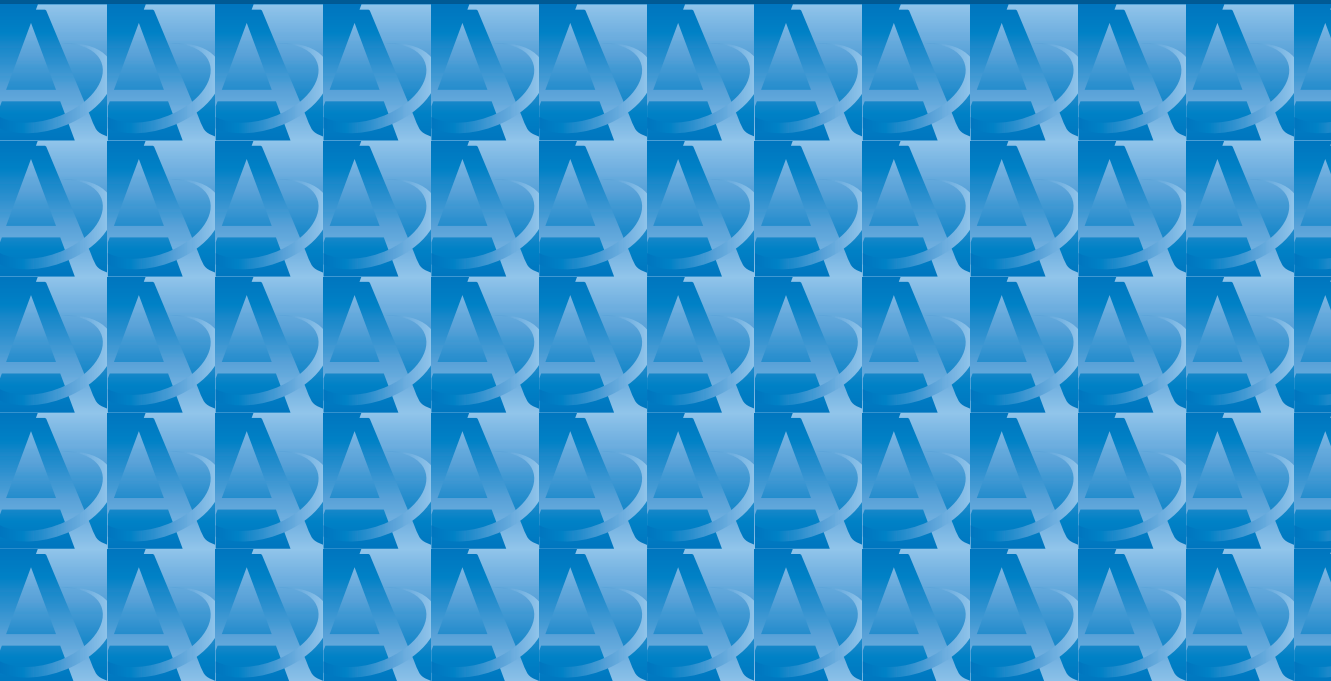


Martti Markkanen
Tarja Lang
Alice Lillas
Maisa Lovio
Jyri Manninen
Erkki Takatalo
Päivi Kamppi
Gunnel Knubb-
Manninen
Ville Pietiläinen



Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi

Osaraportti 1: Laatu- ja kehittämisavustukset ja ylläpitämisluvut



Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjä rakenteen arviointi

Koulutuksen arviointineuvoston
julkaisuja 58

Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjäjärakenteen arviointi

Osaraportti 1: Laatu- ja kehittämisavustukset ja ylläpitämisluvat

Martti Markkanen
Tarja Lang
Alice Lillas
Maisa Lovio
Jyri Manninen
Erkki Takatalo
Päivi Kamppi
Gunnel Knubb-Manninen
Ville Pietiläinen



Koulutuksen
arviointineuvosto

JULKAISUN MYYNTI:

Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö

PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto

puh. 040 805 4276

faksi (014) 617 418

kti-asiakaspalvelu@jyu.fi

www.edev.fi

Julkaisija: Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä 2012

© Koulutuksen arviointineuvosto ja kirjoittajat

Kansi ja ulkoasu: Martti Minkkinen

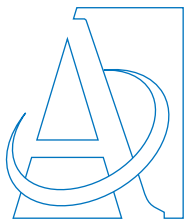
Kannen kuva: Jyväskylän kansalaisopisto, akvarellimaalauskurssi,
kuvaaja R.C. Snellman, 2005

Taitto: Kaija Mannström

ISSN 1795-0163 (verkkojulkaisu, pdf)

ISBN 978-951-39-4650-0 (verkkojulkaisu, pdf)

2012



Sisältö

Tiivistelmä.....	9
Sammanfattning	11
Abstract	13
Yhteenvedo ja arviointiryhmän kehittämissuositukset	15
1 JOHDANTO	17
2 TOIMEKSIANNON PERUSTA JA ARVIOINTITEHTÄVÄ.....	19
2.1 Kansalaisopistoja koskeva lainsäädäntö 1960–1990-luvulla	19
2.2 Laki vapaasta sivistystyöstä 1998	21
2.3 Vapaan sivistystyön kehittämissuositukset 2009–2010	22
3 ARVIOINNIN TOTEUTUS	25
3.1 Arvioinnin kohderyhmä	25
3.2 Arviointiryhmä.....	26
3.3 Arviointikysymykset.....	26
3.4 Aineiston keruu	27
3.5 Aineiston analysointi	28
3.6 Arvioinnin luotettavuus.....	29
4 LAATU- JA KEHITTÄMISAVUSTUKSET	30
4.1 Avustusten hakeminen ja myöntäminen	30
4.2 Suhtautuminen avustushakemuksiin.....	32

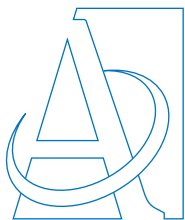
4.3	Tavoitteiden painottuminen avustushakemuksissa	32
4.4	Avustusten haun ohjeistus ja avustuksia koskeva ohjaus	34
4.5	Avustushakemuksille asetettujen tavoitteiden toteutuminen	35
5	YLLÄPITÄMISLUVAT.....	37
5.1	Ylläpitämisluvissa ilmaistut yleiset ja alueelliset tehtävät.....	37
5.2	Ylläpitämislupia koskevat muutokset.....	39
5.3	Ylläpitämisluvissa ilmaistujen tehtävien toteutuminen ja ohjauksellinen merkitys.....	39
6	ARVOTTAVAT PÄÄTELMÄT JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET.....	41
7	POHDINTAA	45
8	UTVÄRDERINGEN UR NATIONELL OCH FINLANDSSVENSK SYNVINKEL.....	47
8.1	Uppdrag och syfte.....	47
8.2	Genomförandet av utvärderingen	48
8.3	Situationen i de svenskspråkiga medborgarinstituten.....	48
8.4	Nationella slutsatser och utvecklingsrekommendationer	48
Liitteet		
	Liite 1. Osaraporttia koskevat arviointikyselylomakkeen sisällöt.....	51
	Liite 2. Osaraporttia koskevat arviointivierailujen sisällöt.....	58
	Liite 3. Arviointievidenssin vahvuus ja arvottamisen kriteerit	59
Kuviot		
	Kuvio 1. Prosessikuvaus arvioinnin toteuttamisesta	18
	Kuvio 2. Laatu- ja kehittämisavustusten painottuminen teemoittain	33
	Kuvio 3. Laatu- ja kehittämisavustusten painottuminen toiminnoittain	34
Taulukot		
	Taulukko 1. Yhteenvedo arviointiaineistosta, aineiston keruusta ja analysoinnista ..	28
	Taulukko 2. Laatu- ja kehittämisavustusten haku ja avustusten myöntäminen 2010–2011.....	31
	Taulukko 3. Laatu- ja kehittämisavustusten jakautuminen kansalaisopiston toiminta-alueen asukasmäärän perusteella.....	31
	Taulukko 4. Laatu- ja kehittämisavustusten ohjeiden ja ohjauksen selkeys.....	35
	Taulukko 5. Laatu- ja kehittämistavoitteiden toteutumista edistävät tekijät	36
	Taulukko 6. Laatu- ja kehittämistavoitteiden toteutumista vaikeuttavat tekijät	36
	Taulukko 7. Ylläpitämisluvassa ilmaistu koulutustehtävä	38
	Taulukko 8. Ylläpitämislupaa koskevat muutokset.....	39
	Taulukko 9. Ylläpitämislupien uudistamistarve kansalaisopistojen näkökulmasta...40	

Lisämateriaalit

Lisämateriaali 1. Laatu- ja kehittämisavustukset luokiteltuna sisällöittäin

Lisämateriaali 2. Tulosten luokittelu kansalaisopistojen ominaisuuksien perusteella:
opetuskieli, maantieteellinen sijainti, ylläpitäjä, toiminta-alueen asukasluku ja laajuus

Lisämateriaalit ovat luettavissa julkaistun arviointiraportin yhteydessä Koulutuksen arviointineuvoston sivulla: www.edev.fi/portal/julkaisu



Tiivistelmä

Markkanen, M., Lang, T., Lillas, A., Lovio, M., Manninen, J., Takatalo, E., Kampi, P., Knubb-Manninen, G. & Pietiläinen, V. 2012. Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi. Osaraportti 1: Laatu- ja kehittämisavustukset ja ylläpitämisluvat. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 58. Jyväskylä.

ISSN 1795-0163 (verkkojulkaisu, pdf)

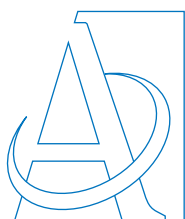
ISBN 978-951-39-4650-0 (verkkojulkaisu, pdf)

Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön Koulutuksen arviointineuvostolle osoittamaan toimeksiantoon. Arviointi raportoidaan kahdessa osassa. Tässä ensimmäisessä osaraportissa arvioidaan kansalaisopistojen laatu- ja kehittämisavustuksia sekä ylläpitämislupia. Raportissa esitetään vastaukset seuraaviin viiteen kysymykseen: 1) Millä tavalla laatu- ja kehittämisavustuksille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet kansalaisopistojen toiminnassa? 2) Millä tavalla laatu- ja kehittämisavustusten ohjeet ja ohjausjärjestelmä ovat toimineet kansalaisopistojen näkökulmasta? 3) Millä tavoin ylläpitämisluvat ohjaavat kansalaisopistojen toimintaa? 4) Miten ylläpitämisluvissa painottuvat lainsäädännön mukaiset koulutustavoitteet ja alueelliset erityistehtävät? 5) Millä tavalla ylläpitämisluvissa ilmaistut tavoitteet ja tehtävät toteutuvat kansalaisopistojen toiminnassa? Kysymyksiin etsittiin vastauksia useilla menetelmillä: Arviointiteemoja koskevista koulutuspoliittisista asiakirjoista, lakiperustasta ja säädöksistä tehtiin sisällönanalyysi. Lisäksi toteutettiin sidosryhmähaastatteluja, kansalaisopistoille osoitettu kysely ja arviointivierailuja.

Laatu- ja kehittämisavustusta saaneille kansalaisopistoille avustukset ovat muodostaneet melko tärkeän lisäresurssin olemassa olevan toiminnan kehittämiseen. Sen sijaan uudenlaisia innovaatioita avustukset ovat synnyttäneet vain harvoin. Pienet kansalaisopistot ovat avustusten haussa heikommassa asemassa suuriin kansalaisopistoihin verrattuna. Laatu- ja kehittämisavustusten ohjaus- ja hakuprosessien kriteerit eivät tällä hetkellä ole kaikilta osin läpinäkyviä ja ymmärrettäviä. Avustusjärjestelmän yhteys laadun kehittämiseen on jossain määrin selkiytymätön. Arviointiryhmä esittää laatu- ja kehittämisavustusten säilyttämistä, käsitteellistä selkiyttämistä, innovatiivisuuden lisäämistä ja kehittämistä erillään valtionosuusperusteisesta perusrahoituksesta.

Ylläpitämisluvut eivät juuri ohjaa kansalaisopistojen käytännön toimintaa. Ylläpitämisluvuissa ilmaistuissa koulutustehtävissä painottuvat lainsäädännölliset tavoitteet, mutta eivät alueelliset erityistehtävät. Ylläpitämisluvuissa kuvatut tavoitteet toteutuvat yleisellä tasolla kansalaisopistojen toiminnassa. Arviointiryhmä esittää ylläpitämisluvien kehittämistä kaksiosaiseksi siten, että ylläpitämisluvan yleinen osa on samanlainen kaikille hakijoille ja liiteosa sisältää hakijakohtaiset erot.

Asiasanat: Vapaa sivistystyö, kehittämisohjelma, kansalaisopistot, arviointi, laatu- ja kehittämisavustukset, ylläpitämisluvut



Sammanfattning

Markkanen, M., Lang, T., Lillas, A., Lovio, M., Manninen, J., Takatalo, E., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. & Pietiläinen, V. 2012. Utvärdering av medborgarinstitutens läroanstalts- och upprätthållarstruktur. Delrapport 1. Utvecklings- och kvalitetsbidrag samt upprätthållartillstånd. Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 58. Jyväskylä.

ISSN 1795-0163 (pdf)

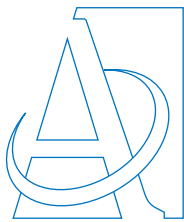
ISBN 978-951-39-4650-0 (pdf)

Utvärderingen baserar sig på ett uppdrag som undervisnings- och kulturministeriet gett Rådet för utbildningsutvärdering och den rapporteras i två delar. Denna första delrapport fokuserar på utvärdering av kvalitets- och utvecklingsbidragen samt upprätthållartillstånden för medborgarinstitut. I rapporten besvaras följande fem frågor: 1) På vilket sätt har målsättningarna för kvalitets- och utvecklingsbidragen förverkligats i medborgarinstitutens verksamhet? 2) På vilket sätt har instruktionerna och styrsystemet för kvalitets- och utvecklingsbidragen fungerat ur medborgarinstitutens synvinkel? 3) På vilket sätt styr upprätthållartillstånden verksamheten i medborgarinstituten? 4) Hur betonas de lagstadgade utbildningsmålen och de regionala specialuppgifterna i upprätthållartillstånden? 5) På vilket sätt förverkligas de målsättningar och uppgifter som nämnts i upprätthållartillstånden i medborgarinstitutens verksamhet? För att få svar på dessa frågor användes flera olika metoder: innehållsanalys av utbildningspolitiska dokument, den rättsliga grunden och författningarna rörande utvärderingstemana, intervjuer av intressentgrupper, frågeformulär till medborgarinstituten samt utvärderingsbesök.

För de medborgarinstitut som fått kvalitets- och utvecklingsbidrag har dessa bidrag utgjort en relativ stor extraresurs för utvecklande av den befintliga verksamheten. Nya slags innovationer har bidragen däremot endast sällan skapat. De små medborgarinstituten har i jämförelse med de stora en svagare position vid ansökning om bidragen. Kriterierna för styrnings- och ansökningsprocesserna gällande kvalitets- och utvecklingsbidragen är för närvarande inte genomskinliga och begripliga i alla avseenden. Sambandet mellan bidragssystemet och kvalitetsutvecklingen är i viss mån oklart. Utvärderingsgruppen föreslår att kvalitets och utvecklingsbidragen bevaras, att de förtydligas begreppsmässigt, att det innovativa inslaget ökas samt att de utvecklas separat utan anknytning till den statsandelsbaserade basfinansieringen.

Upprätthållartillstånden styr inte i någon stor grad den praktiska verksamheten i medborgarinstituten. I de utbildningsuppgifter som ingår i upprätthållartillstånden betonas lagstadgade målsättningar, men inte regionala specialuppgifter. De målsättningar som beskrivits i upprätthållartillstånden förverkligas på det allmänna planet i medborgarinstitutens verksamhet. Utvärderingsgruppen föreslår att upprätthållartillstånden utvecklas så att de i fortsättningen består av två delar på så sätt, att den allmänna delen av tillstånden är likadan för alla sökanden och bilagedelen varierar med hänsyn till sökandena.

Nyckelord: Fritt bildningsarbete, utvecklingsprogram, medborgarinstitut, utvärdering, kvalitets- och utvecklingsbidrag, upprätthållartillstånd



Abstract

Markkanen, M., Lang, T., Lillas, A., Lovio, M., Manninen, J., Takatalo, E., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. & Pietiläinen, V. 2012. Evaluation of the adult education centres' institutional and administrative structure. Partial report 1: Subsidies for quality improvement and developmental work and licences to maintain an institution. Publications by the Finnish Education Evaluation Council 58. Jyväskylä.

ISSN 1795-0163 (pdf)

ISBN 978-951-39-4650-0 (pdf)

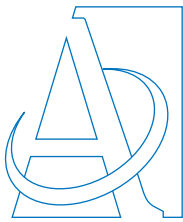
The evaluation of the adult education centres' institutional and administrative structure is based on the commission given by the Ministry of Education and Culture to the Finnish Education Evaluation Council. The results of the evaluation are reported in two parts. This first partial report evaluates the subsidies that adult education centres have received for improving their quality and for developmental work, as well as their licences to maintain an institution. The report presents answers to the following five questions: 1) How have the goals set for the subsidies for quality improvement and developmental work been realized at the adult education centres? 2) How have the directions and the guidance system of the subsidies for quality improvement and developmental work functioned from the point of view of the adult education centres? 3) How do the licences to maintain an institution guide the activities of the adult education centres? 4) How are the statutory educational goals and special regional tasks emphasized in the licences to maintain an institution? 5) How are the goals and tasks which are described in the licences to maintain an institution realized in the operation of the adult education centres? Answers to these questions were sought using vari-

ous methods: A content analysis was conducted on documents regarding educational politics, the legislative basis and statutes concerning the themes of the evaluation. In addition to this, interest groups were interviewed, a survey was sent to adult education centres, and evaluation visits were made.

The subsidies for quality improvement and developmental work have constituted a fairly important additional resource for the development of the existing activities at those adult education centres that have received the subsidies. However, the subsidies have seldom led to new kinds of innovations. Small adult education centres are to a certain extent at a disadvantage compared to the big centres when it comes to applying for subsidies. The criteria used in the guidance and application process of the subsidies are not entirely transparent and comprehensible at the moment. The connection between the subsidy system and quality development is to some degree unclear. The evaluation group proposes the preservation of the subsidy system, conceptual clarification and promotion of innovations, as well as development of the system separately from core funding based on state subsidies.

