



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

PERUSOPETUKSEN KOULUVERKON KEHITTÄMINEN

2016



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	4
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	4
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	4
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	5
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	6
2 HAVAINNOT	7
2.1 Kouluverkon sopeuttaminen.....	7
2.1.1 Palvelutarpeen muutosten tarkastelu	7
2.1.2 Toteutetut palveluverkkomuutokset 2013–2016	9
2.1.3 Yhtenäisten peruskoulujen muodostaminen.....	11
2.1.4 Koulujen lukumäärän kehitys.....	14
2.1.5 Sopimuskoulut osana kouluverkkoa	15
2.1.6 Tilamitoituksen muutokset	16
2.1.7 Yhteenveto	18
2.2 Soveltuvuuskoeluokkaverkko	18
2.2.1 Strategiaohjelman mukaiset linjaukset	19
2.2.2 Soveltuvuuskoeluokkaverkko eri alueilla	19
2.2.3 Lähikoulujen vetovoiman kehitys	22
2.2.4 Yhteenveto	24
2.3 Koulujen mahdollisuus erikoistua.....	24
2.3.1 Opetussuunnitelmassa tehtävät painotukset	24
2.3.2 Yhteenveto	26
2.4 Erityisluokkaverkosto.....	26
2.4.1 Suomenkieliset peruskoulut.....	27
2.4.2 Ruotsinkieliset peruskoulut	27
2.4.3 Yhteenveto	28
2.5 Yhdistämisprosessien valmistelu: asiakirja-analyysi	28
2.5.1 Valmisteluprosessit vuosina 2015–2016	28
2.5.2 Taloudelliset vaikutukset	30
2.5.3 Lapsivaikutukset	31
2.5.4 Yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen	32
2.5.5 Koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen.....	33
2.5.6 Kuuleminen ja osallisuus	34
2.5.7 Yhteenveto	36
2.6 Kokemuksia valmisteluprosesseista.....	37
2.6.1 Vuosaari	37
2.6.2 Herttoniemi	42
2.6.3 Meilahti – Pikku Huopalahti	47
2.6.4 HELVARY ry:n näkemyksiä	52
2.6.5 Yhteenveto	58
2.7 Kokoavat havainnot.....	60
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	61
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	62



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

LÄHTEET	63
LIITTEET	65



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida, onko perusopetuksen kouluverkkoa kehitetty kaupungin strategiaohjelman ja kaupunginhallituksen päättämien opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteiden mukaisesti.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Arviointi käsittelee kolmea kouluverkkoon liittyvää, kaupungin strategiaohjelmaan sisältyvää toimenpidettä ja kuutta opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteita, joista kaupunginhallitus päätti 30.3.2015 (§ 339). Toimenpiteet on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1 Arvioinnin kohteena olevat strategiaohjelman toimenpiteet ja palveluverkon kehittämisen tavoitteet

Strategiaohjelman toimenpiteet Kvsto 24.4.2013
1. Kouluverkko sopeutetaan oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti ja tarkistamalla tilamitoitusperusteet ottamalla huomioon kaikki kaupungissa sijaitsevat koulut.
2. Koulujen soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjataan ja arvioidaan verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta.
3. Kouluille turvataan riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa. Myös sopimuskouluilla on tärkeä asema osana helsinkiläistä koulukenttää ja lähikouluverkostoa.
Palveluverkon kehittämisen tavoitteet Khs 30.3.2015
4. Kaupungin järjestämä suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat. Ruotsinkielisessä peruskoulussa pyritään vähintään 200 oppilaaseen. Kouluverkkotarkastelussa otetaan huomioon ruotsinkielisten ikäluokkien koko ja perusopetuksen riittävän saavutettavuuden turvaaminen.
5. Erillisellä perusopetuksen järjestämisluvalla toimivat kaupungin sopimuskoulut, valtion koulut ja muut kaupungissa sijaitsevat yksityiset koulut täydentävät kaupungin järjestämää perusopetusta.
6. Kaikissa kaupungin suomenkielisissä peruskouluissa ja niissä sopimuskouluissa, joilla on oma oppilaaksiottoalue, on erityisluokkia. Jotta ruotsinkielisissä palveluissa toteutuisi joustava opintopolku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen, kootaan ruotsinkieliset erityisluokat osaan ruotsinkielisiä kouluja.
7. Kaupungin eri alueille sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitetaan painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskokeella.
8. Hallinnollisten yhdistämisten kohdalla opetuslautakunnalle tuodaan selvitys, jossa käy ilmi yhdistämisen taloudelliset vaikutukset, lapsivaikutukset, yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen.
9. Asukkaiden ja vanhempien osallisuutta edistetään siten, että luodaan yhteistyömalli, jonka avulla mahdollistetaan osallisuus palveluverkon kehittämisessä.

Taulukon 1 toimenpiteestä 1 on poistettu oppilaitoksia ja opiskelijoita koskevat maininnat, koska arviointi kohdistuu vain perusopetuksen kouluverkkoon. Toimenpide 2 sisälsi kaupungin strategiaohjelmassa myös lauseen ”Positiivis-



ta erityiskohtelua vahvistetaan”, mikä jätettiin tämän arvioinnin ulkopuolelle, koska tarkastuslautakunta on vuoden 2013 arviointikertomuksessaan käsitellyt aihetta ”Positiivisen diskriminaation tavoitteiden toteutuminen Helsingin kouluissa”.

Kaupunginhallitus totesi päätöksensä yhteydessä, että päätetyt tavoitteet muodostavat yleiset suuntaviivat palveluverkon kehittämiseen: päätös ei kuitenkaan tarkoita koko palveluverkkoon kohdistuvan tarkastelun aloittamista. Päätökset yksittäisistä toimipisteistä luopumisesta tai niiden yhdistämisistä tehdään erillisen valmistelun pohjalta.

Opetusvirastossa on laadittu kuvaus palveluverkkotarkastelun prosessista¹ ja palveluverkkotarkastelun viestinnästä². Palveluverkkotarkastelun prosessi ei käsittele sitä, miten yksittäisissä prosesseissa toimitaan, vaan linjaa sitä, kuinka usein, millä tietoperustalla ja millä päätöksentekotasolla palveluverkkoa tarkastellaan. Viestintää koskeva kuvaus oli opetuslautakunnan käsittelyssä tammikuussa 2015, ja sen tavoitteena oli osoittaa opetuslautakunnalle, miten opetusvirasto varmistaa viestinnän avulla osallistavan ja sitouttavan muutosjohtamisen prosessin.³

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä on, onko peruskoulujen palveluverkkoprosesseja toteutettu kaupungin strategiaohjelman ja kaupunginhallituksen päättämien linjausten mukaisesti.

Strategiaohjelmaan liittyviä osakysymyksiä ovat:

1. Onko kouluverkko sopeutettu oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti?
2. Onko tilamitoitusperusteita tarkistettu?
3. Onko soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjattu ja arvioitu verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta?
4. Onko kouluille turvattu riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa?
5. Miten sopimuskoulujen asema on otettu huomioon osana lähikouluverkostoa?

¹ Opetuslautakunta 16.12.2014 § 260.

² Opetuslautakunta 27.1.2015 § 14.

³ Opetuslautakunta 27.1.2015 § 14 esittelijän perustelut: Opetuslautakunta päätti 27.5.2014 (§ 95) opetusviraston vuoden 2015 talousarvioehdotuksen ja vuosien 2015–2017 taloussuunnitelmaehdotuksen yhteydessä, että opetusvirasto käynnistää kouluverkkotarkastelun palvelumuotoilun, jolla pyritään luomaan osallistava ja sitouttava muutosjohtamisen prosessi. Henkilöstön ja asukkaiden sitouttaminen kouluverkkotarkasteluun on tärkeää. Lautakunta merkitsi 16.12.2014 (§ 260) tiedoksi opetusviraston selvityksen palveluverkkotarkastelun prosessista. Samalla sovittiin, että palveluverkkoprosessien viestinnästä tuodaan lautakunnalle erillinen selvitys.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Kaupunginhallituksen 30.3.2015 päättämiin linjauksiin liittyviä osakysymyksiä ovat:

6. Ovatko palveluverkkomuutokset perustuneet siihen, että suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat? Onko ruotsinkielisissä peruskouluissa pyritty vähintään 200 oppilaaseen?

7. Miten erityisluokkiin liittyvää linjausta on alettu toteuttaa ja mikä on suomenkielisen perusopetuksen erityisluokkaverkon kattavuus?

8. Onko kaupungin eri alueille sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitettu painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskokeella?

9. Onko hallinnollisten yhdistämisten osalta arvioitu yhdistämisen taloudellisia vaikutuksia ja lapsivaikutuksia sekä tuotu opetuslautakunnalle selvitys yhtenäisen peruskoulun mahdollistamisesta ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luomisesta?

10. Onko asukkaiden ja vanhempien osallisuutta sekä avointa viestintää toteutettu riittävästi yhdistämisprosesseissa?

Osakysymyksiä 1.-8. tarkastellaan yleisellä tasolla. Vastaukset osakysymyksiin 9.–10. perustuvat palveluverkkoprosessien case-tarkasteluun. Osakysymystä 6 tarkastellaan sekä yleisellä tasolla että case-tapausten perusteella.

Case-tarkastelujen piiriin otetaan kolme koulujen yhdistämistä, joita tarkastellaan sekä asiakirja- että kyselyaineiston pohjalta. Lisäksi suppeampi case-tarkastelu tehdään seitsemästä yhdistämisestä pelkästään asiakirja-aineiston perusteella.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointi jakaantuu yleiseen osaan ja kahteen erityyppiseen case-tarkasteluun. Yleisen osan aineisto koostuu sekä laadullisesta aineistosta että tilastotiedoista. Arviointi aloitettiin toteuttamalla neljän viranhaltijan haastattelu opetusvirastossa. Sen jälkeen tietoja on täydennetty sähköpostitiedustelujen ja tilastotietopyyntöjen avulla. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. jaosto teki arviointikäynnin opetusvirastoon. Vanhempainyhdistysten kattojärjestöltä HELVARY ry:ltä tiedusteltiin vanhempien näkemysten kuulemisesta ja osallisuudesta sekä viestinnästä palveluverkon kehittämiseen liittyen.

Case-tarkasteluista ensimmäinen toteutettiin asiakirja-analyysin muodossa. Analyysi kohdistui seitsemään koulujen yhdistämispäätökseen ja niiden valmisteluun (ks. tarkemmin luku 2.5.1). Asiakirjoissa esitetyjä tietoja verrattiin siihen, mitä kaupunginhallitus oli edellyttänyt opetuslautakunnalle esitettävän selvityksenä.



Toinen case-tarkasteluista kohdistui kolmeen koulujen yhdistämistä koskevaan valmisteluun Vuosaaressa, Herttoniemessä ja Meilahden – Pikku Huopalahden alueella. Jälkimmäisessä koulujen yhdistäminen jätettiin tekemättä. Aineiston muodostivat kyselyt koulujen rehtoreille, johtokunnille ja vanhempainyhdistyksille. Kunkin alueen kouluverkkotarkastelu on kuvattu tarkemmin luvussa 2.6.

Valituista case-kohteista Herttoniemen alueen kouluverkkotarkastelu on tehty ennen kuin kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti on alettu kiinnittää enemmän huomiota asukkaiden osallisuuteen. Case-tarkasteluista saadaan tietoa erityisesti osallisuuden huomioon ottamisesta.

2 HAVAINNOT

2.1 Kouluverkon sopeuttaminen

Strategiaohjelman toimenpide on: "Koulu- ja oppilaitosverkko sopeutetaan oppilaiden ja opiskelijoiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti ja tarkistamalla tilamitoitusperusteet ottamalla huomioon kaikki kaupungissa sijaitsevat koulut ja oppilaitokset." Tässä arvioinnissa tarkastelu on rajattu perusopetuksen kouluverkkoon. Seuraavassa linjauksen toteutumista tarkastellaan kahdessa osassa, ensin sopeuttamista muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti, ja sitten tilamitoitusperusteiden muutoksia.

2.1.1 Palvelutarpeen muutosten tarkastelu

Opetusvirastossa arvioidaan vuosittain kokonaisoppilasmäärä ja koulujen oppilasmäärän kehittyminen sekä käytössä oleva tilakapasiteetti. Samanaikaisesti tarkastellaan opetuksellisia ja pedagogisia tarpeita. Myös erityisluokkaverkko ja valmistavan opetuksen verkko käydään läpi vuosittain. Vuosittaisen kokonaistarkastelun perusteella opetusvirasto voi käynnistää palveluverkkotarkastelun tai esittää muutosta koulun alkavien luokkien enimmäisoppilasmääriin tai oppilaaksiottoalueen tarkistamista.⁴

Opetuslautakunta päätti 16.12.2014 merkitä tiedoksi esittelijän selvityksen palveluverkkotarkastelun prosessista.⁵ Tuolloin määriteltiin liitteessä 2 kuvattu prosessi. Prosessin periaatteista sopiminen ja dokumentoiminen omalta osaltaan toteuttavat strategiaohjelman toimenpidettä, jonka mukaan "kouluverkko sopeutetaan oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti". Liite kuvaa sitä, miten palvelutarpeet otetaan huomioon.

⁴ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

⁵ Opetuslautakunta 16.12.2014 § 260 Palveluverkkotarkastelun prosessi.



Palvelutarpeet vaihtelevat alueittain: jollakin alueella oppilasmäärä kasvaa ja jollakin toisella pienenee. Alueen sisälläkin voi olla eroja, eli esimerkiksi ala-asteella voi olla pulaa tilasta ja yläasteella vapaata tilaa. Opetusviraston mukaan esimerkiksi Myllypurossa ala-asteen ja yläasteen yhdistämisellä saatiin hyötyä, kun tiloja voitiin käyttää joustavammin. Vaihtoehtona olisi ollut tulevaisuudessa rakentaa lisää tilaa ala-asteelle.⁶

Helsinki on jaettu oppilaaksiottoalueisiin.⁷ Kaupunki osoittaa jokaiselle lapselle koulupaikan hänen oman alueensa peruskoulusta, joka on ns. lähikoulu. Kotia lähinnä sijaitseva koulurakennus ei ole välttämättä lapsen lähikoulu. Lähikouluun otetaan aina ensisijaisesti oman alueen oppilaat. Tietyin perustein lapsella on oikeus päästä muuhun kuin lähikouluun. Perusteet liittyvät kielten opiskeluun, kielikylpyyn tai terveydellisiin tai muihin erityisiin syihin.⁸

Arvioinnissa ei voitu tarkemmin selvittää sitä, vastaako kouluverkko jokaisella alueella oppilaiden palvelutarpeita. Tarkastuslautakunnan arviointikäynnillä opetusvirastoon keskusteltiin Lauttasaaren tilanteesta, jossa on ollut tarve uudelle koulurakennukselle ja sitä ennen tilapäisesti tarve lisätiloille. Opetuslautakunnassa 17.11.2015 käsitellyn tilannekatsauksen mukaan tilapäisten opetustilojen käyttöönotto myöhästyi, minkä johdosta opetusvirasto ja tilakeskus ryhtyivät toimiin prosessin parantamiseksi.⁹ Uudisrakennus Lauttasaaren ala-asteelle on tällä hetkellä ohjelmoitu kaupungin talonrakennusohjelmaan vuosille 2020–2021.¹⁰ Arviointiajankohtana oli juuri päättynyt Kerro kantasi -palvelussa mahdollisuus kommentoida Lauttasaaren uusia koulutiloja. Kuumisessa haluttiin asukkailta kommentteja siitä, mitä kaupungin tulisi huomioida, kun Lauttasaaren koulutiloja kehitetään tulevaisuudessa ja uuden koulun sijaintia suunnitellaan. Asukkailta pyydettiin myös palautetta ja kehitysideoita.¹¹

Vuosina 2014 ja 2015 opetusvirasto on vienyt opetuslautakunnan suomenkielille jaostolle tiedoksi ne alueet, joissa palveluverkkomuutoksia pyritään tekemään. Vuonna 2016 muutokset painottuivat oppilaaksiottoalueisiin eikä vastaavaa dokumenttia ole viety jaostoon. Muutokset on kuitenkin esitelty opetuslautakunnalle 23.8.2016.¹²

⁶ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2017.

⁷ Helsingissä on myös laajennettuja oppilaaksiottoalueita, joissa kaupunki osoittaa lapselle lähikouluksi yhden alueen kouluista. 1.8.2017 lukien tällaisia alueita on enää kaksi: Käpylä ja Puistola.

<http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/paivahoito-ja-koulutus/perusopetus/oppilaaksiotto/oppilaaksiotto> luettu 17.2.2017

⁸ <http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/paivahoito-ja-koulutus/perusopetus/oppilaaksiotto/oppilaaksiotto> luettu 22.2.2017.

⁹ Opetuslautakunta 17.11.2015 § 213 Opetustilojen riittävyys Lauttasaaren ala-asteen koulun kasvavalle Oppilasmäärälle.

¹⁰ Helsingin kaupunki, vuoden 2017 talousarvio.

¹¹ <https://kerrokantasi.hel.fi/hearing/lauttasaarenuusikoulutila> luettu 7.3.2017.

¹² Sähköpostitse opetusvirastosta saatu tieto 26.10.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Koulujen perustaminen ja lakkauttaminen käsitellään opetuslautakunnan suomen- tai ruotsinkielisessä jaostossa, opetuslautakunnassa ja kaupunginhallituksessa ennen kuin valtuusto päättää asiasta.¹³ Koulujen toimipaikoista sen sijaan päättää opetuslautakunnan jaosto.

Kaupunginhallitus esitti (14.12.2015) valtuustolle, opetuslautakunnan puoltamana, että kaupunginvaltuuston toimivalta koulujen ja oppilaitosten perustamisesta ja lakkauttamisesta siirrettäisiin valtuustolta opetuslautakunnalle. Kaupunginvaltuusto päätti kuitenkin 20.1.2016 palauttaa asian kaupunginhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi siten, että koulujen perustamista ja lakkauttamista koskevien päätöksiä osalta mahdolliset toimivaltamuutokset opetuslautakunnan ja valtuuston välillä arvioidaan samassa aikataulussa meillä olevan johtamisen järjestelmää koskevan uudistuksen kanssa.

2.1.2 Toteutetut palveluverkkomuutokset 2013–2016

Suomenkielinen perusopetus

Suomenkielisessä kouluverkossa on vuosina 2013–2016 toteutunut yhdeksän koulujen yhdistämistä. Lisäksi palveluverkossa on tapahtunut pieniä muutoksia, joissa on luovuttu jostakin koulun tilasta. Kaupunginvaltuusto on päättänyt neljästä 1.8.2017 alkaen tapahtuvasta yhdistämisestä. Niistä kolme tapahtuu Vuosaaren alueella ja yksi koskee Vesalan ala-asteen ja yläasteen yhdistämistä yhtenäiseksi peruskouluksi.

Strategiakaudella tapahtuneita koulujen yhdistymisiä suomenkielisen perusopetuksen puolella ovat olleet:

1. Puistolán ala-aste ja Nurkkatien ala-aste yhdistyivät 1.8.2013 lukien Puistolánraitin ala-asteen kouluksi.
2. Albertin koulu ja Pitäjänmäen peruskoulu 1.8.2013 yhdistyivät 1.8.2013 lukien Pitäjänmäen peruskouluksi.¹⁴
3. Herttoniemen ala-asteen koulu ja Siilitien peruskoulu yhdistyivät Hertsikan ala-asteen kouluksi 1.8.2015 lukien.
4. Alppilan yläasteen koulu, Eläintarhan ala-asteen koulu ja Länsi-Pasilan ala-asteen koulu yhdistyivät Pasilan peruskouluksi 1.8.2016.
5. Kannelmäen peruskoulu ja Pelimannin ala-asteen koulu yhdistyivät 1.8.2016 lukien Kannelmäen peruskouluksi.
6. Myllypuron ala-asteen koulu ja Myllypuron yläasteen koulu yhdistyivät 1.8.2016 lukien Myllypuron peruskouluksi.

¹³ Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan kaupunginvaltuusto päättää opetustoimeen kuuluvan oppilaitoksen perustamisesta tai lakkauttamisesta opetuslautakunnan annettua asiasta lausuntonsa.

¹⁴ Jo vuonna 2010 Albertin koulu, aiemmin Helsingin kuulovammaisten koulu, siirtyi Pitäjänmäen peruskoulun kanssa samoihin tiloihin.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

7. Soinisen koulu ja Pukinmäen peruskoulu yhdistyvät Pukinmäenkaaren peruskouluksi 1.8.2016.
8. Töyrynummen ala-asteen koulu ja Suutarilan yläasteen koulu yhdistyvät 1.8.2016 lukien Suutarinkylän peruskouluksi.
9. Ylä-Malmin peruskoulu ja Kotinummen ala-asteen koulu yhdistyvät 1.8.2016 lukien Malmin peruskouluksi.

Koulujen yhdistämisen lisäksi palveluverkossa on tapahtunut pieniä muutoksia, joissa on luovuttu jostakin koulun tilasta¹⁵:

- Osasta Pelimannin ala-asteen tiloja luovuttiin 1.8.2013.
- Pukinmäen peruskoulun Säveltäjänpuiston sivupisteestä luovuttiin 1.8.2013.
- Käpylän peruskoulun Limingantien viipaleesta luovuttiin 1.8.2013.
- Mustakiven ala-asteen Havukujan viipaleesta luovuttiin 1.8.2013.
- Tapanilan ala-asteen Veljestenpiha 7-9 rakennuksesta luovuttiin 1.8.2014.
- Jakomäen peruskoulun rakennuksesta B luovuttiin 1.8.2014.
- Konalan ala-asteen Hilatie 1 sivupisteestä luovuttiin 1.10.2014.
- Suutarilan yläasteen ns. lukiosiiven tiloista luovuttiin 1.8.2014.
- Porolahden peruskoulun Untuvaisentie 10/Kreijarinkuja 4 viipaleesta luovuttiin 15.6.2014.
- Vuonna 2015 luovuttiin Hertsikan ala-asteen Siilitien toimipisteen ja Oulunkylän ala-asteen pihalle sijoitetuista lisätiloista. Sophie Mannerheimin koululla luovuttiin Lastenlinnantien yksiköstä, kun koululle valmistui uusi toimipaikka.
- Puistolanraitin ala-asteen Tenavatien rakennuksesta ja iltapäivätoiminnan tiloista luovuttiin 1.1.2015 alkaen. Samoin luovuttiin Meri-Rastilan ala-asteelle vuokratuista tiloista Merirastilankuja 2:ssa.

Ruotsinkielinen perusopetus

Ruotsinkielisessä kouluverkossa koulujen yhdistymisiä on ollut yksi vuonna 2013 ja kaksi vuonna 2014.

- Zacharias Topeliuskolan ja sairaalakoulu Ulfåsskolnan yhdistyivät Zacharias Topeliuskolaniksi 1.8.2013.
- Högstadieskolan Svenska normallyceum ja Högstadieskolan Lönkan yhdistettiin 1.8.2014 alkaen hallinnolliseksi yksiköksi (Grundskolan Norsen)
- Läntisen alueen Haga lågstadieskola, Kårböle lågstadieskola, Munksnäs lågstadieskola, Sockenbacka lågstadieskola ja Munksnäs högstadieskola yhdistettiin 1.8.2014 alkaen hallinnollisesti yhtenäiseksi peruskouluksi, jonka nimeksi tuli Hoplaxskolan.

¹⁵ Lähteenä opetusviraston toimintakertomukset 2013–2015



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Lisäksi kaupunginvaltuusto päätti 15.6.2016 yhdistää Cygnaeus lågstadieskolan, Kronohagens lågstadieskolan ja Grundskolan Norsenin yhtenäiseksi peruskouluksi 1.8.2017 alkaen.

2.1.3 Yhtenäisten peruskoulujen muodostaminen

Päättyessään opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteista 30.3.2015 (§ 339) kaupunginhallitus linjasi, että kaupungin järjestämä suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat. Ruotsinkielisessä peruskoulussa pyritään vähintään 200 oppilaaseen. Kouluverkkotarkastelussa otetaan huomioon ruotsinkielisten ikäluokkien koko ja perusopetuksen riittävän saavutettavuuden turvaaminen.

Yksikkökoko on määritelty vain ruotsinkielisen perusopetuksen puolella, mutta suomenkieliselläkin puolella yksikkökoolle on käytännössä asetettu tavoite, kun pyritään muodostamaan yhtenäisiä, vähintään kaksisarjaisia peruskouluja, mikä tarkoittaa vähintään 540 oppilasta.¹⁶ Lukuvuonna 2016–2017 kaupungin omissa suomenkielisissä peruskouluissa koulukoko oli keskimäärin 404 oppilasta. Vuonna 2012 keskikoko oli 331 oppilasta. Samaan aikaan oppilasmäärän kasvu oli kymmenen prosenttia.¹⁷

Luvussa 2.6 tarkastellaan asiakirjojen perusteella niitä koulujen yhdistämispäätöksiä, jotka on tehty kaupunginhallituksen linjauksen jälkeen. Seitsemästä yhdistämisestä kuudessa on muodostettu yhtenäiset, vähintään kaksisarjaiset peruskoulut. Kalasataman uuden peruskoulun ja Brahenpuiston erityiskoulun yhdistäminen oli tapauksena erilainen, koska toinen koulu vasta perustettiin, ja kumpikin koulu kattoi kaikki luokka-asteet. Kalasataman uusi koulu aloittaa muista yhdistettävistä kouluista poiketen suhteellisen pienenä kooltaan ja kasvaa vähitellen.

Kaupunginhallituksen linjauksen mukaisesti ruotsinkielisellä puolella pyrkimyksenä on muodostaa vähintään 200 oppilaan yksiköitä, jolloin yksikön koko mahdollistaa virkarehtorin palkkaamisen. Tammikuussa 2017 oli vielä pohjoisella alueella kolme yksikköä, joissa linjauksen mukainen yksikkökoko ei toteutunut. Alueella on kuitenkin meneillään palveluverkkoselvitys. Isompien hallinnollisten yksiköiden muodostaminen ei välttämättä tarkoita oppilaan kannalta näkyvää muutosta, vaan sitä, että rehtori ja koulun hallinto hallinnoivat kahden tai useampaa alle 200 oppilaan yksikköä.¹⁸ Kaupunginhallituksen antaman

¹⁶ Opetuslautakunta 25.8.2015 § 115, esittelijän perustelut: ”Jos Myllypuron ala-aste ja Myllypuron yläaste yhdistetään hallinnollisesti yhtenäiseksi peruskouluksi, on uuden koulun koko noin 650–720 oppilasta vuonna 2016, mikä täyttää kaksisarjaisuuden tavoitteen (noin 540 oppilasta).

