

Asia: VN/1281/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

-

**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.**

-

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

Kotoutumisen koordinaatio alue- ja paikallistasolla

Kuntaliitto korostaa, että uudessa kotoutumislaisissa on määriteltävä selkeästi eri viranomaisten toimivalta ja vastuut sekä toiminnan rahoitus. On pidettävä huolta siitä, että uudessa laissa osoitetaan tehtävien hoitoon riittävät resurssit. Lainsäädännön uudistamisen tavoitteet jäävät muutoin käytännössä saavuttamatta. Myös työperusteisten maahanmuuttajien, perheenjäsenten ja opiskelijoiden palvelujen järjestäminen on otettava huomioon rahoituskysymyksenä.

Selonteon mukaan työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien kotoutumisprosessia voidaan pitää perusteltuna kytkeä jatkossakin työllisyyspalveluihin järjestäjätahosta riippumatta. Kunta olisi perusteltu taho vastaamaan työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tavoittamisesta ja ohjauksesta. Kuntaliitto toteaa, että kotouttaminen ja työllisyyden hoito liittyvät kiinteästi yhteen. Kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun siirtäminen kunnille olisi sopusoinnussa kuntien roolin lisäämiselle työllisyyspalveluissa. Ratkaisu kotouttamispalveluiden kokonaisvastuusta riippuu palveluiden riittävästä resursoinnista sekä työllisyyspalveluiden organisointia koskevista päätöksistä. On tärkeää selvittää uudistusehdotuksen kustannusvaikutukset. Kun kunnille annetaan tehtäviä, on rahoitusperiaatteen mukaan huolehdittava siitä, että kunnilla on myös tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

Kotoutumislain uudistuksen tulee nivoutua muihin vireillä oleviin uudistuksiin, esimerkiksi työllisyyden kuntakokeiluihin ja sote-uudistukseen. Tiedonvaihto viranomaisten välillä on varmistettava. Kaupungit ja kunnat ovat hyvin erilaisia. Kuntien, mahdollisten hyvinvointialueiden ja valtion tulee voida sopia yhteistyös-tä ja kotoutumista tukevien tehtävien järjestämisestä paikallisesti. Tarvitaan joustavaa lainsäädäntöä, joka ottaa huomioon kuntien olosuhteet ja maahanmuuttajien tarpeet.

Kotoutumisen edistäminen ja maahanmuuttajien palvelujen järjestäminen edellyttävät huolellista palvelujen yhteensovittamista, moniammatillisia palveluja, saavutettavuutta ja koko kohderyhmän tavoittamista. Kotoutuminen on laaja-alainen prosessi, johon sisältyy kielitaidon lisäksi työllistyminen, asuminen ja va-paa-aika, osallisuus, syrjimättömyys ja hyvät väestösuhteet, oikeus koulutukseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Kunnalla on parhaat edellytykset tavoittaa maahanmuuttajat sekä vastata palvelutarpeeseen monialaisella yhteistyöllä.

Selontekoluonnoksessa todetaan, että hallituksen esityksessä eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastus-toimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan vieraskielisyyškertoimen laskentatavan muuttamista kuntien peruspalveluiden valtiosuudessa. Kuntaliitto pitää näiltä osin kannatettavana valtiosuusjärjestelmän yksinkertaistamista ja läpinäkyvyyden lisäämistä.

Osaamisen kehittämisellä ja työelämän vastaanottavuudella nopeammin työelämään

Kuntaliitto toteaa, että osaavan työvoiman saatavuuden ennakoidaan olevan yksi keskeisimpiä menestymiseen ja toimintaedellytyksiin vaikuttavia tekijöitä tulevina vuosina. Työntekijöitä eläköityy enemmän kuin uutta työvoimaa tulee työmarkkinoille, ja työvoimapulaa sekä tarvetta työperusteiseen maahanmuuttoon on lähes koko Suomessa. On tärkeää, että selonteossa otetaan huomioon yritysten työvoimatarve. Sen lisäksi tulee kiinnittää huomiota kuntasektorin työvoimatarpeeseen, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla.

Osaavan työvoiman varmistamiseksi maahanmuuttajien osaamisen sujuva ja viivytyksetön tunnistaminen sekä tunnustaminen tulisi ottaa huomioon maahan-muuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden kehittämisessä. On tärkeää, että eri ammattialojen pätevyitysmiskoulutustarjontaa kehitetään. On tarpeen hyödyntää hyviä kokemuksia myös sote-alalla ja osoittaa toiminnalle pysyvä rahoitus.

Maahanmuuttajanaisten erilaiset lähtökohdat on otettava huomioon työllisyys- ja kotouttamispalveluissa. Maahanmuuttajanaisten koulutustaustat ovat hyvin erilaiset. Työmarkkinoiden ulkopuolella on myös korkeasti koulutettuja maahanmuuttajanaisia. Kaikkien maahanmuuttajanaisten muuria osallistua työmarkkinoille tulee madaltaa eri tavoin, esim. koulutusta kehittämällä ja työllisyyden kuntakokeiluja hyödyntämällä. Usein myös aluksi kotiin jäävien naisten tavoitteena on siirtyä työelämään. Palvelujen siirtyessä yhä enemmän verkkoon tulee huomioida myös ne asiakkaat, joiden kielitaito sekä digitaaliset taidot ovat puutteellisia.

