Päätettävä tässä kokouksessa

13
Varhaiskasvatuslautakunnan lausunto tarkastuslautakunnalle vuoden 2015 arviointikertomuksesta

HEL 2015-005412 T 00 03 00

Lausuntoehdotus

Varhaiskasvatuslautakunta antaa tarkastuslautakunnalle seuraavan lausunnon vuoden 2015 arviointikertomuksen kohdasta 2.1 Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi ja kohdasta 5.9 Yhteistyön toimivuus lastensuojelun ja lasten- ja nuorten peruspalvelujen välillä:

Vuoden 2015 arviointikertomuksen kohta 2.1: Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi

Tarkastuslautakunta seuraa vuosittain arviointikertomuksissa esitettyjen suositusten vaikuttavuutta ja raportoi havainnoistaan valtuustolle. Tarkastuslautakunta on arvioinut vuoden 2015 arviointikertomuksessa, mitä vaikutuksia vuoden 2013 arviointikertomuksessa esitetyillä suosituksilla on ollut.

Vuoden 2013 arviointikertomuksesta varhaiskasvatuslautakunta on 13.05.2014 § 114 antanut lausuntonsa sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurannan ja dokumentoinnin puutteista (kohta 2.2 vuoden 2013 arviointikertomuksessa), talousarvioraamin ohjausvaikutuksesta ja sitovien taloudellisten tavoitteiden sitovuudesta (kohta 3.2), hankinta- ja kilpailuttamisosaamisesta palveluhankinnoissa (kohta 4.1.2.) sekä tietojärjestelmähankkeista (kohta 4.1.3). Tarkastuslautakunta pyytää varhaiskasvatuslautakunnan lausuntoa näissä kohdissa esitettyjen suositusten vaikuttavuudesta.

Tarkastuslautakunta on todennut vuoden 2015 arviointikertomuksessa, että kaupunginhallituksen ja lauta- sekä johtokuntien tulee varmistua siitä, että hallintokunnat ryhtyvät toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten johdosta.

Arvioinnin perusteella varhaiskasvatusvirastossa on ryhdytty suositusten mukaisiin toimenpiteisiin.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurannan ja dokumentoinnin puutteet

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2013 kertomuksessaan, että kaikkien hallintokuntien tulee tallentaa tilinpäätöstyötilaan tilinpäätösohjeis-

tuksen mukaisesti sellaiset dokumentit, joiden perusteella sitovien tavoitteiden toteutuminen voidaan varmentaa koko vuoden ajalta.

Vuosittain viraston talousarvion sitovat toiminnalliset tavoitteet on asetettu kaupungin strategisten tavoitteiden sekä niihin sisältyvien linjausten pohjalta.

Tarkastuslautakunnan erillisraportissa vuodelta 2014 koskien talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteyttä kaupungin strategiaohjelmaan on todettu, että strategialähtöisiä tavoitteita omaavien virastojen neljän kärjessä erottui myös varhaiskasvatusvirasto. Viraston kaikki tavoitteet tulkittiin strategialähtöisiksi.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantaa ja dokumentointia on tehostettu joka vuosi virastossa mm. kehittämällä seurantajärjestelmiä, asiakastietojärjestelmiä sekä laatimalla tarkkoja toteutuksen suunnitelmia, jotta tavoitteiden toteutuminen voidaan varmentaa koko vuoden ajalta. Tavoitteita koskevat dokumentit on tallennettu vuosittain ensimmäisen virallisen ennusteen yhteydessä kaupunginkanslian Helmet-työtilaan.

Vastaavasti tilinpäätösvaiheessa sitovia tavoitteita koskevat dokumentit on tallennettu tilinpäätöstyötilaan Taloushallintopalvelut-liikelaitoksen antaman ohjeistuksen ja aikataulun mukaisesti. Viraston dokumentointiaineisto on joka vuosi ollut erittäin kattava sisältäen kaiken mahdollisen saatavan dokumentaation, mitä sitovista tavoitteista on ollut saatavissa: linkit Tilastoportaaliin, sitovia tavoitteita koskevat muistiot, pöytäkirjat ja lisälaskelmat. Tarkastusvirasto on ainoastaan kerran, vuoden 2013 tilinpäätöksen yhteydessä, pyytänyt lisäselvitystä ja lisädokumentaatiota yhden sitovan tavoitteen toteutumisesta.

