

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Vaasan kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitykseen kotoutumisen edistämiseksi annetun lain uudistamiseksi. Lausunto on valmisteltu yhteistyössä monialaisen toimijaryhmän kanssa, johon osallistuneet hyvinvointipalveluista vastaanottokeskus, kotouttamispalvelut, työllistäminen ja työllistämisen hanketoimijat, sivistyksen toimialalta erityisesti koulutustoimijat sekä hallinnon ja asioinnin osalta yhteispalveluiden TNO toimijoita. Vaasan kaupunginhallitus on käsitellyt ja hyväksynyt lausunnon 30.5.2022 toimitettavaksi lausuntopalveluun.

Lain tarkoituksena on tehostaa ja nopeuttaa maahan muuttaneiden kotoutumista ja työllistymistä sekä selkeyttää viranomaisvastuuta kotoutumisen edistämisen palveluissa. Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä lisätään ja kunnalle säädetään kotoutumisen edistämiseen uusia palvelutehtäviä. Työllisyyden ja yrittäjyyden korostaminen nähdään tärkeänä alueellamme. Vaasan seudulla tarvitaan työvoimaa. Kotoutumisen prosessin nopeassa käynnistyksessä tärkeässä roolissa on DVV:n sujuva rekisteröinti sekä maahantulon terveystarkastuksiin pääsy nopeasti.

Vaasan kaupunki pitää tavoitetta viranomaisvastuiden selkeyttämisestä vastaamaan rakenteellisia uudistuksia tarpeellisena. Työvoiman ulkopuolella olevien systemaattinen tavoittaminen tukee tavoitetta kotoutumisen prosessin nopeasta käynnistymisestä. Ohjauksen ja neuvonnan rooli ja tehtävät vahvistuvat ja tämä vaatii nykyisten ja lisääntyvien tehtävien tuottamiseen riittävää resursointia TNO palveluihin. Palvelutarpeiden ennakointi on haastavaa.

Vaasassa pidetään tärkeänä, että kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.

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

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laatiminen ovat kunnalle uusi tehtävä. Alkuhaastatteluja ja alkukartoituksia on tehty kunnassa aikaisemmin työvoiman ulkopuolella oleville. Arviointi edellyttää resursointia ja osaamista. Laki velvoittaa kuntia laatimaan monialaisen arvioinnin yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa lähtökohtaisesti kiintiöpakolaisille, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille, ihmiskaupan uhreille sekä henkilöille, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea tai mikäli henkilön kotoutumisen edistäminen edellyttää palveluiden yhteensovittamista. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on eri asia, kuin sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi. Tämä saattaa tuoda hyvinvointialueelle päällekkäisiä tehtäviä. Toimeentulotukea muuten, kuin tilapäisesti saavien ryhmä on laaja ja moninainen. Useimmat työmarkkinatuen piirissä olevat saavat myös toimeentulotukea, mutta eivät välttämättä ole monialaisen tuen tarpeessa. Vaasan kaupunki näkee tiiviin yhteistyön hyvinvointialueen kanssa erittäin tärkeänä ja lainsäädännön tulisi antaa selkeät suuntaviivat tälle yhteistyölle. Monialaisen yhteistyön tulee olla mahdollista niin kasvokkain kuin sähköisen alustankin kautta. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin on toteutettava riittävän yhdenmukaisin menetelmin henkilön työvoimapolitiittisesta tilanteesta huolimatta.

Esityksen mukaan kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas kotoutumissuunnitelmassa sovittuun toimenpiteeseen kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Käytännössä kotoutumiskoulutusryhmiä voidaan käynnistää, kun koossa on riittävän kokoinen joukko. Kurssille pääsyä joudutaan nykytilanteessa odottamaan usein pitkäänkin, hallituksen esityksen mukainen ryhmäkoko olisi jatkossa laskemassa 15. Rahoituslaskelmissa käytettävä ryhmäkoko ohjaa todennäköisesti ryhmien muodostamista. Tämä tarkoittaa, että jatkossakin ryhmien muodostumisessa voisi olla viiveitä ja näin osalle kotoutumiskoulutuksen aloitukseen tulisi pitkäänkin odotusaika.

