

Liite 1. selvitys, kasvatus- ja sivistyslautakunta 26.3.2019

# Selvitys Lovisa svenska medborgarinstitutin ja Valkon kansalaisopiston hallinnollisesta yhdistämisestä 20.1.2019

Täydennetty 14.3.2019 ja 21.3.2019

## 1 Selvityksen tausta

Loviisan kaupungin sivistyslautakunta päätti kokouksessaan 29.11.2017, että Loviisan kansalaisopistojen mahdollinen yhdistyminen tulisi selvittää siten, että se voisi toteutua aikaisintaan 1.1.2019. Yhdistymiseltä ei odotettu suuria taloudellisia säästöjä, vaan lautakunta oletti hyötyjen olevan erilaisia synergiaetuja. Samassa kokouksessa päätettiin palkata Valkon kansalaisopistolle ja Lovisa svenska medborgarinstitutille yhteinen rehtori. Yhteinen rehtori aloitti kyseisessä virassa 1.3.2018 ja sai heti tehtäväkseen laatia selvitys opistojen mahdollisesta hallinnollisesta yhdistymisestä. Selvitystä varten pyydettiin lausunnot sopimuskunnilta, Mi föreningenin ja Valkon kansalaisopiston opistolaisyhdistyksiltä ja lisäksi selvitettiin henkilökunnan ja johtokuntien näkemykset. Selvitystyön piti valmistua kesäkuussa 2018, mutta työn laajuuden vuoksi määräaika siirrettiin syksyyn. Muutokset Loviisan organisaatorakenteessa viivästyttivät aikataulua. Selvityksen olisi hyvä olla maaliskuun 2019 valtuuston kokouksessa.

Kansalaisopistojen yhdistymisasiä on ollut Loviisassa esillä jo pitkään. Vuonna 2001 tarkasteltiin opistojen yhdistymistä lähinnä talouden kannalta. Vuosien 2008-2012 kehittämissuunnitelmien myötä esitettiin opistojen yhdistymistä kielellisin perustein. Vuoden 2010 valtuustoaloitteen pohjalta selvitettiin Porvoon, Sipoon ja Loviisan vapaan sivistystyön oppilaitosten yhdistämistä kielellisin perustein. Selvitys tehtiin, mutta yhdistymistä ei toteutettu.

## 2 Kansallinen tilanne

Kansalaisopistotoimintaa säädellään valtion taholta vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980632>).

Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset.

Kansalaisopistot ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi.

Tällä hetkellä Suomessa on 181 kansalaisopistoa (kun lasketaan Ahvenanmaa mukaan), joista suomenkielisiä on 156, ruotsinkielisiä 11 ja kaksikielisiä 14.

Tulevaisuudessa kansalaisopistojen tehtävät ja painoarvo tulevat lisääntymään. Kansalaisopistot huolehtivat maahanmuuttajien kieli- ja kotoutumiskoulutuksesta, ikääntyvän väestön digitaalisten taitojen opettamisesta ja työikäisen väestön ammattitaidon ylläpidosta.

### 3 Loviisan opistojen tilanne

Loviisassa on kaksi kansalaisopistoa: suomenkielinen Valkon kansalaisopisto ja ruotsinkielinen Lovisa svenska medborgarinstitut. Seuraavasta taulukosta voidaan tarkastella opistojen suoritteita vuonna 2018.

Opisto	Toteutunut tuntimäärä	Valtion rahoittama tuntimäärä	Oppilasmäärä	Valtion rahoitusosuus	Opintomaksu- ja muut tulot	Toimintakulut, brutto	Kuntien rahoitusosuus
Mi	4683(40%)	3719	1263	174 364 (35%)	49 884 (10%)	493 605	269 357 (55%)
VAKO	6901 (60%)	4758	1686	223 077 (38%)	79 956 (14%)	584 739	281 707 (48%)
Yhteensä	11 584	8477	2949	397 441 (37%)	130 189 (12%)	1 078 344	551 063 (51%)

Valtion rahoitusosuuden laskentakaava: tuntimäärä\*83,77\*55,97%, täydennetty 21.3.2019

Vuodelle 2019 Mi:lle on vahvistettu 3683 opetustuntia ja Valkon kansalaisopistolle 4712 opetustuntia. Laskua vuodesta 2018 on pikkuisen, vaikka periaatteessa tunnit on lukittu vuoden 2015 rahoituspäätöksen tuntimääriin.

