

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kerava kaupunki kiinnittää erityisesti huomiota uusiin ja laajeneviin tehtäviin, rahoitukseen ja kustannusten korvauksiin sekä yhdyspintoihin ja asiakkaan asemaan. Kotoutumisen tukemisessa on kyse laajasta monialaisten toimien kokonaisuudesta, ei ainoastaan kouluttautumisesta ja työllistymisestä. Esiin halutaan nostaa myös selvitystarpeen siitä, miten kotoutumispalveluiden sijoittumista kuntaorganisaatiossa voitaisiin yhdenmukaistaa ja siten selkiyttää. Tällä hetkellä kotoutumis- tai maahanmuuttopalvelut sijoittuvat eri kunnissa eri hallintokuntiin ja yksiköihin. Tämä vaikuttaa osaltaan maahanmuuttotyön asemaan kunnan kokonaisorganisaatiossa, palveluiden järjestämiseen ja jopa käytänteisiin.

Keravan kaupunki haluaa painokkaasti korostaa, että kunnan tehtävien laajuus tulee näkyä palvelujen rahoituksessa. Esitettävä rahoitus perustuu 2 §:n 2 tai 4 momentissa tarkoitettuun henkilöstä saataviin korvauksiin tai valtionosuuden pohjana käytettävään laskentaan vieraskielisistä.

Tehtävän hoitaminen vaatii henkilöresurssia ja osaamista, eikä sitä voida kevyesti liittää muihin palveluihin. Vaarana on riittävien ja soveltuvien resurssien alimitoitus esimerkiksi kunnan tehtäviin kuuluvien ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestämisessä. Jos Luvussa 2 määritellyt palvelut joutuvat kilpailemaan tilastaan kiristyneessä kuntataloudessa, uhkana on niiden häviäminen.

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

Keravan kaupunki toivoo, että lakitekstiä täsmennettäisiin seuraavien kysymysten osalta:

12 §: Onko tulkittavissa niin, että lain voimaan tulosta lasketaan taaksepäin kolme vuotta niille, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan, palvelutarpeen arvioinnin laatimiseksi? Kun kolme vuotta lain voimaan tulosta on kulunut ja kaikki palvelutarpeen arviointia tarvitsevat ovat saaneet palvelun, missä tilanteissa tarvitsee enää tarkastella kolmen vuoden ajanjaksoa, jos tieto kuntaan muuttaneista lain piirissä olevista henkilöistä tulee ajantasaisesti kuntaan? Kotoutumishjelmassa olevien henkilöiden muutot kunnista toiseen ohjelman aikana: Miten varmistetaan tietojen siirtyminen kunnasta toiseen?

Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, tuleeko palvelutarpeen arviointi ja suunnitelma päivittää toiseen kuntaan muuttamisen yhteydessä. Miten taataan ensimmäisen suunnitelman mukaiset palvelut, jos kunnissa on erilaiset palvelurakenteet? Onko päivitettävän suunnitelman laatimisessa aikatauluvaatimus.

Siirtymävaiheen kotoutujat: Mistä kunta saa tiedon palvelutarpeen arvioinnin tarpeessa olevasta henkilöstä? Jos henkilö on sote-palveluissa, laaditaan siellä sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi ja kunnassa kotoutumissuunnitelma kuntakokeilussa/työllisyydenhoidon palveluissa. Miten huolehditaan siitä, että kunnan ja hyvinvointialueen välillä kulkee riittävä tieto kotoutujan tarpeista. Kyseessä on kuitenkin henkilöt, jotka eivät välttämättä itse osaa hakeutua oikeisiin palveluihin suoraan. Kuinka vältetään päällekkäinen työ?

Aikarajoissa pysyminen: Miten taataan aikarajoissa pysyminen ja riittävä resursointi, kun kunnassa tehdään ensin palvelutarpeen arviointi ja sen jälkeen 14 vrk sisällä kotoutumissuunnitelma?

Paperittomat ja vastaavassa tilanteessa olevat: Nyt valmisteilla olevassa laissa ei huomioida riittävästi erilaisissa monimuotoisissa elämäntilanteissa olevien, palveluihin oikeutettujen henkilöiden tavoittamisen ja palveluihin ohjaamisen prosesseja. Lakiluonnoksessa jää esimerkiksi epäselväksi, millä tavalla kunta saa tiedon kunnan alueella olevasta henkilöstä, jolla on ”2 § Soveltamisala” mukainen oikeus palveluihin, mutta joka ei ole esimerkiksi syystä tai toisesta rekisteröitynyt Digi- ja väestötietovirastoon.

Yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen kesken: Onko palvelutarpeen arviointi laadittava aina hyvinvointialueen kanssa

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

Yhteinen valtakunnallinen pohja ja ohje palvelutarpeen arvioinnille ja kotoutumissuunnitelmalle: Keravan kaupunki kannattaa valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän kehittämistä asiakirjojen tallentamiseen ja siirtämiseen. Järjestelmän tulee olla tarvittavan yksityiskohtainen, jotta valtakunnallisesti voidaan seurata asettuja indikaattoreita. Lain jatkovalmistelussa tulee harkita tietotekninen osaaminen nostaa omaksi kotoutumiskoulutuksen sisällöksi. Lakiluonnoksessa tietotekninen osaaminen on muuta koulutusta, joka lisää arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Digiosaaminen on kuitenkin taitona tällä hetkellä niin merkittävässä osassa ihmisen arjen pärjäämistä, kouluttautumista sekä työllistymistä. Kotoutujan tarve erilaiselle ohjaukselle ja neuvonnalle muodostuu myös siitä, kun hänellä ei ole riittävässä määrin tietoteknistä osaamista.

Erytystä huomiota tulee kiinnittää ns. kotoutumisajan ylittäneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien maahanmuuttajien mahdollisuuksiin osallistua omaehtoiseen opiskeluun. Opiskelu tulee mahdollistaa joustavasti hyödyntäen eri oppilaitosmuotojen tarjontaa.

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

Kuntien tehtävien näkökulmasta kotoutumislain luonnoksessa aiheuttaa epäselvyyttä TE-palvelut 2024 -uudistuksen ja kotoutumislain tehtävänjako ja yhteistyö. Lakiehdotuksessa ”11 § Kunnan kotoutumishjelman sisältö” määritetään tehtäviä, jotka ovat myös TE-palvelut 2024 -uudistuksen sisältöä. Tehtäväkokonaisuuksien ja rahoituksen määrittelyä tulisi selkeyttää. Avoimeksi jää, tuleeko kunnan kotoutumishjelmaan kirjattavaksi sisältöjä, jotka rahoitetaan tulevaisuudessa TE-palvelujen kautta. Nykyisin valtaosa asiakkaiden kotoutumissuunnitelmista tehdään TE-palvelujen työnä. Kotoutumisen edistämisen lain ja TE-palvelut 2024 -uudistuksen tulee muodostaa keskenään selkeä

kokonaisuus kunnallisena palveluna. Molemmat palvelut kuitenkin tulee nähdä myös erillisinä palveluina.

11 §:n säädöksessä lakiluonnos jättää vielä moni asioita avoimeksi, joihin Keravan kaupunki toivoo tarkennusta:

- ”Kunnan on kirjattava kotoutumishjelma asiakirjaksi”: Minne ohjelma kirjataan, ja kuka seuraa määräaikoja. Miten valtakunnallista tietoa kerätään ja seurataan? Onko hyvinvointialueella omat kirjaukset ja missä asiakirjassa?

23 § Monikielinen orientaatio: Maahanmuuton alkuvaiheeseen sijoitettava yhteiskuntaorientaatio tulisi toteuttaa vaiheittain, jotta maahanmuuttaja pystyy paremmin vastaanottomaan annettavaa tietoa ja suhteuttamaan sitä uuteen asuinkulttuuriin ja elinpiiriin. Valtakunnalliset ratkaisut mahdollistavat koulutuksen järjestämisen pienille kieliryhmille. Orientaatiokoulutuksen kustannuksia suunnitellaan katettaviksi laskennallisista korvauksista kiintiöpakolaisten osalta. Kustannusten korvaaminen samalla korvausmallilla kaikkien koulutukseen osallistuvien osalta selkeyttäisi suunnittelua. Samassa koulutuksessa voi olla eri taustoilla olevia henkilöitä, jolloin kustannukset jakaantuvat valtionosuuteen ja laskennallisten korvausten piiriin.

