Suomen Kansanopistoyhdistys
Finlands Folkhögskolförening

Lausunto 5.10.2021

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista, VNS 6/2021 vp

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Yleiset huomiot selonteosta

Suomen Kansanopistoyhdistys pitää hyvänä ja tarpeellisena sitä, että valtioneuvoston kotoutumispoliittinen selonteko on laadittu ja annettu eduskunnalle kotoutumisen kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi ja yhteisten päämäärien asettamiseksi.

Selonteko on perusteellisesti taustoitettu. Selonteon luvuissa 1-6 on esitetty tilannekuva ja keskeiset globaalit ja yhteiskunnalliset muutostekijät. Niissä kuvataan monelta osin suomalaisen yhteiskunnan huolestuttavaa polarisoitumista. Selonteon toimenpiteillä tuleekin keskeisesti tähdätä siihen, että näkyvissä oleva eriarvoistumiskehitys pysäytetään ja suunta käännetään.

Selonteko on kytketty myös muihin meneillään oleviin PM Marinin hallituskauden uudistuksiin. Näistä merkittävimpiä ovat sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtäminen uusille hyvinvointialuille, jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus sekä työllisyyden kuntakokeilut ja työllisyyspalveluiden siirtäminen kuntiin vuonna 2024.

Kansanopistoyhdistys pitää keskeisenä sitä, että kotoutumisen edistäminen edellyttää nykyistä laajempaa ja tiiviimpää hallinnonalojen yhteistyötä sekä politiikkatasolle että eri toimintojen järjestämisessä. Kuten selonteossa todetaan, myös kotouttamisen kokonaisvastuun selkeyttäminen on keskeinen tekijä, jotta selonteossa asetetut tavoitteet ja toimenpiteet saavutetaan.

Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2019 kotouttamista koskevan kannanoton, joka perustui tarkastusvaliokunnan kotouttamisen toimivuutta koskevaan mietintöön (TrVM 6/2018 vp). Mietinnössä otetaan kantaa myös siihen, että vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulisi kasvattaa kotoutumisen edistämisessä. Kansanopistoista noin 50 oppilaitosta tarjoaa maahanmuuttajataustaisille kohdennettuja koulutuksia vapaana sivistystyönä, aikuisten perusopetuksena sekä työvoimapoliittisena koulutuksena. Koulutuksissa keskitytään kotoutumissuunnitelman mukaisiin luku- ja kirjoitustaidon sekä suomen tai ruotsin kielen opintoihin. Opinnot vahvistavat myös opiskelijoiden yhteiskunta- ja työelämätaitoja tukien näin myös työllistymistä.

Selonteossa esitetään, että kotoutumisohjelman pituutta lyhennettäisiin nykyisestä siten, että kotoutumisaika olisi pääsääntöisesti kaksi vuotta ja tavoitteena yhden vuoden kesto. Kansanopistoyhdistys katsoo, että esitetty kotoutumisohjelman enimmäiskesto ei ole riittävä valtaosalle kotoutujista. Kotoutumisohjelman kielitaitotavoitteeksi on asetettu nykyisen mukaisesti B1.1. Kahden vuoden ohjelma-aika johdantojaksoineen ei riitä valtaosalle tuon kielitaitotason saavuttamiselle. Kansanopistoyhdistys katsoo, että riittävän kielitaidon, perustaitojen ja yhteiskunta- sekä työelämätaitojen oppimiselle on voitava määritellä tarvittaessa pidempi ohjelma-aika.

Kotoutumisen enimmäiskeston tiukka rajaaminen on osittain ristiriidassa myös selonteossa kuvatun tilannekuvan kanssa, jonka keskeinen viesti on, että maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä ja heidän tilanteensa ovat hyvin erilaisia ja eriarvoisia, ja toisaalta, että kotoutumisessa ja kotoutumissuunnitelman laadinnassa tulisi yhä paremmin huomioida maahanmuuttajan yksilölliset tarpeet. Tätä taustaa vasten ei ole selonteon muun sisällön kanssa linjassa kotoutumisajan tiukka rajaaminen kahteen vuoteen.

Suomen Kansanopistoyhdistys
Finlands Folkhögskolförening

Lausunto 5.10.2021

Selonteossa tuodaan esiin tutkimuksia ja arviointeja, jotka eivät tue esitystä kotoutumisajan rajaamisesta kahteen vuoteen. Sen sijaan huomio tulisi kohdentaa näissä tutkimuksissa havaittujen epäkohtien ja pullonkaulojen ratkaisemiseen. Mm. Shemeikka et all. (2021) nostavat esiin maahanmuuttajien osaamisen puutteellisen tunnistamisen ja tunnustamisen, palveluiden asiakaslähtöisyyden puutteen, toimeentuloon liittyvät haasteet, syrjinnän ja kielteiset asenteet maahanmuuttajia kohtaan sekä koulutus- ja työllistymispalveluiden riittävän tarjonnan. Näihin tunnistettuihin haasteisiin kotoutumisajan lyhentäminen ei ole ratkaisu, vaan ratkaisuja tulee etsiä palveluiden paremmasta tarjonnasta, viranomaistoimien paremmasta koordinaatiosta ja vastuiden selkeyttämisestä, palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisesta sekä erityisesti kotoutumisen alkuvaiheen tehostamisesta.

Selonteossa nostetaan esiin myös Suomessa tehty tutkimus (Aho & Mäkiaho, 2017), jonka perusteella on havaittu kotoutumisajanjakson jälkeisen työllistymistodennäköisyyden olevan parempi, jos toimenpiteisiin on sisältynyt myös työelämää lähellä olevia palveluja kuten palkkatukea, ammatillista työvoimakoulutusta, työvalmennusta tai työharjoittelua. Havainto on arvokas ja korostaa kotoutumis- ja työllisyyspalveluiden saatavuuden ja paremman integraation merkitystä. Kotoutumis- ja työllisyyspalveluiden lisäksi myös sote-palveluiden saatavuus ja integroiminen osaksi palvelukokonaisuutta on keskeistä. Tällä hetkellä palvelut samoin kuin niiden rahoitus on hajallaan, mutta käynnissä olevat rakenteelliset muutokset ovat oikeansuuntaisia, jotta palvelut tulevaisuudessa olisivat aidosti monialaisia ja asiakaslähtöisiä. Tällöin myös kotoutumisohjelman keston uudelleenarvioinnille ja mahdolliselle lyhentämiselle on parempi lähtökohta kuin nykyisessä tilanteessa, jossa palvelut ovat vielä liian hajallaan ja usean viranomaisen hallinnoimia.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että työnteon ja kielen opiskelun yhdistämisen ja hyvin nopean työllistymisen mallit soveltuvat niille, joilla on lähtömaassa hankittu riittävä pohjakoulutus ja ammatillista osaamista. Eriarvoistumisen välttämiseksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikilla on mahdollisuus saada riittävä yleissivistys, kielitaito ja yhteiskuntataidot. Kansanopistojen kokemuksen mukaan valtaosa opiskelijoista siirtyy eteenpäin opinto- ja työllisyyspolulla heti kun se on mahdollista. Heikoilla perustaidoilla ei voida saavuttaa yhdenvertaista asemaa yhteiskunnassa, päästä jatko-opintoihin tai työllistyä. Mahdollisuus hankkia tämä osaaminen ja samalla pystyä elämään perustoimeentulolla on keskeinen turvattava asia. Uudistuksella tulisi parantaa mahdollisuuksia yhteiskuntaan osallistumiseen, ei heikentää niitä.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että kaikille tulisi turvata yhdenvertaiset mahdollisuudet yleissivistykseen ja yhteiskuntaan osallistumiseen. Uusien suomalaisten oikeus oppia kansalliskieliämme on perusoikeus. Kaikkien maahanmuuttajien perusoikeus riittävään kansalliskieltemme oppimiseen turvataan Kansanopistoyhdistyksen näkemyksen mukaan parhaiten, jos kotoutumiskoulutus järjestetään pääsääntöisesti koulutusjärjestelmän koulutuksena.

Yksityiskohtaiset huomiot selonteosta

Vapaa sivistystyön rooli ja koulutuksen rahoitus maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä

Selonteossa on kiinnitetty huomiota vapaan sivistystyön oppilaitosten riittämättömiin resursseihin maahanmuuttajille suunnattujen vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisessä. Koulutusten toteuttamiseen nykyisellään varatut resurssit ovat riittämättömät eivätkä ne kata koulutuksen järjestämiskustannuksia, kuten selonteossa todetaan. Kansanopistoyhdistys haluaa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että vapaata sivistystyötä koskevissa säädöksissä koulutuksen rahoitus perustuu siihen, että koulutus on määritelty osaksi kotoutumissuunnitelmaa. Esitetty uudistus kotoutumisohjelmasta edellyttää näin ollen muutosta vapaata sivistystyötä koskeviin säädöksiin. Lisäksi enimmäiskeston

rajaaminen kahteen vuoteen rajoittaisi vapaan sivistystyön oppilaitosten mahdollisuuksia palvella maahanmuuttajataustaisia opiskelijoita. Tämä ei ole eduskunnan tarkastusvaliokunnan linjauksen mukaista.

Tällä hetkellä kansanopistoille rahoitetaan maahanmuuttajien koulutus 100 % valtionosuudella vain silloin, kun koulutus on osa kotoutumissuunnitelmaa. Kansanopistoyhdistys kannattaa pikaisessa aikataulussa tehtävää selvitystyötä sen selvittämiseksi, miten mahdollisuus vapaan sivistystyön koulutukseen voidaan taata niille maahanmuuttajille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan tai kotoutumisajan ylittäneille, joilla on tarve vahvistaa luku- ja kirjoitustaitoa tai muita perustaitoja.

Selonteon s. 93 kotoutumisohjelman kestoa ja omaehtoisten opintojen tukemista työttömyysetuudella koskevissa toimenpiteissä todetaan, että ”Luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen koulutuksen maksuttomuus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa säilytetään nykyistä vastaavasti, mikäli kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikaa lyhennetään”. Kirjaus on kannatettava, mutta siitä ei käy riittävällä tarkkuudella ilmi, miten koulutuksen maksuttomuus käytännössä taataan, ja miten koulutuksen rahoitus taataan koulutuksen järjestäjän näkökulmasta.

Kansanopistoyhdistys pitää tärkeänä, että kielen oppiminen, yhteiskuntaan orientoiva ja työllistymiseen tähtäävän koulutus mahdollistaan heille, jotka ovat olleet Suomessa jo pidempään ja jotka eivät ole eri syistä voineet osallistua riittävästi koulutukseen työllistyäkseen tai kotoutuakseen kokonaisvaltaisesti. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat kehittäneet joustavia palvelumalleja, joita tulisi ottaa laaja-alaisemmin käyttöön. Myös riittävät ja ennakoitavat resurssit tulisi varmistaa tämän kohderyhmän koulutukseen. Hankerahoituksella saadaan paljon aikaiseksi, mutta kestäviin ratkaisuihin tarvitaan perusrahoitusta. Myös etuusjärjestelmät vaikuttavat tällä hetkellä siihen, minkälaista koulutusta voidaan tarjota ja mihin osallistua. Laadittaessa uutta palvelumallia tulisi kehittää myös etuusjärjestelmiä.

Selonteossa todetaan, että maahanmuuttajataustaisten osaamistarpeet eivät aina asetu koulutusjärjestelmän koulutustasoille, vaan niihin voitaisiin parhaiten vastata yhdistelemällä eri koulutusasteiden tarjonnan sisältöjä. Kansanopistoyhdistys muistuttaa, että kansanopistojen tarjoamissa opinnoissa yhdistellään tälläkin hetkellä eri koulutusmuotojen sisältöjä ja niissä on erinomaiset mahdollisuudet opintoihin, jotka eivät ole sidottuja kouluasteisiin. Vapaan sivistystyön opinnoissa voidaan myös huomioida yksilölliset oppimis- ja ohjaustarpeet.

Kansanopistoyhdistys muistuttaa myös, että vapaan sivistystyön oppilaitosten rooli kotoutumisen tukemisessa ei rajaudu pelkästään luku- ja kirjoitustaidon oppimiseen, vaan laaja-alaisesti perustaitojen, kielitaidon ja yhteiskunta- ja työelämävalmiuksien oppimiseen. Vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulisi vahvistaa kotoutumisen edistämisessä kokonaisuutena, kuten eduskunnan tarkastusvaliokunta on esittänyt. Kansanopistoissa on laajaa osaamista maahanmuuttajille suunnattujen koulutuspalvelujen järjestämisestä. Tätä osaamista voitaisiin hyödyntää myös siten, että ammatillisten oppilaitosten ja korkeakoulujen ei itse tarvitse järjestää kielikoulutuksia tai suomalaiseen yhteiskuntaan orientoivia koulutuksia, vaan kansanopistot voivat toimia tässä kumppaneina. Tämän edistämiseksi alueelliset verkostot ja kumppanuudet ovat keskeisiä.