¹⁷ Laskettu opetusviraston tilastoista, suomenkieliset kaupungin peruskoulut jaettuna oppilasmäärällä 1-6 vuosiluokat ja 7–9 vuosiluokat yhteensä.

¹⁸ Sähköpostitse opetusvirastosta saatu tieto 3.1.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

linjauksen jälkeen ruotsinkielisellä puolella on tehty yksi koulujen yhdistämisen valmistelu ja päätös, jossa koulukooksi muodostuu noin 750 oppilaan koulu.¹⁹ Keskimääräinen koulukoko, ottaen huomioon vuosiluokkien 1-9 oppilasmäärä, oli ruotsinkielisessä perusopetuksessa 212 tilanteessa 20.9.2016, kun se vuonna 2012 oli 142. Oppilasmäärän kasvu oli tuona aikana kahdeksan prosenttia.²⁰

Voimassa oleva perusopetuslaki on vuodelta 1998, jolloin luovuttiin hallinnollisesta jaosta ala- ja yläasteisiin. Laki ei tunne ala- ja yläluokkia, mutta käytännössä monet koulut ovat yhä niin sanottuja alakouluja (1-6 lk) ja yläkouluja (7-9 lk). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaiseman Perusopetuksen laatukriteerit -oppaan mukaan ”perusopetuksen tulee olla opetussuunnitelmallisesti yhtenäistä oppilaan kannalta riippumatta siitä, millaisissa hallinnollisissa yksiköissä opetus järjestetään”.²¹

Helsingissä siis pyritään luomaan yhtenäisiä peruskouluja, joissa oppilas pysyy käymään kaikki peruskoululuokat samassa koulussa, vähintäänkin hallinnollisesti, mutta ei välttämättä samassa rakennuksessa. Hallinnollisesta yhdistämisestä saavutetaan hyötyjä sellaisissa tapauksissa, joissa alueen toisessa koulussa on liikaa oppilaita, toisessa liian vähän. Jos sen sijaan kumpikin koulu on täynnä, yhdistäminen ei välttämättä ole opetusviraston näkökulmasta tarkoituksenmukaista, koska organisaatiomuutos on vaativa asia: vaatii aikaa saada koulu toimimaan yhtenäisenä peruskouluna. Kevyempi ratkaisu tällaisessa tapauksessa on oppilaaksiottoalueen muutos, jolla voidaan tasata koulujen oppilasmääriä.²²

Helsingissä koulurakennusten verkko on rakentunut pitkän ajan kuluessa vastaamaan rakennusajankohdan oppilasmäärää alueella. Kun lisäksi on pyritty turvaamaan lähikouluperiaate pienimmille koululaisille, erityisesti alakouluja on paljon. Sen sijaan yläkouluja ei ole niin paljon, koska 7-9-luokkien opetus perustuu enemmän aineopetukseen kuin alemmilla luokilla. Aineopetuksen luokat tarvitsevat erityisiä tiloja, joita ei ole taloudellisesti kannattavaa rakentaa kovin tiheällä palveluverkolla.²³

Käytännössä siis yhteen yläkouluun tulee oppilaita useammasta kuin yhdestä alakoulusta. Jos yhdistämisessä lähdetään siitä, että koulut yhdistetään hallinnollisesti siten, että koulurakennukset pysyvät ennallaan, tällöin koulumatka ei pitene, mutta ongelmaksi voi kuitenkin muodostua koulujen suuri oppilas-

¹⁹ Kvsto 15.6.2016 Cygnaeus lågstadieskolan, Kronohagens lågstadieskolan ja Grundskolan Norsenin yhdistäminen yhtenäiseksi peruskouluksi.

²⁰ Laskettu opetusviraston tilastoista, ruotsinkieliset kaupungin peruskoulut jaettuna oppilasmäärällä 1-6 vuosiluokat ja 7—9 vuosiluokat yhteensä.

²¹ OKM 2012.

²² Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

²³ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

koko. Opetusviraston näkökulmasta koulun suuri koko ei välttämättä olisi ongelma, mutta vanhempien näkemys on yleensä se, että pienempi koulu on parempi.²⁴

Koulujen yhdistäminen yhtenäiseksi peruskouluksi samaan rakennukseen on paljon vaikeampaa, koska tiloja ei ole suunniteltu sitä varten. Helpointa on tehdä kouluverkkomuutoksia uusilla alueilla eli kun rakennetaan uutta tilaa, siinä pystytään ottamaan huomioon yhtenäisen peruskoulun tilatarpeet ja vierien vanhempien asuinalueiden tilanne.²⁵

Voidaan siis erottaa kaksi eri asiaa yhtenäisten peruskoulujen muodostamisessa. Ensinnäkin koulujen hallinnollinen yhdistäminen yhtenäiseksi peruskouluksi, jossa oppilaat jatkavat vanhoissa koulurakennuksissa eikä yhtenäisyys siten välttämättä näy oppilaille. Toiseksi voidaan luoda yhtenäinen peruskoulu, joka toimii yhdessä rakennuksessa ja jossa pystytään siten paremmin luomaan yhtenäinen perusopetuksen koulupolku. Jälkimmäiset tilanteet ovat kuitenkin harvinaisia, koska kouluverkko on historian tulos. Lisähaasteena on se, että lähikouluperiaate ja yhtenäisen perusopetuksen periaate eivät ole helposti sovittavissa yhteen.

Suomenkielisessä perusopetuksessa on lisäksi se vaikeus yhtenäisten peruskoulujen muodostamisessa, että 7-9-luokkien kouluista moni on sopimuskouluja, jolloin yhtenäistä peruskoulua ei voida muodostaa, ellei sovita siitä, että sopimuskoulu ottaa myös luokat 1-6. Kaupungin omia 7-9 -luokkien kouluja on enää neljä 1.8.2017 tapahtuvien yhdistymisten jälkeen.²⁶ Kaupungin omia 7-9 -luokkia on toki lisäksi kaupungin omissa yhtenäisissä peruskouluissa, joissa on kaikki 1.-9. luokat.

Tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä opetusvirastoon keskusteltiin siitä, miten perusopetuksen opetussuunnitelmallinen yhtenäisyys oppilaan kannalta pystytään toteuttamaan tilanteessa, jossa kaupungin koulun alaluokilta siirrytään sopimuskouluun yläluokille. Opetusviraston mukaan sopimuskoulujen kanssa on tiivistä yhteistyötä opetussuunnitelmien valmistelussa, joten yhtenäisyys pyritään turvaamaan yhteistyön kautta. Oppilaaksiottoalueen koulut tekevät yhteistyötä riippumatta siitä, onko joukossa sopimuskouluja vai ei. Opetusviraston mukaan yhtenäisyys toteutuu kuitenkin paremmin tilanteessa, jossa koulu on kaupungin oma yhtenäinen peruskoulu.²⁷

Ruotsinkielisen perusopetuksen haasteena yhtenäisten peruskoulujen muodostamisessa on se, että toimipisteitä on vähän, jolloin pienten lasten koulu-

²⁴ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

²⁵ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

²⁶ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

²⁷ Tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä opetusvirastoon saadut tiedot 19.12.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

matkat tulisivat liian pitkiksi, jos he kävisivät samassa rakennuksessa sekä 1-6 luokat että 7-9 luokat. Tämän vuoksi monessa yksikössä on mahdollista käydä vain luokat 1-6. Lisäksi on tehty hallinnollisia yhdistämisii, joissa ala- ja yläluokat ovat eri rakennuksissa, jolloin lapsen kannalta yhtenäisyys ei välttämättä näy.²⁸

Ruotsinkielisen perusopetuksen puolella erityispiirteenä on lisäksi se, että varhaiskasvatus ja esikoulut ovat hallinnollisesti samassa yksikössä kuin peruskoulut. Suomenkielinen varhaiskasvatus ja esikoulut sen sijaan ovat olleet varhaiskasvatusvirastossa.²⁹ Ruotsinkielisellä puolella yhtenäisyyden periaate pyritään ulottamaan päiväkotitasolle asti, jotta lapsilla olisi mahdollisimman yhtenäinen koulupolku ja vähemmän nivelvaiheita.³⁰

2.1.4 Koulujen lukumäärän kehitys

Taulukossa 2 on kuvattu kaupungin ylläpitämien koulujen lukumäärän kehitys strategiakaudella. Verrattaessa tulevan lukuvuoden 2017–2018 alkua vuoteen 2012, on koulujen määrä vähentynyt suomenkielisellä puolella 14 prosenttia, ruotsinkielisellä 36 prosenttia. Samaan aikaan yhtenäisten peruskoulujen määrä on kasvanut, joten muutos on tapahtunut pääosin luomalla laajempia yhtenäisiä peruskouluja.

²⁸ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

²⁹ 1.6.2017 alkaen muodostetaan Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, jolloin suomenkielinen perusopetus ja varhaiskasvatus ovat jatkossa samalla toimialalla. Arviointiajankohtana varhaiskasvatusvirasto oli osa sosiaali- ja terveystointia.

³⁰ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Taulukko 2 Kaupungin ylläpitämien perusasteen koulujen lukumäärän kehitys 2012–2017³¹

	2012	2013	2014	2015	2016	1.8.2017 alkaen	Muutos 2012- 2017
Suomenkieliset peruskoulut	101	99	99	98	91	87	-14 %
yhtenäiset peruskoulut	24	24	24	23	27	30	+25 %
peruskoulut, joissa luokat 1-6	59	58	58	58	51	46	-22 %
peruskoulut, joissa luokat 7-10	9	9	9	9	6	4	-56 %
erityiskoulut	8	7	7	7	6	6	-25 %
sairaalakoulut	1	1	1	1	1	1	-
Ruotsinkieliset peruskoulut	22	21	17	16	16	14	-36 %
yhtenäiset peruskoulut	3	3	4	4	4	5	67 %
peruskoulut, joissa luokat 1-6	15	15	11	11	11	9	-40 %
peruskoulut, joissa luokat 7-10	3	3	2	1	1	0	-100 %

2.1.5 Sopimuskoulut osana kouluverkkoa

Kaupungin strategiaohjelmassa todetaan, että "[m]yös sopimuskouluilla on tärkeä asema osana helsinkiläistä koulukenttää ja lähikouluverkostoa." Vastaavasti kaupunginhallituksen 30.3.2015 (§ 339) hyväksymissä opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteissa on todettu: "Erillisellä perusopetuksen järjestämisluvalla toimivat kaupungin sopimuskoulut, valtion koulut ja muuta kaupungissa sijaitsevat yksityiset koulut täydentävät kaupungin järjestämää perusopetusta."

Linjaukset ovat luonteeltaan toteavia ja niiden tarkoitus onkin opetusviraston mukaan kuvata poliittista tahtotilaa. Opetusviraston tulkinnan mukaan Helsingissä on poliittinen yhteisymmärrys siitä, että tilanne, jossa Helsingissä on monipuolisesti erilaisia kouluja ja muitakin koulutuksen järjestäjiä kuin kaupunki, pyritään säilyttämään.³²

Perusasteen opetusta antavia sopimuskouluja oli 14 vuonna 2015, ja niissä oppilaita yhteensä 5 298.³³ Tilanteessa 20.9.2015 suomenkielisissä peruskouluissa sopimuskoulujen 1-6-luokkalaisten osuus oli 2,3 prosenttia. 7-9-luokkalaisten osalta osuus oli 31,3 prosenttia.³⁴ Sopimuskouluja käytetään siis

³¹ Lähde: Opetusviraston tilastot 2015 täydennettynä tiedoilla vuonna 2016 tapahtuneista ja tulevista yhdistämisistä.

³² Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

³³ Opetusviraston tilastot 2015.

³⁴ Opetusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 19.9.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

etenkin ylempien luokkien opetuksessa. Kokonaislukuun sisältyvät myös erityiskoulujen oppilaat. Alueittaisiin lukuihin ne eivät sisälly.

Alueittain sopimuskoulujen osuus vaihtelee (ks. taulukko 4). Sopimuskouluoppilaiden osuus vaihtelee 1-6-luokilla nollasta viiteen prosenttiin ja 7-9-luokilla 14 prosentista 50 prosenttiin.

Taulukko 3 Sopimuskouluoppilaiden osuus alueen oppilaista 20.9.2015, prosenttia³⁵

Alue	1-6 luokat	7-9 luokat
Alue 1 itä-kaakko	-	29,9
Alue 2 koillinen	1,8	13,8
Alue 3 länsi-pohjoinen	4,9	50,1
Alue 4 etelä-keskinen	2,5	23,4

2.1.6 Tilamitoituksen muutokset

Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto käsitteli 25.2.2014 selvitystä kuuden suurimman kaupungin palveluverkon kehittamisestä ja tilamitoituksesta. Selvityksen mukaan Helsingissä tilankäyttö (htm²/ oppilas, opiskelija) oli sekä perusasteella että lukiokoulutuksessa kuuden suurimman kaupungin vertailussa keskimääräistä väljempää. Selvityksessä ehdotettiin toimenpidesuosituksia, joista merkittävin oli jo tehty eli että yleissivistävän koulutuksen tilamitoitusperusteita oli vuoden 2013 tilalaskelmissa tehostettu aiemmin käyttöön otetun viiden prosentin lisäksi viidellä prosentilla eli yhteensä 10 prosenttia.³⁶ Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto merkitsi tämän tiedoksi samoin kuin sen toimenpiteen, että erityisopetuksen tilamitoitusta muutetaan vuonna 2014 siten, että integroitu erityisen tuen oppilas ei edellytä kaksinkertaista tilamitoitusta.

Perusopetuksessa tilamitoituksen muutoksella saatiin laskennallisesti 4 353 lisäpaikkaa. Tilamitoituksessa käytetään käsitettä kapasiteetiluku, joka kuvaa koulun tehokkaan käytön oppilaspaikkamäärää. Mitoituksessa tätä on aiemmin korotettu viidellä prosentilla, mutta vuodesta 2013 lähtien 10 prosentilla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vähimmäisoppilaspaikkoja on kasvatettu, mutta sitä ei ole tehty koulukohtaisesti, vaan tarkastelualueen koulujen yhteenlaskettua kapasiteettia korottamalla.³⁷

Erityisopetuksen toimenpiteen osalta saatiin laskennallisesti 1100 lisäpaikkaa, kun integroitu erityisen tuen oppilas ei edellytä enää kaksinkertaista tilamitoi-

³⁵ Opetusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 19.9.2016.

³⁶ Opetusvirasto 2014.

³⁷ Opetusvirasto 2014 ja opetusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 30.9.2016.

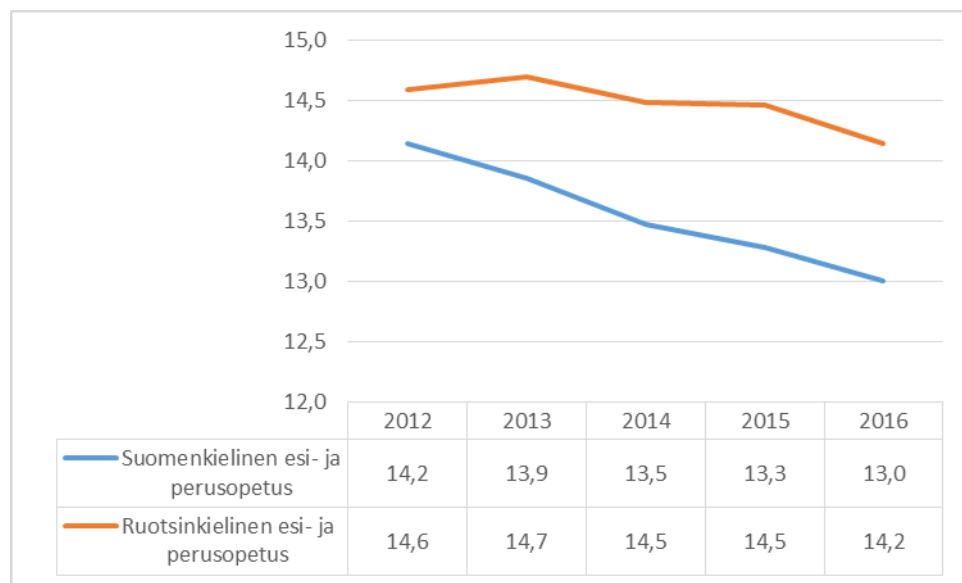


Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

tusta. Erityisluokkamuotoisessa erityisopetuksessa kaksinkertainen tilamitoitus säilytettiin.³⁸

Kuviosta 1 nähdään, että tilatehokkuus on parantunut erityisesti suomenkielisessä perusopetuksessa. Myös ruotsinkielisessä perusopetuksessa oppilas-kohtaisen tilankäytön suunta on laskeva. Oppilasmäärän kasvu on suomenkielisellä puolella ollut kahdeksan prosenttia vuodesta 2012 vuoteen 2016, kun samaan aikaan tilojen neliömäärä on hieman vähentynyt. Ruotsinkielisessä esi- ja perusopetuksessa oppilasmäärän kasvu oli kuusi prosenttia ja tilankäytön kasvu on vastaavana aikana ollut kolme prosenttia.



Kuvio 1 Tilatehokkuus perusopetuksessa 2012–2016, m²/oppilas³⁹

Opetusviraston mukaan vuokratukannuksissa on säästetty tilojen käytön tehostamisen avulla. Opetusvirasto pitää myönteisenä vaikutuksena myös sitä, että koulut ovat joutuneet arvioimaan ja kehittämään omaa toimintaansa, kun tilojen käyttöä on tarkasteltu enemmän.⁴⁰

Helsingiläisten vanhempainyhdistysten kattojärjestö Helsingin vanhemmat HELVARY ry toi arvioinnin yhteydessä toteutetun kyselyn yhteydessä esiin ongelmia, joita tilankäytön tehostaminen on aiheuttanut. Tilamitoituksen tehostaminen on luonut laskennallista lisätilaa, mikä on johtanut siihen, että kirjastotiloja ja aineenopetusluokkia on otettu luokkahuonekäyttöön. Iltapäiväkerhotkin ovat tilanpuutteen vuoksi voineet joutua supistamaan toimintaansa. Myös käytävistä on yhdistyksen mukaan tullut "uusia oppimisen tiloja". Yhdistyksen näkemyksen mukaan opetuksen laatu on laskenut ja liian täyteen ah-

³⁸ Opetusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 30.9.2016.

³⁹ Opetusvirastosta 28.9.2016 saadut tiedot.

⁴⁰ Opetusviraston kommentit muistiolounnokseen 27.3.2017.



detuissa kouluissa on alettu todeta yhä enemmän sisäilmaongelmia.⁴¹ Opetusviraston mukaan sisäilma-asioihin puututaan aina, ja niistä käydään säännöllisesti keskustelua tilakeskuksen ja muiden virastojen asiantuntijoiden kanssa.⁴²

HELVARY ry:n mukaan opetusvirasto ei ole kaikissa tapauksissa tehnyt rakennuksista luopumisen yhteydessä terveydensuojelulain mukaista ilmoitusta toiminnan olennaista muutoksesta. Tällöin esimerkiksi lain mukainen määrä wc-tiloja oppilasmäärään nähden ei ole toteutunut.⁴³ Opetusviraston mukaan vain yhdessä koulussa wc-tilojen määrä on ollut liian alhainen. Mitoitus edellyttää, että 15 oppilasta kohden tulisi olla yksi wc.⁴⁴

2.1.7 Yhteenveto

Luvussa 2.1 on esitetty tietoja, joiden perusteella voidaan vastata osakysymyksiin 1., 2. ja 6 eli siihen, onko kouluverkko sopeutettu oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti, ja onko tilamitoitusperusteita tarkistettu sekä ovatko palveluverkkomuutokset perustuneet kaupunginhallituksen päättämiin linjauksiin.

Opetusvirasto tarkastelee vuosittain oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita ja tekee sen perusteella ratkaisuja siitä, millä alueilla palveluverkkoa kehitetään. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että palveluverkon sopeuttamista on tarkasteltu vuosittain, mutta kaikilla alueilla ei ole pystytty oikea-aikaisesti vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen.

Kouluja on yhdistetty sekä suomenkielisellä että ruotsinkielisellä puolella kaupunginhallituksen päättämien linjausten mukaisesti. Koulujen määrä on vähentynyt, kun on muodostettu yhtenäisiä peruskouluja. Myös tilamitoitusperusteet on tarkistettu. Arvioinnissa ei tarkasteltu sitä, mitä vaikutuksia tilojen tehostamisella on ollut, mutta vanhempainyhdistyksiä edustavan HELVARY ry:n mukaan tilojen tehostaminen on näkynyt koululaisten arjessa huononnuksena.

2.2 Soveltuvuuskoeluokkaverkko

Perusopetuslain 28 § mukaisesti soveltuvuuskoepainotuksessa voidaan käyttää valintakoetta: "Jos opetuksessa noudatetaan opetussuunnitelmaa, jossa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta, voidaan oppilaita otettaessa käyt-

⁴¹ HELVARY ry:n kirjalliset vastaukset 17.3.2017 tarkastusviraston kyselyyn.

⁴² Opetusviraston kommentit muistiolounnokseen 27.3.2017.

⁴³ HELVARY ry:n kirjalliset vastaukset 17.3.2017 tarkastusviraston kyselyyn.

⁴⁴ Opetusviraston kommentit muistiolounnokseen 27.3.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

tää myös oppilaan taipumuksia edellä tarkoitettuun opetukseen osoittavaa koetta. Valintaperusteista ja -kokeesta tulee ilmoittaa etukäteen.”

Helsingissä on päätetty⁴⁵, että samaan soveltuvuuskoepainotukseen haetaan yhteisellä valintakokeella, jossa käytetään yhdenmukaisia valintakriteereitä. Oppilas voi hakeutua samalla kokeella useampaan samaa painotusta tarjoavaan kouluun. Perusopetuslinjalla päätetään minimipistemäärä, jonka ylittäneillä oppilailla on mahdollisuus päästä opiskelemaan ao. soveltuvuuskoepainotettuun opetukseen, mikäli suomenkielisen jaoston päättämä enimmäisoppilasmäärä ei ylitä koulussa.⁴⁶

2.2.1 Strategiaohjelman mukaiset linjaukset

Kaupungin strategiaohjelman mukaan ”koulujen soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjataan ja arvioidaan verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta”. Strategiaohjelman tarkoittama linjaus on tehty 6.5.2014 (§ 51) opetuslautakunnan suomenkielisessä jaostossa. Päätöksen mukaan soveltuvuuskokeella valittujen oppilaiden suhteellinen määrä koko kaupungin tasolla on vuosiluokilla 1–6 enintään 10 prosenttia ja vuosiluokilla 7–9 enintään 30 prosenttia kaikista oppilaista. Saman päätöksen mukaan koulussa voi olla enintään kaksi painotusta. Vieraskielinen opetus, kielikylypy sekä harvinaiset A-kielet tarkastellaan osana kieliohjelmaa, ja niiden oppilasmäärät eivät vaikuta soveltuvuuskoepainotuksen enimmäisoppilasmäärään. Kieliohjelmaan kuuluvat painotukset otetaan kuitenkin huomioon määriteltäessä koulussa olevaa soveltuvuuskoepainotusten enimmäismäärää.

Päätöksessä otetaan kantaa myös lähikouluperiaatteen ja soveltuvuuskoeverkon väliseen suhteeseen: ”Mikäli alueella on kasvavat oppilasmäärät ja tarvitaan lisää lähikoulupaikkoja, vähennetään alueen kouluista vastaavasti soveltuvuuskoeeottoa.” Painotettu opetus siis tarvittaessa väistyy lähikouluperiaatteen toteutumisen vuoksi. Päätöksen mukaan myös erityisopetuksen ja valmistavan opetuksen tarve otetaan huomioon ja tarvittaessa vähennetään soveltuvuuskoeeottoa, jotta saadaan tilaa näille pienryhmille.

2.2.2 Soveltuvuuskoeluokkaverkko eri alueilla

Kaupunginhallituksen päätös 30.3.2015 (§ 339) opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteista linjaa, että kaupungin eri alueille sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitetaan painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskokeella. Soveltuvuuskoepainotettua opetusta tarkastellaan opetusvirastossa kokonaisuutena kattaen sekä kaupungin omat peruskoulut että sopimuskoulut. Edellä mainittu opetuslautakunnan suomen-

⁴⁵ Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto 6.5.2014, § 51.

⁴⁶ Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto 6.5.2014, § 51.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

kielisen jaoston päätös prosentuaalisista tavoitteista kattaakin koko kouluverkon.

Suomenkielisen perusopetuksen puolella, tilanteessa 1.8.2016, soveltuvuuskoepainotetun opetuksen luokkia oli 55.⁴⁷ Suomenkielinen jaosto päättää soveltuvuuskoepainotetun opetuksen koulukohtaiset oppilaspaikat. Soveltuvuuskoepainotetun opetuksen oppilasmäärien kehitystä seurataan alueilla vuosittain ja tarkistetaan tarvittaessa. Suomenkielisen jaoston linjauspäätökseen 6.5.2014 on myös kirjattu, että kaupunginvaltuuston päätöksen (14.9.2011 § 153) mukaisesti suunnittelun lähtökohtana on soveltuvuuskoepainotetun opetuksen tasaisempi jakautuminen sopimuskoulujen ja kaupungin koulujen välillä.⁴⁸ Opetusviraston mukaan sopimuskouluissa ei kuitenkaan ole tapahtunut muutoksia soveltuvuuskoeluoissa linjauksen jälkeen.⁴⁹ Sopimuskouluja on 14 ja niistä yhdeksässä on soveltuvuuskoepainotettua opetusta.

