

## Palveluverkkosuunnittelutyön eteneminen

Suomenkielinen koulutusjaosto 17.09.2024 § 180

Valmistelu ja lisätiedot perusopetus- ja lukiokoulutusjohtaja Jari Kettunen, [etunimi.sukunimi@porvoo.fi](mailto:etunimi.sukunimi@porvoo.fi)

Kasvun ja oppimisen lautakunta on käsitellyt 8.8.2024 palveluverkon alustavia skenaarioiden määrittelyjä ja halunnut varsinaisen päätöksen lisäksi antaa lausuntonsa skenaariovalmistelusta.

Prosessikuvauksissa, jotka kaupunginhallitus on jo hyväksynyt, on kokonaisuus toimenpiteineen palveluverkkosuunnitelmasta, talouden ja tuottavuuden tasapainotusohjelmasta, talousarviosta 2025 (sisältäen suunnitteluvuodet 2026 ja 2027). Kaikki osavaiheet on huomioitu ja yhteensopivuus varmistettu. Toimeenpano tulee varmistaa tämän valtuustokauden aikana vastuullisesti. Palveluverkon valmistelussa noudatetaan kaupunginvaltuuston päätöksiä talousarviosta sekä talouden ja tuottavuuden tasapainotusohjelmasta että investoinneista.

Palveluverkkosuunnitelmassa valmistellaan eri skenaariot palveluverkon tulevaisuuteen liittyen. Kaupunginhallituksen on päättänyt kokouksessaan 12.8.2024 seuraavat skenaariomääritelmät valmistelupohjiksi:

### **Skenaario 0: toiminnallisuuden tasavertaistaminen**

- Skenaariossa ei tehdä supistuksia palveluverkkoon, nykyisiä tiloja ylläpidetään ja tarvittaessa tehdään toiminnallisia parannuksia esim. liikuntatilojen osalta. Väliaikaistiloista luovutaan. Mukana tiloissa on myös sivistyskeskuksia ja kaksikielisiä ratkaisuja sekä muita monimuotoisia ratkaisuja.

Skenaarion mukaisilla toimilla ei todennäköisesti saavuteta taloudellisia tavoitteita, sillä suurempi määrä kohteita lisää korjaus-, ylläpito- ja toimintakustannuksia enemmän kuin muissa skenaarioissa.

### **Skenaario 1: toiminnallisuuden tasavertaistaminen ja maltillinen toiminnan tehostaminen**

- Skenaariossa tehdään joitain supistuksia palveluverkkoon. Esimerkiksi vanhemman tai pienemmän yksikön toiminta voidaan siirtää osaksi toista yksikköä. Tarvittaessa tehdään laajennusinvestointeja. Palveluverkossa säilyviä tiloja ylläpidetään. Väliaikaistiloista luovutaan. Mukana tiloissa on myös sivistyskeskuksia ja kaksikielisiä ratkaisuja sekä muita monimuotoisia ratkaisuja.
- Skenaarion mukaisilla toimilla mahdollistetaan taloudellisesti jonkin verran tehokkaampi palveluverkko, kun kohteita on verkossa vähemmän. Tämä skenaario antaa paremman

mahdollisuuden kuin skenaario 0 priorisoida henkilöstökustannuksia ja muita taloudellisia tavoitteita enemmän kuin sisäistä vuokraa.

## **Skenaario 2: toiminnallisuuden tasavertaistaminen ja laajempi toiminnan tehostaminen**

- Skenaariossa tehdään laajempia supistuksia palveluverkkoon. Esimerkiksi yksiköitä voidaan yhdistää olemassa olevaan tai uuteen rakennukseen. Yksiköiden määrä on palveluverkossa pienempi, ja yksiköt suurempia kuin skenaariossa 1. Tarvittaessa tehdään laajennus- tai uudisrakennusinvestointeja. Palveluverkossa säilyviä tiloja ylläpidetään. Väliaikaistiloista luovutaan. Voi sisältää luovia monimuotoisia ratkaisuja. Tavoitteena yhtenevämpi yksikkökoko ja tasavertainen ryhmäkoko.
- Skenaarion mukaisilla toimilla mahdollistetaan taloudellisesti selvästi tehokkaampi palveluverkko, kun kohteita on verkossa edelleen vähemmän. Tämä skenaario tarjoaa parhaat mahdollisuudet asettaa henkilöstökustannukset etusijalle sisäiseen vuokraan nähden ja saavuttaa taloudelliset tavoitteet. Opetusresurssit jaetaan tasaisemmin ryhmäkoon paremman yhtenevyyden ansiosta.

