

Asia: VN/1281/2020

Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskus pitävät työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaa kotoutumisen selontekoa kattavana kokonaisuutena. Vähäiselle huomiolle kuitenkin jää erityisesti työn ja opintojen perusteella Suomeen muuttaneet. Heidän osaltaan tarvitaan aktiivisempaa otetta niin kunnissa kuin valtionkin puolelta, jotta osaavaa työvoimaa saadaan pidettyä Suomessa.

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

Kotoutumistyön valtavirtaistamisen vahvistaminen on kannatettava suunta. Kotoutumiseen liittyvät asiat jakautuvat lukuisille eri hallinnon aloille ja eri viranomaisten piiriin. On tärkeää varmistaa, että palveluista päätettäessä ja niitä kehitettäessä huomioidaan myös eri syistä maahan muuttaneiden asiakkaiden tarpeita. Omille erityispalveluille on edelleen kuitenkin tarvetta siltä osin, että kotoutumiseen liittyy erityiskysymyksiä, joihin vaaditaan myös erityistä osaamista. Arkisissakin tilanteissa mm. oleskeluluvat saattavat vaikuttaa asiakkaan saamiin palveluihin ja niihin ohjaamiseen. Selontekoluonnoksen esitykset palveluissa toimivien työntekijöiden osaamisen vahvistamisesta on tärkeä.

ELY-keskuksen rooli kuvataan suppeasti kotoutumisen koordinaatio alue- ja paikallistasolla - kappaleessa. ELY-keskukset toimivat alueillaan paitsi suunnittelun, kehittämisen ja seurannan tehtävissä, niin ovat mm. arjessa tukemassa kuntia palveluiden järjestämisessä, neuvottelevat pakolaisten kuntapaikoista, vastaavat alaikäisten ilman huoltajaa olevien kuntiin sijoittamisesta sekä kotoutumiskoulutuksen hankinnasta.

TE-palvelut ovat keskeinen osa kotouttamispalveluita. Nykytilassa työvoimapalvelut on keskitetty alueellisesti TE-toimistoihin, joilla on sitä kautta kattava käsitys alueen maahanmuuttajataustaisen työvoiman tilanteesta, tarjolla olevista kotoutumista tukevista palveluista ja niiden vaikuttavuudesta sekä osaamisen kehittämisen tarpeista suhteessa työmarkkinoihin. Hallitusohjelman mukainen suunnitelma hajauttaa jatkossa työvoimapalveluiden järjestämistä luo tilanteen, jossa tällaista yhtä kokoavaa tahoja ei työvoimapalveluiden osalta olisi. Jotta alueiden ja sitä kautta koko maan kattava tilannekuva kotouttamisesta olisi olemassa ja sitä kautta palveluiden tarpeen ja yhdenvertaisen saatavuuden seuraaminen ja kotouttamisen kehittäminen olisi mahdollista, alueellisen viranomaisen rooli kotoutumislain toimeenpanon seuraajana korostuu. Tätä tehtävää hoitavat ELY-keskukset.

Ilman huoltajaa maassa olevien lasten tilanne ja palvelut vaativat selkeyttämistä. Nyt tämän asiakasryhmän palvelut eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alalla, vaikka kyse on mitä ilmeisimmin sosiaalihuoltolain mukaisesti erityistä huomiota vaativasta ryhmästä. Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskus katsovat, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä aluehallintovirastojen roolin selkeyttäminen ja vahvistaminen edistäisivät kyseisen asiakasryhmän tilannetta.

Kielikoulutuksen osalta ovat kannatettavia kaikki toimenpiteet, joilla tosiasiallisesti edistetään eri väestöryhmien pääsyä koulutukseen. Kotoutumiskoulutuksen ennakointi ja tarjonnan koordinointi on tärkeää säilyttää alueellisella tasolla, jolla on tieto alueen ajantasaisesta koulutustarpeesta ja lähitulevaisuuden muutoksista. Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen hankinnan siirryttyä pois alueelta on ollut selvästi nähtävissä kehityskulku, jossa rahoitusta on myönnetty tarpeen näkökulmasta väärille alueille.

