

Varhaiskasvatuksen palveluverkon 2025–2035 hyväksyminen

11092/12.00.00/2025

Kasvatus- ja opetuslautakunta 10.12.2025 § 131

Valmistelija: varhaiskasvatuspäällikkö Tiina Kirvesniemi, puh. 020 615 7224, tiina.kirvesniemi(at)kouvola.fi

Yhteenveto

Lasten määrä vähenee Kouvolassa voimakkaasti seuraavien vuosien aikana. Varhaiskasvatuspaikkoja on jo tällä hetkellä liikaa suhteessa palvelutarpeeseen. Palveluverkkosuunnitelma määrittelee, missä laajuudessa varhaiskasvatuspalveluja tarjotaan sekä niiden järjestämistavan. Palveluverkkosuunnitelma on ylätason strateginen linjaus, jonka pohjalta voidaan tulevien vuosien aikana lakkauttaa päiväkoteja vastaamaan paremmin palvelutarvetta. Tarpeeseen sovitettu palvelutarjonta tuottaa merkittäviä säästöjä tila- ja henkilöstökuluissa.

Valtuustokaudella 2025–2029 suljettavaksi suunniteltuja päiväkoteja ovat Upseerin, Mäyränkorven, Viialan, Käpylän, Nurmilinnun, Ekholmintien ja Puistolan päiväkodin. Lisäksi tarkastellaan mahdollisuutta luopua Lehtomäen ja Haanojan sivutoimipisteistä. Kasvatus- ja opetuslautakunta päättää varhaiskasvatusyksiköiden lakkauttamisesta. Palveluverkon tiivistämistä voidaan nopeuttaa, mikäli lasten määrän kehitys sen sallii tai toisaalta lasten määrän lisääntyessä yksiköiden lakkautuksia voidaan myöhentää.

Asian valmistelun tausta, päätösvallan perusteet ja kuntastrategian mukainen peruste valmistelulle

Kaupungin johtamisjärjestelmässä valtuusto vastaa kaupungin toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kaupungin päätösvaltaa (hallintosääntö 1 luku §2). Se päättää koko kaupunkia koskevasta varhaiskasvatuksen palveluverkosta. Voimassa olevan hallintosäännön mukaan kasvatus- ja opetuslautakunta päättää yksittäisten päiväkotien lakkauttamisesta (5 luku § 23). Kasvatus- ja opetuslautakunta hyväksyi 27.9.2023 § 72 vuosille 2024–2027 talous- ja henkilöstösuunnitelman, jossa linjattiin tulevat sopeutustoimet talouden tasapainottamiseksi. Sopeutustoimet sisälsivät palveluverkkopäätöksiä, joilla linjattiin varhaiskasvatuksessa tarjottavien palvelujen laajuutta ja järjestämistapaa. Lasten määrän vähetessä on tarpeen päivittää tätä suunnitelmaa.

Lasten määrän ennustetaan vähenevän voimakkaasti seuraavien vuosien aikana Kouvolassa. Vuonna 2013 Kouvolassa syntyi 767 lasta ja syntyneiden määrä on vähentynyt lähes lineaarisesti niin, että vuonna

2024 syntyi vain 389 lasta. Vuoden 2025 ennuste on reilut 400 lasta. Myös valtakunnallisten väestöennusteiden perusteella tilanne näyttää heikolta.

Varhaiskasvatuspalvelujen tarvetta on pyritty ennakoimaan syntyneiden lasten määrän perusteella postinumeroalueittain, mutta syntymäsijainti ei kuitenkaan tyhjentävästi ennakoi tulevaa varhaiskasvatuspaikkaa. Alueelliset erot kaupungin sisällä ovat suuria, ja maantieteellisesti laaja kaupunkirakenne haastaa palveluiden järjestämistä. Nykyisessä palvelurakenteessa on osin peruja vanhoista peruskunnista. Jokaiselle on lapsella subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, mutta perhe hakeutuu haluamaansa palveluun, kuten esimerkiksi perhepäivähoito tai kunnallinen tai yksityinen päiväkotitoi. Varhaiskasvatukseen osallistumisaste on noussut viime vuosina, mutta on oletettavaa, että osallistumisasteen nousu hidastuu tulevina vuosina.

Lasten määrän vähenemisen myötä Kouvolassa on tultu tilanteeseen, jossa varhaiskasvatuspaikkoja on liikaa suhteessa palvelutarpeeseen. FCG:n laskelmien mukaan laskennallisesti vapaita hoitopaikkoja on noin 410. Tällä hetkellä maksetaan ylimääräisiä kiinteistöjen ylläpitokustannuksia ja ulkopuolelta vuokrattuja tiloja. Samoin noin kymmenen vuotta sitten leasattu päiväkotibussi on ylimääräinen kulu aikakaudelta, jolloin tiloja ja hoitopaikkoja ei ollut riittävästi, vaan tarvittiin lisätilaa.