Talousarvioraamin ohjausvaikutus ja sitovien taloudellisten tavoitteiden sitovuus

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2013 kertomuksessaan, että lauta- ja johtokuntien tulee sitoutua kaupunginhallituksen päättämään talousarvioraamiin ja kaupunginvaltuuston päättämään sitovaan määrärahatasoon. Päätökset viraston talouden tasapainottamiseksi tulee tehdä heti, kun määrärahojen ylittymisriski havaitaan. Lisäksi lauta- ja johtokuntien tulee raportoida mahdolliset ylitystarpeet ja niiden johdosta aiheutuvat talouden sopeuttamisen toimenpiteet talouden toteutumisennusteiden yhteydessä kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti.

Varhaiskasvatusvirastossa seurataan tiiviisti talousarvion mukaisissa määrärahoissa pysymistä. Virastossa on selkiytetty talouden ennustamisprosessia. Varhaiskasvatuslautakunnalle raportoidaan päiväkotien toteutuneet suhdeluvut Helsingissä sekä sijaisten käytön määrärahatoteumat virallisten ennusteiden yhteydessä. Viraston toimintaan liittyviä

riskejä tarkastellaan jokaisen virallisen ennusteen yhteydessä. Riskeinä toiminnassa nähdään erityisesti väestöennusteen osuvuus. Lisäksi varhaiskasvatuslain 5 a §:ssä säädetty ryhmäkoon muutos, ja se, ettei siitä voida lain mukaan poiketa, aiheuttavat riskin viraston sijaiskustannusten nousulle edellisvuosiin verrattuna. Lapsiryhmien muodostamisen ohjetta on virastossa päivitetty varhaiskasvatuslain mukaiseksi. Mainittu varhaiskasvatuslain muutos edellyttää toiminnan tarkempaa suunnittelua ja tiukempaa henkilöstön käyttöä.

Talouden raportointia ja toiminnan yksikkökustannusten seurantaa kehitetään virastossa jatkuvasti. Viraston tilastointi- ja raportointiprojekti saatetaan loppuun vuoden 2017 aikana. Varhaiskasvatusalueiden ja leikkipuistotoiminnan talouden seurantaa ja raportointia on kehitetty vuosittain yhteistyössä taloustoimiston kanssa. Tavoitteena on kustannusten entistä tarkempi seuranta vuoden aikana ja talousarvioraamissa pysyminen.

Varhaiskasvatusvirastossa tarkistettiin vuoden 2014 aikana kaikkien päiväkotitilojen tilapaikat kaupungin strategiaohjelman ja kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti. Tarkastelun tuloksena tilapaikkoja tehostettiin noin 350 paikkaa. Laskennallisen säästön tilapaikkatarkastelusta on arvioitu olevan noin 0,6 milj. euroa sisäisissä vuokrissa, mikä realisoituu vuosien 2015–2018 aikana. Lisäksi tilojen käytön tehostaminen vaikuttaa vähentävästi kaupungin investointitarpeeseen.

Varhaiskasvatusviraston toimenpiteitä tilankäytön tehostamisessa ovat oman palveluverkon jatkuva kehittäminen, varhaiskasvatuspalveluiden keskittäminen isompiin toimipisteisiin ja uudishankkeiden toteuttaminen päiväkotien ja leikkipuistojen tilakonseptien mukaisesti. Päiväkotien uudishankkeissa sekä laajoissa peruskorjaushankkeissa lapsikohtaista huoneistoalaa varataan 8 m²/lapsi. Lisäksi virasto kehittää aktiivisesti palvelutilaverkkoa poikkihallintokuntaisessa yhteistyössä tilakeskuksen kanssa. Viraston omana mittarina seurataan tilojen täyttöä.

Vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan varhaiskasvatusviraston menot ylittivät talousarvion 3,7 milj. eurolla. Uuden viraston toimintaan kohdistui yllättäviä menoja, joihin viraston talousarviossa ei ollut osattu varautua. Lisäksi lasten varhaiskasvatuksen kasvanut määrä aiheutti ylitystä talousarvioon. Viraston vuoden 2013 menojen ylitykset käsiteltiin talousarvion 2013 noudattamisohjeiden mukaisesti lautakunnassa ja raportoitiin kaupunginkansliaan. Vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan viraston menot alittuivat talousarviosta 0,5 milj. eurolla ja vuonna 2015 viraston menot alittuivat 0,1 milj. eurolla talousarviosta.

Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen palveluhankinnoissa

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2013 kertomuksessaan, että hankintaprosessin sujuvoittamiseksi hallintokuntien tulee olla yhteydessä hankintakeskukseen jo varhaisessa vaiheessa käynnistäessään merkittäviä palveluhankintoja.

Varhaiskasvatusvirastossa on lisätty vuosittain yhteistyötä hankintakeskuksen kanssa. Virasto on osallistunut sen toimintaan liittyvien hankintakeskuksen vastuulla olevien yhteishankintojen valmistelutyöryhmiin. Hankintayhteistyötä on lisätty myös opetusviraston kanssa mm. puhtauspalveluja koskevissa kilpailutuksissa. Hankintakeskuksen kanssa tehtävän yhteistyön lisäämisellä on pyritty yhdistämään samankaltaisia hankintatarpeita suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja vähentämään kilpailutuksiin käytettävää kokonaistyömäärää. Toistaiseksi varhaiskasvatusvirastossa tehdään myös itsenäisesti kilpailutuksia, jotka eroavat selkeästi muiden hallintokuntien hankinnoista. Aikaisemmin varhaiskasvatusvirastossa kilpailutettu kuljetusalan erityisosaamista vaativa palveluhankinta on hankittu vuodesta 2015 lähtien Helsingin kaupungin palvelukeskukselta.

Varhaiskasvatusvirasto on aloittanut talven 2016 aikana hankintakeskuksen kanssa neuvottelut Helsingin kaupungin Palvelut Oy:n kanssa solmitun määräaikaisen puitesopimuksen mukaisista palveluyhtiön tuottamien puhtaus- ja kiinteistöpalvelujen kilpailuttamisesta.

Tarkastuslautakunta on todennut myös, että hankintakeskuksen, oikeuspalvelujen ja Oiva Akatemian on varmistettava palveluhankintojen osaaminen jatkuvalla ja päivittyvällä täsmäkoulutuksella hallintokuntien asiantuntijoille.

Varhaiskasvatusvirasto on osallistunut aktiivisesti kaupungin järjestämiin hankintakoulutuksiin. Virasto on myös mukana kaupungin hankintojen ympäristöverkostossa, jonka avulla kehitetään hankintaprosesseja ympäristöystävällisempään suuntaan. Kaupungin yhteiset hankintaohjeistukset ja asiakirjamallit ovat selkeyttäneet kilpailutusprosesseja. Varhaiskasvatusvirastossa on myös käytetty vähäisessä määrin kaupungin ulkopuolisten toimijoiden järjestämiä hankintakoulutuspalveluita. Varhaiskasvatusvirasto käyttää aktiivisesti oikeuspalvelujen ja hankintakeskuksen asiantuntemusta hankinnoissaan.

Virastojen tietojärjestelmähankkeet

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2013 arviointikertomuksessa, että hallintokuntien tulee arvioida ja seurata tietojärjestelmähankkeidensa kustannuksia ja hyötyjä riippumatta siitä, koetaanko hanke pakolliseksi.

Varhaiskasvatusviraston tietojärjestelmähankkeiden kustannuksia seurataan kuukausittain ja tarkemmin virallisten ennusteiden yhteydessä

neljännesvuosittain. Lisäksi varhaiskasvatusvirastossa seurataan toimintaa ja taloutta, projekteja ja hankkeita laajemmin myös hyötyjen näkökulmasta. Virastossa pyritään jo tietojärjestelmähankkeiden suunnitelmavaiheessa arvioimaan niiden mahdolliset hyödyt ja tehostamisvaikutukset viraston toimintaan niin kustannusten kuin työajan säästöjenkin osalta.

Useamman vuoden 2015–2017 ohjelmistokehityshanke on varhaiskasvatusviraston tilastointi- ja raportointijärjestelmän uusiminen, mikä otetaan asteittain käyttöön. Järjestelmä tulee korvaamaan nykyisen sosiaali- ja terveysviraston ja varhaiskasvatusviraston yhteisen järjestelmän ja yksinkertaistamaan sen arkkitehtuuria. Uudesta järjestelmästä tullaan saamaan jatkossa ajantasaisemmat raportit, ja se mahdollistaa järjestelmän itsenäiskäytön.