Maahanmuuttajat ovat keskittyneet pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Myös monelle pienemmälle paikkakunnalle ja kasvukeskuksen ulkopuolella toimivalle yritykselle maahanmuuttajien tarjoama työvoimapotentialiaali on tärkeä. Työllistymisellä on suuri merkitys siihen, mille paikkakunnalle maahanmuuttajat asettuvat. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että

kasvukeskusten ulkopuolellakin kiinni-tetään huomiota työllistämisen käytäntöihin, työpaikkojen näkyvyyteen, osaamisen tunnistamiseen, työllistymistä tukeviin palveluihin ja eri toimijoiden rooleihin kotouttamisessa.

Selonteossa esitetään, että maahanmuuttajien ja työnantajien yhteen saattamiseksi valmistellaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa toimialakohtaisia palvelupaketteja työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeiden paremmaksi yhteensovittamiseksi. Kuntaliitto toteaa, että paikallistason kotouttamisesta ovat vastuussa sekä kunnat että TE-toimisto. On tärkeää, että myös maahanmuuttaja sitoutuu osallistumaan kotoutumista edistäviin koulutuksiin ja palveluihin. Työllisyyden kuntakokeiluissa yksi kohderyhmä on nimenomaan maahanmuuttajat. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että myös kunnilla on mahdollisuus osallistua toimi-alakohtaisten palvelupakettien valmisteluun.

Selonteossa esitetään työelämän vastaanottavuutta lisääviä toimenpiteitä, muun muassa SIB-malli, työelämän monimuotoisuus -ohjelma sekä Työpaikkasuomi ja Työpaikkaruotsi -koulutukset. Kuntaliitto kannattaa näitä toimenpiteitä.

Nostetaan osaamistasoa vastaamaan muuttuviin osaamistarpeisiin

#### Ammatillinen koulutus

Aikuisväestön osaamisen kehittämisessä ja osaamistason nostamisessa Kuntaliitto korostaa koulutusjärjestelmän mahdollisuuksia vastata moninasiin osaamistarpeisiin joustavasti ja työelämälähtöisesti. Erityisesti ammatillisen koulutuksen perus-, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot sekä niiden tutkinnon osat mahdollistavat hyvin aikuisväestön osaamisen kehittämisen ja osaamistason nostamisen myös maahanmuuttajien osalta.

Selontekoluonnoksessa esitetään käyttöön otettavaksi vieraskielisyyteen perustuva tekijää ammatillisen koulutuksen rahoituksessa. Kuntaliitto huomauttaa, että uuden vieraskielisyyteen liittyvän tekijän ottaminen käyttöön ammatillisen koulutuksen rahoituksessa ei lisää ammatillisen koulutuksen rahoitusta. Kertoimien avulla vain kohdennetaan olemassa olevaa rahoitusta. Käytännössä tämä siis tarkoittaa, että uusi kerroin vähentää rahoitusta toisaalla.

Kuntaliitto vaatii, että ammatillisen koulutuksen valtion talousarviossa olevaa määrärahaa korotetaan riittävästi ennen vieraskielisyyteen perustuvan kertoimen lisäämistä ammatillisen koulutuksen rahoituksessa. Kuntaliitto huomauttaa tässä yhteydessä, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on jo nyt varsin monimutkainen ja sisältää lukuisia eri kertoimia. Lisäksi se on varsin vaikeasti ennakoitava.

Kuntaliitto korostaa mahdollisuutta järjestää opiskelunvalmiuksia tukevia opintoja osana ammatilliseen tutkintoon tai tutkinnon osiin johtavaa koulutusta opiskelijoille. Selontekoluonnoksen toimenpide-ehdotuksen mukaisesti on tärkeää parantaa mahdollisuuksia tarjota ammatillisessa tutkintokoulutuksessa opiskelunvalmiuksia tukevia opintoja (OPVA) kehittämällä opintojen toteutusmuotoja tutkintokoulutuksen yhteydessä.

Yhdistettäessä ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen lainsäädännöt yhdeksi laiksi ammatillisesta koulutuksesta järjestelmä muuttui siten, että myös aikuisten tulee suorittaa kaikille yhteiset tutkinnon osat. Selontekoluonnoksen mukaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) selvityksessä käy ilmi, että yhteisten tutkinnon osien opiskelu on maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille ammatillisten tutkinnon osien opiskelua vaikeampaa.

Kuntaliitto esittää selvitettäväksi, kuinka usein uudistuksen myötä myös aikuisille pakolliseksi tulleet yhteiset tutkinnon osat ovat erityisesti aikuisille maahanmuuttajille este tutkinnon suorittamiselle ja työllistymiselle. Asia voitaisiin mahdollisesti ratkaista kehittämällä oppimisvalmiuksia tukevien opintojen (OPVA) sisältöjä siten, että ne voisivat aikuisten osalta korvata tarpeen mukaan kaikille yhteiset opinnot. Tässä yhteydessä Kuntaliitto muistuttaa esimerkiksi aikuislukioiden mahdollisuudesta vahvistaa tosiasiallisia jatko-opintovalmiuksia.