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

Keravan kaupunki toivoo, että kuntien ja hyvinvointialueiden vastuiden rajapinnat määritellään tulevassa laissa täsmällisemmin. Esimerkiksi kuinka hyvinvointialue kuulee kuntaa perheryhmäkodin perustamisessa ja miten kunta voi siihen vaikuttaa. Samoin tarvitaan selkeytystä siihen, miten kunta kuulee hyvinvointialuetta kuntaan osoittamisessa tilanteissa, joissa asiakkailla on sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeita. Tarkempi määrittely on tarpeen kuinka monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma tehdään yhteistyössä kunnan ja hyvinvointialueen kanssa. Alaikäisen ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren kohdalla on erityisen tärkeää, että viranomaisvastuujaot ovat selkeät, eivätkä aiheuta missään kohtaa prosessia asiakkaan epätietoisuutta tai selvittelyvastuuta, vaikka edustajalla on näissä aktiivinen rooli lapsen tai nuoren edunvalvojana.

46 § Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen työryhmä:

Katsomme, että tehtävien laajan monialaisuuden vuoksi yhteistyöryhmä on tarpeellinen. Kotoutumisen tehtävien valtavirtaistumisen, integroitumisen edistämiseksi erillisen työryhmän nimeämisen lisäksi tulisi myös korostaa peruspalvelujen tehtävää. Maahanmuuttajien palveluja tulee suunnitella kuntalaisen kaikissa palveluissa, ei irrotetussa työryhmässä. Lainkohdassa luetellaan erilaisia viranomaisia, palveluja ja toimijoita. Sen sijaan maahanmuuttajien kokemusasiantuntijuutta tai edustuksellisuutta ei tuoda esiin.

47 § Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hyvinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä: Kuinka hyvinvointialueen toiminnan suunnittelu yhteensovitetaan kunnan tai kuntien kotoutumishjelmiin? On tärkeää huomioida, että hyvinvointialue käsittää useita kuntia ja ohjelmia.

49 § Yhteydenotto kotoutumisen edistämisen tarpeen arvioimiseksi: Hyvinvointialueen on ohjattava sosiaalihuollon palvelutarvearvioinnin perusteella maahanmuuttaja tarvittaessa 12 §:ssä tarkoitettuun kunnan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Miksi tässä tarvitaan uusi palvelutarvearviointi? Eikö jo tehdyn pohjalta voida arvioida tarvittavia toimenpiteitä ja yhteistyöllä käynnistää niitä. Olisiko kotoutumissuunnitelma mahdollista tehdä tarvittavia tietoja

täydentäen jo sosiaalihuoltolain palvelutarvearvioinnin pohjalta. Keravan kaupunki pyytää täsmentämään ja yksilöimään ”Palvelutarpeen arviointi” käsitteen käytön lakiluonnoksessa. Lisäksi tulee varmistaa, että lakiluonnos ei johda siihen, että maahanmuuttajalle tehdään lain toteuttamisen vuoksi monia eri suunnitelmia. Tavoitteena tulisi olla, että tehdään yksi suunnitelma monialaisena yhteistyönä.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Useassa kunnassa 42 §:ssä säädetyt tehtävät ovat olleet sote-maahanmuuttajapalveluiden vastuulla, ja jatkossa vastuu siirtyisi kunnille. Hyvinvointialueelle siirtyy suuri määrä osaamista. Jatkossa tulee varmistaa, että sekä kunnassa että hyvinvointialueella on riittävä määrä henkilöstöä ja osaamista pakolaisten vastaanottotyöhön. Kotoutumiseen liittyviä sosiaalihuollollisia tuen tarpeita ei ole huomioitu kotoutumislaisissa. Alkuvaiheen terveystarkastuksen määrittelyä tulee selkeyttää, keitä se koskee ja mitä se sisältää. Tällä hetkellä terveystarkastukset ei pysty toteuttamaan alkuvaiheen terveystarkastuksia siinä laajuudessa, kuin niitä esitetään voimassa olevan lain ja ohjeiden mukaan. Miten varmistetaan tehtävissä vaadittava osaaminen? Luonnoksessa esitetään, että kunnan kuultava hyvinvointialuetta vastaanoton valmistelussa. Voiko hyvinvointialue estää vastaanoton, mikäli on tiedossa etukäteen, että pakolainen tulee tarvitsemaan merkittävässä määrin terveys- tai sosiaalipalveluita?