The licences to maintain an institution provide very little guidance on the practical activities at the adult education centres. The educational tasks described in the licences emphasize the statutory goals, but not the special regional tasks. The goals described in the licences are realized on a general level in the operation of the adult education centres. The evaluation group suggests that the licences be developed to include two parts: a general part which is the same for all applicants, and a supplement which contains the individual differences.

Keywords: Liberal adult education, development programme, adult education centres, evaluation, subsidies for quality improvement and developmental work, licences to maintain an institution



Yhteenveto ja arviointiryhmän kehittämissuositukset

1. Laatu- ja kehittämisrahoitus auttaa kansalaisopistoja kehittämään toimintaansa ja vastaamaan ympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin

- Avustusjärjestelmä tulee säilyttää myös jatkossa toiminnan kehittämisen lisäresurssina, erillään valtionosuusperusteisesta perusrahoituksesta.
- Mikäli avustukset säilyvät myös jatkossa kansalaisopistojen lisäresurssina, hakemuksien kriteereissä tulisi painottaa nykyistä enemmän innovatiivisuutta ja ympäristömuutosten ennakointia. Merkittävä osa avustuksista haetaan ja kohdistuu tällä hetkellä kansalaisopistojen perustoimintaan.
- Avustusten avulla aikaan saadut tulokset tulee julkistaa ja tulosten ympärille tulee järjestää mahdollisuuksien mukaan erilaisia kehittämistapaamisia. Näin voidaan edistää avustusten hakijoiden vertaisoppimista ja vähentää kansalaisopistokohtaista suurta vaihtelua avustuksille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Uhkana on, että pienet opistot jäävät avustusjärjestelmän ulkopuolelle. Erot pienten ja suurten opistojen välillä syntyvät jo ennen hakua.

2. Laatu- ja kehittämisavustusten ohjaus- ja hakuprosessia tulee selkiyttää ja muuttaa prosessia läpinäkyvämmäksi ja tasa-arvoisemmaksi

- Avustusjärjestelmän nimeämistä tulee selkiyttää. Jos avustusten nykyinen nimi halutaan säilyttää, laatuun ja laadunhallintaan liittyvä näkökulma on kytkettävä perustellummin avustusjärjestelmään laatimalla selkeät kansalaisopistotoimintaan soveltuvat laatukriteerit avustusten perustaksi.
- Mikäli laatukriteereitä ei kytketä avustusjärjestelmään, arviointiryhmä esittää järjestelmän nimen muuttamista muotoon Kehittämisavustus.

- Avustusjärjestelmän kriteereiden läpinäkyvyyttä ja selkeyttä tulee lisätä prosessin kaikissa vaiheissa
- Avustuksen haun osalta arviointiryhmä esittää neuvottelevan ohjauksen lisäämistä siten, että avustuksen hakijoilla on mahdollisuus neuvotella rahoittajan kanssa hakemuksensa sisällöstä jo hakemuksen teon alkuvaiheessa.
- Tasa-arvon näkökulmasta pienten kansalaisopistojen mahdollisuutta avustuksen hakemiseen tulee parantaa. Tasa-arvoa voidaan edistää sekä tukemalla pienten kansalaisopistojen verkostoitumista hakuvaiheessa että yksinkertaistamalla avustuksen hakujärjestelmää.
- Avustuksen hakulomakkeen osalta arviointiryhmä esittää teemakohtaisuudesta luopumista ja lomakkeen kehittämistä siten, että hakija voi aiempaa vapaamutoisemmin kuvata lomakkeeseen kehittämishankkeensa tavoitteet ja prosessit.
- Perustelut hyväksytyille ja hylätyille avustushakemuksille tulee tehdä entistä läpinäkyvimmiä. Päätösten tulee olla julkisia, ja niissä on oltava yksilöitynä ne hakukriteerit, joihin kyseiset perustelut nojautuvat.
- Mikäli haettuja avustussummia leikataan, tulee myös hakemuksen tavoitteita karsia samassa suhteessa. Arviointiryhmä esittää, että rahoituksen myöntäjä neuvottelee hakijan kanssa aina leikkaustilanteissa.
- Myönnettäviä hakemuskohtaisia avustussummia tulee kasvattaa merkittävästi. Tämä voidaan toteuttaa kehittämällä hakemusprosessia vielä selkeämmin verkostohakemusten suuntaan. Anottujen ja myönnettyjen avustussummien erotusta on saatava realistisemmaksi esimerkiksi ohjeistamalla hakijoita siten, että hakijoilla on jo hakuvaiheessa tiedossaan erilaisille kansalaisopisto- ja verkostotyypeille mahdolliset avustussummat.

3. Nykyiset ylläpitämisluvut ovat vanhentuneita eikä niillä ole suurta merkitystä kansalaisopistojen toiminnan ohjauksessa

- Arviointiryhmä esittää ylläpitämislupien kehittämistä ylläpitämissopimuksen suuntaan yksisuuntaisen ohjauksen sijasta. Tällöin kansalaisopiston ylläpitäjä ja opetus- ja kulttuuriministeriö neuvottelevat kansalaisopistotoiminnasta. Sopimus sisältää ylläpitäjän kansalaisopiston toiminta-ajatuksen, toiminta-alueen sekä kuvauksen siitä, miten ylläpitäjä takaa toiminnan edellytykset. Menettelyllä varmistetaan ylläpitämislupien kansalaisopistojen toimintaa turvaava merkitys. Sopimus sisältää myös riittävästi väljyyttä toiminnan toteuttamiseen.

4. Nykyisissä ylläpitämisluvissa painottuvat aiempien lainsäädäntöjen tavoitteet, mutta eivät alueelliset tai muut erityistehtävät

- Ylläpitämissopimuksen (ks. kohta 3) tulee olla mahdollisimman yksinkertainen ja helposti päivitettävä. Olisi hyvä, että tulevaisuudessa kansalaisopistojen alueelliset ja paikalliset erityistehtävät esitettäisiin ilmoituksen liitteenä olevassa toimintasuunnitelmassa.

5. Nykyisten ylläpitämislupien tarkoitus toteutuu yleisellä tasolla kansalaisopistojen toiminnassa

- Nykyiset ylläpitämisluvat luovat lähinnä arvopohjaa kansalaisopiston toiminnalle. Ylläpitämisluvan merkitystä laajentavat kehittämissuosituksukset on kuvattu kohdissa 3 ja 4).

1

Johdanto

Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi kohdistuu kansalaisopistojen kykyyn toteuttaa tehtäviä, jotka on kirjattu vapaan sivistystyön uudistettuun lainsäädäntöön ja ylläpitämislupiin. Lainsäädäntö ja ylläpitämisluvat ovat keskeinen osa kansalaisopistojen kansallista ohjausjärjestelmää. Arviointi on siten luonteeltaan niin sanottua tila-arviointia, jossa kansallisessa ohjausjärjestelmässä asetettuja tavoitteita verrataan kansalaisopistojen toteutuneeseen toimintaan. Arvioinnilla tuotetaan tietoa ensisijaisesti koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi. Arviointitietoa voidaan hyödyntää myös kansalaisopistojen näkökulmasta toiminnan kehittämisessä.

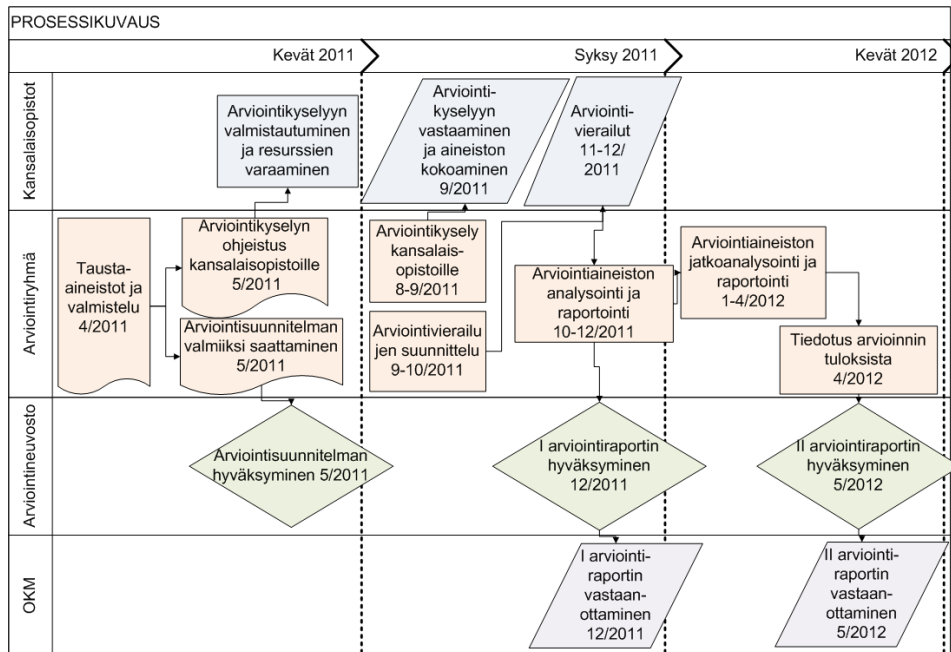
Arvioinnin toimeksiannosta on sovittu opetus- ja kulttuuriministeriön ja Koulutuksen arvioinneuvoston välisessä neuvottelussa helmikuussa 2011. Toimeksianto perustuu vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaan (KEHO), johon on kirjattu kansalaisopistojen tehtävien, toiminnan, rakenteellisen kehittämisen, rahoitusjärjestelmän ja lainsäädännön kannalta olennaisia uudistustarpeita vuosille 2008–2012. Toimeksiannon perusteella arviointitehtävä on kohdistettu erityisesti niihin kehittämisohjelman sisältöihin, jotka on sisällytetty vapaan sivistystyön uudistettuun lainsäädäntöön. Arvioinnin toimeksiannon perusta ja arviointitehtävän määrittely kuvataan tarkemmin luvussa 2. Määrittelyssä painotetaan erityisesti kansalaisopistoja koskevan lainsäädännön ohjauksellista merkitystä ja kehittymistä eri aikakausina.

Arviointi toteutetaan 15.2.2011–31.5.2012 (kuvio 1). Menetelmänä käytetään arviointisisältöjä koskevien asiakirjojen analyysia, sidosryhmähaastatteluja, kansalaisopistoille osoitettavaa kansallista kyselyä ja arviointivierailuja. Aineiston keruu- ja analysointimenetelmät on esitetty tarkemmin luvussa 3.

Arviointi raportoidaan kahdessa osassa. Tämä ensimmäinen osaraportti keskittyy kansalaisopistojen laatu- ja kehittämisavustuksiin sekä ylläpitämislupiin. Ensimmäi-

sen osaraportin tulokset on kuvattu luvussa 4 ja 5. Luvussa 6 on kuvattu ensimmäisen osaraportin arvottavat päätelmät ja kehittämissuositukset.

Toisessa, vuonna 2012 julkaistavassa osaraportissa arvioinnin kohteena tulevat olemaan kansalaisopistoissa tapahtuneet rakenteelliset muutokset, itsearviointivelvoitteen toteutuminen ja lakimuutosten vaikutukset kansalaisopistojen toimintaan.



Kuvio 1. Prosessikuvaus arvioinnin toteuttamisesta

2

Toimeksiannon perusta ja arviointitehtävä

- Tämän arvioinnin toimeksiannon perusteet on esitetty vapaan sivistystyön kehittämisohjelmassa 2008–2012 (KEHO).
- KEHO-ohjelma ja sitä seurannut vapaan sivistystyön lakiuudistus edustavat viimeisintä vaihetta kansalaisopistojen rahoituksen ja toiminnan säätelyssä. Aikaisemmin kansalaisopistojen toimintaa sääteli vuonna 1962 asetettu laki kansalais- ja työväenopistojen valtionavusta, vuonna 1992 asetettu kansalaisopistolaki ja vuonna 1998 asetettu laki vapaasta sivistystyöstä.
- Tässä osaraportissa KEHO-ohjelmaan ja vapaan sivistystyön lakiuudistukseen perustuva arviointitehtävä on rajattu koskemaan kansalaisopistojen laatu- ja kehittämisavustuksia ja ylläpitämislupia.
- Laatu- ja kehittämisavustus on tarkoitus sisällyttää osaksi vapaan sivistystyön laskennallista rahoitusta vuodesta 2013 lähtien. Kaikkien kansalaisopistojen ylläpitämisluvat uusitaan vuonna 2012. Kansallisenä tavoitteena on vahvistaa ylläpitämislupien asemaa.

2.1 Kansalaisopistoja koskeva lainsäädäntö 1960–1990-luvulla

Vuonna 1962 asetettu laki kansalais- ja työväenopistojen valtionavusta loi perustan koko maan kattavalle kansalaisopistotoiminnan harjoittamiselle. Lain valmistelulla ja hyväksymisellä oli laajojen kansalaispiirien ja poliitikkojen kannatus. Säädettiin hän tuolloin pelkkä rahoituslaki, joka antoi kansalaisopistoille mahdollisuuden toimia

70 % valtionavun turvin. Laki turvasi myös vanhan kantokykyluokituksen mukaan 1–2 luokan kunnille jopa 5–15 %:n lisäävustuksen. Näin mittavalla valtionavustuksella kansalaisopistotoiminta laajeni joka puolelle Suomea. Parhaimmillaan opistoja oli peräti 279.

Kysymyksessä oli tuolloin pelkkä rahoituslaki. Toiminnan säätely jätettiin kansalaisopistojen ratkaisuvallan varaan, tai sitten menojen tarkastaminen tapahtui vuosien päästä kouluhallituksessa. Jokainen kansalaisopisto laati valtionaputilityksen, josta tehtiin päätös kouluhallituksen ruuhkien vuoksi noin viiden vuoden kuluttua. Vain muutamat kansalaisopistojen tekemät hankinnat ja opetukselliset ratkaisut olivat sellaisia, joihin kouluhallitus viiveellä puuttui.

Myöhemmin lääninhallitusten kouluosastojen tultua kuvaan mukaan, myös opetussuunnittelun valvontaan kiinnitettiin huomiota, ja siitä tehtiin erillisiä valtioapuun liittyviä päätöksiä. Tässä vaiheessa valtio alkoi puuttua kansalaisopistojen toimintaan aiempaa selvemmin. Tiukentuneesta valvonnasta huolimatta menoperusteinen järjestelmä oli kansalaisopistojen kannalta myönteinen ja kannusti toiminnan laajentamiseen. Ylläpitäjät eivät hyvän valtionosuuden vuoksi juurikaan puuttuneet kansalaisopistojen toimintaan. Rahoituslaki mahdollisti jopa opiskelijoiden matkojen korvaamisen harvaanasutuissa tai saaristokunnissa. Tällaisessa tilanteessa kansalaisopistot korostivat omaa autonomiaansa ylläpitäjän organisaatioissa. Menoperustaiseen järjestelmään liittyi kuitenkin myös lupamenettely. Jokaiseen päätoimiseen opistovirkaan tarvittiin kouluhallituksen lupa, lain muutoksen jälkeen myös musiikin opetukseen alle 16-vuotiaille.

Vasta 1970-luvun puolivälissä, kun valtio öljykriisin seurauksena käynnisti talouden säästötoimet, asetti kouluhallitus opistokohtaiset tuntikatot, jotka pysäyttivät opetustunteihin perustuvan kansalaisopistojen toiminnan laajentamisen. Valtionosuuden tilityksen suurituloisuus ja päätösten jälkijättöisyys vaikuttivat siihen, että jo 1970-luvulla harkittiin siirtymistä suoriteperusteiseen järjestelmään.

Merkittävä lainsäädännöllinen uudistus tapahtui vuonna 1992, kun kansalaisopistolaki säädettiin osana koululakien uudistusprosessia. Kansalaisopistolaki oli toimintalaki, joka oli uutta vapaan sivistystyön ajattelumaailmassa. Vaikka toimintaa lähtökohtaisesti alettiin säädellä lailla, sisälsi laki merkittäviä toimintaa koskevia erillisvapauksia. Tällainen erillisvapaus liittyi esimerkiksi aiemmin säädetyn ikärajan poistamiseen. Uuden lain myötä kansalaisopistoista tuli kaikkien ikäluokkien opistoja entisten aikuisoppilaitosten sijasta. Myös lupamenettelyt poistuivat normien puron myötä. Esimerkiksi virkojen perustaminen jätettiin ylläpitäjien vastuulle. Kansalaisopistot saivat luvan myös niin sanottuun maksuperustaiseen toimintaan, eli varoja alettiin hankkia vapailta koulutusmarkkinoilta. Se kannusti muutamia opistoja mittaamaan tulojen hankintaan omaa osaamistaan myymällä.

Merkittävin muutos nähtiin kuitenkin valtion rahoituksessa. Menoperusteisuudesta siirryttiin suoriteperusteiseen järjestelmään, jossa suoritteiden perusteeksi asetettiin opetustunti. Valtionosuutta myönnettiin 57 % suoritteesta, mikä laski valtion kustannusvastuuta merkittävästi. Suomi jaettiin viiteen asutusrakenneryhmään, joista jokaiselle määrättiin oma, keskiarvoinen opetustunnin hinta. Valitun suoriteperusteen mukaisesti kansalaisopistojen avustus sisällytettiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoit-

tusta koskevaan lakiin. Epäselvyyttä aiheutti se, että suurin osa rahoituslain muiden oppilaitosmuotojen rahoituksesta osoitettiin kunnan rahoitusosaan, ei suoraan oppilaitokselle. Kansalaisopistojen osalta laki osoitti rahoituksen opistolle. Käytäntö johtui siitä, että kuntien lisäksi opistojen ylläpitäjiä ovat myös yksityiset yhdistykset ja vastaavat toimijat.

