

The logo for FCG, consisting of the letters 'FCG' in a bold, dark teal font, followed by a small orange dot.

Finnish  
Consulting  
Group

# Palveluverkkosuunnittelu

## PERIAATTEET

Porvoon kaupunki

19.3.2024

19.3.2024

## Sisällys

Johdanto .....	3
Periaate 1. Kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä. ....	4
Periaate 2. Palveluverkko tukee ehyen ja yhtenäisen kasvu- ja opinpolun muodostumista.....	4
Periaate 3. Palveluverkko muodostuu toimivista ja taloudellisista yksiköistä.....	5
Periaate 4. Palveluverkon suunnittelu perustuu tietoon. ....	5
Periaate 5. Suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen suunnittelussa yhtenevät perusteet .....	6
Selvityksessä käytettävät lähtöaineistot .....	7

19.3.2024

## Johdanto

Porvoossa on havaittu, että lasten opinpolun muodostaminen kaippaa väestömuutosten myötä päivittämistä. Ikäluokkien pieneneminen ja lasten määrän väheneminen edellyttävät kasvun ja oppimisen palvelujen laajuuden tarkastelua aiempaa tiukemmalla tavalla. Osa kaupungin palveluista toimii ahtaissa ja vanhentuneissa tiloissa. Paineet investoida ovat kovat.

Tavoitteena on, että palvelutarpeiden ja palvelutarjonnan muutokset tunnistetaan aiempaa varhemmin ja niihin reagoidaan palveluverkossa. Palveluverkkosuunnittelussa huomioidaan lisäksi nykyistä paremmin maankäytön suunnittelun vaikutukset palveluihin ja rakennusten osalta peruskorjaus- ja uudisinvestointitarpeet.

Porvoon kaupunki on päättänyt määritellä kasvun ja oppimisen palveluiden palveluverkkosuunnittelua ohjaavat periaatteet ja linjaukset. Palveluverkolla tarkoitetaan kaupungin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelujen kokonaisuutta, jotka muodostuvat porvoolaisien lasten saamista lakisääteisistä palveluista ja muista palveluista, joita Porvoon kaupunki on päättänyt järjestää. Yksityisten palveluntuottajien järjestämä varhaiskasvatus on osa kaupungin palveluverkkoa.

Periaatteiden valmistelun tavoitteena on luoda linjaukset, joiden avulla myöhemmin laaditaan kasvun ja oppimisen palveluiden palveluverkkoselvitys ja -suunnitelma. Periaatteet tulevat ohjaamaan selvityksen laadintaa ja tulevaisuuden palveluverkkosuunnitelmaa.

Ennalta määriteltyjä periaatteita hyödynnetään päätöksenteossa. Niiden avulla määritellään palvelujen tasoa, arvioidaan mihin on varaa ja miten laajasti palveluja on mahdollista toteuttaa. Nyt tehty työ tukee pedagogisesti laadukkaan ja taloudellisesti kannattavan palveluverkon toteuttamista.

Periaatteet eivät ole palveluverkon kriteereitä, mutta periaatteista voidaan johtaa kriteereitä, joilla täsmennetään periaatteiden toteutumista ja joita käytetään päätöksenteon tukena.

Palveluverkon periaatteet kuvastavat arvopohjaa, toteuttavat lakisääteistä normiohjausta ja ovat osa palvelutason määrittelyä. Periaatteet ovat yhteensopivia kaupungin muiden toimijoiden asettamien tavoitteiden ja periaatteiden kanssa.

Linkit keskeiseen lainsäädäntöön:

[Suomen perustuslaki 731/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

[Varhaiskasvatuslaki 540/2018 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

[Perusopetuslaki 628/1998 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

[Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](#)

19.3.2024

## Periaate 1. Kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä.

Toimivan palveluverkon periaatteena on, että lasten ja nuorten kasvu ja oppiminen ovat toiminnan keskiössä. Porvoossa lapset ja nuoret oppivat ja voivat hyvin varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Suunnitelmallisella palveluverkon suunnittelulla ja joustavalla aluejaolla ehkäistään alueellista eriytymistä.

Varhaiskasvatus-, esiopetus ja perusopetuspalvelut turvataan kaikille lapsille. Yksityisten varhaiskasvatuspalveluntuottajien palvelut ovat osa Porvoon kaupungin varhaiskasvatuksen palveluverkkoa.

Lasten hoiva, kasvatus, opetus ja tuki tapahtuvat vuorovaikutuksessa lapsen ja aikuisten kesken. Tavoitteena on luoda palveluverkko, jossa varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelujen järjestämisen käyttötaloudesta vähintään puolet kohdistuu ydintehtävän toteuttamiseen eli kasvun, opetuksen ja tuen henkilöstömenoihin.

Palveluverkkosuunnitelma tukee henkilöstön saatavuutta.

## Periaate 2. Palveluverkko tukee ehyen ja yhtenäisen kasvu- ja opinpolun muodostamista.

Palveluverkko suunnitellaan siten, että sen avulla varmistetaan lapselle ehyt ja yhtenäinen opinpolku. Tavoitteena on vähentää Porvoon kaupungin palveluverkosta johtuvia lapsen opinpolun aikaisia siirtymiä. Siirtymät toteutetaan pääsääntöisesti nivelvaiheissa.

Esiopetuksen oppilaiden ryhmiä muodostettaessa otetaan huomioon lapsen tuleva lähikoulu. Esiopetus järjestetään hallinnollisesti varhaiskasvatuksen alaisuudessa, mutta mahdollisuuksien mukaan koulun tiloissa tai koulujen yhteydessä. Esiopetuksen järjestämispai- kassa järjestetään esioppilaiden täydentävä varhaiskasvatus.

Lapsen opinpolkuja ennakoidaan lapsilähtöisesti maantieteellisen palvelualueen sisällä. Maantieteelliset palvelualueet ovat nykyisiä oppilaaksiottoalueita laajempia. Palvelualueen sisällä voi sijaita useampia päiväkoteja ja kouluja ja näiden kesken toteutetaan lainsäädän- nössä määriteltyä lähipalveluperiaatetta joustavampien ja tarkoituksenmukaisempien ryh- mien muodostamiseksi.

Perustellusta syystä lasten ja oppilaiden sijoittumista voidaan tarkastella myös maantieteel- listen palvelualueiden kesken. Kaupungin joukkoliikennetkaisuilla tuetaan esi- ja perusope- tuksen järjestämipaikkojen saavutettavuutta ja liikkumisen turvallisuutta. Alueilla, joilla ei ole joukkoliikennettä, tukeudutaan tilausliikennepalveluihin.

19.3.2024

Väestömäärältään suurissa kaavoitushankkeissa ja tonttien myynnissä varaudutaan palvelujen kehittämiseen varaamalla ja kaavoittamalla alueen palveluille tarvittava määrä y-tontteja. Y-tontit ovat hyvin saavutettavissa kävellen, pyörällä ja julkisin liikennevälinein. Rakentamishankkeeseen ryhdytään, kun uudisrakennuksen tarve on palveluverkkosuunnitelman päivittämisen myötä havaittu.

### Periaate 3. Palveluverkko muodostuu toimivista ja taloudellisista yksiköistä.

Palveluverkko muodostuu kohtuullisen kokoisista yksiköistä, joissa toiminta on mahdollista järjestää tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen palvelut ja näihin liittyvät muut lähipalvelut järjestetään tasavertaisin perustein.

Lapsi- ja opetusryhmät muodostetaan pedagogisesti tarkoituksenmukaisiksi. Varhaiskasvatuksen osalta noudatetaan lainsäädännössä määriteltyjä ryhmäkokoja. Perusopetuksen ryhmäkoon määrittämisessä noudatetaan toisaalla hyväksytyjä oppilaaksiottokriteerien linjauksia. Erityisen ja tehostetun tuen osalta noudatetaan lainsäädännössä määriteltyjä ryhmäkokoja ja toteutetaan palvelualuekohtaisia ratkaisuja.

**Uudisrakennusten ja perusparannushankkeiden** yhteydessä kaupungin keskusta-alueilla toteutetaan lähtökohtaisesti suurempia yksiköjä kuin keskustan ulkopuolisilla alueilla.

Olemassa olevia tiloja käytetään mahdollisimman tehokkaasti. Tilojen käyttöä ja kuntoa seurataan ja ennakoidaan suunnitelmallisesti. Väliaikaisista tiloista pyritään pääsemään palveluverkkosuunnittelun avulla pysyviin tila- ja sijaintiratkaisuihin. Luovutaan pienistä ja huonokuntoisista yksiköistä, joiden lapsi- ja/tai oppilasmäärät ovat pieniä ja ennusteet ovat laskevia. Peruskorjaus- ja uusinvestointikustannusten tarkastelu tehdään noin 7–10 vuodeksi eteenpäin. Tilat suunnitellaan muuntojoustaviksi.

Oppilaaksiottokriteerien ja palveluverkkosuunnittelun linjaukset synkronoidaan keskenään ja oppilaaksiottoalueiden päivittämisen yhteydessä tarkistetaan oppilaaksiottokriteerit. Noudatetaan olemassa olevan oppilaskuljetuksen periaatteita.

### Periaate 4. Palveluverkon suunnittelu perustuu tietoon.

Palveluverkon suunnittelun lähtökohtana ovat tulevat lapsi- ja esi- sekä perusopetuksen oppilasmäärät ja -ennusteet. Palveluverkkosuunnitelma laaditaan käyttäen ennalta sovittua aluejakoa ja lähtötietoja. Jos johonkin palveluverkon osaan kohdistuu suunnitelman

19.3.2024

ulkopuolisia ja yllättäviä toimenpiteitä, joilla voi olla vaikutusta palveluverkkoon, tarkastellaan toimenpiteen vaikutuksia yhtä yksikköä laajemmin ja tarvittaessa palveluverkkosuunnitelma päivitetään tältä osin.

Palveluverkkosuunnittelu perustuu monitahoarviointiin, jota tehdään yhteistyönä kasvun ja oppimisen toimialan, toimitilapalvelujen ja maankäytön suunnittelun, kehitysyksikön ja rahoitusjohdon kesken.

Kehitysyksikkö tuottaa yhdessä kaupunkikehityksen kanssa vähintään kerran vuodessa palveluverkkosuunnitteluprosessiin ajantasaiset 0–5-vuotiaiden, 6-vuotiaiden, 7–12-vuotiaiden, 13–15-vuotiaiden ja 16–18-vuotiaiden kaupunki- ja alueelliset ikäryhmittäiset väestötilastot ja -ennusteet sekä mahdolliset väestösuunnitteet kieliryhmittäin. Ennusteet perustuvat kaupungin maankäytön suunnitelmiin ja asuntopolitiikkaan.

Kasvun ja oppimisen toimiala tuottaa lapsi- ja oppilastoteutumien sekä väestöennusteiden pohjalta laskelmat palvelutarpeiden muutoksista. Samoin toimiala arvioi rakennusten riittävyyttä ja soveltuvuutta käyttötarkoitukseensa.

Toimitilapalvelut tuottavat rakennusten kunto- ja investointitiedot.

Selvitysvaiheessa laaditaan kaupunki- ja yksikkötason vertailuja palveluista ja kulujen jakautumisesta. Henkilöstöresurssin tarkastelussa hyödynnetään TEA-viisarin strategiamittaristoa ja henkilöstöresurssin kohdentumista kuvaavia suhdelukuja, kuten lapsia/opettaja tai lapsia/ohjaaja.

## Periaate 5. Suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen suunnittelussa yhtenevät perusteet

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen palveluverkkosuunnitelma tuottaa kaikki kaupungin alueet käsittävän terveellisen ja turvallisen varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen järjestämisen suunnitelman. Suunnitelma laaditaan tämän asiakirjan periaatteita noudattaen suomen- ja ruotsinkielisistä palveluista. Tulkinnoissa huomioidaan yksikköjä erottavina tekijöinä haja-asutusalueiden sivistyskeskustehtävä, saaristoalue, kaksikielisyys ja alueen maahanmuuttajaväestön osuus.

Palveluverkkosuunnittelu aloitetaan nykytilakuvauksella, joka sisältää väestörakenteen ja kehityksen tarkastelun, nykyisen palveluverkon kuvauksen, kaupunkitasoiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot, yksikkökohtaiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot, kaupunki- ja yksikkökohtaiset taloustarkastelut, tilojen laajuus ja rakennusten kuntotiedot.

19.3.2024

Palveluverkon suunnittelu suhteutetaan tunnistettuihin toimintaympäristön muutoksiin, kuten väestömuutoksiin, lainsäädännölliset muutokset, palvelutarpeiden ja järjestämisen ennakointiin, rahoitus- ja kustannusmuutoksiin sekä peruskorjaus- ja uudisrakennustarpeisiin.

Suunnitelma laaditaan palveluverkkoselvityksen jälkeen ja se sisältää mahdollisesti skenaarioita ja/tai vaihtoehtoja. Palveluverkkosuunnitelma sisältää ehdotuksen kummankin kieliyhmän osalta palveluverkkoon tehtävistä muutoksista, päiväkotien ja koulujen sijainneista, päiväkotij- ja koulurakennuksiin kohdistuvista toimenpiteistä.

## Selvityksessä käytettävät lähtöaineistot

Lähdeaineistona käytetään julkisia ja kaupungin tuottamia tilasto- ja ennustetietoja. Aineistossa hyödynnetään mahdollisimman paljon jo nyt raportoitavia tietoja, joita käytetään mm. valtionosuus laskelmissa.

### Nykytila

Väestökehitys ja väestörakenteen nykytilanne

- Tilastokeskuksen väestörakenne -tilastot 2010–2022
- Tilastokeskuksen väestöennakkotilastot 2024 ja
- Tilastokeskuksen muuttoliike -tilastot 2010–2022

Nykyiset palvelut, palveluverkon rakenne ja sijainnit

- Porvoon kaupungin kasvun ja oppimisen toimiala 31.12.2023 ja 20.9.2023 tilanteen mukaan

Kaupunkitasoiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot sekä asiakas- ja käyttäjämäärätiedot

- Porvoon kaupungin kasvun ja oppimisen toimialan tilastot 2023
- Opetushallituksen Vipunen.fi -opetushallinnon tilastopalvelun tilastot 2023

Yksikkökohtaiset lapsi- ja oppilasmäärätiedot sekä asiakas- ja käyttäjämäärätiedot

- Porvoon kaupungin varhaiskasvatuksen tilasto 31.12.2023
- Porvoon kaupungin esiopetuksen ja perusopetuksen oppilastilastot 20.9.2023

Palvelualuekohtaisten kulujen jakautuminen

- Porvoon kaupungin tilinpäätös 2023

Yksikköjen kulujen jakautuminen

- Porvoon kaupungin tilinpäätös 2023

19.3.2024

**Rakennukset ja niiden kunto**

- Laajuus ja kustannustarkastelu
- Kuntotietoyhteenvedot

**Toimintaympäristön ja palvelutarpeiden muutosten tunnistaminen****Väestömuutokset**

- Tilastokeskuksen väestöennuste 2021–2040
- Porvoon kaupungin väestöennuste

**Palvelujen käytön ennakointi**

- Ikäryhmittäiset lapsimääräennusteet Tilastokeskuksen väestöennusteen pohjalta
- Ikäryhmittäiset lapsimääräennusteet Porvoon kaupungin maankäytön suunnittelun pohjalta
- Oppilasmäärän kehittyminen ilman muuttoliikkeen vaikutusta

**Muutokset rahoituksessa ja kustannuksissa****Peruskorjaus ja uusinvestointitarpeet**