

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutumislakia koskevan kokonaisuudistuksen tavoitteena on päivittää kotoutumisen edistämisestä

annettu lainsäädäntö vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä työvoimapalveluiden kuntasiirtoa koskevaa uudistusta. Lisäksi tavoitteena on maahan muuttaneiden kotoutumisen nopeutuminen.

Lohjan kaupunki pitää lainsäädännön synkronisointia välttämättömänä ja kotoutumisen nopeutumista

kannatettavana. On kuitenkin selvää, että esimerkiksi kotoutumissuunnitelman keston lyhentäminen ei

itsessään ole kenenkään kotoutumista tai työhön pääsyä nopeuttava toimi.

Hallituksen esityksen tavoitteena on myös se, että mahdollisimman monet eri maahantuloperustein maahan tulleet henkilöt pääsisivät kotoutumisen edistämisen palveluiden piiriin. Tämän tavoitteen toteutumista pyritään edistämään laajentamalla kotouttamislain soveltamisalaa sekä kotoutumissuunnitelmaan oikeutettujen henkilöpiiriä, erityisesti kotihoidontuella oleviin painottuen.

Kunnalle myös annetaan uusia lakisääteisiä tehtäviä kotoutumisen edistämisestä annetun lain luvussa 2.

Lohjan kaupunki pitää perustavoitteita sinänsä kannatettavina, mutta ristiriidassa tavoitteen realisoitumisen kanssa on rahoitusjärjestelmä, joka ehdotetussa muodossaan tosiasiallisesti vähentäisi

kunnan käytettävissä olevia resursseja kotoutumisen edistämiseksi. Monet kotoutumisen edistämisen

tehtävät jyvitetään osaksi valtionosuusjärjestelmää tai laskennallisia korvauksia kuitenkin nostamatta

laskennallisen korvauksen tasoa tai muokkaamatta valtionosuusjärjestelmää vastaamaan uusia kunnalle

tulevia velvoitteita.

Lohjan kaupunki näkee ongelmallisina monet perusteluosion kohdat, joissa luvataan ehdotetuilla muutoksilla se, että maahanmuuttajat tavoitetaan ”nykyistä kattavammin”, perheen kotoutumista tuetaan

”nykyistä paremmin”. Sanahauulla ”nykyistä” löytyy 83 ilmaisua, joista käytännössä yksikään lupaus toteuttaa kotoutumisen edistämistä ”nykyistä paremmin” ei sisällä uskottavaa ja empiiriseen tutkimukseen

pohjautuvaa kuvausta mekanismista, joka merkittäväällä tavalla eroaisi siitä, mitä kunnat, te-toimistot,

järjestöt ja oppilaitokset tekevät tällä hetkellä.

Tarkemmat huomiot tuodaan esiin pykäläkohtaisissa kommentteissa

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

Nykyisin alkukartoituksen muuttaminen ”palvelutarpeen arvioinniksi” voi olla perusteltua. Yhtä lailla voi

olla perusteltua, että erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden kohdalla palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma tehdään monialaisesti yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa. Tärkeää monialaisen

palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman onnistumisessa onkin se, että tiedonkulku kunnan ja

hyvinvointialueen välillä on jouhevaa ja toimivaa. Kunnan ja hyvinvointialueen asiakastietojärjestelmien

täytyy olla yhteensopivat ja muokattavat siten, että sekä kunnan että hyvinvointialueen työntekijät voivat

tosiasiallisesti saada tietosuojasäännösten estämättä oman työnsä toteuttamisen kannalta tärkeät asiakastiedot. Päällekkäisen ja kaksinkertaisen työn ehkäisemiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Tavoite siitä, että vanhempainvapaan jälkeen lasta kotona hoitavat vanhemmat ohjautuisivat entistä

voimallisemmin kotoutumista tukevien palveluiden piiriin, on sinänsä kannatettava. Lohjan kaupungin

maahanmuuttajapalvelut tavoittavat tällä hetkellä verrattain hyvin kansainvälistä suojelua saaneet ja heidän perheenjäsenensä, myös ne kansainvälistä suojelua saaneet, jotka hoitavat lasta kotona vanhempainvapaan jälkeen, koska kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä yleensä

ohjautuvat suoraan kunnan asiakkuuteen, joko vastaanottokeskuksen, ELY-keskuksen tai edellisen kunnan

ohjaamina.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, momentin kohdan 3 mukaiset henkilöt ovat kokonaan uusi asiakasryhmä. On hyvin todennäköistä, että esimerkiksi Lohjalla on paljon vanhempainvapaan jälkeen lasta

