

Maahanmuuttajien tehokkaan kotouttamisen kolme polkua

Kokeilulaililla toteutettava alkuvaiheen
ohjauksen malli Osallisena Suomessa

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 33/2009

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kokeilulakia valmisteleva strategiatyöryhmä		Julkaisun laji Strategiatyöryhmän ehdotus	
Puheenjohtaja: Ritva Viljanen Sihteeri: Sonja Hämäläinen		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 6.4.2009 SM025:00/2009	
Julkaisun nimi Maahanmuuttajien tehokkaan kotouttamisen kolme polkua - Kokeilulla toteutettava alkuvaiheen ohjauksen malli Osallisena Suomessa			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Sisäasiainministeriö asetti 6.4.2009 hankkeen määräaikaisen kokeilulain laatimiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin uusien kotouttamismallien kehittäminen, maahanmuuttajien työllistymisen lisääminen sekä valtion ja kuntien yhteistyön tehostaminen tarvittaessa hallinnonalojen rajat ylittävien toimin.</p> <p>Ehdotuksessa esitetään maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen mallia, jolla kehitettäisiin alkuvaiheen kotouttamistoimenpiteitä ja kotouttamiskoulutusta. Ehdotus sisältää katsauksen kotouttamisen nykytilaan ja haasteisiin sekä työryhmän ehdotuksen haasteisiin vastaamiseksi Osallisena Suomessa - ohjelman avulla.</p> <p>Keskeisin Osallisena suomessa -ohjelman ehdotus on luoda kolme asiakaslähtöistä kotouttamisen polkua, joissa tavoitteet ja toimenpiteet vaihtelevat maahanmuuttajien erilaisten tarpeiden mukaan. Myös toimenpiteisiin pääsyn nopeuttaminen on oleellinen osa ohjelmaa.</p> <p>Aikuisille maahanmuuttajille suunnattuja polkuja on kaksi: työllistymistä nykyistä tehokkaammin tukeva työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien polku 1 sekä erityistukea tarvitsevien maahanmuuttajien polku 2. Polku 3 on suunnattu lasten ja nuorten kotouttamisen edistämiseen. Aikuisten polut alkavat tarve- ja osaamiskartoituksella, jonka perusteella maahanmuuttaja ohjataan hänelle parhaiten sopiviin kunnan, työhallinnon tai kolmannen sektorin palveluihin. Lasten ja nuorten polussa tavoitteena on taata maahanmuuttajanuorille riittävä kielitaito ja samat jatkokoulutukseen hakeutumisen edellytykset kuin kantaväestön nuorilla.</p> <p>Kotouttamiskoulutuksen sisältöä ja rakenteita tehostetaan luomalla vuoden kestävä maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumiskoulutus, jonka sisältö ja tavoitteet vaihtelisivat kohderyhmittäin. Kotoutumiskoulutus painottuisi kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävään koulutukseen.</p> <p>Kannustinajattelu on tärkeä osa ohjelmaa: ohjelman suorittaneille annettaisiin todistus ohjelman suorittamisesta. Todistus osoittaisi työnantajille maahanmuuttajan suorittaneen ohjelman mukaisen kotoutumiskoulutuksen. Myös muita mahdollisia kannustimia, esimerkiksi opintoseteleitä voitaisiin kokeilla.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriö esitti ehdotukseen eriävän mielipiteen, joka on ehdotuksen liitteenä.</p>			
Avainsanat (asiasanat) kotouttaminen, koulutus, työllistyminen, ohjaus			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-494-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 33/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-493-2
Kokonaissivumäärä 26	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv + toimituskulut	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Strategiarbetsgruppen som bereder försökslagen Ordförande: Ritva Viljanen Sekreterare: Sonja Hämäläinen	Typ av publikation Strategiarbetsgruppens förslag Uppdragsgivare Inrikesministeriet Datum för tillsättandet av organet 6.4.2009 SM025:00/2009		
Publikation (även den finska titeln) Tre vägar för effektiv integration av invandrare – Modellen Delaktig i Finland för vägledning i invandringens			
Publikationens delar			
Referat <p>Den 6 april 2009 tillsatte inrikesministeriet ett projekt för att utarbeta en tidsbegränsad försökslag. Som mål för projektet sattes att utveckla nya integrationsmodeller, öka invandrarnas sysselsättning och förbättra statens och kommunernas samarbete, vid behov genom sektorsövergripande åtgärder.</p> <p>För vägledningen i invandringens första skede föreslås en modell som ska utveckla integrationsåtgärderna och integrationsutbildningen i början. Förslaget innehåller en översikt över integrationens nuläge och utmaningar och arbetsgruppens förslag på hur utmaningarna ska hanteras med hjälp av programmet Delaktig i Finland.</p> <p>Det centrala förslaget i programmet Delaktig i Finland är att skapa tre kundorienterade integrationsvägar, där målen och åtgärderna varierar beroende på invandrarnas olika behov. En väsentlig del av programmet är att göra det snabbare att få tillgång till åtgärderna.</p> <p>För vuxna invandrare finns två vägar: väg 1, som bättre än tidigare stöder sysselsättning av invandrare som vill in på arbetsmarknaden, och väg 2 för invandrare som behöver särskilt stöd. Väg 3 är avsedd för att främja integrationen av barn och unga. Vägarna för de vuxna börjar med en kartläggning av invandrarens behov och kunskaper, på basis av vilken invandraren styrs till de av kommunens, arbetsförvaltningens eller tredje sektorns tjänster som passar honom/henne bäst. Målet med vägen för barn och unga är att se till att invandrarungdomar får tillräckliga språkkunskaper och samma förutsättningar som majoritetsbefolkningens ungdomar att söka till vidareutbildning.</p> <p>Integrationsutbildningens innehåll och struktur effektiviseras genom att man utvecklar en integrationsutbildning på ett år för invandringens första skede. Utbildningens innehåll och mål varierar enligt målgrupp. Integrationsutbildningen fokuserar på språkundervisning och orientering i samhällsfrågor.</p> <p>En viktig del av programmet är incitamenten: De som går programmet får en bedömning och ett intyg över deltagandet. Intyget visar för arbetsgivaren att invandraren har gått en integrationsutbildning enligt programmet. Även andra möjliga incitament, t.ex. studiesedlar, kan prövas.</p> <p>Arbets- och näringsministeriet har reserverat sig mot förslaget (enligt bilagan).</p>			
Nyckelord integration, utbildning, sysselsättning, vägledning			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-494-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 33/2009	ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-493-2	
Sidoantal 26	Språk finska	Pris 20 € + moms	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Maahanmuutto- ja eurooppaministerille

Hallituksen ohjelman puolivälitarkastelun politiikkariihessä 23.–24.2.2009 hyväksyttiin toimenpideohjelman kokeilulakiesityksen laatiminen maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi poikkihallinnollisilla toimenpiteillä. Sisäasiainministeriö asetti 6.4.2009 hankkeen määräaikaisen kokeilulain laatimiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin uusien kotouttamismallien kehittäminen, maahanmuuttajien työllistymisen lisääminen sekä valtion ja kuntien yhteistyön tehostaminen tarvittaessa hallinnonalojen rajat ylittävien toimin.

Kokeilulain valmistelua varten asetettiin strategiatyöryhmä, jonka tehtävänä oli laatia yleiset linjaukset ja ehdotus kokeilulailla toteutettaviksi toimiksi. Työryhmä aloitti työnsä toukokuussa 2009 linjauskokouksilla, joissa kokeilulailla toteutettavaksi toimenpiteeksi valikoitui maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja kotouttamisen tehostaminen luomalla kolme asiakaslähtöistä kotouttamisen polkua. Kesän 2009 aikana ryhmä kuuli kokeilulailla toteutettavista toimenpiteistä eri ministeriöitä, kuntia ja maahanmuuttajajärjestöjä. Syksyn 2009 aikana ehdotus muokattiin valmiiksi käsittelemällä sitä sisäasiainministeriössä ja Suomen Kuntaliitossa pidetyissä kokouksissa.

Strategiatyöryhmä esittää tässä ehdotuksessaan maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen mallia, jolla tehostettaisiin alkuvaiheen kotouttamistoimenpiteitä ja kotouttamiskoulutusta. Ehdotus sisältää katsauksen kotouttamisen nykytilaan ja haasteisiin sekä strategiatyöryhmän ehdotuksen haasteisiin vastaamiseksi Osallisena Suomessa -ohjelman avulla. Ehdotus sisältää katsauksen myös Osallisena Suomessa -ohjelman toteuttamiseksi ehdotettaviin lainsäädäntömuutoksiin, jatkotoimiin ja resurssitarpeisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää ehdotukseen eriävän mielipiteen, joka on ehdotuksen liitteenä.

