

Asia: VN/1281/2020

## **Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset selontekoa koskevat kommentit**

Helsingin kaupungin keskeiset huomiot selontekoluonnoksesta ovat seuraavat.

1. Helsinki toteaa, että kotoutumisjakson keston määrittelemisessä on säilytettävä riittävä yksilöllinen joustovara. Kotoutuminen on prosessi, joka on sekä sisällöltään että kestoaltaan yksilöllinen. Kotoutumista tukevien palveluiden tulee olla yksilöllisiä, joustavia, oikea-aikaisia ja tarvelähtöisiä. Kun valtaosa muuttajista on työikäisiä, tulee työhön orientoivia, aiemman osaamisen tunnistavia ja työmarkkinavalmiuksia parantavia palveluita olla tarjolla välittömästi ilman odotusaikoja. Samanaikaisesti tulee panostaa kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuteen niille henkilöille, jotka eivät enää ole kotoutumista edistävien palveluiden piirissä mutta tosiasiallisesti niiden tarpeessa. Esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen taidon puute on keskeinen työllistymisen este riippumatta maassaolon kestosta. Selonteossa ehdotettu kotoutumisajan enimmäisajan kaavamainen lyhentäminen yhdistettynä kotoutumisajan jälkeisten palveluiden tarjonnan riittämättömyyteen johtaisi siihen, että yhä useampi kotoutumispalveluita tarvitseva jäisi niiden ulkopuolelle. Selontekoluonnoksessa ei ole esitetty riittäviä perusteita tai tutkittuun tietoon perustuvaa näyttöä sille, että siinä esitetyin keinoin kotoutumisjakson oppimistavoitteisiin tarvittava enimmäisaika lyhenisi kaikilla kohderyhmillä. Näin on erityisesti niissä tilanteissa, joissa kotoutuja on sairaana, osatyökykyinen, vanhempain- tai hoitovapaalla tai hänellä on jokin erityistä tukea edellyttävä oppimisvaikeus. Ellei kotoutumissuunnitelman laatimisessa ole käytettävissä riittäviä yksilöllisiä joustoja ja jos kotoutumispalveluita ei ole riittävästi saatavilla myös kotoutumisajan ylittäneille, nykyisen palvelujärjestelmän umpiperät vahvistuvat entisestään, mikä johtaa maahan muuttaneiden osallisuuden, palveluihin kiinnittymisen sekä työllisyysasteen merkittävään heikentymiseen alueilla, joissa heitä on paljon.

2. Helsinki katsoo, että kotoutumisen edistämisen kokonaisvastuu tulee selkeästi osoittaa kunnille tavalla, joka huomioidaan sekä palveluiden järjestämisvastuussa että rahoituksessa. Nykylainsäädännön mukaan kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen

edistämässä, mutta tämä ei käytännössä toteudu, sillä valtaosa kotoutuja-asiakkuuksista hoidetaan työ- ja elinkeinotoimistoissa. Sieltä saatu kotoutumisen tuki koetaan selonteonkin mukaan riittämättömäksi. Vastuun sekä työmarkkinatukea että muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavien kotoutujien alkukartoituksista ja kotoutumissuunnitelmista tulee olla kunnan järjestämävastuulla. Toiminnan resursointi tulee sitoa kotoutujien määrään kunnassa niin kotoutumista tukevien erityistoimien kuin peruspalveluiden valtionosuusrahoituksenkin osalta. Erityisesti kaavailtujen sote-hyvinvointialueiden rahoituskriteerit eivät saa johtaa vieraskielisyyteen perustuvan rahoituksen vähenemiseen, sillä tämä tulee selvästi heikentämään monipuolistuvan väestörakenteen palvelutarpeisiin vastaamisen edellytyksiä alueilla, joissa maahan muuttaneita on paljon. Selonteossa tulisi avata enemmän kotoutumisen edistämisen palvelujärjestelmän rahoituksen tulevaisuuden kehittämistarpeita ja –vaihtoehtoja.

