

Asia: VN/1281/2020

Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Selonteon rakenne noudattelee tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitettyjä toimenpide-ehdotuksia. Kokonaisuudessa painopisteet ovat palvelujen valtavirtaistamisessa sekä selkeästi hahmotettavan kotoutumisohjelman määrittelyssä. Koko suomalaisen yhteiskunnan vastaanottavuuden ja kaikille tarkoitettujen palveluiden parantaminen niin, että jokaisen Suomeen muuttaneen hyvinvointi paranisi ja hänen olisi helpompaa päästä työelämään onkin varmasti tavoittelemisen arvoinen päämäärä. Kotoutumisohjelman osalta on kuitenkin tehty kompromisseja, jotka voivat pahimmassa tapauksessa aiheuttaa sen, että henkilö ei saa muuttonsa alkuvaiheessa palveluja riittävän nopeasti, jotta hän olisi valmis siirtymään kaikille tarkoitettuihin palveluihin. Kysymykseksi jää, pystytäänkö yhteiskunnan kaikille tarjolla olevia palveluita muokkaa-maan niin hyvin saavutettaviksi, että kaikki tulijat pysyvät yhteiskunnassa yhdenvertaisesti mukana.

Tällä hetkellä on meneillään monta uudistusta. Työllisyyden kuntakokeilu, sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen sekä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustaminen. Yleisenä linjauksena selonteostakin voi aistia, että vastuuta kotoutumisen edistämisestä halutaan siirtää kunnille. Olisi tarpeen kuitenkin huomata, että Suomessa on paljon kuntia, jotka eivät yksin pysty järjestämään kattavia kotoutumispalveluita. Uudistuksia suunniteltaessa ei saisi menettää kuvaa kokonaisuudesta ja siitä, että tarvitaan työtä, joka kokoaa kotoutumisen edistämiseen liittyviä toimijoita yhteen ja yhteensovittaa kokonaisuuksia. Selonteossa tulisi näkyä vielä havainnollisemmin, että kotoutumista edistävää työtä tekevät lukuisat eri toimijat, joista esimerkiksi järjestöt, oppilaitokset, seurakunnat ja kansalaistoimijat voivat jäädä vähemmälle huomiolle. On tärkeää tehdä työtä, joka etsii työn yhteisiä nimittäjiä, saattaa yhteen eri toimijoita ja koordinoi moninaisen toimijajoukon työtä. Uudistunut kumppanuusohjelma ja kotoutumisentukena.fi -verkkopalvelu vahvistavat omalta osaltaan tiedonvaihtoa ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Kotoutumisen edistäminen on aina yhteistyötä, ja on tärkeää, että yhteistyön edellytykset ovat myös käytännössä olemassa. Uudenmaan ELY-keskus haluaa kiinnittää erityistä huomiota selonteossa esitettyyn tavoitteeseen parantaa monialaisten palvelujen tiedonsiirtoa huomioiden tietosuojakysymykset. Eri yhteistyömuotoihin liittyvistä eri tahojen tiedonsaantioikeuksista tulee säätää laissa tarkemmin, jotta tiedonvaihtoa ei jouduta laajasti perustamaan yksinomaan asiakkaan suostumuksen varaan.

Selonteon valmistumisen rinnalla työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä Sanastokeskuksen ja eri sidosryhmien yhteinen työryhmä, joka miettii kotoutumiseen liittyvää sanastoa. Työryhmän tavoitteena on valmistella tulossa olevan uuden kotoutumislain sanastoa. Selonteossa keskeiseksi käsitteeksi on valittu kotoutumisohjelma. Kotoutumisohjelma ei välttämättä terminä ole kaikkein onnistunein, koska se sekoittuu kuntien kotouttamisohjelmiin ja toisaalta voi kysyä, onko kyse nykyjärjestelmän mukaisesta kotoutumissuunnitelmasta siihen kuuluvine palveluineen. Keskustelu käsitteistä todennäköisesti jatkuu myös selonteon valmistumisen jälkeen.

Kotoutumisen nopeuttaminen ja tehostaminen parantaa erityisesti niiden henkilöiden asemaa, joilla on jo ennestään hyvät mahdollisuudet nopeaan kotoutumiseen. Selonteossa mainitaan useaan kertaan kaikkein heikommassa asemassa olevien kotoutumisen kehittäminen. Heidän asemaansa tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja kotoutumisen uudistusten tulisi parantaa konkreettisesti myös heidän mahdollisuuksiaan kotoutua.

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.

Tilannekuva on kattava ja Uudenmaan ELY-keskus haluaa yleisenä kannanottona painottaa, että millään kehittämistoimilla ja kohdennetuilla palveluilla ei saada aikaan riittävää muutosta maahanmuuttajien hyvinvointiin ja työllisyyslukuihin, mikäli yhteiskunnan ja työelämän vastaanottavuus maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä kohtaan ei parane ja moninaisuutta ei koko yhteiskunnassa nähdä mahdollisuutena. Kaiken keskiössä ovat asenteet ja niihin vaikuttaminen. Hyvien väestösuhteiden edistämisen tematiikka tulisi huomioida sekä valtion että kuntatason politiikassa valtavirtaistetuksi. Syrjintäkokemukset ovat suoraan yhteydessä henkilön hyvinvointiin ja mielenterveyteen sekä sitä kautta myös työllistymiseen, joten kaikki toimet tulisi ottaa käyttöön syrjintään puuttumiseksi.

Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

Selonteossa tärkeänä keinona parantaa työllisyyttä ja osallisuutta esitetään (s. 34) kielikoulutuksen ja muun alkuvaiheen koulutuksen alueellisen tarpeen ennakointia ja tarjonnan koordinaatiota niin, että se kattaa yhdenvertaisesti eri väestöryhmät eri koulutusasteilla. Tavoitteena on seurata koulutuksen saatavuutta ja riittävyttä eri kohderyhmille. Kannatettava tavoite edellyttää kuitenkin merkittävää parannusta ja yhdenmukaistamista niihin tietojärjestelmiin, joilla koulutustarpeita ja toteutuneita koulutuksia seurataan. Lisäksi tarjonnan koordinointi edellyttää ennen kaikkea sitä, että koko koulutusjärjestelmässä sekä ohjaavien tahojen työssä on nykyistä selvempää se, mihin koulutusmuotoon ohjataan erilaiset henkilöt, esimerkiksi ne maahanmuuttajat, joilla on puutteita

perustaidoissa. Tarjonnan ja riittävyyden koordinointi edellyttää myös koulutuksia rahoittavien tahojen hyvää yhteistyötä ja käsitystä rahoitettujen koulutusten muodostamasta kokonaisuudesta. Tarpeellisenä toimenpiteenä esitetään myös tietojärjestelmien kehittäminen, mutta myös tietojen siirtämisen esteitä toimijalta toiselle tulee selvittää tarkemmin ja etsiä käytännön työtä palvelevia ratkaisuja.

Luvussa 7.2. todetaan, että maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen edellyttää työvoimapalveluissa annettavan henkilökohtaisen ohjauksen riittävyyttä ja toimivuutta sekä maahanmuuttaja-asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen tunnistamista. Henkilökohtaisen ohjauksen riittävyys ja toimivuus ovat kriittisen tärkeitä tekijöitä, ja tulisi tarkasti seurata, miten nämä toteutuvat jatkossa työllisyyden kuntakokeiluissa ja pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa.

Toimenpiteenä esitetään (s. 37), että TE-hallinnon digitaalisten ratkaisuiden kehittämisen tulee palvella myös vieraskielisiä asiakkaita. Kuitenkaan käytännön kehittämistyössä esimerkiksi Työmarkkinatorin osalta tätä näkökulmaa ei ole haluttu pitää riittävästi esillä ja mm. kieliversioiden kehittämisen jättämistä sivummalle perustellaan rahoituksen vähäisyydellä. Vieraskielisten asiakkaiden huomioiminen voi kuitenkin hyödyttää kaikkia verkkopalveluiden käyttäjiä, jos kieliversioiden tarjoamisen lisäksi huomiota kiinnitetään yleiseen selkokielisyyteen ja saavutettavuuteen.

