

Kiipulasäätiö / Kiipulan ammattiopisto

Lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Kiipulasäätiö / Kiipulan ammatillinen erityisoppilaitos kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä.

Kiipula on yksi Suomen kuudesta varsinaisesta ammatillisesta erityisoppilaitoksesta. Yhdessä ne muodostavat AMEO-verkoston. Nämä oppilaitokset ovat keskinen osa alueellisia ammatillisen koulutuksen ja työllistymisen verkostoja.

Ammatilliset erityisoppilaitokset toimivat vaativan erityisen tuen opiskelijoiden koulutuksen järjestäjinä sekä muiden toimijoiden tukena tämän kohderyhmän osalta. Tähän niitä velvoittaa järjestämislupaan kirjattu palvelu-, tuki- ja kehittämistehtävä. Osa jatkuvan koulutuksen tarvitsijoista tarvitsee oppimisen polullaan vaativaa erityistä tukea.

1. Positiiviset huomiot esitysluonnoksesta

Esitys erityisen palvelukeskuksen luomisesta jatkuvan oppimisen ja koulutuksen aliedustetuille ryhmille on kannatettava. Tällä hetkellä koulutuksen järjestelmä nykyisen rahoitusmallin ohjaamana ei tavoita kaikkia ohjaavaa, valmentavaa tai ammatillista koulutusta tarvitsevia. Erillisen keskuksen perustamista puoltaa sen mahdollisuus pitkäjänteiseen suunnitteluun ja toimintaan (viisivuotissuunnitelma 6§) sekä alueelliseen koordinaatiovastuuseen (2§).

Palvelukeskuksen pääkohderyhmiksi on määritelty työssä ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset. Työttömät voivat päästä keskuksen toimenpiteisiin harkinnanvaraisesti. Poikkeaman syytä ei tarkemmin avata. Kohderyhmissä painottuvat koulutuksessa nyt aliedustettuina olevat monenlaiset ihmisryhmät. Keskeinen tavoite on nostaa näiden ryhmien osallistumisastetta erilaisissa koulutuksissa, tavoitteena työelämään siirtyminen tai siellä pysyminen.

Palvelukeskuksen keskeisissä kohderyhmissä on oletettavasti paljon ihmisiä, jotka koulutuspolulle päästäkseen ja siellä pärjätäkseen tarvitsevat erityistä tai vaativaa erityistä tukea. Tämän joukon kokoa voi epäsuorasti arvioida koulutukseen osallistumattomuuden, pitkittyneen työttömyyden, työvoiman ulkopuolella olemisen tai palveluriippuvaisten ihmisten määriä tarkastellen. Koulutuksen ohella tarve on myös työhön ohjaukselle ja työssä pysymisen varmistamiselle.

Vaativan erityisen tuen koulutuksen kannalta palvelukeskuksen tavoitteet ovat myönteisiä. HE:n sivulla 28 korostetaan perustettavan keskuksen tehtävänä uudenlaisten osaamispalvelujen tuottamista. Samalla mainitaan keskuksen tehtävänä hakevan toiminnan ja (määrittelemättömien) tukipalvelujen tuottaminen. Hakeva toiminta ei ole nykyisissä koulutuksissa sisäänrakennettuna toimintana, vaan usein jokin toinen organisaatio huolehtii tästä toiminnasta. Koulutukseen ohjaaminen voi osin olla sattumanvaraista.

Palvelukeskuksen monet tehtävät ovat sen vahvuus ja heikkous. Keskittymällä koulutuksesta nyt osattomaksi jäävien ryhmien aseman parantamiseen on keskuksella mahdollisuus todella tukea kouluttautumista innovatiivisesti ja ketterästi. Ennakointi, muiden toimijoiden tämän suuntaisten toimintojen koordinointi ja koulutusten hankinta ovat vahvuuksia. Ehkä myös valtakunnallisen toimijan mahdollisuus ylimaakunnalliseen oppimiseen ja tietojen vaihtoon.

Keskus myöntäisi valtionavustusta ja tekisi hankintoja hakevasta ja motivoivasta toiminnasta, opiskeluvaihtoihin parantavasta toiminnasta, oppisopimuksesta sekä tutkintokoulutuksesta (8§). Erikseen mainitun koulutuksesta valtaosa olisi, OECD:n suositusten mukaisesti, ei-tutkintoon johtavaa koulutusta.

Näin keskuksen rahoittama toiminta täydentäisi jo järjestettävää muuta toimintaa. Mainitut uudenlaiset osaamispalvelut ovat nähtävästi sisällöllisesti ja järjestämistavaltaan sellaisia, että nyt koulutuksissa aliedustetut ryhmät niistä innostuisivat.

Alueelliselta kannalta malli on hyvä, kun tarkastellaan koulutuksen saatavuutta ja tarjonnan monipuolisuutta. Suunnitelman mukaisesti se tuo lisärahoitusta kohderyhmille, joille nyt on tarjolla liian vähän räätälöityjä koulutuksia. Toiminnan aikana on tärkeää huolehtia siitä, ettei uusi rahoitus syrjäytä jo olemassa olevaa samaan asiaan kohdentuvaa rahoitusta. Tästä näkökulmasta alueellinen vaikutusarviointi olisi hyvä kirjata lakiin.

2. Huomiot palvelukeskukselle esitetyistä tehtävistä

Keskeinen huolta herättävä seikka uuden palvelukeskuksen toiminnassa on kysymys sen identiteetistä tai profiilista. Suhteessa luonnokseen HE:stä tehtäväkuvaus on jo selkiytynyt ja yhteistyötä kuvataan tarkemmin. Varsinaiset valta- ja vaikutussuhteet jäävät kuitenkin kuvaamatta. Kun keskus tuottaa tietoa ja koordinoi, niin kuka on aloitteentekijä ja junankuljettaja? Keskukselle myönnettyjen hankinta- ja avustusoikeuksien näkökulmasta päätöksentekijä on palvelukeskus.

Jos palvelukeskukset päätetään perustaa, on monitoimijaiseen ympäristöön sijoittuminen aikaa ja resursseja vievä tapahtuma. HE:n mukaan mitään olemassa olevia toimintoja ei lakkauteta tai sulauteta, joten alueellisen ekosysteemin uusi tulija joutuu perustelemaan ja näyttöjen kautta osoittamaan tarpeellisuutensa työnjaon kokonaisuudessa.

Keskeiset palvelukeskukselle määritellyt tehtävät (2§) ovat tno-palvelujen koordinointi, ennakointi sekä yhteistyöverkostojen tuki. Näiden lisäksi keskus myöntää valtionavustuksia ja hankkii koulutuksia ja osaamispalveluja. TNO-palveluja palvelukeskus ”kehittää ja koordinoi” samalla kun sen tehtävänä on ”alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen”. Lisäksi keskus hankkii ja rahoittaa koulutuksia ja analysoi ennakoititietoja.

Tehtävien muotoilut ovat osin ylimalkaisia, eikä niistä aina käy ilmi selkeitä vastuu- tai valtasuhteita. Vaarana on, että eri alueilla lakia tulkitaan eri tavoin, joka viime kädessä vaikuttaa siihen, kenelle ja millaisia palveluja keskus tuottaa. Palvelukeskuksen maantieteellisiä toiminta-alueita ei ole tarkemmin määritelty. Osassa tehtäviä ne ovat ELY-alueita, osassa maakuntia, osassa talousalueita.

Palvelukeskuksen perustamista perustellaan erityisesti sillä, ettei nykyjärjestelmässä pystytä tuottamaan riittävästi osaamispalveluja ja koulutusta työelämän ulkopuolella ja työssä oleville vähän koulutuksiin osallistuville ryhmille. Kyseessä on iso ja heterogeeninen ryhmä, jota on tarkemmin kuvattu mm. Valtioneuvoston julkaisussa 2020:38. Palvelukeskuksen tehtävä on niin ohjata työvoiman ulkopuolelta ihmisiä kohti työelämää, kuin tarjota yrityksille osaavaa työvoimaa vaikkapa nykyistä työväkeä kouluttaen.

Esityksessä ei juuri avata palvelukeskuksen avustusten ja koulutushankintojen painotuksia. Useimmin tekstissä viitataan yritysten työvoiman tarpeisiin. Yritys- ja työnantajälähtöisyyttä korostaa se, että suunniteltuun Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvostoon (5§) ei luonnoksen mukaan kuuluisi muita kuin ministeriöiden ja työelämän edustajia. Kun edelleen missään luonnoksen kohdassa ei mainita perustettavan keskuksen vaikuttavuuden indikaattoreita, on mahdollista, että työvoiman ulkopuolella olevat jäävät toiminnassa varjoon.

3. Vaativan erityisen tuen ammatillisen koulutuksen näkökulma

Vaativan erityisen tuen ammatillisen koulutuksen näkökulmasta on kysyttävä antaako HE uudelle palvelukeskukselle välttämättömät ja riittävät resurssit ja mahdollisuudet

- paikata koulutuksellisia aukkoja aliedustettujen ryhmien kohdalla
- löytää ja motivoida opiskelijat, työnantajat ja muu verkosto toimintaan
- toteuttaa alueellisesti rikastuttavaa kehittämis- ja koordinaatiotyötä
- kehittää pitkäkestoisesti ammatillista koulutusta yhdenvertaisemmaksi

Jatkuvan oppimisen palvelukeskusta ollaan pystyttämässä osaksi jo ennestään monimuotoista toimintaa. Ammatillisen koulutuksen näkökulmasta toimijoita ja rahoituksia on paljon: osittain ne menevät päällekkäin, osin niiden väleihin jää lineaarisen etenemisoletuksen tuottamia aukkoja. Palvelukeskuksen suunniteltu resurssi (12 htv) ei mahdollista suurta alueellista jalkautumista. Uutta tulisi näin rakentaa vanhojen käytäntöjen ja toimijoiden innovointien varaan.

HE:ssä ei mainita hanketoimintaa. Monimuotoinen ja jatkuva hanketoiminta on kuitenkin nykyisen rahoitusohjauksen puitteissa yksi tärkeimpiä uusien innovaatioiden kehittämis- ja kokeilualusta. Alueiden hankerahavirroilla pidetään myös yllä jatkuvampaa toimintaa. Palvelukeskuksen nopeissa koulutushankinnoissa on myös projektiluontoiselle toiminnalle ominainen vaara: pysyviä reittejä ei kehity. Instituutioiden ulkopuolinen ostopalvelu voi näin jäädä irralliseksi. Ehkä lakiin tulisi kirjata myös maininta pitkäjänteisestä institutionaalisesta kehittämisen yhteistyöstä.

Palvelukeskukselle identifioidut asiakasryhmät eivät ole koulutuksen kentällä uusi haaste. Myös toimivia ratkaisuja on kehitetty. Esimerkiksi nuorten aikuisten osaamishjelmassa (2013-2016) kehitettiin hakevalle toiminnalle ja työelämäyhteistyölle perustuva koulutuspolku osin juuri samalle kohderyhmälle. Rahoituksen päättyessä myös toiminta surkastui. Mallia ei saatu juurtumaan toiminnallisesti ja rahoituksellisesti osaksi normitoimintaa. On siis yksi asia innovoida uusia koulutuksia, toinen asia saada niillä pysyvämpiä muutoksia aikaan.

Erityisryhmien koulutus ei ole vain ammatillisten taitojen lisäämistä. Prosessiin kuuluu aina kuntoutuksellisia elementtejä, jotka voivat olla sosiaalisia, kognitiivisia tai käytökseen liittyviä. Tästä syystä koulutuksen kannattavuuteen sen toteuttajalle on kiinnitettävä huomiota. Lisäksi koulutuksen vastuu on määriteltävä selkeästi. Kumppaneihin kuuluvat myös kuntoutuspalveluja tuottavat organisaatiot ja Kela. Palvelukeskuksen toiminnalla ei myöskään voi korvata esimerkiksi vaativan erityisen tuen ammatillisen koulutuksen tekemää perustyötä ja sen kehittämistä. Myös tässä tulee varoa keskuksen mahdollista substituutiovaikutusta.

Työelämäyhteistyötä ei HE:ssä tarkemmin kuvata. Ammatillisen koulutuksen näkökulmasta yhteys on molemminpuolinen: kumpikin kehittää toistaan. Vaativan erityisen tuen kohderyhmien näkökulmasta työnantajien vastaantulo ja ohjaus erityistyöllistymisen käytännöissä on välttämätön. Ammatillisten oppilaitoksien verkostot ovat tässä avainasemassa. Ostettavien koulutuksien rahoitusmallien tulisi joustaa siten, että niistä voitaisiin tarvittaessa ohjata lisäresursseja myös työpaikalla tapahtuvan oppimisen tueksi.

4. Lopuksi

Luonnos esityksestä hallituksen esitykseksi tuo koulutuksen ja työllisyyden kentälle uuden kahden ministeriön toimintaa yhdistävän keskuksen. Alueellista toimintaa uudistetaan samanaikaisesti myös työllisyyden kuntakokeilussa ja hyvinvointikuntia perustamalla. Palvelukeskuksen työn onnistumisen kannalta kriittinen kohta on sen oikea sijoittuminen verkostojen keskinäisessä työnjaossa. Lain tulee tarjota selkeä tehtäväkenttä ja mandaatti.

Vaativan erityisen tuen ammatillisen koulutuksen erityisosaamista on vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja muiden vakavista oppimisen haasteista kärsivien koulutuspolun toteutus – hakevasta toiminnasta motivointiin, ammatilliseen opiskeluun ja työllistymiseen. Toiminnan tärkeitä edellytyksiä ovat pitkäjänteinen verkostotyö, monimuotoisen opiskelijakunnan tarpeiden tunnistaminen sekä uusien monimuotoisten koulutustoteutuksien kehittäminen.

Tästä näkökulmasta Kiipulan ammattiopisto yhdessä AMEO-verkoston kanssa katsoo yhteistyön Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen kanssa olevan hedelmällistä ja uutta luovaa.

Janakkalassa 18.5.2021

kunnioittaen



Petteri Ora
kehitysjohtaja
Kiipulasäätiö / Kiipulan ammattiopisto
petteri.ora@kiipula.fi
050 3003 764