

Sivistystoimen selvitys tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointikertomukseen

VD/44/00.03.00.00/2018

Tarkastuslautakunnan laatima Vantaan kaupungin arviointikertomus vuodelta 2017 merkittiin tiedoksi kaupunginvaltuuston kokouksessa 28.5.2018 § 3 ja lähetettiin kaupunginhallitukselle toimenpiteitä varten. Kaupunginhallitus päätti 18.6.2018 lähettää valtuuston päätöksen ao. toimialoille toimenpiteitä varten. Sivistystoimelta on pyydetty selvitystä arviointikertomuksen tiivistelmäkohtia 1, 2 ja 7 koskien sekä toimialaa käsittelevistä arviointikertomuksen sisältökohdista ja suosituksista.

Toiminnan ja talouden tavoitteiden arviointi

Arviointikertomuksen tiivistelmäkohdassa 1 todetaan:

”Valtuustokaudelle asetettiin 21 strategista päämäärää ja näille 54 mittaria. Päämäärien mittareista toteutui kaupunginhallituksen raportoinnin mukaan täysin tai osittain 46 kappaletta (85 prosenttia) ja kokonaan toteutumatta jäi kahdeksan mittaria (15 prosenttia). Vuosittaisia strategisia tavoitteita asetettiin 2014–2017 yhteensä 113. Näistä tavoitteista toteutui raportoinnin mukaan kokonaan tai osittain yli 90 prosenttia. Haasteellisimmiksi osoittautuivat työllisyyden parantamiseen liittyvät päämäärät ja tavoitteet. Lisäksi henkilöstön sairauspoissaolojen vähentämisessä ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämisessä on edelleen tehtävää.

Vuodelle 2017 valtuusto asetti 28 sitovaa tavoitetta. Tavoitteista kaupunginhallituksen raportoinnin mukaan toteutui täysin 19, osittain kuusi, kaksi tavoitetta ei toteutunut lainkaan ja yhden tavoitteen osalta ei arviointia voinut tehdä. Tarkastuslautakunta arvioi 15 tavoitetta täysin toteutuneeksi, kuusi tavoitetta osittain toteutuneeksi, kaksi tavoitetta (13.2 ja 20.1) ei lautakunnan mielestä toteutunut lainkaan ja viiden tavoitteen (5.1, 9.2, 15.3, 17.1 ja 19.3) osalta ei arviointia voinut lautakunnan mielestä tehdä. Lautakunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että mukana oli poikkeuksellisen paljon tavoitteita, joista tarvittavaa arviointietoa ei arviointivuodelta 2017 ollut vielä saatavilla.”

Ei-toteutuneet strategisten päämäärien mittarit on listattu arviointikertomukseen painopistealueittain. Ei-toteutuneista mittareista kaksi on sellaisia, joihin sivistystoimi voi toimillaan suoraan vaikuttaa. Molemmat mittarit ovat ”muutosta toteutetaan johtamisen kautta” -painopisteen alla. Ensimmäinen mittareista on sairauspoissaoloprosentti, joka sivistystoimessa on laskenut vuoteen 2016 verrattuna. Sairauspoissaolojen vähentämiseen pyritään vaikuttamaan mm. työhyvinvointiasiantuntijoiden terveys- ja turvallisuuskäynneillä, joissa esimiehiä tuetaan aktiivisen välittämisen toimintatavan toteuttamisessa. Toinen mittari koskee työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia muutoksessa ja tämän mittarin kohdalla on vuoden 2016 Kunta10 -mittauksen perusteella tapahtunut hidasta kehitystä. Sivistystoimessa yhteistoimintaan sekä muutosjohtamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota muutosten yhteydessä.

Sitovien tavoitteiden osalta arviointikertomuksessa todetaan: ”Tarkastuslautakunta huomautti yhteensä 12 tavoitteen osalta tavoitteen toteuman raportoinnista, yhdeksän tavoitteen osalta tavoitteen mittaroinnista, 11 kertaa huomautus johtui jostain muusta syystä ja 11 tavoitteen osalta

lautakunta totesi, että tavoitetta ei voinut arvioida. On huomattavaa, että joistain tavoitteista huomautettiin useammasta syystä, esimerkiksi sekä raportoinnista että mittaroinnista.”