Kuntien kotouttamisohjelmia tulee jatkossa edelleen vahvistaa ja varmistaa, että kuntien toimenpiteissä huomioidaan entistä paremmin työn ja opiskelun vuoksi kuntaan muuttaneet asukkaat. Tämä on myös kunnan etu, sillä intressinä on pitää kunnassa osaavaa työvoimaa. Eri syistä muuttaneiden kuntalaisuutta kannattaa tuoda siten selonteossakin painokkaammin esille.

Työmarkkinoille pääsemiseksi Suomessa tarvitaan useimmiten aikaisempaa työkokemusta. Selontekoluonnoksen esitys työvoimapalveluiden käytön tehostamisesta maahanmuuttajien kohdalla on siten perusteltua. Palkkatukea tulisi voida käyttää laajasti työmarkkinoille pääsemiseksi. Erityisen kannatettavaa on kielituen yhdistäminen palkkatukeen. Tämänhetkisistä TE-palveluista puuttuu työharjoittelun tyyppinen palvelu, joka mahdollistaisi työkokemuksen saamisen muutoin kuin palkallisessa työsuhteessa. Työkokeilu nykyisessä muodossaan ei ole käytettävissä työkokemuksen saamiseksi. Nopean työllistymisen polun kehittäminen edelleen Koto-SIB tyyppisiä ratkaisuja hyödyntämällä on kannatettavaa, mutta samaan aikaan on erityisesti huolehdittava siitä, että nopea työllistyminen pitkälläkin aikavälillä on sekä asiakkaan että yhteiskunnan etu. Covid - epidemia on tuonut TE-toimistoihin paljon uusia asiakkaita lomautusten tai irtisanomisten vuoksi. Heidän kohdallaan on nähtävissä tilanteita, joissa suomen kielen oppimista työntöön lomassa ei

tosiasiallisesti ole tapahtunut juuri lainkaan eikä asiakkailta ole myöskään riittäviä perustietoja yhteiskunnassa tarjolla olevista palveluista.

Selontekoluonnoksen esitys ammatillisen koulutuksen opiskeluvaihtoehtoja tukevien opintojen vahvistaminen on tärkeä opintoissa suoriutumisen varmistamiseksi. Jatkossa tulee myös seurata, että oppilaitokset tarjoavat kielellistä tukea ammatillisia opintoja suorittaville.

Perheiden kotoutumisen tukeminen tulisi nostaa keskeisimmäksi kehittämiskohteeksi riippumatta asiakkaan maahantulon syystä. Haavoittuvammassa asemassa olevien osalta tämä tukee erityisesti lasten tilanteen paranemista niin Suomeen muuttaneilla kuin Suomessa syntyvienkin osalta. Myös työn vuoksi muuttaneet tulee huomioida nykyistä paremmin, jotta perhe kiinnittyy Suomeen ja työskentely Suomessa voi jatkua. Neuvoloiden roolia nykyistä laajempiin palveluihin ohjaajana tulisi vahvistaa. Kansaneläkelaitos tulisi jatkossa huomioida jatkossa kotoutumislaissa keskeisenä ihmisten arjessa mukana olevana tahona.

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

Esikotouttavan työn merkitys on tärkeää ja sen tulisi nykyisestä vahvistua. Huomioitava on, että tällä hetkellä esikotouttava työ ei vastaanottolain nojalla ole pakollista ns. transit vastaanottokeskuksissa, vaikka osa asiakkaista viettää siellä pitkiä aikoja, jopa koko turvapaikkaprosessinsa.

