

Kielikoulutus maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa

Tavoitteet, toteutus ja hallinnollinen yhteistyö

KIELIKOULUTUS MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMISKOULUTUKSESSA

Tavoitteet, toteutus ja hallinnollinen yhteistyö

Sari Pöyhönen, Mirja Tarnanen, Teija Kyllönen,
Eeva-Maija Vehviläinen & Tatjana Rynkänen

KIELIKOULUTUS MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMISKOULUTUKSESSA

Tavoitteet, toteutus ja hallinnollinen yhteistyö

Jyväskylän yliopisto
Soveltavan kielentutkimuksen keskus
Jyväskylä 2009

**KIELIKOULUTUS MAAHANMUUTTAJIEN
KOTOUTUMISKOULUTUKSESSA**

Tavoitteet, toteutus ja hallinnollinen yhteistyö

Soveltavan kielentutkimuksen keskus
PL 35
40014 Jyväskylän yliopisto
<http://www.jyu.fi/solki>
solki-info@jyu.fi

© Jyväskylän yliopisto/Soveltavan kielentutkimuksen keskus

ISBN 978-951-39-3589-4 (nid.)
ISBN 978-951-39-3590-0 (PDF)

Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä 2009

SISÄLTÖ

Tiivistelmä

Esipuhe

1	Aluksi.....	9
1.1	Selvityksen tausta ja tavoitteet.....	9
1.2	Maahanmuuttajat Suomessa – perustietoa.....	10
2	Kielitaito ja kielikoulutus.....	13
2.1	Tavoitteena toiminnallinen kielitaito.....	13
2.2	Kielitaito ja sen riittävyys.....	14
2.2.1	Kielitaidon ”riittävyys” maahanmuuttajan itsearvioimana....	15
2.2.2	Yleiseen kielitutkintoon osallistuneiden maahanmuuttajien kielitaito.....	17
3	Kotoutumiskoulutuksen sisältö ja toteutus.....	19
3.1	Kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus.....	19
3.2	Kotoutumiskoulutuksen eri muodot.....	20
3.3	Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma.....	21
3.4	Maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta.....	23
3.5	Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman soveltaminen.....	26
4	Kotoutumiskoulutuksen toteutus kahden tapauksen valossa.....	29
4.1	Tapaus 1 – Pääkaupunkiseutu ja Amiedu.....	30
4.2	Tapaus 2 – Jyväskylä, Jyväskylän kansalaisopisto ja Jyväskylän aikuisopisto.....	35
4.3	Yhteenveto.....	43
5	Kotoutumiskoulutuksen hallinnollinen yhteistyö.....	45
5.1	Vastuunjaosta eri viranomaistahojen välillä.....	45
5.2	Rahoitus.....	49
5.3	Hankinta.....	51
5.4	Seuranta.....	53
5.5	Vapaa sivistystyö ja rinnasteinen koulutus.....	54
5.6	Kotoutumiskoulutuksesta muissa Pohjoismaissa.....	56
6	Johtopäätökset.....	58
	Lähteet.....	65
	Liitteet.....	69

TIIVISTELMÄ

Suomen Kulttuurirahasto on tilannut Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielen tutkimuksen keskukselta selvityksen maahanmuuttajien kielikoulutuksesta kotoutumiskoulutuksessa. Selvitys toteutettiin ajalla 23.3.–18.5.2009.

Selvityksessä keskitytään koulutukselle asetettuihin tavoitteisiin, eri osapuolten näkökulmiin riittävästä kielitaidosta, kielikoulutuspolkuihin sekä koulutuksen toteuttamiseen ja koordinointiin eri hallinnonalojen kesken. Myös kotoutumiskoulutuksen kustannukset ovat selvityksen kohteena.

Selvitys pohjautuu aiempiin 2000-luvulla julkaistuihin kotoutumista käsitteleviin selvityksiin ja tutkimuksiin, asiantuntijahaastatteluihin, tilastoihin maahanmuuttajaväestöstä ja työllistymisestä sekä Yleisten kielitutkintojen korpuksen. Lisäksi kotoutumiskoulutusta on valotettu kahden koulutuskokonaisuuden kautta pääkaupunkiseudulla ja Keski-Suomessa.

Selvityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen kielikoulutuksen vahvuutena pidetään työelämälähtöisyyttä ja joustavuutta. On kuitenkin pohdittava myös muita kuin työikäisiä tai työkuontoisia maahanmuuttajia. Kotoutuminen tulisikin nähdä paitsi työllistymisen myös elämänhallinnan näkökulmasta.

Kotoutumiskoulutuksessa jatkumo ei nykyisellään toteudu. Kotoutettavat joko jäävät kurssikierteeseen tai eivät pääse omassa tahdissaan eteenpäin. Syitä tähän voivat olla yhtäältä tiedonkulun ongelmat, puutteet ohjauksessa tai kielikoulutuksen pedagogisten käytänteiden tuloksettomuus.

Opetussuunnitelmasuosituksen kielitaitokäsitys ei toteudu kaikilta osin kielikoulutuksessa. Luokkahuonelähtöinen ja kielioppiin keskittyvä opetustapa ei harjaannuta kielenkäyttöön. Kielenopetus tulisi integroida työelämään ja toimimiseen yhteiskunnassa kielenopetuksen alusta alkaen, vaikka varsinainen työelämäjakso olisikin vasta myöhäisemmässä vaiheessa. Opettajille tulisi tarjota koulutusta toiminnallisen kielitaidon opettamiseen sekä välineitä ja tukea opetuksen eriyttämiseen. Ammattitaidon kehittämisen vastuu ei tulisi olla vain yksittäisellä opettajalla, vaan systemisesti oppilaitoksen toimintakulttuurissa ja laajemmin opettajankoulutuksessa. Kotoutumiskoulutuksen kilpailuskriteereiden kehittäminen voisi parantaa osaltaan koulutuksen laatua ja jatkuvuutta.

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus on murrostilassa kaikilla hallinnon tasoilla. Eri hallinnonalojen rooleja, vastuita ja resursseja maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen osalta tulee selkiinnyttää ja yhteistyötä tiivistää siten, että pitkäjänteinen suunnittelu on mahdollista. Kotoutumiskoulutus ei pitäisi olla vain viranomaisvetoista, vaan maahanmuuttajajärjestöille tulisi tarjota välineitä ja resursseja, jotta ne voisivat juurruttaa esimerkiksi vertaistukitoimintaa ja koulutusta osaksi kotoutumista.

ESIPUHE

Suomen Kulttuurirahasto on tilannut Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskukselta maahanmuuttajien kielikoulutuksesta kotoutumiskoulutuksessa. Selvitys toteutettiin ajalla 23.3.-18.5.2009.

Selvitys pureutuu kielikoulutukselle asetettuihin tavoitteisiin, eri osapuolten näkökulmiin riittävästä kielitaidosta, kielikoulutuspolkuihin sekä kielikoulutuksen toteuttamiseen ja koordinointiin eri hallinnonalojen kesken. Myös kotoutumiskoulutuksen kustannukset ovat selvityksen kohteena. Selvitystä tukemassa on toiminut ohjausryhmä, jonka jäseniä ovat:

Erityissuunnittelija *Laura Grubert*, Helsingin kaupunki,
Suunnittelija *Petra Jääskeläinen*, Suomen Kulttuurirahasto,
Johtaja *Ritva Kattelus*, Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutti,
Kielipalvelujen johtaja *Seija Korhonen*, Helsingin yliopisto,
Asiamies *Juhana Lassila*, Suomen Kulttuurirahasto,
Toiminnanjohtaja *Anna Leskinen*, Suomen venäjänkielisten yhdistysten liitto

Selvitystä varten on haastateltu seuraavia asiantuntijoita:

Sisäasiainministeriö: maahanmuuttojohtaja *Mervi Virtanen*
Työ- ja elinkeinoministeriö: ylitarkastaja *Kai Koivumäki*
Uudenmaan TE-keskus: koulutussuunnittelija *Anna-Liisa Tavi*
Keski-Suomen TE-keskus: maahanmuuttoasiantuntija *Jaana Suokonautio*
Amiedu: suomen kielen kouluttaja *Anni Piikki*
Jyväskylän kansalaisopisto: suomen kielen opettaja *Ulla Koukkari-Anttonen*

Lisäksi työryhmä on konsultoinut suunnittelija *Mikko Murtoa* ja ylitarkastaja *Sepo Larmaa* työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies *Ulla-Jill Karlsson* opetusministeriöstä sekä suomi toisena kielenä -asiantuntijoita lehtori *Eija Aaltoa* ja tutkijatohtori *Minna Sunia* Jyväskylän yliopistosta.

Kiitämme kaikkia asiantuntijoita hyvästä yhteistyöstä ja joustavuudesta kiireisen aikataulun vuoksi. Lämmin kiitos myös Sinikka Lampiselle julkaisun graafisesta suunnittelusta ja taitosta.

Toivomme, että selvityksessä esitetyt näkökulmat ja johtopäätökset lisääisivät yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Maahanmuuttajien kielikoulutuksen kehittäminen on moniammatillista työtä.

Jyväskylässä 22.5.2009

Tekijät

1 ALUKSI

1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Hyvin useissa maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvissä selvityksissä (esim. Arajärvi 2009; SM 2008; TM 2005; VNS 2008) nostetaan esille kielikoulutuksen – erityisesti suomen kielen opetuksen – merkitys kotoutumiselle. Varsin yleinen vaatimus näissä selvityksissä on ollut tuottaa laadukkaampaa ja tehokkaampaa suomen kielen opetusta ja ottaa huomioon erityisryhmien tarpeet.

Vuonna 2005 julkaistun *Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen arviointi* -raportin mukaan koulutus ei huomioi riittävästi kohderyhmien tarpeita suomen kielen opetuksessa. Kritiikki kohdistuu erityisesti ryhmien riittämättömään jakamiseen kielitaidon tason mukaan sekä liian vähäiseen ammattikielen opetukseen. Raportissa nähdään hyvänä käytänteenä non-stop-koulutukset kielitaitotavoitteiden saavuttamiseksi (Uusikylä, Tuominen, Mäkinen & Reuter 2005). Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen arviointi -raportin tuloksia ei voi syyttää vanhentuneiksi siinä mielessä, että vuonna 2009 julkaistussa *Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut* -selvityksessä kiinnitetään samoihin asioihin huomiota. Selvityksessä korostetaan kielikoulutuksen ja muun koulutuksen kytkemisen tärkeyttä sekä maahanmuuttajan kielitaitoa vastaavan koulutuksen järjestämistä mahdollisimman nopeasti maahantulon jälkeen (Arajärvi 2009).

Sekä tutkimus että työelämän käytänteet tukevat näkemystä, jonka mukaan maahanmuuttajan suomen kielen taito on yksi tekijä työllistymisessä ja kotoutumisessa. Joissakin näkemyksissä (esim. Arajärvi 2009) hyvää suomen kielen osaamista pidetään avaimena tasavertaisiin mahdollisuuksiin osallistua yhteiskunnan toimintaan, päästä opiskelemaan ja työllistyä. Toisissa näkemyksissä taas vähemmälläkin kielitaidolla voi työllistyä (esim. Holm ym. 2008).

Tapetilla on siis varsin erilaisia, osin ristiriitaisiakin näkökohtia suomen kielen taidon merkityksestä kotoutumiselle ja työllistymiselle. Erilaiset näkemykset kiteytyvätkin kielitaidon riittävyteen: Mitä työnantajat, virkamiehet tai maahanmuuttajat itse pitävät riittävänä kielitaitona? Mihin tilanteisiin kielitaidon riittävyys kytkeytyy? Keskeinen ongelma kuitenkin on, että selvityksiä ja tutkimuksia on tehty – ja teetetty – toisistaan irrallaan. Varsinaista synteesiä näistä selvityksistä ei ole esitetty, ja hyviä kehittämissuhteita on jätetty toteuttamatta. Kielikoulutukseen tai kielitaidon moninaisiin kysymyksiin ei ole tätä selvitystä lukuun ottamatta myöskään ensisijaisesti keskitytty, vaan sitä on käsitelty muiden kysymysten ohessa.

Tässä selvityksessä tarkastellaan maahanmuuttajien kielikoulutuksen toteutumista kotoutumiskoulutuksessa ja kielikoulutuksen merkitystä integroitui-

misprosessissa. Selvitystä voidaan pitää esikartoituksena, ja siinä ei siten arvioida kielikoulutuksen laatua tai vaikuttavuutta. Tarkastelemme kielikoulutusta kotoutumiskoulutuksessa seuraavien kysymysten avulla:

- **Kielikoulutus ja tavoitteet:**
 - Mitä tavoitteita maahanmuuttajien suomen kielen opetukselle ja kielitaidolle asetetaan?
 - Mikä nähdään riittävänä kielitaitona?
- **Kielikoulutuksen järjestäminen:**
 - Miten kielikoulutusta järjestetään kotoutumiskoulutuksessa?
 - Mikä kielikoulutuksessa näyttää toimivan ja mikä puolestaan kaipaa kehittämistä?
 - Miten kielitaidon jatkumo otetaan koulutuksessa huomioon?
 - Miten kielikoulutusta eriytetään, esimerkiksi akateemisesti koulutettujen tai luku- ja kirjoitustaidottomien osalta?

Selvitämme myös kotoutumiskoulutuksen työnjakoa ja kustannuksia seuraavasti:

- **Kielikoulutuksen toteuttaminen:**
 - Miten kotoutumiskoulutuksen työnjako toteutuu eri hallinnonalojen kesken?
 - Mitkä koulutuksen kustannukset ovat?
 - Onko koulutuksen toteutuksessa alueellisia eroja?
 - Miten koulutusta seurataan ja arvioidaan?

Selvitys pohjautuu aiempiin 2000-luvulla julkaistuihin kotoutumista käsitteleviin selvityksiin ja tutkimuksiin, asiantuntijahaastatteluihin, tilastoihin maahanmuuttajaväestöstä ja työllistymisestä sekä Yleisten kielitutkintojen korpuksen testisuorituksista.

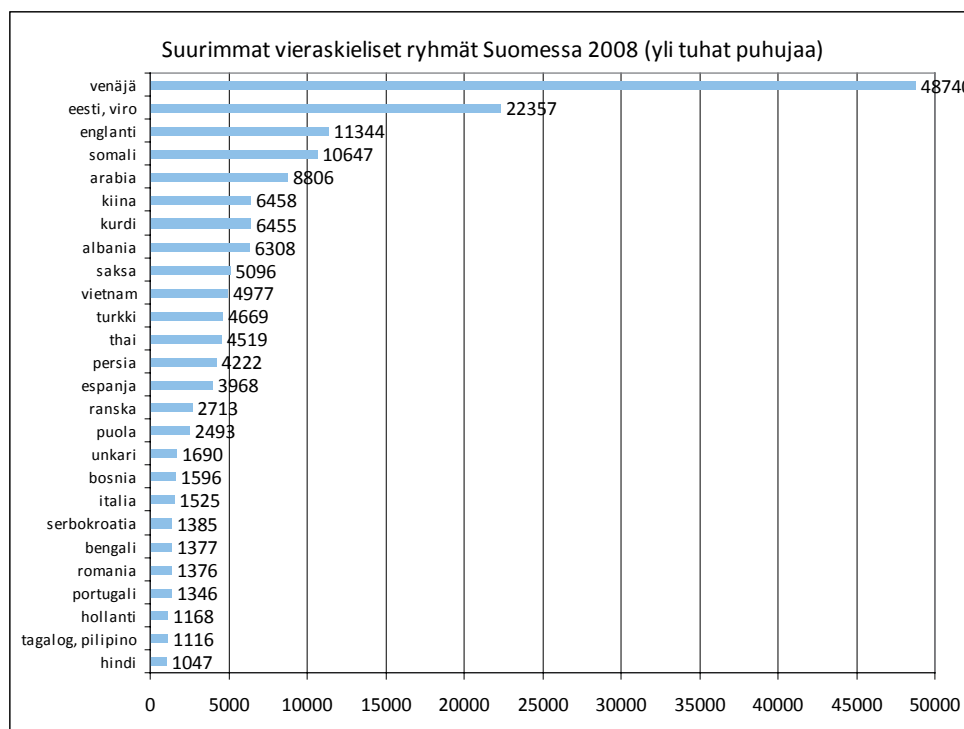
Kielikoulutusta ja integraatiota käsitellään koulutuspolitiikan, työllistymisen ja elämänlaadun näkökulmasta. Tavoitteena on luoda katsaus siihen, millaista kielikoulutusta maahanmuuttajille kotoutumiskoulutuksessa tarjotaan. Katsauksen tukena on kaksi konkreettista tapausta: pääkaupunkiseudulla toimivan Amiedun ja Keski-Suomessa Jyväskylän kansalaisopiston ja Jyväskylän aikuisopiston tarjoama kotoutumiskoulutus.

1.2 Maahanmuuttajat Suomessa – perustietoa

Suomi on monikielinen ja monikulttuurinen maa. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa on noin 60 kieltä, joita vähintään sata henkilöä puhuu äidinkielenään. Tuuhannen puhujamäärän ylittäviä kieliryhmiä oli vuonna 2008 yli kaksikymmentä. Suurimman vieraskielisten (muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkiele-

nään puhuvien) ryhmän muodostavat venäjänkieliset, joita on lähes 49 000 eli keskikokoisen kaupungin verran. Muita suurimpia kieliä ovat viro, englantia, somali, arabia, kiina, kurdi ja albania (ks. kuvio 1). Kaiken kaikkiaan vieraskielisten määrä oli vuonna 2008 yhteensä 190 538 henkilöä eli 3,6 prosenttia väestöstä. (Tilastokeskus 2009a.)

Ulkomaan kansalaisia oli vuonna 2008 yhteensä 143 256 henkilöä eli n. 2,7 prosenttia väestöstä. Suurimmat Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaan kansalaisten ryhmät tulivat seuraavista maista: Venäjä (26 909), Viro (22 604), Ruotsi (8 439), Somalia (4 919), Kiina (4 620), Thaimaa (3 932), Saksa (3 502), Turkki (3 429), Irak (3 238) ja Iso-Britannia (3 213). (Tilastokeskus 2009b.)



KUVIO 1. Vieraskielisen väestön määrä 31.12.2008 (Tilastokeskus).

Tilastot antavat yhdenlaisen kuvan Suomen monikielisyydestä ja monikulttuurisuudesta. Tilastointitapa ei kuitenkaan ota huomioon esimerkiksi yksilöiden kaksi- ja monikielisyyttä, mikä on erityisesti maahanmuuttajan näkökulmasta ongelmallista. Hän saattaa tehdä valinnan sen mukaan, millaiset mahdollisuudet yhteiskunnalla on tarjota ns. omakielisiä palveluja, eikä sen mukaan, mitä kieliä

esimerkiksi perheenjäsenten kanssa puhutaan. Onpa niitäkin maahanmuuttajavanhempia, jotka lastensa syrjinnän pelossa ilmoittavat asiointikieleksi suomen tai äidinkieleksi entisen kotimaansa valtakielen.¹

Maahanmuuttajien määrä Suomessa on edelleen sekä absoluuttisesti että suhteellisesti pieni verrattuna moniin muihin Euroopan maihin (Latomaa 2007; TKTH 2009). Lisäksi maahanmuutto on keskittynyt kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle, Varsinais-Suomeen ja Pirkanmaalle. Maahanmuuttajataustaisten suhteellinen osuus on kuitenkin suurempi, sillä Suomen kansalaisuuden saaneet maahanmuuttajat eivät ole mukana tilastoissa. Maahanmuutto on vuosi vuodelta kasvanut, ja tuoreimman tilaston mukaan vuonna 2008 Suomeen muutti noin 29 100 henkilöä, mikä on 3 100 enemmän kuin vuonna 2007.²

Suomeen muutetaan edelleen erityisesti perhesyistä. Myös pakolaisuus tai turvapaikan haku ovat merkittäviä maahanmuuton syitä. Viime vuosina työperusteinen maahanmuutto on lisääntynyt, mikä on nykyisen maahanmuuttopolitiikan painotusten mukaista (TM 2006). Maahanmuuttajien merkitys työvoimana korostuu Suomen kaltaisessa maassa, jossa kantaväestö ikääntyy ja ikäluokat pienenevät. Maahanmuutto ei kuitenkaan ole ainut tai kestävä ratkaisu väestön ikääntymisestä johtuvaan haasteeseen (VNS 2008: 8).

Maahanmuuttajien ikärakenne on hyvin nuori kantaväestöön verrattuna (TKTH 2009: 14–15). Enemmistö ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajista on työikäisiä, toisen sukupolven jäsenistä suuri osa on vielä kouluikäisiä tai siirtymässä työelämään. Yli 65-vuotiaiden määrä (6 %) on pienempi koko väestöön verrattuna (16 %). Yksi suurimmista ongelmista on se, että maahanmuuttajien työttömyysaste on kantaväestöön verrattuna kolminkertainen. Vuonna 2008 työttömyysaste oli noin 18 prosenttia. Lisäksi naiset työllistyvät keskimäärin heikommin kuin miehet, ja heidän työllistymispolkunsa on ajallisesti pidempi kuin miesten (Forsander 2007). Maahanmuuttajien heikompaan asemaan työmarkkinoilla vaikuttavat useat henkilökohtaiset ja yhteiskunnalliset tekijät: kielitaito, ammattitaito, kansallisuus, perhemuoto, maahanmuuton syy, maassa asuttu aika, työmarkkinatilanne ja kantaväestön asenteet (TKTH 2009; Jaakkola & Reuter 2007).

Suomen maahanmuuttopolitiikassa keskeisenä tavoitteena on maahanmuuttajien kotoutuminen Suomeen. Kotouttamislain (493/1999) mukaan kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan ”yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen”. Kotouttamisella taas tarkoitetaan viranomaisten toimia ko-

1 Tilastoinnin ongelmia on eritelty tarkemmin muun muassa Sektoritutkimuslaitosten neuvottelukunnan esiselvityksessä *Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla* (2009).

2 http://www.stat.fi/til/muutl/2008/muutl_2008_2009-05-20_fi.pdf

toutumisen edistämiseksi ja tukemiseksi. Laki astui voimaan vuonna 1999, ja sitä on uudistettu useaan kertaan. Laki on aikansa lapsi: se pohjautui silloisiin tarpeisiin ja esimerkiksi työperusteisen maahanmuuton ja globaalin liikkuvuuden asettamat haasteet eivät vielä laissa näkyneet. Kotoutuminen on prosessi, jolla ei välttämättä ole määränpäättä. Prosessi ei myöskään koske vain maahanmuuttajaa, vaan se on kaksisuuntainen. Yhteiskunnan muutokset ja kasvava maahanmuutto edellyttävät myös kantaväestön edustajalta sopeutumista ja monikulttuurista oppimista (Modood 2007: 64). Kaiken kaikkiaan niin maahanmuuttajaväestö kuin kantaväestökään ei ole homogeeninen ryhmä, jonka kotoutumista voitaisiin kehittää *same size fits all* -ajattelutavan mukaisesti.

2 KIELITAITO JA KIELIKOULUTUS

2.1 Tavoitteena toiminnallinen kielitaito

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä ja hakeutumaan jatko-opintoihin (OPH 2007). Koska kielitaito nivoutuu tavalla tai toisella kaikkiin edellä esitettyihin tavoitteisiin, kotoutumiskoulutuksen keskeisenä tavoitteena onkin **riittävän suomen tai ruotsi kielen taidon** hankkiminen. Alkuvaiheessa korostetaan suullisen kielitaidon opetusta. Pedagogisesta näkökulmasta katsottuna opetussuunnitelman mukaan kielikoulutus nojaa funktionaalisuuteen, tilannelähtöisyyteen ja viestintään eli **toiminnalliseen** kielitaitokäsitykseen.

Kotoutumiskoulutuksen kielitaiton tavoitetasoksi on asetettu B1.1 Euroopalaisen viitekehyksen taitotasoasteikon mukaisesti (ks. liite 1). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kielenkäyttäjää selviää itsenäisesti jokapäiväisen elämän suullisista ja kirjallisista viestintätilanteista. Hänen kielitaitonsa riittää myös tuetusti käytännönläheiseen työhön ja ammatillisiin opintoihin. Tavoitetasoa voidaan pitää eräänlaisena **kynnystasona** joidenkin alojen ammatillisiin opintoihin ja joillekin aloille työllistymisille. Tavoitetaso vastaa myös perusopetuksen suomi toisena kielenä -oppimäärän päättövaiheen tavoitetasoa B1.1, Yleisten kielitutkintojen taitotasoa 3 ja kansalaisuuslain kielitaitoedellytystä (359/2003) sekä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavaa tyydyttävää kielitaitoa toisessa kotimaisessa kielessä (424/2003).

Tavoitetaso vaikuttaa näin katsottuna hyvältä, sillä se ennustaa itsenäistä pärjäämistä jokapäiväisen elämän viestintätilanteissa sekä vastaa muita työelä-

män ja koulutuksen tavoite- tai kynnystasoja. Mutta miten realistinen tavoitetaso on saavuttaa eritaustaisille maahanmuuttajille? Entä millaista koulutusta on tarjolla niille, jotka saavuttavat taitotason varhain?

Erityisryhminä opetussuunnitelmassa mainitaan korkeasti koulutetut maahanmuuttajat, nuoret maahanmuuttajat, kotiäidit, luku- ja kirjoitustaidottomat sekä maahanmuuttajat, joilla on oppimisvaikeuksia tai jotka kuuluvat kuntoutuksen piiriin. Suosituksessa opetussuunnitelmaksi ei oteta kantaa siihen, edellytetäänkö kaikkien ryhmien saavuttavan tavoitetaso. Sen sijaan kielikoulutuksen kestoa ja ryhmäjakoja voidaan suunnata kunkin maahanmuuttajan kielitaidon lähtötason mukaan, mikä tarkoittaa käytännössä kielikoulutuksen eriyttämistä taitotasoin ja/tai erityisryhmittäin. Koska kielitaito voi kehittyä hyvin eritahteisesti kielitaidon eri osa-alueiden suhteen tai kehitymisessä on suuria yksilöllisiä eroja, vain osa maahanmuuttajista saavuttaa tavoitetaso B1.1 kotoutumiskoulutuksen tai kotouttamisvaiheen aikana. Osa voi saavuttaa tavoitetaso B1.1 myöhäisemmässä vaiheessa ja joiltakin se voi jäädä saavuttamatta kokonaan. Toisaalta on mahdollista, että tavoitetaso B1.1 ylitetään kotoutumiskoulutuksessa. Olennaista kielitaidon kehittymisen tukemisen kannalta on se, millaiset taloudelliset ja pedagogiset resurssit kielikoulutuksessa on ottaa huomioon yksilölliset vaihtelut.

Kun kielitaidosta ja sen riittävydestä puhutaan, voidaan siis viitata varsin erilaisiin käsityksiin yhtäältä kielitaidosta ja toisaalta sen riittävydestä. Vaikka kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma määrittelee sitä, mitä ymmärrämme kielitaidolla, silti kielitaito voi merkitä yhdelle pääasiassa puhumista, toiselle se on viestintätaitoja ja kolmannelle kieliopillisesti oikein käytettyä kieltä. Myös käsitykset riittävydestä ja taitotasosta vaihtelevat. Siksi olisikin tärkeä selvittää, millaiseen kielitaitokäsitykseen opetus- ja arviointikäytännöt kielikoulutuksessa nojaavat ja miten eri tahoilla tulkitaan kotoutumiskoulutuksen tavoitetaso B1.1. Sopeutuminen tuloyhteisöön ja työllistyminen ovat kuitenkin mahdollista alemmallakin kielitaidon tasolla, etenkin jos ymmärryksemme ala- tai työtehtäväkohtaisista kielitaitovaatimuksista täsmentyvät ja yhdenmukaistuvat ja jos tukitoimenpiteet joustavat ja ohjausta on mahdollista saada myös työelämään siirtymisen jälkeen.

