



3.12.2014

kirjaamo@minedu.fi  
aikuistenperusopetus@minedu.fi

Lausuntopyyntö OKM/34/040/2013

## **Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto Aikuisten maahanmuuttajien perusopetus - työryhmämuistiosta**

Uudenmaan ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksen -työryhmämuistiosta. Uudenmaan ELY-keskus on lausuntoa valmistellessaan kuullut asiassa myös Uudenmaan TE-toimistoa, ja välittänyt tiedon lausuntopyynnöstä niihin yksityisiin oppilaitoksiin, joilla se on katsonut olevan huomattavaa osaamista aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetuksessa, mutta joilta lausuntoa ei suoraan ollut pyydetty.

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden ja aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksen järjestäminen ja opetuksen saatavuus on tähän saakka vaihdellut huomattavasti riippuen siitä, missä päin Suomea tilannetta tarkastellaan. Tähän saakka työikäisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta on hankittu osana kotoutumiskoulutuksen kokonaisuutta työvoimapolitiittisena koulutuksena TE-hallinnon kautta. Myös aikuisten perusopetuksen oppimäärää tai osia siitä on eri puolella Suomea hankittu työvoimapolitiittisesta koulutusta koskevien säädösten mukaisesti.

Uudenmaan ELY-keskus kannattaa lähtökohtaa, että aikuisten perusopetuksen järjestämiselle on määriteltävä selkeä vastuutaho ja asiakkaiden mahdollisuus päästä koulutukseen parantuisi ja varmistuisi eri puolilla Suomea, koska TE-hallinnon kautta perus- tai luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen ei aina ole ollut mahdollista päästä kovinkaan nopeasti suurista asiakasmääristä johtuen. Aikuisten luku- ja kirjoitustaito sekä perussivistys ovat omiaan myös tukemaan koko maahanmuuttajan perheen hyvinvointia ja lasten kotoutumista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Uudenmaan ELY-keskus haluaa lausunnossaan nostaa esiin opiskelijan opintojen aikaisen suhteen TE-toimiston palveluihin, kohderyhmän työmarkkinavalmiuksien kehittymisen ja kysymyksen opiskelijan toimeentulosta sekä opintojen järjestämiseen liittyvät kysymykset.

### **TE-TOIMISTON KOTOUTUMISTA EDISTÄVÄT PALVELUT TÄHTÄÄVÄT TYÖMARKKINOILLE**

Muistion lähtökohtana on kaikkien Suomessa asuvien subjektiivinen oikeus peruskoulutukseen. Tätä voidaan pitää kannatettavana lähtökohtana. Kotoutumis- ja koulutuspolut niiden ihmisten kohdalla, jotka muuttavat maahan ilman peruskoulutusta ja luku- ja kirjoitustaitoa tulevat olemaan

todella pitkiä. Uudenmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, mikä on asiakkaan suhde asiakkuuteen TE-toimiston kotoutumispalveluihin tässä vaiheessa koulutuspolkua. Onko tarkoituksenmukaista, että henkilöt ilman luku- ja kirjoitustaitoa ovat työnhakija-asiakkaina TE-toimistossa, jos heillä ei vielä ole realistisia mahdollisuuksia työllistyä, ja muutoinkin katsotaan, että ensisijainen tavoite näillä henkilöillä on aiheen mukaisten opiskelujen loppuunsaattaminen?

Nykyisten TE-toimiston kotoutumispalvelujen vahvuus on niiden yhteys työelämälähtöiseen kotoutumiseen. Työnhakutaidot, oman ammatillisen ja kielellisen osaamisen hahmottaminen sekä realistinen käsitys työllistymismahdollisuuksista Suomen työmarkkinoilla ovat erittäin olennaisia aikuiselle, vaikka hän olisikin luku- ja kirjoitustaidoton tai saanut vain heikon peruskoulutuksen omassa maassaan. Ennen luku- ja kirjoitustaidon saavuttamista asiakkaalle ei kuitenkaan keskimäärin ole hyötyä TE-toimiston tarjoamista palveluista. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, tulisiko tämän tuen järjestämisestä sopia toisin, jos työllistyminen tai muu TE-toimiston kautta järjestävä palvelu tai toimenpide ei kuitenkaan ole ensisijainen vaihtoehto.

