

Vapaa sivistystyö -selvitys

13.8.2024



Sisällys

1	Johdanto.....	3
2	Selvitystehtävä.....	6
3	Selvitystyön lähtökohdat.....	7
3.1	Jatkuva oppiminen osana suomalaista koulutuspolitiikkaa.....	7
3.2	Uuden hallitusohjelman vaikutukset kansalaisopiston toimintaan.....	8
3.3	TE-palveluiden ja kotoutumislain uudistusten vaikutukset.....	9
4	Järvenpään Opiston toiminnallinen ja taloudellinen nykytilanne.....	11
5	Opistotoiminnan järjestämisen vaihtoehdot.....	15
5.1	Vaihtoehto 1: Nykytila jatkuu: Järvenpään kaupungin ylläpitämä opisto.....	15
5.2	Vaihtoehto 2: Järvenpään Opiston ylläpitäjänä Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä.....	17
6	Vaikutusten ennakoarviointi.....	24
7	Yhteenveto ja selvityksen johtopäätökset.....	27
8	Lähteet.....	31
9	Liitteet.....	32



1 Johdanto

Järvenpään hyvinvointilautakunta päätti kokouksessaan 24.5.2023 käynnistää selvitystyön, jossa kartoitetaan vaihtoehdot kansalaisopiston (Järvenpään Opisto) palveluiden järjestämiseksi. Tarkoituksena oli selvittää, miten opiston toiminta olisi taloudellisten ja muiden resurssien puitteissa parasta toteuttaa, jotta opisto vastaa tulevaisuuden tarpeisiin ja vapaalle sivistystyölle asetettuihin tavoitteisiin. Selvityksessä tuli tarkastella kansalaisopistojen alueellista yhteistyötä sekä yhteistyötä Keski-Uudenmaan koulutus kuntayhtymä Keudan kanssa.

Tarve kansalaisopistotoiminnan järjestämisen eri vaihtoehtojen selvittämiseksi on syntynyt toimintaympäristön muutoksista, valtionrahoituksen vähentymisestä ja kansallisen jatkuvan oppimisen linjausten periaatteista.

Kansalaisopiston rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden kokemusten tarjoajana on merkittävä. Tästä kertovat sekä tutkimukset että asiakkaiden omat kokemukset. Kansalaisopistotoimintaan osallistumisen koetaan vaikuttavan merkittävästi sekä henkiseen että fyysiseen hyvinvointiin.

Järvenpään Opiston asiakaspalautteiden mukaan kurseille osallistuminen lisää sosiaalisia kontakteja, parantaa fyysistä kuntoa ja terveyttä sekä tuo tarpeellista vastapainoa työlle. Erityisesti työelämän ulkopuolella oleville osallistuminen toimintaan lisää osallisuuden kokemusta.

Kansalaisopistojen toiminnan vaikuttavuutta käsittelevät tutkimukset nostavatkin esiin, että kansalaisopistot tuottavat taloudelliseen pääomaan verrattavaa terveyteen, identiteettiä, sosiaaliin suhteisiin ja osaamiseen liittyvää pääomaa.¹

¹ Kansalaisopiston aikuisopiskelijat luokkakuvassa. Kansalaisopiston merkitys kuntalaisille ja kunnalle. Jyri Manninen, Kansalaisopistojen liiton julkaisu 3, 2018.

Hyvinvointia ja sosiaalista pääomaa – kansalaisopiston hyödyt osallistujille, kaupungille ja alueelle. Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu ja Anna-Kaisa Vartiainen, KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö, Julkaisu 24, 2019. Joensuun kaupungissa tehdyssä tutkimuksessa selvitettiin mm. kansalaisopistotoimintaan osallistuneiden osallistumista sosiaali- ja terveyspalveluihin. Vaikutus sote-palveluiden käyttöön 3 vuoden aikana: mm. vähennys lääkäri- ja terveyspalveluiden käytössä 17,3 %, vähennys reseptilääkkeiden käytössä 9,4 %, vähennys Kelan kuntoutuspalveluiden käytössä 4,7 %. Lisäksi kansalaisopisto-opiskelijoiden käyntikertoina mitattu terveyspalveluiden käyttö on vähäisempää kuin väestössä keskimäärin: kansalaisopisto-opiskelijan terveyspalvelukustannukset ka 464 €/v, väestö keskimäärin 1 049 €/v



Vapaa sivistystyö, erityisesti kansalaisopistotoiminta, ymmärretään usein harrastustoiminnaksi. Historiansa alusta saakka sen on kuitenkin ollut myös oppimisympäristö, jossa tavoitteena on ollut oppiminen, sivistyminen ja osaamisen hankkiminen työelämää varten.²

Vapaan sivistystyön laissa (632/1998) sen tarkoitus ja tehtävät kuvataan näin: "Vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Vapaana sivistystyönä järjestettävän koulutuksen tavoitteena on edistää ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansanvaltaisuuden, moniarvoisuuden, kestävän kehityksen, monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden toteutumista. Vapaassa sivistystyössä korostuu omaehtoinen oppiminen, yhteisöllisyys ja osallisuus."

Kansalaisopistojen tarjontaa voidaan kohdentaa myös kotoutumista ja työllisyyttä edistäviin koulutuksiin ja kursseihin. Valmisteilla oleva työ- ja elinkeinopalvelujen siirto kunnille avaa lisäksi aivan uudenlaisia mahdollisuuksia vapaalle sivistystyölle. Vapaan sivistystyön toimijoina kansalaisopistot ovat ketteriä toimijoita, jotka voivat järjestää joustavasti esimerkiksi erilaisia perustaitoja ja työelämätaitoja parantavia ja siten työllistymistä edistäviä täsmäkoulutuksia paikalliset (työllisyysalueen) tarpeet huomioiden.

Kansalaisopistoja ylläpitävät pääasiassa kunnat ja kuntayhtymät. Valtio tukee vapaata sivistystyötä valtionosuuksien, jotka tosin ovat nyt maan hallituksen säästöjen vuoksi vähenemässä. Kuntien tiukentuva talous ja tulossa olevat valtionosuuksien leikkaukset pakottavat pohtimaan opiston toimintaa uudelleen. Myös vapaan sivistystyön toimintaa ohjaava opetus- ja kulttuuriministeriö on kehottanut järjestäjätahoja käynnistämään vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvittämisen ja hakemaan yhteistyökumppaneita.³

Järvenpäässä vapaan sivistystyön selvitys on käynnistetty ennakkoiden edellä kuvattuja tulevaisuuden haasteita. Lähikunnista Keravalla oli jo päätetty käynnistää oma selvitystyö. Muut lähialueen kunnat eivät tässä vaiheessa olleet valmiita/halukkaita vastaavaan selvitystyöhön. Toiminnallista yhteistyötä opistojen kesken haluttiin kuitenkin jatkaa.

Syksyn 2023 aikana kansalaisopistotoiminnan selvitystyötä tehtiin Järvenpään ja Keravan kaupunkien yhteistyönä sekä koulutuskuntayhtymä Keudan kanssa niiltä osin kuin selvitystyö koski Keudaa. Vaihtoehtoisiksi vapaan sivistystyön/kansalaisopistotoiminnan järjestämistavoiksi hahmottui kolme vaihtoehtoa: 1) Järvenpään Opisto jatkaa nykyisellään kaupungin ylläpitämänä oppilaitoksena, 2) muodostetaan Järvenpään ja Keravan yhteinen kansalaisopisto toisen näistä kunnista ollessa

² Ensimmäinen kansalaisopisto/työväenopisto perustettiin Tampereelle vuonna 1899. Sen tehtävänä oli nostaa kansalaisten sivistystasoa ja lisätä tasa-arvoa. Harrastaminen, sivistyminen sekä tiedollinen ja taidollinen kehittyminen ovat kulkeneet opistotoiminnassa rinnakkain.

³ Kansalaisopistojen Liiton rehtoripäivä 12.12.2023, opetus- ja kulttuuriministeriön ajankohtaiskatsaus / asiantuntija Peta Heikkinen

oppilaitoksen ylläpitäjä ja 3) kansalaisopistotoiminnan ylläpitäminen siirretään Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keudan tehtäväksi.

Selvitystyön ensimmäistä osaa käsiteltiin Järvenpään kaupunginhallituksen ja hyvinvointilautakunnan yhteisessä iltakoulussa 12.12.2024, minkä jälkeen selvitystyötä on jatkettu tekemällä ennakkovaikutusten arviointi vaihtoehdoista 1 ja 3. Arviointimenetelminä käytettiin SWOT-analyysiä sekä vaikutusten ennakoarviointia. Opiston henkilöstö on osallistunut eri vaihtoehtojen arviointiin. Lisäksi on tutustuttu vastaaviin jo toteutettuihin vapaan sivistystyön uudistuksiin.



2 Selvitystehtävä

Järvenpään hyvinvointilautakunta päätti kokouksessaan 24.5.2023 (Jardno-2023–820) käynnistää selvitystyön, jonka tarkoituksena oli kartoittaa vaihtoehdot kansalaisopiston palveluiden järjestämiseksi.

Selvitystyön perusteissa todetaan, että toimintaympäristön muuttuessa on Järvenpään Opiston palveluiden järjestämisen ja organisoitumisen tarkastelu tarkoituksenmukaista. Tavoitteena oli selvittää, miten opiston toiminta olisi taloudellisten ja muiden resurssien puitteissa parasta toteuttaa, jotta opiston vastaa tulevaisuuden tarpeisiin ja kansalaisopistotoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. Nykyisten resurssien puitteissa on kasvaviin tarpeisiin vastaaminen haasteellista. Näin ollen on ollut tarpeen arvioida yhteistyön synergiahyötyjä, jatkuvan oppimisen toteuttamisen vahvistamista sekä kansalaisopiston kurssi- ja koulutustarjonnan potentiaalın käyttöön ottamisen vaihtoehtoja. Selvityksessä tarkasteltiin Keski-Uudenmaan kansalaisopistojen alueellista yhteistyötä sekä yhteistyötä Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keudan kanssa. Jatkoselvityksessä tarkastelun kohteena olivat nykyinen toimintamalli sekä Keuda kansalaisopistotoiminnan ylläpitäjänä.

Selvitystyöryhmä

Järvenpään kaupungilta selvitystehtävään ja työryhmiin ovat osallistuneet Järvenpään Opiston vt. rehtori Jonna Käsmä, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaja Kirsi-Marja Karjalainen, hyvinvoinnin palvelualuejohtaja Kristiina Soots sekä talouspäällikkö Jarkko Virolainen. Selvitystyössä on ollut mukana myös Järvenpään Opiston päätoiminen henkilökunta.

Selvitystyötä on tehty läheisessä yhteistyössä Keravan kaupungin kanssa. Vaikka selvitys on tehty kaupunkitasoisesti ja oman kaupungin näkökulmasta, on Järvenpään ja Keravan opistojen selvityksen taustalla olevat perusteet samoja tai samankaltaisia, mm. toimintaympäristöön ja rahoitukseen liittyvät perusteet. Näin ollen Järvenpään ja Keravan selvityksissä on päädytty yhteneväiseen rakenteeseen ja selvitysteksteissä on yhteisiä osioita. Keravan kaupungilta selvitystyössä on ollut mukana Keravan opiston rehtori, vt. toimialajohtaja Anne Hosio-Paloposki.

Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keudasta työryhmiin ovat osallistuneet vararehtori Arja Koli, rehtori Anna Mari Leinonen ja taloussuunnittelupäällikkö Veli Perkkio.