Selontekoluonnoksessa todetaan vain yleisellä tasolla kotoutumisen palvelujärjestelmän pirstaleisuus, tarve kasvattaa kuntien kokonaisuusvastuuta kotoutumisen edistämisestä sekä tähän liittyvät yhteydet valmisteilla oleviin rakenteellisiin uudistuksiin, esimerkiksi sote- ja työvoimapolitiikan palvelurakennemuutokset. Selonteosta puuttuu kokonaan analyysi siitä, millainen palvelurakenne ja rahoitusjärjestelmä parhaiten palvelisivat selonteossa ilmaistuja tavoitteita kotoutumista edistävän palveluekosysteemin hallinnasta ja kokonaiskoordinaatiosta sekä palveluiden valtavirtaistamisesta.

Esityksessä on runsaasti eri tasoisia ja -laatuisia yksittäisiä toimenpide-ehdotuksia, mutta esitykset erilaisten palvelurakennevaihtoehtojen kyvystä toteuttaa ja yhteensovittaa ne tavoitteelliseksi, yksilöllisiksi ja osallisuutta vahvistaviksi kotoutumispoluiksi puuttuvat.

3. Selonteko pyrkii korostuneesti valtakunnallisiin ratkaisuihin, vaikka maahanmuutto ja kotoutumisen tarpeet keskittyvät Suomessa voimakkaasti tietyille seuduille, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Kotoutumisen edistämisen haasteita tulee ratkoa ensisijaisesti siellä, missä näiden palveluiden tarpeessa olevat ovat ja vasta toissijaisesti vahvistamalla palveluita siellä, missä heitä ei juuri ole. Selonteossa ei ole esitetty mitään näyttöä sille, että pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten vetovoima muuttoliikkeen kohdealueena vähenisi sen takia, että kotoutumista edistäviä toimenpiteitä vahvistettaisiin voimakkaammin muualla Suomessa kuin mitä niiden väestörakenne edellyttäisi. Suurten kaupunkien vetovoimaa maahan muuttaneiden parissa selittävät enemmän niihin liittyvät yleiset vetovoimatekijät kuin tiettyjen erityispalveluiden saatavuus.

4. Selontekoluonnoksessa tulisi kiinnittää huomiota maahanmuuton toisen sukupolven sekä paperittomien tilanteeseen. Selonteossa ei juuri mainita erityisiä toimia toisen polven osallisuuden ja työllisyyden vahvistamiseksi. Paperittomien sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämiseen tai liikkuvien EU-ETA-maiden kansalaisten palveluihin, kuten esimerkiksi hätämajoitukseen, ei selonteossa kiinnitetä mitään huomiota. Tämä on omiaan korostamaan sitä vaikutelmaa, että selontekoluonnos ei huomioi tarpeeksi niiden alueiden näkökulmaa, joihin suurin osa kotoutumisen ja maahanmuuton kysymyksistä Suomessa keskittyy.

Muut yleiset selontekoa koskevat kommentit ovat seuraavat.

Selonteossa on oikeansuuntainen tavoite kotoutumisprosessien nopeuttamisesta sekä viranomaisten tarjoamien kotoutumista tukevien palveluiden monipuolistamisesta, tiivistämisestä ja tarjonnan lisäämisestä. Kun kotoutuminen tapahtuu paikallistasolla, erityisten kotoutumista tukevien palveluiden kehittämisen ohella avainasemassa ovat kunnan peruspalvelut, joissa tulee huomioida yhä monimuotoistuvan väestörakenteen tarpeet.

On myönteistä, että selonteko pohjautuu tutkittuun tietoon. Kuitenkin kun selonteossa ehdotetuilla toimenpiteillä tavoitellaan muutosta, tulisi toimenpiteiden ennakoituun vaikuttavuuteen ja niiden arviointiin kiinnittää huomiota. Selonteossa tämä jää nyt puutteelliseksi. Monet ehdotetut toimenpide-ehdotukset ovat sekä laadullisesti että kokoluokaltaan epätasaisia – osin hyvin yksityiskohtaisia, osin hyvin yleisluonteisia – ja niiden sisältöjen, vastuutahojen ja resursoinnin kuvaus jäävät usein puutteelliseksi tai epäselväksi.

Selonteossa tulisi ottaa selvemmin kantaa maahanmuuttophallinnon sekä rahoitusjärjestelmän kehittämiseen ja sen nykyiseen pirstaleisuuteen, joka vaikeuttaa toiminnan koordinoitua ja heikentää kykyä reagoida muutoksiin nopeasti ja palveluiden kehittämiseen asiakaslähtöisesti ja kokonaisvaltaisesti. Rahoituksessa olisi pyrittävä siirtymään ilmiöpohjaiseen budjetointiin.