Opetustunti tuli siis suoritteeksi. Kun suoritteen hinta perustui toteutuneisiin kustannuksiin, tarvitsi valtio oman sääteilyjärjestelmänsä rajoittaakseen kustannusten nousua. Siksi laki määräsi opetusministeriön asettamaan jokaiselle kansalaisopistolle vuosittain valtionosuustuntien kokonaismäärän eli niin sanotun tuntikatona. Valtionosuustuntien määrä ilmoitettiin myös valtion tulo- ja menoarviossa yhteisenä tuntikatona. Kansalaisopistot saivat luonnollisesti pitää määrättyä valtionosuutta enemmän tunteja, mutta nämä tunnit kohdennettiin ylläpitäjän vastuulle. Käytännössä tuntikatosta muodostui kansalaisopistojen kesken nollasummapeli. Jos joku kansalaisopisto nosti rajusti opetustunteja, se oli tulevaisuudessa pois niiltä kansalaisopistoilta, joiden tuntimäärä ei kasvanut. Nollasummapeli oli mahdollista, sillä valtiovalta reagoi opetustuntien määrään kansalaisopistojen ilmoittamien tuntien perusteella.

Kansalaisopistolaki mahdollisti ylimääräiset avustukset vaikeassa taloudellisessa asemassa oleville opistoille. Samoin kansalaisopistojen kokeilutoiminnalle osoitettiin oma, pieni valtionavustus. Selkeimmin suoritejärjestelmä ja toimintalaki vahvistivat ylläpitäjän asemaa. Virat, opetustuntien määrä ja opetussuunnitelmat hyväksyttiin nyt ylläpitäjän päätöksillä. Suorite oli ainoa, jota valtio enää sääтели.

2.2 Laki vapaasta sivistystyöstä 1998

Vuonna 1998 koululakeja uudistettiin rajusti. Useasta kymmenestä oppilaitoskohtaisesta laista siirryttiin toimintamuotoisiin lakeihin. Näin syntyivät muun muassa perusopetuslaki, lukiolaki ja niin edelleen. Myös vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotoiset lait niputettiin yhteen lakiin. Muodostettu laki toimii sekä toiminta- että rahoituslakina. Kansalaisopistojen kohdalla toimintalakiin siirrettiin vuoden 1992 lain rahoitusjärjestelmä suoritteineen.

Myös viisi asutusrakenneryhmää säilyi uudessa laissa edelleen vahvuuksineen ja puutteineen. Asutusrakenneryhmien tuomaa vääristymää opistojen kustannuskanteeseen käsiteltiin kuitenkin useita kertoja lain kirjoittamisen yhteydessä ja sen jälkeen. Alun perin asukastiheyteen perustuva järjestelmä ei toiminut siten kuin oli ajateltu. Suoritteiden keskiarvoissa oli paljon vaihtelua ryhmien välillä ja niiden sisällä. Harvaan asutuissa kunnissa kustannukset eivät olleetkaan korkeampia. Toisaalta, viitosryhmässä eli tiheästi asutuissa kunnissa, joissa kustannusten ajateltiin olevan alhaisempia, ne kasvoivatkin suhteessa muihin ryhmiin.

Ratkaisu kustannusvääristymään saatiin yllättävältä taholta. Silloisen hallituksen keskeiset ministerit esittivät – ohi opetusministeriön valmistelun – siirtymistä kahteen asutusrakenneryhmään valtion vuoden 2005 tulo- ja menoarviossa. Eesityksen perusteella asutusrakenneryhmät 1–4 yhdistettiin viitosryhmän jäädessä ennalleen. Tämä ratkaisu on ollut voimassa siitä lähtien.

Myös kokeiluavustukset tulivat laissa tarkemman tarkastelun kohteeksi. Jo aikaisemman lain aikana valtiovalta halusi säädellä kokeiluavustuksia. Vuoden 1998 lakia ennakkoiden kansalaisopistoille myönnettiin avustuksia arviointijärjestelmien kehittämisen. Vuoden 1998 lakiin arviointilauseke oli myös kirjattu. Lausekkeen mukaan oppilaitoksen tulee säännöllisesti järjestää oman toimintansa itsearviointia ja osallistua ulkoiseen arviointiin.

Arviointilausekkeeseen liittyy myös ajatus kannustaa kansalaisopistoja laatu- ja tulosrahoituksella niiden toimenpiteiden ja tulosten perusteella, joita arvioinnin avulla on havaittu. Asiaa koskevan työryhmätyöskentelyn jälkeen päädyttiin yleisen laaturahoituksen sijasta kuitenkin kansalaisopistojen laatupalkintokilpailuun, jonka houkuttelevuutta tehostettiin merkittävillä palkintosummilla. Vuosien 2006–2010 välisenä aikana kilpailuun osallistui yli 60 opistoa, joista 14 palkittiin. Kilpailu kuitenkin lopetettiin rahoitusmuotona kansalaisopistokentän suuren vastustuksen takia.

Valtionavustusrahojen jaosta käytiin merkittävä keskustelu 2000-luvun puolivälissä, jolloin ministeriö halusi ohjata opistojen toimintaa niin sanotun informaatio-ohjauksen avulla. Alkuperäisenä ajatuksena oli kansalaisopistojen opetustarjonnan ohjaaminen valtiovallan toivomusten mukaisesti tiettyyn suuntaan. Erityisesti informaatio-ohjauksen kohderyhminä korostuivat yhteiskunnallisesti syrjäytyneet, eläkeläiset, maahanmuuttajat ja erilaiset vähemmistöryhmät.

Informaatio-ohjaus ei kuitenkaan ollut suoriteperusteisessa järjestelmässä suoraan toteutettavissa, jonka vuoksi kokeiluavustuksiin otettiin ministeriön vaatimuksesta käyttöön niin sanotut suuntaviivamääräykset. Vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuodot hyväksyivät järjestöjensä suosituksesta kullekin oppilaitosmuodolle omat suuntaviivaopinnot. Tarkoitus oli näin opistojen voimin estää yhteiskunnallista syrjäytymistä. Suuntaviivaopintojen tueksi kehitettiin myös opintoseteli, jonka jakoperusteet ovat hyvin samankaltaiset kuin suuntaviivojen kohdalla. Kansalaisopistot jakavat edelleen henkilökohtaisia opintoseteleitä opiskelijoilleen. Tavoitteena on aktivoida sellaisia ihmisiä, jotka eivät muuten osallistuisi vapaan sivistystyön opintoihin.

2.3 Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma ja lakiuudistukset 2009–2010

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma (KEHO) muodostaa viimeisimmän vaiheen kansalaisopistojen rahoituksen muotoutumisessa. Lähestyttäessä 2010-lukua kansalaisopistojen rahoitukseen ja toimintaan kohdistui poliittista painetta, jonka seurauksena opetusministeriö käynnisti KEHO-ohjelman. Ohjelmassa pyritään uudistamaan vapaan sivistystyön arvopohjaa, toimintaa ja kiinnittämään huomiota rahoituksellisiin epäkohtiin vuosien 2008–2012 välisenä aikana. Ohjelmassa esitetyt uudistukset on pyritty sisällyttämään mahdollisimman kattavasti viimeisimpään, vuoden 2011 alusta voimaan tulleeseen vapaan sivistystyön lakiuudistukseen. Tässä osaraportissa KEHO-ohjelmaan ja vapaan sivistystyön lakiuudistukseen perustuva arviointitehtävä on rajattu koskemaan kansalaisopistojen ylläpitämislupia ja laatu- ja kehittämisavustuksia.

Ylläpitämisluvut ovat ohjausjärjestelmän näkökulmasta merkityksellisiä, sillä ne antavat selkeän viestin siitä, miten vapaan sivistystyön valtion rahoitus tulee kohdistaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi voimassa olevan lainsäädännön mukaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan kansalaisopiston ylläpitämiseen. Ylläpitäjä voi myös yhdistää kansalaisopiston muuhun ylläpitämäänsä oppilaitokseen. Ylläpitämisluvun saamisen perusteena ovat alueelliset sivistystarpeet sekä hakijan ammatilliset ja taloudelliset edellytykset kansalaisopiston ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Kansalaisopiston perustamisella ei voida tavoitella taloudellista voittoa. Luvassa on määritelty kansalaisopistoa ja sen ylläpitäjää koskevien tietojen lisäksi kansalaisopiston koulutustehtävä, opetuskieli sekä tarvittaessa erityinen koulutustehtävä ja muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää mahdollisista ylläpitämisluvun muutoksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös ylläpitäjää kuultuaan peruuttaa ylläpitämisluvun, mikäli sivistystarve muuttuu pysyvästi, koulutuksen järjestämiseen liittyy muita painavia syitä tai koulutusta järjestetään vastoin lakia.

KEHO-ohjelmassa korostuu opetusministeriön pyrkimys valvoa vapaan sivistystyön oppilaitosten lain mukaista toimintaa ylläpitämislupien tarkistusten avulla. Keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu ylläpitämislupien aseman vahvistaminen. KEHO-ohjelman mukaan ylläpitämisluvun avulla tulee pystyä varmistamaan vapaan sivistystyön lain vastaavuus kansalaisopistojen käytännön toimintaan määrittelemällä kansalaisopiston tehtävät nykyistä selkeämmin. KEHO-ohjelmaan perustuen kaikkien kansalaisopistojen ylläpitämisluvut on päätetty uudistaa.

Laatu- ja kehittämisavustukset (LAKE) ovat merkittävä uusi kirjaus KEHO-ohjelmassa ja sitä seuranneessa vapaan sivistystyön lakiuudistuksessa. Laatu- ja kehittämisavustukset ovat tulleet kokeiluavustusten tilalle ja muodostavat jatkumon suuntaviivaopintojen avustuksille. Laatu- ja kehittämisavustukset ovat osa vapaan sivistystyön valtionavustusjärjestelmää. Kansalaisopistoilla valtionavustusten osuus kokonaisrahoituksesta on melko pieni. Vuonna 2010 valtionavustukset muodostivat 2,6 M €:n summalla 2,9 % kansalaisopistojen kokonaisrahoituksesta. Tästä summasta laatu- ja kehittämisavustusten osuus oli yhteensä 740 000 €.

Vuosina 2010–2012 laatu- ja kehittämisavustukset sisältävät sekä vapaalle sivistystyölle yhteisiä kehittämissisältöjä että kullekin oppilaitosryhmälle erityisiä sisältöjä. Yhteisiä kehittämissisältöjä vapaalle sivistystyölle ovat elinikäinen oppiminen ja saavutettavuus. Elinikäisen oppimisen kehittämiskohteita ovat 1) koulutustarjonta, joka vastaa monipuolisesti eri väestöryhmien sivistys- ja osaamistarpeisiin, 2) hakeva-toiminta, 3) koulutusmahdollisuuksista tiedottaminen ja 4) aikuisopiskelussa aliedustettujen ryhmien ja erityisryhmien koulutusmahdollisuuksien huomioiminen. Saavutettavuuden kehittämällä puolestaan tarkoitetaan 1) opintoihin osallistumisen alueellisen saavutettavuuden varmistamista, 2) eri kieliryhmien huomioon ottamista toiminnassa ja 3) erityistä tukea tarvitsevien ryhmien koulutuksen pääsyn edistämistä. Kansalaisopistojen kehittämisen erityiskohteiksi on määritelty kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiudet, sosiaalisen median käyttö, hyvinvointi ja terveys sekä yleisemmin monikulttuurisuus ja kestävä kehitys.

Vuodesta 2013 alkaen laatu- ja kehittämisavustuksilla on tarkoitus tukea sellaista toimintaa, jonka perusteella voidaan automaattisesti osoittaa kansalaisopistoille lainmukaisen perusosuuden lisäksi valtionosuutta. Tällä hetkellä eletään vaihetta, jossa kansalaisopistojen valtionosuus perustuu edelleen kahteen asutusrakenneryhmään. Laatu- ja kehittämisavustukset jatkuvat, eikä varsinaisia yhteisiä vapaan sivistystyön laatukriteereitä rahoituksen pohjaksi ole ministeriön ja vapaan sivistystyön järjestöjen yhteistyössä vielä löytynyt.

3

Arvioinnin toteutus

- Arvioinnin kohderyhmänä ovat suomen- ja ruotsinkieliset sekä kaksikieliset kansalaisopistot.
- Arviointiryhmä edustaa kansalaisopistojen, tutkimuksen ja kehittämisen asiantuntemusta.
- Laatu- ja kehittämisavustusten arvioinnissa painotetaan avustusjärjestelmän toimivuutta ja avustuksille asetettujen tavoitteiden toteutumista kansalaisopistojen toiminnassa.
- Ylläpitämislupien arviointi kohdistuu lupien merkitykseen kansalaisopistojen toiminnan kannalta, koulutustehtävässä ilmaistujen sisältöjen ajantasaisuuteen ja lupajärjestelmän uudistamistarpeeseen.
- Arvioinnin perustana käytetään arviointiteemoja koskevien koulutuspoliittisten asiakirjojen, lakiperustan ja säädösten sisällönanalyysejä sekä lisäksi sidosryhmähaastatteluja, kansalaisopistoille osoitettua kyselyä ja arviointivierailuja.

3.1 Arvioinnin kohderyhmä

Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arvioinnin kohderyhmänä ovat suomen- ja ruotsinkieliset sekä kaksikieliset kansalaisopistot (N = 198). Kohtuullisen pienen kohderyhmän vuoksi arviointia ei otostettu, vaan arviointi perustuu kokonais-

otokseen. Keskeisimmät informantit ovat kansalaisopistojen rehtorit ja heidän valitsemansa kansalaisopistoa ja sen ulkopuolisia toimijatahoja edustavat henkilöt. Täydentäviä informantteja ovat kansalaisopistojen ylläpitäjät, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä kansalaisopistojärjestöt.

3.2 Arviointiryhmä

Arviointiryhmän jäseniltä edellytettiin 1) kansalaisopistojen tuntemusta, 2) sopivuutta tutkimuksen näkökulmaan ja 3) kehittämisenäkökulmaa. Kansalaisopistoja edustavien henkilöiden valinnassa painottuivat heidän edustamiensa kansalaisopistojen alueellinen sijainti, koko ja opetuskieli. Arviointiryhmän jäsenet ovat

- Martti Markkanen (puheenjohtaja), opetusneuvos, rehtori (emeritus), Länsi-Pirkanmaan koulutus kuntayhtymä
- Tarja Lang, rehtori, Espoon kansalaisopisto
- Jyri Manninen, professori, Itä-Suomen yliopisto
- Alice Lillas, undervisningsråd, rektor emerita, Korsholms vuxeninstitut
- Erkki Takatalo, koulutus päällikkö, Jyväskylän yliopisto
- Maisa Lovio, erityisasiantuntija, Kuntaliitto

Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön vastuuhenkilönä arvioinnissa toimii pääsuunnittelija Ville Pietiläinen. Arviointiryhmän sihteerinä toimii erikoissuunnittelija Ilpo Kuronen. Arvioinnin ruotsinkielisestä osuudesta vastaa pääsuunnittelija Gunnel Knubb-Manninen. Lisäksi pääsuunnittelija Päivi Kamppi osallistuu arviointiryhmän työskentelyyn asiantuntijajäsenenä.

3.3 Arviointikysymykset

Laatu- ja kehittämisavustuksia ja ylläpitämislupia koskevat tavoitteet on kirjattu osaksi tämän arvioinnin toimeksiannon perustana olevaan KEHO-ohjelmaan (ks. luku 2.3). Näin ollen kysymyksenasettelussa ei ole painotettu mahdollisia vaihtoehtoja näille ohjausjärjestelmän osille. Arviointiryhmä on pitäytynyt kysymyksen asetelussaan laatu- ja kehittämisavustusten ja ylläpitämislupien sisällöllisessä arvioinnissa. Valitun kohderyhmän mukaisesti arviointiryhmä painotti arviointikysymyksissä kansalaisopistojen näkökulmaa arviointitehtävään. Arviointiryhmä asetti osaraportin toimeksiannon perusteella seuraavat arviointisisältöjä koskevat kysymykset:

Laatu- ja kehittämisavustukset:

- Millä tavalla laatu- ja kehittämisavustuksille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet kansalaisopistojen toiminnassa?
- Millä tavalla laatu- ja kehittämisavustusten ohjeet ja ohjausjärjestelmä ovat toimineet kansalaisopistojen näkökulmasta?

Ylläpitämisluvat:

- Millä tavoin ylläpitämisluvat ohjaavat kansalaisopistojen toimintaa?
- Miten ylläpitämisluvissa painottuvat lainsäädännön mukaiset koulutustavoitteet ja alueelliset erityistehtävät?
- Millä tavalla ylläpitämisluvissa ilmaistut tavoitteet ja tehtävät toteutuvat kansalaisopistojen toiminnassa?

3.4 Aineiston keruu

Arvioinnin perustana on laatu- ja kehittämisavustuksiin sekä ylläpitämislupiin liittyvien koulutuspoliittisten asiakirjojen, lakiperustan ja säädösten sisällönanalyysi, sidosryhmähaastattelut, kansalaisopistoille osoitettu arviointikysely (liite 1) ja arviointivierailut (liite 2).

Arvioinnin kannalta keskeisimmät asiakirjat ovat vapaan sivistystyön kehittämisohjelma ja sen toimeenpanoon liittyvät asiakirjat, vapaan sivistystyön uudistettu lainsäädäntö (1998/632), kansalaisopistojen voimassa olevat ylläpitämisluvat ja niihin tehdyt muutokset, laatu- ja kehittämisavustuksia koskevat ohjeet ja ohjausmekanismit sekä vuoden 2010 laatu- ja kehittämisavustushakemukset. Ylläpitämislupia sekä niihin liittyvää päivitystietoa kerättiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen arkistoista, Kansallisarkistosta ja kansalaisopistoilta. Laatu- ja kehittämisavustushakemukset kerättiin opetus- ja kulttuuriministeriön arkistosta.

Asiakirja-analyysejä täydennettiin kansalaisopistojärjestöille kohdistetuilla tausta-haastatteluilla ja keskusteluilla, joilla haettiin laajempaa tulkintakehystä analysoiduille asiakirjoille ja niiden mukaisten sisältöjen toteutumisellem. Haastateltavana olivat Kansalaisopistojen liiton toiminnanjohtaja, Suomen settlementtiliitto ry:n toimialajohtaja, ruotsinkielisten Kansalaisopistojen liiton FAMI:n toiminnanjohtaja sekä Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön koordinaattori.