Eryteisesti Mi:n tuntien toteutumisessa on ollut haastetta vuonna 2018. Tuntien vähentyminen johtunee **asukkaiden** vähenemisestä Loviisassa. **Syyt vähenemiseen voivat olla moninaiset. Monet muut aktiviteetit ja harrastukset kilpailevat samoista opiskelijoista. Ruotsinkielentaitoisia opettajia on entistä vaikeampi saada. Markkinointiin ei ole tarpeeksi resursseja. Opistoilla on monesti nuorten silmissä vanhanaikainen imago, mikä ei houkuttele. Toisaalta taas Mi:n on tarjonta lienee houkuttelevaksi koettu, sillä esimerkiksi vuonna 2018 peräti 36 % opiskelijoista oli suomenkielisiä.** Pitkällä tarkasteluvälillä Lovisa svenska medborgarinstitut on kutistunut huomattavasti, sillä vielä vuonna 2001 Mi:illä oli vuositasolla 7300 tuntia ja Valkon kansalaisopistolla vastaavasti 7700.

Rahoituksen kannalta opiston tuntimäärien pieneneminen on huolestuttava ilmiö, sillä mikäli tuntimäärät laskevat kolmena peräkkäisenä vuotena, opiston tuntimäärää ja rahoitusta leikataan. Jäljelle jäävät tunnrit jaetaan muille kansalaisopistoille Suomessa.

#### Yhteiset rakenteet

Loviisan opistojen yhdistyminen ei tulisi olemaan valtavan suuri muutos, sillä opistoilla on jo paljon yhteisiä rakenteita. Vuodesta 2007 lähtien opistoilla on ollut yhteinen rehtori. Yhteisestä rehtorista lähti liikkeelle muiden rakenteiden yhtenäistäminen. Opistoilla on mm. yhteinen kurssinhallintajärjestelmä HelleWi, yhteinen kurssiohjelma, yhteinen suunnitteluprosessi, yhteiset yhdyshenkilöt, palvelupiste, yhteisiä tilaisuuksia ja paljon yhteisiä opettajia. Valkon kansalaisopiston

ATK-luokka on sijainnut Mi-talossa vuodesta 2013. Harjurinteen koulun sisäilmaongelmien vuoksi Valkon kansalaisopiston hallinnollinen henkilökunta siirtyi Mi-talolle syyslukukauden 2018 alussa. Henkilökunta kokee myös, että yhteishenki on jo syntynyt.

## 4 Opiskelijoiden näkemys

Oppilaitos on luonnollisesti olemassa vain opiskelijoidensa ansiosta. Loviisassa kansalaisopistopalvelut ovat saavutettavissa molemmilla kielillä koko laajalla alueella. Erityisesti kyllien kursseilla on ollut vaikeuksia toteutua, vaikka minimiopiskelijamäärä on vain 5. Tämä on luonnollisesti herättänyt huolta alueellisen tasa-arvon toteutumisesta.

Opiskelijoiden ääni tulee kuulluksi sekä yhdyshenkilöitten että ruotsinkielisen Mi föreningenin kautta. Valkon kansalaisopiston opistolaisyhdistykseen on yritetty olla yhteydessä useaan otteeseen tuloksetta. Marraskuussa 2018 Ritva Risu soitti rehtori Merja Sillanpäälle ja ilmoitti, ettei Valkon kansalaisopiston opistolaisyhdistyksen toiminnalle löydy jatkajia eli yhdistys ei toimi tällä hetkellä. Mi förening on käsitellyt yhdistymistä useaan otteeseen kokouksissaan ja yhteisessä tilaisuudessa Mi:n henkilökunnan kanssa.

Opiskelijoiden näkemyksiä on tullut esille muun muassa iltakoulussa 8.2.2019. Monesti opiskelijalle on ratkaisevaa opetuksen ajankohta ja paikka. Toisaalta taas ruotsinkielinen opiskelija kokee mahdollisuuden opiskella ja toimia omalla äidinkielellään houkuttelevana. Mikäli kurssi on ilmoitettu ruotsinkieliseksi, sen myös tulisi olla ruotsinkielinen. Pääasia on, että opiskelija tietää, millä kielellä opetus tapahtuu.

## 5 Sopimuskuntien lausunnot

Lapinjärvi ja Pyhtää ovat ostaneet kansalaisopiston opetusta vuodesta 2010 sekä molemmilta opistoilta. Molemmilta kunnilta pyydettiin lausuntoa 27.6.2018 opistojen hallinnollisen yhdistämisen eduista ja haitoista. Lapinjärven kunnan lausunnossa hallinnolliselle yhdistymiselle ei nähty esteitä, mikäli yhdistyminen ei vaikuttaisi Lapinjärven tuntiresurssin pienenemiseen. Pyhtään kunnan lausunnossa 28.8. 2018 yhdistymisen katsottiin olevan erittäin kannatettavaa.