Selvitystyötä on käsitelty Järvenpään hyvinvointilautakunnan ja kaupunginhallituksen iltakouluissa. Työryhmä on tiedottanut selvitystyön etenemisestä myös Järvenpään kaupunginjohtaja Iiris Laukkasta, Keravan kaupunginjohtaja Kirsi Rontua ja koulutuskuntayhtymän johtaja Riikka-Maria Yli-Suomua.



3 Selvitystyön lähtökohdat

Kansalaisopiston toimintaympäristö on viime vuosina ollut muutoksessa, millä on vaikutuksia sen tehtäviin ja käytännön toimintaan. Näitä muutoksia ovat tuoneet muun muassa Jatkuvan oppimisen linjaukset, uuden hallitusohjelman rahoituksen muutokset ja työllisyyspalveluiden järjestämisen muutokset

3.1 Jatkuva oppiminen osana suomalaista koulutuspolitiikkaa

Nykyinen suomalainen koulutuspolitiikka voidaan jakaa karkeasti kahteen kokonaisuuteen: oppivelvollisten koulutuksiin sekä työikäistä väestöä koskeviin jatkuvan oppimisen palveluihin.

Koulutusjärjestelmän työikäisille tarjottava formaali koulutus (jatkuvan oppimisen palvelut) tuotetaan rahoituskanavittain seuraavasti:

- Vapaa sivistystyö (kansalaisopistojen kurssit, kansanopistokoulutus, taiteen perusopetus)
- Aikuisten perusopetus (kohdentuu merkittävässä määrin maahanmuuttajiin)
- Ammatillinen koulutus (perustutkinnot, ammattitutkinnot, erikoisammattitutkinnot)
- Ammatillinen koulutus (työvoimakoulutukset, muut lyhyt- ja täydennyskoulutukset, tutkintokoulutukseen valmentava koulutus)
- Aikuislukiokoulutus (koulutus yli 18-vuotiaille)
- Korkeakoulutus (ammattikorkeakoulutus, yliopistokoulutus).

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) voi antaa luvan koulutuksen järjestämiseen ammatillista koulutusta ja vapaata sivistystyötä varten niin kunnille kuin kuntayhtymille. Kunta voi yhdistää vapaan sivistystyön oppilaitoksensa muuhun ylläpitämäänsä oppilaitokseen. Kaikkia koulutusmuotoja säätelee lait ja asetukset mm. laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) ja laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998). Lisäksi toimintoja säätelevät useat koulutuksen rahoitusta, hallintoa ja henkilöstön kelpoisuutta koskevat lait ja asetukset.

Kansalaisopiston tehtävät määritellään laissa vapaasta sivistystyöstä (Laki vapaasta sivistystyöstä 21.8.1998/632). Sen mukaan vapaan sivistystyön, ml. kansalaisopistot, "tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteiden pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta".

Osana valtioneuvoston Kestävän kasvun ohjelmaa on parlamentaarisen yhteistyönä laadittu Jatkuvan oppimisen linjaukset. Linjauksilla vastataan tarpeeseen kehittää ja uudistaa osaamista elämän ja



työuran eri vaiheissa.⁴ Linjauksissa korostetaan oppimista osana työelämää, jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän kehittämistä ja palvelujen saatavuutta.

Vapaalle sivistystyölle on asetettu jatkuvan oppimisen linjausten myötä uusia tehtäviä. Kansalaisopistot nähdään osana koulutusjärjestelmää, joka tuottaa koulutuspalveluja työikäiselle väestölle. Työllisyyspalvelut, kotoutumispalvelut ja jatkuva oppiminen ovat kokonaisuus, jossa kansalaisopiston kurssi- ja koulutustarjonnalla on tulevaisuudessa kasvava rooli. Erityisesti työllisyyttä ja kotoutumista edistäviin osaamistarpeisiin voi kansalaisopiston joustava toimintatapa tuoda uusia mahdollisuuksia.

Ammatillisella koulutuksella ja kansalaisopistotoiminnalla on omat lakisäätteiset tehtävänsä. Yhteiskunnan nopeat ja osin kipeätkin muutokset kuitenkin työntävät näitä kahta koulutusmuotoa tiiviimpään yhteistyöhön. Tällaisia toimintaympäristön muutoksia ovat

- maahanmuuttajien määrän kasvu
- rakenteellinen työttömyys
- työvoimapula
- negatiivinen väestökehitys
- Sodat ja yleisen turvallisuudentunteen järkkäminen ja
- julkishallinnon uudistukset kuten TE2025-palvelut

Toimintaympäristön muutokset edellyttävät nopeavaikutteisten lyhytkoulutusten jatkuvaa kehittämistä ja määrän kasvattamista. Osaltaan tähän vaatimukseen on vastattu jo muuttamalla vapaata sivistystyötä koskevaa lainsäädäntöä 1.8.2021 alkaen myös kansalaisopistoissa hankittu osaaminen on mahdollista tallentaa kansalliseen Koski-tietovarantoon.

3.2 Uuden hallitusohjelman vaikutukset kansalaisopiston toimintaan

Vuonna 2023 laadittuun uuteen hallitusohjelmaan on kirjattu 12,5 miljoonan euron säästöt kansalais- ja työväenopistolle vuodelle 2024. Tämä on tarkoittanut noin 14 prosentin leikkausta myös Järvenpään Opistolle osoitettuun valtiosuuteen. Leikkausten toteutuminen näkyy käytännössä joko kurssimaksujen nousuna, kurssitarjonnan vähentymisenä, kaupungin rahoituksen lisääntymisenä tai näinä kaikkina.

Kansalaisopiston asiakaskunta on laaja: se koostuu mm. työikäisistä, lapsista ja nuorista, senioreista, työttömistä ja maahanmuuttajista. Kaikilla näillä asiakasryhmillä ja opiston kursseille osallistujilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia korotettujen kurssimaksujen maksamiseen. Toisaalta myös kurssitarjonnan supistaminen heikentää kuntalaisten harrastus- ja täydennyskoulutusmahdollisuuksia.

⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriön Internet-sivut, linkki 14.1.2024: [Osaaminen turvaa tulevaisuuden. Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset \(valtioneuvosto.fi\)](#)



Kuntalaisten hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja osaamisen kannalta kansalais- ja työväenopistoilla on tutkitusti suuri merkitys, samoin sillä on merkitystä kunnan vetovoimaisuudelle.

Järvenpään Opisto järjestää vapaan sivistystyön lisäksi taiteen perusopetusta lapsille, nuorille ja aikuisille kuvataiteessa sekä käsityössä. Kansalaisopistojen rahoituksen leikkaukset kohdentuvat myös taiteen perusopetusta järjestäviin kansalaisopistoihin ja sitä kautta heikentävät myös järvenpäälaisten mahdollisuuksia osallistua tavoitteellisiin taideopintoihin.

3.3 TE-palveluiden ja kotoutumislain uudistusten vaikutukset

Työvoima- ja elinkeinopalvelujen järjestämisvastuu siirtyy 1.1.2025 valtiolta kunnille. Samassa yhteydessä siirtyvät myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät. Muutokseen liittyy myös kotoutumislain kokonaisuudistus.⁵

TE-uudistuksen tavoitteena on

- kasvattaa työllisyyttä edistämällä kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä
- vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia
- kehittää paremmin työllisyyden kehittymistä palveleva palvelurakenne
- säästää julkisia kokonaiskustannuksia
- purkaa valtion ja kuntien päällekkäisiä tehtäviä

Kotoutumislain uudistuksen tavoitteena on vahvistaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumista. Erityisesti maahanmuuttajanaisten kiinnittyminen yhteiskuntaan tukisi lasten ja koko perheen hyvinvointia ja kotoutumista.

Jatkossa kunnan kotoutumisohjelman tulee olla palvelukokonaisuus, joka koostuu seuraavista palveluista:

- ohjaus ja neuvonta
- osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearviointi
- kotoutumissuunnitelmien laadinta
- monikielisen yhteiskuntaorientaation edistäminen

⁵ TE-palveluiden uudistuksesta: [TE-palvelut 2024 -uudistus - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](#)

Kotoutumislain uudistuksesta: [Kotoutumislain kokonaisuudistus nopeuttaa maahanmuuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä \(valtioneuvosto.fi\)](#)



- suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaidon osaamista, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä edistävien palvelujen tarjoaminen
- kielitaidon päättöarviointi
- ohjelman päättyessä osaamisen ja kotoutumisen päättöarviointi ja jatko-ohjaus työelämään, koulutukseen ja tarpeellisiin palveluihin

Kunnan on kirjattava kotoutumishjelma asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot ja palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Kuntien tulee varmistaa em. palvelukokonaisuuden toteutuminen.

Sekä TE-palveluiden että kotoutumislain uudistuksissa on tavoitteena vahvistaa työllisyyttä sekä työllisyyttä tukevia valmiuksia, lisätä osallisuutta yhteiskuntaan ja kehittää maahanmuuttajataustaisten kielitaitoa. Lisäksi tavoitteena kotoutumisen osalta on edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Tavoitteena on myös selkeyttää eri toimijoiden vastuita, päivittää kotoutumislakia vastaamaan viranomaistehtävien siirtojen aiheuttamiin muutostarpeisiin sekä vahvistaa monialaista yhteistyötä.

Vapaan sivistystyön mahdollisuuksia tuottaa työllisyyden ja kotoutumisen edistämisen palvelukokonaisuuksien edellyttämiä palveluja on syytä tässä vaiheessa arvioida.



4 Järvenpään Opiston toiminnallinen ja taloudellinen nykytilanne

Järvenpään Opisto on vuonna 1947 perustettu vapaan sivistystyön oppilaitos, jonka perustehtävänä on edistää asukkaiden hyvinvointia tarjoamalla mahdollisuuksia opiskeluun, harrastamiseen ja itsensä kehittämiseen. Opisto järjestää myös taiteen perusopetusta lapsille, nuorille ja aikuisille sekä toteuttaa tilauskoulutusta. Opisto toimii kiinteässä yhteistyössä kaupungin eri palveluiden, järjestöjen, oppilaitosten ja yritysten kanssa koulutustoiminnan järjestämisessä. Opiston toiminta perustuu lakiin vapaasta sivistystyöstä (21.8.1998/632) sekä lakiin taiteen perusopetuksesta (21.8.1998/633).

Järvenpään Opiston toiminnallinen nykytilanne

Järvenpään Opisto järjestää vuosittain noin 13 000 tuntia opetusta eri ainealueilla (kielet, tietotekniikka, teatteri, liikunta, tanssi, yhteiskunnalliset aineet, musiikki, terveys ja hyvinvointi, kuvataide, keramiikka, elokuva, valokuvaus, tekstiilityö, tekninen työ ja kotitalous). Tuntimäärä on vaihdellut viime vuosina erityisesti koronarajoitusten vuoksi ja vuosina 2020–2022 tuntimäärän toteuma oli huomattavasti totuttua pienempi. Vuonna 2023 toteutunut tuntimäärä nousi koronaepidemiaa edeltäneelle tasolle.

Kursseja järjestetään aikuisille, lapsille, nuorille, perheille, senioreille, maahanmuuttajille ja erityisryhmille. Kursseja on vuosittain noin 700 ja ne ovat pituudeltaan vaihtelevia, yhden päivän lyhytkursseista koko lukuvuoden mittaisiin kursseihin. Opisto järjestää myös kaikille avoimia ja maksuttomia yleisöluentoja sekä tapahtumia. Opiskelijoiden määrä kertaalleen laskettuna on vuosittain noin 5400 ja kurssiosallistumisia on vuosittain noin 10800 (tiedot vuodelta 2023). Opiston toimintaa on noin 40 toimipisteessä ympäri Järvenpäästä.

