

Kasvatuksen ja opetuksen tarkastelu -raportin tiedoksianto ja jatkosuunnitelma

Sivistyslautakunta 19.06.2024 § 114

Valmistelija

sivistysjohtaja Kai Perttu puh. 044 4294 314

Ylivieskan kaupunki on tilannut FCG Finnish Consulting Group Oy:ltä esiopetuksen, perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen toiminnan tarkastelun. Raporttiluonnos on esityslistan oheismateriaalina.

Raportin mukaan Ylivieskan kaupungin käyttökulut ovat kokonaisuudessa nousseet vuosina 2018–2023 yhteensä 23 %, kun koko maan keskiarvo on 24 % ja kuntatyyppiverkostossa 29 %. Samalla aikajaksolla sivistyspalvelujen kulut ovat kuitenkin nousseet 28 % muiden palvelujen supistuttua. Sivistyspalvelujen osuus kaupungin taloudesta (78 %) on hieman tavanomaista suurempi (koko Suomen keskiarvo on 70 %).

Raportin mukaan Ylivieska järjestää varhaiskasvatuksen ja lukiokoulutuksen keskimäärin halvemmalla kuin kunnat keskimäärin Suomessa. Perus-opetuksen järjestäminen on kuitenkin Ylivieskassa kalliimpaa kuin keskimäärin Suomessa tai vastaavan kokoisissa kunnissa. Ero vastaavan kokoisten kuntien keskiarvoon on n. 344 eur/oppilas vuodessa. Perusopetuksessa kustannusta nostavat kiinteistökustannukset, henkilöstökustannukset ja tukipalvelut (siivous- ja ruokapalvelut). Tehostetun ja erityisen tuen tarve on Ylivieskassa keskimääräisellä tasolla, jonkin verran alempana kuin valtakunnan keskiarvo.

Tulevina vuosina lasten määrän vähentyminen näkyy erityisesti perusopetusikäisissä. Oppilasmäärän vähentyminen antaa mahdollisuuden ns. älykkäälle sopeutumiselle eli toiminnan supistamiselle palvelutarpeen mukaan. Sopeutumisen laskennallinen potentiaali on vuoteen 2030 mennessä on n. 4,1 miljoonaa euroa. Sopeutuspotentiaalin hyödyntäminen edellyttää palveluverkkotarkastelua, opetusryhmien koon joustavuuden lisäämistä ja sitä kautta henkilöstövähennyksiä. Tuntikehyksen tarkastelu seuraa em. muutoksia.

Raporttiluonnos on toimitettu kaupungille vasta viikon 23 lopulla, koska siinä on huomioitu 3.6.2024 Valtionkonttorin tilastointipäivän luvut. Raportilla on liittymäkohtia palveluverkkotarkasteluun ja asiaa käsitellään viranhaltijoiden sekä sivistyslautakunnan toimesta. Tarvittaessa raporttia tarkennetaan käsittelyn yhteydessä ja se tarkistetaan viranhaltijoiden kanssa. Raportilla voi olla vaikutusta palveluverkkosuunnitelman sisältöön sekä talousarvion valmisteluun. Tästä syystä on perusteltua, että raportti siirretään sivistyslautakunnan käsiteltäväksi palveluverkkoasian yhteydessä.

Kaupunginhallitus on päätöksellään 10.6.2024 §192 merkinnyt Kasvatuksen ja opetuksen tarkastelu -raportin luonnoksen ja valmistelutilanteen tiedokseen ja siirtänyt raportin sivistyslautakunnan käsiteltäväksi palveluverkkoselvityksen yhteydessä.

Esittelijä

sivistysjohtaja Kai Perttu

Päätösehdotus

Sivistyslautakunta merkitsee Kasvatuksen ja opetuksen tarkastelu -raportin tiedoksi ja käsittelee sen sisällön tarkemmin palveluverkkoselvityksen yhteydessä kokouksessaan 13.08.2024.

Asian käsittely Asiantuntijana kuultiin FCG Finnish Consulting Group Oy:stä johtavaa asiantuntija Heli Takamäkeä Teams-yhteydellä sekä varhaiskasvatusjohtaja Mari Keskitaloa.

Päätös Merkittiin tiedoksi.

Keskitalo poistui kokouksesta asian käsittelyn jälkeen klo 19:05.