kotonaan hoitavia maahan muuttaneita, jotka hyötyisivät esimerkiksi lastenhoidolla tuettavista kielikoulutuksista, mutta joilla ei ole neuvolan asiakkuuden lisäksi asiakkuutta missään muualla. He voivat

olla esimerkiksi elinkeinonharjoittajan tai työntekijän oleskeluluvalla olevien perheenjäseniä, Suomen

kansalaisuuden saaneiden ulkomailta hiljan Suomeen muuttaneita perheenjäseniä tai muita ulkomaalaistaustaisia, joiden kohdalla ei ole tällä hetkellä samanlaista asiakasohjauksen mekanismia kunnan maahanmuuttajapalveluihin, alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman tekoon kuin kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei kuitenkaan tuoda esiin mitään rahoituksen lisäämisen mekanismia

tilanteeseen, jossa palvelutarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmaan oikeutettujen kohderyhmää

laajennetaan. Kun henkilölle tehdään palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma, hänelle tosiasiaa avataan palveluasiakkuus sekä käytännöllisesti katsoen odotus siitä, että henkilö menee siihen

kotoutumista tukevaan palveluun joka on häntä varten olemassa, ja häntä autetaan, motivoidaan ja tuetaan tässä asiassa. Lohjan kaupungilla on sinänsä teoriassa mahdollista vahvistaa ja lisätä kohdennettua

tiedotusta, jalkautuvaa työtä tai muita toimenpiteitä joilla tavoitetaan uusia asiakasryhmiä. On kuitenkin

niin, että mikäli halutaan oikeasti tavoittaa uusi asiakasryhmä ja saada heidät tosiasiallisesti mukaan esimerkiksi vapaan sivistystyön tai järjestöjen palveluihin tai lastenhoidolla tuettuun vapaan sivistystyön

kielikoulutukseen, tulee tätä intensiivistä ohjaus- ja neuvontatyötä tekevien henkilöiden palkkaamiseen olla

myös resursseja. Kaikkia potentiaalisia keinoja Lohjalla asuvien ja kotoutumissuunnitelmaan jo tällä hetkellä

periaatteessa oikeutettujen tavoittamiseksi maahanmuuttajapalveluiden asiakkaiksi ei ole tähän mennessä

käytetty, koska olemassa oleva asiakasmäärä per työntekijä on jo tällä hetkellä hyvin suuri.

Huoli liittyykin eniten siihen, että miten resursoidaan ja rahoitetaan ohjaus, neuvonta, tuki ja palvelut

tilanteessa jossa asiakasryhmää laajennetaan. Hallituksen esityksen perusteella näyttää siltä, että tosiasiallisesti rahoitus olisi enemmän vähenemässä kuin lisääntymässä, koska laskennalliset korvaukset

jaetaan jatkossa kunnan ja hyvinvointialueen kesken sekä kunnalle annetaan uusia tehtäviä muuttamatta

valtionosuusjärjestelmän vieraskielisyyskerrointa tai korvamerkkitsemättä valtionrahoitusta kotoutumisen

edistämisen tehtäviin. Hallituksen esityksessä esitetään toiveita toimenpiteistä ja toteutusmalleista , mutta

ei niiden rahoittamisesta:

”On myös syytä huomioida, mikäli lapsen kotihoidon tukea saava henkilö ei osallistuisi

kotoutumissuunnitelmaan, ei siitä seuraisi etuuksien menetystä. Kuntien tulisi kehittää toteutukseltaan

sellaisia koulutuksia, joihin olisi mahdollista osallistua, esimerkiksi lastenhoidolla tuettuja palveluita.”

Lohjan kaupunki pitää sinänsä erittäin tärkeänä, että kaikki palveluntarpeen arviointia ja

kotoutumissuunnitelmaa tarvitsevat tavoitettaisiin, ja että heille löytyisi sellaisia toimenpiteitä, jotka vahvistavat heidän osallisuuttaan, kielitaitoaan ja yhteiskuntataitojaan. Jotta tavoitteet toteutuisivat oikeasti, pitää rahoitusjärjestelmän seurata tavoitteenasettelun mukana.

Kotoutumissuunnitelman kesto lyhenisi hallituksen esityksessä nykykäytännöstä, jossa

kotoutumissuunnitelman peruskesto on kolme vuotta ja suunnitelman pidentämiskausi kaksi vuotta.