Ehdotuksen laatimisen aikana strategiatyöryhmän jäseninä toimivat:

Kansliapäällikkö Ritva Viljanen, SM (puheenjohtaja)
Ylijohdaja Pentti Visanen, SM
Maahanmuuttojohtaja Mervi Virtanen, SM
ylitarkastaja Sonja Hämäläinen, SM (sihteeri)
Neuvotteleva virkamies Ulla-Jill Karlsson, OPM
Ylitarkastaja Tiina Korhonen, TEM
Ylitarkastaja Virpi Vuorinen, STM
Varatoimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, Kuntaliitto
EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen, Kuntaliitto
Maahanmuuttoasioiden koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Kuntaliitto
Erityisasiantuntija Päivi Rajala, Kuntaliitto
Lakimies Marja Lahtinen, Kuntaliitto

Helsingissä 18.11.2009

Ritva Viljanen

Pentti Visanen

Mervi Virtanen

Sonja Hämäläinen

Ulla-Jill Karlsson

Tiina Korhonen

Virpi Vuorinen

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma

Erja Horttanainen

Anu Wikman-Immonen

Päivi Rajala

Marja Lahtinen

Sisällys

1 Kokeilulain tausta ja tavoite	1
2 Kokeilulakia valmisteleva työryhmä ja valmistelutapa	1
3 Kokeilulla toteutettavat toimet - Osallisena Suomessa -ohjelma	2
3.1 Ohjelman visio	2
3.2 Kotoutumisen nykytila	2
3.2.1 Yleistä.....	2
3.2.2 Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen nykytila.....	4
3.2.3 Lasten ja nuorten kotoutumisen tuki koulussa.....	5
3.3 Ehdotuksen suhde muihin kotouttamisen kehittämistoimiin.....	6
3.4 Ohjelman tavoite - kotoutumisen kolmea polkua pitkin kohti yhteiskunnallista osallisuutta.....	7
3.5 Kohderyhmä	8
4 Ohjelman pääsisältö	9
4.1 Polku 1. Työmarkkinoille suuntaavat maahanmuuttajat	11
4.2 Polku 2. Erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat	13
4.3 Polku 3. Lapset ja nuoret.....	15
5 Osallisena Suomessa -ohjelman edellyttämät lainsäädäntömuutokset	18
6 Kokeilun vakinaistaminen.....	20
7 Aikataulu ja jatkotoimenpiteet.....	20
8 Resurssit	22
9 Työ- ja elinkeinoministeriön eriävä mielipide.....	23

1 Kokeilulain tausta ja tavoite

Hallituksen ohjelman puolivälitarkastelun politiikkariihessä 23.–24.2.2009 hyväksyttiin toimenpideohjelman kokeilulakiesityksen laatiminen maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi poikkihallinnollisilla toimenpiteillä. Maahanmuuttopoliittisessa ministeriryhmässä 5.2.2009 kokeilulain tavoitteeksi kirjattiin uudenlaisten lähestymistapojen kehittäminen sekä valtion ja kuntien eri hallintokuntien toimenpiteiden yhdistämisestä saatava lisäarvo.

Sisäasiainministeriö asetti 6.4.2009 hankkeen määräaikaisen kokeilulain laatimiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin maahanmuuttajien kotouttamisen tehostaminen tarvittaessa hallinnonalojen rajat ylittävillä toimenpiteillä. Tavoitteena on toteuttaa uusia kotouttamisen toimintamalleja, lisätä maahanmuuttajien työllistymistä sekä tehostaa valtion ja kuntien yhteistyötä.

Kokeilulakihankkeella ei ole tarkoitus säätää kunnille uusia tehtäviä vaan pyrkiä kohdistamaan kotouttamiseen suunnattavat varat mahdollisimman tehokkaasti ja antamaan niin valtion kuin kuntienkin toimijoille valtuuksia toimia uudella tavalla. Kotouttamisen tuloksellisuuden parantamiseksi hankkeessa pyritään purkamaan niitä normeja ja hallinnon rajoituksia, jotka asettavat esteitä valtion ja kuntien uusille ja innovatiivisille kotouttamisen toimintamalleille. Jatkossa maahanmuuton lisääntyminen ja kotouttamisen onnistumisen varmistaminen edellyttävät valtiolta merkittävää lisärahoitusta kotoutumista edistäviin toimiin.

2 Kokeilulakia valmisteleva työryhmä ja valmistelutapa

Sisäasiainministeriö asetti 6.4.2009 kokeilulain valmistelua varten strategiaryhmän, johon nimettiin jäsenet sisäasiainministeriöstä ja Kuntaliitosta. Työryhmän puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Ritva Viljanen. Jäseniksi nimettiin sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta ylijohtaja Pentti Visanen, maahanmuuttojohtaja Mervi Virtanen ja ylitarkastaja Sonja Hämäläinen sekä Kuntaliitosta varatoimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, EU-asiain päällikkö Erja Horttanainen ja maahanmuuttoasioiden koordinaattori Anu Wikman-Immonen. Ryhmän työhön on asiantuntijana osallistunut lisäksi neuvotteleva virkamies Ulla-Jill Karlsson opetusministeriöstä, ylitarkastaja Tiina Korhonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, ylitarkastaja Virpi Vuorinen sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä erityisasiantuntija Päivi Rajala ja lakimies Marja Lahtinen Kuntaliitosta. Strategiaryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Sonja Hämäläinen sisäasiainministeriöstä.

Strategiaryhmä aloitti työnsä toukokuussa 2009 linjauskokouksilla, joissa kokeilulailta toteutettavaksi toimenpiteeksi valikoitui maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja kotouttamisen tehostaminen luomalla kolme asiakaslähtöistä polkua. Kesän 2009 aikana ryhmä kuuli kokeilulailta toteutettavista toimenpiteistä ulkoasiainministeriötä, oikeusministeriötä, valtiovarainministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä sekä sosiaali- ja terveysministeriötä. Lisäksi kuultiin maahanmuuttajajärjestöistä Varsinais-Suomen monikulttuuristen yhdistysten liittoa, Somaliliittoa, Suomen venäjänkielisten yhdistysten liittoa ja Familia Klubia. Kokeilulakihankkeen yhteydessä on kuultu myös hallitusohjelman mukaiseen pilottiohjelmaan osallistuvia kuntia. Hallitusohjelman mukaan pääkaupunkiseudulle, Turun seudulle ja muille merkittävälle maahanmuuttoalueille laaditaan yhdessä valtion ja seudun kuntien kanssa pilottiohjelma maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi. Kuulemistilaisuuteen osallistui kuusitoista kuntaa. Lisäksi strategiaryhmä on tutustunut maahanmuuttajien tilanteeseen Turun Varissuolla, joka on Suomen maahanmuuttajatihein asuinalue.

3 Kokeilulailta toteutettavat toimet - Osallisena Suomessa -ohjelma

3.1 Ohjelman visio

<p>Osallisena Suomessa: erilaisista lähtökohdista kohti aktiivista kansalaisuutta.</p>

3.2 Kotoutumisen nykytila

3.2.1 Yleistä

Maahanmuuton kasvaessa ja yhteiskunnan toimintaympäristön muuttuessa myös kotouttamisen painotuksia tulee muuttua. Valtioneuvoston kotouttamislain toimeenpanosta eduskunnalle 2008 antaman selonteon sekä eduskunnan selontekoon antaman vastauksen mukaan kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuutta tulee lisätä. Selonteon mukaan kotouttamisen toimeenpanossa tulisi asettaa tavoitteeksi maahanmuuttajien työttömyyden alentaminen, kouluttautumisedellytysten lisääminen sekä syrjäytymisen ehkäisy. Työllistymis- ja koulutusedellytyksien parantamiseksi maahanmuuttajien kielellisiä ja kulttuurillisia valmiuksia ehdotetaan kehitettäväksi kotouttamiskoulutuksen määrää lisäämällä sekä parantamalla koulutuksen saatavuutta

eri ryhmille. Myös kotoutumisen seurantaa ja arviointia on tarpeen olennaisesti tehostaa nykyisestä.

Selonteon ja eduskunnan vastauksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä maahanmuuttajan yksilöllisen ja perhekohtaisen kotoutumisen edistämiseen, varsinkin maahanmuuton alkuvaiheen ohjausta ja kotouttamiskoulutusta tehostamalla. Nykyisin maahanmuuttajat joutuvat maahan saapumisensa jälkeen usein odottamaan pääsyä kotouttamistoimenpiteisiin. Eduskunnan vastauksessa korostettiin myös nuorten ja haavoittuvien ryhmien kotoutumisen edistämistä.

Lasten ja nuorten osalta haasteena on maahanmuuttajataustaisten lasten kielellisten ja yhteiskunnallisten valmiuksien kehittäminen. Nuorten puutteelliset valmiudet saattavat estää heitä hakeutumasta myöhemmin jatkokoulutukseen tai töihin tai johtaa jo aloitetun koulutuksen keskeyttämiseen.

Erytyistä huomiota tulee selonteon ja eduskunnan mukaan kiinnittää myös maahanmuuttajanaisiin, joiden osalta haasteen muodostavat usein miehiä vähäisempi osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin sekä alhainen kielitaito ja vuorovaikutuksen puute suomalaisen yhteiskunnan kanssa.

Lisäksi tutkimukset osoittavat maahanmuuttajien olevan aliedustettuina kunnallisten palveluiden käyttäjinä. Kunnat, työ- ja elinkeinotoimistot ja muut paikallisen tason toimijat tarvitsevat aiempaa enemmän tietoa, tukea ja ohjausta kotoutumisen edistämiseksi. Myös kolmannen sektorin rooliin kotoutumisen suunnittelussa ja toimeenpanossa tulisi selonteon mukaan kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Voimassa olevan kotouttamislain mukaan yksilöllisten kotouttamistoimenpiteiden piiriin voivat päästä lähinnä työttömät tai toimeentulotukea saavat. Selonteon mukaan kotouttamislain soveltamisalaa tulee laajentaa koskemaan maahantulon perusteesta riippumatta kaikkia henkilöitä, joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävän vähintään vuoden.