Sivistyslautakunta 13.08.2024 § 123
264/02.08.00/2024

Valmistelija Sivistysjohtaja Kai Perttu puh. 044 4294 314, varhaiskasvatusjohtaja Mari Keskitalo puh. 040 6419 877, taluspäällikkö Tuomo Kallio puh. 044 4294 315

FCG Finnish Consulting Group Oy:ltä tilatussa esiopetuksen, perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen toiminnan tarkastelun raportissa on kuvattu havaintoja ja toimenpide-ehdotuksia kyseisten toimintojen toiminnan ja talouden tehostamiseksi. Raportin on laatinut FCG Oy:n johtava asiantuntija Heli Takamäki.

Kaupunginhallitus on päätöksellään 10.6.2024 §192 merkinnyt Kasvatuksen ja opetuksen tarkastelu -raportin luonnoksen ja valmistelutilanteen tiedokseen ja siirtänyt raportin sivistyslautakunnan käsiteltäväksi palveluverkkoselvityksen yhteydessä. Raporttiin sisältyy toimenpide-ehdotuksia, jotka kytkeytyvät erityisesti koulutuspalveluiden osalta palveluverkon sopeuttamiseen tarvittaviin muutoksiin, mikäli niiden taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset hyödynnetään optimaalisesti. Toimenpiteet on arvioitu ajoitettavan vuosille 2025–2030.

Raportissa on kirjattu toimenpide-ehdotuksia varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseen liittyen. Alla teemoitettuna toimenpidesuunnitelmia ja osittain jo toteutuksiakin.

Täyttöasteen nostaminen;

- Täyttöasteen nostamiseen vaikuttavat henkilöresurssin määrä ja lapsiryhmien tehokas täyttäminen:

Ryhmän erityisavustajan palkkakustannukset ovat n. 25 000 €/vuosi. Avustavan henkilökunnan/ lastenhoitajien määrää on vähennetty useilla työvuosilla toimintakaudelle 2024–2025 verrattuna kauteen 2023–2024. Määräaikaisten työsopimusten jatkoa on tarkasteltu varhaiskasvatuspalveluissa kriittisesti. Esimerkkinä Simonpuiston päiväkotia, jossa syyskuussa 2024 tulee olemaan jopa 11 työntekijää vähemmän verrattuna toukokuuhun 2024.

Lasten henkilökohtaisten avustajien määrää ei ole vähennetty, koska henkilökohtaiset avustajat määräytyvät lapsen tuen tarpeen, asiantuntijalausuntojen ja varhaiskasvatuslakiin perustuen (15b§ 16.12.2021 /1183). Henkilökohtaisten avustajien määrä yleensä toimintakauden edetessä lisääntyy. Henkilökohtaisten avustajien määrä ei vaikuta täyttöasteeseen.

Vastuussa olevien työntekijöiden määrä perustuu myös varhaiskasvatuslaissa määriteltyihin suhdelukuihin (§25).

Realismi lasten hoitoaikavarausten ja läsnäolotilastojen väliseen eroon liittyen. Pyrimme ohjeistamaan huoltajia todenmukaisesti hoitoaikavarauksiin.

Toiminnanohjausjärjestelmä Daisyyntukea tarvitsevien lasten kertoimet todenmukaisiksi. Vaikutusta suoraan täyttöasteeseen.

Lapsiryhmien pienentäminen tukea tarvitsevien lasten sijoitteluun liittyen. Varhaiskasvatuksessa tulee tukea tarvitsevien lasten kohdalla joko pienentää lapsiryhmää tai lisätä (avustavaa) henkilökuntaa. Toimintakaudella 2024–2025 muutamia lapsiryhmiä on hieman pienennetty tuen tarpeen perusteella, jotta lapsiryhmän työntekijöiden määrä ilman henkilökunnan lisäystä riittäisi koko lapsiryhmälle.

Varhaiskasvatuspalveluiden sijaiskustannukset;

- Varhaiskasvatuspalveluiden kunnallisissa päiväkodeissa on kaksi resurssihoitajaa/ päiväkotia (Joukahainen, Simonpuisto ja Hakalahti). Tällä toimenpiteellä on pyritty vähentämään organisaation ulkopuolelta palkattavien sijaisten sijaiskustannuksia, jotka varhaiskasvatuspalveluissa ovat edelleen suuret. Tiedossa on, ettei tämä resurssi itsessään tule riittämään.

Toimintakulttuurin muutos ja johtamisjärjestelmän uudistaminen;

- 1.8.2024 kunnallisissa päiväkodeissa päiväkodin varajohtajien nimike muuttui apulaisjohtajiksi ja heidän työnkuvaansa muutettiin siten, että he toimivat hallinnollisena johtajana ja pedagogisena johtajana 13.08.2024. Nimikemuutoksella pureudutaan tehokkaampaan, ennaltaehkäisevään varhaiskasvatuksen koordinointiin, esimerkiksi vastaten yleisen tuen haasteisiin. Tällä lähijohtamista lisäävällä toimenpiteellä nähdään olevan vaikutuksia myös yleiseen työhyvinvointiin ja työssäjaksamiseen päiväkodeissa.

Varhaiskasvatuskerhot;

- Varhaiskasvatuskerhojen lakkauttamisen tarve tunnistetaan raportissa. Varhaiskasvatuskerhojen toiminta lopetettiin toukokuun 2024 loppuun mennessä. Tämän toimenpiteen myötä varhaiskasvatuskerhoihin budjetoitua määrärahaa säästyy noin 27 000 euroa.

Yksityisten palveluntuottajien tuottama varhaiskasvatus;

- Palvelusetelikustannuksiin, palveluseteli-indeksikorotukseen ja lasten tuen tarpeen mukaisesti määritellyn varhaiskasvatuksen erityisopettajien konsultaatioon liittyvät asiakohdat vaativat lisäselvittelyä, vertailua kuntien kesken, yrittäjien kuulemista sekä muutoksia varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjaan.

Raportin ulkopuolisia toimenpiteitä varhaiskasvatuspalveluissa;

- Perhepäivähoidon ohjaajan viran lakkauttaminen 31.7.2024 alkaen ja tähän liittyen johtamisen uudelleenjärjestelyjä tehtiin jo alkuvuodesta 2024. Varhaiskasvatuksen palvelupäällikön ja perhepäivähoidon ohjaajan virat käytännössä yhdistettiin tammikuussa 2024 ja perhepäivähoidon ohjaajan tehtäviä on jaettu myös muiden varhaiskasvatuksen esihenkilöiden kesken. Tämän toimenpiteen ansiosta perhepäivähoidon ohjaukseen varatuista talousarvion määrärahoista säästyy 2024 ainakin noin 70 %.
- Huvikummun päiväkodin toiminnan lakkauttaminen 1.6.2025 alkaen lapsimäärän vähenemisen perusteella. Huvikummun päiväkodin kustannukset 2024 talousarviossa esiopetus mukaan luettuna on n. 366 000 €/ toimintakausi. Vuoden 2025 talousarvioon varataan noin

puolet em. summasta, loppuvuodelle 2025 ei kustannuksia Huvikummun toiminnasta synny pl. mahdolliset kiinteistökustannukset.

- Perhepäivähoitajien määrä on vähentynyt edelleen kaudelle 2024–2025 mentäessä. Eläköityneiden perhepäivähoitajien tai muutoin perhepäivähoitajan siirtyessä muihin tehtäviin, ei toimille ole haettu täyttölupia eikä siten ole täytetty ko. toimia.

Koulutuspalvelut

Raportissa todetaan palveluverkkouudistuksen mahdollistavan merkittävät uudistukset 2020-luvun loppuun mennessä. Palveluverkkoselvityksen loppuraportissa on kuvattu erilaisia vaihtoehtoja perusopetuksen palveluverkon muutoksille 2030-luvulle saakka. Raportissa mainittuja toimenpiteitä tullaan soveltuvin osin sisällyttämään vuoden 2025 talousarvioesitykseen, ja opetusryhmien sekä koulunkäynnin ohjaajien määrän vähentymisen osalta toimenpiteitä sisältyy koulujen lukuvuoden 2024–2025 resursseihin.

Oppilasmäärän ja opetusryhmien väheneminen

Vaikka oppilasmäärän väheneminen vähentää henkilöstötarpeita opetusryhmien vähentyessä, tarvittaisiin henkilöstöresurssia opetuksen järjestämiseen nykyisellä palveluverkolla enemmän, mikäli palveluverkkoa ei sopeutettaisi oppilasmäärän vähenemää vastaavasti.

Alakoulujen oppilasmäärän väheneminen vaikuttaa jo syksyllä 2024 alakoulujen opetusryhmien vähenemiseen. Syksyllä 2024 alakouluilla on viisi opetusryhmää vähemmän edelliseen vuoteen verrattuna, syksyyn 2026 mennessä ryhmiä vähenee oppilasennusteisiin perustuen 10.

Opetuksen ja sen tukiresurssien sopeuttaminen on aloitettu koulutuspalveluissa syksystä 2024. Viiden opetusryhmän vähenemä tarkoittaa 250 000 €:n säästöä per vuosi kelpoisuuden omaavien opettajien hinnoittelutunnusten mukaan. Koulunkäynnin ohjaajien lukumäärää on vähennetty viidellä (säästövaikutus 100 000 €/vuosi) ja määräaikaisten perhetyöntekijöiden palvelusuhteet ovat päättyneet (säästövaikutus 120 000 €/vuosi).

Oppilasmäärän vähenemisestä ja talouden tehostamistarpeista johtuen koulutuspalveluissa on suunniteltu henkilöstön määrää koskevia sopeuttamistoimia vuosille 2025–2026. Alakoulujen 10 opetusryhmän vähenemä ja yhdysluokkamallin nykyistä laajempi hyödyntäminen mahdollistanee noin 600 000 €:n vuosisäästöt opettajien palkkakustannuksista. Koulunkäynninohjaajien toimia on suunniteltu vähennettävän vuosittain 5–7 toimen verran - kustannusvaikutus 100 000–140 000 €/vuosi.

Kuvattujen sopeuttamistoimien vaikutus on yhteensä noin 1 000 000 € kahden vuoden ajanjaksolla. Toteutuminen on arvioitu oppilasennusteeseen perustuen

	OPETUSRYHMÄT MUUTOS 1.8.2024	OPETUSRYHMÄT MUUTOS 1.8.2025	OPETUSRYHMÄT MUUTOS 1.8.2026
Vähennemä yhteensä /opett.	-5	-3	-4
Muutoksen kustannusvaik. (1.8.–31.12.)	-105 000	-63 000	-84 000
Kustannusvaik. / vuosi (yhteensä)	-250 000	-400 000	-600 000
	MUUTOS 1.8.2024	MUUTOS 1.8.2025	MUUTOS 1.8.2026

Ohjaajien lkm.	-5	-7	-7
Muutoksen kustannusvaik. (1.8.–31.12.)	-42 000	-59 000	-59 000
Kustannusvaik. / vuosi (yhteensä)	-100 000	-240 000	-380 000

Pienryhmämuotoinen erityisopetus

Pienryhmämuotoinen erityisopetus on Ylivieskassa jakautunut Kaisaniemen, Katajan, Rahkolan, Raudaskosken ja Rannan kouluille. Varsinaisia erityiskouluja ei ole. Työnjakoon koon vaikuttanut vakiintunut toimintatapa ja koulujen tilakysymykset. Pienryhmäopetuksen tarpeen kasvaessa on soveltuvien opetustilojen järjestyminen tietyltä koululta ohjannut ratkaisua, samoin tilojen soveltuvuus. Pienryhmäopetus, erityisesti pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden opetus, edellyttää myös erityisiä tilaratkaisuita (mm. jako-, ja hoitotilat), jollaisia ei ole rakennettu kaikille kouluille.

Pienryhmäopetuksen tarpeen suoraviivaista kasvua on pyritty hillitsemään tuen kehittämisellä lähikouluilla esim. koulunkäynnin ohjaajilla, laaja-alaisella erityisopetuksella sekä NEPSY-tuella.

Koska pienryhmämuotoista opetusta ei järjestetä kaikilla kouluilla, aiheutuu eri puolilta Ylivieskaa pienryhmiin tulevien oppilaiden kuljetuksia. Kuljetusreitit on kuitenkin pyritty optimoimaan niin, että oppilaita liikkuu reiteillä eri suuntiin kuljettaessa, eikä tyhjiä siirtymiä syntyisi.

Palveluverkkouudistuksen toimeenpanon yhteydessä tulee tarkastella myös kouluja, joissa järjestetään pienryhmäopetusta, ja mahdollisia uudelleenorganisointeja.

Kaupunkitasoinen koordinointi

- Lukujärjestyssuunnitteluun, tuntikehysten jakoon
- Tuen tarpeen koordinointiin
- Perhetyön resurssin jakamiseen
- Oppimateriaaleihin jne.
- Hankkeiden läpiviemiseen
- Sairauspoissaolojen vähentäminen, sijaikäytäntöjen yhtenäistäminen

Kaupunkitasoista koordinointiä on kehitetty alakoulujen yhteisen ohjaavan erityisopettajan, opetuksen kehittämiskoordinaattorin (50 %) ja koulujen yhteisten johtoryhmien toimesta. Tehtävää tällä saralla riittää useassa raportissa mainitussa kohdassa läpi koulutuspalveluiden. Nykyisellä koordinoinnilla on kyetty erityisesti luomaan yksityiskohtaisempia yhteisiä toimintalinjauksia, tarkastelemaan ja yhdenvertaistamaan alakoulujen opetuksen tuen järjestelyitä, pienryhmäopetuksen oppilaaksiottamista sekä pienryhmäoppilaiden siirtoja.

Kaupunkitasoisen koordinoinnin kehittäminen ei tuottaisi merkittäviä suoraviivaisia säästöjä, mutta tehostaisi ja yhdenvertaistaisi resurssien käyttöä ja toimintatapoja. Kaupunkitasoinen koordinointi edellyttää henkilöresursseja.

Koulujen johtamisjärjestelmä

Ylivieskassa on sekä koulutuspalveluissa että varhaiskasvatuspalveluissa tietoisesti kasvatettu apulais-/varajohtajien roolia ns. jaetun johtajuuden periaatteella. Tällä menettelyllä on haluttu jakaa johtamistehtävän työmäärää, kehittää jaettua johtajuutta sekä parantaa riskein hallintaa poikkeustilanteissa, jollaisia kouluillakin säännöllisesti esiintyy.

Kouluja on ohjattu koulukohtaisten johtoryhmien perustamiseen henkilöstön osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistamiseksi.

Yksikkötason johtaminen edellyttää jatkossakin resursseja, kuten myös kaupunkitasoinen koordinointi ja johtaminen. Koulutuspalveluiden ennakoitavat muutokset ovat suuria, ja muutosten onnistunut toteuttaminen vaatii runsaasti huomiota ja resursseja henkilöstön sekä johtamisen muutostukeen.

Oppilaaksiotto ja hakeutuminen toiseen kouluun

Oppilaan lähikoulun osoittamiseen ja toissijaisen koulunkäyntioikeuden myöntämiseen sovelletaan sivistyslautakunnan päättämiä kriteereitä, jotka puolestaan perustuvat perusopetuslakiin.

Ylivieska muodostaa yhden oppilaaksiottoalueen, jossa lähikoulu osoitetaan lapsen virallisen kotiosoitteen mukaan ensimmäiselle ja seitsemännelle luokalle siirryttäessä. Lähikoulua osoitettaessa otetaan huomioon lapsen mahdollisimman turvallinen ja lyhyt koulumatka, opetusryhmäkoot sekä koulujen tilakysymykset.

Huoltajilla on oikeus hakea lapselleen koulunkäyntioikeutta muuhun kuin lähikouluun, mutta ei ehdotonta oikeutta saada sitä. Tosisijaisen koulupaikan myöntämisen tärkeä kriteeri on vastaanottavan koulun kyky ottaa muita kuin lähikoulupäätöksen omaavia oppilaita. Kriteereissä on määritelty, ettei toissijaista koulupaikkaa voida myöntää, mikäli oppilasmäärä ryhmässä ylittää 22 oppilasta (1.–6.lk) tai 20 oppilasta (7.–9.lk). Tarvittaessa toissijaiset koulupaikat jaetaan suorittamalla arvonta.

Koulujen erikoistuminen ikäkausittain

Raportissa kuvataan esimerkinomaisesti, että Ylivieskassa voitaisiin perustaa kouluja nykyistä suppeammille ikäluokille. Tämä tarkoittaisi eri kyliltä/alueilta tulevien saman ikäluokan oppilaiden kuljettamista samoihin, nykyistä vähälukuisempaan määrään kouluja. Järjestelyn avulla voitaisiin vähentää opetusryhmien määrää, mutta järjestelystä aiheutuisi lisää koulukuljetuksia ja lapselle useita koulun vaihtoja perusopetuksen koulupolun aikana.

FCG Finnish Consulting Group Oy:n raportissa, jossa on tarkasteltu varhaiskasvatuksen ja koulutuksen toimintaa, on toimenpide-ehdotuksia, joita on syytä jatkoselvittää, ja merkittävimmät ehdotuksista kytkeytyvät tai ovat parhaiten toteutettavissa palveluverkkomuutosten yhteydessä.

Raportti on oheismateriaalina.

Esittelijä	sivistysjohtaja Kai Perttu
Päätösehdotus	Sivistyslautakunta 1. merkitsee FCG Finnish Consulting Group Oy:n laatiman "Kasvatuksen ja opetuksen tarkastelu"-raportin tiedoksi ja käy raportin sisällöstä tarvittavan keskustelun 2. päättää ottaa jatkovalmisteluun raportissa kuvattavia toimenpide-ehdotuksia soveltuvilta osin vuoden 2025 toiminta- ja taloussuunnitelman laadintaan
Asian käsittely	Asiantuntijana kuultiin varhaiskasvatusjohtaja Mari Keskitaloa.

Päätös

1. Hyväksyttiin.
2. Hyväksyttiin.

Keskitalo poistui kokouksesta asian käsittelyn jälkeen klo 18:00.