2.2 Kielitaito ja sen riittävyys

Kun puhumme maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen opetuksesta tai kielitaidon riittävydestä on syytä tehdä ero, kenestä, millaisesta riittävydestä ja kenen arvioimasta kielitaidosta puhumme. Kielikoulutus on hyvä ja tärkeä tuki kielitaidon kehittämisessä, mutta **se ei takaa** yhteisen tavoitetaso saavuttamis-

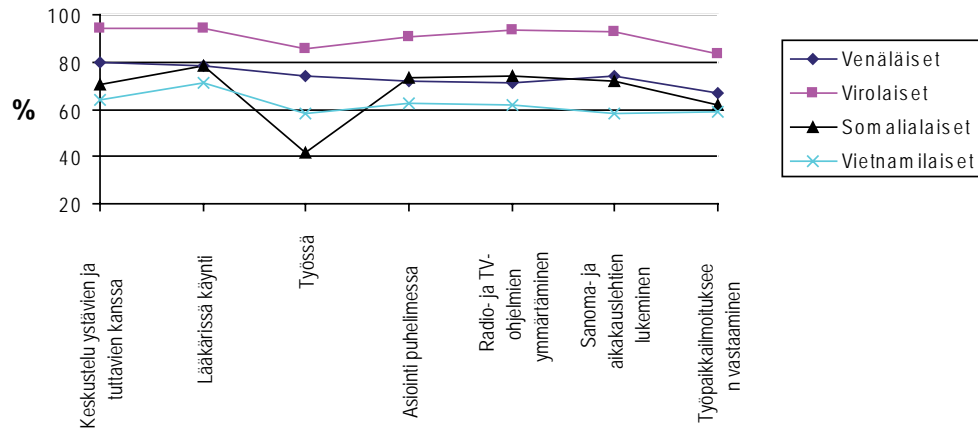
ta, koska koulutettavien koulutukselliset ja kulttuuriset lähtökohdat, kielitaidon realistiset tavoitetasot ja työllistymismahdollisuudet vaihtelevat erittäin paljon. Hallinnollinen näkökulma kielitaitoon voi olla erilainen kuin työnantajan näkökulma, ja kielikouluttajan näkemys riittävydestä voi erota maahanmuuttajan omasta näkemyksestä. Näissä kaikissa näkökulmissa olisi tärkeää ottaa huomioon se, että kielitaidon kehittämisessä on kyse **elinikäisestä oppimisprosessista**. Kielenoppimisympäristö on kaikkialla läsnä, ja kielenkäyttäjän hyvät oppimaan oppimisen taidot tukevat kielenoppimista kielenkäyttötilanteissa.

2.2.1 Kielitaidon ”riittävyys” maahanmuuttajan itsearvioimana

On tärkeää, että maahanmuuttajat arvioivat myös itse omaa kielitaitoaan ja että heidän käsityksensä omasta kielitaidostaan tulevat kuulluiksi. Tätä kautta voidaan paremmin sovittaa yhteen maahanmuuttajien omia käsityksiä kielitaidostaan ja koulutusyhteyksien ja työelämän kielitaitovaatimuksia. Maahanmuuttajat ovat itsearvioineet kielitaitoaan 2000-luvulla muun muassa Tilastokeskuksen *Maahanmuuttajien elinolot* -tutkimuksessa (Paananen 2005) sekä *Maahanmuuttajien työkyky 2008* -selvityksessä (Holm, Hopponen & Lahtinen 2008). *Maahanmuuttajien elinolot* -tutkimuksen kyselyyn vastasi 1 361 henkilöä, ja kysely tehtiin venäläisille, virolaisille, somalialaisille ja vietnamilaisille maahanmuuttajille. *Maahanmuuttajien työkyky 2008* -selvityksen kyselyyn vastasi puolestaan 1 103 maahanmuuttajaa kymmenistä eri kieliryhmistä. Vaikka tutkimukset eivät ole keskittyneet varsinaisesti kotoutumiskoulutukseen osallistuvien kielitaidon kartoittamiseen, ison otoksensa vuoksi ne kuitenkin antavat suuntaa koko maahanmuuttajataustaisesta väestöstä.

Maahanmuuttajien elinolot -tutkimuksen vastaajista suurin osa arvioi selviytyvänsä arkielämän kielenkäyttötilanteista, kuten keskustelusta ystävien ja tuttavien kanssa ja lääkärissä käynnistä, vähintään melko hyvin. Kaikkein parhaimmaksi kielitaitonsa arvioivat virolaiset, mikä on varsin odotuksenmukaista läheisen kielisukulaisuuden vuoksi. Venäläisten ja somalialaisten välillä ei ole kovin suurta eroa eivätkä vietnamilaisetkaan eroa itsearviointinsa kovin paljon somalialaisista, vaikka arvioivatkin kielitaitoaan kriittisimmin pitkästä maassaoloajasta huolimatta. Arkielämän tilanteista työssä selviytyminen ja kirjallinen vastaaminen työpaikkailmoitukseen näyttäisivät olevan kielitaidon kannalta kaikkein haasteellisimpia. Varsinkin somalialaisten kohdalla noin puolet vastasi, että he eivät osaa sanoa tai heillä ei ole kokemusta siitä, miten he selviytyisivät suomen- tai ruotsinkielisistä työtilanteista, mikä viestinee siitä, että heillä ei ole konkreettisia kokemuksia suomalaisesta työelämästä. Kaiken kaikkiaan maahanmuuttajien itsearviointi osoittaa, että niistä kielellisistä tilanteista, jotka ovat

tavallisia ja keskeisiä arkielämässä, työelämää lukuun ottamatta, koetaan selviytyttävän vähintään melko hyvin. (Tarnanen & Suni 2005.)



KUVIO 2. Erittäin tai melko hyvä selviytyminen arkielänteistä itsearvion mukaan (Tarnanen & Suni 2005).

Maahanmuuttajien työkyky 2008 -selvityksessä vastaajat arvioivat puhumisen, lukemisen ja kirjoittamisen taitoaan neliportaisella skaalalla: hyvä, riittävä, heikko, ei lainkaan. Lähes 70 prosentilla maahanmuuttajista on itsearvion mukaan hyvä tai riittävä puhuttu suomen kielen taito. Kyselyyn vastaajista 75 prosenttia arvioi puolestaan lukemisen taitonsa ja 60 prosenttia kirjoittamisen taitonsa riittäväksi tai hyväksi. Noin viidennes vastaajista pitää suomen kielen suullista taitoa ja lukemisen taitoa heikkona ja noin kolmannes kirjallista taitoaan niin ikään heikkona. Vastaajista 2 prosentilla ei ole omasta mielestään lainkaan suomen kielen suullista kielitaitoa. Selvityksen mukaan suomen kielen hyvän kielitaidon omaavista maahanmuuttajataustaisista henkilöistä on työssä 78 prosenttia ja riittävän kielitaidon omaavista on työssä 64 prosenttia. Vaikka työllistymisen ja vähintään riittävän kielitaidon välillä on positiivinen korrelaatio, selvityksessä korostetaan sitä, että kielitaidon puuttuminen ei ole este työllistymiselle, koska kyselyyn vastanneista kielitaitoaan heikkona pitävistä henkilöistä 47 prosenttia on töissä. (Holm, Hopponen & Lahtinen 2008.)

Molempien selvitysten mukaan yli puolella maahanmuuttajataustaisista vastaajista on mielestään riittävä kielitaidon taso. Maahanmuuttajien elinolot-tutkimuksessa kielitaidon käyttöä oli eritelty tilanteittain, kun taas *Maahanmuuttajien työkyky 2008* -selvityksessä kielitaitoa arvioitiin osataidoittain. Tämä voi vaikuttaa jonkin verran siihen, miten vastaaja ymmärtää kielitaidon, mitä kielikäyttötilanteita hän ajattelee vastatessaan ja miten hän arvioi selviytymistään. Olisikin mielenkiintoista tietää, missä määrin *Maahanmuuttajien työkyky 2008* -sel-

vityksessä vastanneet ajattelivat kielitaitoaan arvioidessaan sosiaalisia tilanteita, kuten esimerkiksi vapaa-ajan tilanteita, asiointi- tai työtilanteita. Itsearviointiin vaikuttavat edellä mainittujen seikkojen lisäksi myös kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät sekä vastaajien käsitykset itsestään ylipäätään (Tarnanen & Suni 2005). Kulttuuriset tekijät voivat vaikuttaa muun muassa siihen, miten tällaisissa yhte-yksissä on tapana arvioida omaa taitoaan: onko oman edun mukaista antaa tai-dostaan mahdollisimman hyvä kuva vai onko vaatimattomuus hyväksytympää kuin kehuminen?

Maahanmuuttajien arviot omasta kielitaidostaan ovat nousseet esille myös laadullisissa tutkimuksissa. Marja Tiilikainen (2008) on tutkinut menestyneitä maahanmuuttajanaisia. Naiset olivat oppineet ja opiskelleet suomea eri tavoin: jotkut pääosin itsenäisesti, toiset erilaisilla kursseilla. Usea nainen koki itsensä epävarmaksi suomen kielen käyttäjäksi, vaikka oli ollut maassa yli kymmenen vuotta. Erityisesti suomen kielellä kirjoittaminen erilaisissa asiantuntijatehtävissä oli haasteellista. Myös sosiaalisten suhteiden ylläpidon kannalta suomen taitoa pidettiin tärkeänä, vaikka työyhteisön kieli olisi ollut englanti. Suomen kielien taitoaan riittämättömänä pitäneet epäröivät vaihtaa työpaikkaa. Haastatellut olivat sitä mieltä, että suomalaiset vaativat ulkomaalaisilta lähes äidinkielistä suomen taitoa, vaikka työtehtävä ei sitä edellyttäisi. Hyvä suomen kielen taito oli useimmille haastatelluille edellytys työpaikan saamiseksi. Tiilikainen (2008: 99) yhdistää korkeat kielitaitovaatimukset kansalliseen identiteettipolitiikkaan ja haastaa tarkastelemaan työelämän kielitaitovaatimuksia kriittisesti. Menestyvien maahanmuuttajanaisten näkökulmasta kielitaitovaatimukset tuntuivat lähes kohtuuttomilta. Monet haastateltavista painottivat sitä, että heidän kielitaitonsa oli kehittynyt pikemminkin työssä kuin kursseilla, sillä kursseilla ei oltu otettu huomioon yksilöllisiä tarpeita.

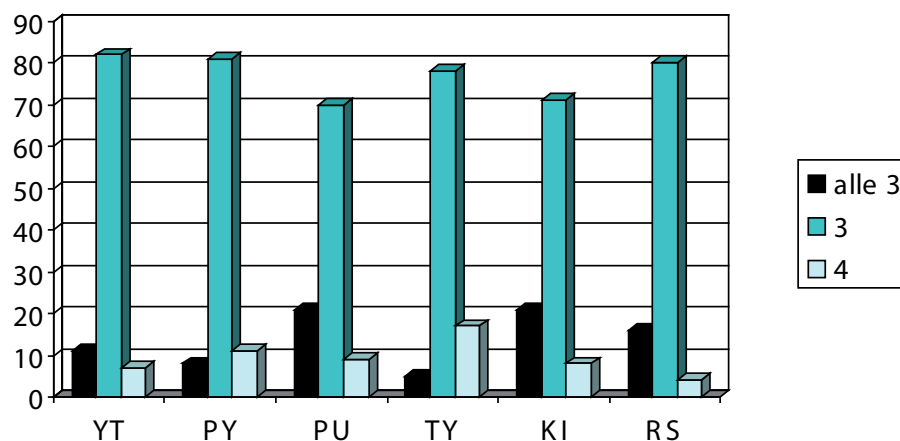
Koulutuksen jälkeiseen elämään ja kielitaidon kysymyksiin tarttuu myös Jaana Suokonautio (2008) tutkimuksessaan maahanmuuttajien kokemuksista kotoutumiskoulutuksesta. Maahanmuuttajien omat tavoitteet kielitaidon kehittymisestä vaihtelivat sen mukaan, mihin ammattiin he halusivat työllistyä. Maahanmuuttajien kokemusten mukaan heidän erilaisia tavoitteita ei kuitenkaan otettu huomioon, vaan kielitaito niin koulutuksessa kuin työelämässä todettiin yksinkertaisesti riittämättömäksi.

2.2.2 Yleiseen kielitutkintoon osallistuneiden maahanmuuttajien kielitaito

Kotoutumiskoulutuksen yhteydessä maahanmuuttajilla on mahdollisuus suorittaa Yleisten kielitutkintojen suomen tai ruotsin kielen testi osana koulutusta. Toistaiseksi tutkinnon suorittaminen on ollut ainoa väline seurata yhteismital-

lisesti kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden kielitaitoa. Toisaalta tutkintoon osallistuminen kertoo **vain tietyn joukon kielitaidosta**, koska tutkintoon ohjataan osallistumaan vain niitä henkilöitä, joiden oletetaan saavuttaneen keskitason tutkinnon suorittamiseen edellytetyn kielitaidon tason eli taitotason 3, joka vastaa Eurooppalaisen viitekehyksen taitotasoa B1 (ks. liite 2). Tämä puolestaan vastaa kutakuinkin samaa tasoa, joka on kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen tavoitetaso B1.1. Lisäksi Yleisiin kielitutkintoihin valmentaville kursseille on ollut ainakin pääkaupunkiseudulla enemmän hakijoita kuin sinne on voitu ottaa (Anna-Liisa Tavi 2009, haastattelu).

Kuviossa 3 on esitetty vuonna 2008 niiden suomen kielen keskitason testiin osallistuneiden tasoarviot (n=946), joiden testin maksajana on ollut työvoimahallinto. Luku ei täysin vastaa todellisuutta, sillä testiin osallistujat itse ilmoittavat maksajan eivätkä kaikki osallistujat sitä ilmoita. Kuvion lyhenteet viittaavat seuraavien kielitutkintotodistuksen taitoihin: YT=yleistaitotaso, PY=puheen ymmärtäminen, PU=puhuminen, TY=tekstin ymmärtäminen, KI=kirjoittaminen ja RS=rakenteet ja sanasto. Keskitason testistä voi saada arvioksi alle 3, 3 tai 4. Alle 3 tarkoittaa sitä, että taito ei vastaa keskitason tutkinnon kriteereitä.



KUVIO 3. Työvoimahallinnon maksamien Yleisten kielitutkintojen suomen kielen keskitasoon testiin osallistuneiden (n=946) taitotasot vuonna 2008.

Lähes 90 prosenttia osallistujista on saavuttanut yleistaitotason 3 tai 4. Kaikkein vahvimmat taidot ovat tekstin ja puheen ymmärtäminen, joissa molemmissa taitotason alle 3 saaneiden osuus on alle 10 prosenttia. Tuottamistaidoista sekä puhumisesta ja kirjoittamisesta 79 prosenttia osallistujista on saanut arvioksi 3 tai 4. Jos näitä tuloksia verrataan kaikkiin vuonna 2008 suomen kielen keskitason tutkinnon suorittaneiden (N= 3 699) tasoarvioihin, tendenssi on samansuuntainen eli **ymmärtämisen taidoissa menestytään tuottamistaitoja paremmin**. Ero-

tuksena on kuitenkin se, että kaikkien taitojen kohdalla taitotasojen 4 osuus on suurempi. Työvoimahallinnon maksamien suorittajien taito on kirjoittamisessa vähän parempi, sillä kaikkien vuonna 2008 keskitason tutkinnon suorittaneiden kirjoittamisen tasoarvioiden alle 3 osuus on 7 prosenttia suurempi kuin työvoimahallinnon maksamien suorittajien. Se, että taitotasoja 4 on vähemmän työvoimahallinnon maksamien suorittajien tasoarvioissa, on odotuksenmukaista siihen nähden, että tutkinnon suorittaminen ajoittuu kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheeseen, tutkintoon ohjataan osallistumaan niitä suorittajia, joiden kielitaidon taso vastaa B1.1 ja että Yleisiin kielitutkintoihin valmentaville kursseille valitaan osallistujat alkumittausten perusteella.

Tulokset ovat kaiken kaikkiaan rohkaisevia, jos ajatellaan niitä maahanmuuttajia, jotka ovat osallistuneet tutkintoon ja siten saavuttaneet tavoitetason. Tulokset eivät kuitenkaan kerro tutkinnon suorittamatta jättäneiden kielitaidon tasosta tai sen kehittymisestä. Tämän vuoksi kotoutumiskoulutuksessa kielitaidolle asetettuja tavoitteita ei näiden tulosten pohjalta voida arvioida kokonaisvaltaisesti.

3 KOTOUTUMISKOULUTUKSEN SISÄLTÖ JA TOTEUTUS

3.1 Kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus

Kun vasta Suomeen tullut maahanmuuttaja on rekisteröitynyt työnhakijaksi tai saa toimeentulotukea, hänellä on lain mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Se on henkilökohtainen suunnitelma siitä, miten maahanmuuttaja hankkii riittävän kielitaidon ja muut taidot, joita hän tarvitsee työ- ja arkielämässä. Kotoutumissuunnitelma laaditaan TE-toimistossa silloin, kun maahanmuuttaja on rekisteröitynyt työnhakijaksi. Jos maahanmuuttaja ei ole työikäinen tai -kykyinen, suunnitelma laaditaan kunnassa. (Kotouttamislaki 493/1999.)

Kotoutumiskoulutus on olennainen osa kotoutumissuunnitelmaa. Koulutuksen tarkoitus on tukea kotoutumista järjestämällä kielikoulutusta ja muuta koulutusta arjessa, yhteiskunnassa ja työelämässä selviämiseen (OPH 2007: 10). Se voidaan järjestää työvoimapolitiittisena koulutuksena tai esimerkiksi vapaan sivistystyön, aikuislukioiden tai yhdistysten järjestämänä. Näihin muihin kuin työvoimapolitiittisiin koulutuksiin voidaan myös maksaa työvoimapolitiittista tukea ns. rinnastuspäätöksellä. (OPH 2007: 11.)

Kotoutumiskoulutus on tarkoitettu maahanmuuttajille, jotka tulevat Suomeen **asuakseen ja jäädäkseen pidemmäksi aikaa**. Käytännössä tämä tarkoittaa

esimerkiksi pakolaisia, avioliiton vuoksi maahan muuttaneita sekä paluumuuttajia, kun taas ulkomaalaiset opiskelijat ovat kotouttamiskoulutuksen ulkopuolella. Koska kotoutumissuunnitelma tehdään vain työnhakijaksi rekisteröityneelle tai toimeentulotukea saavalle, se ei koske myöskään työperäisiä maahanmuuttajia. Tämä on ongelmallista, koska myös työperäiset maahanmuuttajat usein tarvitsevat kielikoulutusta ja ohjausta kotoutumiseensa (Suokonautio 2009; Virtanen 2009, haastattelut). Kotouttamislain kokonaisuudistus on käynnissä ja uuden kotouttamislain tavoitteena on ottaa huomioon kaikki – myös työperusteisesti maahan tulevat henkilöt, jotka ovat maassa vähintään vuoden. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole säätää kotouttamistoimenpiteitä pakollisiksi tai samanlaisiksi kaikille uusille maahanmuuttajille, vaan tavoitteena on räätälöidä toimenpiteet eri tarpeet huomioon ottaen (VNS 2008: 53).

Kotouttamislain mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan kestää kolme vuotta ensimmäiseen kotikuntaan rekisteröitymisestä. Erikoistapauksissa, kuten luku- ja kirjoitustaidottomien osalta, sitä voidaan pidentää kahdella vuodella. Laki tuntuu myös kannustavan nopeaan suunnitelman tekoon. Suunnitelma on laadittava kahden kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta tai suunnitelman laatimispyyntöstä. Koulutukseen tai muuhun kotoutumista edistävään toimenpiteeseen ohjaaminen on lain mukaan tapahduttava kuukauden sisällä suunnitelman laatimisesta. Kotouttamislain toteutuminen kotoutumissuunnitelman osalta vaihtelee alueellisesti erityisesti, jos suunnitelma toteutetaan kunnissa. Suurelle määrälle 15–64-vuotiaista toimeentulotukea saavista maahanmuuttajista ei ole tehty kunnassa kotoutumissuunnitelmaa. Myös alle 15-vuotiaat ja yli 64-vuotiaat ovat jääneet ilman suunnitelmaa (VNS 2008: 23.)

Maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan kotoutumistukea. Se muodostuu työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Tänä aikana maahanmuuttajalla ei ole oikeutta erilliseen työmarkkinatukeen. (Kotouttamislaki 493/1999.)

3.2 Kotoutumiskoulutuksen eri muodot

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta järjestetään sekä **työvoimapoliittisena** että **omaehtoisena** koulutuksena. Työvoimapoliittisesta kotoutumiskoulutuksesta käytetään myös nimitystä **maahanmuuttajakoulutus**. Tämä koulutus taas on osa **työvoimapoliittisen valmentavan koulutuksen** kokonaisuutta (ks. liite 3). Kotoutumissuunnitelmien piiriin kuuluvat maahanmuuttajat ovat etusijalla koulutusvalinnoissa, ja koulutus on kokopäiväopiskelua (n. 7 h/pv). Koulutukseen valitut vaihtelevat luku- ja kirjoitustaidottomista akateemisen tutkinnon suorittaneisiin. Suurin yksittäinen ryhmä ovat suomalaisten ja Suomeen muutta-

neiden ulkomaalaisten puoliset (VNS 2008; Tavi 2009, haastattelu). Työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on tarkoitettu ensisijaisesti sellaisille maahanmuuttajille, jotka ovat työttöminä työnhakijoina, jotta he voisivat sijoittua suoraan työhön tai ammattiin johtavaan koulutukseen, mutta koulutukseen voidaan kuitenkin valita muitakin sellaisia maahanmuuttajia, joilla kielitaidon puute vaikeuttaa työllistymistä. (TM 2005.)

Omaehtoiseksi koulutukseksi kutsutaan sellaista koulutusta, jota ohjaa opetushallinto. Opiskelijat hakeutuvat siihen omaehtoisesti vapaan opiskeluvoimavarojen puitteissa. (VNS 2008.) Omaehtoisesta koulutuksesta puhutaan myös maahanmuuttajien koulutuksena (TM 2005). Omaehtoinen koulutus voidaan kotoittamislain perusteella rinnastaa työvoimapolitiittiseen koulutukseen siten, että opiskelijoille maksetaan toimeentulon turvaamiseksi samat etuudet kuin työvoimakoulutuksen aikana. Tällaista koulutusta kutsutaan **rinnasteiseksi** koulutukseksi. Rinnastamis päätöksen tekee TE-toimisto osana maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaa. (VNS 2008.) Kotoittamislaki mahdollistaa maahanmuuttajien yksilöllisten tarpeiden ja resurssien huomioonottaminen kotoittumisessa myös työvoimapolitiittisen koulutuksen ulkopuolella omaehtoisessa koulutuksessa. Siten periaatteessa kaikesta paikkakunnalla tarjolla olevasta ei-ammattillisesta koulutuksesta voidaan joustavasti rakentaa maahanmuuttajalle sopiva koulutuskokonaisuus. (TM 2005.) Käytännöt ja mahdollisuudet kuitenkin vaihtelevat kuntien tarjonnan ja resurssien mukaan.

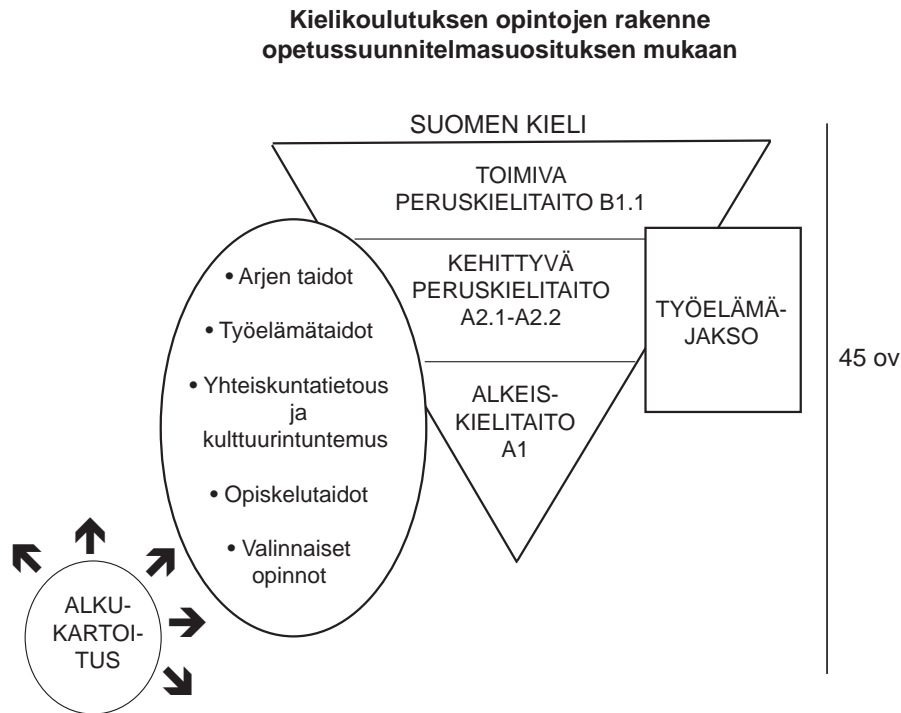
3.3 Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma

Opetushallitus on laatinut vuonna 2001 suosituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoittumiskoulutukseksi. Opetussuunnitelmasuosituksista on käytetty laajasti opetus- ja työhallinnon järjestämissä koulutuksissa. Suositus uudistettiin vuonna 2006. (OPH 2007: 4.)

Suosituksen keskeisenä tavoitteena on, että maahanmuuttaja saavuttaa kotoittumiskoulutusaikanaan arjessa selviämiseen, työelämään ja jatko-opintoihin riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon (OPH 2007: 10). Kielitaidon tasojen kuvausasteikon mukaisesti tavoitteena on keskimäärin **toimiva peruskielitaito B1.1**. (OPH 2007: 13, ks. myös luku 2.1).

Opiskelijalle, joka aloittaa suomen kielen opiskelun alkeista, tarjotaan suosituksessa keskimäärin 45 opintoviikon mittainen koulutuskokonaisuus. Yksi opintoviikko vastaa noin 40 tunnin työpanosta. (OPH 2007: 13.) Opetus on monimuotoista sisältäen niin luokkamuotoista lähiopetusta kuin ohjattua itseopiskelua. Myös tukiovetusta ja ohjausta järjestetään. Opetukseen sisällytetään myös toiminnallisia muotoja kuten tutustumiskäyntejä. (OPH 2007: 46.)

Koulutus koostuu seitsemästä kokonaisuudesta (ks. kuvio 4). Maahanmuuttajien osallistuminen eri kokonaisuuksiin riippuu heidän yksilöllisistä tarpeistaan, elämäntilanteestaan ja kulttuuritaustastaan. Kokonaisuudet ovat alkukartoitus, suomen tai ruotsin kieli, arjen taidot, opiskelutaidot, yhteiskuntatietous ja kulttuurintuntemus, työelämätaidot ja valinnaiset opinnot. (OPH 2007: 14.)



KUVIO 4. Kotoutumiskoulutuksen opintojen rakenne opetussuunnitelmasuosituksen mukaan.