Arviointikyselyllä täydennettiin ja todennettiin asiakirjojen perusteella hankittua tietoa. Arviointikyselyssä painotettiin kansalaisopistojen itsenäisyyttä ja osallistamista. Kansalaisopistot päättivät itse, millä tavalla kyselyyn tarvittava aineisto koostetaan ja mitä henkilöryhmiä kyselyyn osallistuu. Kunkin kansalaisopiston rehtori vastasi vastaajaryhmän kokoamisesta ja aineiston keräämisen koordinoinnista. Kyselylomake esitettiin viiden kansalaisopiston rehtorilla, jotka oli valittu satunnaisotoksella, minkä jälkeen rehtorit vastasivat kyselyyn ja esittivät siihen kehittämisehdotuksia.

Arviointivierailuilla oli kaksi päätavoitetta. Vierailuilla haluttiin sekä testata arviointikysymysten ja -kyselyn luotettavuutta että tarkentaa selvennystä vaativia kysymyksiä. Arviointivierailujen kohteeksi valittiin kuusi kansalaisopistoa. Vierailukohteiden valinnan kriteereitä olivat kansalaisopistojen koko, opetuskieli, sijainti, ylläpitäjä ja kansalaisopistossa tehdyt rakenteelliset muutokset. Tavoitteena oli saada mukaan mahdollisimman kattava otos Suomen kansalaisopistoista. Vierailukohteisiin haluttiin koon puolesta mukaan pieni, keskisuuri ja suuri kansalaisopisto. Eri kielisyyttä edustamaan valittiin suomenkielisten lisäksi ruotsinkielinen sekä kaksikielinen kansalaisopisto. Vierailun kohteina olleet kansalaisopistot sijaitsivat eri puolilla Suomea:

mukana oli kansalaisopistoja Etelä-, Itä-, Länsi-, Keski- ja Pohjois-Suomen alueelta. Lisäksi vierailukohteisiin mukaan valittiin yksi kansalaisopisto, jossa oli toteutettu opistoyhdistyminen lähiaikoina, ja yksi kansalaisopisto, jossa opistoyhdistymistä ei ollut toteutettu. Vierailtujen kansalaisopistojen ylläpitäjien joukossa oli niin kunta, yhdistys kuin järjestökin.

Vierailijat edustivat arviointiryhmän jäseniä, ja vierailut toteutettiin pareittain. Pohjois-Suomen vierailu toteutettiin puhelinhaastatteluna. Kansalaisopistot saivat vierailussa käytettävän haastattelurungon nähtäväkseen 1–2 viikkoa ennen vierailua. Kaikki vierailukohteet edustivat useampaa kuin yhtä otoksen perusteeksi asetettua kriteeriä. Vierailukohteet muodostivat siten pienestä lukumäärästä huolimatta edustavan otoksen.

3.5 Aineiston analysointi

Taulukossa 1 on esitetty koonti arvioinnin aineistoista, aineiston keruusta ja analysointimenetelmistä. Laatu- ja kehittämisavustusten osalta kansalaisopistojen tekemät hakemukset sekä avustusten myöntöpäätökset muodostivat alustavan tulkintapohjan arvioinnille. Hakemukset luokiteltiin sisällöittäin, minkä jälkeen laskettiin kuhunkin luokkaan kuuluvien havaintojen määrä (ks. lisämateriaali 1 osoitteessa: www.edev.fi/portal/julkaisu). Arviointikyselyllä ja arviointivierailuilla tarkennettiin tietoja avustusten käytöstä, niille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä avustusjärjestelmän yleisestä toimivuudesta.

Taulukko 1. Yhteenvedo arviointiaineistosta, aineiston keruusta ja analysoinnista

Arviointikohde	Keskeiset aineistot	Aineiston keruu	Aineiston analysointi
Laatu- ja kehittämisavustukset	<ul style="list-style-type: none"> • Lake-hakemukset ja päätökset • Lake-kriteerit • Kansalaisopistojen näkemykset avustusten merkityksestä ja uudistamistarpeesta • Kansalaisopistojen opinto-ohjelmat 	<ul style="list-style-type: none"> • OKM:n arkisto • Arviointikysely (kysymykset 22–31) • Arviointivierailut (teema 2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hakemussisältöjen luokittelu ja kvantifointi • Hakemussisältöjen vertaaminen toimintaan • Näkemysten luokittelu ja tulkinta
Ylläpitämisluvut	<ul style="list-style-type: none"> • Ylläpitämisluvut • Ylläpitämislupiin tehdyt päivitykset • Kansalaisopistojen näkemykset ylläpitämisluvien merkityksestä, toteutumisesta ja uudistamistarpeesta • Kansalaisopistojen opinto-ohjelmat 	<ul style="list-style-type: none"> • OKM:n ja OPH:n arkistot • Kansallisarkisto • Arviointikysely (kysymykset 70–75) • Arviointivierailut (teema 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ylläpitämisluvien sisällön luokittelu ja kvantifointi • Ylläpitämisluvien koulutustehtävän vertaaminen toimintaan • Näkemysten luokittelu ja tulkinta

Kerätyille ylläpitämisluvulle tehtiin sisällönanalyysi niissä ilmaistujen koulutustehtävien perusteella. Arviointikyselyllä, arviointivierailuilla ja kansalaisopistojen opinto-ohjelmien sisältökuvausten tarkastelulla selvitettiin ylläpitämisluvussa ilmaistun koulutustehtävän toteutumista kansalaisopiston toimintakäytännöissä. Samalla tarkasteltiin ylläpitämislupien merkitystä ja ylläpitämislupajärjestelmän uudistamistarvetta kansalaisopistojen näkökulmasta.

3.6 Arvioinnin luotettavuus

Yleisellä tasolla keskeisenä luotettavuutta heikentävänä tekijänä voidaan pitää arvioinnin nopeaa aikataulutusta. Kireä aikataulu huomioon ottaen arvioinnin kohderyhmä pystyi kuitenkin suoriutumaan hyvin heille osoitetuista tehtävistä.

Kohderyhmän vähäistä osallistamista arviointiin voidaan pitää luotettavuutta heikentävänä tekijänä. Kohderyhmä ei ole osallistunut arvioinnin suunnitteluun ja sisältöjen hahmottamiseen. Kohderyhmän osallistaminen on rajautunut tiedottamiseen ja arviointikyselyn vastaajaryhmän vapaamuotoiseen kokoamiseen. Näin ollen kaikki arviointisisällöt eivät välttämättä palvele kohderyhmää samalla tavalla kuin arvioinnin tilaajaa.

Arvioinnin kohderyhmää olisi ollut perusteltua laajentaa. Ainakin kansalaisopistojen ylläpitäjät ja tietyin varauksin myös kansalaisopistojen opiskelijat ja ulkopuoliset sidosryhmät olisivat olleet arviointisisältöjen kannalta olennaisia toimijoita.

Valitun kohderyhmän osalta luotettavuutta voidaan pitää erittäin hyvänä. Kerätty aineisto edustaa kattavasti kohderyhmää. Arviointikyselyyn vastasi 176 kansalaisopistoa, mikä edustaa 89 %:a kohderyhmästä. Ruotsinkielisten kansalaisopistojen vastausprosentti oli 100 ja kaksikielisten kansalaisopistojen 89. Vastaajat edustavat myös sosiodemografisten ominaisuuksiensa perusteella hyvin kaikkia kansalaisopistoja. Lisäksi kyselyn vastaajaryhmät edustavat kohtuullisen monipuolisesti kansalaisopistojen eri henkilöstöryhmiä. Kansalaisopistokohtaisten vastaajaryhmien keskimääräinen koko oli neljä henkilöä. Ryhmiin kuului rehtorin lisäksi tyypillisesti päätoimista opetushenkilöstöä ja muuta päätoimista henkilöstöä. Myös tuntiopettajia ja kansalaisopiston ulkoisia sidosryhmiä osallistui joidenkin kansalaisopistojen vastaajaryhmiin.

Arviointikyselylomakkeen sisällöllistä luotettavuutta edisti kysymysten esitteenä kansalaisopistojen rehtoreilla. Arviointikyselyn tulokset muodostivat kerättyyn tausta-aineistoon yhdistettynä kohtuullisen luotettavan pohjan arviointikohteita koskeville päätelmille. Päätelmien luotettavuutta edistivät osaltaan myös kansalaisopistoihin tehdyt arviointivierailut, joissa epäselviltä tai ristiriitaisilta vaikuttavia arviointituloksia voitiin testata.

Seuraavaksi arviointitulokset esitetään yleisellä tasolla laatu- ja kehittämisavustusten ja ylläpitämislupien osalta. Tulosten erot suhteessa kansalaisopistojen sosiodemografisiin ominaisuuksiin esitetään puolestaan julkaistun raportin lisämateriaalissa 2 osoitteessa: www.edev.fi/portal/julkaisu. Sosiodemografisia ominaisuuksia ovat toiminta-alue, sijainti, ylläpitäjä ja opetuskieli.

4

Laatu- ja kehittämisavustukset

- Haetut ja myönnettyt avustussummat ovat kaukana toisistaan.
- Avustuksia myönnetään selkeästi eniten toiminta-alueeltaan suurille ja vähiten toiminta-alueeltaan pienille kansalaisopistoille.
- Kansalaisopistoissa suhtaudutaan ristiriitaisesti avustusten sisältöihin.
- Erityiset tavoitteet painottuvat avustushakemuksissa selvästi yleisiä tavoitteita enemmän.
- Kansalaisopistoissa suhtaudutaan kriittisesti avustushakemusten ohjeistukseen ja avustuksia koskevaan ohjaukseen.
- Avustuksille asetetut tavoitteet näyttävät toteutuvan kohtuullisesti.

4.1 Avustusten hakeminen ja myöntäminen

Laatu- ja kehittämisavustuksia haki vuonna 2010 hieman yli puolet arviointikyselyyn vastanneista kansalaisopistoista (53 %). Vuonna 2011 hakijoiden määrä oli kasvanut selvästi (61 %). Samalla avustuksen saajien prosentuaalista määrää oli karsittu. Vuonna 2010 laatu- ja kehittämisavustusta sai 79 % ja vuonna 2011 enää 64 % hakijoista. Euromääräisesti tarkasteltuna haetut ja myönnettyt avustussummat ovat olleet kaukana toisistaan (taulukko 2). Rahoituksen tiukentuessa haettavat ja myönnettävät summat ovat kuitenkin hieman lähentyneet toisiaan.

Taulukko 2. Laatu- ja kehittämisavustusten haku ja avustusten myöntäminen 2010–2011
(N = 108)

Laatu- ja kehittämisavustukset	keskiarvo (€)	keskihajonta (€)
Haettu avustuksen määrä 2010	25 053	35 101
Myönnetty avustuksen määrä 2010	5 731	9 278
Haettu avustuksen määrä 2011	22 086	26 350
Myönnetty avustuksen määrä 2011	6 278	8 841

Kansalaisopistojen ominaisuuksien perusteella tarkasteltuna ainoastaan toiminta-alueen asukasmäärällä näyttää olevan selkeä yhteys laatu- ja kehittämisavustusten saantiin. Avustuksia ovat saaneet vähiten kansalaisopistot, joiden toiminta-alueella on alle 10 000 asukasta (taulukko 3). Vastaavasti avustuksia on kohdistettu eniten toiminta-alueeltaan vähintään 50 000 asukkaan kansalaisopistoihin. Ero ei kuitenkaan ole selitettävissä laatu- ja kehittämisavustushaussa menestymisellä, sillä avustusten myöntöprosentteissa ei ole juurikaan eroja pienten ja suurten kansalaisopistojen välillä. Erot syntyvät jo ennen hakua, sillä peräti 50 % pienistä, toiminta-alueeltaan alle 10000 asukkaan kansalaisopistoista on jättänyt laatu- ja kehittämisavustushakemuksen kokonaan tekemättä vuosina 2010–2011. Vastaavasti suurista, toiminta-alueeltaan yli 50000 asukkaan kansalaisopistoista ainoastaan 11 % on jättänyt laatu- ja kehittämisavustushakemuksen tekemättä samoina vuosina.

Taulukko 3. Laatu- ja kehittämisavustusten jakautuminen kansalaisopiston toiminta-alueen asukasmäärän perusteella (N = 176)

Avustusten jakautuminen 2010–2011		Kansalaisopiston toiminta-alueen asukasmäärä				
		alle 10 000	10 000–19 999	20 000–49 999	50 000–99 999	yli 100 000
Saanut avustusta	N	21	22	32	15	14
	%	40	52	68	94	74
Ei saanut avustusta*)	N	31	20	15	1	5
	%	60	48	32	6	26

*) Sisältää ne kansalaisopistot, jotka ovat hakeneet avustusta, mutta eivät ole saaneet sitä, ja ne kansalaisopistot, jotka eivät ole hakeneetkaan avustusta.

4.2 Suhtautuminen avustushakemuksiin

Laatu- ja kehittämisavustusten hakemuksissa pyydettyihin tietoihin suhtauduttiin kansalaisopistojen keskuudessa ristiriitaisesti. Useissa kansalaisopistoissa oli vaikeuksia hahmottaa laatu- ja kehittämisavustushakemusten sisältöjen perusteita. Hämmennystä ja kritiikkiä aiheutti erityisesti aiemman suuntaviivaohjauksen sekä laatu- ja kehittämisavustusten välinen yhteys:

Suuntaviivat rajoittavat todella paljon hakemuksen tekoa. Niistähän on luovuttu, miksi ne ovat edelleen agendalla? (Esimerkkimaininta arviointikyselyaineistosta)
Vaikka suuntaviivat on poistettu, LaKe-hakemuksen kriteereinä ne ovat edelleen. (esimerkkimaininta arviointivierailuaineistosta)

Toisaalta osa kansalaisopistoista piti suuntaviivoja edelleen sisällöllisesti hyvinä:

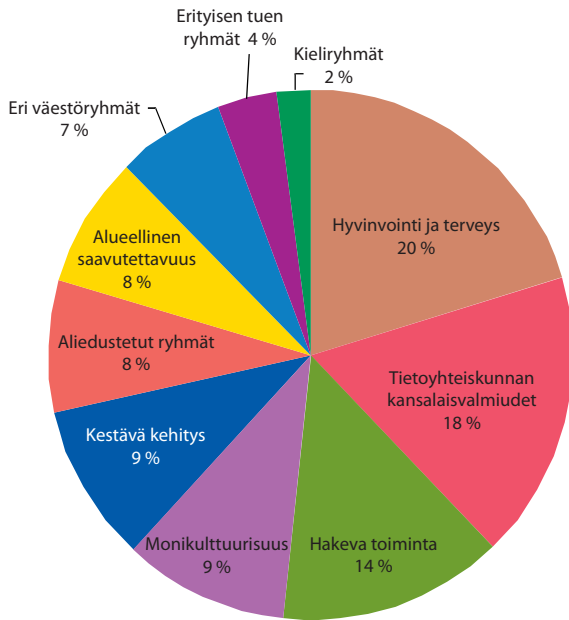
Suuntaviivaohjaus avustuksissa on hyvä, tavoitteet osuvat hyvin opiston tavoitteisiin. (esimerkkimaininta arviointivierailuaineistosta)

Toinen ristiriitoja aiheuttava näkökulma liittyi laadun ja kehittämisen väliseen yhteyteen. Avustusten koettiin painottuvan enemmän toiminnan kehittämiseen kuin laatuun:

Avustukset ovat kehittämiseen, eivät laatuun, tähtääviä. (esimerkkimaininta arviointivierailuaineistosta)
Laatujärjestelmän kehittämistä eikä laatujärjestelmästä nousevia kehittämiskohteita ole otettu mukaan avustujärjestelmään. (esimerkkimaininta arviointivierailuaineistosta)

4.3 Tavoitteiden painottuminen avustushakemuksissa

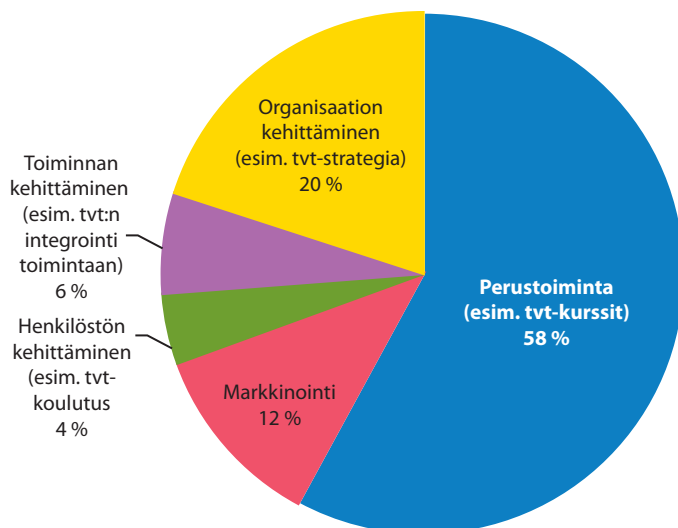
Erityiset tavoitesisällöt painoutuivat laatu- ja kehittämisavustushakemuksissa selvästi yleisiä tavoitesisältöjä enemmän (ks. tarkemmin lisämateriaali 1 osoitteessa: www.edev.fi/portal/julkaisu; myös luku 2.3). Erityisistä tavoitesisällöistä hyvinvointiin ja terveyteen sekä tietoyhteiskunnan kansalaisvalmiuksiin liittyvät tavoitesisällöt olivat suosituimpia hakukohteita (kuviot 2). Kaksi muuta erityisten tavoitesisältöjen osaluuetta – monikulttuurisuus ja kestävä kehitys – painoutuivat myös jonkin verran hakemuksissa. Yhteisistä tavoitesisällöistä ainoastaan hakeva toiminta sai jonkin verran suosiota. Hakevan toiminnan tavoitesisällöt kohdistettiin tyypillisesti normaaliin kansalaisopistotoimintaan sisältyvään tiedotukseen ja markkinointiin. Erityisen tuen ja varsinkin kieliryhmien tavoitesisällöt olivat kaikkein epäsuosituimpia yhteisten tavoitteiden sisältöjä avustushakemuksissa. Hakijat mielsivät kieliryhmien huomioimisen yhteisen tavoitesisällön sijasta maahanmuuttajia koskevaksi tavoitesisällöksi.



