

Sivistystoimen toimenpidesuunnitelma varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta vuoteen 2030

SL 23.11.2023 § 192

Valmistelija	Sivistystoimenjohtaja Mikko Ripatti, mikko.ripatti@savonlinna.fi , p. 044 417 4202 ja kasvatus- ja opetuspäällikkö Tero Tuononen, @savonlinna.fi , p. 044 417 4303
Selostus	Sivistyslautakunta päätti kokouksissaan 23.9.2021 ja 26.10.2021, että sivistystoimessa käynnistetään selvitystyö suunnitelmasta tasapainoisen talouden ja palveluverkon aikaansaamiseksi. Suunnitelmassa otetaan huomioon mm. palveluverkon sopeuttaminen lapsi- ja oppilasmäärien kehitykseen, investointitarpeet, saavutettavuus, lapsivaikutukset sekä opetuksen laatu ja sisältö osana kaupungin koulutuksen kokonaissuunnitelmaa. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon ennakointisuunnitelma 2030 valmistui keväällä 2022. Koulu- ja varhaiskasvatuspalveluverkkosuunnitelmasta järjestettiin infotilaisuus tiistaina 3.5.2022 Savonlinnan kaupungintalolla valtuustosalissa. Infotilaisuudessa käytiin läpi muun muassa Savonlinnan lapsi- ja oppilasmäärän kehitys tulevana vuosina, sen vaikutus talouteen ja koulutiloihin, palvelujen saavutettavuuteen sekä meneillään olevan ja tulevan valtuustokauden aikana toteutettavista toimenpiteistä. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon ennakointisuunnitelma 2030 on ollut tämän lisäksi nähtävillä Savonlinnan kaupungin kotisivuilla osoitteessa: https://www.savonlinna.fi/asukas/kasvatus-ja-opetus/varhaiskasvatuksen-ja-perusopetuksen-palveluverkkoselvitys/ Suunnitelmaan oli mahdollisuus antaa palautetta. Kuntalaiset jättivät infotilaisuuden jälkeen palautetta määräaikaan 9.5.2022 mennessä. Palaute on nähtävillä osoitteessa: https://www.savonlinna.fi/wp-content/uploads/2022/05/Kannanotot-perakkain-ilman-yhteystietoja_tunnistetietoja-peitetty.pdf Ennakointisuunnitelmaa käsiteltiin kaupunginhallituksen ja sivistyslautakunnan yhteisessä iltakoulussa 13.4.2022. Kuntalaisinfon lisäksi suunnitelma käsiteltiin yt-toimikunnassa 12.5.2022 ja suunnitelma palautteineen vietiin sivistyslautakunnan tiedoksi 19.5.2022. Tämän lisäksi palveluverkkoon liittyen on järjestetty em. tilaisuuksien jälkeen kaksi kaupunginhallituksen ja sivistyslautakunnan yhteistä iltakoulua, joista ensimmäinen 27.4.2023 ja jälkimmäinen 28.8.2023. Järjestettyjen iltakoulujen keskustelun evästäminä sivistystoimessa jatkettiin toimenpiteiden suunnittelutyötä tasapainoisen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon aikaansaamiseksi. Keskeinen peruste selvitystyön jatkamiselle on huoli voimakkaasta oppilasmäärän vähenemisestä sekä kuntatalouden heikkenevästä näkymästä. Uusien hyvinvointialueiden perustaminen muutti olennaisesti kuntien valtionosuusjärjestelmän, kun ns. soteleikkurit muuttivat kuntien

saamaa valtionosuutta sen mukaan, olivatko niiden alueella toimivien sairaanhoitopiirien tilinpäätökset siirtymävaiheessa yli- vai alijäämäisiä.