Työllistymiseen tarvittavan riittävän ammatillisen osaamisen hankkiminen vaatii tietoa siitä, millaista osaamista Suomessa tarvitaan ja miten sitä voi koulutuksella hankkia. Ohjaus ei voi olla onnistunutta, ellei pohjalla ole tietoa siitä, millaista osaamista henkilöllä on jo Suomeen muuttaessaan. Koulutuksen aikana kouluttajille on saatava lisää keinoja, joilla koulutusta voidaan räätälöidä ja toteutuksen aikana huomioida yksilölliset tarpeet, joita voi olla esimerkiksi kielituen osalta. Erityisesti kokonaisten perustutkintojen suorittaminen on monesti haastavaa jo siksi, että pakolliset yhteiset opinnot ovat laajoja ja ilman hyväksilukuja niiden sisältöjen omaksumiseen ja suorittamiseen menee kuukausia. Koulutusorganisaatiota on kannustettava opintojen ja tukipalveluiden järjestämiseen. Työelämän tarpeista lähtevän lyhytkoulutuksen järjestämiseen tulisi myös olla riittävästi rahallisia kannusteita, koska yritykset eivät aina ole valmiita siihen osallistumaan eikä niillä aina ole siihen mahdollisuutta. Koulutusta tulisi yhä enemmän viedä työpaikoille ja osaksi koko työyhteisöä. Jatkossa pohdittavaksi tulee pitäisikö ammatillista koulutusta olla nykyistä laajemmin tarjolla myös muilla kielillä kuin suomeksi tai ruotsiksi. Jos koulutusta järjestetään esimerkiksi englanniksi, vesittääkö se muita kotoutumisen tavoitteita?

Yhtenäisistä ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimuksista luovuttiin vuonna 2018 ja luvussa 7.2.3 tuodaan esiin, että kaikkien opiskelijoiden suomen kielen taito ei tue opinnoissa selviytymistä. Tulisi selvittää, missä määrin tämä on johtanut tilanteisiin, joissa ammatillisissa perustutkinnoissa on opiskelijoita, joilla ei ole realistisia mahdollisuuksia suorittaa tutkintoa ja saavuttaa työelämässä tarvittavaa tieto- ja taitotasoa. Lisäksi tulisi selvittää, missä määrin esimerkiksi pääkaupunkiseudulle muutetaan ammatillisen koulutuksen alhaisten kielitaitovaatimusten houkuttelemana, mutta ei kuitenkaan selviydytä ammatillista opinnoista. Tämä ei liene kenenkään edun mukaista, ja voisi olla tarkoituksenmukaista, että eri puolilla Suomea olisi yhtenäisempi linja pääsyaatimusten osalta. Lisäksi on erittäin tärkeää taata riittävät tukitoimet ammatillisessa koulutuksessa opiskeleville

maahanmuuttajille, jotta he selviytyvät opinnoista ja saavuttavat kyseisen alan työssä vaadittavan osaamisen.

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu usein keskeytyy, kun oikeus työttömyysetuuteen päättyy. Keskeyttämisen syyksi arvioidaan se, että opintojen jatkaminen opintotuella heikentää toimeentulon edellytyksiä merkittävästi. Selonteosta ei käy ilmi, mihin tämä kannanotto tarkalleen perustuu. Jotta lainsäädäntömuutoksia olisi tarpeen tehdä, tulisi selvittää tarkemmin, onko tällainen ilmiö olemassa ja mikä on sen laajuus. Asian selvittäminen vaatisi käytännössä jokaisen asiakkaan haastattelua keskeyttämisen syistä ja tarkempaa selvitystä siitä, kuinka merkittävästi toimeentulo heikkenee. Huomioitavaa on, että useat opinnot kestävät pidempään kuin laissa säädetty enimmäistukiaika on. Selonteossa ei tuoda ilmi sitä, että omaehtoisten opintojen tukiaikoihin oltaisiin tekemässä muutoksia. Suunnitellusta muutoksesta huolimatta työttömyysetuus voisi siten päättyä kesken opintojen, jos opintojen keskeyttäminen johtuu työttömyysetuuden lakkaamisesta.

Koulutuskentällä esiintyy myös ilmiötä, että kansalaisuushakemukseen vaadittavan kielitaitotason osoittamiseksi hakeudutaan suorittamaan ammatillista perustutkintoa, vaikka se ei muutoin olisi tarkoituksenmukaista. Ylipäätään tulisi selvittää kansalaisuushakemuksessa vaadittavan kielitaidon osoittamisen tapojen tarkoituksenmukaisuutta. Kansalaisuuden hakemista ja saamista voi pitää jonkinlaisena kotoutumisen onnistumisen mittarina, ja monilla Suomeen muuttaneilla se on jossain vaiheessa tavoitteena. Tulisi selvittää, ovatko kielitaidon osoittamisen nykyiset keinot kaikilta osin tarkoituksenmukaisia ja oikeudenmukaisia.

Yksittäisenä keinona tukea työllistymistä voi mainita Ruotsissa käytössä olevan valtion takaaman ajokortin pakolaisille, jonka käyttöönoton edellytyksiä tulisi vakavasti pohtia myös Suomessa. Erityisesti harvaanasutuilla alueilla ajokortin saamisella olisi työllisyyttä edistävä vaikutus. Ajokortin saaminen ja sitä kautta työllistyminen voisi myös edesauttaa sitä, että pakolaistaustaiset kiinnittyisivät nykyistä paremmin pienempiin ja maaseutuvoittoisiin kuntiin.

Maahanmuuttajien työllistymistä edistävien palvelujen (kuten palkkatuki) käyttöönoton tulisi olla työnantajan näkökulmasta sujuvaa ja helppoa, ja työnantajille suunnattua markkinointia tarjolla olevista mahdollisuuksista tulisi lisätä. Työnantajan tarvitsema tieto ja tuki maahanmuuttajan palkkaamiseksi joko Suomesta tai ulkomailta tulisi olla saatavilla helppotajuisesti yhdestä paikasta kuten nettisivulta, ja TE-toimiston kansainvälisten palvelujen olemassaolon tulisi olla nykyistä laajemmin yritysten tiedossa.

Selonteossa esitetään, että jatkossa tehtäisiin tiiviimpää yhteistyötä mm. työmarkkinajärjestöjen kanssa niin, että saataisiin käyttöön toimialakohtaisia palvelupaketteja Ruotsin Snabbspåret -mallin mukaisesti. Ehdotus vaikuttaa hyvältä, mutta samalla on huomattava, että kentällä tarvitaan kipeästi erilaisten työllistämiseen ja työelämäkontaktien luomiseen liittyvien toimijoiden työn selkeyttämistä. Esimerkiksi Talent Boost -kokonaisuudessa rakennetaan kansainvälisen rekrytoinnin mallia ja eri toimijoiden väliset roolit eivät välttämättä ole kovin selkeitä. Valtakunnallisesti halutaan

tehdä entistä enemmän yhteistyötä työnantajien kanssa mm. työperusteisen maahanmuuton lisäämiseksi ja yleisemmin työvoimatarpeeseen vastaamiseksi. Tällä hetkellä enemmän kuin uusia toimijoita tarvitaan toiminnan yhteensovittamista ja koottua alueellista tietoa työmarkkinoiden todellisista työntekijätarpeista mm. koronan muokkaamassa uudenaikaisessa tilanteessa.

Toimenpiteenä esitetään (s. 42), että korkeakoulut tarjoaisivat edistyneemmän tason s2-kursseja myös oman korkeakoulun ulkopuolisille opiskelijoille. Tämä on erittäin tervetullut uudistus. Samalla pitäisi varmistaa, että englanninkielisten koulutusohjelmien opiskelijoita motivoitaisiin ja tuettaisiin suomen kielen opiskelussa, mikä on keskeinen tekijä työmarkkinoille kiinnittymisessä ja kokonaisvaltaisessa kotoutumisessa valmistumisen jälkeen. Suomessa tutkinnon suorittaneiden henkilöiden suomen kielen kouluttamisen ei pitäisi myöhemmässä vaiheessa langeta työhallinnon vastuulle.

Järjestötoimijat ovat oleellinen osa koko palvelujärjestelmää erityisesti osallisuuden näkökulmasta. Järjestöissä tuetaan maahan muuttaneiden hyvinvointia ja terveyttä matalan kynnyksen toiminnalla ja palveluilla. Lisäksi järjestöt tekevät merkittävää asiantuntija- ja kehittämistyötä. Työtä tehdään muun muassa STEA:n ja EU:n rahoittamina. On tärkeää turvata järjestöjen toimintaedellytykset. Lisäksi julkisen sektorin ja järjestöjen työtä tulee yhteensovittaa ja kehittää kumppanuustyötä. Palveluja tulee järjestää toisia täydentäen ja osaamista on jaettava tehokkaammin.

Kotoutumisen piirissä toimivissa järjestöissä ja hankkeissa toimii paljon eri kulttuuritaustoista tulevia henkilöitä. Lisäksi monet järjestöt ovat tehneet maahanmuuttajatyötä pitkään, ja heille on kertynyt paljon hyviä käytänteitä, hiljaista tietoa ja erityislaatuista osaamista työhön liittyen. Kohderyhmän tuntemus, kokemusasiantuntijuus, vertaistuki, kulttuurisensitiivisyys sekä omakielinen tuki ja neuvonta ovat myös muiden järjestöjen kuin maahanmuuttajajyhdistysten selviä vahvuuksia. Matalan kynnyksen toiminta, jota esimerkiksi järjestöt, kunnat ja oppilaitokset toteuttavat, vahvistaa työelämätaitoja, elämänhallintaa ja hyvinvointia. Matalan kynnyksen toiminta tulee kytkeä osaksi palvelutarjontaa. Ohjaustyövälineeksi on kehitetty kotoutumisentukena.fi-palvelu. Tavoitteena on verkkopalvelun valtakunnallistaminen. On tärkeää tukea niin järjestöjä, oppilaitoksia kuin kuntia ottamaan palvelu eri puolilla maata tiedonvaihdon ja asiakasohjauksen välineeksi.