Kuvio 2. Laatu- ja kehittämisavustusten painottuminen teemoittain

Avustusta haettiin tyypillisesti perustoimintaan kuuluvien kurssien tarjoamiseen ja laajentamiseen (kuvio 3). Joissakin hakemuksessa korostui myös kurssisisältöjen epäsuora tai rakenteellinen kehittäminen. Esimerkiksi tietoyhteiskunnan kansalaisvalmiuksiin liittyen haettiin varsinaisten tieto- ja viestintätekniikkakurssien lisäksi avustusta opetuskäytön kehittämiseen, henkilöstön koulutukseen sekä tietostrategian ja tarvekartoituksen tekemiseen. Varsinaiset uudet ideat eivät juuri painottuneet hakemuksissa, vaan avustusta haettiin pääasiassa hyväksi havaittujen käytäntöjen jalostamiseen ja jatkokehitykseen. Joitakin uudentyyppisiä ideoita hakemuksista oli kuitenkin löydettävissä. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi ideaa opiskelijoiden kanssa tieto- ja viestintätekniikan avulla tuotettavasta kansalaisopiston toiminnan esittelyyn sopivasta mediasta. Toisena esimerkkinä aineistossa nousi esiin toimintaidea maahanmuuttajien tuottamista kieli-, kulttuuri- ja ruokakursseista kantaväestölle.

Hakemussisältöjen perusteella monet laatu- ja kehittämisavustusten teemoista ovat limittäisiä ja jopa päällekkäisiä. Esimerkiksi hakevan toiminnan tai kansainvälistymisen teeman alle luokiteltu hakemus olisi usein yhtä hyvin voitu sijoittaa myös muiden yhteisten tavoitteiden alle. Monet hakusisällöt olivat myös niin laajoja, että ne läpäisivät useita eri laatu- ja kehittämistavoitteita. Hakemuslomakkeen lokeromaisuus oli selvästi johtanut kahteen ilmiöön. Ensinnäkin isommat, jo selvästi pidempään suunnitellut kehittämishankkeet oli pilkottu lomakkeelle useiden eri tavoitteiden alle, mikä pirstaloitti hakemusta ja antoi siitä hajanaisen vaikutelman. Tämä puolestaan johti pahimmillaan ainoastaan tietyn hakemuksen osan rahoitukseen, jolloin kehittämis-



Kuvio 3. Laatu- ja kehittämisavustusten painottuminen toiminnoittain

hanketta ei voitu toteuttaa suunnitellulla tavalla. Toiseksi, hakemuksessa tarjottavat lokerot pakottavat hakijan kehittämään varsin kevyesti ideoita eri kohtiin ja kokeilemaan ”kepillä jäätä”. Osa hakemusten ideoista oli esitetty hyvin hataran pohdinnan ja suunnittelun jälkeen, jolloin hakemukset eivät välttämättä olleet realistisia toteutuksen tai rahoituksen suhteen. Esimerkkinä mainittakoon hakemus, jossa toiminnan laajan arvioinnin toteuttamiseen oli budjetoitu 1 000 euroa.

4.4 Avustusten haun ohjeistus ja avustuksia koskeva ohjaus

Laatu- ja kehittämisavustusten hakuohjeisiin ja ohjaukseen suhtauduttiin melko kriittisesti. Arviointikyselyssä kansalaisopistoja pyydettiin ottamaan kantaa ohjeiden ja ohjauksen selkeyteen sisältökohdittain (taulukko 4). Hakuohjeita pidettiin jonkin verran epäselvinä, tosin tilanteen nähtiin parantuneen vuonna 2011 vuoteen 2010 verrattuna. Hakukriteerien ja hakemuslomakkeen suurimpina ongelmina aineistossa korostuivat hakukriteerien tulkinnallisuus ja lokeroperustainen lomake. Hakemuksesta saatavaan palautteeseen ja avustuspäätöksen perusteisiin suhtauduttiin kaikkein kriittisimmin. Osa kansalaisopistoista piti avustuspäätöksen perusteita ja hakemuksesta saatavaa palautetta riittämättöminä, osa koki palautteen ja päätösten perusteiden puuttuvan kokonaan. Myös loppuraportin laadintaohjeet ja avustusten käytön seuranta olivat jääneet kansalaisopistoille osittain epäselviksi. Toisaalta osa kansalaisopistoista piti kevyttä raportointia myönteisenä eikä kaivannutkaan yksityiskohtaisempia raportointiohjeita tai seurantaa.

Taulukko 4. Laatu- ja kehittämisavustusten ohjeiden ja ohjauksen selkeys

Ohjeiden ja ohjauksen selkeys (asteikolla 0–100)	ka	kh	Tyypiesimerkit maininnoista (N = 72)
Hakuohjeet	56	26	"Keskustelin usean kollegan kanssa, ja kaikilla sama ongelma, emme oikein ymmärtäneet ohjeita...hankkeista ei voi neuvotella etukäteen."
Hakukriteerit	51	28	"Hakukriteerit tulkinnanvaraisia ja rajoittavia... sama hanke voi sopia useammankin tavoitteen alle – piti valita"
Hakemuslomake	57	26	"Monimutkainen..hankekuvaukselle on vähän tilaa. Toisaalta jää lokeroita paljon täyttämättä, koska hanke täyttää vain yhden lomakekohdan."
Päätöksen perusteet	39	30	"Päätöksen myöntämisperusteet puuttuvat... Perusteita ei ole avattu...Päätökset netissä, vain opiston nimi ja summa näkyvissä."
Palaute hakemuksesta	30	27	"Emme ole saaneet palautetta...minimaalinen palaute"
Loppuraportin laadintaohjeet	47	28	"Emme ole saaneet ohjeita...vain raporttilomake".
Avustusten käytön seuranta	56	28	"Vielä ei ole ollut erityisempää seurantaa...emme tiedä, mitä tietoja tulee seurata"

4.5 Avustushakemuksille asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kansalaisopistot kokivat laatu- ja kehittämisavustusten tavoitteiden toteutuneen toiminnassaan kohtuullisesti. Arviointikyselyssä tavoitteiden toteutumisen onnistumiselle annettiin 66 pistettä asteikolla 0–100. Avustuksilla nähtiin myös olevan jonkin verran vaikutusta toiminnan kehittämiseen (64/100). Tavoitteiden toteutumista edistivät selkeimmin avustusten avulla hankitut lisäresurssit, kansalaisopiston ylläpitäjän ja muiden opistojen kanssa tehtävä yhteistyö sekä saadun avustuksen yhteys kansalaisopiston strategiaan tavoitteisiin (taulukko 5). Vaikka saatuja avustuksia pidettiin pieninä kansalaisopistojen kokonaistoiminnan kannalta, niillä nähtiin olevan tärkeä merkitys toiminnan sisältöjen täsmäkehittämisessä ja parantamisessa. Resurssien osalta erityisen hyvänä pidettiin vähäistä byrokratiaa resurssien käytön seurannassa ja omavastuusuuden puuttumista.

Taulukko 5. *Laatu- ja kehittämistavoitteiden toteutumista edistävät tekijät (N = 56)*

Mitkä tekijät ovat edistäneet laatu- ja kehittämistavoitteiden toteuttamista?	%
Avustuksen avulla hankitut lisäresurssit (talous, henkilöstö)	36
Ylläpitäjä- ja opistoyhteistyö, verkostoituminen	29
Yhteys kansalaisopiston strategiaan tavoitteisiin	18
Muut maininnat	17

Tavoitteiden toteutumista vaikeuttavina tekijöinä pidettiin haetun avustussumman leikkaamista, epäselvästi kohdistettua avustuspäätöstä sekä henkilöstö- ja aikapulaa (taulukko 6). Erityisen ongelmallisena pidettiin haetun avustussumman ja tavoitteiden välistä yhteyttä tilanteissa, joissa haettua avustussummaa leikattiin tuntuvasti, mutta hakemukselle asetetut tavoitteet säilytettiin ennallaan. Tällainen avustuspäätös koettiin epäselvänä ja epäoikeudenmukaisena, sillä haettujen tavoitteiden kustannukset oli pyritty esittämään hakemuksessa mahdollisimman realistisesti.

Taulukko 6. *Laatu- ja kehittämistavoitteiden toteutumista vaikeuttavat tekijät (N = 59)*

Mitkä tekijät ovat vaikeuttaneet laatu- ja kehittämistavoitteiden toteuttamista?	%
Karsittu, puutteellinen ja/tai epäselvä avustuspäätös	43
Henkilöstöpula	24
Aikapula	6
Muut maininnat	27

5 Ylläpitämisluvat

- Ylläpitämisluvissa ilmaistuissa koulutustehtävissä ja tavoitteissa on niukasti vaihtelua kansalaisopistojen välillä.
- Lainmukaisia tehtäviä korostavat normilauseet painottuvat ylläpitämisluvissa.
- Suurin osa ylläpitämisluvista on useita kymmeniä vuosia vanhoja.
- Ylläpitämislupiin on tehty vähän muutoksia niiden ikään nähden.
- Suurin osa muutoksista on kansalaisopiston toiminnan kannalta marginaalisia (esim. nimen muutos).
- Ylläpitämisluvilla on vain vähän ohjaavaa merkitystä kansalaisopistojen käytännön toiminnan kannalta.
- Kansalaisopistojen keskuudessa ei ole suurta mielenkiintoa ylläpitämislupien uudistamiseen ja niiden ohjauksellisen merkityksen lisäämiseen.

5.1 Ylläpitämisluvissa ilmaistut yleiset ja alueelliset tehtävät

Ylläpitämisluvissa ilmaistuissa koulutustehtävissä ja tavoitteissa on niukasti vaihtelua kansalaisopistojen välillä (taulukko 7). Selvästi suurin osa ylläpitämislupien ilmaistuista oli normilauseita, joissa joko toistettiin kansalaisopiston lainmukaista tehtävää tai ilmaistiin kansalaisopiston koulutustehtävät hyvin yleisellä tasolla. Normilauseet olivat käytännössä samanlaisia, joten niiden perusteella ei useinkaan pystyttyä identifioimaan, mitä kansalaisopistoa ylläpitämislupa koskee, kuten seuraavasta aineistokatkelmasta käy ilmi:

Opiston tehtävänä on edistää aikuiskasvatusta opettamalla varttuneille nuorille ja aikuisille heidän vapaa-aikoinaan sellaisia tietoja ja taitoja, jotka ovat tarpeellisia kansalaiselämässä, antavat pohjan jatko-opiskelulle sekä edistävät itseopiskelua ja henkistä itsensä kehittämistä, ynnä ohjata heitä oikeaan vapaa-ajan käyttöön. (Tyyppiesimerkki ylläpitämisluvan sisältämästä normilauseesta)

Taulukko 7. Ylläpitämisluvassa ilmaistu koulutustehtävä (N = 176)

Ylläpitämisluvassa määritelty koulutustehtävä	%
Normilauseet	52
Ylläpitämisluvasta ei saatu tietoa	18
Lähes normilauseet	16
Ylläpitämislupa ei löydettävissä / lupa hävinnyt tai tuhoutunut	7
Sisältöjä profiloivat lauseet	6

Normilauseiden lisäksi ylläpitämislupien ilmaisuissa oli paljon lähes normilauseita, joissa normilauseen määritelmää oli hieman tarkennettu korostamalla esimerkiksi tieto- ja viestintätekniikan tai käden taitojen sisältöjä. Myös lähes normilauseet pitäytyivät yleisellä tasolla, ja ne voisivat sopia lähes minkä tahansa kansalaisopiston koulutustehtäväksi. Ainoastaan muutamissa ylläpitämisluvissa oli pyritty selkeämpään sisällölliseen profilointiin. Näissä profiloinneissa oli nostettu esille joko kansalaisopiston toiminta-alueen erityispiirteitä tai painotusta tiettyyn kohderyhmään, koulutusmuotoon tai sisältöön, kuten seuraavissa esimerkeissä:

*Tutkintotavoitteellista koulutusta järjestetään tietotekniikassa.
Tavoitteena edistää kunnan X:ja sen ympäristön nuorison ja täysi-ikäisten sivistystarvetta, mm. – – ohjaamalla heitä itseopiskeluun ja kirjaston käyttöön – –
– – eläkeikäisten ja vanhusväestön sivistystarpeisiin vastaaminen.
Opisto on erityisesti toimihenkilöiden tavoitteellinen opiskeluyhteisö.
Lukiotasoisista koulutusta annetaan harvinaisemmissa kielissä.
(Tyyppiesimerkkejä ylläpitämislupien sisältämistä sisältöjä profiloivista lauseista.)*

Merkittävä osa kansalaisopistojen ylläpitämisluvista oli hävinnyt tai ylläpitämisluvista ei saatu tietoa. Ylläpitämisluvat olivat tyypillisesti hävinneet kansalaisopistoa tai ylläpitäjää koskevien muutosten yhteydessä:

*Alkuperäistä lupaa ei löytynyt - luultavasti jossain arkiston kätköissä kuntaliitosten ja hallintokuntien vaihdon jälkeen.
Ei mitään käsitystä asiasta. Olen kaupunginarkistossa nähnyt aikoinaan perustamiskirjan vuodelta, mutta muusta meillä ei ole tietoa.
Varsinaista ylläpitämislupaa ei löydy kaupungilta eikä ministeriöstä. Mutta katsomme, että laki ja asetus vapaasta sivistystyöstä määrittelee tehtävämme.*

Alkuperäiset perustamisasiakirjat ja työohjelmat ovat palaneet tulipalossa sodan aikana.
(Tyyppiesimerkkejä hävinneitä ylläpitämislupia koskevista syistä)

5.2 Ylläpitämislupia koskevat muutokset

Suurin osa ylläpitämisluvista on useita kymmeniä vuosia vanhoja. Ylläpitämislupien ikään nähden niihin on tehty melko vähän muutoksia, useat kansalaisopistot toimivat edelleen alkuperäisten ylläpitämislupien perusteella (taulukko 8). Tehdyistä muutoksista ylivoimaisesti suurin osa koskee teknisiä muutoksia, joissa kuntamuutosten seurauksena on tapahtunut nimenmuutoksia:

Kuntaliitos – ylläpitäjäksi kunta X kunta Y:n tilalle. (tyyppiesimerkki teknisestä muutoksesta)

Muutamit muutokset ovat koskeneet myös toiminnan sisältöä tai kohderyhmiä, kuten seuraavasta ilmaisusta käy ilmi:

Lupa opettaa musiikkia alle 16-vuotiaille – – (tyyppiesimerkki sisältöä ja kohderyhmää koskevasta muutoksesta)

Taulukko 8. Ylläpitämislupaa koskevat muutokset (N = 176)

Ylläpitämislupaa koskevat muutokset	N
Ei muutoksia / ei tietoa muutoksista	56
Ylläpitämislupaan tehty 1. muutos	43
Ylläpitämislupaan tehty 2. muutosta	18
Ylläpitämislupaan tehty 3. muutosta	7
Ylläpitämislupaan tehty 4. muutosta	3
Ylläpitämislupaan tehty 5. muutosta	1

5.3 Ylläpitämisluvissa ilmaistujen tehtävien toteutuminen ja ohjauksellinen merkitys

Ylläpitämisluvissa ilmaistujen normilauseiden painottuminen ja puuttuvien ylläpitämislupien kohtuullisen suuri määrä korostavat ylläpitämisluvan sisällön ja kansalaisopiston käytännön toiminnan välistä etäisyyttä. Ylläpitämisluvilla ei vaikuta olevan ohjaavaa merkitystä kansalaisopistojen käytännön toiminnan kannalta. Toisaalta normilauseiden mukaiset sisällöt ovat niin yleisiä, että niiden voidaan katsoa toteutuvan kansalaisopistojen toiminnassa. Kansalaisopistojen näkökulmasta ylläpitämisluvan

riittävän väljä sisällön määrittely mahdollistaa sisältöjen toteutumisen ja riittävän suuren liikkumavaran samanaikaisesti. Näin ollen kansalaisopistoilla ei ole suurta mielenkiintoa ylläpitämislupien uudistamiseen ja ohjauksellisen merkityksen lisäämiseen. Ylläpitämisluvat halutaan käytännössä joko pitää ennallaan tai saattaa sisällöllisesti vanhentuneet lupa-asiakirjat ajan tasalle (taulukko 9).

Taulukko 9. *Ylläpitämislupien uudistamistarve kansalaisopistojen näkökulmasta (N = 110)*

Miten ylläpitämislupaanne pitäisi mielestänne uudistaa?	%
Ajantasaistaminen	68
Uudistamiselle ei ole tarvetta	27
Ylläpitämislupaa pitää uudistaa sisällöllisesti	5

Ajantasaistamisella kansalaisopistot tarkoittivat tyypillisimmin vanhahtavien kieliopillisten ilmaisujen päivittämistä nykykielelle tai uuden lainsäädännön päivittämistä ylläpitämislupa-asiakirjaan. Ainoastaan muutamissa aineiston ilmaisuissa toivottiin ylläpitämislupien uudistamista esimerkiksi kansalaisopiston tehtäväkuvaa laajentamalla tai lisäämällä ylläpitämisluvan ohjauksellista vaikutusta.

6

Arvottavat päätelmät ja kehittämissuosituks

Tässä luvussa esitetään arviointikysymyksittäin arviointiryhmän tekemät arvottavat päätelmät, päätelmien perusteet ja kehittämissuosituks. Päätelmien perustana käytetyt kriteerit ja päätelmiä koskevan arviointievidenssin vahvuus on kuvattu liitteessä 3.

Päätelmä 1: Laatu- ja kehittämisrahoitus auttaa kansalaisopistoja kehittämään toimintaansa ja vastaamaan ympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin

Päätelmän tarkennukset ja perustelut:

Laatu- ja kehittämisavustukset ovat avustuksia saaneille kansalaisopistoille tärkeä lisäresurssi toiminnan kehittämiseen. Kehittäminen kohdistuu kuitenkin ensisijaisesti olemassa olevien sisältöjen parantamiseen ja jatkojalostamiseen, ei niinkään uusiin toimintatapoihin tai sisältöihin. Laatu- ja kehittämisavustusten tavoitteiden toteutumisessa on melko paljon vaihtelua kansalaisopistojen välillä. Tavoitteiden toteutumisen arvioimista vaikeuttaa laatu- ja kehittämisavustuksille asetettujen kriteerien osittainen selkiytymättömyys. Kansalaisopistojen opinto-ohjelmissä näkyy melko suuri sisällöllinen vaihtuvuus, mikä osaltaan vaikeuttaa tavoitteiden toteutumisen arviointia pitkäjänteisesti.

Päätelmää koskevat kehittämissuosituks:

Avustusjärjestelmä tulee säilyttää myös jatkossa toiminnan kehittämisen lisäresursseina, erillään valtionosuusperusteisesta perusrahoituksesta. Mikäli avustukset säily-

vät myös jatkossa kansalaisopistojen lisäresurssina, hakemuksien kriteereissä tulisi painottaa nykyistä enemmän innovatiivisuutta ja ympäristömuutosten ennakointia. Merkittävä osa avustuksista haetaan ja kohdistuu tällä hetkellä kansalaisopistojen perustoimintaan. Avustusten avulla aikaan saadut tulokset tulee julkistaa ja tulosten ympärille tulee järjestää mahdollisuuksien mukaan erilaisia kehittämistapaamisia. Näin voidaan edistää avustusten hakijoiden vertaisoppimista ja vähentää opistokoh- taista suurta vaihtelua avustuksille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Uhkana on, että pienet opistot jäävät avustusjärjestelmän ulkopuolelle. Erot pienten ja suurten opistojen välillä syntyvät jo ennen hakua.

Päätelmä 2: Laatu- ja kehittämisavustusten ohjaus- ja hakuprosessia tulee selkiyttää ja muuttaa prosessia läpinäkyvämmäksi ja tasa-arvoisemmaksi

Päätelmän tarkennukset ja perustelut:

Idea siitä, että laatu- ja kehittäminen painottuu avustuksissa, ei toteudu. Erityisesti laadun kehittämisen ja nykyisen avustusjärjestelmän välinen yhteys on epämääräinen. Avustuksenhakuprosessissa on useita kansalaisopistojen kannalta selkiytymättömiä vaiheita. Avustuksen hakijoilla ei ole mahdollisuutta neuvotella rahoittajan kanssa hakemuksen sisällöstä ennen hakemuksen jättämistä. Avustuksen hakijat eivät ole talous- ja henkilöstöresurssiensa perusteella tasa-arvoisessa asemassa. Pienet kansalaisopistot putoavat kilpailusta usein jo ennen avustusten hakuvaihetta.

Avustuksen hakulomakkeen sisällöt ovat limittäisiä, osittain päällekkäisiä ja sijoitettuja erillisiin lokeroihin. Tämä pakottaa hakijan joko pilkkomaan hakemuksensa erillisiin lokeroihin tai kohdistamaan hakemuksensa tiettyyn lokeroon, vaikka hakemuksen sisältö ei tukisikaan tällaista ajattelua. Avustuspäätösten perusteet eivät paljastu selkeästi. Tämä johtaa kokemuksiin avustusjärjestelmän epäoikeudenmukaisuudesta. Haettujen avustussummien leikkaaminen ei ole systemaattisesti johtanut hakemukselle asetettujen tavoitteiden vastaavaan karsimiseen.

Päätelmää koskevat kehittämissuosituks:

Avustusjärjestelmän nimeämistä tulee selkiyttää. Jos avustusten nykyinen nimi halutaan säilyttää, laatuun ja laadunhallintaan liittyvä näkökulma on kytkettävä perustelummin avustusjärjestelmään laatimalla selkeät kansalaisopistotoimintaan soveltuvat laatukriteerit avustusten perustaksi. Mikäli laatukriteereitä ei kytketä avustusjärjestelmään, arviointiryhmä esittää järjestelmän nimen muuttamista muotoon Kehittämisavustus.

Avustusjärjestelmän kriteereiden läpinäkyvyyttä ja selkeyttä tulee lisätä prosessin kaikissa vaiheissa. Avustuksen haun osalta arviointiryhmä esittää neuvottelevan ohjauksen lisäämistä siten, että avustuksen hakijoilla on mahdollisuus neuvotella rahoittajan kanssa hakemuksensa sisällöstä jo hakemuksen teon alkuvaiheessa. Tasa-arvon näkökulmasta pienten kansalaisopistojen mahdollisuutta avustuksen hakemiseen tulee parantaa. Tasa-arvoa voidaan edistää sekä tukemalla pienten kansalaisopistojen

verkostoitumista hakuvaiheessa että yksinkertaistamalla avustuksen hakujärjestelmää. Avustuksen hakulomakkeen osalta arviointiryhmä esittää teemakohtaisuudesta luopumista ja lomakkeen kehittämistä siten, että hakija voi aiempaa vapaamuotoisemmin kuvata kehittämishankkeensa lomakkeeseen. Perustelut hyväksytyille ja hylätyille avustushakemuksille tulee tehdä entistä läpinäkyvimmiksi. Päätösten tulee olla julkisia ja niissä on oltava yksilöitynä ne hakukriteerit, joihin kyseiset perustelut nojautuvat. Mikäli haettuja avustussummia leikataan, tulee myös hakemuksen tavoitteita karsia samassa suhteessa. Arviointiryhmä esittää, että rahoituksen myöntäjä neuvottelee hakijan kanssa aina leikkaustilanteissa.

Myönnettäviä hakemuskohtaisia avustussummia tulee kasvattaa merkittävästi. Tämä voidaan toteuttaa kehittämällä hakemuksia vielä selkeämmin verkostohakemusten suuntaan. Anottujen ja myönnettyjen avustussummien erotusta on saatava realistisemmaksi esimerkiksi ohjeistamalla hakijoita siten, että hakijoilla on jo hakuvaiheessa tiedossaan erilaisille kansalaisopisto- ja verkostotyypeille mahdolliset avustussummat.

Päätelmä 3: Nykyiset ylläpitämisluvut ovat vanhentuneita eikä niillä ole suurta merkitystä kansalaisopistojen toiminnan ohjauksessa

Päätelmän tarkennukset ja perustelut:

Nykymuotoiset ylläpitämisluvut eivät juuri ohjaa kansalaisopistojen käytännön toimintaa. Tästä ovat osoituksena ylläpitämislupien puuttuminen tai epätietoisuus ylläpitämislupien sisällöistä useassa kansalaisopistossa. Ylläpitämislupia on tarvittu pääasiassa ylläpitäjämuutoksia koskevissa tilanteissa, joiden yhteydessä ylläpitämislupiin on tehty teknisiä muutoksia (esim. nimenvaihdos). Sen sijaan ylläpitämisluvilla on toimintaa turvaava merkitys. Toimintaa turvaavasta merkityksestä kertoo useiden kansalaisopistojen halu säilyttää ylläpitämisluvut nykyisellään, vaikka ne eivät juuri ohjaa käytännön toimintaa.

Päätelmää koskevat kehittämissuosituks^{et}:

Arviointiryhmä esittää ylläpitämislupien kehittämistä sopimuksen suuntaan yksisuuntaisen ohjauksen sijasta. Tällöin kansalaisopiston ylläpitäjä ja opetus- ja kulttuuriministeriö neuvottelevat kansalaisopistotoiminnasta. Sopimus sisältää ylläpitäjän kansalaisopiston toiminta-ajatuksen, toiminta-alueen sekä kuvauksen siitä, miten ylläpitäjä takaa toiminnan edellytykset. Menettelyllä varmistetaan ylläpitämislupien kansalaisopistojen toimintaa turvaava merkitys ja sopimuksen molempien osapuolten sitoutuminen ylläpitämisluvun sisältöihin. Sopimus sisältää myös riittävästi väljyyttä toiminnan toteuttamiseen.

Päätelmä 4: Nykyisissä ylläpitämisluvissa painottuvat aiempien lainsäädäntöjen tavoitteet, mutta eivät alueelliset tai muut erityistehtävät

Päätelmän tarkennukset ja perustelut:

Ylläpitämisluvien mukaisissa koulutustehtävissä on paljon lainsäädäntöä ilmaisevaa tekstiä ja toistoa. Niissä kansalaisopistoissa, joissa ylläpitämisluva ei ollut löydettävissä, katsottiin yleisesti lainsäädännön mukaisen tehtävän korvaavan ylläpitämisluvan merkityksen. Vain todella harvoissa ylläpitämisluvissa on konkretisoitu kansalaisopiston alueellisia erityistehtäviä. Ylläpitämisluva koettiin liian byrokraattiseksi välineeksi nopeasti muuttuvien alueellisten tarpeiden päivittämiseen.

Päätelmää koskevat kehittämissuositukset:

Ylläpitämisluvaa koskevan sopimuksen (ks. päätelmä 3) tulee olla mahdollisimman yksinkertainen ja helposti päivitettävä. Olisi hyvä, että tulevaisuudessa kansalaisopistojen alueelliset ja paikalliset erityistehtävät esitettäisiin sopimuksen liitteenä olevassa toimintasuunnitelmassa.

Päätelmä 5: Nykyisten ylläpitämisluvien tarkoitus toteutuu yleisellä tasolla kansalaisopistojen toiminnassa

Päätelmän tarkennukset ja perustelut:

Ideologisesti ylläpitämisluvut ovat kestäneet hyvin aikaa. Ylläpitämisluvan riittävän lavea sisällön määrittely on mahdollistanut sen, että useat kansalaisopistot katsovat ylläpitämisluvan sisällön ja arvopohjan edelleen vastaavan opiston toimintaa. Riittävän lavea sisällön määrittely mahdollistaa myös suuren toimintaväljyyden ja reagointimahdollisuuden toimintaympäristön muutoksiin. Lisäksi riittävän lavea sisällön määrittely turvaa kansalaisopistojen itsenäisyyttä, sillä lavasti määritellyn sisällön toteutumista on vaikea arvioida tai kontrolloida ulkoapäin.

Päätelmää koskevat kehittämissuositukset:

Nykyiset ylläpitämisluvut luovat lähinnä arvopohjaa kansalaisopiston toiminnalle. Ylläpitämisluvan merkitystä laajentavat kehittämissuositukset on kuvattu päätelmissä 3 ja 4.

7

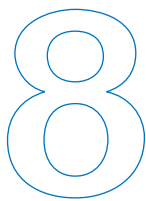
Pohdintaa

Tässä osaraportissa on arvioitu laatu- ja kehittämisavustuksille ja ylläpitämisluville asetettujen tavoitteiden ja sisältöjen toteutumista kansalaisopistojen toiminnassa. Laatu- ja kehittämisavustuksia ja ylläpitämislupia koskevat tavoitteet on kirjattu arvioinnin toimeksiannon perustana olevaan Vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaan (KEHO). Näin ollen arvioinnissa ei ole etsitty mahdollisia vaihtoehtoja näille ohjausjärjestelmän osille. Osaraportissa on pitäydytty laatu- ja kehittämisavustusten ja ylläpitämislupien sisällöllisessä arvioinnissa.

Laatu- ja kehittämisavustusten osalta on tehty useita kehittämissuosituksia, jotka koskevat avustusten käsitteellistä ja sisällöllistä kehittämistä sekä avustusjärjestelmän selkiyttämistä. Erityisenä kehittämissuosituksena on korostettu pienten kansalaisopistojen mahdollisuuksien parantamista avustusten hakemisessa. Jotta laatu- ja kehittämisavustuksilla voitaisiin tukea koulutuksellista tasa-arvoa KEHO-ohjelman mukaisesti, avustusten tulisi kohdentua nykyistä selkeämmin kaikkiin kansalaisopistoihin.

Ylläpitämislupien sisällölliseen uudistamiseen on tässä arviointiraportissa suhtauduttu varovaisesti. Vaikka nykyisillä ylläpitämisluvilla ei ole suurta merkitystä kansalaisopistojen käytännön toiminnan ohjaamisessa, ylläpitämisluvilla on kansalaisopistojen toimintaa turvaava merkitys. Nykyinen ylläpitämislupien riittävän laava sisällön määrittely tukee kansalaisopistojen itsenäistä roolia oman toiminnan säätelyssä. Näin ollen kansalaisopistojen keskuudessa ei myöskään ole suurta mielenkiintoa ylläpitämislupien sisällölliseen uudistamiseen.

Tässä arviointiraportissa kansalaisopistojen kansallista ohjausjärjestelmää ja toteutunutta toimintaa on tarkasteltu kapeasta näkökulmasta. Toisessa, vuonna 2012 julkaistavassa osaraportissa näkökulmaa siirretään kansalaisopistojen rakenteellisiin muutoksiin, lakiuudistuksiin ja itsearviointiin. Ensimmäinen ja toinen osaraportti muodostavat yhdessä laajemman kokonaiskuvan kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjäjärakenteen arvioinnista.



Utvärderingen ur nationell och finlandssvensk synvinkel

8.1 Uppdrag och syfte

Rådet för utbildningsutvärdering utvärderar på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet under åren 2011-2012 medborgarinstitutens läroanstalts- och upprätthållarstruktur. Uppdraget grundar sig på den framställning som beredningsgruppen för utvecklingsprogrammet för fritt bildningsarbete (KEHO) har gjort till ministeriet. Med hjälp av utvärderingen genereras information om medborgarinstitutens verksamhetsförutsättningar, processer samt de utmaningar och möjligheter som medborgarinstituten ställs inför när verksamhetsmiljön förändras. I denna delrapport granskas två av utvärderingens huvudfrågor, dvs. hur utvecklings- och kvalitetsbidragen samt upprätthållartillstånden fungerar ur medborgarinstitutens synvinkel.

Utvärderingens frågor:

- 1) På vilket sätt har målsättningarna för kvalitets- och utvecklingsbidragen förverkligats i medborgarinstitutens verksamhet?
- 2) På vilket sätt har instruktionerna och styrsystemet för kvalitets- och utvecklingsbidragen fungerat ur medborgarinstitutens synvinkel?
- 3) På vilket sätt styr upprätthållartillstånden verksamheten i medborgarinstituten?
- 4) Hur betonas de lagstadgade utbildningsmålen och de regionala specialuppgifterna i upprätthållartillstånden?
- 5) På vilket sätt förverkligas de målsättningar och uppgifter som nämnts i upprätthållartillstånden i medborgarinstitutens verksamhet?

8.2 Genomförandet av utvärderingen

Utvärderingen genomförs av en grupp sakkunniga bestående av 7 medlemmar, av vilka en är sakkunnig inom det svenskspråkiga fria bildningsarbetet.

För att få svar på utvärderingens frågor användes flera olika metoder: innehållsanalys av utbildningspolitiska dokument, den rättsliga grunden och författningarna rörande utvärderingsteman, intervjuer av intressentgrupper (bl. a. FAMI), frågeformulär till medborgarinstituten samt besök vid sex institut (vilka varierade med hänsyn till storlek, språk, geografiskt läge och erfarenhet av fusion).

Datainsamlingen riktade sig till alla medborgar- och arbetarinstitut i landet hösten 2011. Den nationella svarsprocenten var 89. De enspråkigt svenska instituten ställde upp till hundra procent.

8.3 Situationen i de svenskspråkiga medborgarinstituten

Utvärderingen har i huvudsak fokuserats på hur systemen med upprätthållartillstånd och kvalitets- och utvecklingsbidrag som helhet fungerar. När olika demografiska faktorer inflyttande på nyttan av kvalitets- och utvecklingsbidragen granskats är det endast storleken på instituten som verkar ha effekt. De små instituten missgynnas av kvalitets- och utvecklingsystemet. Eftersom de svenska instituten och de tvåspråkiga institut som har svenska som majoritetsspråk hör till de minsta instituten (såväl i fråga om antal studeranden och undervisningstimmar) hör dessa till de missgynnade. Problemet med kvalitets- och utvecklingsbidragen ligger i att de små instituten inte ens har resurser att söka bidragen. 30% av instituten har inte ansökt om bidrag vare sig år 2010 eller 2011. De svenska och de svenskdominerade tvåspråkiga institut som sökt bidrag har beviljats bidrag i samma utsträckning som de andra instituten. De ansökta summorna har skurits ned i ungefär likadana proportioner (ca 30%) i de olika typerna av institut.

8.4 Nationella slutsatser och utvecklingsrekommendationer

Slutsats 1: Kvalitets- och utvecklingsfinansieringen hjälper medborgarinstituten att utveckla sin verksamhet och svara på de förändringar som sker i omgivningen

Kvalitets- och utvecklingsbidragen ses som en viktig tilläggsresurs för medborgarinstituten, men de används mest för att förbättra det innehåll man redan har och sällan för helt nya verksamhetsätt eller innehåll. Förverkligandet av målen med kvalitets- och utvecklingsprojekten varierar mycket. Kriterierna för beviljandet är delvis oklara, vilket försvårar utvärderingen.

Utvecklingsförslag

Utvärderingsgruppen framhåller att bidragssystemet bör bibehållas även i fortsättningen som en tilläggsresurs för utvecklandet av verksamheten och hållas skilt från den statsandelsberättigade basfinansieringen. Kriterierna borde emellertid mer än nu betona innovation och förutseende av förändringar i omgivningen. Det resultat som uppnås med hjälp av bidragen borde spridas bättre t. ex genom att anordna olika utvecklingsseminarier.

Slutsats 2: Styr- och ansökningsprocessen för kvalitets- och utvecklingsbidragen bör göras klarare och processen mera genomskinlig och jämlik.

Flera skeden i ansökningsprocessen är oklara för instituten. Instituterna är inte jämbördiga när de söker bidrag. Detta på grund av skillnader i ekonomiska och personalresurser. Små institut slås ofta ut redan innan ansökningarna görs. Detta gäller bl.a. de svenska och tvåspråkiga instituten med svensk majoritet, eftersom dessa i allmänhet är små. Även ansökningsblanketten är oklar till sin struktur.

Utvecklingsförslag

Om bidragssystemets namn bibehålls bör kriterierna gällande kvalitet tas i bättre bruk. Om kriterier i anslutning till kvalitet inte i fortsättningen får större betydelse, föreslår utvärderingsgruppen att namnet ändras till "utvecklingsbidrag". Överlag bör kriteriernas genomskinlighet och klarhet förbättras.