Ruotsinkielisessä perusopetuksessa soveltuvuuskoeluokka on vain yhdessä koulussa (Åshöjdens grundskola), jossa on musiikkipainotus. Musiikkipainotukseen haetaan joka puolelta kaupunkia. Jokaisessa lähikoulussa on omat painotuksensa: niihin ei hakeuduta valintakokeella, vaan tullaan lähikouluun koulun oppilaaksiottoalueelta.⁵⁰

Helsingin kaupungin omien peruskoulujen painotetun opetuksen järjestämisessä on otettava huomioon myös se, että Helsingissä on paljon muitakin koulutuksen järjestäjiä, jolloin valinnanmahdollisuus on Suomen mittakaavassa poikkeuksellisen suuri. Mikäli kaupungin kouluissa ei olisi soveltuvuuskoeluoja, se voisi heikentää lähikoulun vetovoimaa, kun oppilailla olisi mahdollisuus hakeutua esimerkiksi yksityisiin kouluihin. Painotetun opetuksen järjestämistä puoltaa myös se, että opetusvirastossa on huomattu se, että koulun painotus parhaimmillaan kehittää pedagogiikkaa koko koulussa, ei vain soveltuvuuskoeluoissa.⁵¹

Linjauksen sanamuoto ”kaupungin eri alueille” ei ole kovin täsmällinen. Sitä on opetusvirastossa tulkittu siten, että ensinnäkään soveltuvuuskoeluoikat eivät saa keskittyä esimerkiksi keskustan alueelle tai vain joillekin alueille liikenteen solmukohtiin, vaan eri puolilla Helsinkiä on oltava mahdollisuus hakeutua erilaisiin painotuksiin. Perusopetuksessa kouluja tarkastellaan neljällä alueella

⁴⁷ Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto 24.2.2015 § 13 Painotetun opetuksen verkon tarkistaminen suomenkielisessä perusopetuksessa.

⁴⁸ Päättäessään yksityisten perusopetusta antavien koulujen sopimusten uudistamisesta kaupunginvaltuusto päätti (14.9.2011 § 153) edellyttää, että opetusvirasto kiinnittää huomiota soveltuvuuskoeluoikkien ja erityisluokkien nykyistä tasaisempaan jakautumiseen sopimuskoulujen ja kaupungin koulujen välillä.

⁴⁹ Opetusviraston kirjalliset vastaukset 23.1.2017.

⁵⁰ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

⁵¹ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

ja soveltuvuuskoeluokkaverkkotarkastelussakin tätä jakoa noudatetaan verkon tarkastelussa. Painotuksia kuitenkin tarkastellaan myös aluejakoa pienemmällä alueella, esimerkiksi väestöpohjaltaan suuressa Vuosaaressa tehtiin syksyllä 2016 omaa painotetun opetuksen tarkastelua.⁵²

Opetusviraston mukaan painotetun opetuksen tarpeita tarkastellaan vuosittain aluepäälliköiden ja rehtoreiden kesken. Koillisen alueella ja idässä, Vuosaarta lukuunottamatta, on melko vähän painotuksia. Kaikilta alueilta ei tule yhtä paljon esityksiä painotetun opetuksen perustamisesta. Jos lähikouluprosentti alueella on hyvä eivätkä alueen koulut ole kiinnostuneet painotetusta opetuksesta, opetusvirastossa ei nähdä erityistä tarvetta painotetulle opetukselle. Vuotuisessa tarkastelussa tulevat esiin myös sellaiset tilanteet, jos oppilaat tekevät pitkiä koulumatkoja painotetun opetuksen vuoksi, jolloin tulee tarkasteltavaksi, voidaanko painotusta tarjota lähempänä.⁵³

Opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston asettamat rajat soveltuvuuskokeilla valittujen oppilaiden osuudelle koko kaupungin tasolla on vuosiluokilla 1–6 enintään 10 prosenttia ja vuosiluokilla 7–9 enintään 30 prosenttia kaikista oppilaista. Taulukossa 4 esitetyt prosenttiosuudet kuvaavat vain kaupungin omien koulujen tilannetta. Kun mukaan otetaan jaoston päätöksen mukaisesti kaikki koulut eli kaupungin, yksityisten ja valtion ylläpitämät perusasteen yleisivistävät oppilaitokset ja jätetään tarkastelun ulkopuolelle kielipainotteiset soveltuvuuskokeet, oli toteutunut osuus 20.9.2016 10,2 prosenttia vuosiluokilla 1-6, ja 24,0 prosenttia vuosiluokilla 7-9.

Taulukko 4 Soveltuvuuskokeilla valittujen oppilaiden osuus kokonaisoppilasmäärästä sekä muiden kuin kieliperusteisilla soveltuvuuskokeilla valittujen osuus (prosenttia) tilanteessa 20.9.2016, Helsingin ylläpitämät suomenkieliset peruskoulut⁵⁴

	Vuosiluokat 1-6		Vuosiluokat 7-9	
Alue	Kaikki soveltuvuuskokeet	Muut kuin kieliperusteiset	Kaikki soveltuvuuskokeet	Muut kuin kieliperusteiset
Alue 1 itä-kaakko	21,8	10,2	25,7	19,7
Alue 2 koillinen	12,5	8,4	20,2	17,1
Alue 3 länsipohjoinen	17,6	10,7	41,7	37,7
Alue 4 eteläkeskinen	32,8	11,0	41,1	27,6
Yhteensä	21,9	10,2	30,6	24,0
Minimin ja maksimin ero v. 2016 prosenttiyks.	20,3	2,6	21,5	20,6

⁵² Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

⁵³ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

⁵⁴ Opetusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 16.3.2017, Opetusviraston keskitetty oppilastietojärjestelmä 20.9.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Minimin ja maksimin ero v. 2013 prosenttiyks.	21,3	5,1	25,3	23,8
---	------	-----	------	------

Soveltuvuuskoepainotetun opetuksen osuudessa on melko paljon alueellista vaihtelua (taulukko 4). Vuosiluokilla 1-6 muut kuin kieliperusteiset painotukset ovat vielä melko harvinaisia eikä alueiden välillä ole juurikaan eroja. Kun mukaan otetaan myös kielipainotukset, on alaluokillakin suuri ero koillisen alueen ja eteläisen-keskisen alueen välillä. Vuosiluokilla 7-9 erot ovat suuria riippumatta siitä, otetaanko mukaan kaikki soveltuvuuskoepainotukset vai muut kuin kieliperusteiset.

Kaupunginhallituksen linjauksen mukaan eri alueille sijaitseviin kouluihin sijoitetaan painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskokeella. Linjauksen toteutumista on hankala arvioida, koska aiemminkin soveltuvuuskoeluokkia on ollut eri puolilla kaupunkia. Taulukossa 4 on verrattu aluejaon mukaisten alueiden välisiä eroja soveltuvuuskoeluokkapainotetussa opetuksessa olevien oppilaiden osuudessa. Vertailu vuoden 2013 tilanteeseen osoittaa, että alueiden väliset erot ovat kaventuneet. Esimerkiksi vuosiluokilla 7-9 alueiden välinen ero soveltuvuuskoepainotetun opetuksen osuudessa on kaventunut 3,8 prosenttiyksikköä. Ero on toki edelleen suuri. Alueiden tilanne sen suhteen, nähdäänkö painotetun opetuksen tarjoaminen tarpeelliseksi, kuitenkin vaihtelee, kuten edellä on kerrottu.

2.2.3 Lähikoulujen vetovoiman kehitys

Soveltuvuuskoeluokkaverkko on myös osa aktiivista koulutuspolitiikkaa, jolla pyritään estämään segregatiota ja alueiden välisten erojen polarisoitumista. Koulujen painotuksilla on pyritty luomaan vetovoimaisia kouluja myös sellaisille alueille, joissa on vaarana, että alueella asuvat, sosioekonomisesti paremmassa asemassa olevat vanhemmat, pyrkivät löytämään lapselleen koulupaikan oman alueen ulkopuolelta, tai jopa muuttavat alueelta pois halutun lähikoulun alueelle.⁵⁵

Koulujen vetovoimaisuutta seurataan lähikouluprosentin avulla. Lähikouluprosentti kuvaa sitä, kuinka suuri osa alueen oppilaista valitsee lähikoulunsa, eli oman asuinalueensa oppilaaksiottoalueen koulun. Kun verrataan vuosia 2012 ja 2016 (taulukko 3), havaitaan, että keskimäärin lähikouluprosentti on koulun aloittavilla kasvanut 3,2 prosenttiyksikköä ja yläluokat aloittavilla 1,8 prosenttiyksikköä.

⁵⁵ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Taulukko 5 Lähikouluprosentit vuosina 2012 ja 2016 keskimäärin, minimi ja maksimi⁵⁶

Lähikouluprosentti	2012	2016	Muutos
Keskimäärin 1. lk	84,7	87,9	3,2
Keskimäärin 7. lk	76,1	77,9	1,8
Minimi 1. lk	42,9	63,2 (44,6)*	20,3 (1,7)
Minimi 7. lk	46,3	34,8	-11,5
Maksimi 1. lk	100	100	-
Maksimi 7. lk	100	97,5	-2,5

* Lähikouluprosentti 44,6 on alueelta, jolla aluetieto ei ole kovin tarkka, kun koulun yhdistyminen on tapahtunut lukuvuoden alusta.

Tarkasteltaessa pienimmän lähikouluprosentin omaavia kouluja, on parannusta tapahtunut ensimmäisen luokan aloittavien osalta, kun taas yläluokilla aloittavien osalta luku on heikentynyt. Pienimmät lähikouluprosentit omaavat koulut eivät olleet samoja vuonna 2012 ja 2016. Vuosina 2012–2014 yksi koulu omasi toistuvasti heikoimman lähikouluprosentin, mutta ei enää vuosina 2015–2016.

Suurimman lähikouluprosentin omaavien koulujen osalta sekä vuonna 2012 että 2016 on ollut yksi koulu, jonka lähikouluprosentti on ollut 100, vuonna 2012 se oli Suomenlinnan ala-asteen koulu ja vuonna 2016 Kulosaaren ala-asteen koulu. Yläasteiden osalta korkein lähikouluprosentti on hieman laskenut.

Alueittain tarkasteltuna lähikouluprosentin kehityksessä on ollut eroja (taulukko 6). Koillisen alueella 1. luokkalaisten lähikouluprosentti on laskenut vuoteen 2012 verrattuna, muilla alueilla lähikoulujen suosio on kasvanut 3,7–6,6 prosenttiyksikköä. 7. luokkalaisten osalta lähikoulujen suosio on kasvanut 1,2–3,9 prosenttiyksikön verran muualla, mutta itä-kaakossa pysynyt käytännössä ennallaan laskien 0,1 prosenttiyksikköä.

Taulukko 6 Lähikouluprosentti alueittain vuonna 2016 (prosenttia) ja muutos vuoteen 2012 (prosenttiyksikköä)⁵⁷

Alue	1. luokkalaiset		7. luokkalaiset	
	2016 %	Muutos vuodesta 2012, %-yks.	2016 %	Muutos vuodesta 2012, %-yks.
Alue 1 itä-kaakko	91,2	3,7	79,9	-0,1
Alue 2 koillinen	82,7	-4,1	79,6	3,9
Alue 3 länsi-pohjoinen	86,2	6,6	73,8	3,1
Alue 4 etelä-keskinen	90,2	5,5	78,1	1,2
Minimin ja maksimin ero vuonna 2016	8,5		6,1	

⁵⁶ Opetusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 23.1.2017.

⁵⁷ Opetusvirastosta sähköpostitse saadut tiedot 16.3.2017. Opetusviraston keskitetty oppilastietojärjestelmä 20.9. vuosina 2012-2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

(prosenttiyksikköä)		Ero kasvanut 0,6		Ero kaventunut 3,2
---------------------	--	------------------	--	--------------------

Taulukossa 6 esitettyjä vuotta 2016 koskevia lähikouluprosentteja vertaamalla nähdään, että 1. luokalle menevien oppilaiden osalta lähikoulun vetovoima on suurin itä-kaakon ja etelä-keskisen alueella, alhaisin koillisessa. Eroa alueiden välillä on 8,5 prosenttiyksikköä. Luvuissa on vuotuista vaihtelua, mutta verrattuna vuoden 2012 lähtötilanteeseen, on ero hieman kasvanut, kun vuonna 2012 pienimmän ja suurimman lähikouluprosentin omaavien alueiden välinen ero oli 7,9 prosenttiyksikköä.

7. luokan aloittavien osalta lähikoulun vetovoima on suurin itä-kaakon ja koillisen alueilla, ja heikoin länsi-pohjoisen alueella. Eroa alueiden välillä oli vuonna 2016 6,1 prosenttiyksikköä, kun se oli vuonna 2012 9,3 prosenttiyksikköä. Ero on siis kaventunut, mutta luvuissa on vuosittaista vaihtelua.

HELVARY ry toi arviointia varten toimittamassaan vastauksessa esiin, että useat koulupsykologit ja -kuraattorit ovat kertoneet yhdistykselle siitä, että koulujen sisäinen segregaatio on suurempi ongelma kuin koulujen väliset sosiaaliset erot. Painotetun opetuksen luokille hakeutuu suurissa kouluissa motivoituneempia ja kognitiivisesti lahjakkaampia oppilaita. Painotetussa opetuksessa luokat opiskelevat yhtenäisemmin ja pitkäjännitteisemmin ryhmänä, kun samaan aikaan niin sanotuilla tavallisilla luokilla vaihtuvuus sekä oppilaiden että opettajien suhteen on suurempaa. Tätä ilmiötä ei arvioinnissa selvitetty.⁵⁸

2.2.4 Yhteenveto

Luku 2.2. käsitteli kahta osakysymystä. Niistä osakysymys 3. oli: "Onko soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjattu ja arvioitu verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta?" Strategiaohjelman mukaisesti on toimittu, koska soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus on linjattu 6.5.2014, ja siinä on otettu huomioon lähikouluperiaatteen ja soveltuvuuskoelukkaverkon välinen suhde.

Osakysymyksessä 8. asetettu kysymys oli, onko kaupungin eri alueilla sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitettu painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskoelukeella. Sopimuskoulujen osalta soveltuvuuskoeluokkien määrä ei ole muuttunut linjauksen jälkeen. Kaupungin omien koulujen osalta alueiden välinen ero on kaventunut, mutta se on edelleen suuri etenkin vuosiluokilla 7-9.

2.3 Koulujen mahdollisuus erikoistua

2.3.1 Opetussuunnitelmassa tehtävät painotukset

⁵⁸ HELVARY ry:n kirjalliset vastaukset 17.3.2017 tarkastusviraston kyselyyn.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Helsingin yhteisen opetussuunnitelman yhteisen osan kohdassa 1.5 painotukset todetaan, että ”Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto päättää soveltuvuuskoepainotettua ja kaksikielistä opetusta sekä kielikylpyopetusta antavien koulujen verkosta. Koululla voi olla myös sellaista sisäistä painotusta, joka ei ole oppilaaksioton peruste, ja johon ei hakeuduta soveltuvuuskoekokeella.” Tällöin siis oppilaat tulevat koulun oppilaaksiottoalueelta. Kyse voi olla joko siitä, että koulussa yleisesti on jokin painotus tai että oppilas voi ilmoittautua painotettuun luokkaan.

Jokaisessa koulussa voi olla kaksi soveltuvuuskoepainotetun opetuksen luokkaa, joihin oppilaaksiotto perustuu valintakokeeseen. Sen lisäksi koulu voi profiloitua perustamalla painotetun opetuksen luokkia, joihin oppilaat voivat ilmoittautua omalta oppilaaksiottoalueelta. Tällaisia on kuitenkin opetusviraston mukaan vain vähän.⁵⁹ Ryhmien muodostaminen on rehtorin päätettävissä oleva asia, joten sisäisen painotuksen toteuttaminen luokkamutoisesti on rehtorin päätös.⁶⁰ Tavallisemmin koulun sisäisessä painotuksessa on kyse koulun opetussuunnitelmaan yleisesti kirjatusta painotuksesta, josta enemmän seuraavassa.

Strategiaohjelman kirjaus ”Kouluille turvataan riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa” on opetusviraston mukaan linjaus, joka on ollut Helsingissä jo pitkään perinteenä ja strategiaohjelmassa on haluttu turvata käytännön jatkuvuus. Koulujen mahdollisuudet erikoistumiseen turvataan siten, että kouluille jätetään päätösvaltaa opetussuunnitelmatyössä. Koulu voi itse päättää koulun sisäisestä, opetussuunnitelmaan kirjattavasta painotuksesta. Tuntijaon mahdollistamaa valinnaisuutta hyödynnetään sisäisen painotuksen toteuttamisessa.⁶¹

Uudet opetussuunnitelmat tulivat voimaan valtakunnallisesti 1.8.2016. Opetushallitus päätti niistä vuoden 2014 lopulla, joten sen jälkeen käynnistyi kuntakohtainen työ. Helsinki laatii valtakunnalliseen opetussuunnitelmaan perustuvan kaupunkitason opetussuunnitelman, ja koulut puolestaan laativat koulukohtaiset opetussuunnitelmat. Opetusviraston mukaan kaupunkitason opetussuunnitelmassa jätetään koulutasolle Helsingissä enemmän päätösvaltaa kuin monissa muissa kunnissa. Helsinki poikkeaa myös naapurikaupungeistaan Espoosta ja Vantaasta. Helsingissä koulut esimerkiksi laativat itse tuntijaon valtakunnallisen raamin pohjalta.⁶²

⁵⁹ Tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä 19.12.2016 saatu tieto.

⁶⁰ Opetusvirastosta sähköpostitse sadut tiedot 23.1.2017.

⁶¹ Opetusvirastosta sähköpostitse sadut tiedot 23.1.2017.

⁶² Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Kaupunkitason opetussuunnitelman laadinnassa on mukana rehtoreiden edustus niin suomenkielisen kuin ruotsinkielisenkin perusopetuksen puolella. Kaupunkitason opetussuunnitelmassa linjataan sellaiset asiat, jotka koetaan tarpeelliseksi linjata yhteisesti.⁶³

Helsingin kaupungin peruskoulujen opetussuunnitelman yleinen osa koostuu kaikille yhteisistä kuntakohtaisista osuuksista, joita koulut täsmentävät tarvittaessa. Oppiainekohtaiset osuudet laaditaan koulu- tai aluekohtaisesti. Opetuslautakunnan suomenkielinen ja ruotsinkielinen jaosto hyväksyvät koulukohtaiset opetussuunnitelmat.⁶⁴

Helsinki pyrkii tarjoamaan monipuolisen kieliohjelman.⁶⁵ Helmikuussa 2015 opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto täsmensi 6.5.2014 tekemäänsä päätöstä painotetun opetuksen verkosta toteamalla, että kaksikielinen opetus, kielikylpy sekä harvinaiset A-kielet ovat osa kieliohjelmää eivätkä vaikuta painotetun opetuksen enimmäisoppilasmäärään tai koulun painotetun opetuksen enimmäismäärään. Ilman tätä muutosta koulussa olisi ollut mahdollista toteuttaa enimmillään kahta painotusta, mukaan lukien kieliohjelma. Opetusvirasto perusteli muutosta sillä, että näin kieliohjelmää voidaan kehittää monipuolisesti ja ottaen huomioon kasvaneet tarpeet.

2.3.2 Yhteenvedo

Luvussa 2.3.1 on käsitelty strategiaohjelmassa todettua koulujen mahdollisuutta erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa. Opetusvirasto on toiminut tämän toimenpiteen mukaisesti: strategiaohjelman kirjaus vahvistaa jo olemassa olevan käytännön, jota ei ole muutettu. Helsingissä sallitaan koulukohtaisissa opetussuunnitelmissa tehtävä erikoistuminen. Soveltuvuuskoeloukkapainotuksia on luvussa 2.2.1 käsitelty mukaisesti toistaiseksi vähemmän kuin opetuslautakunta sallisi, mistä voidaan päätellä, että mahdollisuuksia erikoistua on ollut riittävästi tarjolla. Lisäksi on tehty se muutos, että kieliohjelmää tarkastellaan erillisenä soveltuvuuskoepainotetusta opetuksesta, jolloin kouluilla on hyvät mahdollisuudet erikoistua myös kielipainotusten avulla. Asetettu osakysymys 4. oli muotoa ”onko kouluille turvattu riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa”. Arvioinnin perusteella näin on toimittu.

2.4 Erityisluokkaverkosto

Kaupunginhallituksen 30.3.2015 (§ 339) hyväksymissä opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteissa on todettu: ”Kaikissa kaupungin suomenkieli-

⁶³ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

⁶⁴ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

⁶⁵ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

sissä peruskouluissa ja niissä sopimuskouluissa, joilla on oma oppilaaksiotto-alue, on erityisluokkia. Jotta ruotsinkielisissä palveluissa toteutuisi joustava opintopolku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen, kootaan ruotsinkieliset erityisluokat osaan ruotsinkielisiä kouluja.”

2.4.1 Suomenkieliset peruskoulut

Kaupungin omat peruskoulut

Linjauksen mukaan kaikissa suomenkielisissä peruskouluissa on erityisluokkia. Tilanteessa 1.8.2016 oli vielä 13 koulua, joissa ei ole erityisluokkia. Niistä kolmessa on kuitenkin valmistavaa opetusta. Muista kymmenestä koulusta yksi on Suomenlinnan ala-asteen koulu, johon erityisluokkaa ei kannata perustaa vähäisen oppilasmäärän ja lauttamatkan vuoksi. Lopuissa yhdeksässä tapauksessa on kyse tilanahtaudesta eli koulu on jo mitoitukseltaan täynnä, jolloin erityisluokkaa ei pystytä perustamaan. Kaikilla alueilla sille ei välttämättä olisi tarvettakaan.⁶⁶ Nämä koulut ovat:

- Kaisaniemen ala-asteen koulu
- Lauttasaaren ala-asteen koulu
- Oulunkylän ala-asteen koulu
- Pakilan ala-asteen koulu
- Pakilan yläasteen koulu
- Paloheinän ala-asteen koulu
- Poikkilaakson ala-asteen koulu
- Tehtaankadun ala-asteen koulu
- Vallilan ala-asteen koulu

Sopimuskoulut

Erityisluokkia tulisi linjauksen mukaan olla sellaisissa sopimuskouluissa, joilla on oma oppilaaksiottoalue. Kristillisen koulun, Elias-koulun ja SYK:n oppilaaksiottoalue on koko Helsinki. Muilla sopimuskouluilla on oppilaaksiottoalue. Näistä 11 koulusta yhdeksässä on erityisluokkia. Lauttasaaren ja Oulunkylän yhteiskouluissa ei ole erityisluokkia, mikä johtuu toisaalta tilanpuutteesta ja toisaalta siitä, että Lauttasaarella ei ole ollut tarvetta erityisluokille.⁶⁷

2.4.2 Ruotsinkieliset peruskoulut

Ruotsinkielisessä perusopetuksessa oli aiemmin vain yksi erityisopetusta tarjoava koulu, Minervaskolan, mutta lukuvuodesta 2016–2017 alkaen erityisluokkia on idässä ja lännessä. Pohjoisen ja idän alueella erityisluokkia on

⁶⁶ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016 ja tarkennukset 26.10.2016.

⁶⁷ Opetusvirastosta sähköpostitse saatu tarkennus 26.10.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Botby grundskolan'ssa ja etelän ja lännen alueella kahdessa koulussa, Miner-
vaskolan ja Grundskolan Norsen.⁶⁸

Pienemmän väestöpohjan johdosta ruotsinkielisiä kouluja on vähemmän kuin
suomenkielisiä, ja tämä heijastuu myös erityisopetuksen verkostoon.⁶⁹ Tilan-
ne on kuitenkin parantunut kaupunginhallituksen linjauksen jälkeen, sillä
aiemmin erityisluokkia oli tarjolla vain yhdessä koulussa, nyt kolmessa kou-
lussa.

2.4.3 Yhteenveto

Erityisluokkaverkon osalta asetettiin osakysymykseksi se, miten kaupungin-
hallituksen linjausta, on alettu toteuttaa, ja mikä on suomenkielisen perusope-
tuksen erityisluokkaverkon kattavuus. Suomenkielistä perusopetusta koskeva
linjaus oli "Kaikissa kaupungin suomenkielissä peruskouluissa ja niissä so-
pimuskouluissa, joilla on oma oppilaaksiottoalue, on erityisluokkia." Luvussa
2.4.1 esitetyn perusteella näyttää siltä, että linjaus toteutuu siinä määrin kuin
sen toteuttaminen on mahdollista. Linjauksen toteuttamista rajoittaa suomen-
kielisessä perusopetuksessa tilanahtaus. Kaikilla alueilla erillisille erityisluokil-
le ei myöskään ole tarvetta.

Ruotsinkielistä perusopetusta koskeva linjaus oli muotoilultaan väljempi: Jotta
ruotsinkielisissä palveluissa toteutuisi joustava opintopolku varhaiskasvatuk-
sesta perusopetukseen, kootaan ruotsinkieliset erityisluokat osaan ruotsinkie-
lisiä kouluja. Linjauksen voidaan katsoa toteutuvan, kun erityisluokkatarjontaa
on laajennettu.

2.5 Yhdistämisprosessien valmistelu: asiakirja-analyysi

2.5.1 Valmisteluprosessit vuosina 2015–2016

Päättyessään opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteista 30.3.2015
(§ 339) kaupunginhallitus linjasi seuraavat palveluverkon kehittämisprosessia
koskevat periaatteet:

- Hallinnollisten yhdistämisten kohdalla opetuslautakunnalle tuodaan
selvitys, jossa käy ilmi yhdistämisen taloudelliset vaikutukset, lapsivai-
kutukset, yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhte-
näisen toimintakulttuurin luominen.
- Asukkaiden ja vanhempien osallisuutta edistetään siten, että luodaan
yhteistyömalli, jonka avulla mahdollistetaan osallisuus palveluverkon
kehittämisessä.

⁶⁸ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.

⁶⁹ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Palveluverkon kehittämisen tavoitteista päättämisen (30.3.2015) jälkeen tehtyjä yhdistämispäätöksiä on ollut kaupunginvaltuustossa yhteensä kahdeksan. Niitä ensimmäinen, eli palveluverkon kehittäminen Suutarilan alueella, oli opetuslautakunnan käsittelyssä 24.2.2015, joten se oli lautakunnassa ennen kuin kaupunginhallituksessa määritellyt selvitykset edellytettiin lautakuntavalmisteluun. Muut seitsemän yhdistämistä olivat taulukossa 7 esitetyn mukaiset.

Taulukko 7 Lukuvuonna 2015–2016 opetuslautakuntaan tuodut yhdistämispäätökset

	Opetus- lautakunnan päättöspvm	Kaupungin- valtuuston päättöspvm
1.8.2016 alkaen toteutuneet yhdistämiset		
Myllypuron ala-asteen koulu ja Myllypuron yläasteen koulu yhdistetään Myllypuron peruskouluksi	25.8.2015	4.11.2015
Perustettavaan Kalasataman peruskouluun yhdistetään Brahenpuiston koulu	27.10.2015	20.1.2016
Kannelmäen peruskoulu ja Pelimannin ala-asteen koulu yhdistetään Kannelmäen peruskouluksi	17.11.2015	20.1.2016
Ylä-Malmin peruskoulu ja Kotinummen ala-asteen koulu yhdistetään Malmin peruskouluksi	17.11.2015	20.1.2016
1.8.2017 alkaen toteutuvat yhdistämiset		
Vesalan ala-asteen ja yläasteen koulut yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi	17.11.2015	17.2.2016
Vuosaaren alueella toimivasta kahdeksasta peruskoulusta muodostetaan neljä yhtenäistä peruskoulua	1.3.2016	13.4.2016
Eteläisen alueen ruotsinkielisen palveluverkon tarkistaminen	10.5.2016	15.6.2016

Taulukossa 7 kuvattujen seitsemän koulujen yhdistämistä koskevan päätöksen valmisteluasiakirjat käytiin läpi. Päähuomio kiinnitettiin opetuslautakunnalle esitettyyn materiaaliin, koska kaupunginhallituksen päättämässä linjauksissa mainitut selvitykset edellytetään tuotavan opetuslautakunnalle. Suomenkielisen perusopetuslinjan valmistelemisessa esityksissä oli samantyyppinen rakenne kaikissa. Aluksi käsiteltiin alueen palveluverkkoa ja sen muutostarpeita ja väestöennustetta. Sen jälkeen esitys rakentui kaupunginhallituksen edellyttämien otsikoiden varaan: ”taloudelliset vaikutukset”, ”lapsivaikutukset”, ”yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen” sekä ”asukkaiden osallistaminen” ja ”johtokuntien ja henkilöstön kuuleminen”. Lisäksi käsiteltiin oman otsikon alla terveydellisiä vaikutuksia ja todettiin myöhemmin päätettävät asiat.

Ruotsinkielisen perusopetuksen linjan valmisteleva esitys oli rakenteeltaan erilainen. Opetuslautakunnalle tuotu päätösehdotus eteläisen alueen ruotsinkielisen palveluverkon tarkistamisesta sisälsi otsikot:

- oppilasmäärä ja oppilaaksiottoalue



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

- tilapaikat varhaiskasvatuksessa
- pedagogiset seuraukset
- henkilökunta
- taloudelliset seuraukset
- tähänastinen prosessi-tiedottaminen ja osallisuus
- lausunnot ja mielipiteet
- yt-menettelyn mukaiset henkilöstön kuulemiset on pidetty seuraavasti
- terveydelliset vaikutukset
- myöhemmin päätettävät asiat.

Erillistä otsikkoa "lapsivaikutukset" ei ollut, mutta niitäkin käsiteltiin. Kohdassa "pedagogiset seuraukset" käsiteltiin samantyyppisiä asioita kuin suomenkielissä puolella kohdassa "yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen". Kohdassa "terveydelliset vaikutukset" mainitaan koulujen yhteisen toimintakulttuurin luominen hyvinvointiin vaikuttavana tekijänä.

Muodollisesti näyttää siis siltä, että kaikissa taulukon 1 yhdistämis päätöksissä on tuotu opetuslautakunnalle selvitys, jossa käy ilmi yhdistämisen taloudelliset vaikutukset, lapsivaikutukset, yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen. Lisäksi kaikissa päätöksissä on käsitelty asukkaiden ja vanhempien osallisuuden toteutumista, ja kerrottu johtokunnan ja henkilöstön kuulemisesta. Kun selvitysten sisältöä analysoidaan tarkemmin, nousee esiin seuraavia huomioita osa-alueittain.

2.5.2 Taloudelliset vaikutukset

Seitsemästä yhdistämisestä kolmessa on arvioitu taloudellisia säästöjä. Niiden suuruus vaihteli Vesalan alueen 135 000 eurosta Kannelmäen alueen 683 000 euroon. Kannelmäessä 600 000 euron säästön arvioitiin syntyvän Pelimannintie 16 rakennuksista luopumisesta, ja yhdistymisen hallinnollinen säästö olisi 83 000 euroa. Vesalassa säästön arvioitiin syntyvän sivukoulu Ruudista luopumisesta. Tosin tämä realisoituisi vasta perusparannuksen jälkeen. Myöhemmin on ilmennyt, että Vesalan ala-asteen huonokuntoinen rakennus kannattaa kokonaan purkaa, ja laajentaa yläasteen rakennusta entisen ala-asteen käyttöön.⁷⁰

Vuosaaren koulujen yhdistämistä koskevista perusteluista todetaan, että taloudelliset säästötoimet eivät ole olleet päätavoitteena. Tehtaanpuiston koulun tiloista luopuminen tuo kuitenkin säästöä vuositasolla noin 650 000 euroa. Hallinnollisissa kustannuksissa ei synny merkittävää säästöä, koska alueen oppilasmäärä ei pienene. Kolme rehtorin virkaa voidaan lakkauttaa, mutta vastaavasti perustetaan kolme virka-apulaisrehtorin virkaa.

⁷⁰ Hankesuunnitelma, tilakeskus 15.10.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Muissa neljässä yhdistämisessä suoria säästöjä ei arvioitu, mutta todettiin välillisiä säästöjä voivan syntyä "mahdollisesti tilojen ja henkilöstön joustavasta käytöstä" (Ylä-Malmi), siitä, että "opetusryhmiä voidaan suunnitella tarkoituksemukaisesti" (ruotsinkielinen eteläinen alue) ja "taksikustannuksista säästetään jonkin verran" (Brahenpuiston yhdistäminen Kalasataman peruskouluun) Myllypuron osalta todettiin: "Välillisesti voidaan arvioida, että koulujen yhdistyminen tuottaa koulutuspalvelujen tuottamisessa tehokkuutta niin toiminnassa kuin tilojen käytössä, kun kahden koulun sijaan palveluita tuottaa alueen asukkaille yksi peruskoulu ja yhden peruskoulun henkilöstö."

Säästöjen syntyminen on riippuvaista siitä, onko alueen kouluissa ollut väljyyttä ja onko oppilasmäärä alueella kasvava vai ei. Suurimmat säästöt opetustoimelle syntyvät, jos tiloista pystytään luopumaan. Koulujen yhdistäminen voi merkitä myös tulevaisuudessa ennakoitavissa olevien tilakustannusten kasvun välttämistä. Ruotsinkielisellä puolella pystyttiin koulujen yhdistämisellä vapauttamaan tilaa varhaiskasvatuksen käyttöön.

2.5.3 Lapsivaikutukset

Lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty perusteellisesti. Useimmiten opetusvirasto on arvioinut lapsivaikutusten olevan samat alueesta ja koulusta riippumatta, eli yhtenäisen peruskoulun mukanaan tuomat hyödyt ja suuremman koulukoon mukanaan tuomat hyödyt. Vesalassa ja Ylä-Malmilla lapsivaikutuksia kuvaava teksti on identtinen, Vuosaaressakin lähes sama teksti. Myllypuron ja Kannelmäen alueiden kouluverkkotarkastelussa lapsivaikutusten yleinen osa on sama kuin muillakin, mutta sitä on täydennetty aluekohtaisella "meidän koulu" -ajatuksella. Myllypurossa arvioidaan, että yksi koulu tukee ja vahvistaa alueen asukkaiden alueellista identiteettiä. Kannelmäessä arvioidaan tämän lisäksi, että koulujen yhdistäminen tasaa maahanmuuttajataustaisten lasten määrää kouluyksikön sisällä. Myllypuron yhdistämisen perusteissa todetaan myös, että yksi koulu mahdollistaa alueen eri toimijoiden verkoston (3. sektori ja muut hallintokunnat) tukea lapsen kehitystä, koska toiminta voi suunnitella pitkäjänteisesti yhden alueen koulun kanssa. Vuosaaren ja Kannelmäen alueella tämä on todettu lyhyemmin, eli yhtenäinen tai yksi koulu mahdollistaa alueen pitkäjänteisen verkostoyhteistyön lapsen kehityksen tukena.

Kalasataman peruskoulun perustaminen ja Brahenpuiston koulun yhdistäminen poikkesi muista yhdistämisistä siten, että toinen kouluista oli uusi, ja toinen oli erityiskoulu. Lapsivaikutukseksi arvioitiin oppilaiden parempi integroituminen yleisopetuksen luokkiin. Opetusvirasto katsoi, että Kalasataman peruskoulussa erityisen tuen oppilailla on mahdollisuus opiskella joustavasti erilaisissa ryhmissä ja toimia luontevasti omien edellytystensä mukaan osana kouluyhteisöä, mikä mahdollistaa oppilaille nykyistä monipuolisemmat ystä-



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

vyysuhteet. Brahenpuiston oppilaskunta piti muuttoa Kalasataman koulun tiloihin sinänsä hyvänä asiana, mutta esitti huolensa muun muassa mahdollisesta koulukiusaamisesta uudessa isommassa koulussa. Oppilaskunta toivoi panostuksia erityisesti tähän.⁷¹

Ruotsinkielisen perusopetuksen puolella valmistellussa yhdistämisessä nostettiin esiin yhtenäisen peruskoulun ja suuremman koulukoon hyötyjen lisäksi se, että eri-ikäiset sisarukset voivat käydä samaa peruskoulua ja että kodin ja koulun yhteistyö helpottuu, kun toimitaan yhden koulun kanssa: Toimintatavat, teemapäivät, lomat, vanhempainillat ja juhlat ovat yhtenäiset, ja ajallisesti koordinoit, mikä parantaa opetusviraston arvion mukaan palvelujen laatua.

Yksi selitys sille, että lapsivaikutuksia ei tässä vaiheessa prosessia ole tarkemmin arvoitu, on se, että luokkien muodostaminen ja sijoittaminen kuuluu yhdistyneen koulun rehtorille. Yhdistämisspäätyöstä valmistellessa opetusvirastolla ei siis vielä ole kovin tarkkaa kuvaa siitä, mitä vaikutuksia päätöksellä tulee oppilaiden kannalta olemaan.⁷²

2.5.4 Yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen

Seitsemästä tarkastellusta yhdistämisestä kuudessa oli kyse ala- ja yläluokkien koulujen yhdistämisestä yhtenäiseksi peruskouluksi. Kalasataman uuden peruskoulun ja Brahenpuiston erityiskoulun yhdistämisessä oli kyse kahden kaikki luokka-asteet kattavan koulun yhdistämisestä.

Viidessä suomenkielisen perusopetuslinjan valmistelemassa yhdistämisessä esittelijän perusteluissa on otsikko "yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen". Tämän otsikon alla käsitellään lähinnä koulujen yhdistymisen liittyviä käytännön asioita. Varsinaisesti yhtenäisen peruskoulun mahdollistamista käsitellään yleensä kohdassa "lapsivaikutukset", jossa siis kuvataan niitä hyötyjä, joita yleisesti ottaen ajatellaan oppilaille syntyvän yhtenäisestä peruskoulusta. Lisäksi esittelijän perustelut alkavat sen toteamisella, että lähtökohtana on kaupunginhallituksen koulutuspoliittinen linjaus siitä, että kaupungin järjestämä suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin peruskouluihin. Tässä kohtaa myös todetaan neljässä tapauksessa viidestä joko, että "yhtenäinen peruskoulu mahdollistaa oppilaille yhtenäisen koulupolun ja yhtenäisen koulukulttuurin" (Kannelmäki, Ylä-Malmi, Vesala) tai "yhtenäinen peruskoulu mahdollistaa oppilaille yhtenäisen koulupolun ilman nivelvaiheita" (Vuosaari).

⁷¹ Brahenpuiston koulun lausunto 22.9.2015, liite Oppilaskunnan hallitus 17.9.2015.

⁷² Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto 21.6.2016 § 63, esittelijän perusteluissa on kuvattu tätä problematiikkaa: vanhemmat ovat toivoneet, että käytännön opetusjärjestelyistä pitäisi pystyä kertomaan aiemmin.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Myllypuron koulujen yhdistämistä koskeva opetuslautakunnan päätös on elokuulta 2015, eli se on ensimmäinen kaupunginhallituksen linjauksen jälkeen valmisteltu yhdistäminen. Se on tehty hieman erilaisella rakenteella siten, että yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen todetaan kyseisen otsikon alla. Yhtenäisen peruskoulun hyötyjä käsitellään samaan tapaan kuin muissakin asiakirjoissa otsikon lapsivaikutukset alla. Muista valmisteluasiakirjoista poiketen Myllypuron päätöksen esittelijän perusteluissa todettiin se, että tavoitteena ovat vähintään kaksisarjaiset peruskoulut, joissa on kaikki vuosiluokat. Tämän vuoksi Myllypuron päätöksen osalta esittelijän perusteluissa todetaan, että hallinnollinen yhdistäminen täyttäisi kaksisarjaisuuden tavoitteen. Muiden koulujen osalta tätä ei todeta, mutta koulujen oppilasmäärien perusteella kaikissa yhdistämisissä, Kalasatamassa tosin vasta myöhemmässä vaiheessa, tämä kriteeri täyttyy. Myllypuron päätöksen esittelijän perusteluissa todettu kaksisarjaisuuden vähimmäisraja on noin 540 oppilasta.

Ruotsinkielisen perusopetuksen puolelta tarkastelussa ollut koulujen yhdistämispäätös käsitteli myös päiväkotiverkkoa, eli kattoi sekä varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen. Tämän vuoksi otsikon ”pedagogiset seuraukset” alla käsiteltiin yhtenäisen perusopetuksen lisäksi jatkumoa varhaiskasvatuksesta ja siihen liittyvästä esiopetuksesta perusopetukseen. Ruotsinkielisellä puolella pyritään siihen, että lapsella olisi mahdollisuus jo esiopetusvuonna tutustua koulun arkipäivään ja työskennellä samoissa ryhmissä erikäisten kanssa.

2.5.5 Koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen

Kuten edellä on todettu, viidessä suomenkielisen perusopetuslinjan valmistelussa yhdistämisessä esittelijän perusteluissa on otsikko ”yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen”. Myllypuron koulujen yhdistämistä koskevissa esittelijän perusteluissa on tarkemmin kuvattu tilannetta nimenomaan Myllypurossa. Muissa, myöhemmin laadituissa, esittelijän perusteluissa tämä kohta sisältää kaikille samansisällöisen tekstin yhdistymisen prosessista, joka tiivistettynä koostuu näistä vaiheista: koulujen yhdistämistä johtaa tehtävään nimetty rehtori, perustetaan muutosjohtoryhmä ja koulun johdolle osoitetaan konsultti muutoksen toteuttamisen tueksi. Yhtenäisen toimintakulttuurin luominen liittyy näihin toimenpiteisiin. Lisäksi todetaan, että ”Koulun johto, henkilöstö ja oppilaat luovat yhdessä huoltajien kanssa toimintakulttuurin uuteen kouluun”.

Kuudessa seitsemästä opetuslautakunnan yhdistämispäätöksen esittelijän perusteluasiakirjasta otsikon ”terveydelliset vaikutukset” tekstin aloitti lause: ”Koulujen yhdistämisessä kiinnitetään huomiota yhteisen toimintakulttuurin luomiseen, jolla on vaikutusta sekä oppilaiden ja opettajien hyvinvointiin”.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Esittelijän perusteluista välittyy siis kuva, että yhteisen toimintakulttuurin luomiseen kiinnitetään huomiota, ja opetusvirasto tukee koulujen yhdistymistä tietyllä prosessilla. Tämän perusteellisempaa selvitystä yhtenäisen toimintakulttuurin luomisesta ei opetuslautakunnalle ole tuotu.

Kalasataman uuden peruskoulun ja Brahenpuiston erityiskoulun yhdistämistä koskevan opetuslautakunnan päätöksen esittelijän perusteluissa yhtenäisen toimintakulttuurin luomista on käsitelty lyhyesti, mutta tapauskohtaisesti huomioiden se, että uutena aloittava, vuosittain kasvava koulu kasvaa vähitellen, mikä mahdollistaa koulun toimintakulttuurin luomisen koulun kasvun myötä. Sitä ei kuitenkaan käsitellä, miten uuden Kalasataman koulun ja Brahenpuiston koulun yhtenäisen toimintakulttuurin luominen tapahtuu. Sitä selittää se, että päätös oli opetuslautakunnassa lokakuussa 2015, kun Kalasataman koulu aloitti toimintansa vasta 1.8.2016. Valtuuston päätöksen esittelijän perusteluissa 20.1.2016 on mainittu Brahenpuiston henkilöstön ja oppilaiden osallistuminen toimintakulttuurin luomiseen ja toiminnan suunnitteluun.

2.5.6 Kuuleminen ja osallisuus

Osallisuus ja osallistuminen ovat yksi Helsingin kaupungin seitsemästä arvosta. Kaupungin strategiaohjelman viidestä osa-alueesta yksi on ”Demokratia ja osallisuus vahvistuvat”. Tavoitteena on, että Helsinki on avoin ja osallistava. Osallisuudella tarkoitetaan strategiassa esimerkiksi sitä, että kaupunkilaisille tarjotaan uusia sähköisiä ja vuorovaikutuksellisia osallisuuden menetelmiä. Kaupunki on ottanut strategiakaudella pilottikäyttöön Kerro kantasi -palvelun, joka on myös opetusviraston käytössä. Verkkopalvelussa kuntalaiset voivat kertoa mielipiteensä ja tulla kuulluksi erityyppisistä valmisteluun tulevista tai valmistelussa jo olevista asioista. Mielipiteet ovat muiden nähtävinä ja kommentoitavina, ja niistä tuotetaan raportit ja yhteenvedot valmistelijoiden ja päättäjien käyttöön.⁷³

Opetusviraston palveluverkkoprosesseissa Kerro kantasi -palveluun on seitsemässä tarkastellussa tapauksessa jätetty 3-252 kommenttia. Eniten kommentteja keräsi ruotsinkielisen eteläisen alueen palveluverkkotarkastelu. Toiseksi eniten, 195 kommenttia esitettiin Vuosaaren alueen koulujen yhdistämisestä. Kannelmäen alueelta kommentteja tuli 51 ja muista selvästi vähemmän. Ensimmäisen, Myllypuron alueen tarkastelun aikana verkkopalvelu ei nähtävästi vielä tavoittanut kohdeyleisöä, koska kommentteja oli vain kolme. Senkin jälkeen kommentteja on tullut joissakin tapauksissa vähän, Ylä-Malmilla seitsemän, Brahenpuiston ja Kalasataman yhdistämisestä 13 ja Vesalan alueeseen liittyen 15.

⁷³ <https://kerrokantasi.hel.fi/info> luettu 17.2.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Arvioinnin yhteydessä tarkastelluissa palveluverkkoprosesseissa Kerro kantasi -palvelun kautta tulleet vastaukset on lisätty päätösehdotusten liitteiksi. Päätösehdotuksissa ei ole kuitenkaan referoitu vastausten sisältöä eikä otettu kantaa siihen, ovatko asukkaiden kommentit joiltakin osin vaikuttaneet päätösesityksen sisältöön. Niistä neljästä palveluverkkoprosessista, joissa oli tiedossa Kerro kantasi -palvelun avoinnaoloajan päättymispäivä, voitiin laskea, että yhdessä tapauksessa opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston päätösehdotus koulujen yhdistämisestä oli tehty 14 päivää sen jälkeen, kun kuuleminen Kerro kantasi -palvelussa päättyi. Muissa tapauksissa väliin jäävä aika oli 20, 22 tai 24 päivää. Lisäksi, kun opetuslautakunnan jaoston esityslista laaditaan kuusi päivää aiemmin kuin kokous pidetään, tosiasiallisesti väliin on jäänyt 8-18 päivää. Näyttää siis siltä, että opetusvirasto pyrkii saamaan koulujen yhdistämispäätökset nopeassa tahdissa eteenpäin. Suomenkielisen jaoston käsittelyn jälkeen yhdistämisehdotuksesta päättää opetuslautakunta ja kaupunginhallitus ennen kuin kaupunginvaltuusto voi tehdä yhdistämispäätöksen.

Asukastilaisuudet on pidetty yleensä opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston yhdistämisehdotusta edeltävänä kuukautena. Henkilökuntaa on yleensä kuultu useammassa vaiheessa, ensin on tiedotettu palveluverkkotarkastelun käynnistämistä, sitten pidetty tiedotustilaisuus ja varsinainen kuulemistilaisuus.

Koulujen johtokunnille on jätetty joissakin tapauksissa vain seitsemän tai kahdeksan päivää aikaa antaa lausuntonsa opetusviraston yhdistämisesitykseen. Neljässä tapauksessa, joissa päivämäärät olivat tiedossa, kolmessa aikaa oli 7-8 päivää, yhdessä 20 päivää. Siitä, kun opetusvirasto on saanut johtokunnan lausunnon, on mennyt tyypillisesti 21–22 päivää siihen, kun opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto on päättänyt esittää koulujen yhdistymistä. Kuudesta tapauksesta kahdessa aikaa kului vain 14–15 päivää. Sikäli ajan vähyys ei ole ollut ongelma, että johtokunnat ovat miltei poikkeuksetta puoltaneet opetusviraston esityksiä. Ruotsinkielisen perusopetuksen puolella tehdyssä yhdistämisessä johtokunnat ottivat kantaa erilaisiin vaihtoehtoihin, joten siinä ei vastaavalla tavalla voitu määritellä lausuntoja puoltaviksi tai kieltäviksi. Vuosaaren koulujen johtokunnista vain Vuosaaren ala-asteen johtokunnalla oli oma, opetusviraston esityksestä poikkeava esitys.

Kaupunginhallituksen päättämistä opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteista yksi liittyy osallisuuteen: "Asukkaiden ja vanhempien osallisuutta edistetään siten, että luodaan yhteistyömalli, jonka avulla mahdollistetaan osallisuus palveluverkon kehittämisessä." Tarkastelluista seitsemästä tapauksesta Vuosaari oli tuorein suomenkielisen perusopetuksen yhdistämispäätöksistä ja siinä kokeiltiin uudenlaista osallisuuden mallia. Tärkein ero verrattuna aiempiin palveluverkkoprosesseihin oli se, että opetusvirastolla ei ollut Vuosaarissa valmista ehdotusta, vaan prosessi käynnistyi keskustelevasti. Aluksi



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

opetusviraston edustajat käynnistivät keskustelut Vuosaaren alueen koulujen kanssa siitä, miten palveluverkon kehittämistä tehtäisiin. Samalla ideoitiin, millä menetelmällä aktiivisempi ja parempi osallistaminen onnistuu. Käynnistämistilaisuus pidettiin Vuotalolla, jossa oli mukana 90 henkilöä. Kutsuttuna olivat koulujen rehtorit ja johtokunnat sekä koulujen henkilöstöä. Mukana oli myös opetuslautakunnan jäseniä. Tilaisuudessa syntyi 17 erilaista ehdotusta, joista äänestettiin siten, että saatiin viisi ehdotusta. Koulujen annettiin työstää ehdotuksia, ja sen perusteella valittiin neljä vaihtoehtoa asukastilaisuudessa keskusteltavaksi. Opetusviraston edustajat ja alueen rehtorit olivat yhden viikon ajan Vuotalolla kertomassa vaihtoehtoista.

Vuosaaren koulujen yhdistämistä on voinut kommentoida Kerro kantasi -palvelussa kolmeen eri otteeseen, ensin neljästä vaihtoehdosta (117 kommenttia), sitten kahdesta vaihtoehdosta (68 kommenttia) ja lopuksi vielä yhdestä ehdotuksesta (10 kommenttia).

Vuosaarta voidaan pitää osallisuusprosessin osalta mallialueena, mutta se on siinä mielessä poikkeuksellinen tapaus, että kyse oli laajasta alueesta, jolla oli lähtötilanteessa neljä ala-asteen koulua, yksi yläasteen koulua ja kolme yhteistä peruskoulua. Opetusviraston mukaan avoin idearihi sopii tilanteeseen, jossa on paljon vaihtoehtoja.

Luvussa 2.6.1 kuvataan, miten palveluverkon kehittämisprosessi Vuosaares-
sa koettiin.

2.5.7 Yhteenveto

Lukua 2.5 ohjaavana osakysymyksenä oli, onko hallinnollisten yhdistämisten osalta arvioitu yhdistämisen taloudellisia vaikutuksia ja lapsivaikutuksia sekä tuotu opetuslautakunnalle selvitys yhtenäisen peruskoulun mahdollistamisesta ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luomisesta. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että muodollisesti näin on toimittu. Sisällöllisesti selvityksissä on parantamisen varaa erityisesti lapsivaikutusten arvioinnin osalta.

Seitsemästä yhdistämispäätöksestä kuusi oli suomenkielisen perusopetuslinjan valmistelemia. Niissä toistuivat samat lapsivaikutukset koulusta riippumatta. Lapsivaikutusten tarkempi koulukohtainen arviointi jäi puuttumaan.

Lapsivaikutusten arviointi perustui useimmiten samoihin, koulusta riippumattomiin yhtenäisen peruskoulun hyötyihin. Yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen -kohta tuli siten katetuksi esittelijän perusteluissa samassa yhteydessä kuin lapsivaikutukset. Yhtenäisen toimintakulttuurin luomiseen todettiin kiinnitettävän huomiota. Lisäksi esiteltiin toimintatapa, jolla koulujen yhdistämisprosessia tuetaan. Taloudelliset säästöt eivät olleet merkittävässä roolissa yhdistämispäätöksissä eikä niitä siten ole kovin perusteellisesti kuvattukaan.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

2.6 Kokemuksia valmisteluprosesseista

Edellä tarkasteltujen asiakirja-analyysiin perustuvien case-tarkastelujen lisäksi arviointiin valittiin kolme case-tapausta, joiden osalta valmisteluprosessista kysyttiin sekä koulujen rehtoreilta, johtokunnilta että vanhempainyhdistyksiltä.