Muutosta perustellaan kotoutumisen nopeutumisella, mikä ei ole kestävä peruste kotoutumissuunnitelman

keston lyhentämiseksi kahteen vuoteen. Hallituksen esityksestä ei ilmene mitään mekanismia, joka kytkisi

ihmisen kielitaidon, yhteiskuntataitojen vahvistumisen ja ammatillisen osaamisen kehittymisen

kotoutumissuunnitelman keston. Kotoutumissuunnitelman keston lyhentäminen ainoastaan vähentää

ihmisen mahdollisuuksia suorittaa kotoutumista tukevia opintoja työttömyysetuudella. Muutoksen vaikutus

olisi ennemminkin kotoutumista hidastava, koska muutoksen myötä esimerkiksi aikaikkuna jonka sisällä

tutkintoon valmistavan koulutuksen eli TUVA-koulutuksen voisi suorittaa työttömyysetuudella, kapenisi.

Lohjan kaupunki ei kannata kotoutumissuunnitelman keston lyhentämistä kahteen vuoteen.

Kotoutumissuunnitelman kesto tulee pitää nyky muodossaan.

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

Suurin osa kotoutumiskoulutusta ja omaehtoista opiskelua koskevista säädöksistä vastaisi käytännössä

nykykäytäntöä: ainoastaan järjestämisvastuu muuttuu työvoimapalveluiden siirtyessä kunnan järjestämisvastuulle.

Lohjan kaupunki kannattaa kotoutumissuunnitelman keston pidentämistä omaehtoisten opintojen loppuun

suorittamiseksi. On huomioitava, että erityisesti kansainvälistä suojelua saaneissa henkilöissä ja sekä luku- ja

kirjoitustaidottomina kotoutumispolkunsa aloittaneissa voi olla paljonkin henkilöitä, joiden mahdollisuudet

saavuttaa ammatillisissa opinnoissa tosiasiallisesti pärjäämisen kannalta sopiva kielitaito on hidasta ja lähes

pääsääntöisesti ylittää kotoutumissuunnitelman keston. Lohjan kaupunki kannattaa hallituksen esityksen

perustelujen kirjauksia:

” Kotoutuja-asiakkaan, joka ei ole täyttänyt 25 vuotta, kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää

enintään yhdellä vuodella omaehtoisten opintojen loppuun suorittamiseksi, jos hänen työttömyysetuudella

tässä laissa tarkoitetulla tavalla tuetut opintonsa ovat kesken 21 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman

tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä.

Jos 25 vuotta täyttäneen kotoutuja-asiakkaan tässä laissa tarkoitetulla tavalla työttömyysetuudella tuetut

opinnot ovat kesken 21 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tai monialaisen

kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä, opiskelun tukemista voidaan jatkaa suunnitelman

enimmäiskeston täyttymisen estämättä.”

Pykälässä §25 säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuusta. Hallituksen esityksen

perusteluissa painotetaan sitä, että kunnalla on erityinen vastuu työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Pykälän perusteluissa painotetaan sitä, että koulutus

pitää järjestää kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden määrää sekä kotoutumisen ja työllistymisen tarpeita

vastaavasti.

Työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat ovat erityinen ryhmä. Lohjan kaupungin

maahanmuuttajapalvelut myös kohtaavat säännöllisesti asiakkaissaan henkilöitä, jotka ovat aloittaneet

työvoimapolitiisessa koulutuksessa, mutta koulutus on syystä tai toisesta keskeytynyt. Henkilöt on

periaatteessa testattu kotoutumiskoulutukseen tai omaehtoiseen opiskeluun kelpoisiksi, eivätkä he sinänsä

ole työkyvyttömiä, mutta jostain syystä oppiminen ei suju ja koulutus keskeytyy. Lohjan alueella ei ole tällä

hetkellä käytännöllisesti katsoen palvelumuotoa, esimerkiksi työpajatyypeistä toimintaa henkilöille, jotka

ovat pudonneet kotoutumiskoulutuksesta tai rinnasteisesta koulutuksesta, ja jotka tarvitsevat kielitaidon

vahvistamista ja mahdollisesti arjen ja elämänhallinnan taitojen vahvistamista.

Jo tällä hetkellä on siis tilanne, että kunnassa on sekä kotoutumissuunnitelmaan oikeutettuja että

kotoutumissuunnitelman maksimikeston ohittaneita maahan muuttaneita, jotka ovat pudonneet

kotoutumista tukevista palveluista, ja joille ei ole heidän valmiuksiinsa soveltuvaa palvelua tarjolla.

Suurimpana esteenä soveltuvien palveluiden kehittämiseksi on ollut resurssien puuttuminen.