Utvärderingsgruppen föreslår ett system där de institut som söker bidrag kan utarbeta ansökan i samråd med den instans som beviljar anslagen. Speciellt de små institutens möjligheter att söka bidrag bör förbättras genom stöd och ett förenklat ansökningssystem. Även motiveringarna till avslag på ansökan bör tydliggöras. När den beviljade summan är mindre än den sökta bör de båda parterna i samråd med varandra anpassa målen efter det.

Det beviljade bidragssummorna bör förstöras t. ex genom att kräva nätverksansökan och genom att informera redan i ansökningsskedet vilka bidragssummor som är möjliga för olika medborgarinstituts- och nätverkstyper.

Slutsats 3: Upprätthållartillstånden är föråldrade och de har föga betydelse i styrningen av verksamheten vid instituten

De flesta upprätthållartillstånd (eller arbetsprogram som de tidigare kallades) är flera decennier gamla och många institut kände inte ens till dem. De är till sitt innehåll vaga. Därför har de ringa betydelse för verksamheten.

Utvecklingsförslag

Utvärderingsgruppen föreslår att upprätthållartillstånden får karaktären av avtal istället för ensidig styrning. Det skulle innebära att UKM och upprätthållaren tillsammans kommer överens om hur medborgarinstitutens verksamhet skall läggas upp. I avtalet kunde idén med verksamheten, innehållet, samt en beskrivning av hur anordnaren garanterar förutsättningar för verksamheten då ingå. På det här sättet skulle båda parter förbinda sig att följa avtalet.

Slutsats 4: I upprätthållartillstånden betonas målen i tidigare lagstiftning men inte regionala eller andra specialuppgifter

Upprätthållartillstånden har ofta formulerats utifrån lagtexter. Regionala specialuppgifter har konkretiserats endast i några upprätthållartillstånd. Upprätthållartillstånden upplevs som ett för byråkratiskt verktyg för uppdatering av regionala behov som snabbt kan förändras.

Utvecklingsförslag

Avtalet om upprätthållartillstånd borde vara enkelt och lätt att uppdatera. I fortsättningen kunde regionala och lokala specialuppgifter formuleras i en verksamhetsplan som kunde ingå som bilaga i upprätthållartillståndet.

Slutsats 5: Syftet med upprätthållartillstånden förverkligas för närvarande på en allmän nivå i verksamheten vid medborgarinstituten.

Innehållet i upprätthållartillstånd är tillräckligt allmänt för att de flesta institut skall uppleva att innehållet och värdegrunden fortfarande motsvarar verksamheten i medborgarinstitutet. På grund av det allmänna innehållet är det möjligt för instituten att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön och det tryggar också medborgarinstitutens självständighet.

Utvecklingsförslag

Upprätthållartillstånden utgör i dag närmast en värdegrund för verksamheten. För att ge dem en större betydelse föreslås de ändringar som nämns ovan.

Liite 1. Osaraporttia koskevat arviointikyselylomakkeen sisällöt

Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi 2011

Tervetuloa vastaamaan kansalaisopistoja koskevaan kyselyyn

Vastaamista varten muodostakaa kansalaisopistonne eri henkilöstöryhmiä edustava ryhmä, jonka tehtävänä on yhdessä tuottaa vastaukset kyselyssä esitettyihin sisältöalueisiin. Voitte tulostaa kyselylomakkeesta myös paperikopiot ryhmän työskentelyä varten. Valitkaa ryhmästä kirjuri, joka syöttää ryhmänne vastaukset kyselylomakkeeseen. Vastatkaa kyselyyn 22.8.–9.9.2011 välisenä aikana.

Ohessa [linkki](#) kyselyn tulostettavaan/tallennettavaan paperiversioon.

Ohessa [linkki](#) kyselyn ohjeistukseen.

Kyselyn I-osio koskee kansalaisopistonne taustatietoja ja osiot II–VII varsinaisia arvioinnin sisältöalueita. Sisältöalueita koskevien kysymysten määrä vaihtelee sen perusteella, millä tavalla sisältöalueet ovat toteutuneet kansalaisopistossanne. Ohessa koonti kyselyn sisältöalueista:

- I Taustatiedot
- II Lakiuudistukset
- III Laatu- ja kehittämisavustukset
- IV Rakenteelliset muutokset 2000-luvulla
- V Itsearviointivelvoite
- VI Kansalaisopiston ohjaus
- VII Ylläpitämisluvat / työohjelmat

Kyselyyn voidaan tarvittaessa vastata monessa osassa. Painamalla "Jatka myöhemmin" -painiketta sivun lopussa saatte linkin, jolla voitte palata kyselyyn.

1. Nimetkää yhteyshenkilö, joka voi tarvittaessa antaa lisätietoa vastauksistanne.

Yhteystiedot

Nimi _____

Sähköpostiosoite _____

Puhelinnumero _____

2. Kuinka monta edustajaa eri henkilöryhmistä osallistui ryhmän vastausten tuottamiseen? (Vastauksen on oltava kokonaisluku ja vähintään 0.)

Osallistujien määrä

Rehtori _____

Päätöksen
opetushenkilöstön
edustajia _____

Muun päätöksen
henkilöstön edustajia
(ei opetushenkilöstö) _____

Tuntiopettajia _____

Oppilaitoksen
ulkopuolisia
edustajia (esim.
ylläpitäjä, tausta-
vaikuttajat, muut
sidosryhmät)

Jonkin muun
henkilöstöryhmän
edustajia, minkä?

I TAUSTATIEDOT

3. Mikä on kansalaisopistonne ylläpitäjän nimi:

4. Valitkaa kansalaisopistonne ylläpitäjän kotikunta:

(Mikäli ylläpitäjän kotikuntaa ei ole mainittu listassa, valitkaa kohta "MUU KUNTA")

5. Ylläpitäjän kotikunta: _____

6. Mitä listassa olevaa kansalaisopistoa edustatte? Opistot ovat aakkosjärjestyksessä.

(Mikäli edustamanne kansalaisopisto ei ole listassa, valitkaa viimeinen vaihtoehto
" MUU OPISTO, MIKÄ? ".)

7. Kansalaisopistonne nykyinen nimi: _____

**8. Kuinka monen kunnan alueella oppilaitoksellanne on nyt – voimassa olevan kuntaluettelon
mukaan – toimintaa?**

(Vastauksen on oltava kokonaisluku numerona. Arvon on oltava vähintään 1.)

9. Kansalaisopistonne ylläpitäjä

Kunta

Yhdistys/säätiö

Koulutuskuntayhtymä

Osakeyhtiö

Muu, mikä _____

10. Kansalaisopistonne toiminta-alueen asukasmäärä:

(Numeerinen arvio tuhannen henkilön tarkkuudella, esim. 32 000)

11. Kansalaisopistonne opetuskieli

Suomi

Ruotsi

Suomi ja ruotsi

Jokin muu kieli, mikä? _____

12. Kansalaisopistossanne tuotetut opetustunnit vuonna 2010:

(Numeerinen vastaus)

Kansalaisopiston opetustunnit yhteensä _____

Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät valtion-
osuustunnit _____

Muut vapaaseen sivistystyöhön kuuluvat opetustunnit
(joihin ei myönnetty valtionosuutta) _____

Myyntikoulutus- ja projektitoiminnan tunnit _____

Taiteen perusopetuksen tunnit _____

Avoimen yliopiston tunnit _____

13. Kansalaisopistonne toimintaan osallistuneiden määrä seuraavissa ryhmissä vuonna 2010:

(Vastauksen on oltava numeerinen. Käyttäkää pilkkua desimaalilukua käyttäessänne)

Yksittäisten opiskelijoiden kokonaismäärä kansalais-
opiston tarjoamassa koulutuksessa (netto-opiskelija-
määrä): _____

Heistä taiteen perusopetuksessa olevia: _____

Heistä myyntikoulutus- ja projektitoiminnassa olevia: _____

Kurssilaisten kokonaismäärä kansalaisopiston
tarjoamassa koulutuksessa (brutto-opiskelijamäärä): _____

Päätöksen opetushenkilöstön määrä: _____

Tuntiopettajien määrä: _____

Luennoitsijoiden määrä: _____

Suunnitteluhenkilöstön määrä henkilötyövuosina
(jotka eivät osallistu opetukseen): _____

Hallinto- ja tukihenkilöstön määrä henkilötyövuosina
(rehtori, sihteeri, siistijä, vahtimestari jne.): _____

Taiteen perusopetuksen opetushenkilöstön määrä
(ml. sivutoimiset): _____

14. Rehtorin työajan kohdentuminen (arvio)

Kuinka suuri osuus rehtorin työajasta kohdistui kansalaisopiston toimintaan vuonna 2010?
(Vastaus prosenttiosuutena väliltä 0-100)

15. Kansalaisopistonne budjettirakenteen rahoitusperuste on:

- Nettoperusteinen
 Bruttoperusteinen

III LAATU- JA KEHITTÄMISAVUSTUKSET

Laatu- ja kehittämisavustukset (LAKE) ovat osa vapaan sivistystyön valtionavustusjärjestelmää. Vuosina 2010–2012 laatu- ja kehittämisavustus sisältää sekä vapaalle sivistystyölle yhteisiä kehittämisisältöjä että kansalaisopistoille erityisiä sisältöjä. Voitte tarvittaessa lukea avustuksista [lisätietoja](#) OKM:n sivuilta.

22. Arvioi, miten paljon seuraavat tekijät ovat hankaloittaneet hakemuksen tekoa:

(Vastatkaa myös siinä tapauksessa, vaikka ette olisi hakeneet/saaneet laatu- ja kehittämisavustusta)

(Vastatkaa klikkaamalla liukupalkin osoitin haluamaanne kohtaan. Vain aktivoitun liukupalkin vastaus huomioidaan. Voitte mitätöidä vastauksen poistamalla rastin liukupalkin edessä olevasta ruudusta.)

	Miten paljon seuraavat tekijät ovat hankaloittaneet hakemuksen tekoa?	
	Ei lainkaan	Erittäin paljon
Hakuprosessi oli liian työläs	_____	_____
Arvioimme saatavan avustussumman liian pieneksi	_____	_____
Avustusta ei ehditty hakea	_____	_____
Resursseja hakemiseen ei ollut riittävästi	_____	_____
Sopivia kumppaneita hakuun ei löytynyt	_____	_____
Ei ollut hakuun sopivia ideoita	_____	_____
Annetut tavoitteet olivat liian kapeasti määritellyjä	_____	_____
Jokin muu syy, mikä	_____	_____

Avustuksen suuruus ja kumppanien määrä avustuksen haussa

23. Laatu- ja kehittämisavustuksen haku vuonna 2011:

Haettu avustuksen määrä (euroina)

(jos ei haettu, merkitkää 0):

Myönnetty avustuksen määrä (euroina)

(jos päätös ei ole tullut / ei myönnetty avustusta, merkitkää 0):

Kumppaneiden lukumäärä hakemuksessa

(jos ei haettu, merkitkää 0):

24. Laatu- ja kehittämisavustuksen haku vuonna 2010:

Haettu avustuksen määrä (euroina) _____
 (jos ei haettu, merkitkää 0):

Myönnetty avustuksen määrä (euroina) _____
 (jos ei myönnetty, merkitkää 0):

Kumppaneiden lukumäärä hakemuksessa _____
 (jos ei haettu, merkitkää 0):

25. Arvioikaa kohdittain laatu- ja kehittämisavustuksiin liittyviä ohjeita ja ohjausta.

(Vastatkaa klikkaamalla liukupalkin osoitin haluamaanne kohtaan. Vain aktivoitun liukupalkin vastaus huomioidaan. Voitte mitätöidä vastauksen poistamalla rastin liukupalkin edessä olevasta ruudusta.)

	Laatu- ja kehittämisavustuksiin liittyvien ohjeiden ja ohjauksen selkeys/ymmärrettävyys on:		Mahdolliset tarkentavat kommentit
	Erittäin epäselvä	Erittäin selkeä	
Hakuohjeet	_____	_____	_____
Hakukriteerit	_____	_____	_____
Hakemuslomake	_____	_____	_____
Päätöksen perusteet	_____	_____	_____
Palaute hakemuksesta	_____	_____	_____
Loppuraportin laadintaohjeet	_____	_____	_____
Avustusten käytön seuranta	_____	_____	_____

26. Onko avustuksilla ollut vaikutusta kansalaisopistonne toiminnan kehittämiseen?

(Vastatkaa klikkaamalla liukupalkin osoitin haluamaanne kohtaan. Vain aktivoitun liukupalkin vastaus huomioidaan. Voitte mitätöidä vastauksen poistamalla rastin liukupalkin edessä olevasta ruudusta.)

Ei merkittävää vaikutusta _____ Merkittävä vaikutus _____

27. Missä määrin hakemuksessanne ilmaistut laatu- ja kehittämistavoitteet ovat toteutuneet?

(Vastatkaa klikkaamalla liukupalkin osoitin haluamaanne kohtaan. Voitte mitätöidä vastauksen poistamalla rastin liukupalkin edessä olevasta ruudusta.)

Erittäin huonosti _____ Erittäin hyvin _____

28. Mitkä tekijät ovat edistäneet laatu- ja kehittämistavoitteiden toteuttamista?

29. Mitkä tekijät ovat vaikeuttaneet laatu- ja kehittämistavoitteiden toteuttamista?

30. Arvioikaa yleisesti laatu- ja kehittämisavustusjärjestelmän toimivuutta kansalaisopistonne kannalta (esim. sisältöjen tarkoituksenmukaisuus, hakemus- ja päätöksentekoprosessin joustavuus, avustusjärjestelmän tasa-arvoisuus eri kansalaisopistojen kannalta)
(Vastatkaa klikkaamalla liukupalkin osoitin haluamaanne kohtaan. Vain aktivoitun liukupalkin vastaus huomioidaan. Voitte mitätöidä vastauksen poistamalla rastin liukupalkin edessä olevasta ruudusta.)

Toimii huonosti

Toimii hyvin

31. Perustelkaa edellisen kysymyksen vastaustanne:

VII YLLÄPITÄMISLUVAT (sisältäen entiset työohjelmat)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on uusimassa kansalaisopistojen ylläpitämislupia vuoden 2012 alusta.

Tämän arvioinnin yksi tehtävä on arvioida ylläpitämisluvan merkitystä kansalaisopiston toimintaan ja tuottaa ehdotuksia ylläpitämislupajärjestelmän uudistamiseen ministeriölle.

70. Ylläpitämisluvan / työohjelman myöntäminen

Minä vuonna kansalaisopistonne on saanut ylläpitämisluvan / työohjelman?
(vuosiluku muodossa vvvv)

71. Ylläpitämislupaa / työohjelmaa koskevat muutokset

Täyttäkää alla oleviin kenttiin sarakkeittain seuraavat tiedot:

- Maksimissaan viiden viimeisen muutoksen hakuvuodet. Uusin ensimmäiseksi. (vuosiluvun muoto vvvv)
- Haettu muutos
- Hylättiinkö vai hyväksyttiinkö muutos
- Jos muutos hylättiin, niin millä perusteilla.

	Muutoksenhakuvuosi (uusin ensin)	Haettu muutos	Hyväksytty	Hylätty	Hylätyn muutoksen perustelu
1	_____	_____	()	()	_____
	—	—			—
2	_____	_____	()	()	_____
	—	—			—
3	_____	_____	()	()	_____
	—	—			—
4	_____	_____	()	()	_____
	—	—			—
5	_____	_____	()	()	_____
	—	—			—

72. Kuvatkaa lyhyesti voimassa olevassa ylläpitämisluvassa määritelty koulutustehtävä:

73. Ylläpitämisluvan ajantasaisuus

Missä määrin nykyinen ylläpitämislupanne ja siihen mahdollisesti tehdyt muutokset vastaavat kansalaisopistonne tämän hetkistä toimintaa?

(Vastatkaa klikkaamalla liukupalkin osoitin haluamaanne kohtaan. Vain aktivoitun liukupalkin vastaus huomioidaan. Voitte mitätöidä vastauksen poistamalla rastin liukupalkin edessä olevasta ruudusta.)

Ei lainkaan

Kyllä, täysin

Ylläpitämislupajärjestelmän kehittäminen

74. Millä tavalla ylläpitämislupanne pitäisi mielestänne uudistaa?

75. Tarvittaessa tarkentakaa vastauksianne tai kommentoikaa lomakkeessa esitettyjä kysymyksiä:

Liite 2. Osaraporttia koskevat arviointivierailujen sisällöt

Arviointivierailut – haastattelurunko

Lähetetään vierailun kohteena olevaan kansalaisopistoon ennakkoon tutustuttavaksi

Ohje: Haastattelun painopiste on toimintojen kehittämisessä. Näin ollen haastattelurungon kaikkia sisältöalueita ei ole tarpeen käsitellä yhtä laajasti, vaan haastattelussa voidaan painottaa niitä sisältöalueita, jotka ovat kansalaisopiston toiminnan kehittämisen kannalta keskeisimpiä.

Teema 1: Ylläpitämisluvat

Pääkysymys:

- Millä tavalla ylläpitämislupaa tulisi kehittää jatkossa?

Apukysymykset:

- Millainen merkitys ylläpitämisluvalla on kansalaisopiston toiminnan ohjaamisessa?
- Millä tavalla lainsäädäntö painottuu ylläpitämisluvan koulutustehtävässä?
- Millä tavalla paikkakuntanne alueelliset erityistehtävät painottuvat ylläpitämisluvan koulutustehtävässä?
- Millä tavalla ylläpitämisluvan mukaiset tavoitteet toteutuvat kansalaisopiston toiminnassa?

Teema 2: Laatu- ja kehittämisavustukset

Pääkysymys:

- Millä tavalla laatu- ja kehittämisavustusjärjestelmää tulisi kehittää jatkossa?

Apukysymykset:

- Miten arvioisitte laatu- ja kehittämisavustusjärjestelmän toimivuutta (ohjauksen ja hakuprosessin toimivuus)?
- Auttavatko laatu- ja kehittämisavustukset kehittämään kansalaisopiston toimintaa (tavoitteiden osuvuus kansalaisopiston toiminnan kannalta, tavoitteiden toteutuminen)? Perustelkaa näkökulmanne.