Esitykset esikotouttavan toiminnan ja ohjauksen kehittämiseksi sekä uuden kotouttamisohjelman luomiseksi

Selonteossa esitetään, että esikotouttavaa toimintaa tulisi kehittää. Kansanopistoyhdistys pitää varhaisen kotoutumisen edistämistä erittäin tärkeänä. Kansanopistot ovat toteuttaneet erinomaisin tuloksin Nuoret turvapaikanhakijat kansanopistoissa -ohjelmaa, joka on varhaisen kotoutumisen malli yksin maahan tulleille alaikäisille. Tämän ohjelman kokemuksia voidaan hyödyntää, kun kehitetään esikotouttavaa toimintaa. Esikotouttavan toiminnan tuloksellisuutta voidaan parantaa kehittämällä oleskelulupaprosesseja sekä

kuntiin ohjausta. Epävarmuus oleskelulupien saamisessa tai sijoittumisessa aiheuttaa kotoutumisen hidastumista ja huonontaa opinnoissa menestymistä.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että ohjauksen kehittäminen on hyvin keskeinen toimenpidekokonaisuus kotoutumispoliittisessa selonteossa. Tässä kehittämistyössä keskeistä olisi luoda valtakunnallisesti yhteneviä ohjauksen prosesseja, joita toteutetaan eri alueilla. Ohjauksessa tulisi huomioida ohjattava mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Oppilaitosten tulisi olla mukana koulutukseen ohjauksessa. Niiden tulisi saada käyttöönsä tulevan opiskelijan osaamista koskevia tietoja, jotta osaamisen kartoittamista ei jouduta tekemään oppilaitoksessa uudelleen koulutuksen alkaessa. Koulutukseen ohjaamisessa tulisi aidosti kyetä arvioimaan opiskelijan osaamisen tasoa sekä huomioida hänen omat tavoitteensa ja kiinnostuksen kohteensa. Laadukkaasti toteutettu koulutukseen ohjaaminen mahdollistaa myös opintojen paremman henkilökohtaistamisen ja nopeamman etenemisen.

Selonteon keskeiseksi esitykseksi on kirjattu kotoutumisohjelman luominen. Tarkoituksena on selkiyttää alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuutta. Kansanopistoyhdistys pitää selkeyttämisen tavoitetta hyvänä, mutta toteaa, että kotoutumisohjelma ei sisällöllisesti juurikaan eroa nykyisestä kotoutumissuunnitelmasta. Eroa on rakenteessa ja ajallisessa jaksotuksessa.
Kotoutumisohjelmalle esitetään yhtenäistä johdantojaksoa. Sen avulla haetaan ratkaisua OECD:n arvioinnissakin kritisoituun kahden polun järjestelmään, jolla viitataan kuntien ja TE-toimistojen tehtäviin kotoutumisen edistämisessä. Johdantojaksolla korvataan nykyiset toiminnot: alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman tekeminen sekä täydennetään niitä monikielisellä yhteiskuntaorientaatiolla. Johdantojakso ei Kansanopistoyhdistyksen näkemyksen mukaan poista hallinnollista kahden polun järjestelmää. Kotoutumisohjelmaa tulisikin kehittää osallistuvan yksilön tarpeista käsin. Hallinnolliseen ongelmaan tulee hakea ratkaisua muutoin. Johdantojakso ei myöskään ole kovin suuri sisällöllinen uudistus nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Johdantojakson toteuttamisessa olisivat esityksen mukaan mukana viranomaiset ja järjestöt. Kansanopistoyhdistys katsoo, että myös oppilaitokset tulee ottaa mukaan, kun suunnitellaan koulutuspolkua ja tehdään osaamisen tunnistamista.

Muut huomiot

Selonteossa todetaan, että suuri osa maahanmuuttajataustaisista opiskelijoista opiskelee työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa koulutuksessa ja edelleen, että haasteena on sen rajautuminen kahteen vuoteen. Selonteossa on hyvin tunnistettu, että koulutuksen jatkaminen opintotuella heikentää toimeentulon edellytyksiä merkittävästi, mikä usein johtaa koulutuksen keskeyttämiseen. Kansanopistoyhdistys pitää välttämättömänä, että omaehtoisia opintoja opiskelevien toimeentulo on turvattu, jotta he voivat täysimääräisesti hyötyä opinnoista ja saavat riittävät valmiudet siirtyä työelämään. Tämä on erittäin keskeinen asia, koska monille suomen kieltä hyvin osaaville ammatillisen perustutkinnon suorittaminen vaatii yleensä kolme vuotta ja maahanmuuttajataustaiset tarvitsevat usein valmentavia opintoja tutkinto-opintojen lisäksi.

Selonteon esitetään lisäksi, että koulutus- ja työllisyyspolkujen näkökulmasta on tarpeen tiivistää TE-toimistojen, kuntien ja oppilaitosten yhteistyötä koulutussuunnitelmien laatimisessa. Kansanopistoyhdistys pitää tätä erittäin tärkeänä. Oppilaitosten ohjausosaamista voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin tarkoituksenmukaisten koulutuspolkujen suunnittelussa.

Selonteon toimenpide-esityksissä ehdotetaan, että Aikuisten perusopetuksessa mahdollistetaan rahoitus myös opiskelijoiden kertaamista kursseista. Kansanopistoyhdistys pitää tätä erityisen kannatettavana.

Suomen Kansanopistoyhdistys
Finlands Folkhögskolförening

Lausunto 5.10.2021

Kansanopistoyhdistyksen lausunnon keskeinen sisältö:

- Eriarvoistumisen välttämiseksi tulee keskittyä siihen, että kaikilla on mahdollisuus saada riittävä yleissivistys, kielitaito ja yhteiskuntataidot. Kielen oppiminen, yhteiskuntaan orientoiva ja työllistymiseen tähtäävä koulutus tulee mahdollistaa heille, jotka eivät ole eri syistä voineet osallistua riittävästi koulutukseen työllistyäkseen tai kotoutuakseen kokonaisvaltaisesti. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat kehittäneet joustavia palvelumalleja, joita tulisi ottaa laaja-alaisemmin käyttöön. Myös riittävät ja ennakoitavat resurssit tulisi varmistaa tämän kohderyhmän koulutukseen.
- Laadittaessa uutta palvelumallia tulisi kehittää myös etuusjärjestelmiä. Omaehtoisia opintoja opiskelevien toimeentulo tulee turvata, jotta he voivat täysimääräisesti hyötyä opinnoista ja saavat valmiuksia siirtyä työelämään.
- Varhaiseen kotoutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kansanopistoilla on laajaa kokemusta nuorten turvapaikan hakijoiden oppimisen tukemisesta, asumisen järjestämisestä ja varhaisen kotoutumisen edistämisestä. Tätä kokemusta tulisi hyödyntää suunniteltaessa uusia toimenpiteitä.
- Vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulisi vahvistaa kotoutumisen edistämisessä kokonaisuutena, kuten eduskunnan tarkastusvaliokunta on esittänyt.
- Kansanopistoyhdistys katsoo, että esitetty kotoutumisohjelman enimmäiskesto ei ole riittävä valtaosalle kotoutujista. Useimmille riittävän kielitaidon oppiminen vaatii pidemmän ajan.
- Kotoutumisohjelman kielitaitotavoitteeksi on asetettu nykyisen mukaisesti B1.1. Kahden vuoden ohjelma-aika johdantojaksoineen ei riitä valtaosalle tuon kielitaitotason saavuttamiselle. Kansanopistoyhdistys katsoo, että riittävän kielitaidon, perustaitojen ja yhteiskunta- sekä työelämätaitojen oppimiselle on voitava määritellä tarvittaessa pidempi ohjelma-aika.
- Selonteossa on kiinnitetty huomiota vapaan sivistystyön oppilaitosten riittämättömiin resursseihin maahanmuuttajille suunnattujen vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisessä. Koulutusten toteuttamiseen nykyisellään varatut resurssit ovat riittämättömät eivätkä ne kata koulutuksen järjestämiskustannuksia, kuten selonteossa todetaan.
- Kansanopistoyhdistys haluaa kiinnittää valmistelijoiden huomiota siihen, että vapaata sivistystyötä koskevissa säädöksissä koulutuksen rahoitus perustuu siihen, että koulutus on määritelty osaksi kotoutumissuunnitelmaa. Esitetty uudistus kotoutumisohjelmasta edellyttää näin ollen muutosta vapaata sivistystyötä koskeviin säädöksiin. Lisäksi enimmäiskeston rajaaminen kahteen vuoteen rajoittaisi vapaan sivistystyön oppilaitosten mahdollisuuksia palvella maahanmuuttajataustaisia opiskelijoita. Tämä ei ole eduskunnan tarkastusvaliokunnan linjauksen mukaista.

Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry:n puolesta

Helsingissä 5.10.2021

Helena Ahonen
puheenjohtaja

Minna Nieminen
toiminnanjohtaja