Sivistystoimelle annettiin huomautus neljää sitovaa tavoitetta koskien:

Sitova tavoite 9.2: Joustavilla päivähoitopalveluilla tuetaan työllistymistä.		
Arviointikriteeri	Tilinpäätöksen raportointi	Tarkastuslautakunnan arvio
Päivähoitopaikka järjestetään 2 viikossa, 1 viikossa kerhosta päivähoitoon ja äkillisessä tarpeessa jo seuraavana päivänä.	Tavoite toteutui täysin.	Raportoinnin perusteella ei voi päätellä toteutuiko tavoite täysin.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että ”Raportoinnissa mainitaan tavoitteen toteutuneen täysin ja samalla mainitaan, että ”ei asiakasreklamaatioita”. Mainittu asiakasreklamaatioiden puuttuminen ei välttämättä kerro onko tavoite toteutunut. Jos on olemassa tilasto, jolla pystytään näyttämään, että kaikki päivähoitopaikkaa hakenneet saivat paikan tavoitteen mukaisissa aikarajoissa, voisi tavoitteen todeta toteutuneeksi tällaisen tilaston perusteella.”

Toteamme, että edellä mainitun kaltaista tilastoa ei ole olemassa, joten varhaiskasvatus luottaa asiakkaiden antamiin palautteisiin. Esimerkiksi, mikäli varhaiskasvatuksessa olisi useita asiakkaita, joiden työllistymistä ei olisi voitu turvata joustavilla varhaiskasvatuspalveluilla niin uskomme, että olisimme saaneet tästä lukuisia asiakasreklamaatioita. Kiinnitämme jatkossa enemmän huomiota mittarien laatimiseen.

Sitova tavoite 13.1: Uusi oppimiskäsitys ja uudet pedagogiset toimintatavat käytäntöön.		
Arviointikriteeri	Tilinpäätöksen raportointi	Tarkastuslautakunnan arvio
Suurin osa toimintayksiköistä toteuttaa toiminnallista oppimista ja lasten osallisuus näkyy toimintojen suunnittelussa ja arvioinnissa. Jokaisesta toimintayksiköstä on osallistuttu tieto- ja viestintätekniikan pedagogisen käytön koulutuksiin. Jokainen vantaalainen oppilas on osallistunut vähintään yhteen monialaiseen oppimiskokonaisuuteen. Lukioiden yhteisiä pedagogisia työpaikkoja, koulutuksia ja muita tilaisuuksia yhteensä vähintään 4 kertaa vuodessa. Varian opiskelijoiden työpaikalla tapahtuva oppiminen kasvaa vuodesta 2015 verrattuna 5 prosenttia.	Tavoite toteutui osittain.	Tavoite toteutui osittain. Yhden mittarin osalta voidaan katsoa toteutuneen kokonaan, mutta muilta osin ei voi arvioida tiedon puutteen vuoksi tai koska raportointi ei kerro varsinaisesti tavoitteen toteutumisesta.

Tavoitetta 13.1 koskien ensimmäisenä asiana tarkastuslautakunta huomauttaa: ”Toiminnallisen oppimisen mittarista raportoinnissa todetaan, että toiminnallinen oppiminen toteutuu esiopetuksen osalta ja varhaiskasvatussuunnitelma ohjaa tavoitteen suuntaan. Raportoinnista ei käy ilmi, kuinka

suuri osa toimintayksiköistä käytännössä toteuttaa toiminnallista oppimista eli onko mittarin tavoitetasoksi asetettu 'suurin osa' toteutunut."

Toteamme, että esiopetuksen opetussuunnitelma ja varhaiskasvatussuunnitelma ovat velvoittavia asiakirjoja, joita kaikki päiväkodit ovat sitoutuneet toteuttamaan. Varhaiskasvatuspäälliköt hyväksyvät jokaisen toimintayksikkönsä toimintasuunnitelman, johon on kirjattu, miten toiminnallinen oppiminen toteutuu. Kansallinen arviointikeskus KARVI tulee keräämään vuoden 2018 aikana arviointitietoa varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumisesta. Jatkossa Vantaa tulee saamaan myös ulkopuolisen arvioijan keräämään tietoa varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumisesta.