Selonteossa kiinnitetään huomiota ansiokkaasti perhenäkökulmasta tehtävään työhön. Haavoittuva asema työmarkkinoilla ja työelämän vastaanottavuuden ongelmat heijastuvat koko perheen hyvinvointiin ja osallisuuden kokemuksiin. Lapsiperheköyhyys koskettaa liian monia ja nuorten pääsy työmarkkinoille on koronan vuoksi entisestään vaikeutunut. Nuorten palveluiden tarpeeseen on onneksi myös reagoitu ja esimerkiksi ELY-keskuksissa tehdään mittavia palveluhankintoja tilanteen helpottamiseksi.

Kotivanhempien kotoutumisen edistämisen toimenpiteenä mainitaan esimerkkinä kielikurssit perhekeskuksissa (s. 47). Tälle kohderyhmälle voidaan hyödyntää myös Vantaalla kehitettyä toimivaa mallia, jossa maahanmuuttajavanhempien suomen kielen oppimista, kotoutumista ja

työelämään siirtymistä sekä samalla lasten koulunkäyntiä tuetaan peruskoulujen yhteydessä (vanhemmat mukaan kouluun –malli). Uudenmaan ELY-keskuksessa on Perhevapaalta työelämään -hanke, joka erityisesti vuoden 2021 alusta alkaen on kohdentunut myös maahanmuuttajaperheisiin. Jatkossa mm. tämän hankkeen kautta saadaan tietoa siitä, mitkä voisivat olla parhaita tapoja tavoittaa kotivanhempia ja millaista tukea he tarvitsevat, jotta myös nämä kotivanhemmat voisivat halutessaan edetä perhevapaalta työmarkkinoille.

On hyvä, että tiedostetaan maahanmuuttajataustaisten naisten ja erityisesti pakolaisnaisten työllistymisen haasteet ja tukitarpeet. Esimerkiksi kunniaan liittyvää väkivaltaa tulee torjua kaikin tavoin. On kuitenkin tärkeää huomioida myös perheiden pojat ja miehet, jotta he eivät koe jäävänsä ulkopuolisiksi tilanteessa, jossa perheen naisväelle on tarjolla erilaista toimintaa ja tukea hankkeiden ja erityispalvelujen muodossa. Osallisuuden kokemus on olennainen asia kaikille ja mikäli miehet kokevat olevansa osa yhteiskuntaa, heijastuu se todennäköisemmin myös perheen naisiin. Lisäksi tulee huomioida, että kunniaväkivallasta voivat kärsiä myös perheen pojat, joiden voidaan odottaa valvovan sisariaan ja raportoivan näiden tekemisistä vanhemmille. On tiedossa tapauksia, joissa poikia on pakotettu kohdistamaan väkivaltaa siskoihinsa ja tilanteet ovat johtaneet lopulta vankilatuumioihin.

Kunnista saadun palautteen perusteella erityisesti pakolaistaustaiset pojat ja miehet kokevat yksinäisyyttä. Tähän asiaan voisi vaikuttaa mahdollisesti yksinkertaisillakin digitaalisilla välineillä. Ranskassa on kehitetty digitaalinen työkalu, jonka kautta maahanmuuttaja voi löytää kantaväestöön kuuluvan ystävän, jolla on samankaltaisia kiinnostuksen kohteita tai osaamista samalta alalta. Tukholman alueella toimiva VIDA, jossa maahanmuuttajataustaisille etsitään heidän kiinnostustaan vastaava yhdistys, sisältää osin samanlaisia elementtejä.

Osallisuuden on tutkitusti havaittu edistävän kotoutumista ja syrjinnän kokemusten lisäävän pahoinvointia. Hyvien väestösuhteiden viitekehysten ulottuvuudet ovat olleet vuosia tiedossa, mutta niiden hyödyntäminen käytännön tasolla on vielä vähäistä. Mikäli viitekehys halutaan saada käytännön tasolle, tulisi niiden jalkauttamiseksi kehittää työkaluja, joita voisi ottaa helposti käyttöön organisaatiosta ja sektorista riippumatta. Työkaluja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi kuntien kotouttamisohjelmatyössä. Kehikko on olemassa ja seuraava askel olisi saattaa ne helposti hyödynnettävään muotoon. Tässä kehitystyössä voisi hyödyntää alueellisia etnisten suhteiden neuvottelukuntia. Alueellisia Etnoja voisi hyödyntää myös parhaillaan oikeusministeriössä valmistelussa olevan Hyvien väestösuhteiden edistämisen toimintamallin jalkauttamisessa ja esimerkiksi kuntien yhdenvertaisuussuunnitelmien laadinnassa, mutta tällä hetkellä alueiden resurssit ovat siihen täysin riittämättömät.

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

Selonteossa ehdotetaan, että kuntapaikalle tulisi ohjata vain kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ja muut erityistä tukea tarvitsevat luvansaavat turvapaikanhakijat. Tämä on käytännössä jo se tapa, millä nykyään toimitaan. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että henkilöllä ei ole velvollisuutta ottaa vastaan hänelle osoitettua kuntapaikkaa. Tämä aiheuttaa turhaa

byrokraattista työtä sekä vastaanottokeskuksessa että ELY-keskuksessa, mutta erityisesti kunnassa, jonka tarjoamasta asunnosta asiakas kieltäytyy. Vuonna 2016, kun vastaanottokeskuksista siirtyi kuntiin tuhansia asiakkaita, näkyivät järjestelmän puutteet hyvin selkeästi ELY-keskuksissa, jotka koordinoivat kuntiinsijoittamista alueillaan. Käytännössä nykyinen järjestelmä on epäselvä vastuunjaon osalta, ja käytännöt aiheuttavat turvapaikkaprosessin kautta luvan saaneille pahimmassa tapauksessa asunnottomuutta.

Asiakkaan kannalta kieltäytyminen ELYn tarjoamasta kuntapaikasta johtaa siihen, että hänen palvelunsa vastaanottokeskuksessa päättyvät ja hänen täytyy löytää itselleen jokin muu majoitusvaihtoehto. Käytännössä asiakas ei välttämättä kykene asuntoa itse löytämään, ja pahimmassa tapauksessa hänet kirjataan ulos vastaanottokeskuksesta, vaikka tosiasiasa hänellä ei ole omaa asuntoa. Asunnottomuus taas voi aiheuttaa useita lieveilmiöitä eikä se ainakaan edistä kotoutumista. Tulisikin pohtia miten koko prosessiin voidaan vaikuttaa niin, että kieltäytymiset saataisiin vähenemään. Voisiko asiakkaalta esimerkiksi edellyttää sitoutumista kuntapaikan vastaanottamiseen jonkinlaisen sanktion uhalla, mikäli kuntapaikkaa etsitään ELY-keskuksen kautta. Pohjoismaista olisi tarpeen etsiä malleja toimintatavoista, jotka toimisivat tässä tilanteessa nykyistä malliamme paremmin.

Kuntien ja alueiden kehittämisen näkökulmasta myös vastaanottokeskusten sijaintipaikalla on merkitystä. Mikäli halutaan vaikuttaa kansainvälistä suojelua saavien asuinpaikkaan ja siihen, että väestö ei pakkaudu metropolialueelle, kannattaisi vastaanottokeskuksia sijoittaa lähikuntiin, joista on kuitenkin hyvät julkiset liikenneyhteydet alueen kasvukeskuksiin kuten pääkaupunkiseudulle. Strategisella sijoittamisella saattaisi olla suotuista vaikutus siihen, että esimerkiksi pääkaupunkiseudun kehyskunnassa sijaitsevassa vastaanottokeskuksessa oleskeluluvan saanut henkilö jäisi todennäköisesti asumaan tuohon kuntaan eikä kuormittaisi entisestään pääkaupunkiseudun kuntien ruuhkautuvia palveluja.

Selonteossa ehdotetaan, että kehitetään alueellisen ja paikallisen strategisen suunnittelun välineitä, tietopohjaa ja seurantaa sekä poikkihallinnollista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Näiden avulla kunnat ja alueet voivat varautua ja sitoutua kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoon. Kuntapaikkoja on viime vuosina ollut riittävästi, mutta on täysin mahdollista, että tulevana vuosina olemme jälleen tilanteessa, jolloin kuntapaikkoja etsitään mm. osallistamalla kunnanvaltuustojen ja -hallitusten kokouksiin. Päätösten tueksi tarvitaan strategisen suunnittelun välineitä niin valtakunnallisesti kuin alueellisestikin. Poliittisesti värittyneiden päätösten tueksi tietopohja on erityisen tervetullutta ja mahdollisesti myös kansainvälistä suojelua saavien sijoittaminen siten, että osaaminen ja työmarkkinat kohtaisivat paremmin voisi olla mahdollista.