Järvenpään Opistossa työskentelee seitsemän vakituista, päätoimista työntekijää ja noin 180 osa-aikaista ja määräaikaista tuntiopettajaa. Järvenpään Opiston asiakaspalvelusta vastaa Järvenpää-info. Järvenpään Opiston päätoiminen henkilöstö tällä hetkellä:

- vt. rehtori (varsinainen virka apulaisrehtorina)
- 2 suunnittelijaopettajaa
- 3 koulutussuunnittelijaa
- talous- ja hallintosihteeri

Kansalaisopiston rehtori ja suunnittelijaopettajat kuuluvat OVTES:n liitteeseen F, muu henkilöstö on KVTES:n piirissä.

Opisto tekee systemaattista ja tulevaisuusorientoitunutta työtä toiminnan kehittämiseksi. Viime vuosina erityisesti osaamisperusteisten opintopistekurssien laadinta on ollut kehittämisen kohteena. Tähän kehittämistyöhön opetushallitus ja Kansalaisopistojen liitto ovat voimakkaasti kannustaneet.



Osaamisperusteisuuden kehittämiseen opisto hankekumppaneineen on saanut avustusta vuosina 2020, 2021 ja 2022, kehittämistyön edelleen jatkuessa. Kehittämistyö on keskittynyt myös aikuisten perustaitojen vahvistamisen koulutuksiin, joihin on saatu opetus- ja kulttuuriministeriöstä avustusta vuosina 2019, 2021 ja 2023.⁶

Kehittämistoiminnalla pyritään vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja kansalaisopistolle asetettuihin jatkuvan oppimisen tehtäviin. Opiston henkilöstölle kehittämistyö tuo positiivisia haasteita ja uuden oppimista sekä mahdollisuuksia käyttää omaa osaamistaan ja asiantuntijuuttaan. Samalla kuitenkin kehittämistoimintaan liittyvät tehtävät lisäävät työn määrää ja edellyttävät mahdollisuutta siirtää muita tehtäviä esim. tuntiopettajille.

Järvenpään Opiston asiakaspalvelu

Järvenpään Opiston asiakaspalvelusta vastaa Järvenpään kaupungin yhteinen asiakaspalvelupiste Järvenpää-info, joka sijaitsee kaupungin keskustassa osoitteessa Sibeliuksenkatu 8. Järvenpää-infossa asiakas voi paikan päällä tai puhelimitse ilmoittautua kurssille tai perua kurssi-ilmoittautumisen. Järvenpää-info antaa asiakkaille kurssitoimintaan liittyvää neuvontaa ja ohjaa tarvittaessa asiakkaan kysymykset edelleen opiston hallintohenkilöstölle.

Järvenpää-infossa asiakas voi laskun saatuaan käydä maksamassa kurssimaksunsa korttimaksulla, käteisellä tai työnantajan myöntämällä etuudella (esim. Smartum ja ePassi). Järvenpää-infossa asiakas voi myös todistaa oikeutensa kurssimaksualennuksiin (esim. työttömät). Lisäksi Järvenpää-infosta on mahdollista ostaa opiston lahjakortteja ja liikunnan kokeilukertakortteja.

Järvenpään Opiston tuntiopettajat asioivat Järvenpää-infossa mm. noutaessaan ja palauttaessaan opetuspaikkojen avaimia tai kursseilla tarvittavaa opetusmateriaalia. Järvenpää-infon työntekijät hallinnoivat osaa Järvenpään Opiston tilavarauksista, avaimista ja kulkukoodeista.

Järvenpää-infossa työskentelee 6 työntekijää, jotka hoitavat Järvenpään Opiston asiakaspalvelun lisäksi mm. Järvenpään kotoutumispalveluiden, liikuntapalveluiden, uravalmennus- ja ohjauspalveluiden sekä rakennus- ja kaavoituspalveluiden asiakaspalvelua.

Järvenpää-info on toiminut nykyisessä muodossaan vuoden 2023 alusta lähtien.

⁶ Järvenpään Opisto on saanut opetushallituksesta avustusta mm. laatu- ja kehittämistoimintaan (vuonna 2022 74 074 € + 15 % omavastuu, seitsemän opiston yhteishanke vuosina 2022–2024) sekä opintoseteliavustuksena erityisryhmien kurssitoimintaan osallistumiseen (vuonna 2023 6200 €). Lisäksi opisto osallistuu hankekumppanina mm. Keravan, Järvenpään ja Nurmijärven opistojen Ahkera-yhteishankkeeseen aikuisten perustaitojen vahvistamiseksi sekä 12 opiston yhteiseen laatu- ja kehittämishankkeeseen Kansalaisopistojen tulevaisuuskuvat.



Järvenpään Opiston taloudellinen nykytilanne

Järvenpään Opiston budjettista noin 50 % on muodostunut OKM:n valtionosuusavustuksesta, 10 % kaupungin rahoitusosuudesta ja 40 % asiakasmaksuista.

Valtionosuus ei näy opiston budjetissa sellaisenaan, vaan summa tuloutetaan kaupungille. Budjetin toimintakate sisältää valtionosuuden ja kaupungin oman panostuksen opiston toimintaan. Esimerkiksi opiston budjetissa toimintakate vuonna 2023 oli 744 510 €, josta valtionosuus on 664 872 € ja kaupungin oma osuus 79 638 €. Vuonna 2019 opiston budjetin toimintakate oli 667 895 €, josta valtionosuus oli 571 045 € ja kaupungin osuus 96 850 €. Vuonna 2024 toimintakate on 866 148 €, josta valtionosuus on 573 559 € ja kaupungin osuudeksi jää näin ollen 292 589 €.

Vuosittain osa kaupungin rahoitusosuudesta palautuu kaupungille tilavuokrina. Esimerkiksi vuonna 2024 Järvenpään Opisto maksaa sisäisiä vuokrakuluja yhteensä noin 196 000 €. Vuonna 2023 vastaava luku oli 180 000 € ja vuonna 2022 51 000 €. Sisäisten vuokrien osuus budjetista on kasvanut sisäisten vuokrien laskuperusteiden muuttumisen myötä.

Järvenpään Opiston talousarvio ja tilinpäätös vuosina 2018–2024

VUOSI	Toimintakate TA	Toimintakate TP		Asiakasmaksut TA	Asiakasmaksut TP
2024	866 148			531 000	
2023	758 142	844 062		570 000	100 %
2022	669 347	672 571		542 300	99 %
2021	584 399	692 904		542 300	68 %
2020	687 223	493 957		360 400	118 %
2019	530 408	667 895		466 000	109 %
2018	487 520	514 565		466 000	111 %

Järvenpään Opiston valtionosuustunnit, laskennallinen valtionosuus ja kaupungille tuloutettu osuus

VUOSI	VOS-tunnit, OPH:n tilastoon ilmoitetut	VOS-tunnit (OKM)	Laskennallinen vos €, OKM	Kaupungille tuloutettu vos €	
2024		10.572	1.006.243	573 559	
2023	13 111	12.537	1.166.442	664 872	
2022	13 136	12.417	1.111.073	633 312	3. koronaepidemiavuosi, toiminnan rajoituksia
2021	10 297	12.198	1.034.024	589 394	2. koronaepidemiavuosi, toiminnan rajoituksia



2020	10 193	12.114	1.022.058	582 573	1. koronaepidemiavuosi, toiminnan rajoituksia
2019	12 311	11.835	1.001.833	571 045	
2018	12 564	11.582	970.224	553 028	

Kansalaisopiston valtionosuusrahoitus perustuu toteutuneille kurssitunneille.⁷ Maksullista palvelutoimintaa opiston on toteuttanut kaupungin sisäisesti mm. ensiapu- ja hyvinvointikoulutuksina sekä ulkopuolisille tilaajille mm. kielikoulutuksina.

⁷ Opistotoiminnan rahoitusperusteista: Kansalaisopistojen toiminta ja talous 2021, 5–6. Lisäksi opetusneuvos Petra Heikkinen 8.2.2023, sähköpostiviesti Keravan Opiston rehtorille Anne Hosio-Paloposkelle: Opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistamasta opetustuntien määrästä 90 % perustuu kiintiöön, jolloin jaettavissa olevien opetustuntien opistokohtaiset määrät pysyvät suhteellisesti samansuuruisina vuodesta toiseen.

Liikkuvan osan perusteella vahvistetaan 10 % opetustunneista. Liikkuvan osan jakosuhteet lasketaan kansalaisopistojen toiminta-alueilla väestöpohjassa tapahtuneiden muutosten perusteella Tilastokeskuksesta saatavien tuoreimpien tietojen avulla. Väestöpohjan muutoksissa seurataan toiminta-alueiden väestön kokonaismäärää, työttömien määrää, vieraskielisten määrää ja 63 vuotta täyttäneiden määrää. Liikkuvan osan laskennassa väestön kokonaismäärän muutoksen painoarvo on 70 % ja kaikkien muiden kriteereiden muutosten painoarvo on 10 %.

Mikäli opiston kolmen vuoden toteutuneiden opetustuntien keskiarvo jää alle myönnettävissä olevan suoritemäärän, opistolle myönnetään korkeintaan keskiarvon mukainen määrä suoritteita. Myönnetty suoritemäärä voi pudota korkeintaan 10 % edellisen vuoden myönnetystä, rahoitusvuoden tasoon suhteutetusta suoritemäärästä. Johtuen Covid-19 -poikkeusoloista käytetään vuosien 2017–2019 toteutuneiden opetustuntien keskiarvoa eli samoja opetustuntitoteumia kuin vuoden 2022 rahoituksessa.

Rahoituslaskennassa käytetään Opetushallituksen oppilaitosten ylläpitäjiltä syksyn perustiedonkeruussa keräämiä tietoja toteutuneista opetustunneista.



5 Opistotoiminnan järjestämisen vaihtoehdot

Selvitystyössä hahmoteltiin aluksi kolme vaihtoehtoista vaihtoehtoa sille, miten kansalaisopistotoiminta voitaisiin Järvenpäässä jatkossa järjestää. Nämä vaihtoehdot olivat seuraavat:

- 1) Järvenpään Opisto jatkaa Järvenpään kaupungin ylläpitämänä kansalaisopistona.
- 2) Järvenpään ja Keravan opistot muodostavat yhteisen kansalaisopiston, jonka ylläpitäjänä toimii toinen kunnista.
- 3) Järvenpään Opiston ylläpitäjänä toimii Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keuda.

Eri vaihtoehtoja arvioitiin nelikenttäanalyysiä (SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) hyödyntäen. Vaihtoehtoja arvioitaessa huomioitiin toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia sekä jatkuvan oppimisen linjausten merkitystä kansalaisopistolle.

Opiston henkilöstö osallistui eri vaihtoehtojen arviointiin. Lisäksi tutustuttiin vastaaviin jo toteutettuihin vapaan sivistystyön uudistuksiin.⁸

Selvitystyön ensimmäistä vaihetta käsiteltiin Järvenpään kaupunginhallituksen ja hyvinvointilautakunnan yhteisessä iltakoulussa 12.2.2024. Vastaava iltakoulu pidettiin Keravalla 6.2.2024. Iltakoulujen tuloksena päätettiin jatkaa selvitystyötä tarkastelemalla tarkemmin ensimmäistä ja kolmatta vaihtoehtoa. Vaihtoehtona ollut yhteinen kansalaisopistotoiminta Keravan kanssa jätettiin pois jatkoselvityksestä.

Jatkoselvitykseen toivottiin vaikutusten ennakoarviointia. Jäljempänä tekstissä nykytilannetta eli opiston toimintaa Järvenpään kaupungin ylläpitämänä opistona kuvataan vaihtoehtona V1 ja kansalaisopistotoimintaa Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymän ylläpitämänä vaihtoehtona V2.