Jo nykyisellään merkittävä osa turvapaikanhakijoista muuttaa kuntiin ilman neuvoteltua kuntapaikkaa. Kuntapaikkajärjestelmä voisi olla väline muuton tasaisempaan jakamiseen valtakunnallisesti ja osaltaan vähentää pakolaistaustaisten asiakkaiden keskittymistä suurimpiin kaupunkeihin. Nykyisessä muodossaan järjestelmä ei kuitenkaan ole asiakasta sitova, joten tällä hetkellä tällaista asumisen keskittymiseen vaikuttavaa työkalua ei ole käytettävissä. Oleellista on säilyttää kuntapaikkajärjestelmä esityksen mukaisesti erityisen haavoittuvassa asemassa oleville asiakkaille. Kuntapaikoista luopuminen ei sinällään nopeuta kuntaan siirtymistä. Kuntapaikkaa koskeva neuvottelu vie nykyisellään sähköisenä prosessina vain vähän aikaa. Kunnan kannalta oleellista on, että se saa riittävät tiedot kuntaan muuttavasta asiakkaasta ja että kuntaan muuttavalle saadaan rekisteröityä mahdollisimman pian kotikuntamerkintä, jotta hän voi päästä kunnan palveluihin. Itsenäinen kuntaan muutto voi jopa hidastaa kotoutumisen alkua, mikäli kunta ei saa asiakkaasta vastaanottokeskukselta tietoja tai asiakas puolestaan ohjausta siitä, miten hänen tulee toimia palveluihin pääsemiseksi. Esityksen mukaista neuvontaa ja myös tiedonsiirtoa hoitaakseen vastaanottokeskukset tarvitsevat riittävät resurssit sekä ajantasaiset tiedot yhteyshenkilöistä kunnista, joihin turvapaikanhakijat muuttavat luvan saatuaan. Tällaista rekisteritietoa kuntien yhteystahoista ei ole tällä hetkellä olemassa. Yksityismajoittajat ovat haasteellinen ryhmä jo nykyisin ohjauksen ja neuvonnan kannalta ja heidän osaltaan tulee huolehtia riittävästä kannusteista, jotta he hakeutuvat vastaanottokeskuksen neuvonnan piiriin oleskeluluvan saatuaan.

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden osalta keskeistä on kehittää monikielisiä palveluita, jotka ovat saatavilla kattavasti sähköisten kanavien ja puhelimen avulla koko maassa.

Tähän on kehitetty hankkeessa hyvä valmis malli, info lango. Palvelua voisi toteuttaa suuremman järjestönkin toimesta, jos rahoitus siihen olisi sovittu ja tarpeeksi pitkäkestoinen.

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Kotoutumisohjelman, kotoutumissuunnitelman ja alkukartoituksen välisiä suhteita tulisi avata selonteossa tarkemmin. Kotoutumisohjelma saatetaan sotkea toisaalla selonteossa mainittuun kunnan kotouttamisohjelmaan. Mallin pitäisi olla asiakkaan näkökulmasta ymmärrettävä ja asiakkaan tietoinen omasta palvelujatkumostaan. Selonteon luonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että palvelujärjestelmä olisi menossa ainakin termien osalta nykyistä sekavampaan suuntaan.

Kannatettavaa on, että selonteossa esitetyssä mallissa kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin pyritään saamaan myös niitä ryhmiä, joita ei nykyisessä TE-palveluihin keskittyvässä järjestelmässä tavoiteta. Selonteossa ei kuitenkaan esitetä keinoja, joilla näitä ryhmiä tavoitettaisiin. Erityisesti kotihoidon tuella kotona lasta hoitavien tavoittamiseen tulisi löytää malli, jossa KELA voi ohjata heitä tehokkaasti kotoutumista tukeviin palveluihin.

Kun palveluiden järjestämistä jatkossa jaetaan sote-alueiden ja kuntien välillä, on huolehdittava tietojen vaihdon mahdollistamisesta. Hoitaakseen kunnalle kuuluvia kotouttamista tukevia tehtäviä kunnan on saatava riittävät tiedot sote-alueelta tukea tarvitsevista asiakkaista. Jo nykyisin sote-palveluita järjestävien kuntayhtymien ja kuntien välillä on ollut haasteita riittävien tietojen saamisessa kuntayhtymistä kunnille. Sote-uudistuksen tavoitteena maahanmuuttajienkin osalta on varmistaa palveluiden riittävä saatavuus. Siten jatkossa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden osalta on syytä varmistaa, että alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien tekoon osallistuu sosiaalityön ammattilainen, joka voi arvioida samalla asiakkaan sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen.

Kotoutumisen tukemisessa lähtökohtana tulisi aina olla asiakkaan palvelutarve. Siten palveluiden sitominen keinotekoisesti tiettyyn aikaan ei ole tarkoituksenmukaista itse tavoitteen, kotoutumisen tukemisen kannalta. Asiakas on voinut asua maassa useita vuosia esim. töissä tai kotivanhempana ja tulla kotoutumispalveluihin vasta elämäntilanteen muututtua.