Sisäasiainministeriö asetti 14.4.2009 hankkeen kotouttamislain kokonaisuudistukseksi. Uudistuksessa otetaan huomioon maahanmuuton rakenteessa ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä eduskunnan kotouttamiselonteon yhteydessä antamat linjaukset. Tavoitteena on edistää maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta muun väestön kanssa sekä vaikuttaa kotoutumiseen erityisesti siten, että maahanmuuttajien yksilö- ja perhekohtainen kotoutuminen tehostuu erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa.

3.2.2 Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen nykytila

Kotoutumiskoulutuksesta ei ole omaa erillislainsäädäntöä. Laissa julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) säädetään työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta, jona järjestetään pääasiassa ammatillista perus-, uudelleen-, jatko- ja täydennyskoulutusta. Työvoimapolitiittisen koulutuksen lisäksi kotouttamislakiin on sisällytetty mahdollisuus rinnastaa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin omaehtoisia opintoja niin sanottuna rinnasteisena koulutuksena. TE-toimistot voivat hyväksyä opetuksen rinnasteiseksi koulutukseksi edellyttäen, että koulutus edistää maahanmuuttajan kotoutumista ja pääsyä työmarkkinoille. Muun muassa vapaan sivistystyön oppilaitokset järjestävät rinnasteista koulutusta. Pääkaupunkiseudulla rinnasteisen koulutuksen osuus on viime vuosina ollut noin 40 % kaikesta kotoutumiskoulutuksesta.

Kotoutumiskoulutuksen sisältö noudattaa pääosin Opetushallituksen suositusta kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaksi. Suunnitelman mukaan koulutukseen sisältyy kielikoulutusta, yhteiskuntaan liittyvää koulutusta sekä työharjoittelua. Kotoutumiskoulutusta järjestetään lähtökohtaisesti 40 opintoviikon koulutuksena. Koulutuksen ajan toimeentulo turvataan kotoutumistuen avulla.

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus toteutetaan pääosin työvoimapolitiittisena aikuis-koulutuksena. Koulutuksen hankinnasta vastaavat TE-keskukset ja TE-toimistot, jotka kilpailuttavat koulutuksen järjestäjät vuosittain. TE- keskusten välillä on eroja koulutusten määrässä ja hankinnassa, eroihin vaikuttaa erityisesti TE-keskusten alueella asuvien maahanmuuttajien määrä.

Kotoutumiskoulutukseen liittyy erilaisia kehittämistarpeita. Koulutuksen sisällössä ja järjestämisessä ei oteta riittävästi huomioon maahanmuuttajien erilaisia taustoja ja lähtökohtia. Etenkin erityistukea tarvitsevien maahanmuuttajien ja monilapsisten perheiden äitien voi olla tosiasiallisesti mahdotonta osallistua kahdeksan tuntia päivässä kestäväan työvoimapolitiittisena annettavaan koulutukseen. Lisäksi maahanmuuttajat voivat joutua odottamaan koulutuksen alkua pitkäänkin maahantulon jälkeen. Myös sopivalle jatkokurssille pääsy voi viivästyä, jolloin koulutusjaksojen välit muodostuvat liian pitkiksi. Koulutukset eivät myöskään aina etene riittävän johdonmukaisesti ja tavoitteellisesti, jolloin osa maahanmuuttajista siirtyy kolmen vuoden kotoutumisajan kurssilta toiselle ilman riittävän kielitaidon saavuttamista ja työllistymistä. Kotoutumiskoulutusta tulisikin jatkossa kehittää tavoitteellisena, opiskelun jatkuvuutta tukevana kokonaisuutena, jossa painopiste olisi kielitaidon ja yhteiskunnan tuntemuksen lisäämisessä.

Kotoutumiskoulutuksen seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta myös kotoutumiskoulutuksen seurantajärjestelmä vaatisi kehittämistä. Koulutuksen arvioinnin ja kehittämisen kannalta on erittäin haasteellista, että koulutuksen vaikuttavuudesta ei ole nykyisin riittävästi tietoa saatavilla.

Työvoimapolitiittisena koulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen resursseja on vuosittain lisätty, sillä koulutuksen tarve on koko ajan kasvanut. Työ- ja elinkeinoministeriö kohdentaa työvoimapolitiittisena valmentavana koulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen resurssit työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen määrärahasta TE- keskuksiin. Ajoittain määrärahojen käyttö alueilla ei ole ollut riittävän joustavaa. Viime vuosina koulutukseen on kohdennettu noin 30 milj. euroa/vuosi. Vuoden 2010 määrärahan käyttösuunnitelmassa rahaa on varattu 34 milj. euroa. Tämä on arvio ja TE - keskuskeskukset voivat halutessaan suunnata kotoutumiskoulutukseen tätä enemmän määrärahaa.

Niin sanotun rinnasteisen koulutuksen osalta kunnat ovat merkittäviä rahoittajia ja valtio osallistuu kustannuksiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Rinnasteisena koulutuksena annettavan koulutuksen määrää tai kustannustietoja ei tällä hetkellä ole kattavasti saatavilla. Jatkossa olisi tärkeää selvittää rinnasteisen koulutuksen määrä ja kustannukset koulutuksen arvioinnin ja kehittämisen tehostamiseksi.

3.2.3 Lasten ja nuorten kotoutumisen tuki koulussa

Maahanmuuttajien opetuksessa noudatetaan valtakunnallisia perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita, kuitenkin oppilaiden taustat ja lähtökohdat, kuten äidinkieli ja kulttuuri, huomioiden. Oppilaan on mahdollista saada suomen tai ruotsin opetusta erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun oppimäärän mukaan (suomi/ruotsi toisena kielenä), mikäli se on tarpeen. Maahanmuuttajille voidaan järjestää myös oppilaan oman äidinkielen opetusta. Kunta voi lisäksi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta, jonka laajuus vastaa vuoden oppimäärää.

Lasten ja nuorten tukeminen kielenkehityksessä ja kielitaidon hankkimisessa on tärkeää. Niin varhaiskasvatuksessa kuin perusopetuksessakin tulisi varmistaa riittävät resurssit kielenopiskelun tukemiseen. Nykyisin osa maahanmuuttajanuorista valmistuu peruskoulusta ilman riittäviä kielellisiä ja yhteiskunnallisia valmiuksia jatko-opintoihin hakeutumiseen ja yhteiskunnassa toimimiseen. Nuorten puutteelliset valmiudet saattavat myös johtaa jo aloitetun koulutuksen keskeyttämiseen.

Etenkin suomi tai ruotsi toisena kielenä opetuksen määrän lisäämiseen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen tarjontaan tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. Suomi tai ruotsi toisena kielenä perustuu opetusministeriön antamaan asetukseen täydentävään opetukseen myönnettävän valtionavustuksen perusteista. Nykyisin kaikilla kunnilla ei ole täysimääräisiä mahdollisuuksia järjestää asetuksen mukaista opetusta.

3.3 Ehdotuksen suhde muihin kotouttamisen kehittämistoimiin

Kokeilulakihankkeella on liittymäkohtia eri kehittämishakkeisiin, joita kotouttamisen alalla on parhailla käynnissä.

Osana hallituksen metropolipolitiikkaohjelmaa on valmisteltu valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välinen aiesopimus vuosille 2010 - 2012. Sopimuksen tarkoituksena on nopeuttaa työllistymistä ja kehittää työllistymistä tukevia alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluja sekä tiivistää paikallistason toimijoiden yhteistyötä. Aiesopimuksen tavoitteena on vahvistaa pääkaupunkiseudun TE- toimistojen maahanmuuttajapalveluihin kohdennettuja henkilöstöresursseja yhteensä 40 henkilötyövuodella.

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) rahoittaa Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen ohjaus ja osaamisen kehittäminen -ohjelmaa (ALPO). Rahoitus on viisivuotinen (2007 - 2013). ALPO koostuu 24 neljästä alueellisesta hankkeesta, joiden tavoitteena on maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan tehostaminen. Kehittämisohjelmalla on sisäasiainministeriössä toimiva tukirakenne, jonka tehtävänä on aluehankkeiden verkostoitumisen tuki, tiedon jakaminen ja -välitys hankkeiden välillä sekä hyvien käytäntöjen mallintaminen. Ohjelman päätyttyä tavoitteena on valtakunnallisen maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjausjärjestelmän käyttöönotto.

Hallitusohjelman mukaisesti sisäasiainministeriön johdolla on valmisteltu pilottihanke, jonka mukaan pääkaupunkiseudulle, Turun seudulle ja muille merkittävillä maahanmuuttoalueilla laaditaan 3-vuotinen pilottiohjelma maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi. Pilottiohjelman tavoitteena on kehittää ja testata uusia työmuotoja ja menetelmiä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tukemiseksi maahanmuuttajatiheillä asuinalueilla. Pilottihanke käynnistyi vuonna 2009 ja hankkeelle on myönnetty rahoitusta 1 miljoonaa euroa vuodelle 2009. Rahoitusta on tarkoitus hakea myös vuodelle 2010.