5.1 Nykytilanne jatkuu, Järvenpään kaupungin ylläpitämä opisto (V1)

Tilanteessa, jossa Järvenpään Opisto jatkaa Järvenpään kaupungin ylläpitämänä, opiston toiminta jatkuu nykyisenkaltaisena. Toiminta keskittyy harrastusmuotoiseen kurssitarjontaan ja lisäksi pienessä määrin voidaan toteuttaa työllisyysvalmiuksia vahvistavia ja kotoutumista edistäviä kursseja.

Pieni ja sitoutunut päätoiminen henkilöstö, tiiviit yhteistyöverkostot ja kasvava asiakaskunta mahdollistavat joustavan kurssitoiminnan ja nopean reagoinnin paikallisiin vapaa-ajan tarpeisiin.

⁸ Järvenpään Opiston osalta analyysia ovat tehneet Jonna Käsmä, Marleena Laari, Jyri Marjamäki, Johanna Nummela, Maarit Ojala, Elina Ollikainen, Aino Riiho ja Katja Vaattovaara.



Opetuspisteet sijaitsevat keskeisillä paikoilla ja välimatkat ovat lyhyet, opiston palvelut ovat helposti saavutettavissa.

Synergiaetuja kaupungin eri palveluiden välillä etsitään jatkuvasti. Yhteistyötä työllisyys- ja kotoutumispalveluiden kanssa voidaan toteuttaa vapaana sivistystyönä resurssien puitteissa. Yhtymäpintoja työllisyys- ja kotoutumispalveluiden kanssa löytyy mm. yhteisten kohderyhmien suomen kielen ja perustaitojen valmiuksien kehittämisen sekä yhteiskuntatietouden alueilta. Opisto voi toteuttaa tilauskoulutuksena suomen kielen kurseja ja uuden kotoutumislain edellyttämiä yhteiskuntaorientaation koulutuksia. Vuoden 2024 alusta lähtien on pilotoitu opiston ja kotoutumispalveluiden yhteistä Kotoutumisen alku -koulutuskokonaisuutta, jossa tarjotaan suomen kielen ja digitaitojen opetusta vasta kuntaan muuttaneille vieraskielisille, jotka eivät ole vielä ole työllistyneet tai saaneet koulutuspaikkaa muusta oppilaitoksesta.

TE25-uudistuksen mukaiset koulutuskokonaisuudet kilpailutetaan Keski-Uudenmaan työllisyysalueella. Opistolla ei nykyisellään ole mahdollisuutta toteuttaa kilpailutettavaa koulutusta, joka edellyttää arvonlisäverollista koulutusten myyntiä. On kuitenkin mahdollista, että osa työllisyysalueen ja kaupungin ostamista koulutuksista tulee opiston järjestettäväksi.

Paine henkilöstön vähentämislle syntyy, mikäli valtionosuuden vähenemisestä johtuvaa erotusta ei voida kompensoida kaupungin omalla rahoituksella, kurssimaksujen korotuksilla, hankerahoituksella ja/tai tilauskoulutuksilla.

Rahoituksen tulevaisuus kaupungin ylläpitämässä kansalaisopistossa

Kaupungin kiristynyt taloustilanne ja valtion vähentävä tuki lisäävät painetta korottaa kurssimaksuja. Korkeammat kurssimaksut kuitenkin pienentävät kurssien osallistujamääriä, sillä on oletettavaa, että erityisesti heikossa taloudellisessa asemassa olevat kaupunkilaiset jättävät osallistumatta kursseille korkeiden hintojen vuoksi. Pienentyneet osallistujamäärät puolestaan vähentävät kurssimaksutuottoja kokonaisuutena ja riskeeraavat kurssien toteutumisen, sillä jokaiselle kurssille on asetettu vähimmäisosallistujamäärä, jonka täytyminen on kurssin toteutumisen edellytys. Kurssimaksujen korotukset ja kurssitoiminnan supistuminen johtavat helposti negatiiviseen talouden kierteseen, jossa myös valtionosuus vähenee vuosittain.

Valtionosuuden leikkaus vuodelle 2024 näkyy valtionosuuden perustana olevan tuntimäärän leikkauksena ja sen seurauksena tulouttavana summana. Tuntimäärissä vähennys on 1965 tuntia (noin 15,6 %) ja euroissa 91 313 € (noin 13,7 %). Tällä hetkellä on epäselvää, millä tavalla ja minkä suuruisina hallitusohjelman leikkaukset kansalaisopistotoimintaan tulevat jatkumaan.

Valtion kansalaisopistotoimintaan suuntaaman tuen väheneminen ja mahdollinen kustannusrakenteen muutos aiheuttaa riskin kurssitarjonnan yksipuolistumisesta ja kurssimaksujen noususta.



Nykyiset henkilöstö- ja talousresurssit eivät mahdollista merkittävää lisäystä uusiin koulutustehtäviin, sillä ne edellyttävät laajamittaista eri rahoituslähteiden, kuten hankerahoituksen, hyödyntämistä. Lisäksi tilauskoulutusten merkittävä lisääminen edellyttää, että opisto rekisteröityy arvonlisäverolliseksi koulutusten myyjäksi.

Tilakysymykset

Kansalaisopisto tarvitsee toimintaansa ns. tavallisia luokkatiloja ja erikoistiloja. Erikoistilojen tarvetta on mm. kädentaitojen opetuksessa (opiston käsityötalo osoitteessa Puistotie 83B sekä teknisen työn luokkatilat eri kouluilla), taideaineiden opetuksessa (opiston kuvataiteen opetustilat Järvenpää-talolla sekä eri kouluilla), musiikin opetuksessa (Järvenpään yhteiskoululla) sekä liikunnan ja tanssin opetuksessa (eri puolella kaupunkia mm. kouluissa, uimahallin tiloissa, liikuntakeskus Pirosella). Ns. tavallisiin luokkatiloihin sijoittuvia kieli- ja teoria-aineiden kursseja järjestetään pääasiassa Järvenpään lukiolla ja Järvenpään yhteiskoululla sekä päivisin (ma-pe klo 8–16) Järvenpää-talolla.

Päivisin käytössä olevat opetustilat Järvenpää-talolla ja opiston käsityötalolla mahdollistavat päiväaikaisen kurssitarjonnan mm. senioreille. Lisäksi tiloissa voidaan toteuttaa työllisyysvalmiuksia ja kotoutumista edistäviä koulutuksia, jotka edellyttävät päiväaikaista koulutusta. Kun opistolle tulee järjestettäväksi tilauskoulutuksena perustaitojen vahvistamiseen, työllisyysvalmiuksiin ja kotoutumiseen liittyviä kursseja ja koulutuksia, on näissäkin tarve päiväaikaan käytettäville tiloille. Tämän vuoksi on tärkeää, että päiväopetustilat säilyvät opiston käytössä myös jatkossa.

Kansalaisopiston hallinto (vt. rehtorin, suunnittelijoiden ja talous- ja hallintosihteerin) työpisteet sijaitsevat Bulevardikorttelissa.

Vuoden 2024 alusta Järvenpään Opisto maksaa sisäistä vuokraa maksetaan kaikista opetustiloista käyttömäärien perusteella.

5.2 Järvenpään Opiston ylläpitäjänä Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä (V2)

Nykyisen toimintamallin ohella selvityksessä on tarkasteltu Järvenpään opiston palveluiden järjestämistä Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keudan ylläpitämänä.

Järvenpään Opiston näkökulmasta tämän mallin edut ja mahdollisuudet tulevat esiin erityisesti jatkuvan oppimisen vaihtoehtojen toteuttamisen vahvistumisena ja kansalaisopiston kurssi- ja koulutustarjonnan potentiaalinen käyttöön ottamisena. Vaihtoehtoinen malli mahdollistaisi panostamisen uusiin koulutuksiin ja kohderyhmiin (esim. maahanmuuttajien koulutus ja työllistymistä edistävä koulutus), sillä valtionrahoitusta voitaisiin hyödyntää laajemmin usean järjestämisluvan yhteistyöllä vaihtelevasti lyhytkoulutuksista pitkiin tutkintokoulutuksiin.



Mallissa, jossa kansalaisopiston ylläpitäjänä on Keuda, kansalaisopistotoiminta jatkuu edelleen vapaata sivistystyötä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Opiston kurssikategoriat sekä laaja ja monipuolinen tarjonta säilyvät ennallaan. Ylläpitäjän ollessa Keuda tarjontaa rikastettaisiin mm. seuraavissa kategorioissa: yhteiskunta ja työelämä, kielet, tietotekniikka ja terveys ja hyvinvointi. Tämä mahdollistaisi kurssien tarjoamisen entistä laajemmalle opiskelijajoukolle, edellyttäen, että valtion ja kaupungin rahoitusosuudet säilyisivät nykyisellä tasolla.

Vaikka Keudan toiminta keskittyy yli 16-vuotiaisiin työkäisiin, vapaan sivistystyön kurssitoimintaa ja taiteen perusopetusta järjestettäisiin edelleen myös lapsille ja nuorille Keudan ollessa ylläpitäjä.

Hakeutumispalveluissa sekä viestintä- ja markkinointipalveluissa kansalaisopisto voisi hyödyntää Keudan laajaa hakevan palvelun toimintaa, somemarkkinointia sekä muita markkinointikanavia. Keudan ohjauspalvelut olisi mahdollista liittää myös kansalaisopiston opiskelijoiden palveluksi ja rakennettavassa Jatkuvan oppimisen palvelukeskuksessa voidaan tarjota myös kansalaisopistopalveluita osaamisen kehittämisen väylänä. Keudan kaikki tukipalvelut on rakennettu koulutus- ja osaamispalveluiden tueksi, mikä vahvistaa kansalaisopiston toimintaa. Tällaisia palveluita ovat mm. pedagoginen kehittäminen, hanketoiminta, ICT- ja digitaaliset oppimiskäsitteet, HR, opetushenkilöstön palvelussuhdeosaaminen ja opetushenkilöstön osaamisen kehittäminen sekä hallinto ja koulutuslainsäädäntö.

Vaihtoehdossa, jossa Keuda toimii kansalaisopiston ylläpitäjänä, voidaan nähdä riskinä kaupungin taloudellisen resurssoinnin väheneminen kansalaisopistotoimintaan. Kuten nykymallissa, myös vaihtoehdoissa mallissa valtion kansalaisopistotoimintaan suuntaaman tuen väheneminen ja mahdollinen kustannusrakenteen muutos aiheuttaa riskin kurssitarjonnan yksipuolistumisesta ja kurssimaksujen nousemisesta. Lisäksi mahdollisia haasteita muodostuu myös erilaisten toimintakulttuurien ja palvelussuhteen ehtojen ja tietojärjestelmien yhteensovittamisesta sekä ylläpitäjän vaihtumiseen liittyvän prosessin laajuudesta ja kustannuksista.

Keudan näkökulmasta hyödyt liittyvät asiakas- ja opiskelijälähtöisen koulutustarjonnan lisäämiseen sekä opetushenkilöstön ja tilojen yhteiseen käyttöön. Opetushenkilöstön monipuolistuminen vahvistaa Keudan tärkeintä pääomaa, osaavaa henkilöstöä. Vapaan sivistystyön kansalaisopistokoulutuksen järjestämislupa yhdessä ammatillisen koulutuksen, kansanopistokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen järjestämislupien kanssa mahdollistaa ketterien, uusien koulutus- ja kurssipalveluiden toteuttamisen. Tällaisten palveluiden kohderyhmiä voisivat olla esim. peruskoulun varassa olevat nuoret aikuiset sekä työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajakotiäidit.

