ASIA: O 10/2017 vp Kotouttamisen toimivuus

Kotoutumiskoulutus

Näkemyksemme mukaan kotoutumiskoulutus on tärkein kotoutujien työllistymistä, työelämävalmiuksien kehittymistä ja kotoutumista edistävä toimenpide. Kotoutumiskoulutuksen vahvuus perustuu siihen, että se koostuu monipuolisesti erilaisista elementeistä, jotka ovat:

- suomen-/ruotsin kieli ja viestintätaidot (30-40 ov)
- työelämä -ja yhteiskuntataidot, sisältäen yhden tai useampia työharjoittelujaksoja (yhteensä 15-25 ov)
- ohjaus (5 ov)

Lisäksi kotoutumiskoulutuksen aikana käynnistetään tarpeen mukaan ulkomaisten tutkintojen tunnustamisprosesseja ja esim. suoritetaan erilaisia osaamispasseja.

Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden arvioiminen

Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden arvioimisen tekee monimutkaiseksi esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen verrattuna se, että kotoutumiskoulutukseen osallistujien taustat ovat äärimmäisen heterogeeniset: koulutettavat edustavat kaikkia taustakoulutustasoja kouluja käymättömistä henkilöistä tohtoreihin ja heidän ikäjakaumansa voi olla 17 vuodesta jopa yli 60 vuoteen. Tämän lisäksi he tulevat kaikista mahdollisista lähtömaista ja kieliryhmistä.

Jotkut kotoutujat pystyvätkin työllistymän kotimaassaan harjoittamansa ammatin turvin nopeastikin kotoutumiskoulutuksen jälkeen, kun taas toiset tarvitsevat mahdollisesti paljonkin myös ammatillisen osaamisen kehittämistä. Eri syistä johtuen kotoutujat oppivat myös kieltä eri nopeuksilla ja kaikki eivät saavuta kotoutumiskoulutuksen tavoitekielitaitotasoa B1.1. Tämän tason vuosina 2013-2016 saavutti 35% kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä[1]. (Taso B1.1 vastaa lukion keskipitkän ruotsin ja suomen oppimäärän tavoitetasoa (B1.1-B1.2). Ylioppilaslautakunnan mukaan 70–75 % ylioppilaskokelaista ei saavuta tätä tavoitetasoa lukio-opintojen aikana).[2]

Uudenmaan ELY-keskuksen alustavan selvityksen mukaan tammi-toukokuussa 2018 kotoutumis-koulutuksen loppuun suorittaneista henkilöistä Uudellamaalla oli kolmen kuukauden kuluttua koulutuksen päättymisestä 53% muussa koulutuksessa, 23% työtön, 8% työllistymistä edistävässä palvelussa, 7 % työssä, 1% työllistetty, 1% työvoiman ulkopuolella ja 7%:n tilanne oli tuntematon.

[1] Tuloksellisuuskertomus. Kotoutumiskoulutus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2018.

[2] Ylioppilastutkinnon kielikokeiden tulosten sijoittaminen lukion opetussuunnitelman perusteiden taitotasoille. Juurakko-Paavola& Takala 2013. Ylioppilastutkintolautakunta.

Pidemmän aikavälin tarkastelua kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuudesta on tehty melko vähän eikä esimerkiksi TE -toimistolla ole kaikkien työhaun päättymisten osalta tietoa työnhaun päättymisen syistä.

Uudenmaan ELY-keskuksen Koulutusportti-projekti julkaisi vuonna 2013 selvityksen, jossa tarkasteltiin 100 työvoimapoliittisen ja 100 rinnasteisen kotoutumiskoulutuksen vuonna 2006 suorittaneen henkilön tilannetta vuonna 2012 työhallinnon URA-tietojärjestelmän tietojen valossa. Selvitystä varten tarkastelluista sadasta vuonna 2006 työvoimapoliittisen kotoutumiskoulutuksen käyneestä henkilöistä 83 ei ollut TE-toimiston asiakkaina enää vuonna 2012. Näistä 83 henkilöstä 37:llä viimeinen työhallinnon URA -tietojärjestelmään kirjattu merkintä oli tieto siitä, että he olivat aloittaneet kokopäivätyön. Tämän lisäksi osa-aikatyön aloittamista koskeva tieto oli viimeinen merkintä viiden henkilön kohdalla. Työnhaku ilman tietoa syystä oli katkennut 24 henkilöllä. Myös näiden joukossa voidaan olettaa olevan työllistyneitä. Tämän lisäksi neljässä niitä tapauksia, joissa asiakkaan työnhaku oli katkennut ilman merkintää syystä, henkilö oli ennen työnhakunsa katkeamista ollut työssä. Lisäksi kolme henkilöä oli saanut starttirahaa ennen työnhaun katkeamista. Kuusi oli URA: tietojen mukaan perhevapaalla vuonna 2012. Vain yksi sadasta vuonna 2006 kotoutumiskoulutuksessa opiskelleesta oli muuttanut pois Suomesta. Yksi henkilö oli tutkintoon johtavassa koulutuksessa ja yksi oppisopimus-koulutuksessa. Niistä 17:sta, jotka olivat TE -toimiston asiakkaina vielä vuona 2012, oli 10 työttöminä työnhakijoina ja seitsemän 7 TE-toimiston toimenpiteissä, kuten palkkatukityössä tai työvoima-koulutuksessa[3]. Rinnasteisen koulutuksen samana vuonna suorittaneiden osalta tilanne näytti URA-tietojärjestelmän tietojen valossa hyvin samankaltaiselta vuonna 2012.

Kotoutuminen onkin useista erilaisista prosesseista koostuva kokonaisuus, joka vie aikaa. Vaikka kotoutumiskoulutusta järjestetään Suomessa työvoimakoulutuksena, on syytä kysyä, onko työllistyminen avoimille työmarkkinoille heti noin vuoden kestävän kotoutumiskoulutuksen jälkeen realistinen tavoite. Maahanmuuttajan työllistyminen edellyttääkin käytännössä usein pelkkää kotoutumiskoulutusta huomattavasti pidemmän ja useita vaiheita sisältävän prosessin, johon tyypillisesti sisältyy kotoutumiskoulutuksen lisäksi työkokeiluita, palkkatukityötä ja joidenkin kohdalla esim. ammatillista koulutusta. Vaiheittan etenevät työllistymispolut lisäävät työelämässä ja työnhaussa tarvittavia taitoja ja kartuttavat työhakutilanteissa tarvittavaa suomalaista työkokemusta ja siten luovat parantavat pitkäaikaisen työllistymisen edellytyksiä.

Jos työllistymistä avoimille työmarkkioille pidetään kotoutumiskoulutuksen tavoitteena, relevantti kysymys on myös se, ovatko suomalaiset työmarkkinat valmiit vastaanottamaan melko uusia kotoutujia. Useiden kotoutumiskouluttajien arkipäivän havainto onkin se, että jo kotoutumiskoulutukseen kuuluvaan työharjoitteluun on usein varsin vaikea löytää opiskelijoille harjoittelupaikkoja. Näin on huolimatta siitä, että harjoittelu on palkaton eikä edellytä työnantajalta muuta kuin sitoutumisen harjoittelijan ohjaamiseen.

Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden turvaamisen kannalta oleellista olisi se, että mahdollisuus riitävään ohjaukseen jatkuisi myös koulutuksen päätyttyä. Kotoutujilla on tyypillisesti melko vähän kontakteja suomalaisiin ja itsenäinen työn tai jatkokoulutuspaikan löytäminen onkin juuri verkostojen, kuten myös kielitaidon puutteista johtuen haasteellista monelle. Näin ollen, jos riittävää ohjausta ja

[3] Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumispolut. Selvitys kotoutumiskoulutuksen opiskelijoiden pitkän aikavälin sijoittumisesta. Korhonen et al. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013.

käytännön apua työnhakuun ei kotoutumiskoulutuksen jälkeen ole saatavissa, monen tie työelämään voi nousta pystyyn. Tällöin saattaa seurata tilanne, jossa kotoutumiskoulutuksen aikana saavutetut taidot alkavat unohtua ja esimerkiksi kielitaito taantua.

Omakielinen yhteiskuntaorientaatiojakso ja englanninkielinen nopean työllistymisen orientaatiojakso kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden lisääjinä

Seitsemässä Kotona Suomessa-pilottihankkeessa eri puolilla maata on kokeiltu yhteiskuntatiedon tarjoamista kotoutujan äidinkielellä heti kotoutumisen alkuvaiheessa noin 60 tuntia kestävällä ns. omakielisellä yhteiskuntaorientaatiojaksolla. Jakson tavoitteena on lisätä ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja muun muassa arvoista joille se perustuu, ja siten edistää yhdenvertaista yhteiskunnan jäsenyyttä.

Pilottihankkeista saadut kokemukset yhteiskuntaorientaatiojaksosta ovat olleet erittäin hyviä. Yhteiskuntaa koskevien asioiden (esimerkiksi työnhaun perusteet, verotus, suomalainen tapakulttuuri ja Suomen historia) opiskeleminen omalla kielellä mahdollistaa monimutkaistenkin asioiden omaksumisen ja saadun tiedon hyödyntämisen heti kotoutumisen alkuvaiheessa. Omakielisyyden avulla voidaan myös varmistaa, että asioita ei jää ymmärtämättä tai että niitä ei ymmärretä väärin. Voidaankin sanoa, että mitä erilaisempi kotoutujan kotimaan yhteiskunta suomalaiseen yhteiskuntaan verrattuna on, sitä enemmän hän hyötyy omakielisestä yhteiskuntaorientaatiojaksosta.

Yhteiskuntaorientaatiojaksot ovat saaneet osallistujiltaan positiivista palautetta muun muassa siitä, että niiden on katsottu helpottavan sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja lisäävän opiskelijoidensa opiskeluhalukkuutta. Joillakin jaksoilla erityisesti arabiankieliset naiset ovat olleet tyytyväisiä, koska jakson aikana he ovat saaneet tietää oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan Suomessa.

Yhteiskuntaorientaatiojaksoja tietyille kieliryhmille ollaankin sisällyttämässä kotoutumiskoulutuksiin ainakin Uudellamaalla. Haja-asutusalueilla on kokeiltu myös etäyhteyksien välityksellä toteutettuja yhteiskuntaorientaatiojaksoja. Etäyhteyksien nykyistä laajamittaisempi käyttö opetuksessa mahdollistaisikin yhteiskuntatiedon tarjoamisen myös esimerkiksi pienillä paikkakunnilla, joissa samaa äidinkieltä puhuvia kotoutujia on vähän.

Kotona Suomessa-pilottihankkeisiin kuuluva Uudenmaan ELY-keskuksen Töihin Suomeen-hanke on kokeillut hyvät työllistymisvalmiudet omaavien kotoutujien viisi viikkoa kestävää englanninkielistä nopean työllistymisen orientaatiojaksoa, jolla yhteiskuntaa koskevan tietouden lisäksi työnhaku ja työelämä ovat olleet suuressa roolissa. Jaksojen osallistujat ovat olleet suurelta osin korkeakoulutettuja.

Englanninkielisten orientaatiojaksojen työllistymistulokset ovat olleet hyviä: parhaimmillaan, keväällä 2018 niiden osallistujista 19% oli töissä kolme kuukauden kuluttua jakson päättymisestä. Englanninkielisellä orientaatiojaksoilla ohjauksella oli suuri lisäarvo osallistujille; jaksojen loppukyselyn vastaajista 91 prosenttia oli sitä mieltä, että ohjaus oli joko täysin tai osittain vaikuttanut heidän tulevaisuudensuunnitelmiensa muodostumiseen.

Englanninkielisten nopean työllistymisen orientaatiojaksojen kustannusvaikuttavuutta voidaan arvioida ryhmätasolla karkeasti laskemalla työhallinnon laskennalliset kulut jaksosta sekä laskennalliset säästöt, mikäli työllistynyt opiskelija olisi muutoin jatkanut kotoutumiskoulutukseen. Englanninkielisten orientaatiojaksojen laskennallinen kulu pilotointiaikana oli 10 000 €/20 hengen ryhmä. Tämän lisäksi palveluntuottajalle maksettiin 2000 € tulosperusteista palkkiota jokaista työllistynyttä kohden. Jos palveluun soveltuvat henkilöt osallistuisivat englanninkieliselle orientaatiojaksolle perinteisen, huomattavasti pidemmän kotoutumiskoulutuksen sijaan, kotoutumiskoulutuksen väliin jäämisestä aiheutuva säästö olisi arviolta 10 000 € koulutuskustannuksina sekä 8 100 € koulutuksen aikaisina työttömyysetuuksina yhtä asiakasta kohden. Lisäksi tulee huomioida työllistyneen asiakkaan verokertymä, joka olisi julkisen talouden näkökulmasta tuottoa[4].

Kaikkien, niin ennen kuin jälkeenkin kotoutumiskoulutuksen järjestettävien räätälöityjen palvelujen toteutuminen ja onnistuminen edellyttää oikein osuvaa ohjausta, mikä puolestaan edellyttää riittävää ohjausresurssia.

Uudenmaan ELY-keskuksen hankkima kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutus on merkittävin maahanmuuttajien kotoutumista edistävä palvelu ja määrät erityisesti Uudellamaalla ovat suuria. Vuonna 2017 kotoutumiskoulutuksen aloitti 5785 asiakasta. Odotusajat ovat myös huomattavasti lyhentyneet ja nyt keskimääräinen odotusaika koulutukseen on noin 75 päivää (Koulutusportti-tietojärjestelmän mukaan). Kotoutumiskoulutuksen lisäksi Uudellamaalla on tarjolla paljon muutakin koulutusta, jota voidaan TE-toimistossa hyväksyä omaehtoisiksi opinnoiksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin Stadin osaamiskeskus järjestää paljon koulutusta maahanmuuttajille. Vuoden 2016 jälkeen tarjonta on kasvanut huomattavasti ja haasteeksi onkin muodostunut henkilökohtainen ohjaus parhaiten sopiviin koulutusvaihtoehtoihin.

Kotoutumiskoulutusta hankitaan vuosittain noin 30 miljoonalla eurolla Uudenmaan ELY-keskuksen alueella ja ajankohtaisin hankinta juuri nyt on pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksen kilpailutus, jonka tarjoukset on saatu juuri luettaviksi. Enintään neljäksi vuodeksi hankittavan palvelukokonaisuuden arvo on 100 MEUR ja se muodostaa alkuvaiheen tärkeimmän kotoutumispalvelun vähintään 15 000 henkilölle enintään neljän vuoden aikana. Hankinnalla edistetään sekä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, hallituksen sekä ELY-keskuksen strategisia tavoitteita. Hankinnassa on huomioitu vaikuttavuuden lisääminen sekä hankinnan sisältöjen kehittämisen että tulosperusteisuuden kautta.

Kotoutumiskoulutusta on kehitetty Kasvua kansainvälistä osaajista –tavoiteohjelman mukaisesti räätälöimällä kotoutumiskoulutuksen palvelu korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille ja luomalla heille oma väylä koulutuksen sisälle. Vastuukorkeakouluverkoston kanssa 2017 toteutetun ohjaus- ja osaamiskartoituspilotin mallia on viety kotoutumiskoulutuksena hankittavaan palveluun. Toisaalta hankinnassa on huomioitu myös ne opiskelijat, joiden opintojen eteneminen kotoutumiskoulutuksessa vaatii erityistä tukea. Koulutuskokonaisuus on rakenteeltaan aivan uusi ja se perustuu ammatillisuuteen

[4] Omalla kielellä alkuun. Omakielisten orientaatiojaksojen pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Lahtinen & Kuusiholma, Töihin Suomeen -hanke. Uudenmaan ELY-keskus 2018.

ja yksilöllisiin etenemismahdollisuuksiin. Hankinnan osalta tulosperusteisuutta on rakennettu hankinnan sisälle tarkastelemalla tiettyjen aikajaksojen jälkeen etenemistä jatko-opintoihin ja työhön.