Edellä mainitut kehittämishankkeet ovat oleellinen osa kotoutumisen tehostamisen kokonaisuutta. Hankkeissa ei kuitenkaan vastata kotoutumisen haasteisiin joko valtakunnallisena kokonaisuutena tai lain tasolla. Kokeilulain yhteydessä saataisiin arvokasta kokemusta lainsäädännön ja uusien toimintamallien vaikuttavuudesta ennen pysyvien ratkaisujen säätämistä. Etenkin saataisiin kokemusta kotoutumiskoulutuksen kehittämisestä, ohjauksesta ja järjestämisestä osana alkuvaiheen palvelukokonaisuutta.

Kokeilussa pyrittäisiin tehokkaasti vastaamaan kotoutumiskoulutuksen ongelmiin, erityisesti siltä osin kuin haasteet liittyvät nykyisen järjestelmän säädöksistä ja hankintamenettelyistä johtuvaan jäykkyyteen ja koulutuksen yhteensovittamiseen muiden kotouttamistoimenpiteiden kanssa. Kotoutumiskoulutuksen uusien rakenteiden

ja sisällön kehittäminen sekä koulutuksen irrottaminen työvoimapolitiisesta koulutuksesta olisi kokeilun kannalta keskeistä. Etenkin erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien (polku 2) osalta työvoimapolitiisesta koulutuksesta irrallisen koulutusmallin kokeilu ja kokeilusta saatavat kokemukset olisivat tärkeitä pysyvien mallien säätämisen kannalta. Myös alkuvaiheen ohjauksesta ja kunnan tai TE-toimiston suorittamista osaamis- ja tarvekartoituksista saataisiin palautetta kokeiltavan lainsäädännön toimivuudesta.

Lisäksi kokeilussa voitaisiin kehittää nykyistä monimuotoisempaa, etenkin kieli- ja yhteiskuntakoulutukseen painottuvaa koulutusmallia, jossa entistä tehokkaammin otettaisiin huomioon erilaisten maahanmuuttajaryhmien tarpeet ja koulutuksen jatkuvuuden ja tavoitteellisuuden turvaaminen. Kotoutumiskoulutuksen joustavuutta lisäämällä voitaisiin kokeilla mahdollisuutta osallistua kotoutumiskoulutukseen myös iltaisin tai osa-aikaisesti.

Kokeilussa otettaisiin huomioon ja hyödynnettäisiin edellä mainituissa kehittämishankkeissa tehdyt toimenpiteet ja niistä saadut kokemukset.

3.4 Ohjelman tavoite - kotoutumisen kolmea polkua pitkin kohti yhteiskunnallista osallisuutta

Osallisena Suomessa -ohjelmassa tehostetaan kotouttamisen alkuvaihetta luomalla tiivis vuoden mittainen kotouttamisen malli, jossa pääpaino on maahanmuuttajien työllistymisessä ja yhteiskunnallisten valmiuksien lisäämisessä etenkin kielikoulutuksen ja yhteiskuntaan perehdyttävän koulutuksen kehittämisen kautta. Tavoitteena on varmistaa pääsy kotouttamistoimenpiteisiin mahdollisimman pian maahantulon jälkeen, jolloin tuen tarve ja opiskelumotivaatio ovat suurimmillaan.

Ohjelma perustuu asiakaslähtöiseen kotoutumisprosessiin ja eri maahanmuuttajaryhmien erilaisten tarpeiden tunnistamiseen. Ohjelma palvelisi paremmin sekä niitä, joilla olisi edellytykset koulutuksen ja osaamisen puolesta nopeaan työllistymiseen että niitä, jotka tarvitsisivat ohjausta erilaisiin kotoutumista edistäviin tukipalveluihin. Kotouttamistoimenpiteiden jakautuminen eri hallinnonaloille huomioon ottaen toimenpiteet suunniteltaisiin ja yhteen sovitettaisiin moniammatillisesti.

Ohjelmassa luodaan kolme kotoutumisen polkua, joiden tavoitteet ja toimenpiteet määräytyvät kunkin polun maahanmuuttajaryhmän tarpeiden mukaan. Aikuisille polkuja on kaksi: työelämään suuntautuvien maahanmuuttajien polku 1 sekä erityistukea tarvitsevien maahanmuuttajien polku 2. Polku 3 on suunnattu lasten ja nuorten kotouttamisen edistämiseen.

Maahanmuuttajien kotoutumista voidaan parhaiten edistää ottamalla huomioon perheen kokonaistilanne ja perheenjäsenten yksilöllinen tilanne. On tarpeen varmistaa, että kaikki perheenjäsenet, myös esimerkiksi suurilapsisten perheiden äidit, pääsevät osalliseksi kotoutumiskoulutuksesta. Tavoitteen varmistamiseksi kokeillaan polun 2 yhteydessä perheiden arkeen nivoutuvaa koulutusta, jossa perhe voi yhdessä oppia suomen tai ruotsin kieltä sekä suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja toimintatapoja

3.5 Kohderyhmä

Osallisena Suomessa -ohjelman kohderyhmänä ovat maahantulon perusteesta huolimatta henkilöt, joiden on tarkoitus pysyvästi jäädä Suomeen. Ohjelma laajentaisi kohderyhmää voimassa olevaan kotouttamislakiin verrattuna, sillä nykyisin yksilöllisten kotouttamistoimenpiteiden piiriin voivat päästä lähinnä työttömät maahanmuuttajat. Kohderyhmän laajennus vastaisi myös valtioneuvoston kotouttamislain toimeenpanosta eduskunnalle 2008 antaman selonteon linjausta, jonka mukaan kotouttamislain soveltamisalaa tulee laajentaa koskemaan kaikkia henkilöitä, joiden oleskelun Suomessa arvioidaan kestävän vähintään vuoden.

Osallisena Suomessa -ohjelma ei koske turvapaikanhakijoina Suomessa oleskelevia.

Kohderyhmät ja toimenpiteet jaotellaan maahanmuuttajien erilainen lähtötilanne ja tuen tarve huomioon ottaen:

Kohderyhmät:

Polku 1. Työmarkkinoille suuntaavat maahanmuuttajat

- henkilöllä työllistymisen edellytykset mutta ei työpaikkaa
- henkilöllä työpaikka Suomessa

Polku 2. Erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat

- kotiäidit (usein pakolaistaustaiset)
- vähäisen koulutustaustan omaavat
- luku- ja kirjoitustaidottomat, oppimisvaikeuksista kärsivät
- iäkkäät
- muut erityistä tukea tarvitsevat

Polku 3. Lapset ja nuoret

- varhaiskasvatusikäiset lapset
- oppivelvolliset lapset ja nuoret
- oppivelvollisuusiän ylittäneet alle 18-vuotiaat nuoret

4 Ohjelman pääsisältö

Kotouttamisen kolme polkua alkavat alkukartoituksella

Alla esitetään yleiset suuntaviivat eri poluilla toteutettaviksi malleiksi. Kokeiluun osallistuvat kunnat voivat kokeilla vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Niissä kunnissa ja TE-toimistoissa, joissa on vireillä pääkaupunkiseudun kuntien aiesopimukseen tai ALPO-hankeeseen liittyviä kehittämistoimenpiteitä, voidaan näitä soveltuvin osin hyödyntää.

Aikuisten poluille 1 ja 2 luodaan alkuvaiheen tehostettu menettely, jossa nopealla osaamis- ja tarvekartoitukseen pääsyllä varmistetaan maahanmuuttajien ohjautuminen tarkoituksenmukaiseen kotoutumisen polkuun. Kummassakin aikuisten polussa maahanmuuttaja ohjataan alustavaan kartoitukseen, jonka perusteella hänet ohjataan joko polun 1 tai 2 mukaiseen tarkempaan osaamis- ja tarvekartoitukseen tai TE-

toimiston asiakkaaksi, jos maahanmuuttajalla on tiedolliset ja taidolliset valmiudet työllistyä.

Alustava osaamis- ja tarvekartoitus on yhteinen poluissa 1 ja 2. Alustavan kartoituksen jälkeen polkujen toimenpiteet eriytyvät.

Alustava osaamis- ja tarvekartoitus poluissa 1 ja 2

- Mahdollisimman pian maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen jälkeen
 - lakiin tavoiteaika (kuntakohtaisesti voidaan kokeilla eri aikarajoja)
 - voisi olla työvoimapalvelulain muutoksen yhteydessä suunnitteilla oleva kaksi viikkoa
- Alukartoituksen vastuutaho määritettävä
 - TE-toimisto tai kunta, voidaan ratkaista kokeilussa kuntakohtaisesti
 - Myös TYP tai muu mahdollinen taho, jossa yhteispalvelutoiminta olisi mahdollista. Kyseessä olisi tällöin alukartoituksen sijoittaminen lisäresurssien avulla jo olemassa olevan rakenteen yhteyteen ilman, että toimijan varsinaiseen tehtävään tulisi muutoksia.
 - oleellista yhteispalvelun mahdollistaminen sekä eri viranomaisten välisten menettelyiden, vastuiden ja ohjauksen määrittely
- Kartoituksen perusteella maahanmuuttajan ohjaus kunnan tai TE-toimiston asiakkaaksi ja/tai vuoden intensiiviseen alkuvaiheen koulutusjaksoon
 - tarvittaessa ohjaus kattavaan polun 1 tai 2 mukaiseen osaamis- ja tarvekartoitukseen
 - jos työllistymisen edellytykset hyvät, ei tarvetta kattavaan osaamis- ja tarvekartoitukseen ja ohjaus TE-toimiston normaaliasiakkaaksi
- Kartoituksen yhteydessä annetaan kattava alkuvaiheen informaatio

Jokaisella maahanmuuttajalle lähetetään maahantulon jälkeen tieto kotouttamisen poluista ja muuta informaatiota

Alkuvaiheen tiedonsaannin tehostamiseksi selvitetäisiin mahdollisuutta lähettää Suomeen saapuville maahanmuuttajille automaattisesti tietoa maahanmuuttajien palvelu- ja koulutusmahdollisuuksista sekä muuta tarpeellista tietoa Suomesta. Etenkin selvitetäisiin maistraatin mahdollisuutta lähettää tietoa väestötietojärjestelmän perusteella. Myös uuden ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) mahdollisuutta toimia tietolähteenä selvitetäisiin.

