

Asia: VN/1281/2020

Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

-

Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.

-

Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

-

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

-

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

-

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Axxell Utbildning Ab on merkittävä aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen palveluntuottaja pääkaupunkiseudulla. Päivittäin opiskelijoita on n. 800 – 900. Keskitymme lausunrossamme kotoutumiskoulutuksen osioon mutta otamme kantaa myös joihinkin muihin eri lausuntokohdissa esiintyviin teemoihin.

Mielestämme ehdotettu yhden vuoden kotoutumisjakso on liian lyhyt, mitä tukee myös selonteon s. 29 oleva viittaus kyselyyn. Työelämässä tarvittavien kieli- ja yhteiskuntataitojen omaksumiseen yksi vuosi on usein liian lyhyt, toki yksilölliset erot ovat huomattavia. Lisäksi jakson pituudessa on otettava huomioon myös mahdollisuus omaehtoiisiin opintoihin työttömyysetuudella tuettuna.

Sivulla 27 viitataan, että ammatillisesta koulutuksesta poistettiin yleinen kielitaitovaatimus. Koulutuksenjärjestäjät kuitenkin päättävät jatkuvassa haussa opiskelijavalinnoista ja käytännössä kielitaito estää usein valituksi tulemisen. Lisäksi ammatillisiin perustutkintoihin pakollisena kuuluvat yhteiset tutkinnon osat estävät usein opiskelijalle sopivimman tasoisen tutkinnon suorittamisen. Esimerkiksi s. 39 mainittu vieraskielisyyskerroin on tarpeellinen muutos, jotta taataan riittävä määrä opetusta ja ohjausta.

Tällä hetkellä työssä olevien maahanmuuttajien kielen opiskelun mahdollisuudet ovat vähäisiä ja hajanaisia. Koulutuksenjärjestäjälle ei ole houkuttelevia mahdollisuuksia toteuttaa esimerkiksi ammatillisen koulutuksen rahoituksella kielikoulutusta. Axxell järjesti Työpaikkasuomea 2016 – 2020 lähes 90 ryhmälle. Kyseinen malli edellytti ja edellyttää jatkossakin työnantajan sitoutumista koulutukseen. Yksittäisille työssäkäyville henkilöille vastaavaa mallia ei ole. Ratkaisuna voisi olla ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehittäminen. Ammatillisesta koulutuksesta voisi hyödyntää oppimisvalmiuksia tukevien opintojen malleja ja toisaalta myös oppisopimuksen periaatteita. Kotoutumiskoulutukseen pitäisi sisältyä jatkossa malleja, joissa painottuu työpaikalla tapahtuva oppiminen. Tällä hetkellä kotoutumiskoulutukseen sisältyy harjoittelujaksoja, mutta pääpaino on oppilaitoksen oppimisympäristössä oppimisessa.

Sivulla 58 on mainittu johdantojakso. Kuten selonteossa on mainittu, omakielinen orientaatio on koettu tarpeelliseksi. Mikä taho ja millaisella rahoituksella järjestäisi johdantojakson? Jos kotoutumiskoulutus jatkuu kilpailutukseen perustuvana, olisiko johdantojakso yksi kilpailutettava tuote? Yhteinen asiakastietojärjestelmä tarvitaan, koska nyt monet toimijat tekevät mm. osaamisen arviointia ja tieto ei siirry prosessin seuraavaan vaiheeseen seuraavalle toimijalle.

Kotoutumiskoulutus on vakiintunutta toimintaa, joka perustuu OPH:n opetussuunnitelman perusteisiin. Kuitenkin kotoutumiskoulutus järjestetään edelleen lyhytjänteisenä, kilpailutettuna toimintana hankintalakiin perustuen. Malli ei mahdollista laadun kehittämistä lyhyen syklinsä vuoksi. Myöskään rahoitusta kehittämiseen ei ole kuten esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa. Rahoitusmallien eriarvoisuus on korostunut vuosien 2020 - 21 poikkeusolojen aikana. Ammatillisessa koulutuksessa on voitu kompensoida koulutuksen järjestäjille aiheutuneet lisäkustannukset, kotoutumiskoulutuksessa tällaista mahdollisuutta ei ole. Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö sallii 4 viikon yhtäjaksoisen kesäajan rahoituksen keskeytymättä. Kotoutumiskoulutuksessa sen sijaan tulovirta katkeaa taukojen ajaksi, joista päättää palvelun ostaja.