Hallituksen esitys ei suoranaisesti tarjoa mekanismeja tämän ongelman ratkaisemiseen. Kunnalle ollaan

lisäämässä vastuuta työvoiman ulkopuolella olevien maahan muuttaneiden koulutuksen järjestämisestä,

mutta hallituksen esityksestä ei selviä se, millä tavalla valtio tukee uusien tehtävien rahoittamista. Selvää

on, että pelkkä valtionosuusjärjestelmä ei pysty turvaamaan maahan muuttaneiden koulutuksen resursseja,

vaan yhdenvertaisten kotoutumista tukevien koulutuspalvelujen turvaamiseksi tarvitaan vahvempaa valtiollista rahoituksella ohjaamista.

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

Kunnan kotoutumishjelma ja sen mukaiset palvelut kuten kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, ohjaus

ja neuvonta sekä monikielinen yhteiskuntaorientaatio ovat uusia lakisäätöisiä tehtäviä kunnalle.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoitusmuutosten

yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 70 prosentilla koko maan tasoisena.

Ohjauksen ja neuvonnan kannalta välttämätöntä tulkausta ei enää kustanneta hallituksen esityksessä

toteutuneiden kustannusten mukaan, vaan ainoastaan osana laskennallista korvausta. Käytännössä muutos

tulkauskulujen rahoitusperusteissa on siis kunnan ohjauksen ja neuvonnan ja muun kotoutumishjelmaan

kaavaillun toiminnan rahoitusta huomattavasti vähentävä.

Lohjan kaupungin maahanmuuttajapalvelut on ollut sosiaalitoimen alainen yksikkö 1.1.2023 saakka. Tämä

on mahdollistanut sen, että kun sekä sosiaalihuoltolain että kotoutumislain mukainen toiminta on ollut

samassa paikassa, on sosiaalihuollon ammattihenkilö voinut hoitaa myös ohjauksellisia asioita saman

asiakastapaamisen yhteydessä. Kun soteuudistuksen myötä sosiaalihuollon ammattihenkilöt siirtyvät täysin

toiseen organisaatioon ja hoitamaan entistä tiukemmin nimenomaan sosiaalihuoltolaissa säädettyjä tehtäviä ja mahdollista monialaista kotoutumissuunnitelmaa, poistuu kunnasta kotoutumislain mukaisen

ohjauksen, neuvonnan ja tuen henkilöresurssia.

Lohjan kokemus on, että jo nyky muodossaan valtiosuusjärjestelmä vieraskielisyyskertoiminen ei riittävällä tavalla vastaa kustannuspaineeseen, jota esimerkiksi perusopetukseen ja varhaiskasvatukseen on

syntynyt vieraskielisiin perheisiin liittyen. Erityisesti kansainvälistä suojelua saaneilla lapsilla ja heidän

huoltajillaan on erityisiä tiedon ja tuen kuten tarpeita, joihin vastaaminen on välttämätöntä yhdenvertaisen

ja mielekkään koulupolun ja vanhemmuuden tuen turvaamiseksi. Erityisopetuksen, avustajien ja oppilashuollon resurssien turvaamisessa on jo nyt valtavia haasteita.

Rahoitusjärjestelmän heikennykset, organisaation hajauttaminen ja uudet lakisäätöiset tehtävät aiheuttavat kunnalle huomattavia kustannuspaineita. Nyky muodossaan valtiosuusjärjestelmä ja sen

vieraskielisyyskerroin ei pysty vastaamaan kunnassa esiintyvään kotoutumisen edistämisen tarpeista syntyvään kustannuskehitykseen.

Tästä syystä Lohjan kaupunki ehdottaa, että ensinnäkin tulkkaus kustannusten korvaamista jatketaan nyky lain mukaisesti myös 2024 lähtien. Lisäksi valtiosuusjärjestelmää tulee kehittää luomalla esimerkiksi

kotoutumisen edistämisen kotikuntakorvaus kunnassa asuvan vieraskielisen väestön mukaisesti.

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

Ehdotettu muutos kytkee alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut osaksi sosiaalihuoltolakia sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaa toimintaa. Lohjan kaupunki kannattaa tätä muutosta.

Lohjan kaupunki on lausunut tämän luvun aiheeseen aiemmin. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen

esitykseksi eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja

kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta. Lausuntopyyntönumero:

VN/20925/2021.

Lohjan kaupunki pyytää ministeriötä huomioimaan tässä kohtaa aiemmin annetun lausunnon.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Kuntaan ohjaamista koskevat pykälät koskevat suurimmaksi osaksi ELY-keskuksen tehtäviin liittyviä tarkennuksia, ja ne vastaavat suurimmaksi osaksi nykyainsäädäntöä. Lohjan kaupungilla ei ole lausuttavaa

lukuun 4

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

Luvun pykälän §43 perusteluosiossa ehdotetaan, että nykyisin mukaisesta kotouttamisohjelmasta luovutaan. Toisaalta tuodaan esiin, että kunnan olisi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettava

vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta,

yhdentasaista ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Kunnan olisi kirjattava edellä kuvatut asiat erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan.

