

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 edistämisessä. 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 §)**

Nykylain 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 tosiasiasa 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 korvamerkitemättä 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 pidentämisyksikkö kaksi vuotta. Muutosta perustellaan kotoutumisen nopeutumisella, mikä ei ole kestävä peruste kotoutumissuunnitelman keston lyhentämiselle 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 TUVAn 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 tarkoitettulla tavalla tuetut opintonsa ovat kesken 21 §:ssä

tarkoitettua kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttyessä.

Jos 25 vuotta täyttäneen kotoutuja-asiakkaan tässä laissa tarkoitettulla tavalla työttömyysetuudella tuetut opinnot ovat kesken 21 §:ssä tarkoitettua kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttyessä, 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 työpajatyypistä 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 kotoutumisohjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)**

Kunnan kotoutumisohjelma ja sen mukaiset palvelut kuten kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, ohjaus ja neuvonta sekä monikielinen yhteiskuntaorientaatio ovat uusia lakisääteisiä 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 tulkkausta ei enää kustanneta hallituksen esityksessä toteutuneiden kustannusten mukaan, vaan ainoastaan osana laskennallista korvausta. Käytännössä muutos tulkkauskuilujen rahoitusperusteessa on siis kunnan ohjauksen ja neuvonnan ja muun kotoutumisohjelmaan kaavailun 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 vieraskielisyyskertoimiseen 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 lakisääteiset tehtävät aiheuttavat kunnalle huomattavia kustannuspaineita. Nykymuodossaan valtiosuusjärjestelmä ja sen vieraskielisyyskerroin ei pysty vastaamaan kunnassa esiintyvään kotoutumisen edistämisen tarpeista syntyvään kustannuskehitykseen.

Tästä syystä Lohjan kaupunki ehdottaa, että ensinnäkin tulkkaukskustannusten korvaamista jatketaan nykylain 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. Lausuntopyyntönumeron diaarinumero: 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 nykylainsäädäntöä. 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, yhdenvertaisuutta 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 kotoutumisohjelma 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 kotoutumisohjelmaksi. Valtionkorvauksia koskevan luvun 8 pykälän §58 perusteluosio sivulla 227, jossa sanotaan että kunta ei saa valtionkorvauksia jos se ei ole tehnyt kotoutumisohjelmaa 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, vastuutahoineen ja seurantatavoitteineen 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 ilmaiset 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.

Kotoutumishjelmaa, sen tarkoitusta ja tavoitteita koskeva määrittely on tällä hetkellä hallituksen esityksessä kautta linjan epäselvää. Luvun 2 Pykälän §11 perusteluosiossa kotoutumishjelma näyttyy verrattain selkeänä asiakokonaisuutena, jolla tarkoitetaan niitä kotoutumisen edistämisen lakisäätteisiä palveluita, joita kunnan pitää vähintään tuottaa: ja pykälän perusteluosiossa sanotaan että kotoutumishjelma ei ole sama asia kuin nykylain kotouttamishjelma. Luvun 5 Pykälän §43 ja §44 perusteluosiossa kotoutumishjelmaan sekoittuu runsaasti elementtejä nykylain mukaisesta kotouttamishjelmasta seurannan elementteineen ja indikaattoritietoineen. Luvun 8 Pykälän §58 perusteluosio taas jo käytännössä muuttaa koko kotoutumishjelman nykylain mukaiseksi kotouttamishjelmaksi, koska se sisältää vaatimuksen tehdä kotoutumishjelma 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-asiakirjaseen 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 kotoutumishjelma vai kotouttamishjelma, koska käytännössä kyse olisi kuitenkin nykylain mukaisesta kotouttamishjelmasta. 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 tulkkiavusteisesti tapahtuvaa suomalaiseen 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. Nykymuodossaan 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 jyvitykseen, 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 erivän mielipiteen. Tulkkitsemiskustannusten korvaushakemusten tekeminen ei ole ollut työlästä. Lohjan kaupunki pitää hyvänä, että tulkkitsemiskustannukset korvataan toteutuneiden tulkkausten mukaisesti. On selvää, että tulkkaustarve vähenee maassaolovuosien mukaan, mutta tarve on yksilöllistä. Ehdotetussa muodossaan tulkkauskustannusten jyvittäminen laskennalliseen korvaukseen vähentää merkittävästi tulkkauksen rahoittamista ja vaikeuttaa kunnalle säädettyjen lakisääteisten 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. Päällekkäisen 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.

Kerkkänen Heikki

Lohjan kaupunki - aikuissosiaalityö/maahanmuuttajatyö