Kuntiinohjaamisen kriteerejä ja TEMin ohjausta ELY-keskusten työn tueksi tulisi kehittää asiakaslähtöisesti. Asiakkaita tulisi sijoittaa vain sellaisiin kuntiin, joissa kotoutuminen on kestäväällä pohjalla: vastaanottoon on sitouduttu pitkällä tähtäimellä, palveluja on tarjolla riittävästi, kotoutumis- ja muuta koulutusta on saatavilla tai kohtuullisen julkisella liikennevälineellä tehtävän matkan päässä, työllistyminen on mahdollista, kolmas sektori on vireä ja niin edelleen.

Turvapaikkaprosessin kautta kuntaan muuttavien ohjauksen ja tuen määrään ei voida vaikuttaa itsenäisesti kuntiin muuttavien osalta ilman Maahanmuuttoviraston työtä ohjaavan vastaanottolain muutosta ja vastuiden uudelleen määrittelemistä. Oleskeluluvan saaneet haluavat pääasiassa muuttaa kasvukeskuksiin, mikä on usein työn, opiskelun tai elämäntilanteeseen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen hyvin ymmärrettävää. Kuntaan muuttoon vaikuttaa erityisesti alueen asuntotilanne eikä siihen pystytä juurikaan strategisella suunnittelulla tai linjauksilla vaikuttamaan.

Selonteossa ehdotetaan, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluiden järjestämisen uudistamista ryhtyy työ- ja elinkeinoministeriön johdolla valmistelemaan monialainen työryhmä. Työryhmän tavoitteena on kehittää alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluita siten, että niissä huomioidaan vahvemmin sosiaalihuollon viitekehys. Tavoitteena on kehittää ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten asumista koskevaa lainsäädäntöä. Viittaukset sosiaalihuoltolakiin voisivat selkeyttää palveluiden järjestämistä monissa kohdin. Perheryhmäkotien osalta pitäisi selkiyttää onko kyse sosiaalialan toimijasta, jolloin mm. valvonnassa ja palveluiden laadun seurannassa voitaisiin hyödyntää sosiaalialan keinovalikoimaa. Käytännössä kunnissa törmätään tilanteisiin, joissa ei kunnolla hahmoteta ilman huoltajaa tulevien lasten oikeuksia eikä perheryhmäkodin roolia. Perheryhmäkodissa asuvat lapset asuvat jo laitoksessa eikä välttämättä nähdä, että he voivat tarvita lastensuojelun toimenpiteitä. Lainsäädännön tulisi siis tukea palveluiden tarjoamista ja selkeyttää perheryhmäkotien roolia suhteessa lastensuojelulaitoksiin. Perheryhmäkodit tulisi kuitenkin pitää perheryhmäkoteina eikä tehdä niistä lastensuojelulaitoksen kaltaisia toimijoita.

Ilman huoltajaa alaikäisenä maahan tulleiden palveluiden kehittäminen kokonaisuudessaan on tarpeellinen uudistus. Lain tulisi mahdollistaa tarvittavat tukipalvelut nuorelle riippumatta siitä, mikä on hänen maahantulonsa peruste. Myös kotoutumislain kustannusten korvauksiin liittyvää lainsäädäntöä tulisi selkeyttää. Maahan saapuu myös niitä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka eivät saa palveluita kotoutumislain perusteella ja selonteossa on kiinnitetty huomiota heidän palveluidensa turvaamiseen. Huomiota tulee kiinnittää myös hyvin nuorena tulleisiin, joiden jälkihuollon palveluja ei enää nykyisen lainsäädännön perusteella korvata 10 vuoden jälkeen. Korvausten loppuminen heidän osaltaan voi muodostua hankaluudeksi myös perheryhmäkotipalveluiden osalta.

Edustajajärjestelmää on kehitetty mm. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hankkeessa ja nyt esitetty edustajarekisterin kehittäminen seurannan kehittämiseksi on tarpeellinen uudistus. Edustajajärjestelmään liittyy myös hyvin perustavaa laatua olevia uudistamistarpeita. Edustajalta vaadittavaa osaamisesta ja henkilökohtaisesta soveltuvuudesta työhön tulisi säätää tarkemmin. Myös edustajien tehtäviä tulee tarkentaa. Esimerkiksi perheenyhdistämishakemusten osalta edustajilla on nykyisin liian paljon vastuuta ja täytyisi miettiä miten alaikäisenä tullut saa hakuprosessiin riittävän ammattitaitoisen tuen.

Selonteossa ehdotetaan myös, että kehitetään vastaanottokeskusten turvapaikanhakijoille ja luvan saaneille annettavaa ohjausta ja neuvontaa sekä esikotouttavaa toimintaa sekä poikkihallinnollista

yhteistyötä, joilla varmistetaan luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden pääsy kunnan kotoutumis- ja työllisyyspalvelujen piiriin nopeasti luvansaamisen jälkeen.

Maahanmuuttovirasto on kehittänyt ko. toimintaa viime vuosina paljon. Jatkokehittäminen vaatisi vastaanottolain muokkaamista muun muassa niin, että työ- ja opintotoiminnasta kieltäytymisen ja vastaanottorahan vähentämisen sijaan työ- ja opintotoimintaan osallistuminen lisäisi vastaanottorahan määrää. Olisi hyvä, että myös vastaanottolakiin saataisiin opettajan pätevyysvaatimus. Tämä tukisi kielenopettamista vastaanottokeskuksissa. Ohjaus ja neuvontavelvollisuus tulee sosiaalihuoltolaista samaan tapaan kuin kunnassa. Haasteena vastaanottokeskuksissa on, että työntekijän pitää osata ohjata ja neuvoa turvapaikanhakijaa kaikesta mahdollisesta, mitä yhteiskunnan toimintaan liittyy. Kysymykset voivat koskea ajokortin saamisesta hautauspalveluihin ja perheen yhdistämiseen, siinä samassa pitäisi hoitaa asiakkaan majoitukseen, lastensuojeluun ja terveyteen liittyvät kysymykset ja huolehtia erilaisten infojen järjestämisestä. Yhtälö alkaa olla aika mahdoton. Sen sijaan, että koetetaan säilyttää vastaanottokeskusten tehtäväksi toimia kaiken mahdollisten asioiden tietopankkina ja taiturina, voisi kehittää järjestöjen toimintaa ja tukipalveluita niin, että ne täydentävät viranomaisen toimintaa.

Poikkihallinnollisen yhteistyön osalta voi todeta, että ei ole suurta merkitystä miten nopeasti asiakas pääsee työvoimapaikoiden piiriin, jos hänellä kestää kaksi kuukautta saada kotikuntamerkitä, eikä hän löydä kelan vuokratarkoituksiin sopivaa asuntoa. Oleskeluluvan saanut ei pysty keskittymään erilaisiin kotouttaviin toimenpiteisiin ennen kuin hänellä on perusasiat kunnossa: kotikunta ja siihen liittyvät tarvitsemansa peruspalvelut, asunto, kelan tuet / työ sekä perheen yhdistämiseen liittyvät asiat.

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

Selonteon toimenpiteenä esitetään, että ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminta vakinaistetaan (s. 52). Samassa yhteydessä olisi syytä kehittää monikielisten osaajien valtakunnallista hyödyntämistä luomalla yhteinen erikielisten neuvojen osaajapooli ja/tai luomalla uudestaan Info-Lango-hankkeessa kehitetty valtakunnallinen monikielinen etäneuvonta. Näin voitaisiin tehokkaasti hyödyntää pienen maan monikielisten osaajien resurssit. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden vahvuutena on asiakkaan tarpeiden kokonaisvaltainen huomioiminen ja mahdollisuus tarjota monialaisesti palveluja samassa toimipisteessä ja tiiviissä yhteistyössä muiden palveluiden kanssa. Esimerkiksi työllistymisen esteenä voivat olla kysymykset, jotka kuuluvat useiden palvelujen piiriin.

Kuntakokeilu luo uusia mahdollisuuksia maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden palveluun ja neuvontaan. On asiakas sitten kuntakokeilussa tai TE-toimistossa tai jossakin muussa viranomaisneuvontaa antavassa organisaatiossa, tulisi asiakasohjauksen käytäntöjä kehittää niin, että ohjausta tekevällä henkilöllä olisi helposti käytössään kaikki mahdollinen tieto asiakkaan ohjaamiseksi eteenpäin oikeaan paikkaan. Parhaimmillaan hyötyä saadaan siitä, että työllisyys- ja sosiaali- ja terveystyö ovat saman organisaation sisällä.