Kuntien saamien valtionosuuksien kannalta ollaan tämän seurauksena tilanteessa, jossa Savonlinnan saama valtionosuus väheni verotulomenetysten korvaukset mukaan lukien vuoden 2022 valtionosuuden 97 304 299 eurosta vuoden 2023 valtionosuuden 10 645 325 euroon. Vuoden 2024 ennakkollisen valtionosuuslaskelman perusteella Savonlinnan saama valtionosuus vähenee edelleen 4 479 383 euroon. Pienenevä valtionosuus aiheuttaa sen, että nykyisellä kustannusrakenteella kaupungin talous on pysyvästi alijäämäinen. Viime vuosina kertynyt ylijäämä on käytetty vuoteen 2028 mennessä, mutta on saatavissa palvelurakenteita sopeuttamalla jälleen tasapainoon. Jos sopeuttamisia ei tehdä, kaupungin kumulatiiviset alijäämät ovat vuosikymmenen taitteessa huomattavat. Jotta tältä vältytään, sivistystoimen osalta kumulatiivinen sopeuttamistarve vuoteen 2028 mennessä on yhteensä n. 6,5 M€. Sopeuttamisen taso riippuu talousarvion käsittelyprosessista ja siinä tehtävistä menojen lisäyksistä ja tuottojen vähentämisistä.

Valtionosuudet tulevat painottumaan alle 16-vuotiaisiin, joiden määrä Savonlinnassa laskee jyrkästi tulevina vuosina. Vuonna 2024 ei enää saada peruspalvelujen valtionosuutta, vaan sitä joudutaan maksamaan valtiolle yhteensä 139 euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus on ollut negatiivinen ja on n. - 1,4 M€ vuodelle 2024. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on hyvin epätodennäköistä lähivuosina, koska muutokset järjestelmään ovat hyvin monimutkaisia toteuttaa ja osa kunnista vastustaa muutosta, josta ovat hyötyneet voimakkaasti. Esimerkiksi ero eräisiin Itä-Suomen verrokkikaupunkien kuten Kajaanin tai Iisalmen saamiin valtionosuuksiin nähden on Savonlinnaan tai Mikkeliin verrattuna jopa kymmenkertainen. Kuitenkin kaikilla kunnilla säilyy samat tehtävät soteuudistuksen jälkeen.

Sivistystoimen säästöjä on jouduttu tekemään viime vuosina pääasiallisesti henkilöstömenoista leikkaamalla tuntikehystä ja siten opetuksesta. Pienenevästä syntyvyydestä johtuen oppilasmäärät laskevat jyrkästi vuosina 2023-2031. Lukuvuonna 2023-2024 perusopetuksen oppilasmäärä on yhteensä 2562 oppilasta, kun sen arvioidaan lv. 2031-2032 olevan yhteensä enää 1523 oppilasta. Tämä tarkoittaa n. 40% oppilasmäärän vähenemistä. Tämä johtaa tilakäytön tehokkuuden heikkenemiseen. Opetuksen sijaan yhä suurempi osa toiminnan rahoituksesta menee koulutilojen ylläpitoon, jos palveluverkkoa ei kyetä sopeuttamaan pieneneviin oppilasmääriin.

Lukuvuonna 2021-2022 opetuksen keskimääräinen ryhmäkokoo on 17,5 oppilasta, kun valtakunnallinen keskiarvo on n. 19,5 oppilasta. Vuonna 2023 keskimääräinen ryhmäkokoo on 16,52 oppilasta opetusryhmää kohden. Tilakäytön tehokkuutta selvitetessä Savonlinnan perusopetuksen oppilasta kohden koulutilojen neliömäärä oli 21,4 m2 oppilasta kohden, kun verrokkikunnissa luku oli 12,2. Tämä tarkoittaa, että Savonlinnassa koulutilojen määrä on erittäin suuri oppilasmäärään verrattuna. Mikäli koulutilojen määrään ei puututa, henkilöstömäärän supistaminen ei onnistu ja koulutilat jäävät yhä vajaammalle käytölle.

Tilinpäätöksen yksikkökustannuksista 2020 käy ilmi opetukseen ja toisaalta muuhun toimintaan (mm. tilakustannukset) liittyvät kustannukset, joista opetuksen osuus kokonaiskustannuksista 43% ja muiden kustannusten osuus 57 % kokonaismenoista. Esimerkiksi v. 2011 tämä oli toisinpäin, jolloin opetukseen kohdistui 58% ja muihin kuluihin 42%

kokonaismenoista. Vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella opetukseen käytettiin enää n. 40,1%.

Kiinteistökustannukset nousevat lähivuosina lisää uusien koulujen Nätkin ja Punkaharjun osalta. Uusien koulujen kohonneet sisäiset vuokrat ja tulevat peruskorjausinvestoinnit nostavat käyttömenoja sisäisinä vuokrina.

