

Työpoliittinen tutkimus 267
Työministeriö, 2005

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen arviointi



Petri Uusikylä
Anniina Tuominen

Net Effect Oy

Anna-Kaisa Mäkinen
Niklas Reuter

Esipuhe

Työpoliittinen tutkimus-sarjan 267. niteenä julkaistaan Anna-Kaisa Mäkisen, Niklas Reuterin, Anniina Tuomisen ja Petri Uusikylän tutkimus ”Kannattaako kotoutuskoulutus?

Maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksen arviointi”. Tutkimusraportin kokoamisesta vastasivat tutkijoiden Anna-Kaisa Mäkisen ja Niklas Reuterin siirryttyä muihin tehtäviin Anniina Tuomisen ja Petri Uusikylä.

Maahanmuuttajien määrä kasvoi 1990-luvulla nopeasti. Tämä on korostanut tarvetta kehittää maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteitä. Hyväksyessään valtioneuvoston keväällä 2002 eduskunnalle antaman kotouttamislain toimeenpanoa koskevan selonteon, keskeisimmäksi ja kiireellisintä toteutusta edellyttäväksi toimeksi eduskunta nosti maahanmuuttajien koulutukseen liittyvät tehtävät.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kotouttamiskoulutuksen toimivuuden ja tuloksellisuuden arvioiminen. Arvio kohdistuu kotoutumiskoulutukseen ohjaamiseen ja pääsyyn, kotoutumiskoulutuksen sisältöön ja laatuun, koulutuksen vaikuttavuuteen, resurssien riittävyteen ja koulutuksen seurantaan.

Tutkimuksen ohjausryhmänä on toiminut työministeriön 21.8.2003 asettama maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen työryhmä, minkä työhön tämä tutkimus liittyy. Ohjausryhmän puheenjohtajana on ollut työmarkkinaneuvos Sirkku Päivärinne työministeriöstä ja jäsenenä opetusneuvos Arja Mäkeläinen opetusministeriöstä, opetusneuvos Ulla Aunola opetushallituksesta, yksikön päällikkö Marja Pudas Keski-Suomen TE- keskuksen työvoimaosastolta, aluekoordinaattori Eila Rintala Uudenmaan TE- keskuksen työvoimaosastolta, erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen työministeriöstä ja ylitarkastaja Markku Virtanen työministeriöstä.

Hanketta rahoittivat työ- ja opetusministeriö.

Helsingissä helmikuussa 2005

Matti Sihto

Työmarkkinaneuvos, työpolitiikan dosentti

Tiivistelmä

Uusikylä, Petri & Tuominen, Anniina & Reuter Niklas & Mäkinen Anna-Kaisa: Kannattaako kotoutumiskoulutus – maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen arviointi.

Tässä tutkimuksessa arvioidaan maahanmuuttajien kotoutumiskoulusta - sen toimeenpanoa, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Arviointitutkimuksen kohteena on kotouttamislain piirissä oleville maahanmuuttajille järjestettävä työvoimapolitiittinen maahanmuuttajakoulutus ja työvoimakoulutukseen rinnastettavana koulutuksena hankittava omaehtoinen kotoutumiskoulutus sekä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus.

Arvioinnin sisällöllisenä peruslähtökohtana toimivat maahanmuuttajien todetut tarpeet. Arvioinnissa on pyritty tarkastelemaan koulutuksen tasoa ja opetussuunnitelmien mukaista toteutusta, koulutuksen vaikutuksia suhteessa kotoutumissuunnitelmissa asetettuihin tavoitteisiin, sijoittumista jatko-, täydennys- tai ammatilliseen koulutukseen tai työelämään sekä muuta vaikuttavuutta.

Laadullisina aineistoina arvioinnissa on käytetty kirjallisia dokumenttiaineistoja, teemahaastatteluja sekä seminaareista saatuja aineistoja, joita on analysoitu sisällönanalyysiä hyödyntämällä. Määrällisinä aineistoina arvioinnissa on puolestaan käytetty sähköistä kyselyä ja sen tuloksia sekä OPAL-koulutuspalautteaineistoa.

Arvioinnin kuluessa toteutettiin lisäksi kolme alueellista ns. maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen kuulemistilaisuutta (Turku, Helsinki ja Tampere). Kuulemistilaisuuksien tarkoituksena oli kartoittaa kotoutumiskoulutuksen parissa toimivien viranomaisten, koulutuksen järjestäjien sekä koulutusosallistujien näkemyksiä koulutuksen nykytilasta sekä tulevaisuuden haasteista. Helsinki, Turku ja Tampere oli valittu esimerkkipaikkakunniksi, koska valtaosa Suomen maahanmuuttajista on keskittynyt näille alueille. Arvioinnissa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon muutkin Suomen paikkakunnat. Alueellisissa kuulemistilaisuuksissa osallistujille esiteltiin arviointiprosessissa esille nousseita havaintoja ja maahanmuuttajakoulutuksen kehittämishaasteita. Tilaisuuksissa osallistujia pyydettiin hahmottamaan kehittämissuosituksia vastaamaan arvioinnissa esille nousseita kehittämishaasteita.

Kokonaisuudessaan arviointi antaa varsin myönteisen kokonaiskuvan kotoutumiskoulutuksesta. Niin, koulutukseen osallistujat, viranomaiset kuin kouluttajatkin pitävät kotoutumiskoulutusta merkittävänä välineenä maahanmuuttajien kielitaidon lisäämisessä, työelämävalmiuksien parantamisessa sekä integroimisessa suomalaiseen yhteiskuntaan.

Arvioinnin keskeiset kehittämissuosituksukset liittyvät kotoutumiskoulutusjärjestelmän selkeyttämiseen ja hallinnolliseen virtaviivaistamiseen sekä koulutuksen kytkemiseen nykyistä kiinteämmin osaksi yleissivistävää koulutusta. Niin ikään kotoutumiskoulutuksen resursointi tulisi saattaa nykyistä vakaammalle pohjalle ja kouluttajien tulisi tuntee paremmin opiskelijoille tehdyt kotoutumissuunnitelmat. Luku- ja kirjoitustaidottomien ja muiden vähän kouluja käyneiden maahanmuuttajien tukiopetukseen ja ohjaukseen esitetään varattavaksi nykyistä enemmän resursseja. Myös opetusryhmien pienentämistä suositellaan. Lopuksi arvioinnissa suositellaan painokkaasti koulutuksen ja työelämäyhteyksien vahvistamista.

Sisällysluettelo

Esipuhe	2
Tiivistelmä.....	3
1 Johdanto	5
2 Arviointiasetelma	7
3 Maahanmuuttajien kotouttamisen haasteet 2000-luvulla.....	11
3.1 Yleiset lainsäädännölliset ja poliittiset toimenpiteet.....	13
3.2 Kotouttamislaki ja sen toteuttaminen.....	15
3.3 Kotouttamisohjelma	17
3.4 Kotoutumissuunnitelma	18
3.5 Tulkkauspalvelut kotoutumisen tukena.....	21
3.6 Kotoutumiskoulutus	21
4 Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen toimeenpano.....	29
4.1 Maahanmuuttajakoulutuksen hankinta.....	29
4.3 Maahanmuuttajakoulutukseen ohjaaminen ja pääsy/valinta	35
4.4 Maahanmuuttajakoulutuksen toteutus, sisältö ja laatu.....	42
4.5 Maahanmuuttajakoulutuksen vaikuttavuus	50
4.6 Maahanmuuttajakoulutuksen resurssien riittävyys	58
4.7 Maahanmuuttajakoulutuksen arviointi ja seuranta.....	59
5 Päätelmät ja kehittämissuositukset.....	64
Lähteet.....	69
Liitteet	71

1 Johdanto

Ulkomaalaisten lukumäärä Suomessa oli vuoden 2003 lopussa 107 003 henkilöä. Vaikka määrä ei absoluuttisesti olekaan suuri, kasvoi maahanmuuttajien suhteellinen osuus rajusti 1990-luvun aikana. Kyse on varsin heterogeenisestä ryhmästä, joka koostuu mm. Venäjältä, Virosta, Ruotsista, entisen Jugoslavian alueelta, Lähi-idästä sekä Somaliasta tulleista henkilöistä.

Kotoutujien määrän nopea ja lyhyessä ajassa tapahtunut lisääntyminen on lisännyt vaateita niin maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden kehittämiseksi kuin laajemminkin suomalaisen yhteiskunnan muuttamiseksi monikulttuurisuutta paremmin ymmärtäväksi. Nykyisellään yhteiskunnalliset rakenteet ja suomalainen mielipideilmasto eivät parhaalla mahdollisella tavalla edistä maahanmuuttajien kotoutumista Suomeen. Yleisessä keskustelussa työperäinen maahanmuutto ja ulkomaalaiset yleensä sekoittuvat käsitteellisesti pakolais- ja turvapaikanhakijastatuksella maahan saapuneisiin. Tästä on seurauksena varsin stereotyyppinen käsitys maahanmuuttajien tai maahanmuuttajataustan omaavien henkilöiden asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) tuli voimaan 1.5.1999. Lain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Kotouttamislain perusteella toteutettavien toimenpiteiden kautta pyritään tarjoamaan maassa oleskelun alkuvaiheessa mahdollisuudet hankkia suomalaisen yhteiskunnan aktiivisen ja tasavertaisen jäsenen valmiuksia¹. Tavoitteena on myös parantaa työikäisten maahanmuuttajien sijoittumista työmarkkinoille.

¹ Lain kotoutumista tukevien toimenpiteiden piiriin kuuluvat Suomessa asuvat maahanmuuttajat, joilla on kotipaikka Suomessa. Suomessa asuminen määräytyy kotikuntalaissa (201/1994) ja edellyttää tiettyä ulkomaalaislain (378/1991) nojalla annettua oleskelulupaa.

Hyväksyessään kotouttamislain eduskunta edellytti hallituksen seuraavan tarkkaan uudistuksen tavoitteiden toteutumista ja lain toimivuutta sekä antavan kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta uudistusta koskevan selonteon. Vuonna 2002 (VNS 5/2002 vp) annetussa selonteossa esitetään yhteensä 77 toimenpidettä maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseksi. Lainsäädännön muutosehdotusten lisäksi selonteossa nostetaan esiin myös lukuisia käytännön toimenpiteisiin tai toimintatapoihin liittyviä kehittämissuhteita. Tässä arviointiraportissa näkökulma rajataan kotouttamiskoulutuksen toimivuuden ja tuloksellisuuden arvioimiseen. Kotouttamiskoulutuksen tehtävänä on antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä. Koulutuksen tehtävänä on lisäksi motivoida ja tukea maahanmuuttajaa säilyttämään oma kulttuurinsa ja lisätä hänen mahdollisuuksiansa hakeutua tasavertaiseen vuorovaikutukseen suomalaisten kanssa. (OPH 2002, 7.)

Kotoutumiskoulutuksella viitataan tässä raportissa kotouttamislain piirissä oleville (maahanmuuttajille) järjestettävään työvoimapolitiittiseen maahanmuuttajakoulutukseen ja työvoimakoulutukseen rinnastettavana koulutuksena hankittavaan omaehtoiseen kotoutumiskoulutukseen sekä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaan koulutukseen. Tässä arviointiraportissa keskitytään kotoutumisvaiheessa oleviin maahanmuuttajiin, jotka viettävät kolmea ensimmäistä vuottaan Suomessa.

Raportin kirjoittamisesta Net Effect Oy:ssä ovat vastanneet Niklas Reuter, Anna-Kaisa Mäkinen ja heidän siirryttyä toisiin tehtäviin Annina Tuominen sekä arviointihankkeen vetäjä Petri Uusikylä. Kiitämme arviointiraportin muokkaamisesta ja kommentoinnista myös Jarkko Tonttilaa Net Effect Oy:stä.

2 Arviointiasetelma

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta koskevan arviointitutkimuksen kohteena on kotouttamislain piirissä oleville (maahanmuuttajille) järjestettävä työvoimapoliittinen maahanmuuttajakoulutus ja työvoimakoulutukseen rinnastettavana koulutuksena hankittava omaehtoinen kotoutumiskoulutus sekä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus.

Arviointi pohjautuu tarjouspyynnössä (08.07.2003, 1823/69/2003 TM) sekä jo valtioneuvoston selonteossa kotouttamislain toimeenpanosta todettuihin arviointitarpeisiin.

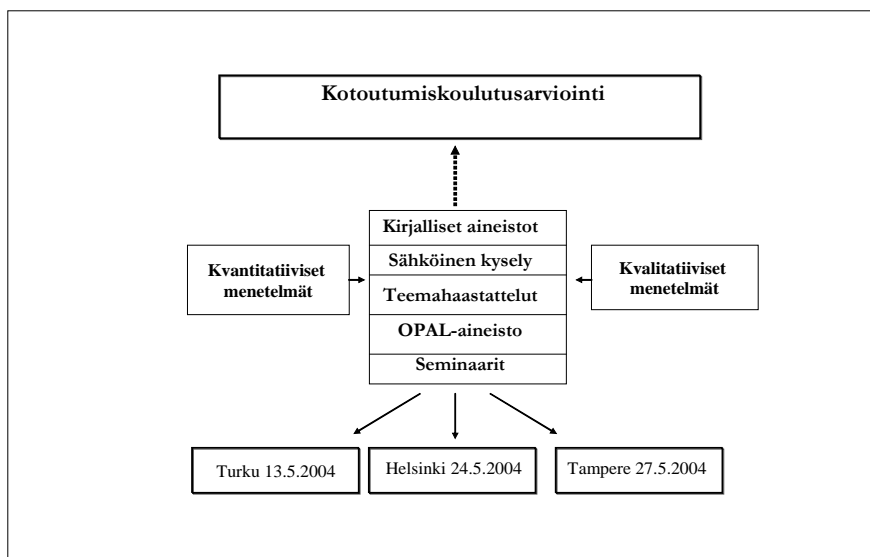
Arvioinnin sisällöllisenä peruslähtökohtana toimivat maahanmuuttajien todetut tarpeet. Arvioinnissa on pyritty tarkastelemaan koulutuksen tasoa ja opetussuunnitelmien mukaista toteutusta, koulutuksen vaikutuksia suhteessa kotoutumissuunnitelmissa asetettuihin tavoitteisiin, sijoittumista jatko-, täydennys- tai ammatilliseen koulutukseen tai työelämään sekä muuta vaikuttavuutta.

Arvioinnin yleistavoitteena on keskittyä seuraaviin arviointikokonaisuuksiin (arvioinnin tarkempi kysymyksenasettelu liitteessä 1):

- koulutuksen hankinta
- koulutukseen ohjaaminen ja pääsy,
- koulutuksen toteutus, sisältö ja laatu,
- koulutuksen vaikuttavuus sekä
- resurssien riittävyys ja seuranta.

Arvioinnissa on hyödynnetty useita rinnakkaisia tiedonkeruu- ja analysointimenetelmiä sekä useiden eri sidosryhmien näkemyksiä. Tällä ns. aineistotriangulaatiolla ja monitahoarviointia mukailevalla lähestymistavalla on pyritty saamaan mahdollisimman monipuolinen kuva arviointikohteesta. Aineistotriangulaatiolla tarkoitetaan useiden

aineistojen hyödyntämistä ja monitahoarvioinnilla puolestaan eri sidosryhmien näkökulmien huomioimista arvioinnissa. Tällä on tavoiteltu mahdollisimman kokonaisvaltaisen kuvan saamista arviointikohteesta. Eri aineistot ja näkökulmat tukevat ja täydentävät arvioinnista saatuja havaintoja. Kuviossa 1 esitetään arvioinnissa käytetty aineistonkeruustrategia.



Kuvio 1. Käytetyt arviointiaineistot.

Laadullisina eli ns. kvalitatiivisina aineistoina arvioinnissa on käytetty kirjallisia dokumenttiaineistoja, teemahaastatteluja sekä seminaareista saatuja aineistoja, joita on analysoitu sisällönanalyysiä hyödyntämällä. Määrällisinä eli ns. kvantitatiivisina aineistoina arvioinnissa on puolestaan käytetty sähköistä kyselyä ja sen tuloksia sekä OPAL-koulutuspalautteaineistoa.

OPAL-aineiston osalta on käytetty vuoden 2002 materiaalia. Vuonna 2002 OPAL-kyselyyn vastasi 1109 kotoutumiskoulutukseen osallistunutta opiskelijaa (mukana sekä kansallisin että ESR-varoin rahoitettu ammatillinen ja valmentava koulutus). Näistä runsas 60 % oli naisia. Kotoutumiskoulutukseen osallistujat ovat kotoutumisensa

alkuvaiheessa ja he edustavat vain osaa koulutukseen osallistuvista maahanmuuttajista. Maahanmuuttajia osallistuu muuhunkin työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen, ja kun nämä henkilöt otetaan mukaan laskuihin, vuoden 2002 OPAL-kyselyyn vastasi kaikkiaan 3763 sellaista henkilöä, joiden äidinkieli oli muu kuin suomi tai ruotsi. Tässä arvioinnissa on keskitytty kuitenkin vain kotoutumiskoulutukseen.

Arvioinnin kuluessa toteutettiin kolme alueellista ns. maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen kuulemistilaisuutta. Tilaisuudet järjestettiin Turussa (13.5.), Helsingissä (24.5.) ja Tampereella (27.5.) ja niiden tarkoituksena oli kartoittaa kotoutumiskoulutuksen parissa toimivien viranomaisten, koulutuksen järjestäjien sekä koulutusosallistujien näkemyksiä koulutuksen nykytilasta sekä tulevaisuuden haasteista. Helsinki, Turku ja Tampere oli valittu esimerkkipaikkakunniksi, koska valtaosa Suomen maahanmuuttajista on keskittynyt näille alueille. Arvioinnissa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon muutkin Suomen paikkakunnat. Alueellisissa kuulemistilaisuuksissa osallistujille esiteltiin arviointiprosessissa esille nousseita havaintoja ja maahanmuuttajakoulutuksen kehittämishaasteita. Tilaisuuksissa osallistujia pyydettiin hahmottamaan kehittämissuosituksia vastaamaan arvioinnissa esille nousseita kehittämishaasteita.

Turussa tilaisuus järjestettiin Turun Ammatillisessa Aikuiskoulutuskeskuksessa ja tilaisuuteen osallistui 42 Turun seudulla maahanmuuttajakoulutuksen parissa toimivaa viranomais-, koulutusjärjestäjä- sekä koulutukseen osallistujatahojen edustajaa. Helsingissä tilaisuus järjestettiin Kulttuurikeskus Caisassa ja siihen osallistui 33 pääkaupunkiseudun maahanmuuttajakoulutuksen parissa toimivaa viranomais-, koulutusjärjestäjä- sekä koulutukseen osallistujatahojen edustajaa. Tampereella Pirkanmaan TE-keskuksessa järjestettyyn tilaisuuteen osallistui 34 Pirkanmaan seudulla maahanmuuttajakoulutuksen parissa toimivaa viranomais-, koulutusjärjestäjä- sekä koulutukseen osallistujatahojen edustajaa.

Alueellisten kuulemistilaisuuksien yhteyteen oli järjestetty myös teemahaastatteluja, jotka toteutettiin ryhmä- ja yksilöhaastatteluina. Haastatteluja toteutettiin myös Oulussa Oulun

Aikuiskoulutuskeskuksessa. Haastatteluihin osallistui maahanmuuttajien edustajia, viranomaistahojen edustajia sekä koulutuksen järjestäjätahojen edustajia. Haastatteluja toteutettiin sekä ryhmähaastatteluina että yksilöhaastatteluina.

Internetissä vastattava sähköinen kysely lähetettiin vastaajille sähköpostin välityksellä. Kysely lähetettiin vastaanottajille henkilökohtaisesti sähköpostiin tai sitten sisäisten niin sanottujen tiimipostien ja sisäisten sähköpostitusjärjestelmien kautta. Osalla koulutukseen osallistujista ei ollut mahdollisuutta vastata kyselyyn internetissä ja heille kysely lähetettiin kirjallisen lomakkeen muodossa.

Kyselyn vastaajatahot olivat: viranomaiset, koulutuksen järjestäjät/ toteuttajat sekä koulutukseen osallistuneet maahanmuuttajat. Kyselyn vastauksia niin sanotusti karhuttiin vastaajilta useaan kertaan. Lopulta vastauksia saatiin yhteensä 301. Viranomaisvastaajiin kuuluivat TE-keskukset, työvoimatoimistot, kuntien sosiaalitoimet, kuntien opetus- ja sivistystoimet sekä järjestöt ja vastaajia oli yhteensä 139. Koulutuksen järjestäjiin/ toteuttajiin kuuluivat ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, yliopistot/korkeakoulut, kansalais- ja työväenopistot, ammatilliset oppilaitokset, aikuislukiot sekä koulutusyritykset/toiminimet ja vastaajia oli yhteensä lopulta 83. Koulutukseen osallistuneita maahanmuuttajavastaajia oli yhteensä 79. Koulutukseen osallistuneiden osalta kyselyyn valittiin meneillään olevien kurssien vastaajia, jotta vastaajien näkemykset olisivat mahdollisimman tuoreessa muistissa².

Sähköisen kyselyn analysoinnissa sovellettiin ns. kuvailevaa tilastoanalyysiä, jonka tarkoituksena oli kuvailla ja tiivistää kyselyn määrällisten muuttujien jakaumia ja yhteisvaihtelua keski- ja hajontalukuja tarkastelemalla. Kysely ei perustunut otantaan, eikä sillä ollut myöskään tarkoituksena tehdä tilastollista päättelyä.

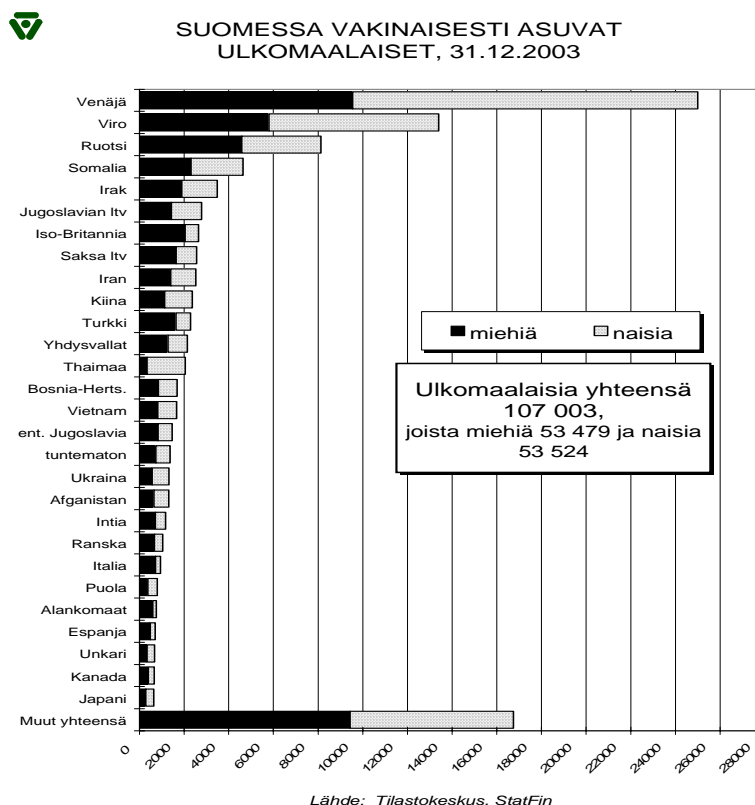
Arvioinnissa on pyritty olemaan läheisessä yhteistyössä tilaajan edustajien kanssa koko arviointiprosessin ajan, jotta palauteinformaatiota voitaisiin hyödyntää myös

² Kurssiksi valittiin sellaiset kurssit, jotka päättyivät 22.3.-31.5.2004 välisenä aikana.

arviointiprosessin kuluessa. Arviointitiimi on osallistunut ohjausryhmän kokouksiin, joita on järjestetty säännöllisin väliajoin.

3 Maahanmuuttajien kotouttamisen haasteet 2000-luvulla

Suomi on 1990-luvulla kokenut kotoutujien määrän voimakkaan suhteellisen kasvun. Vuoden 2003 lopussa ulkomaalaisten lukumäärä Suomessa oli 107 003. Kyse on heterogeenisestä ryhmästä, joka koostuu mm. Venäjältä, Virosta, Ruotsista, entisen Jugoslavian alueelta, Lähi-idästä sekä Somaliasta tulleista henkilöistä. Kuviossa 2 on kuvattu Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrää ja sukupuolijakaumaa vuoden 2003 lopussa.



