

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Tampereen kaupunki katsoo, että kuntien roolin vahvistaminen kotoutumisen edistämistä vastaavana tahona on kannatettavaa. Samalla, kun valtion työllisyys- ja yrityspalvelut TE24-uudistuksen myötä siirtyvät kuntien vastuulle, on hyvin loogista, että kotoutumista edistävät palvelut kytketään saman toimijan eli kunnan vastuualueelle. Kotoutuminen tapahtuu kunnissa ja maahanmuutto on keskeinen osa tulevaisuuden työvoiman saatavuuden turvaamista. Tämän vuoksi kunnilla on myös luontaiset kannusteet panostaa uusien muuttajien kotoutumiseen ja vahvistaa heidän osaamisensa hyödyntämistä.

Lakiuudistus tukee yleisesti maahanmuuttotyössä ja kunnissa havaittujen ongelmakohtien ratkaisua, jotka koskevat mm. kotivanhempien kotoutumista, opintojen loppuun saattamista kotoutumisajan jälkeen, kotoutumisen edistämiseen liittyvien palvelujen laajemman tarjonnan huomioon ottamista, monikielisen ohjauksen ja neuvonnan aseman vahvistamista sekä kotoutumiskoulutukseen liittyviä uudistuksia.

Tuomalla asiakkaan koko polku yhden toimijan (kunnan) vastuulle, joka järjestää itse tai muulla tavoin omistajaohjaa, mahdollistetaan kokonaisten palvelupolkujen rakentaminen yhdessä työllisyys- ja osaamispalveluiden kanssa. Maahan muuttaneen työllistymiseen on aina liitännäisenä osaamisen kehittämisen palvelut koska Suomen ammatillinen kenttä vaatii monenlaisia sertifikaatteja, joiden antamiseen on oikeudet vain virallisilla tahoilla (esim. eri kortit, Valviran vaatimat koulutuksen pätevyyteen jne). Myös aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen on tärkeää moniammatillisessa yhteistyössä.

Kotihoidon tuella lapsia hoitavien vanhempien kotoutumisen tukeminen on hyvä lakimuutos, varsinkin, jos vanhemmille jätetään oikeus päättää lasten hoidostaan – kuten tiedetään, pienten lasten äidinkielen kehittymiselle on kolme ensimmäistä ikävuotta olennaisen tärkeitä, joten

kotihoito on varteenotettava vaihtoehto, toisaalta kotivanhempia pitää kannustaa ja osallistaa integraatioon ja valmistautumaan tulevaan mahdolliseen työelämään.

Lakiesityksessä hyvää on myös se, että tiedon dokumentointiin ja tiedon siirtoon liittyvät järjestelmäpuutteet on otettu tarkemman tarkastelun kohteeksi ja ne pyritään ratkaisemaan. Ratkaisemalla asiakkuuden hallinta- ja tietojärjestelmäpuutteet ja mahdollistamalla asiakastiedon sujuva siirtyminen luodaan prosessi, jossa poistetaan päällekkäistä ohjaus- ja kartoitustyötä ja tehostetaan asiakkaan ohjautumista asiakkaan tarvitsemien palveluiden piiriin.

Lakiuudistuksessa tavoitellaan perhevapaalla olevien maahanmuuttajanaisten nopeampaa siirtymistä työelämään ja sen lasketaan myös tuovan ylisukupolvisia vaikutuksia maahanmuuttajien sosioekonomiseen asemaan. Tämän edellyttää kuitenkin vahvempaa panostusta työn ja perheen yhteensovittamiseen tähtääviin toimenpiteisiin, jotka edesauttavat maahanmuuttajanaisten työllistymistä esimerkiksi osa-aikaisesti. Kotivanhemmuus on vahvasti kulttuuriin sidottu ilmiö, jonka muokkaamiseksi tarvitaan erillisiä toimenpiteitä, joilla pyritään muokkaamaan juurtuneita käsityksiä sukupuolittuneista rooleista ja mahdollisuuksista yhdistää työtä ja perhe-elämää. Vaikka tämä huomioitaisiin kotoutumissuunnitelmassa, vaatii se palvelujärjestelmältä myös erillistä palveluiden kohdentamista, ohjauspalveluita ja niihin kohdistettavaa resurssia.

Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen osaksi kaikkea kunnan toimintaa strategiatasolta alaspäin on kannatettava asia. Kotoutumisen valtavirtaistaminen tukee monimuotoisuuden viemistä osaksi kaikkea kunnan sekä oppilaitosten toimintaa. Valtavirtaistamisessa tulee ottaa huomioon kotoutumiseen liittyvien lisäpalveluiden rahoitus kaikilla kunnan toimialoilla.

Laissa tunnustetaan kulttuurin ja nuoriso- ja liikuntapalveluiden merkitys kotoutumisessa. Lakiluonnoksessa ei ole täysin onnistu nostamaan kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluiden kotouttavaa työtä sen vaikuttavuuden todelliselle tasolle suunnitelmallisine ja pitkälle kehitettyine toimintamalleineen. Kulttuurinen kotoutuminen lisää uusien kaupunkilaisten pitovoimaa, tarjoaa sosiaalista kestävyyttä, kulttuurista hyvinvointia, kielen oppimista, harrastuksia, liikuntaa ja yhteiskuntaorientaatiota. Kirjastopalveluilla voidaan edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia suomen tai ruotsin kielen oppimiseen ja suomalaiseen kulttuuriin tutustumiseen sekä oman äidinkielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Kun kotoutujia ohjataan aktiivisiksi kirjaston käyttäjiksi, he pystyvät hyödyntämään kirjastoa kokonaisuudessaan: kokoelmia, tiloja ja toimintaa.

