

Asia: VN/33963/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Kansalaisopistojen liitto KoL ry kiittää mahdollisuudesta lausua kotoutumiskoulutusten uudistamisesta sekä lakiehdotuksen huolellisesta valmistelusta ja erilaisten vaihtoehtojen järjestämistapojen vertailusta.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kotoutumispalvelut vastaamaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa. Kotoutumiskoulutuksen perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuutta uudistettaisiin ja sen rahoitus koottaisiin yhteen kanavaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ja sisältöä uudistettaisiin, ja työvoimaviranomaisen vastuulle säädettäisiin lukutaitokoulutuksen järjestäminen. Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä. Viranomaisten tulisi selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi, ja maahanmuuttajien tulee saada valita kieli, jolla he päättävät kotoutua. Ruotsiksi kotoutuvien määrän lisääminen edellyttää ruotsinkielisen koulutuksen ja muiden palveluiden riittävää saatavuutta myös sellaisilla alueilla, joilla ei perinteisesti ole järjestetty ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta.

Kansalaisopistojen liitto KoL ry tukee edellä mainittuja tavoitteita. Maahanmuuttajille suunnattu ”uusi” vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus (UMAKO) astui vapaassa sivistystyössä voimaan muutama vuosi sitten vuoden 2018 alusta. Lukutaitokoulutuksesta oli vielä työryhmävaiheessa kesällä 2017 tarkoitus tulla koko vapaan sivistystyön yhteinen ”kruununjalokivi”, mutta kyseinen koulutus- ja rahoitusmalli työstettiin liian nopeasti muutaman viikon aikataululla.

Kansalaisopistojen liitto on viimeisten 7 vuoden aikana nostanut esille vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen malliin ja rahoitukseen liittyviä valuvikoja, joita ei ole kuitenkaan lähdetty korjaamaan. Koulutus ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla, mikä käy ilmi useista lakiehdotuksen perusteluista ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin vuosina 2020 ja 2022 tekemistä kehittävästä arvioinneista.

Kansalaisopistot muodostavat vapaan sivistystyön suurimpana oppilaitosmuotona noin 2/3 koko toimialan volyymistä. Kansalaisopistoilla on sekä kunnallisia että yksityisiä ylläpitäjiä. On huomioitava, että kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten uudistaminen vaikuttaisi eri tavoin erilaisilla ylläpitorakenteilla toimiviin opistoihin. Vapaassa sivistystyössä opiskeli vuonna 2024 maahanmuuttajille suunnatussa koulutuksessa yhteensä 40 764 opiskelijaa, joista kansalaisopistoissa 28 814 (70,68 %). Näistä kotoutumissuunnitelman mukaisessa koulutuksessa vuonna 2024 opiskeli yhteensä 6 772 opiskelijaa, joista 2 709 (40,00 %) kansalaisopistoissa.

Uudistus muuttaisi järjestämisvastuita ja rahoitusta merkittävästi. Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu siirtyisi kunnille, jotka toteuttaisivat koulutukset jatkossa työvoimakoulutuksena. Vapaan sivistystyön nykyinen valtionosuuspohjainen rahoitus kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin purettaisiin (poikkeuksena kansanopistojen viittomakielinen koulutus). Edellä mainittu muuttaisi kansalaisopistojen toimintatapoja: jatkossa kunnalliset kansalaisopistot voivat toimia osana kunnan omaa tuotantoa samaan aikaan kun yksityiset opistot osallistuvat kilpailutuksiin ja ovat vaarassa menettää mahdollisuuden järjestää näitä koulutuksia.

Kansalaisopistot menettäisivät siis osan nykyisestä valtionosuusrahoituksestaan. Nykyinen rahoitusmalli on kuitenkin tiukkoina taloudellisina aikoina osin päällekkäinen ja jakautuu epätarkoituksenmukaisesti eri puolille maata. Joissakin oppilaitoksissa koulutusta on rahoitettu myös omalla rahalla, mutta jatkossa tätä ei odoteta enää tapahtuvan.

Kansalaisopistojen liitto iloitsee siitä, että lukutaitokoulutuksen keskeistä roolia heikosti lukevien ja kirjoittavien kotoutuja-asiakkaiden palveluna vahvistettaisiin säätämällä lukutaitokoulutuksen tavoitteista, sisällöstä, seurannasta ja järjestämisestä laissa. Lisäksi Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista, millä parannettaisiin lukutaitokoulutuksen laatua ja yhdenmukaistettaisiin sen toteuttamista eri oppilaitoksissa.