#### Korkeakoulutus

Kuntaliitto pitää korkeakoulutusta koskevia toimenpiteitä tarkoituksenmukaisina.

#### Terveyttä ja hyvinvointia sosiaali- ja terveystaloudilla

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että sote-uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia kotoutumisen edistämisen valtavirtaistamiseen. Toiminallisesta näkökulmasta työllisyyden kuntakokeilujen vaikutus on jo huomioitu. Tulevaisuudessa joudutaan tarkastelemaan huolellisesti sitä, miten kotoutumisen edistäminen nivoutuu vireillä oleviin uudistuksiin.

Selonteossa esitetään toimenpiteitä, joilla edistetään kotoutumista perheitä tukemalla. Kuntaliitto kannattaa esitettyjä toimenpiteitä.

#### Nuorten osallisuuden ja kotoutumisen tukeminen

Kuntaliitto korostaa, että kaikille avoimen nuorisotyön ja ohjaamojen ohella maahanmuuttajanuoria kohdataan myös etsivässä ja kohdennetussa nuorisotyössä. Niissä tavoitellaan nuorten sosiaalista vahvistumista monialaisella ja hallintorajat ylittävällä työotteella ja tuetaan sekä nuorten kiinnittymistä palvelujärjestelmään että vertaisryhmiin. Tähän toimintaan on syytä kiinnittää huomiota myös jatkossa.

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

#### Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaus

Tällä hetkellä kuntiin siirtyä ilman kunnan ja ELY-keskuksen välistä sopimusta enemmän oleskeluluvan saaneita, kuin mitä kunnat ovat omissa suunnitelmissaan valmistautuneet ja päättäneet ottaa vastaan. Valtion tulee varmistaa se, että oleskeluluvan saanut siirtyy vastaanottokeskuksesta kuntaan hallitusti. Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että oleskeluluvan saaneiden siirtyminen kuntiin tapahtuu "saattaen" tiiviissä yhteistyössä vastaanottokeskuksen, kunnan ja ELY-keskuksen kanssa. Sen lisäksi, että kartoitetaan eri alueiden asunto- ja koulutuspaikkatilanteet, ELY-keskusten on pystyttävä järjestämään alueella riittävästi työpoliittista kotoutumiskoulutusta. Valtion tulee varmistaa kotouttamistoimien riittävä resursointi.

#### Vastaanottokeskuksessa tehtävä esikotouttava työ

On tärkeää, että turvapaikanhakijoille järjestetään riittävästi työ- ja opintotoimintaa, jotta heidän aktiivisuutensa säilyy. Kuntaliitto ei kannata termin "esikotouttava toiminta" käyttöönottoa, sillä se voi aiheuttaa sekaannusta oleskelulupaprosessin aikana. Kuntaliiton mielestä nykyinen termi "työ- ja opintotoiminta" on hyvä. Suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja toimintaperiaatteita on tärkeää korostaa työ- ja opintotoiminnan sisällöissä.

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

Ohjaus- ja neuvontatoiminnan tavoitteena on tukea ja nopeuttaa kotoutumista ohjaamalla asiakkaita toimimaan yhteiskunnassa ja tarvittaviin moninaiisiin palveluihin. Kunnat järjestävät ohjaus- ja neuvontapalvelua usealla eri kielellä maahanmuuttajille kunnan omalla rahoituksella, hankerahoituksella sekä kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta kunnalle maksettavilla laskennallisilla korvauksilla. Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminnan vakinaistamiseen ja kehittämiseen osoitetaan pysyvä rahoitus. On tärkeää turvata omakielisen alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan toteuttaminen erityisesti maahan asettumisen alkuvaiheessa.

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

Selonteossa esitetään, että työmarkkinoille suuntaaville ja työvoiman ulkopuolella oleville valmistellaan kotoutumisohjelma, jonka tavoitteena olisi tehostaa kotoutumisen alkuvaihetta sekä tukea osallistujien kielellisiä, yhteiskunnallisia ja työmarkkinavalmiuksia.

Kuntaliitto toteaa, että kotoutumisohjelma luo mahdollisuuksia suunnitelmalliselle kotoutumisen alkuvaiheelle. On tärkeää määritellä selkeästi eri viranomaisien vastuut kotoutumisohjelman järjestämisessä.

Kotoutumisohjelman kohderyhmä on laaja. Tämä on otettava huomioon uudistuksen resursoinnissa. Kohderyhmän tunnistamisen kannalta on tärkeää saada riittävät tiedot muilta viranomaisilta, esim. KELAlta.