Kotoutumisen sanastotyön keskeneräisyys suhteessa selontekoon on valitettavaa ja hankaloittaa selonteon terminologian täsmällistä ymmärtämistä. Myös työllisyyden kuntakoikeilu muuttaa alkuvaiheen ohjautumiseen liittyvää termistöä tavalla, jota ei ole otettu selonteossa huomioon.

**Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.**

Tilannekuvassa ei ole huomioitu riittävästi Suomen alueellista eriytymistä ja suurten kaupunkien sekä pääkaupunkiseudun väestökehityksen erilaisuutta suhteessa muun maan tilanteeseen, eikä siten arvioitu niiden vaikutuksia toimenpide-ehdotuksiin ja niiden toteuttamiseen. Valtakunnalliset mallit eivät ole toimivia väestörakenteeltaan ja toimintaympäristöltään erilaisilla alueilla.

Tilannekuvassa todetaan yhtäältä maahanmuuttajaväestön heterogeenisyys, mutta toisaalta monin kohdin toimenpide-ehdotuksissa maahanmuuttajat kuvataan yhtenä ryhmänä, mikä näyttäytyy selonteossa epäjohtonmukaisuutena. Helsingissä maahanmuuttajien taustat (maahanmuuton perusteet, koulutus- ja ammatilliset taustat, ikä, perhetilanteet jne.) ovat hyvin heterogeenisiä. Vaikuttavat toimenpiteet edellyttävätkin taustatietoa siitä, kenelle niitä kohdennetaan ja millä tavoin.

Selonteon toimenpide-ehdotuksissa ei kiinnitetä riittävästi huomiota maahanmuuton toisen sukupolven tilanteeseen ja sen kokemiin haasteisiin suomalaisessa yhteiskunnassa. Juuri toisen sukupolven syrjäytymisen estämiseen ja hyvinvoinnin tukemiseen, heidän kokemaansa syrjintään ja eriarvoisuuteen sekä koettuun ulkopuolisuuteen tulee tulevaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota.

Selonteossa todetaan, että Suomessa syntyneistä tai alle kouluikäisinä muuttaneista nuorista joka kolmas ei tunne itseään suomalaiseksi. Helsingin näkökulmasta on tärkeää korostaa, että nuorten identifioituminen paikallisuuteen kaupunkitasolla tai kaupunginosassa, harrastuksissa tai yllirajaisesti, saattaa olla suomalaisuutta tärkeämpi tekijä. Helsingin kotoutumistoimien lähtökohtana onkin helsinkiläisyys ja sen monet muodot.

Tällä hetkellä ulkomaalaistaustaisten oppimistuloksia ei seurata kansallisesti systemaattisesti tai pidemmällä aikavälillä, jolloin ei voida myöskään arvioida sitä, miten oppimistulokset kehittyvät. Myöskään maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden opintojen valtaväestöä yleisempään keskeyttämiseen ei selonteossa kiinnitetä riittävästi huomioita, eikä aseteta riittäviä toimenpiteitä opintojen keskeyttämisen ehkäisemiseksi.

Tilannekuvassa olisi tärkeää tunnistaa pidemmän aikaa Suomessa oleskelleet, jotka eivät ole enää kotoutumispalvelujen piirissä, mutta joilla on tosiasiallinen tarve kotoutumista tukeville palveluille. Taustalla voi olla useita syitä, esimerkiksi kotoutumisaika ja/tai palvelut eivät ole olleet riittäviä tai kotoutumista tukevia palveluja ei ole ollut saatavilla. Tulevaisuuden kannalta on tärkeää tunnistaa myös tämän ryhmän palvelutarpeet ja laatia toimenpide-ehdotuksia, kuinka niihin voidaan vastata.

Kotoutumisen edistämisen tietopohjaisuuden vahvistaminen on kannatettava tavoite. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida Helsingin ja pääkaupunkiseudun tekemä työ kotoutumisen seurannan kehittämiseksi (<https://ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi>)

## **Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen**

Selonteon tavoite, jossa kotouttamispolitiikan vaikuttavuutta halutaan lisätä valtavirtaistamalla kotoutumisen edistäminen osaksi keskeisten politiikka-alojen suunnittelua, toimeenpanoa ja kehittämistä on kannatettava ja välttämätöntä vieraskielisten määrän kasvaessa ja muuttoperusteiden ollessa hyvin monenlaisia. Tällöin erilliset vain maahanmuuttajille suunnatut palvelut eivät tavoita kattavasti vieraskielistä väestöä. Selonteossa valtavirtaistamisen toimenpide-ehdotuksina korostuvat laadulliset ratkaisut, kuten esimerkiksi peruspalvelujen henkilöstön perus- ja täydennyskoulutus. Käytännössä kyse on ennen kaikkea resurssien lisäämisestä peruspalveluihin. Esimerkiksi tulkkaukset ja sen vaatima työaika sekä monikieliset ja –kanavaiset palvelut vaativat lisäresursseja.

Maahanmuuttajien työllisyyden edistämässä työelämäyhteyksien rakentamisella esimerkiksi yritysyhteistyön, harjoittelujaksojen tai mentoroinnin avulla on ensiarvoisen tärkeä rooli. Kuten selonteko nostaa esiin, TE-toimistojen kotoutujien palveluissa alikäytetään erityisesti työelämää lähellä olevia palveluita, kuten palkkatukea ja työkokeilua. Työllisyyden kuntakokeiluissa kotoutujien ja muiden maahanmuuttajien palvelut siirretään kokeilukuntien vastuulle, kun samaan aikaan yrityspalvelut jäävät TE-toimiston puolelle. Tämä rakenne ei edistä työelämää lähellä olevien

palveluiden hyödyntämistä, ellei toimijoille aseteta riittäviä velvoitteita yhteistyöhön. Mikäli kuntakohtaiset työllisyyskokeilut jatkuvat tai ne vakinaistetaan kesän 2023 jälkeen, tulee TE-toimiston yrityspalvelut saada osaksi kokeiluorganisaatioita.

Selonteossa on kannatettavia valtakunnallisia kehittämissuhteita, kuten esimerkiksi toimialakohtaisia palvelupaketteja työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeiden yhteensovittamiseksi. Palvelupakettien tulisi olla riittävän hyvin tuoteteistettuja niiden tunnettuuden kasvattamiseksi sekä valtakunnallisesti tunnistettavissa ja markkinoitavissa Ruotsin mallin mukaisesti. Myös työvoimapalveluiden tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluissa työskentelevien osaamisen kehittäminen on tarpeellinen toimenpide. Samalla on kiinnitettävä huomioita näiden palveluiden riittävään resursointiin.

Työllisyyspolitiikan kehittämisen yhtenä keskeisenä toimenpiteenä, jolla vastataan maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin, selonteossa ehdotetaan luotavaksi malli kotona lapsiaan hoitavien vanhempien siirtymien tukemiseksi työvoiman ulkopuolelta työvoimaan ja työvoimapalveluiden asiakkaaksi. Tätä tavoitetta pyritään vahvistamaan kansallisella ja EU-rahoituksella toteutettavilla hankkeilla. On hyvä huomioida, että ko. kohderyhmän työllisyyttä edistäviä hankkeita on toteutettu erillisillä hankerahoituksilla jo lukuisia. Niissä on varsin kattavasti kuvattu kriittiset tekijät ja ehdotettu toimenpiteitä ko. ryhmän työllisyyden edistämiseksi. Ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysasteen nostaminen edellyttäisi systemaattista ja pitkäjänteistä kehittämistä sekä tukitoimien valtakunnallista ja monialaista kehittämistä. Naisten työllisyyden suunnitelmallinen edistäminen tukee myös toisen sukupolven menestymisedellytyksiä mm. lisäämällä osallistumista varhaiskasvatukseen.

Esitetyt toimenpiteet ammatillisen koulutuksen rahoituksesta, kielitietoisuuden ammatillisen koulutuksen kehittämisestä sekä oppimisvalmiuksia tukevien opintojen kehittämisestä osaan tutkintotavoitteista koulutusta ovat kannatettavia.

Korkeakoulujen pätevyyskoulutuksen vakiinnuttaminen ja monipuolistaminen on tärkeä valtakunnallinen tavoite. Ulkomaalaistaustaisille ammattilaisille tulee kehittää joustavia muuntokoulutuksia ja pätevyysreittejä. Pätevyysmalleja on jo pitkään kehitetty hankerahoituksilla erilaisissa kokeiluissa ja piloteissa, mutta mallien vakiinnuttamisessa valtakunnallisesti ei ole onnistuttu.