Kutakin valmisteluprosessia tarkastellaan oman otsikkonsa alla. Luvussa 1.4 kuvatus mukaisesti case-tapaukset ovat Vuosaari, Herttoniemi ja Meilahti-Pikku Huopalahti. Vuosaaresta käytettävissä olivat rehtoreiden vastaukset. Herttoniemestä, Meilahdesta ja Pikku Huopalahdesta käytettävissä olivat sekä rehtoreiden, johtokuntien että vanhempainyhdistysten vastaukset.

2.6.1 Vuosaari

Vuosaaren alueen palveluverkkotarkastelu toteutettiin vuonna 2015. Sen perusteella valtuusto päätti 13.4.2016 kolmesta yhdistämisestä:

- Heteniityn ala-asteen koulu ja Vuosaaren peruskoulu yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi
- Vuosaaren ala-asteen koulu, Mustakiven ala-asteen koulu ja Tehtaanpuiston yläasteen koulu yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi
- Kallahden peruskoulu ja Meri-Rastilan ala-asteen koulu yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi.

Edellä on kuvattu sitä, miten opetusvirasto on toteuttanut Vuosaaren alueen palveluverkkotarkastelua. Asianosaisten näkemysten esiin saamiseksi Vuosaaren alueen yhdistyvien koulujen rehtoreille tehtiin sähköinen kysely koulujen yhdistämisen valmistelusta. Kysely lähetettiin seitsemälle rehtorille, joista kuusi vastasi (vastausprosentti 86). Rehtoreita pyydettiin välittämään kysely myös vanhempainyhdistyksille. Niiltä ei saatu vastauksia, mikä vaikuttaa tulosten tulkintaan suhteessa Herttoniemen ja Meilahden – Pikku Huopalahden tuloksiin, joista vanhempainyhdistyksen vastaukset saatiin.

Vuosaaren yhdistymisistä kaksi on luonteeltaan sellaisia, että ala-aste yhdistyy yhtenäiseen peruskouluun. Kolmannessa yhdistymisessä puolestaan kaksi ala-astetta ja yläaste muodostavat yhtenäisen peruskoulun. Seuraavassa esiteltävät rehtoreiden vastaukset saattavat vaikuttaa ristiriitaisilta, mikä johtuu tästä lähtökohtien erilaisuudesta. Erään Vuosaaren alueen koulun rehtori totesikin vastauksessaan, että koulujen yhdistämisprosessit ovat vaativuudeltaan erilaisia: lähtökohta koulujen yhdistämiselle on erilainen, jos yhdistyvä koulu omaa jo yhtenäisen peruskoulun rakenteet, kuin että yhdelläkään yhdistyvällä koululla ei ole näitä rakenteita. Hänen mukaansa resurssien (aika, tuki, eurot) jaossa tätä ei oltu juurikaan huomioitu.



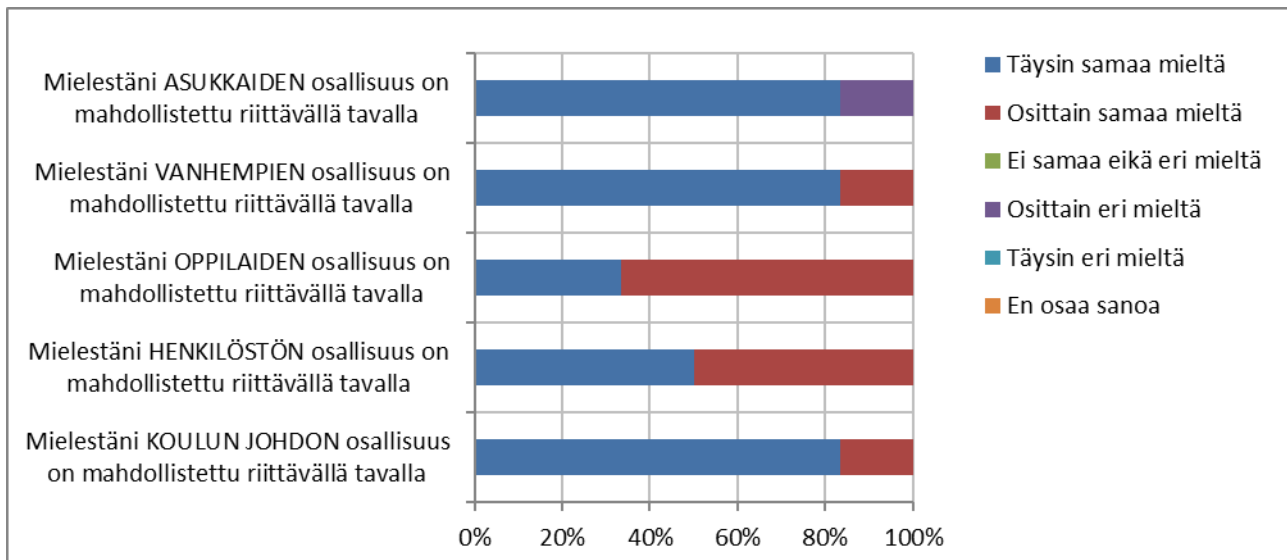
Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Osallisuuden toteutuminen

Rehtoreilta kysyttiin, onko eri tahojen (asukkaiden, vanhempien, oppilaiden, henkilöstön ja koulun johdon) osallisuus koulujen yhdistymistä koskevassa valmisteluvaiheessa mahdollistettu riittävällä tavalla. Yli 80 prosenttia rehtoreista oli täysin samaa mieltä asukkaiden, vanhempien ja koulun johdon osallisuuden mahdollisuuden riittävydestä (kuvio 2). Henkilöstön ja oppilaiden osallisuuden riittävydestä rehtorit eivät olleet yhtä vakuuttuneita, monet rehtorit olivat asiasta vain osittain samaa mieltä. Avovastauksissa tuli esille, että osallisuusprosessin ohjeet ja säännöt eivät aina olleet yksiselitteisiä ja niitä muutettiin kesken kaiken. Esimerkiksi, kun opettajakunnat tekivät ehdotuksia, osa kouluista ei noudattanut annettuja ohjeita, ja rehtorin kokemuksen mukaan äänensä saivat paremmin kuuluviin ne, jotka eivät noudattaneet ohjeita. Hänen mukaan tarvittaisiin selkeämmät ja yhdenmukaisemmat säännöt siihen, miten henkilöstö ideoi ja käsittelee ehdotuksia. Oppilaiden osallisuudesta eräs rehtori totesi, että se olisi toteutunut paremmin, jos oppilaskuntatoimintaa olisi tuettu paremmin.

Vastauksena edellä esitettyyn kritiikkiin opetusvirasto totesi, että ohjeistus koulun tason toiminnalle oli kaikille rehtoreille sama, mutta osa rehtoreista toimi kuitenkin toisin. Opetusvirasto totesi, että tähän pitää jatkossa kiinnittää enemmän huomiota johtamisen kautta. Oppilaiden osallisuuden osalta opetusvirasto ei ollut antanut ohjeita, vaan oppilaiden osallistamisen tavat jätettiin koulujen itsensä päätettäväksi.⁷⁴



Kuvio 2 Osallisuuden toteutuminen Vuosaarella kuuden rehtorin näkemyksen mukaan

⁷⁴ Kommentit muistiolounnokseen 5.3.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Rehtoreilta kysyttiin myös, ottiko opetusvirasto eriäviä näkemyksiä huomioon ja perusteltiinko näkemyksien huomioon ottamista tai jättämistä jotenkin. Eräs vastaaja oli sitä mieltä, että eriäviä näkemyksiä oli niin paljon, että olisi ollut hankalaakin perustella kaikkea. Kolmen koulun rehtorin mielestä kuuleminen ja eriävien näkemyksien huomioon ottaminen olisi voinut toteuttaa paremmin. Toiset kolme rehtoria eivät tuoneet avoimissa vastauksissa esille kritiikkiä. Eräs rehtori toi esiin tilanteen, jossa opetusvirasto oli tehnyt esityksen, vaikka kuuleminen Kerro kantasi -palvelussa oli vielä kesken. Tämä rehtori totesikin, että tällaiset menettelytavat saivat osan ihmisistä uskomaan, että kuuleminen on vain muodollisuus. Opetusviraston mukaan prosessin välivaiheissa aika-
taulu oli paikoitellen tiukka, kun valmisteltiin erilaisia versioita luonnoksiksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö Kerro kantasi -palveluun jätettyjä kommentteja olisi huomioitu, vaan opetusvirasto seurasi niitä vastauksen mukaan reaaliaikaisesti.⁷⁵

Rehtoreilta kysyttiin myös, oliko eri tahojen näkemyksillä (palautteilla) vaikutusta opetusviraston esityksiin. Joidenkin rehtoreiden mielestä kuulemistilaisuuksilla on ollut vaikutusta esityksiin. Huoltajien aktiivisuus ja kovaääninen vastustus otettiin huomioon. Avovastauksissa tuotiin esiin kuitenkin myös se seikka, että oppilaaksiottoalueista päätettäessä huoltajien kova vastustus eräällä alueella johti segregaaation ehkäisyn näkökulmasta epäoptimaaliseen oppilaaksiottoalueiden rajanvetoon. Erään rehtorin mielestä opetusvirasto ”jyräsi”, mutta tätä avovastusta ei perusteltu tarkemmin.

Yhden koulun rehtori koki, että kyseinen koulu joutui kokemaan koulujen yhdistämisvalmistelun vuoksi kohtuuttoman määrän kouluyhteisön kannalta ikäviä päätöksiä. Opettajien, huoltajien ja johtokunnan toive ei toteutunut yhdistymis- ja painotusasiassa. Lisäksi koulun soveltuvuuskoeluokkatoiminta siirrettiin toiseen kouluun. Myös koulun rehtori siirrettiin johtamaan toista koulua. Rehtori totesi ymmärtävänsä, että kouluverkkoasiaa pohditaan ja tuleekin pohtia kokonaisuutena eikä yhden kouluyhteisön kannalta, mutta tässä tapauksessa yhteen kouluyhteisöön on kohdistunut kohtuuton määrä ikäviä päätöksiä.

Viestintä

Rehtoreilta kysyttiin, viestikö opetusvirasto koululle riittävän varhaisessa vaiheessa kouluverkkomuutoksen suunnittelun käynnistymisestä. Enemmistö vastasi myöntävästi, mutta erään koulun osalta kritisoitiin sitä, että alkutilaisuuteen ei kutsuttu koko henkilökuntaa mukaan. Lisäksi kritisoitiin liian nopeaa aikataulua.

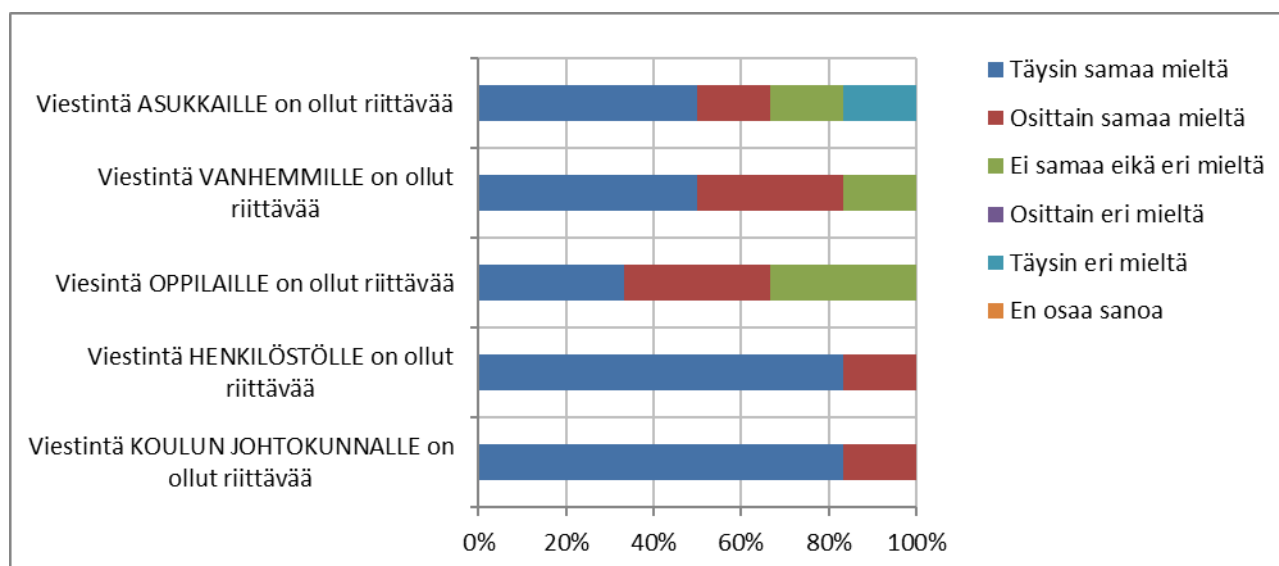
⁷⁵ Kommentit muistioloonnokseen 5.3.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Rehtoreilta kysyttiin, miten eri tahot ovat kokeneet viestinnän ja onko viestintä ollut riittävää (kuvio 3). Viestintä asukkaille ei kaikkien vastaajien mielestä ole ollut riittävää. Viestintä asukkaille keräsiikin eniten hajontaa. Viestintä henkilöstölle ja koulun johtokunnalle koettiin riittäväksi (yli 80 prosenttia vastaajista) tai osittain riittäväksi (alle 20 prosenttia vastaajista). Viestintä vanhemmille ja oppilaille oli useimpien mielestä joko osittain riittävää tai riittävää. Avovastauksissa tuotiin kuitenkin esiin huoli siitä, maahanmuuttajataustaiset asukkaat ja vanhemmat eivät ole aktiivisesti osallistuneet asukastilaisuuksiin. Eräs rehtori totesi, että alueen runsas maahanmuuttajamäärä ja osittain heikko sosioekonominen tausta vaikuttavat siihen, että viestit eivät ole saavuttaneet kaikkia ryhmiä. Opetusvirasto totesi kysyttäessä maahanmuuttajille viestinnästä, että muunkielisiä varten asukastilaisuuksiin otettiin tulkkeja muun muassa somalin, arabian ja venäjän kieliin.⁷⁶



Kuvio 3 Viestinnän riittävyys Vuosaarella kuuden rehtorin näkemyksen mukaan

Eräs rehtoreista totesi viestintään liittyen, että esimerkiksi Vuosaari-lehdessä ollut ilmoitus ei riittänyt tavoittamaan muita alueen asukkaita. Lasten huoltajille tieto kulkee Wilman kautta, mutta muille Vuosaarelaisille tiedonkulku ei ollut riittävää. Opetusviraston mukaan huoltajille viestittiin Wilman kautta, muille asukkaille Vuosaari-lehden ja Kerro kantasi -palvelun kautta ja lisäksi kaikki tiedotteet jaettiin päiväkotilasten huoltajille alueen päiväkotien kautta. Lisäksi asukkaita tavoitettiin Vuotalolla, kun opetusviraston edustaja päivysti siellä asiaa esittelemässä.⁷⁷

Yhdistämisen vaikutusten selvittäminen

⁷⁶ Sähköpostitse saatu vastaus 5.3.2017.

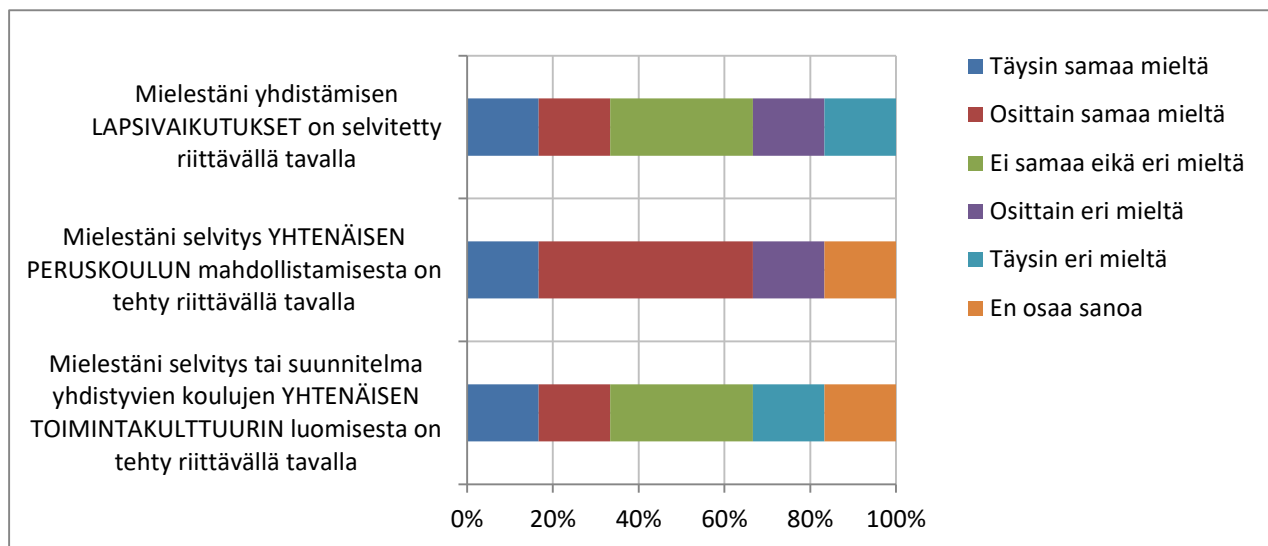
⁷⁷ Opetusviraston kommentit muistiolounnokseen 5.3.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Rehtoreita pyydettiin ottamaan kantaa, onko yhdistämisen lapsivaikutukset selvitetty riittävällä tavalla ja onko selvitys yhtenäisen peruskoulun mahdollistamisesta ja selvitys yhdistyvien koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luomisesta tehty riittävällä tavalla.⁷⁸ Rehtoreiden vastauksissa hajonta oli suuri (kuvio 4). Positiivisimman vastauksen rehtorit antoivat yhtenäisen peruskoulun mahdollistamisen selvittämisestä riittävällä tavalla. Lapsivaikutusten arvioinnin riittävyys koettiin heikoimmaksi.



Kuvio 4 Lapsivaikutusten, yhtenäisen peruskoulun ja toimintakulttuurin selvityksen riittävyys Vuosaaren kuuden rehtorin näkemyksen mukaan

Kouluverkkoprosessin kehittämisen kokonaisarvosana

Arviointia varten toteutetussa sähköisessä kyselyssä Vuosaaren alueen yhdistyvien koulujen rehtoreita pyydettiin antamaan opetusvirastolle kouluarvosana koulujen yhdistymisen valmistelusta, päättyen kaupunginvaltuuston päätökseen 13.4.2016. Kouluarvosana vaihteli välillä 7-10. Keskiarvo oli 8,5.

Rehtoreilta kysyttiin myös, minkä kouluarvosanan antaisitte opetusvirastolle oppilaaksiottoaluemuutoksen valmistelusta. Kouluarvosana vaihteli välillä 8-10. Keskiarvo oli 9,2.

Opittavaa

Osa rehtoreista koki yhdistämisprosessin hyvin myönteisesti, osa koki prosessissa enemmän ongelmia. Kriittikinä tuotiin esiin kiireen tuntu, prosessin oh-

⁷⁸ Rehtoreilta kysyttiin myös taloudellisten vaikutusten selvittämisestä, mutta koska Vuosaaren koulujen yhdistämis päätöksen mukaan taloudelliset säästötoimet eivät ole olleet päätavoitteena, ei voida edellyttää, että niitä olisi tullut selvittää perusteellisesti.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

jeiden ja sääntöjen muuttuminen ja se, että joillekin syntyi käsitys kuulemisen muodollisuudesta, kun opetusvirasto teki esityksen, vaikka kuuleminen oli vielä kesken. Yhtenä kehittämisehdotuksena tuli esiin, että tarvittaisiin selkeämmät ja yhdenmukaisemmat säännöt siihen, miten henkilöstö ideoi ja käsittelee ehdotuksia.

Henkilöstön, oppilaiden ja asukkaiden osallisuuden koettiin toteutuvan huominnon kuin vanhempien ja koulun johdon. Henkilöstön osallisuuteen vaikutti se, että kaikki koulut eivät noudattaneet annettuja ohjeita. Oppilaiden osalta kehittämisehdotuksena oli oppilaskuntakuntatoiminnan tukeminen valmistelu-prosessin yhteydessä. Viestintää ei pidetty täysin riittävänä erityisesti asukkaiden kohdalla, mikä heijastuu osallistumisen mahdollisuuksiin. Wilma-viestintä tavoittaa vanhemmat, mutta ei muita alueen asukkaita. Lisäksi tuotiin esiin se, että sekä vanhemmille että asukkaille kohdistuvassa viestinnässä tulisi huomioida maahanmuuttajat paremmin.

2.6.2 Herttoniemi

Valtuusto päätti 4.6.2014 Herttoniemen ala-asteen koulun ja Siilitien peruskoulun hallinnollisesta yhdistämisestä 1.8.2015 lukien. Yhdistämisen tuloksena syntyi Hertsikan ala-asteen koulu. Kyse oli siis ala-asteiden yhdistämisestä, ei yhtenäisen peruskoulun muodostamisesta 1.-9. luokat kattavaksi, mikä johtui siitä, että alueen yläaste on yksityinen sopimuskoulu (Herttoniemen yhteiskoulu). Yläaste ja ala-aste ovat siis hallinnollisesti erilliset, mutta silti ne muodostavat ”yhtenäisen perusopetuksen alueen”⁷⁹.

Tämä palveluverkon kehittämistä koskeva valmistelu on tehty ennen kuin kaupunginhallitus päätti opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteista 30.3.2015. Voimassa olivat kuitenkin opetuslautakunnan 31.1.2012 hyväksymät koulutuspoliittiset linjaukset ja kaupungin strategiaohjelman tavoitteet.

Siilitien peruskoulun johtokunta esitti opetusvirastolle, että yhdistämisesitys tulisi vetää pois ja siirtää se uuteen valmisteluun, kunnes alueen väestöennuste on laskettu uudestaan kesän 2014 aikana huomioiden alueelle suunniteltu täydennysrakentaminen. Herttoniemen ala-asteen johtokunnan esitys oli samansuuntainen. Lisäksi johtokunta huomautti, että koulun alueen oppilasmäärän vähenemä on vain tilapäistä. Johtokunta toi myös esiin, että aikataulu on ollut hyvin tiukka eikä vastaa linjajohtajan kanssa sovittua aikataulua ja tiedottamista. Johtokunta totesi myös, että asukkaille tulisi antaa mahdollisuus ”todelliseen osallisuuteen”.⁸⁰

⁷⁹ Kvsto 4.6.2014 § 230, esittelijän perustelut.

⁸⁰ Kvsto 4.6.2014 § 230 liite 5.



Aikataulun tiukkuutta kritisoi myös rehtori arviointia varten toteutetussa kyselyssä. Myös vanhempainyhdistyksen vastauksissa näkyi kireä aikataulu: "Kutsut asukasiltaan tulivat hyvin lyhyellä aikataululla eikä taustamateriaalia toimitettu", "Asukasillassa ei ehditty esittää kovinkaan monia tarkentavia kysymyksiä, koska asian esittely vei suurimman osan varatusta ajasta".

Opetusvirasto pyysi tietokeskusta päivittämään alueen väestöennusteen. Yhdistämispäätös oli opetuslautakunnan suomenkielisessä jaostossa 18.3.2014, opetuslautakunnassa 15.4.2014, kaupunginhallituksessa 2.6.2014 ja kaupunginvaltuustossa 4.5.2014. Kaikissa näissä oli liiteaineistona taulukko "Herttoniemeen alueen rakentaminen", jossa oli huomioitu pääosa alueen täydennysrakentamisesta. Kaikkea ei vielä voitu huomioida, koska kaavoituksesta ei vielä ollut päätetty kaikilta osin. Opetusvirasto totesi liitteessä myös käyneensä läpi asukaspalautteista tulleet uudet alueet ja niiden vaikutukset oppilasmääriin. Tästä huolimatta valtuusto äänesti palautusehdotuksesta, jonka mukaan koulujen yhdistämispäätöstä olisi lykätty, kunnes alueen päivitetty väestöennusteet valmistuvat. Vastaehdotus hävisi äänin 66–11, joten valtuusto päätti 4.6.2014 koulujen yhdistämisestä.

Osallisuuden toteutuminen

Koulujen yhdistämispäätöksen esittelijän perusteluissa on kerrottu eri tahojen kuulemisesta. Kronologisesti järjestettynä kuulemistilaisuudet pidettiin seuraavasti:

Maaliskuu 2013 henkilöstön informointi- ja keskustelutilaisuudet

3. ja 4.9.2013 henkilöstön kuuleminen

9.9.2013 alueen johtokuntien ja vanhempainyhdistyksen edustajien keskustelutilaisuus

6. ja 11.2.2014 henkilöstön kuuleminen, koulut erikseen

11.2.2014 tiedote huoltajille Wilman kautta

27.2.2014 henkilöstön kuuleminen, koulut yhdessä

27.2.2014 keskustelutilaisuus asukkaille

Lausuntoa yhdistämisesitykseen pyydettiin johtokunnilta 11.2.2014 päivätyllä kirjeellä, ja lausuntopyynnöt tuli esittää 3.3.2014 mennessä. Lausunnot kum maltakin ala-asteen koululta saatiin 2.3.2014 ja lisäksi Yhteiskoulun johtokunta eli Oy Helsingin Yhteiskoulu ja Reaalilukion hallitus lausui asiasta 3.3.2014.

Yhdistämispäätös oli opetuslautakunnan suomenkielisessä jaostossa jo 18.3.2014. Yllä esitetyn aikataulun perusteella rehtorin ja vanhempainyhdistyksen kritiikki kireästä aikataulusta vaikuttaa perustellulta.

Rehtorilta kysyttiin, onko eri tahojen osallisuus koulujen yhdistämistä koskevassa valmisteluvaiheessa mahdollistettu riittävällä tavalla. Rehtorin mukaan asukkaiden, henkilöstön ja koulun johtokunnan osallisuus on mahdollistettu



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

riittävällä tavalla. Vanhempien osallisuus sen sijaan oli mahdollistettu vain osittain riittävällä tavalla ja oppilaiden osallisuus vielä astetta huonommin.

