

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.

Luvut 1-6 antavat kattavan kokonaiskatsauksen maahanmuuton ja kotoutumisen keskeisiin tunnuslukuihin, uudistuksiin ja ilmiöihin. Tekstissä ei avata ulkomaalainen ja ulkomaalaistaustainen – termien käsitteellistä eroa ja miten ulkomaalaistaustainen eroaa maahanmuuttajataustaisesta. Tekstissä puhutaan myös maahanmuuttajista, muttei eritellä, miten maahanmuuttaja-termi nivoutuu yllä mainittuihin termeihin.

Yksinäisyyden, kiusaamisen ja ystävättä jäämisen kokemukset näyttävät selonteon mukaan keskittyvän erityisesti pakolaistaustaisiin maahanmuuttajiin. Tämä on huolestuttavaa, sillä valtakunnallisesti tähän kohderyhmään kohdistetaan suhteessa eniten osallistavaa toimintaa kuntatasolla. Sen vaste ja vaikuttavuus ovat siis selonteon mukaan suhteellisen vähäiset.

On tärkeää, että selonteossa nostetaan esille maahanmuuttajat rikosten uhreina ja esitellään rikosten erityispiirteitä.

Työmarkkinoiden automatisaatiossa ja digitalisaatiossa on jatkossa otettava huomioon pandemian vaikutukset. Pandemia on edesauttanut maahanmuuttajien digitaitojen nopeaa haltuun ottoa. Toisaalta, erityisesti ei-työperäisten maahanmuuttajien osalta on vaarana, että syntyy entistä enemmän polarisaatiota niihin, jotka voivat jatkossa hyödyntää digitaitoja työelämässä ja niihin, jotka eivät pysty kasvattamaan digitaitojaan työmarkkinoiden edellyttämälle tasolle.

Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

On hyvä, että maahanmuuttajien työllistymisen kysymyksiä tarkastellaan osana osallisuuden laajempaa käsitettä. On ongelmallista, ettei valtionosuuksien vieraskielisyyskerrointa ohjata selkeämmin maahanmuuttajien kotoutumista edistävään toimintaan eri palveluissa. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden laskennallisten kuntakorvausten väheneminen kunnissa valtakunnallisessa mittakaavassa mahdollistaa kotouttavan toiminnan rahoitus pohjan murenemisen. On hyvä, että jatkossa kustannukset määräytyisivät vieraskielisten absoluuttisen määrän mukaisesti. Tämä voi osaltaan helpottaa kuntien taloutta palvelujen järjestämisessä.

Tietojärjestelmien kehittämiseen liittyen, Suomessa ei ole lainsäädännöstä kumpuavaa viitekehystä kotoutumisprosessin seurannan asiakastietojärjestelmiin kunnallisella tasolla. Selonteosta ei käy ilmi, tarkoitetaanko tietojärjestelmien kehittämisellä ns. virallisen kotoutumispolun, eli TE-hallinnon vastuulla olevien prosessien seuranta, vai kokonaisvaltaista kotoutumisen edistymistä elämän eri osa-alueilla, jota kunnat koordinoivat.

Koto-SIB- toiminnan vakiintuessa ja mahdollisesti laajentuessa tulee kiinnittää erityistä huomiota yhteistyöhön kunnan työllisyyspalvelujen kanssa tiedon lisäämiseksi työllistävistä paikallistoimijoista varsinkin haja-asutusalueilla.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä perheiden tukeen liittyen, on huomioitava, että vuoropuhelun tulee olla on sujuvaa eri palvelujen välillä varsinkin sellaisissa kotouttavaa työtä tekevissä kunnissa, jotka koordinoivat maahanmuuton kokonaisuutta, mutta sote-palvelut tarjotaan kuntayhtymässä. Riski tiedon siiloutumiseen on suuri. Sama koskee kunnan nuorisotyön ja nuorten sosiaalityön yhteensovittamista merkitykselliseksi kokonaisuudeksi.