Mikäli selonteossa esitetty nykyistä lyhyempi kotoutumisaika hyväksytään jatkossa palveluiden tarjoamisen lähtökohdaksi, se asettaa asiakkaat hyvin eriarvoiseen asemaan asuinpaikasta riippuen. Vain suurimmissa kaupungeissa uusia asiakkaita on niin paljon, että kotoutumiskoulutuksia alkaa jatkuvasti pitkin vuotta. Keskisuurissakin kaupungeissa asiakas saattaa joutua odottamaan useita kuukausia koulutuksen alkamista, pienemmillä paikkakunnilla huomattavasti pidempäänkin. Asiakas voi siten itsestä riippumattomista syistä menettää merkittävän osan kotoutumisajastaan siihen, että hän odottaa koulutuksen alkamista. Kotoutumisaikaa ja sen jatkamista tarkasteltaessa tulisi siten voida huomioida myös se, onko asiakkaalla tosiasiallisesti ollut mahdollisuutta osallistua kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin.

Kotoutumisohjelman tavoitteeksi asetettava kielitaso B1.1 on monen asiakkaan kohdalla epärealistinen noin vuoden mittaisessa kotoutumiskoulutuksessa saavutettavaksi. Toisaalta ko. taso ei riitä korkeasti koulutetuilla maahanmuuttajilla koulutusta vastaaviin tehtäviin, joten heidän osaltaan tavoitteen pitäisi olla korkeampi. Jotta voitaisiin esitetysti sopia asiakaskohtaisesti kotoutumiskoulutuksen jälkeisestä kielen kehittämisestä, nykyjärjestelmään tarvitaan kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarjottavaa kielikoulutusta. Tulosperustaisuutta on pilotoitu TE-palveluissa suhteellisen vähän. Pilotoinnit eivät ole osoittaneet tulosperusteisten hankintojen vaikuttavuuden olevan yksiselitteisesti ns. perinteisiä hankintoja parempia. Kotoutumiskoulutuksessa tulosperusteisuus on erityisen haasteellinen elementti, kun samassa koulutuksessa voi olla asiakkaita parin vuoden koulutaustaisesta yliopistotutkinnon omaaviin.

Selonteossa luku- ja kirjoitustaidon koulutusten osalta esitykset koskevat pääosin rahoituksen riittävyyttä. Huomiotta jää nykyinen keskitetty rahoitusjärjestelmä, jossa ei huomioida alueellista tietoa siitä, missä koulutusta todellisuudessa tarvitaan. Ilman alueellista tietämystä rahoitusta ohjautuu asiakkaiden sijoittumisen kannalta väärin paikkoihin. Ongelmallinen on myös koulutuksen saatavuus. Toisin kuin ELY-keskuksen hankkimia kotoutumiskoulutuksia, lukikoulutuksia ei voida järjestää joustavasti ja nopealla aikataululla kattavasti koko maassa. Luku- ja kirjoitustaidon opetus siirrettiin aikaisemmassa uudistuksessa osaksi kuntien toteuttamaa aikuisten perusopetusta ja opistojen tehtäväksi. Kunnilla ei kuitenkaan ole velvoitetta järjestää aikuisten perusopetusta tai siihen kuuluvaan lukiopetusta, eikä vastaavasti opistoja ole kattavasti koko maassa. Erityisesti harvaan asutulla alueella isokin asiakasjoukko voi jäädä ilman lukiopetusta, jos kunta ei sitä rahoituksesta huolimatta järjestä.

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

-

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

Esitys rahoituksen haku- ja raportointimenettelyjen yksinkertaistamisesta on hyvä pienten järjestöjen näkökulmasta. Keskeistä on myös kehittää pysyväisluontoista rahoitus voita, jotta järjestöjen kehittämät hyvät mallit voisivat muuttua vakinaiseksi toiminnaksi. Kunnat harvoin ostavat ei-lakisääteistä palvelua järjestöltä, vaikka toiminta sinänsä olisi vaikuttavaa ja kotoutumista tukevaa.

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

Edelleen tulisi vahvistaa toimenpiteitä, jotka tukevat vuorovaikutusta ja kahdensuuntaista kotoutumista. Hyvät väestösuhteet koskevat kaikkia, joten toimenpiteitä ei voi kohdistaa yksin maahanmuuttajiin. Kotoutumislain kirjaukset eivät yksin ole riittäviä, vaan hyviä väestösuhteita pitää yhtälailla edistää muussakin lainsäädännössä, erityisesti esim. opetuksen ja kulttuurin alalla.

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

-

Määttä Hanna
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus