

Asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle valtioneuvoston kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskevasta selonteosta

Kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita koskevassa selonteossa esitellään uudistuksia kotoutumisen kehittämiseksi niin kotoutumisen palvelujärjestelmässä, palvelujen toteuttamisessa kuin valtavirtapalveluissakin. Keskeisenä tavoitteena on kotoutumisen nopeutuminen ja palvelujärjestelmän kehittäminen niin, että maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut sujuvoituvat.

Koulutuskuntayhtymä OSAOn asiantuntijalausunnossa nostetaan esiin yleisten kotoutumisprosessiin liittyvien seikkojen lisäksi niitä teemoja, jotka liittyvät oppilaitoksen toimintaan, eli aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus, ammatillisen koulutuksen toimenpiteet sekä osaamiskeskustoiminnan kautta tapahtuva ohjauksen ja neuvonnan vahvistaminen ja kehittäminen. Koulutuskuntayhtymä OSAO on ammatillisen koulutuksen järjestäjä, ja OSAO on mukana työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) rahoittamassa osaamiskeskustoiminnassa Oulun kaupungin kumppanina. OSAO Edu Oy on yksi maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen palveluntuottajista Oulun seudulla. Organisaatiolla on yli kahdenkymmenen vuoden kokemus maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä.

Yleistä

Kotoutumisen alkuvaiheen tehostamiseksi selonteossa esitetään valmisteltavaksi kotoutumisohjelma, jonka kesto olisi yksilöllinen mutta pääsääntöisesti kaksi vuotta. Kestosta todetaan, että ohjelman kesto voitaisiin pidentää enintään kahdella vuodella erityisiin tarpeisiin vastaamiseksi. Erityisistä tarpeista mainitaan esimerkkeinä sairauden, vamman tai muun syyn vuoksi alentunut toimintakyky, ikä, perhetilanne, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai vastaava syy. Kotoutumisohjelman aikana tarjottaisiin kotoutumisen edistämisen erityispalveluja, minkä jälkeen siirryttäisiin yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän piiriin. Kotoutumisohjelman tavoitteena on selkiyttää kotoutumisen alkuvaihetta ja lisätä kotoutumista edistävien palvelujen saatavuutta ja toimivuutta.

Pidämme yleisesti kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuuden muotoilua kotoutumisohjelmaksi kannatettavana, kunhan sen sisältö ja koordinaatiovastuu on selkeästi määritelty. Kotoutumisohjelman oikean keston määrittäminen niin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta on vaikeaa. Kotoutuminen on prosessi, joka sisältää monia

eri osa-alueita ja monenlaisia vaiheita, ja se on jokaisen yksilön näkökulmasta erilainen. Yhteiskuntaan kiinnittymisen näkökulmasta olennaista olisi riittävä palvelujen tarjonta oikea-aikaisesti. Usein keskustelu ajallisesta kestosta keskittyy riittävän kielitaidon hankkimiseen, mutta kielitaito on vain yksi, vaikkakin tärkeä, osa kotoutumisen prosessia.

Niin tutkimusten kuin pitkän käytännön kokemuksen pohjalta voidaan todeta, että kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan ylittäneiden maahanmuuttajien tilanne palvelujärjestelmässä on vaikea. Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika voi ylittyä monista syistä, kuten sairauden, perhetilanteen tai esimerkiksi työskentelyn vuoksi. Selonteossa mainitaan, että kotoutumisohjelmalla ja sen enimmäiskestolla ei ole tarkoitus sulkea pois Suomessa pitempään asuneiden maahanmuuttajien mahdollisuuksia osallistua esimerkiksi kielikoulutukseen. Kielitaidon kehittämiseksi pitäisi olla mahdollisuuksia milloin tahansa, kun sille on todettu tarve kouluttautumisen tai työllistymisen näkökulmasta. Sen mahdollistaminen sekä rahoituksen että riittävän palvelujen tarjonnan kautta on tärkeää.

Osana kotoutumisohjelmaa on tarkoitus luoda uusi kotoutumisen johdantojakso, joka on tarkoitus toteuttaa monialaisesti. Sen tavoitteena on edistää tarvelähtöisyyttä ja ehkäistä vääriin palveluihin ohjautumista tai palveluiden ulkopuolelle jäämistä. Johdantojakson puitteissa edistettäisiin työvoima- ja elinkeinopalveluiden, koulutusjärjestelmän, tulevien hyvinvointialueiden ja järjestöjen osaamisen hyödyntämistä heti kotoutumisen alkuvaiheessa. Näkemyksemme mukaan johdantojakso vastaisi toteutuessaan hyvin tavoitteisiinsa ja olisi kannatettava uudistus kotoutumisen alkuvaiheeseen, erityisesti jos siihen pystytään tuomaan mukaan omakielisiä elementtejä ohjaukseen ja yhteiskuntaorientaatioon.

Keskeistä kotoutumisen alkuvaiheen palvelujen uudistamisessa on riittävän selvä koordinoivan tahon vastuu ja muut selkeästi määritellyt roolit niin toiminnan kuin rahoituksen näkökulmasta. Monialaisuus ei saa tarkoittaa lisää pirstaleisuutta ja taistelua rahoituksen jakautumisesta ja riittävyydestä toimijoiden kesken. Kehittämistoimien on syytä keskittyä toimijoiden yhteistyöhön, selkeistä vastuista huolehtimiseen ja palvelujen riittävään tarjontaan.

Yhtenä toimenpiteenä selonteossa kotoutumisen uudistamistarpeista todetaan, että maahanmuuttajille tarjotun koulutuksen alueellisen tarpeen ennakointia ja

koordinaatiota kehitetään, ja että koulutuksen saatavuutta ja riittävyyttä seurataan. Tutkimuksissa ja selvityksissä on todettu, että maahanmuuttajien koulutuspolkuihin sisältyy epäjohtonmukaisuutta ja epätarkoituksenmukaisuutta, mikä pidentää reittiä työelämään. Myös kokemuksen mukaan maahanmuuttajien koulutuspolut näyttäytyvät toisinaan hyvin epäjohtonmukaisina, mihin toisaalta vaikuttaa se, millaiseen koulutukseen on ohjattu rahoitusta sekä toisaalta myös tiedon ja ohjauksen puutteellisuus. Tiedonsiirron puutteellisuus esimerkiksi koulutuksenjärjestäjältä toiselle tai viranomaisilta koulutuksenjärjestäjille aiheuttaa myös ohjauksen näkökulmasta epäjohtonmukaisuutta ja epätarkoituksenmukaisuutta. Koulutustarpeen ennakointi ja koordinaatio on haastavaa, mutta olennaista tarkoituksenmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Näkemyksemme on, että juuri selkeä koordinaatio, tiedolla johtaminen, tiedon jakaminen ja ohjauksen kehittäminen olisivat vaikuttavia toimenpiteitä tilanteen selkiyttämiseksi.

Selonteossa esitetään, että kunnalla olisi jatkossa koordinoiva rooli kotoutumisen edistämisessä, mikä varmistaisi yhden tahon vastuun kokonaisuudesta. Tämän vastuun toteuttamiseksi kunnat tarvitsevat järjestelmän seurantatiedon keräämiseksi ja sen hyödyntämiseksi. Koordinaation ja seurannan tueksi selonteossa esitetään kotoutumisen kumppanuusohjelman kehittämistä edelleen. Kumppanuusohjelma tarjoaisi tukirakenteen niin valtakunnallisen, alueellisen kuin paikallisen tason yhteistyölle. Lisäksi selonteossa mainitaan säännölliset yhteistyöfoorumit osana palvelutarjonnan suunnittelutyön edistämistä. Tämä on kannatettavaa ja erittäin tärkeää, koska koulutustarjonnan suunnittelu tälle kohderyhmälle on syytä tehdä tiiviissä yhteistyössä erityisesti alueilla, joilla palveluihin ja koulutuksiin hakeutuvien määrät ovat kohtuullisen pieniä. Jopa Oulun alueella koulutusryhmien käynnistyminen on toisinaan haastavaa ja tietoa erilaisista koulutuksista on vaikea saada välitettyä riittävästi kohderyhmälle suoraan tai ohjaaville tahoille.