Kilpailutuksen vaatimukset ja pisteytettävät laatutekijät vaihtelevat kilpailutuksesta toiseen, alueelta toiseen. Palveluntuottajan on vaikea kohdentaa omia kehittämistoimiaan vaadittuun suuntaan ennakoimattomuuden vuoksi. Toisaalta laatupisteytys on pk-seudulla keskittynyt yksittäisten opettajien pätevyysiin, ei organisaatioon kokonaisuutena. Opettajilta vaadittavat pätevyudet ovat huomattavasti tiukemmat ja yksityiskohtaisemmat kuin ammatillisessa koulutuksessa. Ratkaisevana tekijänä kilpailutuksissa on usein hinta.

Mm. opiskelijatytyväisyyttä mitataan ja seurataan, mutta palveluntuottajan valinnassa sillä ei ole merkitystä. Kilpailutus on tyypillisesti kahdelle vuodelle, mahdollisista optioista päätetään vuosi kerrallaan. Esimerkiksi tällä hetkellä (3/2021) pk-seudun kotoutumiskoulutuksen palveluntuottajat eivät tiedä, miten vuosi 2022 järjestetään, optiona, uutena kilpailutuksena vai työllisyyden kuntakokeilujen myötä jotenkin muuten. Palveluntuottajan kannalta malli on haastava, koska ostaja ei sitoudu mihinkään hankintamääriin, toisaalta palveluntuottaja saa tietää hankintamäärät vain muutaman kuukauden ajalle. Sivulla 81 on kuvattu järjestötoimijoiden haasteita hanke pohjaisen rahoituksen vuoksi. Käytännössä kotoutumiskoulutuksessa on samanlainen tilanne kilpailutuksen vuoksi.

Nykyisessä mallissa opiskelijalla ei ole mahdollisuutta valita palveluntuottajaa. Myöskään palveluntuottaja ei voi vaikuttaa opiskelijavalintaan tai opiskelijarekrytointeihin. Aitoa henkilökohtaistamista ammatillisen koulutuksen tapaan ei ole vaan osaamisen kehittymisen katsotaan perustuvan läsnäoloon ja lähiopetukseen. Hankinta säätelee kellonaikoja myöten opetusjärjestelyt. Ainoastaan päättövaiheessa opiskelijat poluttuvat kesken opintojen työhön tai opintoihin henkilökohtaisten suunnitelmien mukaisesti. Taloudellisen riskin työllistymisen vuoksi keskeytyvistä opinnoista kantaa palveluntuottaja.

Jos kotoutumiskoulutus olisi ammatillisen koulutuksen tyyppisen järjestelmän mukainen, olisi sillä merkitystä koulutuksen vaikuttavuuteen. Palveluntuottajalla/koulutuksenjärjestäjällä olisi intressi ja mahdollisuus pitkäjänteiseen laadun ja vaikuttavuuden kehittämiseen, koska toiminnasta olisi varmuus pitemmällä aikajänteellä. Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö edellyttää, että rahoitusta ei käytetä voiton tavoitteluun, minkä nykyinen kotoutumiskoulutuksen malli mahdollistaa.

Säädöstaustan perusteella nykyinen malli on haasteellinen, koska osin sovelletaan JTYP-lain lisäksi ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä. Kilpailutukseen ja hankintaan liittyen lainsäädäntötausta on huomattavan laaja.

Nykyisen mallin haasteiden vuoksi järjestämistapojen muutoksia ei pidä lykätä seuraavalle hallituskaudelle. Yhtenä vaihtoehtona olisi ammatillisen koulutuksen tyyppinen työvoimakoulutus, ns. typo-vos, jossa järjestämislupa ja rahoitus ovat OKM:stä. Koulutusten suunnittelu tehtäisiin kuitenkin tiiviissä yhteistyössä työvoimahallinnon kanssa alueellisten tarpeiden näkökulmasta. Koulutuksenjärjestäjälle jäisi ratkaisuvalltaa toteutusmalleissa, jotka parhaiten palvelisivat opiskelijoiden ja alueen elinkeinoelämän tarpeita.

