

20.4.2023 **luonnos****Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen sekä muun kielitaitoa ja kotoutumista edistävän koulutuksen kokonaisuudistus****1) Tiivistelmä**

Tulevalla hallituskaudella on tarpeen toteuttaa kotoutumiskoulutuksen sekä muun kielitaitoa ja kotoutumista edistävän koulutuksen kokonaisuudistus, jossa vahvistetaan koulutuksen laatua ja uudistetaan koulutusta vastaamaan toimintaympäristön muutoksia, erityisesti työllisyys- ja kotoutumispalveluiden järjestämisvastuun siirtoa kunnille. Uudistusten myötä kunnan työvoimaviranomainen vastaa työnhakijana olevien kotoutujasiakkaiden kotoutumissuunnitelman laatimisesta, päivittämisestä ja seurannasta sekä työllistymistä ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä. Lisäksi kunnan vastuulle kuuluvat vastaavat tehtävät myös työvoiman ulkopuolella olevien osalta. Kokonaisuudistuksessa yhdistettäisiin nykyinen työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus, vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon koulutus ja kotoutumiskoulutus sekä muut kielitaitoa ja kotoutumista edistävät koulutukset ja aikuisten perusopetuksen yhteydessä annettava lukutaitokoulutus yhdeksi valtakunnalliseksi selkeäksi ja laadukkaaksi työllisyyspalveluiden kanssa yhteensovitetuksi kokonaisuudeksi.

Kokonaisuudistuksessa varmistettaisiin kuntien mahdollisuudet tulevan järjestämisvastuunsa puitteissa järjestää kotoutumiskoulutusta tavalla, joka edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, kieli- ja perustaitoja, yhteiskunnallisia valmiuksia ja osallisuutta sekä huomioi asiakasryhmittäiset ja alueelliset erot. Tavoitteena on luoda malli, jossa kunnat voisivat joustavasti valita kotoutumiskoulutuksen järjestämiselle tarkoituksenmukaisimmat ja vaikuttavimmat keinot oppilaitosten, yksityisten palvelutuottajien ja järjestöjen osaamista yhdistäen ja työllisyyspalveluiden kanssa yhtensovittaen (esim palkkatuki, työkokeilu ja uraohjaus). Kokonaisuudistus vastaisi myös tarpeeseen laajentaa kielitaitoa ja kotoutumista edistävien koulutusten osallistujajoukkoa. Luokkamuotoisen opetuksen rinnalla uudistuksessa edistettäisiin kielen opetuksen lisäämistä työpaikoilla sekä kansainvälisten osaajien suomen/ruotsin kielen osaamisen vahvistamista ja sitä kautta pysyvyyttä Suomessa. Kokonaisuudistus huomioisi erilaisten maahanmuuttajien tarpeet.

Koulutuksen laadun vahvistamiseksi ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi toimeenpanoa ohjaamaan valmisteltaisiin uusi laki, jossa säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen kuntapohjaisen järjestämis- ja rahoitusmallin lisäksi valtakunnallisista laadun vähimmäiskriteereistä (esim. tavoitteet, sisällöt, henkilöstön osaaminen, asiakastarpeiden huomiointi). Lisäksi luotaisiin malli valtakunnalliselle laadun ja vaikuttavuuden seurannalle, jotta voitaisiin nykyistä paremmin tunnistaa myös alueellisia ja kuntakohtaisia kehittämistarpeita koulutuksessa.

Kokonaisuudistus valmisteltaisiin ja toimeenpantaisiin työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja kuntien yhteistyössä. Uudistus toteutettaisiin kustannusneutraalisti luomalla yhtenäinen rahoitusmalli allokoimalla nyt käytössä olevat OKM:n ja TEM:n hallinnonaloilla olevat koulutusresurssit, jotta kunnat voisivat joustavasti käyttää rahoitusta. Kuitenkin koulutustarjonnan laajentaminen työvoiman ulkopuolella oleviin, kotoutumisajan ylittäneisiin sekä työn perustella muuttavin sekä koulutuksissa olevien opiskelijoiden erityisen tuen tarpeiden parempi huomioiminen edellyttäisi 10 miljoonan euron vuosittaista lisärahoitusta.