Valtionkorvauksia koskevan luvun 8 pykälän §58 perusteluosiossa edelleen sanotaan, että

kotouttamisohjelma kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä edistävästä 11 §:n 1 ja 2 momentin

mukaisista palveluista olisi kirjattava asiakirjaksi. Tämä asiakirja korvaisi voimassa olevan lain mukaisen

kunnan kotouttamisohjelman kunnalle maksettavien korvauksien edellytyksenä.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnan on edelleenkin tehtävä kotouttamisohjelma erillisenä asiakirjana.

Asiakirjan nimi ainoastaan muuttuu kotouttamisohjelmaksi. Valtionkorvauksia koskevan luvun 8 pykälän §58

perusteluosio sivulla 227, jossa sanotaan, että kunta ei saa valtionkorvauksia, jos se ei ole tehnyt

kotouttamisohjelmaa asiakirjana, tekee käytännössä tyhjäksi pykälän §43 perusteluosion sivun 211 lauseen,

jossa sanotaan, että kunta voi ”valita suunnitteleeko se kotoutumisen edistämistä osana muuta suunnitteluaan, vai suunnitteleeko se kotoutumisen edistämistä myös erikseen”. Samalla pykälän §58

esityö/perusteluosio tekee käytännössä myös tyhjäksi pykälän §43 toisen momentin. Lisäksi se on ristiriidassa pykälän §11 perusteluosion kanssa, jossa suoraan sanotaan, että ”Kotoutumisohjelma ei vastaisi voimassa olevan kotoutumislain 32 §:n mukaista kunnan kotouttamisohjelmaa”.

Jos kunta haluaa laskennalliset korvaukset, sen pitää tehdä kotoutumisohjelma erillisenä asiakirjana, jos

valtionkorvauksia koskeva luku 8 ja sen pykälän §58 perusteluosio otetaan sellaisena kuin se on hallituksen

esitykseen kirjattu.

Hallituksen esityksessä esitetään myös, että seurannan toteuttamiseksi tavoitteille tulee asettaa mittarit, ja

kunnan olisi raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Seurattavat kotoutumisen edistymisen osa-alueet indikaattoritietoineen, vastuu tahoineen ja seuranta

tavoitteineen ja raportointivelvollisuuksineen ovat erittäin laaja kokonaisuus, ja on epätodennäköistä, että

näin laajaa kokonaisuutta pystyy sisällyttämään muuhun ohjelma-asiakirjaan kuin kotouttamisohjelmaan

(uuden lain mukaan kotoutumisohjelma), varsinkin kun ehdotukseen sisältyy raportointi kahden vuoden

välein ELY-keskukselle.

Lohjan kaupunki kokee kotouttamisohjelman laatimisprosessin kaikkine indikaattoritietoineen hyvin raskaana prosessina suhteessa laatimisprosessista saatuihin hyötyihin. Yksi iso ongelma on ollut se, että

monia edellä mainittuja kotoutumisen osa-alueiden indikaattoritietoja ei ole kuntakohtaisina saatavilla.

Tiedon keräämisessä on kuitenkin tapahtunut kehitystä sen jälkeen, kun TEM:n alainen kotoutumisen

osaamiskeskus on alkanut tuottaa indikaattoritietoa kotoutuminen.fi – sivuston indikaattoriosiossa. Tämän

indikaattoritiedon rakentaminen on kuitenkin edelleen kesken, eikä kaikki halutut tiedot ole edelleenkaan

luotettavasti, tilastollisen merkitsevyyden kannalta asiallisesti ja kuntakohtaisesti saatavilla.

Jos kunnalta edellytetään kahden vuoden välein raportointia ELY-keskukselle kotoutumisen indikaattoreista

ja kunnallisista tavoitteista, pitää kaiken kunnalta vaadittavan indikaattoritiedon olla myös helposti saatavilla Opetushallituksen (kouluterveyskysely), Kotoutumisen osaamiskeskuksen sekä tilastokeskuksen

tietokannoista kuntakohtaisena. Kunnilta ei voi edellyttää minkään sellaisen tiedon keräämistä, minkä

kerääminen ilman erillisen tutkijan palkkaamista ei ole mahdollista. Kaikessa tilastotiedon keräämisessä

tulee muistaa reliabilititeetin ja validiteetin kaltaiset perusvaatimukset. Ilman asiantuntevaa otetta monen

tiedon kerääminen saattaa johtaa virheellisen, harhaanjohtavan ja tietosuojalainsäädännön vastaisen

näennäistiedon tuottamiseen.