Sekä rehtori että vanhempainyhdistys olivat sitä mieltä, että eri tahojen näkemyksillä ei ollut vaikutusta opetusviraston esitykseen tai esityksiin eri vaiheissa. Vanhempainyhdistyksen mukaan asukkaiden kuuleminen oli enemmänkin muodollinen kuuleminen kuin tosiasiallinen. Vanhempainyhdistyksessä koettiin myös, että vanhempien esittäessä vasta-argumentteja opetusviraston perusteluille, opetusvirasto vaihtoi käyttämäänsä yhdistämisen perustelua. Alasteiden johtokunnat vastustivat koulujen yhdistämistä. Yhdistyneen koulun johtokunta totesikin vastauksessaan, että opetusvirasto ei riittävästi kuullut johtokuntien näkemyksiä. Johtokunnalta pyydettiin lausunto siinä vaiheessa, kun asia oli menossa lautakuntaan. Johtokuntien näkemyksillä ei ollut vaikutusta opetusviraston esitykseen: "virasto tuntui jo päättäneen asian siinä vaiheessa kun lausuntoja kysyttiin". Nykyisen johtokunnan mielestä prosessi ei vastannut sitä osallistamishenkeä, joka on kaupungin linjaus. Johtokunta koki myös, että opetusvirasto ei ollut aidosti kiinnostunut koulun henkilöstön ja vanhempien näkemyksistä. Tämä näkyi siinä, että kutsut keskustelutilaisuuksiin tulivat lyhyellä varoitusajalla ja juuri ennen talvilomaa.

Vanhempainyhdistys piti suurena puutteena osallisuuden toteuttamisessa sitä, että varhaiskasvatuksessa olevien lasten vanhempia ei opetusviraston taholta informoitu, vaikka uudistukset koskettavat alueen tulevia koululaisia.

Viestintä

Rehtori arvioi eri tahojen kokeneen viestinnän siten, että henkilöstölle ja koulun johtokunnalle viestintä on ollut riittävää, mutta asukkaille, vanhemmille ja oppilaille vain osittain.⁸¹ Vanhempainyhdistyksen mukaan tiedottamista ei ollut riittävästi, vanhemmille kerrottiin vain keskustelutilaisuudesta ja asukasillasta. Vanhempainyhdistyksen kokemuksen mukaan vanhemmat saivat tiedon yhdistämissuunnitelmista hyvin myöhäisessä vaiheessa. Kysyttäessä sitä, viestikö opetusvirasto koululle, ja koulu edelleen vanhemmille, riittävästi kouluverkkomuutoksen valmistelun eri vaiheissa, vanhempainyhdistys vastasi, että ei viestinyt: "Meidän alueemme koulujen prosessin aikaan viestintä ja tiedottaminen eivät vastanneet avointa eikä hyvää hallintoa."

Nykyisen yhdistyneen koulun johtokunnan näkemyksen mukaan viestintä ei käynnistynyt riittävän varhaisessa vaiheessa. Viestintä oli johtokunnan mu-

⁸¹ Kysymyksen sanamuoto "Rehtorina toimiessanne olette todennäköisesti tehnyt havaintoja siitä, miten eri tahot ovat kokeneet kouluverkkoprosessia koskevan viestinnän. Pyydämme arvioimaan havaintojenne tai teille tulleen palautteen pohjalta seuraavia väittämiä": viestintä asukkaille on ollut riittävää (eri tahoille oma väittäminen).



kaan yksisuuntaista ilman vuorovaikutusta koulun kanssa: kysymykset ja näkökulmat eivät kulkeneet viraston suuntaan.

Lapsivaikutukset

Vanhempainyhdistyksen mukaan opetusvirasto ei pyynnöstä huolimatta tehnyt lapsivaikutusten arviointia muuten kuin muodollisesti. Vanhempainyhdistys itse arvioi etukäteen, mitä heikennyksiä koulujen yhdistäminen merkitsee lasten kannalta. Yhdistyksen mukaan opetusviraston virkamiehet samoin kuin opetuslautakunnan päättäjät vakuuttivat, että syytä huoleen ei ole. Vanhempainyhdistyksen mukaan sen etukäteen ennakoimat lasten edun vastaiset muutokset ovat toteutuneet. Johtokunta toi vastauksessaan esiin samoja ongelmia kuin vanhempainyhdistys. Vanhempainyhdistyksen mukaan:

- Lasten koulumatka on huomattavasti turvattomampi ja pidempi.
- Oppilaat siirtyvät koulujen välillä koulupäivien aikana, eivät opettaja.
- Ruokasalin koko vaikuttaa hyvin negatiivisesti kouluruokailuun: kiirettä ja aikaisia ruokailuja.
- Ahtaat luokkatilat, joissa sisäilma heikkenee.
- Koulun juhlasali on liian pieni yhteisiin juhliin. Joulujuhlaan 2016 lasten vanhemmat kutsuttiin ilman oppilaita. Kalevalapäivän juhlaan 2017 puolestaan on kutsuttu vain niiden lasten vanhemmat, jotka esiintyvät juhlassa.

Lisäksi vanhempainyhdistys toi esiin, että Siilitien peruskoulun oppilaiden osalta erityisen ongelmallista oli se, että osalla oppilaista luokat hajotettiin ja opetus siirtyi toiseen rakennukseen, eli lapsilla vaihtui sekä koulurakennus, opettaja että luokkatoverit. Osa lapsista sijoitettiin vanhempainyhdistyksen mukaan ikäintegraatioluokkiin. Tämä johtuu siitä, että Herttoniemen ala-asteen koulussa opetusryhmät oli järjestetty ikäintegraatioperiaatteella toisin kuin Siilitien peruskoulussa.

Myös rehtorin mukaan oppilaat joutuvat vaihtamaan toimipistettä kesken koulupäivän. Vanhempainyhdistyksen vastauksen mukaan osa aineluokista sijaitsee vain toisessa toimipisteessä, ja oppilashuolto toimii vain toisessa pisteessä. Erityisen ongelmallista toimipisteen vaihtaminen on ollut nyt, kun toimipisteiden välinen katuosuus on rakennustyömaana. Rakennustöiden vuoksi alueen liikennejärjestelyt myös muuttuvat usein. Vanhempainyhdistys on itse järjestänyt sekä syksyllä 2015 että 2016 turvallisuuskävelyn. Vanhempainyhdistyksen mukaan oppilaiden oikeus turvalliseen koulumatkaan ei toteudu. Yhdistyksen mukaan koulumatka piteni ja muuttui turvattomammaksi erityisesti entisen Siilitien peruskoulun oppilailla.

Tilojen osalta sekä rehtori että johtokunta toivat esiin sen, että tilankäytön suunnittelu ei ole ollut johdonmukaista ja pitkäjänteistä. Esimerkiksi remontoi-



tuja tiloja on jäänyt käyttämättä tai niitä on muutettu tavalliseksi luokkatilaksi eli kuvaamataidon, atk:n ja teknisen työn tilaa sekä kirjastotilaa ei enää ole.

Johtokunnan mukaan opetusvirasto ei ole seurannut yhdistymisen vaikutuksia. Taloudelliset säästöt ovat jääneet epäselväksi. Johtokunta koki, että yhdistämisen todellinen syy olivat taloudelliset säästöt, vaikka opetusvirasto argumentoi yhdistymistä oppilaiden edulla.

Yhtenäinen toimintakulttuuri

Yhdistyneen koulun rehtorin mukaan kaksi koulurakennusta toimivat erikseen lähes kuin yhdistymistä ei olisi tapahtunutkaan. Rehtori totesikin, että yhdistymisprosessi on erityisen hankala tilanteessa, jossa koulujen opetussuunnitelma, toimintakulttuuri ja henkilöstön koulutustaustakin on hyvin erilainen historiasta johtuen. Myös vanhempainyhdistys toi esiin, että yhdistyvien koulujen toimintakulttuurit, luokkarakenteet, opetussuunnitelmat ja päivien aikataulutus olivat aivan erilaisia.

Kouluverkko-prosessin kehittämisen kokonaisarvosana

Arviointia varten toteutetussa kyselyssä pyydettiin sekä yhdistyneen koulun rehtoria että johtokuntaa ja vanhempainyhdistystä antamaan opetusvirastolle kokonaisarvosana⁸² koulujen yhdistämisen valmistelusta. Arvosanat poikkesivat toisistaan huomattavasti, sillä rehtorin antama arvosana oli 8, kun vanhempainyhdistys ja johtokunta antoivat kumpikin arvosanan 5.

Opittavaa

Edellä kuvatun perusteella Herttoniemessä tapahtunutta koulujen yhdistämisen valmistelua on leimannut kiire ja se, että osallisuus on toteutettu vain muodollisesti. Herttoniemessä yhdistyminen on jo tapahtunut, ja sekä vanhempainyhdistyksen että johtokunnan näkemyksen mukaan yhdistymisellä on ollut lasten näkökulmasta negatiivisia vaikutuksia.

Jos yhdistämistä valmistellaan kireällä aikataululla, osallisuuden huomioon ottamiselle ei jää aikaa, tai ainakin osallisille syntyy se mielikuva, että todelliselle osallisuudelle ei ole prosessissa tilaa. Herttoniemen tapauksessa vaikutti myös siltä, että valmistelun alussa käytetty puutteellinen väestöennuste johti siihen, että vanhemmille ja kouluille ei syntynyt luottamusta siihen, että opetusvirasto on ottanut palautteen huomioon ja valmistelee päätökset oikeelliseen tietoon perustuen.

⁸² Minkä kouluarvosanan asteikolla 4-10 antaisitte opetusvirastolle koulujen yhdistämisen valmistelusta päättyen kaupunginvaltuuston päätökseen 4.6.2014?



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Herttoniemessä yhdistämisen valmistelusta tiedotettiin kouluikäisten lasten vanhemmille, mutta ei päiväkotikäisten lasten vanhemmille. Oppilaiden vanhempien osallisuuden lisäksi on tärkeää mahdollistaa myös tulevien oppilaiden vanhempien osallisuus palveluverkkoprosesseissa.

Oppilaiden näkökulmasta yhdistäminen ei ole sujunut ongelmitta. Lapsivaikutuksia ei kyetty etukäteen ennakoimaan, ja vanhempainyhdistyksen mukaan heidän esiin nostamiaan huolenaiheita vähäteltiin. Herttoniemen tapaus osoittaa, että muutosten vaikutusten arviointi korostuu tilanteessa, jossa yhdistyvät koulut ovat selvästi erilaisia lähtökohdiltaan.

2.6.3 Meilahti – Pikku Huopalahti

Opetusvirasto valmisteli vuonna 2015 ja keväällä 2016 Meilahden ja Pikku Huopalahden alueen kouluverkon kehittämistä. Kouluverkon kehittämiselle oli tarve, koska Meilahden ala-asteen koulu oli jo valmiiksi täynnä, ja ennuste näytti oppilasmäärän kasvua. Pikku Huopalahden alueella puolestaan koulussa oli tilaa.

Alun perin opetusvirasto esitti koulujen yhdistämistä, mutta lopulta opetusvirasto päätyi esittämään oppilaaksiottoalueiden rajojen muuttamista. Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto päätti 21.6.2016 § 63 oppilaaksiottoalueiden muutoksesta Meilahden ja Pikku Huopalahden alueella 1.8.2017 alkaen sekä A1-kiina-opetuksen oppilasmäärän tarkistamisesta Meilahden ala-asteen koulussa 1.8.2018 alkaen.

Prosessi käynnistyi jo keväällä 2015. Alun perin oli tavoitteena viedä yhdistämispäätös suomenkieliseen jaostoon 15.12.2015 ja kaupunginvaltuustoon keväällä 2016.⁸³ Kun lopullinen ratkaisu oli oppilaaksiottoalueen muutos, päätöksentekijänä toimi suomenkielinen jaosto.

Seuraavassa tarkastelussa on hyödynnetty asiakirja-aineiston lisäksi kahdelta rehtorilta saatua vastausta sähköpostikyselyyn, kahden vanhempainyhdistyksen antamaa vastausta ja kahden johtokunnan vastausta.

Osallisuuden toteutuminen

Suomenkielisen jaoston päätöksessä on selostettu prosessin etenemistä seuraavasti:

- Keväällä 2015 aloitettiin palveluverkkoprosessi koulujen johdon ja johtokuntien kanssa.

⁸³ Meilahden prosessiaikataulu, päiväämätön.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

- Lukuvuoden 2015–2016 aikana pidettiin ideariihi koulujen johtokuntien, henkilöstön edustajien ja johdon kanssa.
- Työn tuloksista järjestettiin joulukuussa 2015 asukastilaisuus.
- Lukuvuoden 2015–2016 aikana koulujen henkilöstölle järjestettiin kolme keskustelutilaisuutta.
- Keväällä 2016 alueella toteutettiin palvelumuotoiluprosessi, johon sisältyivät haastattelut ja asukastilaisuus.⁸⁴
- Prosessin tuloksena syntyi kaksi vaihtoehtoista esitystä: yhdistyminen tai oppilaaksiottoalueiden muuttaminen.
- Huhtikuussa järjestettiin asukastilaisuus.
- Toukokuussa oli käynnissä sähköinen kuuleminen Kerro kantasi -palvelussa ja Facebookissa.
- Koulujen henkilöstön virallinen kuuleminen järjestettiin 3.6.2016.
- Koulujen johtokunnilta pyydettiin lausunnot 9.6.2016 mennessä kahdesta vaihtoehdosta.
- Oppilaita kuultiin kahdesta vaihtoehdosta.

Rehtoreiden näkemys

Rehtoreilta tiedusteltiin kyselyssä, miten eri tahojen osallisuus on mahdollistettu. Toisen rehtorin mukaan vanhempien, oppilaiden, henkilöstön ja koulun johtokunnan osallisuus on mahdollistettu riittävällä tavalla, mutta asukkaiden osallisuus on mahdollistettu vain osittain riittävällä tavalla. Tämän rehtorin näkemyksen mukaan asianosaisia kuultiin aidosti ja näkemykset huomioitiin. Omalta osaltaan rehtori totesi, että hänen olisi pitänyt luoda parempi kokonaiskuva tilanteesta, mutta kokonaiskuva muotoutui vasta prosessin edetessä. Toinen rehtoreista oli sitä mieltä, että kaikkien tahojen (asukkaiden, vanhempien, oppilaiden, henkilöstön ja koulun johtokunnan) osallisuus on mahdollistettu riittävällä tavalla. Hänen mielestään eri tahojen näkemyksillä oli vaikutusta opetusviraston esityksiin ja opetusvirasto otti eriäviä näkemyksiä huomioon. Hänen mukaansa hyvää oli myös se, että prosessin aikataulua pidennettiin.

Johtokuntien näkemys

Kummankin koulun johtokunnan näkemyksen mukaan opetusvirasto kuuli riittävällä tavalla johtokunnan näkemyksiä, eli erilaisia keskustelutilaisuuksia järjestettiin. Johtokunnista toinen kuitenkin koki, että opetusvirastolla oli jo ennen virallisen prosessin alkamista mielessä oma visio tulevaksi päätökseksi. Tämä heijastui siihen, että opetusvirasto perusteli omaa visiotaan erilaisin faktoin,

⁸⁴ Näissä syvennettiin aiempia vaihtoehtoja koulupalvelujen järjestämiseksi ja ideoitiin myös uusia vaihtoehtoja sekä arvioitiin prosessin aikana esille nousseita vaihtoehtoja. Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto 21.6.2016 § 63, esittelijän perustelut.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

mutta välillä johtokunta joutui pitämään huolta siitä, että kaikki mahdolliset näkökulmat ja vaihtoehdot pidetään keskustelussa mukana läpi prosessin. Toinen johtokunnista puolestaan toi esiin, että opetusvirasto olisi voinut kertoa enemmän päätöksentekoon liittyvistä vaiheista. Johtokunnan kokemuksen mukaan eri vaihtoehtoja oli liikaa. Koulussa käytyä alueen yhteiskeskustelua ei myöskään pidetty kovin onnistuneena, kun osapuolet pitivät tiukasti kiinni omasta kannastaan.

Vanhempainyhdistysten näkemys

Vanhempainyhdistyksistä toisella oli myönteisempi käsitys osallisuuden toteutumisesta. Myönteisemmän arvion mukaan vanhemmilla oli mahdollisuus osallistua keskusteluun asukasfoorumeissa sekä netissä. Parannettavaa jäi yhdistyksen mukaan siinä, että tiedonkulku katkesi vanhemmille suunnattujen asukastilaisuuksien välillä, eli vanhemmille ei kerrottu, millä perusteella viimeiseen asukastilaisuuteen valitut vaihtoehdot oli valittu, kun muutkin vaihtoehdot saivat kannatusta aiemmissa keskusteluissa.

Toisen koulun vanhempainyhdistys katsoi, että vanhempia ei kuultu riittävästi. Järjestetyissä asukastilaisuuksissa ei jätetty riittävästi aikaa vanhempien keskustelulle ja "välillä sitä jouduttiin suorastaan vaatimaan". Osallisuuden toteutuksen kannalta oli hankalaa se, että esitykset eivät olleet etukäteen nähtävissä, vaan opetusvirasto esitteli eri vaiheiden asukastilaisuuksissa erilaisia vaihtoehtoja, joihin vanhemmat ja alueen asukkaat eivät olleet voineet etukäteen perehtyä.

Vanhempainyhdistys totesi, että ehdotusten vaikutusten pohtimiseen oli paremmin mahdollisuuksia asukastilaisuuksien jälkeen, jolloin oman mielipiteen pystyi lausumaan Kerro kantasi -sivustolla. Sivustoa kuitenkin pidettiin ongelmallisena, koska mielipiteen pystyi esittämään nimettömästi, jolloin keskustelu ei aina pysynyt asiallisena ja oli mahdotonta tietää, kirjoittavatko samat henkilöt useaan kertaan. Vanhempainyhdistyksen näkemyksen mukaan Kerro kantasi -sivuston käyttäminen asukkaiden äänenä on jokseenkin kyseenalaista. Myös toinen vanhempainyhdistyksistä nosti esiin sen, että vaikka mahdollisuus avoimeen ja anonyymiin keskusteluun verkossa oli hyvä, keskustelu oli usein valitettavan negatiivista ja aiheutti vastakkainasettelua koulujen välillä.

Vanhempainyhdistys nosti esiin myös sen osallisuuden näkökulmasta ongelmallisena asian, että yhdistyksen tietojen mukaan opetusvirasto ei tiedottanut päiväkotilasten vanhemmille asukastilaisuuksista tai muutoinkaan prosessista. Koulun vanhemmat olivat itse tehneet kyselyn alueen päiväkotilasten vanhemmille, koska tulevat muutokset vaikuttavat eniten tuleviin koululaisiin.

Toinen johtokunnista ja toinen rehtoreista nosti esiin ulkopuolisen tahon roolin palvelumuotoiluprosessissa. Johtokunnan näkemyksen mukaan prosessi alkoi



turhaan ikään kuin alusta, kun palvelumuotoiluprosessi käynnistettiin, ja vaikutelma oli se, että opetusvirasto tarvitsi tukea päätöksen tekemiseen ulkopuoliselta taholta. Kysyttäessä, mitä parannettavaa prosessissa olisi ollut, tämä johtokunta totesi, että prosessia pitketettiin keinotekoisesti ulkopuolisen tahon tullessa mukaan. Asiaa kommentoinut rehtori totesi, että palvelumuotoilijoiden mukaan ottaminen prosessiin oli sinänsä hyvä asia, mutta koulun henkilökunnan mielestä palvelumuotoilijoiden työssä näkyivät ajoittain ennakkoasenteet koulua kohtaan.

Opetusviraston näkemys esittelijän perusteluissa

Opetuslautakunnan suomenkieliselle jaostolle esitettyjen esittelijän perustelujen mukaan ”palveluverkon tarkastelu toteutettiin koulujen henkilöstöä, koulujen johtokuntia ja alueen asukkaita osallistavalla suunnittelulla. Prosessin aikana nousi esille useita erilaisia vaihtoehtoja, joista keväällä 2016 tarkentui kaksi vaihtoehtoa: Meilahden ala-asteen ja Pikku Huopalahden ala-asteen koulujen yhdistyminen tai koulujen oppilaaksiottoalueiden muuttaminen”. Päädyttyään esittämään oppilaaksiottoalueen muutosta opetusvirasto perusteli esitystään sillä, että prosessin loppuvaiheessa asukastilaisuudessa, sähköisissä palautteissa sekä koulujen henkilöstön, oppilaiden ja johtokuntien palautteissa kävi selvästi ilmi, että suurin osa kannatti enemmän oppilaaksiottoalueen muutosta kuin koulujen hallinnollista yhdistämistä.

Näkemykset olivat ristiriitaisia

Yllä esitetty virallinen kuvaus antaa prosessista myönteisemmän kuvan kuin kyselyissä esitetyt vastaukset. Niidenkin välillä oli eroja: siinä missä toiset vastaajat kokivat prosessin melko ongelmattomaksi, joidenkin mielestä prosessissa jäi paljon parantamisen varaa. Kyselyssä esitettyjä näkemyksiä siitä, että prosessi ei toiminut täysin ongelmattomasti, tukee Helsingin sanomien uutisointi. Lehti käsitteli Meilahden ja Pikku Huopalahden kouluverkon kehittämistä kaksi kertaa kesällä 2016.⁸⁵

Helsingin sanomien toukokuun uutinen käsitteli huhtikuussa 2016 pidettyä asukastilaisuutta. Lehden haastatteleva kahden oppilaan vanhempi totesi, että vanhemmille ei meinattu antaa puheenvuoroja alustuksen aikana, vaan niitä jouduttiin vaatimaan huutaen. Saman vanhemman kuvauksen mukaan vanhemmat järjestivät, opetusviraston estelystä huolimatta, äänestyksen vaihtoehtoista. Lähes kaikki paikalla olleista äänestivät koulujen yhdistämistä vastaan.⁸⁶ Opetusviraston mukaan kuvatussa tilaisuudessa oli läsnä pääasiassa

⁸⁵ Helsingin sanomat 9.5.2016 ”Poikkeuksellisen kova koulukiista Helsingissä – vanhemmat pitäisivät Meilahden ja Pikku Huopalahden koulut erillään” ja 19.6.2016 ”Helsingin kuumien koulukiista päättymässä sopuun – kouluja ei yhdistetäkään väkisin”.

⁸⁶ Helsingin sanomat 9.5.2016 Poikkeuksellisen kova koulukiista Helsingissä.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

vain toisen koulun huoltajia, ja toisen koulun huoltajat, joita oli muutamia, eivät osallistuneet äänestämiseen.⁸⁷

Loppujen lopuksi vanhempien vastustus sai opetusviraston luopumaan koulujen yhdistämissuunnitelmasta. Loppuvaiheessa oli esillä ala-asteiden yhdistäminen, mutta alkuvaiheessa yksi vaihtoehtoista oli myös yläasteen yhdistäminen samaan kokonaisuuteen, jolloin olisi muodostunut noin 1200 oppilaan koulu.⁸⁸

Viestintä

Kummankin rehtorin mukaan opetusviraston viestintä koululle oli riittävää. Toinen heistä kuitenkin totesi, että henkilökunnan mielestä ensimmäinen tieto palveluverkkoasiasta tuli lyhyellä aikataululla. Kumpikin rehtoreista arvioi oppilaiden ja koulun johtokunnan kokeneen viestinnän riittävänä, mutta asukkaiden vain osittain riittävänä. Toinen rehtoreista oli myös sitä mieltä, että sekä vanhemmat että henkilöstö ovat kokeneet viestinnän vain osittain riittäväksi.

Vanhempainyhdistyksistä toisen mielestä viestintä oli riittävää, toinen totesi, että tieto koululta vanhempainyhdistyksille, tai ylipäätään vanhemmille Wilman kautta kulki hyvin, mutta ongelmana viestinnässä oli se, että opetusviraston ehdotuksista saatiin ensimmäisen kerran tietoa vasta infotilaisuudessa, jolloin vanhemmat eivät olleet etukäteen pystyneet perehtymään opetusviraston ehdotuksiin.

Toisen koulun johtokunta koki viestinnän sinänsä riittäväksi, mutta turhauttavaksi, että prosessi alkoi ikään kuin alusta siinä vaiheessa, kun palveluverkkomuutoksen suunnittelu käynnistyi, vaikka keskustelu ja prosessi oli aloitettu koulun johtokunnan kanssa jo aiemmin eivätkä reunaehdot olleet sen jälkeen muuttuneet. Toinen johtokunnista piti viestintää suunnittelun käynnistymisestä riittävänä, mutta johtokunnan keskuudessa oli eriäviä näkemyksiä sen suhteen, oliko viestintä koululle valmistelun eri vaiheissa riittävää.

Lapsivaikutukset

Tässä tapauksessa kun ala-asteen koulut säilyivät itsenäisinä, lapsivaikutukset rajoittuivat lähikoulun mahdolliseen vaihtumiseen uusien oppilaiden osalta. Esittelijän perusteluissa on todettu, että nuorempien sisarusten pääsy samaan kouluun vanhempien sisarusten kanssa pyritään varmistamaan enimmäisoppilasmäärää päätettäessä. Lähikoulun vaihtumisen arvioitiin lyhentävän koulumatkaa pääosalla Ruskeasuon alueelta Pikku Huopalahden ala-asteen kouluun tulevilla oppilailla.

⁸⁷ Opetusviraston kommentit muistiolounnokseen 27.3.2017.

⁸⁸ Haastattelu opetusvirastossa 11.8.2016.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Rehtorin arvion mukaan oppilaaksiottoalueen muutoksella ei tule olemaan oppilaiden näkökulmasta kielteisiä vaikutuksia. Myönteisiksi vaikutuksiksi hän mainitsi, että koulun tilat ja välineet riittävät paremmin (liikuntasali, ruokavuorot, tietokoneet). Myös toinen vanhempainyhdistyksistä uskoi, että koulutilat ja oppilasmäärät tasapainottuvat jatkossa ja monikulttuuristen lasten määrä ehkä hieman tasoittuu. Myös toinen johtokunnista piti myönteisinä vaikutuksina sitä, että suomenkielisten ja muunkielisten oppilaiden määrä tasaantuu sekä sitä, että koulumatkat lyhenevät.