Koulutukseen voi kuulua myös työelämäjaksoja, joiden tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan työllistymistä ja antaa hänelle mahdollisuus markkinoida osaamistaan. Työelämäjakson aikana maahanmuuttaja myös kehittää suomen kielen taitoaan ja pohtii sen riittävyyttä käytännön tilanteissa. Tavoitteena on myös oppia työelämän viestintätaitoja ja oman alan ammattisanastoa. (OPH 2007: 32.)

Opetussuunnitelmasuosituksessa on nostettu keskeiseksi maahanmuuttajien yksilöllisyyden huomioon ottaminen (OPH 2007: 9). Erilaiset lähtökohdat, tavoitteet ja tarpeet selvitetään heti koulutuksen aluksi tai ennen sitä tehtävässä alkukartoituksessa, jonka mukaan koulutus etenee (OPH 2007: 15). Opintokokonaisuudet tulisi jaksottaa pienemmiksi kokonaisuuksiksi, jotta yksilöllisiä koulutuspolkuja voidaan rakentaa mahdollisimman joustavasti (OPH 2007: 47). Suosi-

tuksessa otetaan huomioon myös joitakin **erityisryhmiä**, joiden koulutukselle on asetettu erillisiä suosituksia. Näitä ovat korkeasti koulutetut maahanmuuttajat, nuoret maahanmuuttajat, kotiäidit, luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat ja maahanmuuttajat joilla on eri syistä johtuvia oppimisvaikeuksia. (OPH 2007: 40–43.)

Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien kohdalla suositellaan jo alkukartoituksessa ottamaan huomioon yleensä muita paremmat opiskeluvalmiudet ja tiedollinen osaaminen sekä joissakin tapauksissa mahdollisuus rinnastaa tutkinto suomalaiseen tutkintoon. Korkeakoulutetut on myös pyrittävä ohjaamaan opiskeluryhmiin, missä huomioidaan mahdollinen halu päteväytyä omalle alalle myöhemmin. (OPH 2007: 40–41.)

Nuorille maahanmuuttajille suositellaan erillisiä opetusryhmiä ja erityistä tukea ja ohjausta opiskeluun. Kotiäitien osalta opetussuunnitelmasuositus kehottaa selvittämään mahdollisuudet muuhun kuin kokopäiväiseen kotoutumiskoulutukseen sekä opetuksen oheisjärjestelyihin. Luku- ja kirjoitustaidottomille suositellaan järjestettävän erillisen opetussuunnitelman (Luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien koulutus, 2006) mukaista koulutusta. (OPH 2007: 41–42.)

Oppimisvaikeuksien kohdalla on tärkeää nopeasti selvittää vaikeuksien syy. Kouluttajalla tulisi olla perustiedot oppimisvaikeuksista, jotta ongelmien tunnistaminen onnistuu, mutta usein tarvitaan myös asiantuntijoiden apua. Käytettävissä oleva asiantuntijaverkosto tuleekin olla selvillä ja tapauksia varten on oltava olemassa yhdessä laadittuja ja hyväksytyjä toimintamalleja. (OPH 2007: 42–43.)

Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta opetussuunnitelmasuositus on suhteellisen väljä, nimenomaan **suositus**. Esimerkiksi erilaisille koulutuskokonaisuuksille ei ole määritelty tarkkaa kestoja eikä liian yksityiskohtaista sisältöä. Tämä mahdollistaa erilaiset toteutustavat ja painotukset sen mukaan mitkä ovat vaikkapa senhetkiset maahanmuuttajien tarpeet. (Piikki 2009, haastattelu.) Joustavuus voi huonoimmillaan johtaa myös siihen, että eriyttämistä ja tarkoitukseenmukaista integrointia ei tehdä, mihin taas puolestaan voi olla useita eri syitä, esimerkiksi paikkakunnalla on liian vähän taustoiltaan samanlaisia maahanmuuttajataustaisia asukkaita, osaamista eriyttämiseen ei ole tai halutaan säästää kustannuksissa.

3.4 Maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta

Jaana Suokonautio (2008) on tutkinut kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta haastatteleamalla jyväskenläläisiä maahanmuuttajia. Kaikki tutkimukseen osallis-

tuneet olivat käyneet kotoutumiskoulutuksen vuoden 2001 opetussuunnitelmasuosituksen ollessa voimassa.

Keskeisenä ongelmana maahanmuuttajat kokivat sen, että työn saaminen tai ammatilliseen koulutukseen pääseminen koulutuksen jälkeen on erittäin vaikeaa. Koulutus tapahtuu liiaksi omissa opetusryhmissään oppilaitosten sisällä, eikä kontakteja ympäröivään yhteiskuntaan päässyt syntymään (Suokonautio 2008: 112). Tutkimuksesta välittyikin viesti, että kielenopetuksen ohessa koulutuksen tulisi heti alkuvaiheessa keskittyä ammatillisuuteen. Jo koulutuksen aikana olisi saatava kontakteja työelämään. Vähäistäkin kielitaitoa tulisi päästä käyttämään ja kehittämään käytännön työelämässä. Myös ammatillista erityisnastoa tulisi opettaa enemmän kielikoulutuksessa (Suokonautio 2008: 118).

Kaikki maahanmuuttajat eivät kokeneet suomen kielen oppimista itselleen kovin tärkeäksi. Itseään vanhana pitävät (n. 40-vuotiaat ja sitä vanhemmat) maahanmuuttajat kokivat kielen opiskelun itselleen hyödyttömäksi. (Suokonautio 2008: 111.) Monesti raskas elämänhistoria ja traumaattiset kokemukset vaikuttavat asenteeseen. Motivaatio ei riitä uuden asian aloittamiseen ja suomen kielen opiskelu halutaan jättää nuorempien tehtäväksi. Myös itseään vanhoina pitävät näkivät kuitenkin kielen hallitsemisen välttämättömäksi Suomessa. Omaan motivaatioon ja elinikäisen oppimisen ideologiaan ei vaan uskottu. (Suokonautio 2008: 83–85.)

Ammatillinen täydennyskoulutus koettiin kuitenkin kiinnostavaksi. Omaa ammattitaitoa haluttiin päästä hyödyntämään työelämässä. Kotoutumiskoulutuksen ja kielikoulutuksen vaatimukset saatettiin taas kokea jopa nöyryyttäväksi. Olemassa olevaa ammattitaitoa ei maahanmuuttajien mielestä arvosteta, vaan on aloitettava täysin alusta (Suokonautio 2008: 111). Kielenopetusta ei siis koeta ammattiin suuntaavana ja olemassa olevia taitoja täydentävänä, vaan irrallisena kokonaisuutena, missä kaikki pitää aloittaa alusta.

Vaikka koulutus saatettiin tuntea hyödyttömäksi, siihen osallistuttiin toimeentulon takia (Suokonautio 2008: 84). Toisaalta koulutuksen maksuttomuus tulkittiin tutkimuksessa osittain negatiiviseksi asiaksi. Suokonautio lähestyy ongelmaa lahjan käsitteen kautta. Kun koulutus saadaan ikään kuin **lahjana yhteiskunnalta**, maahanmuuttajat saattavat kokea, että heillä ei ole oikeutta kritisoida sitä. Lahjan saajan on mahdotonta vaikuttaa sen sisältöön ja näin maahanmuuttajien omat vaikutusmahdollisuudet kotoutumiskoulutuksen sisältöön jäävät vähäisiksi. (Suokonautio 2008: 110.)

Suokonaution tutkimuksen mukaan myös rehellistä ja kriittistä palautetta kotoutumiskoulutuksesta on maahanmuuttajilta vaikea saada. Lahjan vastaanottajalta odotetaan kiitollisuutta ja kritiikin saatetaan pelätä johtavan lahjan peruuttamiseen. Ehkä maahanmuuttajat pelkäävät, että arvostelijaa ei valitakaan seuraaviin koulutuksiin. (Suokonautio 2008: 13.) Palautetta koulutuksesta on py-

ritty keräämään esimerkiksi OPAL-palautejärjestelmän kautta, mutta kriittistä palautetta ei maahanmuuttajilta tule. Kuitenkin esimerkiksi haastatteluissa on tullut esille koulutuksen ongelmakohtia. Ainakaan tietokonepohjainen järjestelmä ei siis tässä tapauksessa tunnu tuottavan rehellisiä, toimintaa kehittäviä tuloksia.

Suomi toisena kielenä -opettaja Ulla Koukkari-Anttonen tuo myös esiin sen, että palautteen antaminen ei kuulu lähtökulttuuriin, vaan opiskelijat ajattelevat, että opettajan velvollisuus ja työ on tietää, mitä oppilas tarvitsee ja mikä tälle on parhaaksi. Jopa palautteen antamista täytyy siis opetella. Näin esimerkiksi suomen kielen opettaja saattaa lopulta saada tutuilta ryhmäläisiltä rehellistä palautetta. (Koukkari-Anttonen 2009, haastattelu.) Opettajakeskeisestä kulttuurista on siis ikään kuin opittava eroon. Opiskelija ymmärtää vähitellen itsearvioinnin merkityksen. Hän näkee myös oppimisen yhteisöllisenä prosessina, jossa huomioidaan oppijoiden toisilleen antama palaute. (Pöyhönen 2006.)

Suokonaution tutkimuksessa maahanmuuttajat korostivat myös alkuun pääsemisen tärkeyttä. Heti maahantulon jälkeen tarve ja motivaatio oppia kieltä ja saada tietoa yhteiskunnasta on suurimmillaan. Siksi koulutukseen pääsyä ei pitäisi joutua odottamaan kovin pitkään. Koulutuksen pitäisi myös jaksottua 2-3 kuukauden periodeihin. Näin yksilöllisten koulutuspolkujen rakentuminen on mahdollisimman joustavaa. Ryhmät eivät myöskään pääse muodostumaan taitotasoiltaan ja oppimisvalmiuksiltaan liian heterogeenisiksi, kun tarpeeksi usein on mahdollista vaihtaa sopivimpaan ryhmään. (Suokonautio 2008: 116.) Opetusmenetelmistä varsinkin alussa toiminnalliset menetelmät, näyttelemineen ja tekemällä oppiminen, koettiin maahanmuuttajien näkökulmasta hyödyllisiksi (Suokonautio 2008: 67).

Kotoutumissuunnitelma jäi maahanmuuttajille irralliseksi paperiksi muiden joukossa. Jotkut eivät muistaneet tehneensä suunnitelmaa ollenkaan, vaikka se kaikilta löytyi. Kyseenalaiseksi nousikin maahanmuuttajan mahdollisuus **osallistua ja sitoutua** oman suunnitelmansa tekoon. Kun maahanmuuttaja ei vielä pian maahantulon jälkeen välttämättä tunne hyvin suomalaista yhteiskuntaa, on myös vaikea arvioida sen tarjoamia mahdollisuuksia. Kuinka suunnitella, kun ei tunne kontekstia, johon suunnitelma liittyy? (Suokonautio 2008: 29.)

Tuntuukin siltä, että kotoutumissuunnitelman roolin tulisi olla suurempi nimenomaan koulutuksen aikana ja jälkeen. Kun tuntemus ympäristön tarjoamista mahdollisuuksista on parantunut, lisääntyy todellinen vaikutusmahdollisuus omaan suunnitelmaan. Näin suunnitelma voi olla hyödyllisempi ja merkityksellisempi. Kotoutumissuunnitelmaa ei ehkä tulisikaan jättää vain alkuvaiheen paperiksi, vaan sitä tulisi päivittää koulutuksen aikana. Kotoutuminen ei myöskään pysähdy koulutuksen päätyttyä. Erityisen tärkeää suunnittelu olisikin silloin, kun koulutusjaksot ovat ohi ja maahanmuuttajan on jatkettava kotoutumis-

polkua itsenäisesti. On syytä pohtia myös sitä, onko kotoutumissuunnitelman teko tarpeellista aivan heti maahanmuuton jälkeen vai riittäisikö maahanmuuttajan koulutukseen ohjaaminen ensimmäiseksi toimenpiteeksi (Tavi 2009, haastattelu).

3.5 Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman soveltaminen

Opetussuunnitelmasuosituksen mukaan ihanteellinen kotoutumiskoulutus muotoutuu maahanmuuttajan henkilökohtaisten lähtökohtien, tarpeiden ja tavoitteiden mukaan. Kotoutumiskoulutuksen tulisi mahdollistaa yksilöllisten koulutuspolkujen rakentaminen. Koulutuksen ihanteellisuuden toteutuminen käytännössä riippuu kuitenkin monesta seikasta. Seuraavassa esitellään muutamia näkemyksiä koulutuksen käytännöistä asiantuntijahaastattelujen pohjalta.

Yksi tärkeä tekijä sopivan koulutuspolun muodostumisessa on ohjaus. Ohjaus auttaa maahanmuuttajaa selvittämään yhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet sekä parhaimmillaan antaa maahanmuuttajalle uskoa itseensä. Laajakaan koulutustarjonta ei hyödytä, jos sieltä ei pysty löytämään itselleen sopivaa kurssia. Ohjauspalveluissa on kuitenkin alueellisia eroja. Jaana Suokonautio näkee Keski-Suomen etuna sen, että nykyiset resurssit vielä toistaiseksi riittävät henkilökohtaisempaan ohjaukseen. Anna-Liisa Tavin mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajien määrä on niin suuri, että henkilökohtaista ohjausta ei jokaiselle maahanmuuttajalle pystytä nykyisillä resursseilla takaamaan. Maahanmuuttajien kotoutumista on pyritty kehittämään alkuvaiheen ohjauksen osalta ESR-projektin avulla, jossa tavoitteena on saada järjestelmään myös rinnasteinen koulutus. Tavin mukaan pääkaupunkiseutu tulisi kotouttamisen osalta irrottaa koko Suomesta ja rakentaa oma organisaatio, jossa esimerkiksi alkuvaiheen ohjaus hoidettaisiin keskitetysti. Pelkällä puheella maahanmuuttopolitiikka ei muutu toimenpiteiksi: tarvitaan resursseja ja rakenteellisia muutoksia.

Koulutuspolkujen joustavuuteen vaikuttaa myös alueellisesti tarjolla oleva koulutus. Esimerkiksi Etelä-Suomessa koulutustarjonta on laaja ja kaikkien tasojen kurssseja alkaa lyhyin väliajoin (Tavi 2009, haastattelu). Muualla Suomessa esimerkiksi alkeisryhmiä voidaan aloittaa harvemmin ja kurssitarjonta on yksipuolisempaa. Myös erityisryhmiä on vaikeampi ottaa huomioon alueilla, joissa maahanmuuttajia on vähän. Esimerkiksi Jyväskylän alueella korkeakoulutetuille on hankala järjestää omaa ryhmää. Korkeasti koulutetut ovat myös heterogeeninen ryhmä ja saman tai läheisten alojen korkeakoulutettuja ei löydy tarpeeksi oman ryhmän perustamiseksi. Tällaisia erityisryhmiä, kuten lääkäreitä ja opettajia, varten olisikin oltava valtakunnallista koulutusta, kuten SPECIMA-projektin tapaan on jo toteutettu. (Suokonautio 2009, haastattelu.) SPECIMA-koulutukseen

osallistuneet akateemiset maahanmuuttajat ovat voineet opiskella ammattikielen lisäksi uusia työmenetelmiä ja -välineitä, perehtyä suomalaisiin työmarkkinoihin sekä verkostoitua omaan tiede- ja ammattiyhteisöönsä (Huttunen & Kupari 2007: 111-112).

Myös ryhmien heterogeenisyydella saattaa olla vaikutusta koulutuksen yksilöllisyyteen ja mielekkyyteen. Ryhmät pyritään kokoamaan niin, että lähtötaso on kaikilla opiskelijoilla mahdollisimman samankaltainen. Oppimiseen tarvittava aika sekä elämäntilanteet vaihtelevat eri opiskelijoiden välillä. (Suokonautio 2009, haastattelu.) Koulutuksen kestäessä opiskelijat etenevät eri tahtiin, mikä edellyttää kouluttajilta hyvää ammattitaitoa ottaa huomioon eritahtiset opiskelijat.

Jaana Suokonautio näkeekin ryhmien heterogeenisyyden kotoutumiskoulutuksen ikuisena ongelmana. Heterogeenisyyttä pyritään kuitenkin lievittämään kurssien jaksottamisella lyhyempiin jaksoihin ja kertaamismahdollisuudella. Jos näyttää siltä, että kaikki koulutusosuudet eivät ole tarpeellisia, niitä voidaan myös jättää väliin. Tässä tärkeäksi nousevat jälleen ohjauspalvelut. Esimerkiksi Jyväskylässä koulutuksen aikana etenemistä seurataan ja ohjauspalveluilla pyritään myös auttamaan kyseisellä hetkellä mahdollisimman sopivan ryhmän löytämisessä. Näin pyritään mahdollistamaan yksilöllisemmät koulutuspolut. Myös Uudenmaan läänissä työvoimapoliittisen koulutuksen tarjoajat seuraavat opiskelijoiden etenemistä ja pohtivat erilaisia ratkaisuja koulutuspolun jatkamiseksi (Tavi 2009, haastattelu). Ulla Koukkari-Anttosen mukaan jonkin verran heterogeenisyyttä tulee aina olemaan, ja sen voi nähdä myös rikkautena. Tärkeää olisikin, että opettaja pystyisi ottamaan opetuksessaan huomioon erilaiset oppijat. Opetusta pitäisi pystyä eriyttämään ja käyttämään vaihtelevia opetustmenetelmiä.

Yhtenä ongelmana kotoutumiskoulutuksessa on ollut opiskelijoiden jääminen koulutuskierteeseen. Jaana Suokonautio ja Anna-Liisa Tavi tuovatkin esiin, että vuoden 2006 opetussuunnitelmasuositus on edellistä, vuonna 2001 ilmestynyttä opetussuunnitelmasuositusta työelämään suuntautuneempi. Suosituksesta on aistittavissa pyrkimys koulutuksesta ulospäin, yhteiskuntaan ja työelämään. Vähitellen uuden opetussuunnitelmasuosituksen henki näkyy myös käytännössä, vaikka se on kohdannut vastustustakin kouluttajien osalta.

Maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttaa toki eniten taloudellinen tilanne. Jopa harjoittelupaikkoja on nykyisin hankala saada yritysten heikon taloudellisen tilan takia. Myös ammatilliseen koulutukseen pääsy on joillakin alueilla vaikeaa. Keski-Suomessa työttömyysaste on melko korkea ja se saattaa osittain selittää myös ammatilliseen koulutukseen pääsyn hankaluutta. Valtioneuvoston selonteon mukaan (2008: 28) vuonna 2007 ammatilliseen koulutukseen haki 5 000 henkilöä, joista noin 56 prosenttia eli 2 792 aloitti koulutuksen. Maahanmuuttajil-

le erityisen tärkeää on kuitenkin kontaktien ja verkostojen luominen työelämään jo kotoutumiskoulutuksen aikana.

Opetussuunnitelmasuositus pyrkii ottamaan huomioon tiettyjä erityisryhmiä, mutta käytännössä monet erityisryhmät ovat kotoutumiskoulutuksessa yhä ongelmallisessa asemassa. Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat päätyvät usein lähtökoulutustaan alempiin ammatillisiin koulutuksiin, esimerkiksi psykologi saattaa olla lähihoitajakoulutuksessa. Näillä aloilla työllisyys on toki hyvä ja maahanmuuttajan työllistyminen helpottuu, mutta toisaalta aiempi koulutus menee näin hukkaan eikä tule hyödynnetyksi Suomessa. Erityisen hankala tilanne saattaa olla korkeasti koulutetulla maahanmuuttajalla, jolla on syystä tai toisesta vaikeuksia kielen oppimisessa. Tällä on merkitystä myös ammatti-identiteetin ja yhteiskuntaan integroitumisen kannalta. Tilanne saattaa aiheuttaa turhautumista ja kotoutuminen voi vaikeutua. (Suokonautio 2009, haastattelu.)

Kaikki nuoret maahanmuuttajat taas eivät saavuta perusopetuksessa tarvittavaa kielitaitoa ja muuta osaamisen tasoa. Ammatilliseen koulutukseen pääsy estyy, koulutuspolku pysähtyy ja ura kohti työmarkkinoita ei pääse edes kunnolla alkuun. (Virtanen 2009; Koivumäki 2009, haastattelut.) Osittain ongelma saattaa johtua ammatillisen koulutuksen kielitesteistä. Oppilaitokset eivät juuri ota huomioon, että kielitaito kehittyy koulutuksen aikana, eikä sisäänpääsykynnyksen tarvitsisi siten olla niin korkea. Suokonaution mukaan koulutukseen tarvitaan sisäisiä tukirakenteita, jotta vähäisemmälläkin kielitaidolla voisi opiskella. Toisaalta liian heikko kielitaito koulutukseen mennessä nostaa keskeyttämisen todennäköisyyttä. (Suokonautio 2009; Koivumäki 2009, haastattelut.)

Luku- ja kirjoitustaidottomat naiset ja kotiäidit jäävät helposti kaikkien järjestelmien ulkopuolelle. Heidän kielitaitonsa kehittyminen vaatisikin suuria panostuksia. Se olisi kuitenkin tärkeää henkilön itsensä sekä koko perheen kotoutumisen kannalta. (Virtanen 2009, haastattelu.)

Luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleet saattavat kohdata monenlaisia muitakin ongelmia. Suomessa kaikki arkipäiväisimmätkin asiat ovat tekstipohjaisia (Hirsiaho ym. 2007). Vaikkapa rahan nosto pankkiautomaatista on vaikeaa, jos ei osaa lukea (Suokonautio 2009, haastattelu.) Joskus taas koulutuksen jatkuvuus uhkaa vaarantua, koska kotoutumiskoulutuksen kursseille saattaa olla vaikea päästä luku- ja kirjoitustaidottomille tarkoitettulta kurssilta (Koukkari-Anttonen 2009, haastattelu). Haja-asutusalueilla taas luku- ja kirjoitustaidottomia saattaa olla niin vähän, että omia ryhmiä ei saa muodostettua (Koivumäki 2009, haastattelu). Myöskään oppimisvaikeuksia ei tunnusteta riittävän tehokkaasti. Opetussuunnitelmasuosituksen ehdotukset tuki- ja tunnustusjärjestelmistä eivät toteudu käytännössä. (Koivumäki 2009; Koukkari-Anttonen 2009, haastattelut.)

Yksi työllistymisen kannalta riskialtis ryhmä ovat jo Suokonaution tutkimuksessa esiin tulleet ikääntyneet maahanmuuttajat. Eri kulttuureissa ikääntyminen nähdään eri tavoin, eikä vanhuuden raja ole kaikissa kulttuureissa sama.

Mervi Virtanen näkee kuitenkin, että yli 55-vuotiaiden mahdollisuudet oppia kieltä ja työllistyä ovat melko pienet. (Virtanen 2009, haastattelu.)

Kulttuuri- ja kieliryhmiä ei pitäisi kohdella erityisryhminä. Vaikka esimerkiksi venäjänkieliset ja somalinkieliset ovat suurimpia maahanmuuttajaryhmiä Suomessa, heille järjestetty koulutus ei tue integroivaa maahanmuuttopolitiikkaa, eikä se ole myöskään pedagogisesti kestävä. (Virtanen 2009, haastattelu). Pelkkä venäjänkielisyys ei takaa homogeenistä oppijaryhmää edes kulttuurisesti.

Sekä Virtanen, Suokonautio että Koivumäki tuovatkin esille kielenopiskelun realistiset tavoitteet. Vaikka työelämälähtöisyys on tärkeää, on otettava huomioon, että kaikki eivät työllistymistä tavoittele eikä se kaikille ole realistinen päämäärä ainakaan heti. Näiden ryhmien kohdalla kotoutumiskoulutuksen tavoitteet tulisivat olla elämänhallinnallisia. Kotoutuminen tarkoittaa muutakin kuin työllistymistä. (Koivumäki 2009; Suokonautio 2009; Virtanen 2009, haastattelut.)

4 KOTOUTUMISKOULUTUKSEN TOTEUTUS KAHDEN TAPAUKSEN VALOSSA

Seuraavaksi esittelemme kaksi eri kouluttajatahoa, jotka tarjoavat kotoutumiskoulutusta. Tapaukset on valittu siten, että niistä toinen edustaa pääkaupunki-seutua ja toinen paikkakuntaa, jossa maahanmuuttajien määrä on keskitasoa. Tapausten kuvaukset perustuvat haastatteluihin: pääkaupunkiseudun tapausta varten on haastateltu Amiedun suomen kielen kouluttajaa Anni Piikkiä ja Uudenmaan TE-keskuksen koulutussuunnittelijaa Anna-Liisa Tavia. Jyväskylän tapausta varten on haastateltu Jyväskylän kansalaisopiston suomen kielen opettajaa Ulla Koukkari-Anttosta ja Keski-Suomen TE-keskuksen suunnittelijaa Jaana Suokonautiota. Molemmissa tapauksissa kuvaamme, millainen kotoutumiskoulun rakenne on, miten kielikoulutus nivoutuu muihin sisältöihin, miten kielitaitotavoitteet saavutetaan, millaisia haasteita kouluttajat ja koulutuksen hankkijat näkevät kotoutumiskoulutuksessa ja millaisia kehittämissuunnitelmia heillä on.

Lähtökohtana tapausten valinnalle ja haastatteluille on ollut oletus, että koulutusta järjestään hyvin eri tavoin eri puolella Suomea erilaisista syistä johtuen. Näitä syitä ovat muun muassa, mikä on maahanmuuttajien määrä paikkakunnalla, mikä oppilaitos koulutusta tarjoaa, miten koulutusta järjestetään ja millaiseen pedagogiseen näkemykseen koulutus nojaa. Kuten edellä on todettu, kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma on suositus, joten se antaa mahdollisuuksia toteuttaa opintokokonaisuuksia eri tavoin ja eri järjestyksessä. Olettamuksemme mukaan joustavuus on ensisijaisesti mahdollisuus, mutta se voi lisä-

tä myös laadullista epätasaisuutta. Vaikka seuraavat tapaukset raapaisevat vain pintaa, ne osaltaan kuvaavat kotoutumiskoulutuksen käytänteitä.

4.1 Tapaus 1 – Pääkaupunkiseutu ja Amiedu

Pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa) kotoutumiskoulutuksen hankintoihin on vuonna 2009 sidottu 7 837 000 euroa, ja opiskelijatyöpäiviä käytetään 265 270. Lisämäärärahaa vuodeksi 2009 ei ole saatu. Pääkaupunkiseudulla rinnasteisen koulutuksen määrä on runsas 40 prosenttia työvoimapolitiittisen koulutuksen määrästä. Koko Uudenmaan rinnasteisen koulutuksen opiskelijamäärä saavuttaa työvoimapolitiittisen koulutuksen opiskelijamäärää: esimerkiksi marraskuun 2008 lopussa työvoimapolitiittisessa oli 2 119 opiskelijaa ja rinnasteisessa 1 753 opiskelijaa. (Tavi 2009, haastattelu ja dokumentit.)

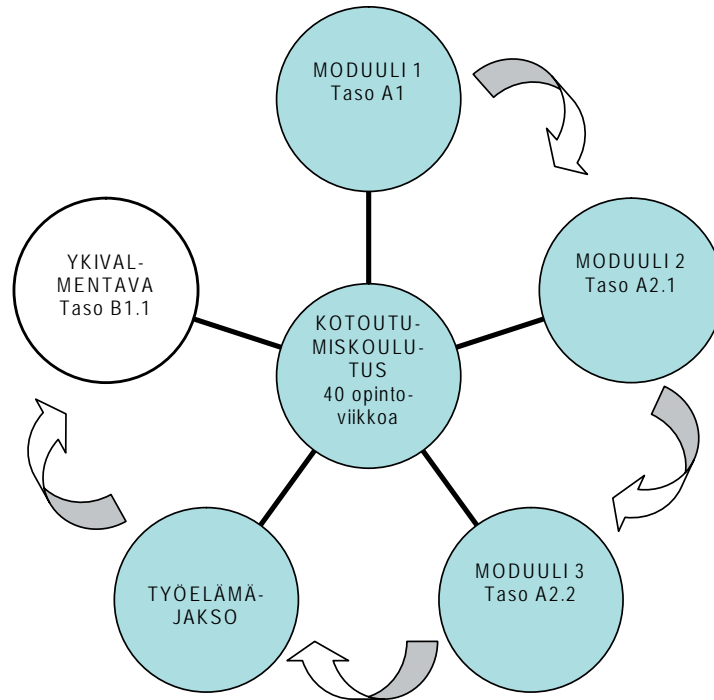
Pääkaupunkiseudulla on 17 kotoutumiskoulutusta tarjoavaa organisaatiota, joista yksi on Amiedu. Amiedu on pääkaupunkiseudun suurimpia ammatillisia aikuiskouluttajia, jonka asiakkaana oli vuonna 2008 yli 20 000 aikuisoppijaa. Amiedussa voi suorittaa ammatillisen perustutkinnon, ammatti- tai erikoisammattitutkinnon; valittavana on noin 80 tutkintovaihtoehtoa sekä noin 40 erilaista sertifikaattia. Amiedu on järjestänyt suomen kielen koulutusta pitkään, tällä hetkellä se tarjoaa suomen kielen opetusta sekä kotoutumiskoulutusta maahanmuuttajille. Suomen kieltä voi opiskella työvoimapolitiittisena, omaehtoisena tai henkilöstökoulutuksena.

Uudenmaan TE-keskus hankkii Amiedulta vuonna 2009 yhteensä 38 000 opiskelijatyöpäivää, jonka kustannukset ovat yhteensä 1 136 200 euroa. Yhden opiskelijatyöpäivän hinta on 29,90 euroa. (Tavi 2009, dokumentit.)

Kotoutumiskoulutuksen rakenne

Amiedun kotoutumiskoulutuksen kesto on 40 opintoviikkoa. Koulutus koostuu kuvion 5 mukaisesti kolmesta moduulista, joista ensimmäinen vastaa taitotasoa A1, toinen tasoa A2.1 ja kolmas tasoa A2.2. Työelämäjakso on kolmannen moduulin jälkeen, eli työharjoitteluun lähtevien suomen kielen taidon taso on keskimäärin A2.2. Kukin moduuli 1-3 kestää noin 50 päivää. Kotoutumiskoulutuksen, joka sisältää 3 moduulia ja työelämäjakson, kesto on noin 10 kuukautta. Kurssit alkavat tauotta ympäri vuoden. Yleiseen kielitutkintoon (YKI) valmentava koulutus ei kuulu kotoutumiskoulutuksen 40 opintoviikkoon. Ykivalmentavaan koulutukseen haetaan erikseen, ja opiskelijat valitaan kursseille alkutestien perusteella. Kurssille voivat tulla valituksi hakijat, joiden kielitaito vastaa taitotasoa A2.2, tosin hakijoita on ollut kaksisataakin kurssia kohden. Yhdelle kurssille valitaan noin 20 opiskelijaa. Ykivalmentavan kurssin kesto on 60 päivää. Ykiin

valmentavia kursseja järjestetään myös omaehtoisena koulutuksena, jolloin niiden kesto on pidempi, noin 120 päivää. (Anni Piikki 2009, haastattelu.)



KUVIO 5. Amiedun kotoutumiskoulutuksen moduulit.

Anni Piikin ja Anna-Liisa Tavin mukaan kotoutumiskoulutusten rakenne on kouluttajasta riippumatta suunnilleen samanlainen pääkaupunkiseudulla. Erot liittyvät lähinnä siihen, millaisilla nimillä moduuleja kutsutaan ja mihin vaiheeseen kotoutumiskoulutusta työelämäjakso sijoittuu. Joissakin kotoutumiskoulutuksissa työelämäjakso voi olla Amiedua aikaisemmassa vaiheessa. Anni Piikin mukaan Amiedun ratkaisu sijoittaa työelämäjakso kolmannen moduulin jälkeen on perusteltavissa kielitaidollisista syistä. Hänen mukaansa on tärkeää, että työelämään mentäessä kotoutujalla on peruskielitaitoa sen verran, että hän hyötyy myös kielellisesti työelämään tutustumisesta.

Amiedun järjestämässä kotoutumiskoulutuksessa suomen kielen ja suomalaisen kulttuurin osuus on integroitu työelämä-tietouteen ja yhteiskuntaoppiin siten, että kieltä ja sisältöä ei eroteta keinotekoisesti toisistaan. Integrointi edesauttaa esimerkiksi käsitteiden oppimista luonnollisella tavalla osana sisältöjä. Integroinnin onnistuminen edellyttää, että työharjoittelun ohjaavat opettajat ja suomen kielen kouluttajat työskentelevät pareina, mikä on koettu Amiedussa toi-

mivaksi ratkaisuksi. Haasteena Anni Piikki pitää sitä, miten tämä pedagoginen käytänne siirretään uusille opettajille, jotka taloon tullessaan eivät ole tottuneet työskentelemään tällä tavoin. Hänen mukaansa uudet työntekijät omaksuvat sen kuitenkin vähitellen. Muutenkin puhuttaessa kouluttajien rekrytoinnista ja pätevyysvaatimuksista hän korostaa kokemuksen tärkeyttä – sitä, että työ opitaan pääasiassa tekemällä.

Kotoutumiskoulutuksen aloittava henkilö voi aloittaa koulutuksen moduulista 1–3 sen mukaan, mikä hänen kielitaitonsa ja kokemuksensa Suomessa asumisesta ja työskentelemisestä on. Tavoitteena on saada opetusryhmistä lähtötaitoiltaan mahdollisimman homogeenisiä, mikä varmistetaan alkukartoituksilla. Ryhmien koko on noin 18 opiskelijaa. Koulutuksen onnistumisen kannalta Anni Piikki pitääkin ryhmäkokoja tärkeänä tekijänä. Tällä haavaa kustannussyistä ryhmäkoot pyrkivät kasvamaan, mikä Piikin mielestä vaikuttaa koulutuksen laatuun sitä huonontavasti. Hänen mielestään 20 hengen ryhmä on maksimikoko, jota ei tulisi ylittää, jos laadusta halutaan pitää kiinni.

Moduulien melko lyhyillä kestoilla näyttäisi Piikin mukaan olevan hyvät ja huonot puolensa. Tasamittaiset kestot moduuleittain eivät vastaa millään tavalla kielenoppimisen todellista luonnetta. Käytännössä kielitaidon tasolta toiselle siirtyminen ei noudata tiettyä päivä- tai tuntimäärää eikä eri tasojen vaatimaa opiskelu-/oppimisaika ole yhteismitallinen. Tason A1 saavuttaminen voi onnistua monta kertaa lyhyemmässä ajassa kuin tason A2 tai joku voi jäädä pitemmäksi aikaa tasolle A2.1. Anni Piikin mukaan tässä on kuitenkin joustoa. Amiedussa tarjotaan hitaammin edistyville oppijoille moduuleista kestoiltaan pitempiä, hitaammin eteneviä versioita. Koulutettavalla on myös mahdollisuus käydä moduuli kaksi kertaa tarvittaessa. Päätöksen saman moduulin käymisestä kahteen kertaa tekee TE-toimisto, mutta Piikin mukaan päätöksissä on hyvin huomioitu kouluttajien näkemykset kertauksen tarpeesta. Piikki ei kuitenkaan näe tarkoituksenmukaisena, että samoja moduuleja käytäisiin useammin kuin kaksi kertaa. Jos kielitaito ei edisty näiden kahden kerran aikana, on tarkoituksenmukaista etsiä muita keinoja kielitaidon kehittämiseksi.

Kielitaitotavoitteen toimivuus ja sen saavuttaminen

Anni Piikin karkean arvion mukaan noin puolet heidän opiskelijoistaan saavuttaa taitotason B1.1. Heilläkin painottuu suullinen kielitaito kirjallista vahvempaan. Kotoutumiskoulutuksen aikana saavutetaan kyllä taitotaso A2.2, mutta taitotason B1.1 saavuttaminen ei onnistu kaikilta puuttuvien valmiuksien tai omaksumiskyvyn vuoksi. Monella A2.2-tason saavuttaneestakin kielitaito voi olla juuri ja juuri tasoa A2.2. Niiden kohdalla, jotka eivät saavuta taitotasoa B1.1, olisikin mietittävä, millainen kielikoulutus olisi tehokkaampaa ja mielekkäämpää oppijan näkökulmasta katsottuna. Tarkoituksenahan ei ole, että kursseilla

istutaan koko kotoutumisjakson ajan tai että kotoutumiskoulutuksessa suositetaan luokkahuoneopetusta pitkiä jaksoja. Piikin mukaan olisikin pystyttävä luomaan sellaisia toimintatapoja, jotka ovat joustavia ja jotka ottavat huomioon yksilölliset kielitaitotarpeet, kuten koulutustaustan ja ammattiosaamisen.

Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomien kohdalla ei katsota tarkoituksenmukaiseksi jatkaa luokkaopetusta, jos se ei tuota tuloksia. Amiedussa on todettu hyväksi käytänteeksi työelämäjaksot, joissa suomen kielen kouluttaja on käynyt työpaikalla opettamassa. Näin tekeminen ja kielenoppiminen on pystytty yhdistämään mielekkäällä tavalla. Myös pitkäaikaistyöttömien kohdalla toiminnalliset kurssit on koettu toimiviksi. Näillä kursseilla viikossa on vain yksi luokkahuonepäivä ja muut päivät ollaan työpaikalla. Toiminnallisessa oppimisessa kielenkäyttöä opetellaan todellisessa ympäristössä, mitä sitten hyödynnetään kielenopettajan johdolla. Tällöin kielitaidon riittävyys ja taidon taso konkretisoituvat siinä, miten kielenkäyttö sujuu työharjoittelupaikassa ja edesauttaa työtehtävien tekemistä.

Vaikka kaikki kotoutumiskoulutukseen osallistuvat eivät saavuta tavoitetasoa B1.1 ja vaikka kotoutujat voivat sijoittua matalammallakin taidon tasolla työelämään, pohtii Anni Piikki kriittisesti sitä, mihin tavoitetaso B1.1 ylipäättään riittää. Hänen mukaansa tavoiteltava taitotaso pitäisi olla B2, jos tavoitteena on toimiva työelämän kielitaito. Vaikka maahanmuuttajat saavuttaisivat taitotason B1.1, he tarvitsevat edelleen kielitaidollista tukea työssä ja opiskelussa. Hänen mukaansa pienikin resurssien lisäys tai resurssien erilainen ohjaus voisi vaikuttaa myönteisesti siten, että kielikoulutuksen osalta saavutettaisiin parempia tuloksia. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että kielikoulutusta vietäisiin nykyistä enemmän työpaikoille ja kielikoulutusta ajoitettaisiin eri tavoin niin, että sitä olisi saatavissa myös sen jälkeen, kun nykyinen tasojen A2.2 tai B1.1 kynnys on ylitetty.

Kotoutumiskoulutuksessa toimivaa

Anni Piikki pitää nykyisen kotoutumiskoulutuksen etuna sitä, että se on joustava ja että yhteys työelämään on melko suora. Suositusluonteinen kotoutumiskoulutus mahdollistaa hänen mukaansa esimerkiksi sen, että opintojaksojen sisältöjä voidaan räätälöidä koulutettavien tarpeiden mukaan ottamalla toteutuksessa huomioon, miten paljon kukin ryhmä tarvitsee tukea opiskelutaitojen harjaanuttamisessa tai tietokoneen käyttötaidoissa. Etuna hän näkee myös sen, että koulutuksen tavoitteena on nimenomaan työelämän valmiuksien omaksuminen. Vaikka kurssien/moduulien kestot ovat melko lyhyitä, nykyinen systeemi kuitenkin mahdollistaa sen, että useamman on mahdollista päästä koulutukseen. Aikaisemmin jonotusaika koulutukseen oli pitempi.

Hyvänä Anni Piikki myös sitä, että volyymisopimukset TE-keskusten kanssa ovat kaksivuotisia ja kolmas vuosi on optiona. Yksivuotista pitempien sopimusten etuna on se, että ne tuovat toimintaan hiukan enemmän pitkäjänteisyyttä. Vaikka sopimukset TE-keskusten kanssa ovat määräaikaisia, Amiedun kielikouluttajien työsopimukset ovat monelta osin jatkuvia, mikä voi sitouttaa kouluttajia opetustyöhön määräaikaisuutta paremmin. Anna-Liisa Tavi harkitsi koulutuksen järjestämistä järjestämisluvilla, mikä olisi laadukkaiksi koettujen koulutuksen tarjoajien kannalta kilpailutusta mielekkäämpi vaihtoehto. Tavi näkee koulutuksen laadun indikaattorina muun muassa maahanmuuttajien työllistymisen ja sen, että koulutettaville tehdään jatkosuunnitelma koulutuspolulla etenemisestä. Esimerkiksi kielitaidon kehittymistä työvoimapoliittisessa koulutuksessa voidaan tällä tavalla seurata.

Kotoutumiskoulutuksessa kehitettävää

Anni Piikki kaipaa kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseen enemmän joustavuutta, esimerkiksi mahdollisuuksia toteuttaa koulutusta myös kokeilumielessä. Tällaisia kokeiluja olisivat esimerkiksi kielikoulutuksen vieminen ulos luokkahuoneista ja sen ajoittaminen työelämävaiheeseen. Nykyinen käytäntö, jossa kotoutumiskoulutus suoritetaan peräkkäisinä jaksoina, ei ole välttämättä kielen oppimisen kannalta hedelmällinen. Kielenoppimista voisi tukea enemmän se, että työelämästä voisi palata takaisin koulutukseen lyhyeksi ajaksi mutta niin että koulutus vietäisiin työpaikalle. Tällöin voitaisiin hyödyntää kielenkäyttöympäristöä tehokkaammin osana koulutusta. Edellytyksenä ympäristöstä oppimiselle on kuitenkin Piikin mukaan riittävä peruskielitaito.

Ei siis kannata tuudittautua siihen, että pelkkä työssäolo tai pitkä maassa oloaika olisi tae kielenoppimisesta. Riittämätön kielitaito saattaa tulla ilmi vasta sitten, kun henkilö jää työttömäksi. Tällöin ollaan oudossa tilanteessa, jos henkilö on asunut maassa usean vuoden ajan ja on ollut koko ajan työssä, mutta kielitaito ei ole kehittynyt sellaiselle tasolle, että uudelleen työllistyminen tai ammat-tiosaamisen täydentäminen jatko-opinnoilla olisi mahdollista. Muutenkin Piikki pitää ongelmallisena sitä, että kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta mitataan työllistymisellä, kun sekä kotoutumisen että työllistymisen ja kielenoppimisen kannalta kotoutumiskoulutuksen kesto on varsin lyhyt.

Piikki ehdottaa myös, että tarjottaisiin enemmän kursseja, jotka keskittyvät joko kirjoittamiseen tai keskusteluun. Nykyisellään kotoutumiskoulutuksessa tarjotaan ainoastaan standardoitua kielitaitoa, minkä vuoksi yksilöllisiä tarpeita ei voida ottaa tarpeeksi huomioon. Hänen mukaansa tällaisia kursseja on jonkin verran rinnasteisessa koulutuksessa, mutta niissä näyttäisi hänen mukaansa olevan vähän kontaktiopetusta. Piikki pitäisi tärkeänä myös muun muassa erilaisiin kielenkäyttötilanteisiin liittyvän kielitaidon kehittämistä (eri rekistereiden hal-

linta), mitä pidetään B2-tason kielitaitona. Aikuisten toimivan kielitaidon kannalta esimerkiksi työelämässä toimivien kielellisten strategioiden omaksuminen on olennaista. Rakenteellista tarkkuutta tärkeämpää on kielellisten viestien välittyminen ja sosiaalinen hyväksyttävyyys.

Piikin mukaan nykyisin on monista toimivista seikoista huolimatta juututtu liiaksi olemassa olevaan rahoitusmalliin, mikä myös estää opetuksen kehittämisen ja opetuskokeilujen tekemisen laajemmassa mittakaavassa. Syynä tähän hän pitää sitä, että TE-keskusten pitää pystyä vertailemaan koulutuksia kokonaistaloudellisesti, mikä pakottaa toteutustavat tietynlaiseen sabluunaan. Erilaisten koulutuksen toteuttamistapojen kilpailuttaminen vaatisi myös ostajalta nykyistä enemmän sisältöjen asiantuntemusta. Tavin mukaan tarvitaan myös lisää resursseja, jotta varioivaa koulutusta voitaisiin järjestää. Sekä Piikki että Tavi suhtautuvat varauksellisesti rinnasteisen koulutuksen kasvuun ja sen vaikutukseen kotoutumiskoulutuksen sisältöihin pääkaupunkiseudulla. Vaarana tässä on se, että kotoutumiskoulutus supistuu pelkäksi kielikoulutukseksi, jos ohjausprosessien merkitykseen ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota.

4.2 Tapaus 2 – Jyväskylä, Jyväskylän kansalaisopisto ja Jyväskylän aikuisopisto

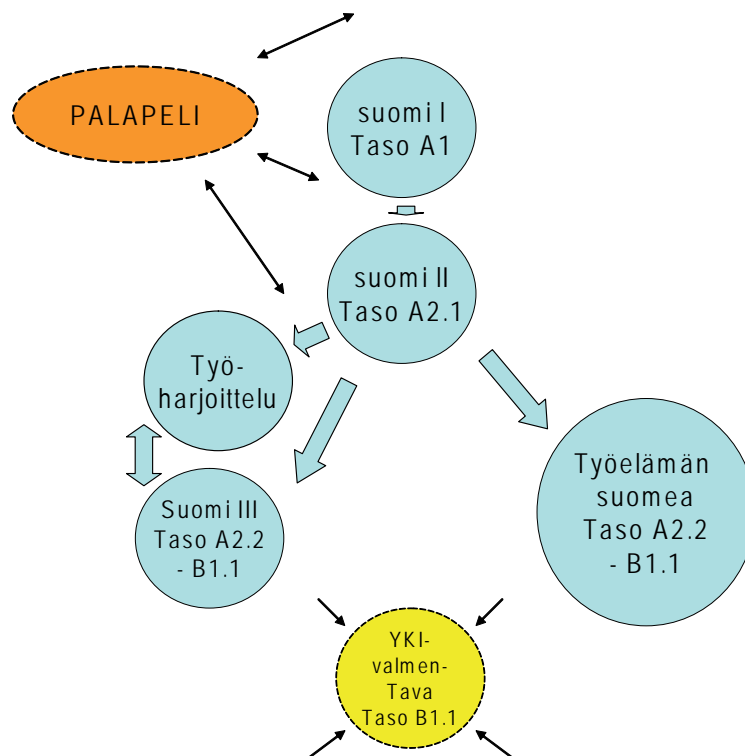
Jyväskylään tulee uusia maahanmuuttajia vuosittain noin 150, ja kotoutumiskoulutuksessa on vuosittain noin 200 opiskelijaa. Jyväskylän TE-toimiston alueella työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta järjestettiin vuoden 2008 alkupuolella 11 opetusryhmässä. Niissä oli yhteensä 150 opiskelijaa, ja yhdessä ryhmässä oli keskimäärin 14 opiskelijaa. (Suokonautio 2009, sähköposti ja dokumentit.)

Jyväskylässä työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen järjestävät Jyväskylän aikuisopisto ja Jyväskylän kansalaisopisto. Kumpikaan ei järjestä koulutusta kokonaisuudessaan vaan kurssit jakaantuvat opistojen kesken. Selkeää työnjakoa ei myöskään kurssien järjestämisessä ole, vaan niitä alkaa kummassakin opistossa senhetkisen maahanmuuttajien tarpeen ja opiston resurssien mukaan.

Keski-Suomen TE-keskus osti kapasiteettihankintana sekä Jyväskylän aikuisopistolta että Jyväskylän seudun kansalaisopistolta 17 000 opiskelijatyöpäivää vuodelle 2008. Vuonna 2009 Jyväskylän alueen työvoimapolitiittiset kotoutumiskoulutukset hankitaan edellisen vuoden tavoin kapasiteettiostoina 17 000 opiskelutyöpäivää sekä Jyväskylän aikuisopistolta että Jyväskylän seudun kansalaisopistolta, mikäli työvoimapolitiikkaan osoitetut määrärahat sen mahdollistavat. Opiskelijatyöpäivät maksetaan toteuman mukaan, ja yhden päivän hinta on noin 17 euroa. Kapasiteettiin kuuluu muun muassa eritasoisia suomen kielen koulutuksia, työelämäsuomi-koulutuksia ja työharjoittelua. Lisäksi ostetaan erik-

seen luku- ja kirjoitustaidottomien koulutuksia. (Suokonautio 2009, sähköposti ja dokumentit.)

Jyväskylässä opistojen tarjoama kotoutumiskoulutus koostuu kolmesta kurssista ja mahdollisesta työharjoittelujaksosta (kuvio 6). Suomi I -kurssi vastaa taitotaso A1, suomi II -kurssi tasoa A2.1 ja suomi III -kurssi tasoja A2.2–B1.1. Työharjoittelukurssi sijoittuu suomi II tai suomi III -kurssin jälkeen. (Koukka-ri-Anttonen 2009, sähköposti.) Erillisenä iltakurssina järjestetään myös Yleiseen kielitutkintoon valmentava kurssi, jolle voivat hakea myös muut kuin kotoutumissuunnitelman piiriin kuuluvat. Tämä kurssi ei kuitenkaan kuulu varsinaisiin kotoutumiskoulutuksen kursseihin, ja se on osallistujille maksullinen. Suomi II -kurssin käytyään maahanmuuttaja voi hakea myös työelämään suuntautuneelle Työelämän suomea -kurssille. Kurssi on työharjoittelukurssi, johon on integroitu suomen kielen opiskelua, tietotekniikkaa ja matematiikkaa, työelämä- ja yhteiskuntatietoa sekä yritystietoutta. Myös suomi III -kurssilla painotetaan kurssikuvauksen mukaan ”työelämässä tarvittavaa kielitaitoa”, mutta käytännössä se keskittyy teoreettiseen kielenopiskeluun ja rakenteiden opettamiseen.



KUVIO 6. Kotoutumiskoulutuksen rakenne Jyväskylässä.

Ennen varsinaisia työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen kursseja voi myös olla rinnasteista koulutusta. Jyväskylässä toimii Palapeli-projekti, joka täydentää muuta työvoimakoulutustarjontaa. Monille maahanmuuttajille se on aivan ensimmäinen koulutusta tarjoava taho (Koukkari-Anttonen 2009, haastattelu). Palapelissä opiskellaan suomen kieltä sekä yhteiskuntaan ja kulttuuriin liittyviä asioita. Opiskelijoita ohjataan henkilökohtaisesti löytämään omat koulutuspolkunsu rinnasteisesta ja työvoimapolitiittisesta koulutustarjonnasta. Uusia opiskelijoita otetaan projektiin sisään kahden kuukauden välein ja näin pitkät useiden kuukausien odotusajat on saatu lyhenemään. Palapeli tarjoaa myös tukea ja ohjausta kotoutumiskoulutuksen kurssien välillä ja niiden päätyttyä. (Suokonautio 2008: 46–47.) Palapelissä on kerralla noin 70 opiskelijaa, jotka on jaettu viiteen ta-soryhmään. Projektissa on kolme työntekijää tekemässä yksilöllistä ohjaustyötä. Palapelin vuosibudjetti on noin 700 000 euroa, ja tähän sisältyvät kaikki projektin kulut. Lisäksi ammatillista koulutusta voi kotoutumisaikana rinnastaa työvoimakoulutukseen, mutta näiden opiskelijoiden määrää on vaikea laskea. Etenemistä ammatilliseen koulutukseen kotoutumisaikana heikentää se, että aika ei riitä kielitaidon ja ammatillisen koulutuksen hankkimiseen. Lisäksi pääsy ammatilliseen koulutukseen on usein hankalaa. (Suokonautio 2009, sähköposti.)

Opistojen järjestämät kurssit kestävät 50–60 päivää lukuun ottamatta Työelämän suomea -kurssia, jonka kesto on 105 päivää. Kursseja alkaa kolmen kuukauden välein. Koulutuksen voisi periaatteessa käydä läpi yhdeksässä kuukaudessa, mutta vain harva tekee näin käytännössä. Opiskelijat voivat kerrata kursseja ja opiskella välillä Palapelissä tai käydä työharjoittelussa. Jyväskylässä kurssien kertaamiskertoja ei ole rajoitettu, mutta Ulla Koukkari-Anttonen ei näe Anni Piikin tapaan kurssin käymistä kolmeen tai useampaan kertaan tarkoituksenmukaisena. Tärkeämpää olisi löytää opiskelijalle sopivampi opiskelumenetelmä tai päästä harjoittelemaan kielen käyttöä aidoissa tilanteissa.

Suomi I ja suomi II -kurssit jaotellaan hitaasti eteneviin ja nopeasti eteneviin. Luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleille on tarjolla erillisiä "ABC-kielikursseja". (Koukkari-Anttonen 2009, haastattelu). Alkamassa on myös toiminnallisiin menetelmiin painottuva suomi I -kurssi. Nuoret maahanmuuttajat pyritään niin ikään kokoamaan erilliseen ryhmään, jossa järjestetään ammatillisiin opintoihin tähtäävä kotoutumiskoulutuskokonaisuus. Korkeasti koulutetut sijoitetaan yleensä nopeasti etenevien ryhmään. Ulla Koukkari-Anttonen mukaan muille erityisryhmille järjestetään erillisiä kursseja vain satunnaisesti.

Jyväskylässä on tehty Opetushallituksen opetussuunnitelmasuosituksen pohjalta oma opetussuunnitelma, jonka mukaan opiskelu koostuu kielenopetuksesta ja muista, esimerkiksi yhteiskuntatuntemukseen liittyvistä, sisällöistä. Ulla Koukkari-Anttonen mukaan sisältöjä ei ole integroitu toisiinsa, vaan esimerkiksi yhteiskuntatietoa opetetaan erillään kielenopetuksesta. Usein opettaja on eri

kuin suomen kielessä, ja yhteistyötä opettajien välillä ei juuri ole. Koukkari-Anttonen näkeekin ongelmallisena, että kieli on erotettu omaksi aineekseen, eikä tieto opettajien välillä kulje. Yhteistyön pitäisi olla päinvastoin saumatonta ja koko opetus suunnitella yhdessä tukemaan toisiaan.

Opiskelijoiden jaottelu eri ryhmiin tehdään TE-toimistossa. Maahanmuuttajat hakevat koulutukseen, ja hakemusten perusteella TE-toimiston edustajat, suomen kielen opettajat ja joissakin tapauksissa Palapeli-projektin edustaja päättävät ryhmäjaosta. Alkukartoituksia tai lähtötasotestejä ei ole. Jyväskylän seudulla on kuitenkin pääkaupunkiseutuun verrattuna vähemmän maahanmuuttajia, mikä helpottaa valintaprosessia ja lisää siihen henkilökohtaisuutta. Esimerkiksi monet hakijoista voivat tulla Palapeli-projektista, joten projektin edustajalla on jo näkemystä näiden opiskelijoiden tarpeista. Suomen kielen opettajat taas tuntevat useat myöhemmille kursseille hakijat. Kytös rinnasteisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen välillä tältä osin toimii, ja tieto opiskelijoiden taidoista ja elämäntilanteesta tulee kouluttajalta toiselle. Myös ryhmäkoot voidaan pitää Jyväskylän seudulla kohtuullisina, noin 12–16 opiskelijassa. (Koukkari-Anttonen 2009; Suokonautio 2009, haastattelut.)