## 6 Johtokuntien päätökset

Valkon kansalaisopiston johtokunta päätti kokouksessaan 7.6.2018, että opiston rehtori kerää taustamateriaalia yhdistymistä varten ja lähettää sen tiivistetyssä muodossa johtokunnalle ennen syksyllä 2018 pidettävää seuraavaa kokousta. 11.10.2018 pidetyssä kokouksessa johtokunta päätti esittää opistojen yhdistymistä elokuusta 2019 alkaen. Johtokunnan mielestä on tärkeää säilyttää Loviisan valtiosuustuntien määrä. Opetusta tulee tarjota tasapuolisesti kaikille myös yhdistyneessä opistossa.

Direktionen för Lovisa svenska medborgarinstitut päätti kokouksessaan 4.6.2018, että yhdistymisen eduista ja haitoista tullaan keskustelemaan syksyn 2018 aikana. Johtokunnan mielestä yhdistyminen olisi mahdollistaa aikaisintaan vuoden 2020 alusta. 22.11. pidetyssä kokouksessaan johtokunta päätti, että yhdistyminen tarvitsee lisäselvityksiä. Se edellytti, että henkilökunta kokoontuu yhteiseen tilaisuuteen pohtimaan yhdistymisen käytännön järjestelyjä. Kyseinen kokous pidettiin 11.1.2019, Lisäksi johtokunta

päätti kutsua koolle suuren neuvottelukokouksen, johon kutsutaan molempien opistojen johtokunnat, opistolaisyhdistykset ja henkilökunnat.

## 7 Henkilökuntien näkemykset

### Henkilöstön määrät eri opistoissa

Henkilökuntarakenne eri opistoissa on seuraava.

Lovisa svenska medborgarinstitut:

Henkilö	Tehtävä	Työaikaprosentti
Kieltenopettaja, apulaisrehtori	Apulaisrehtori, kielet, liikunta, tanssi	100%
Tietotekniikanopettaja	Tietotekniikka, musiikki	60%
Tekstiilityönopettaja	Käsityö	100% (määräaikainen)
Kuvataideopettaja	taide, kotitalous, puutarha	50%
Rehtori	rehtori, avoin yliopisto, historia, kirjallisuus, näyttämötaide	50%

Valkon kansalaisopisto

Henkilö	Tehtävä	Työaikaprosentti
Tekstiilityönopettaja, apulaisrehtori	Apulaisrehtori, taiteen perusopetus, kädentaidot, keramiikka	100%
Kieltenopettaja	Kielet, tanssi, liikunta, terveys	100%
Kuvataideopettaja	Kuvataiteet	100% (määräaikainen)
Tietotekniikanopettaja	Tiedotus, tietotekniikka, kotitalous, puutarha, musiikki	100%
Rehtori	Avoin yliopisto, filosofia, yhteiskuntatieteet, kulttuuri, historia, kirjallisuus, näyttämötaide	50%

### Henkilökunnan käsitykset yhdistymisestä

Mi:n henkilökunta kokoontui keskenään ilman rehtoria tekemään SWOT-analyysia opistojen yhdistymisestä 20.9.2018. Valkon kansalaisopiston henkilökunta teki samoin 27.9.2018. Yhdistymisen vahvuuksina nähtiin lisääntynyt tuntiresurssi, yhteiset tilat ja materiaalit ja rahoituksen helpompi saatavuus. Mahdollisuuksissa taas nähtiin lisääntynyt kurssitarjonta, tuplatyön poistuminen, tiedon parempi liikkuvuus ja yhteistyön näkyvyys. Uhissa ja peloissa näkyi pelko oman työn häviämisestä ja pelko siitä, että joutuu opettamaan kielellä, jota ei kunnolla hallitse. Lisäksi pelättiin, että asiakkaat, jotka eivät pidä yhdistymisestä alkavat boikotoida opistoa.

## Henkilökunnan näkemys työn järjestämisestä yhdistyneessä opistossa

Molempien opistojen henkilökunnat kokoontuivat 11.1.2019 pohtimaan, miten työt tulisi järjestää yhdistyneessä opistossa. Lähtökohtana henkilökunta piti, että kaikki olemassa olevat virat ja tehtävät tulisi säilyttää, jottei pelko omasta työstä aiheuttaisi muutosvastarintaa. Jos henkilökunta vähenee luonnollista tietä, tehtävät ja tehtävien määrä arvioidaan uudelleen. Vastuualueet jaettaisiin substanssialueittain, eikä kielellisin perustein. Yhdistymisen toivotaan tuovan erityisesti kurssitarjontaan parempaa koordinaointia ja päällekkäisyyksien poistumista. Yhteinen kurssisihteeri katsottiin opistolle välttämättömäksi.