Toisena asiana tarkastuslautakunta huomauttaa, että "Tieto- ja viestintähenkilöstön koulutuksiin osallistujista todetaan raportoinnissa osallistujamäärä, mutta ei sitä osallistuttiinko näihin koulutuksiin jokaisesta toimintayksiköstä ja tavoite nimenomaan oli, että jokaisesta toimintayksiköstä osallistutaan kyseisiin koulutuksiin. Tämä mittarin toteutumista ei voi tällä tiedolla arvioida."

Toteamme, että vuonna 2017 on järjestetty yhteensä 31 tieto- ja viestintätekniikan käyttöä koskevaa koulutusta tai työpajaa, joiden tavoitteet ovat koskeneet työympäristöä (esimerkiksi 0365-pilviympäristö, sovellukset, tabletin käyttö) ja pedagogiikkaa (varhaiskasvatussuunnitelman ja esiopetuksen opetussuunnitelman mukainen TVT:n käyttö). Lisäksi 89 päiväkodissa on järjestetty gurupedagogipäivä, jossa päiväkodin henkilöstö on saanut vertaisopetusta tieto- ja viestintätekniikan pedagogiseen käyttöön. Koulutuksiin on osallistunut yhteensä 90 % toimintayksiköistä.

Kolmantena asiana tarkastuslautakunta huomauttaa: "Monialaiseen oppimiskokonaisuuteen osallistumisesta todetaan, että näitä oppimiskokonaisuuksia toteutetaan satunnaisesti, kun mittarin tavoitetaso oli, että jokainen vantaalainen oppilas osallistuu vähintään yhteen monialaiseen oppimiskokonaisuuteen. Raportointi on epämääräistä ja tämän mittarin toteutumista ei voi arvioida."

Toteamme, että toimintakertomuksessa esitetty raportointi kuvaa asian todellista tilaa: Kaikissa suomen- ja ruotsinkielisissä perusopetuksen kouluissa toteutetaan monialaisia oppimiskokonaisuuksia, mutta niitä toteutetaan satunnaisesti. Sitova tavoite koostuu kaiken kaikkiaan viidestä mittarista ja olemme ottaneet sitovan tavoitteen kokonaisarviointissa huomioon sen, että tavoite saavutettiin vain osittain. Mittarin toteuman olisi voinut ilmaista selvemmin toteamalla, että kaikki vantaalaiset oppilaat eivät osallistuneet vähintään yhteen monialaiseen oppimiskokonaisuuteen. Kiinnitämme jatkossa huomiota siihen, että asetetuista mittareista raportoidaan entistä selvemmin.

Neljäntenä asiana tarkastuslautakunta huomauttaa: "Työpaikalla tapahtuvan oppimisen osalta todetaan, että järjestelmä ei tuota luotettavaa tietoa suoritusten kertymästä, joten tämänkään mittarin toteutumista ei voi arvioida. Tavoitteelle on asetettu mittareita eri tulosalueille. Mittareiden tavoitetasot on määritelty epätasaisesti."

Toteamme, että Varian opiskelijoiden työpaikalla tapahtuvan oppimisen tavoite on otettu ammatillisen koulutuksen reformin valtakunnallisista tavoitteista. Varian käytössä vuonna 2017 olleesta opiskelijahallintaohjelmasta ei ennakkokäsityksestä poiketen voinutkaan erotella työpaikalla tapahtuvan oppimisen määrää. Variassa on otettu 1.8.2018 käyttöön uusi opiskelijahallintajärjestelmä Studentum. Uudesta järjestelmästä voidaan jatkossa raportoida työpaikalla tapahtuvan oppimisen ajallinen kesto kokonaisuudessaan.

Sitova tavoite 13.2: Toteutetaan koulutustakuuta

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että ”Tavoite toteutui huonosti, koska tavoitteen toteutumisessa jäätiin huomattavasti tavoitetasosta. Keskeyttämisprosentti oli 17,1 tavoitellun 13 prosentin sijasta.”

Alla on kuvattu syitä sille, miksi tavoite ei ole toteutunut ja mitä sen eteen aiotaan tehdä jatkossa.

Perusopetuksen päättäneiden sijoittuminen jatkokoulutukseen

Vuosina 2010–2017 jatkokoulutukseen sijoittuneiden perusopetuksen päättäneiden osuus on vaihdellut 98,4–99,5 % välillä. Vuonna 2017 oli tavallista enemmän (16) sellaisia nuoria, joiden perusopetuksen jälkeisestä sijoittumistilanteesta ei ollut tilastojen kokoamisvaiheessa tietoa. Nämä nuoret on laskettu mukaan koulutuksen ulkopuolelle jääneiden määrään. Mikäli kyseiset nuoret ovatkin päässeet opiskelemaan, jatkokoulutukseen sijoittuneiden osuus on 99,4 %.

Kuitenkin, jotta koulutustakuuta voidaan toteuttaa tavoitteiden mukaisesti myös jatkossa, perusopetuksen oppilaanohjausta kehitetään lisäämällä oppilaanohjaajien resursseja, vahvistamalla rakenteita sekä työelämäpainotteista opiskelua. Kehittäminen aloitettiin syksyllä 2017, joten toiminta pääsee alkamaan täysipainoisesti syksyllä 2018.

Varian keskeyttämisprosentti

Kuten tarkastuslautakunta toteaa, ammatillisten opintojen keskeyttämisprosentin vähentämiseen liittyvä tavoite on osoittautunut haasteelliseksi.

Vuosi	Keskeyttämisprosentti
2017	17,1 %
2016	13,6 %
2015	14,5 %
2014	13 %
2013	12 %

Ammatillisen koulutuksen korkean keskeyttämisprosentin taustalla on seuraavia syitä:

- Kaikki perusopetuksen päättävät eivät ohjaudu yhteishaussa oikeille aloille, jolloin he eivät ole motivoituneita eivätkä kiinnity ryhmiin.
- Osalla opiskelijoilla on paljon puutteita osaamisessa ja arjen hallinnassa, mistä johtuen he eivät pysy mukana opetuksessa ja lopulta keskeyttävät.
- Jatkuvan haun kautta sisään otettujen joukossa on ollut aiempaa enemmän heikossa työmarkkina-asemassa olevia ja heikot opiskeluvalmiudet omaavia opiskelijoita.
- Toimenpiteet, joita oppilaitoksessa on tehty kehittämisen vähentämiseksi eivät ole tehonneet.
- Varian opettajien huomio ja energia on mennyt odotettua enemmän ammatillisen koulutuksen reformiin ja vuosityöaikaan siirtymiseen liittyviin muutoksiin.

Variassa keskeyttämisen vähentämisen eteen tehtävää työtä tehostetaan edelleen vuonna 2018. Organisaatiouudistuksen myötä käydään läpi opetuksen toteuttamistavat ja opetuksen tukirakenteet.

Nuorisopalveluiden kanssa tehdään yhteistyötä. Keväällä 2018 Variaan palkattiin kolme erityisnuorisotyöntekijää, joiden tehtävänä on vähentää keskeyttämiä mm. edistämällä

opiskelijoiden kokonaisvaltaista hyvinvointia, vahvistamalla oppilaitoksen yhteisöllisyyttä ja tukemalla kohdennetusti keskeyttämisvaarassa olevia nuoria.

Lisäksi perusopetuksen oppilaanohjauksen kehittämisen kautta pyritään vaikuttamaan myös ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen vähenemiseen.

Sitova tavoite 17.1: Keskeisten palvelujen kustannustehokkuus on kilpailukykyinen.

Arviointikriteeri	Tilinpäätöksen raportointi	Tarkastuslautakunnan arvio
Vantaa on kustannustehokkuudeltaan suurten kaupunkien kärkijoukossa.	Tavoite toteutui täysin.	Tavoitetta ei voi arvioida.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että ”Kaikki raportoidut vertailutiedot ovat vuodelta 2016. Tavoite oli kuitenkin asetettu vuodelle 2017, joten koska arviointivuodelta ei ole saatavissa kustannusvertailuja ei tavoitetta voi arvioida.”

Tämän osalta toteamme, että kuntien välinen vertailu on mahdollista vasta tilinpäätösten valmistuttua. Kouluikkuna-vertailujen kustannustenkeruuhjeet noudattavat pienin poikkeamin Kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston laskentaohjeita. Tilastokeskus kerää Kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston tiedot tilivuotta seuraavan kesän alussa, joten tiedot eivät tästä syystä ole käytettävissä vielä tilinpäätöstä tehtäessä.

