



19.2.2021

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja

Lausunto hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista

HEL 2021-001430 T 03 00 00

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Helsingin kaupunginkanslia on pyytänyt Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta lausuntoa hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.

Lähtökohtaisesti kasvatuksen ja koulutuksen toimiala kannattaa sitä, että valtio uudistaa kotouttamisohjelmaansa selonteon muotoon ja että selonteko perustuu tutkimus- ja taustatietoon. Yleisesti voi todeta, että selonteossa esitetyt toimenpiteet ovat kuitenkin määrittelyiltään epätaksaisia, ja useissa ehdotetuista toimenpiteistä jää epäselväksi niiden päätavoite, tarkemmat toimenpiteet ja vastuutaho, aikataulu sekä myös toiminnan resursointi sekä se, miten toimenpiteiden vaikutuksia aiotaan mitata ja todentaa. Osassa toimenpiteistä määritellään hyvin yksityiskohtaisesti toimenpiteet ja osassa määrittely jää hyvin yleiseksi. Yleiseksi havainnoksi kuntien ja isojen kaupunkien osalta jää, että kaupungit eivät ole osallistuneet selonteon valmisteluprosessiin. Tämä tulee esille esim. siinä, että kotoutumiskoulusta koskevat osiot on määritelty selkeämmin ja taas yleisemmäksi jäävät osiot koskevat monin paikoin kaupunkeja ja kuntia.

Toisena havaintona on, että suuri osa esitetyistä toimenpiteistä jää vaille selkeää määrittelyä ja myös alussa todettu puute kotoutumistoimien vaikuttavuudesta jää vaille käytännön toimenpiteitä ohjelmassa.

Kun toimenpiteille ei ole asetettu tavoitteita ja niille ei itsessään ole asetettu mittaria, että miten tavoitteen ja toimenpiteen vaikutusta aiotaan seurata, voidaan todeta, että ehdotukset vaikuttavuuden kehittämisestä ja selonteon lähtökohdasta ovat jossain määrin ristiriidassa keskenään.

Kolmas yleisluontoinen havainto ja osin epäselväksi jäävä asia on se, että tuleeko selonteko ohjaamaan aikaisempia vuosia vahvemmin myös valtion eri hallinnonalojen (TEM, OKM, STM, SM) myöntämiä kotoutumistakin tukevia rahoituksia myös kuntien suuntaan. Mikäli näin on, tulisi selontekoa vielä rajata tavoitteiltaan ja toimenpiteiltään siten, että sinne on valikoitu olennaiset asiat.

Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät



19.2.2021

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja

S. 19 todetaan, että ulkomaalaistaustaisten henkilöiden koulutustasosta ei ole saatavilla tarkkaa tietoa, sillä ulkomailla suoritettut tutkinnot eivät näy tutkintorekisteriin perustuvissa virallisissa tilastoissa. Kyselytutkimusten (FinMonik, UTH) valossa ulkomaalaistaustaisten koulutus rakenne on kuitenkin samankaltainen kuin suomalaistaustaisten. Pelkän perusasteen suorittaneita on ulkomaalaistaustaisissa jonkin verran enemmän kuin suomalaistaustaisissa ja toisen asteen suorittaneita puolestaan jonkin verran vähemmän, mutta korkea-asteen suorittaneiden osuus on samaa luokkaa kuin suomalaistaustaisilla, molemmissa ryhmissä noin reilu kolmannes (UTH 2015).

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista saada koulutustaustan lisäksi tarkempaa tietoa maahanmuuttajien ammatillisesta sekä muusta osaamisesta. Muualla suoritettu koulutus ei aina vastaa suomalaista koulutusjärjestelmää ja henkilöillä voi olla osaamista, vaikka vastaavaa koulutusta ei olisikaan. Todellinen, olemassa oleva osaaminen saattaakin jäädä näkymättömäksi. Kuitenkin ammatillisen sekä muun osaamisen kartoittamisella ja tunnistamisella on suuri merkitys tehokkaampien työllistymispolkujen rakentamisessa kotoutumistoimenpiteiden alusta lähtien.