Kun puhutaan kotoutumissuunnitelman monialaisuudesta, on huomioitava, että todellinen monialaisuus käsittää kotoutujan elämänpiiriin liittyviä toimintoja monipuolisesti, sisältäen myös kulttuurin, vapaa-ajan ja vapaan sivistystyön. On tärkeää, että kunnan sisällä eri palvelualueille kohdistuvissa valtionrahoituksissa tunnustetaan kotoutuminen ja maahanmuuttajat erityisenä toimenpide- ja kohderymänä, joiden palveluihin poikkihallinnollisesti tulisi olla mahdollisuus panostaa. Niiden tulisi tukea yhdyspinnan rakentumista lakisääteisiin kotoutumista edistäviin palveluihin kuten työllisyyspalvelut ja ohjaus- ja neuvontapalvelut.

Lakiesitys tukee hyvin suomalaisen oppilaitosjärjestelmän ominaispiirrettä eli sitä, että vapaan sivistystyön koulutus on oleellinen osa joustavaa ja elinikäiseen oppimiseen perustuvaa suomalaista opetustarjontaa. Erityisesti työvoiman ulkopuolisten maahanmuuttajien tavoittaminen ja kartoittaminen on ollut vaikea tehtävä. Siten kotouttamista edistävien palvelujen tarpeen ilmoittamiskäytäntö on hyvä, jos se lain avulla saadaan toimimaan tarkoituksenmukaisemmin.

Lain taustatekstit kaipaavat tarkennusta siitä, mikä olisi keskuskaupunkien kannuste vieraskielisyyskriteeriin nojaten, hoitaa palveluita myös muiden kuntien osalta. Miten rahoitusmalli vaikuttaisi isojen kaupunkien kannusteisiin ottaa järjestämisvastuu kuntarajat ylittävästä palvelutuotannosta? Jos kannusteen muodostumisella tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttajien keskittyminen ei olisi niin vahvaa keskuskaupunkeihin, niin tämä kannustin on tuskin riittävä edistämään kuntarajat ylittävää palvelujen järjestämismallia. Lisäksi pienemmät kunnat tarvitsevat myös kannusteen olla mukana yhteistoiminta-alueella, sillä pienten kuntien näkökulmasta palvelut menevät kauemmaksi oman kunnan vaikutuspiiristä.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

On hyvä, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi voidaan tehdä edelleen kolmen vuoden kuluessa oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, eikä tätä ole lyhennetty.

Tampere katsoo, että lakiesityksessä on positiivista palvelutarpeen arvioinnin laajentaminen ja kotoutumissuunnitelman laajentaminen nykyistä isommalle kohderyhmälle. Monialainen osaamisen ja palvelutarpeen arviointi on hyvä lisäys lakiehdotuksessa.

Tampereen kaupunki näkee ongelmallisena kotoutumisajan lyhentämisen kahteen vuoteen tai maksimissaan neljään vuoteen. Kotoutumisaikaa tulisi voida jatkaa kahdella vuodella henkilöille, joilla kotoutumisaikana on heikot perusvalmiudet kotoutumiseen, työllistymiseen ja osaamisen kehittämiseen, esim. luku- ja kirjoitustaidottomat asiakkaat, ja he tarvitsevat enemmän aikaa edellä mainittujen taitojen kehittymiseen. Tampereen kaupunki ehdottaa, että kotoutumisaikaa voisi perustellusti pidentää kolmella vuodella pykälässä 21.

Kotoutumisesta annetun lain mukaan kotoutumissuunnitelma voidaan laatia perheelle, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Tampereen kaupunki katsoo, että lainsäädännössä tulisi velvoittaa myös hyvinvointialueen sosiaalihuollon osallistuminen perheen monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, mikäli se on tarpeellista ja perusteltua. On kannatettavaa, että erityisen haavoittuvien kuten kiintiöpakolaisten, ihmiskaupan uhrien ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden asiakkaiden osalta velvoitettaisiin monialaiseen palvelutarpeen arviointiin.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttaminen keskitetysti yhdessä paikassa kaikille kotoutujille on kannatettava asia. Keskitetty malli tuo mahdollisuuden luoda parempi tilannekuvan maahan muuttaneiden osaamisesta sekä osaamisen kehittämisen tarpeista ja näin edistää työvoiman kohtaantoa. Maahan muuttaneen osaamisen kartoittamisen yhteydessä on tärkeää kartoittaa myös opiskelu- ja oppimisvalmiudet sekä formaalin ja informaalin osaamisen todentaminen. Osana osaamiskartoitusta on esimerkiksi tärkeää voida todentaa, onko asiakas kokonaan luki- ja kirjoitustaidoton vai esim. osin. Muiden maiden koulutusjärjestelmät tarjoavat hyvin vaihtelevat valmiudet suomalaisessa koulutusjärjestelmässä opiskelemiseen.