Nykyiseen varhaiskasvatuksen palveluverkkoon kuuluu 28 kunnallista päiväkotia, 26 kunnallista perhepäivähoitajaa, 11 (12) yksityistä päiväkotia, 6 yksityistä perhepäivähoitajaa, 2 yksityistä ryhmäperhepäivähoitokotia sekä kunnallinen avoin varhaiskasvatus. Lisäksi varhaiskasvatuksen palveluun kuuluvat kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki. Esiopetuksesta n. 95 % toteutuu varhaiskasvatuksen piirissä. Osa esiopetuksesta toteutetaan ns. metsäesiopetuksena eli toimitaan pääsääntöisesti muualla kuin varhaiskasvatusyksikössä. Vuorohoitoa tarjotaan ympärivuotisesti- ja vuorokautisesti yhdessä varhaiskasvatusyksikössä ja laajennettu aukioloaika on seitsemässä yksikössä. Viime vuosina on toteutettu lukuisia varhaiskasvatusyksikköjen lakkautuksia muun muassa uusien isompien yksikköjen valmistuttua Kuusankoskelle, Haanojalle ja Lehtomäkeen.

Nykyisen palveluverkkoselvityksen taustalla on lasten määrän väheneminen ja liian suuren palveluverkon tiivistäminen. Keväällä 2025 aloitettiin palveluverkkotyöskentely, jonka ohjausryhmässä toimi viranhaltijoiden lisäksi kasvatus- ja opetuslautakunnan silloiset puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Työskentelyn lopputuloksena syntyi palveluverkon luonnos, jota ei viety kaupunginvaltuustoon hyväksyttäväksi. Uuden vaalikauden myötä kasvatus- ja opetuslautakunnan kokoonpano vaihtui. Syksyllä 2025 varhaiskasvatuksen palveluverkkosuunnittelua jatkettiin uuden ohjausryhmän johdolla. Ohjausryhmässä olivat viranhaltijoiden ja

lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kaksi lautakunnan jäsentä. Palveluverkkoselvityksen tueksi saatiin FCG:n selvitystyö, jossa tarkasteltiin Kouvolan varhaiskasvatuksen kustannusrakennetta, jota vertailtiin myös Kouvolan palveluanalyysivertailukuntiin ja Kotkaan. Selvityksen toimeksiantona FCG otti kantaa siihen, ovatko aiemmin luonnostellut toimenpiteet riittäviä sekä volyymien että aikataulutuksen suhteen. Konsulttien näkemyksen mukaan Kouvolan kaupungin esittämät toimenpiteet eivät olleet riittäviä laajuudeltaan ja aikataulutukseltaan. Suunniteltuja toimenpiteitä tulee heidän mukaansa aikaistaa 2030-luvulta 2020-luvun loppuvuosille ja toteuttaa lisätoimenpiteitä olemassa olevien hoitopaikkojen vähentämiseksi.

Konsulttiselvityksen pohjalta laadittiin uusi palveluverkkoluonnos, jossa varhaiskasvatussyksikköjen sulkemisia on aikaistettu. Kouvolan keskustan alueella konkreettiset palveluverkon tiivistykset toteutuvat, kun Nurmilinnun, Käpylän ja Puistolän (ml. Kasarminmäen esiopetusryhmä) päiväkodit lakkaavat (nämä on osin säästöinä otettu huomioon jo Kaunisnurmen päiväkodin hankesuunnitelmassa) ja niiden lapset ja henkilöstön siirtyvät uuteen yksikköön. Lehtomäen, Haanojan ja Mielakan päiväkotien osalta sivutoimipisteet voidaan lakkauttaa heti, kun lapset mahtuvat perusyksiköihin. Jaakonpuiston päiväkotia ei ole Kaunisnurmen päiväkodin valmistumisen jälkeen vuoropäiväkotinä, vaan se muuttuu ns. tavallista hoitoaikaa tarjoavaksi yksiköksi. Keskustan ja Jaakonpuiston päiväkotien jatkoa tarkastellaan lapsimäärän perusteella. Kuusankoskelle jäävät jatkossa Naukion, Niskalan päiväkodit ja Voikkaan päiväkodit. Jaalassa Vuokkolan päiväkodin jatkoa tarkastellaan lapsimäärän mukaan ja yhteistyössä perusopetuksen palveluverkon suunnittelun kanssa. Muista yksiköistä luovutaan, kun lasten määrän väheneminen sen sallii. Valkealan alueella uudet Valkealan ja Marja-ahon päiväkodit riittävät vastaamaan alueen varhaiskasvatustarpeeseen ja Utin päiväkodin kohdalla jatkoa tarkastellaan myöhemmin osana perusopetuksen palveluverkkovalmistelua. Pohjois-Valkealan pienten lasten talon tarvetta tarkastellaan lapsimäärän pohjalta v. 2030. Peippolan päiväkotia jatkaa toimintaansa, mutta mahdollisesti samassa rakennuksessa kuin yhtenäiskoulu. Korialla jatkossa Lehvätien päiväkotia riittää vastaamaan alueen palvelutarpeeseen. Myllykosken ja Inkeröisten päiväkodit riittävät tulevina vuosina vastaamaan alueen palvelutarpeeseen, jolloin Viialan päiväkotia voidaan lakkauttaa. Sippolan pienten lasten talon tarvetta tarkastellaan 2035.