Selonteon työllisyyttä tukevista toimenpiteistä puuttuvat yrittäjyyttä tukevat toimenpiteet ja niiden kehittäminen. Palkkatyön oheen tulisi nostaa vaihtoehtona itsensä työllistäminen yrittäjänä ja sitä tukevat palvelut.

Selonteossa esitetyt toimenpiteet nuorten hyvinvoinnin lisäämiseksi ovat oikeansuuntaisia mutta riittämättömiä. On tärkeää huomioida nuorten yksilölliset tarpeet nivelvaiheissa, opintoihin ja

työelämään siirtymisessä, jolloin kotoa saatu tuki ja apu ovat merkittävässä roolissa. Mikäli sitä ei ole riittävästi, palveluiden tulee vastata näihin tarpeisiin. Selonteon keskiössä ovat perustellusti koulutus ja työelämä, mutta yhdenvertaisuuden näkökulmasta on tärkeää huomioida myös vapaa-ajan kokemusten merkitys nuorten elämässä: mielekkäällä vapaa-ajalla on suuri vaikutus yleiseen hyvinvointiin, koulunkäyntiin sekä myöhempään työelämään sijoittumiseen.

### **Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä**

Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjauksen kehittämiseksi selonteossa ehdotetaan yhtenä toimenpiteenä kuntaan ohjaamisen kohderyhmän linjaamista niin, että kuntapaikoille ohjattaisiin vain kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja muut erityistä tukea tarvitsevat luvansaaneet turvapaikanhakijat. Tämä ”erityistä tukea tarvitseva” –käsite tulisi linjata tarkemmin. Käsitteen tarkempi määrittäminen ja sen suhteuttaminen sosiaalihuoltolakiin selkeyttää kuntaan ohjaamisen perusteita ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kotoutumisen käynnistymisen nopeuttamiseksi kansainvälistä suojelua hakeville tulisi tarjota yhteiskuntaorientaatiota jo luvan odotusaikana, esimerkiksi vastaanottokeskuksissa. Uudenmaan TE-toimisto kokeili omakielisestä yhteiskuntaorientaatiosta ja tulokset olivat hyviä: osallistujien tieto suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen arvoista lisääntyi. Kokeiluun osallistuneet kansainvälistä suojelua saaneet opiskelijat totesivat, että tiedosta olisi ollut suurin hyöty mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vastaanottokeskuksessa asumisen aikana. Kurssin tarjoaminen jo tässä vaiheessa nopeuttaisi myös varsinaista kotoutumisprosessia luvan saavien kohdalla.

Myös kuntien vapaa-ajan palvelut voivat olla merkittäviä turvapaikanhakijoiden ns. esikotouttamisessa. Ne myös edistävät hyviä väestösuhteita. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi kirjastojen kohdennetut palvelut, kielikahvilat, liikuntaryhmät ja kulttuuritoiminta. Tätä toimintaa voidaan tehostaa osoittamalla siihen resursseja.

### **Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille**

Ehdotetun maahanmuuttajien erillisen matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan sisältöjä tulee selkeyttää suhteessa kotoutumisen edistämisen prosesseihin sekä kunnan ja muiden viranomaisten järjestämään neuvontaan. Lisäksi erillisen neuvonnan asiakkaan oikeusturva tulee varmistaa.

Kotoutumisen valtavirtaistamisen periaatteen ja tavoitteen mukaisesti peruspalvelujen omia ohjaus- ja neuvontakäytäntöjä tulisi kehittää monikieliseksi ja –kanavaisiksi. Viranomaisten hallintolain 8 § mukaisen neuvonnan järjestämisen velvollisuuden toteutumista tulisi systemaattisesti seurata.

Helsingin kaupungin monikielisen InfoFinlandin osalta tarkennus: sen kohderyhmiä ovat eri syistä Suomeen muuttota suunnittelevat, maahanmuuttajat ja maahanmuuttajia työssään kohtaavat viranomaiset. Palvelu tarjoaa yhteistyökunnille monikielisen verkkoviestinnän alustan.