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

43 § Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kunnissa: Pykälän toteutumiseen tarvitaan yhteisiä indikaattoreita ja sähköinen raportoinnin väline yhdenvertaisen ja vertailukelpoisen tiedon tuottamiseksi kaikista kunnista. Seuranta- ja arviointitietoa tarvitaan tiedolla johtamiseen. Mittareina käytetään mm. maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta ja hyvinvointia, terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä. Jotta kotoutumisen edistämisen mittarit ja niiden seuranta olisi jatkossa mielekästä ja tarkoituksenmukaista, olisi toivottavaa, että kunnille tuodaan konkreettisia esimerkkejä siitä, millä menetelmillä kunnassa asetettuja tavoitteita tulee mitata ja miten mittarit tulisi asettaa, jotta niistä saataisiin alueellisesti ja valtakunnallisesti vertailukelpoisia tietoja. Alueet ovat myös hyvin erilaisia, joten mittarien määrittelyssä täytyy erityisesti tähdätä jonkinlaisen yhteismitallisuuden löytämiseen alueiden välillä siinä määrin, kuin se ylipäänsä on mahdollista. Alueelliset erityispiirteet, kuten erilaiset resurssit ja palveluiden vaihteleva lähtötaso eri kunnissa, täytyy huomioida tuloksia mitattaessa ja arvioitaessa.

Valtion korvaukset (8 luku)

Keravan kaupunki esittää painavana huomiona, että valtion laskennalliset korvaukset eivät nykyisen suuruisena riitä kattamaan edellä kuvattuja toimenpiteitä. Kotoutumisen lakiluonnoksessa ja siihen liittyvissä laeissa painotetaan vahvasti kotoutumiskoulutukseen, koulutuspolkuihin ja työllisyystoimiin liittyvään tematiikkaan. Nämä ovat tärkeitä osa-alueita yhteiskuntaan integroitumisessa. Kotoutumislaisissa ei ole läpileikkaavana kokonaisuutena viety heikossa asemassa olevien kotoutujien tukea, joka painottuu arjessa selviytymiseen ja elämänhallinnallisiin haasteisiin. Vaikka voidaan ajatella, että hyvinvointialueella järjestetään tukea tarjoavia palveluita, pakolaisten vastaanottoon liittyvät kotoutumisspesifit kysymykset eivät ole jatkossa hyvinvointialueen substanssialaa.

Kotoutumislaisissa tulee tunnistaa vahvemmin kunnan tehtävänä arjen kotouttava tuki, joka kulkee erityisen vahvana työn osa-alueena erityisesti pakolaisten vastaanottoon ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja perheiden palveluna. Näin lisätään kotoutujan omia voimavaroja arjessa selviämiseksi peruspalvelujen tuella. Kunnalle jäävä vastuu pitää huomioida tulevissa rahoitusratkaisuissa. Riskinä on, että hyvinvointialueelle siirtyvän resurssoinnin (henkilöstö ja rahoitus) poistuttua kunnista, ei kunnilla ole mahdollisuutta hoitaa velvoitteitaan lain vaatimalla tasolla. Lakiluonnoksessa määritellään kunnalle kotoutumissuunnitelmaan, alkuvaiheen yksilölliseen ohjaukseen ja yhteensovittamiseen liittyvän kotouttavan työn laskennalliseksi korvaukseksi vain 30 prosenttia. Korvaus on pieni, koska jo tällä hetkellä saatavilla korvausmäärillä monet kunnat kamppailevat arjen kotouttavan tuen järjestämisen kanssa. Tämä heijastuu myös tulkkauspalvelujen järjestämiseen. On tunnistettava, että heikossa asemassa olevat henkilöt tulevat tarvitsemaan tulkkauspalveluja ehkä koko loppuelämänsä, ja tätä ei ole huomioitu menoina. On vaarana, että 3–4 vuoden jälkeen, kun tulkkauskorvaukset loppuvat, tulkkauspalveluja karsitaan eri palveluissa kustannussyistä ja asiakas jää vaikeaan tilanteeseen, jossa oman toimijuuden vahvistaminen heikentyy entisestään.

Tulkkitsemisestä aiheutuneet kustannukset jaettaisiin eri suhteessa kuin laskennallinen korvaus, sillä tulkkitsemisen kustannuksista on arvioitu kohdistuvan 65 % sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kunnan palveluissa tulkkaus-kustannukset ovat suuret esim. lapsen aloittaessa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen, erilaisissa elämänhallinnan ohjaukset pakolaisilla.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Keravan kaupunki kannattaa valtakunnallisen, yhtenäisen kotoutumisjärjestelmän luomista. Tietojärjestelmää suunniteltaessa tulee huomioida, että sen avulla saadaan riittävän spesifit kotoutumisen seurantaan tarvittavat indikaattorit varten suoraan tietojärjestelmästä.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

-

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

-

Haapala Maija

Keravan kaupunki - Kaupunginhallitus 6.6.2022 § 154