Järvenpään kaupungille keskeinen hyöty on työllisyyden vahvistamisessa ohjauksen ja koulutusmuotojen joustavan tarjonnan ja toteuttamisen kautta.



Rahoitus, kun kansalaisopiston ylläpitäjänä on Keuda

Vapaana sivistystyönä järjestettävä kurssitoiminta kaupunkilaisille

Mikäli kansalaisopistotoiminnan ylläpitäjä on Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, vastaa se toiminnasta lain sekä kaupungin ja Keudan välisen sopimuksen mukaisesti. Kansalaisopistotoiminnan rahoitus perustuu valtionosuuteen, kaupungin omaan rahoitusosuuteen ja maksutuottoihin eli kurssimaksuihin.

Ylläpitäjän ja kaupungin kesken tulee sopia vapaan sivistystyön toteuttamisen tuotantohinnasta. Tuotantohinta voi vaihdella riippuen opetettavan kurssin luonteesta.

Ylläpitäjän ja kaupungin välisen sopimuksen tulee sisältää opetuksen laskennallisten tuotantohintojen laskentaperusteet, vuokratulot, muut kiinteät kulut sekä tilattavat opetustuntimäärä. Lisäksi on sovittava tilattavasta vähimmäistuntimäärästä kansalaisopistotoiminnan ennakoitavuuden ja pysyvyyden varmistamiseksi.

Käytännössä kaupunki päättää vuosittain talousarvioneuvottelujen yhteydessä tuntimäärästä, jonka se tilaa ylläpitäjältä. Tilauksen pohjana on opiston kaupungille laatima tilausesitys (esitys tuntimäärästä). Lähtökohta on, että kansalaisopistotoiminnan kokonaisrahoituksella (kaupungin ja valtion osuus sekä kurssimaksut) voidaan toteuttaa kansalaisopistopalvelut.

Jatkuvan oppimisen koulutuspalvelut

Jatkuvan oppimisen koulutuspalvelut käsittävät erityisesti työllisyysvalmiuksien ja kotoutumisen sekä muun maksullisen palvelutoiminnan järjestämistä.

Jatkuvan oppimisen koulutuspalvelut toteutetaan erilaisin hanke- ja kehittämisrahoituksin, osaksi myös maksullisena palvelutoimintana, mm. työllisyyspalveluiden hankintana. Opistolla ei nykyisellään ole mahdollisuutta toteuttaa laajamittaisesti maksullista koulutusta, joka edellyttää arvonlisäverollista koulutusten myyntiä. Tämä mahdollisuus avautuisi Keuda Koulutuspalvelut Oy:n kautta. Keuda Koulutuspalvelut Oy on Keudan 100 %:sesti omistama tytäryhtiö, joka tuottaa maksullisia koulutuspalveluita kaupallisilla markkinoilla alueensa elinvoiman ja työllisyyden edistämiseksi.

Hanketoiminnan mahdollisuudet toiminnan kehittämisessä

Kansallista rahoitusta strategisesti tärkeisiin verkostohankkeisiin tarjoavat muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriö, opetushallitus ja aluehallintovirastot sekä Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Näissä hankkeissa toimijoina voivat olla ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön oppilaitokset, ml. kansalaisopistot. Hanketoiminnan yhdistäminen ja koordinointi yhden toimijan alle säästää



henkilöstöresursseja sekä mahdollistaa eri koulutusmuotojen hyödyntämisen yhdessä sovittujen painopisteiden mukaisesti. Hankkeet voidaan nähdä yhtenä tulorahoituksen muotona, joka edistää toiminnan ja palvelutarjonnan jatkuvaa kehittymistä. Tällä hetkellä hankerahoituksen keskiössä ovat osallisuudessa ja mahdollisuuksien tasa-arvo. Lisäksi työllisyysvalmiuksien vahvistamista ja hyvän elämän mahdollisuuksia pidetään tärkeinä tavoitteina.

Hankerahoitusta ei voida kohdistaa kansalaisopiston tarjoamaan vapaan sivistystyön kurssitoimintaan. Sen sijaan opiston kokonaistaloudelle ne voivat tuoda lisärahoitus pohjaa ja henkilöstölle mahdollisuuksia oman osaamisen laajempaan käyttöön.

Hanke- ja kehittämistyönä toteutettavat koulutukset edellyttävät henkilöstöresurssia, jota opistolla on nykyisellään rajallisesti. Sekä rahoituksen hakemisen että koulutusten toteuttamisen mahdollisuudet kasvavat merkittävästi, mikäli ne voidaan järjestää yhteisen kehittämisorganisaation avulla. Näin vapaan sivistystyön mahdollisuudet eri kohderyhmien osaamisen kehittämisessä voidaan hyödyntää tehokkaammin (ks. liite 1 Palvelut eri asiakasryhmille, kun Keuda on kansalaisopiston ylläpitäjänä).

Hallinto- ja rahoitusmalli, jos Keuda ylläpitää usean kunnan kansalaisopistotoimintaa

Hallinto

Kansalaisopiston johdon ja hallinto henkilöstön tehtävänä on palvella kaikkien kuntien kansalaisopistotoiminnan järjestämistä. Keudassa kansalaisopistojen yhteinen hallinto olisi osa Keudan yhteisiä tukipalveluita. Keudassa yhteisistä tukipalveluista vastaavat mahdollistamispalvelut, yhtymäjohtamisen palvelut sekä pedagogiset kehittämispalvelut. Mahdollistamispalvelut jakautuvat edelleen muun muassa kiinteistö- ja puhdistuspalveluihin, tietohallintoon ja taloushallintoon, aulapalveluihin ja ravintolapalveluihin. Yhtymäjohtamisen palveluiden alle kuuluvat yleishallinto, viestintä ja markkinointi sekä henkilöstöhallinto.

Keudalla on kuntayhtymän omat johtosäännöt, joiden mukaan henkilöstön toimivalta jakautuu. Hallintosääntö on Keudan keskeisin toimintaa ohjaava sääntö ja päätösvalta säännön sisällöstä on Keudan yhtymävaltuustolla. Käytössä on myös hallintosäännölle alisteinen toimintasääntö, jolla Keudan yhtymähallitus jakaa sille hallintosäännössä määrättyä toimivaltaansa edelleen Keudan viran- ja toimenhaltijoille. Toimintasäännön sisällöstä päättää Keudan yhtymähallitus. Lisäksi Keudan perussopimuksella on määrätty muun muassa kuntayhtymän tehtävistä ja toimivallasta.

Suunnittelu- ja opetushenkilöstön vastuualueet voidaan määritellä käytännön tarpeiden mukaisesti niin, että työpanos kohdistuu ensisijaisesti tietyn kunnan alueella tehtävään kansalaisopistotoimintaan, esim. suunnittelijan tehtävänä voi olla liikunnan kurssitarjonnan suunnittelu Järvenpäähän. Henkilöstökustannusten jakautuminen kunnille määritellään rahoitusmallissa ja -sopimuksessa.



Palveluiden siirtoa varten luodaan palvelusopimus, joka sisältää palveluiden tuotantoa, henkilöstön siirtoa ja tiloja koskevat linjaukset. Palveluiden siirtoa koskevan sopimuksen vuosittain tarkistettavassa liitteessä määritellään ostopalvelun hinta, kurssimaksut, kurssien toteutuspaikat sekä tarjonta.

Palvelusopimuksen sisältö tarkistetaan vuosittain talousarviovalmisteluiden yhteydessä. Keudan vastuullinen johtaja raportoi kaupungin vastuulliselle lautakunnalle vuosittain opiston toiminnasta.

Rahoitus

Tilanteessa, jossa Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä ylläpitää kahden tai useamman kunnan kansalaisopistoja, sen tulee muodostaa näistä yksi kansalaisopisto, jossa kuntien opistot ovat yhteisen kansalaisopiston yksiköitä: esimerkiksi *Keudan kansalaisopisto, Järvenpää tai Järvenpään Opisto, Keuda tai Keski-Uudenmaan Opisto, Keuda-Järvenpää.*

Kahden tai useamman kunnan kansalaisopistossa valtionosuus kertyy kuntien vapaan sivistystyön tuntimäärän kokonaisuudesta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö tulouttaa ylläpitäjälle. Valtionosuuden käyttöön on usean kunnan kansalaisopistoissa ollut käytössä kahta erilaista mallia.

Ensimmäisessä mallissa valtionosuus jaetaan ja ositetaan kunnan kurssitoimintaan asukasluvun suhteessa. Tällöin yksikön paikkakuntakohtaiseen toimintaan on käytössä osa valtionosuudesta. Toiminnan muu rahoitus koostuu kunnan rahoitusosuudesta ja kurssimaksuista. Henkilöstökustannukset toimintayksiköiden kesken jaetaan prosentuaalisessa suhteessa toiminnan määrään nähden.

Toisessa mallissa valtionosuudella katetaan toiminnasta aiheutuvia yhteisiä kustannuksia kaikkien yksiköiden osalta. Toimintakuluja katetaan lisäksi toimintatuotoilla. Jäljelle jäävä osuus jää kuntien rahoitettavaksi. Kuntien rahoitusosuus määräytyy toteutuneiden opetustuntien suhteessa.

Kunnan toimintaan osoittama rahoitus osoitetaan molemmissa vaihtoehdoissa oman kunnan kansalaisopistotoimintaan.

Henkilöstövaikutukset

Jos Keuda on kansalaisopistotoiminnan ylläpitäjä Järvenpäässä, siirtyy Järvenpään Opiston päätoiminen henkilöstö Keudan palvelukseen kokonaisuudessaan. Siirtyminen tapahtuu ns. vanhoina työntekijöinä samoilla palvelussuhteen ehtoilla.

Henkilöstön työsuhteen ehdot noudattavat KVTES- ja OVTES-sopimuksia (OVTES osio F liite 12).



Tuntiopettajien työsuhteet säilyvät samanlaisina. Tuntiopettajia on opistolla noin 180 vuosittain. Tuntiopettajat ovat osa-aikaisia ja määräaikaisia. Määräaikaisuus määrittyy opetusajanjakson mukaan. Tuntiopettajien työehdoissa noudatetaan OVTES osio F liitettä 12.

Tilakysymykset

Tilojen tarve vaihtoehdoissa 1 ja 2 on samankaltainen, sillä kurssitarjonta kaupunkilaisille toteutetaan oman kunnan alueella. Kansalaisopisto tarvitsee toimintaansa ns. tavallisia luokkatiloja ja erikoistiloja sekä tiloja päiväaikaan toteutettaville kursseille ja koulutuksille. Tilanteessa, jossa kansalaisopiston ylläpitäjä on Keuda, on mahdollista hyödyntää Keudan Järvenpäässä olevien toimipisteiden tiloja erityisesti iltaisin ja viikonloppuisin.

Järvenpään Opisto maksaa ns. sisäistä vuokraa kaikista opetustiloista käyttömäärien perusteella.

Mikäli Keuda on kansalaisopistotoiminnan ylläpitäjä, tulee kaupungin tilojen vuokrasta sopia samassa yhteydessä kuin kansalaisopiston kurssien tuotantohinnoista ja opetuksen tuntimääristä. Yleinen käytäntö on, että kansalaisopisto maksaa sisäisen toimijan hintaa käyttämistään kaupungin tiloista, ja perii kunnalta vastaavan summan osana kunnan rahoitusosuutta. Opiston toimintamahdollisuuksien varmistamiseksi tulee sopia, että se voi varata tilat käyttöönsä ennen kaupungin ulkopuolisia toimijoita. Tässä noudatettaisiin nykyistä menettelytapaa. Keudan omien tilojen käyttö huomioitaisiin vastaavalla tavalla, toisin sanoen Keuda perisi sovittua vuokrahintaa kansalaisopiston käyttämistä tiloista.