Tämän valtuustokauden aikana suljettavien päiväkotien osalta ennako- ja lapsivaikutusten arvioinnit toteutetaan tammikuussa 2026. Myös kuntalaisille ja henkilöstölle järjestetään kuulemistilaisuudet alkuvuodesta 2026.

Valtuustokaudella 2025–2029 suljettavaksi suunniteltuja päiväkoteja ovat Upseerin, Mäyränkorven, Viialan, Käpylän, Nurmilinnun,

Ekholmintien ja Puistolan päiväkodin. Lisäksi tarkastellaan mahdollisuutta luopua Lehtomäen ja Haanojan sivutoimipisteistä. Kasvatus- ja opetuslautakunta päättää varhaiskasvatusyksiköiden lakkauttamisesta. Palveluverkon tiivistämistä voidaan nopeuttaa, mikäli lasten määrän kehitys sen sallii tai toisaalta lasten määrän lisääntyessä yksiköiden lakkautuksia voidaan myöhentää.

Perhepäivähoitajien määrä tulee eläköitymisten myötä vähenemään lähivuosina edelleen. Perhepäivähoidon johtaminen liitetään osaksi varhaiskasvatusyksiköiden johtajien työtä. Perhepäivähoitoon ei aktiivisesti haeta uusia hoitajia.

Avoin varhaiskasvatus toimii osana Kouvolan varhaiskasvatuspalveluja. Servitetaan Kuovin perhepuiston tiloista luopumista, avoimen varhaiskasvatuksen toiminta voisi jatkua esimerkiksi varhaiskasvatusyksiköiden tai verkostoyhteistyökumppaneiden tiloissa (esim. HVA). Avoimen varhaiskasvatuksen henkilöstö toimii myös palveluohjaajina. Päiväkotibussista luovutaan heti, kun leasing-sopimus päättyy.

Yksityiset päiväkodit ovat merkittävä osa Kouvolan varhaiskasvatuksen palveluverkkoa, ja jatkossa yksityisen palveluntarjonnan osuus on noin 20 %. Vanhemmille myönnetään heidän niin halutessaan palveluseteli, jolla he voivat hakeutua yksityisen päiväkodin asiakkaaksi. Myös asiakasohjauksella voidaan tarjota palveluseteliä yksityiseen päiväkotiin.

Tulevina vuosina tarkastellaan mahdollisuuksia siirtää esiopetusta koulujen tiloihin, kun oppilaiden määrä vähenee. Tämän yhteydessä suunnitellaan sujuvat siirtymät esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen, jotka voivat toteutua joko koululla tai päiväkodissa. Tällä hetkellä esiopetuksesta toteutuu n. 95 % varhaiskasvatuksessa. Pieni osa varhaiskasvatuksen esiopetuksesta toteutuu koulun tiloissa.

Palveluverkkosuunnittelussa otetaan kantaa siihen, kuinka monta päiväkotia Kouvossa jatkossa tarvitaan ja missä ne sijaitsevat. Fyysisen toimintaympäristön rinnalla luodaan yhteisen kasvatuksen ja opetuksen kehittämissuunnitelma, joka linjaa sisällisen kehittämisen suuntia sekä varhaiskasvatuksessa että perusopetuksessa. Kuntalaiskysely varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kehittämisen suuntaviivoista vuosille 2025–2024 toteutettiin 27.10.-12.11.2025. Kyselyyn vastasi 380 kuntalaista, joista 191 oli varhaiskasvatusikäisen lapsen huoltajia ja 51 varhaiskasvatuksen henkilöstöä. Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä tärkeimmiksi asioiksi mainittiin turvallisuus, henkilöstön riittävyys, varhaiskasvatuspaikan sijainti kotiin nähden, kelpoisuusehdot täyttävä, osaava ja motivoitunut henkilöstö sekä pieni ryhmäkokoo. Palveluverkon tiivistymiselle voidaan näistä vaikuttaa mm. siihen, että jatkossa päiväkotien sisätilat ja pihat ovat turvallisia ja myös terveellisiä. Henkilöstön riittävyys ja joustava

käyttö voidaan paremmin taata isommissa päiväkotiyksiköissä. Palveluverkkosuunnitelma takaa varhaiskasvatuspalveluja myös isompien taajamien ulkopuolelle.

Palveluverkkovalmisteluun liittyviä ennakko- ja lapsivaikutusten arviointeja on jo osin tehty ja niitä täydennetään vuoden 2026 alussa ennen valtuuston päätöstä. Samoin kuntais- ja henkilöstökuulemiset toteutetaan tammikuussa ennen 9.2.2026 valtuuston kokousta.