S. 20 Tällä hetkellä ulkomaalaistaustaisten oppimistuloksia ei seurata kansallisesti systemaattisesti tai pidemmällä aikavälillä, jolloin ei voida myöskään arvioida miten oppimistulokset kehittyvät. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mielestä olisi toivottavaa, että kansallisella tasolla ulkomaalaistaustaisten oppimistuloksia seurattaisiin.

Maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden opintojen keskeyttäminen on valtaväestöä yleisempää. Selonteossa ei kiinnitetä tähän riittävästi huomiota eikä aseteta toimenpiteitä opintojen keskeyttämisen ehkäisemiseksi. Korkeakouluissa maahanmuuttajataustaiset henkilöt ovat aliedustettuina. Myös tämä ansaitsisi tarkastelua sekä toimenpideehdotuksia selonteossa. Esimerkiksi korkeakouluun hakeutumisessa ylioppilastutkintotodistuksen perusteella äidinkielen ja kirjallisuuden suomi toisena kielenä -oppimäärän ylioppilaskokeen suorittaneilta saatetaan edellyttää korkeampaa ylioppilastutkinnon arvosanaa korkeakouluun hakeutuessa kuin suomi äidinkielenä -ylioppilastutkinnon suorittaneilta, vaikka oppimäärät ovat lukion opetussuunnitelman perusteiden mukaan samanarvoiset. Voidaan arvioida, että tämä saattaa osaltaan vaikuttaa lukiosta korkeakouluihin hakeutumiseen.

S. 25 Selonteossa todetaan, Suomessa syntyneistä tai alle kouluikäisinä muuttaneista nuorista joka kolmas ei tunne itseään suomalaiseksi. Ulkomaalaistaustaiset nuoret muovaavat etnistä identiteettiään suhteessa suomalaisuuteen ja oman lähtömaansa kulttuuriin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mielestä on tärkeää korostaa, että nuorten



19.2.2021

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja

identifioituminen paikallisuuteen kaupunkitasolla tai kaupunginosassa, harrastuksissa tai yllirajaisemmin, saattaa olla paikallisesti suomalaisuutta tärkeämpi tekijä. Helsingin kotoutumistoimien lähtökohtana on helsinkiläisyys ja sen monet muodot. Ei myöskään ole olemassa faktaa siitä, että suomalaisiksi itsensä kokeminen olisi suoraan rinnastettavissa kotoutumiseen.

S. 26 Kotouttamistoimenpiteiden aika ei verrannollinen todelliseen, henkilön kokemaan kotoutumiseen, joten kotouttamistoimenpiteisiin käytettävän ajan joustavuus on kannatettavaa.

S. 29 Vuonna 2020 työvoimapoliittisena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen osallistujille toteutetun kyselyn mukaan kotoutumissuunnitelmaan kirjattu kotoutumisaika on liian lyhyt. Osa vastaajista kertoi, ettei ollut täysin ymmärtänyt kotoutumissuunnitelman laadinnassa, mistä sisällöistä oman kotoutumispolun kohdalla keskustellaan, miten ne tulevat vaikuttamaan omaan tulevaisuuteen ja miten vastaajat voisivat edetä kohti työelämää kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

Maahanmuuttajien näkemysten tulee olla selonteon toimenpiteiden keskeinen lähtökohta ja arviota toiminnan onnistumisesta tulee tehdä sen perusteella, miten hyvin kotoutumistoimenpiteet tuottavat arvoa kotoutuja-asiakkaille yhtenä lähtökohtana.

Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

S. 31 Perhekeskustoimintaa koskevat ehdotukset jäävät hyvin yleisluontoisiksi ja yleisiksi kotoutumiseen liittyen ja jää epäselväksi, mikä toimien kytkös on esimerkiksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tai vaikka kolmannen sektorin palveluihin.