Monilla paikkakunnilla rahoitusta saaneet neuvonta- ja ohjauspalvelut pyrkivät vastaamaan monenlaisiin asiakkaiden tiedon tarpeisiin. Monille on tärkeää tietää esimerkiksi paikkakunnalla alkavista koulutuksista (kotoutumiskoulutus, vapaan sivistystyön sekä muiden toimijoiden järjestämät koulutukset). Työ- ja elinkeinoministeriön rahoittamien neuvonta- ja ohjauspalveluiden työtä voisi olla tarpeen yhdenmukaistaa eri puolilla maata ja samalla tulisi pohtia, voisiko niillä olla uudenlainen rooli esimerkiksi kotoutumisohjelman toteuttamisessa. Voitaisiinko joitakin palveluita keskittää tähän rakenteeseen siinä tilanteessa, että yksittäiset kunnat eivät pysty palveluita yksin järjestämään.

Neuvonta- ja ohjauspalveluissa on tärkeää, että viestintään ja monikieliseen tietoon osataan kiinnittää tarvittava huomio. Asiakasohjausta voi toteuttaa monella tavalla ja mm. monikielisten videoiden ja yhteiskuntaorientaation ja esimerkiksi kohtaavan asiakastyön menetelmien hyödyntäminen varsinkin luku- ja kirjoitustaidottomien palveluissa on tärkeää. Kohtaavan asiakastyön koulutusta tullaan järjestämään jatkossa mm. Pakolaistaustaisten ohjaus -hankkeen työtä jatkavassa Osallisena -hankkeessa.

Kotoutumislain perusteella kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta kansainvälisen suojelun piiriin kuuluvan henkilön ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Kunnan vastuulla on jo nyt, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille ja että kotoutumislaissa tarkoitetut toimenpiteet ja palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Käytännössä näin ei kuitenkaan aina ole. Uudenmaan ELY-keskuksen tekemien selvitysten pohjalta kaikissa Uudenmaan kunnissa em. korvaukset eivät kohdistu tämän ryhmän kotoutumista edistäviin toimiin, mikä ei ole yhdenvertaista asiakkaiden näkökulmasta ja heikentää heidän mahdollisuuksiaan kotoutua. Lakiin tulisikin kirjata nykyistä selkeämmin ja painokkaammin velvoittavuus siitä, että pakolaisista maksetut korvaukset on kohdennettava heidän kotoutumistaan edistäviin toimiin kunnassa. Tästä hyötyisivät esimerkiksi palvelujen kehittämisen myötä myös kunnassa asuvat muut maahanmuuttajataustaiset asukkaat.

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Kotoutumisohjelmaan kuuluvan johdantojakson osalta jää epäselväksi, miten vastuut johdantojakson järjestämisestä käytännössä jakaantuvat eri toimijoiden välillä ja miten varmistetaan, että eri toimijat sitoutuvat johdantojakson toteutukseen riittävästi (esim. onko päävastuullisella taholla mandaattia vaatia toiselta mukana olevalta toimijalta toimia). Johdantojakson suunnittelu niin, että se palvelisi kaikkia eri tilanteissa olevia ja eritaustaisia asiakkaita, kuulostaa haastavalta. Jos johdantojakso koostuu useammasta profiloidusta palvelusta, tulisi asiakasmäärien olla suhteellisen suuria, jotta palvelut olisivat kustannustehokkaita ja niitä saataisiin säännöllisesti käynnistettyä. Tämä vaatisi käytännössä yhteistyötä paitsi eri sektorien välillä, myös kuntien kesken alueellisesti.

Johdantojaksoon sisältyvän osaamisen tunnistamisen (s. 58) tai osaamisen profiloinnin tulisi olla systemaattista ja tapahtua heti alkuvaiheesta lähtien. Osaamisen näkyväksi tekeminen ja

sanoittaminen heti alkuvaiheessa ja systemaattisesti matkan varrella (esim. kotoutumiskoulutuksessa ja sen jälkeen) on tärkeää, koska tämän avulla kotoutuja voi saada paremman käsityksen siitä, mitä hän itse haluaa, millaiset tavoitteet ovat realistisia ja mitä työmarkkinat/koulutusjärjestelmä tarjoavat. Tällöin henkilö voi saada myös vähemmän räätälöidystä koulutuksesta tai työvoimapalvelusta enemmän irti ja pystyä ohjailemaan omaa prosessiaan paremmin. Tämä olisi konkreettinen keino lisätä kotoutujan omaa toimijuutta ja kotoutumisprosessin omistajuutta. Eri tahoilla tehtävissä ohjauskeskusteluissa ja osaamisen tunnistamisessa olisi lisäksi hyvä olla käytössä jokin työkalu, jotta ohjaus olisi ammattimaisempaa ja tasalaatuisempaa eikä riippuisi niin paljon yksittäisen ohjaajan/kartoittajan kokemuksesta tai siitä, tuntee ko henkilö esimerkiksi tiettyä ammattialaa. Kaiken kaikkiaan on tärkeää varmistaa johdantojaksoon sisältyvän palvelun laatu ja sen seuranta. Jo alustava kielitaidon kartoittaminen ja osaamisen tunnistaminen tulee tehdä ammattitaitoisesti, jotta henkilö voidaan ohjata johdantojakson jälkeen oikealle koulutuspolulle.

Osaamisen tunnistamiseen liittyen olisi tarvetta myös selkiyttämislle: millaisia osaamisen tunnistamiseen liittyviä palveluita/toimintoja on tai tulisi olla eri vaiheissa tarjolla (esim. missä asioissa digivälillä tehtävä osaamisen tunnistaminen on järkevää ja riittävää, mihin tilanteeseen sopii työosalissa tehtävä työnäyte, mikä rooli on osaamisen tunnistamisella työelämässä jne.). Lisäksi tulisi selkiyttää osaamisen tunnistamisen roolia toisaalta työllistämässä ja toisaalta osaamisen kehittämisessä/ammattillisten tutkintojen suorittamisessa. Tärkeää on myös rakenteiden suunnittelu siten, että johdantojakson palveluille kuten kielitaidon lähtötasoarviointille ja monikieliselte yhteiskuntaorientaation järjestämiselle on nimetty selkeä vastuutaho ja ehkä myös organisatorinen paikka, missä palvelut järjestetään. Vahvan alun periaate voisi toimia selkeämmin toimivissa rakenteissa.

Luvussa 10.2. esitetään, että työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat kuuluisivat aina kotoutumisohjelman kohderyhmään, mikäli he saisivat toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti. Lisäksi mainitaan, että viranomaisten tulee tarjota kotoutumispalveluita myös muille kuin laissa erikseen määritellyille maahanmuuttajille ja että erityisenä kohderyhmänä tulisi tässä pitää kotona lapsia hoitavia vanhempia. Hieman epäselväksi kuitenkin jää, minkä viranomaisen vastuulla tämä olisi, mitä asiakkaille tulisi tarjota ja mikä on tässä luvussa esitettyjen toimien suhde luvussa 7.4. mainittuihin kotivanhempien kotoutumisen tukemisen toimiin nähden. Esim. olisivatko perhekeskuksissa tarjottavat kielikurssit (s. 47) osa kotoutumisohjelmaa ja "kuluttaisivatko" ne suunniteltua kahden vuoden enimmäiskestoa (vrt. toisaalta s. 69: "kotoutumisohjelman alkamista voitaisiin siirtää tai se voitaisiin tilapäisesti keskeyttää äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi"). Jos kirjaus jää epämääräiseksi, vaarana on, että kotoutumisohjelma ei tosiasiallisesti tavoittaisi laajempaa kohdejoukkoa kuin nykyiset alkuvaiheen kotoutumispalvelut ja kritiikkiä synnyttänyt "kahden polun järjestelmä" jäisi käytännössä elämään.

Selonteossa mainittu omakielisen yhteiskuntaorientaation saattaminen valtakunnalliseksi palveluksi on erittäin kannatettavaa ja tarpeellista. Se kuitenkin vaatii runsaasti suunnittelu-, kehittämis- ja kokeilutyötä etenkin alueilla, joissa eri kieliryhmien kasaaminen on haastavaa. On joka tapauksessa erittäin myönteistä, että yhteiskuntaorientaatio saataisiin kotoutumispalveluvalikoiman pysyväksi osaksi ja tarjolle sekä työnhakijoille että työmarkkinoiden ulkopuolella oleville. Uudelleen ELY-

keskus on sitoutunut omakielisen yhteiskuntaorientaation kehittämiseen jatkossakin. Kuitenkin esimerkiksi omakielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen muulla kuin arabian kielellä on ollut pääkaupunkiseudullakin haasteellista. Edes valtakunnallisessa etäyhteydellä toteutettavassa kokeilussa palvelua ei ole saatu käynnistettyä laajalti. Pitäisi myös ratkaista, miten toimitaan, jos asiakkaalle ei saada järjestettyä räätälöityä palvelua kuten omakielistä ryhmää (esim. pitäisikö yhteydenvertaisuuden vuoksi tarjota tulkkien käyttöä johdantojaksolla).