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

On perusteltua, että kuntapaikkakäytäntö lakkautuu vastaanottokeskuksista kuntiin muutoissa. Kuntapaikka-sana on jäänyt usein käsitteelliseksi ja se vaikeuttaa osaltaan kunnallista päätöksentekoa, mikäli paikkoja jää käyttämättä itsenäisen muuton myötä. Kuitenkin, on merkittävää, että kuntia tulee tiedottaa muutoksesta ja sen seurauksista, sillä kunnissa pakolaisten vastaanottoon liittyvät päätökset on tehty valtuustotasolla ja voi olla tarkoituksenmukaista, että kuntapaikka-asia viedään uudelleen valtuuston käsittelyyn.

Ely-keskusten allokaatiopäätöksiä voisi vielä entisestään tehdä läpinäkyvämmiksi. Kunta voisi saada sen tiedon lisäksi, että mitkä kunnat alueella saavat pakolaisia, myös kirjalliset perusteet siihen, miksi kunta joko saa tai ei saa pakolaisia kyseisessä tilanteessa. Asiasta voitaisiin laatia viranomaispäätös.

Vastaaanottokeskusten ohjaustyö kuntiin muuton yhteydessä on oltava riittävän resursoitua ja ohjeistettua. Muutoin voi syntyä pullonkauloja kotouttaviin palveluihin sekä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin. Ohjauksessa kuntiin painotetaan yhteistyötä kunnan kotoutumispalvelun kanssa sujuvien siirtymien takaamiseksi.

Voisi olla mielenkiintoista tutkia ja vertailla 2021 alkavan esikotouttavan työn sosiaalisia ongelmia ehkäisevää vaikutusta pitkittäistutkimuksella.

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

Ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden parantaminen maahanmuuttajille on oleellinen osa kuntien toimintaa nyt ja jatkossa. On tärkeää avata rahoituspohjan muodostumista myös vuoden 2022 jälkeen pitkäjänteisen työn kehittämiseksi. Kuntien lakisääteistä työtä täytyy voida rahoittaa jatkuvalla valtion rahoituksella, ei ainoastaan erityisrahoituspäätöksillä.

Ohjaus- ja neuvontatyötä tekeväille ammattikunnalle olisi hyvä luoda ammatillisen koulutuksen vähimmäistaso tai kriteeri. Tämä auttaisi esimerkiksi palveluntarpeen tunnistamiseksi sosiaalipalveluihin ohjattaessa.

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumishjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Kotoutumishjelma on terminä haasteellinen. Kaikissa kotouttavaa työtä tekevissä kunnissa on rahoituksen varmistamiseksi oltava valtuuston hyväksymä, voimassa oleva kotouttamishjelma (kotoutumishjelma, monikulttuurisuusohjelma tms.) Lisäksi yksilötasolla kunnat ja TE-toimistot laativat kotoutumissuunnitelmia. On vaarana, että termit aiheuttavat entistä enemmän hämmennystä eri ammattiryhmissä ja päätöksenteossa. Jos selonteossa kuvaavan toiminnan nimeksi jää kotoutumishjelma, tulisi kuntien viedä hallinnolliseen käsittelyyn kunnan oman ohjelman nimen vaihtaminen, väärinkäsitysten välttämiseksi.

Kotoutumishjelman kohderyhmät ovat perusteltuja. Epäselväksi jää ohjelmaan osallistumisen velvoittavuus ja sen kytkeminen etuuksiin, näin kuitenkin varmasti olisi. Johdantojakson tulee olla looginen kokonaisuus erityisesti niiden kansainvälistä suojelua saavien osalta, jotka ovat saaneet kiintiöpakolaisina lähtömaassa yhteiskuntaorientaatiota, sekä niiden osalta, jotka osallistuvat tai ovat osallistuneet Suomessa omakieliseen yhteiskuntaorientaatioon.

Maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheeseen liittyvän asiakastietojärjestelmän kehittämistyössä tulee ensin kartoittaa jo toiminnassa olevat, kehitetyt asiakastietojärjestelmät ja niiden toiminnallisuudet päällekkäisyyksien välttämiseksi. Sote-kuntayhtymien perustamisen myötä useat kunnat ovat kehittäneet omat, kotouttavan työn asiakastietojärjestelmänsä. Olisi epätarkoituksenmukaista, jos kuntia veloitettaisiin jatkossa ottamaan käyttöönsä päällekkäinen järjestelmä alkuvaiheeseen.

Selonteossa ei täysin avaudu alkuvaiheen kotoutumishjelman rahoituspohja ja kuntien resursoinnin tarve kokonaiskoordinaation järjestämiseen. Selonteossa ei avata erikseen tässä osiossa, miten kotoutumishjelman resursointi on suhteessa laskennallisiin kuntakorvauksiin kansainvälistä suojelua saavien osalta, sekä valtionosuuksien vieraskielisyyskertoimiin. Kunnan tekevät itsenäistä harkintaa sen osalta, että kuinka pitkään tarjotaan kv-suojelua saaville kotouttavaa palvelua. Yleinen käytäntö on, että jos mahdollista, asiakkuus kotoutumispalveluihin säilyy laskennallisten kuntakorvausten saamisen ajan. Epäselväksi jää, tuleeko kunnissa variaatiota siinä, loppuvatko kotouttavat palvelut kotoutumishjelman ja sen päättävän kielitestin myötä. Selonteossa voisi tässä kohdassa avata selkeämmin alkuvaiheen kotoutumisen työkaluksi suunnitellun kotoutumishjelman suhdetta TE-toimiston määrittelemään, yksilölliseen 3-5 vuoden kotoutumisaikaan.

Vapaan sivistystyön järjestämisen luku- ja kirjoitustaidon resursointi tulee olla nykyistä joustavampaa ja perustua senhetkiseen tarpeeseen, ei edellisen vuoden toteutuneeseen opetuksen määrään. Eri perusteisesti kuntiin muuttavan maahanmuuttajaväestön määrä voi vaihdella vuositasolla paljonkin. Osasyynä tähän ovat mm. erityisesti haja-asutusalueilla päätökset vastaanottaa pakolaisia tietyin vuosiväleihin. Tällöin edellisen vuoden luki-koulutuksen tarve ei heijastu aina käsillä oleviin koulutustarpeisiin.

Selonteossa puhutaan kotoutumiskouluksen päättöarvioinnista (s.66) sekä kotoutumishjelman päättymisestä (s.67). Tässä järjestyksessä esiteltäessä lukijalle jää vaikutelma, että kotouttava koulutus loppuu kokonaan alkuvaiheen koulutuksen jälkeen (1-2v). Erityisesti haavoittuvien ryhmien osalta tavoite kielitasolle B1.1 sekä kotoutumishjelman mukaisten toimenpiteiden toteutuminen on kunnianhimoinen. On vaarana, että luku- ja kirjoitustaidottomat sekä muuten vaikeassa elämäntilanteessa olevat henkilöt eivät saavuta näitä tavoitteita ja ohjautuvat peruspalveluihin ja – koulutuksiin ennen aikaisesti kotoutumiseen liittyvien palveluntarpeisiinsa nähden.

Alkuvaiheen kotoutumishjelma palvelee parhaiten henkilöitä, joilla on jo aiempaa koulutus- ja työkokemustaustaa, sekä käsitteellistä kykyä omaksua nopeasti uutta tietoa. Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien osalta on huomioitava, että kuntaan muutto on suuri elämänmuutos, joka vie henkistä energiaa ja sopeutumiskykyä joskus äärimmilleen jo nykyisessä toimintaympäristössä. Kunnan kotoutumispalvelun tehtävänä on kuntaan muutettaessa antaa vahvaa tukea arjen perusasioiden kuntoon saattamisessa. Näitä työn sisältöjä ovat mm. asianmukainen rekisteröityminen, henkilöllisyystodistusten anominen, etuuksien hakeminen ja tasapainoon saaminen, pankkitilien avaaminen ja TE-palveluihin, kouluihin, varhaiskasvatukseen, sosiaalipalveluihin ja terveystalouteen hakeutuminen.

Näiden asiakokonaisuuksien kuntoon saattaminen vie usein kuukausia ja vaatii kotoutujalta venymistä uuden palvelujärjestelmän hahmottamisessa. Selonteossa ei käy ilmi, milloin kotoutumishjelmajakso olisi viimeistään laitettava vireille. Vaikka on äärimmäisen tärkeää, että kielen opiskelu alkaa saman tien kuntaan muuton yhteydessä, yhteisesti määritellyn kieli- ja tietotason saavuttaminen on yllä mainitussa kontekstissa monelle kv-suojelua saavalle kohtuuton.

Omaehtoisen koulutuksen loppuun saattaminen työttömyysetuudella on selkeä parannus nykyiseen tilanteeseen, jossa herkässä vaiheessa olevien opintojen taloudellista motivaatiotekijää lasketaan.

Kotoutumishjelman järjestämisvastuuta hahmotettaessa on tärkeää, ettei kuntien koordinoiva rooli kapene ainoastaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden kotoutumishjelman koordinoinniksi, pakolaisten vastaanoton tehtävien lisäksi. Jos näin kävisi, on odotettavissa, että poliittinen tahto maahanmuuttajatyöhön vähenee ja sillä voi olla myös vaikutuksia pakolaisten vastaanottoon liittyviin päätöksiin tulevaisuudessa. Kuntien roolia tulee vahvistaa näiden ryhmien lisäksi myös työmarkkinoille aktiivisesti pyrkivien kotoutujien osalta. Tällöin tiivis yhteistyö kunnan kotouttavan työn, työllisyyspalvelujen, oppilaitosten, TE-toimistojen ja järjestötoimijoiden välillä on perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

Tarvittava resursointi kuntien vastuunkantomallissa on turvattava, laskennallisilla korvauksilla ei pienillä paikkakunnilla ja haja-asutusalueilla voida turvata lain vaatiman toiminnan minimitasoa. Uuden johdantojakson tehtävän koordinoinnin lisäämiseen tulee turvata taloudelliset toimintaedellytykset

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

Suomeen työhön muuttaneiden puolisojen kotoutumiseen ja oleskelulupaperusteisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Olisi luotava matalan kynnyksen järjestelmä, joka läpäisisi tiedottamisessa erityisesti työnantajasektorin, perheenjäsenten tilanteiden selvittämiseksi ja

hyvinvoinnin edistämiseksi kotouttavan toiminnan keinoin. Kuntien kaikille maahanmuuttajille suunnatut ohjaus- ja neuvontapalvelut olisi hyvä kytkeä tähän kokonaisuuteen.

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Erityisesti pienien järjestöjen toiminnan tukeminen ja kilpailutusedellytysten vahvistaminen on tärkeää. Suomessa on laajat alueelliset erot kolmannen sektorin toiminnassa ja usein esimerkiksi vapaaehtoistyöhön on haasteita saada nuoria toimijoita mukaan, sillä suomalainen arki ja perhearke on rakentunut tiiviiksi ja suhteellisen kuormittavaksi eri velvollisuuksiensa. Olisi tärkeää nostaa taas keskusteluun vapaaehtoistyön tekemisen mahdollisuus osana työllistäviä toimenpiteitä. Tällöin järjestökenttä voisi hyödyntää niin kantasuomalaista, kuin monikielistä väestöä kotouttavan toiminnan organisoinnissa. Samalla toimenpiteessä olevat henkilöt saisivat hyödyllistä kokemusta järjestökentän työstä.

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

Hyvien väestösuhteiden kehittäminen on usein haasteellista polarisoituneessa keskusteluympäristössä. Koska väestösuhteiden kehittäminen on oikeastaan kaiken kotouttavan työn perusta, olisi hyvä, että se siirrettäisiin selonteon alkuun, taustoittamaan kaikkea muuta selonteon sisältöä.

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

-

Hirvonen Tiina
Nurmijärven kunta - Sivistys- ja hyvinvointitoimiala