Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Uudenmaan ELY-keskuksen asiantuntijalausunto

K 3/2021 vp ja VNS 6/2021 vp

Kotoutumiskoulutuksen hankinta Uudenmaan ELY-keskuksessa

Uudenmaan ELY-keskus hankkii työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta maahanmuuttajille, jotka ovat asiakkaina Uudenmaan TE-toimistossa ja viidessä työllisyyden kuntakokeilussa. Hankittavat kotoutumiskoulutukset perustuvat aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta annettuihin opetussuunnitelman perusteisiin (Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2012:1 sekä liite "Päivitetyt kotoutumiskoulutuksen toteutusmallit 2017"). Opetussuunnitelman perusteissa on määritelty muun muassa kotoutumiskoulutuksen sisältö ja tavoitteet.

Suomen kielellä kotoutuva maahanmuuttaja-asiakas ohjataan ennen kotoutumiskoulutusta suomen kielen lähtötasoarviointiin, joka Uudellamaalla toteutetaan erillisenä palveluna. Lähtötasoarvioinnissa varmistetaan, tarvitseeko henkilö kotoutumiskoulutusta vai kenties jotakin muuta palvelua kuten luku- ja kirjoitustaidon koulutusta. Jos henkilö tarvitsee kotoutumiskoulutusta, lähtötasoarvioinnissa annetaan suositus sopivasta lähtöpolusta ja -tasosta.

Uudellamaalla suomenkielistä kotoutumiskoulutusta on mahdollista järjestää kaikkiaan 14 paikkakunnalla. Toteutusmallit ovat erilaiset pääkaupunkiseudulla ja muualla Uudellamaalla. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella asiakasmäärät ovat sen verran pienempiä, että kotoutumiskoulutusta ei pystytä järjestämään yhtä räätälöidysti kuin pääkaupunkiseudulla. Suomenkielisen kotoutumiskoulutuksen lisäksi vuosina 2020–2021 on käynnistynyt kaksi pääosin etäopetuksena toteutettavaa ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen ryhmää. Hankinta on toteutettu yhteistyössä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kanssa. Tarkastusvaliokunnan pyynnön mukaisesti lausunnossa keskitytään pääkaupunkiseudun suomenkielisen kotoutumiskoulutuksen tarkasteluun. Muualla järjestettäviä kotoutumiskoulutuksia ja muihin maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutuspalveluihin ei tässä lausunnossa käsitellä.

Toteutusmalli, johon tarkastusvaliokunnan pyynnössä viitataan, on käytössä Espoossa, Helsingissä ja Vantaalla. Näihin koulutuksiin ohjataan myös Kauniaisten ja Kirkkonummen kotoutumiskoulutusta tarvitsevat henkilöt. Osallistujia on jonkin verran myös muualta Uudeltamaalta. Hankintakokonaisuus kilpailutettiin vuonna 2018, ja ensimmäiset nykyisen toteutusmallin mukaiset ryhmät käynnistyivät vuonna 2019. On mahdollista, että toteutusmalliin tulee muutoksia vuodesta 2023 alkaen, koska koulutukset on hankintakauden päättymisen vuoksi kilpailutettava uudelleen ensi vuoden aikana.

Pääkaupunkiseudun suomenkielistä kotoutumiskoulutusta toteuttaa kaikkiaan kymmenen eri palveluntuottajaa, joista puolet on oppilaitostaustaisia. Vuodelle 2021 kotoutumiskoulutuksia

on hankittu koko Uudellemaalle tähän mennessä kaikkiaan 25,4 miljoonalla eurolla (sisältää myös arvonlisäveron osuuden (24 %). Pääkaupunkiseudun suomenkielisten kotoutumiskoulutusten osuus tästä on 23 miljoonaa euroa. Tällä hetkellä pääkaupunkiseudulla on käynnissä 169 kotoutumiskoulutuksen ryhmää (tilanne 11.10.2021 Koulutusportti-järjestelmän mukaan). Tämä vastaa laskennallisesti 3076 opiskelijapaikkaa. Hankintasopimuksilta on käynnistymässä koulutuksia myös loppuvuonna.

Pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksen toteutustapa

Pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksen toteutusmallissa koulutukset on jaettu kolmeen kokonaisuuteen: orientoiva vaihe, alkuvaihe ja päättövaihe. Tällä vaiheistamisella pyritään siihen, että työllistymistä tai muihin opintoihin ohjaamista voisi tapahtua jo kesken kotoutumiskoulutuksen. Opinnot kestävät enimmillään 220–345 arkipäivää riippuen siitä, mitkä osat henkilö suorittaa.