Kuntien organisaatorakenteet ja palvelujen tuottamistavat vaikuttavat siihen, miltä kustannukset tilinpäätöstiedoissa näyttävät. Kuntien ja kuntayhtymien taloustilastossa kustannuksia lasketaan tehtävittäin ja toiminnoittain, jolloin kuntien kustannustiedoista saadaan keskenään vertailukelpoisia. Tämä on oleellista tietojen reliabiliteetin näkökulmasta, johon arviointikertomuksen tiivistelmäkohdassa 1 viitataan. ”Vantaa on kustannustehokkuudeltaan suurten kaupunkien kärkijoukossa” on tärkeä tavoite, vaikka se mittaamisen näkökulmasta istuu huonosti sitovaksi tavoitteeksi Vantaalla käytössä olevan arviointikehikon näkökulmasta. Toisaalta, valtuustokauden tavoitteena arviointia tehtäisiin vain kaksi kertaa valtuustokaudessa, mikä ei myöskään palvelisi, koska vuosien välillä voi olla hajontaa ja koska tietojen valmistumisen aikatauluongelma koskee myös valtuustokauden viimeistä vuotta.

Arviointitiedon tuottaminen ja hyödyntäminen

Arviointikertomuksen tiivistelmäkohdassa 7 todetaan: ”Kaupungissa tehdään vuosittain suuri määrä erilaisia arviointeja niin kaupungin kuin toimintayksikköjen tasolla. Arviointitietoa tuotetaan monipuolisesti ja useista näkökulmista ja sen tehokas hyödyntäminen ja tiedon saatavuus tulee varmistaa.”

Tarkastuslautakunta on tehnyt meta-arviointia toimialoille tehdyn tietopyynnön, saatujen vastausten luokittelun, analysoinnin ja arvioinnin avulla. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että vastausten mukaan ”yli puolet kaikista arvioinneista oli sivistystoimen toimialalta. Kun tuloksista poistetaan useaan kertaan mainitut arvioinnit, yhteismääräksi tulee 86, joista 45 tehtiin sivistystoimen toimialalla.” Edelleen kertomuksessa todetaan, että ”Sivistystoimi oli raportoinut eniten lakisääteisiä arviointeja ja ulkopuolisten tahojen, kuten kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI), opetushallituksen ja THL:n (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos) toteuttamia arviointeja. Esimerkkejä aihepiireistä koulutuksen ja varhaiskasvatuksen puolelta ovat digiopettamisen seuranta, työrauha ja turvallinen oppimisympäristö, oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpano, kouluterveyskysely, oppimistulosten arviointi, opetuksen laatuarviointi,

johtajuusprofiilit (DISC), selvitys lapsi- ja sukupuolivaikutuksista (varhaiskasvatus) sekä kehityksen ja oppimisen tuen linjausten arviointi.”

Sivistystoimessa yhdyimme tarkastuslautakunnan näkemykseen siitä, että kaupunki tekee arviointeja monipuolisesti ja useista näkökulmista. Tarkastuslautakunta esittää suosituksessaan, että toimialat toimittaisivat jatkossa tarkastuslautakunnan tietoon kaupungissa suoritettavat arvioinnit.

Sivistystoimi osaltaan sitoutuu toimittamaan tiedot tarkastuslautakunnalle, mutta toivoo tarkennusta siihen, halutaanko tiedot toimitettavan ajantasaisesti vai kootusti kerran vuodessa.

Lisäksi tarkastuskertomuksen suosituksessa korostetaan arviointitiedon tehokasta hyödyntämistä ja mahdollisuuksien mukaan avointa saatavuutta. Sivistystoimea koskevat lakisääteiset arvioinnit ja mittavat ulkopuolisten tahojen toteuttamat arvioinnit saavat näkyvyyttä vähintäänkin kansallisella tasolla ja tuloksia hyödynnetään sisäisesti sivistystoimen eri tulosalueilla. Lisäksi julkinen tiedottaminen Vantaan tuloksia koskien liittyy tämän tyyppisiin arviointeihin. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että johtuen tulosalueiden välisestä yhteistyöstä ja sivistystoimen strategiaryhmän toiminnasta, strategia- ja arviointityötä koskeva tieto kulkee pääsääntöisesti hyvin toimialan sisällä.