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus

Kotoutumisen selonteossa esitetään, että kielitaidon tavoitetaso asetetaan nykytilaa vastaten tasolle B1.1. Vaikka on ymmärrettävää, että tavoitetaso määritetään edelleen tasolle B1.1. esimerkiksi jatko-opintomahdollisuuksien näkökulmasta, se on monille koulutukseen osallistuville epärealistinen ja toisaalta toisille liian matala. Kielitaito kehittyy yksilöllisellä profiililla ja yksilölliseen tahtiin, ja sen kehittymiseen vaikuttavat huomattavan paljon kielen oppijan ominaisuudet, tausta, motivaatio, kielenoppimistaidot ja oma toiminta. Toiset oppijat myös kehittyvät nopeammin kirjallisissa taidoissa ja toiset suullisissa taidoissa, mutta kun tavoitteiden saavuttamista arvioidaan,

tarkastellaan keskimääräistä kielitaidon tasoa. Keskiarvo kielitaidon tasosta ei kerro sitä, että joillakin osa-alueilla yksilö on voinut saavuttaa tavoitetason.

Toki koulutuksen järjestelyillä ja laadukkaalla opetuksella taataan kielitaidon kehittyminen, mutta opetukseen liittyvillä kehitystoimilla ei voida täysin poistaa oppijaan liittyvien muuttujien vaikutusta. Sopiva kielitaidon tavoitetaso on oppimistahdin ohella yksilöllinen ja riippuu siitä, minkä alan tehtäviin henkilö on hakeutumassa. Joissakin työtehtävissä suomen kielen taito ei ole ollenkaan edellytys, ja asiantuntijatehtävissä taas B1.1-tason kielitaito ei ole riittävä työstä selviytymiseen. Harvoin myös otetaan huomioon sitä, että osa oppijoista pääsee kotoutumiskoulutuksen aikana ainakin joillakin kielitaidon osa-alueilla tavoitetasoa korkeammalle kielitaidon tasolle.

Selonteossa myös esitetään, että asiakkaan kanssa on sovittava kielitaidon jatkokehittämisestä työllisyysuunnitelmassa, jos kielitaito ei kotoutumisohjelman päättyessä ole vielä tavoitetasolla. Nykyisessä tilanteessa kotoutumiskoulutuksen jälkeisiä kieliohjelmoja on tarjolla epätasaisesti, ja niiden järjestämiseen ei ole olemassa selkeää rahoitusta. Osin kielitaidon jatkokehittämistä estää se, ettei kielitaitoa kehittäviä ohjelmia voida tukea työttömyysetuudelle omaehtoisina opintoina. Jos edellytetään kielitaidon jatkokehittämistä kotoutumisohjelman jälkeen, on siihen oltava myös tarjolla keinoja.

Kotoutumiskoulutuksen kehittämisessä on toimenpiteenä myös lähtötaso- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistaminen ja kansallisen mallin kehittäminen. Arvioinnin yhdenmukaistaminen on kotoutumiskoulutuksen opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja myös koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden seurannan kannalta erittäin tärkeä toimenpide. Testipisteen kehittämien testien käyttäminen valtakunnallisten testien pohjana on myös kannatettavaa.

Kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi esitetään valtakunnallisia laatuksiteerejä, joissa määriteltäisiin ainakin henkilöstöltä vaadittava osaaminen ja opetustiloihin liittyvät vähimmäisvaatimukset. Erityisesti henkilöstöltä vaadittavan osaamisen yhteinen määrittely on tarpeen, koska tilanne tällä hetkellä on kirjava, ja yhdellä alueella päteväksi määriteltävä opettaja ei ole toisella alueella sitä. Pohdittavaa olisi myös se, pitäisikö määritellä riittävä osaaminen ohjaushenkilöstölle ja yhteiskunta- ja työelämä tiedon opettajalle, jos suomen kielen opettajan pätevyys määritellään valtakunnallisesti.

Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden lisäämiseksi esitetään tulosperustaisten hankintojen kehittämistä. Tulosperusteinen hankinta ei lausujan näkökulmasta paranna kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta. Tulosperusteinen rahoitus voi huonoimmillaan jopa ohjata toimintaa epätarkoituksenmukaiseen suuntaan. Olennaisin vaikuttavuutta kehittävä tekijä on näkökulmastamme riittävä perusrahoitus ja hankintojen tai koulutuksen järjestämisen suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys. Riittävä rahoitus ja riittävän pitkät sopimuskaudet takaavat niin osaavan henkilöstön pysyvyyden ja osaamisen kehittämisen mahdollisuudet kuin paikallisten verkostojen ja yhteistyömallien pysyvyyden ja toimintaedellytykset.

Selonteon kirjoittamisen jälkeen on jo linjattu osana TE-palvelut 2024 -uudistusta, että TE-palvelujen siirron yhteydessä myös kotoutumiskoulutuksen järjestäminen siirtyy kuntien vastuulle. Osana tätä uudistusta käsiteltäneen kotoutumiskoulutuksen hankintaa ja rahoitusta sekä muita mahdollisia järjestämistapoja. Kun rakenteita järjestellään uusiksi, on olennaista huolehtia siitä, että jatkuvuus turvataan siitä näkökulmasta, että organisaatioiden pitkä kokemus ja osaaminen otetaan huomioon, ja että rahoitus on järjestetty riittävän joustavaksi niin, että asiakkaille on tarjolla oikeanalaista koulutusta. Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen siirrossa osaksi aikuisten perusopetusta ja vapaan sivistystyön opetusta ei riittävästi otettu huomioon toteuttajaorganisaatioiden osaamista eikä uusi rahoitusmalli ole ollut kaikin osin asiakasnäkökulmasta toimiva. Selvityksissä onkin ollut viitteitä siitä, että oppimistulokset ovat olleet heikompia ja koulutuspolut ovat pidentyneet aiempaan verrattuna.

Ammatillinen koulutus

Osana ammatillisen koulutuksen uudistuksia vuonna 2018 luovuttiin yhtenäisistä kielitaitovaatimuksista. Uudistuksen tavoitteena oli koulutukseen pääsyn nopeuttaminen. Samassa yhteydessä lisättiin mahdollisuuksia tarjota koulutuksen aikaista kielenopetusta. Karvin selvityksen mukaan ammatillisen koulutuksen opettajat kokevat, että usein vieraskielisten opiskelijoiden kielitaito ei ole opinnoissa etenemisen kannalta riittävällä tasolla, eikä se aina kehity riittävälle tasolle opintojenkaan aikana. Yhtenäisistä kielitaitovaatimuksista luopuminen on johtanut paikoin siihen, että opiskelijoita otetaan opiskelijaksi liian vähäisellä kielitaidolla ja heitä myös valmistuu toisinaan työelämän näkökulmasta liian vähäisellä kielitaidolla. Samaan aikaan toisissa paikoissa kielitaitovaatimus on kiristetty perusteettoman korkealle.

Ammatilliseen koulutukseen liittyvissä toimenpiteissä on myös kirjattu, että opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen (OPVA) toteutusmuotoja kehitetään. OPVA-opintojen järjestäminen on haastavaa OPVA-opintojen rahoitukseen liittyvän päätoimisuuden kriteerin vuoksi. Maahanmuuttajaopiskelijoiden kielellisten vahvuuksien lisäämiseen tähtäävien OPVA-opintojen järjestäminen rahoitukseen oikeuttavasti tilanteissa, joissa opiskelija opiskelee ryhmässä, jossa muut opiskelijat eivät tarvitse OPVA-opintoja, on haastavaa. Rahoituksen toimivuutta parantaisi se, jos se myönnettäisiin ja sitä seurattaisiin samoin kuin erityisen tuen rahoitusta, jolloin OPVA-opinnot toteutuisivat yksilöllisesti ja lisätukena opetuksen ohessa. On erittäin tärkeää, että riittävä tuki kielenoppimiseen, ja muihin oppimisvalmiuksiin, voidaan järjestää sujuvasti ammatillisen koulutuksen rakenteissa, koska ammatillisella koulutuksella on suuri vastuu maahanmuuttajien koulutuksesta. Osin ammatillinen koulutus myös paikkaa kielikoulutuksen katveita, kun kielitaitotasoa tutkintokoulutuksessa painetaan matalammaksi. Ammatillinen koulutus onkin vieraskielisille luonteva ja paljon käytetty väylä ammattiin ja työhön ja on hyvä, jos rahoitus saadaan tukemaan sitä, että on houkuttelevaa huolehtia sujuvista koulutuspoluista vieraskielisille. Kannatamme ammatilliseen koulutukseen vieraskielisyyteen perustuvaa tekijää ammatillisen koulutuksen rahoituksessa.

Selonteossa mainitaan yhtenä kehityskohteena selvittää ja kehittää omaehtoisten opintojen tukemista työttömyysetuudella. Edellytys omaehtoisten opintojen tukemiseen työttömyysetuudella on erittäin tärkeä ottaa huomioon uudistuksissa. Nykyiselläänkin se, että ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta ei ole mahdollista tukea työttömyysetuudella julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain (JTYPL) mukaan, vähentää mahdollisuuksia sen hyödyntämiseen. Monilla on tarvetta kielitaidon ja muiden valmiuksien kehittämiseen ennen ammatillista koulutusta ja siihen on koulutusjärjestelmässä mahdollisuus ammatilliseen koulutukseen valmentavassa koulutuksessa (jatkossa tutkintokoulutukseen valmentava koulutus), mutta esimerkiksi lukutaidottomana maahan tullut aikuinen ei usein osallistu ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen, koska sitä ei voida tukea työttömyysetuudella JTYPL:n mukaan, ja kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika on päättynyt, joten opintoja ei voida tukea kotoutumislaisilla säädetyllä tavalla. Kuten luvussa 7.2.3. on mainittu myös ammatilliset opinnot voivat jäädä kesken opiskelijan saaman etuuden loppumisen takia, jos kyse ei ole työvoimapolitiittisesta koulutuksesta. Haasteena on etuuden myöntämisen rajautuminen kahteen vuoteen, mikä ei riitä ammatillisen perustutkinnon suorittamiseen. Kun uudistetaan edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella, on tärkeää, että selvitetään myös tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) tukemista työttömyysetuudella kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan päättymisen

jälkeen. Kuten selonteossa mainitaan, myös kieliopintojen tukeminen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päätyttyä tulisi huomioida.

Osaamiskeskukset

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja koskevassa selvityksessä on todettu, että osaamisen tunnistaminen on pirstaleista ja osaamisen tunnistamisesta kerätty tieto ei tallennu niin, että sitä voitaisiin systemaattisesti hyödyntää. Suomen suurimmissa kaupungeissa toimivissa TEM:n ja OKM:n rahoittamissa osaamiskeskuksissa on tehty työtä osaamisen tunnistamisen menetelmien ja siitä kerättävän tiedon hyödyntämisen systematisoimiseksi. Osaamiskeskusten asiakkaille on tehty osaamiskartoitus, minkä perusteella on räätälöity tarvittavia jatkotoimia. Asiakkaiden työttömyysjaksot ovat lyhentyneet ja asiakkaat ovat ohjautuneet työhön ja koulutuksiin.

Maahanmuuttajien osaamiskeskuksissa on onnistuttu luomaan toimivia räätälöityjä asiakaslähtöisiä palveluita, kuten osaamisen kartoittamista, kielitukea työpaikoille, osaamisen kehittämistä ja tukea työnhakuun. Asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä moniammatilliseen ohjaukseen, ja he ovat löytäneet palveluihin koronaepidemiasta huolimatta. Osaamiskeskukset ovat osoittautuneet kunnissa merkittäväksi keinoksi edistää maahanmuuttajien ohjautumista oikea-aikaisesti ja -suuntaisesti koulutukseen, työhön tai muuhun palveluun.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat kuntien yhteistyökumppaneina aktiivisessa roolissa kehittämässä maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaa, joka tehostaa työllistymistä. Osaavaa työvoimaa tarvitaan myös ulkomailta lisää jo nyt ja tulevaisuudessa entistä enemmän. Oppilaitosten merkitys on keskeinen työelämän kanssa tehtävässä yhteistyössä, osaamisen kartoittamisessa ja tunnistamisessa sekä täydennyskouluttamisessa.

Osaamiskeskustoimintaa rahoitetaan ministeriöiden (TEM ja OKM) erityisavustuksilla ja rahoitusta on käytettävissä vuoteen 2023. Osaamiskeskukset voivat jatkaa toimintaansa maahanmuuttajien kotoutumista, osaamisen kehittämistä ja työllisyyttä edistävänä palveluna, kunhan rahoitus vakinaistetaan.