Kokonaisuudistus tukisi maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisen tavoitetta, kun kotoutumiskoulutus ja muu kielitaitoa ja kotoutumista edistävä koulutus muodostaisi nykyistä toimivamman kokonaisuuden ja voisi kytkeytyä vahvemmin kunnan työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaan ja työantajayhteistyöhön.

2) Tausta

Kotoutumiskoulutusta sekä muuta kielitaitoa ja kotoutumista edistävää koulutusta on kehitetty viime vuosina, mutta järjestelmän rakenteita on sen luomisen jälkeen uudistettu ainoastaan osauudistusten kautta. Järjestelmästä on muodostunut hajanainen ilman, että kohtuullisen pienten opiskelijamäärien koulutuksen jatkautumiselle useiksi, osittain päällekkäisiksi eri järjestelmiksi ja rahoitusmuodoiksi olisi perusteltua syytä. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävää koulutusta toteutetaan työvoimakoulutuksena järjestettävänä kotoutumiskoulutuksena (noin 14 500 osallistujaa vuonna 2022), vapaan sivistystyön lukutaito- ja kielikoulutuksena, osana aikuisten perusopetusta sekä muuna omaehtoisena opiskeluna. Kotoutumissuunnitelmassa sovitussa ja työttömyysetuudella tuetuissa omaehtoisissa opinnoissa oli vuonna 2022 noin 11 000 henkilöä. Tämä luku sisältää työnhakijana olevat henkilöt, mutta vapaan sivistystyön, aikuisten perusopetuksen sekä muiden omaehtoisten kielikoulutusten osallistujina on myös muita kuin työnhakijoita.

Kussakin koulutusmuodossa ohjauksen rakenteet (ml. lainsäädäntö), järjestämistavat, rahoitusperusteet sekä laadunvarmistuksen ja seurannan tavat ovat erilaisia. Esimerkiksi vapaan sivistystyön järjestäjät voivat itse päättää koulutuksen järjestämisestä, laajuudesta ja kohdentamisesta. Osa valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitetuista kotoutumiskoulutuksen ja muun kielitaitoa ja kotoutumista edistävän koulutuksen järjestäjistä tarjoaa koulutusta oppilaitoksen lukukausien mukaisesti, jolloin esimerkiksi kesällä saattaa olla pitkään tauko koulutustarjonnassa. Hankintasopimukseen perustuvassa järjestelmässä koulutuksen tilaaja voi määritellä koulutusten aloitusajat ja lomajaksot. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavan ajan lyhentyessä kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä on erityisen tärkeää, että odotusajat koulutuksiin eivät veny pitkiksi.

Työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa edellytetään Opetushallituksen antamien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattamista, kun taas vapaassa sivistystyössä perusteiden noudattaminen muiden kuin oppivelvollisten koulutuksissa on vapaaehtoista. Työvoimakoulutuksena toteutettu kotoutumiskoulutus perustuu hankinta-asiakirjoissa määriteltyihin koulutuksen sisältöä, laatua ja koulutuksen määrää koskeviin vaatimuksiin, joiden toteutumista ELY-keskus seuraa sopimuskaudella. Hankintasopimuksen noudattaminen on myös sidoksissa koulutuksen maksatukseen. Opettajia koskevat pätevyysvaatimukset ovat työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa käytännössä tiukempia kuin vapaan sivistystyön opettajien kelpoisuusehdot.

Järjestelmän hajanaisuus vaikeuttaa koulutuksen tarvelähtöistä kohdentamista ja toteuttamista, yhtenäistä laadun kehittämistä ja asiakkaiden ohjautumista tarkoituksenmukaiseen koulutukseen. Se ei myöskään optimaalisesti tue johdonmukaisten asiakaspolkujen rakentumista, opintopolkujen seuranta, vaikuttavuuden arviointia ja eri koulutusten sujuvaa yhteensovittamista. Myös rahoitustapojen kirjavuus (kilpailutuksiin perustuvat hankintasopimukset, valtionosuusrahoitukset, valtionavustukset) vaikeuttaa kokonaisuuden ohjaamista, suunnittelua ja seuranta. Tällä hetkellä vain työvoimakoulutuksena toteutettavasta kotoutumiskoulutuksesta saadaan järjestelmällisesti tieto asiakasmääristä, kestoista, tuntimääristä, koulutusten sisällöstä sekä jatko-ohjauksesta työmarkkinoille tai seuraavaan palveluun/koulutukseen. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tuloksellisuustarkastuksen (2018) mukaan työvoimakoulutuksessa oli hieman todennäköisempää saavuttaa parempi kielitaito kuin muissa koulutusmuodoissa.

Kotoutumiskoulutuksen uudistamiseksi on esitetty myös näkökantoja kotoutumiskoulutuksen siirtämiseksi OKM:n hallinnonalalle sekä järjestämislupaan perustuvaa mallia, joka korvaisi nykyisen ELY-keskusten hankkiman kotoutumiskoulutuksen. Tämä ehdotus ei kuitenkaan huomioi työllisyyspalvelu-uudistusta, jonka myötä vuoden 2025 alusta lukien nykymuotoinen työvoimapaalveluiden hankintajärjestelmä poistuu ja kunnat päättävät itse myös kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Järjestämislupaan perustuvassa mallissa olisi riskinä myös jäykkyys, jotka voivat merkittävästi hidastaa reagoitua muuttuviin työmarkkinoiden tarpeisiin sekä opiskelijoiden määrien ja koulutustarpeiden vaihteluun. Pelkkä siirto OKM:n hallinnonalalle ja järjestämislupien alle ei myöskään ratkaisisi merkittäviä haasteita kotoutumiskoulutuksen ja muiden kielitaitoa ja kotoutumista edistävien koulutusten kokonaisuuden seurannassa, arvioinnissa ja epätarkoituksenmukaisissa asiakasohjauksissa.

3) Tavoitteet ja saavutettavat hyödyt

Tavoitteena on luoda uudenlainen, kunnan muihin työllisyys-, elinkeino- ja koulutuspalveluihin kytkeytyvä kotoutumiskoulutuksen järjestämis- ja rahoitusmalli, joka tähtäisi työllisyyteen, huomioisi kuntien ja maahanmuuttajien erilaiset tilanteet ja tukisi joustavasti kunnan järjestämisvastuuta. Kunnan järjestämisvastuuseen perustuvalla mallilla tuettaisiin myös koulutuksen yhteensovittamista muihin työllistymistä edistäviin toimiin kuten palkkatukeen, työkokeiluun ja uraohjaukseen sekä esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja työssä oppimiseen. Kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumisen edistämiseksi uudistuksessa etsittäisiin ratkaisuja varhaiskasvatuksen yhdistämiseksi kotoutumiskoulutukseen.

Kokonaisuudistuksessa maahanmuuttajille suunnattujen alkuvaiheen koulutusten säädösperustaa (ml. järjestämis- ja rahoitusmalli) ja seurantaan yhtenäistettäisiin, jotta eri koulutukset muodostaisivat nykyistä toimivamman kokonaisuuden järjestämisvastuullisten kuntien ja kieltä oppivien maahanmuuttajien näkökulmasta. Kokonaisuudistuksella tavoitellaan koulutuspolkujen sujuvoittamista ja lyhentymistä, maahanmuuttajien työmarkkinoille siirtymisen nopeuttamista, koulutusten rahoituksen ja vaikuttavuuden yhdenmukaista seurantaan sekä koulutustarjonnan parempaa kohdentumista heterogeenisen maahanmuuttajajoukon koulutustarpeisiin. Uudistus tarjoaisi myös mahdollisuuden uudistaa rakenteita vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutoksiin, kuten kuntien kasvavaan rooliin, muuttuviin maailmantilanteisiin ja eri maahanmuuttajaryhmien vaihteleviin määriin ja tarpeisiin.

Kokonaisuudistuksessa voitaisiin huomioida kaikkien maahanmuuttajien koulutustarpeet, myös koulutuksen katveessa tällä hetkellä olevat, erityisesti työhön Suomeen muuttavat, työvoiman ulkopuolella olevat (etenkin kotona lapsia hoitavat vanhemmat), korkeampaa kielitaitotasoa työllistymiseen tarvitsevat sekä pidempään Suomessa asuneet, niin sanotun kotoutumisajan ylittäneet maahanmuuttajat. Uudistuksella vahvistettaisiin myös kotoutumiskoulutuksen ja muiden kieli- ja kotoutumista edistävien koulutusten yhteensovittamista esimerkiksi työhön, työllisyyspalveluihin, ammatillisiin ja muihin koulutuksiin, lastenhoitomahdollisuuksiin sekä kuntoutukseen.

Yhteisen seurannan avulla saataisiin nykytilanteesta poiketen valtakunnallisesti yhdenmukaisesti ja kattavasti tietoa opiskelijamääristä, rahoituksesta, koulutustarjonnasta, opiskelijoiden opintopoluista sekä koulutusten tuloksista ja vaikuttavuudesta. Lisäksi voitaisiin laajentaa ja kehittää kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päätötestausta koskemaan kaikkea maahanmuuttajien kielikoulutusta ja kytkeä se osaksi kokonaisuuden seurantaan.

4) Keinot perusteluineen ja toimeenpanovälineet

Toteutetaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä vahvistava kotoutumiskoulutuksen kokonaisuudistus tavalla, joka tukee kuntien joustavia mahdollisuuksia järjestää laadukasta kotoutumista edistävää koulutusta ja selkeyttää hallinnollista rakennetta. Luodaan kotoutumiskoulutuskokonaisuudelle yhtenäinen lainsäädäntö, joka sisältäisi koulutuksen järjestämisvastuun, rahoitus- ja seurantamallin sekä keskeiset tavoitteet ja velvoitteet koulutuksen laadukkaan toteuttamisen ja vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Kokonaisuudistuksessa yhdistettäisiin nykyinen työvoimakoulutuksena annettu kotoutumiskoulutus, vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon koulutus ja kotoutumiskoulutus sekä muut kielitaitoa ja kotoutumista edistävät koulutukset ja aikuisten perusopetuksen yhteydessä annettava lukutaitokoulutus yhdeksi valtakunnalliseksi kotoutumiskoulutuksen kokonaisuudeksi. Järjestelmä tukisi sitä, että kunnissa ja työllisyysalueilla kotoutumiskoulutuksen saatavuus vastaisi laajenevaan kohderyhmään ja vaihteleviin asiakasmääriin sekä koulutustarpeisiin. Kokonaisuudistus saattaisi kaikki koulutuksenjärjestäjät saman laadun ja vaikuttavuuden seurannan alle. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen tulisi velvoittavaksi kaikille kotoutumiskoulutuksen järjestäjille.

Kotoutumiskoulutuksen valtakunnallinen ohjaus toteutettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyössä siten, että se huomioisi työllisyyspalvelu-uudistuksen ja kotoutumislain kokonaisuudistuksen. Uudistus valmisteltaisiin yhteistyössä kuntien kanssa. Rakenteellisen ja lainsäädännöllisen uudistamisen rinnalla jatkettaisiin kotoutumiskoulutuksen ja muiden kielitaitoa ja kotoutumista edistävien koulutusten kehittämistä opetus- ja muun henkilöstön osaamista, toimintatapoja, pedagogiikkaa ja ohjauksen periaatteita kehittämällä, myös kokeiluja hyödyntäen. Tarvittaessa hankittaisiin lisäselvityksiä ja mahdollisesti toteutettaisiin teemakohtaisia alahankkeita.