Opetushenkilöstömäärän vähentämistarve on yhteensä n. 56 htv ja ohjaajien määrän väheneminen 27 htv, joka voitaneen toteuttaa pääasiassa eläköitymistien kautta. Vaikean tilanteen ja yhä haastavammaksi käyvien tulevien vuosien jyrkästi vähenevien oppilasmäärien vuoksi edessä on palvelurakenteen toiminnallinen sopeuttaminen muuttuvaan tilanteeseen. Muutos tulee toteuttaa siten, että samanaikaisesti opetustoimintaan kohdentuvan määrärahan osuutta saadaan sopeutettua väheneviin lapsi- ja oppilasmääriin siten, että riittävä ja kilpailukykyinen palvelutaso kyetään kiristävissä seutukaupunkien välisessä kilpailussa turvaamaan.

Sivistystoimen suunnitelma varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta vuoteen 2030 on liitteenä A.

Lapsivaikutusten arviointi Asialla ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Yritysvaikutusten arviointi Asialla ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Esittelijä Sivistystoimenjohtaja Ripatti Mikko

Päätösehdotus Sivistyslautakunta päättää esittää kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle Savonlinnan kaupunginvaltuuston päätöksen 16.10.2017 § 127 muuttamista siten, että koulujen lakkauttamisen edellytyksenä olevasta 25 oppilaan oppilasmäärärajasta luovutaan. Lisäksi sivistyslautakunta esittää kaupunginhallitukselle ja valtuustolle, että hyväksytään liitteenä oleva Sivistystoimen suunnitelma varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta vuoteen 2030 tulevan valmistelun pohjaksi.

Käsittely Puheenjohtaja Jonne Tynkkynen teki seuraavan muutosesityksen:

"Sivistyslautakunta esittää kaupunginhallitukselle ja edelleen valtuustolle, että hyväksytään liitteenä oleva Sivistystoimen suunnitelma varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta vuoteen 2030 tulevan valmistelun pohjaksi, seuraavin muutoksin:

Sivut 11-12, kohta 4 Tiekartta Savonlinnan kaupungin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkojen sopeuttamiseksi vähenevään lapsi- ja oppilasmäärään

Muutokset:

Vuosi 2023:

Poistetaan liitteestä.

Palveluverkkosuunnitelman pitäisi ottaa kantaa tuleviin ratkaisuihin, vuosi 2023 ei kuulu suunnitelmaan.

Vuosi 2024:

Toimenpide 1: Anttolan koulua ei lakkauteta, vaan laaditaan tarkoituksen mukaisen remontin hankesuunnitelma.

Toimenpide 2: Sivistyslautakunta päättää Nojanmaan, Nätkin ja Mertalan koulujen vuosiluokista ja oppilaaksiottoalueista, erillisen valmistelun perusteella, talous, tilatehokkuus ja lasten etu huomioiden.

Muutos: Juvolan koulun oppilaat sijoittuvat Enonkoskelle, Nojanmaahan (1-4) ja Mertalaan (5-6). Louhen koulun oppilaat sijoittuvat Anttolaan, Kerimäelle, Nojanmaahan (1-4) ja Mertalaan (5-6).

Vuosi 2025:

Toimenpide 1: - Nojanmaan koulua ei lakkauteta.

Toimenpide 2: - Nojanmaa päiväkotia ei siirretä Nojanmaan koulun tiloihin, vaan laaditaan kiinteistön pakollisiin kunnostus tarpeisiin hankesuunnitelma.

Muutos: Anttolan koulun oppilaille ei muutoksia, vaan jatkavat Anttolassa. Mahdollisia muutoksia Nojanmaa, Nätki, Mertala vuosiluokkiin ja oppilaaksiottoalueisiin.

Vuosi 2026:

Toimenpiteet 1 ja 2: esityksen mukaisesti. Muutos: Ei muutoksia Nojanmaa, Nätki, Mertala.

Vuosi 2027:

Toimenpiteitä 1 ja 2 ei toteuteta.

Muutos: Esityksen mukaisesti.

Vuosi 2028:

Muutos: Nätkin kouluun ei muutoksia, vaan opetus jatkuu Nätkillä.

Vuosi 2029:

Toimenpiteet 1 ja 2 esityksen mukaisesti.