Osaamiskartoitus on hyvä tehdä siihen koulutettujen opetusalan ammattilaisten toimesta monialaisesti yhdessä sosiaali- ja ohjausalan ammattilaisten kanssa. Tämä toiminta tulisi rahoittaa täysimääräisesti korvamerkittynä ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmästä oppilaitoksille. Osaamisen kartoittamista on hyvä kehittää sujuvaksi osaksi asiakkaan kokonaispolkua keskustelemaan esimerkiksi ammatilliseen tai korkeakoulutukseen hakeutumisen kanssa. Yleisesti kotoutumisen valtavirtaistamisessa tulee ottaa huomioon lisääntyvä erityispalveluiden tarve myös muilla toimialoilla ja huolehtia niiden asianmukaisesta rahoituksesta.

Tampereen kaupungin mielestä lakiesityksessä ei ole huomioitu juuri lainkaan työ- ja opiskeluperusteisesti maahan muuttaneet, joille ei nykyisen lain puitteissa ole edelleenkaan kotoutumista tukevia palveluita. Erityisesti suomen kielen valmiuksien kehittäminen tulisi olla systemaattisempaa myös tälle kohderyhmälle, mikä ennalta ehkäisee työelämässä tapahtuvaa hyväksikäyttöä ja parantaa myös työ- ja opiskeluperusteisten maahan muuttajien kotoutumista Suomeen. Työ- ja opiskeluperusteisten ryhmälle tarvitaan konkreettisia tukitoimia ja palveluita.

Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

Tampereen kaupunki pitää tärkeänä, että kunnille tulee laajat mahdollisuudet kehittää ja rakentaa työelämälähtöisiä kotoutumiskoulutuksia, joissa huomioidaan suomen kielen kehittäminen ja ammatillisten valmiuksien lisääminen, täydennyskoulutukset, opiskelu-, työelämä- ja yhteiskuntavalmiuksien kehittyminen osana kotoutumiskoulutusta. Koulutusten toteutustapa tulisi olla räätälöitävissä nykyistä paremmin asiakkaiden tarpeet huomioon ottaen sekä mahdollistaa esimerkiksi oppisopimusperusteiset koulutusmuodot. Kotoutumiskoulutuksien järjestämisessä tulisi huomioida kotoutumisajan ulkopuoliset työnhakijat. Tällä tarkoitetaan maahanmuuttajataustaisia työnhakijoita, jotka ovat tulleet työnhakijoiksi sen jälkeen, kun lakisääteinen kotoutumisaika on umpeutunut, mutta heillä on heikot kieli-, opiskelu- ja työelämävalmiudet, koska eivät ole osallistuneet kotoutumistoimenpiteisiin. Tähän kohderyhmään kuuluvat esim. lapsiaan kotona hoitaneet vanhemmat. Heillä tulisi myös olla tasavertainen mahdollisuus opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella kielitaitoa ja kotoutumista edistäviä opintoja kuten erilaiset vapaan sivistystyön luki- ja kirjoitustaidon opinnot sekä aikuisten perusopetus ja TUVA (tutkintoon valmistava koulutus).

Omaehtoiset koulutukset tuovat joustavuutta räätälöintiin ja entistä enemmän koulutusten tulisi olla nopeita, täsmäkoulutuksia, joilla vastataan myös yritysten työvoimatarpeisiin. Aikuisten

perusopetus ja kielitaitovalmiuksia kehittävä opetus tulisi voida tarveperusteisesti mahdollistaa myös työttömyysetuudella, etenkin lähtökohdiltaan heikommassa tilanteessa olevien ryhmälle.

Tampereen kaupunki näkee myös tärkeänä, että kotoutumiskoulutukseen ja palveluihin lisätään kuntouttavia ja työ- ja toimintakykyä tukevia elementtejä -- Kartoitettavia toimenpiteitä on saatavilla, mutta työ- ja toimintakyvyn konkreettista tukea ml. kuntouttava ja hoidollinen aspekti tarvitaan enemmän. Tulisi mahdollistaa ns. matalan kynnyksen kotouttava toiminta heille, joille muu perinteisempi kokopäiväinen opiskelu on työ- ja toimintakyvyn vuoksi haastavaa. Muuten näistä maahanmuuttaneista, joilla on heikompi työ- ja toimintakyky tulee väliinputojia palvelujärjestelmässä, jos he eivät ole kuitenkaan täysin työ- ja toimintakyvyttömiä, mikä on usein tilanne. Palveluille on tarve erityisesti traumatisoituneiden ja fyysisesti/psyykkisesti loukkaantuneiden asiakkaiden osalta.

Osaamisen kehittäminen on yksi uuteen yhteiskuntaan integroitumisen avaintekijöistä. Siksi on olennaista tukea maahanmuuttajan edellytyksiä osallistua omaehtoisiin opintoihin. Koska omaehtoiset opinnot koskevat myös työvoiman ulkopuolisia kotoutuja-asiakkaita, jotka eivät ole työvoimakoulutuksen ensisijaista kohderyhmää, kuuluvat he erityisesti vapaan sivistystyön kohderyhmään. Heidänkään kohdalla kotoutumista tukevissa opinnoissa ei ole kyse pelkästään luku- ja kirjoitustaitojen opiskelusta. Vapaan sivistystyön laaja-alainen tarjonta mahdollistaa matalalla kynnyksellä erilaisten tietojen ja taitojen kartuttamisen myös niissä opinnoissa, joiden tarkoitus on edistää laissa tarkoitettua yhteiskunnallisia ja kulttuurisia valmiuksia sekä arjen kansalaistaitoja. Kaikenlainen tuki erilaisten opiskelumuotojen edistämiseksi on hyvä ottaa huomioon myös kotoutumisen yhteydessä.