Tilojen käytöstä ja tilavuokrasta sovitaan palvelusopimuksessa.

Päätöksenteko

Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymää johtaa Keudan yhtymähallitus ja yhtymävaltuusto, jotka koostuvat kuntien poliittisista edustajista. Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto. Yhtymävaltuusto vastaa kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta, käyttää kuntayhtymän päätösvaltaa ja siirtää toimivaltaansa hallintosäännön määräyksillä. Yhtymävaltuustoon valitsevat Järvenpään ja Keravan kaupungit sekä Tuusulan kunta kukin neljä edustajaa, Mäntsälän ja Nurmijärven kunnat kukin kolme, Sipoon kunta kaksi ja Pornaisten kunta yhden jäsenen. Äänivalta yhtymävaltuustossa määräytyy siten, että kullakin jäsenkunnalla on edustajiensa lukumäärää vastaava äänimäärä, joka jakautuu tasan saapuvilla olevien jäsenkunnan edustajien kesken.

Kuntayhtymän yhtymähallitus vastaa yhtymävaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Yhtymähallituksessa on yhdeksän jäsentä. Yhtymähallituksen jäsenet ja varajäsenet yhtymävaltuusto valitsee yhtymävaltuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Kullakin jäsenellä on kokouksessa yksi (1) ääni.



Kuntayhtymässä on perussopimuksen mukaan tarkastuslautakunta, johon yhtymävaltuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten kolme (3) jäsentä ja kullekin henkilökohtaisen varajäsenen sekä määrää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Tarkastuslautakunnassa vähintään puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla kuntayhtymän yhtymävaltuuston jäseniä.

Järvenpään kaupunki, Keuda sekä muut Keudan omistajakunnat osallistuvat kevästä 2024 alkaen Suomen Kuntaliiton ja FCG Oy:n järjestämään OMA2 -verkostohankkeeseen, jossa selvitetään muun muassa kuntayhtymän päätöksentekojärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja selvitetään valmiuksia yhtymävaltuustosta yhtymäkokousmalliin siirtymiseen. Yhtymäkokouksesta on säädetty kuntalain (410/2015) 60 §:ssä. Yhtymäkokouksen suurin etu suhteessa nykyiseen päätöksentekomalliin olisi se, että kun omistajakuntien edustajat valittaisiin jokaiseen kokoukseen kuntien toimesta erikseen, olisi yhtymäkokouksella laajempi toimivalta suhteessa nykyiseen toimintamalliin. Yhtymäkokoukseen siirtymisellä pyrittäisiin siis vahvistamaan omistajakuntien omistajaohjausta. Perussopimuksella voitaisiin myös sopia siten, että kullakin omistajakunnalla on äänivaltaa vain sellaisissa asioissa, joissa kunta on itse osallisena.

Kansalaisopistotoiminnan ollessa Keudan ylläpitämää kaupungin päätöksenteko ja ohjaus toteutuu Keudan yhtymävaltuustossa ja -hallituksessa (tai myöhemmin mahdollisesti yhtymäkokouksessa). Keudan perussopimuksen mukaan yhtymähallitus voi tarvittaessa asettaa myös toimialakohtaisia johtokuntia tai toimielimiä määrääjäksi tai tiettyä tehtävää varten. Ellei johtokuntia tai vastaavia ole asetettu, hoitaa yhtymähallitus niiden tehtäviä, ellei tehtäviä ole siirretty viranhaltijoille. Yhtymähallituksen alaisuuteen voidaan perustaa myös toimikuntia tai jaostoja, joiden tehtävistä, päätösvallasta ja koollekutsumisesta määrätään tarkemmin hallintosäännössä. Lisäksi kuntayhtymään voidaan perustaa muita yhtymävaltuuston päättämiä toimielimiä, joiden kokoonpanosta, päätösvallasta ja koollekutsumisesta määrätään hallintosäännössä. Kansalaisopistotoiminnan seuraamiseen voidaan siis nimetä lautakunta, joka käsittelee kansalaisopistoasioita osavuosi- ja vuosikatsauksessaan.

Lisäksi Järvenpään kaupungin ja Keudan välisen palvelusopimuksen sisältö tarkistetaan vuosittain talousarviovalmisteluiden yhteydessä. Keudan vastuullinen johtaja raportoi kaupungin vastuulliselle lautakunnalle vuosittain opiston toiminnasta.



6 Vaikutusten ennakoarviointi

Vaikutusten ennakoarviointi tehtiin tarkastelemalla vaihtoehtojen talousvaikutuksia, kuntalaiselle ja asiakkaalle aiheutuvia vaikutuksia sekä henkilöstö-, organisaatio- ja johtamisvaikutuksia.

Talousvaikutuksiin sisältyivät valtionosuuteen, asiakasmaksuihin, hankkeisiin, tilauskoulutuksiin, hallinto- ja tukipalveluihin sekä tiloihin liittyvät näkökulmat. Kuntalais- ja asiakasvaikutuksia tarkasteltiin kurssitarjonnan, kurssipaikkojen ja -tilojen, asiakaspalvelun sekä eri asiakasryhmien näkökulmasta. Henkilöstöön, organisaatioon ja johtamiseen liittyviin vaikutuksiin sisältyivät työn kehittämiseen, tuntiopettajien työmahdollisuuksiin, talouden ja sisältöjen hallintaan, toiminnan ohjaamiseen ja päätöksentekoon sekä toimintakulttuurin kehittämiseen liittyvät näkökulmat (Liite 2 Taulukko: vaikutusten ennakoarviointi).

Talouden ja rahoituksen näkökulma

Valtion rahoitusosuuden pieneneminen vähentää vapaan sivistystyön kurssitoimintaa sekä nykytilanteessa että vaihtoehtoisessa ratkaisussa. Valtion rahoitusosuuden vähenemistä voidaan kompensoida kaupungin rahoitusosuuden lisäämisellä ja kurssimaksujen nostamisella. Kurssimaksujen nostamisen vaarana on, että asiakasmäärä vähenee, jolloin maksujen korotukset eivät toivotulla tavalla kompensoi muun rahoituksen pienenemistä.

Vaihtoehdossa V2 perusrahoituksen pienenemistä voidaan kompensoida valtionosuuksien ja -avustusten sekä kehittämisrahoituksen laajemmalla hyödyntämisellä. Tämä ei lisää vapaan sivistystyön kurssitunteja, mutta hanke- ja tilauskoulutusten kautta mahdollistaa opiston muun koulutustoiminnan kehittämisen. Tämä puolestaan vaikuttaa opiston kokonaistalouteen ja siten sillä on myös henkilöstövaikutuksia (vakinaisen henkilöstön työn jatkuminen, tuntiopettajien työllistäminen).

Tilojen käytettävyys päiväaikaan vaikuttaa kurssitarjontaan. Kun seniori-ikäisten määrä Järvenpäässä kasvaa, tarve päiväaikaan toteutettaville vapaan sivistystyön kursseille lisääntyy. Lisäksi opiston mahdollisuudet käytännössä toteuttaa mm. työelämätaitojen vahvistamisen hankekoulutuksia edellyttää päiväaikaisia koulutustiloja. Opetustiloilta vaaditaan saavutettavuutta ja hyvää laatua.

Kaupungin ja kuntayhtymän tiloja yhteensovittamalla on mahdollisuus varmistaa kansalaisopiston päiväaikaan tapahtuva kurssi- ja koulutustoiminta myös jatkossa. Mahdollisuus hyödyntää kuntayhtymän tiloja opiston kurssitoiminnassa on syytä selvittää siinäkin tapauksessa, että opisto jatkaa nykyisellään kaupungin ylläpitämänä.



Kuntalaisen / asiakkaan näkökulma

Kuntalaisasiakkaan näkökulmasta kansalaisopiston kurssitarjonnan monipuolisuus ja riittävä tarjonta on keskeistä. Olennaista on myös toiminnan saavutettavuus niin, että kurssit voidaan toteuttaa kaupungin keskeisillä paikoilla ja että käytettävissä olevat tilat ovat maksaville asiakkaille riittävän laadukkaita. Kurssitarjonnan ja saavutettavuuden näkökulmista nykytilalla ja vaihtoehtoratkaisulla ei ole eroavuuksia. Sekä kaupungin tilat että koulutuskuntayhtymän tilat ovat saavutettavuudeltaan hyviä. Molemmissa vaihtoehdoissa kurssitarjonta määräytyy taloudellisten resurssien puitteissa ja tilojen saatavuudesta.

Kansalaisopiston kurssien harrastusmuotoisessa kurssitarjonnassa ei ole eroa nykymallin ja vaihtoehtomallin välillä. Lapsille ja nuorille sekä senioreille suunnattu kurssitarjonta on samankaltainen molemmissa vaihtoehdoissa. Sen sijaan työikäisten kurssi- ja koulutustarjontaa ja kotoutumisen edistämisen koulutuksia on mahdollista lisätä yhteistyössä eri koulutusmuotojen ja -rahoituskanavien kanssa ja tilauskoulutuksin vaihtoehdossa V2.

Käytännössä eri koulutusmuotojen rahoitusta voi hyödyntää esim. aikuisten perustaitokoulutuksissa yhdistämällä hankeavustuksia ja mahdollisia työllisyysalueen koulutusrahoituksia. Tällä hetkellä Järvenpään Opisto on hankekumppanina Keravan opiston vetämässä hankkeessa, jossa toteutetaan ao. koulutusta opetus- ja kulttuuriministeriön hankerahoituksella. Aikuisten perustaitojen vahvistamisella tähdätään koulutus- ja työllisyysmahdollisuuksien lisäämiseen luku-, kirjoitus- ja matemaattista osaamista vahvistavalla koulutuksella, työnhakuosaamisen kehittämällä sekä osallisuuden ja henkilökohtaisen hyvinvoinnin tukemisella.

Vapaan sivistystyön kurssitoimintaa ja kansalaisopistojen piirissä kehitettyjä opintopistekursseja on mahdollista tarjota toisen asteen opiskelijoille ja kirjata heidän henkilökohtaisiin opintosuunnitelmiinsa.

Kansalaisopiston toiminnassa ei nykymallissa ole resursseja tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden järjestämiselle. Kansalaisopiston asiakaspalvelu keskittyy kurssihallinnointiin (ilmoittautuminen, peruminen, laskutus) sekä kurssien sisällön opastuksiin. Keudan opiskelijaksi hakeutuvien neuvonta- ja ohjauspalvelu, jossa asiantuntijan apua saa opintosuunnitteluun ja -ohjaukseen, tuo mahdollisuuksia myös vapaan sivistystyön kurssi- ja koulutustarjonnan hyödyntämiseen.

Henkilöstön, organisaation ja johtamisen näkökulma

Henkilöstön näkökulmasta vaihtoehto V2 lisää kollegiaalisen yhteistyön mahdollisuuksia, laajentaa työn kehittämisen mahdollisuuksia ja uranäkymiä, kun henkilöstön osaamista voidaan hyödyntää hanke- ja kehittämistyössä. Mikäli kansalaisopistotoiminnan rahoituksen väheneminen johtaa kurssitoiminnan supistamiseen, toisivat laajenevat mahdollisuudet hanke- ja tilauskoulutuksiin sekä kuntayhtymän muuhun koulutustarjontaan henkilöstölle työmahdollisuuksia ja siten työsuhdeturvaa muutoksessa.