Lohjan kaupunki vaatii, että Kotoutumisen osaamiskeskuksen tiedolla johtamisen tehtävä tulee kirjata

lakiin, lukuun 7, joko omaksi pykäläksi tai momentiksi pykälään §51. Pykälästä pitäisi ilmetä selvästi se,

millaista kotoutumisen edistämisen indikaattoritietoa Kotoutumisen osaamiskeskus tai ministeriö tuottaa,

jotta kunnat voivat asianmukaisesti toteuttaa niille luvussa 5 esitettyjä kotoutumisen seurannan tehtäviä.

Lähtökohta on se, että jos kunnalta vaaditaan tietyn indikaattoritiedon keräämistä, seuranta ja sen mukaista kotoutumisen tavoitteenasettelua, pitää tämä indikaattoritieto olla valtakunnallisesti kerättävissä.

Ajatus siitä, että kotoutumisen edistymistä seurataan kuntatasolla, ja että kaikkien kunnan toimenpiteiden

suunnittelu pohjautuisi tutkittuun vertailukelpoiseen tietoon, on sinänsä kannatettava.

Pykälässä §44 säädetään jälleen kunnan kotoutumishjelmasta osana kunnan kotoutumista edistävien

palveluiden järjestämistä. Kotoutumishjelmaa koskevat ilmaisut ja sanamuodot, joissa puhutaan tämän

pykälän 2. momentissa esimerkiksi seurannasta, eivät ole yhdenmukaisia sen kanssa, mitä

kotoutumishjelmasta säädetään kotoutumista edistävien palveluiden omassa luvussa 2 ja sen pykälässä

§11.

Kotoutumisohjelmaa, sen tarkoitusta ja tavoitteita koskeva määrittely on tällä hetkellä hallituksen esityksessä kautta linjan epäselvää. Luvun 2 Pykälän §11 perusteluosiossa kotoutumisohjelma näyttäytyy

verrattain selkeänä asiakokonaisuutena, jolla tarkoitetaan niitä kotoutumisen edistämisen lakisäätteisiä

palveluita, joita kunnan pitää vähintään tuottaa: ja pykälän perusteluosiossa sanotaan, että

kotoutumisohjelma ei ole sama asia kuin nykyisin kotouttamisohjelma. Luvun 5 Pykälän §43 ja §44

perusteluosiossa kotoutumisohjelmaan sekoittuu runsaasti elementtejä nykyisin mukaisesta

kotouttamisohjelmasta seurannan elementteineen ja indikaattoritietoineen. Luvun 8 Pykälän §58

perusteluosio taas jo käytännössä muuttaa koko kotoutumisohjelman nykyisin mukaiseksi

kotouttamisohjelmaksi, koska se sisältää vaatimuksen tehdä kotoutumisohjelma erilliseksi asiakirjaksi jonka

tekeminen on edellytys kunnalle maksettavien korvausten saamiseksi.

Lohjan kaupunki pitää sinänsä kannatettavana sitä, että lailla määritellään kotoutumisen edistämisen

palveluiden ehdoton minimitaso kunnassa. Tästä palveluiden kokonaisuudesta on hyvä säätää laissa, juuri

siten kuin luvun 2 pykälässä 11 säädetään. Lisäksi yhtä lailla kannatettavaa on se, että kotoutumisen

edistymiseen liittyen tehdään selvät kuntakohtaiset tavoitteet, joiden toteutumista voi seurata

Kotoutumisen Osaamiskeskuksen tai muiden toimijoiden tuottaman indikaattoritiedon avulla, juuri sillä

tavoin kuin luvun 5 pykälässä 43 säädetään. Jos edellytetään, että nämä tavoitteet kirjataan omaksi

ohjelma-asiakirjaksi kuten luvun 8 pykälän §58 perusteluissa esitetään, pitää ohjelma-asiakirjan

tekemisestä tehdä selvästi oma pykälä. Lohjan kaupunki ei ota kantaa siihen, pitääkö ohjelma-asiakirjan

nimi olla kotoutumisohjelma vai kotouttamisohjelma, koska käytännössä kyse olisi kuitenkin nykyisin

mukaisesta kotouttamisohjelmasta. Varsinainen uusi elementti laissa olisi luvun 2 (kotoutumista tukevat

palvelut) pykälän 11 sisältämät asiat, jotka olisivat uusia kuntaa velvoittavia tehtäviä. Selkeyden vuoksi

saattaa olla järkevää, että luvun 2 (kotoutumista tukeva palvelut) pykälän 11 sisältämistä palveluista ei

käytetä ilmaisua ”kotoutumishjelma”, vaan esimerkiksi ”kunnan kotoutumista tukevat palvelut”.
Luvun 5

(kunnan tehtävät) pykälä §43 sisältäisi kaiken kotoutumisen edistämistä koskevan suunnittelun ja indikaattoritiedon keräämisen ohjelma-asiakirjaksi, joka voi olla esimerkiksi nimeltään kotoutumishjelma.

Ohjelma-asiakirjasta olisi selkeä momentti pykälässä §43, koska luvun 8 pykälän §58 perusteluosio kuitenkin edellyttää ohjelma-asiakirjan tekemistä. Pykälässä §44 kuvattaisiin kunnan olevan vastuussa

luvun 2 pykälän 11 sisältämien palveluiden tuottamisesta.

Pykälässä §45 säädetään kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta. Pykälä on hyvin lyhyt

ja yleisluontoinen. Lohjan kaupunki katsoo, että tällaisenaan pykälä on riittämätön hyvinvointialueen ja

kunnan välisen yhdyspintatyöskentelyn ja sen suunnittelun säätelyyn. Lakiin on kuitenkin tulossa pykälät

monialaisesta palvelutarpeen arvioinnista sekä monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta. Jotta kunnan ja

hyvinvointialueen välinen yhteistyö voisi toimia toivotunlaisena monialaisena yhteistyönä, pitää sekä kunnan että hyvinvointialueen työntekijöillä olla pääsy kaikkeen välttämättömään yhteiseen asiakastietoon.

Hyvinvointialueen työntekijöiden asiakaskirjauksien näkyvyyttä säätelee sosiaalihuollon lainsäädäntö ja

sosiaalihuollon kirjauksia koskeva lainsäädäntö. Palveluiden yhteensovittamisen ja monialaisen yhteistyön

onnistumisen kannalta keskeistä on myös tiivis yhteistyö työllisyyden edistämisen palveluiden, kunnan

maahanmuuttajapalveluiden ja hyvinvointialueen välillä. Pykälän §46 mukainen yhteistyöryhmä on sinänsä

tarpeellinen ja siinä pitää olla mukana sekä työllisyyden palveluiden ja hyvinvointialueen edustus, mutta

asiakkaiden kotoutumisen edistymisen, päällekkäisen työn sekä ristiriitaisen ohjauksen välttämisen kannalta tärkeintä on se, että itse asiakastyötä tekevillä on välttämättömät työvälineet ja tietojärjestelmät

käytössään.

Luvussa 5 mainitaan myös järjestöjen ja seurakuntien rooli kotoutumisen edistämässä. Tämä on sinänsä

kannatettavaa, mutta Lohjan kaupungin kokemus on, että järjestöyhteistyö kotoutumisen edistämässä on

myös vaativaa ja se vie aikaa. Lohjan alueella toimii huomattavasti vähemmän kotoutumisen edistämisen

parissa toimivia järjestöjä kuin pääkaupunkiseudulla ja isoissa kaupungeissa, ja kokemus maahan

muuttaneiden parissa tehtävästä työstä vaihtelee. Pienten järjestöjen mahdollisuudet hakea

hankerahoitusta ovat myös kapeita rahoitusmekanismien hakuprosessien raskauden ja suurten

omavastuuosuuksien vuoksi. Jos järjestöjen roolia kotoutumisen edistämässä halutaan kasvattaa, täytyy

paikallistason järjestökentän toimintavalmiuksien vahvistamisen olla myös selkeästi valtiotasoisissa ohjelmissa.

Valtion korvaukset (8 luku)

Valtionkorvauksia koskevassa luvussa tuodaan esiin se, miten kotoutumista edistävät tehtävät on tarkoitus

rahoittaa. §59 tuo esiin valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitettavan lakisääteisen toiminnan, ja §60

laskennallisena korvauksena toteutettavan toiminnan.

Lohjan kaupunki katsoo, että pykälässä §59 mainitut valtionosuudella rahoitettavat tehtävät ovat vaativia,

ja etenkin pykälän §9 mukainen ohjauksen ja neuvonnan tehtävä voi pitää sisällään paljon perehdyttävää,

alussa ”kädestä pitäen” sekä tulkkivusteisesti tapahtuvaa suomalaisen yhteiskuntaan perehdyttämistä,

joka ei ole sosiaalihuoltolain mukaista sosiaaliohjausta. Kunnalla olisi joka tapauksessa vahva ohjauksen ja

neuvonnan rooli myös monialaisen kotoutumissuunnitelman toteuttamisessa, vaikka hyvinvointialue

olisikin tällaisessa tapauksessa mukana. Hyvinvointialue toteuttaisi kuitenkin vain sosiaalihuoltolain

mukaisia tehtäviä. Lohjan kaupunki katsoo, että kotoutumislain soveltamisalan laajentaminen koskemaan

uusia asiakasryhmiä samaan aikaan kun kunnalle säädetään kotoutumisen edistämisen palveluiden

minimitasosta luvun 2 pykälässä §11, aiheuttaa tilanteen jossa valtionosuusjärjestelmää tulee muuttaa.

Nyky muodossaan valtionosuusjärjestelmän kautta ei pysty rahoittamaan kotoutumisen palveluita siinä

laajuudessa mitä kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Pykälän §60 mukaisena laskennallisena korvauksena toteutettavan toiminnan määrä lisääntyy nykyistä,

mutta laskennallisen korvauksen tasoon ei näy tulevan muutosta. Sen sijaan tulkkauskustannusten korvaaminen siirtyy toteutuneiden kustannusten korvaamisesta laskennallisen korvauksen sisään tulevaan

työyhteyteen, kuitenkin niin että 65% tulkkausten laskennallisesta korvauksesta menee hyvinvointialueelle ja

35% kunnalle.

Hallituksen esityksessä tulkkauskustannusten siirtämistä perustellaan hallinnollisen työn vähentämisellä.

Lohjan kaupunki esittää tässä kohdassa eriävän mielipiteen. Tulkitsemiskustannusten korvaushakemusten

tekeminen ei ole ollut työlästä. Lohjan kaupunki pitää hyvänä, että tulkitsemiskustannukset korvataan

toteutuneiden tulkkausten mukaisesti. On selvää, että tulkkaustarve vähenee maassaolovuosien mukaan,

mutta tarve on yksilöllistä. Ehdotetussa muodossaan tulkkauskustannusten jyvittäminen laskennalliseen

korvaukseen vähentää merkittävästi tulkkausten rahoittamista ja vaikeuttaa kunnalle säädettyjen

lakisäätöjen tehtävien toteuttamista. Lohjan kaupunki ehdottaa, että tulkkauskustannusten

korvaamisessa säilytetään nykyisin mukainen käytäntö toteutuneiden kustannusten mukaisesta

korvaamisesta.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Luvussa 9 säädetään tiedonsaantioikeudesta sekä kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta

tietojärjestelmästä. Lohjan kaupunki kannattaa kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen

tietojärjestelmän kehittämistä ja käyttöönottoa. Se voisi toimia hyvin sekä kunnan

maahanmuuttajapalveluiden että työllisyyden edistämisen palveluiden asiakastietojärjestelmänä, ja jonka

kautta olisi mahdollista saada myös toisesta kunnasta Lohjalle muuttaneen henkilön asiakastiedot käyttöön

silloin, kun se olisi kotoutumisen edistämisen näkökulmasta tarpeen.

Lohjan kaupunki kannattaa niitä säädösmuutoksia, jotka mahdollistavat kunnan työntekijälle kotoutumissuunnitelman toteuttamisen kannalta tärkeiden tietojen saamisen esimerkiksi Maahanmuuttovirastosta, KELA:sta tai DVV:stä.

Luvussa ei ole Lohjan kaupungin mielestä riittävällä tavalla mainintaa kunnan ja hyvinvointialueen välisestä

tiedonsaannista. Kaiken kaikkiaan hyvinvointialueen tehtäviä koskeva sääntely on hallituksen esityksessä

hyvin suppeaa. Lohjan kaupunki katsoo, että sekä perusmuotoisen että etenkin monialaisen

kotoutumissuunnitelman seuraaminen ja toteuttaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä hyvinvointialueen

kanssa. Tärkeää on turvata sekä kunnan että hyvinvointialueen työntekijöille sellaiset tiedonsaantioikeudet,

että tietosuojasäädöksiä rikkomatta sekä kunnan että hyvinvointialueen työntekijät voivat tosiasiallisesti

saada välttämättömät tiedot oman asiakkaansa kanssa tehtävän työn toteuttamiseen. Pällekkäisen työn

ehkäiseminen on äärimmäisen tärkeää.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Lohjan kaupungilla ei ole kommentoitavaa muihin lakiesityksiin. Lohjan kaupunki tulee lausumaan erikseen

esimerkiksi työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevaan lausuntopyyntöön.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Lohjan kaupungin huomiot perusteluja koskeviin huomioihin liittyen on sisällytettyinä pykäläkohtaisiin

kommentteihin.

Turunen Hannele
Lohjan kaupunki - Sosiaali- ja erityispalvelut