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

Jotta § 24 mom 5 kohdan 1 mukaista Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta voidaan kunnissa toteuttaa lain edellyttämällä tavalla, tulee kyseiseen koulutukseen varata riittävät, ennustettavat valtionosuusresurssit. Tällä hetkellä toimintaan varattu ja koulutuksenjärjestäjille myönnetty valtionosuus ei välttämättä vastaa kunnassa esiintyvää tarvetta ja myönnettyjen opetustuntien määrä vaihtelee. Valtionosuuden laskennallinen peruste (opetustunti) ja sille määrätty yksikköhinta eivät vastaa koulutukselle asetettuja tavoitteita ja velvoitteita mm. ohjauksen osalta. Valtionosuus nykyisellään kattaa juuri ja juuri opetus- ja tilavuokrat. Tässä erityisryhmille suunnatussa koulutuksessa on kyse opiskelijan kokonaisvaltaisesta tukemisesta ja kohderyhmän tuen tarve on suuri. Varsin uusi koulutusmuoto myös hakee vielä muotoaan ja vaatii resursseja kehittämiseen. On odotettavissa, että kun kotoutumisen edistäminen siirtyy kokonaisuutena kuntien vastuulle, em. koulutuksen kohderyhmä löydetään paremmin ja osallistujien määrä kasvaa. Tämän vuoksi on tarkoin seurattava, että rahoitus joustaa tarvelähtöisesti.

Hallituksen esityksen mukaan kunta vastaisi monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Vaasan kaupunki pitää hyvänä lain uudistamista siten, että

kunnan koulutustoimijat voivat järjestää kotoutumiskoulutusta, jolloin kunnan koulutuksen tukipalvelut ovat heti myös kotoutuja-asiakaskunnan käytettävissä. Tämä tehostaa pääsyä työelämään hallituksen esityksen tavoitteen mukaisesti. Vaasan seudulla kotoutumiskielinä ovat sekä suomi että ruotsi. Esityksen mukainen resursointi ei välttämättä riitä siihen, että kunnat pystyisivät tarjoamaan riittäviä kotoutumisen palveluita oikea-aikaisesti kaksikielisesti.

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

Vaasassa on pitkät perinteet ja hyvät kokemukset muun muassa kotiäitien koulutusten järjestämisestä. Yhteiskuntaorientaatiokoulutuksissa haasteena on ollut ryhmien monikielisyys. Näkemyksemme mukaan tähän tarvittaisiin resursseja pienryhmätoteutuksille, koska osa kotoutuja-asiakkaista ei pysty suorittamaan verkko-opintoja tai heidän osaamisensa kehittyminen jää puutteelliseksi suurissa monikielisissä ryhmissä.

Esityksen mukaan yhteiskuntaorientaatio tulee tarjota sekä työnhakijoille, että työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille. Yhteiskuntaorientaation tarjoaminen voi muodostua haasteeksi, ellei kunnasta löydy riittävästi saman kielisiä kotoutujia. Vaasassa on toteutettu työvoiman ulkopuolella olevien yhteiskuntaorientaatio umako-koulutuksen osana ja tulkkien välityksellä. Mikäli hallituksen esityksen mukainen tulkkausresurssin pienentyminen toteutuu, edellyttää se omakielisten ohjaajien palkkausta yhteiskuntaorientaatiojaksoille.

Vaasassa on myös koulutettu eri hankkeissa omakielisiä neuvoja hieman eri aihepiireihin. Vaasan kaupunki näkee, että omakielisten neuvojien kouluttamisessa pitäisi tehdä valtakunnallista yhteistyötä, jotta yhteiskuntaorientaatiotoimintaa voitaisiin tehostaa ja tarjota palvelu myös pienille kieliryhmille. Yhteiskuntaorientaation järjestämisessä tulee hyödyntää omakielisiä ohjaajia.

Vaasan kaupungin näkemyksen mukaan kotoutumisprosessin lyhentäminen kahden vuoden mittaiseksi on kova tavoite, joka ei tule toteutumaan sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla aiempi koulutustausta on vähäinen, luku- ja kirjoitustaidossa on puutteita tai mikäli henkilö kärsii synnynnäisistä tai traumaperäisestä stressireaktiosta johtuvista oppimisvaikeuksista. Hallituksen esitysluonnoksessa on mahdollisuus pidentää kotoutumishjelman kestoa tai jatkaa tukea työllistymissuunnitelman kautta, mutta erityisesti haastavimmassa tilanteessa olevien kotoutujien kohdalla tämä tavoite on haastava –osalle jopa mahdoton.

Koska kokemuksemme mukaan erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomat aikuiset joutuvat odottamaan kotoutumiskoulutukseen pääsyä pitkään, tarvittaisiin tälle kohderyhmälle resursseja tarjota luku- ja kirjoitustaidon valmentavaa koulutusta jo ennen muuta koulutukseen ohjaamista tai kotoutumiskoulutuksen odotusajalla. Myös polku kotoutumiskoulutuksesta eteenpäin tuo odotusaikoja, joita jatkuvan haun koulutukset ovat helpottaneet. Esityksen mukaisella resurssilla koulutusten käynnistyminen vaatii edelleen riittävän ryhmäkoon täyttymisen, näkemyksemme mukaan tässä auttaisi myös aluerajat ylittävä yhteistyö.

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

Vaasassa ei ole perheryhmäkotia alaikäisenä ilman huoltajaa maahantulleille lapsille ja nuorille. Vaasaan muutetaan lähialueen perheryhmäkodista nuoren täyttäessä 18 vuotta. Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret tarvitsevat erityistä tukea. Tuen tarve ei välttämättä poistu, mikäli huoltaja myöhemmin saapuu maahan.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Nykytilanteessa Vaasassa valtaosa oleskeluluvan saaneista muuttaa kuntaan vastaanottokeskuksen avustamana tai itsenäisesti. Kuntapaikalle ohjautuvat vain erityistä tukea tarvitsevat henkilöt (lähinnä ihmiskaupan uhrit) ja näissäkin tilanteissa henkilö on jo muuttanut kuntaan, kun tiedustelu kuntapaikan tarjoamisesta tulee ELY-keskukselta. Kuntaan ohjaamisen kehittämisessä vastaanottokeskuksen yhteydenotto ja ensitieto kuntaan muuttajasta auttaa kuntaa valmistautumisessa, erityisesti, mikäli kuntaan siirtyy kerralla isompi joukko oleskeluluvan saaneita tai henkilöitä, joilla on erityisen tuen tarpeita. Vaasan kaupungin kanta on, että kuntapaikkaprosessi turvapaikanhakijan oleskeluluvan saaneiden tilanteissa on hidas ja tarpeeton.

Kuntapaikan osoitus oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille on turhaa, koska meillä on Suomessa vapaa liikkuvuus ja mahdollisuus muuttaa (myös ilman kunta-paikkaa), esimerkiksi täysi-ikäisyyden täytyessä monet nuoret muuttavat kasvukeskuksiin. Kiintiöpakolaisten vastaanotosta tulee laatia kunnan ja ELYn välillä sopimus huomioiden myös hyvinvointialueen näkemys. Kiintiöpakolaisten kohdalla kuntapaikka menettely on toimiva ja jakaa vastuuta kuntien välillä hallitusti.

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

Vaasan kaupunki näkee monialaisen yhteistyön kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämässä tärkeänä. Pidämme hyvänä, että hallituksen esityksessä kirjataan auki kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät ja veloitetaan yhteistyöhön.

Valtion korvaukset (8 luku)

Lakiluonnoksessa esitetyt muutokset keventävät hallinnollista työtä. Vaasan kaupunki nostaa esiin vahvana huolena erityisesti tulkkauskustannusten muuttumisen osaksi laskennallista korvausta. Nyt esitetty malli jakaa tulkkauskustannukset 35% kunnalle ja 65% hyvinvointialueelle. Kuitenkin kotoutumisen edistämisen palvelutehtävä ja pakolaisten vastaanotto jäävät kuntaan. Kunnassa tulkkaukset jakaantuvat alkuvaiheen kotoutumispalveluihin, varhaiskasvatukseen ja opetustoimen alalle sekä uuden työvoimapalvelumallin myötä myös TE-palveluihin. Lakiluonnoksessa esitetään kutakin laskennallisen korvauksen piiriin kuuluvaa henkilöä kohden kunnalle vuosittaista 424 euron osuutta tulkitsemiseen. Tämä tarkoittaa käytännössä hieman reilua viiden tunnin tulkkaustasoa vuosittain, mikä ei missään määrin riitä palvelutarpeeseen. Lisäksi monialainen yhteistyön osalta tulkkauskustannusten kohdentuminen on kirjattu hallituksen esityksessä kuntaan. Esitetty rahoitusmalli tulee arvioida uudelleen. Kuntatalouden kannalta esitetty malli on kestävä.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Vaasan kaupungin näkemyksen mukaan yhteinen kansallinen tietojärjestelmä on tarpeen, sillä nykyisin käytössä on useita eri tietojärjestelmiä kuntien välillä. Nykyiset tietojärjestelmät eivät tue monialaista yhteistyötä, sillä tietoa ei salassapitosäädösten (GDPR) vuoksi voi järjestelmien kautta siirtää kunnan ja työvoimapalveluiden tai kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Olemme Vaasassa pilotoineet ohjaustaverkossa.fi –palvelua myös maahan muuttaneille. Tämän verkkopalvelun etuna on asiakkaan luvalla ja silmien edessä tapahtuva tietoturvallinen tiedonsiirto. Haasteeksi palvelussa nousee kotoutuja-asiakkaiden kohdalla kielitaidon ohella myös digitaidot. Tämän tyyppisen verkkopalvelun käyttöönotto vaatii alkuun paljon ohjausta eikä onnistu kaikilta. Yhteinen kansallinen asiantuntijoiden käytössä oleva tietojärjestelmä olisi sekä toimijoiden että kotoutuja-asiakkaiden etujen mukainen.

Haluamme myös nostaa esiin, että myös tämän tietojärjestelmän uudistuksessa on pohdittava tarkasti, kenellä on käyttöoikeus asiakkaan tietoihin. Käyttöoikeuksia tulee olla mahdollisuus rajata siten, että oikeudet avataan vain asiakkuuden myötä, mutta ne mahdollistavat moniammatillisen yhteistyön eli usean ammattilaisen pääsyn saman asiakkaan tietoihin.

Vaasan kaupungin näkemyksen mukaan yhteisen tietojärjestelmän osalta tulisi järjestelmästä löytyä yhteisesti käyttöön otettavat lomakkeet osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin niin perustasolla kuin monialaisena. Sekä lomakepohja, jota käytetään kotoutumissuunnitelman laatimiseen.

Vaasan kaupunki arvostaa lakiluonnokseen kirjattuja arkistointiohjeita ja kirjausta tietojen poistamisesta valtakunnallisesta tietovarannosta määräajan jälkeen.

Tällä hetkellä emme saa Vaasassa Kelasta suoraan tietoja toimeentulotukea yli 2 kk saaneista henkilöistä, joiden ensimmäisestä oleskeluluvan rekisteröinnistä on kulunut alle kolme vuotta. Lakiehdotuksessa esitetään, että tämän lisäksi Kelan tulisi ilmoittaa kunnalle myös kotihoidon tukea saavat, joiden oleskeluluvan rekisteröinnistä on alle kolme vuotta. Tämä auttaisi löytämään henkilöitä, jotka olisivat kotoutumisen tuen tarpeessa ja hyötyisivät palveluiden käynnistämisestä.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

s 99. Uuden lainsäädännön puitteissa kotoutuja-asiakkaan olisi mahdollista suorittaa kotoutumissuunnitelmassa sovittu omaehtoinen opintokokonaisuus työttömyysetuudella. s.100

Vapaan sivistystyön lakia koskevan lakiehdotuksen myötä maahanmuuttaja voisi opiskella maksutta vapaan sivistystyön oppilaitoksessa jatkossa vielä vuoden kotoutumis-suunnitelman päättymisen jälkeen. Tällä säilyttäisiin nykyinen tilanne niiden maahanmuuttajien osalta, joilla olisi voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti ollut tarvetta kotoutumissuunnitelman kolmen vuoden enimmäiskestoan. Sen sijaan niiden maahanmuuttajien osalta, jotka työllistyvät kotoutumissuunnitelman päätyttyä enintään kahden vuoden kuluessa, esitetty muutos olisi parannus, sillä he voisivat opiskella maksutta vielä vuoden kotoutumissuunnitelman päätyttyä ja

siten kehittää osaamistaan. Tämä voisi edistää työllistyneiden henkilöiden kielenopiskelua työn ohessa.

Lakiuudistus tuo kotoutuja-asiakkaille mahdollisuuden suorittaa työttömyysetuudella kotoutumissuunnitelmassa sovittu omaehtoinen opintokokonaisuus, mikä nykytilanteessa ei ole ollut mahdollista. Kieliopintojen tukeminen ja maksuton opiskelumahdollisuus vapaan sivistystyön tai kesäyliopiston opinnoissa nähdään Vaasassa tärkeänä kotoutumisen ja asettautumisen mahdollistajana.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Vaasan kaupunki näkee lainsäädännön uudistamisen tarpeen ja pitää esitettyjä keinoja pääosin tavoitteita tukevana. Lakiehdotuksessa esitetään korvausjärjestelmän yksinkertaistamista, josta syntyisi säästöä hallinnollisen työn vähentymisen myötä. Vaasan huolena on kotoutuja-asiakkaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen, mikäli tulkkauskustannuksia kunnassa rajoitetaan.

Pihlaja Mira
Vaasan kaupunki - Vasa stad - Hyvinvointipalvelut