Kotouttamisessa tarvitaan kolmannen sektorin yhteistyötä

Ehdotus sisältää julkisen hallinnon tarjoamia alkuvaiheen kotouttamisen perusrakenteita koskevat kehittämissuunnitelmat. Ehdotuksessa määriteltäisiin kotouttamistoimenpiteiden vähimmäisvaatimukset, jotka jatkossa olisivat tarpeen mukaan maahanmuuttajien saatavilla eri puolilla Suomea.

On tärkeää, että kunnat ja järjestöt tarjoavat kotouttamisen peruspolkuja täydentäviä sosiaalisen kotouttamisen malleja, tietoa ja yhteistyötä. Maat, jotka ovat onnistuneet kotouttamisessa hyvin, ovat tehneet vahvaa yhteistyötä myös kolmannen sektorin kanssa. Tämä olisi tavoitteena myös kokeiluissa ja järjestelmää vakinaistettaessa.

4.1 Polku 1. Työmarkkinoille suuntaavat maahanmuuttajat

Kohderyhmä

- henkilöllä työllistymisen edellytykset mutta ei työpaikkaa (ryhmä 1)
- henkilöllä työpaikka Suomessa (ryhmä 2)

Tavoite

- lisätä työllistymisvalmiuksia (kielitaito ja ammatilliset valmiudet)
- saattaa kotoutumiskoulutus ja työssä oppiminen tukemaan tehokkaammin toisiaan
- antaa myös työssä oleville maahanmuuttajille mahdollisuus parantaa kielitaitoaan ja yhteiskunnan tuntemustaan

Toimenpiteet ryhmä 1. Henkilöllä työllistymisen edellytykset mutta ei työpaikkaa

1. Kattava osaamis- ja tarvekartoitus ja kotoutumis- tai koulutus suunnitelman laatiminen

- TE-toimistossa (joka voi hankkia kartoituksen myös ostopalveluna oppilaitoksessa)
- mahdollisimman pian alkukartoituksen jälkeen
 - lakiin tavoiteaika
- tutkintojen tunnustaminen mahdollisimman nopeasti

2. Kotoutumiskoulutusta koskevat toimenpiteet

2.1. Luodaan uusi vuoden kestävä intensiivinen *Maahanmuuttajien alkuvaiheen koulutus*, jonka tavoitteena työllistyminen

- työllistymistä tukeva johdonmukainen ja tavoitteellinen koulutuskokonaisuus
- pääpaino kielikoulutuksessa ja yhteiskuntaan perehdyttävässä koulutuksessa, kielikoulutus vastaamaan paremmin työelämän tarpeita
- koulutuksen ja työssä oppimisen tehokas yhteensovittaminen, työharjoittelun kytkeminen koulutukseen
- kunta tai TE-toimisto ostaa/järjestää koulutuksen (määritettävä yksi vastuutaho)
- koulutuksen aikana voi hakeutua työmarkkinoille ja siirtyä työelämässä olevien koulutussisällön pariin (vrt. alla Ryhmä 2, henkilöllä työpaikka Suomessa.)

2.2. Ensimmäisen vuoden kotoutumiskoulutuksen päätyttyä järjestetään *arviointi ja annetaan todistus* koulutuksen suorittamisesta

- arviointia ei vielä olemassa, kehitetään osana ohjelmaa
- arviointi koskisi koulutuksen eri osa-alueita, kielenoppimisen osalta voitaisiin hyödyntää yleisten kielitutkintojen tutkintojärjestelmää (YKI)
- todistus toimisi kannustimena koulutuksen suorittamiseen ja osoittaisi työnantajille maahanmuuttajan suorittaneen ohjelman mukaisen kotoutumiskoulutuksen
- muut mahdolliset kannustimet, esimerkiksi opintosetelit

3. Jatkotoimenpiteet, jos maahanmuuttaja ei alkuvaiheen jälkeen työllistynyt

Tehostetut ohjaus- ja neuvontapalvelut

- työ- ja elinkeinohallinnon palvelut: TE-toimiston normaaliasiakkuus, työvoimapolitiittinen koulutus ja muut työvoimapalvelut
- opetushallinnon palvelut: oppilaanohjaus, opintoneuvonta, lukio tai ammatillinen koulutus, aikuiskoulutus, korkeakoulutus, ammattitaitoa täydentävä koulutus, pätevöittävä koulutus (mm. SPECIMA- koulutus)

Toimenpiteet Ryhmä 2 (henkilöllä työpaikka Suomessa)

- vapaaehtoista kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävää koulutusta iltaisin, viikonloppuisin tai työaikana
- kustannusten jakaminen valtion, työnantajan ja työntekijän kesken avoimna oleva kysymys

- opintosetelijärjestelmän hyödyntäminen
- tehokas ohjaus internet-palveluihin

4.2 Polku 2. Erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat

Maahanmuuttajien kotoutumista voidaan parhaiten edistää perheen kokonaistilanne ja perheenjäsenten yksilöllinen tilanne huomioon ottaen. On tarpeen varmistaa, että kaikki perheenjäsenet, myös esimerkiksi suurilapsisten perheiden äidit, pääsevät osalliseksi kotoutumiskoulutuksesta. Tavoitteen varmistamiseksi kokeillaan polun 2 yhteydessä perheiden arkeen nivoutuvaa koulutusta, jossa perhe voi yhdessä oppia suomen tai ruotsin kieltä sekä suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja toimintatapoja. Polussa voidaan kokeilla uusia oppimismalleja, joissa oppiminen tapahtuu siellä, missä perheet arjessa liikkuvat, etenkin päiväkotien ja koulun yhteydessä. Samalla pyritään tukemaan perheen, erityisesti naisten, yhteiskunnallisten valmiuksien ja osallisuuden lisäämistä.

Kohderyhmä

- kotiäidit (usein pakolaistaustaiset)
- vähäisen koulutustaustan omaavat
- luku- ja kirjoitustaidottomat, oppimisvaikeuksista kärsivät
- iäkkäät
- muut erityistä tukea tarvitsevat

Tavoite

- lisätä maahanmuuttajien kielellisiä ja yhteiskunnallisia valmiuksia
- tehostaa maahanmuuttajan kokonaistilanne huomioon ottavaa ohjausta palveluihin ja tukimuotoihin
- kytkeä kolmas sektori tehokkaammin mukaan kotoutumiseen

Toimenpiteet

1. Kattava osaamis- ja tarvekartoitus ja kotoutumissuunnitelman laatiminen moniammatillisena perheen kotoutumissuunnitelmana

- kunnassa, vastuutaho voi vaihdella kuntakohtaisesti (esim. sosiaalitoimi)
- mahdollisimman pian asiakkaaksi ohjaamisen jälkeen
 - lakiin tavoiteaika
- ohjaus tarvittaviin kunnan, kansaneläkelaitoksen ja kolmannen sektorin palveluihin

2. Kotoutumiskoulutusta koskevat toimenpiteet

2.1 Luodaan vuoden kestävä *Maahanmuuttajien alkuvaiheen koulutus*

- opiskelun jatkuvuutta tukeva tavoitteellinen koulutuskokonaisuus
- käytännönläheistä opiskelua, teoriaosuudet lyhyitä
- kielitaidon oppiminen ensisijaista
- yhteiskuntaan perehdyttävän tietouden lisääminen, ml. suomalaisen yhteiskunnan toimintatavat ja arvot, arjen kontaktien hyväksikäyttö
- vapaaehtois- ja järjestösektorin tuntemus
- erityisryhmiä koskevien tarpeiden huomioon ottaminen (vrt. nykyinen luku- ja kirjoitustaidottomien opetussisältö)
- kunta tai TE-toimisto ostaa/järjestää koulutuksen (määriteltävä yksi vastuutaho)
- kehitetään uusia toimintamalleja opiskeluun, malleja voisivat olla esim.
 - yhdessä opiskelu: koko perhe opiskelee päiväkodin / koulun jälkeen, etenkin kieltä ja arjen taitoja
 - lasten päivähoidon järjestäminen vanhempien opiskelun aikana
 - avoimen päiväkodin tarjoaminen mahdollisuuksien hyödyntäminen
- koulutus olisi irrallaan työvoimapolitiitisesta kotoutumiskoulutuksesta, koska polun 2 maahanmuuttajat eivät lähtökohtaisesti olisi TE – toimiston asiakkaita eivätkä toistaiseksi pyrkimässä työmarkkinoille.
 - työvoimapolitiittisen koulutuksen kokopäiväinen opiskelumuoto ei useimmille polun 2) asiakkaille tarkoituksenmukainen

2.2. Ensimmäisen vuoden kotoutumiskoulutuksen päätyttyä järjestetään *arviointi ja annetaan todistus* koulutuksen suorittamisesta.