Jos johdantojakso toteutetaan kokonaan tai osittain muuna kuin ostopalveluna, pitäisi myös varmistaa toiminnan jatkuvuus. Esimerkiksi kunnan työllisyystilanteet tai koulutusten rahoitustilanteen muutokset eivät saisi vaikuttaa palvelujen toteutukseen.

Joka tapauksessa ehdotus yhteisestä johdantojaksosta ja sitä kautta työvoiman ulkopuolella olevien nykyistä paremmasta tavoittamisesta on erittäin myönteinen ja kannatettava. On erittäin tärkeää, että esimerkiksi kotivanhemmatkin saisivat heti Suomeen tultuaan ymmärryksen siitä, miten suomalainen yhteiskunta toimii, miten suomalainen yhteiskunta perustuu työn tekemiselle ja millaisia väyliä on päästä töihin tai opintoihin Suomessa. Myös omatoimiseen suomen/ruotsin kielen opiskeluun voitaisiin nykyistä enemmän ja systemaattisemmin ohjata ja kannustaa jo esim. vanhempainvapaalla olevia. Yhdessä toteutettavat johdantojaksojen ryhmät voisivat kaventaa työnhakijoiden ja työvoiman ulkopuolella olevien välistä rajaa ja avata työvoiman ulkopuolella oleville tulevaisuuden näkymiä kohti työelämää nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Omakielinen yhteiskuntaorientaatio yhteisenä palveluna on myös kokeilemisen arvoinen, koska tällä hetkellä monella alueella on vaikea saada kieliryhmiä kasaan esimerkiksi pelkästään työnhakija-asiakkaista.

Selonteossa todetaan, että erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista sekä pääsyä palveluihin on välttämätöntä parantaa. Tiedetään myös, että Suomessa maahanmuuttajanaisten työllisyys on Pohjoismaista matalin ja naiset saavuttavat ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysasteen vasta yli 15 vuoden Suomessa asumisen jälkeen (Liisa Larjan artikkeli Kotoutumisen kokonaiskatsauksessa 2019). Koska kyseessä on tunnistettu laaja ja rakenteellinen ongelma, pitäisi siihen pystyä myös vastaamaan rakenteiden tasolla eli edelleen pyrkiä siihen, että Kelan rekisteritietoja voitaisiin hyödyntää kotoutumispalveluihin ohjaamisessa. On epärealistista ajatella, että tämäntasoinen ongelma voitaisiin ratkaista vain neuvoloiden tai perhekeskusten kautta asiakkaita tavoittamalla.

Toimenpiteenä (s. 59) esitetty kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuuden asiakastietojärjestelmä onkin erittäin kannatettava ja viivytyksettä toimeenpantava uudistus, joka toivottavasti ratkaisisi nykyisen ongelman, jossa erilaisissa kartoituksissa ja osaamisen tunnistamisissa saadut tiedot eivät siirry toimijalta toiselle eivätkä usein ole asiakkaan itsensäkin helposti käytettävissä. Ihannetilanteessa tiedot kerääntyisivät kumuloituvasti yhteen asiakastietojärjestelmään Nykyisellään esimerkiksi työvoimakoulutuksen toteuttajat eivät voi luovuttaa asiakasta koskevia tietoja jatkopolkua varten suoraan seuraavan vaiheen koulutuksen järjestäjälle, vaan tietojen luovuttaminen edellyttää, että TE-toimisto/kuntakokeilukunta pyytää tähän asiakkaalta kirjallisen suostumuksen. Eri yhteistyömuotoihin liittyvistä eri tahojen tiedonsaantioikeuksista tulisi säätää laissa tarkemmin, jotta tiedonvaihtoa ei jouduta laajasti perustamaan yksinomaan asiakkaan suostumuksen varaan.

Johdantojaksoon kuuluvan alkukartoituksen sisältönä mainitaan tuen tarpeiden laaja-alainen tunnistaminen, esim. sote-palveluiden tarve. Tulee huomioida, että monialaiset tuen tarpeet eivät välttämättä käy ilmi nopeasti tai yhdellä tapaamisella, vaan ne saattavat käydä ilmi esim. kotoutumiskoulutuksen aikana. Tulee siis huolehtia siitä, että myös alkukartoituksen jälkeisissä palveluissa on resursseja ja osaamista näiden tarpeiden tunnistamiseen sekä asianmukaiseen jatko-ohjaukseen (esim. ohjaus terveystieteiden piiriin).

Nyt ehdotettujen muutosten seurauksena kotoutuminen voi käydä myös niin, että kotoutuminen on vaarassa pitkittyä. Palveluihin pääsy riittävän nopeasti pitäisi varmistaa, jotta ei käy niin, että kotoutuminen pidentyy nykyisestä. Viime aikoina odotusajat kielitaidon testaukseen ja koulutuspolulle ovat olleet lyhyitä. Myös ohjaavien tahojen resursoinnin pitää olla riittävä, jotta jatkolulle pääsy ei viivästy sen vuoksi. Mitä useammasta palasta kotoutumisen polku muodostuu, sitä suurempi vaara on eri palveluiden välille muodostuvista pullonkauloista. Täytyy myös muistaa, että esimerkiksi kielen oppiminen vie aina oman aikansa ja on todennäköistä, että jatkossakin osa opiskelijoista joutuu kertaamaan opintoja.

Pitäisi myös selkeästi määritellä, mikä taho asiakkaan tilanteesta on missäkin vaiheessa vastuussa. Moniammatillinen yhteistyö on tärkeää mutta täytyy olla joku taho, joka kantaa kokonaisvastuun asiakkaasta. Lisäksi pitäisi määritellä, kenellä on vastuu palvelupolkujen ja palveluiden laadunvalvonnasta.

Kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi esitetyt toimenpiteet (s. 62) ovat oikeansuuntaisia ja kannatettavia. Koulutuksen laadun varmistaminen tai sen parantaminen on monisyinen vyyhti, johon liittyy mm. kotoutumiskoulutukselle asetetut, osittain epärealistiset odotukset sekä kotoutumiskoulutuksen rooli koko koulutus/palvelujärjestelmässä. Selonteon s. 90 todetaankin hyvin, että maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen toimivuutta tulee kehittää kokonaisuutena.

Hyvä asia on, että kotoutumiskoulutukseen luodaan valtakunnallisia laatu- ja vähimmäiskriteerejä. Myös tulosperusteisuudesta pitäisi olla yhteiset linjaukset, ja kriteerien tulisi olla helposti todennettavia ja mitattavia. Dynaaminen hankintamenetelmä nähdään ratkaisuna siihen, että koulutuksia voidaan ostaa joustavasti tarpeiden mukaan. Menetelmä nähdään jonkinlaisena hankinnan pikakaistana. Menetelmä ei kuitenkaan yksistään takaa palvelun laatua ja nopeaa käynnistymistä, koska palveluntuottajilla menee aina oma aikansa ennen kuin palvelu voidaan järjestää. Ja toisaalta jos ei ole takeita palvelun käynnistymisestä tai kysynnän määrästä, palveluntuottaja on tuskin koko ajan toimintavalmiudessa henkilöstön ja tilojen osalta. Lopulta asiakkaan kotoutumisaika voi jopa venyä, kun hän odottaa palvelun alkamista. Eli jos halutaan oikeasti vaatia palveluihin laatua, ei paras hankintamenetelmä ole luultavastikaan dynaaminen menetelmä, vaan sellainen, jossa palveluntuottaja sitoutuu toteuttamaan koulutusta pidemmällä aikavälillä ja palvelun kysyntä on ennustettavampaa.

Kotoutumiskoulutuksen osalta selonteossa on mainittu, että jos henkilö ei saavuta kotoutumiskoulutuksen aikana B1-taitotasoa, hänen kanssaan sovitaan koulutuksen jälkeen toimista, joilla henkilö voi kehittää kielitaitoon. Ei käy ilmi, mitä tällä käytännössä tarkoitetaan. On epärealista, että kaikki kotoutumiskoulutukseen osallistuvat saavuttaisivat B1-taitotason. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö heidänkin olisi mahdollista työllistyä tai päästä ammatillisiin opintoihin.

Selonteon mukaan myös kotoutumisajan ylittäneille tulisi tarjota kotoutumiskoulutusta. Suomessa pidempään asuneella on yleensä enemmän tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta kuin kotoutumisvaiheessa olevalla. Heillä voi lisäksi olla Suomessa hankittua työ- ja koulutustaustaa. Näille henkilöille tulisi olla omat koulutuksensa. Eri asia ovat henkilöt, jotka eivät ole omasta elämäntilanteestaan johtuen pystyneet suorittamaan kotoutumisopintoja kotoutumisaikana. Heillä pitäisi olla jatkossakin oikeus kotoutumiskoulutukseen. Pidempään Suomessa asuneita ei pidä kuitenkaan niputtaa yhdeksi joukoksi niin, että ainoana ratkaisuna heille nähdään kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutuksen roolia ja tavoitteita suhteessa muuhun koulutus- ja palvelujärjestelmään on kirkastettava. Pidempään Suomessa jo asuneet voisivat hyötyä omista, juuri heille suunnitelluista koulutuksista/työvoimapalveluista, joissa keskityttäisiin mm. suomen kielen vahvistamiseen, jatkosuunnitelmien tekoon sekä vastuun ottamiseen omasta kielen oppimisesta ja kielitaidon ylläpitämisestä.

Jos kotoutumiskoulutukseen luodaan yhtenäinen lopputestaus, pitäisi varmistaa, miten toteutusmalli vaikuttaa sen käyttöön (neljän moduulin yhtenäinen tasolle B1.1 tähtäävä koulutus vs. useampiosainen koulutus). Suomen kielen ja viestintätaitojen opettajat ovat tuoneet esille, että tälläkään hetkellä kielitaidon testaus ei perustu yksinomaan lopputestin tulokseen, koska osa opiskelijoista saattaa esimerkiksi jännityksen vuoksi alisuoriutua lopputestissä. Jos arviot kielitaidosta perustuvat johonkin muuhun kuin yhtenäiseen testiin, tulokset eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Toisaalta pelkkään testaukseen perustuvat arviot voivat olla liian yksipuolisia, ja kieliopinnoissa aletaan keskittyä liikaa lopputestissä menestymiseen. Pitäisi myös varmistaa, miten testien uudistaminen tapahtuu ja miten opettajat perehdytetään sen käyttöön. Lähtö- ja päättöarvioinnin yhteys "kielikoulutuksen velvoittavuuden" lisäämiseksi (s. 65) jää kuitenkin selonteon tekstin perusteella epäselväksi.

Erittäin tervetullut on myös lukutaitokoulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin ja seurannan kehittäminen (s. 90), koska tätä koulutusta, sen laatua ja tuloksellisuutta valvotaan ja arvioidaan huomattavasti kevyemmin kuin työvoimakoulutuksena toteutettua kotoutumiskoulutusta. Valvonnan ja seurannan kehittämisessä on aina myös huomioitava, että työ vaatii huomattavasti henkilöstöresursseja.

Omaehtoisia opintoja koskevan lainsäädännön yhdistäminen ja selkeyttäminen, jossa huomioitaisiin maahanmuuttajia koskevat erityistarpeet, on myös erityisen kannatettava uudistus. Työttömyysetuudella tuettuja opintoja koskevaan lainsäädäntöön liittyy paljon harkintavaltaa, joten myös tukemisen tavoitteita tulisi selkeyttää, jotta tukiehdot olisivat kaikille mahdollisimman tasavertaiset. Uudistus olisi tarpeellinen, vaikka nykyisiin kotoutumisaikoihin ja -suunnitelmiin ei tehtäisi muutoksia.

Selonteon sivuilla 70-71 on kuvattu hyvin opintojen tukemisjärjestelmän ongelmia ja epätarkoituksenmukaisuuksia. Myös ehdotukset etuusjärjestelmän selkeyttämiseksi vaikuttavat hyviltä, tosin herää kysymys, että jos kaikkien työnhakijoiden omaehtoisen opiskelun tukemiseen sovellettaisiin yhtenäisiä, yhteen lakiin koottuja säännöksiä, olisiko enää tarpeen puhua erikseen kotoutumissuunnitelmasta vai laadittaisiinko kaikille työhallinnon asiakkaille suoraan työllistymissuunnitelma. Nykylainsäädännössä kotoutumissuunnitelman työnhakija-asiakkaalle antama konkreettinen etu verrattuna työllistymissuunnitelmaan on se, että se mahdollistaa "kevyempien" omaehtoisten opintojen tukemisen kuin mitä JTYPL:n mukaan on mahdollista. Toki työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen opiskelijavalinnoissa priorisoidaan asiakkaita, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, mutta mitään estettä ei ole valita työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen myös henkilöä, jolla on työllistymissuunnitelma. Tulisikin pohtia, onko kotoutumissuunnitelma käsitteenä ja työkaluna tarpeellinen, mikäli se ei jatkossa mahdollistaisi mitään sellaista, mitä yhtä hyvin voitaisiin toteuttaa työllistymissuunnitelman puitteissa. Lisäksi tulisi pohtia, tuovatko eri termit (kotoutumisohjelma, kotoutumissuunnitelma, työllistymissuunnitelma) jotain lisäarvoa käytännön kotoutumisen edistämistyöhön tai asiakkaalle itselleen vai aiheuttaako termien moninaisuus vain tarpeetonta epäselvyyttä.

Mikäli kotoutumissuunnitelmasta luovuttaisiin ja se korvattaisiin työllistymissuunnitelmalla, syntyisi lisäperusteita kuntien työssä panostaa perheen kotoutumissuunnitelmien kehittämiseen. Perheen kotoutumissuunnitelmassa eri suunnitelmia yhteensovitettaisiin ja otettaisiin laajemmin huomioon kaikkien perheenjäsenten tilanne. Suunnitelmassa voitaisiin esimerkiksi sopia kotivanhemman tavoitteista päästä työelämään perheen kanssa suunniteltavan jakson jälkeen. Perheen kotoutumissuunnitelma voitaisiin ymmärtää enemmän perheenjäsenten tavoitteiden ja suunnitelmien yhteensovittamisena eikä aina tarvitsisi olla kyse esimerkiksi siitä, että perheen lasten kasvatusta tai jokin muu asia on aiheuttanut erityistä huolta. Erityistilanteissa kunnat tekevät joka tapauksessa erilaisia suunnitelmia liittyen lastensuojeluun, jälkihuoltoon tai esimerkiksi vammaispalveluun. Tällä hetkellä kunnan kotoutumissuunnitelmia käytetään osittain OKM:n järjestämän koulutuksen rahoituksen kriteerinä. Kotoutumissuunnitelmien puuttuminen tai niiden käyttöön saaminen on kuitenkin käytännössä vaikeuttanut työtä, joten tältäkin osin käytäntöjä olisi hyvä suunnitella uudestaan.

Kotoutumisohjelman toteuttamisessa on vielä paljon suunniteltavaa ja kehittämistyön kohteena olevat henkilöt tulisi osallistaa kaikessa viranomaisten tekemässä kehittämis- ja suunnittelutyössä prosesseihin mahdollisimman aikaisesta vaiheesta alkaen. Yhteiskehittämiseen on valmiita työkaluja olemassa ja mm. asiakasraateja on toteutettu esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen kehittämistyössä. Työ vaatii enemmän suunnittelua ja aikaa, mutta lopputuloksena on todennäköisemmin palvelu, joka vastaa paremmin asiakkaiden tarpeita.

Monialainen yhteistyö, jota selonteossa korostetaan, on esityksessä varsin virkamieslähtöistä. Esimerkkinä nostetaan esiin muun muassa osaamiskeskusten monialainen yhteistyö kuntien, oppilaitosten ja TE-palveluiden välillä, mutta tässä kohdassa ei kuitenkaan huomioida kaikkia niitä

moninaisia palveluita, joita kolmannen sektorin toimijat kotoutumissektorilla tuottavat. Myös yhteistyön sujuvoittamisen esimerkit koskevat viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämistä, joka itsessään on tärkeää, mutta jälleen kerran esimerkkinä ohittaa sen työn, jota tehdään virkatyön ulkopuolella kotoutumisen edistämiseksi. Samaan aikaan kuitenkin esimerkiksi vieraskielisten ohjaus- ja neuvontapalvelut nojaavat paljon järjestösektorin ja jopa vapaaehtoisten tekemään työhön. Samassa luvussa puhutaan myös foorumien muodostamisesta viranomaistoimijoiden välille (TE ja oppilaitokset), jotta palveluita pystytään paremmin kohdistamaan kohderyhmälle. Kumppanuusohjelman hengessä tähän työhön tulisi ehdottomasti myös esitustasolla nostaa mukaan kohderyhmän itsensä kuuleminen sekä muiden asiantuntijaorganisaatioiden osaamisen hyödyntäminen suunnitteluvaiheessa.

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

Nykyisen voimassa olevan kotoutumislain hallituksen esityksen perusteluissa alkukartoituksen kohderyhmä on tarkoitettu huomattavasti laajemmaksi kuin mihin se nykyisellään kohdistuu. Alkukartoitusta voisikin jo nykyisellään hyödyntää laajemmin TE-palvelujen ulkopuolella oleviin kuten kansainvälisiin opiskelijoihin, työperusteisesti Suomeen tulleisiin, kansainvälisten asiantuntijoiden puolisoihin ja edesauttaa sen avulla heidän kotoutumistaan, osallisuuden kokemustaan ja sitä myötä vaikuttaa heidän halukkuuteensa jäädä Suomeen pysyvästi. Puolisoiden viihtymisen on osoitettu olevan ratkaiseva tekijä perheen punnitessa asumista Suomessa. Myös kotona lapsiaan hoitavat vanhemmat hyötyisivät alkukartoituksesta. Uudenmaan ELY-keskuksessa kehitettyä ja parhaillaan valtakunnallistettavaa kotoutumisentukena.fi -palvelua voisi hyödyntää alkukartoituksen tukena ohjaamalla asiakkaita oman tai lähikunnan alueella oleviin matalan kynnyksen kotoutumista edistäviin palveluihin.

Kunnille alkukartoituksesta maksettava 700 euron korvaus kattaisi ainakin isommissa kaupungeissa helposti kartoitusten tekemisestä aiheutuvat henkilöstökustannukset. Kunnat voisivat halutessaan hankkia kartoituksia ostopalveluna ja joissakin kunnissa näin on tehtykin (Pakt Seinäjoen malli). Koska jo nykyisellään alkukartoituksia voitaisiin tehdä laajemmalle kohderyhmälle, pitäisikö kuntien velvoittavuutta asian suhteen lisätä?

Suomi tarvitsee innovatiivisia tapoja vastata jatkossa entistä useampien työvoimapulasta kärsivien työnantajien tarpeisiin ja tulee pohtia erilaisia keinoja saada työvoimaa sekä Suomesta että ulkomailta. Suomen tulisi tehdä kaikkensa, jotta se nähdään houkuttelevana kohdemaana parhaille talenteille eikä henkilöiden taustan pitäisi vaikuttaa maahanpääsyyn. Aiemmin työperusteinen maahanmuutto nähtiin usein korostetusti korkeasti koulutettujen henkilöiden houkutteluna maahan. Myöhemmin huomio laajentui myös ns. työvoimakapeikkoalojen työvoimatarpeisiin. Seuraava askel voisi olla se, että osaaminen ja henkilön motivaatio ratkaisisi hänen pääsytensä Suomen työmarkkinoille eikä esimerkiksi henkilön muilla muuttosyillä olisi enää suurta merkitystä. Viime vuosina mm. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on kiinnittänyt asiaan huomiota omissa strategioissaan.

Globaalisti on jo useita maita (kuten Kanada, Australia, Iso-Britannia, Portugali), joissa on käynnissä pilottiprojekteja pakolaistaustaisten henkilöiden palkkaamiseksi maiden työvoimapula-aloille, henkilön osaaminen ja potentiaali on niissä olennaisinta, ei henkilön tausta. Talent Beyond Boundaries -aloitteessa on kerätty yli 25 000 pakolaisen osaamispooli ja sieltä olisi palkattavissa tuhansia osaajia myös Suomeen aloille, joissa on työvoimapulaa (kuten terveydenhuolto, kuljetus, horeca, teknologia, rakennus). Työvoimapulasta kärsiville yrityksille olennaisinta on henkilöiden osaaminen ja motivaatio, eikä pakolaisuudella ole merkitystä. Jos pakolaistaustaisista osaajista saataisiin Suomeen työvoimaa, voisi se osaltaan vaikuttaa myönteisesti tämänhetkisiin yksipuolisiin ja kielteisiin mielikuviin sekä asenteisiin pakolaisia kohtaan. Suomen poliittinen linjaus on ollut, että uudelleensijoitetaan pieniä määriä kiintiöpakolaisia, mutta erityisesti kohdennetaan työtä haavoittuviin ryhmiin. Työperusteista vastaanottoa täytyy kehittää nykyisen kiintiöpakolaisten vastaanoton rinnalla niin, että se ei uhkaa nykyiseen vastaanottoon liittyvää tärkeää humanitaarista näkökulmaa.

Uudenmaan ELY-keskus on tehnyt menestyksekkäästi yhteistyötä kouluttajien ja yritysten kanssa järjestämällä maahanmuuttajataustaisille RekryKoulutusta sekä F.E.C (Further Educated with Companies) koulutuksia ja yhteistyö mm. Talent Boost -kokonaisuudessa jatkuu. Jatkossa Suomen kannattaa kohdistaa toimia myös niihin maihin, joissa on osaavaa työvoimaa sekä halukkuutta maastamuuttoon (kuten Turkki). Kansainvälisten talenttien maahanpääsyä tulee vauhdittaa ja D-viisumi ottaa yhtenä maahantulon keinona käyttöön mahdollisimman pian. Työ- ja elinkeinoministeriössä näiden asioiden osalta on menossa mittava uudistustyö, jonka tuloksia odotetaan uteliaina.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on juuri valmistunut toimenpidesuunnitelma työelämän moninaisuuden edistämiseksi. Ohjelma on tärkeä ja siinä on monia toimenpide-ehdotuksia, jotka konkretisoivat myös selonteon tavoitteita.

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

On hyvä, että kumppanuuksien ja järjestöjen roolin vahvistaminen tuodaan esiin selonteossa, mutta luku jää harmillisen irralliseksi muista toimista. Kumppanuuden ja kolmannen sektorin vahvistamisen ei tulisi olla muusta toiminnasta erillinen ja jälkikäteen lisätty osa, vaan kumppanuuden periaatteiden mukaisesti järjestötyön ja kumppanuudessa tekemisen ajatus tulisi juosta punaisena lankana kaikissa selonteossa esiin nostetuissa toiminnoissa.

Tässä luvussa tulisi huomioida myös järjestöjen toimintaedellytysten varmistamisen yhteydessä haasteet järjestöpohjan rahoituksessa mm. STEA-rahoitusten supistumisen myötä.

Mikäli kumppanuutta halutaan edistää esimerkiksi ministeriörahoitteisten hankehakujen yhteydessä, tulisi hankerahoitukset tulla hakuehtoineen tietoon huomattavasti nykyistä aikaisemmin, sillä erityisesti suurempien kuntien on lähes mahdotonta muodostaa osallistavia hankerakenteita kolmannen sektorin ja muiden kumppaneiden kanssa viikkojen varoajalla.

Eriytyisen hyvänä selonteossa voi nostaa esiin huomion siitä, että rahoitusmalleja kehitetään siten, että myös pienemmillä toimijoilla on jatkossa mahdollisuudet rahoitukseen. Olisi kuitenkin tärkeää, että korostettaisiin vahvemmin kumppanuutta rahoitusten ehdoissa. Emme pääse eroon siiloutuneesta kotouttavasta työstä, mikäli toimintaa ei ohjata vahvasti kumppanuutta kohti myös rahoituksen näkökulmasta.

Vuoropuhelua ja yhteistä kehittämistyötä järjestöjen ja viranomaisten välillä tulee syventää muun muassa siksi, että toimijat oppisivat toisiltaan, toimintaa sovitettaisiin paremmin yhteen ja toimijat voivat tuoda kentän tarpeita muiden toimijoiden tietoon. Kumppanuusohjelmalla kehitetään rakenteita, jotka tuovat toimijoita niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisella tasolla yhteen.

Järjestöjä ei mainita myöskään potentiaalisina palveluntuottajina, vaikka niillä voisi olla runsaasti osaamista mm. ohjaus- ja neuvontapalveluiden tai omakielisten yhteiskuntaorientaatioiden toteuttajina sekä monessa nykyjärjestelmän kipukohdassa kohderyhmien tavoittajana. Toimenpiteenä mainitaan kilpailutusten kehittäminen niin, että pienemmilläkin toimijoilla olisi mahdollisuuksia osallistua (s. 81), mutta tämä on ainoa maininta koko aiheesta.

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

Tähän lukuun kuuluvia kannanottoja on esitetty jo edellä olevissa kommentteissa.

Myös tässä luvussa tulisi korostaa kumppanuudessa tekemistä. Lisäksi on syytä nostaa esiin kuntien vastuu moninaisesta yhteistyöstä hyvien väestösuhteiden esittämiseksi myös osana kunnan kotouttamisohjelmaa.

Selonteossa vain yhdessä toimenpiteessä mainitaan "kulttuurien välinen vuoropuhelu", joka lienee hieman vanhentunut termi, ainakin jos tarkoitetaan erilaisten ihmisten välistä vuoropuhelua. Lisäksi hyvien väestösuhteiden edistämisen osalta mainitsematta jää representaatioiden merkitys. Millaiset ovat kotoutumisen edistämiseen liittyvän strategisen työn mahdollisuudet vaikuttaa representaatioihin esimerkiksi mediassa tai taiteessa ja toisaalta esimerkiksi tietyissä ammateissa ja vaikkapa virkamieskunnassa? Näyttääkö julkinen sektori itse esimerkkiä esimerkiksi monimuotoisen rekrytoinnin edistämässä?

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

Luku on pääosin yhteenveto edellisistä luvuista ja kommentit on esitetty jo edellä.

Suokonautio Jaana
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Työllisyys ja
kotoutuminen yksikkö