Vuonna 2016 varhaiskasvatusvirastossa laaditaan viraston tietotekniikkasuunnitelma kokonaisarkkitehtuurimenetelmällä. Suunnitelmassa otetaan kantaa viraston digitaalisuuden laajuuteen huomioiden eri toimijoiden, asiakkaiden, lasten ja huoltajien näkökulmat ja myös varhaiskasvatuksen pedagoginen näkökulma (digiohjelma). Hankkeessa pyritään näkemään, millainen on digitalisoituva varhaiskasvatus vuonna 2020.

Viraston vuoden 2016 keväällä valmistuvassa digisuunnitelmassa linjataan varhaiskasvatusviraston ja tulevan opetus- ja varhaiskasvatustoimen digitaalisen toiminnan hankkeita. Tavoitteena on uusien esiopetuksen opetussuunnitelman ja varhaiskasvatussuunnitelman sisältöihin ja tavoitteisiin vastaaminen. Lisäksi tavoitteena on määritellä varhaiskasvatuksen pedagoginen digiohjelma vuoden 2017 aikana. Kaikissa teknisissä hankinnoissa haetaan mahdollisuuksien mukaan avoimia rajapintoja käyttäviä ratkaisuja.

Vuoden 2015 arviointikertomuksen kohta 5.9: Yhteistyön toimivuus lastensuojelun ja lasten- ja nuorten peruspalvelujen välillä

Tarkastuslautakunta laati vuonna 2014 arvioinnin varhaisen puuttumisen toimivuudesta päiväkodeissa ja neuvoloissa, jonka yhtenä tuloksena oli, että varhaista puuttumista ja huolen käsittelyä hankaloittivat yhteistyön ja tiedonkulun puutteet erityisesti lastensuojelun kanssa.

Vuonna 2015 tarkastuslautakunta arvioi yhteistyön toimivuutta lastensuojelun ja lasten ja nuorten peruspalveluiden välillä.

Tarkastuslautakunta on todennut arvioinnissaan, että lastensuojeluilmoitusmenettely oli vähiten selvää päivähoidossa, neuvoloissa sekä kouluterveydenhuollossa. Lastensuojelun yhteistyötä tarkastuslauta-

kunta pitää riittämättömänä neuvoloiden ja päiväkotien kanssa, sekä jossain määrin perheneuvoloiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysviraston perhe- ja sosiaalipalvelut osaston sekä varhaiskasvatusviraston johdon kaksi kertaa vuodessa pidettävissä johdon tapaamissa on säännöllisesti käsitelty ja sovittu lasten hyvinvointiin ja suojeluun liittyvistä toimintatavoista. Yhteiset toimintaprosessit ovat vielä kuitenkin melko uusia ja niiden tunnetuksi tekemisessä on vielä työtä molemmissa virastoissa.

Tarkastuslautakunta toteaa vuoden 2015 arviointikertomuksessaan, että sosiaali- ja terveysviraston, opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston tulee lisätä ohjeistusta ja tiedotusta erityisesti päiväkoteihin, neuvoloihin ja kouluterveydenhuoltoon tietoisuuden lisäämiseksi lastensuojelun menettelytavoista sekä luoda yhteinen koulutuskokonaisuus monialaisesta työotteesta, yhteistyöstä ja vastuusta lasten hyvinvoinnissa ja suojelussa.

Päivähoitoyksiköiden esimiehille ja kiertäville erityislastentarhanopettajille järjestettiin virastossa vuoden 2014 aikana koulutustilaisuuksia lastensuojelun kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Koulutuksissa käsiteltiin mm. lastensuojeluilmoituksen ja arviointipyynnön käytänteitä sekä lastensuojelun tarjoamaa konsultaatiota.

Lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus voidaan toteuttaa myös yhdessä lapsen tai hänen vanhempansa kanssa tehtynä pyyntönä lastensuojelutarpeen arvioimiseksi. Pyyntöjen osuutta pyritään lisäämään, koska silloin työskentely alkaa yhdessä vanhempien kanssa ja on näin ollen varhaiskasvatuksessa luontevampi vaihtoehto, kuin lastensuojeluilmoituksen tekeminen.