Palveluverkkosuunnitelman käsittelyaikataulu on täsmentynyt ja se käsitellään vuoden 2025 talousarviokäsittelyn yhteydessä. Tavoitteena on, että myös jaostoille ja lautakunnalle jää hyvin aikaa tutustua suunnitelman sisältöön ja antaa kaupunginhallitukselle siitä lausunnot.

Liite: Palveluverkkosuunnitelman käsittelyaikataulu

Perusopetus- ja lukiokoulutusjohtaja  
Suomenkielinen koulutusjaosto merkitsee tiedoksi liitteenä olevan palveluverkkosuunnitelman käsittelyaikataulun ja päättää pitää ylimääräisen kokouksen antaakseen lausunnon palveluverkkosuunnitelmasta.

Päätös  
Suomenkielinen koulutusjaosto merkitsi tiedoksi liitteenä olevan palveluverkkosuunnitelman käsittelyaikataulun ja päättää pitää ylimääräisen kokouksen antaakseen lausunnon palveluverkkosuunnitelmasta.

Suomenkielinen koulutusjaosto 22.10.2024  
97/12.00.01/2024

Valmistelu ja lisätiedot perusopetus- ja lukiokoulutusjohtaja Jari Kettunen, [etunimi.sukunimi@porvoo.fi](mailto:etunimi.sukunimi@porvoo.fi)

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkosuunnitelmassa on tarkasteltu Porvoon kaupungin koulu- ja varhaiskasvatustalouden palveluverkkoa ja siihen tehtäviä muutostarpeita vuoteen 2040 mennessä. Valtuusto on hyväksynyt talousarviossa 2024 toimialan sitoviksi tavoitteiksi palveluverkon periaatteiden tarkastelun sekä oppilaaksiottoalueiden optimaalisen toimivuuden. Lisäksi keväällä 2024 tehdyssä talouden ja tuottavuuden tasapainotusohjelmassa on määritelty toimialalle rakenteellisia ratkaisuja, joiden toteuttamisesta valtuusto on yksimielisesti päättänyt 29.5.2024.

Palveluverkon valmistelussa on noudatettu kaupunginvaltuuston päätöksiä talousarvion sitovista tavoitteista sekä talouden ja tuottavuuden tasapainotusohjelman rakenteellisten ratkaisujen päätöksistä ja investoinneista. Palveluverkko suhteutetaan toimintaympäristön muutoksiin, kuten väestömuutoksiin, lainsäädännöllisiin muutoksiin, palvelutarpeiden ja järjestämisen ennakkointiin, rahoitus- ja kustannusmuutoksiin sekä peruskorjaus- ja uudisrakennustarpeisiin. Palveluverkkohanketta on ohjannut kaupunginhallitus.

Suunnitelman mukaan lasten määrän vähentyessä palveluverkkoa on uudistettava, jotta tulevaisuudessakin pystytään tuottamaan laadukkaita palveluita kustannustehokkaasti. Mikäli lasten määrä vähenee ennusteen mukaisesti, vähentää tämä myös kaupungin saamia valtionosuuksia huomattavasti. Nykylaskennan mukaisesti vuoteen 2030 mennessä valtionosuudet tulevat laskemaan 5,8 miljoonaa ja vuonna 2040 ne ovat jopa 12 miljoonaa euroa alhaisemmat kuin vuonna 2025.

Kaupunginhallitus hyväksyi 08.04.2024 § 112 seuraavat periaatteet, joiden avulla on laadittu palveluverkkoselvitys ja -suunnitelma:

- Periaate 1. Kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä.
- Periaate 2. Palveluverkko tukee ehyen ja yhtenäisen kasvu- ja opinpolun muodostumista.
- Periaate 3. Palveluverkko muodostuu toimivista ja taloudellisista yksiköistä.
- Periaate 4. Palveluverkon suunnittelu perustuu tietoon.
- Periaate 5. Suomen- ja ruotsinkielisten/kieliryhmien palvelujen suunnittelussa käytetään yhteneviä perusteita.

Palveluverkkosuunnittelu aloitettiin nykytilakuvauksella, joka valmistui kesäkuussa. Tämän jälkeen käynnistyi palveluverkon kehittämistä koskeva suunnittelu.

Palveluverkkosuunnitelmaan on kirjattu palveluverkon uudistamistarpeet, suunnitteilla olevat uudisrakennus- ja korjaushankkeet sekä esitykset lakkautettavista kouluista ja päiväkodeista eri vaihtoehdoissa. Palveluverkkoa tiivistämällä voidaan esimerkiksi korjausinvestoinneissa säästää merkittäviä määriä.

Suunnitelmassa on esitetty kolme vaihtoehtoa palveluverkon kehittämiseksi ja arvioitu niiden vaikutuksia. Lapsivaikutusten arviointi on tehty kahdessa vaiheessa: ensin palveluverkon nykytilan selvityksen yhteydessä ja myöhemmin palveluverkkosuunnittelun aikana. Kaikki lapset ja huoltajat ovat saaneet osallistua kyselyvaiheeseen ja jokaisesta koulusta on osallistuttu edustuksellisesti järjestettyyn työpajaan.

Palveluverkkosuunnitelma perustuu palvelualuejakoon, joka tulisi jatkossa korvaamaan perinteiset oppilaaksiottoalueet. Varhaiskasvatuksessa toimii jo kolme palvelualueita, joiden perusteella lapsille tarjotaan varhaiskasvatuspaikkaa. Jatkossa perusopetukseen perustettaisiin kolme suomenkielistä ja kaksi ruotsinkielistä palvelualueita. Palvelualueilla olisi useampia päiväkotia ja kouluja. Lasten ja oppilaiden sijoittumista voidaan tarkastella palvelualueiden sisällä, jotta ryhmien määriä ja ryhmäkokoja voidaan optimoida.

Palveluverkkosuunnitelman toteutukseen kuuluu olennaisena osana esitetyn toimenpidekokonaisuuden vaiheistaminen kolmeen vaiheeseen, eli ajanjaksoihin 2025–2029, 2030–2034 ja 2035–2040. Palveluverkkosuunnitelma on sitova toimeenpanosuunnitelma vain ensimmäiselle tarkastelujaksolle. Kaksi myöhemmpää vaihetta edellyttävät lähemmin tehtävää tilannearvioita, jossa otetaan huomioon lapsimäärän alueellinen kehitys, kiinteistöjen kunto ja elinkaari, muutokset valtiosuoksissa ja kaupungin ja toimialan taloustilanne yleisemminkin sekä kaupunkisuunnitteluun liittyvät tekijät. Kyseiset asiat tulee huomioida myös kaupungin strategiassa tulevana vuosina. Vuosien 2030–2040 muutosten osalta tehdään päätökset vaiheistetusti väliarviointien jälkeen.

Eri vaihtoehtojen välillä tehtävä päätös merkitsee ennen muuta sitoutumista strategisen linjaukseen, jolla on nähtävissä olevia vaikutuksia aina 15 vuoden päähän. Palveluverkkoa koskevat toimeenpanopäätökset edellyttävät kuitenkin aina ajan myötä tarkentuvaa tietoa, jota on käytettävissä lähinnä talousarvion ja sen suunnitelmavuosien tähtäimellä.

Kaupunginhallitus pyytää lausuntoa valmistuneesta palveluverkkosuunnitelman luonnoksesta 7.11. mennessä kasvun ja oppimisen lautakunnalta.

Jaostolle on saapunut lausunto Pohjoisen Porvoon yhdistykseltä ja Hamarin koulun vanhempainyhdistykseltä. Lausunnot esitellään jaostolle sekä toimitetaan erikseen kaupunginhallitukselle.

Liitteet:

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkosuunnitelma  
LUONNOSVERSIO 8.10.2024

Palveluverkkosuunnitelman diaesitys valtuuston iltakoulussa  
3.10.2024 Päivitetty 081024

Perusopetus- ja lukiokoulutusjohtaja

Suomenkielinen koulutusjaosto päättää antaa seuraavan lausunnon:

Palveluverkkosuunnitelma on perusteellisesti ja huolella laadittu ja siihen sisältyy hyvin kattava materiaali tilastollista aineistoa. Lisäksi suunnitelman pohjaesitykset on laadittu moniammatillisesti eri näkökulmia hyödyntäen. Suunnitelmaan liittyvää lapsivaikutuksen arviointia on tehty monipuolisesti sivistyslautakunnan joulukuussa 2022 hyväksymän mallin mukaisesti. Suomenkielinen koulutusjaoston näkökulmasta palveluverkkosuunnitelma ja sen liiteaineisto on kattava materiaali lähivuosien päätöksenteon pohjaksi ja myös tulevaisuuden strategisten linjauksien pohjaksi.

Suunnitelmassa esitetty palvelualueperiaate on erityisen kannatettava näköpiirissä olevien muutosten kannalta. Palvelualueiden avulla voidaan tasata ryhmäkokoja ja oppilasmääriä koulujen välillä joustavasti sekä lapsen ja nuorten tarpeiden mukaisesti ja varautua paremmin epävarmaan tulevaisuuteen. Palvelualueperiaate tuo joustavuutta ja auttaa myös alueiden eriytymiskehityksen hillitsemisessä sekä osaltaan eheyttää lapsen koulupolkua.

Strategisena linjauksena vaihtoehdon valinnassa tulee olla riittävän kunnianhimoinen ja ottaa huomioon toimialan talouden ja tuottavuuden ohjelman mukainen jatkuva kehitys sekä jatkuva toimintaympäristön analyysi. Jatkuvalla toimintaympäristön analyysillä ja sen pohjalta tehdyillä päätöksillä kykenemme tekemään hyvää ja hallittua muutosta sekä hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja takaamaan laadukkaan oppimisen tarkoituksenmukaisissa tiloissa.

Oppilasmäärä on vähentynyt suomenkielisessä perusopetuksessa viime vuosina varsinkin alakouluissa. Vertailtaessa nykyisiä perusopetuksen aloittavia ja alakoulun päättäviä oppilaiden ikäluokkia voidaan huomata tämän trendin jatkuminen. Yhdistämättömiä 1.-luokkia on kuluvana lukuvuotena 16 kappaletta ja oppilasmäärä luokilla on 282. Yhdistämättömiä 6.-luokkia on vastaavasti tällä hetkellä 18 kappaletta ja oppilaita on 401. Oppilasmäärä on pudonnut viidessä vuodessa alakouluissa kaikkiaan 119 oppilasta. Tämä oppilasmäärän väheneminen vastaa viiden luokanopettajan työmäärää. 20 tai yli 20 oppilaan luokkia on 1.-luokilla viisi. Vastaavasti 6.-luokilla on 20 tai yli 20 oppilaan luokkia 14 kappaletta.

Vertailu muihin kuntiin osoittaa, että Porvoossa on merkittävästi enemmän perusopetuksen yksiköitä, kun vertailukunnissa. Porvoossa on kaikkiaan 23 perusopetuksen yksikköä ja asukkaita n. 52 000. Lappeenrannassa on n. 73 000 asukasta ja perusopetuksen yksiköitä on 17. Lahdessa asukkaita on n. 121 000 ja kouluyksiköitä on 21. Vaasassa, joka on Porvoon lailla vahvasti kaksikielinen, on perusopetuksen yksiköitä yhteensä 18. Näistä suomenkielisiä kouluja on 13. Asukkaita Vaasassa on n. 70 000.

Palveluverkkosuunnitelma perustuu kolmeen eri oppilasennuste vaihtoehtoon, joiden kaikkien mukaan lapsimäärä laskee edelleen

merkittävästi lähivuosina Porvoossa. Tämä tarkoittaa myös valtionosuuksien pienentymistä kumulatiivisesti pahimmillaan jopa 3,8–12 miljoonaa euroa vuoteen 2040 mennessä riippuen lapsimäärän vähentymisestä. Opetuksen laadun varmistamiseksi on tarkasteltava tällöin myös palveluverkkoa, jotta yhtälöstä tulee taloudellisesti kestävä. Palveluverkkoon tehtävillä ratkaisulla on varmistettava opetuksen laatu ja sen kehittäminen myös jatkossa tarkoituksenmukaisissa tiloissa. Palveluverkkosuunnitelman jokainen vaihtoehto mahdollistaa laadukkaan oppimisen kaikille lapsille riittävässä ja tarkoituksenmukaisissa tiloissa, mutta kuitenkin nykyistä kustannustehokkaammin.