Järvenpäässä kansalaisopisto toimii läheisessä yhteistyössä kaupungin muiden vastuualueiden ja yksiköiden kanssa. Tässä yhteistyössä erilaisten tilaisuuksien, tapahtumien ja kurssien toteuttamisessa ei ole muutoksia nykytilanteen ja vaihtoehtomallin välillä.

Järvenpään Opiston toiminta on tällä hetkellä hyvinvointilautakunnan alaista toimintaa. Johtamisen ja päätöksenteon malliin ylläpitäjän vaihtuminen toisi muutosta. Kansalaisopistotoiminnan ollessa Keudan ylläpitämää kaupungin päätöksenteko ja ohjaus toteutuu Keudan yhtymävaltuustossa (tai myöhemmin mahdollisesti yhtymäkokouksessa). Lisäksi kansalaisopistotoiminnan seuraamiseen voidaan nimetä lautakunta, joka käsittelee kansalaisopistoasioita osavuosi- ja vuosikatsauksessaan.



7 Yhteenveto ja selvityksen johtopäätökset

Tämän selvitystyön tarkoituksena on ollut tarkastella, miten Järvenpään Opiston toiminta olisi jatkossa taloudellisten ja muiden resurssien puitteissa parasta toteuttaa. Selvitystyön perustana on ollut näkemys, että opiston on tärkeää kyetä vastaamaan tulevaisuuden koulutustarpeisiin ja vapaalle sivistystyölle asetettuihin tavoitteisiin.

Selvitystyön tuloksena on syntynyt kaksi vaihtoehtoista tulevaisuuskuva:

- Vaihtoehto 1: Järvenpään Opisto jatkaa Järvenpään kaupungin ylläpitämänä kansalaisopistona.
- Vaihtoehto 2: Järvenpään Opiston ylläpitäjänä toimii Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keuda.

Tulevaisuuskuvista on tehty SWOT-analyysit ja niitä on vertailtu vaikutusten ennakoarvioinnilla.

Vaihtoehdon 1 vaikutukset

Vaihtoehdossa 1, jossa Järvenpään Opisto jatkaa nykyisellä mallilla Järvenpään kaupungin ylläpitämänä, korostuu opiston rooli harrastustoiminnan tuottajana. Toisaalta valtion vähentyvä tuki kansalaisopistoille lisää Järvenpään Opiston painetta korottaa kurssimaksuja ja mahdollisesti supistaa harrastuspohjaista kurssitoimintaa. Lisäksi on huomattava, että rahoituksen pienentymisellä on negatiivisia vaikutuksia henkilöstöresursseihin.

Vaihtoehdossa 1 opiston nykyiset, niukat henkilöstö- ja talousresurssit eivät juurikaan mahdollista panostamista uusiin koulutustehtäviin, joita ovat esimerkiksi työllisyyttä ja kotoutumista edistävät koulutukset ja kurssit. Uusiin koulutustehtäviin panostaminen edellyttäisi laajamittaista eri rahoituslähteiden, kuten hankerahoituksen, hyödyntämistä. Opiston toiminnan kehittäminen tähän suuntaan pienen päätoimisen henkilöstön voimin on haastavaa. Siksi vaihtoehdossa 1 korostuu opiston perinteinen tehtävä harrastustoiminnan tuottajana.

Positiivisina puolina vaihtoehdossa 1 on nähty mm. se, että nykytilassa Järvenpään Opiston työyhteisö on pieni ja ketterä. Hierarkia on matala. Yhteistyö kaupungin yksiköiden ja muiden sidosryhmien kanssa on toimivaa. Kaupungin palveluiden osalta synergiaetuja löytyy erityisesti työllisyys- ja kotoutumispalveluiden kesken. Esimerkiksi kotoutumispalveluiden kanssa tehtävää yhteistyötä on laajennettu kotoutumiseen liittyvään koulutustarpeeseen vastaamiseksi Järvenpään kaupungissa lukuvuoden 2023–2024 aikana. Kursseja ja koulutuksia voidaan toteuttaa vapaan sivistystyön rahoituksen puitteissa ja vähäisessä määrin tilauskoulutuksina (arvonlisäverottoman myyntikoulutuksen raja on alle 15 000 €).



Järvenpään Opiston jatkaessa nykyisellä tavalla Järvenpään kaupungin ylläpitämänä kansalaisopistona toiminta säilyy nykyisellään resurssien niin salliessa, eikä kuluja ylläpitäjän vaihtumiseen liittyvistä toimenpiteistä synny.

Vaihtoehdon 2 vaikutukset

Vaihtoehdossa 2, jossa Keuda toimii Järvenpään Opiston ylläpitäjänä, hyödyt tulevat esiin erityisesti lisääntyvinä mahdollisuuksina toteuttaa kansalaisopiston uusia koulutustehtäviä. Vaihtoehto tuo mahdollisuuksia esimerkiksi työllisyyttä ja kotoutumista edistävien koulutusten lisäämisen, sillä valtionrahoitusta voidaan hyödyntää laajemmin neljän järjestämisluvan yhteistyöllä. Myös hankerahoitusten haku ja hallinnointi helpottuvat Keudan organisaation tarjoaman tuen myötä.

Vaihtoehdossa 2 opiston järjestämä perinteinen harrastustoiminta jatkuu edelleen vapaata sivistystyötä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Kurssikategoriat säilyvät ennallaan. Ylläpitäjän ollessa Keuda kurssitarjontaa voitaisiin rikastaa mm. seuraavissa kategorioissa: yhteiskunta ja työelämä, kielet, tietotekniikka ja terveys ja hyvinvointi. Tämä mahdollistaisi kurssien tarjoamisen entistä laajemmalle opiskelijajoukolle. Keudan ohjauspalvelut on mahdollista liittää myös kansalaisopiston opiskelijoiden palveluksi.

Vaihtoehto 2 ei tuo suoria vastauksia tilanteeseen, jossa valtion tuki kansalaisopistotoiminnalle laskee ja kaupungin taloustilanne on haastava. On huomioitava, että kansalaisopiston tuottaman ns. harrastustoiminnan määrä on riippuvainen kaupungin rahoituksen (ja valtionosuuden) riittävästä määrästä. Neljän järjestämisluvan yhteistyö tai hankerahoitukset eivät mahdollista harrastuspohjaisen toiminnan laajentamista, vaan ne kohdistuvat pääasiassa kotoutumista ja työllisyyttä tukeviin koulutuksiin.

Mahdollisia haasteita vaihtoehdossa 2 muodostuu myös erilaisten toimintakulttuurien ja palvelussuhteen ehtojen ja tietojärjestelmien yhteensovittamisesta sekä ylläpitäjän vaihtumiseen liittyvän prosessin laajuudesta ja kustannuksista.

Järvenpään ja Keravan opistojen ylläpidon siirtyminen Keudaan

Mikäli sekä Järvenpään että Keravan opistojen ylläpito päätetään siirtää Keudaan, se tarkoittaa näiden kahden opiston organisoitumista yhdeksi kansalaisopistoksi. Kehittämiskohteeksi tuleekin tässä tilanteessa opistojen toiminnan yhtenäistäminen osana koulutuskuntayhtymää. Molempien kansalaisopistojen siirtyminen Keudan ylläpidettäväksi toisi mukanaan monia etuja ja mahdollisuuksia: isompi henkilöstö mahdollistaisi kansalaisopistoille entistä tarkoituksenmukaisemman toiminnan ja resurssien yhdistäminen tehostaisi mm. tiedotusta ja markkinointia. Keudan tarjoama tuki mahdollistaisi kansalaisopistoille panostamisen uusiin, työllisyyttä ja kotoutumista edistäviin koulutustehtäviin ja helpottaisi mm. hankerahoituksen hakua ja hallinnointia. Keudaan rakentuvan Jatkuvan oppimisen



palvelukeskuksen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut tarjoaisivat ohjausta myös kansalaisopistopalveluihin.

Mahdollisia haasteita vaihtoehdossa, jossa sekä Järvenpään että Keravan opistojen ylläpito siirtyisi Keudaan, muodostuu mm. erilaisten toimintakulttuurien ja palvelussuhteen ehtojen yhteensovittamisesta sekä ylläpitäjän vaihtumiseen liittyvän prosessin laajuudesta ja kustannuksista. Lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä palvelusopimuksen sisältöön: mm. rahoitus-, henkilöstö- ja tilakysymyksistä on sovittava yksityiskohtaisesti, jotta voidaan turvata kansalaisopistotoiminnan laadukas ja monipuolinen tarjonta.

Asiakasnäkökulma

Opiston kurssitarjonta eri-ikäisille kaupunkilaisille toteutuu kaikissa vaihtoehdoissa ao. toiminnalle asetetun budjetin puitteissa. Mahdollisilla kurssitarjonnan supistumisella ja kurssihintojen nousulla on vaikutuksia kursseille osallistumishalukkuuteen ja -mahdollisuuksiin.

Vaihtoehdon 2 toteutuessa hallinnollinen/organisatorinen siirto tulee toteuttaa niin, että asiakas voi ilmoittautua ja osallistua kursseille yhtä sujuvasti kuin aiemminkin. Opiston ilmoittautumisjärjestelmä pysyy samana kaikissa vaihtoehdoissa, samoin kurssipaikat säilyvät Järvenpään keskeisillä alueilla, pääosin kouluissa ja liikuntapaikoilla. Myös asiakaspalvelua tulee olla saatavilla entiseen tapaan Järvenpää-infossa.

Jatkotoimenpiteet ja aikataulu

Mikäli Järvenpään kaupungin tahto on edetä vaihtoehdon 1 mukaisesti ja Järvenpään Opiston toiminta jatkuu nykyisellä tavalla Järvenpään kaupungin ylläpitämänä kansalaisopistona, selvitystyö ei johda jatkotoimenpiteisiin. Selvitys voidaan todeta laadituksi, ja tarvittaessa palata tarkastelemaan kansalaisopistotoiminnan vaihtoehtoisia järjestämismalleja.

Mikäli päätetään edetä vaihtoehdon 2 mukaisesti, asia tulee viedä päätöksentekoon hallintosäännön mukaisesti ja tehtäväksi annetaan yhteistoimintaneuvottelujen aloittaminen sekä liikkeenluovutussopimuksen ja palvelusopimuksen laadinta. Sopimuksissa määritellään mm. ylläpitäjän vaihtumisen ja siirtymäprosessin aikataulu sekä sovitaan rahoitus-, henkilöstö- ja tilakysymyksistä. Lisäksi tulee sopia päätöksentekojärjestelmästä sekä osapuolien muista vastuista, velvoitteista ja oikeuksista.

On huomioitava, että kansalaisopistot toimivat opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän ylläpitämisluvan turvin. Kansalaisopiston ylläpitämisluvassa määritellään mm. ylläpitäjä, oppilaitoksen nimi ja sijaintipaikkakunta, opetuskieli, opistokohtainen koulutustehtävä sekä mahdolliset sopimuskunnat, joiden alueella opisto toimii. Mikäli edellä mainittuihin tietoihin tulee tai on suunnitteilla muutoksia, asiasta on oltava hyvissä ajoin yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Ylläpitäjän



autonomisesta asemasta huolimatta opetus- ja kulttuuriministeriö on se taho, joka lopulta päättää ylläpitämislupaan liittyvistä asioista.



8 Lähteet

Kuntaliitto 2022: Kansalaisopistojen toiminta ja talous 2021. Kuntaliitto 2022.

[KANSALAIPOISTOJEN TOIMINTA JA TALOUS 2021 \(kuntaliitto.fi\)](https://www.kuntaliitto.fi/kansalaisopistojen-toiminta-ja-talous-2021)

Manninen, Jyri. Kansalaisopiston aikuisopiskelijat luokkakuvassa. Kansalaisopiston merkitys kuntalaisille ja kunnalle. Kansalaisopistojen liiton julkaisu 3, 2018.