- todistus toimii kannustimena koulutuksen suorittamiseen
- muut mahdolliset kannustimet: opintosetelien myöntäminen onnistuneista opintosuorituksista

2.3. Vanhemmille mahdollisuus osallistua alkuvaiheen kotoutumiskoulutukseen lasten päivähoidon tai koulunkäynnin aikana ja lähellä hoitopaikkaa/koulua

- vanhempien kielenoppiminen ja yhteiskunnan tuntemuksen lisääminen avainasemassa myös lapsen kielenkehityksen ja osalliseksi kasvamisen kannalta
- kannustimien kehittämien: kotihoidon tukea saavalla vanhemmalla oikeus saada lapselleen osa-aikaista päivähoidoa kotoutumiskoulutuksen ajaksi. Yhdistetyn kotihoidon tuen ja osa-aikaisen päivähoidon saamisen edellytyksenä olisi, että vanhempi osallistuu päivähoidon aikana kotouttamistoimenpiteisiin.
- vanhemmille mahdollisuus osallistua suomen tai ruotsin kielen opetukseen yhdessä lasten kanssa esim. koulun tiloissa

3. Jatkotoimenpiteet

Ensimmäisen vuoden jälkeen kotouttamistoimenpiteet pääasiallisesti jatkuvat

- kotoutumiskoulutus jatkuu tavoitteellisena, pitkäjänteisenä ja arkeen kytkeytyvänä
 - oppimisetapit, joita seuraa välitarkastelu ja tarvittaessa uudelleenohjaus
- kotouttamistoimenpiteiden tehokas moniammatillinen seuranta ja uudelleenohjaus tarvittaessa
- ohjaus kolmannen sektorin palveluihin jatkuu tarvittaessa

4. Kolmannen sektorin merkitys korostuu polussa 2

Maahanmuuttajien tukeminen vapaaehtois- ja järjestetyn toiminnan löytämisessä

- kerhot, liikunta- ja läksyryhmät jne.
- vuorovaikutuksen lisääminen valtaväestön kanssa, vuorovaikutus tukee myös kielen oppimista
- maahanmuuttajajärjestöjen kautta oman kielen ja kulttuurin tuntemus ja ylläpito
- vertaistuki

4.3 Polku 3. Lapset ja nuoret

Kohderyhmä

- varhaiskasvatukseen lapset
- oppivelvolliset lapset ja nuoret
- oppivelvollisuusiän ylittäneet alle 18-vuotiaat nuoret

Tavoite

- tehostaa varhaiskasvatuksen merkitystä kotoutumisen tukena
- taata perusopetuksessa riittävä kielitaito ja jatkokoulutukseen pääsyn edellytykset

Toimenpiteet varhaiskasvatusikäisille lapsille

1. Maahanmuuttajalasten päiväkotien toimintaan osallistumisen lisääminen

- avoin, aktiivinen tiedottaminen maahanmuuttajaperheille kunnassa tarjolla olevista varhaiskasvatuspalveluista
- viranomaistahojen ja vanhempien välisen yhteistyön kehittäminen lapsen kotoutumissuunnitelman, varhaiskasvatussuunnitelman ja esiopetussuunnitelman teossa
- päiväkodeissa etenkin lasten kielenkehityksen tukeminen
- avoimien päiväkotien tehokkaampi hyödyntäminen

2. Maahanmuuttajalasten osallistumisen esiopetukseen lisääminen

- suosituksena maahanmuuttajalasten osallistuminen esiopetukseen
- kielenkehitys tavoitteeksi (su/ru ja oma äidinkieli)

3. Kolmannen sektorin rooli

- maahanmuuttajien tukeminen vapaaehtois- ja järjestetyn toiminnan löytämisessä, esim. perheryhmät, puistotoiminta, kerhot, liikuntaryhmät, mummo-toiminta jne.
- vuorovaikutuksen lisääminen valtaväestön kanssa, vuorovaikutus tukee myös kielen oppimista
- maahanmuuttajajärjestöjen kautta oman kielen ja kulttuurin tuntemus ja ylläpito
- vertaistuki

Toimenpiteet oppivelvollisille lapsille ja nuorille

1. Perusopetukseen valmistavan opetuksen saatavuuden lisääminen tarpeiden mukaisesti

2. Suomi/ruotsi toisena kielenä opetus

- suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen tuntimäärän lisääminen tarpeiden mukaisesti
- S/R toisena kielenä opetuksen sisällön kehittäminen
 - tavoitteellisuuden, jatkuvuuden ja systemaattisuuden lisääminen

3. Oman äidinkielen opetuksen lisääminen

- valinnaisena kielenä, jos riittävä ryhmäkoko saadaan aikaa ja kieli on kunnan kieliohjelmassa

4. Perusopetuksen lisäopetus - kymppiluokat

- riittävän kielitaidon ja jatko-opintokelpoisuuden varmistamiseksi perusopetuksen lisäopetuksen tarjonnan lisääminen tarvittaessa
- lisäopetuksen jälkeinen tehokas arviointi ja ohjaus jatko-opintoihin

5. Muu kielen opetus/muut kotoutumista tukevat toimenpiteet

- kansainvälisyys- ja monikulttuurisuusopetuksen kehittäminen osana Koulu yhteisöjen monikulttuurisuustaitojen kehittämissuunnitelmaa (MOKU)
- vaihtoehtoisia tapoja tukea oppilaan kielen oppimista
 - opetuksen järjestäjä päättäisi järjestämisestä

6. Tehokas jatkokoulutukseen ohjaus

- lukioon suuntaavan lisäopetuksen antaminen
- tehokas lukioon ja ammatilliseen koulutukseen ohjaus ja ammatinvalinta- ja urasuunnittelu

7. Yhteistyön koulun ja perheen välillä

- ”Koko perhe oppii” -oppimismalli:
 - esimerkiksi vanhemmat mukaan oppimiseen samalla kun lapsille opetetaan suomea/ruotsia toisena kielenä koulussa tai koulupäivän jälkeen
 - opetukseen sisällytetään myös suomalaista yhteiskuntatietoutta ja arvoja
 - vanhemmat mukaan oppimiseen samalla kun lapsille opetetaan suomea/ruotsia toisena kielenä koulun jälkeen
 - opetukseen sisällytetään myös suomalaista yhteiskuntatietoutta ja arvoja

8. Kolmannen sektorin rooli

- esim. tukea läksyjen tekemiseen
- harrastustoiminta
- vuorovaikutuksen lisääminen valtaväestön kanssa, vuorovaikutus tukee myös kielen oppimista
- maahanmuuttajajärjestöjen kautta oman kielen ja kulttuurin tuntemus ja ylläpito
- vertaistuki

5 Osallisena Suomessa -ohjelman edellyttämät lainsäädäntömuutokset

Kokeilulaki sisältäisi yleiset säännökset lain tavoitteista, viranomaisten tehtävistä ja menettelyistä sekä maahanmuuttajille annettavasta alkuvaiheen koulutuksesta. Yleisten säännösten ohella laki sisältäisi säännökset, joiden nojalla kokeilun puitteissa voitaisiin poiketa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Kokeilulaki säädettäisiin siten, että se jättäisi kunnille ja niissä toimiville TE-keskuksille mahdollisuuden kokeilla vaihtoehtoisia malleja Osallisena Suomessa -ohjelman toteuttamiseksi.

Kokeilulailla toteutettavalle Maahanmuuttajien alkuvaiheen vuoden kestäväälle koulutukselle ja koulutusta edeltävälle alkuvaiheen ohjaukselle laadittaisiin tarvittavat säännökset. Kotoutumiskoulutuksen uusien rakenteiden ja sisällön kehittäminen sekä koulutuksen irrottaminen työvoimapolitiittisesta koulutuksesta olisi kokeilun kannalta keskeistä. Ainakin eritystukea tarvitsevien maahanmuuttajien osalta (polku 2) alkuvaiheen kotoutumiskoulutus olisi nykyisestä työvoimapolitiittisesta tai siihen rinnastettavasta koulutuksesta irrallinen kokonaisuus, jonka rakennetta ja järjestämistä varten luotaisiin omat säännökset. Pääsääntöisesti polun 2 asiakkaat eivät nykyisestä käytännöstä poiketen olisi TE-toimiston asiakkaita, jolloin heille maksettavasta kotoutumistuesta tulisi laatia erilliset säännökset. Kunnille korvattaisiin polun 2 asiakkaille järjestettyjen toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset. Lisäksi alkuvaiheen ohjauksesta ja neuvonnasta sekä kunnan tai TE-toimiston suorittamista osaamis- ja tarvekartoituksista sekä velvoitteesta ohjata maahanmuuttaja tarvittavien palveluiden pariin säädettäisiin kokeilulaissa. Myös koulutuksen suorittamisesta annettavasta todistuksesta annettaisiin säännökset laissa.

Kokeilun jälkeen tarkoituksena on kokeilusta saatavien kokemusten perusteella laatia pysyvät rakenteet maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaukselle ja kotoutumiskoulutukselle. Kokeilulain yhteydessä saataisiin arvokasta kokemusta lainsäädännön ja uusien toimintamallien vaikuttavuudesta ennen pysyvien ratkaisujen

säätämistä. Etenkin saataisiin kokemusta kotoutumiskoulutuksen kehittämisestä, ohjauksesta ja järjestämisestä osana alkuvaiheen palvelukokonaisuutta. Kokeilulain yleissäännösten ohella erityislakeihin tehtäisiin tarvittavat kokeilun mahdollistavat muutokset. Alla kartoitetaan mahdollisia lainmuutostarpeita:

Sisäasiainministeriö: Kotouttamislaki/Kokeilulaki

Ehdotukset, joista kotouttamislaissa ei säännöksiä

- alkuvaiheen informaation antaminen
- osaamis- ja tarvekartoitukset ja suorittamiselle mahdollisesti laadittavat määräajat
- kotoutumiskoulutuksen jälkeinen arviointi ja todistus ohjelman suorittamisesta sekä muut mahdolliset kannustimet
- viranomaisten velvollisuus antaa tietoa eri viranomaisten ja kolmannen sektorin toiminnasta

Sosiaali- ja terveysministeriö: Lasten päivähoidosta annettu laki ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun laki

Mahdollisuus saada kotihoidontukea päivähoidosta huolimatta

- Osa-aikaisen päivähoidon ja kotihoidon tuen samanaikainen saaminen edellyttää säännöstä lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 11 a §:stä ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 1 §:stä poikkeamisesta.
- Päivähoitoon ilmoittautumisen osalta tulee huomioida päivähoitoasetuksen (239/1973) 2 §. Sen mukaan lapsen vanhempien tai muiden huoltajien, jotka haluavat lapselle lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaisen päivähoitopaikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee päivähoitopaikan. Mikäli päivähoidon tarve johtuu kuitenkin työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta eikä tarpeen alkamisajankohta ole ennakoitavissa, on päivähoitopaikkaa haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee hoitopaikan. Kotoutumiskoulutusta tulee tässä rinnastaa jäljempänä mainittuun ennakoimattomaan tarpeeseen. Vielä tulee erikseen kuitenkin arvioida, onko kyse ennemmin 2 §:n 4 momentissa tarkoitettusta tilanteesta, koska kyse ei ole suoraan päivähoitolain 11 a §:ssä tarkoitettusta päivähoidosta.

6 Kokeilun vakinaistaminen

Kunta- ja TE-toimistokohtaisten kokeilujen jälkeen tulee arvioida ja tehdä päätökset pysyvän kotouttamismallin rakenteesta. Kokeilun tarkoituksena on ollut luoda kaikille maahanmuuttajaryhmille tarkoitettut alkuvaiheen tehokkaat ja johdonmukaisesti etenevät kotouttamisen polut. Nämä muodostaisivat vähimmäistuen, joka tarjotaan jokaiselle. Sen lisäksi kuntakohtaisesti ja suosituksenomaisesti tarjotaan muitakin täydentäviä palveluja ja muita lisämahdollisuuksia kotouttamiseen maahanmuuttajille.

Jo tässä vaiheessa ehdotetaan harkittavaksi, että järjestelmää vakinaistettaessa säädettäisiin kotouttamisen perusvaatimukset ja -palvelut sekä palveluun pääsyn enimmäisajat laissa. Ehdotuksen toteuttaminen edellyttää kuitenkin kuntien ja te -toimistojen tarvitsemien uusien resurssien varmistamista.

Polkuihin osallistumisen houkuttelevuutta ja toisaalta tehokasta oppimista lisäisivät erilaiset kannustimet. Niitä ei yhdenvertaisuusvaatimusten vuoksi ole mahdollista tarjota kokeiluvaiheessa riittävässä määrin, mutta sen sijaan järjestelmää vakinaistettaessa niiden säätäminen olisi tarkoituksenmukaista. Tällaisia voisivat olla muun muassa ohjelman suorittamisesta myönnettävä todistus tai opintosetelit. Myös muita mahdollisia kannustimia voidaan jatkossa harkita.

Maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumiskoulutuksen suorittamisesta saadun todistuksen tavoitteena on paitsi tukea maahanmuuttajien aktiivista opiskelua, kannustaa työnantajia todistuksen saaneiden henkilöiden palkkaamiseen. Kannustimet kotoutumisen tukena sisältyvät myös joulukuussa 2009 eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen kansalaisuuslain muuttamisesta. Hallituksen kansalaisuuslakia koskevassa esityksessä ehdotetaan pääsääntöisen kuuden vuoden asumisajan sijaan neljän vuoden asumisaikaedellytystä, jos henkilö osoittaa hallitsevansa Suomen tai ruotsin kielen laissa edellytetyllä tasolla.

7 Aikataulu ja jatkotoimenpiteet

Ehdotus kokeilulailla toteutettaviksi toimiksi ehdotetaan käsiteltäväksi maahanmuutto-poliittisessa ministerityöryhmässä ja kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Ehdotuksesta pyydetään lisäksi lausuntoa asianomaisilta viranomaistahoilta ja järjestöiltä.

Hankkeelle ehdotetaan asetettavaksi poikkihallinnollinen lainvalmisteluryhmä, joka laatisi hallituksen esityksen määräaikaiseksi kokeilulaiksi. Hallituksen esitys ehdotetaan annettavaksi eduskunnalle huhtikuussa 2010. Valmistelutyössä otettaisiin huomioon ja

hyödynnettäisiin muiden kotouttamisen kehittämistoimien, kuten pääkaupunkiseudun aiesopimuksen ja ESR ALPO-projektin tulokset.

Samaan aikaan lainvalmistelun kanssa ehdotetaan aloitettavaksi Osallisena Suomessa -ohjelman toimeenpanon edellyttämät valmistelutoimet. Hankkeelle esitetään asettavaksi valtakunnallinen yhteistyöryhmä, joka vastaisi hankkeen koordinoinnista, seurannasta ja arvioinnista. Työryhmä voisi olla yhteinen hallitusohjelman mukaisen pilottihankkeen ohjausryhmän kanssa. Työryhmä vastaisi ohjelman koordinoinnista, seurannasta ja arvioinnista. Työryhmän sihteeristö voitaisiin mahdollisesti sijoittaa Kuntaliittoon.

Maahanmuuttajien alkuvaiheen koulutuksen ja koulutuksen jälkeisen testauksen kehittämiseksi ehdotetaan asetettavaksi asiantuntijatyöryhmä, joka laatisi alkuvaiheen koulutuksen ja siihen liittyvän testauksen sisällön vuoden 2010 loppuun mennessä. Koulutuksen asiantuntijatyöryhmä kehittäisi myös kotoutumiskoulutuksen arviointia ja seurantaa.

Vuoden 2010 alussa esitetään valittavaksi hankkeeseen osallistuvat kunnat ja niissä toimivat TE-toimistot. Kuntia ehdotetaan valittavaksi kuusi, tarkoituksenmukaista olisi valita kunnat pilottihankkeessa mukana olevien kuntien parista. Kokeiluun osallistuvat kunnat ja TE-toimistot voisivat kokeilla vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ohjelman toteuttamiseksi ja valita esimerkiksi yhden polun kokeilun kohteeksi. Kokeilukuntien alueilla toimivat elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset vastaisivat kokeilun varojen ohjauksesta ja seurannasta.

Kokeiluun osallistuviin kuntiin ehdotetaan palkattavaksi määräaikaiset projektisihteerit, jotka tukisivat paikallistasolla kokeiluun osallistuvien viranomaisten ja kolmannen sektorin tahojen välistä yhteistyötä. Etenkin viranomaismenettelyiden ja vastuutahojen tuki sekä ohjelman seuranta- ja arviointitehtävät olisivat osa projektisihteerien toimenkuvaa. Lisäksi projektisihteerit osallistuisivat alkuvaiheen kotoutumiskoulutuksen kehittämiseen.

Kokeilu olisi kolmivuotinen. Vuoden 2010 aikana toteutetun valmistelun jälkeen kokeilu alkaisi kunnissa vuonna 2011 ja jatkuisi vuoteen 2012. Vuoden 2012 aika suoritettaisiin myös hankkeen arviointi ja selvitettäisiin edellytykset ottaa kokeilun toimenpiteitä osaksi voimassaolevaa lainsäädäntöä.

8 Resurssit

Kokeilu olisi kolmivuotinen. Kokeilun toteuttamiseen arvioidaan tarvittavan rahoitusta ensimmäisenä vuotena 2,3 miljoonaa euroa ja seuraavina vuosina 2 miljoonaa euroa per vuosi. Rahoitustarve jakautuisi seuraavasti: kertaluonteisena maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumiskoulutuksen ja koulutuksen jälkeisen arvioinnin suunnittelu ja kehittäminen 300 000 euroa. Lisäksi kuntien toimenpiteisiin ja tukeen, projektisihteerien palkkaus mukaan lukien, arvioidaan tarvittavan 1 miljoonaa euroa per vuosi ja kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen 1 miljoonaa euroa per vuosi. Alkuvaiheen kotoutumiskoulutukseen tarvittava 1 miljoonaa euroa esitetään rahoitettavaksi työvoimapoliittisena annettavan koulutuksen varoista.

Opetusministeriö on esittänyt seuraavia reunaehtoja hankkeen toteuttamiselle: opetusministeriöllä ei ole osoitettua lisärahoitusta hankkeen toteuttamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön mahdollinen poisjääminen hankkeesta ei voi merkitä työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamiseen liittyvän rahallisen vastuun siirtämistä opetusministeriölle. Hankkeen toiminta ei saa olla ristiriidassa yhdenvertaisuuslainsäädännön kanssa.

9 Työ- ja elinkeinoministeriön eriävä mielipide

Lausunto

16.11.2009

Eriävä mielipide kokeilulakihanketta valmistelleen työryhmän esitykseen

Sisäasiainministeriö asetti 6.4.2009 hankkeen määräaikaisen kokeilulain laatimiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin maahanmuuttajien kotouttamisen tehostaminen tarvittaessa hallinnonalojen rajat ylittävien toimenpitein. Tavoitteena on toteuttaa uusia kotouttamisen toimintamalleja sekä tehostaa valtion ja kuntien yhteistyötä.

Kokeilulain valmistelua varten asetettu strategiaryhmä on valmistellut ehdotukset kokeilulailla toteuttaviksi toimiksi. Kokeilulakihankkeen keskeisen sisällön muodostaisivat kotoutumisen kolme polkua, jotka olisivat suunnattu eri tilanteessa oleville maahanmuuttajille.

Työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien (Polku 1) ja erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien (Polku 2) osalta toimenpiteinä olisivat erityisesti alustava osaamis- ja tarvekartoitus, tarvittaessa kattava osaamis- ja tarvekartoitus sekä kotoutumiskoulutusta koskevat toimenpiteet. Hankkeessa luotaisiin uusi vuoden kestävä intensiivinen koulutuskokonaisuus, jonka sisältö vaihtelisi kohderyhmän tarpeiden mukaisesti. Polun 3 muodostavat lapset ja nuoret, joiden osalta toimenpiteiden tavoitteina olisi tehostaa varhaiskasvatuksen merkitystä kotoutumisen tukena sekä taata perusopetuksessa riittävä kielitaito ja jatkokoulutukseen pääsyn edellytykset.

Kokeilulakihankkeen tavoitteet – kotoutumisen alkuvaiheen tehostaminen, erilaisten polkujen luominen ja maahanmuuttajan palvelutarpeen mukaisten palvelujen tarjoaminen – ovat erittäin kannatettavia. Strategiaryhmän ehdotuksessa on tunnistettu kolme keskeistä kotoutumisen

polkua. Aikuisille tarkoitettujen polkujen (Polut 1 ja 2) selkeä eriyttäminen on tärkeää paitsi maahanmuuttajien tarpeiden mukaisten palvelujen tarjoamiseksi, myös työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien keskinäisen työnjaon selkiyttämiseksi.

Esitän eriävän mielipiteeni strategiaryhmän ehdotuksesta siltä osin, kun se koskee polulle 1 ehdotettuja toimenpiteitä. Esityksessä ehdotetaan, että maahanmuuttajien ohjaamiseksi poluille 1 ja 2 järjestettäisiin alustava osaamis- ja tarvekartoitus, jonka järjestämisestä vastaisi joko työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta. Erityisesti polulle 1 tarkoitettu toimenpiteiksi esityksessä ehdotetaan kattavaa osaamis- ja tarvekartoituksen ja kotoutumis- ja koulutussuunnitelman laatimista, uuden vuoden kestävän intensiivisen maahanmuuttajien alkuvaiheen koulutuksen luomista sekä koulutuksen päätyttyä järjestettävää arviointia sekä todistusta koulutuksen suorittamisesta.

Samanaikaisesti sisäasiainministeriön alaisuudessa toimii Euroopan sosiaalirahaston rahoittamana Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen ohjaus ja osaamisen kehittäminen – tukirakenne (ALPO). Kehittämisohjelman tavoitteena on maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjausjärjestelmän kehittäminen, jonka kohteita ovat matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteet, sähköiset palvelut, kielipalvelut ja palvelurakenteen kehittäminen sekä toimijoiden verkottuminen valtakunnallisesti. Kehittämisohjelman puitteissa kehitetään muun muassa ohjauksen menetelmiä, mukaan luettuna osaamiskartoitukset, kielitaidon testaus sekä koulutusten mallintaminen.

Yhtenä esimerkkinä ALPO-hankkeen 18:sta valtakunnallisesta kumppaniprojektista on Kotoraide – aikuisten maahanmuuttajien alkuvaiheen arviointi ja polutus. Projekti toteutetaan 1.10.2008 – 31.12.2010, ja se sisältää kolme toimenpidettä: Maahanmuuttajien yleisten valmiuksien alkukartoitus (Eiran aikuislukio), kielitaidon alkukartoitusten kehittäminen (Adulta) sekä koulutusmallit ja ohjauskriteerit (Axxell Oy). Koulutusmalleja ja ohjauskriteerejä koskevan osion tavoitteena on kartoittaa erilaisia kotoutumiskoulutuksessa tarvittavia polkuja, luoda eri kohderyhmille tarkoitettujen polkujen tavoitteet, päälinjat ja sisällöt sekä määrittää koulutuksen pituus suhteessa tavoitetasoon ja muihin tavoitteisiin. Lisäksi tavoitteena on määrittää perusteet, joiden avulla opiskelijat ohjataan heille sopiville koulutuspoluille tai työelämään ja pilotoida erityyppisiä koulutuksia ja koulutuspolkuja.

Valmisteilla olevassa valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välisessä aiesopimuksessa vuosille 2010 – 2012 maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi tavoitteena on kehittää pääkaupunkiseudun te-toimistojen ja kuntien toimenpiteistä kokonaisjärjestelmän muodostava asiakaslähtöinen ja saumaton palveluketju. Toimenpiteitä kohdistetaan erityisesti maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluun.

Ottaen huomioon jo meneillään olevat erilaiset hankkeet, joilla on sama tai samansuuntainen tavoite, esitetyllä kokeilulakihankkeella ei polun 1 osalta ole saatavissa erityistä lisäarvoa. Hankkeen toteuttaminen työllistäisi myös käytännössä samoja TE-keskuksia, TE-toimistoja ja kuntia, jotka ovat jo ennestään sitoutuneet muihin maahanmuuttajien palveluja edistäviin hankkeisiin. Kokeilulakihankkeessa ei ole esitetty TE-toimistoille lisäresursseja hankkeen toteuttamiseen. Käytävissä olevat resurssit tulisikin suunnata jo käynnissä olevien hankkeiden toteuttamiseen, niistä saatavien tulosten seurantaan ja arviointiin sekä hyödyntämiseen kotouttamislain kokonaisuudistuksen valmistelussa.

Esitettyjen toimenpiteiden osalta katson lisäksi, että alustavan osaamiskartoituksen tekemistä koko aikuisten maahanmuuttajien kohderyhmälle ei ole tarkoituksenmukaista järjestää työ- ja elinkeinotoimistoissa. Ensimmäinen asiointi, alustava kartoitus ja polulle ohjaaminen on tarkoituksenmukaisinta olla kunnassa. Työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaina oleville maahanmuuttajille (polku 1) tarkoitettun työvoimapolitiittisen koulutuksen sisällön kehittäminen puolestaan on mahdollista ilman lainsäädäntömuutoksia. Työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien koulutusta ei myöskään ole tarkoituksenmukaista irrottaa työvoimapolitiittisesta koulutuksesta erilliseksi koulutuskokonaisuudeksi esityksessä ehdotetulla tavalla.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että kokeilulakihanke tulisi rajata kohdentumaan erityisesti polkujen 2 ja 3 kehittämiseen strategiaryhmän ehdotuksessa kuvatulla tavalla. Polun 2 osalta erityisenä painopisteenä hankkeessa tulisi olla polulle kehitettävä koulutuskokonaisuus, joka ei olisi työvoimapolitiittista koulutusta tai siihen rinnastettavaa koulutusta. Kunnat hankkisivat koulutuksen sekä ohjaisivat koulutukseen ne maahanmuuttajat, joiden tarpeita koulutuskokonaisuus vastaa. Polulle 2 tarkoitettuun koulutukseen osallistuvat maahanmuuttajat eivät olisi työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaita. Heidän ei myöskään edellytettäisi asioivan työ- ja elinkeinotoimistossa koulutuksen aikaisen toimeentulon järjestämiseksi, vaan se turvattaisiin muutoin. Tähän

keskittymällä kokeilusta olisi mahdollista saada arvokasta tietoa muun muassa työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien välisen työnjaon uudelleenarvioimiseksi kotouttamislain valmistelua varten.

Strategiaryhmän esityksessä esitetään, että polulle 2 kehitettävää koulutuskokonaisuutta varten käytettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön momentille työvoimapolitiittista koulutusta varten varattua rahaa. Ottaen huomioon polun 2 kohderyhmä tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska se vähentäisi työmarkkinoille suuntavien koulutukseen tarkoitettua rahoitusta. Polun 2 kotoutumiskoulutusta varten tuleekin järjestää riittävä rahoitus muulla tavoin.

Tiina Korhonen
ylitarkastaja