Kumpikin vanhempainyhdistys piti hyvänä sitä, että lapset saavat jatkaa omassa koulussaan. Toinen vanhempainyhdistyksistä nosti kuitenkin esiin sen, että opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto samalla päätti, että koulujen oppilasmäärän kehittymistä seurataan opetusvirastossa, ja esityksen vaikuttavuutta tarkastellaan uudelleen kahden vuoden kuluttua. Tilanteen vakiintuminen vain kahdeksi vuodeksi luo vanhempainyhdistyksen mukaan epävarmuutta perheille ja kouluille. Tähän samaan epävarmuuteen kiinnitti huomiota myös toinen johtokunnista, joka arvioi, että alueen perheiden epävarmuus tulevista päätöksistä heijastuu oppilaisiin. Toinen johtokunnista puolestaan totesi, että kahden vuoden kokeilujakso on liian lyhyt aika, ja että koulun resurssit on syytä päivittää vastaamaan muuttuneen oppilaaksiottoalueen muutosta oppilaiden määrässä.

Kouluverkkoprosessin kehittämisen kokonaisarvosana

Rehtoreita pyydettiin antamaan kouluarvosana opetusvirastolle palveluverkkoprosessin valmistelusta. Toinen heistä antoi arvosanan 9 ja toinen 8 ½-9. Vanhempainyhdistyksistä vain toinen antoi arvosanan, joka oli 8. Toisen koulun johtokunta antoi selvästi huonomman arvosanan eli 5. Toisessa johtokunnassa arvosana annettiin jäsenten arvioiden keskiarvona 8,3.

Opittavaa

Meilahden-Pikku Huopalahden alueen kouluverkkotarkastelun lopputulokseen, eli siihen, että kouluja ei yhdistetty, osalliset vaikuttivat tyytyväisiltä. Sen sijaan prosessin kulku ei kaikilta osin ollut tyydyttävä. Päiväkotikäisten lasten vanhempien osallisuus jäi myös tässä tapauksessa puuttumaan.

2.6.4 HELVARY ry:n näkemyksiä⁸⁹

Arvioinnin yhteydessä tiedusteltiin helsinkiläisten vanhempainyhdistysten kattojärjestöltä HELVARY ry:ltä vanhempien näkemysten kuulemisesta ja osalli-

⁸⁹ Luku perustuu 17.3.2017 sähköpostitse toimitettuun vastaukseen Helsingin kaupungin tarkastusvirastolle.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

suudesta sekä viestinnästä. Helsingin vanhemmat HELVARY ry on Suomen Vanhempainliiton alueyhdistys.

Aineistojen julkaiseminen ja tietopyyntöihin vastaaminen on hidasta

HELVARY ry vastasi tarkastuslautakunnan arviointia varten toteutettuun kyselyyn ja sen lisäksi halusi nostaa esiin joitakin epäkohtia opetusviraston toiminnassa liittyen kouluverkon kehittämiseen. Yhdistys kiinnitti huomiota siihen, että opetusvirasto toimii opetuslautakunnan esityslistojen julkaisemisessa Helsingin kaupungin viestintäohjeiden⁹⁰ vastaisesti. Ohjeen mukaan "toimielimen esityslistat päätösesityksineen ja liiteasiakirjoinaan julkaistaan toimielimen verkkosivuilla hyvissä ajoin ennen kokousta" ja: "Esityslistat julkaistaan samanaikaisesti, kun ne toimitetaan toimielimen jäsenille ja joukkoviestimille. Myös esityslistojen liitteet tulee julkaista toimielimen verkkosivuilla samanaikaisesti esityslistojen kanssa. Jos tämä ei ole mahdollista, on muulla tavoin huolehdittava liiteasiakirjojen toimittamisesta ainakin joukkoviestimille."⁹¹

Viestintää käsittelevä kuntalain 29 § astuu voimaan 1.6.2017. Sen mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.⁹² Laissa määre on siis "esityslistan valmistuttua", täsmentämättä aikamäärettä. Lain perusteluissa todetaan, että esityslistojen ja liiteaineistojen helppo saatavuus, esimerkiksi kunnan verkkosivuilla, heti esityslistan valmistuttua lisää merkittävästi valmistelun avoimuutta. Toisaalta todetaan, että esityslistoja ja liiteaineistoja ei voi viedä yleiseen tietoverkkoon sellaisenaan, vaan asiakirjat on käytävä huolellisesti läpi ja yleiseen tietoverkkoon vietävästä versiosta on poistettava salassa pidettävät tiedot.⁹³

HELVARY ry:n mukaan opetusvirasto julkaisee opetuslautakunnan esityslistat kaksi päivää sen jälkeen, kun ne on toimitettu opetuslautakunnan jäsenille. Opetusvirastosta ja kaupungin päätöksentekojärjestelmästä saatujen tietojen perusteella esityslista on yleensä päivää aikaisemmin lautakunnan jäsenten käytettävissä kuin internetissä, jossa se julkaistaan perjantaisin. Esityslista siis valmistuu yleensä torstaisin.⁹⁴ Opetuslautakunnan sihteerin mukaan jatkossa opetusvirasto muuttaa käytäntöä siten, että esityslista julkaistaan internetissä samana päivänä kuin esityslista valmistuu toimielimen jäseniä varten.⁹⁵

⁹⁰ Helsingin kaupungin viestinnän ohjeet. Kaupunginhallituksen hyväksymä 7.9.2009 (korj. Khs 17.6.2013).

⁹¹ Helsingin kaupungin viestinnän ohjeet 2013, s. 10.

⁹² Kuntalaki 410/2015, 29 §.

⁹³ Hallituksen esitys kuntalaiksi HE 268/2014 vp s. 75.

⁹⁴ Syyskuusta 2016 lähtien kerran keskiviikkona, kerran perjantaina. Lähde: Ahjo.

⁹⁵ Puhelinkeskustelu 23.3.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Toinen HELVARY ry:n esiin nostama epäkohta liittyi juuri lisätietojen pyytämiseen. Yhdistyksen mukaan opetusvirasto ei aina vastaa tietopyyntöihin kohdullisessa ajassa tai ollenkaan, tai vastaus ei sisällä pyydettyä tietoa. Julkisuuslain 14 §:ssä "Asiakirjan antamisesta päättäminen" määritellään, että "tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön."⁹⁶ Mikäli pyyntö on vaativampi, tieto on annettava kuukauden kuluessa.

HELVARYn vastauksen mukaan heidän tietoonsa tulee jatkuvasti tapauksia, joissa viranomainen ei ole vastannut ollenkaan tai määräajassa diarioiduttomaan, mutta julkista asiaa koskevaan tietopyyntöön. HELVARY ry:n vastauksessa oli myös diaarinumeron perusteella yksilöityjä tapauksia, joihin ei ole tullut vastausta, tai vastaus on tullut myöhään tai puutteellisesti. Tietopyyntö saa diaarinumeron vain, jos kuntalainen osoittaa pyyntönsä kaupungin kirjaamoon.

Helsingin hallinto-oikeus antoi 13.4.2016 päätöksen asiakirjan julkisuutta koskevaan valitukseen. Hallinto-oikeus kumosi opetustoimen johtajan päätöksen olla antamatta asiakirjaa ja oikeutti valittajan saamaan tiedon 4.11.2014 järjestetyn opetuslautakunnan palveluverkkoseminaariin materiaalista.⁹⁷ Oikeus teitse asian edistymisen on kuitenkin huomattavan hidasta.

On selvää, että opetusviraston tulee toimia kuntalain mukaan vastaamalla tietopyyntöihin asianmukaisesti ja julkisuuslain edellyttämässä kahden viikon määräajassa. Silloin, kun asioiden valmistelutahti on nopea, kahden viikon määräaikakin voi olla liian pitkä, jotta kuntalaisilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus saada lisätietoa asioista ennen kuin niistä päätetään.

Osallisuus ei vielä toteudu riittävästi

Arvioinnissa toteutetussa kyselyssä HELVARY ry:lle esitettiin kolme vanhempien osallisuuteen liittyvää kysymystä:

- Onko opetusvirasto mielestänne mahdollistanut riittävällä tavalla vanhempien osallisuuden palveluverkkomuutoksissa?
- Oletteko kokenut, että vanhempien osallisuudella on ollut vaikutusta opetusviraston esityksiin?
- Mikäli opetusvirasto ei ole ottanut vanhempainyhdistysten näkemyksiä huomioon, onko tehtyjä ratkaisuja perusteltu ja miten?

Vastauksessa todettiin, että vanhempia on kuultu sekä Kerrokantasi -palvelun kautta että asukaskuulemistilaisuuksissa. HELVARY ry totesi vastauksessaan

⁹⁶ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 14 §.

⁹⁷ Helsingin hallinto-oikeuden päätös 13.4.2016, diaarinumero 00494/15/1203.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

saman havainnon, minkä luvun 2.5 asiakirja-analyysi osoitti: opetusvirasto ei kommentoi kuntalaispalautteen sisältöä eikä kerro, miten palaute on vaikuttanut ratkaisuihin. Poikkeuksena arvioinnissa havaittiin Meilahden-Pikku Huopalahden palveluverkkoprosessi, jossa opetusvirasto kertoo palautteen vaikuttaneen viraston päätökseen. HELVARY ry mainitseekin Meilahden-Pikku Huopalahden tapauksen hyvänä esimerkkinä siitä, että asukastilaisuus pidettiin jo ennen kuin virastolla oli valmista esitystä. Useimmiten asukaskuulemistilaisuudet kuitenkin koetaan viraston näkemyksen esittelytilaisuuksiksi. HELVARY ry:n mukaan kuntalaiset ovat tuoneet palautteissaan esiin monia paikallisesti hyvinkin merkittäviä asioita ja epäkohtia, joita virasto ei ole kuitenkaan ottanut huomioon tai esittänyt perusteluja huomiotta jättämiselle.

Tähän liittyen HELVARY ry:n näkemys oli, että yhteisölliselle ennakkovalmistelulle ei ole toimivaa prosessia ja että koko osallisuusmenettelyn aikataulusta tulisi kehittää siten, että asukkaiden näkemykset voidaan huomioida jo ennen kuin opetusvirasto tekee esityksenä. Asukkaiden näkemykset olisivat tässä tapauksessa sellaista paikallistietoutta, jota opetusvirastolla ei välttämättä ole, kuten koulua ympäröiviin tai koulurakennusten välisiin liikennejärjestelyihin liittyvät seikat, joilla on merkitystä päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kannalta.

HELVARY korosti vastauksessaan sitä, että osallisuuden mahdollistamisessa asenne on tärkeää. Yhdistyksen kokemuksen mukaan vanhempien osallisuus nähdään opetusvirastossa edelleen jälkikäteisenä tai ulkopuolisena palautteena tehtyihin esityksiin tai suunnitelmiin, ei aitona mahdollisuutena kääntyä paikallistuntemuksen tai kokemusasiantuntijoiden puoleen tai toimijoiden yhteisenä tavoitteenasetteluna, jonka pohjalta esitysten valmistelu käynnistettäisiin.

Kysyttäessä sitä, onko vanhempien osallisuudella ollut vaikutusta, yhdistyksen näkemyksen mukaan vanhempien osallisuudella opetusviraston järjestämän osallistamisen kautta on ollut hyvin pieni vaikutus. Yhdistyksen kokemuksen mukaan opetusviraston esityksiin pystytään vaikuttamaan ainoastaan julkisen paineen ja/tai poliittisen vaikuttamisen avulla: luottamushenkilöiden kautta vaikuttaminen on toimivampaa kuin opetusviraston tarjoamien osallisuuskanavien kautta vaikuttaminen. Yhdistys totesi näkemyksensä myös sen, että todellista osallistamista ei ole se, että kuntalaisten antama palaute on lautakunnan kokouksessa nähtävillä: osallistamisessa annettuun palautteeseen pitäisi vähintäänkin vastata. Yhdistys toivoo toisaalta edellä kuvattua yhteisöllistä ennakkovalmistelua, tai vähintäänkin sitä, että annetun palautteen osalta raportoidaan, miten palaute muuttaa tai ei muuta esitystä, ja perustelut, miksi ei muuta.

Viimeisessä kysymyksessä mainittu "vanhempainyhdistysten näkemyksiä" on sikäli virheellinen kysymyksenasettelu, että vanhempainyhdistyksillä ei ole



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

palveluverkkoprosesseissa virallista asemaa. Vanhempainyhdistykset voivat lausua mielipiteensä, mutta ne ovat samassa asemassa kuin kuka tahansa kuntalainen. HELVARY ry:n mukaan opetusviraston näkemys on ollut, että asukaskuuleminen hoidetaan lähtökohtaisesti koulujen johtokuntia kuulemalla, koska johtokuntiin valitaan myös huoltajien edustus. HELVARY ry:n mukaan koulun vanhempainyhdistyksellä on ollut monessa tapauksessa hyvin poikkeava kanta palveluverkkotarkasteluun kuin koulun johtokunnalla.

HELVARY ry on myös toteuttanut kyselyn jäsenyhdistystensä puheenjohtajille. Sen mukaan yhteistyö vanhempainyhdistyksen ja koulun johtokunnan välillä on voimakkaasti sidoksissa rehtorin persoonaan ja tapaan toimia. Myös koulukohtaiset erot toimintakulttuurissa voivat olla suuria, mikä heijastui yhdistyksen kyselyssä vanhempainyhdistysten tyytyväisyyteen koulun toimintaan sekä kodin ja koulun yhteistyöhön.

Viestintä on parantunut, mutta ei tarpeeksi

HELVARY ry:lle esitettiin kolme kysymystä myös viestintään liittyen:

- Onko opetusvirasto mielestänne viestinyt riittävän varhaisessa vaiheessa palveluverkkomuutosten suunnittelun käynnistymisestä?
- Onko opetusvirasto mielestänne viestinyt riittävästi palveluverkkomuutosten valmistelun eri vaiheissa?
- Ovatko vanhemmat olleet tyytyväisiä Wilman kautta tapahtuneeseen viestintään palveluverkkomuutoksista?

Yhdistys totesi vastauksessaan, että viestintä on parantunut huomattavasti vuodesta 2014, jolloin ensimmäinen tiedote koulun lakkauttamisaikeista saatettiin antaa vain kaksi arkipäivää ennen esityksen menoa lautakuntaan. Edelleen yhdistys näkee ongelmaksi sen, että virasto haluaa muotoilla oman kantansa ennen kuin sitä tuodaan käyttäjien arvioitavaksi. Yhdistyksen mukaan ”palveluverkkotarkastelusta puuttuu yhä aito osallistamisen halu”.

Tässä kohdassa yhdistys toisti alussa mainitun ongelman siitä, että esityslistat julkaistaan internetissä viikonloppua vasten, vaikka esityslista on valmistunut jo keskiviikkona, jolloin vanhemmilla on perjantaista klo 14 alkaen aikaa tutustua asioihin, joista päätetään seuraavana tiistaina. Viikonlopun aikana mahdolliset tietopyynnöt eivät etene. Yhdistyksen mukaan julkaisemiskäytäntö rajoittaa tarpeettomasti ja perusteetta aikaa, joka kuntalaisilla on käytettävissä asioihin perehtymiseen ennen kuin niistä päätetään lautakunnassa.

Kysyttäessä viestinnän riittävydestä yhdistyksen näkemys oli se, että palveluverkkomuutosten valmisteluun liittyvä osallistamisen prosessi ei ole tavoitteellinen ja läpinäkyvä. Tavoitteellisuuden puute on näkynyt yhdistyksen mukaan siinä, että esimerkiksi Vuosaaren palveluverkkotarkastelussa asukkaita



kutsuttiin osallistamaan palveluverkkotilaisuuteen, mutta asukkailla ei ollut tietoa siitä, mikä tilaisuuden tavoite oli tai miten se linkittyi meneillään olevaan palveluverkkomuutokseen. Yhdistyksen havaintojen mukaan tilaisuus oli hyvä, mutta sen jälkeen opetusvirasto poimi mukaan vain osan esille tulleista asioista jatkovalmistelun pohjaksi, ja jatkovalmistelun aikataulu oli nopea. Yhdistys kaipasi sitä, että eri näkökulmat dokumentoitaisiin päätöksenteon pohjaksi.

HELVARY ry:n mukaan Wilman kautta viestiminen ei ole riittävä tapa viestiä. Yhdistyksen mukaan ainoa vanhempien näkökulmasta toimiva tapa viestiä Wilmassa tiedotteilla on viesti, joka ilmestyy käyttäjän avaussivulle. Yhdistys siis kokee, että suurin osa vanhemmista ei edes huomaa opetusviraston tiedotteita, jotka lähetetään Wilma-tiedotteina. Tiedotteiden eteenpäin jakelussa on myös havaittu koulukohtaista vaihtelua.

Lapsivaikutusten arviointiin tarvittaisiin koulutusta

HELVARY ry:tä kysyttiin, millaisia asioita palveluverkkomuutoksissa on tärkeää ottaa huomioon oppilaiden ja heidän vanhempiensa näkökulmasta. Vastauksen mukaan palveluverkkomuutoksia suunniteltaessa tulee kerätä laajasti ennakoivaa tietoa lapsivaikutuksista. Tämän muistion luvussa 2.5.3 tarkasteltiin lapsivaikutusten arviointia. Havaintona oli, että lapsivaikutusten arviointi perustui useimmiten samoihin, koulusta riippumattomiin yhtenäisen peruskoulun hyötyihin ja että lapsivaikutusten tarkempi koulukohtainen arviointi jäi puuttumaan. HELVARY ry on vastauksensa mukaan kiinnittänyt huomiota lapsivaikutusten arviointiin ja suositellut useamman kerran opetusviraston henkilöstölle koulutusta lapsivaikutusten arviointiin.

HELVARY ry perustelee lapsivaikutusten arviointia muun muassa sillä, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus on velvoittavaa oikeutta Suomessa ja sen 3. artikla velvoittaa lapsen edun arviointiin aina kun tehdään lapsia koskevia päätöksiä. Kirsi Alilan mukaan yhteiskunnallisten päätösten arviointi lapsivaikutusten näkökulmasta on Suomessa kuitenkin vielä erittäin vähäistä, mikä johtuu siitä, että lapsivaikutusten arviointi ilmiönä on vielä varsin tuntematon eikä lapsivaikutusten arvioinnista ole erillistä lainsäädäntöä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittavuuden lisäksi.⁹⁸ THL:n verkkosivuilla lapsivaikutusten arvioinnin velvoittavuutta ei mainita, vaan todetaan, että "YK:n lasten oikeuksien komitea suosittelee lapsivaikutusten arviointia".⁹⁹

Asioita, joita oppilaiden ja heidän vanhempiensa näkökulmasta tulisi ottaa huomioon, ovat yhdistyksen näkemyksen mukaan muun muassa seuraavat.

⁹⁸ Alila 2011, s. 16.

⁹⁹ https://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/miten_arvioida/lapsivaikutusten_arviointi luettu 20.3.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

- Peruskoulu on tärkeä osa perheiden arkea. Tällöin tärkeitä asioita ovat esimerkiksi sisarusten mahdollisuus käydä samaa koulua, koulupolkuun sisältyvät toimipisteet ja niiden sijoittuminen suhteessa lapsen kotiin tai koteihin, erityisesti pienten koululaisten osalta koulumatkan turvallisuus ja mahdollisesti eri toimipisteiden väliset siirtymät koulupäivän aikana, iltapäivätoiminnan sijoittuminen ja mahdollinen harrastustoiminta koulun tiloissa. Tilankäytön tehostaminen voi esimerkiksi johtaa iltapäivätoiminnasta luopumiseen.
- Muita tärkeitä asioita ovat koulurakennuksen kunto ja sisäilma sekä sopivuus suunnitellulle oppilasmäärälle, myös varsinaisen opetuksen lisäksi (ruokailujen sujuvuus ja ilmapiiri, wc-tilojen riittävyys)
- Kouluilla voi olla myös käytössä sellaisia pedagogisia ratkaisuja, joiden vuoksi kouluun erityisesti hakeudutaan. Jos yhdistämisessä on mukana tällaisia kouluja, yhdistämisprosessi on erityisen haastava ja uuden koulun toimintakulttuurin muodostuminen on vanhemmille kiinnostava asia.

Kokonaisarvosana opetusviraston toiminnasta on 6

Kokonaisuutena katsoen HELVARY ry näkee palveluverkkomuutosten valmistelussa edelleen niin perustavanlaatuisia puutteita avoimuuden, lainmukaisuuden, tavoitteellisen osallistamisen ja oppilaiden hyvinvointiin tähtäävän prosessimallin suhteen, että kyselyssä pyydetty kokonaisarvosana opetusvirastolle oli 6. Positiivisena seikkana yhdistys totesi, että opetusviraston tahtotilassa ja panostamisessa aiheeseen on tapahtunut kehitystä. Opetusvirasto sai kiitosta myös siitä, että se on ottanut HELVARY ry:n vuosina 2015 ja 2016 aiempaa laaja-alaisemmin suunnittelemaan ja vähintäänkin kommentoimaan opetusviraston prosesseja. Yhteistyö ei kuitenkaan vielä toimi ongelmitta, muun muassa tiedonsaannin kanssa on ongelmia. Kuntalaisten näkökulmasta yhdistys pitää hyvänä sitä, että palveluverkkosivuston perustaminen on selkiyttänyt palveluverkkotarkastelua kuntalaisille. Tätäkin tosin on saattanut heikentää yhdistyksen arvion mukaan prosessien poukkoileva eteneminen. Yhdistyksen näkemyksen mukaan viime vuosien palveluverkkotarkastelu on ollut erittäin lyhytnäköistä ja poukkoilevaa.

2.6.5 Yhteenveto

Tämän luvun case-tarkasteluissa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen arvioinnin osakysymykseen, onko asukkaiden ja vanhempien osallisuutta sekä avointa viestintää toteutettu riittävästi yhdistämisprosesseissa. Vuosaaren kohdalla opetusvirasto lähestyi kouluverkon kehittämistä uudella avoimmalla ja osallistavammalla menetelmällä, mikä soveltui hyvin tilanteeseen, jossa oli paljon erilaisia vaihtoehtoja laajalla alueella. Sen vuoksi kysymykseen on vastattava erikseen Vuosaaren osalta ja erikseen kahden muun



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

tapauksen osalta. Vuosaaren osalta on lisäksi se aineistollinen puute, että vanhempainyhdistysten vastauksia ei saatu.

Vuosaaren alueella osallisuuden toteutuminen sai rehtoreilta hyvät arviot. Pääsääntöisesti asukkaiden, vanhempien, oppilaiden, henkilöstön ja koulun johdon osallisuuden riittävydestä oltiin täysin tai osittain samaa mieltä. Ainoastaan yksi rehtori oli osittain eri mieltä asukkaiden osallisuuden riittävydestä. Avovastauksissa puolet rehtoreista toi kuitenkin esiin kritiikkiä siitä, että kuuleminen ja eriävien näkemysten huomioon ottaminen olisi voitu toteuttaa paremmin.

Vuosaaren alueella viestinnän riittävyys sai rehtoreilta hieman heikomman arvion kuin osallisuuden toteutuminen. Viestintä henkilöstölle ja koulun johtokunnalle toteutui rehtoreiden näkemyksen mukaan paremmin kuin viestintä asukkaille, vanhemmille ja oppilaille.

Herttoniemen ja Meilahden-Pikku Huopalahden alueiden palveluverkkoprosesseissa oli ajallisesta eroavaisuudestaan yhtäläisyyksiä. Kummankin osalta voidaan todeta, että asukkaiden ja vanhempien osallisuutta sekä avointa viestintää ei ole toteutettu riittävästi. Kummassakin prosessissa vanhemmille ehti syntyä käsitys, että opetusvirasto ei ole aidosti halukas ottamaan huomioon vanhempien näkemyksiä; jälkimmäisessä tapauksessa tosin lopputulos oli vanhempien tahdon mukainen. Meilahden-Pikku Huopalahden valmistelu tapahtui noin kaksi vuotta Herttoniemen valmistelua myöhemmin, ja tänä aikana osallisuutta on entistä voimakkaammin painotettu; silti kummassakin tapauksessa esiintyi sama vanhempainyhdistyksen huoli siitä, ettei päiväkotikäisten lasten vanhempia osallistettu eikä heille viestitty. Lisäksi arvioon viestinnän riittävydestä vaikuttaa se, että ennen asukastilaisuuksia vanhemmilla ei ole ollut käytettävissään tietoja opetusviraston ehdotuksista. Se, että osallisilla ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä etukäteen opetusviraston ehdotuksiin, heikentää osallisuuden toteutumista asukastilaisuuksissa.

Arvioinnin case-tarkastelujen lisäksi käytettävissä olivat Helsingin vanhemmat HELVARY ry:n näkemykset opetusviraston toiminnasta palveluverkkoprosesseissa. Yhdistys katsoi, että opetusviraston viestintä on vuoteen 2014 nähden parantunut ja osallisuuden toteutumisen tapoja on kehitetty. Osallisuus on kuitenkin yhdistyksen näkemyksen mukaan opetusvirastolle vielä liian erillinen osa prosessia: osallisuus pitäisi ottaa mukaan jo aiemmin ja osallisuuden kautta tulleet näkemykset pitäisi perustellusti joko ottaa huomioon tai jättää huomioimatta. Tärkeää on, että opetusviraston esityksissä otetaan kantaa siihen, miten osallisten näkemykset ovat esitykseen vaikuttaneet tai syyt siihen, miksi ne eivät ole vaikuttaneet.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

2.7 Kokoavat havainnot

Edellä on kunkin alaluvun yhteenvedossa vastattu arvioinnin osakysymyksiin. Taulukkoon 8 on koottu arvioinnin kohteena olleet toimenpiteet ja tavoitteet, sekä arvio niiden toteutumisesta.