## **Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi**

Selonteossa ehdotetaan uudenlaista kotoutumisohjelmaa, joka selkeyttäisi ja tehostaisi alkuvaiheen kotoutumispalveluita kokonaisuutena sekä tavoittaisi alkuvaiheen kotoutumispalveluita tarvitsevat kohderyhmät nykyistä kattavammin ja loisi rakenteen työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumiselle ja työllistymisen edistämiseksi. Selonteossa kuvatun uuden kotoutumisohjelman vaikuttavuusmekanismi, järjestämisvastuut, resursointi ja tavoiteltu muutos suhteessa nykytilaan jäävät epäselviksi.

Alkuvaiheen kotoutumisen edistämiseksi ei tule luoda erillistä palvelua, vaan tarkoituksenmukaisinta sitä on tehostaa ja kehittää osana jo olemassa olevaa paikallista palvelurakennetta. Osaamisen ja tuen tarpeiden tunnistaminen eivät ole yksittäisiä ja lyhytkestoisia irrallisia toimenpiteitä, vaan ne ovat luonteeltaan prosesseja, niin kotoutujan kuin kotoutumista ja työllisyyttä edistävien palveluidenkin näkökulmasta. Kotoutujien taustat ovat hyvin heterogeenisiä ja palveluissa tulee voida huomioida ja tunnistaa joustavasti yksilölliset tarpeet ja välttää kaikille tarjottavia raskaita alkupalveluita.

Selonteon ehdotus edistää työvoiman ulkopuolella olevien, erityisesti lapsiaan hoitavien vanhempien, kotoutumista kohti työmarkkinoita on kannatettava. Helsingissä järjestetään jo systemaattisesti suomen kielen opetusta tälle kohderyhmälle, ja palvelua voidaan edelleen kehittää lisäämällä työmarkkinoille orientoivia palveluita ennen perhevapaan päättymistä. Näissä palveluissa voidaan myös hyödyntää järjestöjen osaamista, kokemusta ja asiantuntemusta kotoutumisprosessista ostamalla niiltä palveluita sekä ottamalla mukaan palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Myös kirjastoilla ja muilla vapaa-ajan palveluilla on rooli kotoutumista tukevissa monialaisissa palveluissa. Tähän palvelukokonaisuuteen tulee osoittaa riittävät resurssit.

Alkuvaiheen työnhaun tuen palveluja on tarpeen kehittää edelleen. Uudellamaalla kokeillun alkuvaiheen nopean työllistymisen orientaatiojakso ”Fast Path” –koulutuksen vaikuttavuus on muihin työvoimapolkuun verrattuna hyvä. Osa palvelun vaikuttavuudesta perustuu nopeasti työllistyvän asiakkaan tunnistamiseen alkuvaiheen asiakasprosessissa. Vastaavia palveluita tulisi kehittää lisää ja käyttää nopeutettuja polkuja soveltuvilla asiakkaille tarpeettoman pidemmän koulutusputken sijaan.

Uuden asiakastietojärjestelmän ja sitä tukevan sääntelyn luominen on kannatettava tavoite. Nyt työvoimapolkuissa tuotetaan palvelun osia, kuten osaamisen tai oppimisvaikeuksien tunnistamista, josta tieto ei välity seuraaville palveluntuottajille. Tiedon siirtymisen järjestelmää on kehitettävä, jotta asiakasprosessi etenee systemaattisesti, eikä samoja toimenpiteitä toisteta prosessin kuluessa uudelleen.



Yhtenäinen lopputestaus helpottaisi asiakasohjausta, kun kielitaitotasot olisivat luotettavasti ja yhtenäisesti tiedossa. Kielitaidon testausta tulee olla asiantuntija-arviointina käytettävissä nykyistä laajemmin. Työllisyyspalveluissa on usein osallistujille kielitaitorajat, mutta maahan muuttaneiden kielitaitoa testataan systemaattisesti vain asiakasprosessin alussa. Testaamisen tulisi olla mahdollista joustavammin ja laajemmalla kielitaidon skaalalla (0-C), mikä tukisi myös korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tarkoituksenmukaisten polkujen löytymistä.

Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen sekä aikuisten opetuksen rahoituksen turvaaminen selonteossa kuvatulla tavalla on kannatettavaa. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että näissäkin palveluissa huolehditaan riittävästä työelämälähtöisyydestä sekä oppimisvalmiuksien tuesta. Riskinä on, että rahoitus- ja järjestämismalli johtavat palveluiden alueelliseen eriytymiseen sekä pitkittävät siirtymiä toiselle asteella ja työelämään kannustamalla pysymistä aikuisten perusopetuksessa liian pitkään. Siksi sekä aikuisten luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen että perusopetuksen rahoituksessa tulisi aina huomioida yleisten oppimisvalmiuksien tuen sekä työelämävalmennuksen rooli sekä niiden yhteensovittaminen opetuksen muihin pedagogisiin sisältöihin.

Kotoutumiskoulutuksen ja muun päätoimisen suomen tai ruotsin kielen opetuksen saatavuus kotoutumisajan ylittäneillä asiakkailta on merkittävä puute nykyisessä kotoutumislaissa. On erittäin kannatettavaa uudistaa lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja. Erityisesti päätoimisten kieliohjelmojen suorittaminen tulee olla mahdollista kaikissa vaiheissa palvelutarpeen mukaisesti. Onkin myönteistä, että kotoutumista edistävien toimenpiteiden tarjoaminen irrotetaan kotoutumisajan käsitteestä ja että palvelua voidaan tarjota jatkossa joustavasti ja tarpeita vastaavasti.

Kotoutujien jatko-ohjaukseen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, erityisesti kotoutumiskoulutuksen jälkeisessä nivelvaiheessa. Opittu kielitaito on vaarassa taantua, mikäli tarkoituksenmukaista seuraavaa vaihetta ei ole; yli kolme kuukautta kestänyt toimeettomuus on alkuvaiheen kotoutujan motivaation ja opittujen taitojen haaskausta ja voi johtaa kotoutumiskoulutuksessa tehdyn suuren investoinnin valumiseen hukkaan. Tulisikin pohtia sitovan palvelulupauksen antamista kotoutujien palveluohjaukselle nuorisotakuun tapaan.

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen riittävä rahoitus on turvattava. Viime vuosina rahoitus on riittänyt koulutuksen tarpeeseen, mutta rahoituksen puute ja siitä johtuva riittämätön koulutustarjonta on aikaisempina vuosina muodostanut pullonkaulan alkuvaiheen kotoutumisprosessille.

Työllisyyspalvelujen ja TE-toimistojen kotoutumistyöhön osoitetut määrärahat tulisi korvamerkitä ja kotoutujien palvelulle tulisi asettaa asiantuntijakohtaiset kuormitusrajat. Kuormitusrajan tulisi olla joko absoluuttinen tai suhteessa suomen- ja ruotsinkielisiä asiakkaita palvelevien asiantuntijoiden kuormitukseen. Kotoutujien palvelussa kuluu paljon aikaa mm. tulkkaukseen, jolloin työajan tarve ei ole verrannollinen muihin työllisyyspalveluiden asiantuntijoihin.

Kotoutumisajan lyhentämisen vaikutukset tulisi arvioida haavoittuvassa asemassa olevien pakolaistaustaisten osalta. Pakolaisten perusoikeuksien heikentämistä ei saa tehdä asettaen kohtuuton vaatimus kielen ja ammattipätevyyden opiskelulle sellaisessa aikataulussa, että se osoittautuisi mahdottomaksi niin palveluiden kuin inhimillisen oppimisen näkökulmastakin. Esimerkiksi traumaoireiden vakauttaminen vie aikaa samalla kun se on oppimisen edellytys. Lisäksi ohjelman liian lyhyt kesto heijastuu lisäresursointitarpeina peruspalveluihin.

### **Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta**

Osaavan työvoiman maahanmuuttoa koskevat toimenpide-esitykset selonteossa ovat Suomen työllisyys- ja väestökehitykseen liittyvien haasteiden mittaluokkaan nähden alimitoitettuja. Niiden uutuusarvo on niin ikään pieni.

Selonteossa todetaan, että ”Yhteistyössä korkeakoulujen kanssa valmisteltiin korkeakoulujen kansainvälistymisen palvelulupaus, jonka osana korkeakoulut sitoutuvat monipuolisesti tukemaan kansainvälisten opiskelijoiden integroitumista, työllisyyden ja työllisyysmahdollisuuksien parantamista”. Palvelulupausten laatiminen on toimenpiteenä tervetullut, mutta korkeakoulujen sitouttaminen opiskelijoiden yhteiskuntaan ja työelämään integrointiin ei voi ensisijaisesti perustua Talent Boost -toimenpideohjelmaan tai -tiekarttaan kirjattuihin palvelulupauksiin, joiden status ja sitovuuden aste ovat epäselviä. Mm. korkeakoulujen rahoituskriteerien tulisi heijastella vahvemmin oppilaitosten kykyä integroida opiskelijoita työelämään.

Koulutettujen maahanmuuttajataustaisten osaajien ja heidän perheidensä houkuttelua, työllistymistä ja alueelle sitouttamista tukevaan toimintaan tulisi jatkossa turvata myös pysyvät ja riittävät resurssit. Resurssien jakoperusteena tulee olla kaupunkien maahanmuuttajaväestöosuudet.

Selonteossa sivulla 79 mainittuihin kumppanuuksiin tulee kytkeä mukaan myös yrittäjyysekosysteemittoimijat.

### **Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia**

Selonteossa ehdotetaan järjestöjen roolin vahvistamista kotoutumisen edistämässä. Kuten selonteossa todetaan järjestöjen vahvuudet kotoutumisen kentällä ovat ennen kaikkea kokemusasiantuntijuus, vertaistuki, kulttuurisensitiivisyys ja omakielinen tuki ja opastus. Vuoropuhelua, yhteiskehittämistä ja kumppanuutta vaikuttavien kotoutumispalveluiden kehittämiseksi tulee lisätä järjestöjen ja viranomaisten kesken. Samalla myös järjestöjen resursointia tulee vahvistaa, ja rahoittajatahojen osaamista ja toimintamalleja, joilla tuetaan muiden kuin suomen- tai ruotsinkielisten järjestöjen toimintaa, tulee kehittää valtakunnallisesti.

Järjestöille ei tule kuitenkaan asettaa kohtuuttomia vaatimuksia kotoutumista tukevien palvelujen tuottajina, eikä järjestöjen palveluilla voi korvata selkeästi viranomaisten vastuulle kuuluvia palveluita. Riskinä on, että tämä johtaa yhdenvertaisuuden näkökulmasta kyseenalaiseen tilanteeseen, jossa maahanmuuttajille on joiltain osin tarjolla vain hankkeisiin tai vapaaehtoistyöhön perustuvia palveluita.

Kumppanuuksien ja järjestöjen roolin osalta selonteossa s. 81 yhtenä toimenpiteenä pyritään lisäämään viranomaisten ja järjestöjen tietoisuutta yleisten kirjastojen ja museoiden tehtävistä ja palveluista osana kotoutumiskoulutusta ja muuta kotoutumista. Kaupungin näkökulmasta kyse on laajemmasta toimijakentästä: kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja muut vapaa-ajan palvelut sekä nuorisotyö ja vapaaehtoistoiminta.

Selonteko tuo esiin järjestöt palvelujen tuottajana, mutta on tärkeää huomioida niiden rooli myös edunvalvojina sekä demokratian ja osallisuuden vahvistajina. Maahanmuuttajajärjestöjen vahvistamiseksi tarvitaan yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä, kuten avustamista ja neuvontaa suomalaisesta lainsäädännöstä, syrjinnänvastaisuudesta ja rahoituksen käytännöistä. On myös tärkeää edistää monimuotoisuutta perinteisesti vahvoissa kansalaistoimijoissa.

### **Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta**

Yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen ja rakenteellisen rasmin ehkäisy ovat keskeisiä kaikkia yhteiskunnallisia toimijoita toisiinsa linkittäviä teemoja kotoutumisen edistämiseksi. Näiden teemojen edistäminen eri keinoin tulisi olla kotoutumista tukevan lainsäädännön keskiössä ja niiden suhdetta yhdenvertaisuuslakiin tulisi tarkastella tarkemmin.

Hyvien väestösuhteiden edistämiseksi tulee hyödyntää sovittelun keinoja rasmin ja syrjinnän kokemusten kohtaamisessa ja purkamisessa.

### **Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin**

Ks. aiemmin Helsingin kaupungin keskeiset huomiot osiosta Yleiset selontekoa koskevat kommentit.

Pellilä Sisko  
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia - Elinkeino-osasto