Selonteossa esitetty vastuu kotoutumisohjelmaan ohjaamisesta on hieman epäselvä. Tätä on syytä tarkentaa. Olisi myös harkittava, miten maahanmuuttaja voitaisiin oleskeluluvan saamisen yhteydessä riittävän tehokkaasti sitouttaa kotoutumisohjelmaan. Tavoitteena tulee olla, että maahanmuuttaja myös omatoimisesti hakeutuu kotoutumisohjelman piiriin. Myös kotoutumisohjelman rakennetta on vielä syytä tarkentaa.

Alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman valtakunnallinen malli ja seuranta sekä monikielinen yhteiskuntaorientaatio ovat kannatettavia. Alkuvaiheen asiakastietojärjestelmän käyttöönoton ja kehittämisen selvitys on tarpeellinen.

On pidettävä huolta siitä, että kotoutumislaissa käytettävät termit ovat yksiselitteisiä eivätkä ne sekoitu toisiinsa. Termit ”kunnan kotouttamisohjelma” ja ”kotoutumissuunnitelma” sekä selonteon ”kotoutumisohjelma” ovat varsin lähellä toisiaan.

### **Kotoutumiskoulutus**

Selonteossa käsitellään laajasti kotoutumiskoulutuksen uudistamista. Kuntaliitto toteaa, että kotouttamisen haasteisiin on pyrittävä vastaamaan joustavilla, maahanmuuttajan nopeaa työllistymistä ja osallisuutta tukevilla malleilla. Työvoimakoulutuksena ja omaehtoisena koulutuksena toteutettavat kotoutumiskoulutukset ovat oppivelvollisuuden ylittäneiden maahanmuuttajien tärkeimmät kotouttamisen välineet. Kuntaliitto pitää hyvänä sitä, että aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uudistetaan.

Erytisesti heikot valmiudet omaavien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestämisen tulee tapahtua riittävän pitkäjänteisesti. Näin kotoutumiskoulutuksen järjestäjät voivat kehittää

toimintaansa koulutussisältöjen, oppimisympäristöjen ja henkilöstön osalta. Kotoutumiskoulutuksessa kielitaidon arvioinnilla on tärkeä merkitys. Mikäli maahanmuuttaja ei saavuta osaamistavoitteita, hänen tulee jatkaa kieliopintoja.

Maahanmuuttajien aikaisempaa koulutusta ja osaamista ei ole kyetty täysin hyödyntämään. Maahanmuuttajien koulutuksen tunnustaminen ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistaminen nopeuttavat oikeaan ammattialaan ja koulutukseen hakeutumista. Maahanmuuttajille tulisi voida tarjota nykyistä enemmän ammattialakohtaista kotoutumiskoulutusta. Työtä ja kielikoulutusta yhdistäviä kotoutumiskoulutuksen muotoja on tarpeen edelleen kehittää.

Selonteossa esitetään kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistamista ja kansallista mallia suomeksi ja ruotsiksi. Kuntaliitto kannattaa tätä esitystä.

Kuntaliitto esittää, että selvitetään mahdollisuus rakentaa ammatillisen koulutuksen koulutus- ja tutkintojärjestelmään selkeä kotoutumista edistävä koko-naisuus, jota voitaisiin hyödyntää omaehtoisena kotoutumiskoulutuksena. Tästä koulutuskokonaisuudesta tulisi kotoutujia voida ohjata joko työhön, työllistymistä edistävään ammatillisen koulutukseen tai muihin jatko-opintoihin. Valtion talousarvioon tulisi varata ammatilliseen koulutukseen riittävät määrärahat omaehtoisen kotouttamiskoulutuksen järjestämiseen.

Lukutaitokoulutus ja muu kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus

Toimenpiteet selonteossa vapaasta sivistystyöstä ja aikuisten perusopetuksesta ovat perusteltuja ja kannatettavia. Kotoutumissuunnitelmaa edellyttävän koulutuksen rahoituksen korjaaminen on välttämätöntä tämän koulutuksen ja muun vapaan sivistystyön koulutuksen saatavuuden turvaamiseksi. Vapaan sivistystyön koulutuksessa on mahdollista järjestää joustavia ja työn ohessa toteutettavia oppimismahdollisuuksia. Vapaan sivistystyön koulutukseen kytkeytyvää ohjausta sekä etsivää ja hakevaa toimintaa olisi tarpeen arvioida ja kehittää. Tällä voitaisiin edistää kohderyhmien, kuten kotivanhempien, tavoittamista koulutuspalveluihin.

Keskeisiin toimenpiteisiin kuuluu, että selvitetään mahdollisuuksia ja lisäresurssitarpeita vapaan sivistystyön koulutuksen 100 %:n valtionosuuden ulottamiseksi työllistymissuunnitelmassa hyväksytyihin lukutaito-opintoihin. Toimenpide-ehdotus on kannatettava. Vapaan sivistystyön koulutuksen yhtenä tehtävänä on edistää aikuisväestön perustaitoja, ja se on osallisena useassa työllisyyden kuntakokeiluissa. Vapaan sivistystyön omaehtoisen kotoutumista ja työllistymistä edistävän koulutuksen tulee olla opetus- ja kulttuuriministeriön täysimääräistä valtionosuusrahoitteista koulutusta. Vapaan sivistystyön koulutuksen sijoittaminen työvoimakoulutusten hankintakilpailutusten piiriin ei tukisi koulutuksen järjestämismahdollisuuksia.