Viikkokokoukset pidettäisiin kuitenkin kielellisin perustein ja ne käsitteisivät etupäässä opetukseen liittyviä asioita. Yhteinen kokous pidettäisiin kerran kuussa esimiesinfon jälkeiselle viikolla, ja siellä tuotaisiin esille kaikkia koskevat yhteiset asiat. Jokainen saisi puhua yhteisissä kokouksissa omaa äidinkieltään. Työnantajan tulisi tarjota mahdollisuus toisen kotimaisen kielen opiskeluun työajalla, sillä opistojen henkilökunta on alun perin palkattu yksikieliseen työpaikkaan.

Opetusvelvollisuuden jokainen saisi hoitaa äidinkielellään.

Opetusohjelmaa pitää koko henkilökunnan mielestä kehittää, sillä monilla asiakkailla on vaikeuksia löytää kursseja nykyisestä kurssiesitteestä. Kaikkien kurssien tulisi olla esitteessä peräkkäin ja opetuskieli voidaan esittää esimerkiksi värikoodein.

Molemmilla opistoilla on tilaongelmia. Hallinnolliset tilat ovat toistaiseksi Mi-talolla, jossa hallintohenkilökunnalla on avokonttori. Uusia yhteisiä opetustiloja kaivataan esimerkiksi kotitalouteen, tietotekniikkaan, taitoaineisiin, taideaineisiin ja liikuntaan. Loviisa on järjestänyt yleisiä kielitutkintoja, joita varten kielistudio on välttämätön. Tällä hetkellä opistoilla ei ole yleisiin kielitutkintoihin sopivia tiloja. Lisäksi päiväopetustiloja kaivataan lisää.

Henkilökunta kannattaa yhdistymistä yksimielisesti, sillä opistoilla on käytännössä jo nyt paljon yhteisiä rakenteita. Yhdistymiseltä toivotaan tuplatyön vähenemistä, parempaa tiedonkulkua ja parempia resursseja asiakaspalveluun.

## 8 Perustelut yhdistymiselle

Enemmistö asianosaisista tukee yhdistymistä.

Mi:n tunnit ovat vähentyneet kymmenessä vuodessa 11 prosenttia. Uuden rahoitusmallin mukaan rahoitusta leikataan opistoilta, jos tunnit ovat vähentyneet kolmena vuonna peräkkäin. Kolmivuotiskausi päättyy tämän vuoden lopulla ja tarkastelu tehdään syksyllä 2019. Mikäli valtionosuustunnit jaetaan vain yhdelle opistolle, Loviisa voi paikallisesti päättää tuntien jakautumisesta omana alueensa sisällä. Mikäli Loviisa haluaa tukea vähemmistökielen asemaa, voidaan paikallisesti päättää esimerkiksi, että ruotsinkielisille ryhmille on pienempi vähimmäisosallistujamäärä kuin suomenkielisille.

Jos yhdistymistä ei voida toteuttaa vuoden 2019 aikana, Lovisa svenska medborgarinstitutin resursseja pitää supistaa vastaamaan nykyistä tilannetta. Leikkaukset tulee kohdistaa sekä henkilöstöresurssiin että tuntimääriin.

Opetusministeriö on jakanut rakenteelliseen kehittämiseen tarkoitettuja avustuksia, joita voidaan käyttää esimerkiksi päällekkäisiin palkkakustannuksiin. Loviisalla on hyvät mahdollisuudet saada kyseistä rahoitusta. Kyseinen rahoitus päättyy tämän vuoden jälkeen.

Opistojen henkilökuntarakenne on tällä hetkellä ihanteellinen. Yhdistymisen johdosta ei tarvita irtisanomisia.

Avoin tilanne voi alkaa heikentää työilmapiiriä. Yhdistymisselvitysten vuoksi määräaikaisia työsopimuksia on voitu jatkaa vain puoli vuotta kerrallaan, mikä on aiheuttanut epävarmuutta henkilökunnan keskuudessa.

Opistoilla on jo nyt niin paljon yhteisiä rakenteita ja käytäntöjä, että eri yksikköinä toiminen tuntuu epätarkoituksenmukaiselta.