Orientoivan vaiheen opintoina järjestetään latinalaisen kirjaimiston osaamista vahvistavia opintoja, omakielistä yhteiskuntaorientaatiota sekä englanninkielistä työelämäorientaatio- ja työnhakuvalmennusta. Se on tarkoitettu henkilöille, joilla on vahva englannin kielen taito ja mahdollisuus työllistyä Suomessa ilman varsinaisen kotoutumiskoulutuksen suorittamista.

Alkuvaiheen osioissa painottuvat erityisesti suomen kielen ja viestintätaitojen opinnot. Alkuvaiheen opintoja järjestetään kolmella eri etenemisnopeudella. Henkilöille, jotka ovat suorittaneet ulkomailla korkeakoulututkinnon ja joille on suositeltu nopean etenemistavan opintoja, on oma koulutuspolkunsa.

Päättövaiheen opinnoissa pyritään huomioimaan opiskelijoiden tarpeet myös kotoutumiskoulutuksen jälkeisten jatkopolkujen näkökulmasta. Korkeakoulutetuille suunnatun polun lisäksi erityistä tukea opinnoissaan tarvitseville on oma päättövaiheen opintokokonaisuutensa, samoin ammatillisia opintoja tarvitseville sekä niille, joiden on mahdollista työllistyä suoraan kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

Eri aikoina toteutettujen koulutusten ja koulutusmallien suora vertailu on hankalaa, koska asiakasmäärissä ja -profiileissa, muussa koulutus- ja palvelutarjonnassa, työmarkkinatilanteessa sekä määrärahatilanteessa on tapahtunut muutoksia. Vertailua pääkaupunkiseudun vanhan ja nykyisen toteutusmallin välillä hankaloittaa sekin, että myös vanhassa toteutusmallissa opintoja räätälöitiin siten, että moduuleista 3–4 osa oli ammattialakohtaisesti toteutettuja vuosina 2016–2018 tapahtuneissa aloituksissa.

Opiskelijoiden yksilöllisten tarpeiden huomioiminen kotoutumiskoulutuksessa

Kotoutumiskoulutukseen osallistuvien henkilöiden yksilöllisiä tarpeita on huomioitu eri keinoin. Hitaasti etenevillä poluilla ryhmäkoko (16 henkeä) on hieman pienempi kuin muilla opintopoluilla (20 henkeä). Hitaammin kieltä oppivien tarpeet on huomioitu myös opintojen kestossa.

Ohjauksen riittävyys on varmistettu myös ohjauksen tukiresursseilla. Esimerkiksi alkuvaiheen hitaasti ja perusnopeudella etenevissä opinnoissa sekä toiminnallisella tuetulla polulla

opiskelijoiden ohjauksessa käytetään kotoutumiskoulutuksen opettajien lisäksi erityisopettajaa. Toiminnallisella tuetulla polulla palvelun toteutuksessa käytetään lisäksi opinto-ohjaajaa, kuraattoria, psykologia ja koulunkäynnin avustajaa.

Kotoutumiskoulutuksen sisältö noudattelee pitkälti kotoutumiskoulutuksesta annettuja opetussuunnitelman perusteita, mutta lisäksi koulutuksissa on painotuksellisia eroja kunkin kohderyhmän mukaan. Esimerkiksi korkeakoulutettujen koulutuspolulla opiskelijoille voidaan järjestää mentorointia. Tällä polulla myös suomen kielen tavoitetaso (B1.2) on kotoutumiskoulutusten yleistä tavoitetasoa korkeampi.

Ammatillisiin opintoihin tähtäävällä polulla taas järjestetään varsinaisen koulutuksen lisäksi osaamis- ja ammattitaitokartoituksia neljällä eri ammattialalla. Kartoituksissa selvitetään koulutuksen tai työkokemuksen kautta kertynyttä osaamista suhteessa ammatillisten perustutkintojen ja alan vaatimuksiin tai sitä, onko kyseinen koulutusala henkilölle sopiva. Näihin kartoituksiin voidaan ohjata myös muita kuin kotoutumiskoulutuksessa olevia maahanmuuttaja-asiakkaita.

