

Lausunto

12.03.2021

Asia: VN/1281/2020

## **Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset selontekoa koskevat kommentit**

Suomen Kansanopistoyhdistys pitää hyvänä, että kotoutumispoliittinen selonteko laaditaan kotoutumisen kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi ja yhteisten päämäärien asettamiseksi. Eduskunnan kotouttamista koskeva mietintö on selonteon pohjana. Mietinnössä otetaan kantaa myös siihen, että vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulee kasvattaa kotoutumisen edistämiseksi. Kansanopistoista noin 50 oppilaitosta tarjoaa maahanmuuttajataustaisille kohdennettuja koulutuksia vapaana sivistystyönä, aikuisten perusopetuksena sekä työvoimapolitiittisena 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.

Lausunnolla oleva selontekoluonnos on perusteellisesti taustoitettu. Selonteko kytketään myös meneillään oleviin muihin uudistuksiin, mitä yhdistys pitää tärkeänä. Kotoutumisen edistäminen edellyttäisi nykyistä laajempaa eri hallinnonalojen yhteistyötä sekä politiikkatasolla että eri toimintojen järjestämisessä. Selonteko sisältää mittavan määrän tavoitteita ja toimenpiteitä kotoutumisen kehittämiseksi. Valtaosa esitetyistä kehittämistoimista jää kuitenkin varsin yleisluontoisiksi ja niiden toteuttamismahdollisuuksia tai toteuttamisen aikataulua ei voi selontekoluonnoksen perusteella arvioida.

Selonteon luvuissa 1-6 on esitetty tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Niissä kuvataan monelta osin suomalaisen yhteiskunnan huolestuttavaa polarisoitumista. Selonteon toimenpiteillä tulisi keskeisesti tähdätä siihen, että eriarvoistumiskehitys pysäytetään ja suunta käännetään. Selonteossa esitetään, että kotoutumisohjelman pituus olisi ajallisesti lyhyempi kuin nykyisen kotoutumissuunnitelman. Toimenpiteillä tähdätään nopeaan työllistymiseen. Kansanopistoyhdistys katsoo, että kaikille tulisi turvata yhdenvertaiset mahdollisuudet yleissivistykseen ja yhteiskuntaan osallistumiseen. Uusien suomalaisten oikeus oppia kansalliskieliamme ei ole työvoima-poliittinen toimenpide, vaan perusoikeus. Kaikkien maahanmuuttajien perusoikeus riittävään kansalliskieltemme oppimiseen turvataan Kansanopistoyhdistyksen näkemyksen mukaan parhaiten, jos kotoutumiskoulutus järjestetään pääsääntöisesti koulutus-järjestelmän koulutuksena.

Kansanopistoyhdistys korostaa lausunnossaan seuraavia näkökulmia:

- 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 laajalaisemmin 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. Toimenpidesityksissä esitetään 7M€ resurssilisäystä vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään maahanmuuttajakoulutukseen. Kansanopistoyhdistys pitää esityksen toteuttamista välttämättömänä ja se tulisi toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Koulutusten toteuttamiseen nykyisellään varatut resurssit ovat riittämättömät eivätkä ne kata koulutuksen järjestämiskustannuksia, kuten selonteossa todetaan.
- Kansanopistoyhdistys haluaa kiinnittää valmistelijoiden huomiota siihen, että vapaata sivistystyötä koskevilla säädöksillä 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.

**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

Luvussa 7 kuvataan laajasti erilaisia malleja, joilla pyritään nopeaan työllistymiseen lyhyen työtehtäviin valmentavan kielitaitojakson jälkeen sekä työssä oppimiseen. Kansanopistoyhdistys katsoo, että työnteon ja kielen opiskelun yhdistämisen ja hyvin nopean työllistymisen mallit soveltuvat niille, joilla on omasta maastaan riittävä pohjakoulutus ja ammattiosaamista. Eriarvoistumisen välttämiseksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikilla on mahdollisuus saada riittävä yleissivistys, kielitaito ja yhteiskuntataidot.

Selonteossa on nostettu esille maahanmuuttajavanhempien asema ja pakolaistaustaisten työllistyminen ja toimenpiteenä esitetään näiden ryhmien huomioimista kokonaisvaltaisesti eri toimenpiteissä. Kansanopistoyhdistys pitää erityisen 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.

Sivulla 34 esitetään tietojärjestelmien kehittämistä seurannan ja vaikuttavuuden tehostamiseksi. Kansanopistoyhdistys kannattaa esitystä lämpimästi. Tietojärjestelmien kehittämisessä tulisi huomioida monialaisuus ja mahdollisuus tukea jokaisen yksilön kotoutumisprosessia monitoimijaisesti. Nyt kehitteillä olevien työmarkkinatorin ja opintopolkujärjestelmän tulisi huomioida maahanmuuttaja-asiakkaat. Koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet saada riittävästi tietoa opiskelijan osaamisesta tulisi varmistaa.

Toimenpiteissä (s. 34) kiinnitetään huomiota kotouttamispolitiikan ja aluepolitiikan yhteensovittamiseen. Kansanopistoyhdistys pitää tätä erittäin tärkeänä. Kotoutumisen edistämiseksi tarvitaan valtakunnallisia malleja ja yhdenmukaisia prosesseja, jotta yhdenvertaiset palvelut voidaan taata eri alueilla.

Selonteossa todetaan (s. 40), 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. Selonteossa todetaan, että Jatkuvan oppimisen uudistuksen osana valmistellaan esityksiä etuuksien kehittämiseksi. Kansanopistoyhdistys pitää välttämättömänä, että omaehtoisia opintoja opiskelevien toimeentulo on turvattu, jotta he voivat täysimääräisesti hyötyä opinnoista ja saavat riittävät valmiudet siirtyä työelämään. Kansanopistoyhdistys esittää, että omaehtoisen koulutuksen suorittamisajan pidentäminen kirjataan selonteon toimenpide-ehdotukseksi. 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.

Sivulla 39 selontekoluonnoksessa todetaan, että maahanmuuttajataustaisten osaamistarpeet eivät aina asetu koulutusjärjestelmän koulutustasoille, vaan niihin voitaisiin parhaiten vastata yhdistelemällä toisen asteen ja korkea-asteen sisältöjä. Kokonaisuus sisältää erilliset luvut ammatillisesta koulutuksesta ja korkeakoulutuksesta. Vapaan sivistystyön tarjoamia opintoja ei käsitellä tässä yhteydessä lainkaan. Kansanopistoyhdistys huomauttaa, että kansanopistojen tarjoamissa opinnoissa yhdistellään jo nyt eri koulutusmuotojen sisältöjä ja niissä on erinomaiset mahdollisuudet opintoihin, jotka eivät ole sidottuja kouluasteisiin. Vapaan sivistystyön opinnoissa voidaan huomioida yksilölliset oppimis- ja ohjaustarpeet. Kansanopistoyhdistys esittää, että selonteon luvussa 7 käsitellään osaamistason nostamiseen liittyvissä asiakohdissa myös vapaan sivistystyön oppilaitosten, kansanopistojen, tarjoamia mahdollisuuksia. Selonteossa on esitetty kapeasti, että vapaan sivistystyön oppilaitosten tehtävä kohdentuu lähinnä lukutaitokoulutukseen ja aikuisten perusopetukseen. Vapaan sivistystyön oppilaitosten rooli kotoutumisen tukemisessa ei rajaudu vain luku- ja kirjoitustaidon oppimiseen, vaan laaja-alaisesti perustaitojen, kielitaidon, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksien oppimiseen. Vapaan sivistystyön oppilaitosten roolia tulisi vahvistaa kotoutumisen edistämässä 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. Selonteon toimenpide-esityksissä sivuilla 41 ja 42 voitaisiin selkeämmin nostaa esille koulutusasterajat ylittävät toimet.

Ammatillisen koulutuksen osalta kehittämistoimenpiteenä (s.41) esitetään, että otetaan käyttöön vieraskielisyyteen perustuva tekijä ammatillisen koulutuksen rahoituksessa. Kansanopistoyhdistys pitää tätä kannatettavana.

### **Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä**

Sivulla 50 esitetään, että esikotouttavaa toimintaa kehitetään. Kansanopistoyhdistys pitää varhaisen kotoutumisen edistämistä erittäin tärkeänä. Kansanopistot ovat toistuvasti 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.

### **Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille**

Kansanopistoyhdistys katsoo, että ohjauksen kehittäminen on hyvin keskeinen toimenpidekokonaisuus kotoutumispoliittisessa selonteossa. Tulisi 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.

## **Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi**

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 edistämässä. 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. Johdantojaksion toteuttamisessa olisivat esityksen mukaan mukana viranomaiset ja järjestöt. Kansanopistoyhdistys katsoo, että myös oppilaitokset tulee ottaa mukaan, kun suunnitellaan koulutuspolkua ja tehdään osaamisen tunnistamista.

Selonteon toimenpide-esitysten mukaan johdantojaksion jälkeen edetään tarveperusteisesti kotoutumiskoulutukseen, lukutaitokoulutukseen tai aikuisten perusopetukseen. Kotoutumisohjelman kestoksi esitetään selonteossa enintään kahta vuotta. Ohjelman kesto olisi mahdollisuus pidentää erityisestä syystä. Kansanopistoyhdistys katsoo, että esitetty aikamäärä ei ole riittävä valtaosalle kotoutujista. Asettamalla kahden vuoden enimmäiskestoaja ja näin lyhentämällä kotoutumisaikaa, ei lisätä kotoutumisen tuloksellisuutta. Useimmille riittävän kielitaidon oppiminen vaatii pidemmän ajan. Kotoutumisohjelman kielitaitotavoitteeksi on asetettu nykyisen mukaisesti B1.1. Kahden vuoden ohjelma-aika johdantojaksoineen ei valtaosalle ole riittävä tuon kielitaitotason saavuttamiselle. Kansanopistoyhdistys katsoo, että riittävän kielitaidon, perustaitojen ja yhteiskunta sekä työelämätaitojen oppimiselle on voitava määritellä tarvittaessa pidempi ohjelma-aika. Suomalaisen yhteiskunnan tasa-arvoiseksi ja yhdenvertaiseksi kehittymiseksi jokaiselle on turvattava mahdollisuudet riittävään yleissivistykseen.

Selonteossa on kiinnitetty huomiota vapaan sivistystyön oppilaitosten riittämättömiin resursseihin maahanmuuttajille suunnattujen vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämisessä. Toimenpide-esityksissä esitetään 7M€ resurssilisäystä vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään maahanmuuttajakoulutukseen. Kansanopistoyhdistys pitää esityksen toteuttamista välttämättömänä ja se tulisi toteuttaa mahdollisimman nopeasti. 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 kotoutumishjelmasta 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.

Kansanopistoyhdistys ei pidä riittävänä korjausesityksenä selonteossa esitettyä selvittämistyötä, jonka avulla tarkasteltaisiin mahdollisuutta ulottaa työllisyysuunnitelmassa hyväksytyt lukutaitokoulutukset osaksi 100% valtionosuusrahoituksella toteutettavaa koulutusta. Oppilaitosten on voitava saada 100% valtionosuusrahoitus maahanmuuttajataustaisten vapaan sivistystyön lukutaitokoulutukseen, omaehtoiseen kielikoulutukseen, kotoutumiskoulutukseen ja yhteiskunta-/työelämävalmiuksia tukevaan koulutukseen. Jokaisen opiskelijan osalta erillinen harkinta työllisyysuunnitelmassa aiheuttaa runsaasti lisää turhaa hallinnollista työtä ja heikentää rahoituksen ennakoitavuutta. Kotoutumishjelman rajaaminen kahteen vuoteen kaventaisi toteutuessaan vapaan sivistystyön oppilaitosten tosiasiallisia toimintaedellytyksiä maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa.

Selonteon sivulla 58 esitetään, 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.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että kotoutumishjelman keston rajaaminen kahteen vuoteen ei ole perusteltua myöskään yksilön näkökulmasta. 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.

#### **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**

-

Pantsar Tytti  
Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry