

3.5.2016

Hallituksen kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma: maahanmuuttajat kuntiin, koulutukseen ja työhön

TEM OKM YM STM VM

Johdanto

Valtioneuvosto on käynnistänyt maahanmuuttajien kotoutumis- ja työllistämistoimien uudelleen tarkastellun ajankohtaisen turvapaikanhakijatilanteen johdosta. Suomeen saapui vuonna 2015 kaikkiaan 32 476 turvapaikanhakijaa. Oleskeluluvan saaneet halutaan saada nopeammin kuntiin, koulutukseen ja työhön.

Kotoutumisen kehittämisessä tähdätään järjestelmämme joustavoittamiseen ja yksilöllistämiseen. Tämä toimenpideohjelma on valmisteltu ministeriöiden välisessä yhteistyössä. Ohjelmassa uudistetaan kotoutumisen linjoja poikkihallinnollisesti ja se muodostaa kokonaisuuden 8.12.2015 hyväksytyyn turvapaikkapolitiittisen ohjelman kanssa. Toimenpiteitä toteutetaan valtion menokehyksen ja talousarvion puitteissa.

Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista alaikäisiä oli 8 500, joista yksin maahan tulleita 3024. Maahan saapuneista turvapaikanhakijoista 84 prosenttia on alle 34-vuotiaita. Maahan jäävien ikärakenteen voidaan arvioida olevan samansuuntainen. Tähän ikäryhmään kuuluvilla on lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet integroitua onnistuneesti osaksi suomalaista yhteiskuntaa, opiskella ja työllistyä.

Väkilukuun suhteutettuna Suomeen saapui vuoden 2015 aikana EU-maista neljänneksi eniten turvapaikanhakijoita. Suomen linja on, että maahanmuutto ja sen kustannukset on pidettävä hallittuina. Nykytilanteessa on monia maahanmuuttajien koulutusta ja työllistymistä hidastavia tekijöitä. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittuminen kuntiin on hidasta. Maahanmuuttajien reitit koulutukseen ja työelämään ovat pitkiä, ja voivat sisältää tyhjäkäyntiä, päällekkäisyyksiä ja epätarkoituksenmukaisia opintoja. Järjestelmän joustavoittaminen ja tehostaminen on koko yhteiskunnan etu erityisesti muuttuneessa tilanteessa, sillä sen vaihtoehtona on maahanmuuttajien juuttuminen sosiaaliturvan varaan vailla koulutusta ja työtä.

Hallitus suunnittelee toimenpiteitä, joilla turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymistä ja kotoutumisen käynnistymistä nopeutetaan, samoin pääsyä koulutukseen ja työelämään. Tavoitteena on muun muassa parantaa suomen tai ruotsin kielen taidon hankkimisen ja täydentämisen mahdollisuuksia sekä antaa perusopetuksen kautta valmiuksia koulutuspolulla etenemiseen. Nykymuotoisen moniammatillisen tuen ja opiskeluhuollon avulla tuetaan oppimisen edellytyksiä ja opettajien koulutuksessa huomioidaan maahanmuuttajien erityistarpeet. Maahanmuuttajien osallisuutta vapaa-ajan ja järjestötoiminnassa lisätään. Sosiaaliturvajärjestelmän vastikkeellisuutta vahvistetaan edellyttäen osallistumista kotouttamistoimenpiteisiin.

Onnistunut kotoutuminen ja integroituminen osaksi suomalaista yhteiskuntaa lähtee aina yksilöstä itseltään ja vaatii osallistujalta aktiivisuutta ja vastuullisuutta. Yhteiskunnan antama tuki voi palvella tätä yksilölähtöistä oppimisprosessia, kun järjestelmän kannustavuudesta, reiluudesta ja toimivuudesta huolehditaan. Hyvin onnistunut kotoutuminen ja työllistyminen voivat olla mahdollisuuksia vastata Suomen huoltosuh-

3.5.2016

teen haasteeseen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin. Hallitus on tietoinen, että kotoutumispolitiikka ei ole aiemmin kaikissa tapauksissa tuottanut toivottuja tuloksia. Kotoutumisjärjestelmiä ja -politiikkaa uudistetaan kokonaisvaltaisesti rakentamatta yhdenvertaisuutta loukkaavia etuoikeuttavia mekanismeja.

Suomen heikko taloustilanne ja julkisen talouden tasapainottaminen asettavat kotoutumista edistävälle toimille tiukat taloudelliset reunaehdot. Uusien toimenpiteiden taloudellinen liikkumavara on vähäinen. Hallituksen linja on, että poikkihallinnollista yhteistyötä vahvistetaan ja maahanmuuttajille suunnattuja palveluita uudistetaan tehokkaammiksi ja vaikuttavammiksi. Kaikissa toimenpiteissä hyödynnetään digitaalisten palvelujen mahdollisuudet. Kielen oppiminen, Suomen kulttuurin ja tapojen kunnioittaminen sekä mahdollisimman nopea työhön käsiksi pääseminen ovat avainasemassa.

Toimenpiteet

Toimenpide 1. Kuntaan siirtymistä ja kotoutumisen käynnistämistä nopeutetaan (TEM + YM, SM + STM + OKM + kunnat)

Viime vuonna saapuneet turvapaikanhakijat alkavat saada oleskelulupia vuoden 2016 aikana. Heidän siirtymisensä vastaanottokeskuksista kuntiin viivytyksettä säästää merkittävästi vastaanottopuolen kustannuksia ja nopeuttaa kotoutumisen käynnistymistä. Mikäli luvan saaneita ei pystytä ohjaamaan kuntiin hallitusti, vaarana on, että luvan saaneiden omatoimista muuttoja ohjaa suuriin kaupunkeihin henkilön omat verkostot, jolloin kaupunkien palvelut kuormittuvat entisestään.

Tavoite: Vauhditetaan oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymistä ja kotoutumisen käynnistymistä

1. Kotoutumisprosessia vauhditetaan: käynnistetään alkukartoitus vastaanottokeskuksessa välittömästi myönteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen. Alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen tavoiteajaksi asetetaan kaksi viikkoa oleskeluluvan saamisesta. Uuden toimintamallin turvaamiseksi kuvataan prosessin alkuvaiheet ja ohjeistetaan ELY-keskukset, vastaanottokeskukset, TE-toimistot ja kunnat.
2. Käytetään tulkki- ja kääntäjäpalveluja entistä tehokkaammin mm. etätulkkausta hyödyntäen.

Toimenpide 2. Koulutukseen ja työelämään siirtymistä nopeutetaan (OKM + TEM + kunnat)

Maahanmuuttajien reitit koulutukseen ja työelämään ovat pitkiä, ja saattavat sisältää tyhjäkäyntiä, päällekkäisyyksiä ja joskus myös epätarkoituksenmukaisia opintoja. Maahanmuuttajia ohjautuu koulutuksiin sen perusteella, mitä on tarjolla, ei todellisten koulutustarpeiden ja oman osaamis- ja koulutustaustan kannalta tarkoituksenmukaisiin koulutuksiin.

Koulutettujen maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille hidastaa olemassa olevan osaamisen tunnistamisen ja aiemmin hankitun osaamisen hyväksilukemisen toimimattomuus, prosessin hitaus ja tietämättömyys tutkinnon tunnistamisen käytännöistä.

Tavoite: Oleskeluluvan saaneiden koulutuspolut ja työllistyminen nopeutuvat.

3.5.2016

1. Madalletaan kotoutumiskoulutuksen ja sitä seuraavien koulutusten raja-aitoja, tarvittaessa kokeilu- korkeakouluopintoja tai ammatillisia opintoja suorittaneet ohjataan nopeammin heille tarkoituksenmukaiseen täydentävään koulutukseen. Hyödynnetään ohjauksessa nykyistä paremmin koulutusorganisaatioiden asiantuntemusta.
2. Tehostetaan osaamisen ja tutkintojen tunnustamista parhaat kansainväliset, erityisesti pohjoismaiset käytännöt hyödyntäen. Luodaan valtakunnalliset toimintatavat ulkomailta hankitun ammatillisen osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen.
3. Jalkautetaan kotoutumiskoulutuksen uudet, työelämälähtöisemmät toteuttamistavat, siten että se paremmin vastaa paremmin työnantajien rekrytointitarpeisiin ja maahanmuuttajan osaamistautaan, ja tukee myös yrittäjyyttä. Suunnataan ammatillisesti suuntautunutta kotoutumiskoulutusta suurimmille työvoimapuolueille.
4. Lisätään maahanmuuttajille suunnattua ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta sekä tutkintotavoitteista koulutusta, erityisesti näyttötutkintoja ja siihen kytkeytyvää opiskeluvaihtoehtoja parantavaa koulutusta vuodesta 2017 lukien. Ohjataan maahanmuuttajia/koulutusta työvoiman kysyntäaloille ja -alueille.
5. Käynnistetään kevään 2016 aikana ammatillisen koulutuksen koulutussopimuspilotit ja varmistetaan mallin soveltuvuus myös maahanmuuttajille.
6. Käynnistetään vastuukorkeakoulutoiminnan pilotit yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa keväällä 2016. Hankkeissa oman alueensa ja koko tutkinto- ja täydennyskoulutusvaihtoehdot tuntevat korkeakoulut ohjaavat henkilöt heille sopiville koulutuspoluille. Käynnistetään vastaavanlaiset vastuupilottipilotit ammatillisen koulutuksen osalta.
7. Hyödynnetään TE-palvelujen koko palveluvalikko maahanmuuttajien työllisyyden ja yrittäjyyden edistämiseksi, yhteistyössä muun muassa yrittäjäjärjestöjen, seudullisten yrityspalvelujen, työnantajien ja oppilaitosten kanssa.
8. Mallinnetaan keinot hyödyntää maahanmuuttajien osaamista elinkeinoelämässä ja yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä. Sisällytetään valtion ja kaupunkien välisiin kasvu- ja innovaatiopolitiikan ja toimenpiteiden yhteensovittaminen.
9. Tiivistetään valtion- ja kuntien välistä yhteistyötä maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen koordinoimiseksi selkeyttämällä työnjakoa ohjaus- ja neuvontapalvelujen, alku- ja osaamiskartoituksen sekä muiden alkuvaiheen palveluihin, koulutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin ohjaamisen osalta, tarvittaessa kokeilu- tai aiesopimuksella.
10. Toteutetaan vaikuttavuusinvestointi-mallilla maahanmuuttajien työllistämiskokeilu, jossa yhdistetään nopea työllistyminen ja työn rinnalla tapahtuva koulutus, tavoitteena 2 500 työpaikkaa.

Toimenpide 3. Suomen/ruotsin kielen taidon hankkimis- ja täydentämismahdollisuuksia parannetaan (OKM + TEM + kunnat)

Maahanmuuttajaperheiden lapset osallistuvat muuta väestöä vähemmän varhaiskasvatukseen. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opintomenestys on kantaväestöä heikompi erityisesti heikkojen kielellisten valmiuksien vuoksi. Lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa kieliopinnot järjestetään pääasiassa valmistavassa/valmentavassa koulutuksessa ennen varsinaisia tutkinto-opintoja. Mahdollisuudet kielitaidon täydentämiseen opintojen aikana vaihtelevat. Työelämässä olevien mahdollisuudet kielitaidon täydentämiseen ovat vähäiset. Opiskelupolut saattavat katketa tai juuttua erilaisiin valmistaviin koulutuksiin tutkintoon johtavan koulutuksen korkeiden kielitaitovaatimusten vuoksi.

3.5.2016

OECD julkaisi marraskuussa 2016 laajaan aineistoon perustuvan tutkimuksen *Immigrant Students at School. Easing the Journey Towards Integration*, jossa tarkasteltiin nuorten maahanmuuttajien osaamista ja integroitumista lähiyhteisönsä ja uuteen kotimaahansa. Raportin suosituksissa nostettiin keskeisimmäksi muuhun opetukseen integroitu kielikoulutus iästä riippumatta. Suositus koskee erityisesti Suomea, jossa on suhteellisesti eniten (lähes 90 %) sellaisia maahanmuuttajanuoria, jotka eivät puhu kotonaan koulujen opetuskieltä.

Tavoite: Suomen/ruotsin kielen opiskelumahdollisuudet paranevat ja monipuolistuvat. Kielitaitovaatimukset eivät estä tarpeettomasti opinnoissa etenemistä tai työllistymistä.

1. Integroidaan kielenopetusta osaksi muuta opiskelua, työssäoppimista ja työharjoittelua.
2. Tuetaan lasten suomen/ruotsin kielen oppimista sisällyttämällä varhaiskasvatus jatkossa perheen kotoutumissuunnitelmaan.
3. Perusopetuksen valmistavan opetuksen rahoituksen uudistamisen yhteydessä arvioidaan tarve säätää valmistavan opetuksen järjestämisestä velvoite erityisesti oppilaiden kielellisten taitojen parantamiseksi.
4. Ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen kielitaitovaatimusta alennetaan, ja opintojen aikaista kielenopetusta lisätään.
5. Varmistetaan korkeakoulujen suomen ja ruotsin kielen intensiivikurssien tarjonta mukaan lukien lukukausien ulkopuoliset ajat, päivä-, ilta- ja etäopiskelu.
6. Edistetään uuden teknologian käyttöä kielten oppimisessa. Levitetään tehokkaasti tietoa itsenäisen opiskelun mahdollistavista digitaalisista suomen ja ruotsin kielen oppimateriaaleista. Rahoitetaan hankkeita, jotka tuottavat adaptiivisia opiskelumateriaaleja ja pelejä kielen oppimiseen.

Toimenpide 4. Aikuisten perusopetus uudistetaan (OKM + kunnat)

Osalla oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa maahan tulleista on hyvin puutteellinen koulutustausta, joten on odotettavissa, että oppivelvollisuusiän päättyessä perusopetuksen suorittaminen jää kesken. Yhteensä perusopetuksen täydentämistarpeessa olevia, oppivelvollisuusiän ylittäneitä nuoria arvioidaan olevan vuonna 2016 noin 2 600. Maahanmuuttajien, joilla on puutteita perusasteen opinnoissa, tulisi pystyä opiskelemaan kokopäiväisesti ja tehokkaasti. Työmarkkinatuen ja opintotuen rajaukset heikentävät opiskelumahdollisuuksia.

Tavoite: Oppivelvollisuusiän ylittäneillä on tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa perusopetuksen oppimäärä.

1. Uudistetaan aikuisten perusopetuksen tuntijako, opetussuunnitelman perusteet ja rahoitus. Luku- ja kirjoitustaidon opetus kytketään osaksi aikuisten perusopetusta. Aikuisten perusopetukseen sisällytetään tutustumisjaksoja työelämään ja valinnaisena ammatillisia opintoja. Uudistettu perusopetus otetaan käyttöön 2018.
2. Pidennetään työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen koulutuksen tukiajan kestoja sellaisissa tapauksissa, jossa perusopetuksen suorittaminen jäisi muutoin kesken.
3. Muutetaan opintotukilakia siten, että oppivelvollisuusiän ylittäneet voivat saada opintotukea päätoimisiin perusasteen opintoihin.