Palveluverkon tiivistymisellä tulee olemaan monenlaisia taloudellisia vaikutuksia. Vuosien 2026–2029 aikana toteutettavien päiväkotien lakkautusten arvioidut kustannusvaikutukset käyttötalouteen ovat noin 2,6 miljoonaa euroa. Vuosien 2030–2035 yksiköiden lakkautuksista saadaan käyttötaloussäästöjä arvioilta 4,4 miljoonaa euroa. Ylimääräisistä rakennuksista luopuminen tuottaa säästöä tila- ja investointikustannuksissa. Kouvolan kaupungin investointisuunnitelmassa (sis. peruskorjauskustannukset) kohdistuisi vuoteen 2029 mennessä lakkautettaviksi suunniteltuihin yksiköihin seuraavan 10 vuoden aikana yhteensä noin 5,4 miljoonan euron investointitarpeet. Jos kyseisiin rakennuksiin ei tehdä uusia taseeseen aktivoitavia investointeja ennen yksikön lakkauttamista olisi nykyisillä poistotasolla kyseisten rakennusten tasearvot (mahd. alaskirjaustarpeet) lakkautushetken arvoilla arvioituna yhteensä noin 1,3 miljoonaa euroa. Investointisuunnitelmassa 2030–2035 (sis. peruskorjauskustannukset) kohdistuisi vuosina 2030–2035 lakkautettaviksi suunniteltuihin yksiköihin seuraavan 10 vuoden aikana yhteensä noin 8,7 miljoonan euron investointitarpeet. Tasearvot ja mahdolliset alaskirjaustarpeet lakkautushetken arvoilla 2030–2035 ovat yhteensä noin 0,8 miljoonaa euroa.

Palveluverkkosuunnitelmassa esitetään vanhojen ja huonokuntoisempien päiväkotien lakkauttamista. Palveluverkkoon jäävien uudempien ja isompien varhaiskasvatusyksikköjen hyödyiksi voidaan lukea henkilöstön tehokkaamman käytön mahdollistaminen ja henkilöstön monipuolisen osaamisen hyödyntäminen. Henkilöstösäästöjä saadaan määräaikaisen henkilöstön vähänemisen kautta reilut 100 htv. Varhaiskasvatuksen eläköitymisennusteen mukaan ei jouduta irtisanomisiin.

Palveluverkkosuunnitelma on **liitteenä**.

FCG:n loppuraportti on **oheismateriaalina**.

Lisätietoja: varhaiskasvatuspäällikkö Tiina Kirvesniemi, puh. 020 615 7224, tiina.kirvesniemi(at)kouvola.fi, sivistysjohtaja Veikko Niemi, puh. 020 615 7727, veikko.niemi(at)kouvola.fi

Sivistysjohtajan ehdotus:

Kasvatus- ja opetuslautakunta päättää hyväksyä osaltaan varhaiskasvatuksen palveluverkkosuunnitelman liitteen mukaisesti ja

esittää sitä edelleen kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan päätös:

Kasvatus- ja opetuslautakunta hyväksyi päätösehdotuksen.

Jäsenet Jouni Sjöblom ja Harri Sihvola poistuivat kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana.

Jäsen Nita Ahola, kaupunginhallituksen edustaja Toni Vainikka ja asiantuntija koulutuspalvelupäällikkö Maria Lammi poistuivat kokouksesta tämän asian käsittelyn jälkeen.

Kokous keskeytettiin tämän asian käsittelyn jälkeen tauon pitämistä varten klo 18.08–18.21

Kaupunginhallitus 02.02.2026

Valmistelija: hallintojohtaja Saara Rahkonen-Rannikko, puh. 020 615 9066, saara.rahkonen-rannikko(at)kouvola.fi

Yhteenveto

Kasvatus- ja opetuslautakunta on käsitellyt kokouksessaan 10.12.2025 § 131 varhaiskasvatuksen palveluverkkoesitystä ja hyväksynyt varhaiskasvatuksen palveluverkkosuunnitelman liitteen mukaisesti osaltaan ja esittää sitä hyväksyttäväksi edelleen kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle. Kaupunginvaltuusto päättää koko kaupunkia koskevasta varhaiskasvatuksen palveluverkosta vuosille 2025-2035, jonka mukaisesti lautakunnassa tehdään ja toimeenpannaan valtuuston päätöksen mukaisesti palveluverkkoa koskevat hallintopäätökset (Hallintosääntö 23 § 2 mom kohta 6).

Kuntalain 39 §:n mukaisesti kaupunginhallituksen tehtävänä on vastata valtuuston päätösten valmistelusta. Kaupunginhallitus tekee valtuuston käsittelyyn pohjaehdotuksen asiassa ja siten lautakunnan aiempaa päätöksentekoa voidaan myös täydentää kaupunginhallituksen valmistelussa. Edelleen hallintolain 31 § mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja lisäselvitykset.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan 10.12.2025 käsittelyn jälkeen asiaa on valmisteltu kaupunginhallitukselle vielä seuraavasti taustatietoja ja perusteluita palveluverkkoesitykseksi täydentäen:

Asian valmistelussa mukana olleelta ulkopuoliselta asiantuntijataholta FCG:ltä on pyydetty lausunto sivistyksen toimialan palveluverkkosuunnitelmasta sekä siihen liittyvistä huomioista tarkastellen asiaa erityisesti talouden sekä verkkoratkaisun kokonaisuuden näkökulmasta. Vastaavasti kaupungin taloushallinnosta on pyydetty talousjohtajan lausunto lautakunnan esityksestä.