Ryhmät ovat osin esimerkiksi oppimistyyteiltään ja taidoiltaan heterogeenisiä. Toiset opiskelijat ovat lahjakkaita omaksumaan kielen rakenteita, toiset taas vahvempia esimerkiksi ilmaisultaan. Tätä Koukkari-Anttonen ei kuitenkaan näe pelkästään ongelmana: voi olla hyvinkin asia nähdä erilaisia oppijoita ja eri vahvuusalueita omaavia ihmisiä samassa ryhmässä. Omia vahvuuksia ja heikkouksia voi vertailla muihin ja huomata, että taidot voivat kompensoida toisiaan. Muiden oppimistyyleistä voi myös oppia. Heterogeenisyyteen voi suhtautua myös rikkautena. Opetusmenetelmien on syytä olla vaihtelevia, jotta mahdollisimman moni löytäisi oman tapansa oppia. Koukkari-Anttonen mukaan on sen sijaan pelkästään toivottavaa, että ryhmässä olisi mahdollisimman paljon eri-ikäisiä ja eri kulttuureista tulevia opiskelijoita.

Kielitaitotavoitteen toimivuus ja sen saavuttaminen

Suomen kielen opettaja joutuu joskus ryhmäkohtaisesti etenemään tietyllä kursilla hitaammin kuin mitä opetussuunnitelman tavoitteet vaativat. Kielen opiskelussa tämä on välttämätöntäkin: Ulla Koukkari-Anttonen mukaan uutta on vaikea oppia, jos perusteet ovat vielä hukassa. Tämä aiheuttaa kuitenkin hankaluuksia opiskelupolkujen rakentumisessa. Seuraavilla kursseilla odotetaan opiskelijoiden hallitsevan tietyt sisällöt, mutta kaikkien ryhmien kohdalla samat tavoitteet eivät toteudu. Myöhemmille kursseille ajautuu siis jo lähtötasoiltaan eritasoisia opiskelijoita riippuen siitä, missä ryhmässä he ovat opiskelleet edelliset kurssit. Joskus heterogeenisyyttä voidaan tasoittaa siirtämällä yksittäistä-

pauksia kurssilta toiselle, mutta aina sopivampaa kurssia tai ryhmää ei ole meillä. (Koukkari-Anttonen 2009, haastattelu.)

Koko kotoutumiskoulutuksen taitotasotavoitteena on B1.1, mutta sen saavuttaminen yhdeksässä kuukaudessa onnistuu harvalta. Usein jo pelkkä opiskelumenetelmän omaksuminen kestää kuukausia. Uuden kielen opiskeleminen uudessa maassa ja vieläpä itselle vieraalla kielellä vaatii totuttelua. Tämän jälkeen itse kielenkin harjoittelu vie aikaa. Usein opiskelijat kertaavatkin kursseja, ovat välillä esimerkiksi Palapeli-projektissa tai työharjoittelussa ja palaavat sitten kursseille.

Tavoitteiden saavuttamisen arviointi on Koukkari-Anttonen mukaan myös haasteellista opettajalle. Kielitiedollisten tavoitteiden – rakenteiden ja kieliopin hallitsemisen – testaaminen on helppoa. Kielitaidollisiin asioihin kuitenkin kuuluu se, miten kielellä pärjää erilaisissa kielenkäyttötilanteissa. Tätä on vaikeampi testata, ja näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii usein myös enemmän harjoittelua. Juuri kielitaidolliset seikat ovat kuitenkin oleellisimpia kielenkäytön ja kotoutumisen kannalta.

Ulla-Koukkari Anttonen näkee kuitenkin, että kielitaidon taso B1.1 on periaatteessa kaikkien opiskelijoiden saavutettavissa. Opiskelijat ovat pääsääntöisesti erittäin motivoituneita ja kaikilla on resurssit tavoittaa haluttu kielitaitotaso. Tavoitteiden saavuttamista saattavat kuitenkin hidastaa tai jopa estää esimerkiksi elämäntilanteeseen liittyvät asiat tai opiskeluun tarvittavan tuen puute.

B1.1-tason riittävyttä pohdittaessa on otettava huomioon, että ihmisten kielitaitotavoitteet vaihtelevat sen mukaan, mitkä ovat heidän henkilökohtaiset tavoitteensa työllistymisessä ja muussa elämässä. Joillekin kotoutumiskoulutuksen tavoitetaso B1.1 riittää työllistymiseen sekä arjessa ja yhteiskunnassa toimimiseen. Toiset puolestaan tarvitsevat lisäkoulutusta tavoitteidensa saavuttamiseksi. Kaikki eivät ehkä koskaan saavuta edes tasoa B1.1, mutta pärjäävät silti elämässään ja yhteiskunnassa tyydyttävällä tavalla. (Koukkari-Anttonen 2009; Suokonautio 2009, haastattelu.) Koukkari-Anttonen mukaan tästä huolimatta on hyvä, että on asetettu joku kielitaitotavoite. Oppijoille se tuo selkeyttä opiskeluun. Hänestä on kuitenkin tärkeää korostaa, että kielitaito on jatkumo, eikä täydellistä kielitaitoa ole olemassakaan.

Kotoutumiskoulutuksessa toimivaa

Jaana Suokonautio näkee erityisen tärkeäksi sen, että koulutukseen pääsee Jyväskylässä suhteellisen pian. Odotusajat eivät veny liian pitkiksi alkuvaiheessa, kun motivaatio on suuri ja odotusaika kaikkein tuskallisinta. Suokonautio näkee positiiviseksi kehitykseksi myös Työelämän suomea -kurssin tarjoamisen osana kotoutumiskoulutusta Jyväskylässä. Kurssilla kielenopetus on liitetty osaksi muita, ammattiin valmentavia, opintoja ja työharjoittelua. Tämä on hyvä pyrkimys

saada kotoutumiskoulutus suuntautumaan paremmin koulutuksesta ulospäin, yhteistyöhön muun yhteiskunnan kanssa. Näin koulutus on lähempänä mielekästä polkua työelämään ja ammatilliseen koulutukseen. Täten se myös toteuttaa vuoden 2006 opetussuunnitelmasuosituksen henkeä.

Järkevää on myös se, että kahdesta koulutuksen toteuttajasta työelämään suuntautunut kurssi järjestetään nimenomaan Jyväskylän aikuisopistossa, missä muutenkin järjestetään ammatillista koulutusta. Siellä on valmiina tilat ammatillisen koulutuksen järjestämiseen sekä ammatillisten alojen opettajia. (Koukkari-Anttonen 2009; Suokonautio 2009, haastattelut.)

Ulla Koukkari-Anttonen näkee myönteisenä myös yhteistyön Jyväskylän yliopiston kanssa. Yhteistyötä tehdään muun muassa opettajaksi valmistuvien opettajaharjoittelijoiden ohjauksessa kotoutumiskoulutuksessa. Näin opetukseen voidaan saada uusia ideoita ja toisaalta yliopistossa pysytään tietoisina koulutuksen senhetkisestä tilanteesta. Yhteistyö ei kuitenkaan ole koulutusta järjestävän opiston organisoimaa, vaan toimii yksittäisten kouluttajien aktiivisuuden varassa.

Haasteita ja kehitysehdotuksia

Kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä opetussuunnitelmien ihanteet eivät aina toteudu käytännössä. Jyväskylässä ongelmana on erityisesti se, että koulutus keskittyy vahvasti kielenopetukseen ja kieli taas näyttää olevan irrallaan käytännön elämästä. Opetuksessa saattavat painottua kielioppikeskeiset menetelmät, ja kurssien sisältötavoitteet ovat kielitiedollisia: opiskelijoiden oletetaan hallitsevan virheettömästi tietyt kielen rakenteet ja muita sisältöjä otetaan mukaan, jos aikaa jää ja opettaja näin haluaa. Usein kotoutumisen kannalta oleellisempaa olisi nimenomaan yhteiskunnan ja kulttuurin tunteminen integroituna arkisten ja työelämän kielenkäyttötilanteiden harjoitteluun. Nämä sisällöt jäävät kuitenkin opetuksessa helposti toissijaisiksi. Opetetaan jonkinlaista kielen ideaa erillään todellisesta, muuttuvaisesta ja vaihtelevasta kielestä. Kieli tulisi nähdä pikemminkin välineenä, jolla yhteiskunnassa toimitaan, ei siitä erillisenä kokonaisuutena, jota opiskellaan sääntöjen kimppuna. (Koukkari-Anttonen 2009; Suokonautio 2009, haastattelut.)

Koukkari-Anttonen näkee ongelmana myös opettajille tarjottavan koulutuksen puutteen. Suomen kielen opettajat tulevat moninaisista koulutustaustoista, ja heidän tietopohjansa monikulttuurisesta opetuksesta saattaa olla heikko. Jyväskylän kansalaisopistossa kielen opettajien tulisi olla kokonaisvaltaisia kotoutumiskouluttajia, mutta koulutusta tähän ei saa, ellei sitä omalla ajallaan hanki. Koukkari-Anttonen kaipaa tukea myös oppimisvaikeuksien tunnistamiseen. Opettajan ryhmässä saattaa olla henkilö, jolla on selviä vaikeuksia kielen oppimisessa, mutta opettajalla ei ole ammattitaitoa selvittää, mistä vaikeudet johtuvat.

Jyväskylän kotoutumiskoulutukseen kaivattaisiinkin tukea oppimisvaikeuksien diagnosointiin. Keskustelut ammattilaisen kanssa hyödyttäisivät sekä opettajaa että opiskelijaa.

Myös kotoutumiskoulutuksen opettajien työsuhteiden laatu vaihtelee Jyväskylässä. Jyväskylän aikuisopiston työntekijöillä on vakituinen työsuhde (Suokonautio 2009, haastattelu). Koukkari-Anttosen mukaan Kansalaisopistossa taas muutamalla opettajalla on vakituinen työsuhde, mutta muut ovat lyhyissä määräaikaisissa työsuhteissa. Pätkätyöt luovat epävarmuutta, ja työhön on vaikea sitoutua. Kotoutumiskoulutuksen jatkuvuuden tärkeyttä korostetaan, mutta se ei näy koulutuksessa työskentelevien työsuhteissa eikä myöskään koulutuksen yhteen kurssiin kerrallaan keskittyvässä rakenteessa. (Koukkari-Anttonen 2009, haastattelu.)

Opetuksen laatuun ei aina kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Koukkari-Anttosen mukaan kansalaisopistossa jää yksittäisten opettajien valittavaksi, millaisia menetelmiä hän käyttää ja missä määrin hän opetuksessaan tähtää arki- ja työelämässä selviämiseen. Toisaalta erilaisten opetusmenetelmien käyttöä saatetaan työyhteisössä jopa vierastaa. Uudet ideat ja perinteisestä luokkahuoneympäristöstä ulospäin suuntautuvat toimintatavat jäävät helposti toteutumatta. Kyse ei ole aina edes resursseista, vaan tarpeen olisi mieluummin ajattelumallin muutos. Aina ei työntekijällä ole kuitenkaan edes mahdollisuutta antaa järjestelmästä palautetta. Jaana Suokonautio peräänkuuluttaakin järjestelmää, jolla koulutuksen laatua voitaisiin paremmin seurata. YKI-testiin osallistuu vain osa kotoutumiskoulutuksen käyneistä, eikä siihen useinkaan mennä suoraan koulutuksesta. Se ei ole siis luotettava keino mitata kotoutumiskoulutuksen laatua. Yksi vaihtoehto voisi olla kurseilla järjestettävät tentit tai tasotestit, mutta ne ovat ratkaisuihin melko koulumaisia.

Opettajien keskinäiseen ja koulutusta järjestävien tahojen väliseen yhteistyöhön tarvittaisiin Koukkari-Anttosen mukaan myös tukea. Tällä hetkellä yhteistyö on vähäistä. Kouluttajien välisiä yhteispalavereja ei esimerkiksi järjestetä tarpeeksi usein. Hyvätkin ideat ehtivät näin unohtua ennen kuin ne pääsevät kehittymään käytänteiksi.

Koukkari-Anttonen näkee, että kehittämistä on myös järjestelmässä, jossa tarjotaan tietyt kurssit tiettyine sisältöineen ja maahanmuuttajat hakevat kursseille, jos he niitä tarvitsevat. Aina tarpeet ja tarjonta eivät välttämättä kuitenkaan kohtaa, ja tällöin resurssit menevät hukkaan. On mahdollista, että joku kurssi järjestetään päätöksen mukaisesti, vaikka sille ei ole tarvetta. Toisaalta ehkä tarpeellisempaa kurssia ei olekaan olemassa. Koulutustarjonta voi näin olla kankeaa. Koukkari-Anttosen mukaan parasta olisikin, jos koulutus voitaisiin räätälöidä vastaamaan tietyn ryhmän tarpeita. Kokeilussa on ollut systeemi, jossa koulutukseen valitaan tietty määrä ihmisiä, joiden tarpeita kartoitetaan ensin parin viikon

ajan. Vasta sen jälkeen tehdään ryhmäjaot ja mietitään, millaista koulutusta juuri kyseiset opiskelijat tarvitsevat. Kokeilu ei kuitenkaan ole Jyväskylässä jatkunut.

Maahanmuuttajista haasteellisimmassa asemassa ovat Koukkari-Anttosen mukaan luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleet. Koulutuspolku uhkaa pysähtyä jo ennen suomi I -kurssia. Luku- ja kirjoitustaidottomille tarkoitettulla ABC-kurssitaustalla on hankala päästä kaikille maahanmuuttajille tarkoitetuille kursseille. Kahden ABC-kurssin lisäksi olisikin hyvä olla vielä valmentava kurssi, joka helpottaisi edellytyksiä pärjätä suomi I -kursilla. Toisaalta niille, jotka eivät eri syistä opi lukemaan ja kirjoittamaan olisi hyvä olla erillisiä kursseja, jossa kieltä opetettaisiin muilla kuin lukemiseen ja kirjoittamiseen perustuvilla menetelmillä.

On positiivista, että koulutuksen jaksottuminen melko lyhyisiin, kolmen kuukauden pituisiin kursseihin lisää joustavuutta ja mahdollistaa ryhmäjaon miettimisen uudestaan kurssien välillä. Näin etenemiseroja saadaan tasoitettua. Ulla Koukkari-Anttosen mukaan on kuitenkin tärkeää, että ryhmiä tai ainakin joidakin saman ryhmän jäseniä pyritään pitämään mahdollisuuksien mukaan myös yhdessä. Joidenkin kohdalla sosiaaliset syyt saattavat olla merkittäviä oppimisen kannalta ja opiskelijoiden tilannetta olisi hyvä tarkastella kurssilta toiselle siirtytäkessä myös tästä näkökulmasta. Jos opiskelija ei ole temperamentiltaan ulospäin suuntautunut, saattaa olla stressaavaa joutua lyhyin väliajoin tutustumaan täysin uuteen ryhmään.

Myös Jaana Suokonautio perää koulutuspolkuihin vielä lisää joustavuuden mahdollisuuksia. Erityisen vaikeaa kuitenkin tuntuu olevan Suokonaution mukaan koulutuksen jälkeinen elämä. Ammatilliseen koulutukseen on erittäin vaikea päästä, vaikka kotoutumiskoulutuksen pitäisi olla polku nimenomaan työhön ja ammatilliseen koulutukseen. Suokonautio ehdottaakin, että sisäänpääsykynnystä ammatilliseen koulutukseen madallettaisiin ja koulutuksen sisään rakennettaisiin maahanmuuttajille tukijärjestelmiä esimerkiksi kielenopetukseen.

Suokonaution mukaan Suomessa tuntuu olevan kaksi maahanmuuttajaryhmää, joilla on täysin vastakkaiset ongelmat. Työperäiset maahanmuuttajat kaipaavat kielikoulutusta, johon heillä ei ole yhteiskunnan tarjoamana oikeutusta. Muulla perusteella maahan tulleille taas tarjotaan runsaasti kielikoulutusta, mutta töihin on vaikea päästä. Takana tuntuu vallitsevan asenneilmasto, jonka mukaan jälkimmäinen ryhmä ei kelpaa töihin. Jos maahanmuuttaja on TE-toimiston asiakas, hän on ”luuseri”, jota ei kannata työllistää. Maahanmuuttajat jakaantuvat siis asenteissa työhön kelpaaviin maahanmuuttajiin ja ”luusereihin” pelkästään maahanmuuttosyn perusteella.

4.3 Yhteenveto

Kahden tapauksen, Amiedun ja Jyväskylän kansalaisopiston ja aikuisopiston, kotoutumiskoulutuksen rakenne on pääpiirteittäin samanlainen siten, että opintojaksot koostuvat kolmesta jaksosta, jotka vastaavat samoja kielitaidon tasoja A1–A2.2 sillä erotuksella, että Jyväskylässä 3. opintojakso voi ylettyä myös B1.1-tasolle asti. Erilaista on myös Jyväskylän työelämän suomea -opintojakso, jossa kielitaidon opettaminen on integroitu työharjoitteluun ja joka keskittyy työelämän kielitaidon opettamiseen, kun muissa opintojaksoissa käsitellään kurssikuvausten mukaan enemmän kieltä rakenteiden kautta. Jyväskylässä on myös Palapeli-niminen projekti, joka täydennyksenä muulle työvoimakoulutukselle tarjoaa mahdollisuuden opiskella suomen kieltä, kulttuuria ja yhteiskuntatietoutta nopeasti maahantulon jälkeen. Se antaa myös ohjausta ja tukea sopivien koulutuspolkujen löytämiseen kotoutumiskoulutuksen opintojaksojen välissä ja jopa kotoutumiskoulutuksen jälkeinkin. Yhteistä molemmille tapauksille on myös se, että kotoutumiskoulutuksen opintojaksojen yhteiskesto on noin kymmenen kuukautta ja että kursseille pääsee tihentyneiden aloitusaikojen takia entistä joustavammin.

Merkittävimmät erot puolestaan liittyvät siihen, että Jyväskylässä kieltä opetetaan erillisinä kursseina muista opintokokonaisuuksista ja kurssit perustuvat kielioppilähtöiseen opetukseen. Jyväskylässä ei myöskään järjestetä alkukartoituksia eikä diagnosoivia testejä ryhmäjakoja varten. Erot ovat pedagogisesti merkittäviä mutta osin selitettävissä, koska maahanmuuttajia on Jyväskylässä pääkaupunkia vähemmän. Sen sijaan opetuksen keskittyminen kielioppiin ja rakenteiden hallitsemiseen ei vastaa kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen toiminnallista kielitaitokäsitystä.

Haastattelujen perusteella molemmissa tapauksissa kaivataan lisää joustavuutta koulutuksen järjestämiseen. Molempien tapausten haastateltavat korostavat, että koulutuksen pitäisi vastata nykyistä paremmin ja yksilöidymmin koulutettavan tarpeita ja sen tulisi keskittyä ensisijaisesti kielenkäyttötilanteiden harjoitteluun. Kuten Anni Piikki totesi, luokkahuoneopetus ei ole paras mahdollinen ratkaisu monessa tapauksessa. Molemmat haastateltavat kielikouluttajat korostavat myös sitä, että muutos ei ole aina kiinni resursseista; Jyväskylän tapauksessa kyse on pitkälti opettajien kielitaitokäsityksestä ja Amiedussa rahoitusrakenteen joustavuudesta. Niinpä muutostarpeet voivat liittyä yhtäältä opettajien ammattitaidon kehittämiseen ja toisaalta rahoitusrakenteen uudelleen miettimiseen.

Seuraavaan taulukkoon on koottu yhteenvetona molempien tapausten pohjalta kehittämissuhteet.

TAULUKKO 1. Yhteenveto kotoutumiskoulutuksen kehittämisehdotuksista tapausten pohjalta.

Ongelmakohta	Miksi tärkeä?	Kehittämisehdotuksia
Opetussuunnitelman toteutuminen (toiminnallinen kielitaito)	<ul style="list-style-type: none"> Koulutuksen tuloksellisuus Koulutuksen laatu Opetussuunnitelmasuosituksen tarkoituksen toteutuminen Koulutettavien tasavertaisuus eri puolella Suomea 	<ul style="list-style-type: none"> Selvitys kotoutumiskoulutuksen sisällöistä/koulutuksen arviointi Opettajien/kouluttajien täydennyskoulutus
Kielitaidon tasojen saavuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteiden saavuttaminen Arvioinnin yhdenmukaisuus Kielitaidolliset työelämä- ja opiskeluvalmiudet 	<ul style="list-style-type: none"> Opettajien/kouluttajien täydennyskoulutus Työelämäyhteyksien lisääminen – kielitaitotarpeiden kartoittaminen alakohtaisesti Tavoitetason saavuttamisen seuraaminen, esim. B1.1-vaiheessa
Opettajien pätevyys	<ul style="list-style-type: none"> Koulutuksen laatu Koulutettavien tasavertaisuus eri puolilla Suomea 	<ul style="list-style-type: none"> Rekrytointiosaamisen lisääminen Koulutusta antavan organisaation vastuun kirkastaminen Opettajien/kouluttajien täydennyskoulutus
Koulutuksen kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> Suhtaudutaanko koulutukseen pitkäjänteisesti vai hankelähtöisesti? Halutaanko todella tuloksia? Hukataanko taloudellisia ja koulutuksellisia resursseja? 	<ul style="list-style-type: none"> Ammattitaitoinen laadun seuranta Kilpailuttamisrakenteen uudelleen miettiminen Resurssien ohjaaminen kehittämiseen ja kokeiluihin

Edellä mainitut ongelmakohdat ja kehittämisehdotukset limittyvät monin paikoin toisiinsa. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman toteutumattomuus voi olla kiinni yhtäältä kotoutumiskoulutusta tarjoavan organisaation sitoutumisesta koulutukseen tai osaamisesta järjestää sitä tai opettajien/kouluttajien ammattitaidosta. Samoin koulutuksen kehittäminen olisi mahdollista kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen perusteella, mutta koulutuksen nykyinen kilpailutus ei sitä mahdollista. Kyse on siis systeemisestä ketjusta; opetussuunnitelmasuosituksen kaltainen hyvä dokumentti ei auta, jos koulutus perustuu kirjaviin kielitaitokäsityksiin tai sitä toteutetaan sisällöllisesti tuloksettomalla tavalla. Aina ei ole kyse myöskään resursseista tai niiden suoranaisestä lisäämisestä. Esimerkiksi ryhmien heterogeenisuus ei ole välttämättä syy siihen, miksi tavoitteita ei saavuteta; kyse on myös opetuksen eriyttämisestä, kyvystä diagnosoida kielitaitoa sekä opettamiseen liittyvistä käsityksistä. Itsessään resurssit eivät siis poistaisi heterogeenisyyden ongelmaa, jos se ongelma onkaan.

Jos kotoutumiskoulutuksessa tavoitellaan laatua, pitäisi siinä tavoitella myös jatkuvuutta ja sisällöllistä yhtenäisyyttä, varsinkin kielitaitokäsityksen

suhteen. Näiden tapausten osalta, varsinkin Jyväskylässä, jatkuvuutta ja yhtenäisyyttä murentavat opettajien vaihtelevat koulutustaustat sekä pätevyysvaatimukset. Myös työsuhteiden määräaikaisuus voi vaikuttaa työhön sitoutumiseen. Sitoutumista tulisi edellyttää myös koulutusta järjestävältä organisaatiolta; sen tulisi olla kiinnostunut henkilökunnan osaamisesta, opetussuunnitelman toteutumisesta sekä henkilökunnan kouluttamisesta. Myös yhteistyöhön kannustaminen ja yhteistyön strategisempi suunnittelu koettiin Jyväskylässä tärkeäksi. Molemmassa tapauksissa kaivattiin enemmän joustavuutta koulutuksen järjestämiseen sekä kehittämismahdollisuuksia. Olisikin tärkeää pohtia, missä määrin kehittämisen jarruna tai sen moottorina on koulutusorganisaation opetuskulttuuri, TE-keskusten toiminta rahoittajana tai opettajan oma ammatti-identiteetti ja kielitaitokäsitykset.

Kaiken kaikkiaan tässä esitettyihin tuloksiin on suhtauduttava varauksellisesti, koska havainnot perustuvat muutamaan haastatteluun ja eivät siten edusta kokonaiskuvaa, vaikka tarjoavatkin mielenkiintoisen evidenssin omalta osaltaan. Perusteellisempi kotoutumiskoulutuksen arviointi tai selvitys on ehdoton edellytys koulutuksen luotettavalle arvioinnille, kehittämiskohteiden nimeämiselle ja kehittämistoimenpiteiden laatimiselle.

5 KOTOUTUMISKOULUTUKSEN HALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ

5.1 Vastuunjaosta eri viranomaistahojen välillä

Maahanmuuttajien perus- ja kotoutumispalveluiden järjestämistä ja kehittämistä vastaavat **ministeriötasolla** asianomaiset ministeriöt (sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö), **aluehallinnon** tasolla lääninhallitukset, TE-keskukset ja **paikallisella** tasolla kunnat ja TE-toimistot. Näihin palveluihin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut, asuminen, opetus, kotoutumiskoulutus ja työllistäminen. Lisäksi opetusministeriön alaisella Opetushallituksella on kotoutumiskoulutuksessa lähinnä toimeenpaneva rooli.

Ministeriötaso: Maahanmuuttoasiat siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen yhteydessä sisäasiainministeriöön vuoden 2008 alusta. Sisäasiainministeriöön muodostettiin hallitusohjelman mukaisesti maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus (TM 2007). Hallitusohjelman ja hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteena on kokonaisvaltainen maahanmuuttopoliittikan kehittäminen ja työperusteisen maahanmuuton edistäminen

(TEM 2008). Sisäasiainministeriö pyrkii vaikuttamaan siihen, että muut ministeriöt ottavat maahanmuuttajien tarpeet huomioon omissa suunnitelmissaan ja talousarvioehdotuksissaan (VNS 2008). Virtasen (2009, haastattelu) mukaan maahanmuuttajien palvelut ja tukitoimet tulisi siis valtavirtaistaa kaikille sektoreille siten, että niissä ymmärrettäisiin maahanmuuttajien tarpeet ja osattaisiin niihin myös vastata.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja sen alaisella työ- ja elinkeinohallinnolla on puolestaan keskeinen rooli maahanmuuttajien työllistämisen edistämässä sekä työperusteisen maahanmuuttopolitiikan toimeenpanossa (TEM 2008). Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleinen kehittämisvastuu on niin ikään työ- ja elinkeinoministeriöllä. Ministeriö vastaa työvoimakoulutusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden laatimisesta sekä koulutuksen kohdentamista koskevista yleisistä linjauksista. (OPM 2008.)

Sisäasiainministeriö hoitaa kotouttamisasiota ja maahanmuuttopolitiikkaa suhteessa Euroopan unioniin, eikä työ- ja elinkeinoministeriö osallistu tähän toimintaan. Myös lakiuudistukset, kuten kotouttamislain kokonaisuudistus, ovat sisäasiainministeriön vastuulla. (Koivumäki 2009; Virtanen 2009, haastattelut.)

Kotoutumiskoulutuksen vastuiden ja resurssien jaon osalta tilanne eri ministeriöiden kesken vaikuttaa tällä hetkellä sekavalta. Hallinnolliset uudistukset ovat edelleen kesken, ja kentän toimijat hakevat paikkaansa kotoutumiskoulutuksen kokonaisuudessa. Sisäasiainministeriöllä on ohjausvaltaa kotoutumiskoulutukseen TE-keskusten kautta, mutta se tapahtuu kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut perinteisesti hyvin keskeinen rooli kotouttamiskoulutuksen hallinnoijana, koska kotoutumisen tavoitteena pidetään maahanmuuttajan sijoittumista suomalaisille työmarkkinoille. Työ- ja elinkeinoministeriöstä kanavoidaan työvoimapolitiittisen kotouttamiskoulutuksen rahoitus ja ohjeistetaan sen hankinta. Tällä hetkellä olisi kuitenkin tarvetta tiiviimmälle yhteistyölle ja selkeämmälle koordinaatiolle eri ministeriöiden sekä muiden kotoutumiskoulutuksen toimijoiden kesken, jotta eri toiminnot ja niiden vaatimat resurssit olisivat tasapainossa keskenään. (Koivumäki 2009; Virtanen 2009, haastattelut.)

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen kenttä on hyvin vahvasti murroksessa myös siitä syystä, että koulutuksesta jo lähes puolet järjestetään rinnasteisena koulutuksena. Erityisen voimakkaasti rinnasteinen koulutus on lisääntynyt pääkaupunkiseudulla (Tavi 2009, haastattelu). Rinnasteisesta koulutuksesta suuri osa järjestetään vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, jotka saavat rahoituksensa opetusministeriön valtionosuuksien ja -avustusten kautta, mikä aiheuttaa osaltaan uudenlaisia muutostarpeita kotoutumiskoulutukseen. Tässä tilanteessa onkin syytä selvittää, olisiko mahdollista yhdistää työvoimapolitiittinen ja rinnas-

teinen koulutus sekä niiden rahoitus, ja muodostaa tästä yhtenäinen kokonaisuus esimerkiksi opetusministeriön hallinnonalaan. (Virtanen 2009, haastattelu.)

Opetusministeriöllä ei vielä toistaiseksi ole mitään poliittista kantaa kotoutumiskoulutuksen uudelleen organisoimiseen. Esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomien koulutuksen siirtäminen työ- ja elinkeinohallinnon alaisuudesta opetusministeriön hallinnonalaan on tällä hetkellä vasta vireillä. Lähinnä kyse on rahoitusjärjestelmän muutoksesta, sillä luku- ja kirjoitustaidottomien koulutusta toteutetaan pitkälti jo nyt vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. (Karlsson 2009, puhelinkeskustelu.)

Kotoutumiskoulutuksen organisaatiomuutosten keskellä puuttuu Koivumäen (2009, haastattelu) mukaan kuitenkin ymmärrystä siitä, miten operatiivista toimintaa kotoutumiskoulutuksen ja sen sisältämän kielikoulutuksen järjestäminen ja kehittäminen on. Tällä hetkellä kotoutumiskoulutuksessa korostuu strateginen ja poliittinen puoli. Operatiivinen kehittäminen ulkoistetaan erilaisiin hankkeisiin, mikä osaltaan ruokkii lyhytjänteistä politiikkaa.

Aluehallinnon taso: Vuonna 1997 kotouttamisen koordinoititehtävät siirrettiin lääninhallituksilta TE-keskuksille. Tästä huolimatta maahanmuuttajat peruspalvelujen käyttäjinä kuuluvat edelleen lääninhallitusten tehtäviin. Lääninhallitusten vastuuta haluttiin korostaa vuoden 2006 alusta voimaan astuneella kotouttamislain muutoksella. Lääninhallitusten vaikuttamiskeinoja ovat informaatio-ohjaus sekä peruspalvelujen tarjonnan ja tarpeen arviointi. (VNS 2008.) Esimerkiksi Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto on laatinut Maahanmuuttopoliittisen ohjelman (2007), jonka tarkoitus on olla apuna lääninhallituksen maahanmuuttopoliittisessa kehittämistyössä sekä tarjota tietoa koulutuksesta ja kotoutumisesta.

TE-keskusten tehtävänä on huolehtia kotouttamisen alueellisesta ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta sekä yhteistyöstä kuntien, TE-toimistojen sekä muiden toimijoiden kanssa. TE-keskusten tulosohjauksen hoitaa sisäasiainministeriö työ- ja elinkeinoministeriön kautta. TE-keskusten keskeisimpiä tehtäviä kotouttamisessa on maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen hankkiminen. Koska TE-keskukset vastaavat kotouttamisen koordinaatiosta, ne osallistuvat myös työvoiman ulkopuolella olevien, kuten kotiäitien ja eläkeläisten, koulutuksen järjestämiseen. (VNS 2008.) Koulutuksen hankintaa ohjeistetaan työ- ja elinkeinoministeriöstä, jotta koulutus täyttäisi tietyt laatuksiteerit. Muutoin TE-keskukset käyttävät omaa ennakointi- ja harkintavaltaansa. (Koivumäki 2009, haastattelu.)

TE-keskusten resurssit ovat tällä hetkellä vähäiset ja asema heikko, mikä näkyy esimerkiksi siten, että kunnista otetaan suoraan yhteyttä sisäasiainministeriöön. Ministeriön tehtävä ei kuitenkaan ole ohjata paikallistason vaan aluetason kautta. (Virtanen 2009, haastattelu.) TE-keskuksissa puolestaan kotoutumiskou-

lutuksen ongelmaksi koetaan se, että rahoitus on tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriössä. Jos kotoutumiskoulutusta haluttaisiin ohjata linjassa maahanmuuttopolitiikan kanssa, myös rahoituksen pitäisi ohjautua sisäasiainministeriöstä. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että ohjaus olisi suunnitelmallisempaa ja se etenisi suoraan ministeriötasolta aluetasolle. Nykyisin työvoimakoulutuksen rahoituksen osalta on myös näkemuseroja siitä, kuinka suuri osa rahoituksesta voidaan ohjata kotoutumiskoulutukseen. (Suokonautio 2009, haastattelu.) Toisaalta TE-keskuksissa pidetään hyvänä, että TEM on vahvana ministeriönä kyennyt pitämään kotoutumiskoulutuksen määrärahat edes nykyisellä tasolla (Tavi 2009, haastattelu).

Vuonna 2010 TE-keskukset liitetään uusiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY). Virtasen mukaan ELY-keskukset ovat aluetasolla TE-keskuksia vahvempia, ja ne pystyvät paremmin ohjaamaan paikallistasoa. Kuuteen ELY-keskukseen tulee vahvempi maahanmuuttoyksikkö. On tärkeä varmistaa, että maahanmuuttoyksiköissä on koulutuksesta vastaavaa resurssia ja osaamista kentän yhteyksien säilyttämiseksi. (Virtanen 2009, haastattelu.) Suokonautio ennustaa, että maahanmuuttotyö tulee esimerkiksi Keski-Suomessa kaventumaan, minkä vuoksi moniammatillinen yhteistyö koulutuksen tarjoajien kanssa jää kotoutumiskoulutuksen suunnittelussa toteutumatta. Niin Virtasen kuin Koivumäenkin (2009, haastattelut) mukaan jatkuvat organisatoriset muutokset eivät ole taloudellisia. Lisäksi ELY-keskusten hallittavaksi tulee yhä suurempia alueita ja välimatkoista tulee yhä pidempiä, mikä osaltaan tekee maahanmuuttoasioiden hoitamisesta entistä haasteellisempaa. Myös maahanmuuttotyön ohjaussuhteen on todennäköisesti tulossa muutoksia.

Paikallinen taso: TE-toimistot vastaavat julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) ja kotouttamislaissa säädettyjen palvelujen ja toimenpiteiden järjestämisestä. Lain mukaan TE-toimistojen tehtävät kohdistuvat työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneeseen kotoutujaan. Käytännössä ne kuitenkin ovat pitäneet huolta maahanmuuttajien tarpeista paljon kokonaisvaltaisemmin esimerkiksi ohjaamalla maahanmuuttajia eri viranomaisien palveluihin. (VNS 2008.)

Kotouttamislain mukaan kunnat vastaavat työvoimaan kuulumattomien maahanmuuttajien kotoutumispalvelujen järjestämisestä, joten kuntien sosiaali-toimi on keskeinen taho heidän kotouttamisessaan. Kuntien osalta suurin vastuu on maahanmuuttajien peruspalvelujen järjestämisessä. Peruspalveluja käyttäessään maahanmuuttaja tarvitsee tulkkausta, ohjausta ja neuvontaa, kielen opetusta sekä muuta tukea, joka edesauttaa yhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. Kunnilla on kotouttamislain mukaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, seurannasta ja suunnittelusta, ja niiden toimintaa voidaan ohjata määrärahaohjauksella ja lainsäädännöllä. (VNS 2008.)

Laki määrää kunnat laatimaan erillisen kotouttamisohjelman, joka sisältää suunnitelman palveluista ja toimenpiteistä, joilla maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan. Ohjelmissa on määriteltävä myös, miten maahanmuuttajat otetaan huomioon muita yhteiskunnan palveluja järjestettäessä. Palvelut koskevat niitä maahanmuuttajia, joilla on Suomessa kotikunta. (Kotouttamislaki 493/1999.)

5.2 Rahoitus

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintamäärärahat sisältyvät valtion talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan. Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö vastaa lähinnä valtion budjetin laatimisen yhteydessä koulutuksen hankintamäärärahojen hankkimisesta. Maahanmuuttajien koulutukseen ei kuitenkaan ole varsinaisesti omia määrärahoja, vaan koulutuksen hankintamäärärahat sisältyvät työ- ja elinkeinoministeriön momentille 32.30.51 (Työllisyys-, koulutus- ja erityistoimet), jonka suuruus on viime vuosina vaihdellut 500 miljoonan euron molemmin puolin. Työ- ja elinkeinoministeriön jakaessa määrärahat TE-keskuksille on tästä summasta kohdennettu **noin 30 miljoonaa euroa** sen mukaan, kuinka paljon niiden alueella on kotouttamistoimenpiteisiin oikeutettuja. (Larmo 2009, sähköposti.)

Vuonna 2008 maahanmuuttajakoulutuksen hankintaan sidottiin määrärahoja eri TE-keskuksissa **noin 29,3 miljoonaa euroa** (ks. taulukko 2). Valtion vuoden **2009 talousarvioesityksessä** valmentavan työvoimakoulutuksen hankintamäärärahoista arvioidaan menevän maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen **28 miljoonaa euroa**, mikä vastaa noin 1 020 000 opiskelijatyöpäivää (Valtion talousarvioesitys 2009). Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden mukaan **kielikoulutuksen osuutta ei ole mahdollista erottaa kokonaissummista.**

TAULUKKO 2. Maahanmuuttajakoulutukseen sidotut määrärahat TE-keskuksittain 2008 (TEM Larmo 2009)

TE-keskus	€
Uusimaa	11 050 168
Varsinais-Suomi	3 133 825
Satakunta	650 401
Häme	1 748 782
Pirkanmaa	1 858 597
Kaakkois-Suomi	1 758 334
Etelä-Savo	674 574
Pohjois-Savo	769 411
Pohjois-Karjala	846 325
Keski-Suomi	687 499
Etelä-Pohjanmaa	180 863
Pohjanmaa	1 111 071
Pohjois-Pohjanmaa	1 733 839
Kainuu	1 166 952
Lappi	1 950 112
yhteensä	29 320 753

Maahanmuuttajakoulutukseen osallistuneiden määrä kasvaa noin 1 000 henkilöllä vuosittain. Vuonna 2007 koulutukseen osallistui noin 11 300 henkilöä, kun kaksi vuotta aiemmin koulutukseen osallistujien määrä oli noin 9 000. Koulutukseen osallistuneiden määrä maakunnittain kuitenkin vaihtelee ja vuosittainen kasvu selittyy pääosin Uudenmaan TE-keskuksen koulutettavien määrällä (ks. taulukko 3).

TAULUKKO 3. Maahanmuuttajakoulutuksen (X6) aloittaneet TE-keskuksittain vuosina 2005–2007 (TEM Murto 2009)

TE-keskus	v.2005	v.2006	v.2007
Uusimaa	3 802	4 146	5 310
Varsinais-Suomi	912	1 058	1 168
Satakunta	219	220	191
Häme	370	626	746
Pirkanmaa	496	471	478
Kaakkois-Suomi	617	396	531
Etelä-Savo	178	232	199
Pohjois-Savo	196	245	256
Pohjois-Karjala	482	461	419
Keski-Suomi	594	836	580
Etelä-Pohjanmaa	34	50	18
Pohjanmaa	289	297	320
Pohjois-Pohjanmaa	262	348	342
Kainuu	252	245	198
Lappi	328	404	548
yhteensä	9 031	10 035	11 304

Vuoden 2008 työnvälitystilaston mukaan 53 806 ulkomaiselle työnhakijalle tehtiin kotoutumissuunnitelma. Heistä 9 685 meni työhön yleisille työmarkkinoille, 9 876 sijoitettiin toimenpiteeseen, 13 432 aloitti työvoimakoulutuksen, 2 170 aloitti muun koulutuksen, 22 lähti työnhakuun ETA-valtioon, 6 019 siirtyi työvoiman ulkopuolelle, 34 jäi työttömyyseläkkeelle ja 12 568 maahanmuuttajan kohdalla tilastoissa on muu syy (esimerkiksi työttömyys) tai toimenpiteestä ei ole tietoa (Murto 2009, dokumentit).

Kunnat vastaavat pääosin rinnasteisen koulutuksen kustannuksista, ja osa niistä korvautuu kunnille valtionosuutena. Suurin osa rinnasteisesta koulutuksesta on kuitenkin aikuislukioiden aineopintoja, mitä ei oteta huomioon valtionosuuslaskelmissa. Myös vapaan sivistystyön valtionosuudet jäävät useassa kunnassa vähäisiksi. Valtion kustannusten jaon kannalta rinnasteinen koulutus merkitsee sitä, että osa TE-toimistojen asiakkaina olevien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen kustannuksista on siirtynyt kuntien vastuulle. Rinnasteisen koulutuksen kustannusten määrästä ei voida juurikaan saada tietoa, koska opiskelijat jakaantuvat usean eri järjestäjän tarjoamaan koulutukseen. Kotoutumiskoulutuksen tarve on kasvanut niin suureksi, ettei työvoimahallinto kykene sitä enää yksin järjestämään. (VNS 2008.)

5.3 Hankinta

Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen hankintamenettely on periaatteessa täysin samanlainen kuin kaikessa muussakin työvoimakoulutuksessa. TE-keskukset ja TE-toimistot selvittävät eri tahoilta keräämiensä tietojen perusteella koulutuksen tarpeen ja tekevät määrärahojensa puitteissa koulutuksen hankintasuunnitelman, pyytävät koulutuksen järjestäjiltä tarjoukset koulutuksista, valitsevat mielestään kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen ja tekevät hankintasopimuksen. (Larmo 2009, sähköposti.)

TE-keskukset vastaavat pääosin koulutuksen hankinnasta, mutta TE-keskukset voivat jakaa hankintamäärärahaa TE-toimistojen käyttöön. Määrärahasta ja sen käyttöperusteista sekä TE-toimistolle asetettavista tulostavoitteista sovitaan TE-keskuksen ja TE-toimiston välisissä tulostavoiteneuvotteluissa. Koulutusta voidaan hankkia ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta ja muilta ammatillisilta oppilaitoksilta, korkeakouluilta ja yliopistoilta sekä muilta kelpoisilta koulutuspalvelujen tuottajilta, kuten vapaan sivistystyön oppilaitoksilta tai yksityisiltä koulutuksen tarjoajilta. (Larmo 2009, dokumentit; Tavi 2009, haastattelu.)

TE-keskukset voivat siis saamiensa määrärahojen puitteissa hankkia työvoimakoulutusta niin paljon kuin itse katsovat aiheelliseksi. TE-keskusten ja TE-toimistojen rooli vaihtelee alueittain: joillakin alueilla maahanmuuttajakou-

lutuksen hankinta on keskitetty TE-keskuksiin (esim. Uudenmaan TE-keskus) ja toisissa hankinnasta vastaavat ensi sijassa TE-toimistot (esim. Turun TE-toimisto). (Larmo 2009, sähköposti.)

Työvoimapolitiittinen kotoutumiskoulutus hankitaan tarjouskilpailun perusteella. Laajemmat tarjouskilpailukierrokset järjestetään yleensä kaksi kertaa vuodessa. Yksittäisiä koulutuksia ja opiskelijapaikkoja voidaan hankkia myös tarjouskierroksen ulkopuolella. Työvoimakoulutusta voidaan hankkia myös nk. yhteishankintana. Silloin koulutuksen suunnitteluun ja rahoitukseen osallistuu yksi tai useampi työnantaja, joista kukin maksaa hankintasopimuksessa sovittun osuuden koulutuksen hankintakustannuksista. Työvoimaviranomainen voi hankkia koulutusta pienissä tai suurissa erissä sekä yksittäisinä koulutuspaikkoina. Viime aikoina ovat yleistyneet kohtuullisen suuret kapasiteettihankinnat sekä puitejärjestelyt. Yksittäisten koulutuspaikkojen hankinnan useat työvoimaosastot ovat antaneet TE-toimistojen päätettäväksi. (Larmo 2009, dokumentit.)

Koulutuksen hinta määräytyy tarjouskilpailun perusteella. Koska tarjouskilpailun voittaa **kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous**, tarjouksia vertailtaessa käytetään (yleensä) viittä arviointikriteeriä: koulutussuunnitelma, työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus, toimitusvarmuus, asiakastyytyväisyys ja hinta. Työ- ja elinkeinohallinto maksaa hankintahinnan yleensä takautuvasti useassa maksuerässä sen mukaan, mitä hankintasopimuksessa on sovittu, joko koulutuksen opiskelijatyöpäivien toteutuman mukaisesti tai kiinteänä kokonaishankintana, laskua ja siihen liitettyä toteumaseurantaa vastaan. Työhallinto voi myös jättää osan hankintahinnasta maksamatta tai periä sen takaisin, jos koulutuspalvelun tuottaja jättää noudattamatta hankintasopimusta tai koulutus ei muutoin toteudu ennakoitussa laajuudessa. (Larmo 2009, dokumentit.)

Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosasto hankkii pääkaupunkiseudun (Helsinki, Espoo, Vantaa) työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen, johon kuuluu suomen kielen volyymikoulutus (laajuus määritellään opiskelijatyöpäivinä) ja yleiseen kielitutkintoon valmentava koulutus. Pääkaupunkiseudulle hankitaan tarjouspyynnöllä enintään 200 000 opiskelijatyöpäivää vuodessa suomen kielen koulutusta ja lisäksi 8–12 yleiseen kielitutkintoon valmentavaa 60 päivän mittaista koulutusta vuodessa. Koulutukset hankitaan useammalta eri kouluttajalta eri puolilta pääkaupunkiseutua. Volyyimihankinta tulee rakentaa siten, että maahanmuuttaja voi opiskella Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta antaman suosituksen mukaisesti vähintään 40 opintoviikon edellyttämälle osaamisen tasolle. Uudenmaan TE-keskuksessa työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen valintakriteerit painottuvat seuraavasti: opettajien pätevyys (0,25), opetussuunnitelma, koulutuksen organisointi ja sen toteuttaminen (0,20), aikaisemmasta vastaavasta koulutuksesta saatu palaute (0,20), opiskelijatyöpäivän hinta (0,20) ja toimitusvarmuus (0,15). (Tavi 2009, dokumentit.)

Keski-Suomen TE-keskus on päätenyt ratkaisuun, jossa keskeisinä koulutuksen tarjoajina ovat JAO ja Jyväskylän kansalaisopisto. TE-keskuksella on kotoutumiskoulutuksen ohjausryhmä, joka koostuu muun muassa TE-keskuksen, TE-toimistojen sekä koulutuksen tarjoajien edustajista. Ohjausryhmässä keskustellaan kotoutumiskoulutuksen tavoitteista ja organisoinnista ja TE-keskuksen maahanmuuttoasiantuntijalla on mahdollisuus vaikuttaa koulutuksen hankintaan, joka hoidetaan keskitetysti TE-keskuksessa. (Suokonautio 2009, haastattelu.)

5.4 Seuranta

Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta kerätään palautetta kaikilta koulutukseen osallistuneilta koulutuskohtaisesti koulutuksen loppuvaiheessa (päättö-palaute) sekä koulutuksen kuluessa (välipalaute). OPAL-järjestelmä sisältää työhallinnon URA-tietojärjestelmästä poimitut työvoimakoulutuksen perustiedot, ja tähän tietoon liitetään opiskelijoiden antama palaute koulutuksesta. OPAL-järjestelmän palautetiedot antavat koulutuksen järjestäjille, hankkijoille ja opiskelijoita koulutukseen ohjaaville sekä myös muille intressitahoille tietoa työvoimakoulutuksen laadusta ja vaikuttavuudesta, ja sen avulla arvioidaan oppimisen ja opiskelun edellytyksiä, opiskelijatytyväisyyttä ja työvoimakoulutushankintojen onnistuneisuutta. (Okkeri 2009.) Kerättyä tietoa voidaan myös hyödyntää jatkossa hankittavan uuden koulutuksen suunnittelussa ja kilpailutuksessa sekä arviotaessa koulutuspalvelujen tuottajien soveltuvuutta (Larmo 2009, dokumentit).

OPAL-palaute ei kuitenkaan ole toimiva palautteenantoväylä maahanmuuttajakoulutuksen näkökulmasta. Yhtenä syynä pidetään sitä, että opiskelijoiden kielitaito ei riitä ymmärtämään palautekysymysten sisältöä. Käytännön rajana palautteen antamiseksi pidetään vähintään Yleisten kielitutkintojen taitotason 3 hallintaa, ja jos opiskelijoilla ei tätä hallintaa ole, voidaan sähköisestä palautteenannosta luopua. Tällaisista tapauksista koulutuksen järjestäjän on kuitenkin aina etukäteen neuvoteltava vastuutoimiston kanssa. (Okkeri 2009.)

Kuten edellä on todettu (luku 3.4), opiskelijoilta OPAL-järjestelmän avulla kerättävä palaute ei ole kovin toimiva siinä mielessä, että maahanmuuttajat raportoivat koulutuksen olevan "hyvää" siitakin huolimatta, että kritiikin aiheita on. (Suokonautio 2009, haastattelu). Muutenkaan OPAL-järjestelmää ei pidetä toimivana ja objektiivisena keinona kerätä maahanmuuttajilta palautetta (Tavi 2009; Virtanen 2009, haastattelut).

5.5 Vapaa sivistystyö ja rinnasteinen koulutus

Suomessa on tällä hetkellä 339 vapaan sivistystyön oppilaitosta: kansansalaisopistoja 206, kansanopistoja 88, kesäyliopistoja 20, liikunnan koulutuskeskuksia (urheiluopistoja) 14 ja opintokeskuksia 11. Vapaan sivistystyön rahoitus valtion talousarviossa on yhteensä 181,5 milj. euroa, josta 12,5 milj. euroa on erityyppisiä avustuksia. Opetusministeriön pääluokan menoista yli 10 prosenttia (830 milj. euroa) suunnataan vuonna 2009 erityyppisen aikuiskoulutuksen kustannuksiin. Tästä noin viidennes käytetään vapaan sivistystyön ja yleissivistävän aikuiskoulutuksen menoihin. Vapaan sivistystyön rahoitus on osa laskennallista valtionosuusjärjestelmää, mutta rahoituksessa ei kuitenkaan ole lakisääteistä kuntaosuutta, mistä syystä opiskelijoilta perittävät maksut ovat keskeinen osa toiminnan rahoitusta. Oppilaitoksille voidaan lisäksi myöntää hakemuksesta harkinnanvaraisia valtionavustuksia, joita ovat kehittämistoimintaan ja perustamishankkeisiin myönnettävät valtionavustukset sekä ylimääräiset avustukset. Valtion vuoden 2009 talousarviossa vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuuksiin ja valtionavustuksiin on varattu yhteensä 157 569 000 euroa. (OPM 2009.) Opetusministeriö siis jakaa valtionosuudet kunnille ja kuntayhtymille, jotka päättävät itse, miten raha jakautuu eri oppilaitoksille, ja valtionavustukset puolestaan jaetaan käytettäväksi suoraan oppilaitoksille itselleen (Karlsson 2009, puhelinkeskustelu).

Vapaan sivistystyön oppilaitokset tarjoavat runsaasti erilaista koulutusta maahanmuuttajille. Maahanmuuttajat ovat olleet yksi **suuntaviivaohjauksen** kohderyhmä, ja maahanmuuttajakoulutus on ollut merkittävä kehittämisalue koko vapaan sivistystyön kentällä suuntaviivaohjauksen kaudella 2005–2008. Suuntaviivaopintojen määrä on kuitenkin vain osa siitä maahanmuuttajakoulutuksesta, jota vapaan sivistystyön oppilaitoksien tarjoavat, sillä esimerkiksi kansanopistoilla on keskeinen rooli muun muassa ammatilliseen tutkintoon johtavassa koulutuksessa humanistisella ja kasvatusalalla sekä perusopetuksen liitetyvässä lisäopetuksessa. (OPM 2009.) Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa maahanmuuttajakoulutuksen tilastointia tehtiin suuntaviivaopintojen yhteydessä, mutta muuten tilastointia ei erikseen tehdä (VNS 2008).

Maahanmuuttajakoulutuksesta vastaa pääasiassa työhallinto, mutta koska työvoimapolitiittista koulutusta ei välttämättä tarjota jokaisessa kunnassa, vapaan sivistystyön oppilaitosten ja aikuislukioiden merkitys tällaisilla alueilla korostuu. Erityisesti maahanmuuttajat, jotka eivät ole työnhakijoina TE-toimistoissa, tulevat kansanopistoihin, kansalais- ja työväenopistoihin sekä muihin vapaan sivistystyön oppilaitoksiin opiskelemaan. Rinnasteisen koulutuksen kasvaessa omaehtoiseen aikuiskoulutukseen tulee yhä enemmän myös työhallinnon asiakkaita. (OPM 2009.)

Koulutuksen ohjaamiseen ja seurantaan on kuitenkin syntynyt ongelmia rinnasteisen koulutuksen kasvaessa. Kun koulutuksen sisällöistä ja tavoitteista ei ole saatavissa tarkempaa tietoa, voi kotoutumisen edistymistä olla hankala seurata. Maahanmuuttajat saattavat myös hakea uudestaan sisällöltään samanlaisiin koulutuksiin (Tavi 2009, haastattelu). Omaehtoisen koulutuksen tavoitteet määrittyvät kunkin koulumuodon mukaan, ja siten kotoutumiskoulutuksessa keskeinen työelämälähtöisyys ei aina sisälly omaehtoiseen koulutukseen. Siksi olisi syytä miettiä, miten järjestää rinnasteiseen tai muuhun omaehtoiseen koulutukseen osallistuvien ammatillisen osaamisen kartoittaminen, ammatillisen kehittymisen suunnitelmien teko tai työllistymisen tukeminen. (VNS 2008; Tavi 2009, haastattelu.)