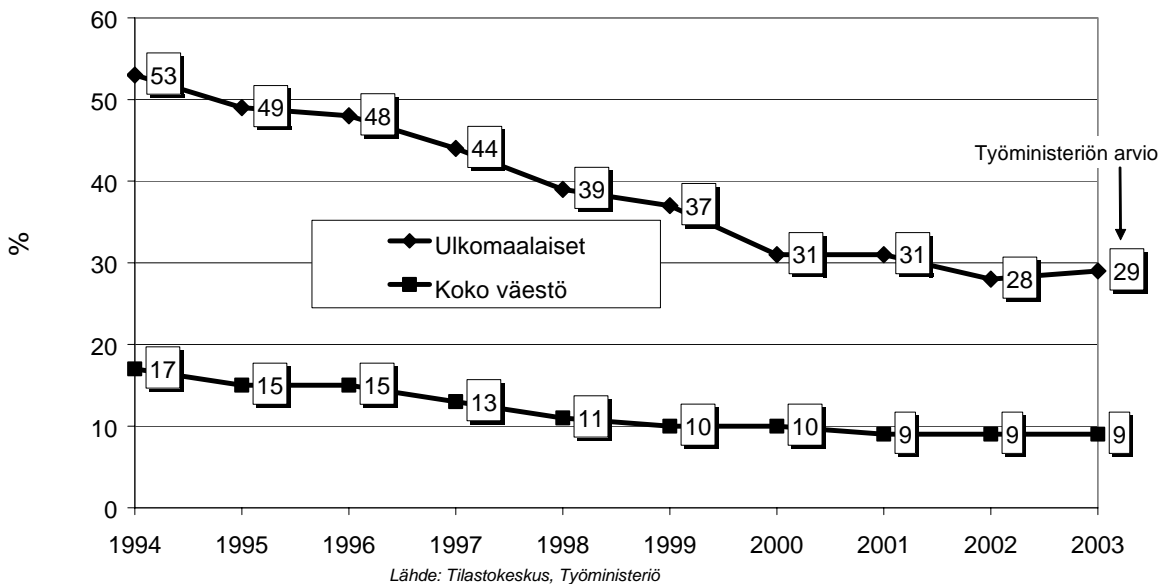
Kuvio 2. Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset 31.12.2003.

Nopea kotoutujien määrän kasvu suhteellinen lisääntyminen lyhyessä ajassa on tuonut mukanaan haasteita koko yhteiskunnalle, kantaväestölle, maahanmuuttajille itselleen, työnantajille ja viranomaisille. Syntyneet ongelmat johtuvat usein luonnollisen vuorovaikutuksen vähäisyydestä kantaväestön ja maahanmuuttajien kesken, mikä saattaa hankaloittaa maahanmuuttajan kotoutumista Suomeen.

Vuorovaikutuksen puuttuminen voi johtua vähäisestä kosketuspinnasta suomalaisen yhteiskuntaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että mm. ystävyysuhteiden luominen saattaa olla vaikeaa, eikä muita kotoutumiseen liittyviä perusedellytyksiä näin onnistuta saavuttamaan. Lisäksi maahanmuuttajien työttömyysaste on muuhun väestöön verrattuna varsin suuri, vaikkakin trendi työttömyysasteessa on ollut jatkuvassa laskussa (ks. kuvio 3). Työttömyystilanne hankaloittaa osaltaan maahanmuuttajien sopeutumista yhteiskuntaan.



ULKOMAALAISTEN JA KOKO VÄESTÖN TYÖTTÖMYYSASTEET
vuosina 1994-2003



Kuvio 3. Ulkomaalaisten ja koko väestön työttömyysasteet vuosina 1994-2003.

Maahanmuuttajat myös asuvat (varsinkin suurilla paikkakunnilla) usein keskitetysti lähiöissä, joissa keskinäinen kanssakäyminen helposti vähentää yhteydenottoa muuhun väestönosaan. Eri kielellisistä, kulttuurisista ja uskonnollista eroista johtuen hakeutuminen esimerkiksi koulutukseen ja terveydenhuoltoon saattaa hankaloitua. Vuorovaikutuksen puuttuessa maahanmuuttajia kohtaan voi syntyä kantaväestön keskuudessa ennakkoluuloja/rasismia ja syrjäytymisen riskit lisääntyvät.

3.1 Yleiset lainsäädännölliset ja poliittiset toimenpiteet

Viranomaiset ovat vastanneet uusiin maahanmuuttoon liittyviin haasteisiin kehittämällä erilaista syrjinnän ennaltaehkäisevää sekä kotoutumista edistävää lainsäädäntöä sekä poliittisia strategioita. Uusi ulkomaalaislaki astui voimaan toukokuussa 2004. Sen pyrkimyksenä on mm. selkeyttää sääntelyä koskien maahan saapumisen, täällä asumisen ja työnteon osalta. Kotouttamislaki puolestaan pyrkii kohdennetummin edistämään tulijoiden kotoutumista Suomeen³. Myös yhdenvertaisuuslaki on astunut voimaan vuoden 2004 alussa. Yhdenvertaisuuslain kautta Suomi on saattanut voimaan EU:n syrjinnänvastaiset direktiivit ja perustanut direktiiveissä mainitun syrjinnänvastaisen elimen – syrjintälautakunnan - jolla pyritään osaltaan vaikuttamaan kotoutumisen edistämiseen.

Viimeisin kokonaisvaltainen kansallisen poliittisen ohjauksen väline on vuonna 1997 tehty hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma, joka luo politiikan viitekehyksen koskien maahantuloa, pakolaispolitiikkaa, vastaanottoa, kotouttamista sekä poliittista vastuumekanismia ja hallintoa. Ohjelmassa todetaan mm., että kaikkien aikuisten maahanmuuttajien tulisi tarvittaessa päästä suomalaisen yhteiskuntaan ja työelämään perehdyttävään maahanmuuttajakoulutukseen sekä

³ Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999). Kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Kotouttamisella taasen tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja.

ammattillisen perus- tai täydennyskoulutukseen. Ohjelman mukaisesti koulutuksen sisällön ja pituuden tulisi perustua yksilölliseen tarpeeseen.

Kansallisessa syrjinnän ja rasismien vastaisessa ohjelmassa on myös listattu maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä toimenpiteitä⁴. Ohjelman pääpaino on etnisen yhdenvertaisuuden ja monimuotoisuuden edistämässä. Toteutusta on kaavailtu tapahtuvan sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallistasolla. Toimenpiteiden pääpaino on kuitenkin delegoitu paikallistasolle, ja sisällöllisesti toimenpiteissä on monia yhtymäkohtia Kotouttamislain kotouttamisohjelmaan ja kotoutumissuunnitelmaan kaavailtuihin toimenpiteisiin.

Syrjinnän ja rasismien vastaisessa ohjelmassa nostetaan esiin mm. kuntayhteistyön mahdollistama hyvien käytäntöjen vertaaminen eri pohjoismaisten kuntien välillä sekä työvoimatoimistojen keskeinen tehtävä työikäisten maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmien laatimisessa ja toteutuksessa. Ohjelmassa painotetaan myös osaamista ja resursseja, viranomaisten välistä yhteistyötä sekä työvoimatoimistojen valppautta tiedottamisessa koskien työsyryntää. Kuntatason toimenpiteistä ohjelmassa tuodaan esille erityisesti kotouttamisohjelman tärkeys, sillä se antaa puitteet ja edellytykset maahanmuuttajien kotouttamiseen kunnassa. Ohjelmassa myös suositellaan, että kunta rekrytoisi henkilökuntaansa - etnisen monimuotoisuuden edistämiseksi - maahanmuuttaja- ja vähemmistötaustan omaavia. Tähän liittyviin aktiivisiin keinoihin kuuluvat mm. oppisopimuskoulutus, työharjoittelu ja työvoimatoimiston kanssa räätälöity koulutus. Myös kansalais- ja työväenopistojen roolia aikuiskoulutuksessa tuodaan esille keinona edistää kotoutumista kuntiin. Myös koulujen roolia koulukiusaamisen ja koulunkäynnin keskeyttämisen vastustajana pidetään erityisen tärkeänä.

⁴ Kohti etnistä yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta. Hallituksen etnisen syrjinnän ja rasismien vastainen toimintaohjelma. Työhallinnon julkaisu 284, Helsinki 2001.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen tulee laatia kokonaisvaltainen maahanmuuttopoliittinen ohjelma toukokuun 2005 loppuun mennessä⁵. Ohjelman avulla voidaan varautua lisääntyvään maahanmuuttoon.

3.2 Kotouttamislaki ja sen toteuttaminen

Kotouttamislain (493/1999) päämäärät sekä tämän lain säätämisestä syntyneet koulutukseen liittyvät toimenpiteet ovat tämän arvioinnin keskeisin lähtökohta.

Kotouttamislain 2 §:ssä määritellään kotoutumisen käsite. *Kotoutumisella* tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. *Kotouttamisella* puolestaan tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja.

Kotouttamislain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Kotouttamislain perusteella toteutettavien toimenpiteiden kautta pyritään tarjoamaan maassa oleskelun alkuvaiheessa mahdollisuudet hankkia suomalaisen yhteiskunnan aktiivisen ja tasavertaisen jäsenen valmiuksia⁶. Tavoitteena on myös parantaa työikäisten maahanmuuttajien sijoittumista työmarkkinoille.

Kotouttamislaissa ja sen soveltamisessa säädetyissä ohjeissa on mainittu, että *päämäärien saavuttamiseksi toteutettavat toimenpiteet ovat työministeriön, työviranomaisten ja kuntien vastuulla*. Kotouttamislaki ja –asetus kuuluvat niihin oikeudellisiin perusteisiin,

⁵ Maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelu tapahtuu virkamiestyöryhmässä, jonka työministeriö on asettanut 19.12.2003.

⁶ Lain kotoutumista tukevien toimenpiteiden piiriin kuuluvat Suomessa asuvat maahanmuuttajat, joilla on kotipaikka Suomessa. Suomessa asuminen määräytyy kotikuntalaissa (201/1994) ja edellyttää tiettyä ulkomaalaislain (378/1991) nojalla annettua oleskelulupaa.

joiden puitteissa *työministeriö ja Opetushallitus* laativat tarkentavaa ohjeistusta koskien koulutuksen hankintaa; ohjausta ja pääsyä; koulutuksen sisältöä ja laatua sekä seuranta.

Työministeriöllä ja työvoima- ja elinkeinokeskuksilla (TE-keskukset) on suunnitteluun, ohjaukseen, valvontaan ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Myös kotouttamisohjelmaan liittyvistä rinnastettavien toimenpiteiden perusteista sopiminen kuuluu kyseisten tahojen vastuulle⁷.

Työvoimatoimistot vastaavat mm. työnvälityspalveluista ja työvoimapoliittisten aikuiskoulutusten ja muiden ammatillista kehittymistä ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden järjestämisestä maahanmuuttajille⁸. Työvoimatoimistot vastaavat myös toimenpidekohtaisista rinnastettavista toimenpiteistä osana kotoutumissuunnitelmaa sekä tietyissä tapauksissa kotoutumistuen myöntämisen edellytyksistä. Työvoimatoimistojen tulisi myös osallistua yhteistyöhön kunnan ja maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa.

Kunnan tehtäviin puolestaan kuuluu kotouttamislaissa mainitun kotouttamisohjelman ja maahanmuuttajien henkilökohtaisten kotoutumissuunnitelmien laatiminen. Kunnan yleis- ja yhteensovittamistehtävään kuuluvat myös sellaiset paikallistason kotoutumista edistävät toimet, jotka eivät ole työvoimapoliittisia tai jotka ovat työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin rinnastettavia toimenpiteitä. Kuntien tulisi lisäksi laatia kotoutumissuunnitelmia työvoiman ulkopuolella oleville ja työvoimaan kuuluville yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa.

⁷ Työvoimapoliittisista toimenpiteistä rinnastettavista toimenpiteistä säädetään kotouttamislain 11 §:ssä ja kotouttamisasetuksen 3 §:ssä. Toimenpiteistä on laadittu tiivistelmä työministeriön maahanmuuttajakoulutuksen palvelutuotekuvauksessa. Toimenpiteiden tulisi edistää kotoutumista, tarjota mahdollisuuksia suomen/ruotsinkielisen oppimiselle sekä suomalaisen yhteiskuntaan ja työelämään perehtymiselle. Toimenpiteiden kautta kotouttamistoiminta monipuolistuu, kun tuodaan uusia toimijoita tähän kenttään. Työharjoittelu ja kielenopiskelun aloittaminen aikaisessa vaiheessa parantavat työllistymisedellytyksiä. Rinnastettavat toimenpiteet voivat koostua mm. suomen/ruotsin kielen opinnoista, ryhmämuotoisesta perehtymisestä alueen toimintaan ja palveluihin; osallistumisesta kansalais- ja työväenopistojen, sivistysjärjestöjen ja urheilu- ja nuorisojärjestöjen toimintaan; avoimien korkeakoulujen opinnoista; työharjoittelusta; peruskouluvalmiuksien opiskelusta, ammatillisen peruskoulutuksen valmistavasta koulutuksesta sekä vammaisille räätälöidyistä työmarkkinoille sijoittumista tukevista toimenpiteistä. Omaehtoinen koulutus ei kuitenkaan saa tähdätä ammattitutkintoon. Toimenpiteillä on voitava määritellä alkaminen ja päättymisen ja niiden tulisi olla jatkuvaluontoisia. Ne eivät kuitenkaan voi ylittää kotoutumissuunnitelmakauden enimmäisaikaa (3 vuotta).

⁸ Työministeriön ohje maahanmuuttajien kotouttamisesta, kotoutumissuunnitelmasta ja kotoutumistuesta annetun ohjeen O/4/1999 TM kumoamisesta (01.04.2003 – O/15/2003 TM).

Lain tärkeimpiin uudistuksiin kuuluu kunnille annettu entistä keskeisempi tehtävä kotouttamistyössä. Paikallistasolla voidaan paremmin vaikuttaa kotouttamistyön toimintaan, sillä tällöin voidaan tehokkaasti määritellä maahanmuuttajien tarpeita sekä suunnitella mahdollisia heille sopivia palveluja, jotka edistävät heidän työllistämistään. Kotouttamislain toimenpiteistä tulee erityisesti mainita kotouttamisohjelman (kunnissa) sekä kotoutumissuunnitelman (työvoimatoimisto ja kunta yhdessä) laatiminen. Kotoutumissuunnitelman toteutuksen tueksi myönnetään maahanmuuttajille erityinen kotoutumistuki, joka koostuu työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta.

3.3 Kotouttamisohjelma

Kotouttamisohjelma laaditaan kunnissa yhteistyössä työvoimaviranomaisten, muiden viranomaisten sekä kansaneläkelaitoksen kanssa. Ohjelman tulisi sisältää suunnitelma tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa. Ohjelman laatimisessa ja toteutuksessa tulisi myös kuulla monta eri tahoa, kuten maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä sekä muita paikallisia tahoja.

Ohjelmaan liittyy kunnan ja TE-keskuksen sopimus niistä perusteista, joilla kotouttamista edistäviä toimenpiteitä voidaan rinnastaa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen sekä kotouttamislaissa ja –asetuksessa mainittuja työmarkkinatoimenpiteitä.

Kotouttamisohjelman päämäärät ovat:

- perustietojen tarjoaminen suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta (perusoikeudet ja velvollisuudet sekä tiedot työelämästä);
- kielitaidon tarjoaminen maahanmuuttajille, jonka perusteella he voivat työllistyä tai jatkaa opintojaan;
- luku- ja kirjoitustaidon tai täydentävän opetuksen tarjoaminen vähän peruskoulutusta saaneille tai luku- ja kirjoitustaidottomille;
- tarjota mahdollisuus saada kosketus maan asukkaisiin ja yhteiskuntaelämään;

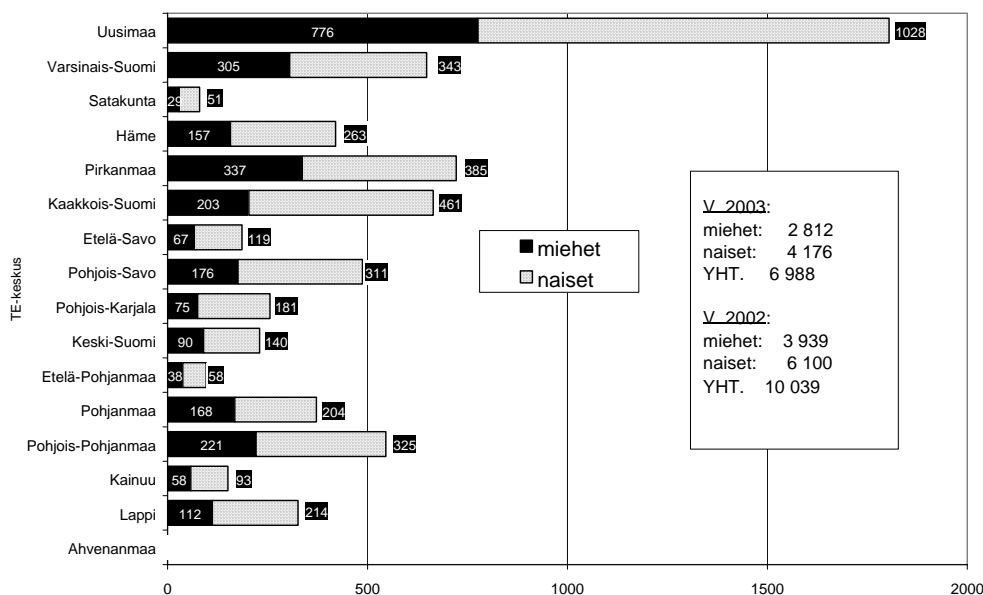
- tarjota maahanmuuttajille mahdollisuus osallistua tasavertaisina yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään sekä
- etnisen syrjimättömyyden ja tasa-arvon edistäminen.

3.4 Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelma myös uusi kotoutumista edistävä väline, joka luotiin kotouttamislaissa. Maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi, ja joka tietyin edellytyksin hakee toimentulotukea, sekä ulkomailta Suomeen palaavalla Suomen kansalaisella, joka tarvitsee tukea kotoutumisessaan, on oikeus yhteistyössä kunnan ja työvoimatoimiston kanssa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelma myös korvaa työvoimapalvelulaissa säädetyn työnhakusuunnitelman. Kotoutumissuunnitelmia oli vuonna 2003 tehty yhteensä 6988 työhallinnon piirissä (ks. kuvio 4).



Maahanmuuttajatyönhakijoille tehdyt kotoutumissuunnitelmat
v. 2003



Lähde:
Työministeriö

Kuvio 4. Kotoutumissuunnitelmat maahanmuuttajatyönhakijoille vuonna 2003.

Kotoutumissuunnitelman tavoitteena on hahmottaa maahanmuuttajan osaaminen ja erityistaidot, jotta työhön ja koulutukseen ohjaaminen helpottuisi. Kotoutumissuunnitelman kautta pyritään edistämään maahanmuuttajan mahdollisuuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Suunnitelman kautta kotoutumisprosessi jäsentyy ja maahanmuuttaja käsittää omat vastuunsa ja oikeutensa. Samalla suunnitelma edistää palvelujen sisällöllistä ja ajallista kohdentamista.

Suunnitelmaa tarkistetaan maahanmuuttajan kanssa sovituin väliajoin. Laadittuja kotoutumissuunnitelmia seurataan erillään työnhakusuunnitelmista. Niiden tulisi olla realistisia ja niistä tulisi selkeästi nähdä suunnitelman aikataulu, kotoutujan ja työvoimatoimiston/kunnan tehtävät sekä se, miten suunnitelman toteutumista seurataan.

Suunnitelma tulisi laatia viimeistään silloin, kun henkilön työttömyys tai toimeentulotuen saaminen on kestänyt viisi kuukautta. Oikeus suunnitelmaan päättyy, kun on kulunut kolme vuotta siitä, kun henkilö on merkitty kotikunnan väestötietojärjestelmään. Suunnitelmaa voidaan myös tietyissä erityistapauksissa pitää keskeytyneenä esimerkiksi, kun on kulunut kuukausi siitä, kun maahanmuuttaja on työllistynyt pysyväluontoisesti kokoaikatyöhön tai yritystoimintaan tai aloittanut ammatin tai tutkintoon johtavat päätoimiset opinnot.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan kunnan, työvoimatoimiston ja maahanmuuttajan kesken toimenpiteistä, jotka tukevat maahanmuuttajaa ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Palvelutarpeen arviointi perustuu työvoimavirkailijan ja maahanmuuttajan vuorovaikutukseen. Suunnitelman mukaisesti viranomaiset sitoutuvat järjestämään toimenpiteet, kun taas maahanmuuttajat sitoutuvat niiden toteuttamiseen. Velvollisuuksiin kuuluu mm. työmarkkinatukea saavan henkilön aktiivinen hakeutuminen ammatilliseen koulutukseen.

Kotouttamislaissa myös määritellään ne toimenpiteet, joita voidaan sisällyttää suunnitelmaan. Toimenpiteisiin kuuluvat mm. suomen tai ruotsin kielen opiskelu;

työvoimapoliittinen aikuiskoulutus; työvoimapoliittiseen koulutukseen rinnastettava koulutus, maahanmuuttajan omaehtoinen koulutus; ammatinvalinnanohjaus ja kuntoutus, työharjoittelu, valmistava opetus ja lasten ja nuorten kotoutumisen tukeminen. Työministeriön ohjeiden mukaisesti maahanmuuttajille tulisi kotoutumisjakson päätyttyä tarjota mahdollisuus osallistua yleisten kielitutkintojen (YKI) suomenkielen keskiasteen tutkintoon (taitotasot 3-4)⁹. Tulokset tulisi ilmoittaa työvoimatoimistolle tulevaa työllistymistä silmällä pitäen.

Kotoutumissuunnitelman sisällölle on myös asetettu joitain tavoitteita. Nämä ovat: kotoutujan lähtötilanteen selvittäminen (terveys, työkyky ja perhetilanne); kielitaidon, osaamisen, harrastusten ja työnhakutaitojen kartoittaminen; kotoutujan omien suunnitelmien selvittäminen; sopimus jatkotoimenpiteistä ja sovitun kirjaaminen yksiselitteisesti sekä suunnitelmassa sovitun seuraamisesta sopiminen.

Työministeriön ohjeiden mukaisesti maahanmuuttajien osallistumista kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin tulisi seurata Kotoutujan kirjan avulla (TM/2000)¹⁰. Seuranta halutaan myös edistää sisällyttämällä kotoutumissuunnitelmat URA-järjestelmään. Kotoutumissuunnitelmien laadintaa seurataan URA-järjestelmän avulla suorittamalla kuukausittainen tilastoseuranta, joka tulostetaan TE-keskuksittain ja työvoimatoimistoittain.

Muiden kuin työikäisten kotoutumissuunnitelmien laadinnasta vastaa kunta. Silloin on kyse mm. maahanmuuttajalasten ja nuorten opetuksesta, maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalveluista, vanhusten huollosta, kulttuuritoimen palveluista jne.

⁹ Työministeriön ohje maahanmuuttajien kotoutumisesta, kotoutumissuunnitelmasta ja kotoutumistuesta annetun ohjeen O/4/1999 TM kumoamisesta (01.04.2003 – O/15/2003 TM).

¹⁰ Työministeriön ohje maahanmuuttajien kotoutumisesta, kotoutumissuunnitelmasta ja kotoutumistuesta annetun ohjeen O/4/1999 TM kumoamisesta (01.04.2003 – O/15/2003 TM).

3.5 Tulkkauspalvelut kotoutumisen tukena

Tulkkauspalveluiden tarjoaminen maahanmuuttajille on välttämätöntä, jotta kotouttamislain tavoitteet voisivat toteutua. Tulkkaus- ja käännöspalvelut antavat maahanmuuttajille mahdollisuuden tasavertaiseen asioimiseen ja varmistavat sekä asiakkaan että työntekijän oikeusturvan toteutumisen. Viranomaisten velvollisuudet ovat kirjattu hallintomenettelylain 22 §:ssä sekä hallintolainkäyttölain 72§:ssä.

Tulkkaus- ja käännöspalvelut rahoitetaan työvoimatoimistojen toimintamenoista. Palveluja voidaan hankkia mm. yleisen ohjauksen ja neuvonnan antamiseen ja työvoimatoimiston tiedotteiden kääntämiseen; työvoimapolitiikan tarpeiden arvioimiseen; kotoutumissuunnitelman ja muiden työnhakusuunnitelmien laatimiseen; ohjattaessa asiakasta työvoimapolitiikkaan toimenpiteisiin ja muihin kotoutumissuunnitelman toimenpiteisiin; ammattivalinta- ja vajaakuntoispolitiikassa; alku- ja työnhakuryhmien järjestämisessä ja osaamiskartoitusten laatimisessa sekä työttömyysturvan ja työllistymiseen liittyvien avustusten ja tukien hakemisessa¹¹.

Myös pakolaisten vastaanotto toiminnassa korvataan kunnille kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja kotoutumista edistävien lähiympäristön ja yhteiskunnan tarjoamien palveluiden käyttöön ohjaamiseen tarvittavia tulkkipalveluja.

3.6 Kotoutumiskoulutus

Opetushallitus käyttää termiä kotouttamiskoulutus viittaamaan aikuisille maahanmuuttajille tarkoitettuun työllistymistä ja muuta kotoutumista edistävään koulutukseen. Työvoimapolitiikassa koulutuksena maahanmuuttajille järjestettävästä ei-ammattillisesta koulutuksesta käytetään termiä maahanmuuttajakoulutus. Työministeriöllä

¹¹ Lisää tietoa käännös- ja tulkkauspalveluista koskevista säännöistä löytyy TM:n ohjeesta ”Ohje maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kielipalvelujen järjestämisestä ja kustannusten korvaamisesta (O/1/2000 TM)”.

on päävastuu kotoutumissuunnitelman piirissä olevien työttömien työnhakijoiden maahanmuuttajakoulutuksesta. Kuntien ja työhallinnon on yhdessä sovittava siitä, miten järjestetään Opetushallituksen suosituksen mukaista kotoutumiskoulutusta omaehtoisena koulutuksena kotiäideille, vanhuksille ja muille työvoimaan kuulumattomille aikuisille maahanmuuttajille sekä työelämässä toimiville. Kotoutumissuunnitelmassa koulutus voidaan tietyin edellytyksin rinnastaa työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen.