S. 34 Selonteossa todetaan, että kehitetään tietojärjestelmiä maahanmuuttajien kotoutumisprosessin seurannan ja vaikuttavuuden tehostamiseksi ja kehitetään menetelmiä säännölliseen kotoutumissuunnitelman mukaisen koulutuksen vaikuttavuuden arviointiin (s. 66).

S. 37 Toimenpiteet ovat kannatettavia, mutta niiden tulisi olla konkreettisempia. Nyt vastuutahot ja konkreettiset toimenpiteet jäävät avoimeksi. Kotona lapsia hoitavien vanhempien siirtyminen työvoimaan ja sille malli luominen on kannatettavaa. Kotivanhempien työllistyminen ei saa jäädä projektitoiminnan varaan. Toivottavaa olisi, että malli olisi pysyvä ja kunnille kompensoitaisiin toiminnan kustannuksia. Työelämän monimuotoisuusohjelma on kannatettava, mutta tulisi huolehtia sen rahoituksesta. Koto-SIB-kokeilun osalta arviointi jää tekemättä sekä ei kerrota, että mitkä sen jatkotoimenpiteet ovat. Olisi myös tarpeellista verrata Koto-SIB-kokeilun tuloksia muiden työllisyystoimenpiteiden vaikutuksiin.



19.2.2021

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja

S. 40: Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan ammatillisen koulutuksen esitetyt toimenpiteet rahoituksesta, kielitietoisien ammatillisen koulutuksen kehittämisestä sekä oppimisvalmiuksia tukevien opintojen kehittämistä osana tutkintotavoitteista koulutusta ovat kannatettavia.

S. 42: Korkeakoulujen pätevyitysmiskoulutusten vakiinnuttaminen ja monipuolistaminen on kannatettavaa. Kaupunkien kannalta on tärkeää kehittää joustavia pätevyityksen reittejä ulkomaalaistaustaisille ammattilaisille. Laki määrittelee esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuusehdot ja pätevyityksen kielitaitovaatimukset korkeiksi. Pätevyitysmalleja on pitkään kehitetty hankerahoituksen turvin ja kansallisen tason joustavia malleja ei ole saatu aikaan.

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

Ei kommentoitavaa.

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

S. 52 Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pitää kannatettavana sitä, että maahanmuuttajille suunnattujen matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden toimintaa vakinaistetaan ja sille osoitetaan pysyvää rahoitusta valtakunnallisesti.

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

S. 53. Jää epäselväksi, muksi alkuvaiheen kotoutumiselle tulisi luoda erillinen kotoutumisohjelma. Tässä jää epäselväksi myös vastuu ja toimijat. Selonteossa jää kautta linjan epäselväksi, miksi aiemmin laissa ollut kotoutumissuunnitelma ja toisaalta kotoutumisohjelma määrittävät osin eri tavalla. Tämä ei myöskään ole linjassa TEM:n aikaisemman kotoutumiseen liittyvän käsitteistöän uudistuksen ja siinä esitettyjen termien kanssa. Kaupungin näkökulmasta myös työllisyyden kuntakoikeilu muuttaa alkuvaiheen ohjautumiseen liittyvää käsitteistöä tavalla, jota ei ole otettu selonteossa huomioon.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan lukittujen kielitaitotasomäärittelyjen ohella tai osin jopa niiden sijasta tulisi keskittyä tarjoamaan yksilöiden tarpeisiin kohdennettua kielikoulutusta ja tarpeen mukaan osaamisen vahvistamista tiukkojen taitotasomäärittelyjen sijaan.

S. 57 Tiettyjen kohderyhmien tarkempi määrittely ei ole tarkoituksenmukaista. Sen sijaan kannatettavampaa on tarjota tarpeen ja työllistymiseen tähtävien toimien vahvistamista.



19.2.2021

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja

S. 59 Uuden yhdenmukaisen orientaatiojohdantojakson luomisen osalta tulee edelleen ottaa huomioon se, että tiukat profiilit eivät saa johtaa siihen, että osa kohderyhmistä tai sen tiukkoihin ehtoihin sopimattomat jäävät käytännössä kotoutumistoimien ulkopuolelle. Yhden profiilin sisällä on laaja skaala erilaisia tarpeita ja osin orientaatiojakson lopputulos ja hyödyt sekä tavoite jäävät epäselväksi.