TE-toimiston työn kuormittavuuden näkökulmasta on suuri ero siinä, tehdäänkö hakijalle lausunto työvoimapolitiisiin opintoihin osallistumisesta vai päätös lausuntoineen omaehtoisten opintojen tukemisesta: jälkimmäinen vaatii huomattavasti enemmän selvittämisestä sekä ajankäyttöä. Lisäksi ohjeistuksen tulisi olla tältä osin todella selkeää, jotta asiantuntijat kykenisivät antamaan yhdenmukaisia lausuntoja. Yksinkertaisempaa olisi, että ko. henkilöt opiskelisivat vain opintotuella, eivätkä lainkaan TE-toimiston kautta myönnettävillä työttömyysetuuksilla. Jos näitä opintoja tuetaan jatkossa kotoutumislain mukaisesti, siten että opiskelija on kuitenkin asiakkuudessa TE-toimistossa ja etuus maksetaan omaehtoisesti tuettavien opintojen kautta, tulee huomioida, että työttömyysturvalain ja kotoutumislain vaatimukset tuntimäärän ja sisällön suhteen tulevat huomioiduksi uudistuksia toimeenpantaessa. Tällä hetkellä ohjeistus on, että opintoja tulee olla vähintään 20 tuntia viikossa, jotta niitä voidaan kotoutumissuunnitelman mukaisesti tukea omaehtoisina opintoina. Omaehtoisia opintoja voidaan tukea sekä kotoutumislain mukaisesti tai julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain mukaisesti. Näiden osalta on eroa esimerkiksi siinä, onko opintojen tukemiselle alaikäraja sekä sisällön suhteen. Kotoutumistukea voidaan maksaa myös toimeentulotukena. Jos kuitenkin opiskelijan etuus muodostuu työttömyysetuusperusteisesti, on selvää, että linkki TE-toimiston asiakkuuteen on edelleen oltava olemassa.

Jos luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen rahoittaminen siirtyisi työ- ja elinkeinoministeriön työvoimakoulutuksen hankintaan tarkoitettulta momentilta, pitäisikö luku- ja kirjoitustaidottomien tai peruskouluttamattomien ylipäätään tulla TE-toimiston asiakkaaksi? Uudenmaan ELY-keskuksen voisi olla järkevää järjestää ko. ryhmään kuuluvien maahanmuuttajien toimeentulo muilla tavoin, kuin siten, että he nimellisesti ovat työnhakijoina TE-toimistossa, eivätkä voi saada tilannettaan edistäviä palveluja. Vastaavasti nämä asiakkaat kuluttavat asiantuntijoiden ohjausresurssia muiden asiakkaiden osalta. Joka tapauksessa jokaisella olisi oikeus ilmoittautua työnhakija-asiakkaaksi viimeistään siinä vaiheessa, kun on työmarkkinoille suuntautumassa tai sellaisen koulutuksen tarpeessa, jota TE-hallinto järjestää.

## OPISKELIJAN OHJAUS OPINTOIHIN JA YHTEISTYÖ ERI TOIMIJOIDEN KESKEN

Kehittämissuosituksissa sivulla 51 mainitaan, että aikuisen maahanmuuttajan koulutustarve, esimerkiksi siltä osin tarvitseeko hän perusopetusta vai tavallista aikuisten kotoutumiskoulutusta sekä mitkä ovat hänen suomen kielen taitonsa ja oppimisvalmiutensa, arvioidaan. Koulutusvalintoja tehtäessä tulee huomioida maahanmuuttajan kotoutumiseen liittyvät tarpeet, elämäntilanne, aiemmin hankittu osaaminen sekä maahanmuuttajan omat koulutusta ja työllistymistä koskevat tavoitteet.”

Koulutukseen ohjauksen vastuu ja koulutustarpeen arvioiminen ovat kotoutumislain mukaan TE-toimiston ja kunnan tehtäviä. Kuten kehittämissuosituksissa mainitaan, on edelleen tarve tiivistää kuntien perusopetuksesta vastaavien, TE-toimistojen, kuntien sosiaalitoimen ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen järjestäjien välistä yhteistyötä perusopetusta tarvitsevan maahanmuuttajan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen yhteydessä, erityisesti kun kyseessä on nuori. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, mikä on ensisijainen vastuutaho ja että yhteistyö on riittävän selvästi määritelty sekä onko tämän tyyppisen yhteistyön toteuttamiseksi resursseja.

Sivulla 53 ehdotukset 25 ja 26 kiinnittävät huomiota lähtömaiden koulutusjärjestelmien kuvaamiseen maahanmuutosta vastaavien viranomaisten tiedontuotannossa. On tarpeen koota tietoa maahanmuuttajien lähtömaiden perusopetuksesta ja hyödyntää tietoa koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Työ- ja elinkeinohallinnon nykyistä syvällisempi yhteistyö muiden viranomaisten kanssa on tervetullutta. Lähtökohtaisesti tietoja kuitenkin kaivataan erityisesti niiden henkilöiden osalta, joilla koulutusta jo on, eikä niinkään niiden osalta, jotka ovat jääneet kaikesta muodollisesta koulutuksesta paitsi lähtömaassaan.

Sivulla 53 mainitaan, että aikuisten perusopetustarjonta keskitetään Opintopolku.fi – palveluun. Koulutuksen järjestäjien tulee tallentaa aikuisten perusopetustarjontatiedot Opintopolku -palveluun, josta tiedot välittyvät linkittämisen kautta Koulutusportti -järjestelmään. Koulutusportti-järjestelmässä välitetään asiakas- ja koulutustietoja ainoastaan TE-toimiston asiakkaina olevista asiakkaista sekä kotoutumiskoulutuksen että maahanmuuttajien kotoutumistuella tuettavasta omaehtoisesta opiskelusta. Koulutusporttiin ei viedä tietoja muista maahanmuuttajien perusopetuksen osallistujista, joten linkin luominen järjestelmien välille ei vaikuta perustellulta. Lisäksi Koulutusporttiin voidaan viedä vain sellaisia opintoja, joiden tuntimäärä ja sisältö yksiselitteisesti täyttävät kotoutumislain mukaisen omaehtoisen opiskelun kriteerit, joten toteutukseltaan hyvin monimuotoisten ja henkilökohtaistettujen opintokokonaisuuksien vieminen järjestelmään ja hallinnoiminen niiden sirpaleisuuden vuoksi siellä on erittäin hankalaa, eikä palvelisi välttämättä tarkoitusta.

### OPINTOJEN AIKAINEN TOIMEENTULO

ELY-keskus haluaa kiinnittää huomiota siihen, että maahanmuuttajien toimeentulo tulee turvatuksi opintojen suorittamisen aikana, jotta niihin olisi realistinen mahdollisuus. Luku- ja kirjoitustaidon tai perusopintojen suorittaminen tulisi lähtökohtaisesti pystyä suorittamaan siten, ettei henkilö joudu tekemään näitä lainarahan turvin (opintolaina). Toimeentulokysymystä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja yhteensovittaa kotoutumissuunnitelman aikaista toimeentuloa koskeva lainsäädäntö siten, ettei se muodosta esteitä opintojen toteuttamiselle, olivatpa ne päätoimisia tai sivutoimisia.

Nykyinen kotoutumislaki mahdollistaa kotoutumissuunnitelman laatimisen pääsääntöisesti kolmeksi ja enintään viideksi vuodeksi. Omaehtoisten opintojen tukeminen yhtä kokonaisuutta kohden on nyt mahdollista 24 kuukauden ajan. Kyseinen aika ei useinkaan ole riittävä esimerkiksi perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi. Kehittämisehdotuksena esitetään, että kotoutumistukea voisi saada kotoutumissuunnitelman mukaiselle ajalle ja enintään 48 kk (4 vuotta) näihin opintoihin. Tämä on sinänsä myönteinen ja erittäin tarpeellinen uudistus erityisesti nuorten peruskouluttamattomien asiakkaiden kohdalla, joista hyvin monilla nykyinen 24 kuukauden maksimitukiaika per opintokokonaisuus on lähtökohtaisesti riittämätön. Kotoutumislain mukaisesti kotoutumisaika on pääsääntöisesti kolme vuotta ja kotoutumissuunnitelma-aikaa voidaan pidentää erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien kohdalla. Laissa ei ole suoraan kirjattu esimerkiksi sitä, että luku- ja kirjoitustaidon puuttuminen olisi tällainen erityisperuste. SM:n antamassa lain soveltamisohjeessa (SM Dno/2011/1343) luku- ja kirjoitustaidottomuus ja muu vastaava syy mainitaan yhtenä mahdollisena syynä pidentää kotoutumisaikaa. Pelkästään opintojen keskeneräisyys ei ole kotoutumisajan pidentämisen peruste. Tältä osin tulee varmistaa, että perusopintojen puuttuminen ja luku- ja kirjoitustaidon puute, tulisivat yksiselitteisesti kirjatuksi perusteiksi pidentää kotoutumisaikaa, silloin kun niille on olemassa henkilöä koskevat perusteet.

Jos samassa koulutuksessa on opiskelijoita, joiden päätoimisia opintoja tuetaan sekä opintotukijärjestelmän kautta että kotoutumissuunnitelman alaisina työttömyysetuudella tuettavina omaehtoisina opintoina, on tämä omiaan herättämään epätasa-arvoa ja sen tunnetta opiskelijoissa. Järjestelmä olisi hallinnollisesti raskas ja asiakkaiden yhdenvertaisuus vaarantuisi. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että opiskelujen aikaisista toimeentulovaihtoehtoista olisi selkeintä ja tehokkainta luoda mahdollisimman yksinkertainen malli.

Kotoutumistuella tuettujen omaehtoisten opintojen etenemistä seurataan TE-toimistossa. ELY-keskus haluaa kiinnittää huomiota siihen, että opintojen etenemisen seuraaminen vaatii tiivistä oppilaitosyhteistyötä, ja myös ymmärrystä siitä, mikä on yleinen ja kunkin henkilön henkilökohtainen opintosuunnitelman etenemistahti. Jos asiakkuus on TE-toimistossa, oppilaitosten tiedotus, tiedonsaanti ja yhteistyövelvoite TE-toimiston kanssa tulee tehdä tunnetuksi. Tällä hetkellä monet omaehtoista kotoutumiskoulutusta, esim. peruskouluopintoja, järjestävät oppilaitokset eivät tiedottamisesta ja kouluttamisesta huolimatta toteuta ilmoitusvelvollisuuttaan, mistä aiheutuu ongelmia asiakkaille ja lisätyötä TE-toimistoon. Esimerkiksi jos TE-toimisto toteaa, että asiakas on jättänyt toteuttamatta kotoutumissuunnitelmaansa koska opinnot eivät etene, asiakkaalle voi koitua sanktioita työttömyysetuuden osalta. Toinen poikkeus ovat alle 25-vuotiaat ammattikouluttamattomat asiakkaat, joille voi tulla työttömyysetuusseuraamuksia kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen keskeyttämisestä. Miten varmistutaan siitä, että asiakkaat todella etenevät opinnoissaan ja käyttävät hyödykseen kotoutumisajan ja sen tarjoaman mahdollisuuden opiskella kotoutumislain mukaisesti?

Esityksessä mainitaan, että opintotukilakia muutetaan siten, että opintotukea voisi saada myös aikuislukioissa ja muissa oppilaitoksissa suoritettaviin päätoimisiin peruskouluopintoihin, joten näiden henkilöiden kohdalla on perusteltua kysyä, miksi TE-toimiston asiakkuus tulisi säilyttää? Kahden päällekkäisen järjestelmän luominen ei ole kannattavaa ja on omiaan luomaan hallinnollista rasitetta sekä epätasa-arvoa asiakkaiden välille.

Jos opiskelusuunnitelmiin on tarkoitus kielenopiskelun lisäksi sisällyttää esim. työharjoittelu/työkokeilujaksoja, on huolehdittava siitä, että (oppilaitoksen omat) tapaturma- ja muut tarpeelliset vakuutukset kattavat myös työharjoittelu/työkokeilujaksot.

## OPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN

Kehittämisehdotuksissa ei tuoda kovin selkeästi esiin aikuisten luku- ja kirjoitustaidottomien opetuksessa tarvittavien erityistaitojen ja tietotaidon siirtymistä. Uudenmaan ELY-keskus on tehnyt pitkään yhteistyötä ko. opettajien kanssa, ja voi todeta, että asiaan liittyvää ns. hiljaista tietoa on paljon niissä aikuiskoulutusorganisaatioissa, jotka ovat yhteistyössä toteuttaneet työvoimapoliittista lukutaidon koulutusta, ja olleet mukana kehittämässä opetusta, laatineet muiden muassa lukutaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteita ja oppimateriaaleja.

Lukutaidon opetusryhmien saaminen kasaan pienemmillä paikkakunnilla voi olla haasteellista. Uudellamaallakin pääkaupunkiseudun ulkopuolella on hetimitään vaikea saada kokoon 10–14 henkilön opetusryhmiä kerran tai kaksi vuodessa. Kuinka järjestelmä toimii ja osaaminen asiassa pysyy pienemmillä paikkakunnilla, joilla tarvitsijoita on vähän? Kehittämisehdotuksista ei käy ilmi, onko kenties tarkoitus, että maahanmuuttajia tarvittaessa opetetaan muun perusopetuksen yhteydessä eriytetyn opetuksen avulla. Tällainen järjestely vaatii opettajalta todella vahvaa osaamista, eikä ryhmäkoko saisi olla liian suuri.

Uudenmaan ELY-keskus näkee perus- ja kieliopetuksen yhdistämisen, kuten sivulla 45 esitetään, kotoutujan näkökulmasta hyödyllisenä sekä yhteiskunnan näkökulmasta kustannustehokkaana ehdotuksena. Nykyinen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma sisältää sellaisia elementtejä, joiden sisältö pidemmällä aikavälillä on myös erittäin tarpeellista niillekin, jotka aloittavat kotoutumis- ja kieliopintonsa perusopetuksesta. Myös tämän kohderyhmän osalta on oleellista, että yhteys työelämään tulee luoduksi. TE-hallinnon nykyisin hankkima kotoutumiskoulutus sisältää vahvasti tämän sisällön. Työelämän tietoja ja taitoja tulisi sisällyttää myös perusopetuksen yhteyteen vähitellen niiden määrää kasvattaen. Nykyisessä kotoutumiskoulutuksessa työelämälähtöisyys on erittäin keskeisessä roolissa, kuten myös uraohjaus, aiemman osaamisen hahmottaminen suhteessa Suomen työmarkkinoihin ja työharjoittelujaksot. Onko nämä tarkoitus sisällyttää aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin, joita on tarkoitus tässä yhteydessä uudistaa? Peruskoulutuksen keston kasvattaminen 48 kuukauteen vaikuttaa todella pitkältä ajalta. Kotoutumisen edistämisen tulisi olla tehokkaampaa työmarkkinoille ohjaamisessa, esitetyn mukaisesti luku- ja kirjoitustaidon opiskelu voisi kestää neljä tai viisikin vuotta, minkä jälkeen tarvitaan todennäköisimmin lisäksi ammatillisesti suuntautunutta koulutusta.

Kehittämisehdotuksissa sivulla 51 mainitaan, että *"Aikuisten perusopetusta olisi kelpoinen antamaan sellainen henkilö, jolla on opetustoimenhenkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) mukaan kelpoisuus antaa perusopetuksen aineenopetusta tai luokanopetusta."* Jos tällä tarkoitetaan sitä, että luokanopettaja toimisi jatkossa aikuisten maahanmuuttajien peruskoulun, ml. luku- ja kirjoitustaidon opettajana, jätetään huomioimatta ne erityispiirteet, joita aikuisten vieraskielisten lukutaidottomien opettaminen vaatii. Opettajan pedagogisen pätevyyden lisäksi, tulisi olla ymmärrystä toisen kielen oppimisesta ylipäätään, oman äidinkielen vaikutuksesta, kirjallisen ilmaisun merkityksestä suomalaisessa yhteiskunnassa vs. opiskelijoiden lähtömaissa, aikuisen luku- ja kirjoitustaidottoman oppimistekniikoista ja muistin toiminnasta.

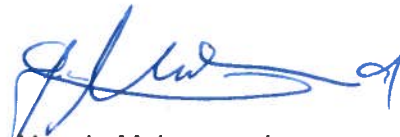
Kehittämisehdotusten luvun kuusi mukaisesti, Uudenmaan ELY-keskus haluaa alleviivata luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen tarvitsijoiden ryhmän heterogeenisyyttä. TE-hallinnon hankkima luku- ja kirjoitustaidon koulutus on jaoteltu useisiin eri kohderyhmiin. Toisaalta ryhmässä on niitä, joilta puuttuu sekä oman äidinkielen luku- ja kirjoitustaito sekä peruskoulutus, mutta toisaalta ryhmiä

on myös korkeasti koulutetuille henkilöille, joiden äidinkielen kirjoitusjärjestelmä on erilainen ja tarpeena on, luku- ja kirjoitustaito latinalaisilla aakkosille. Näiden viimeksi mainittujen henkilöiden valmiudet työmarkkinoille pääsyn osalta ovat lähtökohtaisesti hyvät ja heidän osaltaan nykyisenlainen malli on toimiva, koska luku- ja kirjoitustaidon lisäksi se tukee työmarkkinayhteyksiä.

Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetussuunnitelmalle on olemassa perusteet. (OPH 2012) Perusteille voisi olla käyttöä jatkossakin joissakin tapauksissa, esimerkiksi jos tästä uudesta rakenteesta huolimatta jokin oppilaitos haluaisi järjestää erillisiä tai lyhyempiä lukutaidon koulutuksia, esim. maksullisina kursseina.



Terhi Martins  
erikoissuunnittelija



Husein Muhammed  
maahanmuuttopäällikkö

TIEDOKSI

UUDELY / yksikön päällikkö Ekqvist, ryhmäpäällikkö Päivi Sipiläinen  
UUDELY / Kotoutumisen ja tuetun työllistymisen ryhmä  
Uudenmaan TE-toimisto/ johtaja Jarmo Ukkonen  
Uudenmaan TE-toimisto/ palvelupäällikkö Mika Salo