Taulukko 8 Kokoavat havainnot toimenpiteittäin ja tavoitteittain

	Arvio toteutumisesta	Arvion tarkennus
Strategiaohjelman toimenpiteet Kvsto 24.4.2013		
1. Kouluverkko sopeutetaan oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti ja tarkistamalla tilamitoitusperusteet ottamalla huomioon kaikki kaupungissa sijaitsevat koulut.	Pääosin toteutunut	Palvelutarpeita tarkastellaan vuosittain. Kaikilla alueilla palvelutarpeen kasvuun ei ole pystytty vastaamaan oikea-aikaisesti. Tilamitoitusperusteet on tarkistettu.
2. Koulujen soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjataan ja arvioidaan verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta.	Toteutunut	Linjaukset tehty 6.5.2014
3. Kouluille turvataan riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa. Myös sopimuskouluilla on tärkeä asema osana helsinkiläistä koulukenttää ja lähikouluverkostoa.	Toteutunut	Kirjaus vahvasti olemassa olevan käytännön.
Palveluverkon kehittämisen tavoitteet Khs 30.3.2015		
4. Kaupungin järjestämä suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat. Ruotsinkielisessä peruskoulussa pyritään vähintään 200 oppilaaseen. Kouluverkkotarkastelussa otetaan huomioon ruotsinkielisten ikäluokkien koko ja perusopetuksen riittävän saavutettavuuden turvaaminen.	Toteutunut	Linjauksen jälkeen toteutetut yhdistämiset noudattavat linjausta.
5. Erillisellä perusopetuksen järjestämisluvalla toimivat kaupungin sopimuskoulut, valtion koulut ja muut kaupungissa sijaitsevat yksityiset koulut täydentävät kaupungin järjestämää perusopetusta.	Toteutunut	Kirjaus vahvasti olemassa olevan käytännön.
6. Kaikissa kaupungin suomenkielisissä peruskouluissa ja niissä sopimuskouluissa, joilla on oma oppilaaksiottoalue, on erityisluokkia. Jotta ruotsinkielisissä palveluissa toteutuisi joustava opintopolku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen, kootaan ruotsinkieliset erityisluokat osaan ruotsinkielisiä kouluja.	Pääosin toteutunut	Linjaus toteutuu omissa kouluissa siinä määrin kuin se on mahdollista mm. tilojen puolesta. Sopimuskouluihin on perustettu erityisluokkia.
7. Kaupungin eri alueille sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitetaan painotetun opetuksen luokkia,	Toteutunut osittain	Eri alueiden väliset erot ovat hieman kaventuneet.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

joille haetaan soveltuvuuskokeella.		Sopimuskouluihin ei ole tullut uusia painotuksia.
8. Hallinnollisten yhdistämisten kohdalla opetuslautakunnalle tuodaan selvitys, jossa käy ilmi yhdistämisen taloudelliset vaikutukset, lapsivaikutukset, yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen.	Toteutunut muodollisesti	Sisällöllisesti parantamisen varaa erityisesti lapsivaikutusten arvioinnissa
9. Asukkaiden ja vanhempien osallisuutta edistetään siten, että luodaan yhteistyömalli, jonka avulla mahdollistetaan osallisuus palveluverkon kehittämisessä.	Toteutunut osittain	Yhteistyömalli on kehitetty. Osallisuuden toteuttamista on parannettu, mutta edelleen on haasteita todellisen osallisuuden mahdollistamisessa.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko peruskoulujen palveluverkkoprosesseja toteutettu kaupungin strategiaohjelman toimenpiteiden ja kaupunginhallituksen päättämien linjausten mukaisesti. Strategiaohjelman toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet. Kaupunginhallituksen maaliskuussa 2015 päättämät linjat ovat toteutuneet vaihtelevammin, puolet täysin ja puolet vain osittain tai muodollisesti.

Palveluverkon muutostarpeita tarkastellaan vuosittain. Kouluverkon kehittämisessä on painottunut koulujen yhdistäminen yhtenäisten peruskoulujen muodostamiseksi. Kaikilla alueilla ei ole pystytty oikea-aikaisesti vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen.

Kouluja on yhdistetty sekä suomenkielisellä että ruotsinkielisellä puolella kaupunginhallituksen päättämien linjausten mukaisesti. Koulujen määrä on vähentynyt ja koulukoko kasvanut, kun on muodostettu yhtenäisiä peruskouluja. Myös tilamitoitusperusteet on tarkistettu, mikä on tarkoittanut tilankäytön tehostamista.

Erityisluokkaverkkoa on kehitetty kaupunginhallituksen linjausten mukaisesti, mutta suomenkielisellä puolella, jossa tavoitteena oli erityisluokka jokaisessa suomenkielisessä peruskoulussa, kaikkiin kouluihin ei tilanahtauden tai muun perustellun syyn vuoksi ole voitu perustaa erityisluokkia.

Soveltuvuuskoepainotetun opetuksen osalta sopimuskouluihin ei ole tullut uusia painotuksia eli tilanne ei ole linjausten jälkeen muuttunut. Kaupungin omissa kouluissa alueiden väliset erot soveltuvuuskoepainotetussa opetuksessa olevien oppilaiden osuudessa ovat hieman tasoittuneet. Erot ovat kuitenkin edelleen suuria.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Kaupunginhallituksen edellyttämä lapsivaikutusten arviointi on ollut lähinnä muodollista. Lapsivaikutusten arviointi perustui useimmiten samoihin, koulusta riippumattomiin yhtenäisen peruskoulun hyötyihin. Muutosten vaikutuksia ei siis ole ennakoitu koulukohtaisesti.

Osallisuuteen on viime vuosina panostettu, mutta arvioinnissa toteutettujen kyselyjen perusteella edelleen on kokemuksia siitä, että kuuleminen on vain muodollista. Prosessien viestintää on kehitetty avoimemmaksi ja osallisuuden toteutumisen tapoja on lisätty. Palveluverkkoprosesseissa jää kuitenkin useimmiten epäselväksi se, miten opetusvirasto on huomionnut osallisten näkemyksiä tai ne perustelut, miksi näkemyksiä ei ole huomioitu. Tässä tarkastelluissa prosesseissa tuli esiin, että varsinkin jos osalliset kokevat opetusvirastolla olevan kiire, tai jo valmiiksi päätetty lopputulos, osalliset eivät koe prosesseja niin myönteisesti kuin tilanteessa, jossa lopputulos muotoutuu itse prosessissa ja aikataulu on riittävän väljä.

Arvioinnissa tarkastellut prosessit osoittivat myös, että osallisuuden toteutumisesta on heikentänyt se, että opetusviraston esitykset eivät aina ole olleet etukäteen saatavilla ennen asukastilaisuuksia. Lisäksi tuli esiin, että asukkaille kohdistuvaa viestintää ei pidetä riittävänä. Esimerkiksi tulevien koululaisten vanhemmille viestiminen ei ole ollut arvioinnin perusteella riittävää kaikissa tapauksissa.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili, puhelin 09 310 36545 ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki, puhelin 09 310 36479.

Minna Tiili

Tarja Palomäki

JAKELU Tarkastuslautakunnan 2. jaosto



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

LÄHTEET

Arviointikäynnit ja haastattelut

Tarkastuslautakunnan 2. jaoston käynti opetusvirastoon 19.12.2016. Kouluverkon kehittämistä esittelivät va. kehittämisjohtaja ja suomenkielisen perusopetuksen linjajohtaja.

Va. kehittämisjohtaja, suomenkielisen perusopetuksen linjanjohtaja ja opetuspäällikkö sekä ruotsinkielisen linjanjohtaja, opetusvirasto 11.8.2016.

Kyselyt

Sähköinen kysely Vuosaaren yhdistyvien koulujen rehtoreille: 6 vastausta 14.–19.12.2016.

Hertsikan ala-asteen rehtori, vastaus 16.1.2017.

Meilahden ala-asteen rehtori, vastaus 14.12.2016.

Pikku Huopalahden ala-asteen rehtori, vastaus 28.2.2017.

Hertsikan ala-asteen koulun Koti ja koulu -yhdistys, vastaus 30.1.2017.

Meilahden ala-asteen vanhempainyhdistys, vastaus 17.2.2017.

Pikku Huopalahden koulun vanhempainyhdistys, vastaus 31.1.2017.

Meilahden ala-asteen johtokunta 28.2.2017.

Helsingin vanhemmat HELVARY ry 17.3.2017.

Hertsikan ala-asteen johtokunta 22.3.2017.

Pikku Huopalahden ala-asteen johtokunta 23.3.2017.

Sähköposti- ja puhelintiedustelut

Kehittämispäällikkö, opetusvirasto 19.9.2016

Va. kehittämisjohtaja, opetusvirasto 26.10.2016.

Ruotsinkielisen perusopetuksen linjanjohtaja, opetusvirasto 3.1.2017.

Va. kehittämisjohtaja, opetusvirasto 23.1.2017.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Vs. opetuspäällikkö, opetusvirasto 5.3.2017.

Tilastosuunnittelija, opetusvirasto 16.3.2017.

Lautakunnan sihteeri, lakimies, opetusvirasto 23.3.2017.

Kehittämisjohtaja, opetusvirasto 27.3.2017.

Muut lähteet

Alila, Kirsi. Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7.

OKM 2012. Perusopetuksen laatukriteerit. Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29.

Opetusvirasto 2014. Palveluverkon kehittäminen ja tilamitoituksen periaatteet kuudessa suurimmassa kaupungissa, Helsingin kaupungin opetusvirasto, Hallinto- ja kehittämiskeskus 16.1.2014.

Opetusviraston toimintakertomukset 2013–2015 sekä liite opetusviraston tilastot 2015.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Perusopetuksen kouluverkon kehittäminen		
Suunnitelman laatija Minna Tiili, Tarja Palomäki		Pvm 2.9.2016
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 2. jaosto		
Aloittamisaika 06/2016	Valmistumisaika 02/2017	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Minna Tiili, Tarja Palomäki
Arviointiaiheen tausta		
Arvioinnin kohteena on perusopetuksen kouluverkon kehittäminen kaupungin strategiaohjelman ja kaupunginhallituksen päättämien opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteiden mukaisesti. Kaupungin strategiaohjelman osa-alueella "Elinvoimainen Helsinki" on yhtenä tavoitteena se, että opetustilat ovat laadukkaat ja mahdollistavat yhteiskäytön. Tälle on asetettu kaksi toimenpidettä, joista kouluverkkoon liittyy seuraava toimenpide: - <u>Koulu- ja oppilaitosverkko sopeutetaan oppilaiden ja opiskelijoiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti ja tarkistamalla tilamitoitusperusteet ottamalla huomioon kaikki kaupungissa sijaitsevat koulut ja oppilaitokset.</u> Samalla strategian osa-alueella on tavoitteena myös pysäyttää koulujen eriarvoistumisketjitys ja vahvistaa lähikoulun merkitystä. Tähän pyritään erityisesti seuraavilla toimenpiteillä: - Positiivista erityiskohtelua vahvistetaan. <u>Koulujen soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjataan ja arvioidaan verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta.</u> - <u>Kouluille turvataan riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa. Myös sopimuskouluilla on tärkeä asema osana helsinkiläistä koulukenttää ja lähikouluverkostoa.</u> Positiivisen diskriminaation tavoitteiden toteutumista kouluissa on arvioitu vuonna 2013. Positiivista diskriminaatiota ei tarkastella tässä arvioinnissa, vaan arvioinnin kohteena ovat alleviivatut toimenpiteet. Opetuslautakunta on hyväksynyt 1.3.2011 (§ 27) palveluverkon koulutuspoliittiset tavoitteet, joita on perusopetuksen osalta viimeksi päivitetty 31.1.2012. Opetusvirastossa on myös laadittu opetuslautakuntaa varten selvitys palveluverkkotarkastelun prosessista (Olk 16.12.2014 § 260) ja palveluverkkotarkastelun viestinnästä (Olk 27.1.2015 § 14). Palveluverkkotarkastelun prosessin kuvaaminen liittyy opetuslautakunnan päätökseen (Olk		



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

27.5.2014 95 § talousarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä), jonka mukaan opetusvirasto pyrkii luomaan kouluverkkotarkasteluprosessista henkilöstöä ja asukkaita osallistavan ja sitouttavan.

Kaupunginhallitus päätti 30.3.2015 (§ 339) opetustoimen palveluverkon kehittämisen tavoitteista. Kaupunginhallitus totesi päätöksen yhteydessä, että päätetyt tavoitteet muodostavat yleiset suuntaviivat palveluverkon kehittämiseen: päätös ei kuitenkaan tarkoita koko palveluverkkoon kohdistuvan tarkastelun aloittamista. Päätökset yksittäisistä toimipisteistä luopumisesta tai niiden yhdistämisistä tehdään erillisen valmistelun pohjalta.

Perusopetukseen liittyviä palveluverkon kehittämisen tavoitteita oli kaupunginhallituksen päätöksessä kuusi:

1. Kaupungin järjestämä suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat. Ruotsinkielisessä peruskoulussa pyritään vähintään 200 oppilaaseen. Kouluverkkotarkastelussa otetaan huomioon ruotsinkielisten ikäluokkien koko ja perusopetuksen riittävän saavutettavuuden turvaaminen.
2. Erillisellä perusopetuksen järjestämisluvalla toimivat kaupungin sopimuskoulut, valtion koulut ja muuta kaupungissa sijaitsevat yksityiset koulut täydentävät kaupungin järjestämää perusopetusta.
3. Kaikissa kaupungin suomenkielisissä peruskouluissa ja niissä sopimuskouluissa, joilla on oma oppilaaksiottoalue, on erityisluokkia. Jotta ruotsinkielisissä palveluissa toteutuisi joustava opintopolku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen, kootaan ruotsinkieliset erityisluokat osaan ruotsinkielisiä kouluja.
4. Kaupungin eri alueille sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitetaan painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskokeella.
5. Hallinnollisten yhdistämisten kohdalla opetuslautakunnalle tuodaan selvitys, jossa käy ilmi yhdistämisen taloudelliset vaikutukset, lapsivaikutukset, yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen.
6. Asukkaiden ja vanhempien osallisuutta edistetään siten, että luodaan yhteistyömalli, jonka avulla mahdollistetaan osallisuus palveluverkon kehittämisessä.

Palveluverkon lisäksi toinen muuttuva tekijä ovat oppilaaksiottoalueet. Helsinki on jaettu oppilaaksiottoalueisiin. Kaupunki osoittaa jokaiselle lapselle koulupaikan hänen oman alueensa peruskoulusta, joka on niin sanottu lähikoulu. Koska oppilaaksiottoalueiden muutoksilla vaikutetaan siihen, mikä koulu on oppilaan lähikoulu, niiden muutokset ovat olennainen osa kouluverkon tarkastelua, mikä otetaan arvioinnissa huomioon.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Yhdistämisen taloudellisten vaikutusten arviointi on yksi arvioitavista näkökulmista. Lisäksi tarkastellaan oman lähikoulunsa valinneiden osuutta oppilaista, mikä kuvastaa laatua ja mahdollisesti myös vaikuttavuutta, koska strategiaohjelman tavoitteena on vahvistaa lähikoulun merkitystä. Lähikoulujen vetovoiman turvaamisella pyritään myös estämään segregatiota.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Aiheeseen suoraan liittyviä suosituksia ei ole annettu. Vuonna 2013 tarkastuslautakunta arvioi positiivisen diskriminaation määrärahojen käyttöä ja sitä kautta koulujen eriarvoistumiskehitykseen vaikuttamista. Tässä arvioinnissa ei käsitellä positiivisen diskriminaation näkökulmaa ellei se tule erityisesti esiin.

Arviointikysymykset ja aineisto

Arvioinnin pääkysymys on, onko peruskoulujen palveluverkkoprosesseja toteutettu kaupungin strategiaohjelman ja kaupunginhallituksen päättämien linjausten mukaisesti.

Strategiaohjelmaan liittyviä osakysymyksiä ovat:

1. Onko kouluverkko sopeutettu oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti?
2. Onko tilamitoitusperusteita tarkistettu?
3. Onko soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjattu ja arvioitu verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta?
4. Onko kouluille turvattu riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa?
5. Miten sopimuskoulujen asema on otettu huomioon osana lähikouluverkostoa?

Kaupunginhallituksen 30.3.2015 päättämiin linjauksiin liittyviä osakysymyksiä ovat:

6. Ovatko palveluverkkomuutokset perustuneet siihen, että suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat? Onko ruotsinkielisissä peruskouluissa pyritty vähintään 200 oppilaaseen?
7. Miten kouluverkkotarkastelussa otetaan huomioon erillisellä perusopetuksen järjestämisluvalla toimivat kaupungin sopimuskoulut, valtion koulut ja muut kaupungissa sijaitsevat yksityiset koulut?
8. Miten linjausta 3. on alettu toteuttaa ja mikä on suomenkielisen perusopetuksen erityisluokkaverkon kattavuus?
9. Onko kaupungin eri alueille sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitettu painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskokeella?
10. Onko hallinnollisten yhdistämisten osalta arvioitu yhdistämisen taloudellisia vaikutuksia ja lapsivaikutuksia?
11. Onko asukkaiden ja vanhempien osallisuutta sekä avointa tiedottamista toteutettu riittävästi yhdistämisprosesseissa?

Osakysymyksiä 1.-9. tarkastellaan yleisellä tasolla. Vastaukset osakysymyksiin 10.–11. perustuvat palveluverkkoprosessien case-tarkasteluun. Osakysymystä 6 tarkastellaan sekä yleisellä tasolla että case-tapausten perusteella.

Case-tarkastelujen piiriin otetaan kolme koulujen yhdistämistä, joita tarkastellaan sekä asiakirja- että kyselyaineiston pohjalta. Lisäksi suppeampi case-tarkastelu tehdään kuu-desta yhdistämisestä pelkästään asiakirja-aineiston perusteella.

Perusteellisemmän case-tarkastelun kohteeksi otetaan ensinnäkin Vuosaaren alueen pal-



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

veluverkkotarkastelu, joka tehtiin vuonna 2015 ja päätettiin valtuustossa 13.4.2016 kolmesta yhdistämisestä:

- Heteniityn ala-asteen koulu ja Vuosaaren peruskoulu yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi
- Vuosaaren ala-asteen koulu, Mustakiven ala-asteen koulu ja Tehtaanpuiston yläasteen koulu yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi
- Kallahden peruskoulu ja Meri-Rastilan ala-asteen koulu yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi.

Toiseksi perusteellisemmän case-tarkastelun kohteeksi otetaan ennen kaupunginhallituksen päättämiä linjauksia aloitettu palveluverkkomuutos Herttoniemen alueella. Valtuusto päätti 4.6.2014 Herttoniemen ala-asteen koulun ja Siilitien peruskoulun hallinnollisesta yhdistämisestä 1.8.2015 lukien. Yhdistämisen tuloksena syntyi Hertsikan ala-asteen koulu.

Kolmanneksi perusteellisemmän case-tarkastelun kohteeksi otetaan keväällä 2016 valmistelussa ollut Meilahden ja Pikku Huopalahden alueen kouluverkkotarkastelu, jossa päädyttiin siihen, että yhdistämistä ei tehdä.

Palveluverkon kehittämisen tavoitteista päättämisen (30.3.2015) jälkeen tehtyjä yhdistämispäätöksiä on ollut kaupunginvaltuustossa yhteensä seitsemän. Yksi niistä koski Vuosaaren aluetta, joka on jo mukana laajemmassa case-tarkastelussa. Suppeampaan asiakirjapohjaiseen tarkasteluun otetaan seuraavat 1.8.2016 alkaen toteutuneet yhdistämiset:

- Töyrynummen ala-asteen koulu ja Suutarilan yläasteen koulu yhdistetään Suutarinkylän peruskouluksi
- Myllypuron ala-asteen koulu ja Myllypuron yläasteen koulu yhdistetään Myllypuron peruskouluksi
- Kannelmäen peruskoulu ja Pelimannin ala-asteen koulu yhdistetään Kannelmäen peruskouluksi
- Ylä-Malmin peruskoulu ja Kotinummen ala-asteen koulu yhdistetään Malmin peruskouluksi

sekä 1.8.2017 alkaen toteutuva yhdistäminen, jossa

- Vesalan ala-asteen ja yläasteen koulut yhdistetään yhtenäiseksi peruskouluksi

Esimerkkejä yhdistämisprosesseista on ajallisesti sekä ennen kaupunginhallituksen linjauksia että sen jälkeen. Palveluverkon koulutuspoliittiset tavoitteet ovat olleet voimassa vuodesta 2011 lähtien ja kaupungin strategiaohjelma huhtikuusta 2013 lähtien. Vuodesta 2015 lähtien on kiinnitetty enemmän huomiota asukkaiden osallisuuteen, joten case-tarkasteluista saadaan tietoa erityisesti osallisuuden huomioon ottamisesta.

Opetusvirastossa haastatellaan linjajohtoa ja tarvittaessa muita henkilöitä. Viiden suppeamman case-tarkastelun osalta hyödynnetään valtuuston yhdistämispäätöksen taustamateriaalia kun taas kolmen perusteellisemmän case-tarkastelun osalta tehdään lisäksi kyseily kyseisten koulujen rehtoreille, johtokunnille ja vanhempainyhdistyksille. Vanhempainyhdistysten kattojärjestöltä HELVARYltä tiedustellaan lähikoulumuutosten oppilasvaikutuk-



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

sista, vanhempien näkemysten kuulemisesta ja osallisuudesta sekä tiedottamisesta. Hyödynnettäviä tilastotietoja ovat ainakin koulumatkan pituutta ja tilamitoitusta kuvaavat tilastot sekä tiedot sopimuskoulujen osuudesta.

Rajaukset

Arviointi kohdistetaan perusopetuksen palveluverkkoon (kouluverkko). Yleisellä tasolla tarkastellaan sekä suomenkielistä että ruotsinkielistä peruskouluverkkoa. Soveltuvuuskoepainotetun opetuksen verkko ja erityisluokkaverkko sisältyy arviointiin yleisellä tasolla. Sopimuskouluja tarkastellaan osana lähikouluverkkoa.



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

Liite 2 Palveluverkkotarkastelun prosessi (Olk 16.12.2014 § 260)

Opetusvirastossa on tehty seuraava selvitys palveluverkkotarkastelun prosessista:

1. Koulu- ja oppilaitosverkoston katsaus sekä ruotsinkielisen lasten päivähoitoverkoston katsaus

Sähköinen palveluverkon katsaus toteutetaan joka toinen vuosi alkukeväästä. Katsauksen sisältö on seuraava:

- Koulujen ja oppilaitosten sekä ruotsinkielisten lasten päivähoidon toimipisteiden sijainnit kartalla ja katuosoitteet
- Kuvat toimipisteistä
- Toimipisteiden nykyiset oppilas- ja opiskelijamäärät sekä ruotsinkielisten päiväkotilasten määrä
- Perusopetuksen oppilaaksiottoalueet uusimpien päätösten mukaan
- Peruskoulun oppilasennusteet alueittain, toisen asteen opiskelijaennusteet sekä ruotsinkielisten lasten päivähoidon lapsimääräennusteet
- Koulu- ja oppilaitoskohtaiset painotukset ja pienryhmät: perusopetuksen soveltuvuuskoe- ja erityisluokat, lukioden erityistehtävät ja ammatillisen koulutuksen koulutusalat
- Nykyisten ja uusien toimipisteiden suunniteltujen investointien ajankohdat.

2. Lautakunnan palveluverkkoseminaari

Lautakunnan seminaari palveluverkon kehittämistarpeista seuraavana viitenä vuotena pidetään joka toinen vuosi marraskuussa:

- Koulu- ja oppilaitosverkoston sekä ruotsinkielisten lasten päivähoitoverkoston kehittämissuunnitelmat ja niiden tarkistustarpeet
- Määrälliset lähtötiedot (uusimman väestöennusteen mukaiset oppilas/opiskelijaennusteet ruotsinkielisten lasten päivähoidon lapsimääräennusteet ja nykyiset toimitilat)
- Toimitilojen riittävyyden ja kunnan arviointitiedot.
- Poikkihallinnollisen yhteistyön asettamat odotukset.

3. Opetuslautakunnan jaostojen päätökset 1.-luokkien ja 7.-luokkien enimmäisoppilasmäärästä

Peruskoulujen 1.- ja 7.-luokkien enimmäisoppilasmäärät määritellään kouluittain väestöennusteen ja painotetun opetuksen mitoituksen perusteella. Opetuslautakunnan jaostot päättävät asiasta vuosittain marraskuussa.

4. Opetuslautakunnan jaostojen päätökset lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen mitoituksesta

Lukioden ja ammatillisen peruskoulutuksen aloituspaikat määritellään oppilaitoksittain toisen asteen koulutuksen mitoituksen mukaisesti sekä työvoima- ja koulutustarpeiden en-



Johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili
ja kaupunkitarkastaja Tarja Palomäki

28.3.2017

nakoinnin ja koulutuksen järjestämisluvan perusteella. Opetuslautakunnan jaostot päättävät lukioden aloituspaikoista vuosittain marraskuussa. Opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto päättää ammatillisen peruskoulutuksen seuraavan vuoden elokuussa alkavan koulutuksen aloituspaikoista vuosittain marraskuussa ja seuraavan vuoden tammikuussa alkavan koulutuksen aloituspaikoista toukokuussa.

5. Opetuslautakunnan jaostojen päätökset tarkasteltaviksi otettavista perusopetuksen alueista sekä ruotsinkielisen päivähoidon ruotsinkielisen lasten päivähoidon järjestämispai-koista sekä paikkojen määrästä.

Opetuslautakunnan jaostot päättävät asiasta vuosittain joului-tammikuussa.

6. Opetuslautakunnan lausunto investointiohjelmasta kiinteistölautakunnalle

Lausuntoa pyydetään seuraavan kymmenvuotiskauden investoinneista. Opetuslautakunta antaa lausunnon vuosittain maaliskuussa.

7. Opetuslautakunnan jaostojen ja opetuslautakunnan päätökset palveluverkkomuutoksis-ta

Opetuslautakunnan jaostojen joului-tammikuussa päättämien tarkastelualueiden ja ruot-sinkielisen lasten päivähoidon järjestämispai-koja sekä paikkojen määrää koskevista palveluverkkomuutoksista päätetään touko-kesäkuussa opetuslautakunnan jaostoissa tai opetuslautakunta esittää asian kaupunginvaltuuston päätettäväksi.

8. Kaupunginvaltuuston päätökset koulujen ja oppilaitosten yhdistämisestä, lakkauttamisesta ja perustamisista

Kaupunginvaltuusto päättää koulujen ja oppilaitosten yhdistämisestä, lakkauttamisesta ja perustamisesta, elo-syyskuussa.

9. Opetuslautakunnan jaostojen toimeenpanopäätökset

Koulujen ja oppilaitosten nimien, oppilaaksiottoalueiden ja opetussuunnitelmien muutokset päätetään opetuslautakunnan jaostoissa kaupunginvaltuuston koulu- ja oppilaitosverkon muutospäätösten toimeenpanemiseksi loka-marraskuussa.