Liite 3. Arviointievidenssin vahvuus ja arvottamisen kriteerit

Arviointiaineiston evidenssin vahvuuden määrittämisessä on käytetty seuraavia kriteereitä:

1. Heikko / Ei merkitystä = Asiasta ei löytynyt arvioinnilla näyttöä tai asiaan suhtauduttiin kielteisesti
2. Tyydyttävä / Jonkin verran merkitystä = Asiasta löytyi arvioinnilla joitain näyttöjä / asiaan suhtauduttiin ristiriitaisesti
3. Hyvä / Melko paljon merkitystä = Asiasta löytyi arvioinnilla melko selkeitä näyttöjä / asiaan suhtauduttiin pääosin myönteisesti
4. Erinomainen / Erittäin paljon merkitystä = Asiasta löytyi arvioinnilla erittäin selkeitä näyttöjä / asiaan suhtauduttiin yksiselitteisen myönteisesti

Seuraavassa on yksilöity arviointikysymyksittäin arviointievidenssin vahvuus ja ne arviointiaineiston kohdat, joihin evidenssi perustuu.

Päätelmä 1: Laatu- ja kehittämisrahoitus auttaa kansalaisopistoja kehittämään toimintaansa ja vastaamaan ympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin				
Päätelmää tukevan arviointiaineiston evidenssin vahvuus	1	2	3	4
		X	X	
Arviointiaineiston kohdat, joihin evidenssi perustuu:				
KYSAVO28: Mitkä tekijät ovat edistäneet laatu- ja kehittämisavustusten toteutumista?				
KYSAVO29: Mitkä tekijät ovat vaikeuttaneet laatu- ja kehittämistavoitteiden toteutumista?				
KYSTIL 22: Laatu- ja kehittämisavustuksen hakua vaikeuttavat tekijät				
KYSTIL23-24: Haetun ja myönnetyn laatu- ja kehittämisavustuksen määrä 2010 ja 2011				
KYSTIL 25: Laatu- ja kehittämisavustusten ohjeiden ja ohjauksen selkeys				
KYSTIL 26: Laatu- ja kehittämisavustusten vaikutus toiminnan kehittämiseen				
KYSTIL27: Laatu- ja kehittämistavoitteiden toteutuminen				
Laatu- ja kehittämisavustushakemukset				
TEEMA 2: Arviointivierailut				

Päätelmä 2: Laatu- ja kehittämisavustusten ohjaus- ja hakuprosessia tulee selkiyttää ja muuttaa prosessia läpinäkyvämmäksi ja tasa-arvoisemmaksi

Päätelmää tukevan arviointiaineiston evidenssin vahvuus:	1	2	3	4
				X
Arviointiaineiston kohdat, joihin evidenssi perustuu:				
KYSAVO28: Mitkä tekijät ovat edistäneet laatu- ja kehittämisavustusten toteutumista?				
KYSAVO29: Mitkä tekijät ovat vaikeuttaneet laatu- ja kehittämistavoitteiden toteutumista?				
KYSTIL 22: Laatu- ja kehittämisavustuksen hakua vaikeuttavat tekijät				
KYSTIL23-24: Haetun ja myönnetyn laatu- ja kehittämisavustuksen määrä 2010 ja 2011				
KYSTIL 25: Laatu- ja kehittämisavustusten ohjeiden ja ohjauksen selkeys				
KYSTIL30: Laatu- ja kehittämisavustujärjestelmän yleinen toimivuus				
Laatu- ja kehittämisavustushakemukset				
TEEMA2: Arviointivierailut				

Päätelmä 3: Nykyiset ylläpitämisluvut ovat vanhentuneita eikä niillä ole suurta merkitystä kansalaisopistojen toiminnan ohjauksessa

Päätelmää tukevan arviointiaineiston evidenssin vahvuus	1	2	3	4
			X	X
Arviointiaineiston kohdat, joihin evidenssi perustuu:				
KYSAVO72: Ylläpitämisluvassa määritelty koulutustehtävä				
KYSAVO74: Miten ylläpitämislupaanne pitäisi mielestänne uudistaa?				
KYSAVO71a-e: Ylläpitämisilupaa/työohjelmaa koskevat muutokset				
KYSTIL59 c: Ohjausmekanismien merkitys kansalaisopistojen toimintaan: ylläpitämisluvut				
KYSTIL 73: Ylläpitämisluvun ja toiminnan vastaavuus				
Ylläpitämisluvut ja niihin tehdyt muutokset				
TEEMA 1: Arviointivierailut				

Päätelmä 4: Nykyisissä ylläpitämisluvista painottuvat aiempien lainsäädäntöjen tavoitteet, mutta eivät alueelliset tai muut erityistehtävät				
Päätelmää tukevan arviointiaineiston evidenssin vahvuus	1	2	3	4
			X	X
Arviointiaineiston kohdat, joihin evidenssi perustuu:				
KYSAVO72: Ylläpitämisluvassa määritelty koulutustehtävä KYSAVO74: Miten ylläpitämislupaanne pitäisi mielestänne uudistaa? KYSAVO71a-e: Ylläpitämislupaa/työohjelmaa koskevat muutokset Ylläpitämislupa ja siihen tehdyt muutokset TEEMA 1: Arviointivierailut				

Päätelmä 5: Nykyisten ylläpitämis lupien tarkoitus toteutuu yleisellä tasolla kansalaisopistojen toiminnassa				
Päätelmää tukevan arviointiaineiston evidenssin vahvuus	1	2	3	4
			X	X
Arviointiaineiston kohdat, joihin evidenssi perustuu:				
KYSAVO72: Ylläpitämisluvassa määritelty koulutustehtävä KYSAVO74: Miten ylläpitämislupaanne pitäisi mielestänne uudistaa? KYSAVO71a-e: Ylläpitämislupaa/työohjelmaa koskevat muutokset KYSTIL59 c: Ohjausmekanismien merkitys kansalaisopistojen toimintaan: ylläpitämisluvut KYSTIL 73: Ylläpitämisluvun ja toiminnan vastaavuus Ylläpitämislupa ja siihen tehdyt muutokset TEEMA 1: Arviointivierailut				

KOULUTUKSEN ARVIOINTINEUVOSTON JULKAISUJA

- 1:2004 **Koulutuksen arvioinnin uusi suunta.** Arviointiohjelma 2004–2007. 55 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 2:2004 **Utbildningsutvärderingens nya inriktning.** Utvärderingsprogram för perioden 2004–2007. 57 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 3:2005 **New Directions in Educational Evaluation.** Evaluation Programme 2004–2007. 64 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 4:2005 Ståhle, B.: **Toisen asteen koulu Pohjoismaissa.** Toisen asteen koulujen pohjoismainen vertailu ”Pohjoismainen ISUSS-raportti”. 143 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 5:2005 Räsänen, A.: **EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen järjestäjien arvioinnin tukena.** 72 s. 20 e.
- 6:2005 Lyytinen, H.K. & Räsänen, A. (toim.): **Kehittämissuuntaa arvioinnista.** 246 s. 25 e.
- 7:2005 Rönholm, H. & Räsänen, A. (toim.): **Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan?** Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa. 37 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 8:2005 Korkeakoski, E. (toim.): **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 1: Arviointiraportti. 61 s. 12 e. Myös verkkoversio.
- 9:2005 Korkeakoski, E.: **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 2: Tausta ja tulokset. 156 s. 21 e. Myös verkkoversio.
- 10:2005 Korkeakoski, E. (toim.): **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 3: Syventävät artikkelit. 131 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 11:2005 Mehtäläinen, J.: **Erytisopetuksen tarve lukiokoulutuksessa.** 100 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 12:2005 Knubb-Manninen, G. (red.): **Grundtryggheten och behovet av stöd i skolan.** 60 s. 12 e. Myös verkkoversio.
- 13:2005 Rönholm, H. & Räsänen, A. (red.): **Utvärdering stödjer utvecklingen – hur kan utvärderingens utveckling stödjas?** Stöd till utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering. 42 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 14:2006 Räsänen, A. & Rönholm, H.: **Itsearviointi koulu yhteisöä kehittäväksi.** EFQM-arviointimalli yleissivistävässä koulutuksessa. 79 s. 20 e.
- 15:2006 Raivola, R., Heikkinen, A., Kauppi, A., Nuotio, P., Oulasvirta, L., Rinne, R., Kamppi, P. & Silvennoinen, H.: **Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa.** 219 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 16:2006 Vaherva, T., Malinen, A., Moisio, A., Raivola, R., Salo, P., Kantasalmi, K., Kamppi, P. & Silvennoinen, H.: **Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky.** 207 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 17:2006 Knubb-Manninen, G. (red.): **Vuxenutbildningsfältet.** Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad vuxenutbildning. 79 s. 16 e. Myös verkkoversio.
- 18:2006 Silvennoinen, H. (toim.): **Koulutuksen arviointi verkostoituu.** 86 s. 16 e. Myös verkkoversio.
- 19:2006 Räsänen, A. & Silvennoinen, H.: **Virtaa vertaisten verkosta.** Ammatillisten erikoisoppilaitosten laadunhallinta. 59 s. 12 e.
- 20:2006 Tynjälä, P., Räsänen, A., Määttä, V., Pesonen, K., Kauppi, A., Lempinen, P., Ede, R., Altonen, M. & Hietala, R.: **Työpaikalla tapahtuva oppiminen ammatillisessa peruskoulutuksessa.** Arviointiraportti. 254 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 21:2006 Räsänen, A. (toim.): **Työpaikalla tapahtuva oppiminen ammatillisessa peruskoulutuksessa.** Tiivistelmä. 39 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 22:2006 Räsänen, A. (red.): **Inlärnning på arbetsplatsen inom grundläggande yrkesutbildning.** Sammandrag. 37 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 23:2007 Mäensivu, K., Mäenpää, H., Määttä, M., Volanen, M.V., Knubb-Manninen, G. & Mehtäläinen, J. & Räsänen, A.: **Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyö opetuksen järjestämisessä.** 156 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 24:2007 Räsänen, A. & Hietala, R. (toim.): **ESR-rahoitus ja työssäoppimisen järjestäminen.** Arviointiraportti. 109 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 25:2007 Vaherva, T., Malinen, A., Moisio, A., Raivola, R., Salo, P., Kuusipalo, P., Silvennoinen, H. & Vaahtera, K.: **Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot.** 189 s. 23 e. Myös verkkoversio.

- 26:2007 Raivola, R., Heikkinen, A., Kauppi, A., Nuotio, P., Oulasvirta, L., Rinne, R., Knubb-Manninen, G., Silvennoinen, H. & Vaahtera, K.: **Aikuisten näyttötutkintojärjestelmän toimivuus**. 323 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 27:2007 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.): **Yhteisiin pöytiin**. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutukset. Arviointiraportti. 319 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 28:2007 Räisänen, A. (toim.): **Yhteisiin pöytiin**. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutukset. Tiivistelmä. 36 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 29:2007 Räisänen, A. (red.): **Till gemensamma bord**. Yrkesutbildningens regioneffekter. Sammandrag. 36 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 30:2008 Atjonen, P., Halinen, I., Hämäläinen, S., Korkeakoski, E., Knubb-Manninen, G., Kupari, P., Mehtäläinen, J., Risku A-M., Salonen, M. & Wikman, T.: **Tavoitteista vuorovaikutukseen**. Perusopetuksen pedagogiikan arviointi. 288 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 31:2008 Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.): **Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen**. 229 s. 28 e.
- 32:2008 Korkeakoski, E. **Tavoitteista vuorovaikutukseen**. Perusopetuksen pedagogiikan arvioinnin tulosten tiivistelmä ja kehittämisehdotukset. 67 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 33:2008 Knubb-Manninen, G. (red.) **Från mål till interaktion**. Skolpedagogiken i Svenskfinland och övriga Finland. 62 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 34:2008 Räisänen, A. **Koulutuksen järjestäjän opas**. Koulutuksen järjestäjä ja kansallinen arviointi. 28 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 35:2009 Mahlamäki-Kultananen, S., Byholm, K., Kärppä, J., Orelma, A., Vaso, J., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän toimivuus ja vaikuttavuus**.
- 36:2009 Knubb-Manninen, G. **Den nationella utvärderingens metodik**. 47 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 37:2009 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.) **Sovittelen**. Sosiaaliset ja viestinnälliset valmiudet ammatillisessa peruskoulutuksessa. 303 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 38:2009 Räisänen, A. **Sovittelen**. Sosiaaliset ja viestinnälliset valmiudet ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tiivistelmä. 55 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 39:2009 **Räisänen, A. Sociala och kommunikativa färdigheter i den grundläggande yrkesutbildningen**. Sammandrag. 60 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 40:2009 Välijärvi, J., Huotari, N., Iivonen, P., Kulp, M., Lehtonen, T., Rönholm, H. Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Lukiopedagogiikka**. 125 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 41:2009 Välijärvi, J., Huotari, N., Iivonen, P., Kulp, M., Lehtonen, T., Rönholm, H. Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Pedagogiken i gymnasiet**. 39 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 42:2009 Poikela, E., Granö, M., Keurulainen, H., Kuusipalo, P., Silvennoinen, P., Jokinen, J., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kelpoisuus, osaaminen ja työolot**. 146 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 43:2009 Poikela, E., Granö, M., Keurulainen, H., Kuusipalo, P., Silvennoinen, P., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Kompetens och arbetsförhållanden inom fria bildningen i Svenskfinland och övriga Finland**. 44 s. 18 e. Även nätversion.
- 44:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Työssäoppimisen arvioinnin seuranta**. 63 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 45:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Näyttöä on!** Ammattiosaamisen näyttöjen toteutuminen käytännössä. 180 s. 27 e. Myös verkkoversio.
- 46:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Näyttöä on!** Ammattiosaamisen näyttöjen toteutuminen käytännössä. Tiivistelmä. 37 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 47:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Dokumenterat om yrkesprov**. Gemomförande av yrkesprov i praktiken. Sammandrag. 37 s. 18 e. Även nätversion.
- 48:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **We have evidence!** How vocational skills demonstrations have been implemented in practice. Summary. 40 s. 18 e. Available also on the Internet.
- 49:2010 Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkiä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. **Hyvää vointia**. Opiskelijahuollon toteutuminen, sen käytännöt ja kehittäminen toisen asteen ammatillisessa peruskoulutuksessa. 217 s. 28 e. Myös verkkoversio.

- 50:2010 Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) **Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista**. 203 s. 29 e.
- 51:2010 Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkiä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. **Hyvää vointia**. Opiskelijahuollon toteutuminen, sen käytännöt ja kehittäminen toisen asteen ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tiivistelmäraportti. 37 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 52:2010 Sulonen, K., Heilä-Ylikallio, R., Junttila, N., Kola-Torvinen, P., Laine, T., Ropo, E., Suortamo, M., Knubb-Manninen, G. & Korkeakoski, E. **Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus**. 206 s. 28 e. Myös verkkoversio.
- 53:2010 Korkeakoski, E. & Siekkinen, T. (toim.) **Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus**. Puheenvuoroja sekä arviointi- ja tutkimustuloksia. 75 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 54:2011 Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkiä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. **Må bra**. Studerandevärd – praxis och utveckling inom grundläggande yrkesutbildning på andra stadiet. Rapportsammandrag. 42 s. 18 e. Även nätversion.
- 55:2011 Turunen, H., Herajärvi, S., Kupiainen, S., Pirkkalainen, L., Syyrakki, S., Virtanen, V., Öhman, T., Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden ja tuntijaon toimivuuden arviointi**. 145 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 56:2011 Tynjälä, P., Kukkonen, P., Poikela, E., Rask, I., Salvi, H., Sirkiä, H., Knubb-Manninen, G., Hietala, R. & Reinikainen, P. **Ammatillinen koulutus kansallisten arviointien näkökulmasta**. Synteesi arvioinneista 2006–2010. 84 s. 32 e. Myös verkkoversio.
- 57:2012 Tiainen, H., Heikkinen, M., Kontunen, K., Lavaste, A.-E., Nysten, L., Seilo, M.L., Välitälo, C. & Korkeakoski, E. **Taiteen perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden ja pedagogiikan toimivuus**. 118 s. 34 e. Myös verkkoversio.
- 58:2012 Markkanen, M., Lang, T., Lillas, A., Lovio, M., Manninen, J., Takatalo, E., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. & Pietiläinen, V. **Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi**. Osaraportti 1: Laatu- ja kehittämisavustukset ja ylläpitämisluvat. 61 s. Vain verkkoversio.
- 59:2012 Hautamäki, J., Säkkinen, T., Tenhunen, M.-L., Ursin, J., Vuorinen, J., Kamppi, P. & Knubb-Manninen, G. **Lukion tuottamat jatkokoulutusvalmiudet korkeakoulutuksen näkökulmasta**. 173 s. Myös verkkoversio.

Tilaukset ja tiedustelut:

Koulutuksen arviointisihteeristö
 PL 35
 40014 Jyväskylän yliopisto
 puh. (014) 260 3220
 faksi (014) 260 3241
 ktl-asiakaspalvelu@jyu.fi
 www.edev.fi

Osa julkaisuista on saatavissa myös verkosta: www.edev.fi/portal/julkaisu



Koulutuksen
arviointineuvosto

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaan (KEHO) on kirjattu kansalaisopistojen sisällöllisiä, rakenteellisia ja rahoituksellisia uudistustarpeita vuosille 2008–2012. Myös vapaan sivistystyön lainsäädäntöä on uudistettu kehittämisohjelman perusteella.

Kehittämisohjelman toimeenpanoa ja uudistetun lainsäädännön toteutumista arvioidaan kansalaisopistojen näkökulmasta vuosina 2011–2012. Arviointi antaa tietoa kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen nykytilanteesta ja kehittämisen haasteista.

Tässä ensimmäisessä osaraportissa arvioidaan kansalaisopistojen laatu- ja kehittämisavustuksia sekä ylläpitämislupia. Toisessa, kesällä 2012 julkaistavassa osaraportissa arvioinnin kohteena tulevat olemaan kansalaisopistoissa tapahtuneet rakenteelliset muutokset, itsearviointivelvoitteen toteutuminen ja lakimuutosten vaikutukset kansalaisopistojen toimintaan.

Arvioinnilla tuotetaan tietoa kansalaisopistoja koskevan koulutuspoliittisen päätöksenteon tueksi. Arviointitietoa voidaan hyödyntää myös kansalaisopistojen näkökulmasta toiminnan kehittämisessä.