Uudistuksen myötä kansalaisopistojen asema muuttuisi markkinaehtoisemmaksi, koska kunnat voisivat jatkossa järjestää koulutuksen omissa oppilaitoksissaan (esim. paikallinen kansalaisopisto) tai kilpailuttaa koulutuksen palveluntuottajilta. On selvää, että tämä lisäisi kilpailua vapaan sivistystyön, ammatillisten oppilaitosten ja aikuisten perusopetuksen välillä. Samaan aikaan kuitenkin erityisesti pienissä kunnissa koulutusryhmien muodostaminen voisi olla vaikeaa, joten tarve alueelliselle yhteistyölle eri oppilaitosten välillä kasvaisi.

Kansalaisopistojen liitto iloitsee myös siitä, että ruotsinkielinen kotoutumiskoulutus vahvistuisi tässä ehdotuksessa erillirahoituksella. Ehdotuksessa tavoitellaan 5–10 % kotoutujista ohjautuvan ruotsinkielisiin palveluihin, minkä turvaamiseksi ruotsinkieliseen koulutukseen ohjataan erillistä rahoitusta. Tämä voisi lisätä ruotsinkielisten kansalaisopistojen roolia sielläkin, missä koulutusta ei ole aikaisemmin ollut.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Vaikka vapaan sivistystyön rooli uudistuksen myötä muuttuisi, kansalaisopistojen osaaminen olisi myös jatkossa tärkeää. Opistoilla on jatkossakin mahdollisuus toteuttaa työvoimakoulutuksena järjestettäviä kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia, järjestää muuta kieli- ja lukutaitokoulutusta omalla ja kunnan rahoituksella sekä hyödyntää osaamistaan maahanmuuttajien ohjaamisessa ja joustavissa koulutusmuodoissa. Kansalaisopistojen liitto odottaa, että kunnissa pohditaan huolellisesti mahdollisuutta valita kotoutumiskoulutusten kokonaistarpeisiin sopivin tuottamistapa.

Rahoitusmallin muutos ei saa heikentää kansalaisopistoista hankitun koulutuksen saavutettavuutta. Rahoitusta tulee kohdentaa siten, että sekä kunnallisilla että yksityisillä kustannustehokkailla kansalaisopistoilla olisi todellinen mahdollisuus osallistua kilpailutukseen. Tavoitteisiin päästään toteuttamalla laadukasta ja pedagogisesti korkeatasoista koulutusta.

Kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten rahoituksen siirtyminen kunnille luo kansalaisopistoille riskin koulutustarjonnan supistumiselle niillä alueilla, joissa kansalaisopistot ovat tähän saakka olleet ainoa tai keskeinen koulutuksen tarjoaja samoin kuin kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen alueellisen eriarvoisuuden kasvulle. Kansalaisopistojen liitto tukee kotoutumiskoulutuksen rahoituksen selkeyttämistä, mutta korostaa, että koulutuksen jatkuvuutta ja alueellista kattavuutta ei saa rahoituksen siirrosta huolimatta kaventaa. Suomen 172 kansalaisopiston toiminta ulottuu kaikkiin maamme nykyisiin kuntiin. Kunnille on jatkossa turvattava lukutaitokoulutuksen järjestämisen edellyttämät resurssit, jotta nimenomaan alkuvaiheen koulutustarpeeseen voidaan vastata mahdollisimman nopeasti ilman pitkiä jonoja. Lukutaitokoulutus luo kuitenkin pohjan kaikelle muulle oppimiselle ja kotoutumiselle, ja siksi sitä on järjestettävä paikallista tarvetta vastaavassa laajuudessa.

Esityksen mukainen vuosien 2027–2028 siirtymävaihe tarjoaisi rajoitettua tukea vapaalle sivistystyölle. Tuki koostuisi muun muassa 400 000 euron kokonaisuudesta vapaan sivistystyön keskusjärjestöille yhteistyön kehittämiseen työvoimaviranomaisten kanssa sekä 1,3 miljoonan euron kokonaisuudesta ruotsinkielisen koulutuksen turvaamiseen. Tuki olisi määräaikaista ja tähtäisi siihen, että kansalaisopistot voisivat sopeuttaa toimintaansa ennen rahoitusmallin muuttumista. Liitto toteaa, että siirtymäajan rahoitus on hyödyllinen, mutta ei välttämättä riittävä. Se auttaa kehittämään yhteistyötä kuntien ja oppilaitosten välillä, mahdollistaa toiminnan sopeuttamisen uuteen ympäristöön sekä tukee erityisesti ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen saatavuutta. Tarvitaan kuitenkin mahdollisimman pysyviä ja toimivia ratkaisuja, jotta kansalaisopistot voisivat jatkaa kotoutumista edistävää työtään myös siirtymäajan jälkeen. Siirtymäajan rahoituksen mahdollista jatkoaikaa tulee voida myös harkita.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Lukutaitokoulutuksen järjestämisen aikana on havaittu, että opiskelijoiden moninaisuus edellyttää vahvaa vapaan sivistystyön osaamista ja tuntemista. Muun muassa Karvin vuosien 2020 ja 2022 kehittämissä arvioinneissa on toistuvasti todettu, että maahanmuuttajien oppimisvalmiudet ja koulutustaustat ovat hyvin heterogeenisiä. Kansalaisopistot ovat pystyneet vastaamaan tähän haasteeseen tarjoamalla yksilöllisiä oppimispolkuja, matalan kynnyksen toimintaympäristöjä ja joustavaa opetusta. Lukutaitokoulutusten tulee jatkossakin olla kestoaltaan riittävän pitkiä, koska suuri osa osallistujista kuuluu erityisryhmiin.

Lukutaitokoulutuksen kehittäminen olisi kotoutumiskoulutuksen uudistuksessa erityisen keskeistä. Kuntien olisi tärkeää ymmärtää, että niillä on mahdollisuudet hankkia koulutusta kansalaisopistokentältä, joilla on vahva pedagoginen ja kokemuksellinen pohja ja kokemus kotouttamisessa. Koulutusten kilpailuttaminen tai järjestäminen hankintasopimuksilla aiheuttaa merkittävää epävakautta opettajien työtilanteeseen. Epävakautta tilanteessa ja määräaikaisten työsuhteiden lisääntyessä oppilaitosten on vaikea sitouttaa kelpoisia opettajia, mikä saattaa heijastua koulutusten laatuun.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Kansalaisopistoissa on tärkeää alkaa varautua uudistuksen jälkeisiin haasteisiin. Opiskelijoiden heterogeeniset taustat edellyttäisivät jatkossakin yksilöllisiä ja joustavia koulutuspolkuja. Alkuvaiheen palveluita, moniammatillista ohjausta ja ohjautumista kotouttavaan koulutukseen tulisi tehostaa. Kansalaisopistojen liitto kantaa huolta siitä, että kuntien vastuulle siirtyvä kokonaisuus voi johtaa alueristiriitoihin ja tarjonnan vaihteluun, mikä vaikuttaa oppilaitosten kysyntään. On selvää, että erityisesti pienet kunnat voisivat jatkossa joutua tekemään yhteistyötä yli työllisyysalueiden rajojen. Kumppanuuksien ja monituottajuuden vahvistaminen olisikin välttämätöntä, jotta kotoutumisen alkuvaiheen palveluprosessi toimii kaikilla alueilla — myös harvaanasutuilla seuduilla.

Kansalaisopistojen liitto tulee seuraamaan, millaisia mahdollisia vaikutuksia uudistus aiheuttaa kansalaisopistokenttään. Rahoituksen väheneminen ja mahdollinen epävarmuus koulutusten jatkuvuudesta aiheuttaa suurimman negatiivisen riskin. Pienissä kunnissa koulutuksen toteuttaminen voisi vaikeutua, jos kotoutujia on vähän. Toisaalta kuntien selkeämpi kokonaisjärjestämisvastuu voisi luoda ennakoitavampia kumppanuusmalleja. Kunnat voisivat myös entistä enemmän tukeutua kansalaisopistojen osaamiseen kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttamisessa, koska joustavat toteutusmuodot (esim. moduulit, osa-aikainen koulutus, verkko-opetus) ovat kansalaisopistojen vahvuuksia.

Muut huomiot

Kansalaisopistot tulee nähdä kunnissa strategisena kehittämiskumppanina kotoutumisen kokonaisuudessa, ei vain vaihtoehtoisena palveluiden tuottajana. Kansalaisopistojen osaaminen, saavutettavuus, valtakunnallinen kattavuus ja monipuolinen koulutustarjonta myös aineissa, joissa ei tarvita kovin vahvaa suomen tai ruotsin kielen taitoa, ovat voimavaroja, joita ei kannata unohtaa kotoutumiskoulutuksen uudistusta toteutettaessa.

Nuottanen Jaana
Kansalaisopistojen liitto KoL