Sivistyksen toimiala on osaltaan tutustunut saatuihin lausuntoihin ja antanut niissä esitetyistä huomioista osaltaan lausunnon, jossa ottaa kantaa tarkemmin asiantuntijoiden esittämiin huomioihin. Sivistyksen toimialan kannanotto lausuntoihin on kuvattu alla selostusosassa.

Lisäksi kaupungin sisäinen tarkastaja on osaltaan antanut oman lausuntonsa valmistelukokonaisuutta koskien. Sisäinen tarkastus on siten osaltaan arvioinut sekä lautakunnan päätöksentekoa (pitäen sisällään palveluverkkosuunnitelman ja FCG:n loppuraportin) että kaupunginhallituksen päätöksentekoon lautakuntakäsittelyn jälkeen laadittuja FCG:n asiantuntijalausunnon huomioita, talousjohtajan lausunnon huomioita sekä sivistystoimialan kantaa asiantuntijalausuntojen huomioita koskien.

Tämä kokonaisuus, joka lautakuntakäsittelyn jälkeen on kaupunginhallitukselle valmisteltu, on kuvattu tarkemmin alla selostusosassa.

Jatkovalmistelun osalta esitetään kaupunginhallitukselle, että se toteaa saadut lisäselvitykset osaltaan tiedoksi ja esittää valmistelun perusteella kaupunginvaltuustolle varhaiskasvatuksen palveluverkon hyväksymistä vuosille 2025-2035.

Asian valmistelun tausta, päätösvallan perusteet

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaisesti kunnan on järjestettävä laissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta noudattaen, mitä kuntalain 8 ja 9 §:ssä kunnan järjestämisvastuusta ja palveluiden tuottamisesta säädetään. Kaupungilla on kuitenkin laissa säädetty palveluiden järjestämisvastuu ja siihen liittyvä päätöksentekovastuu.

Kyseessä on koko kaupunkia koskeva palveluverkkosuunnitelma vuosille 2025-2035, ja samalla laissa tarkoitettua palveluiden järjestämisen laajuutta kaupungilla koskeva asia, josta päättää kaupunginvaltuusto.

Hyväksytyn palveluverkkosuunnitelman mukaisesti toimivaltaisessa lautakunnassa tehdään ja toimeenpannaan valtuuston päätöksen

mukaisesti palveluverkkoa koskevat hallintopäätökset (Hallintosääntö 23 § 2 mom kohta 6) huomioiden riittävä valmistelu myös tässä vaiheessa. Viranomaisen on tässä yhteydessä myös lautakunnan päätöksenteossa hallintolain 31 § :n mukaisesti huolehdittava riittävästä valmistelusta sekä edelleen 41 §:n mukaisesti varattava riittävät vaikuttamismahdollisuudet asiaan osallisille sekä lisäksi huomioida ennen asian ratkaisua henkilöstön kuuleminen ja asiasta tiedottaminen.

Lisäksi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja tämäkin tulee ilmetä päätöksen perusteluista riittävästi, miten asia huomioitu.

Valmistelu kaupunginhallitukselle lautakunnan käsittelystä

Kuntalain 39 §:n mukaisesti kaupunginhallituksen tehtävänä on vastata valtuuston päätösten valmistelusta. Kaupunginhallitus tekee valtuuston käsittelyyn pohjaehdotuksen asiassa ja siten lautakunnan aiempaa päätöksentekoa voidaan myös täydentää kaupunginhallituksen valmistelussa.

Edelleen hallintolain 31 § mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja lisäselvitykset. Kunta itse arvio, mitä selvityksiä päätöksen valmistelemiseksi tarvitaan. Palveluverkkopäätösten osalta päätökset voivat perustua palveluverkkoa koskevaan selvitykseen, mutta tähän ei ole laissa säädettyä velvoitetta.

Lautakunnan käsittelyn jälkeen asiaa on viranhaltijoiden toimesta valmisteltu kaupunginhallitukselle täydentäen lautakunnan palveluverkkoselvitystä vielä asiantuntijalausunnoilla ja siten perusteluita esitykselle edelleen tarkentaen.

Lisäksi eri toimielinten välisen käsittelyn aikana 22.1.2026 on saapunut vetoamus Mäyränkorven päiväkodin puolesta sekä siihen annettu sivistyksen toimialan varhaiskasvatuspäällikön vastaus, jotka ovat **liitteenä**.

Asiantuntijalausunnot varhaiskasvatuksen palveluverkkoesityksestä

Talousjohtajan Hellevi Kunnaksen lausunto on **liitteenä**.