Opintojen yhtenäinen rekisteröinti helpottaisi maahanmuuttajan kielitaidon toteamista. Se edesauttaisi vapaan sivistystyön roolia maahanmuuttajan opintojen ja työelämän polutuksen tukijana. Siksi vapaassa sivistystyössäkin käyttöön otettu Koski-palvelu on hyvä maahanmuuttajakoulutuksen opintojen rekisteröintipaikka. TE-hallinnon rahoituksella toteutettua koulutusta ei järjestelmään tallenneta. Yhtenäisen järjestelmän hyödyntäminen kaikessa kotouttamiseen liittyvässä koulutuksessa mahdollistaisi kuitenkin niin opintojen sisällön kuin siitä saatujen tulosten tarkastelun.

Kielitaidon päättötesti ei yksinään kerro riittävästi koulutuksen tehokkuudesta. Päättötestin tulokseen vaikuttaa moni asia, esim. opiskelijoiden lähtötaso ja perusoppimistaidot. Siksi korostettu ohjaus koulutukseen pelkän kielitaidon päättötestin perusteella ei kohtelee oikeudenmukaisesti koulutuksen järjestäjiä (vrt. ylioppilaskirjoitusten tulokset).

Vapaan sivistystyön opintojen osalta säännöksen päivittäminen lisäämällä mahdollisuutta tukea työttömyysetuudella luku- ja kirjoitustaidon opintoja on paikallaan. Myös se, että maahanmuuttaja voi opiskella maksutta vuoden kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa tukee kotoutumista ja opintojen loppuun saattamista.

Jatko-ohjauksen tehostaminen on kannatettavaa, mutta se on jo nyt tavoitteena, joten herää kysymys, miten voidaan käytännössä varmistaa, että tavoite toteutuu. Asiakkaan valmiudet eivät välttämättä riitä kahdessa vuodessa tapahtuvaan etenemiseen ja sen jälkeen havaitaan tarve osallistua esimerkiksi aikuisten perusopetukseen.

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio alkuvaiheessa on kannatettava palvelu.

Tampereen kaupunki näkee tärkeänä varmistaa yhteiskuntaorientaation ns. pienemmillä kieliryhmille ja harvinaisimmille kielille. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on tärkeä suomalaisen kulttuurin perehdyttämisen toimintamalli kotoutujille. Monikielisissä yhteiskuntaorientaatioiden sisällöissä tulee huomioida asiakkaiden jatko-ohjaustarpeet ja lisätuen tarpeet mm. digitaitojen ja suomen kielen omaehtoisten opintojen kehittäminen. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on kauan kaivattu, kaikille tarpeellinen, tuote ja erityisen tarpeellinen heikommassa asemassa oleville.

Kotoutumiskoulutuksen suorittamisen monipuolisten mahdollisuuksien takaaminen lainsäädännön tasolla on yksilön kannalta hyvä. Työ- ja toimintakyvyn tukemisen elementit ovat hyvä lisäys kotoutumiskoulutukseen. Koulutuksen toteuttamisessa on kuitenkin hyvä ottaa huomioon peruslainalaisuudet ihmisen kyvyssä oppia. Jos kotoutujan ensisijainen tarve on työ- ja toimintakykyyn tai terveyteen (ml. psyykinen terveys), silloin tulisi olla mahdollista keskittyä näihin tarpeisiin suomen kielen oppimisen tai ammatillisen osaamisen oppimisen sijaan. Suomen kielen ja ammatillisen osaamisen oppiminen yhtä aikaa on kuormittava yhtälö. Koto-opsiin ei ole käytettävissä olevan aikajänteen sisällä lisättävissä juurikaan enempää oppimistavoitteita henkilöille, joilla yleensä on perheen kotoutumisasiat ja pahimmillaan kotimaan läheisten tilanne huolehdittavana. Yksilön kokonaiskuormituksen on pysyttävä niissä rajoissa, että oppiminen on mahdollista.

Esityksessä on esitetty pakolliseksi kotoutumiskoulutuksen jälkeinen suomen kielen taitotason testaus. Tällä hetkellä ongelmana on, että kotoutumiskoulutuksen kilpailutuksessa on tulostavoitteeksi ilmoitettu tietyn kielitaitotason saavuttaminen. Tämän seurauksena lähes kaikki kotoutumiskoulutuksen käyneet saavat Koulutusportti-järjestelmään kielitaitotasoarvioinniksi vähintään A2. Koulutusporttia käytetään jatko-ohjauksen välineenä, jolloin työvoimakoulutukseen hakeutuessa ei käytetä kielikoetta vaan katsotaan kotoutumiskoulutuksen päättövaiheen kielitaitotaso hakeutuvan henkilön osalta. Väärin perustein arvioitu kielitaitotaso Koulutusporttiin johtaa väärin jatkokoulutusohjauksiin ja koulutusten keskeyttämissiin, koska taidot eivät ole olleet riittävät koulutuksessa pärjäämiseksi. Tällä hetkellä matemaattista osaamista tai muita opiskelunvalmiuteen liittyviä taitoja ei testata/arvioida niin, että tieto välittyisi ohjaavalle taholle eteenpäin. Nämä asiat on huomattu kriittisiksi tekijöiksi ammatillisessa koulutuksessa menestymisen kannalta.

Kotoutumiskoulutuksen päättövaiheen kielitaitotasotestausta on hyvä kehittää Opetushallituksen vetämänä, kuten on esitetty. Siitä tulisi kuitenkin kehittää jokin valtakunnallinen malli, jossa olisi yhdistettynä myös muiden perustaitojen testaus (mallia esim. Omppu ESR hankkeen testauspaketeista, jotka testaa osaamista verrattuna suomalaisen peruskoulun antamaan osaamiseen). Testausta ei tule kehittää niin, että siitä syntyy yksityisen palvelutuottajan kielitesti-monopoli, joka on maksullinen käyttää muille organisaatioille. Testin tulisi olla saman tapainen kuin on peruskoulussa valtakunnalliset matematiikkakokeet tms. Testin tulee päivittyä yhteiskunnan osaamistason päivittymisen myötä.

Kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheen kieli- ja muiden taitojen testauksen olisi hyvä linkittyä ammatillisen koulutuksen hakeutumiseen (ettei tarvitsisi päällekkäin testata haussa samoja asioita) sekä Koski-järjestelmään.

Tampereen kaupunki näkee myös hyvänä muutoksena sen, että kotoutumiskoulutusta koskevassa luvussa mainitaan aikuisten perusopetuksen toteuttaminen kotoutumiskoulutuksena. Pykälästä 24 ei käy ilmi, miten toimitaan tässä tapauksessa päättötestauksen kohdalla (varsinkin niissä tapauksissa, jossa kotoutuja ei suorita aikuisten perusopetuksessa koko peruskoulututkintoa) – onko päättöttestaus jatkossa sisällytettävä myös aikuisten perusopetukseen, jos se toteutetaan kotoutumiskoulutuksena.

Esitys omaehtoisten opintojen tukemisen edellytysten muuttamisesta ja mahdollisuudesta jatkaa sovittuja opintoja loppuun on varsinkin kotoutumisajan lyhentyessä erittäin hyvä ratkaisu, joka takaa opintojen viemisen loppuun ja auttaisi välttämään kannustinloukkuja.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Tampereen kaupunki kannattaa ehdotusta, että perheryhmäkotien toiminnasta tulisi sosiaalihuoltoa. Käytännössä tosiasiallisilta olosuhteiltaan perheryhmäkodeissa toteutettu toiminta on ollut tähänkin mennessä sosiaalihuoltoon rinnastettavaa, ja esimerkiksi Tampereen kaupungin ylläpitämässä ilman huoltajaa maassa asuville nuorille suunnatussa perheryhmäkodissa on toteutettu sosiaalihuoltoon liittyviä palvelutehtäviä. On kannatettavaa, että perheryhmäkodeissa tulisi toimia sosiaalihuoltolakiin liittyvän sääntelyn mukaisesti esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin ja palvelupäätösten osalta. Tämä tukisi myös tilanteiden yksilökohtaista arviointia sekä järjestettyjen palvelujen seurannan ja arvioinnin toteutumista palveluprosessit läpäisevästi.

Tampereen kaupunki kannattaa ehdotusta, jonka mukaan jokaiselle alaikäisenä ilman huoltajaa tulleelle lapselle nimettäisiin hyvinvointialueen sosiaalihuollosta omatyöntekijä. Lähtökohtaisesti alaikäisenä ilman huoltajaa maassa oleskelevat lapset ovat erityistä tukea tarvitsevia, mutta Tampereen kaupunki esittää, että erityisen tuen tarpeen määrittely jätettäisiin sosiaalihuollon ammattihenkilöille ja esityksessä viitattaisiin omatyöntekijän nimeämiseen, jonka tulisi olla sosiaalihuollon ammattihenkilö, ei kategorisesti laillistettu sosiaalityöntekijä. Tampereen kaupunki pitää tärkeänä, että alaikäisten asiakassuunnitelmaa laadittaisiin monialaisessa yhteistyössä kunnan

työntekijän kanssa, jotta lapsen ohjautuminen kunnan varhaiskasvatukseen, perusopetuksen ja muihin palveluihin voidaan varmistaa ja lisäksi myös kunnan riittävä tiedonsaanti kotoutumisen edistymisestä lasten ja nuorten kohdalla.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Tampereen kaupunki näkee, että kunnan ja hyvinvointialueen roolien selkeyttäminen on tärkeää, mutta sitä tulisi vielä konkretisoida paremmin mm. erityisen tuen palveluiden tarpeiden osalta. Esimerkiksi varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen tuki hyvinvointialueelta on vielä hyvin epäselvä ja arvioida tulisi se, mitä toimenpiteitä yhdyspintayhteistyössä tarvitaan.

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

Kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyvissä tehtävissä 42 §:n perusteluissa todetaan, että kiintiöpakolaiselle tai muulle kuntapaikalle ohjattavalle henkilölle järjestetään heti ensimmäisenä päivänä tapaamisia sosiaalityöntekijän kanssa myös sosiaaliturvajärjestelmään ja etuuksiin liittyvän ohjauksen ja neuvonnan varmistamiseksi. Perustelu on kahdella tavoin ongelmallinen: ohjaus- ja neuvontatehtävät eivät ensisijaisesti kuulu sosiaalityöntekijöiden tehtäviin, minkä vuoksi perusteluissa kategorisesti sosiaalityöntekijään viittaaminen on Tampereen kaupungin näkökulmasta ongelmallista. Sen sijaan Tampereen kaupunki ehdottaa, että lainsäädäntökokonaisuudessa viitattaisiin lähtökohtaisesti hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilöihin, koska määrittelyvalta asiakkaan erityisen tuen tarpeesta tulee jättää sosiaalihuollon vastuulle. Lisäksi hallituksen esityksen perustelujen ajallinen määrä ”heti ensimmäisinä päivinä” on haasteellinen, koska sosiaalihuollon interventioiden tulisi lähtökohtaisesti perustua sosiaalihuollon ammattihenkilön arvioon tilanteen kiireellisyydestä.

Tampereen kaupunki esittää, että lakikokonaisuudessa korostettaisiin Kansaneläkelaitoksen ja kunnan välistä yhteistyötä. Toimeentulotuesta annettuun lakiin odotetusti tulevien muutosten myötä Kansaneläkelaitoksen vastuu perustoimeentulotukeen liittyvän ohjauksen ja neuvontatehtävien ensisijaisena toteuttajana vahvistuu. Ohjauksesta ja neuvonnasta, joka liittyy Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulla oleviin etuuksiin, vastaa ensisijaisesti Kansaneläkelaitos, jonka velvollisuutena on tarjota ohjausta ja neuvontaa saavutettavasti ja erityisryhmät huomioiden. On tärkeää, että näitä tehtäviä ei säilytetä kategorisesti hyvinvointialueen sosiaalihuollon tai kunnan ohjaus- ja neuvontapalveluiden vastuulle, koska hyvinvointialue tai kunta eivät vastaa Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulla olevista etuuksista.

Yleisesti ottaen esityksen perusteella oikeustila erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen välisen työnjaon ja järjestämisvastuun osalta jää osin epäselväksi. Tämä on omiaan aiheuttamaan kohtuuttomia tilanteita, joissa kotoutuja-asiakkaan palveluiden saanti vaarantuu sen myötä, että esimerkiksi ohjaukseen ja neuvontaan liittyvissä työnjaollisissa kysymyksissä lainsäätäjän tarkoitus jää epäselväksi.

Hyvinvointialueen ja kunnan väliseen yhteistyöhön liittyvät myös maahanmuuttoon kytkeytyvät ilmiöt, kuten ihmiskauppa ja työperustainen hyväksikäyttö. Selkeämpi roolitus edellä mainituissa

tapauksissa jo nyt ennaltaehkäisisi paljon ongelmia myöhemmin kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Lisäksi perheenyhdistämiseen liittyvät monimutkaiset asiakastapaukset edellyttävät roolien selkeyttämistä.

Tampereen kaupunki pitää ongelmallisena lakiluonnoksessa olevaa mainintaa, siitä, että kunnan tulisi kehittää kotona ensisijaisesti lapsiaan hoitavien kotihoidontuella olevien vanhempien lasten hoidon palveluita osana palveluiden kehittämistä. Kunnille ei ohjattaisi tätä tehtävää varten resursseja, vaan lainsäädännössä tämä kohta jää epäselväksi.

Valtion korvaukset (8 luku)

Kunnille suunnattavien korvausten ja rahoituksen vieminen osaksi valtionosuusjärjestelmää on erittäin kannatettavaa ja suoraviivaistaa rahoituksen tuloutumista, vähentää hallinnollista työtä ja kohdentaa rahoituksen tarkoituksenmukaisien palveluiden tuottamiseen. Huomioitavaa on kuitenkin vaikutusten arviointi pitkällä aikavälillä esimerkiksi vieraskielisyyskertoimen osalta; nykyisellään maahanmuutto on pitkälti keskittynyt kaupunkeihin, ja väestöennusteiden mukaan vieraskielisten määrät kasvavat erityisesti PKS- seudulla erityisen voimakkaasti. Vieraskielisyyskriteerin käyttö voi näin ollen eriyttää rahoitusten jakautumista, joka näkyy palvelutuotannon eriarvoistumisena ja voi mahdollisesti kiihdyttää maahanmuuttajien muuttoa PKS-seudulle entisestään. Valtion tulisi varmistaa, että palveluiden riittävä rahoitus säilyy myös pienemmillä kaupunkiseuduilla ja muualla Suomessa, jotta maahanmuuttajien vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset ovat yhtäläiset PKS-seutuun verrattuna. Valtion tasausjärjestelmä ei välttämättä riitä korjaamaan tätä epätasaista jakautumista. Vieraskielisyyskriteeriin lasketaan myös työn tai opiskelun perusteella paikkakunnalle muuttaneet, mikä PKS-seudulla on muuta maata suurempaa. Tämän kohderyhmän palvelutarve ei kuitenkaan ole suurta ja toisaalta se lisää PKS-kaupunkien verotuloja entisestään. Tämä voi aiheuttaa palvelutuotannon merkittävää polarisaatiota jo pelkästään suurten kaupunkien välillä, mutta myös pienten ja suurten kuntien välillä.

Lakiehdotuksessa kiinnitetään huomioita työvoiman ulkopuolisten ohjautumiseen työllistymistä edistäviin palveluihin. Työnhakijaksi ohjaaminen tulisi kuitenkin olla oikea-aikaista, jotta henkilö on aidosti valmis vastaanottamaan työtä tai kouluttautumaan.

Tampereen kaupunki pitää tärkeänä, että myös kunnan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityiskustannukset huomioitiin osana rahoitusjärjestelmän uudistusta. Kunnan tulisi voida jatkossakin hakea erityiskorvauksia varhaiskasvatus- tai esiopetusikäisen lapsen osalta, kun hän tarvitsee esimerkiksi avustajaa. Korvausjärjestelmän tulisi olla yksinkertaisempi ja on tärkeää, että rahoitus kohdistuu suoraan niihin palveluihin, joissa kustannus on syntynyt.

Vapaan sivistystyön koulutukseen myönnettävä erillinen 100 prosentin valtionosuus kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen antaa selkeän määrittelyn toteutettavista oppitunneista. Se edesauttaa kansalaisopistojen toteuttaman toiminnan suunnittelua ja resurssointia. Järjestelmä on kuitenkin jäykkä, ellei se

mahdollista normaalia vapaan sivistystyön valtionosuuslaskelmaa nopeampaa tuntitarpeen tarkastelua tilanteiden muuttuessa.

Hankerahoituksilla tuetaan kotoutumispalvelujen kehittämisen lisäksi joitakin koulutuksia. Koulutusten toteuttaminen hankerahoituksilla ei kuitenkaan tuo toiminnalle sitä jatkuvuutta, mikä maahanmuuttajien koulutuksen toteutuksessa olisi suotavaa. Siksi olisi tärkeä tukea ja luoda mielekäs järjestelmä myös valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelle.

Esityksessä lukuisat ohjaukseen, neuvontaan ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja perheiden kanssa työskentelyyn liittyvät tehtävät määritellään hyvinvointialueen sosiaalihuollon vastuulle. Tampereen kaupunki näkee tärkeänä, että kotoutumislaisissa vahvistetaan hyvinvointialueen roolia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjänä ja vahvistetaan kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspinnalla tapahtuvaa tehtävänjakoa ja yhteistyötä. Sekä kunnan että hyvinvointialueen puolelle tulisi turvata riittävä ja kestävä rahoitus kattamaan näiden palveluiden tuottamisen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten osalta. Jos rahoitus ei riittävällä tasolla kata jatkossa palveluiden tuottamiseen tarvittavaa resurssia, heikentää se kunnan halukkuutta vastaanottaa kiintiöpakolaisia, joiden lähtökohtainen palvelutarve on usein hyvinvointialueen palveluiden piirissä. Pakolaistyössä on otettava huomioon sosiaalihuoltoon kytkeytyvä erityisasiantuntijuuden tarve.

Monialaisen palvelutarpeen arvio suoritetaan kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyössä. Palvelutarpeen arvioissa tarvitaan paikalle useimmissa tapauksissa tulkki ja näin ollen on erittäin tärkeää määritellä, kumpi taho, hyvinvointialue vai kunta, vastaa PTAn tulkkauksen järjestämisen kustannuksista.

Yhteiskuntaorientaation ja kotoutumiskoulutusten rahoituksen siirtyminen kunnille lisää tarvetta hankinta- ja kilpailutusosaamiselle ja tämä tulee huomioida kuntien resurssoinnissa. Palveluhankinta edellyttää myös kuntien välistä hyvää yhteistyötä, jotta hankintoja voidaan tehdä myös laajemmilla alueilla kuin pelkästään yksittäisen kunnan alueella.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Tampereen kaupunki pitää lakiluonnoksessa epäselvänä sitä, onko hyvinvointialueella riittävät oikeudet saada tietoja esimerkiksi kunnalta maahanmuuttaja-asiakkaan palvelemiseksi, jos esim. kunnassa herää huoli kotoutuja-asiakkaan sosiaalisesta elämäntilanteesta, terveydestä sekä työ- ja toimintakyvystä sekä erityisesti, jos asiakas itse ei kykene hakemaan apua tilanteeseensa. Tämän osalta hyvinvointialueen tiedonsaantioikeutta tulisi tarkentaa.

Esityksessä säädettävä uusi kotoutumisen asiakastietojärjestelmä ja eri viranomaisten tiedonsaantioikeus on hyvä parannus. Koska kotoutumiskoulutuksen tarkoitus on muodostaa

opintokokonaisuuksista, joiden sisällöt ja laajuus räätälöitäisiin kotoutuja-asiakkaan pohjakoulutus, taidot ja tavoitteet huomioiden, tulisi tiedonsaannin koskea myös opetuspalveluja järjestäviä vapaan sivistystyön toimijoita.

Koulutuksen toteuttajalle asiakastietojärjestelmän puute ja tietojen vaihto aiheuttavat hankaluuksia. Selonteon mukaisesti ongelma korostuu työvoiman ulkopuolisten henkilöiden osalta. Koulutukseen osallistujien taito- ja osaamistaso esim. luku- ja kirjoitustaidon suhteen on erittäin heterogeenistä. Myös monet muut asiat vaikuttavat heidän kykyynsä oppia.

Työvoiman ulkopuolisten osalta keskeistä olisi arvioida ne palvelut, joihin nykyistä laajemmin suunnattu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvio voisi johtaa eli johtaako palvelutarpeenarvio mihinkään näiden ihmisten osalta, jotka eivät ohjaudu ensisijaisesti työnhakija-asiakkaiksi.

Järjestelmäratkaisuissa on tärkeää saada oikeudet asiakastietojen tarkasteluun keskeisimmille, asiakkaan ohjaukseen liittyville viranomaisahoille. Tällä hetkellä kotoutumiskoulutuksiin (erityisesti omaehtoiset kotoutumiskoulutukset) liittyvää tietoa käsitellään lakiesityksessä mainittujen ohjelmistojen lisäksi oppilaitoksen Primus-pohjaisessa Wilma-järjestelmässä. Oppilaitoksen ohjaavat tahot käyvät asiakkaan kanssa ohjauskeskusteluja, jotka voisivat olla osa kotoutumisen jatkumoa, mutta tietojärjestelmät ja tiedon siirtoon liittyvät lait eivät mahdollista tätä.