Palveluverkkoon liittyvien sitovien päätösten tekeminen vuosille 2025–2029 tulee pohjautua monitahoiseen tietoon perustuvaan kokonaisarviointiin. Jokaisessa palveluverkkosuunnitelman vaihtoehdossa on suunniteltu tehtävän palveluverkon sopeuttamista tarkastelujaksolla 2025–2029 itäisellä alueella ja tulevien päätösten tulee mahdollistaa toimialan panostukset laadukkaaseen ydintoimintaan, jossa kasvu ja oppiminen on keskiössä valittujen periaatteiden mukaisesti. Rakenteellisilla ratkaisulla edesautetaan hallittua muutosta lapsimäärän vähentyessä ja taataan oppimisen laatu myös jatkossa. Lisäksi eläköitymisiä voidaan hyödyntää muutostilanteessa, jossa lapsia vähemmän ja myös henkilöstöresurssia tarvitaan vähemmän. Tällöin vältetään laajemmat henkilöstöön kohdistuvat muutokset.

Palveluverkon muuttuessa on huolehdittava joukkoliikenteen kehittämisestä ja sitä täydentävästä tilausliikenteestä koulukuljetuksissa siten, että lasten ja perheiden arki olisi mahdollisimman sujuvaa. Lapsimäärän alentuessa koulukuljetusten kokonaiskustannuksien ei ennakoida merkittävästi kasvavan vaikka palveluverkko muuttuukin.

Suomenkielinen koulutusjaosto pitää tärkeänä käynnistää nyt taloussuunnitelmassa läntiselle palvelualueelle jo päätetyt investoinnit Hinthaaran sivistyskeskuksen perusrakennuksesta sekä Peipon koulun korvaamisesta mahdollisimman pikaisesti. Kyseisillä investoinneilla vastataan palveluverkon laadun kehittämiseen ja uudistumiskyvykkyyteen.

Peipon koulun kiinteistö on elinkaarensa päässä ja sen uudistaminen vastaavana kolmisarjaisena yksikkönä on välttämätöntä. Lisäksi koulun sisään on suunniteltu tilat kolmelle esiopetusryhmälle, kolmelle valmistavan opetuksen luokalle sekä kolmelle pienluokalle oppimisen tuen tarpeet huomioiden. Peipon koulu sijaitsee alueella, jolla asuu paljon monikulttuurisen taustan omaavia asukkaita ja alueella on kasvupotentiaalia myös olemassa. Lisäksi on käynnistymässä kaksikielisen (englanti-suomi) opetuksen linjan pilotointi ja kehittäminen kyseisen koulun sisään, joka tulee lisäämään koulun vetovoimaisuutta ja lisäämään koko Porvoon opetustarjonnan monipuolisuutta.

Suomenkielinen koulutusjaosto haluaa nostaa esiin, että palveluverkkosuunnitelma on sitova toimeenpanosuunnitelma

ensimmäiselle tarkastelujaksolle 2025–2029. Siinä on suunniteltu palveluverkon sopeuttamista itäisen palvelualueen osalta. Esitetty päätöksentekomalli, jossa vuosille 2030–2034 ja 2035–2040 hahmotellut muutosten toimeenpanosta tehdään päätös vasta väliarviointien jälkeen, on tarkoituksenmukainen. Tulevaisuuden ennustamiseen liittyy paljon epävarmuuksia ja siksi on arvioitava ja tarkasteltava tilannetta pitkäkestoisesti jokaisen talousarviovalmistelun yhteydessä vuosittain ja strategista linjaa vähintään joka toinen vuosi. Suunnitellun päätöksentekomallin on mahdollistettava se, että jatkossa eri alueiden palvelutarpeita ja palvelujen järjestämiseen liittyviä tekijöitä (mm. väestönkehitys, lasten määrän kehitys alueittain, laadukkaan palvelun tuottaminen, henkilöstön määrä ja saatavuus, rahoituksen tulovirrat, kulurakenne, kiinteistöjen tilanne), voidaan huomioida ennakoiden kulloisenakin ajankohtana ja palveluverkkoa koskevat päätökset voidaan perustaa uusimpaan tietoon.

Tämä pykälä tarkistetaan heti ja lähetetään tiedoksi kaupunginhallitukselle.