Myös työllisyyden kuntakokeilu tulee muuttamaan orientaatiojakson ja muuhunkin tiukkaan kohderyhmäjaotteluun liittyvää jakoa.

S. 62 Korkeasti koulutettujen osalta on tärkeää kehittää edelleen osaamiskeskustoiminnan jatkoa sekä ottaa huomioon se, että kotoutumiskoulutuksen jaksot ja uudet koulutusjaksot eivät aina ole paras tapa korkeasti koulutettujen työllistämiseen. Lisäksi tulisi asettaa vahvemmin tavoitteeksi joustavien muunto- ja pätevyitysmiskoulutusten ja sen mallin luomiseksi valtakunnalliseksi ja riittävän pitkäjänteisesti. Tämä koskee erityisesti kaupungin työvoimapula-aloja, joissa nykyiset mallit pätevöittää ja tunnistaa aiempi osaaminen ovat huomattavan jäykkiä. Nämä mallit ovat myös perustuneet viime vuosina lyhytaikaisiin rahoituksiin, pilotteihin ja kokeiluihin ja olisi syytä asettaa pysyvämpi ja joustavam-
pia polkuja valtakunnallisesti. Tämä liittyy myös työpaikkasuomi /-ruotsi-
-koulutuksiin, jotka tulisi nivoa pätevöittävien polkujen jatkoksi ja osaksi kaupunkien HR-toimintaa.

S. 65 Esitetty 100 %:n valtionosuus vapaan sivistystyön lukutaito-
opintoihin on kannatettava. Myös esitetyt osaamisen tunnistamisen menetelmien kehittämiset ovat kannatettavia lukutaito-opintojen, vapaan sivistystyön ja aikuisten perusopetuksen kohderyhmille. Rahoitus myös aikuisten perusopetuksen kurssien kertaamiselle on kannatettava.

S. 72. Selonteossa ei perustella, miksi kotoutumishjelman (aiemmin kotoutumissuunnitelman) toimenpiteiden keston rajaaminen kahteen vuoteen (aiemmin kolmen vuoden sijaan), johtaisi automaattisesti parempaan työllistymiseen. Myöskään se, miten tästä aiheutuneet kustannukset kunnille korvattaisiin, eivät käy ilmi tämän toimenpiteen kohdalla riittävän selkeästi.

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

S.79 Selonteon toimenpiteet Talent Boostin jatkosta, maakuvaviestinnän kehittämisestä, maahanmuuttajien parissa työskentelevien sekä työnantajien yhteistyön kehittämisestä sekä työperusteisesti Suomeen muuttavien mahdollisuuksista opiskella suomen / ruotsin kieltä ovat kannatettavia. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan näkemyksen mu-



19.2.2021

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja

kaan toimenpiteille tulee määritellä kuitenkin konkreettiset toimenpiteet ja niiden vastuutahot.

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Selonteon mukaan järjestöillä on keskeinen merkitys kotoutumisessa ihmisten arkisten kohtaamistenmahdollistajina sekä julkisten palvelun täydentäjänä.

S. 81 Ehdotetuissa toimenpiteissä on mainittu, että järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä kehitetään kansallisella, alueellisella sekä paikallisella tasolla. Ehdotetut toimenpiteet ovat kannatettavia. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala toteaa, että kun järjestöjen osallisuutta kehitetään, tulee huolehtia yhteistyön kehittämisestä erityisesti paikallisella tasolla. Tähän tarvitaan myös konkreettisia toimenpiteitä.

Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta

Ei kommentoitavaa.

Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmäskelista eteenpäin

Ei kommentoitavaa.

Lisätiedot

Riikka Merimaa-Jovanovic, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 64636
riikka.merimaa-jovanovic(a)hel.fi

Liisa Pohjolainen
kasvatuksen ja koulutuksen
toimialajohtaja