Aikuisten perusopetus

Kuntaliitto katsoo, että aikuisten perusopetuksessa opiskelevien jo lähtö- tai kotimaassaan hankitun osaamisen tunnistamisella on tärkeä merkitys esimerkiksi opiskelijan motivaatioon. On tärkeää, että luotaisiin linjaukset ja ohjeet siihen, miten tunnistetulla osaamisella voitaisiin korvata joitakin opintokokonaisuuksia aikuisten perusopetuksessa. Tällöin opiskelija ei joutuisi enää suorittamaan hyväksyttävää osaamistaan uudelleen Suomessa.

Kuntaliitto korostaa opettajien täydennyskoulutuksen merkitystä aikuisten perusopetuksessa. On tärkeää, että täydennyskoulutusta on saatavilla sekä suomeksi että ruotsiksi. On huomattava, että esimerkiksi svenska som andra språk -opetus poikkeaa suomi toisena kielenä -opetuksesta. Tästä

syystä opettajien osaamisen kehittämiseksi on eräässä kunnassa aloitettu yhteistyö Stockholms Universitetin kanssa. Koronapandemian vuoksi tätä yhteistyötä on toteutettu ja kehitetty etäkoulutuksena. Tällaisia esimerkkejä olisi hyvä nostaa esille ja kehittää rahoitusmahdollisuuksia koulutukseen osallistumiseen ja yhteistyön kehittämiseksi.

Kuntaliitto toteaa, että nuoria ja nuoria aikuisia on paikoin ollut vaikea ohjata aikuisten perusopetukseen, koska useat heistä haluavat lukioon suunnatakseen sieltä nopeammin jatko-opintoihin. Aikuisten perusopetuksen suorittamisen jälkeen nuoret aikuiset usein katsovat olevansa jäljessä muista ikäisistään. Lukio-koulutus voi kuitenkin olla hyvin haastavaa vielä lukion valmistavan opetuksen jälkeenkin, mikäli opiskelijalla ei ole riittävästi osaamista ja tai kielitaitoa.

Yleisesti Kuntaliitto toteaa, että perusopetukseen valmistavan opetuksen määrä ei aina kaikille oppilaille ole riittävä. Olisi tarpeen, että valmistavassa opetuksessa voisi joustavasti jatkaa pidempään kuin tällä hetkellä, mikäli oppilaalla on tähän tarve ennen yleisopetukseen siirtymistä. Perusopetuksen valmistavan opetuksen rahoituksessa tulisi myös ottaa huomioon useamman opettajan palkkaaminen. Tämä mahdollistaisi oppilaiden paremman henkilökohtaisen oppimisen tuen ja ohjauksen.

Kotoutumisohjelman kesto

Kuntaliitto katsoo, että kotoutumisohjelman pituuden pitäisi perustua maahanmuuttajan tarpeisiin. Kaksikin vuotta voi olla joillekin kotoutujille liian lyhyt aika. Kuntaliitto ei kannata tarkastusvaliokunnan ehdottamaa kotoutumisajan lyhentämistä pääsääntöisesti yhteen vuoteen. On hyvä, että selonteossa esitetään mahdollisuuksia kotoutumisajan joustavuuden lisäämiseksi.

Maahanmuuttajan kotoutumisaika on hyvin yksilöllinen. Kuntien kokemusten mukaan kotoutuminen vie eri pituisia aikoja. Hitaammin edistyvät tarvitsevat panostusta perustaitoihin, kielen oppimiseen, työelämään ja arjen hallintaan liittyvien asioiden omaksumiseen.

Maahanmuuttajille on tärkeää luoda henkilökohtainen ja työelämälähtöinen polku, jolla nopeutetaan maahanmuuttajien kotoutumista. Tämä edellyttää viran-omaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä yli sektorirajojen. On myös perusteltua, että valtavirtapalvelut vastaavat maahanmuuttajien tarpeisiin.

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

Kunnat järjestävät peruspalvelut kaikille kuntalaisille, myös työn perusteella Suomeen muuttaneille sekä heidän perheilleen. Hyvin toimivat palvelut, turvallinen asuinympäristö sekä puolison työllistymismahdollisuudet voivat sitouttaa työperusteiset maahanmuuttajat jäämään pysyvästi alueelle. Kunnat ovat todenneet, että vieraskielisten kuntalaisten palveluihin käytetään noin 1,5 - 2 -kertainen aika kantaväestöön verrattuna. On tärkeää, että kunnilla on riittävät resurssit myös työperusteisten maahanmuuttajien palvelujen järjestämiseen.

Selonteossa esitetään, että Suomeen työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista edistetään osana Talent Boost -ohjelmaa. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö tulee ottaa ohjelmassa huomioon. Työperusteisten maahanmuuttajien oleskelulupaprosessia tulee tehostaa.