Lastensuojelutarpeen arviointimallia käsiteltiin myös keväällä 2015 järjestetyissä ”Lapsille mukava kesä 2015” -koulutuksissa.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta 2015 ilmenee, että parhaiten lastensuojelun ja peruspalvelujen välisinä yhteistyömuotoina toimivat alueelliset verkostotapaamiset, lastensuojelun konsultaatiopuhelimen hyödyntäminen sekä yhteiset asiakaskäynnit kotona ja päiväkodissa.

Tarkastuslautakunta toteaa kertomuksessaan, että erityisesti päiväkodeissa, neuvoloissa ja kouluterveydenhuollossa ei ole aina varmuutta tai ymmärrystä ottaa yhteyttä lastensuojeluun, vaikka tarvetta havaittaisiin.

Varhaiskasvatusviraston yhtenä muuna toiminnallisena tavoitteena vuodelle 2015 oli ”Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisessä teh-

dään alueellista yhteistyötä kaupungin muiden hallintokuntien kanssa." Tavoitteena oli, että lastensuojeluntarpeen arviointipyyntö- toimintamalli on arvioitu. Kaikki lastensuojeluilmoitukset sekä arviointipyynnöt, ajalta touko-lokakuu 2015, kerättiin varhaiskasvatusalueittain. Lisäksi yhteistyötä sekä tehtyjä lastensuojeluilmoituksia ja arviointipyyntöjä tuli käsitellä kussakin varhaiskasvatusalueen toimiston alue- johtoryhmässä yleisellä tasolla yhteistyökäytäntöihin peilaten.

"Perhe- ja sosiaalipalvelujen ja päivähoidon yhteistyökäytännöt" -ohje päivitettiin yhteistyössä sosiaali- ja terveysviraston kanssa keväällä 2015. Ohje täydentää ja kuvaa työnjakoa perhe- ja sosiaalipalvelujen ja päivähoidon välillä. Ohje sisältää lastensuojelussa tehtävän yhteistyön kolme vaihetta: päivähoidon ja lastensuojelun yhteistyön käynnistyminen, yhteistyö yhteisen asiakkuuden aikana lapsiperheiden perhetyössä tai lastensuojelussa sekä lapsiperheiden perhetyön tai lastensuojelun asiakkuuden päättyminen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että tarvitaan säännöllistä koulutusta monialaisesta työotteesta sekä yhteistyö- ja vastuukysymyksistä lasten hyvinvointiin ja suojeluun liittyen.

Viraston tuloskortin 2016 yhtenä tavoitteena on "Luo luottamusta - Suojele lasta" -verkkoaineiston käyttäminen oppimisen välineenä yhdessä lastensuojelun ja lapsiperheiden palvelujen kanssa. Kyse on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamasta saman nimisestä oppaasta ja verkkokoulutuksesta, joka on lastensuojeluilmoitusvelvollisille tarkoitettu koulutuskokonaisuus. Tavoitteena varhaiskasvatusvirastossa on, että 50 esimiestä ja 400 työntekijää on suorittanut verkkokoulutuksen vuoden 2016 aikana.

Varhaiskasvatuslautakunta päättää tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti kokouksessa.

Esittelijän perustelut

Tarkastuslautakunta on hyväksynyt 13.4.2016 (41 §) vuoden 2015 arviointikertomuksen. Kertomuksesta tulee hankkia tarkastussäännön 8.2 §:n mukaisesti kaupunginhallitukselta ja muilta kaupungin toimielimiltä tarvittavat lausunnot valtuustolle toimitettaviksi.

Tarkastuslautakunta on pyytänyt 17.5.2016 mennessä varhaiskasvatuslautakunnan lausuntoa vuoden 2015 arviointikertomuksen kohdista 2.1 ja 5.9.

Esittelijä

varhaiskasvatusjohtaja
Satu Järvenkallas

Lisätiedot

Armi Vaden, taloussuunnittelupäällikkö, puhelin: 310 43346
armi.vaden(a)hel.fi
Pasi Brandt, varhaiskasvatuksen asiantuntija, puhelin: 310 42527
pasi.brandt(a)hel.fi

Oheismateriaali

1 Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2015

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Tarkastuslautakunta