Yksilökohtainen seurantavastuu koskee kuitenkin myös rinnasteisessa koulutuksessa olevaa kotoutujaa. Omaehtoisessa koulutuksessa ei ole olemassa erikseen kotoutumiskoulutusta, eikä sellaiseen koulutukseen ole myöskään kehitetty omia indikaattoreita. Kun maahanmuuttaja ohjataan rinnasteiseen koulutukseen, hänet kirjataan esimerkiksi vapaan sivistystyön, aikuislukion tai ammatillisen koulutuksen opiskelijaksi. Kotoutujien erillistä seurantaa ei ole mahdollista suorittaa nykyisillä tilastointikäytännöillä ja seurantajärjestelmillä. Omaehtoisessa koulutuksessa on myös paljon muita maahanmuuttajaopiskelijoita, jotka eivät kuulu kotoutumistoimenpiteiden piiriin, joten siksi kotoutumistukea saavien seurantavastuu on rinnastamispäätöksen tehneellä TE-toimistolla. Rinnasteisen koulutuksen mahdollisuutta pidetään kuitenkin TE-toimistoissa erittäin hyvänä, mutta useat TE-toimistot arvioivat, että rinnasteiseen koulutukseen osoittamisen tulisi tapahtua kriittisemmin, koska tarjolla on hyvin monenlaista koulutusta. Lisäksi koulutuksessa läsnäolon valvonnan tulisi olla systemaattisemmin järjestettyä suurten paikkakuntien TE-toimistojen mielestä. (VNS 2008.)

Omaehtoisessa rinnasteisessa koulutuksessa opiskelevilta ei voida saada palautetta, koska sitä varten ei tällä hetkellä ole olemassa opiskelijapalautejärjestelmää, vaan omaehtoisessa koulutuksessa palaute- ja seurantajärjestelmä noudattaa eri koulumuodoille asetettuja tavoitteita. Siten erityisesti kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ei voida seurata omaehtoisessa koulutuksessa, eikä vapaan sivistystyön opinnoissa ei ole olemassa henkilö pohjaista seurantaa. (VNS 2008.)

Aikuisten opintoseteli ja vapaan sivistystyön opintoseteliavustukset

Aikuisten opintosetelityypiset avustukset otettiin käyttöön valtakunnallisesti vuonna 2007. Vuonna 2009 opintosetelityypisiin avustuksiin on varattu 2 897 000 euroa. Alustavan arvion mukaan avustuksilla voidaan jättää perimättä tai alentaa noin 20 000 henkilön, muun muassa työttömien, maahanmuuttajien, oppinollista kuntoutusta tarvitsevien ja eläkeläisten opintomaksuja. Opetushallitus on hoi-

tanut opintoseteliavustukset vuodesta 2009 lähtien. (OPM 2009.) Tiedot vuonna 2007 opintosetelin saaneiden maahanmuuttajien määrästä saadaan ensi kesänä, mistä voi edelleen ennakoita tulevien vuosien avustusten tarvetta (Karlsson 2009, puhelinkeskustelu).

Opintosetelin tavoitteena on saada lisätehoa aikuiskoulutuksen tasa-arvotoimenpiteisiin käyttämällä sitä keinona aliedustettujen ryhmien koulutusmahdollisuuksien lisäämiseksi. Näille ryhmille juuri opiskelumaksut ovat usein koulutukseen osallistumisen este. Informaatio-ohjauksen ja valtionavustusten kohdentamisen lisäksi opetusministeriöllä ei juuri ole muita keinoja tämän tavoitteen edistämiseksi. (OPM 2009.)

Opintoseteliä voidaan käyttää vapaan sivistystyön vapaatavoitteiseen, valtionosuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen, ja opiskelija voi vapaasti valita oppilaitoksen tarjonnasta itselleen sopivan koulutuksen. Kansanopistoissa tuettava koulutus on vähintään kahdeksan opintoviikon laajuista, ja oppilaitos saa käyttää osan avustuksesta (enintään 15 % tai valinnaisesti 1 000 euroa) kohde-ryhmien aktivointiin, erityisiin opetusjärjestelyihin sekä hakevaan ja tukevaan toimintaan. (OPM 2009.)

Opintosetelityyppiset avustukset on myönnetty talousarviokehityksen puitteissa vapaan sivistystyön valtionosuus- ja valtionavustusmomentilta, minkä lisäksi eduskunta lisäsi vuosien 2008 ja 2009 talousarviokäsittelyn yhteydessä kumpanakin vuonna 200 000 euroa opintoseteliavustuksiin. Vuonna 2008 lisäys tuli eduskunnan lausuman mukaisesti käyttää ensisijaisesti vähävaraisten ja maahanmuuttajanaisten opintoseteliavustuksiin, ja vuonna 2009 maahanmuuttajien ja erityisryhmien opintoseteliavustuksiin. (OPM 2009.)

5.6 Kotoutumiskoulutuksesta muissa Pohjoismaissa

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta koskevat hallinnolliset ratkaisut ovat Pohjoismaissa erilaiset. Suomen järjestelmä poikkeaa myös muiden EU-maiden käytännöistä, sillä meillä kotouttamislain piirissä olevat maahanmuuttajat ovat asiakkaina työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa olevissa TE-toimistoissa heti maahan muutettuaan, kun taas esimerkiksi Ruotsissa tämä tapahtuu vasta maahanmuuttajien hankittua itselleen peruskielitaidon (SM 2008). Toisin kuin muissa Pohjoismaissa Suomessa siis käytännössä kaikki vasta maahan muuttaneet kotoutumissuunnitelmien piirissä olevat työikäiset työttömät maahanmuuttajat ohjataan TE-toimistojen asiakkaiksi riippumatta kielitaidosta ja muista työelämän perusvalmiuksista, ja heidät otetaan välittömästi työvoimahallinnon järjestämään koulutukseen. (VNS 2008.)

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kunnilla on suurin vastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Ruotsissa päävastuu maahanmuuttajien kotoutumisesta (*introduktion*) on kunnilla, jotka tekevät yhteistyötä muun muassa työvoimatoimistojen, eri koulutuksen järjestäjien, maakäräjien, vapaaehtoisjärjestöjen ja yritysten kanssa. Myös yksilön vastuuta korostetaan. Kunnat laativat maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman (*introduktionsplan*) ja järjestävät heille kotoutumiskoulutuksen (*introduktionsprogram*). Ruotsissa maahanmuuttajien ruotsin kielen koulutus (*svenskundervisning för invandrare = sfi*) on yhteensä 525 tuntia ja määrä voi vaihdella maahanmuuttajakohtaisesti. Koulutus koostuu kolmesta opintopolusta: Sfi1 (osat A ja B), Sfi2 (osat B ja C) ja Sfi3 (osat C ja D), joihin maahanmuuttajat osallistuvat riippuen omasta taustastaan, edellytyksistään ja tavoitteistaan. Vastuulliset ministeriöt Ruotsissa ovat integraatio- ja tasa-arvoministeriö (*Integrations- och jämställdhetsdepartementet*) sekä oikeusministeriö (*Justitiedepartementet*). (LST 2009; PROP 1997; REG 2009; SFS 1994; SKOLFS 2009.)

Tanskassa on voimassa integraatiolaki (*integrationsloven*), jonka perusteella kunnat ovat vastuussa maahanmuuttajien kotouttamisesta. Laki velvoittaa kunnat tekemään maahanmuuttajien kanssa sopimuksen kotouttamisesta ja tarjoamaan heille kotoutumiskoulutuksen (*introduktionsprogram*). Kotoutumiskoulutuksen sisältämä tanskan kielen koulutus on kokopäiväopiskeluna 1,2 vuoden mittainen, mutta tavoitteena on, että kielikoulutus läpikäydään kolmen vuoden aikana. Tanskan kielen koulutusta (*danskuddannelse*) järjestetään kolmella eri tasolla riippuen maahanmuuttajan koulutustaustasta: tasoilla 1 ja 2 on kuusi moduulia ja tasolla 3 viisi tai kuusi moduulia. Tanskassa vastuullinen ministeriö on Pakolais-, maahanmuutto- ja integraatioministeriö (*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrerere og Integration*), josta puhutaan lyhyemmin integraatioministeriönä (*Integrationsministeriet*). (INM 2009; INM 2004.)

Myös Norjassa maahanmuuttajien kotouttamista koskevan lain (*introduksjonsloven*) mukaan päävastuu kotouttamisesta on kunnilla, jotka vastaavat maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta (*introduksjonsprogram*). Kunnat tekevät yhteistyötä työhallinnon kanssa solmimalla sopimuksen kotoutumiskoulutuksen järjestelyistä (*introduksjonsordningen*). Kotoutumiskoulutuksessa on norjan kielen opintoja (*norskopplæring*) 250 tuntia. Tarvittaessa kunnilla on velvollisuus tarjota norjan kielen koulutusta 2 700 tuntia lisää, mutta maahanmuuttajalla ei ole tähän suoraan oikeutta. Kunnilla on vastuu tarjota koulutusta viiden vuoden ajan. Norjassa vastuullinen ministeriö on työ- ja integraatioministeriö (*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*). (KRD 2005; AID 2009; AID 2007.)

Ruotsin, Tanskan ja Norjan kotouttamisen käytännöt ovat siis keskenään hyvin samankaltaiset, sillä kuntien rooli on niissä erittäin vahva. Suomi erottuu tästä joukosta siinä, että täällä työhallinto on edelleen keskeisin toimija kotouttamisessa. Tosin Suomessakin kuntien vastuu kotouttamisesta on koko ajan suure-

nemassa erityisesti rinnasteisen koulutuksen määrän kasvaessa, joten nähtäväksi jää, miten tämä tulee muuttamaan kotoutumisjärjestelyjä tulevaisuudessa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

”Suomi on paperimaa”. Tämän väitteen voi kuulla päivittäin paitsi maahanmuuttajien myös kantasuomalaisten suusta, kun he kuvaavat yhteiskuntamme toimintatapoja ja neuvottelevat sen jäsenyydestä kaikkialla. Paperimaahan asettuminen vaatii sellaisia lukemisen, kirjoittamisen ja puhumisen taitoja, joihin kaikki maahanmuuttajat eivät ole lähtömaassaan tottuneet. Esimerkiksi viestintä viranomaisten kanssa dokumentoidaan kirjallisesti, mistä kotoutumissuunnitelma on yksi esimerkki. Maahanmuuttopolitiikka ja integraatiokeskustelu ovat niin ikään pääosin luettavissa: mietinnöissä, raporteissa, strategioissa, tutkimuksissa ja selvityksissä. Millaiset ovat maahan muuttaneen henkilön mahdollisuudet ottaa selvää yhteiskunnastamme, entä missä hänen äänensä kuuluu? Missä vaiheessa papereista päästään käytänteisiin?

Tälläkin suppealla selvityksellä on riskinsä päätyä yhdeksi nipuksi paperimaan kasaan, vaikka uskomme siitä olevan hyötyä maahanmuuttajien kielikoulutuksen ja integroitumisen välisten kytkösten tulkitsemisessä. Tärkein selvityksen anti on tuoda yhteen erilaisia näkökulmia ja punnita niiden merkitystä kielikoulutukselle ja kotoutumiselle. Seuraavaksi esitämme sekä asiantuntijahaastatteluihin että aiempiin selvityksiin ja tutkimuksiin pohjautuvia johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia eri toimijoille: kielikoulutuksen kehittäjille ja opettajille, hallinnosta vastaaville ja tutkijoille.

Kielikoulutuksen kehittäminen ja opetus

Tämän selvityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen kielikoulutus näyttäisi toimivan joiltakin osin hyvin, kun taas joiltakin osin se kaipaa kehittämistä. Hyvänä kielikoulutuksessa pidetään muun muassa työelämälähtöisyyttä ja sitä, että kursseille päästään melko joustavasti, koska kurssit ovat lyhyitä ja niitä alkaa varsin tiheästi. Kehittämiskohteet liittyvät yhtäältä koulutuksen sisältöihin opetussuunnitelmasuosituksen kannalta, opettajien/kouluttajien ammatilliseen osaamiseen ja toisaalta koulutusta tarjoavan organisaation toimintaan ja kotoutumiskoulutuksen rahoituksen kilpailuttamiseen. Eritasoisuudestaan huolimatta kaikilla kehittämiskohteilla on tavalla tai toisella yhteys kielikoulutuksen laatuun.

Suurin osa maahanmuuttajista hakeutuu työelämään, ja siksi on tärkeää, että kotoutumiskoulutus on työelämälähtöistä ja että työelämäjakson aikana on mahdollista harjaannuttaa kielitaitoa autenttisessa ympäristössä. On kuitenkin

pohdittava myös muita kuin työikäisiä tai työkuntoisia maahanmuuttajia. Miten maahanmuuttajien kotoutumisprosessi toteutuu lapsen, nuoren tai vanhuksen näkökulmasta? Entä miten erityisryhmät, kuten luku- ja kirjoitustaidottomat tai kotiaidit otetaan huomioon? Kotoutuminen tulisikin nähdä paitsi työllistymisen myös elämänhallinnan näkökulmasta. Esimerkiksi perheenäidit ovat usein ulkopuolella kotoutumiskoulutuksesta, vaikka heidän opiskelunsa tukeminen vaikuttaisi koko perheen kotoutumiseen. Olisikin syytä tarttua toimeen ja miettiä, miten näitä erilaisia tarpeita diagnosoitaisiin nykyistä tehokkaammin ja taattaisiin subjektiivinen oikeus opiskella kieltä ja yhteiskuntataitoja sekä elämänhallintaitoja, jos ne ovat ensin edellytys muulle koulutukselle.

Kotoutumiskoulutuksessa jatkumo ei näytä nykyisellään toteutuvan. Kotoutettavat joko jäävät kurssikierteeseen tai eivät pääse omassa tahdissaan eteenpäin. Syytä tähän voivat olla yhtäältä tiedonkulun ongelmat, puutteet ohjauksessa tai kielikoulutuksen pedagogisten käytänteiden tuloksettomuus. Alkukartoitus on toimivan koulutuspolun tärkeimpiä vaiheita, mutta se ei riitä. Suunnitelmaa tulee päivittää koulutuksen aikana ja erityisesti sen jälkeen, kun opiskelijalla on tietoa ja näkemystä omista mahdollisuuksistaan ja tavoitteistaan. Myös tieto kouluttajalta toiselle siitä, miten maahanmuuttaja on edennyt koulutuksessa, on tärkeä jatkumon kannalta. Koulutuksen ohjauksellisuutta tulisi niin ikään entisestään lisätä. Työmarkkinoille suuntaavien osalta ammatillisen osaamisen selvittäminen ja tunnistaminen on aloitettava samanaikaisesti kielikoulutuksen kehittämisen kanssa. Näin voitaisiin varmistaa, että suunnittelussa otetaan entistä pontevammin huomioon joustava siirtyminen koulutusmuodosta toiseen.

Opetussuunnitelmasuosituksen kielitaitokäsitys ei näytä toteutuvan kaikilta osin kielikoulutuksessa. Luokkahuonelähtöinen ja kielioppiin keskittyvä opetustapa ei harjaannuta kielenkäyttöön. Se voi myös sosiaalistaa kurssikierteeseen. Koulutuksen järjestämisessä tulisi miettiä ratkaisuja, joilla se saataisiin vastaamaan mahdollisimman hyvin koulutettavien tarpeita. Kielenopetus tulisi integroida työelämään ja toimimiseen yhteiskunnassa kielenopetuksen alusta alkaen, vaikka varsinainen työelämäjakso olisikin vasta myöhäisemmässä vaiheessa. Kyse on pedagogisista ratkaisuista, joissa kieltä ja sisältöä ei eroteta toisistaan, vaan sisällöt ovat kielenopetuksen materiaalia. Myös käytänteitä, joissa kielikoulutus viedään työpaikalle, tulisi kehittää ja lisätä. Kielikoulutuksessa tulisikin olla sensitiivinen sille, millainen oppiminen on tehokasta kieli- ja tekstitaidollisilta taustoiltaan erilaisille oppijoille. Opettajilla tuntuu niin ikään olevan hyvin erilaisia koulutustaustoja ja valmiuksia monikulttuuriseen opetukseen. Ei riitä, että opetuksen eriyttäminen ja kielitaidon opetuksen toiminnallisuus ovat esillä opetussuunnitelmassa, jos ne eivät kantaudu käytäntöön.

Opettajille tulisikin tarjota koulutusta toiminnalliseen kielitaidon opettamiseen sekä välineitä ja tukea opetuksen eriyttämiseen. Ammattitaidon kehittämi-

sen vastuu ei tulisi olla vain yksittäisellä opettajalla, vaan systemisesti oppilaitoksen toimintakulttuurissa ja laajemmin opettajankoulutuksessa. Olisi tärkeää, että alueesta ja kouluttajasta riippumatta koulutukset vastaisivat opetussuunnitelmasuosituksen sisältöjä, niissä saavutettaisiin koulutukselle asetetut tavoitteet ja ne olisivat jatkuvuutta korostavia.

Koulutusta tarjoavan organisaation sitoutuminen koulutukseen on jatkuvuuden kannalta tärkeää. Opettajien ja kouluttajien täydennyskoulutuspuutteen lisäksi jatkuvuutta voivat syödä määräaikaiset työsuhteet ja koulutuksen hanke- lähtöisyys, jos sitoutumista ei ole puolin tai toisin. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman suositusluonne on toisaalta etu, koska se mahdollistaa erilaisia toteutustapoja koulutettavien lähtökohdat huomioiden, mutta se voi olla myös heikkous, koska ei ole tietoa siitä, miten koulutuksen laatu kärsii erilaisista toteutustavoista.

Jatkuvuus ja koulutuksen joustavuus liittyvät myös koulutuksen kilpailuttamiseen ja edelleen ostajan kykyyn arvioida koulutuksen laatua kilpailutusvaiheessa. Koulutuksen kilpailutuskriteereiden kehittäminen voisi parantaa osaltaan sekä koulutuksen laatua että sen jatkuvuutta. Myös koulutuskokeiluja pedagogisten käytänteiden kehittämiseksi tulisi suosia siten, että osa resursseista ohjattaisiin niihin. Myös koulutuksen laadun seuraamisen tulisi olla osa toimintaa. Työllistymisen käyttäminen mittarina ei ole kaikilta osin relevanttia, jos otetaan huomioon kotoutumiskoulutuksen kesto sekä maahanmuuttajien taustojen heterogeenisyys. On myös syytä pohtia mistä johtuu, että työllistymisen kannalta asenneilmasto ei tunnu tukevan työvoimapoliittisesta kotoutumiskoulutuksesta tulevia maahanmuuttajia, vaikka heille on tarjottu runsaasti kielikoulutusta ja koulutuksen tulisi valmentaa työelämään. Sosiaalistaako koulutus toiminnalliseen oma-aloitteisuuteen riittävästi?

Kielitaidon kehittyminen on yksilöllinen prosessi, ja kielitaito voi kehittyä eritahtisesti kielitaidon osa-alueittain. Yhteismitallista kielitaidon arviointia kuitenkin tarvitaan, jotta saataisiin monipuolinen näyttö henkilön kielitaidosta. Yhä enenevässä määrin tarpeet arvioida kielitaidon riittävyttä eri tarkoituksia varten ammatti- ja opiskelualoittain ovat lisääntyneet. Yleisiä kielitutkintoja voitaisiin hyödyntää nykyistä monipuolisemmin ja joustavammin tähän tarkoitukseen. Työ- ja elinkeinoministeriö on sitoutunut järjestämään mahdollisuuden osallistua Yleisten kielitutkintojen suomen kielen keskitason tutkintoon kotouttamislain piirissä tai vastaavassa asemassa oleville maahanmuuttajille kotoutumiskoulutuksen päätteeksi. Tutkintoon ja siihen valmistavaan koulutukseen voidaan ohjata myös sellaisia maahanmuuttajakoulutuksen ulkopuolella olevia työnhakijoita, joiden arvioidaan hyötyvän kielitutkinnosta hakeutuessaan koulutukseen tai pyrkiessään vakiinnuttamaan työ- tai koulutuspaikkansa. Mahdollisuutta suorittaa tutkinto voitaisiin laventaa siten, että tutkinnon voisi halutessaan suorittaa

kotoutumissuunnitelman aikana niin, että se ei rajoittuisi pelkästään keskitason tutkintoon, vaan myös tapauskohtaisesti perus- ja ylimmän tason tutkintoja olisi mahdollista suorittaa.

Työelämään siirtyneiden maahanmuuttajien kielitaitoa tulisi pystyä myös ylläpitämään ja kehittämään yhteistyössä valtionhallinnon ja työnantajien kanssa. On kaikkien etu, että työntekijän kielitaito vastaa hänelle asetettujen tehtävien osaamistasoa. Kotoutumiskoulutus ei suoranaisesti tue maahanmuuttajan äidinkielen elinikäistä oppimista, vaan se jää käytännössä yksilön omalle vastuulle. Aikuisten maahanmuuttajien äidinkielen tavoitteellista kehittämistä tulisikin tukea esimerkiksi kulttuurikeskuksissa ja eri oppilaitoksissa.

Kotoutumiskoulutuksen hallinto ja resurssit

Maahanmuuttajien kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan on ollut ajankohdainen teema jo usean vuoden ajan. Kotoutumiskeskustelu ja kotouttamistoimenpiteet ovat kuitenkin painottuneet aikuisiin maahanmuuttajiin lasten ja nuorten jäädessä vähemmälle huomiolle. Kotoutumista ja kielikoulutusta siihen integroituna tulisi suunnitella kokonaisuutena ottaen huomioon maahanmuuttajien erilaiset elämäntilanteet, tarpeet ja tavoitteet.

Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus on murrostilassa kaikilla hallinnon tasoilla. Eri hallinnonalojen rooleja, vastuita ja resursseja maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen osalta tulee selkiinnyttää ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä tiivistää siten, että pitkäjänteinen suunnittelu on mahdollista. Jatkuvat organisaatiomuutokset eivät ole taloudellisia, eivätkä myöskään maahanmuuttajan etu.

Rinnasteisen koulutuksen määrä lisääntyy vuosi vuodelta, ja esimerkiksi pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajia on miltei saman verran rinnasteisessa ja työvoimapoliittisessa koulutuksessa. Hallinnon ja resurssien kannalta on tarpeellista pohtia, miten työvoimapoliittisen ja rinnasteisen koulutuksen taloudelliset resurssit voitaisiin yhdistää ja muodostaa tältä pohjalta uusi kokonaisuus. Nykyinen työvoimapoliittinen koulutusjärjestelmä on melko joustamaton. Rinnasteisen koulutuksen ongelmana taas usein pidetään sitä, että se ei sisällöllisesti vastaa työvoimapoliittista koulutusta. Rinnasteiselta koulutukselta ei myöskään edellytetä samanlaista työelämälähtöisyyttä kuin työvoimapoliittiselta koulutukselta. Lisäksi TE-toimistojen rinnastamispäätöksissä on alueellista vaihtelevuutta. Rinnasteisen koulutuksen etuna puolestaan pidetään sitä, että se voi esimerkiksi ottaa huomioon erityisryhmät, kuten akateemisesti koulutetut. Rinnasteinen koulutus on myös joillakin paikkakunnilla ainut mielekäs koulutustapa ja väylä kouluttautua.

Kotouttamislain kokonaisuudistus on käynnissä, ja nykyisen kotouttamislain kohderyhmää on tarkoitus laajentaa koskemaan maahantulon perusteesta

riippumatta niitä henkilöitä, joiden oleskelu maassa kestää vähintään vuoden. Tällöin yksilölliset kotouttamistoimenpiteet koskisivat myös perhesyistä tai työperäisesti maahan muuttaneita ja heidän perheitään. Samalla tulee harkittavaksi myös se, mitkä tahot voisivat parhaimmalla ja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla vastata kotoutumiskoulutuksen kokonaisuudesta. Yksi vaihtoehto on opetusministeriö, joka yhä enenevässä määrin rahoittaa rinnasteista koulutusta valtiosuusjärjestelmän kautta. Tämä edellyttäisi paitsi lainsäädännöllistä uudistamista myös kotoutumiskoulutuksen ainakin osittaista irrottautumista työvoimapoliittisesta lähestymistavasta.

Kotouttamislain kokonaisuudistus on siis yksi selkeä etappi työnjaon selkiyttämässä ministeriöiden ja muiden tahojen välillä. Kaiken kaikkiaan kotoutumiskoulutuksen hallinnointi tulisi olla maahanmuuttajan itsensäkin ymmärrettävissä. Hänellä tulisi olla mahdollisuus henkilökohtaisten tarpeiden ja kotouttamissuunnitelman mukaiseen apuun ja opetukseen omassa asuinkunnassaan – moniammatillinen yhteistyö ja hallinnon kapulakieli ei saisi olla kotoutumisen esteenä.

Kotoutumiskoulutuksen kehittäminen on osin ulkoistettu erilaisiksi hankkeiksi, jotka antavat mahdollisuuksia hyvien käytänteiden kehittämiseen. Kotoutumiskoulutuksessa tulisi kuitenkin enemmän panostaa pitkäjänteiseen operatiiviseen työhön. Aluehallinto tarvitsee ministeriöiltä apua käytäntöjen yhtenäistämässä sekä riittävästi resursseja, jotta maahanmuuttajien oikeudet ja velvollisuudet olisivat samat joka puolella maata. Yksi ongelma on kotoutumiskoulutuksen kilpailuttaminen, mikä näyttäisi heikentävän mahdollisuuksia joustavaan, laadukkaaseen ja pitkäjänteiseen koulutukseen. Tällä hetkellä odotusajat koulutukseen pääsyyn eroavat alueellisesti, koulutus on sirpaleista ja koulutuksen laatuun tai vaikuttavuuteen ei ole kehitetty kunnollisia mittareita. Jos kilpailutus halutaan säilyttää, sitä tulee kehittää sillä tavalla, että se mahdollistaa koulutuksen pitkäjänteisen kehittämisen ja erilaiset joustavat tavat toteuttaa koulutusta. Kilpailutuksessa tulisi siis edellyttää koulutuksen tarjoajilta sitoumusta muun muassa henkilöstönsä ammattitaidon kehittämiseen.

Nykyisten TE-keskusten henkilöstöresurssit ovat maahanmuuttajatyön kannalta riittämättömät, mikä väistämättä vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Vuonna 2010 toimintansa aloittavissa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa on varmistettava se, että niissä on tarpeeksi henkilöstöä ja osaamista vastaamaan kotoutumiskoulutuksesta. Samalla on pidettävä huolta siitä, että paikallinen tieto maahanmuuttajien tilasta ja tarpeista kantautuu ELY-keskuksille. Niin ikään yhteistyötä kuntien sosiaalitoimen ja yleissivistävän koulutuksen kanssa tulisi tiivistää.

Kotoutumiskoulutuksessa tuntuu olevan hyvin erilaisia painotuksia alueesta, koulutuksen järjestäjästä tai opettajasta riippuen. Onkin hyvin ongelmal-

lista varmistaa, että koulutuksen laatu ei kärsi erilaisista toteutustavoista. Kaikki osapuolet – niin ministeriöissä, TE-keskuksissa kuin oppilaitoksissakin – pitävät nykyistä OPAL-järjestelmää huonona tapana seurata koulutuksen toteutumista laadusta puhumattakaan. Lisäksi rinnasteisesta koulutuksesta ei ole olemassa minkäänlaista opiskelijapalautejärjestelmää. On erittäin aiheellista pohtia ja kehittää toimivampia ratkaisuja koulutuspalautteen antamiseksi ja koulutuksen kehittämiseksi. Palautekeskustelut ja haastattelut voisivat olla yksi keino saada kohdennettua palautetta maahanmuuttajilta, mutta nekin ovat useimmiten viranomaislähtöisiä. Palautetta voisi kehittää esimerkiksi maahanmuuttajajärjestöjen kanssa, jolloin palaute ei tulisikaan suoraan maahanmuuttajalta viranomaisille, vaan se kanavoituisi kolmannen tahon kautta. Tässäkin on omat ongelmansa: miten koulutuksen tarjoajat voivat saada yksilöityä palautetta, entä miten tällaisen palautteen kautta voidaan koulutusta kehittää pitkäjänteisesti?

Kotoutumiskoulutuksen hallinnointi ja suunnittelu on Suomessa viranomaistyötä, kun taas monissa EU-maissa ja Kanadassa kolmannella sektorilla ja erityisesti maahanmuuttajajärjestöillä on aktiivinen rooli kotoutumisprosessissa. Kolmannen sektorin toimijoita, erityisesti maahanmuuttajajärjestöjä, tulisi osallistaa kotoutumisessa. Tällaisen kotouttamista edistävän kansalaistoimintaa ei kuitenkaan riittävästi tueta, sillä esimerkiksi valtionhallinnossa ei ole määrärahoja kotoutumista edistävään kansalaistoimintaan. Maahanmuuttajajärjestöjä kuullaan vaikkapa kotouttamislain toteuttamiseen liittyvissä ongelmissa, mutta järjestöjen näkökulmasta pelkkä kuuleminen on turhauttavaa ja syö järjestöjen omia henkisiä ja taloudellisia voimavaroja. Lisäksi maahanmuuttajataustaisia henkilöitä on hyvin vähän eri hallinnon tasoilla tuomassa kokemusta ja asiantuntemusta kotoutumisprosessista. Maahanmuuttajajärjestöille tulisi tarjota välineitä ja resursseja, jotta ne voisivat juurruttaa esimerkiksi vertaistukitoimintaa ja koulutusta osaksi kotoutumista.

Maahanmuuton kysymyksien pohdintaan ja päätöksentekoon tarvittaisiin niin ikään uusia toimintatapoja, kuten ajatushautomaita tai foorumeita. Kulttuurinstituuteilla, ystävyysseuroilla ja maahanmuuttajajärjestöillä voisi olla tällaisissa toimintatavoissa aktiivinen rooli ja mahdollisuus aidosti vaikuttaa heitä koskeviin asioihin.

Tutkimusavaukset

Maahanmuuttajien suomen kielen taidon kehittämiseen ei kotoutumiskoulutuksessa aina panosteta kohdennetusti tai suunnitelmallisesti eikä kohderyhmien tarpeita huomioida koulutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa riittävästi. Myös maahanmuuttajien oman äidinkielen koulutusta on hyvin vähän tarjolla, eikä sen taitoa tavallisesti pidetä kansallisen kielitaitovarannon resurssina. Lisäksi maahanmuuttajat nähdään joko suomen oppijoina tai yksikielisinä oman äidinkielen

edustajina, mikä osaltaan yksipuolistaa maahanmuuttajien koulutusta ja osaamisen tunnistamista.

Tässä selvityksessä ei ajan ja resurssien niukkuuden vuoksi ole ollut mahdollista tehdä esimerkiksi seurantatutkimusta kotoutumiskoulutuksen toteuttamisesta, eikä siten arvioida koulutuksen laatua. Selvitys tarjoaa kuitenkin hyvän lähtökohdan käynnistää kokonaisvaltaisempi maahanmuuttajien kielikoulutuksen laadun arviointi. Kotoutumiskoulutus on vain yksi osa koulutuksen kenttää.

Tällä hetkellä ei ole riittävästi tutkimustietoa siitä, miten opetussuunnitelmaa sovelletaan ja toteutetaan tai millaisia opetusmenetelmiä koulutuksessa käytetään. Kotoutumiskoulutuksen laatua voitaisiin selvittää myös esimerkiksi joitakin vuosia koulutuksen jälkeen palautekyselyllä. Tällöin koulutukseen osallistuneet voisivat osata paremmin arvioida, mikä koulutuksessa edesauttoi kotoutumista ja työllistymistä ja mitä siitä puolestaan jäi puuttumaan. Tarvitaan myös uusia tutkimusavauksia hahmottamaan maahanmuuttajien kielikoulutuksen kokonaisuutta osana elinikäistä oppimista ja kotoutumista. Tutkimuksen tulisi kattaa kaikki koulutuksen tasot varhaiskasvatuksesta työelämään ja sen tulisi tarkastella kielitaidon kehittymistä sekä yksilön että yhteiskunnan monikielisyyden näkökulmasta.

Tutkimustuloksia voitaisiin käyttää muun muassa arvioitaessa koulutuspolitiikan ja maahanmuuttopolitiikan vaikutusta maahanmuuttajien integroitumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan. Tutkimustuloksia voitaisiin soveltaa ja hyödyntää myös opettajankoulutuksessa. Ne voisivat niin ikään tarjota eri toimijatasoille, kuten TE-keskuksille, koulutuksen tarjoajille ja maahanmuuttajajärjestöille, välineitä arvioida systemaattisesti omaa toimintaansa.

Lopuksi

Kun asiantuntijalta – maahanmuuttajalta itseltään, koulutuksen tarjoajalta tai viranomaiselta – kysyy, mitkä ovat kotoutumisen kannalta tärkeimpiä kehittämisskohteita, vastauksena usein kuulee *”riippuu siitä, mitä kotoutumisella tarkoitetaan.”* Tähän lauseeseen kiteytyy integroitumisen moninaisuus: jollekin se on työllistymistä, toiselle yleisempää arjessa pärjäämistä. Joku taas on mielestään kotoutunut, kun hänellä on ystäviä. Toisella on koti siellä, missä hän on onnellinen. Lauseessa on myös mukana ajatus siitä, että integroituminen ei ole yksisuuntaista, vaan myös valtaväestö on keskellä kotoutumisprosessia. Ratkaisut eivät siis ole yksinkertaisia – esimerkiksi kielikoulutuksen lisääminen tai opettajien pätevöittäminen ei ole ainoa avain kotoutumisen ongelmiin, vaan maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta on kehitettävä kokonaisuutena. Tulevaisuuden kannalta on myönteistä, että viisasten kivi ei ole vain yhden toimijan hallussa. Kotoutu-

miskoulutuksen kehittäminen ja kielikoulutus siihen integroituna edellyttää eri toimijoiden yhteistyötä.

Lähteet

- Arajärvi, P. 2009. *Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö. [viitattu 8.5.2009]
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D5A6B24123947ACEC225754C004B836E/\\$file/22009.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D5A6B24123947ACEC225754C004B836E/$file/22009.pdf)
- Forsander, A. 2007. Kotoutuminen sukupuolittuneille työmarkkinoille? Maahanmuuttajien työmarkkina-asema yli vuosikymmenen Suomeen muuton jälkeen. Teoksessa T. Martikainen & M. Tiilikainen (toim.) *Maahanmuuttajanaiset: kotoutuminen, perhe ja työ*. Helsinki: Väestöntutkimuslaitos, 312–334.
- Hirsiäho, A., Pöyhönen, S. & J. Saario 2007. Maahanmuuttajat suomalaista yhteiskuntaa lukemassa - lukemisen ja kirjoittamisen etnografiaa paperimaassa. Teoksessa O.-P. Salo, T. Nikula & P. Kalaja (toim.) *Kieli oppimisessa – Language in learning*. Jyväskylä: AFinLA. AFinLA vuosikirja No 65, s. 93–113.
- Holm, P., Hopponen, A. & M. Lahtinen 2008. *Maahanmuuttajien työkyky 2008*. Pelleron taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja nro 210. Helsinki: PTT. [viitattu 24.4.2009] http://www.ptt.fi/dokumentit/mamuraporttippt_0711081414.pdf
- Huttunen, H.-P. & T. Kupari (toim.) 2007. *SPECIMASTA OPITTUA. Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat työelämään*. Turun työvoimatoimisto. [viitattu 19.5.2009]
http://www.turunte-toimisto.fi/UserFiles/File/Specimasta_opittua.pdf
- Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Itä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 138. Joulukuu 2007. [viitattu 18.5.2009]
[http://www.intermin.fi/lh/biblio.nsf/05DA1000417A443CC225739B00488A38/\\$file/Maahanmuuttopoliittinen%20ohjelma.pdf](http://www.intermin.fi/lh/biblio.nsf/05DA1000417A443CC225739B00488A38/$file/Maahanmuuttopoliittinen%20ohjelma.pdf)
- Jaakkola, M. & A. Reuter 2007. Maahanmuuttajanaiset entisen Neuvostoliiton alueelta. Resurssit ja sijoittuminen työmarkkinoille. Teoksessa T. Martikainen & M. Tiilikainen (toim.) *Maahanmuuttajanaiset: Kotoutuminen, perhe ja työ*. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D46/2007. Helsinki: Väestöliitto, 335–358.
- Latomaa, S. 2007. Miten maahanmuuttajat kotoutuvat Suomeen – opinpolku varhaiskasvatuksesta työelämään. Teoksessa S. Pöyhönen M.-R. Luukka (toim.) *Kohti tulevaisuuden kielikoulutusta. Kielikoulutuspoliittisen projektin loppuraportti*. Jyväskylän yliopisto: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 317–368.
- Luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten maahanmuuttajien koulutus. 2006. Suositus opetussuunnitelmaksi. Helsinki: Opetushallitus. [viitattu 18.5.2009]
<http://www.edu.fi/julkaisut/lukiverkko.pdf>
- Okkeri, J. 2009. *OPAL-järjestelmän yleiskuvaus 2009*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [viitattu 29.4.2009] http://asiointi.mol.fi/opalohjeet/OPAL_yleiskuvaus.pdf
- OPH 2007 = *Aikuisten maahanmuuttajien kotouttamiskoulutus*. Suositus opetussuunnitelmaksi. Helsinki: Opetushallitus. [viitattu 18.5.2009]
http://www.edu.fi/julkaisut/koto_ops.pdf

- OPM 2009 = *Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009–2012. Opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän loppuraportti*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:12. Opetusministeriö. [viitattu 17.5.2009]
http://www.vsy.fi/doc/VST_KEHO_LOPPURAPORTTI.pdf
- OPM 2008 = *Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus. Akku-johtoryhmän väliraportti*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:20. [viitattu 16.5.2009] <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/tr20.pdf?lang=fi>
- Modood, T. 2007. *Multiculturalism. A civic idea*. Cambridge: Polity Press.
- Paananen S. 2005. *Maahanmuuttajien elämää Suomessa*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Pöyhönen, S. 2006. Näkökulmia koulutus- ja opetuskulttuureihin: pysähtymisen paikkoja tutkivalle opettajalle Teoksessa S. Pöyhönen & K. Hiltula (toim.) *Opettajana vieraalla maalla. Opetuskulttuurien kohtaamisia*. Jyväskylän yliopisto: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, s. 19–42.
- SM 2008 = "*Aikuiskoulutuksen tehtävät maahanmuuttajien työllistymisen edistämässä*". Neljän ministeriön virkamiesryhmän esitykset aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen johtoryhmälle. Sisäasiainministeriö 29.12.2008. [viitattu 14.5.2009]
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/akku/liitteet/Mako_loppuraportti.pdf
- Suokonautio, J. 2008. *Palapelin palat paikoilleen: maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta ja ehdotuksia sen kehittämiseksi*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Euroopan sosiaalirahasto. Sosiaalityön lisensiaatintyö, Jyväskylän yliopisto.
- Tarnanen, M. & M. Suni 2005. Maahanmuuttajien kielitaito ja kieliympäristö. Teoksessa S. Paananen (toim.) *Maahanmuuttajien elämää Suomessa*. Helsinki: Tilastokeskus, 9–21.
- TEM 2008 = *Työ- ja elinkeinoministeriön maahanmuutto-asioiden toimintasuunnitelma*. TEM Maahanmuuttoasioiden koordinaatioryhmä 18.9.2008. [viitattu 27.4.2009]
<http://www.tem.fi/files/20823/mamu-toimintasuunnitelma180908.pdf>
- Tiilikainen, M. 2008. *Menestyvät maahanmuuttajanaiset*. [viitattu 9.4.2009]
http://www.vaestoliitto.fi/mp/db/file_library/x/IMG/128923/file/Menest-maahanmuuttajanaiset_ebook.pdf
- Tilastokeskus 2009a = Väestörakennetaulukot. Kieli iän ja sukupuolen mukaan maakunnittain 1990–2008. [viitattu 28.4.2009]
http://pxweb2.stat.fi/temp/030_vaerak_tau_102_fi2009525411436.xls
- Tilastokeskus 2009b = Väestörakennetaulukot. Kansalaisuus iän ja sukupuolen mukaan maakunnittain 1990–2008 [viitattu 28.4.2009]
http://pxweb2.stat.fi/temp/020_vaerak_tau_101_fi2009525465371.xls
- TKTH 2009 = *Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla*. Työterveyslaitos, Kuntoutussäätiö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [viitattu 9.4.2009]
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/setu/liitteet/Setu_9-2009.pdf
- TM 2007 = *Työministeriön tilinpäätös 2007*. [viitattu 29.4.2009]
http://www.tem.fi/files/18967/TYOMINISTERION_TILINPAATOS_2007.pdf

- TM 2006 = *Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma*. Työministeriö: Työhallinnon julkaisuja 371. [viitattu 19.5.2009]
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/620a7bb47a3b1008c22573b60050a16c/\\$file/thj371_mamupol_ohjelma.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/620a7bb47a3b1008c22573b60050a16c/$file/thj371_mamupol_ohjelma.pdf)
- TM 2005 = *Yhteistyössä kotouttamiskoulutusta toteuttamaan*. Työ- ja opetushallinnon työryhmän raportti. Työhallinnon julkaisu 351. Työministeriö. [viitattu 29.4.2009]
http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/07_julkaisu/thj351.pdf
- Valtion talousarvioesitys 2009 = *Valtion talousarvioesitykset 2009*. 32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala. [viitattu 29.4.2009]
http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2009/he_2009.html
- VNS 2008 = *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta*. VNS 4/2008 vp. Eduskunta. [viitattu 29.4.2009] [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.29/1240992869_71118&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.29/1240992869_71118&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)
- Uusikylä, P., Tuominen, A., Mäkinen, A.-K. & N. Reuter 2005. *Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen arviointi*. Työpoliittinen tutkimus 267. Helsinki: Työministeriö.
http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt267.pdf

Lait ja asetukset

- Kansalaisuuslaki* N:o 359/2003.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030359>
- Laki julkisesta työvoimapalvelusta* N:o 1295/2002.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021295>
- Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta* N:o 424/2003.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030424>
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta* N:o 493/1999.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990493>

Linkit pohjoismaisiin dokumentteihin

- AID 2009 = Regjeringen.no. Informasjon fra regjeringen og departementene. Innvandring og inkludering. [viitattu 11.5.2009] http://www.regjeringen.no/nb/tema/Innvandring_og_inkludering.html?id=918
- AID 2007 = A-27/2007 *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. [viitattu 12.5.2009] <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2007/a-272007-samarbeid-mellom-kommunen-og-ar.html?id=508466>
- INM 2009 = Ny I Danmark. Integrationsministeriet. Integrationsministeriets mål og opgaver. [viitattu 12.5.2009]
<http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Myndigheder/integrationsministeriet/>

- INM 2004 = *Introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven. Vejledning*. Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration. [viitattu 11.5.2009]
http://www.nyidanmark.dk/bibliotek/publikationer/vejledninger/2004/Introduktionsprogrammet_mv_efter_integrationsloven/pdf/Introduktionsprogrammet_mv_efter_integra.pdf
- KRD 2005 = *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv H-20/05. Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement. [viitattu 11.5.2009]
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2005/0027/ddd/pdfv/246392-rundskriv_h20-05.pdf
- LST 2009 = Länsstyrelserna. Integration. Etablering av nyanlända flyktingar och invandrare. Introduktion för nyanlända. [viitattu 11.5.2009]
http://www.lansstyrelsen.se/lst/sv/amnen/Integration/etablering_av_nyanlanda_flyktingar_och_invandrare/introduktion_for_nyanlanda/
- PROP 1997 = *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*. Regeringens proposition 1997/98:16. Regeringen. [viitattu 11.5.2009]
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/71/bbd15e5a.pdf>
- REG 2009 = Regeringskansliet. Regeringen och Regeringskansliet. Asyl, migration och integration. [viitattu 11.5.2009] <http://www.regeringen.se/sb/d/1483>
- SFS 1994 = *Förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare*. SFS nr: 1994:895. Utbildningsdepartementet. [viitattu 20.5.2009]
<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1994:895>
- SKOLFS 2009 = *Förordning om kursplan för svenskundervisning för invandrare*. SKOLFS 2009:2. Grundföreskrift. Regeringen. [viitattu 20.5.2009]
<http://www.skolverket.se/skolfs?id=1491>

LIITE 1.

Aikuisten maahanmuuttajien suomen kielen taitotasojen yleiskuvaukset

TAITAVAN KIELENKÄYTTÄJÄN KIELITAITO	
C2.2 C2.1	Taitavan äidinkielen kielitaito Äidinkielen kaltainen kielitaito
C1.2 C1.1	Toimiva taitava kielitaito Taitavan kielitaidon perustaso
ITSENÄISEN KIELENKÄYTTÄJÄN KIELITAITO	
B2.2 B2.1	Toimiva itsenäinen kielitaito Itsenäisen kielitaidon perustaso
B1.2	Opiskelija selviytyy tavallisissa suullisissa ja kirjallisissa kielenkäyttötilanteissa melko luontevasti sekä työssä että vapaa-aikana. Havaitsee eroja muodollisen ja epämuodollisen tekstin ja puheen välillä. Ymmärtää monenlaisia yleiskielisiä tekstejä pääosin. Pystyy tuottamaan jäsentynyttä tekstiä, esimerkiksi lyhyen esseevastauksen, ja perusteamaan mielipidettään.
B1.1	Opiskelija selviytyy tavallisissa suullisissa ja kirjallisissa kielenkäyttötilanteissa kohtalaisesti sekä työssä että vapaa-aikana. Opiskelijan kielitaito riittää käytännönläheiseen työhön ja ammatillisiin opintoihin, jos hän saa tukea. Ymmärtää pääasiat yleiskielisestä tekstistä. Kykenee ilmaisemaan itseään kirjallisesti, esimerkiksi vastaamaan suppeasti mutta ymmärrettävästi tiedusteluihin ja laatimaan sähköpostitiedotteen.
PERUSKIELITAITO	
A2.2	Opiskelija ymmärtää melko paljon aihepiiriltään tutusta normaalitempoisesta yleiskielisestä puheesta. Suullinen kielitaito riittää käytännönläheisissä keskusteluissa ja omaan elämään liittyvissä, ennakoitavissa arki- ja työelämän tilanteissa. Osaa pyytää selvennystä. Ymmärtää pääasiat ja joitakin yksityiskohtia lyhyehköstä asiatekstistä, esimerkiksi selkeistä ohjeista ja ilmoituksista. Osaa kirjoittaa yksinkertaisen tekstin, esimerkiksi lyhyen hakemuksen, luettelomaisen toimintaohjeen tai tehtäväkuvauksen.
A2.1	Opiskelija selviytyy tavallisimmissa asiointitilanteissa sekä ymmärtää odotuksenmukaista ja selkeää toistettua puhetta. Osaa esittää yksinkertaisia kysymyksiä ja vastata niihin. Ymmärtää pääajatuksen parin kappaleen pituisesta selkeästä tekstistä. Osaa kuvata asioita konkreettisella tasolla, esimerkiksi täyttää yksinkertaisen lomakkeen ja kirjoittaa lyhyen viestin.
A1	Opiskelija selviytyy kaikkein yksinkertaisimmissa arkielämän tilanteissa. Osaa antaa perustiedot itsestään ja vastata itseään koskeviin yksinkertaisiin kysymyksiin. Ymmärtää yksinkertaistettua puhetta tutusta aiheesta ja osaa etsiä tietoja erittäin lyhyestä tekstistä. Tuntee omaan elämään ja arkipäivään liittyvää sanastoa. Kirjallinen ilmaisu on niukkaa.

Lähde: Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus. Suositus opetussuunnitelmaksi. Opetushallitus 2007.

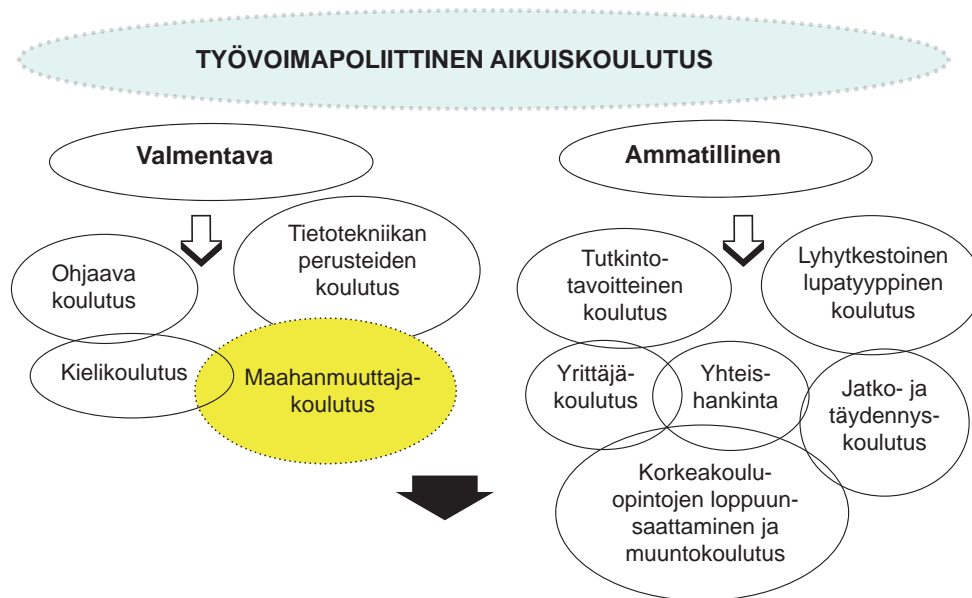
LIITE 2.

Eurooppalaisen viitekehyksen taitotasot

Peruskielitalaito	A1	Ymmärtää ja käyttää tuttuja arkipäivän ilmauksia ja perustason sanontoja, joiden tavoitteena on yksinkertaisten, konkreettien tarpeiden tyydyttäminen. Pystyy esittäytymään ja esittelemään muita. Pystyy vastaamaan itseään koskeviin kysymyksiin ja kysymään vastaavia kysymyksiä muilta, esimerkiksi missä he asuvat, keitä he tuntevat ja mitä heillä on. Pystyy käymään yksinkertaisia keskusteluja, jos puhekumppani puhuu hitaasti ja selvästi ja on valmis auttamaan.
	A2	Ymmärtää lauseita ja usein käytettyjä ilmauksia, jotka liittyvät tavallisimpiin arkipäivän tarpeisiin: kaikkein keskeisin häntä itseään ja perhettä koskeva tieto, ostosten teko, paikallistieto, työ. Pystyy viestimään yksinkertaisissa ja rutiinomaisissa tehtävissä, jotka edellyttävät yksinkertaista tiedonvaihtoa tutuista, jokapäiväisistä asioista. Pystyy kuvailemaan yksinkertaisesti omaa taustaansa, lähiympäristöään ja välittömiä tarpeitaan.
Itsenäisen kielenkäyttäjän kielitaito	B1	Ymmärtää pääkohdat selkeistä yleiskielisistä viesteistä, joita esiintyy usein esimerkiksi työssä, koulussa ja vapaa-aikana. Selviytyy useimmissa tilanteista matkustaessaan kohdekielisillä alueilla. Pystyy tuottamaan yksinkertaista, johdonmukaista tekstiä tutuista tai itseään kiinnostavista aiheista. Pystyy kuvaamaan kokemuksia ja tapahtumia, unelmia, toiveita ja tavoitteita. Pystyy perustelemaan ja selittämään lyhyesti mielipiteitä ja suunnitelmia.
	B2	Ymmärtää pääajatuksia konkreetteja ja abstrakteja aiheita käsittelevistä monitahoisista teksteistä, myös oman erityisalansa käsittelystä. Viestiminen on niin sujuvaa ja spontaania, että hän pystyy säännölliseen vuorovaikutukseen syntyperäisten kanssa ilman, että se vaatii kummaltakaan osapuolelta ponnisteluja. Pystyy tuottamaan selkeää, yksityiskohtaista tekstiä hyvinkin erilaisista aiheista, esittämään mielipiteensä jostakin ajankohtaisesta asiasta ja selittämään eri vaihtoehtojen edut ja haitat.
Taitavan kielenkäyttäjän kielitaito	C1	Ymmärtää erityyppisiä vaativia, pitkäköjä tekstejä ja tunnistaa piilomerkityksiä. Pystyy esittämään ajatuksiaan sujuvasti ja spontaanisti ilman havaittavia vaikeuksia ilmausten löytämisessä. Käyttää kieltä joustavasti ja tehokkaasti sekä sosiaalisesti myös opintoihin ja ammattiin liittyviin tarkoituksiin. Pystyy tuottamaan monimutkaisia aiheita käsittelevää selkeää, hyvin rakentunutta ja yksityiskohtia sisältävää tekstiä. Osaa jäsentää tekstiä ja edistää sen sidosteisuutta esimerkiksi käyttämällä sidossanoja.
	C2	Ymmärtää yleensä vaikeuksista kaikenlaista puhuttua ja kirjoitettua kieltä. Osaa yhdistellä tietoja erilaisista puhutuista ja kirjoitetuista lähteistä ja rakentaa niissä esitetyistä perusteluista ja selostuksista sisällöllisesti yhtenäisen esityksen. Pystyy ilmaisemaan ajatuksiaan spontaanisti, erittäin sujuvasti ja täsmällisesti. Pystyy erottamaan merkitysvivahteet mutkikkaissakin tilanteissa.

Lähde: Eurooppalainen viitekehys. Kielten oppimisen, opettamisen ja arvioinnin yhteinen eurooppalainen viitekehys. 2003. Helsinki: WSOY.

LIITE 3.
Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus

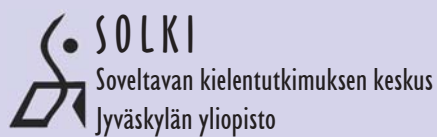


- > **Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja työvoiman saatavuuden turvaaminen.**
- > Työllistyminen tai jatkokoulutukseen sijoittuminen.
 - > Työurien pidentäminen.
 - > Työttömyyden ja sen pitkittymisen ennalta ehkäisy.
 - > Työelämän vaatimusten mukaisen ammattitaidon ja osaamisen varmistaminen.
 - > Tutkintojen suorittaminen ja osaamisen sertifiointi.
 - > Yrittäjyyden edistäminen
 - > Työelämän perusvalmiuksien hallinta ja palauttaminen
 - > Kotoutuminen ja kielitaidon saavuttaminen.
 - > Tietotekniikan perusvalmiuksien hallinta.
 - > Työkyvyn ylläpitäminen ja syrjäytymisen ehkäisy.

Lähde: TEM Larmo 2009.

Tässä selvityksessä tarkastellaan maahanmuuttajien kielikoulutusta kotoutumiskoulutuksessa. Selvityksessä pureudutaan koulutukselle asetettuihin tavoitteisiin, eri osapuolten näkökulmiin riittävästä kielitaidosta, kielikoulutuspolkuihin sekä koulutuksen toteuttamiseen ja koordinointiin eri hallinnonalojen kesken. Myös kotoutumiskoulutuksen kustannukset ovat selvityksen kohteena. Kielikoulutusta ja kotoutumista analysoidaan koulutuspolitiikan, työllistymisen ja elämänlaadun näkökulmasta.

Selvityksen on tilannut Suomen Kulttuurirahasto ja toteuttanut Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielitutkimuksen keskus, joka on erikoistunut kielikoulutuksen, kielitaidon arvioinnin sekä kielikoulutuspolitiikan tutkimukseen.



ISBN 978-951-39-3589-4