Työvoimakoulutus on yhä useammin tulosperusteista. Kotoutumiskoulutukseen tulosperusteisuus ei sovellu. Palveluntuottajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa esim. opiskelijavalintoihin tai opetusjärjestelyihin. Palveluntuottaja tarjoaa mahdollisuudet oppia mutta tuloksiin vaikuttaminen merkittäväällä tavalla on haasteellista.

Päätösarviointi

Yhden tavoitetaso asettaminen kaikille kotoutumishjelmaan osallistuville on ongelmallista seuraavista syistä:

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa käytettävä kielitaidon tasojen kuvausasteikko, joka on Eurooppalaisen viitekehysten suomalainen sovellus, perustuu ajatukseen kielitaidon osa-alueista, joita arvioidaan omilla kriteereillään. Opetussuunnitelma edellyttää päätösarvioinnissa kaikkien neljän osa-alueen (luetun ymmärtäminen, kirjoittaminen, puheen ymmärtäminen ja puhuminen) arviointia EVK:n mukaisille taitotasolle. Tällainen arvio tuottaa arvioitavan kielitaitoprofiilin, joka voi olla yhtenäinen, mutta usein myös epätasainen. Esimerkiksi suulliset taidot voivat olla vahvemmat kuin kirjalliset taidot. Mikäli koulutuksen tavoitteeksi ja vertailukohdaksi asetetaan yksi taitotaso, arvioinnin tuottama kielitaitoprofiili jää huomiotta. Pahimmassa tapauksessa tuo yksi taitotaso ei kerro arvioitavan mistään taidosta, vaan on jonkinlainen näennäinen keskiarvo. Jos tätä laskennallista ja epäinformatiivista keskiarvoa käytetään

edelleen esim. opintojen hakuvaiheen kielitaidon osoittamiseen, on riski, että opintoihin päätyy henkilö, jonka kielitaito on osin riittämätön tai että henkilö ei pääse opintoihin, vaikka todellinen kielitaito antaisi siihen mahdollisuuden. Yhden yleisen taitotason sijaan olisi hyödyllisintä, että päättöarvio sisältäisi kaikkien neljän kielitaidon osa-alueen arviot. Tämä tieto hyödyttäisi kotoutumiskoulutuksen kehitystyöhön ja vaikuttavuuden arviointiin liittyvää tiedonkeruuta, mahdollista seuraavaa oppilaitosta tai työnantajaa sekä opiskelijaa itseään.

Edellä kuvattu diagnostinen taitotasoarviointi eroaa merkittävästi esimerkiksi peruskoulun tai lukion päättöarvioinnista, jossa arvioidaan tietyn oppimäärän tai kurssin suorituksen tasoa ja esimerkiksi vieraan kielen opiskelusta saadaan yksi numeroarvio. Taustalla on ajatus siitä, että kaikilla ko. oppiasteen käyneillä on tietyt perustaidot ja opiskeluvalmiudet. Tällainen arviointitapa ei sovellu kielitaidon arviointiin kotoutumiskoulutuksessa, jossa osallistujien taustat, valmiudet ja tavoitteet vaihtelevat laidasta laitaan.

Kuten selonteossa todetaan, kotoutujat ovat heterogeeninen ryhmä, jonka opiskelu- ja oppimisvalmiudet ovat hyvin erilaisia. Tutkimustiedon valossa on epärealistista ja odotuksenvastaista, että edes suurin osa koulutukseen osallistuvista saavuttaisi saman taitotason, vieläpä kaikilla kielitaidon osa-alueilla, etenkin kun arvioon vaikuttavia muuttujia on monia.

Asioita, joita tulisi huomioida valtakunnallista päättöarviointia rakennettaessa:

Arviointityökalun tulisi olla aidosti mukautettava. Lähtökohtana tulisi olla heterogeeninen kohderyhmä ja se, että kaikilla on mahdollisuus osoittaa kielitaitonsa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää suullisten taitojen (puhuminen ja puheen ymmärtäminen) mittaamisen välineisiin. Puhumisen ja puheen ymmärtämisen tehtävien tulisi olla ainoastaan suullisia tai ainakin sisältää mahdollisimman vähän luettavaa tekstiä.

Arviointityökalun tulisi olla adaptiivinen. Sen tulisi kattaa nykyistä laajemmin taitotasot A2 - B2, jotta informaatioarvo olisi mahdollisimman suuri. Adaptiivisuus voidaan rakentaa monin eri tavoin. Tavoitteena tulee olla se, että kukin osallistuja tekee riittävän määrän arviointitehtäviä osoittaakseen kielitaitonsa ko. osa-alueella mutta ei turhia, liian helppoja tai liian vaikeita, tehtäviä. Testin toteuttamistapaa pohtiessa tulisi lähtökohtana pitää helppokäyttöisyyttä ja taloudellisuutta. Testin tulisi olla ensisijaisesti digitaalinen. Sen tehtäviä tulee uusia säännöllisesti testin luotettavuuden turvaamiseksi.

Arviointityökalun käyttöön tulisi järjestää säännöllistä koulutusta ja koulutuksenjärjestäjien toteuttamaan arviointia tulisi tarkastella säännöllisesti, jotta arviointi olisi mahdollisimman läpinäkyvää ja yhdenmukaista.

Yleinen kielitutkinto ei nykymuodossaan sovellu yksinään kotoutumiskoulutuksen päättövaiheen arviointiin. Sen tuottama informaatio on tähän tarkoitukseen riittämätön: jos keskitason kokeeseen osallistuvan suoritus jää jollakin tai kaikilla osa-alueilla alle tason 3 (B1), tulos ei kerro taidosta mitään muuta, eikä sitä voida hyödyntää esim. mahdollisessa seuraavassa oppilaitoksessa tai vaikuttavuuden arvioinnissa.

Keskitason testejä on tarjolla maantieteellisesti rajatusti sekä ennen kaikkea liian harvoin. Jo nykyisellään testipaikkoja on tarjolla riittämättömästi. YKI ei myöskään anna mahdollisuutta edellä kuvattuun adaptiivisuuteen, eli siihen, että osallistujalle voidaan tarjota juuri hänen taitotasaan vastaavia tehtäviä. YKI:a ei voida juurikaan mukauttaa oppijan tarpeita vastaavaksi esim. lukutaidon osalta. Nykyisellään YKI:ssa voi saada erityisjärjestelyitä, kuten lisäaikaa, ainoastaan lääkärin tai muun asiantuntijan kirjoittaman lausunnon perusteella.

On huomattava, että viitatussa VTV:n asiakirjassa mainitut saavutetut kielitaidon tasot ovat ainoastaan koulutuksenjärjestäjien antamia eikä niiden vertailukelpoisuus ole paras mahdollinen. Saavutetun kielitaidon asettaminen palveluntuottajien tai koulutusten vertailukriteeriksi ei ole mielekästä seuraavista syistä:

Saavutettu taso ei välttämättä kerro osaamisen kehittymisestä eikä opetuksen laadusta koulutuksen aikana, vaan se riippuu mm. osallistujien lähtötasosta ja opiskeluvalmiuksista.

Kotoutumiskoulutuksen päättövaihe jakautuu erilaisiin polkuihin, ja niille ohjataan eri perustein. Heikommin koulutetuille tai opinnoissaan hitaasti edenneille tarkoitetulla polulla on odotettavissa, ettei tavoitetasoa B1 saavuteta. Jos siis vertailukriteerinä on se, kuinka moni osallistujista saavuttaa tason B1, on riski, että koulutuksen kehitystyössä panostetaan niihin osallistujiin ja ryhmiin, jotka todennäköisesti voivat saavuttaa ko. tason, jolloin juuri ne ryhmät, jotka tarvitsevat eniten tukea, jäävät vähemmälle huomiolle.

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

-

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

-

Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta

-

Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin

-

Laukkanen Riitta
Axxell Utbildning Ab