Odotusaika kotoutumiskoulutukseen

Tässä yhteydessä odotusajalla tarkoitetaan sitä, kuinka pitkään koulutukseen pääsy on kestänyt TE-toimiston ja työllisyyden kuntakokeilujen asiakkaiksi rekisteröityneillä maahanmuuttajilla. Kokonaisodotusaikaa Suomeen muutosta koulutuksen alkamiseen ei tässä tarkastelussa pystytä huomioimaan.

Kotoutumiskoulutuksen hallinnoinnissa käytetään työhallinnon URA-asiakastietojärjestelmän lisäksi valtakunnallista Koulutusportti-järjestelmää, josta koulutuksia koordinoiva Uudenmaan TE-toimisto pystyy seuraamaan ajantasaisia jonotustietoja ja varmistamaan, että koulutuspaikat täytetään jonotusjärjestyksessä. TE-toimisto seuraa kotoutumiskoulutuksen jonoja ja sopii koulutusryhmien käynnistämisestä palveluntuottajien kanssa jonotilanteen mukaisesti.

Koulutusportti-järjestelmästä nähdään, kuinka pitkään koulutukseen pääsy on kestänyt suomen kielen lähtötasokartoituksesta ensimmäisen koulutuksen alkamiseen. Järjestelmästä ei kuitenkaan saada varmuudella tietoa siitä, kuinka kauan nimenomaan kotoutumiskoulutuksen alkamista on pitänyt odottaa, koska järjestelmässä käsitellään myös omaehtoisia koulutuksia.

Tätä lausuntoa varten odotusaikoja on tarkasteltu työnvälitystilastosta niiden henkilöiden osalta, jotka olivat työttömänä tai lomautettuna ennen kotoutumiskoulutuksen alkamista. Vuosina 2017–2021 odotusajat eivät ole näin tarkastellen juurikaan muuttuneet. Noin kolmannes henkilöistä oli päässyt koulutukseen alle kahden kuukauden sisällä ja 55–60 % 2–6 kuukauden sisällä. Odotusajat ovat vaihdelleet jonkin verran myös tarkasteluvuosien sisällä johtuen esimerkiksi asiakasmäärissä tapahtuneista muutoksista.

Tarjolla olevien koulutusten määrän lisäksi myös asiakasohjaus vaikuttaa oleellisesti odotusaikaan. Odotusaika riippuu esimerkiksi siitä, kuinka nopeasti henkilö ohjataan ja pääsee suomen kielen lähtötasoarviointiin. Suomen kielen lähtötasoarviointiin pääsy on kestänyt 1.1.-6.10.2021 keskimäärin 11 päivää (mediaani 8 päivää) arviointiin ohjauksesta. Työllisyyden kuntakokeiluiden käynnistyminen maaliskuussa 2021 toi joksikin aikaa viivettä

lähtötasotestaukseen ohjaamisessa. Joskus koulutuksen aloitus voi venyä myös asiakkaasta johtuen, jos asiakas ei pysty aloittamaan koulutusta heti, kun paikka olisi tarjolla.

Kotoutumiskoulutuksen riittävyys

Vuosikohtaisia hankintoja suunniteltaessa on usein vaikea ennustaa, kuinka paljon eri koulutusryhmiä tulisi käynnistää tiettynä ajanjaksona. Tämä haastaa paitsi ELY-keskuksen hankintaa, myös koulutuksia koordinoivaa TE-toimistoa sekä palveluntuottajia. Jotta koulutusryhmiä saadaan käynnistettyä mahdollisimman hyvin kysynnän mukaan, hankintaostoja tehdään usein useammassa osassa eikä kerralla koko kalenterivuodeksi.

Mitä enemmän kotoutumiskoulutusta on räätälöity eri kohderyhmille, sitä enemmän se asettaa haasteita koulutusryhmien käynnistämiselle sekä asiakasohjaukselle. Vaikka kotoutumiskoulutusta tarvitsevia asiakkaita olisi alueella kokonaisuudessaan paljon, voi tarve yksittäiselle koulutuspalvelulle olla tietyllä hetkellä vähäinen. Tämän vuoksi pääkaupunkiseudulla osa koulutuksista järjestetään keskitetysti. Näin koulutusryhmiä saadaan käynnistettyä säännöllisemmin, ja odotusajat pysyvät lyhempinä kuin siinä tapauksessa, että koulutuksia toteutettaisiin erikseen jokaisessa kolmessa kaupungissa.

Räätälöidyssä koulutusmallissa, jossa koulutuskokonaisuus muodostuu asiakkaiden erilaisia tarpeita huomioivista osista, tulee huomioida myös opintojen väliset siirtymät ja niihin kuluva aika. Odotusaika voi pitkittyä, jos esimerkiksi tiettyä jatkoryhmää ei alakaan heti tai seuraavaan vaiheeseen pääsy vaatii asiointia TE-toimistossa tai työllisyyden kuntakokeilussa.

Koulutuksen nivelvaiheet

Kotoutumiskoulutuksen nivelvaiheet liittyvät pääkaupunkiseudun toteutusmallissa eri koulutusten välisiin siirtymiin sekä päättövaiheen opintojen jälkeiseen tilanteeseen. Myös koulutuksen keskeytystilanteissa saatetaan tarvita nivelvaiheen ohjausta.

Kotoutumiskoulutuksen alussa opiskelijan kanssa laaditaan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma, jota päivitetään tarpeen mukaan koulutuksen aikana. Myös kielitaidon kehittymistä ja muiden tavoitteiden saavuttamista seurataan koulutusten aikana. Jos ilmenee, että henkilön opinnot eivät etene suunnitellusti, koulutus voidaan tarvittaessa keskeyttää ja ohjata henkilö hänelle paremmin soveltuvaan palveluun. Vastaavasti voidaan toimia, jos henkilö saavuttaa tavoitteet suunniteltua nopeammin.

Nivelvaiheita varten Uudenmaan kotoutumiskoulutuksissa on ollut jo useamman vuoden ajan käytössä lomakkeet, joilla palveluntuottajat toimittavat keskeiset jatko-ohjaukseen tarvittavat tiedot asiakkaiden vastuuhenkilöille TE-toimistoon ja työllisyyden kuntakokeiluun. Lomakkeen avulla asiakkaan vastuuhenkilö pystyy ottamaan kantaa asiakkaan kanssa tehtyyn jatkosuunnitelmaan ja pyytää tarvittaessa lisätietoja opettajalta. Tavoitteena on, että asiakkaan jatkopolusta ehdittäisiin sopia yhdessä jo koulutuksen aikana.

Pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksen kaltaisessa toteutusmallissa on lisäksi tärkeää, että kaikki nivelvaiheohjauksessa mukana olevat henkilöt tuntevat koulutusmallin riittävän

hyvin ja tekevät eteenpäin ohjausta yhtenäisin kriteerein. Pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksessa tämä on varmistettu muun muassa yhteisissä työpajoissa.

Koulutuksen tuloksellisuus

Kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuuden määrittely on haasteellista, koska koulutuksiin osallistuvien taustat ja oppimisvalmiudet vaihtelevat, ja näin ollen myös realistiset tavoitteet esimerkiksi kielen oppimisen tai työllistymisen osalta ovat erilaiset eri opiskelijoiden kohdalla.

Koulutusportti-järjestelmän mukaan 1.1.-6.10.2021 pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksen päättövaiheen suorittaneista henkilöistä 35 % saavutti vähintään B1.1-taitotason suomen kielessä. Tuloksissa on varsin suuria eroja koulutuspoluittain. Korkeakoulutettujen päättövaiheen polulla 76 % opiskelijoista saavutti vähintään kyseiselle opintopolulle asetetun korkeamman tavoitetason (B1.2). Suoraan työelämään tähtäävällä polulla tavoitetason B1.1 tai tätä korkeamman tason saavutti 46 % henkilöistä, ammatillisiin opintoihin tähtäävällä 28 % henkilöistä. Toiminnallisella tuella polulla 47 % ylsi vähintään A2.2-taitotasolle.

Työnvälitystilastosta ei ole mahdollista hakea suoraan tietoa koulutuksen suorittaneiden työllisyystilanteista siten, että tarkasteluun tulisivat vain päättövaiheen koulutusryhmät. Työ- ja elinkeinoministeriön toimittamista vaikuttavuustilastoista on kuitenkin ollut mahdollista poimia tarkasteluun halutut koulutukset. Yksi aineistosta koskee vuonna 2019 päättyneitä koulutuksia. Vuonna 2019 päättyi kyseisen tilaston mukaan 38 päättövaiheen ryhmää. Kolmen kuukauden kuluttua koulutusten päättymisestä henkilöistä 9 % oli työssä, 28 % työttömänä, 51 % koulutuksessa ja 8 % muussa palvelussa. Henkilöistä 4 % ei ollut enää rekisterissä. Vuoden kuluttua työttömien osuus oli hieman laskenut (26 % henkilöistä), samoin niiden osuus, jotka eivät olleet enää rekisterissä (10 % prosenttia). Työssä olevien osuus oli vähän kasvanut (10 % henkilöistä). Tarkastelu koski kaikkiaan 432 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut vastaavanlaisen tilaston myös tammi-kesäkuussa 2020 päättyneistä koulutuksista. Tilasto koskee tilanteita kolmen kuukauden tarkastelujakson jälkeen. Tuolla ajanjaksolla päättyi 30 päättövaiheen ryhmää. Kolmen kuukauden seurantajakson jälkeen 404 henkilöstä 8 % oli työssä, 56 % työttömänä, 27 % koulutuksessa ja 5 % muussa palvelussa. Muiden työnhakijoiden osuus sekä niiden osuus, jotka eivät olleet enää rekisterissä, oli yhteensä 4 %. Muutosta kolmen kuukauden jälkeisessä vaikuttavuudessa selittää pitkälti koronaepidemia. Myös päättymiskuukausissa on kahden aineiston välillä eroa. Vaikuttavuustilastoissa henkilömäärät ovat pienemmät kuin ryhmäkokojen mukaiset opiskelijamäärät. Päättövaiheen koulutuksissa moni siirtyy jatkokoulutukseen tai muulle jatkopolulle jo opintojen aikana. Nämä keskeyttämistilanteet eivät näy näissä tilastoissa.

Kolmas tarkasteltu aineisto koskee tammi-kesäkuussa 2018 päättyneitä ryhmiä. Kyseisellä ajanjaksolla päättyi 67 ryhmää. Pääkaupunkiseudun ryhmistä mukana ovat vain ne ryhmät, joita voidaan verrata nykyisiin päättövaiheen ryhmiin. Tilastoon on kuitenkin poimittu myös pääkaupunkiseudun ulkopuoliset ryhmät ja sekä yksi ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen ryhmä. Kolmen kuukauden seurantajakson jälkeen 1000 henkilöstä työssä oli 9 %, työttömänä 36 %, koulutuksessa 39 %, muussa palvelussa 12 %.

Nykyisessä toteutusmallissa palveluntuottajien on tietyin edellytyksin mahdollista saada osassa koulutuksista tulospalkkioita koulutusten toteutuksen mukaisen normaalin maksun lisäksi. Tulospalkkioita voidaan maksaa, jos kolmen kuukauden seurantajakson jälkeen ei-työttömänä olevien määrä on riittävän korkealla tasolla. Lisäksi palveluntuottajien on mahdollista saada työllisyyspalkkioita opiskelijoiden työllistymisestä vähintään puoli vuotta kestävään työhön tietyin kriteerein. Vaatimuksena on muun muassa se, että henkilö ei hae työn ajalta työvoimapoliittisten lausuntojen perusteella työttömyysetuutta.

Kotoutumiskoulutuksen laatua seurataan säännöllisesti pidettävissä sopimuksenseurantapalavereissa. Kokouksissa käsitellään muun muassa OPAL-järjestelmässä annetut opiskelijapalautteet sekä tiedot toteutetuista koulutuksista. OPAL-palautteiden lisäksi palautteiden keräämistä varten on käytössä sähköinen lomake, jolla TE-toimisto ja Uudenmaan työllisyyden kuntakokeilut voivat lähettää ELY-keskukselle tiedot asiakkailta saamastaan palautteesta ja omista havainnoistaan. Pääkaupunkiseudulla on järjestetty myös asiakasraateja.

Pääkaupunkiseudulla ja myös muualla Uudellamaalla järjestetään säännöllisesti yhteistyöverkostotapaamisia, joissa ovat edustettuina palveluntuottajat, Uudenmaan ELY-keskus ja TE-toimisto ja työllisyyden kuntakokeilut. Yhteistyöryhmätapaamisissa käsitellään yhdessä palveluun toteutukseen liittyviä ajankohtaisia teemoja. Lisäksi sopimusten käyttöön, palvelutarjontaan ja asiakasohjaukseen liittyviä kysymyksiä käsitellään säännöllisesti koulutusten vastuuvirkailijoiden kanssa sekä yhdessä TE-toimiston ja työllisyyden kuntakokeiluiden kanssa.

Yksikön päällikkö Jarkko Tonttila

Erikoissuunnittelija Lea Savolainen

Tämä asiakirja KEHA/5472/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/5472/2021 har godkänts elektroniskt

Tonttila Jarkko 11.10.2021 10:49

Savolainen Lea 11.10.2021 10:49