Opetushallituksen suositus aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta

Opetushallituksella on tärkeä rooli koulutuksen suunnittelussa, tavoitteiden asettelussa, opintojen rakenteiden kehittämisessä ja valtakunnallisen yhdenvertaisuuden takaajana. Opetushallitus onkin laatinut suosituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta¹². Työvoimahallinto pyrkii aina noudattamaan hankkimassaan maahanmuuttajakoulutuksessa opetushallituksen suositusta aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta. Asiakirjan tavoitteena on tukea koulutuksen järjestäjiä mm. auttamalla heitä rakentamaan vaihtoehtoisia ja joustavia koulutuspolkuja kunkin maahanmuuttajan yksilöllisten lähtökohtien, koulutustarpeiden ja tavoitteiden pohjalta. Suositusta voidaan myös käyttää arvioinnin kriteerinä, koulutuksen jatkuvan kehittämisen välineenä sekä koulutuksen hankinnan tukena. Asiakirjaa voidaan soveltaa työvoimapolitiittiseen koulutukseen, kotoutumissuunnitelmaan sisältyviin opintoihin ja maahanmuuttajien omaehtoisiin opintoihin.

Opetushallituksen tehtävänä on mm. laatia eri tutkintojen perusteet, joista tulee ilmetä tutkinnossa vaadittava ammattitaito; osa-alueet joista tutkinto muodostuu; tavat joilla ammattitaito voidaan osoittaa; tutkintosuoritusten arvioinnin perusteet ja suorituksista annettavien todistusten mallit sekä tutkintoon valmistavassa koulutuksessa noudatettavien henkilökohtaisten opiskeluohjelmien laatimisen perusteet.

¹² Opetushallitus: Suositus aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta (moniste 9/2001).

Koulutuksen järjestäjä tai oppilaitos laatii kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseksi yleisen suunnitelman ja myöhemmin opiskelijoille henkilökohtaiset opiskeluohjelmat. Näiden tulee perustua Opetushallituksen suosituksiin, jotta opiskelijoiden yksilölliset valinnat ja tehokas ohjaus toteutuvat tarkoituksenmukaisella tavalla.

Yleisten koulutussuunnitelmien tulisi sisältää mm. keskeiset arvot ja toiminta-ajatus, tehtävät ja tavoitteet, alkukartoituksen järjestämissuunnitelma, opetuksen järjestäminen ja jaksotus, opetuksen tukipalvelut, henkilökohtaisen opiskeluohjelman laatimisen periaatteet, liittymäkohdat muuhun koulutukseen, opiskelijan arvioinnin toteutumissuunnitelma, henkilöstön ammattitaidon kehittämissuunnitelma sekä itsearvioinnin toteuttamissuunnitelma ja arvio koulutuksesta.

Henkilökohtaisen opiskeluohjelman tulisi perustua alkukartoituksessa saatuihin tuloksiin, mm. koskien maahanmuuttajan valmiuksien tasoa ja henkilökohtaisia tavoitteita. Suunnitelmaan tulisi sisällyttää opiskeluun vaikuttavat taustatekijät (arvio kielitaidoista ja koulutusvalmiuksista, aikaisemmat koulutussuoritukset ja niiden vastaavuus/vertailtavuus sekä työkokemus ja tiedot ammatillisesta osaamisesta), kouluttautumis-, työllistämisen- ja muut suunnitelmat, suunnitelman toteuttamiseen vaatimat oppimistavoitteet ja keskeiset sisällöt sekä henkilökohtaisen ohjauksen ja tuen järjestäminen.

Maahanmuuttajakoulusta järjestetään keskimäärin 40 opintoviikon (ov) laajuisena. Koulutukseen kuuluu suomen tai ruotsin kielen perus- ja jatko-opintoja, arjen taidot ja elämänhallinta-osio, yhteiskuntatietoutta, kulttuurituntemusta, opiskelu- ja työelämävalmiudet -osio sekä valinnaisia opintoja (ks. kuvaukset tarkemmin liitteestä 2).

Ennen koulutuksen aloittamista suoritetaan alkukartoitus. Koulutuksen pääpaino on suomen ja ruotsin opinnoissa. Myös opiskelu- ja työelämävalmiuksien kehittämistä painotetaan (ks. koulutukseen kuuluvat opintokokonaisuudet ja niiden laajuudet tarkemmin liitteestä 2).

Suomen tai ruotsin kielen perus- ja jatko-opinnot on ryhmitelty neljään osioon: perusopinnot 1, perusopinnot 2, perusopinnot 3 sekä jatko-opinnot. Jokaisella

opintotasolla tavoitteena on saavuttaa tietyt yleisten kielitutkintojen (YKI) taitotasoa vastaavat tiedot¹³. Opetushallitus on laatinut yleisten kielitutkintojen taitotasokuvaukset (ylin taso, keskitaso ja perustaso, ks. tarkemmin liite 2), jotka on sisällytetty maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen suosituksiin.

Opetushallituksen määräys ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelmasta

Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus on tarkoitettu sellaisia maahanmuuttajia varten, jotka osaavat lukea ja kirjoittaa, ja joilla on vähintään auttava suomen tai ruotsin kielen taito. Koulutuksen tehtävänä on tarjota kielellisiä ja muita tiedollisia lähtövalmiuksia maahanmuuttajille, jotta he selviytyisivät suomalaisessa opiskelu- ja työkuulttuurissa suoriutuakseen tutkintoon johtavasta ammatillisesta peruskoulutuksesta. Koulutuksen tavoitteena on antaa valmiudet ammatillisiin opintoihin siirtymistä varten. Koulutuksen jälkeen opiskelijan tulisi pystyä seuraamaan opetusta ja suoriutumaan tutkintoon johtavasta peruskoulutuksesta. Koulutuksen tulisi myös tukea opiskelijan kokonaispersoonallisuuden kasvua ja lisätä hänen opiskelu- ja työkuulttuurin tuntemustansa¹⁴.

Opetushallituksen laatimat maahanmuuttajien *ammattilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen* opetussuunnitelman perusteet on tarkoitettu peruskoulutukseen aikoville nuorille, mutta niitä voidaan käyttää myös aikuisten ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavassa koulutuksessa.

Perusteissa todetaan koulutuksen laajuudeksi vähintään 20 opintoviikkoa (ov) ja enintään 40 opintoviikkoa. Opintokokonaisuuksia hyödyntäen opiskelijat voivat parantaa tutkintoon tähtäävässä koulutuksessa tarvittavia tietoja, taitoja ja valmiuksia. Koulutus

¹³ Yleiset kielitutkinnot ovat aikuisille suunnattuja toiminnallista kielitaitoa mittaavia tutkintoja, joita käytetään yleisesti työelämän tarpeisiin. Kielitaitoarviot annetaan taitotasosteikolla, joka on yhteismitallinen Euroopan Neuvoston yleiseurooppalaisen viitekehysten taitotasosteikon kanssa. Kielitutkinnon voi suorittaa kolmella eri tasolla: ylimmällä, keskitasolla (taso 3) ja perustasolla. Maahanmuuttajakoulutuksen lopussa maahanmuuttajan tulisi läpäistä keskitason koe.

¹⁴ Opetushallitus – Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteet 1999.

koostuu viidestä kokonaisuudesta, jotka ovat: kielelliset valmiudet, matemaattis-luonnontieteelliset valmiudet, yhteiskunnalliset valmiudet, elämänhallinnan valmiudet sekä opiskelun ja ammatinvalinnan valmiudet. Kokonaisuuksien laajuudet voivat vaihdella yhteensä 20 – 40 ov:n välillä (ks. laajuudet ja sisällöt tarkemmin liitteestä 3).

Opetushallituksen suorittamassa tilannekatsauksessa koskien maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta lukuvuonna 2003–2004 on koottu tietoja koskien koulutuksen toteutusta¹⁵. Opetushallitus suoritti kyselyn 41 koulutuksen järjestäjälle, joilla on lupa valmistavan koulutuksen antamiseen. Kyselyssä tarkasteltiin etenkin sitä, miten suomen/ruotsin kielen valmiudet ovat kehittyneet koulutuksen aikana, ja paranevatko jatkokoulutusjatko-opintomahdollisuudet.

Kyseinen koulutusmuoto alkoi vuonna 1999 ja ensimmäisenä lukuvuonna 1999 -2000 koulutuksessa oli yli 500 opiskelijaa, lukuvuonna 2001 - 2002 lähes 800 opiskelijaa ja lukuvuonna 2003 - 2004 lähes 900 opiskelijaa.

Suurin osuus koulutuksista lukuvuonna 2003 - 2004 oli 40 opintoviikon laajuisia ja kestoltaan noin vuoden mittaisia. Vaikkakin ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman mukaan koulutus valmistaa yleisesti kaikkeen ammatilliseen peruskoulutukseen, voi koulutus suuntautua alakohtaisesti, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveysala, sähkö-, rakennus-, metalli-, puu- ja LVI-ala, painoviestintä, kemianteollisuus ja sähkötekniikka, kauneudenhoitoala, IT, kauppa ja hallinto, hotelli-, ravintola- ja catering-ala jne.

Työministeriön ohjeistus maahanmuuttajakoulutuksen tavoitteista

Työministeriö on omassa ohjeistuksessaan asettanut maahanmuuttajakoulutukselle varsin vaativat tavoitteet:

¹⁵ Opetushallitus - Tilannekatsaus maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavasta koulutuksesta lukuvuodesta 2003–2004 (Elokuu 2004 Ulla Aunola & Laura Ruuskanen).

”Maahanmuuttajakoulutuksen tehtävänä on antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä. Koulutuksen tavoitteena on edistää ja tukea aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan antamalla heille sellaiset tiedolliset ja taidolliset valmiudet, että he pystyvät tekemään omaa elämäänsä ja mahdollisen perheensä elämää koskevia suunnitelmia ja valintoja.”¹⁶

Työministeriö on määritellyt maahanmuuttajakoulutukselle laatukselle kriteerit¹⁷. Näiden mukaan koulutuksesta tulisi tiedottaa kohderyhmälle mahdollisimman laajasti. Osaamiskartoituksen tulosten tulisi olla osa koulutuksen valintakriteerejä. Koulutukseen tulisi kuitenkin samalla sisällyttää YKI-testi sekä ammattikartoitus, jälkimmäiseen kuuluisi tarvittaessa tutkinnon rinnastaminen ja vertailu. Kriteereiden mukaan koulutuspalautteet ja YKI-testien tulokset tulisi saattaa työvoimatoimistojen käyttöön. Koulutuksen suorittaneen maahanmuuttajan tulisi voida osallistua työelämään tai ammatilliseen jatkokoulutukseen. Maahanmuuttajakoulutuksen kehittämisen tukena on myös äskettäin valmistunut opetusministeriön selvitys¹⁸.

Koulutuksen toteutusvaiheessa on paneuduttava henkilökohtaisen opetussuunnitelman valmisteluun, työssä oppimisen merkitykseen, koulutusajan aikana tapahtuvaan yhteydenottoon työvoimatoimistoon, kielitaidon parantamiseen, ulkomailla hankitun koulutuksen vertailtavuuden selvittämiseen, henkilön ammattitaidon arviointiin sekä koulutuksessa kertyneen tiedon siirtämiseen kotoutumissuunnitelmaan.

¹⁶ Työministeriön ohje - Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (06.03.2003 – O/17/2003 TM).

¹⁷ Työministeriön maahanmuuttajakoulutuksen palvelutuotekuvaus (TM. 23.10.2003).

¹⁸ Opetusministeriön maahanmuuttopolitiittiset linjaukset – Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:7.

Työvoimapoliittinen maahanmuuttajakoulutus

Työvoimapoliittisena maahanmuuttajakoulutuksena toteutetaan sisältöjen, tavoitteiden ja rakenteiden osalta erilaisia ei-ammattillisia koulutuksia. Koulutus sisältää kielenopetukseen painottuvia osia tai yhteiskuntaan ohjaavia osia. Lisäksi työvoimapoliittisena koulutuksena järjestetään ammatillisiin opintoihin valmentavia opintoja. Ohjaavilla kursseilla opiskelu painottuu suomen tai ruotsin kielen opiskeluun, yhteiskuntatietouteen. Perusjaksojen jälkeen opiskeluun sisällytetään jo työssäoppimisjakso tai koulutuskokeilu. Opiskelu painottuu yhteiskuntatietouden sisältöihin ja opiskelu- ja työelämävalmiuksia kehittäviin sisältöihin. Maahanmuuttajakoulutuksena järjestetään lisäksi koulutuksellisten ja ammatillisten valmiuksien vahvistumiseen tähtäävää koulutusta. Koulutuksissa korostuu työharjoittelun ja erilaisten ammatillisten perusvalmiuksien opiskelun merkitys.

Työvoimapoliittiseen koulutukseen rinnastettava koulutus

Kotouttamislain ja asetuksen perusteella voidaan erilaisia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä rinnastaa työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin; työharjoitteluun/työelämävalmennukseen tai työvoimapoliittiseen koulutukseen¹⁹. Rinnasteisuuden yleisenä kriteerinä on se, että toimenpiteen on parannettava maahanmuuttajien työmarkkinoille tai kiinteämuotoiseen koulutukseen pääsyn edellytyksiä, mutta se ei saa olla tutkintoon johtavaa koulutusta. Edellytyksenä rinnastettavalle toimenpiteelle on, että työmäärän on vastattava vähintään 25 tuntia viikossa tai 3 opintoviikkoa kuukaudessa.

Rinnastettavaan koulutukseen osallistuneiden määrä on kasvanut jatkuvasti (ks. kuvio 5). Vuonna 2002 työvoimapoliittiseen koulutukseen rinnastettavien toimenpiteiden piirissä oli yli 1526 kotoutujaa, vuonna 2003 1 822 kotoutujaa ja 31.10.2004 vastaava luku oli 2149²⁰. Pääosa koulutuksesta on ollut joko ammatillisiin opintoihin valmentavaa koulutusta tai suomen kielen opiskelua vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Lisäksi on vahvistettu puuttuvia peruskoulutusvalmiuksia rinnasteisina toimenpiteinä.

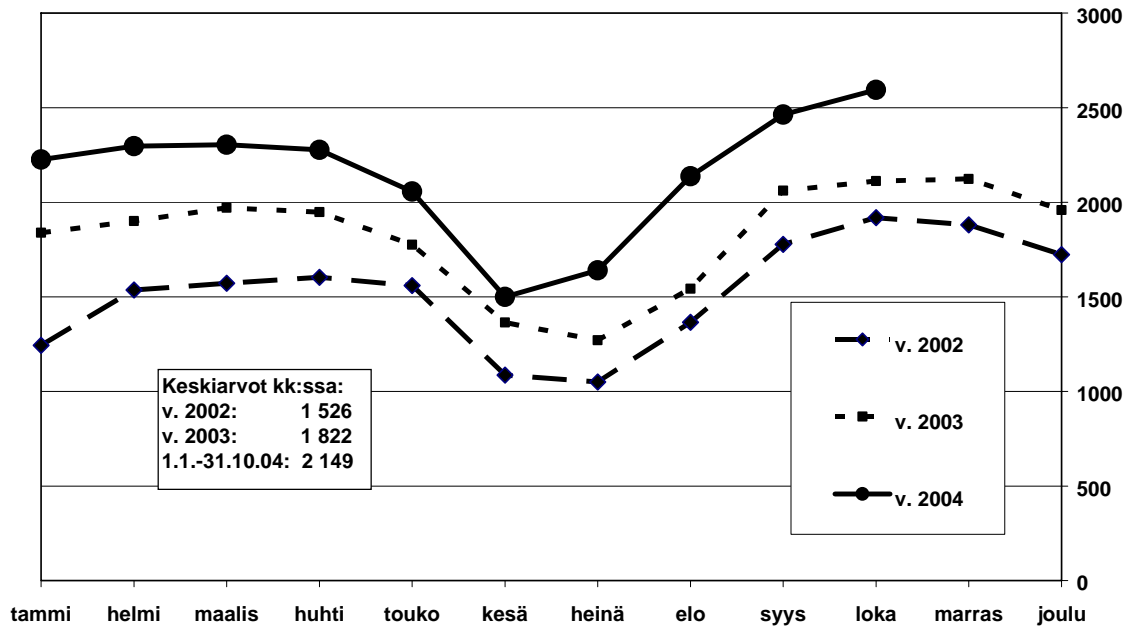
¹⁹ Kotouttamislain toimeenpanoa koskeva selontekoraaportti. Työministeriö. <http://www.mol.fi/migration/lakiesit.html>

²⁰ Luvut perustuvat kuukausien keskiarvoihin kyseisinä vuosina.

Rinnastettavina toimenpiteinä on lisäksi toteutettu erilaisia maahanmuuttajille kohdistettuja projekteja, esim. Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamia projekteja.



Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin rinnastettavissa toimenpiteissä olevat kotoutujat kuukauden lopussa



Kuvio 5. Työvoimapolitiiseen koulutukseen rinnastettavien toimenpiteiden piirissä olevat kotoutujat vuosina 2002 - 2004.

4 Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen toimeenpano

4.1 Maahanmuuttajakoulutuksen hankinta

Maahanmuuttajakoulutuksen hankinnassa sovelletaan mm. julkisia työvoimapalveluja koskevaa lakia ja asetusta; työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen opiskelijavalintoja ja yleisiä hankintaehtoja koskevia lakeja ja asetuksia, kynnysarvon ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annettua asetusta sekä työministeriön ohjeistusta²¹.

Työvoimakoulutushankintoja voidaan tehdä eri tavoin ja tavoittein. Yleisesti koulutukset voidaan ryhmitellä seuraavasti: ammatillisen ja valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta, korkeakoulu- ja lukio-opintojen hankinta, yksittäisen opiskelijapaikan hankkiminen sekä yhteishankinta²².

Ammatillisessa työvoimakoulutuksessa koulutusta voidaan hankkia yksittäisinä kursseina tietyille opiskelijaryhmälle, useista yhden tai useamman alan koulutuksista koostuvina volyyymi- tai kapasiteettihankintoina, non-stop koulutuksena, yksittäisinä opiskelupaikkoina tai yleishankintoina.

Peruskoulu- ja lukio-opintoja hankitaan vain poikkeustilanteissa, kun puuttuva suoritus tai huono opintomenestys on ilmeisesti esteenä ammatillisen koulutuksen suorittamiselle. *Korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta* hankitaan vain opiskelijaryhmille, ei yksittäisinä opiskelijapaikkoina. Ammattikorkeakoulututkintoon tähtäävien opintojen

²¹ Tämän arvioinnin päämääriin viitaten olemme tässä raportissa ainoastaan käyttäneet seuraavia aineistolähteitä: Työministeriön asetus - työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista ja opiskelijoiden valintamenettelystä (30.12.2002 – 1334); Työministeriön ohje - Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (06.03.2003 – O/17/2003 TM); Työministeriön ohje - tarjouspyyntömenettelystä ja tarjousten arvioinnista työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinnassa (O/16/2003TM sekä O/10/2004TM) sekä Työministeriö ohje - Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintasopimuksen sisältö ja laatiminen (06.03.2003 – O/18/2003 TM).

²² Työministeriön ohje tarjouspyyntömenettelystä ja tarjousten arvioinnista työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinnassa (06.03.2003 – O/16/2003 TM).

hankinta edellyttää aiemmin suoritettua opistotason tutkintoa. Alempaan korkeakoulututkintoon tähtävien opintojen hankinta puolestaan edellyttää noin yhden vuoden päätoimisia opintoja ja ylempään korkeakoulututkintoon tähtävään koulutuksen hankinta noin kahden vuoden opintoja. Työvoimaviranomaisten tulee ennen koulutuksen hankintapäätöstä pyytää asiasta lausunto opetusministeriöltä.

Yksittäisen opiskelijapaikan hankinta edellyttää työvoimapoliittista tarkoituksenmukaisuutta. Koulutustarve ja koulutuksen vaikutus työllistymiseen on oltava todettu. Hankintaan vaikuttavat myös hinta, opintososiaaliset etuudet sekä koulutukseen hakeutuvan henkilön tilanne. Yksittäinen opiskelijapaikka voidaan hankkia samoilta koulutuspalveluiden tuottajilta kuin työvoimapoliittinen aikuiskoulutus yleensäkin.

Lupatyypisiä koulutuksia vaaditaan mm. kuljetusalalla, metalli- ja rakennusalalla sekä elintarvikealalla. Näitä koulutuksia voi hankkia, jos henkilöllä jo on kyseistä ammattikoulutusta tai jos se on perusteltua liittää koulutukseen.

Koulutuksia tulee hankkia pääasiallisesti tarjouspyyntömenettelyn kautta. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö antaa asiasta tarkentavia tietoja. Kun hankittava koulutus ovat arvoltaan alle 2000 euroa, ei koulutuksien hankintaa tarvitse kilpailuttaa.

Tarjousten tulee olla keskenään vertailukelpoisia, ja tarjoajalle on annettava kohtuullinen aika tarjouksen tekemiseen. Tarjouspyynnössä tulee ilmetä selkeästi koulutuksen hinnan ja laadun välinen suhde sekä selvitys työnantajan osallistumisesta hankintaan, kun kyseessä on yhteishankinta. Tarjouksessa tulee selkeästi ilmetä, miltä osin siihen sisällytetty tieto on salaista.

Tarjouspyyntömenettelyn on oltava avointa ja syrjimätöntä ja siitä tulee ilmoittaa riittävän kattavasti. Kohdennetussa tarjouspyyntömenettelyssä tarjouspyyntö tulee lähettää vähintään viidelle kouluttajalle, jotka sijoittuvat maantieteellisesti tarkoituksenmukaisen laajalle alueelle. Koulutuspaikkaa arvioitaessa pitää ottaa huomioon myös opiskelijoiden saatavuus. Suuret koulutuskokonaisuudet pitää tarjouspyynnössä esittää sellaisissa osissa, että myös pienemmät koulutuspalvelujen tuottajat pystyvät osallistumaan

tarjouskilpailuun. Tällöin ammatillinen koulutus ja valmentava koulutus tulee erottaa selkeästi toisistaan. Tarjoajalle tulee antaa myös mahdollisuus osatarjouksen tekoon. Jos kouluttajalla ei itsellään ole tutkinnon järjestämisoikeutta, hän voi sisällyttää tämän alihankintana.

Tarjoukset pitää myös käsitellä yhdenmukaisella tavalla. Ne tulee avata yhtä aikaa, ja tilaisuudesta on laadittava avauspöytäkirja. Avauksen yhteydessä tarkistetaan, että tarjoukset ovat vahingoittumattomia; että ne ovat tarjouspyynnön mukaisia, ja että tarjoajalla on riittävä kelpoisuus koulutuksen järjestämiseen. Kelpoisuuden arvioimiseen käytetään eri tietolähteitä, joita on erikseen pyydetty liitteinä tarjouspyynnössä. Myös hankintasopimuksen allekirjoittajalla on oltava nimenkirjoitusoikeus. Puutteelliset tarjoukset voidaan täydentää niin, että kaikkia tarjoajia kohdellaan tasapuolisesti. Tarjousten vertailusta laaditaan vertailupöytäkirja, ja hankintapäätös perustellaan kirjallisesti kaikille tarjousten lähettäjäille. Tarjousasiakirjat ovat julkisia vasta hankintapäätöksen jälkeen.

Lopullinen hankintapäätös tehdään kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioinnin perusteella. Yleensä tämä arviointi tehdään seuraavien kriteerien perusteella: koulutuksen toteuttamissuunnitelma; toimitusvarmuus; opettajaresurssit; asiakastyytyväisyys; koulutuksen vaikuttavuus sekä koulutuksen hinta. Arviointikriteerit on esitettävä tarjouspyynnössä ja niille on ilmoitettava painoarvot tai tärkeysjärjestys. Arvioinnissa tarjouksille annetaan pisteet kunkin kriteerin osalta. Pisteytysasteikkona käytetään 1 – 5 pisteytystä jossa 1 = heikko ja 5 = erittäin hyvä. Jos eri arviointikriteerit ovat painoarvoltaan samansuuruisia, ja yksi tai useampi tarjous saa saman pistemäärän, valitaan kouluttajaksi hinnaltaan edullisimman tarjouksen tehnyt. Arviointiperusteista, arviointikriteerien käytöstä sekä pisteytyksestä on säädetty yksityiskohtaisemmin työministeriön tarjouspyyntömenettelyä koskevassa ohjeessa.