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

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että pyrittäessä niin valtio- kuin kuntatasolla saavuttamaan Agenda 2030:n tavoitteita on keskeistä huomioida erityisesti sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta maahanmuuttajien osallisuuskysymykset. Kotoutumisella on erittäin keskeinen rooli sosiaalisen kestävyuden periaatteen ”leave no-one behind” toteutumisessa. Erityisiä resursseja tulee varata lasten ja perheiden tukemiseen ylisukupolvisen huono-osaisuuden ehkäisemiseksi. Ennaltaehkäisevät palvelut tukevat myös kotoutumisprosessia.

Maahanmuuttajien omia järjestöjä on hyvä tukea integroitumaan vahvemmin osaksi yhteiskuntaa. Niiden toiminta on lähtöisin maahanmuuttajista itsestään ja sitä kautta osallisuus toteutuu niissä vahvasti.

Kuntaliitto toteaa, että kuntatason päätösten vaikutuksia on hyvä arvioida eri näkökulmista, joista kuntalaisnäkökulma on keskeisin. Kun päätös koskee erityisesti maahanmuuttajia, on hyvä tarkastella mitä vaikutuksia päätöksellä on heihin ja mahdollistaa tarvittaessa myös osallisuus ja eri väestöryhmien kuuleminen (Kuntaliiton suositus 2011: Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätök-senteossa). Tähän työhön kunnilla tulee olla riittävät resurssit.

Kuntaliitto pitää kansalaisyhteiskunnan toiminnan vahvistamista tärkeänä. Järjestöjen tukeminen on keskeistä. Samalla järjestöjen rinnalla on huomioitava myös uudenlaiset, perinteisiin organisaatioihin kiinnittymättömät osallistumisen tavat myös maahanmuuttajatyössä ja kotoutumisessa.

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

Kuntaliitto pitää luvussa 13 esitettyjä näkemyksiä kannatettavina.

Tällä hetkellä kunnille ei osoiteta riittävästi resursseja yhdenvertaisuussuunnitteluun. Resurssit tulee turvata, jotta mahdollistetaan laadukas yhdenvertaisuussuunnittelu. Kuntatason tietoa on paikoin liian vähän. Tiedon on oltava maksutonta ja avointa. Nyt kunnat osin keräävät esim. yhdenvertaisuustietoa itse omilla lomakkeillaan. Aikasarjoja ei ole riittävästi saatavilla. Syrjintäkokemuksia on vaikea tavoittaa kyselylomakkein, koska kaikki eivät tunnista rakenteellista syrjintää, vaikka sitä kokevatkin.

Kuntaliitto korostaa, että tarvitaan aktiivisia ja vaikuttavia kansallisen tason toimia sekä kunnille riittävät resurssit rasisminvastaiseen työhön. Tämä tulisi ottaa huomioon myös valmisteilla olevassa rasisminvastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelmassa.

Kuntaliitto korostaa, että on pyrittävä aktiivisesti purkamaan syrjiviä rakenteita ja lisäämään keinoja monimuotoisuuden edistämiseksi. Tähän työhön tulisi tarjota tukea ja apua sekä osoittaa rahoitusta tähän työhön kaikille toimijoille.

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

Kuntaliiton näkemyksiä selonteon tiivistelmässä esitettyihin eduskunnan tarkastus-valiokunnan kannanottoihin



Uudessa kotoutumislaissa on määriteltävä selkeästi eri viranomaisten toimivalta ja vastuut sekä toiminnan rahoitus. On pidettävä huolta siitä, että uudessa laissa osoitetaan tehtävien hoitoon riittävät resurssit. Lainsäädännön uudistamisen tavoitteet jäävät muutoin käytännössä saavuttamatta. Myös työperusteisten maahanmuuttajien, perheenjäsenten ja opiskelijoiden palvelujen järjestäminen on otettava huomioon rahoituskysymyksenä.

Kotoutumisen edistäminen ja maahanmuuttajien palvelujen järjestäminen edellyttävät huolellista palvelujen yhteensovittamista, moniammatillisia palveluja, saavutettavuutta ja koko kohderyhmän tavoittamista. Kotoutuminen on laaja-alainen prosessi, johon sisältyy kielitaidon lisäksi työllistyminen, asuminen ja va-paa-aika, osallisuus, syrjimättömyys ja hyvät väestösuhteet, oikeus koulutukseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Kunnalla on parhaat edellytykset tavoittaa maahanmuuttajat sekä vastata palvelutarpeeseen monialaisella yhteistyöllä.

Hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Toimintoja tulee tehostaa nykytilanteeseen verrattuna kaikissa vaiheissa siitä lähtien kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen.

Selonteossa esitetään, että työmarkkinoille suuntaaville ja työvoiman ulkopuolella oleville valmistellaan kotoutumisohjelma, jonka tavoitteena olisi tehostaa kotoutumisen alkuvaihetta sekä tukea osallistujien kielellisiä, yhteiskunnallisia ja työmarkkinavalmiuksia. Kuntaliitto toteaa, että kotoutumisohjelma luo mahdollisuuksia suunnitelmalliselle kotoutumisen alkuvaiheelle. On tärkeää määritellä selkeästi eri viranomaisten vastuut kotoutumisohjelman järjestämisessä.

Kuntaliitto ei kannata tarkastusvaliokunnan ehdottamaa kotoutumisajan lyhentämistä yhteen vuoteen. On hyvä, että selonteossa esitetään mahdollisuuksia kotoutumisajan joustavuuden lisäämiseksi. Maahanmuuttajan kotoutumisaika on hyvin yksilöllinen. Kuntien kokemusten mukaan kotoutuminen vie eri pituisia aikoja. Hitaammin edistyvät tarvitsevat panostusta perustaitoihin, kielen oppimiseen, työelämään ja arjen hallintaan liittyvien asioiden omaksumiseen. Maahanmuuttajille on tärkeää luoda yksilöllinen ja työelämälähtöinen polku, jolla nopeutetaan maahanmuuttajien kotoutumista. Tämä edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä yli sektorirajojen.

Kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi hallitus siirtää kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun kunnille sekä selvittää ne keinot, joiden avulla kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.

Selonteon mukaan työmarkkinoille suuntaavien maahanmuuttajien kotoutumisprosessia voidaan pitää perusteltuna kytkeä jatkossakin työllisyyspalveluihin järjestäjätahosta riippumatta. Kunta olisi perusteltu taho vastaamaan työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien tavoittamisesta ja ohjauksesta. Kuntaliitto toteaa, että kotouttaminen ja työllisyyden hoito liittyvät kiinteästi yhteen. Kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun siirtäminen kunnille olisi sopusoinnussa kuntien roolin lisäämiselle työllisyyspalveluissa. Ratkaisu kotouttamispalveluiden kokonaisvastuusta riippuu palveluiden riittävästä resursoinnista sekä työllisyyspalveluiden organisointia koskevista päätöksistä. On tärkeää selvittää uudistusehdotuksen kustannusvaikutukset. Kun kunnille annetaan tehtäviä, on rahoitusperiaatteen mukaan huolehdittava siitä, että kunnilla on myös tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

Kotoutumislain uudistuksen tulee nivoutua muihin vireillä oleviin uudistuksiin, esimerkiksi työllisyyden kuntakokeiluihin ja sote-uudistukseen. Tiedonvaihto viranomaisten välillä on varmistettava. Kaupungit ja kunnat ovat hyvin erilaisia. Kuntien, mahdollisten hyvinvointialueiden ja valtion tulee voida sopia yhteistyöstä ja kotoutumista tukevien tehtävien järjestämisestä paikallisesti. Tarvitaan joustavaa lainsäädäntöä, joka ottaa huomioon kuntien olosuhteet ja maahanmuuttajien tarpeet.

Maahanmuuttajat ovat keskittyneet pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Myös monelle pienemmälle paikkakunnalle ja kasvukeskuksen ulkopuolella toimivalle yritykselle maahanmuuttajien tarjoama työvoimapotentialiaali on tärkeä. Työllistymisellä on suuri merkitys siihen, mille paikkakunnalle maahanmuuttajat asettuvat. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kasvukeskusten ulkopuolellakin kiinnitetään huomiota työllistämisen käytäntöihin, työpaikkojen näkyvyyteen, osaamisen tunnistamiseen, työllistymistä tukeviin palveluihin ja eri toimijoiden rooleihin kotouttamisessa.

Hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.

Osaavan työvoiman saatavuuden ennakoidaan olevan yksi keskeisimpiä menestymiseen ja toimintaedellytyksiin vaikuttavia tekijöitä tulevina vuosina. Työväkeä eläköityy enemmän kuin uutta työvoimaa tulee työmarkkinoille, ja työvoimapulaa sekä tarvetta työperusteiseen maahanmuuttoon on lähes koko Suomessa. On tärkeää, että selonteossa otetaan huomioon yritysten työvoimatarve. Sen lisäksi tulee kiinnittää huomiota kuntasektorin työvoimatarpeeseen, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla.

Osaavan työvoiman varmistamiseksi maahanmuuttajien osaamisen sujuva ja viivytyksetön tunnistaminen sekä tunnustaminen tulisi ottaa huomioon maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden kehittämisessä. On tärkeää, että eri ammattialojen pätevyitysmiskoulutustarjontaa kehitetään. On tarpeen hyödyntää hyviä kokemuksia myös sote-alalla ja osoittaa toiminnalle pysyvä rahoitus.

Selonteossa esitetään, että maahanmuuttajien ja työnantajien yhteen saattamiseksi valmistellaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa toimialakohtaisia palvelupaketteja työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeiden paremmaksi yhteensovittamiseksi. Kuntaliitto toteaa, että paikallistason kotouttamisesta ovat vastuussa sekä kunnat että TE-toimisto. Tulevissa työllisyyden kuntakokeiluissa yksi kohderyhmä on nimenomaan maahanmuuttajat. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että myös kunnilla on mahdollisuus osallistua valmisteluun.

Selonteossa esitetään, että Suomeen työhön ja opiskelemaan muuttavien kotoutumista edistetään osana Talent Boost -ohjelmaa. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö tulee ottaa ohjelmassa huomioon. Työperusteisten maahanmuuttajien oleskelulupaprosessia tulee tehostaa.

Hallitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia.

Selonteossa käsitellään laajasti kotoutumiskoulutuksen uudistamista. Kuntaliitto toteaa, että kotouttamisen haasteisiin on pyrittävä vastaamaan joustavilla, maahanmuuttajan nopeaa työllistymistä ja osallisuutta tukevilla malleilla. Työvoimakoulutuksena ja omaehtoisena koulutuksena toteutettavat kotoutumiskoulutukset ovat oppivelvollisuuden ylittäneiden maahanmuuttajien tärkeimmät kotouttamisen välineet.

Eryisesti heikot valmiudet omaavien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestämisen tulee tapahtua riittävän pitkäjänteisesti. Näin kotoutumiskoulutuksen järjestäjät voivat kehittää toimintaansa koulutussisältöjen, oppimisympäristöjen ja henkilöstön osalta. Kotoutumiskoulutuksessa kielitaidon arvioinnilla on tärkeä merkitys. Mikäli maahanmuuttaja ei saavuta osaamistavoitteita, hänen tulee jatkaa kieliointoja.

Maahanmuuttajien aikaisempaa koulutusta ja osaamista ei ole kyetty täysin hyödyntämään. Maahanmuuttajien koulutuksen tunnustaminen ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistaminen nopeuttavat oikeaan ammattialaan ja koulutukseen hakeutumista. Maahanmuuttajille tulisi voida tarjota nykyistä enemmän ammattialakohtaista kotoutumiskoulutusta. Työtä ja kielikoulutusta yhdistäviä kotoutumiskoulutuksen muotoja on tarpeen edelleen kehittää.

Kuntaliitto esittää, että selvitetään mahdollisuus rakentaa ammatillisen koulutuksen koulutus- ja tutkintojärjestelmään selkeä kotoutumista edistävä koko-naisuus, jota voitaisiin hyödyntää omaehtoisena kotoutumiskoulutuksena. Tästä koulutuskokonaisuudesta tulisi kotoutujia voida ohjata joko työhön, työllistymistä edistävään ammatillisen koulutukseen tai muihin jatko-opintoihin. Valtion talousarvioon tulisi varata ammatilliseen koulutukseen riittävät määrärahat omaehtoisen kotouttamiskoulutuksen järjestämiseen.

Hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.

Selonteossa esitetään kotoutumiskoulutuksen lähtötaso- ja päättöarvioinnin yhdenmukaistamista ja kansallista mallia suomeksi ja ruotsiksi. Kuntaliitto kannattaa tätä esitystä.

Hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta. Turvapaikanhakijalta tulee edellyttää suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta. Tämän varmistamiseksi tulee olla koe.

On tärkeää, että turvapaikanhakijoille järjestetään riittävästi työ- ja opintotoimintaa, jotta heidän aktiivisuutensa säilyy. Kuntaliitto ei kannata termin ”esikotouttava toiminta” käyttöönottoa, sillä se voi aiheuttaa sekaannusta oleskelulupapro-sessin aikana. Suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja toimintaperiaatteita on tärkeää korostaa työ- ja opintotoiminnan sisällöissä.

Hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.

Maahanmuuttajanaisten erilaiset lähtökohdat on otettava huomioon työllisyys- ja kotouttamispalveluissa. Maahanmuuttajanaisten koulutustaustat ovat hyvin erilaiset.

Työmarkkinoiden ulkopuolella on myös korkeasti koulutettuja maahanmuuttajanaisia. Kaikkien maahanmuuttajanaisten muuria osallistua työmarkkinoille tulee madaltaa eri tavoin, esim. koulutusta kehittämällä ja työllisyyden kuntakokeiluja hyödyntämällä. Usein myös aluksi kotiin jäävien naisten tavoitteena on siirtyä työelämään. Palvelujen siirtyessä yhä enemmän verkkoon tulee huomioida myös ne asiakkaat, joiden kielitaito sekä digitaaliset taidot ovat puutteellisia.

Hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen.

Kuntaliitto korostaa, että lakiuudistuksessa vahvistetaan järjestöjen roolia kotouttamisessa. Järjestöjen toiminnan kehittäminen edellyttää riittävää rahoitusta. Olisi selvitettävä, tarvittaisiinko järjestöjen toiminnan turvaamiseen erillinen rahoitusinstrumentti.

Selontekoluonnoksessa esitetään, että vapaan sivistystyön koulutuksen saata-vuutta parannetaan rahoitusta uudistamalla. Kuntaliitto kannattaa tätä esitystä.

Wikman-Immonen Anu

Suomen Kuntaliitto - Jarkko Huovinen, johtaja, elinvoima ja talous      sekä  
Anu Wikman-Immonen, erityisasiantuntija, elinvoima ja talous