Ulkopuolisen asiantuntijan lausunto (FCG) on **liitteenä**.

Sivistyksen toimialan vastaus asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huomioihin ja perustelut palveluverkkoesitykselle

Sivistyksen toimiala varhaiskasvatuspäällikön toimesta on osaltaan tutustunut saatuihin lausuntoihin ja antanut niissä esitetyistä huomioista vastauksena lausunnon, jossa ottaa kantaa tarkemmin asiantuntijoiden esittämiin huomioihin seuraavasti.

Sivistyksen toimialan lausunto:

Asiantuntijalausunnossaan FCG:n konsultit Raila Oksanen ja Eriikka Saastamoinen toteavat Kouvolan kaupungin laatiman varhaiskasvatuksen palveluverkkosuunnitelman olevan mittasuhteiltaan olevan oikeansuuntainen vuoteen 2035 mennessä. Konsultit kiinnittivät lausunnossaan huomiota siihen, että esitetystä palveluverkkoluonnoksesta puuttuivat palvelutuotannon määrälliset muutokset. Asiantuntijalausunnon ja -arvioinnin pohjana olleen esityksen malli (ns. nuolimalli) on ollut aiemmin käytössä sekä perusopetuksen että varhaiskasvatuksen palveluverkon kuvauksissa. Mallit eivät sisällä kovin yksityiskohtaisia tietoja lasten määristä, vaan ne on laadittu palvelun oman asiantuntemuksen ja kokemuksen pohjalta: millä alueilla on asiakastiedon pohjalta väljempää, missä varhaiskasvatuspaikat ovat lähes aina täynnä ja millä suunnalla tarvitaan lisätoimipisteitä. Palveluntarve muuttuu toimikausittain ja asiantuntijalausunnon toteutuksen aikana pyydettyt luvut eivät täysin kuvaa esim. nykyhetkeä.

Konsultit totesivat raportissaan, että heillä ei ollut käytössään aiempien palveluverkkopäätösten vaikutuksia. Näitä tietoja ei varhaiskasvatukselta kuitenkaan pyydetty ja konsulttityön tavoitteena oli arvioida laaditun palveluverkkoluonnoksen taloudellisia vaikutuksia. Aikaisemmat palveluverkkotoimenpiteet eivät ole tähänneet henkilöstömäärän pienentämiseen, vaan lähinnä nykyaikaisen ja toimintaan paremmin soveltuvien tilojen rakentamiseen. Aiemmissa palveluverkkotoimenpiteissä lapsiryhmät henkilöstöineen siirtyivät uusiin varhaiskasvatusyksiköihin. Säästöä on voinut tulla ns. avustavan henkilöstön sekä ruoka- ja puhtauspalveluhenkilöstön määrissä.

Konsultit esittävät, että kokonaiskuvan saamiseksi olisi syytä tarkentaa, miten määräaikaishuoneiden päättymisten ja eläköitymisten myötä tapahtuvat henkilöstösupistukset ajoittuvat tarkastelujaksolle (2026–2035) sekä varmistaa, että niiden määrä ja ajallinen ajoittuminen on oikea-aikaista lasten määrän vähenemän ja suunniteltujen yksiköiden lakkauttamisten kanssa. Yksikköjen lakkauttaminen näkyy henkilöstömäärissä, mikäli lasten määrä vähenee. Toimenpiteitä arvioitiin suhteessa varhaiskasvatuslaissa määritettyihin henkilöstömitoituksiin ja tämä on asiaankuuluva lähtökohta.

Konsultit toteavat, että Kouvolan kaupungin varhaiskasvatuksen nettokustannukset sekä henkilöstökulut ovat korkeat ja yksiköiden välillä on eroja kustannuksissa. Arviointiprosessin aikana käytiin keskustelua siitä, missä määrin eri yksiköiden tiedot voivat olla vertailukelpoisia. Uusien päiväkotien tilat on lähtökohtaisesti mitoitettu tietyille määrälle laskennallisia paikkoja (21). Vanhemmissa päiväkodeissa näin ei ole eikä myöskään voida toimintatilojen neliöiden puolesta tarkkaan määritellä, kuin monta lasta tiloihin on laskettu/suunniteltu mahtuvan. Laskennalliset paikat eivät tietenkään toteudu 21:n mukaan, vaan alle 3-vuotiaiden ryhmässä on maksimissaan 12 lasta ja jos ryhmän tuen tai

erityisen tuen tarpeisten lasten vuoksi pienennetty, teoreettinen laskelma tietyllä laskenta-ajankohdalla ei ole validi. Kustannuserot eri yksiköiden välillä ovat korkeat, ja tähän voi vaikuttaa alueelliset tekijät. Esimerkiksi vuorohoidon valmius ja lasten pieni määrä kaupungin reuna-alueilla tekevät palvelusta kalliimpaa. Lasten ja henkilöstön suhdeluku voi ajoittain olla todella pieni. Kouvolassa on laajennetut aukioloajat useissa päiväkodeissa, mikä lisää henkilöstötarvetta ja sitä kautta kustannuksia. Jatkossa vuorohoitoa keskitetään Kaunisnurmen päiväkotiin.

Varhaiskasvatuksen henkilömitoituksesta voidaan todeta, että lapsimäärän tarkastelua, hoitopaikkojen koordinoitua ja palveluohjausta tehdään pitkin toimintavuotta. Varhaiskasvatuksen hakuaika ja esiopetukseen ilmoittautuminen ovat alkuvuodesta, mutta näiden lisäksi hakemuksia voi tulla ympäri vuoden (Varhaiskasvatuslaki § 17). Varhaiskasvatuksen osallistumisastetta on vaikea ennakoida tarkasti, ja perheet hakevat hoitopaikkaa omien tarpeidensa perusteella unohtamatta lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Lapsiryhmän mitoituksen määrää varhaiskasvatuslaki (35§) ja -asetus. Pääsääntönä on, että alle kolmevuotiaiden lasten ryhmässä 12 lasta kohti on kolme työntekijää ja yli kolmevuotiaiden lasten ryhmässä 21 lasta kohti on kolme työntekijää. Jos ryhmässä on tuen tai erityisen tuen lapsia, voidaan lapsiryhmää pienentää ja henkilöstöä tarvittaessa lisätä. Nämä arvioidaan aina tapaus/ryhmäkohtaisesti. Vuorohoito tai pidennetty aukioloaika vaikuttavat henkilöstömitoitukseen kustannuksia lisäävästi.

Yksityisen ja kunnallisten varhaiskasvatuksen palvelutuotanto on konsulttien näkemyksen mukaan nähtävä tasavertaisina palveluina. Yksityisen palvelutuotannon vajaakäyttöön on syytä kiinnittää huomiota ja asiakasohjauksella taata yksityisen palvelutuotannon toimintamahdollisuudet.

Yksityinen ja kunnallinen palvelutuotanto nähdään jo nyt Kouvolassa tasavertaisina palveluina. Palveluohjausta yksityisiin päiväkoteihin tehdään jo tällä hetkellä. Yksityinen palvelutuotanto nähdään tärkeänä osana palveluverkkoa. Yksityisillä palveluntuottajilla on oma roolinsa esim. markkinoinnissa ja luonnollisesti laadukkaan varhaiskasvatuksen tuottajina. Palvelusetelin arvo on korkea, mutta Kouvolassa ei ole kertoimia esim. erityisen tuen lapsille yksityisessä päiväkodissa. Kertoimet ovat käytössä monissa muissa kaupungeissa. Keväällä 2026 päivitetään Kouvolan yksityisten palveluntuottajien sääntökirjaa mm. palvelusetelin arvonmäärityksen frekvenssin osalta. Tällä hetkellä voimassa olevan sääntökirjan mukaan arvon indeksitarkastus tehdään kerran vuodessa, ja joissa se tehdään joka toinen vuosi. Lisäksi alle kolme vuotiaiden korotuksiin tulee muutos.

Yksityisen palvelutuotannon tehostaminen on tärkeää mm. yksityisten päiväkotien täyttöasteen nostamisena. Perheille myönnetään palveluseteli, mutta perheet voivat valita toisin eli valitsevat yksityisistä mieluisensa tai sitten palaavat hakijoiksi kunnalliseen

varhaiskasvatukseen. Yksityisen ja oman palvelutuotannon tasapainon säilyttäminen on tärkeää. Joissakin kunnissa palveluseteli myönnetään vasta sitten, kun kunnan omat hoitopaikat ovat täynnä. Kouvolassa tämä ei suurelta osin onnistu, sillä vaikka FCG:n raportin mukaan on tyhjiä hoitopaikkoja yli 400, ne sijaitsevat hajallaan ympäri kaupunkia. Yksityiset päiväkodit ovat erityisen tärkeä vaihtoehto keskustan alueella.

Tärkeä rooli varhaiskasvatuksen kustannusten hillitsemisessä on toimenpiteillä sairauspoissaolojen vähentämiseksi mm. korvaavan työn käytöllä ja työhyvinvoinnin parantamisella. Ulkopuolisten sijaisten käyttöä pitää tarkastella kriittisesti ja hyödyntää ensisijaisesti yksikön ja muiden yksiköiden henkilöstöä. Tämä ei tosin aina riitä, sillä mitoituksen mukainen henkilöstö on oltava aina yksikössä paikalla lasten läsnäolon mukaisesti. Loma-aikoina hoitotarve vähenee, jolloin hoitoa keskitetään yhä harvempiin päiväkoteihin henkilöstökustannusten minimoimiseksi.