Kotoutujien tavoittaminen on tunnistettu osittain haastavaksi ja se jää liikaa erilaisten vaihtoehtoisten ilmoitus- / ohjausväylien varaan. Keskeistä olisi saada rekisteritiedot DVV- ja KELAn tiedoista myös muista kuin toimeentulotukea saavista henkilöistä.

On myös epäselvää, miksi sekä ELY että KEHA vastaisivat valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta. Miksi tarvitaan kaksi organisaatiota? Kuntien järjestelmät voivat poiketa suurestikin valtion järjestelmäratkaisuista ja paikalliset järjestelmäintegraatiot tulisi huomioida eli kunnat tulisi ottaa valmisteluun mukaan aktiivisesti, ei vain kommentoimaan valmiita ratkaisuja.

Asiakastietojärjestelmän kustannusten arvioinnissa ei ole huomioitu sitä, että kunnat joutuvat pakon edessä ratkomaan asiakkuudenhallinnan järjestämisen kotoutuja-asiakkaiden osalta pääsääntöisesti jo vuoden 2023 alusta alkaen, kun hyvinvointialueet käynnistävät toimintansa ja SOTEn käytössä olleet järjestelmät eivät jää kunnan käyttöön ja niiden käyttöoikeutta rajataan. Kunnille aiheutuu kustannuksia asiakkuudenhallinnan järjestämisestä ainakin siihen saakka, kunnes valtakunnallinen asiakkuudenhallinnan järjestelmä on saatavilla. Tämä edellyttää jo vuosien 2023-2025 välillä tehtävää asiakastietojärjestelmien vertailua, kilpailutusta ja kehittämistä SOTE-uudistuksesta aiheutuneeseen tarpeeseen. Lisäksi myöhemmässä vaiheessa tulevan valtakunnallisen järjestelmän käyttöönotto ja olemassa olevan kunnan asiakastietovarannon siirto tulee ennakoitavasti

aiheuttamaan kustannuksia kunnille, jotka tulisi 2023-2025 välisenä aikana huomioida. Kuntia tarvitaan myös valtakunnallisen järjestelmän suunnitteluun ja käyttöönottoon liittyvässä työssä, mikä tulisi myös huomioida resurssitarpeena kunnissa. Lain taustatekstissä s. 96 todetaan, että ”kunnat ovat käyttäneet erilaisia asiakastietojärjestelmiä jo voimassa olevan kotoutumislain mukaisten asiakastietojen käsittelyyn, joten tehtävä ei olisi kunnalle uusi.” Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa, sillä valtaosassa kuntia ei ole olemassa olevaa asiakkuudenhallintaa 2023 alkaen ja näin kunnat joutuvat ratkomaan tilanteen omalla kustannuksellaan.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Tampereen kaupunki kiinnittää huomiota valtion viranomaisten ja kunnan väliseen työnjakoon ja resurssointiin. Kaupunki pitää tärkeänä, että lakiuudistuksessa pyrittäisiin laajasti huomioimaan myös organisaatio- ja hallintorakennemuutosten mahdollistama prosessien, rahoitusmekanismien ja raportointijärjestelmien yksinkertaistaminen. Lakiehdotuksen lähtökohtana oleva palvelujärjestelmän yksinkertaistaminen ja kunnan roolin vahvistaminen kotoutumista edistävien lakisääteisten palveluiden tuottajana on erittäin kannatettavaa, mutta samalla tulisi huomioida kuntien välisen yhteistyön mahdollistaminen ja valtion hallinnon eri kerroksien rakenteiden suoraviivaistaminen. Lakiesityksessä olevat esitykset ELY-keskusten ja KEHAn rooleista koetaan epäselvinä ja osin päällekkäisinä suhteessa kunnan ja näiden edellä mainittujen toimijoiden keskinäisiin vastuisiin.

Tärkeää olisi turvata, että hyvinvointialueilla voidaan jatkaa kotouttamista tukevaa kehittämistyötä ja koordinoitua, joka on erityisen tärkeää haavoittuvassa asemassa olevien, kuten lapset, nuoret ja heidän perheensä, kohdalla, jotta heille pystyttäisiin jatkossakin suunnittelemaan ja kehittämään heidän tarpeisiinsa vastaavia monimuotoisia palveluita. Kehittämistyötä tulisi tehdä yhdessä kaikkien ko. ikäryhmän kanssa toimivien ammattilaisten kanssa jatkossakin, kuten esim. varhaiskasvatuksen- ja koulun toimijat. Lisäksi olisi tärkeää turvata henkilöstön osaaminen maahanmuuttajaperheisiin suuntautuvassa työssä ja kehittämisessä

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Tampereen kaupunki näkee, että lapsivaikutusten arviointi on erittäin tärkeä asia. Kannatettavaa on lapsen edun huomioiminen läpäisyperiaatteella kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palveluiden suunnittelussa sekä niitä järjestettäessä sekä toimeenpantaessa.

Vaikutusten arviointi liittyy kiinteästi tiedonsaantiin, vaikuttavuuteen ja tietomääritelmiin. Esimerkiksi 3. sektorin rooli lakiluonnoksessa jää hyvin ylätasolle.

Mikkonen Tuula

Tampereen kaupunki - Lisätietoja: Mari Taverne, Kansainvälisen osaamisen palveluiden johtaja, Tampereen kaupunki, p. 040 801 2686, mari.taverne@tampere.fi