Hankintasopimuksen allekirjoittavat sekä työhallinnon hankintayksikkö ostajana että koulutuspalvelun tuottaja myyjänä. Myyjän vastuulla on koulutuksen toteuttaminen; seuranta; työssäoppimispaikan järjestäminen; tietojen ilmoittaminen koulutuksen

aloittaneista, keskeyttäneistä, erotetuista ja koulutuksen suorittaneista opiskelijoista; tapaturmavakuutuksen järjestäminen sekä todistusten myöntäminen. Koulutuksen keskeyttämispäätös pitää perustua neuvottelutulokseen, siitä pitää heti ilmoittaa työvoimaviranomaisille ja opiskelijoille on annettava siitä valitusosoitus. Ostajalla on puolestaan oikeus seurata opetusta, tehdä kyselyitä koskien sen laatua sekä saada tietoa ja materiaalia koskien opetuksen toteuttamista ja osallistumista. Ostaja voi myös vaatia myyjältä tarvittavaa vakuutta. Asetuksessa myös rajataan hankintaa koskevien tietojen antamista kolmannelle osapuolelle (ks. tarkemmin hankintasopimuksen laadinnasta ja sen sisällöstä työministeriön ohjeesta²³).

Maahanmuuttajakoulutuksen ja YKI-testien hankinta ja ammatilliseen koulutukseen ohjaaminen sisältyvät vuoden 2004 ja 2005 painopisteisiin. Hankinta toteutetaan normaalia kilpailumenettelyä noudattaen. Kun koulutukseen sisältyy suomen kielen opetusta, tarjoukseen tulisi myös sisällyttää kielitutkinnon suorittamismahdollisuus. Tarvittaessa tarjouksen laatijan on hankittava tällainen tutkinto alihankintana. Kouluttajan vastuulla on arvioida, onko opiskelijalla realistiset edellytykset suoriutua tarvittavalla taitotasolla, ja kannattaako hänet ylipäättään ohjata koulutukseen. Ennen osallistumista tutkintotilaisuuteen työvoimavirkailija voi myös järjestää opiskelijalle lyhyen tutkintoon tähtäävän valmentavan koulutusjakson.

Vuonna 2003 valmentavaan työvoimakoulutuksen hankintaan oli käytettävissä yhteensä 43 213 000 euroa, josta sidottiin 98,3 % (42 473 000 euroa). Maahanmuuttajakoulutuksen osuus oli (ammattiryhmä X72.20) 18,7 milj. euroa eli 43,5 % valmentavaan koulutukseen sidotuista määrärahoista. Maahanmuuttajakoulutuksen hankintaan käytettiin vuonna 2003 lähes 60 % enemmän määrärahoja kuin edellisenä vuonna. Uudenmaan TE-keskuksen osuus maahanmuuttajakoulutukseen sidotuista rahoista oli 58,2 %²⁴. Maahanmuuttajien koulutusta rahoitetaan myös opetushallinnon resurssein.

²³ Työministeriön ohje aikuiskoulutuksen hankintasopimuksen sisällöstä ja laatimisesta (06.03.2003 – O/18/2003 TM).

²⁴ Maahanmuuttajakoulutuksen tilannekatsaus. Toimeenpano-osasto MT-tiimi, TKO-tiimi – 6.3.2003.

Hankinnan arviointia

Koulutuksen hankinnan osalta on ilmennyt tiettyä alueellista epätasa-arvoa erityisesti pienillä paikkakunnilla, joissa koulutuksen järjestämistä hankaloittaa se, että koulutukseen osallistujia on vähän ja ryhmiä ei saada helposti kasattua. Osallistujat saattavatkin joutua odottamaan koulutukseen pääsyä pitkään, koska ryhmien kokovaatimukset eivät täyty. Tällä on negatiivisia vaikutuksia myös maahanmuuttajien kielitaidon kehittymiseen, sillä suomenkielen alkeiskurssille pääsyä voi joutua pienemmällä paikkakunnilla odottamaan jopa yli vuoden. Näillä paikkakunnilla on vaikeuksia myös järjestää koulutustarjontaa taloudellisesti ja tehokkaasti.

Kuntien välillä on tehty yhteistyötä koulutuksen järjestämiseksi, mutta pitkät matkat koulutukseen hankaloittavat osallistumista, ja osallistujat toivovat pääsevänsä koulutukseen mahdollisimman lähelle kotia.

Näyttää siltä, että alueellisen epätasa-arvon tasoittumista voisi helpottaa se, että ryhmäkokojen suuruudessa olisi harkinnan varaa, eikä ryhmien kasaamista tarvitsisi odottaa kohtuuttoman pitkiä aikoja. Tällä vaikutettaisiin myös maahanmuuttajien edellytyksiin edetä kotoutumisprosessissa ja tavoittaa nopeammin riittävä kielitaito yhteiskunnassa selviytymiseksi.

Kuviossa 6 on havainnollistettu sähköisen kyselyn tuloksia ja kuviosta voidaan havaita, että alueellisen tasa-arvon lisäksi vastaajat ovat suhtautuneet kriittisimmin erityisryhmien tarpeiden, kuten luku- ja kirjoitustaidottomien²⁵ tarpeiden huomioonottamiseen hankinnassa sekä nykyisen resursointikäytännön antamiin mahdollisuuksiin ennakoita koulutuksen sisältöjä ja pituuksia.

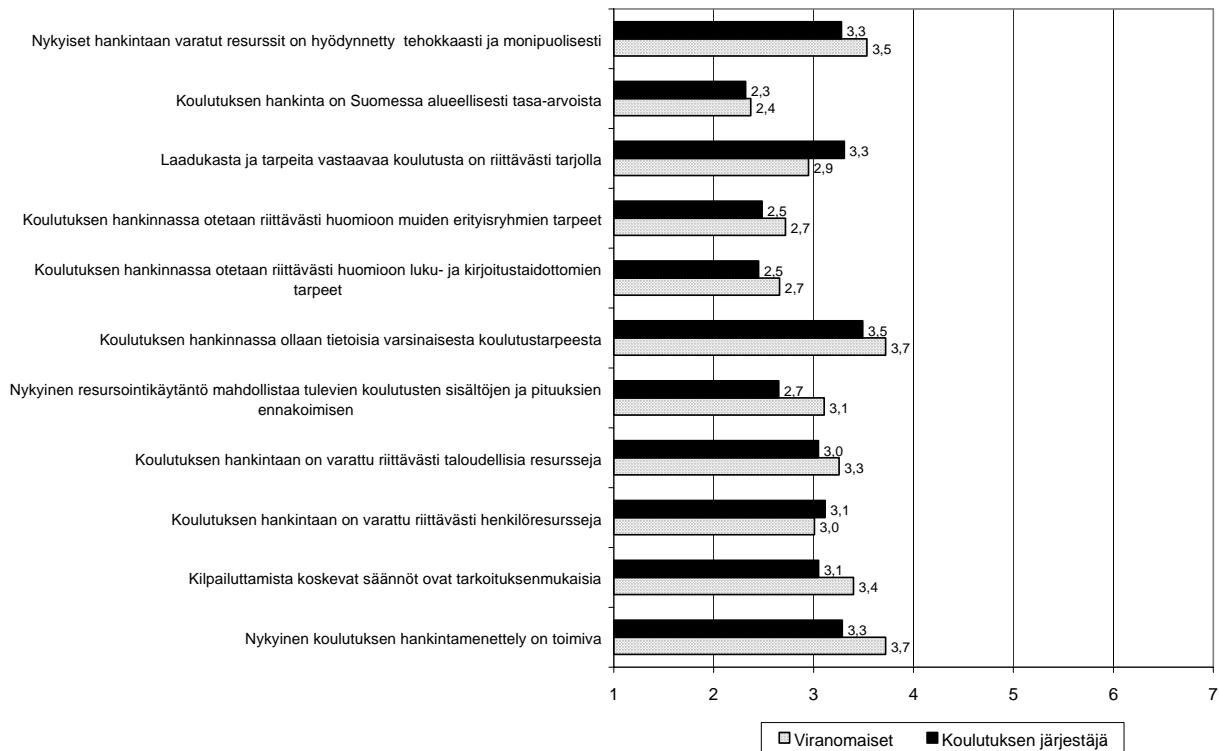
Selkeäksi kehittämisalueeksi hankinnan osalta voidaan nostaa myös koulutusten kilpailuttamisesta aiheutuvat byrokratiakustannukset, jotka vaikeuttavat pitkäaikaisten kumppanuuksien syntymistä ja heikentävät koulutuksen jatkuvuutta. Kilpailutus vaikuttaa myös lyhytjännitteisyyden lisääntymiseen koulutusorganisaatioissa, ja koska koulutuksen

²⁵ Luku- ja kirjoitustaidottomuudella viitataan puutteellisesta koulutustaustasta johtuvaan luku- ja kirjoitustaidottomuuteen.

jatkuvuudesta ei ole varmuutta, vie se huomiota koulutuksen sisällön ja laadun kehittämislle. Kouluttajia on vaikea motivoida lyhytjännitteiseen työhön, jonka jatkosta saa usein tietää hyvin lyhyen ajan sisällä. Koulutusten kilpailutusta tulisi jatkossa tehdä suurempina kokonaisuuksina (kapasiteettihankintoina), mikä voisi osaltaan edistää toiminnan suunnitelmallisuutta. Suurempien volyymihankintojen kautta voitaisiin vapauttaa myös TE- keskuksen resursseja.

Tarjouspyyntölomakkeita tulisi edelleen kehittää siten, että ne soveltuisivat kaikkiin koulutuskokonaisuuksiin. Tarjouspyyntöihin tulisi sisällyttää myös enemmän realistisuutta. Tarjouspyynnöt tulisi laatia siten, että niiden tietosisällöissä olisi paremmin huomioitu koulutettavien siirtyminen myös muualle kuin suoraan työelämään (vrt. työelämän ulkopuolella olevat ryhmät, kuten kotiäidit ja ikääntyneet).

Yleisesti ottaen niin viranomaiset kuin koulutuksen järjestäjätkin suhtautuivat varsin kriittisesti kotoutumiskoulutuksen hankintamenettelyyn. Erityisen paljon kritiikkiä herätti koulutuksen hankinnan alueellinen tasa-arvo ja erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen (esim. luku- ja kirjoitustaidottomat), hankintaresurssien riittävyys sekä kilpailuttamista koskevat säännökset. Viranomaiset suhtautuvat kuitenkin koulutuksen hankintaan hieman positiivisemmin kuin koulutuksen järjestäjät. Koulutuksen järjestäjät kritisoivat kilpailutuksen johtavan lyhytjännitteiseen suunnitteluun ja heikentävästi koulutuksen sisältöjen ja laadun kehittämiseen.



Kuvio 6. Koulutuksen hankinta.

Koulutusjärjestäjien resurssit järjestää koulutusta ovat erilaiset ja tässä mielessä suuremmat koulutusorganisaatiot toimivat eri edellytyksillä kuin pienemmät toimijat. Kouluttajien erikoistumiseen olisi hyvä jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. Koulutusjärjestäjiä on olemassa rajattu määrä, mutta kilpailuttamiskäytäntö ei riittävässä määrin mahdollista erikoistumista. Erikoistuminen voisi edistää kouluttajien välisen yhteistyön parantamista, jota tulisi vahvistaa entisestään.

4.3 Maahanmuuttajakoulutukseen ohjaaminen ja pääsy/valinta

Työvoimapolitiittiseen maahanmuuttajakoulutukseen ohjaaminen on varsin haasteellista ottaen huomioon kohderyhmän erilaiset ja yksilölliset taustat, kokemukset sekä tarpeet. Myös maahanmuuttajakoulutuksen eri sisäiset vaiheet osana kotouttamisprosessia

toimivat hyvänä esimerkkinä ohjaustyön ketjuttamisen tarpeellisuudesta. Ohjauksen on oltava oikea-aikaista ja tarpeita vastaavaa. Tässä yhteydessä voidaan ohjausta pitää ammatillisena vuorovaikutuksena maahanmuuttajan kanssa ja sen tavoitteena on aktiivisesti tukea maahanmuuttajaa kotoutumisessa²⁶.

Yksilöllisten valintojen ja niitä koskevan vastuun lisääntyminen lisää ohjaustyön tarpeellisuutta ja haasteita. Tällöin myös työn sisältöä täytyy uudelleen määritellä ja työnjakoa selkiyttää. Ohjaukseen voidaankin nähdä kuuluvan monia ulottuvuuksia: ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista. Työvoimatoimiston palveluissa nämä ulottuvuudet painottuvat eri tavalla, mm. psykologien työssä painottuu ohjaus, työvoimaneuvojien työssä neuvonta ja koulutusneuvojien työssä tiedonvälitys. Nämä kaikki ulottuvuudet ovat jollakin tavoin läsnä myös maahanmuuttajien ohjauksessa.

Työministeriön ohjeistuksessa todetaan, että ohjaamisessa tulisi painottaa tiedottamista (esim. eri koulutusvaihtoehdoista, tukimuodoista, kotouttamislain oikeuksista ja velvollisuuksista), motivointia ja eri kohderyhmien erillistarpeiden huomioonottamista. Nämä tehtävät ovat varsin haasteellisia aliresursoiduille kunnille, joiden sosiaali- tai pakolaissihteerit saattavat olla ylityöllistettyjä ja koulutuksen tarpeessa.

Työministeriön asetus työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankintaehdoista ja valintamenettelyistä säätää osittain myös maahanmuuttajakoulutuksen pääsystä ja valintamenettelyistä. Asetuksen mukaan haku työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen tapahtuu työministeriön lomakkeilla tai sähköistä menettelyä käyttäen. Hakijan tulee toimittaa hakemus koulutuksen vastuutyövoimatoimistolle, joka voi vaatia lisäselvityksiä ja todistuksia. Hakijalla pitää myös olla todettu koulutustarve, edellytykset koulutuksen suorittamiselle sekä tavoiteammattissa toimimiselle. Työvoimatoimiston tulee tarkistaa, että hakijan jättämät tiedot pitävät paikkansa.

Maahanmuuttajakoulutusta tulee järjestää kaikille kotoutujille. Opiskelijavalinnassa voidaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita, haastatteluja ja soveltuvia testimenetelmiä.

²⁶ Vastaavaa määritelmää onkin käytetty TM :n omissa tutkimuksissa. Katso esim. Matinheikki-Kokko, Kaija; Koivumäki, Kai; Kuortti, Katja: Maahanmuuttajien uraohjauksen kehittäminen (TM 253 työpoliittinen tutkimus - 2003).

Lopullisen valintapäätöksen tekee työvoimaviranomainen. Valintapäätöksestä tulisi ilmetä koulutukseen hakeneet, valinnan perusteet ja menettelyt sekä valituiksi tulleet, varasijoille valitut sekä hylätyt hakijat ja hylkäämisen perustelut. Työvoimaviranomaisen vastuulla on myös tiedottaa päätöksestä mm. hakijalle.

Koulutukseen sisältyvän osaamiskartoituksen tavoitteena on saada tarkka ja oikea kuva hakijan ammatillisesta osaamisesta ja koulutustaustasta. Kartoituksen avulla maahanmuuttaja pystyy vertaamaan osaamistaan suomalaisten työmarkkinoiden tarpeisiin ja mahdollisuuksiin. Samalla havaitaan tarpeet ja henkilö voidaan ohjata oikeaan koulutukseen tai työhön. Kartoituksen tuloksena myös kotoutumissuunnitelma tarkentuu ja ohjaaminen muiden työvoimatoimistojen piiriin helpottuu.

Työministeriö osaamiskartoituksen laatukriteereissä todetaan, että kartoituksen tulisi käynnistyä alkuhaastattelussa ja sen tulisi antaa työnhakijoille ajantasaiset ammatti- ja osaamistiedot. Kartoitusta tulisi täsmentää lisäkartoitusten, haastatteluiden ja koulutusten kautta. Kartoituksen tulisi olla osa kotoutumissuunnitelmaa ja sen tulisi antaa sekä viranomaisille että maahanmuuttajalle yhtenäinen kuva osaamisesta ja tarpeista.

Kartoituksessa selvitetään mm. opiskelijan kieli- ja erityistaidot (esim. luku- ja kirjoitustaito sekä latinalaisten aakkosten hallinta), koulutustiedot (esim. perus-, ammatillinen ja muu koulutus sekä opinto- ja tutkintotodistusten tarkistaminen); erityistaitoihin liittyvä osaaminen (esim. harrastukset ja tietotekniikka); suomen ja ruotsin kielen kehittämistarpeet (esim. opiskelun aloitustaso, ajankohta, jolloin maahanmuuttajakoulutus voidaan aloittaa ja tähän liittyvät kieli- ja ammattikartoitukset sekä mahdollisuudet osallistua YKI-testeihin); työ- ja koulutustoiveet (esim. hakijan toiveiden selvittäminen, valmiudet päästä koulutukseen, ohjaaminen ammattitaitotestiin ja koulutukseen, ohjaaminen tutkinnon tunnustamis- tai vertailupäätöksen hakemiseen sekä ohjaaminen yritystoiminnan palveluihin).

Viranomaiset käyttävät osaamiskartoituksessa eri apuvälineitä. Näihin kuuluvat mm. työ-, koulutus- ja tutkintotodistukset sekä työkirjat; omakuvaus- ja muut kartoituslomakkeet sekä esitteet eri maiden korkeakoulututkintojen sisällöistä. Osaamiskartoituksia tehdessä

tulisi mahdollisimman kattavasti käyttää hyväksi kaikki työvoimatoimiston palvelut, esim. koulutus- ja ammattitietopalvelu, ammatinvalinnanohjaus tai työharjoittelu ja – kokeilu. Myös kouluttajat ja työnantajat tulisi saada mukaan osaamiskartoitusten kehittämiseen.

Opetushallituksen maahanmuuttajakoulutusta koskevissa suosituksissa todetaan, että maahanmuuttaja, joka on suorittanut ulkomaisen korkeakoulututkinnon, voi yleensä hakea tutkinnon tunnustamista Opetushallituksesta. Tunnustamista säätelevät laki Euroopan yhteisön yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän voimaantulosta (1597/1992) ja laki ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta (531/1986). EU-lain mukaan voidaan antaa pätevyys myös tehtäviin, joissa Suomessa vaaditaan opistoasteen tutkinto. Opetushallitus voi myös antaa vertailulausuntoja tutkintojen vastaavuudesta. Korkeakouluilla ja oppilaitoksilla on päätösvalta koskien muita ulkomailla suoritettuja opintoja ja niiden tunnustamista.

Alueellisissa kuulemistilaisuuksissa todettiin, että työnantajat eivät riittävästi arvosta ulkomaalaisia tutkintoja, jolloin rinnastamisesta tuleva hyöty on rajallinen. Rinnastaminen ei sinänsä ole teknisesti vaikeaa. Sähköisen kyselyn vastaajat puolestaan olivat sitä mieltä, että tutkintojen rinnastamisesta on hyötyä työelämässä.

Arviointia koulutukseen ohjaamisesta, pääsystä/valinnasta

Koulutuksen ohjaamisen haasteet liittyvät pitkälti yksilöllisten taustojen, kokemusten ja tarpeiden tunnistamiseen. Kursseille ohjaamisessa erityisesti tiedottamisella on vaikutuksia koulutettavien motivaatioon, ja ohjausta voidaan pitää tärkeänä toimintona ennen koulutusta. Kriittisiksi seikoiksi ohjauksessa ennen koulutuksen aloittamista voidaan nähdä vähäiset henkilöresurssit työvoimahallinnossa, ongelmat kommunikoinnissa ohjaavan viranomaisen ja maahanmuuttajan välillä ilman tulkkia sekä puutteet kulttuurituntemuksessa. Ohjausta tulisi lisäksi kehittää erityisesti kulttuurisensitiiviseen suuntaan. Esimerkiksi luottamuksen saavuttaminen asiakkaan ja

virkaileijan välille saattaa olla vaikeata tietyn kulttuuri- tai kokemustaustan omaavien maahanmuuttajien kohdalla.

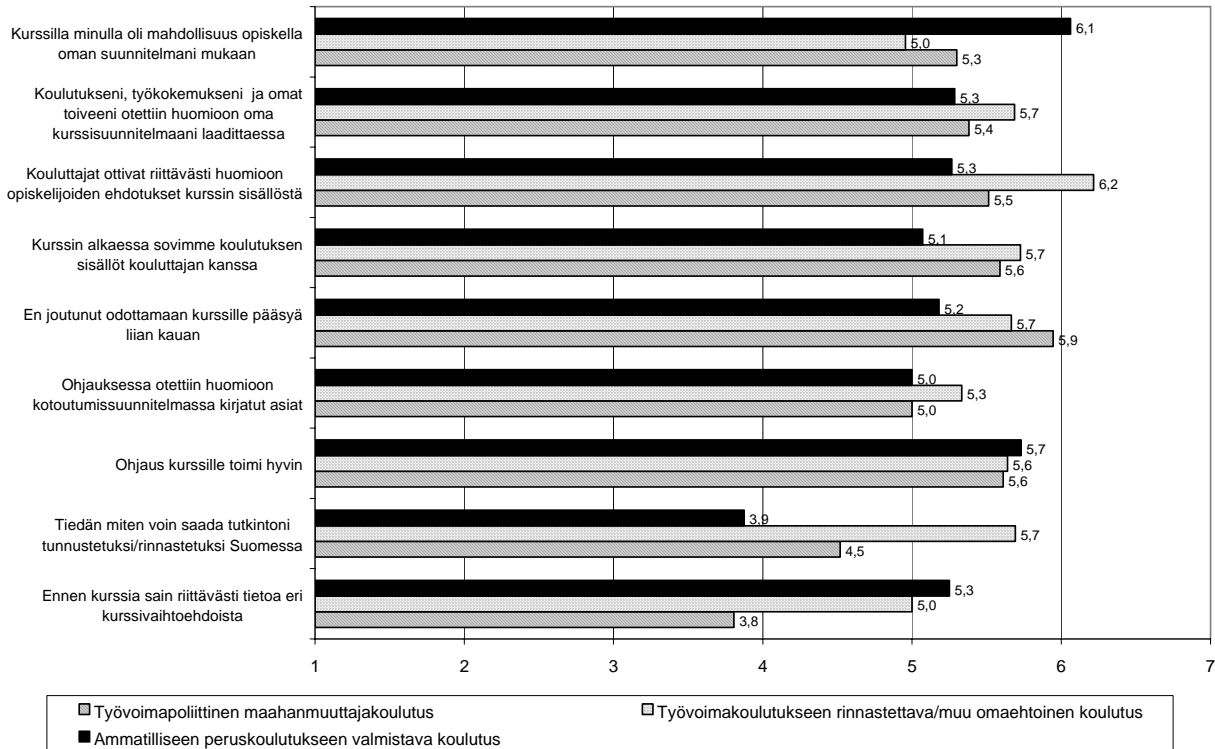
Koulutukseen osallistujia täytyy usein myös opastaa henkilökohtaisesti käytännön asioissa, kuten lomakkeiden täyttämässä, mikä vie aikaa. Ohjaukseen käytettävissä olevat resurssit suhteutettuna käytettävissä olevaan aikaan eivät nykyisellään kohtaa.

Maahanmuuttajataustaisten ohjaajien käyttämistä ohjauksessa voisi harkita ja myös maahanmuuttajan äidinkielellä asioimista voitaisiin harkita. Näillä on kuitenkin myös kääntöpuolensa, sillä maahanmuuttajat saattavat näin tukeutua liikaa kyseiseen ohjaajaan ja samalla he voivat tukeutua liikaa omaan äidinkieleensä, mikä vaikuttaa myös heikentävästi suomen kielen taidon kehittymiseen.

Koulutukseen osallistujan todellisen tieto- ja taitotason selvittäminen ennen koulutusta voidaan nähdä myös erittäin merkittäväksi haasteeksi koulutuksen onnistumiseksi. Kielitaidon testaus nousi erittäin kriittiseksi elementiksi koulutuksen onnistumiseksi, sillä kielitasoltaan eritasoisten koulutukseen osallistujien nähtiin hankaloittavan koulutuksen toteutusta, mutta sen myös nähtiin vaikuttavan negatiivisesti koulutettavien opiskelumotivaatioon ja haluun osallistua koulutukseen uudelleen.

Onnistuneen ohjauksen kannalta kotoutumissuunnitelman merkitystä tulisi korostaa maahanmuuttajalle. Kotoutumissuunnitelmaan olisi myös hyvä kirjata kaikki mahdolliset koulutukseen liittyvät jatkotoimenpiteet.

Kuviossa 7 on hahmotettu koulutukseen osallistujien näkemyksiä koulutusmuodoittain koulutukseen ohjauksen, pääsyn ja valinnan suhteen. Keskiarvojen perusteella koulutukseen osallistajat ovat suhtautuneet koulutuksen ohjaukseen, valintaan ja pääsyyn positiivisesti asteikolla 1-7, joista 1= täysin eri mieltä ja 7= täysin samaa mieltä. Mutta ottaen huomioon maahanmuuttajien kulttuuritaustoista johtuva positiivinen vastaamissävy, löytyy erityisesti tietojen saannin suhteen kehittämishaasteita. Ne vastaajat, jotka osallistuivat työvoimapolitiittiseen maahanmuuttajakoulutukseen, kritisoivat työvoimatoimistoista saadun tiedon riittävyyttä.

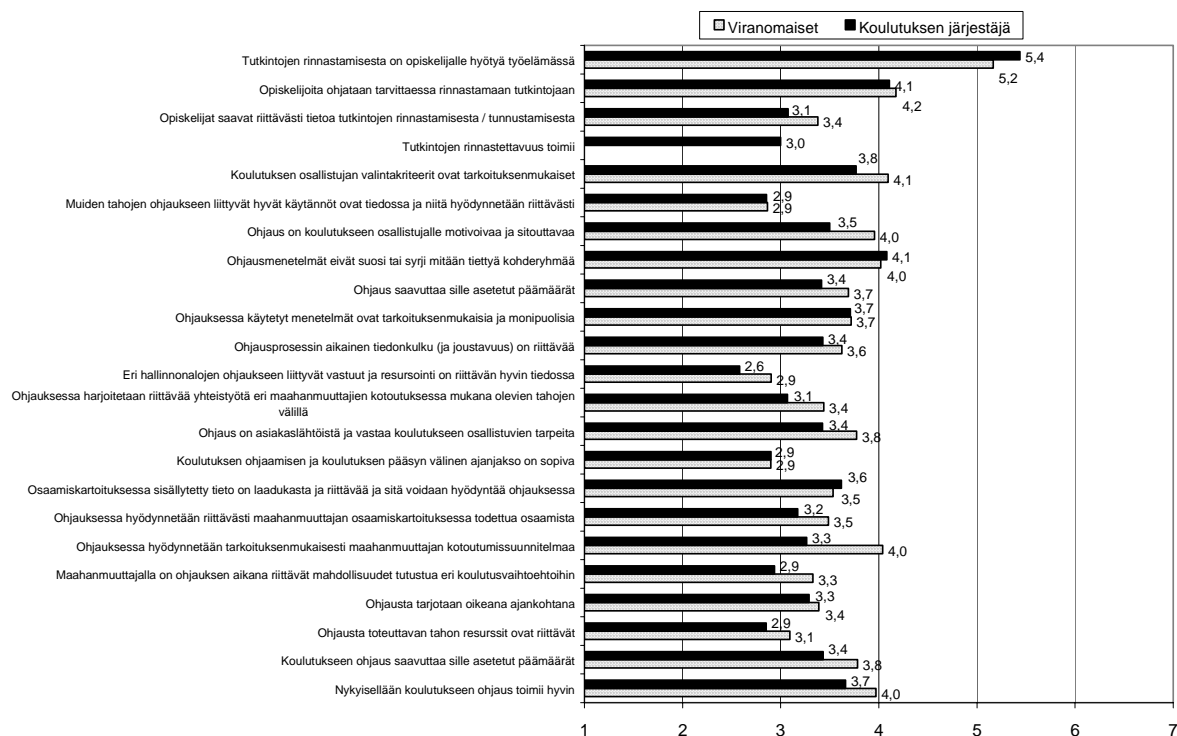


Kuvio 7. Koulutuksen ohjaus, pääsy/ valinta.

Tiedottamisen edistämiseksi niukoilla resursseilla tulisi esimerkiksi internetin tarjoamia mahdollisuuksia kartoittaa systemaattisesti. Esimerkiksi interaktiivisen koulutuksen tietopisteen järjestämisen avulla olisi helppo esittää kysymyksiä sekä saada vastauksia kootusti riippumatta fyysisestä sijaintipaikasta (mm. Kulttuurikeskus Caisa on kehittänyt tämän tyyppisen infopankin). Yhteinen tietopiste tai tiedotuskanava voisi toimia myös maahanmuuttoprojektien yhteydessä kehitettyjen hyvien kokemusten ja käytäntöjen levittämisen kanavana. Internet ja ilmoitustaulut eivät nyky muodossaan tavoita kaikkia koulutusosallistujia.

Sähköisen kyselyn tuloksissa viranomaiset osoittautuivat kokonaisuudessaan olevan koulutuksen järjestäjiin verrattuna kriittisempiä koskien koulutukseen ohjausta. Sekä koulutuksen järjestäjät että viranomaiset olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että kriittisimmät kehittämisalueet liittyvät siihen, että eri hallinnonalojen (ohjaukseen liittyvät) vastuut ja resursointi eivät ole riittävän hyvin tiedossa, eivätkä (ohjaus) resurssit

ole sellaisenaan riittäviä. Koulutuksen ohjauksessa tiedon saanti ja oikeus palveluihin ovat keskeisiä elementtejä. Tiedon kulkua eri viranomaisten välillä sekä viranomaisten ja kouluttajatahojen välillä tulisi edelleen kehittää. Nykyisellään tiedonkulku pitkittää päätöksen tekoa ja laatua, eikä viranomaisten ja maahanmuuttajien välisten ohjauskeskustelujen sisällöistä välity vastaanottavalle koulutusorganisaatiolle riittävästi tietoa. Alueellisissa kuulemistilaisuuksissa työvoiman palvelukeskuksilla arveltiin olevan merkitystä maahanmuuttajapalveluiden kehittämisessä tulevaisuudessa.



Kuvio 8. Koulutukseen ohjaus ja valinta/ pääsy viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien mukaan.

Koulutukseen pääsyssä tulisi kiinnittää enemmän huomiota valintakriteereihin. Tällä hetkellä kursseille osallistuvien henkilöiden motivoituminen on eritasoista ja heidän osaamistasonsa vaihtelee. Kursseille osallistuvat ovat etsiytyneet kursseille hyvin erilaisista syistä. Erityisesti kielitaidon testaukseen tulisi panostaa entistä enemmän. Riittävä kielitaito on tärkeä edellytys kurssien onnistuneelle toteuttamiselle. Mikäli kielitaito ei ole riittävä ja tasoerot osallistujien kielitaidossa ovat suuret, on kurssien

toteuttaminen erittäin hankalaa. Liian suuret tasoerot ja heikko kielitaito turhauttavat sekä kurssille osallistujia että kouluttajia. Kurssisuunnittelussa tulisi huolellisemmin ensin valita oikeat kohderyhmät, joille koulutus toteutetaan ja tämän perusteella tehdä varsinainen kurssisuunnittelu. Tällä hetkellä käytäntö ei ole toivotun kaltainen ja kielitaidolliset tasoerot ovat selkein kehittämisaikaa koulutuksen valinnassa.

Kurssivalintojen osalta pitäisi olla tarkempi koskien sitä, mitä kursseja suunnitellaan, esimerkiksi ammatillista koulutusta ei kannata järjestää sellaisilla aloilla, joilta työllistymismahdollisuudet ovat heikot (esimerkiksi kosmetologin, parturi-kampaajan sekä tekstiilialan koulutus). Samalla tulisi pyrkiä tasapuolisuuteen, jotta maahanmuuttajien tarpeet otettaisiin riittävästi huomioon.

4.4 Maahanmuuttajakoulutuksen toteutus, sisältö ja laatu

Työministeriö on omassa ohjeistuksessaan asettanut maahanmuuttajakoulutukselle varsin vaativat tavoitteet:

”Maahanmuuttajakoulutuksen tehtävänä on antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä. Koulutuksen tavoitteena on edistää ja tukea aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan antamalla heille sellaiset tiedolliset ja taidolliset valmiudet, että he pystyvät tekemään omaa elämäänsä ja mahdollisen perheensä elämää koskevia suunnitelmia ja valintoja.”²⁷

²⁷ Työministeriön ohje - Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (06.03.2003 – O/17/2003 TM).

Työministeriö on määritellyt maahanmuuttajakoulutukselle laatukriteerit²⁸. Näiden mukaan koulutuksesta tulisi tiedottaa kohderyhmälle mahdollisimman laajasti. Osaamiskartoituksen tulokset tulisi olla osa koulutuksen valintakriteerejä. Koulutukseen tulisi kuitenkin samalla sisällyttää YKI-testi sekä ammattikartoitus, jälkimmäiseen kuuluisi tarvittaessa tutkinnon rinnastaminen ja vertailu. Kriteereiden mukaan koulutuspalautteet ja YKI-testien tulokset tulisi saattaa työvoimatoimistojen käyttöön. Koulutuksen käyneen maahanmuuttajan tulisi voida osallistua työelämään tai ammatilliseen jatkokoulutukseen. Maahanmuuttajakoulutuksen kehittämisen tukena on myös äskettäin valmistunut opetusministeriön selvitys²⁹.

Koulutuksen toteutusvaiheessa on paneuduttava henkilökohtaisen opetussuunnitelman valmisteluun, työssä oppimisen merkitykseen, koulutusajan aikana tapahtuvaan yhteydenottoon työvoimatoimistoon, kielitaidon parantamiseen, ulkomailla hankitun koulutuksen vertailtavuuden selvittämiseen, henkilön ammattitaidon arviointiin sekä koulutuksessa kertyneen tiedon siirtämiseen kotoutumissuunnitelmaan.

Opetushallitus toteaa kotoutumiskoulutuksen suosituksissa, että koulutuksen järjestäjän tulisi tarjota opiskelijalle tarpeellista ja henkilökohtaista ohjausta. Ohjauksen tulisi tukea sekä oppimis- ja kotoutumisprosessia että työllistymis- tai jatko-opiskelusuunnitelmia. Tavoitteena tulisi olla henkilön realististen opiskelutavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden saavuttaminen ohjauksen kautta. Ohjauksen tulisi olla jatkuvaa, jotta etenemistä voitaisiin seurata tarkoituksenmukaisesti. Siinä tulisi huomioida henkilöiden kulttuuriset lähtökohdat ja elämäntilanne ja ohjauksen tulisi suunnata kohti itseohjautuvuutta ja oma-aloitteisuutta. Ohjauksen lähestymistavan tulisi olla pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen. Opiskelijan ja ohjausta antavan henkilön välisen suhteen tulisi olla tasavertainen yhteistyö- ja vuorovaikutussuhde. Koulutusjärjestäjän

²⁸ Työministeriön maahanmuuttajakoulutuksen palvelutuotekuvaus (TM. 23.10.2003).

²⁹ Opetusministeriön maahanmuuttopolitiittiset linjaukset – Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:7.

tulisi ohjauksessa olla yhteydessä ja yhteistyössä työhallinnon, sosiaalitoimen, elinkeinoelämän edustajien ja aikuiskoulutusorganisaatioiden kanssa³⁰.

Arviointia koulutuksen toteutuksesta, sisällöistä ja laadusta

Maahanmuuttajien näkökulmasta koulutuksen toteutuksessa on tärkeää riittävän ohjauksen saaminen, koulutuksen räätälöidyt sisällöt sekä kontaktien saaminen suomalaiseen kulttuuriin ja työelämään mm. työssäoppimisjaksojen kautta. Riittävän ohjauksen saamista voidaan pitää erityisen tärkeänä vaiheena maahanmuuttajan kotoutumisprosessissa, sillä ammatillisen ohjauksen lisäksi sitä voidaan pitää myös yhteiskuntaan ja kulttuuriin orientoivana toimintona. Koulutuksen sisältöön ja laatuun vaikuttaa olennaisesti siis myös opiskelijoiden ohjaus. Koulutettava tulisi pystyä ohjaamaan paremmin juuri hänelle soveltuvaan koulutukseen sekä tarjoamaan hänelle riittävää henkilökohtaista ohjausta myös koulutuksen aikana.

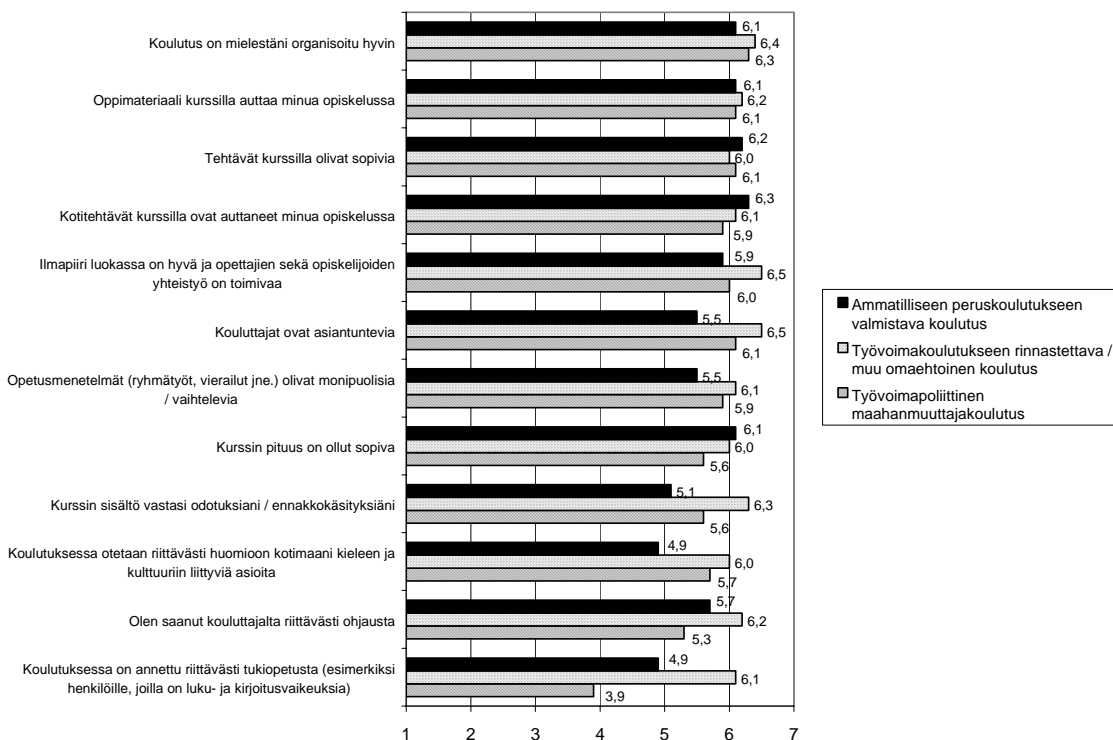
Maahanmuuttajien palaute kotoutumiskoulutuksista on ollut yleisellä tasolla varsin positiivista, mutta vastausten keskinäisestä vaihtelusta voidaan tunnistaa koulutuksen toteutukseen liittyviä selkeitä vahvuuksia ja parantamisalueita.

Koulutus on kaiken kaikkiaan vastannut hyvin odotuksia. Erityisen hyvänä koulutuksissa on koettu opettajien ja opiskelijoiden välinen vuorovaikutus, opiskelun aikana saatu ohjaus, opettajan asiantuntevuus, opetuksen järjestelyjen toimivuus ja koulutuksessa käytetty oppimateriaali. Suhteessa varsin tyytyväisiä oltiin myös koulutuksesta ennalta saatuihin tietoihin, tavoitteiden asetantaan, oppimis- ja etätehtäviin sekä koulutuksessa käytettyihin laitteisiin ja välineisiin. Vastausten perusteella vaikuttaakin siltä, että koulutuksen järjestämispuitteet ja opettajien asiantunteva ohjausrooli suhteessa opiskelijoihin ovat olleet koulutusten menestystekijöitä. Näitä tuloksia tukevat sekä OPAL-palaute että sähköisen kyselyn tulokset. Kuviossa 9 on esitetty maahanmuuttajien

³⁰ Opetushallitus: Suositus aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta (moniste 9/2001).

näkemyksiä koulutuksen toteutuksesta, sisällöistä ja laadusta sähköisen kyselyn perusteella.

Kyselyn profiileita tarkasteltaessa voidaan huomata, että kaikkein myönteisimmän yleispalautteen koulutukseen osallistujilta saa rinnasteinen koulutus. Erot koulutusmuotojen välillä ovat kuitenkin monen väittämän kohdalla varsin pieniä, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä pelkästään tämän aineiston perusteella ei voida tehdä.



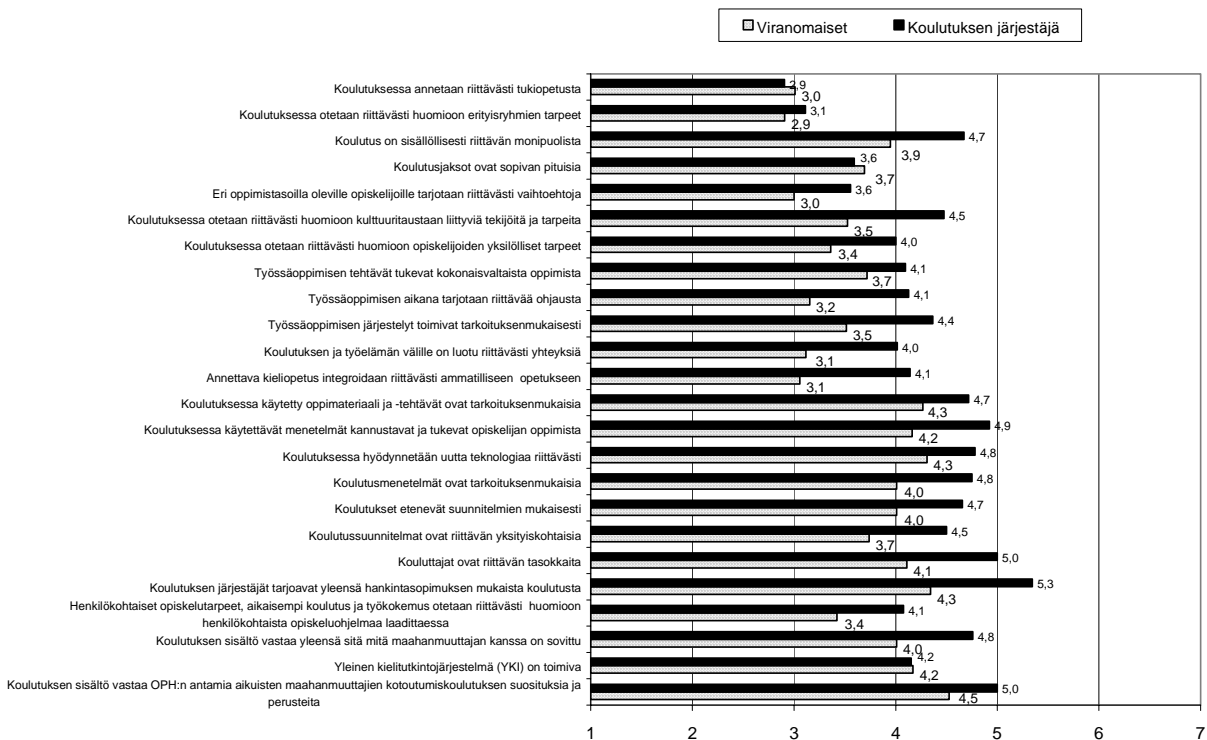
Kuvio 9. Koulutuksen sisältö ja laatu koulutukseen osallistujien mukaan.

Samoin kuin koulutukseen ohjaamisessa myös koulutuksen toteutuksessa heikoimpia alueita ovat työvoimatoimistoista saatu tieto ja tuki, henkilökohtaisten opiskelutarpeiden, aiemman koulutuksen ja työkokemuksen huomioon ottaminen Hopsissa, Hopsin toteutuminen suunnitelman mukaisesti sekä mahdollisuudet vaikuttaa koulutuksen toteutukseen. Näiden parantamisalueiden esiin nouseminen viittaa siihen, että koulutuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota juuri henkilökohtaistamiseen.

Maahanmuuttajien kohdalla henkilökohtaistamista voidaan pitää erityisen tärkeänä heidän lähtökohtiensa vuoksi.

Vastausten perusteella myös projektityöskentelyn ohjauksessa ja työssäoppimisessa (järjestelyt, ohjaus ja tehtävät) olisi kehittämistarvetta, vaikkakaan ne eivät kotoutumiskoulutuksessa aina näyttele yhtä merkittävää roolia kuin muussa työvoimakoulutuksessa.

Sekä henkilökohtaistaminen että työssäoppiminen ovat viime vuosina nousseet erityisesti valtakunnallisiksi koulutusten painopiste- ja kehittämisalueiksi kaikissa koulutuksissa. Niiden toteutumista pidetään erittäin tärkeänä koulutuksen vaikuttavuuden näkökulmasta. Siksi nämä teemat tulisi ottaa kehittämiskohteiksi myös kotoutumiskoulutuksessa.

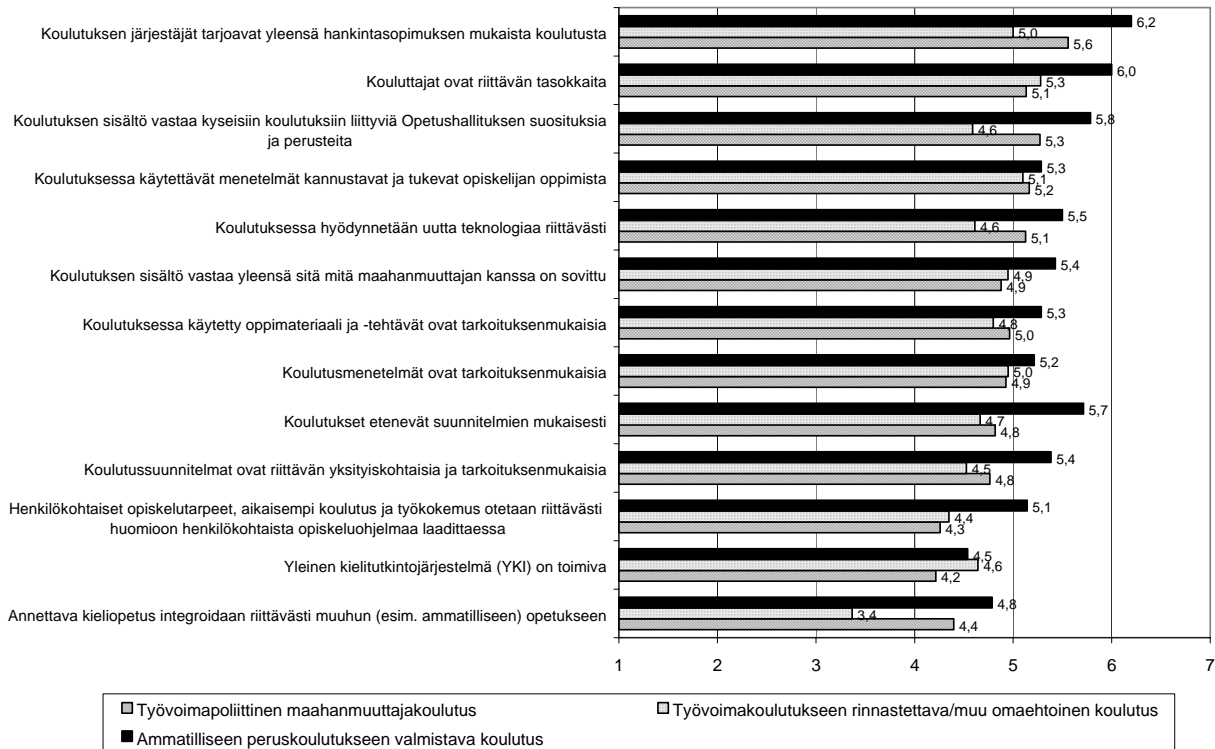


Kuvio 10. Koulutuksen sisältö ja laatu.

Koulutuksen toteutuksen, sisältöjen ja laadun osalta kriittisimmät näkökohdat liittyvät lisäohjauksen (tukiopetuksen) riittävyyyteen, erityisryhmien tarpeisiin ja koulutustarjonnan

eri vaihtoehtojen riittävyteen. Erityisryhmien tarpeet tulisi ottaa paremmin huomioon etenkin kielitaidon kouluttamisessa. Esimerkiksi YKI:n korkea tasovaatimus estää luku- ja kirjoitustaidottomien henkilöiden mahdollisuuksia saada suomen kansalaisuus, jonka saamiseen vaaditaan tietty YKI-taso. Erityisryhmille suomen kielen ja peruskoulun taitojen ja tietojen hallitseminen kolmessa vuodessa voi olla mahdoton tehtävä, eikä heidän edellytyksensä suorittaa esimerkiksi ammatillinen koulutus tämän jälkeen ole mahdollista. Lisäohjausta (tukiopetusta), tukiopettajia ja -avustajia tulisi käyttää enemmän.

Sähköisessä kyselyssä koulutuksen järjestäjät antoivat yleisesti myönteisen kuvan koulutuksen sisällöistä ja laadusta (ks. kuviot 10 ja 11). Koulutuksen järjestäjistä ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen vastaajat olivat vastauksissaan kauttaaltaan myönteisempiä kuin työvoimapolitiisessa maahanmuuttajakoulutuksessa tai työvoimakoulutukseen rinnastettavassa/muussa omaehtoisessa koulutuksessa. Viranomaiset olivat kriittisempiä koskien kieliopetuksen integroimista muuhun koulutukseen, menetelmien tarkoituksenmukaisuutta, kouluttajien tasokkuutta sekä hankintasopimuksenmukaisen koulutuksen tarjontaa.



Kuvio 11. Koulutuksen sisältö ja laatu koulutuksen järjestäjien mukaan koulutusmuodoittain.

Koulutuksen järjestäjien näkökulmasta kritiikkiä saivat koulutuksen hankintamenettely ja kilpailutus, joka sellaisenaan johtaa lyhytnäköiseen suunnitteluun ja laadun epätasaisuuteen koulutuksessa. Kilpailuttamisen arveltiin tuoneen markkinoille mukaan myös sellaisia koulutuksen järjestäjiä, joilla ei ole riittävästi ammattitaitoa ja edellytyksiä maahanmuuttajien kouluttamiseen.

Koulutuksen järjestäjät kokivat kuitenkin suurimmaksi ongelmaksi yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisen suurten ryhmäkokojen ja ryhmien heterogeenisyyden vuoksi. Koulutuksen sisältöjen kehittämisessä myös kielen oppimisen vaikeudet ja kielitaidon riittävä testaaminen nousivat vahvimmin esiin.

Henkilökohtaisen kotoutumissuunnitelman yhteydessä toteutettavan alkukartoituksen tulisi olla tarkempi koskien maahanmuuttajan taustaa sekä hänen oppimiskykyään, kulttuuritaustansa, kielitaitoaan ja ammattitaitoaan. Tällä hetkellä henkilön

kotoutumissuunnitelma ei tule kouluttajille, ja tätä tiedonvaihtoa tulisi edelleen kehittää. Viranomaisilla ei ole oikeutta lähettää kotoutussuunnitelmia edelleen koulutusjärjestäjille, mutta he antavat niistä kopion maahanmuuttajalle. Koulutusjärjestäjän pitää siis itse pyytää suunnitelma maahanmuuttajalta. Samalla tulisi tarkemmin ohjeistaa maahanmuuttajia siitä, että suunnitelman näyttäminen koulutusjärjestäjälle voisi olla hyödyllistä koulutussuunnittelun kannalta. Kotoutumissuunnitelma voi kuitenkin sisältää arkaluontoista tietoa, jolloin henkilö ei halua sitä näyttää. Tiedonkulkua ohjaakin yksilön tietosuoja, jota tulee noudattaa. Koulutuksen laadun kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että kurssin osallistujat olisivat mahdollisimman samantasoisia osaamiseltaan. Opiskelijat tulisi ryhmitellä paremmin tasonsa mukaisesti alkukartoituksesta saatavien tulosten perusteella.

Koulutuksen ei nykyisellään nähty huomioivan riittävästi eri maahanmuuttajakohderyhmien tarpeita esimerkiksi suomen kielen opetuksessa, erityisesti työvoimapolitiisessa maahanmuuttajakoulutuksessa. Kielen opetus ja kielen riittävä hallinta ovat kuitenkin välttämättömiä edellytyksiä koulutuksen onnistumiseksi. Ilman riittävää kielitaitoa ei koulutus voi kokonaisuudessaan onnistua ja sen laatu kärsii olennaisesti. Kielenopetuksen merkitys kotoutumisprosessin alussa on erityisen tärkeää. Kielenopetusta tulisi olla systemaattisesti eri tasoilla ja siihen tulisi yhdistää vahvemmin myös oman alan ammattikielen hallintaa. Non-stop-koulutuksia kielen opetuksessa tulisikin toteuttaa enemmän, jotta kielitasopäämäärät voitaisiin saavuttaa paremmin, tässä voidaan hyödyntää myös opettaja-avustaja-tiimien käyttämistä Kotocross-projektin³¹ kokemusten mukaisesti.

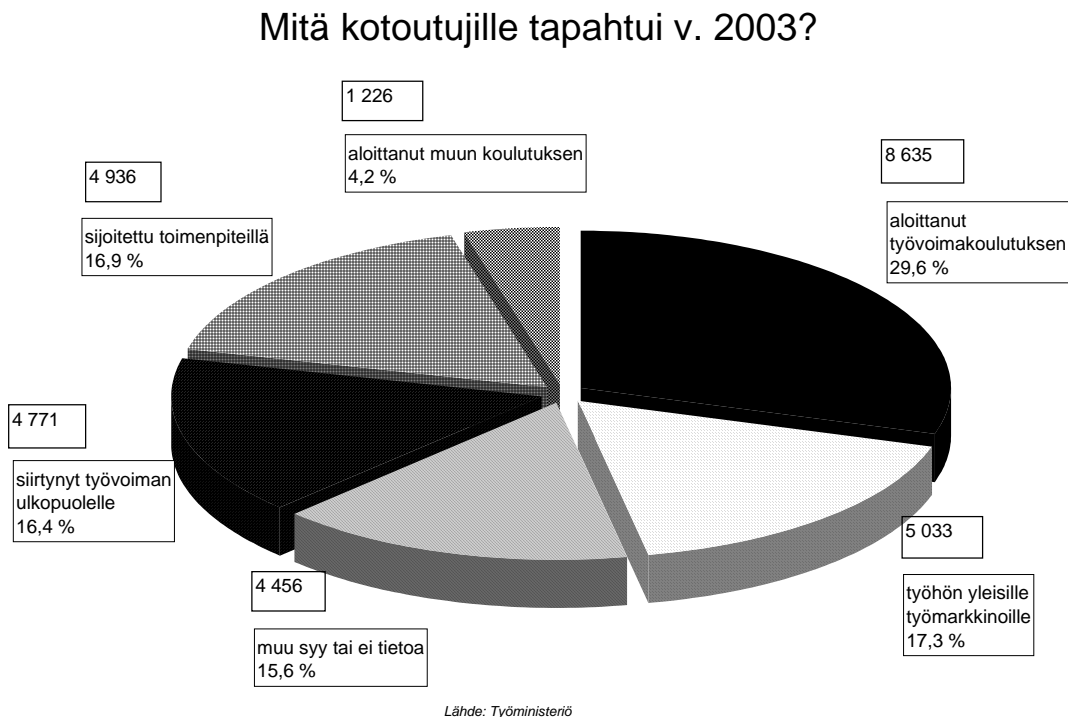
³¹ SPR käynnisti Kotocross-projektin vuonna 2003 Euroopan Pakolaisrahaston tukemana kuudella paikkakunnalla. Projektin tarkoituksena on osastojen vapaaehtoisten ja työllistettyjen avulla järjestää toimintoja ja tapahtumia kiintiöpakolaisten elämän helpottamiseksi uudella asuinpaikkakunnalla. Kotocross toimii tiiviissä yhteistyössä paikkakunnan muiden järjestöjen, viranomaisten ja pidempään asuneiden maahanmuuttajien kanssa.

4.5 Maahanmuuttajakoulutuksen vaikuttavuus

Maahanmuuttajakoulutuksen vaikuttavuutta voidaan tarkastella arvioimalla sitä, miten koulutukselle asetetut päämäärät on saavutettu suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Vaikuttavuuden tarkastelussa tärkeimpänä lähtökohtana ovat työministeriön itse laatimat päämäärät maahanmuuttajakoulutukselle, niiden toteutus sekä päämäärien pohjalta luotujen toimenpiteiden toteutuksen kautta saadut tulokset.

Vuonna 2003 kotoutujista kolmannes aloitti työvoimakoulutuksen, vajaa viidennes sijoittui työhön yleisille työmarkkinoille tai siirtyi työvoiman ulkopuolelle (ks. kuvio 12).



Kuvio 12. Kotoutujien sijoittuminen vuonna 2003.

Pääasialliset päämäärät maahanmuuttajakoulutukselle ovat:

- Antaa aikuiselle maahanmuuttajalle kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämäntaitoihin liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään

jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä.

- Koulutuksen tavoitteena on edistää ja tukea aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan antamalla heille sellaiset tiedolliset ja taidolliset valmiudet, että he pystyvät tekemään omaa elämäänsä ja mahdollisen perheensä elämää koskevia suunnitelmia ja valintoja.

Näitä mainittuja päämääriä on pyritty toteuttamaan valmentavalla työvoimakoulutuksella/ohjaavalla koulutuksella, ammatillisella työvoimakoulutuksella sekä maahanmuuttajakoulutuksella mm. seuraavien näkökulmien tarkoituksenmukaisuuden varmistamisen kautta:

- Koulutukseen ohjaaminen, pääsy/valinta
- Tutkintojen tunnustaminen ja vertailtavuus
- Koulutuksen sisältö ja laatu
- Koulutuksen arviointi ja seuranta.

Työministeriön omassa maahanmuuttajakoulutuksen tilannekatsauksessa todetaan mm., että tehostettu *tiedotus* ammatillisen koulutuksen jälkeen avautuvista työllistymismahdollisuuksista lisää maahanmuuttajakoulutuksen työllistävää vaikutusta. Myös *työelämälähtöinen koulutus*, johon räätälöidään kielenopetus, voisi työllistää maahanmuuttajia työvoimaa tarvitseville aloille. *Työnantajien järjestämät koulutukset* ovat olleet tehokkaita työllistämiskeinoja mm. joukkoliikenteessä, sosiaali- ja terveysalalla, siivousalalla sekä metallialalla.

Arviointia koulutuksen vaikuttavuudesta

OPAL-mittareilla³² mitattuna kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuus näyttää yllättävän heikolta etenkin, jos otetaan huomioon maahanmuuttajien tapa vastata kysymyksiin kovin myönteisesti. OPAL-palautteiden tulkinnassa on maahanmuuttajien kohdalla syytä pidättäytyä liian pitkälle menevistä johtopäätöksistä kahdestakin syystä. Ensinnäkin monen vastaajan kulttuuritausta saattaa kieltää vastaamasta kysymykseen kielteisesti tai ainakin ohjata vastaamaan mahdollisimman myönteisesti. Tästä syystä maahanmuuttajien antamat palautteet ovat keskimäärin myönteisempiä kuin muiden opiskelijoiden palautteet. Toiseksi OPAL-palautteiden kysymykset ovat osoittautuneet vaikeiksi ymmärtää niille, joiden suomenkielen taito ei vielä ole kovin vahva. Tilanteeseen on pyritty tarttumaan mm. kääntämällä kysymyksiä toisille kielille sekä muokkaamalla suomenkielistä lomaketta entistä selkokielisempään muotoon.

OPAL-mittareilla tarkasteltuna koulutuksella on ollut suurin vaikutus opiskelijan haluun opiskella uusia asioita (OPAL-järjestelmästä lisää kappaleessa 4.7). Tätä voidaan pitää jo sinällään merkittävänä asiana, mutta samalla on huolestuttavaa havaita, että koulutus on onnistunut huomattavasti heikommin opiskelutaitojen lisäämisessä koulutuksen aikana sekä urasuunnittelun että elämäntilanteen selkeyttämisessä. Heikoksi jää myös koulutuksessa opitun hyödyntämismahdollisuus työelämässä. Heikoimmin koulutus on onnistunut ammatillisen osaamisen lisäämisessä. Jälkimmäisessä on kuitenkin otettava huomioon se, että kaikessa kotoutumiskoulutuksessa tavoitteet eivät ole olleet ammatillisia. Voidaankin olettaa, että valmentavaan koulutukseen osallistuneiden arviot ovat laskeneet keskiarvoa ja ammatilliseen koulutukseen osallistuneiden kohdalla vaikuttavuus olisi todennäköisesti astetta parempi.

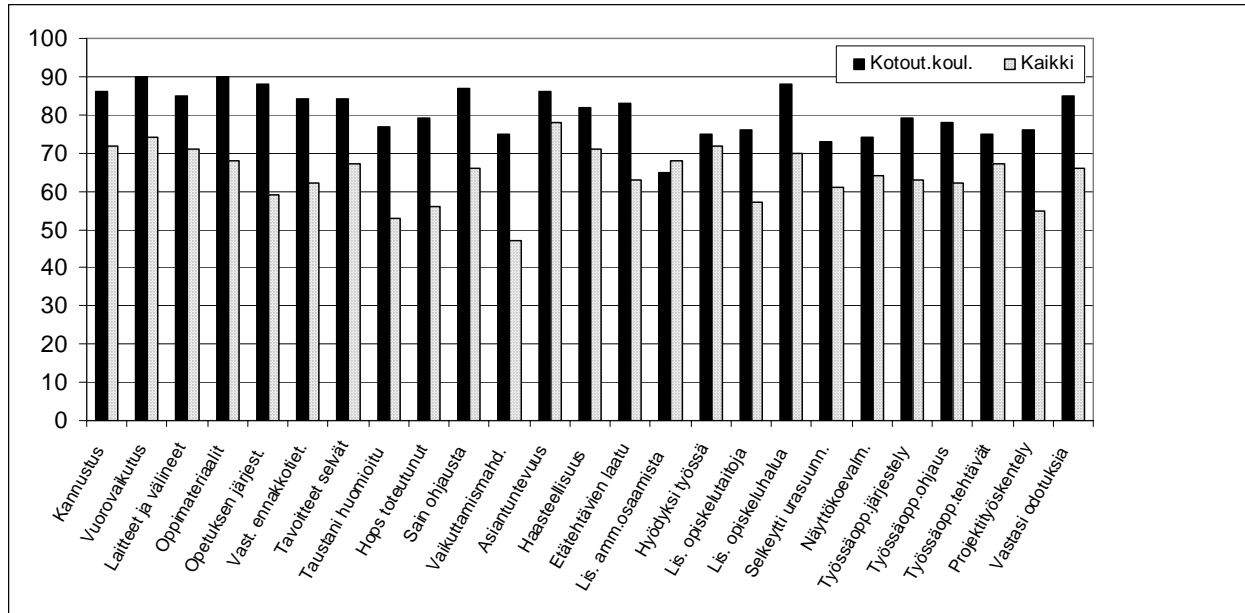
Jatkopolun näkökulmasta kotoutumiskoulutuksen rooli näyttäisi olevan uuteen koulutukseen ohjaaminen, ei niinkään työllistyminen. Koulutuksen alkaessa 86 %

³² OPAL-mittareilla tarkoitetaan OPAL-palauttejärjestelmästä saatua tietoa opiskelijoiden kokemuksista koskien koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta.

vastaajista on ollut työttömänä ja runsas 2 % työssä toisen palveluksessa tai yrittäjänä. Koulutuksen päättyessä vain 7 %:lla oli tiedossaan työpaikka ja 11 %:lla harjoittelupaikka. Runsas 40 % suuntautui toiseen koulutukseen, ja runsas 40 % oli jäämässä työttömäksi. Työttömäksi jäävien määrä on melko lähellä muita työvoimakoulutuksia. Sen sijaan siinä missä muusta työvoimakoulutuksesta työllistytään useammin, kotoutumiskoulutuksesta jatketaan toiseen koulutukseen. Tosin koulutuksiin osallistuvien yksilöiden tavoitteetkin ovat erilaisia: työvoimakoulutuksissa tavoitteet liittyvät yleensä ammatin hankkimiseen / vaihtamiseen tai ammattitaidon kehittämiseen, kun taas kotoutumiskoulutukseen hakeutumisen syy on yli 70 %:ssa jokin muu. Vaikuttavuutta voitaneenkin näin ollen yksilötasolla pitää pitkälti tavoitteiden suuntaisena.

Verrattaessa koulutuksesta välittömästi työllistyvien ja kaikkien vastaajien palautteita on havaittu työllistymisen liittyvän koulutusten työelämäyhteyksien laatuun. Nopeimmin työllistävien koulutusten sisällöt, harjoitukset ja työmenetelmät koetaan hyödyllisiksi todellisessa työssä. Työssäoppiminen myös yhdistyy nopeaan työllistävyyteen, kuten myös opetuksen henkilökohtaistaminen käytännössä (niin suunnittelu-, toteutus- kuin arviointivaiheissakin), ei vain muodollisessa henkilökohtaisessa opetussuunnitelmassa HOPS:ssa.

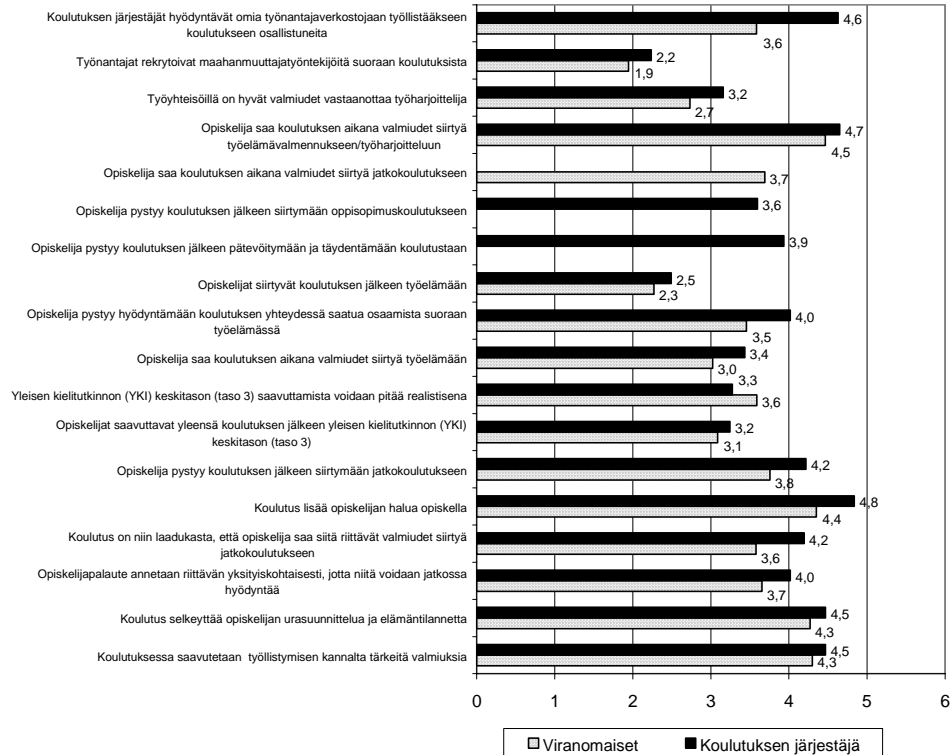
Kuviossa 13 on hahmotettu OPAL-palautetta sekä kotoutumiskoulutuksista että kaikista työvoimakoulutuksista vuodelta 2002. Huomattavaa kuviossa on se, että vastauksia ei tule verrata absoluuttisina lukuina vaan ns. suhteellisina profiileina. Prosentit kertovat siitä, kuinka moni vastaaja on arvioinut kyseisen asian toteutuvan koulutuksessa ”hyvin” tai ”erinomaisesti”.



Kuvio 13. Opal-palautteet kotoutumiskoulutuksista vs. kaikista työvoimakoulutuksista vuodelta 2002.

Olennaista koulutuksen vaikuttavuuden tarkastelussa on se, että siinä keskitytään liikaa työllistymisen ja jatkokoulutukseen pääsyn arvioimiseen. Vaikuttavuuden tarkastelussa pitäisi olla myös muita vaikuttavuusnäkökulmia mukana ja tarkastelussa tulisi ottaa laajempi, pidemmän aikavälin näkökulma huomioon. Varsinaisen koulutuksen aikana tapahtuvan kehityksen tarkastelun sijaan tulisi vaikuttavuutta tarkastella myös pidempänä prosessina kotoutumisen näkökulmasta (vrt. kotoutumislainsäädännön muut tavoitteet).

Yksi kuulemistilaisuuksissa esiin nostettu tekijä koulutuksen vaikuttavuuden kehittämisessä liittyy erityisesti kouluttajien osaamisen kehittämiseen, samaan aikaan, kun tulisi palkita niitä kouluttajia, jotka ottavat hoitaakseen ns. erityisen hankalat koulutukset.



Kuvio 14. Koulutuksen vaikuttavuus (huom. kuviossa ei ole kaikista kysymyksistä vastauksia sekä viranomaisilta että koulutuksen järjestäjiltä, koska samoja kysymyksiä ei esitetty kaikille vastaajaryhmille).

Vaikuttavuutta voitaisiin edistää koulutussuunnittelun avulla. Vaikuttavuuden edistämiseksi koulutusuran tulisi olla vahvemmin nousujohteista, jossa edetään selkeästi tasolta toiselle. Nykyisin yhtenä ongelmana on kurssien vaihtaminen ja samojen kurssien suorittaminen useaan kertaan. Suunnitelmallisempi koulutussuunnittelu edellyttäisi erityisesti vahvempaa panostusta koulutukseen ohjaamiseen, jotta koulutettavien todelliset valmiudet tunnistettaisiin ennen koulutukseen ohjaamista ja koulutettavat osallistuisivat heille sopiville kursseille.

Vaikuttavuuden kehittämisessä kohteeksi tulisi valita opiskelijat, työelämä ja viranomaistahot. Työelämää koskevissa tavoitteissa pitäisi olla enemmän realismia. Kielteisiin asenteisiin maahanmuuttajia kohtaan pitäisi vaikuttaa asennestrategioiden

kautta. Samalla ei pitäisi tähdätä yhdenvertaisuusvaatimukseen, vaan ymmärtää ja hyväksyä, että maahanmuuttajan lähtökohdat ovat hankalammat kuin kantaväestön ja että heitä pitäisi voida kohdata eri vaatimuksilla. Maahanmuuttajille tulisi tarjota selkokielistä oppimateriaalia. Työssäoppimisjaksolle tulevien motivaatiosta pitäisi huolehtia entistä paremmin, ja työpaikoille pitäisi kouluttaa entistä enemmän työpaikkaohjaajia.

Maahanmuuttajien uraohjauksesta tehdyssä tutkimusraportissa käsitellään työttömien akateemisten maahanmuuttajien kokemuksia suomalaisen työelämään osallistumisesta tai sen ulkopuolelle jäämisestä sekä uraohjauksen pyrkimyksistä edistää heidän voimaistamistaan³³. Tutkimuksessa yhdistetään sekä työelämä- että yksilölähtöisyys. Raportissa todetaan, että maahanmuuttajien ohjaajat pitävät nykyistä uraohjausta puutteellisena, sillä siinä ei huomioida maahanmuuttajien yhteiskunnallista asemaa vastaanottajamaassa eikä heidän rajallisia valintamahdollisuuksiansa käytännön työelämässä.

Voimaistavan uraohjauksen yhteys maahanmuuttajakoulutukseen löytyy mm. siinä, että tällainen ohjaus pyrkii edistämään maahanmuuttajien tietoisuutta heidän omasta ammatillisesta kompetenssistaan ja tämä tukee heidän ammatti-identiteettiään sekä edistää osallistumista työelämään ja työyhteisöihin. Kyseistä lähestymistapaa puoltavat myös OPAL-järjestelmän sekä alueellisten kuulemistilaisuuksien kautta saadut tulokset, jotka yleisen työvoimakoulutuksen osalta viittaavat siihen, että koulutus, joka on läheisesti kytketty työpaikkoihin, edistää työllistymistä paremmin kuin yleinen maahanmuuttajakoulutus.

Ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen aloittaneiden suoritusaste lukuvuonna 2003 – 2004 oli korkea (83 %), aloittaneista koulutuksensa keskeytti lukuvuoden aikana 150 opiskelijaa (17 %)³⁴. Keskeytymisen syyt olivat pääasiassa koulutuksen saanti, taloudelliset syyt, perhesyyt ja työn saanti. Myös riittämätön

³³ Matinheikki-Kokko, Kaija; Koivumäki, Kai; Kuorti, Katja: Maahanmuuttajien uraohjauksen kehittäminen (TM 253 työpoliittinen tutkimus - 2003).

³⁴ Opetushallitus - Tilannekatsaus maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavasta koulutuksesta lukuvuodesta 2003-2004 (Elokuu 2004 Ulla Aunola & Laura Ruuskanen).

kielitaito, motivaatiovaikeudet sekä muutto toiselle paikkakunnalle olivat syitä keskeyttämiselle. Vuonna 2002 keskeyttäneitä oli 12 %, ja vastaava luku vuonna 2000 oli 11 %.

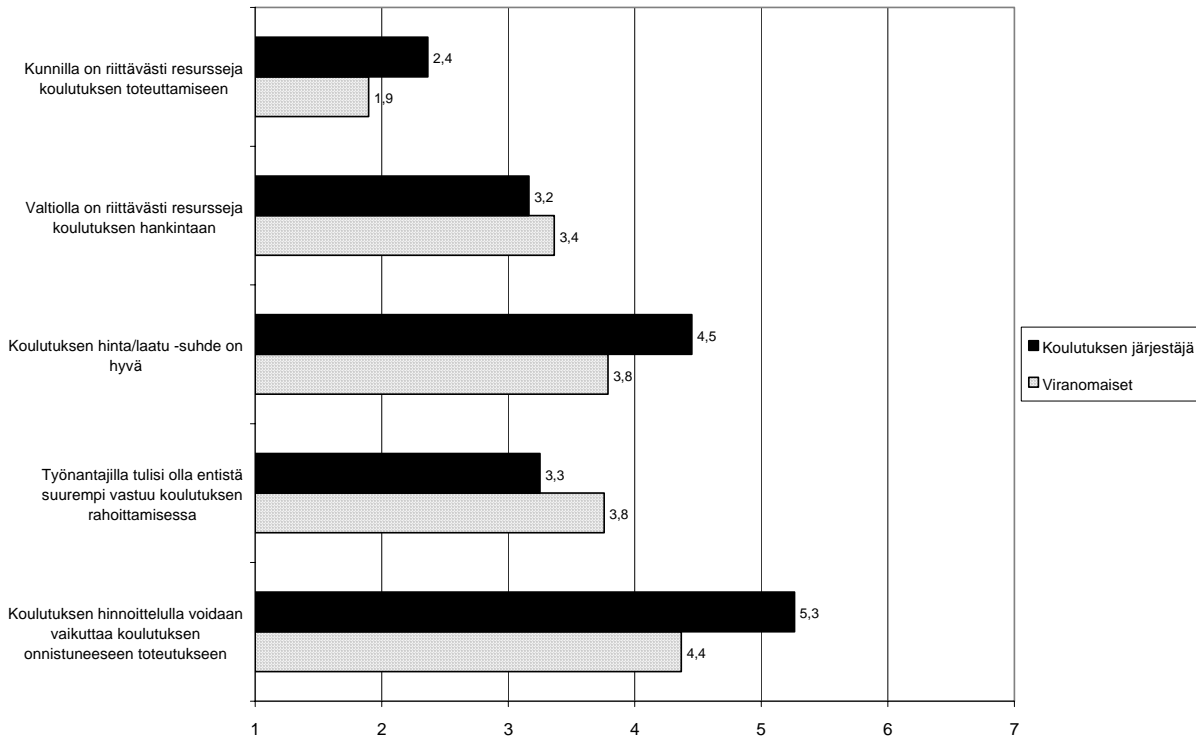
Suhteessa vuonna 2000 tehtyyn opetushallituksen tilannekatsaukseen maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavasta koulutuksesta kuuluvaan kyselyyn hyvin vähäisellä kielitaidolla aloittaneiden määrä on pienentynyt, auttavalla kielitaidolla aloittaneiden määrä on kasvanut ja kohtalaisella kielitaidolla aloittaneiden osuus puolestaan vähentynyt. Kielitaito valmistavan koulutuksen aikana oli kehittynyt suurimmalla osalla koulutukseen osallistujista. Oppilaitosten edustajien mukaan kuitenkin vain 54,2 %:lla opiskelijoista kielitaito oli kehittynyt sille tasolle, että he voivat siirtyä ammatilliseen peruskoulutukseen. Vastaava luku vuonna 2000 oli 61 %. Tässä on siis tapahtunut jonkin verran tason laskua. Myös niiden opiskelijoiden määrä on kasvanut, joiden kielitaito ei ole kehittynyt lainkaan koulutuksen aikana. Vuonna 2000 näiden opiskelijoiden lukumäärä oli 5 (2 %) ja vuonna 2004 vastaava luku oli 42 (5 %). Vaikkakin vuoden aikana toteutettava koulutus on lyhyt aika saavuttaa riittävä kielitaitotaso etenkin, jos kielitaito koulutuksen alkaessa on ollut vähäinen, on niiden opiskelijoiden lukumäärän kasvu, joiden kielitaito ei ole kehittynyt lainkaan, erittäin huolestuttavaa. Opettajien mukaan pääsyy sille, että opiskelijoiden kielitaito on kehittynyt vain vähän tai ei lainkaan, on opiskelijoiden poissaolot ja toisekseen motivaatio-ongelmat. Mielenkiintoinen kysymys on se, mistä koulutukseen osallistujien poissaolot johtuvat. Onko poissaolojen valvonta liian löysää vai ovatko tukimuodot sellaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat osallistumismotivaatioon heikentävästi (tukimuodoista opintotuki on pienempi kuin kotoutumistuki tai työmarkkinatuki) vai onko koulutukseen osallistujien kielitaidollinen lähtötaso niin heikko, että se vaikuttaa koulutuksessa jatkamiseen heikentävästi (opiskelijoiden motivaatio laskee, koska kielitaito ei riitä asioiden sisäistämiseen).

Mielenkiintoista on myös se, että vaikkakin koulutuksen suoritusaste on korkea yltää silti vain puolella koulutukseen osallistuneista kielitaito sille tasolle, että he voivat siirtyä

ammattilliseen peruskoulutukseen. Johtuuko tämä pääasiallisesti opiskelijoiden poissaoloista vai onko koulutuksen sisällöissä kenties joitakin sellaisia puutteita, jotka vaikuttavat kielitaidon hitaaseen kehittymiseen?

4.6 Maahanmuuttajakoulutuksen resurssien riittävyys

Sähköisessä kyselyssä sekä alueellisissa kuulemistilaisuuksissa kritisoitiin kuntien resurssien riittävyyttä toteuttaa koulutusta (ks. kuvio 15). Viranomaiset olivat koulutuksen järjestäjiä kriittisempiä koskien koulutuksen hinta/laatu-suhdetta sekä koulutuksen hinnoittelun mahdollisuutta vaikuttaa koulutuksen onnistumiseen. Alueellisissa kuulemistilaisuuksissa esitettiin näkemyksiä siitä, että mahdollisessa resurssijaossa tulisi entistä enemmän käyttää lähtökohtana arvioinneista saatuja tuloksia. Kuulemistilaisuuksissa esitettiin myös ajatuksia siitä, että resurssikysymysten tarkastelussa olisi tähdättävä entistä voimakkaammin yhteistyöhön koulutuksen järjestäjien ja sosiaalitoimen välillä, jotta voitaisiin vaikuttaa siihen negatiiviseen ajattelutapaan, että maahanmuuttajiin tehty panostus olisi pois muilta kuntalaisilta. Mahdollinen resursseja kehittävä toimenpide voisi olla ns. opintoseteli-periaatteen käyttäminen, joka mahdollistaisi paremmin resurssien siirron valtiolta kunnille. Samalla opintosetelin suuruutta tulisi lisätä nykyisestä uudelle huomattavasti korkeammalle tasolle.



Kuvio 15. Koulutusresurssien riittävyys.

4.7 Maahanmuuttajakoulutuksen arviointi ja seuranta

Maahanmuuttajakoulutusta voidaan arvioida sekä yksilö- että yleisen koulutuksen tasolla. Edistääkseen koulutuksen arviointia ja seuranta työhallinnon tulee tuottaa maahanmuuttajakoulutusta koskevaa kattavaa ja yksityiskohtaista tilastotietoa³⁵. Tietoa kerätään sekä arvioinnin että muun seurannan kautta. Arviointi toteutetaan sekä yksilö että yleisen koulutuksen tasolla. Tiedonkeruun lähteinä toimivat mm. OPAL-järjestelmä, työhallinnon asiakasrekisteri ja erityiset kyselyt (opetushallinnon kyselyt oppilaitoksille koskien ammatillisen peruskoulutuksen valmistavaa koulutusta).

³⁵ Työministeriön ohje - Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (06.03.2003 – O/17/2003 TM).

OPAL-järjestelmä on sähköinen työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmä, jota hallinnoi työministeriö. Vastaukset käytetään koulutuksen kehittämiseen ja ne tallentuvat nimettöminä suoraan työministeriön tietojärjestelmään. Palautteiden perusteella voidaan laatia ainoastaan vastaajaryhmittäisiä tilastollisia yhteenvetoja. Järjestelmää on käytetty vuodesta 2001 lähtien internet-pohjaisesti. Jokainen työvoimakoulutukseen osallistuva henkilö täyttää OPAL-lomakkeen, jossa pyydetään perustietoa koskien henkilön taustaa, hänen koulutus- ja työkokemustaan, hänen työllisyystilannettaan, koulutuksen oppimisympäristöä (opettajat, oppimateriaali ym.), koulutuksen toteutusta (tarvelähtöisyys, opiskeluohjelma, ohjaus, oppimistehtävät, hyödynnettävyys ym.), työpaikoilla tapahtuvaa työssä oppimista (yleiset järjestelyt ja työtehtävät) sekä projektityöskentelyä. Palautelomakkeen lopussa osallistujaa vielä pyydetään antamaan yleisarvosana koulutukselle.

Vuoden 2003 kesäkuuhun mennessä vastauksia on kerätty noin 7 500 eri työvoimakoulutuksesta. Osallistujavastauksia on saatu yli 80 000, ja vastauksien määrät ovat koko ajan olleet nousussa. Vuonna 2001 osallistujista 77,9 % vastasi kyselyyn, kun vastaava luku vuonna 2003 oli jo 82,9 %. Yksistään vuonna 2002 palautetta antoi 32 546 opiskelijaa³⁶.

Toinen tiedonlähde koskien koulutusta on työhallinnon oma asiakasrekisteri, josta selviää koulutettujen työttömyystilanne eri ajankohtina.

Opetushallitus on sisällyttänyt maahanmuuttajan kotoutumiskoulutuksen suositukseen opiskelijan arviointia koskevia suosituksia. Arvioinnin tulee kehittää henkilön minäkuvaa ja luottamusta omiin kykyihin sekä tuottaa opiskelijalle, opettajille ja työnantajille tietoa opiskelun etenemisestä tai opiskelijan osaamisesta. Arvioinnin tulee perustua opiskelijan ja opettajan vuoropuheluun ja itsearviointiin. Arvioinnissa opiskelijan osaamista tulee verrata opintokokonaisuuksien tavoitteisiin ja näiden pohjalta luotuihin kriteereihin. Arvioinnin tulee olla jatkuvaa, ja osaamisen näyttöjen tulee tarpeen mukaan olla sekä suullisia että kirjallisia. Suoritetusta koulutuksesta opiskelijalle tulisi antaa todistus.

³⁶ Työministeriö – Opal-tiedote 1/2003.

Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavassa koulutuksessa on myös kehitetty opiskelijan arviointia koskevia perusteita³⁷. Arvioinnin tehtävät ja tavoitteet ovat samat kuin ne, jotka koskevat yleistä maahanmuuttajan kotoutumiskoulutusta, josta jo yllä mainittiin. Myös arvioinnin toteutukseen liittyvät perusteet ovat samoja. Perusteissa annetaan myös yksityiskohtaisia viitteitä siitä, millä asteikolla eri opintokokonaisuuksia tulisi arvioida sekä mitä vaatimuksia eri opintokokonaisuuksissa tulisi asettaa.

Edistääkseen koulutuksen arviointia ja seuranta työhallinnon tulee tuottaa maahanmuuttajakoulutusta koskevaa kattavaa ja yksityiskohtaista tilastotietoa³⁸. Tämä asettaa erittäin korkeat tarkkuusvaatimukset valmentavan koulutuksen tietojen kirjaamiselle työhallinnon URA-tietojärjestelmään. Tietojen oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

URA – järjestelmässä onkin laadittu erillinen maahanmuuttajakoulutusta koskeva koodi (X72.20). Tähän ryhmään luokitellaan kaikki maahanmuuttajille suunnattu ei-ammattillinen koulutus, myös kielikoulutus ja tietotekniikan perustaitoja kehittävä koulutus.

Arviointia koulutuksen arvioinnista ja seurannasta

Koulutuksen arvioinnin ja seurannan tarkastelussa haasteita asettavat kaksi eri näkökulmaa koulutuksen arvioinnissa ja seurannassa. Toinen näkökulma tähtää koulutuksen onnistumisten ja kehittämisalueiden tunnistamisen kautta koulutuksen kehittämisen tarkasteluun ja toinen näkökulma siihen, miten koulutuksen arviointi ja seuranta onnistuvat tukemaan yksilön oppimista ja kehittymistä. Näistä jälkimmäinen näkökulma on erityisen tärkeä. Yksilön kannalta palautteen antamisessa olennaista on

³⁷ Opetushallitus - Opiskelijan arvioinnin perusteet maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavassa koulutuksessa (21.1.2000 - DNO 6/011/2000).

³⁸ Työministeriön ohje - Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (06.03.2003 – O/17/2003 TM).

saada palaute oikeaan aikaan niin, että koulutettava ymmärtää saadun palautteen ja siitä on hänelle kehittymisen kannalta mahdollisimman paljon hyötyä. Tällä hetkellä koulutuksen arviointi ei palvele riittävästi tätä tarkoitusta.

Kattavan, toimivan ja riittävän yksinkertaisen palautejärjestelmän kehittäminen on varsin haasteellista ja se vaatii paljon työtä. Työhallinnon koulutuksen arviointia ja seurantaa koskevan ja yksityiskohtaista tilastotietoa tuottavan OPAL-palautejärjestelmän kehittämiseen onkin kiinnitetty viimeaikoina paljon huomiota. OPAL-palautejärjestelmän kehittämistä suosittavat myös koulutuksen järjestäjät sekä viranomaiset sähköisen kyselyn tuloksissa, sillä vastausten nähtiin olevan liian myönteisiä johtuen mm. maahanmuuttajien kulttuurisista syistä, joka saattaa ohjata heitä vastaamaan kysymyksiin varsin myönteisesti. Toisaalta vastaajat eivät myöskään aina ymmärrä riittävän hyvin esitettyjä kysymyksiä ja ohjaajat pelkäävät vaikuttavansa vastausten sisältöön, kun he avustavat täyttämässä. Myös tekniset ongelmat ovat hankaloittaneet OPAL-palautejärjestelmän käyttämistä, mm. järjestelmä sulkeutuu tietyn ajan jälkeen, jolloin vastaukset eivät enää tallennu tietokantaan. Koulutuksen järjestäjät ovat keränneet myös omia rinnakkaisia palautteitaan koulutuksesta.

Koulutuksen arviointia ja seurantaa varten on tällä hetkellä olemassa useita järjestelmiä ja niiden koordinoitua ja kehittämistä tulisi jatkaa OPAL-palautejärjestelmän tavoin. Olennaista arviointi- ja seurantajärjestelmissä on se, että ne tuottavat hyödynnettävää tietoa toiminnan kehittämisen tueksi.

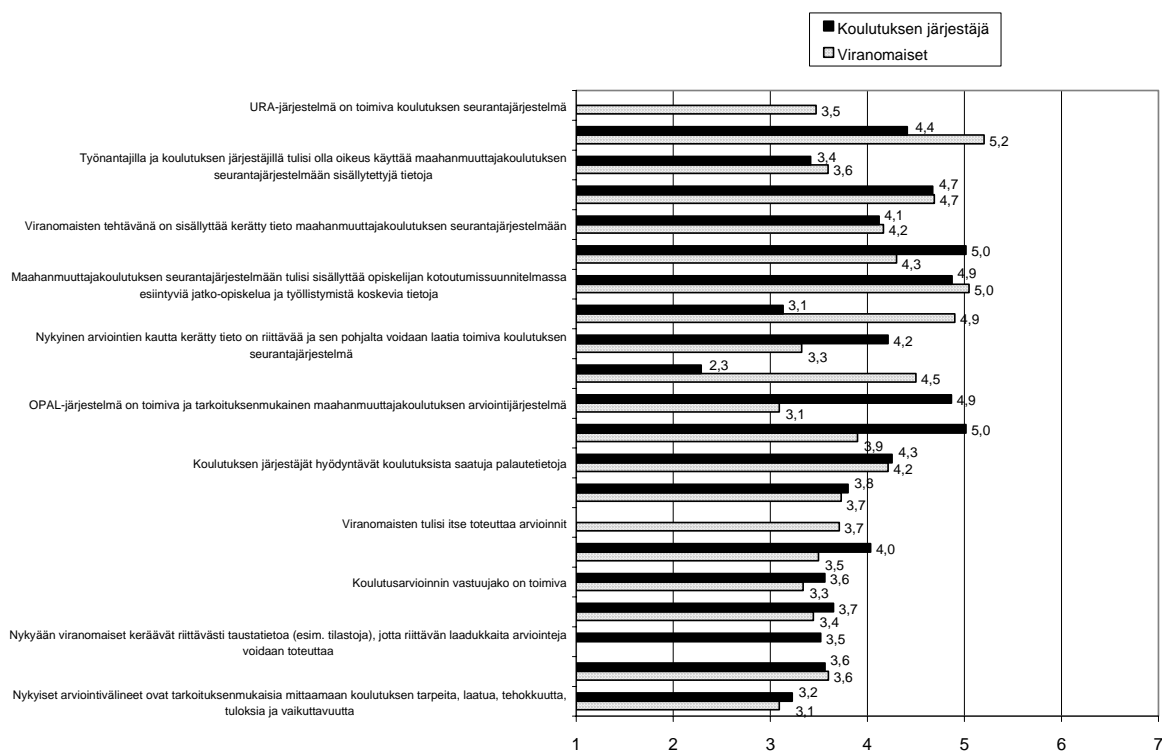
Koulutuksen arvioinnissa yhtenä kehittämisalueena on yhteismitallisuus eri tasojen ja eri koulutusten välillä. Koulutuksen arvioinnin yhteydessä annettavan palautteen tulisi olla myös kaksisuuntaista. Palautteen tulisi kulkea myös kouluttajien ja viranomaisten välillä.

Koulutuksen arvioinnin ja seurannan suhteen tulisi tulevaisuudessa pohtia myös YKI-järjestelmän ja kansalaisuuden nykyisen kytkemisen muuttamista. YKI toimii ainoastaan osalle maahanmuuttajista. Toisaalta YKI tukee opettajien työtä ja tätä voisi edelleen kehittää antamalla YKI:n tulokset myös kouluttajien ja viranomaisten tietoon ja käyttöön. Samalla tulisi miettiä YKI:n uudelleen kohdentamista. YKI-järjestelmän hallintoa

pidetään raskaana. Ongelmina on todettu, että testejä järjestetään harvoin ja että ilmoittautumisten ja YKI:in osallistumisten välinen ajanjakso on liian pitkä. Olisi hyvä, jos osallistuminen YKI:in voitaisiin yhdistää varsinaisten koulutusten yhteyteen.

Arvioinnista saatujen tulosten hyödyntämistä tulisi vahvistaa entisestään. Arviointituloksia tulisi myös hyödyntää enemmän jatkopolun näkökulmaa ajatellen. Esimerkiksi työvoimaviranomainen voisi hyödyntää tuloksia koulutettavan menestymisestä ja kielitaidon tasosta henkilökohtaisessa asiakaskontaktissa ja tämän perusteella hän voisi jatkaa esimerkiksi kotoutumissuunnitelman tekemistä.

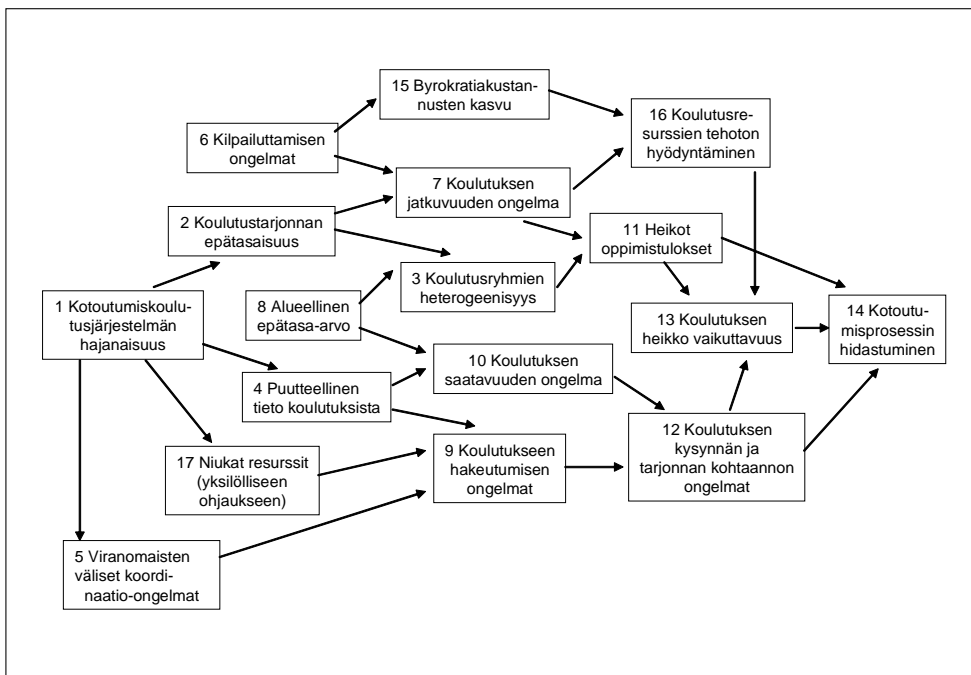
Koulutuksen arviointiin ei koulutuksissa ole varattu erillisiä resursseja ja uhkana on, että arviointi jääkin usein liian vähäisten resurssien vuoksi ns. toissijaiseksi toiminnoksi.



Kuvio 16. Koulutuksen arviointi ja seuranta.

5 Päätelmät ja kehittämissuositukset

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus koostuu joukosta erilaisia koulutusmuotoja ja toimenpiteitä, joilla pyritään vastaamaan aikuisten maahanmuuttajien koulutustarpeisiin ja joilla edistetään maahanmuuttajien kotoutumisprosessin käynnistymistä. Haasteita kotoutumiskoulutukselle, koulutuksen järjestäjille ja koulutukseen osallistujille asettaa erityisesti se, että kyseessä ovat koulutustaustoiltaan varsin heterogeenisen ryhmän erilaiset ja yksilölliset koulutustarpeet sekä -tavoitteet. Tällä on vaikutuksensa myös sille, että koulutusmuodoista ja toimenpiteistä muodostuu melko monitahoinen ja vaikeaselkoinen verkosto, jonka hahmottamista erityisesti maahanmuuttajaa ajatellen voidaan pitää melko monimutkaisena. Ryhmien heterogeenisyyteen ei voida juurikaan vaikuttaa, mutta koulutustarjonnan selkeyttämistä voidaan tehdä. Myös kunnittain on suuria eroja sen suhteen, miten maahanmuuttajia neuvotaan koulutuksellisisa valinnoissa.



Kuvio 17. Strategiakartta kotoutumiskoulutuksen ongelma-alueista.

Kuvioon 17 on pyritty tiivistämään nykyisen kotoutumiskoulutuksen keskeiset ongelma-alueet ja niiden väliset keskinäiset kausaaliset suhteet. Analyysi on tehty kokoamalla yhteen haastatteluiden, kyselyiden ja kuulemistilaisuuksien kautta esiin nostetut ongelma-alueet.

Yleinen viesti kotoutumiskoulutuksen eri osapuolilta oli se, että nykyinen järjestelmä on tavattoman sekava, monimutkainen ja vaikea niin hallinnollisesti kuin terminologisestikin. Erilaisten koulutusmuotojen ja rinnakkaisten koulutuksenjärjestämistapojen ja rahoituskanavien samanaikaisuus hädän tuskin avautuu kotoutumiskoulutuksen asiantuntijaviranomaisille – koulutuspalveluiden asiakkaista puhumattakaan.

Tämän koulutusjärjestelmän sisällä koulutuksen toimeenpanossa korostuvat koulutustarjonnan epätasaisuus, puutteellinen ohjaus ja tiedonkulku sekä alueelliset erot koulutuksen saatavuudessa. Näitä ongelmia kärjistävät lisäksi julkisia hankintoja koskevat tiukat kilpailuttamisvaatimukset, rahoituksen riittämättömyys ja viranomaisten väliset koordinaatio-ongelmat.

Tästä seuraa ongelmia koulutuksen tehokkaassa järjestämisessä, koulutuksen laadussa ja jatkuvuudessa (etenkin pidempiaikaisten kumppanuuksien puuttumisen kautta) sekä koulutusryhmien heterogeenisyyttä, joka puolestaan saattaa helposti heikentää oppimistuloksia, vaikeuttaa koulutuksen kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista sekä tätä kautta koulutuksen vaikuttavuutta. Kokonaisuutena ongelmana saattaa olla pitkällä aikavälillä maahanmuuttajien kotoutumisprosessin hidastuminen ja siitä seuraavat mahdolliset sosiaaliset, psykologiset ja taloudelliset ongelmat.

Seuraavassa on nostettu esiin tämän arvioinnin keskeiset havainnot ja kehittämissuosituksia. Suositukset kohdistuvat tarkoituksellisesti aineistoissa esiinnousseisiin parantamisalueisiin, mistä johtuen kotoutumiskoulutuksen vahvuudet ja onnistumiset jäävät tällaisessa tarkastelussa vähemmälle huomiolle. Kokonaisuudessaan suomalainen kotoutumiskoulutustoiminta saa eri osapuolilta varsin myönteisen arvion.

Kehittämissuositus 1. Kotoutumiskoulutusjärjestelmää tulisi olennaisesti yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa. Kotoutumiskoulutus tulisi integroida nykyistä kiinteämmin osaksi kansallista koulutusjärjestelmää. Kuntien aktiivisuutta ja roolia kotoutumisprosessin toimeenpanossa tulisi lisätä nykyisestä.

Kehittämissuositus 2. Kotoutumiskoulutusjärjestelmän vaatimaa viranomais- ja kouluttajayhteistyötä tulisi vahvistaa. Esimerkiksi kotoutumissuunnittelussa on ilmennyt ongelmia tietojen saannin suhteen. Kouluttajat eivät saa tietoonsa kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä tietoja, jollei koulutettava itse niitä aktiivisesti tuo esiin.

Kehittämissuositus 3 a. Kotoutumiskoulusten resursointi on nykyisellään puutteellista. Lisäksi alueelliset erot kuntien aktiivisuudessa kotouttamistoimenpiteissä ovat varsin suuria. Varsinkin pienillä kunnilla ei ole mahdollisuutta tarjota riittävästi vaihtoehtoja etenkin erityisryhmille.

Kehittämissuositus 3 b. Jatkossa kotouttamiskoulutuksen resursointi tulisi saattaa vakaammalle pohjalle ja kuntien panostusta sekä keskinäistä yhteistyötä ja yhteisopetuksen järjestämistä tulisi lisätä entisestään erityisesti pienillä paikkakunnilla.

Kehittämissuositus 4. Koulutusten kilpailuttamisesta aiheutuu byrokratiakustannuksia ja tätä kautta pitkäaikaisten kumppanuuksien synnyttäminen vaikeutuu ja koulutuksen laatu ja vaikuttavuus heikkenevät. Koulutusten kilpailuttamista suurempina kokonaisuuksina (volyymihankintoina) voitaisiin entisestään lisätä, mikä voisi osaltaan edistää toiminnan suunnitelmallisuutta. Suurten volyymihankintojen kautta voitaisiin vapauttaa myös TE-keskuksen resursseja.

Kehittämissuositus 5. Työvoimatoimistoista saatu tieto ja tuki eivät vastaa riittävästi maahanmuuttajien tarpeisiin. Maahanmuuttajat eivät saa työvoimatoimistoilta riittävästi tietoa kurssien järjestämisestä eivätkä niiden sisällöistä.

Tiedotusta koulutuksista ja niiden sisällöistä tulisi vahvistaa. Kunnissa tarvittaisiin koulutukseen ohjausta koordinoiva taho, koska kunnilla on yleisvastuu maahanmuuttajien

kotoutumisesta. Esimerkiksi internetin tarjoamia mahdollisuuksia interaktiivisen koulutuksen tietopisteen järjestämisestä tulisi kartoittaa. Internet ja ilmoitustaulut eivät nyky muodossaan tavoita kaikkia koulutusosallistujia.

Kehittämissuositus 6. Sekä henkilökohtaistaminen että työssäoppiminen ovat viime vuosina nousseet erityisiksi valtakunnallisiksi koulutusten painopiste- ja kehittämisalueiksi kaikissa koulutuksissa (ks. myös kehittämissuositus 10). Niiden toteutumista pidetään erittäin tärkeänä koulutuksen vaikuttavuuden näkökulmasta ja nämä teemat tulisi ottaa kehittämiskohteiksi myös kotoutumiskoulutuksessa. Koulutuksen laadun kannalta olisi tärkeää, että kurssiosallistujat olisivat mahdollisimman saman tasoisia osaamiseltaan. Erityisesti kielitaidon lähtötason kartoittaminen (alkukartoitus) on olennaista kurssin onnistumiselle. Opiskelijat tulisi ryhmitellä paremmin tasonsa mukaisesti. Henkilökohtaiset kotoutumissuunnitelmat vaihtelevat nykyisellään suuresti niiden yksityiskohtaisuuden osalta. Koulutuksen järjestäjillä tulisi myös olla riittävästi tietoa kotoutumissuunnitelmien sisällöistä.

Osaamiskartoituksen merkitys nousee henkilökohtaistamisen kannalta erityisen tärkeäksi työvälineeksi. Sen avulla tunnistetaan aiempi osaaminen ja oppimistarpeet, voidaan järjestää tarvittaessa lisäohjausta sekä voidaan vahvistaa vaikuttamismahdollisuuksia.

Kehittämissuositus 7. Maahanmuuttajataustaisten ohjaajien käyttämistä ohjauksessa tulisi harkita koulutuksessa. Myös maahanmuuttajan äidinkielellä asioimista voitaisiin harkita. Tällä on kuitenkin myös kääntöpuolensa, sillä maahanmuuttajat saattavat tukeutua liikaa kyseiseen ohjaajaan ja/tai omaan äidinkieleensä, jolloin myöskään suomen kielen taito ei kehity.

Kehittämissuositus 8. Koulutuksen sisältöjen ja laadun osalta kriittisimmät näkökohdat liittyvät lisäohjauksen (tukiopetuksen) riittävyteen, erityisryhmien tarpeisiin ja koulutustarjonnan eri vaihtoehtojen riittävyteen. Jatkossa tulisi huolehtia siitä, että etenkin luku- ja kirjoitustaidottomien ja heikon kielitaidon omaavien maahanmuuttajien lisäohjaukseen (tukiopetukseen) ja erityisohjaukseen on varattu riittävästi resursseja. Samalla koulutusryhmiä tulisi pienentää.

Kehittämissuositus 9. Kotoutumiskoulutuksella on tärkeä tehtävä maahanmuuttajien työelämävalmiuksien lisäämisessä. Nykyisellään yhteydet kantaväestöön ja työnantajiin

jäävät liian vähäisiksi. Työssäoppimisjaksot toimivat tässä hyvin. Niiden kautta maahanmuuttaja saa käsityksen suomalaisesta työelämästä ja pääsee luonnollisesti kontaktiin kantaväestön kanssa.

Jatkossa työelämäyhteyksiä tulisi vahvistaa ja koulutussisältöjä kehittää siten, että koulutukseen osallistuvat olisivat jo koulutuksen aikana enemmän yhteydessä kantaväestöön ja suomalaiseen kulttuuriin. Koulutuksen ja työelämän kontaktin yhdistäminen esimerkiksi työssäoppimisjaksojen tai kotoutumistyöpajojen kautta on myös tärkeää.

Kehittämissuositus 10. Yleisen kielikoulutuksen lisäksi kielikoulutusta tulisi kohdentaa erityisesti tiettyjä ammatteja ajatellen (esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla), joissa tietty ammattisanasto ja sen hallinta ovat olennaisia ammatinharjoittamisen kannalta. Tämä tulisi ottaa myös vaikuttavuustavoitteiden tarkastelussa huomioon.

Kehittämissuositus 11. Koulutuksella on ollut suurin vaikutus koulutettavien haluun opiskella uusia asioita. Samalla huolestuttavaa on kuitenkin havaita, että koulutus on onnistunut huomattavasti heikommin opiskelutaitojen lisäämisessä koulutuksen aikana sekä urasuunnittelun että elämäntilanteen selkeyttämisessä. Heikoksi jää myös koulutuksessa opitun hyödyntämismahdollisuus työelämässä. Heikoimmin koulutus on onnistunut ammatillisen osaamisen lisäämisessä. Jälkimmäisessä on kuitenkin otettava huomioon, että kaikessa kotoutumiskoulutuksessa tavoitteet eivät ole olleet ammatillisia. Siinä missä muusta työvoimakoulutuksesta työllistytään useammin, kotoutumiskoulutuksesta jatketaan toiseen koulutukseen. Tosin koulutuksiin osallistuvien yksilöiden tavoitteetkin ovat erilaisia. Työvoimakoulutuksissa tavoitteet liittyvät yleensä ammatin hankkimiseen / vaihtamiseen tai ammattitaidon kehittämiseen, kun taas kotoutumiskoulutukseen hakeutumisen syy on jokin muu syy. Kotoutumiskoulutuksen rooli liittyy erityisesti oppimaan innostamiseen.

Koulutuksen vaikuttavuustavoitteet tulisi uudelleen määritellä siten, että niissä korostuisi enemmän uuteen koulutukseen ohjaaminen jatkopolun näkökulmasta, eikä niinkään työllistymistavoitteet. Jatkopoluttamisessa tulee ottaa huomioon henkilön osaaminen ja kiinnostuksen kohteet sekä mahdollisuuksien mukaan ennakoititiedot siitä, millä aloilla työvoimaa tullaan lähivuosina eniten tarvitsemaan. Näin mahdollistetaan parhaiten yksilön myönteinen integroituminen yhteiskuntaan ja työelämään.

Lähteet

Lainsäädäntöä

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999 – 09.04.1999).

Asetus maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (511/1999 – 22.04.1999).

Työministeriön asetus - työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista ja opiskelijoiden valintamenettelystä (30.12.2002 – 1334).

Ohjeet, muistiot ja muu virallinen aineisto

Opetushallitus – Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen opetussuunnitelman perusteet 1999.

Opetushallitus 2000 / Ulla Aunola ja Johanna Haapala - Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus. Seuranta ensimmäisestä lukuvuodesta. Yhteenveto Opetushallituksen oppilaitoksille tekemistä kyselyistä A ja B.

Opetushallitus - Opiskelijan arvioinnin perusteet maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavassa koulutuksessa (21.1.2000 - DNO 6/011/2000).

Opetushallitus - Suositus aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta (moniste 9/2001) ja vuonna 2002 tehty yleisten kielitutkintojen taitotasokuvauksien uusi luokitus.

Opetushallitus - Tilannekatsaus maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavasta koulutuksesta lukuvuonna 2001-2002 (25.6.2002 Ulla Aunola).

Opetusministeriön maahanmuuttopoliittiset linjaukset – Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:7.

Kohti etnistä yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta. Hallituksen etnisen syrjinnän ja rasismien vastainen toimintaohjelma. Työhallinnon julkaisu 284, Helsinki 2001.

Maahanmuuttajakoulutuksen tilannekatsaus. Toimeenpano-osasto MT-tiimi, TKO-tiimi – 6.3.2003.

Työministeriön ohje O/71/2003 TM – Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta.

Työministeriön ohje maahanmuuttajien kotouttamisesta, kotoutumissuunnitelmasta ja kotoutumistuesta annetun ohjeen O/4/1999 TM kumoamisesta (01.04.2003 – O/15/2003 TM).

Työministeriön ohje maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kielipalvelujen järjestämisestä ja kustannusten korvaamisesta (O/1/2000 TM).

Työministeriön ohje - Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (06.03.2003 – O/17/2003 TM).

Työministeriön ohje - tarjouspyyntömenettelystä ja tarjousten arvioinnista työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinnassa (06.03.2003 – O/16/2003 TM).

Työministeriön ohje - Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankintasopimuksen sisältö ja laatiminen (06.03.2003 – O/18/2003 TM).

Työministeriön maahanmuuttajakoulutuksen palvelutuotekuvaus (TM 23.10.2003)

Kirjallisuus

Matinheikki-Kokko, Kaija; Koivumäki, Kai; Kuortti, Katja: Maahanmuuttajien uraohjauksen kehittäminen (TM 253 työpoliittinen tutkimus - 2003).

Työministeriö – Opal-tiedote 1/2003.

Työministeriö – OPAL-kyselyraportin haun tulokset (<http://asiointi.mol.fi/opal/QueryFetchResults.jsp> - 22.5.2003)

Liitteet

Liite 1. Arvioinnissa on keskitytty seuraaviin arviointikokonaisuuksiin ja kysymyksiin

Arviointikokonaisuus

1) Kotoutumis- koulutukseen ohjaaminen ja pääsy

Keskeiset arviointikysymykset

Kuka ohjaa koulutukseen ja missä vaiheessa?

Mikä on annetun ohjauksen sisältö ja laatu?

Mitkä ovat ohjauksessa käytetyt työkalut/metodit, ja miten niitä on hyödynnetty?

Miten relevantteja nämä (työkalut/metodit) ovat, ja miten niitä voitaisiin mahdollisesti kehittää kotouttamistoiminnan päämäärien saavuttamiseksi (esim. lainsäädäntöä, ohjekirjeitä, TM:n oma sisäinen hallinnollinen yhteistyö, koulutuksia, tiedonvaihtoa, internetpalveluja, TM:n neuvontapalvelu, arviointeja ym.)? Puuttuuko jokin olennainen ohjauksen muoto?

Ovatko käytössä olevat ohjausmenetelmät asianmukaisia/tarkoituksenmukaisia, ja vastaavatko ne muuttuneen toimintaympäristön tarpeisiin?

Ovatko ohjausmenetelmät koherentteja keskenään vai esiintyykö eri menetelmien välillä ristiriitaa?

Suosivatko tai syrjivätkö käytössä olevat ohjausmenetelmät joitakin tiettyjä kohderyhmiä?

Missä kysymyksissä ohjaaminen tulisi olla kattavampaa ja missä tapauksissa sitä voisi vähentää?

Mikä on kotoutumissuunnitelmien suhde maahanmuuttajakoulutuksen ohjaamiseen?

Mitkä ovat odotusajat koulutuksen pääsyssä ja eri opintojaksojen/-kokonaisuuksien välillä?

Miten koulutusosallistujat valitaan eri ryhmiin, ja mitkä ovat valintaperusteet?

Mitä tarpeita kunnissa on koskien ohjausta (esim. tietyn koulutuksen ohjaaminen; kuntien välinen tiedon/kokemuksen vaihto)?

Minkälaisia mittareita on kehitetty arvioimaan ohjaamisen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta? (esim. määrällisiä ja/tai laadullisia indikaattoreita).

Jos mittareita löytyy, miten niitä käytetään? Onko tuloksia käytetty

2) Kotoutumis- koulutuksen sisältö ja laatu

TM:n ohjauksen kehittämistyön tukemiseen?

Mitkä ovat ne laadulliset ja sisällölliset vähimmäiskriteerit, joita voitaisiin kehittää kansallisesti kuntien käyttöön, ja joilla voitaisiin varmistaa kotouttamiskoulutuksen laatu Suomessa?

Miten koulutukseen osallistuvan maahanmuuttajan osaamiskartoitus tehdään (mikä on kartoituksen sisältö)?

Mitkä ovat kielelliset ja ammatilliset alkukartoitukset ja niiden vaikutus koulutuksen sisältöön?

Miten henkilökohtainen opiskeluohjelma laaditaan ja miten se toteutetaan?

Miten koulutus noudattaa kotoutumiskoulutuksen suositusta?

Miten koulutuksen järjestäjä tai oppilaitos on laatinut suunnitelman kotouttamiskoulutuksen toteuttamiseksi?

Miten koulutus on yleisesti edennyt suunnitelman mukaisesti?

Miten eri opetusjärjestelyt ovat toimineet (lähi- ja etäopetus; ryhmätyöt; käynnit; opetusmenetelmät; opettajien koulutustausta jne.)?

3) Koulutuksen vaikuttavuus

Miten yleisen kielitutkimuksen (YKI) taitotaso 3 on saavutettu?

Miten YKI-järjestelmä toimii ja minkälainen on sen saavuttavuus?

Miten muut valmiudet ovat saavutettavissa (erityisesti ammatin hankkimisen perustiedot, jo muualla saavutetun koulutuksen hyödynnettävyys, tutkinnon rinnastettavuus)?

Miten jatkokoulutus tai työhön sijoittuminen on onnistunut?

Onko sijoittumista ajatellen laadittu jatkosuunnitelma tai mahdollisia muita suunnitelmia?

Miten koulutussuorituksia on kirjattu?

Miten yhteistyö työvoimatoimiston kanssa on järjestetty?

Miten koulutussuoritusten välittyminen seuraavalle kouluttajalle (kotoutujan kirja, portfolio) on järjestetty?

Löytyykö koulutukseen liittyviä hyviä käytäntöjä (esim. koulutuksen suunnittelua ja toteutusta harjoittavien tahojen keskuudessa), joita voisi hyödyntää koulutuksen vaikuttavuuden lisäämiseksi?

4) Resurssien riittävyys

Millä tavalla kunnalliset säästötoimenpiteet ovat hankaloittaneet kotouttamiskoulutuksen päämäärien toteuttamista?

Löytyykö koulutuksen ohjaamisessa, sen sisällössä tai laadussa toteutettavia toimenpiteitä, joiden kautta voisi vaikuttaa

kustannussäästöjen kielteisiin vaikutuksiin?

Mikä on koulutuksen tarjonta suhteessa kysyntään?

Mitkä ovat koulutustarjonnan/-saatavuuden alueelliset erot?

Onko maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukseen resursoitu riittävästi rahaa ja onko raha käytetty tehokkaasti (onko koulutus ollut tuloksellista)?

Löytyykö riittävästi opettajaresursseja?

Onko koulutuksessa otettu kulttuuriset ja koulutukselliset erityistarpeet huomioon?

Mikä on henkilöresursoinnin tilanne työhallinnossa ja kunnissa?

Onko kouluttajaresursseja riittävästi saatavissa?

5) Seuranta

Millainen on tehokas ja tarkoituksenmukainen maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen seurantajärjestelmä?

Kenen pitäisi laatia tämä järjestelmä, ja mitä seurantatietoa siihen tulisi sisällyttää?

Kenen tehtävänä on täydentää järjestelmään kerättyjä tietoja?

Miten saatuja tietoja tulisi käyttää kehittämistyössä?

Liite 2. Opetushallituksen suositus aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opintokokonaisuuksista ja laajuuksista

Maahanmuuttajakoulutus muodostuu opintokokonaisuuksista, joiden laajuudet voivat vaihdella seuraavasti:

- suomen tai ruotsin kielen perus- ja jatko-opinnot 26–36 ov,
- arjen taidot ja elämänhallinta 1–3 ov,
- yhteiskuntatietous 3–4 ov,
- kulttuurituntemus 1–3 ov,
- opiskelu- ja työelämävalmiudet 6–7 ov,
- valinnaiset opinnot 0–3 ov.

Tämän lisäksi koulutukseen voi myös kuulua luku- ja kirjoitustaidon opintoja noin 20–30 opintoviikon verran. Näiden kokonaisuuksien yksityiskohtaisista perusteista ja sisällöstä on säädetty sekä työministeriön ohjeistuksessa että opetushallinnon suosituksissa³⁹.

Suomen tai ruotsin kielen perus- ja jatko-opinnot on ryhmitelty neljään osioon: perusopinnot 1 (5–6 ov); perusopinnot 2 (5–10 ov); perusopinnot 3 (8–10 ov) sekä jatko-opinnot (8–10 ov). Jokaisella opintotasolla tavoitteena on saavuttaa tietyt yleisten kielitutkintojen (YKI) taitotasoa vastaavat tiedot⁴⁰. Opetushallitus on laatinut yleisten kielitutkintojen taitotasokuvaukset, jotka ovat sisällytettyinä maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen suosituksissa.

Ylimmällä tasolla tulisi ymmärtää vaikeuksista kaikenlaista puhuttua ja kirjoitettua kieltä sekä puhua ja kirjoittaa sujuvasti tilanteeseen sopivalla tyyllillä ja hallita sekä kielioppia että sanastoa.

Keskitasolla tulisi ymmärtää normaalitempoista puhetta ja tekstejä yleisistä aihepiireistä. Puhe- ja murteellinen kieli voi tuottaa joitakin ongelmia. Keskitasolla tulisi kuitenkin pystyä kirjoittamaan sekä yksityisiä että puolivirallisia tekstejä. Peruskielioppi ja -sanasto tulisi hallita hyvin.

Perustasolla tulisi ymmärtää selkeää ja yksinkertaistettua puhetta ja tekstiä, joka käsittelee jokapäiväisiä ja tuttuja asioita. Perustason omaava henkilö selviää yksinkertaisesta tiedonvaihdosta, mutta ääntämisessä voi olla ongelmia ja puhe voi olla hidasta ja katkonaista. Henkilö pystyy kirjoittamaan yksinkertaisia tekstejä, vaikka teksti voi olla hajanaista. Yksinkertainen kielioppi ja sanasto ovat myös hallinnassa.

Arjen taidot ja elämänhallinta -osio koostuu arjessa toimimisen ja ajankäytön merkityksestä; oman tulevaisuuden suunnittelusta sekä oman ja lähipiirin hyvinvoinnin ymmärtämisestä. Kokonaisuuteen kuuluvat mm. julkiset palvelut, ruokakulttuuri, asuminen, talous, terveet elämäntavat, fyysinen ja psyykinen terveys ym.

³⁹ Katso mm. Työministeriön ohje - Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (06.03.2003 – O/17/2003 TM) sekä Opetushallitus: Suositus aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta (moniste 9/2001).

⁴⁰ Yleiset kielitutkinnot ovat aikuisille suunnattuja toiminnallista kielitaitoa mittaavia tutkintoja, joita käytetään yleisesti työelämän tarpeisiin. Kielitaitoarviot annetaan taitotasosteikolla, joka on yhteismitallinen Euroopan Neuvoston yleiseurooppalaisen viitekehyksen taitotasosteikon kanssa. Kielitutkinnon voi suorittaa kolmella eri tasolla: ylimmällä, keskitasolla (taso 3) ja perustasolla. Maahanmuuttajakoulutuksen lopussa maahanmuuttajan tulisi läpäistä keskitason koe.

Yhteiskuntatietous-osio koostuu yhteiskunnan perusrakenteita, peruspalveluja ja elinkeinoelämää, maantietoa sekä koulutusjärjestelmää ja kansalaisyhteiskuntaa koskevista aihealueista. Nämä käsittävät mm. perusoikeudet ja velvollisuudet, Suomen lähihistorian, yhteiskunnan ja kunnan perustoiminnot, viranomaisjärjestelmän, ekosysteemin ja kirjastot.

Kulttuurituntemus-osio koostuu kulttuurien identiteetistä, kulttuurien vuorovaikutuksesta sekä kulttuuripalveluista ja harrastustoiminnasta. Kokonaisuuteen kuuluvat mm. kulttuurisen identiteetin tukeminen ja kulttuurierojen ymmärtäminen, kulttuurisen vuorovaikutuksen kehittyminen ja sosiaalisten suhteiden rakentaminen sekä osallistuminen harrastusopintoihin tai -toimintaan suomalaisten kanssa.

Opiskelu- ja työelämävalmiudet -osio koostuu koulutusvaihtoehtojen tuntemuksesta, opiskelukulttuurista, oppimisen oppimisesta (tiedon hankkiminen ja sen käyttö ja oppimistavan hahmottaminen), tietoteknisistä valmiuksista (internet ja työvälinohjelmien peruskäyttö), yhteistyötaidoista, tiedosta ja kokemuksista eri ammateista (työtehtävien kirjo ja yleiset työelämävalmiudet), opiskelijan ammatillisesta osaamisesta (ammatin hankkimisen perustiedot) sekä työkulttuurista (työelämän perussäännöt ja työn merkitys Suomessa).

Valinnaisiin opintoihin voi kuulua esimerkiksi kieliopintoja, yleissivistäviä opintoja, yrittäjänä toimimiseen liittyviä opintoja, tietotekniikkaa tai muita opintoja.

Liite 3. Opetushallituksen määräys ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen sisällöistä

Perusteissa todetaan koulutuksen laajuudeksi vähintään 20 opintoviikkoa (ov) ja enintään 40 opintoviikkoa. Opintokokonaisuuksia hyödyntäen opiskelijat voivat parantaa tutkintoon tähtäävässä koulutuksessa tarvittavia tietoja, taitoja ja valmiuksia. Koulutus koostuu viidestä kokonaisuudesta, joiden laajuudet voivat vaihdella yhteensä 20 – 40 ov:n välillä seuraavasti:

- kielelliset valmiudet 10–20 ov
- matemaattis-luonnontieteelliset valmiudet 2–5 ov
- yhteiskunnalliset valmiudet 2–5 ov
- elämänhallinnan valmiudet 2–5 ov
- opiskelun ja ammatinvalinnan valmiudet 4–10 ov.

Kielellisten valmiuksien yleisinä tavoitteina ovat kielen ja kulttuurin merkityksen tunteminen ja kulttuurinen vuorovaikutus. Kokonaisuus koostuu seuraavista osista, joiden pääasiallinen sisältö on merkitty sulkuihin: suomi tai ruotsi toisena kielenä (toiminnallisen suomen kielen taidon kehittyminen systemaattisesti, hyvä suullinen viestintätaito sekä erilaisten tekstityyppien tunnistaminen, tekstin ydinasioiden ymmärtäminen ja tekstin tuottaminen), vieraat kielet (jonkin Suomessa ammatillisissa oppilaitoksissa yleisesti opiskeltavan kielen kirjallisten ja suullisten perusteiden tunteminen) sekä opiskelijan oma äidinkieli.

Matemaattis-luonnontieteellisten valmiuksien yleisenä tavoitteena on matemaattis-luonnontieteellisten peruskäsitteistön käyttäminen suomeksi tai ruotsiksi. Kokonaisuus koostuu seuraavista osista, joiden pääasiallinen sisältö on merkitty sulkuihin: peruslaskutoimitukset (peruslaskutoimitusten hallinta, tilastojen lukemisen ja laskinten käyttö), fysiikka ja kemia (fysikaalisten ja kemiallisten peruskäsitteiden ja ilmiöiden tunteminen) ja biologia (ihmisen asema biologisessa järjestelmässä ja ekologisesti kestävä kehityksen merkityksen ymmärtäminen).

Yhteiskunnallisten valmiuksien yleisenä tavoitteena on suomen yhteiskunnallisten perustietojen hallitseminen. Kokonaisuus koostuu seuraavista osista, joiden pääasiallinen sisältö on merkitty sulkuihin: Suomen lähihistoria (Suomen lähihistorian ja suomalaisen kulttuuritaustan tunteminen), suomalainen työelämä (suomalaiseen elinkeinoelämään tutustuminen ja sen keskeisten piirteiden ja toimintatapojen tunteminen), suomalaiset peruskäsitykset ja arvot (oman aseman hahmottaminen suomalaisessa yhteiskunnassa) sekä oma kulttuuri (kulttuurisen vuorovaikutuksen kehittyminen).

Elämänhallinnan valmiuksien yleisinä tavoitteina ovat nuoren ja aikuisen roolin tunteminen suomalaisessa kulttuurissa ja yhteiskunnassa sekä nuorille suunnattujen yhteiskunnallisten palvelujen käyttö. Kokonaisuus liittyy opiskelijan omaa terveyttä koskevien tekijöiden tuntemiseen ja oman terveyden ylläpitämiseen, oman identiteetin kehittämiseen eri kulttuurien yhtymäkohdassa ja monikulttuurisuuteen elämän voimavarana sekä omien vahvuuksien ja kehittämistarpeiden realistiseen tunnistamiseen ja oman identiteettinsä rakentamiseen niiden varaan.

Opiskelun ja ammatinvalinnan valmiuksien yleisinä päämäärinä ovat myönteisen opiskeluidentiteetin kehittyminen ja realististen opiskelusuunnitelmien tekeminen. Kokonaisuus

koostuu suomalaisen opiskelukulttuurin tuntemisesta, omatoimisen tiedonhankinnan ja yhteistyötaitojen kehittymisestä sekä käytännön kokemusten saamisesta suomalaisesta opiskelu- ja työelämästä ja omien tavoitteiden suhteuttamisesta tavoitealan vaatimuksiin.