3.5.2016

4. Varmistetaan kuntien ja muiden perusopetuksen järjestäjien kanssa yhteistyössä, että oppivelvollisuuden ylittäneille maahanmuuttajille järjestetään jo syksystä 2016 lukien tarvittava määrä perusopetusta tai siihen valmistavaa koulutusta, tarvittaessa järjestämislupien opiskelijamääriä lisäämällä.
5. Tehostetaan perusopetuksen valmistavan opetuksen ja aikuisten perusopetuksen järjestämistä kytkemällä rahoitus nykyistä tarkemmin toteutuneen opetuksen määrään. Puretaan rahoitusjärjestelmän esteet opetuksen tehokkaalle käynnistämiseksi. Rahoituslain muutos tulee voimaan vuoden 2017 alusta

Toimenpide 5. Maahanmuuttajaperheille annettavasta moniammatillisesta tuesta, opettajien valmiuksista sekä opiskeluhuollosta huolehditaan (OKM + STM + TEM + kunnat)

Maahanmuuttajat, jotka ovat työelämän ulkopuolella, kuten kotiäidit, saattavat usein jäädä neuvonta- ja ohjauspalvelujen ulkopuolelle. Pienten lasten äidit eivät usein ehdi riittävästi tai lainkaan koulutukseen kotoutumisaikana, vaikka naisten kouluttautuminen on tärkeää niin heidän tasa-arvonsa ja itsemääräämisoikeutensa kuin koko perheen ja lasten kotoutumisprosessin kannalta. Oppilashuolto oikeutena ja toimintana on uutta monille toisenlaisesta kulttuurista Suomeen saapuville

Moni turvapaikanhakija tulee kriisialueilta ja erittäin vaikeista olosuhteista. Suomalainen yhteiskunta, suomen kieli ja kulttuuri ovat vieraita. Useilla on takanaan myös traumatisoivia kokemuksia. Siksi monet lapset ja -nuoret tarvitsevat tukea turvallisuuden kokemuksen palauttamisessa ja uuteen ympäristöön sopeutumisessa. Pakolaislapset tarvitsevat monipuolisia lapsen edun, hoidon ja huolenpidon turvaavia ratkaisuja. Myös monet aikuiset saattavat tarvita henkilökohtaista tukea.

Tavoite: Maahanmuuttajalasten, -naisten ja -perheiden erityistarpeita huomioidaan palveluissa

1. Vahvistetaan maahanmuuttajaperheiden ohjausta osana sosiaali- ja terveysministeriön lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan sisältyvien perhekeskusten toimintaa. Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuuksia psykososiaalisiin palveluihin vahvistetaan. Kotoutumislain mukaisten valtion laskennallisten ja erityiskustannusten korvauksista kunnille katetaan turvapaikan saaneiden sote-palveluiden, ml. etenkin perusterveydenhuollon mielenterveyspalveluiden kustannuksia.
2. Kehitetään ilman huoltajaa tulleiden lasten sijaisperhetoimintaa. Selvitetään edellyttääkö lainsäädännön muutoksia työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla.
3. Oppilaitoksissa annetaan oppilaan oikeuksista ja käytettävissä olevista oppilashuoltopalveluista ymmärrettävästi tietoa oppilaille ja huoltajille sekä opiskelijoille varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, perusopetuksessa, lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Tarvittaessa käytetään tulkkaus- ja käännöspalveluita. Opetushallitus laatii tukimateriaalin oppilas- ja opiskelijahuoltoon ja oppilaitosten turvallisuuteen liittyvistä seikoista. Suunnataan monialaisia neuvonta- ja ohjauspalveluja (kuten Ohjaamot) myös maahanmuuttajille.
4. Opetushallitus kohdentaa opetustoimen henkilöstökoulutusta opiskeluterveydenhuollon henkilökunnalle sekä opetushenkilökunnalle erityisen tuen tarpeessa olevien tunnistamiseen, koh-

3.5.2016

taamiseen sekä edelleen ohjaukseen. Tarkoituksena on varmistaa riittävä osaaminen maahanmuuttajaoppilaiden ja -opiskelijoiden oppimisvaikeuksien, stressihäiriöiden ja masennustilan tunnistamiseen. Hyödynnetään tutkimustietoa sekä käynnissä olevien hankkeiden osaamista, esimerkiksi Oma tie -projektin ja Pakolaisten mielenterveystoimien valtakunnallisen kehittämishankkeen kokemuksia.

5. Tarkistetaan opettajankoulutuksen sisällöt ja tuetaan opettajia maahanmuuttajien parissa tehtävässä työssä. Lisätään kielitietoisuuteen liittyviä opintoja opettajien peruskoulutukseen ja järjestetään aiheesta täydennyskoulutusta. Lisätään tarvittaessa suomi/ruotsi toisena kielenä -opettajien koulutusmääriä ja tarkistetaan kelpoisuusvaatimukset. Hyödynnetään maahanmuuttajataustaisten opettajien ja tukihenkilöiden kieli-, kulttuuri- ja muuta osaamista koulutuspolkujen kaikissa vaiheissa. Vakinaistetaan opettajien pätevä Specima-koulutus.
6. Lisätään ja uudistetaan tulkki- ja kääntäjäkoulutusta.
7. Tuetaan matalan kynnyksen kieliryhmiä, joissa maahanmuuttajat voivat kokoontua opiskelemaan kieltä ja kulttuuria yhdessä natiivipuhujien kanssa esimerkiksi jonkin harrastuksen parissa.
8. Kehitetään erityisesti kotonaan lapsiaan hoitavien vanhempien koulutuksen väyliä, eri hankkeissa saatujen kokemusten pohjalta, niin että kielikoulutuksen rinnalla huolehditaan lasten hoidosta avoimen varhaiskasvatuksen tai järjestöjen toiminnalla.
9. Varmistetaan henkilökunnan osaaminen ohjaus-, neuvonta- ja tukipalveluissa.

Toimenpide 6. Maahanmuuttajien osallisuutta vapaa-ajan ja järjestötoiminnassa lisätään (OKM + kunnat)

Monet maahanmuuttajat kokevat alkuaikoina Suomessa ulkopuolisuutta ja yksinäisyyttä, jopa turvattuun. Henkilökohtainen turvallisuus ja osallisuuden kokemukset ovat erittäin tärkeitä kotoutumisen peruselementtejä.

Tavoite: Lisätään kulttuurien välistä vuoropuhelua ja osallisuutta taide-, kulttuuri- ja liikuntatoiminnan sekä nuorisotyön ja vapaan sivistystyön avulla.

1. Kohdennetaan kulttuurin hankerahoitusta tukemaan yhteisöllistä ja luovaa eri taiteen lajeihin liittyvää vapaa-ajan toimintaa, joka tukee kotoutumiseen tarvittavaa ihmisten välistä kohtaamista, yhdessä tekemistä sekä tutustuttaa maahanmuuttajat suomalaiseen kulttuuriin. Rahoitetaan kirjastojen vieraskielisen kirjallisuuden hankintaa.
2. Tarjotaan lisäkoulutusta Nuorten työpajojen henkilöstölle ja kuntien nuorisotyöntekijöille erilaisista taustoista tulevien nuorten kohtaamiseen. Kehitetään toiminnallista virikeaineistoa kotoutumisen nopeutumiseksi. Otetaan valtakunnallisten nuorisokeskusten avustamisen yhdeksi painopisteeksi määräaikaaisesti se, miten hyvin ne tarjoavat suunnattua toimintaa turvapaikanhakijanuorille ja maahanmuuttajanuorille. Tuetaan valtakunnallisia nuorten turvapaikanhakijoiden aktivoimisen hankkeita.
3. Suunnataan yhdenvertaiseen liikuntaan liittyvää avustusta miesten ja erityisesti naisten ja tyttöjen sekä vaikeimmin tavoitettavien ryhmien saamiseksi liikuntatoiminnan pariin. Tuetaan erillisavustuksella turvapaikanhakijoiden henkistä ja fyysistä hyvinvointia edistävän liikunnallisen toiminnan luomista ja kehittämistä vastaanottokeskuksissa. Tuetaan järjestöjen yhdenvertaisuustyötä.
4. Hyödynnetään vapaan sivistystyön mahdollisuudet kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämiseksi.