



28.1.2016

Dno 1/050/2016

Työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo@tem.fi

Työ- ja elinkeinoministeriönlausuntopyyntö 12.1.2016, TEM55/00.06.02/2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA KOTOUTTAMISOHJELMAKSI VUOSILLE 2016-2019

Opetushallitus esittää edellä mainitusta kotouttamisohjelmaluonnoksesta lausuntonaan seuraavaa.

Luonnos valtion kotouttamisohjelmaksi vuosille 2016–2019 on kattava kuvaus tavoitteista ja toimenpiteistä, joilla pyritään luomaan maahanmuuttajille yhdenvertaiset mahdollisuudet muun väestön kanssa hyvään elämään suomalaisessa yhteiskunnassa. Ohjelmaluonnoksen rakenne on selkeä ja tavoitteiden taustaksi kirjoitetut tilannekuvaukset perustelevat ja selkiyttävät asetettuja tavoitteita. Ohjelmaluonnoksen ansioksi voi katsoa myös sen, että tavoitteiden ja toimenpiteiden tehokkaammaksi yhteensovittamiseksi maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikkaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. Kotoutumisohjelman toteuttamisen vastuutahoja kehoitetaan yhteistyöhön sekä käytännön toiminnan tasolla että asenneilmapiirin edistämisessä. Eri väestöryhmiä kannustetaan käymään avointa vuoropuhelua keskenään ja viranomaisten kanssa. Lisäksi kotouttamisen rahoitusjärjestelyiden kuvaaminen tuo hyvin esiin eri ministeriöiden vastuut kotouttamisen edistämisessä.

Ohjelmaluonnoksessa toteutuu osittain kotoutuslain henki, jossa kotoutuminen määritellään maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteiseksi kehitykseksi, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Tätä olisi voinut ohjelman toimenpiteissä korostaa enemmänkin.

Maahanmuuttajien määrän huomattava kasvu ja valtion talouden tila asettavat vanhat toimintamallit, tavoitteet sekä toiminnan painopisteet uudelleen arvioitavaksi. Tämä yhteiskunnallinen muutos edelliseen valtion kotouttamisohjelmaan näkyy kuitenkin ohjelmaluonnoksessa vain melko satunnaisesti.

Ohjelmaan sisältyy hyvästä perusrakenteesta huolimatta joitakin ristiriitaisuuksia. Ohjelmassa painotetaan useassa kohdassa Suomen talouskasvun ja hyvinvoinnin näkökulmaa, jossa investoiminen maahanmuuttajien kotoutumiseen on merkittävässä roolissa. Kotoutuminen nähdään yhä kiinteämmin osana Suomen elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa,

mikä tarkoittaa ajatusta korkeasti koulutetuista osaamistaan hyödyntävistä ja työuriaan edistävästä yksilöistä, joiden avulla Suomen kilpailukykyä vahvistetaan. Maahanmuuttajien todetaan tuovan mukanaan uusia toimintatapoja, kansainvälisiä osaamisverkostoja ja kielivaroja. Maahanmuuttajien globaalia suhdeverkkoa ja kansainvälistä osaamista hyödyntämällä voidaan maahanmuuttajien työllistymistä tukea. Ohjelmaluonnoksessa ei oteta huomioon sitä, että osa maahanmuuttajista tulee olemaan pitkäkestoisesti tai jopa pysyvästi työelämän ulkopuolella. Myös heidän kotoutumisensa varmistamiseksi tarvittaisiin selkeitä toimenpiteitä. Ohjelman tulisi huomioida painavammin maahanmuuttajien suuri suhteellinen osuus väestönkasvussa ja pitkäaikaistyöttömien keskuudessa. Tällä kehityssuuntauksella on suuri merkitys esimerkiksi lapsi- ja perhetyöhön, opetukseen ja koulutukseen sekä työllisyyden hoitoon erityisesti pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa tulevaisuudessa.

Korkeakoulutuksen merkitystä on useissa toimenpide-ehdotuksissa korostettu muita koulutuksia enemmän. Kuitenkin esimerkiksi syksyn 2015 aikana saapuneista turvapaikanhakijoista hyvin suuri osa on vähäisen koulutustaustan omaavia. Vastaavasti esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomia tai koulutusjärjestelmän ulkopuolella olevia ei ohjelmaluonnoksessa paljon käsitellä. Suurimmat haasteet kotoutumisessa ovat kuitenkin juuri vähemmän koulutettujen ryhmissä. Painopisteen tulisi olla siinä, kuinka heidät saadaan kantasuomalaisten kanssa samalle osaamistasolle, jotta he voisivat olla yhdenvertaisia työnhakijoina suomalaisilla työmarkkinoilla.

Samoin sivulla 17 ehdotetaan yhtenä toimenpiteenä korkeasti koulutettujen osaamisen kartoittamista. Toisen asteen koulutustaustan kartoittamisen tulisi vastaavasti olla mukana toimenpiteessä. Maahanmuuttajille tarkoitettujen muutkin koulutukset, kuten luku- ja kirjoitustaidon koulutus, perusopetukseen valmistava opetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus, ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus ja erilaiset aikuiskoulutuksena järjestettävät koulutukset on jätetty ohjelmassa vähälle huomiolle tai osaa niitä ei ole mainittu lainkaan. Eri koulutusväylien ja mahdollisuuksien kuvaaminen olisi hyvä sisällyttää ohjelmaan, koska niistä ei aina riittävästi tiedetä.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan kotouttamisohjelmassa voisi ehdottaa perusopetukseen valmistavaan opetukseen osallistumisen säätämistä maahanmuuttajille velvoittavaksi ennen heidän siirtymistään perusopetukseen.

Vaikka kysymyksessä on valtion kotouttamisohjelma, olisi siihen hyvä saada mukaan jonkin verran myös kuvausta kuntien vastuulla olevista ja kuntien toteuttamista toimista. Esimerkiksi sivulla 15 on mainittu aikuisille työ- ja elinkeinotoimistossa tehtyjen kotoutumissuunnitelmien määrä (7000–8000 vuodessa). Samassa yhteydessä olisi tarpeen mainita myös kunnissa tehtyjen kotoutumissuunnitelmien määrä. Kotouttamisohjelmaluonnos on kokonaisuutenaan muutenkin varsin aikuiskeskeinen. Siinä tulisi ottaa enemmän huomioon kaikenikäiset kotoutujat. Käsittelemättä jäävät esimerkiksi lasten varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus ja se, mitä ne merkitsevät koko perheen kotoutumiselle ja hyvinvoinnille. Lasten

osallistuminen kyseisiin palveluihin tukee koko perheen tulevaisuutta ja kotoutumista. Jotta maahan tulleiden lasten varhaiskasvatus ja opetus voidaan järjestää mahdollisimman laadukkaasti, tarvitaan lisää osaamista. Opetushenkilöstön koulutus ja täydennyskoulutus jäävät ohjelmaluonnoksessa vaille huomiota.

Ohjelmaluonnoksesta selviää, että eniten syrjintää eri viranomaisissa ovat kohdanneet Afrikan maista tulleet maahanmuuttajat. Afrikan maista tulevat kokevat myös yksinäisyyttä lähes kaksi kertaa enemmän kuin muista maanosista tulevat maahanmuuttajat. Heillä ei myöskään ole niin usein suomalaista ystävää tai he eivät koe saavansa naapuriapua yhtä usein kuin muilta alueilta tulevat maahanmuuttajat. Näihin kysymyksiin tulisi paneutua enemmän ja niitä ajatellen tulisi olla myös toimenpiteitä syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Sama koskee maahanmuuttajatyttöjen ja -naisten asemaa. Luonnoksen sivulla 21 esitetystä kuviossa maahanmuuttajatyttöjen/naisten osuus koulutuksen tai työllisyyspalveluiden ulkopuolella olevista nuorista on kaikkein suurin. Kuvion mukaan ulkomaalaistaustaisten poikien/nuorten miesten tilanne sen sijaan on parempi kuin vastaavanikäisten suomalaistaustaisten.

Ohjelmassa todetaan, että tavoitteena on ottaa käyttöön joustavia ja työelämälähtöisiä kotoutumiskoulutuksen malleja ja nopeuttaa siirtymistä jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin ja työelämään. Opetushallitus tulee omalta osaltaan edistämään tämän tavoitteen toteutumista tuottamalla kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden tukimateriaalina joustavia malleja kotoutumiskoulutuksen järjestämiseksi yksilöllisten tarpeiden mukaan huomioimalla myös esim. vastaanottokeskuksissa kuntapaikkaa odottavat turvapaikanhakijat.

On tärkeää, että toimenpiteissä korostetaan ohjaushenkilöstön ohjausosaamisen kehittämistä, koska kotoutumistoimenpiteiden alkuvaiheen jälkeen tarvitaan vielä monessa vaiheessa ohjausta ja tukea. Opetushallitus korostaa, että näissä ohjaushenkilöstön koulutuksissa tulee korostua suomalaisen koulutusjärjestelmän erilaisten mahdollisuuksien tuntemuksen lisääminen, jotta ohjaushenkilöstö osaa ohjata kotoutujia oikeille poluille.

Maahanmuuttajien koulutus- ja osaamistaustan selvittäminen heti alkuvaiheessa pitäisi saada kuntoon pikaisesti, kuten toimenpiteessä 6 esitetään. Tiedot pitäisi kerätä yhtenäisellä mallilla siten, että ne voitaisiin luokitella ja niiden avulla saataisiin hyvä kokonaiskuva maahanmuuttajien osaamisesta ja valmiuksista. Tämä koskee sekä ammatillisia taitoja että kielitaitoa. Näin saataisiin perustiedot myös ennakoinnin tarpeisiin. Tämän jälkeen olisi selvitettävä jo maassa olevien henkilöiden koulutus/osaamistietojen käyttömahdollisuuksia sen ennakoimiseen, millaisia maahanmuuttajia meille on todennäköisesti jatkossa tulossa, mitä tukitoimia he todennäköisesti tarvitsevat ja mikä heidän roolinsa Suomen työvoiman tarjonnassa voisi olla.

Koulutustarpeiden ennakkoinnin koordinointi- ja valmisteluryhmän työn yhteydessä kerättyjen alue-ennakojien näkemysten perusteella ilmeni, että sekä lyhyen että pitkän aikavälin koulutusjärjestelmän haasteena on erityisesti aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen järjestäminen. Merkittävä tekijä kotoutumisen onnistumisessa on työelämään pääsy.

Kotouttamisohjelmassa voisi korostaa erilaisten ja nykyistä joustavampien järjestelmien kehittämistä osaamisen todentamiseen, jolloin ne palvelisivat ammattiosaajia aloilla, joille voi työllistyä vajavaisella suomen kielen osaamisella. Useille aloille/ammatteihin tällainen menettely ei sovellu, mutta on aloja, joille työllistyminen nopeutuisi jo melko pian Suomeen tulon jälkeen ja vaiheessa, jossa kielitaitoa ei ole karttunut. Rakennusteollisuudessa tällaisen mahdollisen työvoimapotentialin hyödyntämistä oli pohdittu vuoden 2015 loppupuolella.

Opetushallitus pitää ohjelmaluonnoksessa olevia toimenpiteitä kannatettavina. Toimenpiteen 7. osalta Opetushallitus toteaa, että tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen toteutuksen ja rahoituksen mahdollisesti siirtyessä kokonaisuudessaan opetushallinnolle tulisi vastuuta ja työnjakoa selkiyttää. Muutoin tilanne voi sekä koulutuksen järjestämisen että ohjattavien kannalta olla liian sekavaa.

Toimenpiteen 9 osalta Opetushallitus toteaa, että aiemmin hankitun osaamisen tunnustamisen periaatteita on jo selvitetty ja korkeakouluissa on luotu käytäntöjä aiemmin hankitun osaamisen tunnustamiseksi. Samat periaatteet koskevat myös ulkomaisen tutkinnon suorittaneita. Linkki asiaa koskeneeseen muistioon on seuraava:

http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2007/Aiemmin_hankitun_osaamisen_tunnustaminen_korkeakouluissa.html?lang=fi

Silloin kun on kysymys kelpoisuudesta tiettyyn tehtävään, Opetushallitus tai mahdollisesti joku muu viranomainen päättää ko. tutkinnon suorittaneelta edellytettävistä lisäopinnoista tai muista toimenpiteistä. Näitä tilanteita varten Opetushallituksen päätöksessä edellytettävien täydentävien opintojen suoritushälyisyyksiä tulisi korkeakouluissa olla riittävästi.

Toimenpiteenä 13 ehdotettua luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtoa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle Opetushallitus pitää kannatettavana edellyttäen, että turvataan riittävät taloudelliset resurssit tehtävän hoitamiseen.

Opetushallitus pitää toimenpiteiden 14-19 toteuttamiseen suunniteltuja resursseja liian vähäisinä, mikäli ne on tarkoitus toteuttaa pelkästään Euroopan sosiaalirahaston ja Maaseuturahaston tuella.

Sivulla 25 esitettyä ESR-hankkeen kokeilumallia voisi tarkentaa siltä osin, miten ja millaisessa aikataulussa pääkaupunkiseudulla toteutettavaa kokeilua tullaan soveltamaan muualle maahan. Malli olisi hyvä rakentaa niin, että sitä voisi soveltaa muillakin alueilla heti kun se vain on mahdollista. Asiakasryhmittelyyn perustuvat TE-toimiston palvelumoduulit hyödyttäisivät kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia.

Opetushallituksessa oppijan verkkopalveluita (Opintopolku.fi) on kehitetty osana valtiovarainministeriön SADe-ohjelmaa ja Opintopolku tarjoaa kattavasti opiskelua ja siihen hakeutumista sekä oppimista ja urasuunnittelua tukevia palveluita elinikäisen oppimisen periaatteella. Palvelua kehitetään edelleen tukemaan yksilöllisten oppimispolkujen suunnittelua ja toteuttamista. Pohdittaessa valtakunnallista maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelukokonaisuutta olisi hyvä ottaa huomioon Opintopolku-palvelu, joka pohjautuu arkkitehtuurilähtöiseen ja palvelukeskeiseen kehittämiseen. Eri sektorien ja viranomaistoimijoiden toiminnan ja prosessien yhdenmukaistaminen on pitkä ja vaativa työ, jossa tietojärjestelmät ja sähköiset palvelut voivat tukea ja vahvistaa toimijoiden omassa toiminnassa tapahtuvaa kehittämisotetta.

Opetushallituksen opiskelijavalintojen ja opetus- ja kulttuuriministeriön olisi tarpeellista jo valmisteluvaiheessa yhteistyössä selvittää kotouttamisen kehittämiseen liittyen, kuinka maahanmuuttajien asemaa voitaisiin huomioida paremmin koulutustiedotuksessa (opintopolku.fi) sekä koulutukseen hakeutumisessa ja opiskelijavalinnoissa (valintaperusteissa) kaikilla koulutusasteilla. Esim. ammatillisen koulutuksen VAKUVA II -hankkeessa on viime vuosien aikana kehitetty toisen asteen yhteishakua varten kansalliset kielikokeet ja oppimaan oppimiskoe, jolla saadaan tietoa ilman peruskoulun päättötodistusta olevien hakijoiden oppimisvalmiuksista. Näiden kokeiden hyödyntäminen maahanmuuttajien opintojen suunnittelussa on yksi mahdollisuus.

Turvapaikanhakijoiden määrä on lähes kymmenkertaistanut, mutta rahoitus kotoutumiskoulutukseen on lisääntynyt määrään nähden vain osittain. Ilman toimintatapojen muutosta ja kotoutujien ohjaamista omaehtoiseen koulutukseen tai muihin toimenpiteisiin, nykytilanteesta on hankala selvittää. Samaan aikaan opetushallinnon puolelle on tulossa kuitenkin suuret leikkaukset ammatillisen koulutuksen rahoitukseen, mikä pitäisi myös huomioida tällaisessa ohjelmassa. Maahanmuuttajien määrän suuri kasvu vaikuttaa koulutuksen määrärahatarpeeseen. Vielä erikseen tulee miettiä, miten ja kuinka nopeasti vaikutukset näkyvät eri koulutusmuodoissa. Perusopetuksen valmistavan koulutuksen ja perusopetuksen osalta oppilaslisäys tulee heti. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen valmistavan koulutuksen osalta vaikutus tulee näkemään muutaman vuoden viiveellä.

Ohjelmaluonnoksessa on vielä jossain määrin terminologista horjuvuutta. Esimerkiksi ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavasta koulutuksesta ja lukiokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta käytetään välillä virheellisiä


nimityksiä. Samoin käytetyt lyhenteet olisi selittää kootusti esimerkiksi ohjelman lopussa.

Kotouttamisohjelmassa ei oteta huomioon sitä, että maahanmuuttajia on myös ruotsinkielisissä kunnissa, minkä vuoksi ohjelmaa on tarvetta toteuttaa myös ruotsin kielellä.

Pääjohtaja


Aulis Pitkälä

Kouluneuvos


Ulla Vanttaja