Vuosi 2030:

Ei toimenpiteitä.

Liite päivitetään muilta osin vastaamaan ylläolevien muutosten mukaista tiekarttaa.

Perustelut: Nätkillä ja Nojanmaassa on uudenaikaiset, uudehkot tilat, joiden leasing kustannukset jatkuvat vaikka toiminta lakkaisi. Mertalan vanhaosa on rakennettu 1956. Nätkillä ja Nojanmaassa on hyvät ja tilavat välituntipihat. Nätki ja Nojanmaa ovat suosittuja ja vetovoimaisia alueita lapsiperheiden näkökulmasta.

Anttolan alue on ollut erittäin vetovoimainen alue lapsiperheiden näkökulmasta. Anttolan oppilaaksiottoalueella asuu suhteessa eniten lapsiperheitä kaikista Savonlinnan alueista. Koulukiinteistö tarvitsee remonttia, mutta remontti on tehtävä tarkoituksenmukaisesti, henkilökuntaa kuunnellen. Anttolan koulun remontin hankesuunnitelman mukaan kustannus on 1,88m€ ja suunnitelma sisältää myös ei välttämättömiä

muutoksia.”

Kaikki lautakunnan jäsenet kannattivat Tynkkysen muutosesitystä.

Päätös

Sivistyslautakunta hyväksyi yksimielisesti päätösehdotuksen puheenjohtaja Tynkkysen tekemillä muutosesityksillä muutettuna.

Sivistystoimenjohtaja jätti päätöksestä eriävän mielipiteen.

Toimenpiteet

Kaupunginhallitus/kaupunginvaltuusto

KH 13.12.2023 § 388

965/12.00.00.00/2023

Valmistelija

Sivistystoimenjohtaja Mikko Ripatti
mikko.ripatti@savonlinna.fi, p. 044 417 4202
talousjohtaja Tuula Ahvonen
tuula.ahvonen@savonlinna.fi, p. 050 575 803
kiinteistöjohtaja Jukka Oikari
jukka.oikari@savonlinna.fi, p. 044 417 4756
hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen
markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394

Selostus

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE:72:2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asian riittävällä selvittämisellä tarkoitettaisiin sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle.

Asian riittävällä valmistelulla on merkitystä myös arvioitaessa hallintolain 44 §:n päätöksen sisältövaatimuksia ja 45.1 §:n päätöksen perusteluvaatimusta. Päätöksen perusteluissa on mainittava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Vain riittävät ja sisällöltään oikean kuvan antavat selvitykset varmistavat päätöksen oikeellisuuden.

Hallintolain (muun muassa edellä mainitun 31 §:n) vastaisesti tehty päätös voidaan kunnallisvalituksen perusteella kumota kuntalain 135 §:n mukaisesti virheellisessä järjestyksessä syntyneenä. Tämän riskin välttämiseksi on perusteltua palauttaa asia uudelleen valmisteltavaksi.

Päätettäessä sivistystoimen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkon toimenpidesuunnitelmasta on keskeistä arvioida muun muassa jäljempänä selostettuja seikkoja ja niiden merkitystä.

Investointeihin liittyviä selvitystarpeita on mm:

- investointitarpeet Nojanmaan päiväkodin siirrosta koulun yhteyteen
- Anttolan koulurakennuksen korjaustarpeet sekä tarvittavat investoinnit
- Mertalan koulun investointitarpeet eri vaihtoehtoissa
- investointitarpeet Heikinpohjan koulun siirtämisestä Talvisalon kouluun

Kustannuksiin liittyviä selvitystarpeita on mm:

- leasing-rahoituksella hankittujen koulukiinteistöjen sopimusehtojen ja kustannusvaikutusten tarkempi tarkastelu

- arvioidaan kaupungin tasolla saatavat säästöt ns.ulkoisten kustannusten osalta

Vaikuttavuusarviot

- laajempi vaikuttavuusarvionti sisältäen lapsivaikutusten arvioinnin, yritysvaikutusten arvioinnin, työvoimatarve-vaikutusarvioinnin ja tarvittavan nettomuuttovoittokehityksen arvioinnin sekä alueen elinvoimaisuuden vaikuttavuusarvioinnin

Edellä mainittujen selvitysten jälkeen asia on tarkoitus tuoda päätettäväksi.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja Laine Janne
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää palauttaa asian toimenpiteitä varten sivistyslautakunnalle uudelleen valmisteltavaksi siten, että jatkovalmistelu päätöksentekoa varten tulee toteuttaa 31.5.2024 mennessä.
Käsittely	Kaupunginhallitus kuuli asiasta sivistystoimenjohtajaa, talousjohtajaa ja kiinteistöjohtajaa. Tuukka Suomalainen teki esittelijän ehdotuksesta poikkeavan Kirsti Laamasen, Jarmo Tiaisen, Juha Kukkosen ja Esa Valkosen kannattaman muutosehdotuksen: <i>"Kaupunginhallitus esittää valtuustolle esityksensä sivistyslautakunnan päätöksen mukaisen periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta vuoteen 2030 tulevan valmistelun pohjaksi.</i> <i>Perustelut: On erityisesti perheiden, mutta myöskin kaupungin edunmukaista saada asiassa päätös aikaan, jonka pohjalta sivistystoimen palveluverkkoa voidaan pitemmällä aikavälillä kehittää. Pitkittyvä koulujen lakkautuskeskustelu aiheuttaa pahaa epävarmuutta isossa joukossa lapsiperheitä ja asuinalueiden kiinteistönomistajia sekä luo erittäin negatiivista mielikuvaa Savonlinnasta. Myös sivistystoimen työntekijöille tulee antaa työrauha toimialansa kehittämässä. Tätä valmistelua on tehty jo lähes kaksi vuotta. Palveluverkon kehittäminen lähikouluperiaatteella lisää lasten hyvinvointia ja toimii kaupungille veto- ja pitovoimatekijänä."</i> Puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty kaupunginjohtajan esityksestä poikkeava kannatettu esitys, oli asiassa suoritettava äänestys. Suoritettussa äänestyksessä kaupunginjohtajan esityksen puolesta annettiin 6 jaa -ääntä (Metsälä Sanna, Backman Anja, Peitsaro Panu, Stenberg Eija, Kilpeläinen Pekka, Kokko Lea) ja Tuukka Suomalaisen esityksen puolesta 5 ei -ääntä (Kukkonen Juha, Valkonen Esa, Tiainen Jarmo, Suomalainen Tuukka, Laamanen Kirsti).
Päätös	Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen kaupunginjohtajan päätösehdotuksen.
Toimenpiteet	Elinkeinojohtaja Kiinteistöjohtaja Sivistystoimenjohtaja Talousjohtaja Tuukka Suomalainen ja Kirsti Laamanen jättivät eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan merkittäväksi. Juha Kukkonen jätti kirjallisen eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan merkittäväksi: <i>"Jätän päätökseen eriävän mielipiteen. Asia, Sivistystoimen</i>

toimenpidesuunnitelma varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta vuoteen 2030, oli kaupunginhallituksen esityslistalla kokouksessa 11.12.2023. Kokouksen puheenjohtaja kuitenkin päätti yksipuolisesti, että asiaa ei käsitellä 11.12.2023 kokouksessa. Kokous oli kestänyt vähän yli kolme tuntia, eikä kokous siten ollut kestänyt niin kauan, että kokouksen pituus olisi ollut perusteltu syy päättää kokous, vaikka esityslistalla oli vielä muutama asia käsittelemättä. Lisäksi molemmat varapuheenjohtajat olivat kokouksessa läsnä, joten kokouksen olisi hyvin voinut käydä esityslistan loppuun asti 11.12.2023. Kokouksen päättäminen ja etäyhteyden katkaiseminen kesken puheenvuoroni oli siten asiatonta ja tarkoitushakuista, jotta seuraavassa kaupunginhallituksen kokouksessa olisi mahdollisesti erilainen kokoonpano. Esitän lisäksi paheksuntani siitä, että kokouksen ajankohdaksi valittiin juuri sellainen ajankohta, jolloin yhdellä kaupunginhallituksen jäsenellä on samalla kellonlyömällä toinen Savonlinnan kaupungin luottamuselimen kokous. Tämä henkilö on Juha Kukkonen, jonka varajäsen on myös samaan aikaan lautakunnan kokouksessa. Siten yhden puolueen kokousedustuksesta ei oltu ollenkaan välitetty asianmukaisella vakavuudella.”