Manninen, Jyri, Karttunen Anna, Meriläinen, Matti, Jetsu, Anne ja Vartiainen, Anna-Kaisa. Hyvinvointia ja sosiaalista pääomaa – kansalaisopiston hyödyt osallistujille, kaupungille ja alueelle. KAKS – Kunnallisan alan kehittämissätiö, Julkaisu 24, 2019.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2023: [TE-palvelut 2024 -uudistus - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](https://tem.fi/tyo-ja-elinkeinoministerion-verkkopalvelu) Viitattu 15.11.2023

Valtioneuvosto 2020. Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset. Osaaminen turvaa tulevaisuuden. Valtioneuvoston julkaisu 2020: 38. [Osaaminen turvaa tulevaisuuden. Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset \(valtioneuvosto.fi\)](https://valtioneuvosto.fi/osaaminen-turvaa-tulevaisuuden-jatkuvan-oppimisen-parlamentaarisen-uudistuksen-linjaukset) Viitattu 13.8.2023

Valtioneuvosto 2023: [Kotoutumislain kokonaisuudistus nopeuttaa maahanmuuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä \(valtioneuvosto.fi\)](https://valtioneuvosto.fi/kotoutumislain-kokonaisuudistus-nopeuttaa-maahanmuuttaneiden-kotoutumista-ja-tyollistymista) Viitattu 15.11.2023



9 Liitteet

Liite 1

Palvelut eri asiakasryhmille, jos Keuda on kansalaisopiston ylläpitäjänä

5.2.1 Kurssitarjonta eri-ikäisille kaupunkilaisille

Järvenpään Opisto tuottaa vapaan sivistystyön oppilaitoksena oppimis- ja harrastusmahdollisuuksia järvenpäälaisille. Opiston kurssi- ja koulutustarjonta pysyy nykyisen muotoisena, monipuolisena ja kansalaisopistotoiminnan periaatteiden mukaisesti kohtuuhintaisena sen toimintaan osallistuville. Opiston tarjoamat oppimis- ja harrastusmahdollisuudet eivät heikkene yhdistymisessä.

5.2.2 Työssä oleville suunnattu jatkuvan oppimisen kurssi- ja koulutustarjonta

Osaamisen kehittämisessä ei aina ole tarkoituksenmukaista suorittaa tutkintoja tai tutkinnon osia. Näissä tilanteissa voidaan kansalaisopiston kurssitarjonnalla ja räätälöidyillä lyhytkoulutuksilla tuoda kohdennettuja osaamissisältöjä asiakkaille. Osaamisen kehittämien tarjonta voidaan toteuttaa asiakaslähtöisesti päivä- tai iltakoulutuksina.

5.2.3 Työelämän ulkopuolella oleville suunnattu osaamisen kehittämisen tarjonta

Työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille kansalaisopiston ja ammatillisen koulutuksen yhteistyössä voidaan tarjota osaamisen kehittämisen palveluita joustavasti. Perustaitojen vahvistamisen ja työelämänvalmiuksien kehittämisen koulutusten tarjonta monipuolistuu ja lisää opiskelijälähtöisten koulutusten tarjonnan vaihtoehtoja, kun kansalaisopiston ja ammatillisen koulutukset ovat opiskelijan käytössä. Oppilaitos voi tehokkaammin hyödyntää hankeavustuksia ja tilauskoulutuksia.

5.2.4 Yhteistyö työllisyyspalveluiden kanssa

TE25- työllisyyspalveluiden toteuttaminen edellyttää osaamisen kehittämisen palveluiden koordinointia uudella työllisyysalueella. Oppimispalvelukeskus tehostaa sekä työikäisten että työelämän ulkopuolella olevien ohjausta osaamisen hankkimisen palveluihin ja edelleen soveltuviin koulutuksiin.



5.2.5 Ammatillisen koulutuksen opiskelijat

Tutkintotavoitteisessa koulutuksessa opiskelijat hankkivat osaamista puuttuvilta osin. Kansalaisopiston kurssitarjonta mahdollistaa opiskelun sisällöissä, joissa opetusta ei ammatillisessa koulutuksessa ole tarjolla. Opiskelijan valinnan mahdollisuudet lisääntyvät.

5.2.6 Kotoutumisen edistäminen

Suomen kielen ja yhteiskuntatietouden koulutustarve on Järvenpään ja Keski-Uudenmaan alueella kasvanut. Sekä Järvenpään Opisto että Keuda toteuttavat suomen kielen ja kotoutumisen koulutuksia tällä hetkellä. Opiskelijoiden ohjaaminen oikean tasoiseen suomen kielen koulutukseen ja muuhun osaamisen valmiuksien kehittämiseen sujuvoituu. Oppilaitoksen sisällä oppimisen polkuja voidaan toteuttaa joustavasti.

5.2.7 Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut

Jatkuvan oppimisen palveluihin sisältyy olennaisesti tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden (TNO) järjestäminen. TE25 -muutokseen liittyvän osaamisen palvelukokonaisuuden rakentaminen sisältää myös näiden palveluiden alueellisen kehittämisen. Kansalaisopistolla ei nykyisessä palveluiden toteuttamismuodossa ole mahdollisuutta ohjaus- ja neuvontatyöhön. TNO-palvelut olisivat olennainen osa palvelukeskuksen toimintaa. On mahdollista kehittää myös Walk-in TNO-palvelua Keuda-talolle.

Kehittämistyön ja toimintojen yhdistämisen lopputuloksena muodostuu Jatkuvan oppimisen palvelukeskus, joka palvelee monipuolisesti palveluja tarvitsevia kohderyhmiä osana yhteiskunnallista osallisuutta, osaamisen hankkimista ja työllistymistä.



Liite 2

Taulukko: vaikutusten ennakoarviointi

Merkkien selitykset

V1 = Nykytilanne

V2 = Muutos nykytilanteeseen

+ Myönteinen vaikutus	- Kielteinen vaikutus
0 Neutraali vaikutus	

TALOUS		Vaihtoehto 1 = Nykytila		Vaihtoehto 2 = Keuda ylläpitäjänä
Valtionosuus	0	Valtion rahoitus pienenee, kaupungin rahoitusosuus kasvaa, vähäiset vaihtoehdot kompensoida kokonaistaloutta muulla rahoituksella	+	Valtion rahoitus pienenee, kaupungin rahoitusosuus kasvaa, perusrahoituksen pienenemisen kompensointi valtionosuuksien ja -avustusten sekä kehittämisrahoituksen laajemmalla hyödyntämisellä
Kurssimaksut	-	Kansalaisopiston kurssimaksut nousevat, vaikutus asiakasmääriin, jolloin kurssimaksujen nousu ei kompensoi muun rahoituksen vähenemistä	-	Kansalaisopiston kurssimaksut nousevat, vaikutus asiakasmääriin, jolloin kurssimaksujen nousu ei kompensoi muun rahoituksen vähenemistä
Hanketoiminta	0	Hankehaku ja -hallinnointi opiston omana työnä	+	Hankehaku ja -hallinnointipalvelut yhteiskäytössä Keudassa
	0	Hanketoiminnan laajuus säilyy nykyisellään, vähäinen merkitys kokonaistulonmuodostuksessa	+	Hanketoiminnan laajuutta voidaan lisätä tulonmuodostuksen tukena, mm. koulutushankkeet
Tilauškoulutus	0	Tilauškoulutus tulonmuodostuksen tukena	0	Tilauškoulutus tulonmuodostuksen tukena
Tilat	0	Kaupungin toimitilojen hyödyntäminen	+	Kaupungin tilojen ja Keudan tilojen yhteiskäyttö lisää kurssitarjonnan toteuttamismahdollisuuksia



KUNTALAINEN / ASIAKAS		Vaihtoehto 1 = Nykytila		Vaihtoehto 2 = Keuda ylläpitäjänä
Kurssitarjonta	0	Monipuolinen harrastuspohjainen kurssitarjonta	0	Monipuolinen harrastuspohjainen kurssitarjonta
			+	Kurssitarjonta Keudan opiskelijoiden käytössä
Kurssipaikat ja -tilat	0	Kurssipaikat keskeisillä, helposti saavutettavilla paikoilla	0	Kurssipaikat keskeisillä, helposti saavutettavilla paikoilla, myös Keudan tilat keskeisillä paikoilla
Työllisyysvalmiuksia tukeva kurssi- ja koulutustoiminta	0	Työllisyysvalmiuksien kehittämiseen tähtäävä koulutus pääasiassa valtiosuusrahoitteen kurssitoiminnan puitteissa	+	Laajeneva tarjonta työllisyysvalmiuksien kehittämiseen eri koulutusmuotojen yhteistyössä
Kotoutumista tukeva kurssi- ja koulutustoiminta	0	Kurssit ja koulutukset valtiosuusrahoitteen tarjontana, osana kaikille avointa kurssitarjontaa (suomi toisena kielenä, digitaidot)	+	Laajeneva kotoutumiseen liittyvä kurssitarjonta yhteistyössä eri koulutusmuotojen kanssa (suomi toisena kielenä, digitaidot, perustaidot)
	+	Yhteiskuntaorientaatiokoulutukset kansalaisopiston järjestettäväksi (KOTO24)	+	Yhteiskuntaorientaatiokoulutukset kansalaisopiston järjestettäväksi (KOTO24)
Asiakaspalvelu, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut	0	Kurssihallinnointi ja tiedot kursseista	+	Kurssihallinnointi ja tiedot kursseista, lisäksi tno-palveluissa ohjausta kansalaisopiston kursseille



HENKILÖSTÖ, ORGANISAATIO JA JOHTAMINEN		Vaihtoehto 1 = Nykytila		Vaihtoehto 2 = Keuda ylläpitäjänä
Henkilöstö	-	Työn kehittämisen näkymät kapenevat pienen henkilöstön ja kiristyvän budjetin johdosta	+	Työn kehittämisen mahdollisuudet ja uranäkymät laajenevat, henkilöstön osaamista voidaan hyödyntää kehittämistyössä
	0	Tuntiopettajat rekrytoidaan kurssitarjonnan ja resurssien mukaisesti	+	Tuntiopettajien työmahdollisuudet laajenevat (vapaa sivistystyö, ammatillinen koulutus, tilauskoulutukset, hanketyö)
Johtaminen	0	Talouden ja sisältöjen hallinta kaupungilla	0	Kaupunki tilaa palvelut palvelusopimuksessa määritellyllä tavalla
	+	Yhteistyö kaupungin muiden yksiköiden / vastualueiden kesken	+	Yhteistyö kaupungin palveluiden sekä vapaan sivistystyön toiminnan ja Keudan välillä
	0	Toimintasuunnitelma ohjaa kansalaisopiston laatua ja vaikuttavuutta. Kaupunkistrategia, talousarvio ja vuosittainen toimintasuunnitelma ohjaavina dokumentteina.	0	Palvelusopimus ohjaa toiminnan laatua ja vaikuttavuutta. Palvelusopimus johdetaan kaupungin ja Keudan strategiasta, talousarviosta ja toiminnalle osoitetuista tavoitteista.
	0	Hyvinvointilautakunnan alaista toimintaa	0	Kaupungin edustajat Keudan valtuustossa (yhtymäkokous), palvelusopimuksen seuranta kaupungin toimielimessä, esim. lautakunnassa
Organisaatio	+	Toimintakulttuurin kehittäminen vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin	+	Uuden toimintakulttuurin luominen ja kehittäminen vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin
			+	Koulutuspalveluihin erikoistuneet tukipalvelut johtamisen ja henkilöstön käytössä