Palveluverkkoratkaisulla pyritään sopeuttamaan Kouvolan varhaiskasvatuspalvelut vähenevään lasten määrään. Palveluverkon kehittämisellä varmistetaan sekä varhaiskasvatuspalveluiden sekä varhaiskasvatusyksikköjen ja toimipisteiden tarpeenmukainen sijainti eri puolissa kaupunkia. Sopeuttamisen lisäksi varhaiskasvatuspalveluja kehitetään jatkuvasti. Vahvoina kehittämisen suuntina ovat luonto- ja ympäristökasvatus, metsäesiopetus, liikuntakasvatus ja taiteen perusopetus. Englanninkielisen varhaiskasvatuksen toteuttamista valmistellaan joko kielikylpy-, kielirikasteinen- tai kielisuihkumallien mukaisesti.

Sisäisen tarkastuksen lausunto palveluverkkokokonaisuudesta

Osana kaupunginhallitukselle tehtyä valmistelua on lisäksi kaupungin sisäinen tarkastaja antanut oman lausuntonsa valmistelukokonaisuutta koskien.

Sisäinen tarkastus on osaltaan arvioinut sekä lautakunnan päätöksentekoaaineistoa (pitäen sisällään palveluverkkosuunnitelman ja FCG:n loppuraportin) että kaupunginhallituksen päätöksentekoon lautakuntakäsittelyn jälkeen laadittuja FCG:n asiantuntijalausunnon huomioita, talousjohtajan lausunnon huomioita sekä sivistystoimialan kantaa asiantuntijalausuntojen huomioita koskien.

Lausuntonaan kaupungin sisäistä tarkastusta edustava kehittämisspäällikkö toteaa seuraavaa:

FCG Oy:n laatima varhaiskasvatuksen palveluverkkoselvityksen loppuraportti on kattava ja laaja. Selvityksestä saa hyvän käsityksen Kouvolan kaupungin varhaiskasvatuksen palveluverkosta, kustannuksista, mitoituksesta sekä muista varhaiskasvatukseen vaikuttavista asioista. Kokonaisarvioinnin perusteella on katsottava, että taustatiedot päätöksentekijöille ovat kattavat ja vastaavat tarpeita.

Lausunnoissaan talousjohtaja 9.1.2026 sekä FCG Finnish Consulting Group Oy 9.1.2026 tuovat esiin oleelliset asiat, joihin liittyy myös jatkuvaa seurantaa.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan 10.12.2025 § 131 pöytäkirjassa todetaan, että lasten määrä vähenee Kouvolassa voimakkaasti seuraavien vuosien aikana. Varhaiskasvatuspaikkoja on jo tällä hetkellä liikaa suhteessa palvelutarpeeseen ja tarpeeseen sovitettu palvelutarjonta tuottaa merkittäviä säästöjä tila- ja henkilöstökuluissa. Onkin olennaista huomioida, ettei kyse ole vain säästöistä, vaan siitä, että kaiken kaupungin toiminnan tulee olla taloudellista ja tuloksellista. Palvelutarjonta tulee siten sopeuttaa vastaamaan tarvetta.

Varhaiskasvatuksen palveluverkkoluonnoksen mukaan yksityiset päiväkodit ovat merkittävä osa Kouvolan varhaiskasvatuksen palveluverkkoa ja yksityisen palveluntarjonnan osuus on jatkossa n. 20%. Tähän liittyen on kuitenkin olennaista huomioida myös se, että yksityiset päiväkodit eivät voi toimia vajaakäytöllä. Yksityisten päiväkotien toiminnan tulee olla kannattavaa, jotta ne pysyvät Kouvolassa, mikä on myös otettava huomioon toiminnan järjestämistapojen osalta.

Varhaiskasvatuspäälikkö Tiina Kirvesniemi ja sivistysjohtaja Veikko Niemi ovat kokouksessa paikalla asiantuntijoina vastaamassa kysymyksiin.

Lisätietoja: varhaiskasvatuspäälikkö Tiina Kirvesniemi, puh. 020 615 7224 , tiina.kirvesniemi(at)kouvola.fi ja sivistysjohtaja Veikko Niemi, puh. 020 615 7727, veikko.niemi(at)kouvola.fi

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

1. merkitä saadut lisäselvitykset tiedoksi.
2. esittää kaupunginvaltuustolle, että se
 1. hyväksyy varhaiskasvatuksen palveluverkon vuosille 2025-2035 **liitteenä** olevan palveluverkkosuunnitelman mukaisesti.
 2. edellyttää, että toimivaltainen lautakunta tekee yksikkökohtaiset lakkauttamispäätökset palveluverkkosuunnitelman mukaisesti ja siten hallintopäätökset kaikista tällä valtuustokaudella lakkautettavista yksiköistä toukokuun loppuun mennessä.
 3. merkitsee tiedoksi varhaiskasvatuksen palveluihin tehtävät laadulliset kehittämistoimenpiteet: liikunta- ja luontokasvatuksen lisääminen sekä englanninkielisen varhaiskasvatuksen aloittaminen.
3. tarkastaa kaupunginhallituksen pöytäkirjan tämän asian osalta kokouksessa ja sen on nähtävillä yleisessä tietoverkossa 3.2.2026 lukien.

Kaupunginhallituksen päätös: