

Asia: VN/1281/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Kaakkois-Suomen TE-toimisto ja Pakolaistaustaisten ohjaus -hanke kiittävät mahdollisuudesta antaa lausunto kotoutumisselontekoluonnokseen. Toteamme aluksi, että tiedostamme kotoutumisen kohderyhmän koostuvan muistakin kuin pakolaistaustaisia, mutta Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa hallinnoidun Pakolaistaustaisten ohjaus –hankkeen vuoksi lausunto käsittelee paljon juuri heitä.

Lausuntonamme toteamme seuraavaa:

Kotoutumista tukevissa palveluissa lähtökohdan pitää olla se, että ihminen kohdataan siellä, missä hän on eikä siellä, missä hänen toivotaan tai oletetaan olevan. Kohtaava asiakastyö on sekä lähestymistapa että asiakastyön työskentelyote, joka tukee tätä tavoitetta ja jonka soisimme juurtuvan kotoutumispalveluihin.

Huomattava osa pakolaisista tulee maista, joissa naisten työssäkäyntiaste on matala. Tämä voi johtua monesta syystä, mutta tällaisista maista tulevien naisten työllistymispolku lähtee usein orientoitumisesta ajatukseen kodin ulkopuolelle työllistymisestä. Sama koskee iäkkäitä, joiden voi olla vaikea orientoitua opiskeluun tai alan vaihtoon.

Jos terveysongelmiin ei saa riittävää hoitoa, työllisyys- ja koulutuspalvelut eivät rakennu kestäväälle pohjalle. Joissakin keskeisissä pakolaistaustaisille suunnatuissa palveluissa kuten lukutaitokoulutuksessa pitäisi olla paremmat resurssit työ- ja toimintakyvyn tuelle tai sote-palveluiden integroinnille. Pakolaistaustaisten kohdalla on syytä tarkkaan harkita kotoutumisajan lyhentämisen vaikutuksia. Soveltuvat palvelut on taattava statuksesta riippumatta.

Kotoutumispalveluihin voisi luoda pidemmän seurantajakson, esimerkiksi 10 vuotta, jonka aikana olisi mahdollista vahvistaa kotoutumistaan ja sen olemusta sitä mukaa, kun kotoutumisen polulla edistyy ja kysymykset aktivoituvat.

Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajien yritykset luovat uusia työpaikkoja, mutta niiden tuottavuus ja palkkataso ovat keskimäärin matalia. Näin ollen näiden yritysten tukeminen voisi olla vaikuttava kotoutumista tukeva toimi. Tukeminen auttaisi paitsi yrittäjiä, myös näiden yritysten työntekijöitä. Tukea kaivataan paitsi yritysten perustamisvaiheessa, myös ensimmäisinä vuosina yritystoiminnan pysyvyyden tueksi. Yrityspalveluissa on otettava maahan muuttaneet paremmin huomioon. Lähde: Maahanmuuttajataustaiset, paikalliset ja globaalit yritykset Suomen työpaikka- ja tuotantorakenteiden muutoksessa (etla.fi)

Olisi syytä nähdä nykyistä tiiviimmin työsuojelu ja muu harmaan talouden vastainen työ kotoutumista ja erityisesti maahanmuuttajien työllisyyttä ja perusoikeuksia tukevana toimintana.

Suosittellemme, että kotoutumisselonteon jatkovalmisteluissa otetaan huomioon Pakolaistaustaisten ohjaus –hankkeen kannanotto antirasismista: <https://www.ely-keskus.fi/documents/36462435/0/antirasistinen+kannanotto-POKE-hanke.pdf/ed79d21b-9827-4f08-0ec0-0d8917c10986?t=1607585009559>

**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**

7.2 Osaamisen kehittämisellä ja työelämän vastaanottavuudella nopeammin työelämään

Selonteossa korostetaan, että kotoutumisen edistäminen on kaikkien yhteiskunnan osa-alueiden tehtävä. Näin ollen kotoutumista koskeva ammattilaisille suunnattu täydennyskoulutus olisi hyödyllistä poikkileikkaavasti eri ammattialoille. Tämä voisi lisätä kotoutumispalveluiden laatua ja vaikuttavuutta merkittävästi.

Pitäisi harkita esimerkiksi korkeakouluihin laajasti tarjolla olevaa kotoutumisen edistämisen erikoistumiskoulutusta, mallia voisi ottaa Monikulttuurisuuden asiantuntija –koulutuksesta <https://www.diak.fi/osaamisen-paivittajalle/erikoistumiskoulutukset/monikulttuurisuuden-asiantuntijan-erikoistumiskoulutus/>. Tämä tukisi tavoitetta kotouttamispolitiikan valtavirtaistamisesta. Tämä on mainittu luvussa 7.3 sote-ammattilaisten osalta. Kotoutumisen tukemisesta voisi tehdä säännellyn ammatin, jonka edellytyksenä olisi em. koulutus.

Kotoutumisen edistämisen palveluihin on muodostumassa ja muodostunut myös ammattiryhmiä, joiden koulutus on heikkoa tai kokonaan puuttuvaa. Tällaisia ovat esimerkiksi omakieliset neuvojat ja kouluttajat. Toisaalta keskeisen ammattiryhmän, asioimistulkkien työolot ja -ehdot ovat verrattain heikot, mihin pitäisi puuttua laadun ja saatavuuden varmistamiseksi.

### 7.2.1 Työllisyyspolitiikan kehittäminen maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin

Voisi selvittää voisiko luku- ja kirjoitustaidottomuus olla osatyökykyisyyden kriteeri.

On hyödynnettävä nykyistä paremmin asiakkaiden osallisuus työllisyyspalveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä.

Työllisyyspolitiikan kehittämisessä olisi otettava laajemminkin huomioon työllisyyspalveluiden rooli ja sen henkilöstön työtehtävien tarkempi määrittely sekä osaamistason nosto sekä osaavan työvoiman saatavuus. <https://www.ely-keskus.fi/documents/36462435/0/Pakolaistaustaisten+ohjaus+-hankkeen+kolme+teesi%C3%A4+TE-palveluiden+henkil%C3%B6asiakasty%C3%B6n+kehitt%C3%A4miseksi.pdf/cc5a7fbc-6f35-2a94-c717-ff67090c73c1?t=1610976903280>

Pitäisi luoda valtakunnalliset laatukriteerit vieraskielisille työttömille työnhakijoille tarjottavista palveluista työllisyyspalveluissa myös kotoutumisajan jälkeen. Tämän tärkeys korostuu, jos ja kun kotoutumisaikaa lyhennetään ja vastuu työllisyyspalveluista annetaan kunnille. Pitkään maassa asuneita vieraskielisiä ei pidä kohdella kotoutujina, mutta toisaalta monilla on valtaväestöstä eriäviä palvelutarpeita.

Työelämän vastaanottavuuden edistämässä valtionhallinnon ja erityisesti TEM:n hallinnonalan pitäisi näyttää esimerkkiä. Esimerkiksi kotoutumiskentän valkoisuutta tulisi haastaa ja inklusiivisuutta lisätä tietoisesti mm. henkilöstöpolitiikan keinoin.

Palkkatukea ja työkokeilua pyritään jo nyt hyödyntämään mahdollisimman paljon TE-toimistossa. Haasteena on joidenkin työnantajien kielteiset asenteet maahanmuuttaneita kohtaan - Yrittäjät on tärkeä saada yhteistyöhön mukaan, samoin kuntien eri sektorit nykyistä paremmin.

### 7.2.3. Nostetaan osaamistasoa vastaamaan muuttuviin osaamistarpeisiin.

Miksi luvussa käsitellään vain ammatillinen ja korkeakoulutus? Ei mainita muita kansallisen koulutusjärjestelmän koulutuksia eikä myöskään ammatillisen työvoimakoulutuksen roolia.

Ammatillinen koulutus: keskeisissä toimenpiteissä täytyy mainita, että tutkintokoulutuksiin ei pidä hyväksyä opiskelijoita, joilla ei ole edellytyksiä suoriutua opinnoista. Perustaitojen opettaminen ei voi olla ammatillisen koulutuksen tehtävä. Sitä varten on vapaan sivistystyön koulutusta, aikuisten perusopetusta, kotoutumiskoulutusta ja valmisteilla oleva TUVA-koulutus. Näiden koulutusten opiskelijaprofiileita on selkeytettävä. Toki ammatillisessa koulutuksessa on tarjottava suomen kielen tukea. Omakielisellä ohjauksella on myös positiivisia vaikutuksia ammattikoulutuksen yhteydessä (esim. uravalinnat, motivaation lisääminen jne).

Korkeakoulutus: Voisiko tässä mainita sen, miten ollaan kehittämässä maahanmuuttajien korkeakouluopintoihin valmentavia opintoja? Tässä voisi mainita myös Opetushallituksen ja muiden viranomaisten tutkintojen tunnustamistyön roolin. Myös siltaopinnot ammattikoulutuksen ja amkien välillä mahdollistavat maahanmuuttaneiden osaamistason nousua ja juurtumista uudelle kotiseudulle.

### 7.3. Terveyttä ja hyvinvointia sosiaali- ja terveystalvuuilla

Terveysongelmien vaikutus kotoutumispalveluihin osallistumiseen ja niiden aikaiseen toimeentuloon tulee selvittää. Työvoimakoulutuksena kotoutumiskoulutus ei mahdollista joustavia oppimistapoja, joten muiden koulutusten saatavuus on varmistettava valtakunnallisesti. Kotoutujat huomioivalle kuntouttavalle työtoiminnalle tai kotoutumista tukevalle kuntoutukselle on suuri tarve.

Toimenpidekirjauksiin tulee lisätä lisäpanostukset mielenterveysongelmien asianmukaiseen hoitoon kotoutumisen aikana. Tämän yhteydessä pitää varmistaa palveluiden saatavuus, osaamisen kehittäminen valtakunnallisesti, verkostoyhteistyötä kehittäminen ja ohjausvastuukysymyksiin vastaaminen (ohjausmallin luominen). ALUEET tulisi huomioida myös Paloma-osaamiskeskustyyön jatkokehittämisessä ja osaamisen jalkautuminen yliopistollisiin sairaaloihin valtakunnallisesti varmistettava. Maahantulotarkastuksissa tulee huomioida tarkasti myös mielenterveyteen liittyvät kysymykset.

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

Miksi tässä puhutaan vain turvapaikanhakijoista?

Miten hyödynnetään esikotouttavaa työtä myöhemmin oleskeluluvan saamisen jälkeen? Jos näkyisi UMAssa paremmin tieto kartoitusten yms. toimien tiedoista, niitä voisi käyttää hyödyksi. Jos osaamista on tunnistettu, tehty työ on tehtävä näkyväksi työllisyyspalveluille.

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

Olisi hyvä tuoda selkemmin esiin Tervetuloa Suomeen –oppaassa, missä viranomaisissa täytyy käydä Suomeen tultua ja missä järjestyksessä. Miten varmistutaan, että oppaan sisältö on

maahanmuuttaneille mahdollisimman ymmärrettävässä muodossa? Tällä hetkellä oppaassa mainitaan maistraatti, vaikka viranomainen on DVV.

Suosittellemme, että vakiintuneen käytännön mukaisesti ei puhuttaisi ohjauksesta ja neuvonnasta vaan tiedosta, neuvonnasta ja ohjauksesta. Pakolaistaustaisten ohjaus -hanke on lausunnossaan kotoutumisen sanastosta tuonut esiin sen, että ohjaus on terminä moniselitteinen ja jopa hämmentävä työ- ja elinkeinohallinnon kontekstissa (ohjaus -termi TE-kontekstissa ymmärretään lähinnä ohjauksena palveluihin ja ammatinvalintaohjauksena, vaikka vuorovaikutuksellista ohjausta tapahtuu tosiasiallisesti paljonkin).

Voisi myös harkita, olisiko maahanmuuttajien neuvontapisteille annettava tehtäväksi keskustelutilaisuuksien järjestäminen eri kielillä. Omakielinen vertaistuki ja dialogi ammattilaisen kanssa on todettu hyväksi tavaksi tukea kotoutumista.

”Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteet” tarvitsevat lyhyemmän nimen ja valtakunnallisen brändin. Ehdotamme sille nimeksi Kotola.

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

Mikä olisi kielitaidon tavoitetaso luku- ja kirjoitustaidottomille maahanmuuttaneille?

Kotoutumisohjelman palveluita tulisikin voida tarjota myös pidempään Suomessa asuneille maahan muuttaneille. Tässä olisi huomioitava myös Suomessa työskennelleet, jotka eivät ole oppineet esimerkiksi valtakielä, kuten etnisiin yrityksiin työntekijän oleskeluluvalla tulleet henkilöt. Voitaisiin myös harkita Suomen kansalaisten ottamista kotoutumispalveluiden piiriin tarpeen mukaan.

Kannatamme Ruotsin esimerkin mukaista kirjausta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä ovat aina kotoutumisohjelman kohderyhmää.

Voitaisiin myös selvittää, voisiko olla muita statuksia kuin työtön työnhakija tai toimeentulotukea saava. Varsinkin korkeasti koulutetut maahan muuttaneet saattavat jäädä kotoutumisohjelman ulkopuolelle, koska he kokevat alentavaksi edellytyksen ilmoittautua työttömäksi tai eivät ole tietoisia tästä edellytyksestä. Näistä henkilöistä huomattava osa on puolisoina muuttavia naisia, jotka olisivat sitä erityistä kohderyhmää. Luottamus viranomaisiin ei ole kaikilla maahanmuuttaneilla lähtökohtaisesti korkea, mikä pitää ottaa huomioon kotoutumispalveluiden järjestämisessä. Esimerkiksi korkeakouluille voisi olla syytä antaa nykyistä enemmän tehtäviä kansainvälisten osaajien kotoutumisen edistämässä.

Johdantojakso. Paljon avoimia kysymyksiä. Missä toteutetaan? Tarkat määritelmät johdantojakson henkilökunnasta ja heiltä vaadittavasta osaamisesta/pätevyydestä? Mitkä ovat tavoitteet

tarkemmin? Mikä on asiakkaan oikeusturva? Pienten kieliryhmien kokoaminen omakieliseen orientaatioon valtakunnallisesti? Muutenkin etätoteutuksien huomioiminen johdantojaksolla?

### 10.3 Ohjelman sisällöt ja palveluiden kehittäminen

Digitalisaatiota voitaisiin hyödyntää monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisessä - asiakkailla on taidot esim. videotapaamisiin osallistumiseen tai jos ei ole, opastus voisi kuulua ohjaus- ja neuvontapalvelun tehtäviin. Koronasta johtuen asiakastapaamisia on tehty etäyhteyksin/Teamsilla ainakin Kaakkois-Suomen TE-toimistossa ja kokemusten mukaan asiakkaat osaavat käyttää etäyhteyksiä. Joillain paikkakunnilla asuu vähän tiettyjä kieliryhmiä mutta koko maassa määrä voi olla iso, siksi digitalisaation hyödyntäminen on tärkeää.

#### 10.3.2

Oppilaitosten ja työllisyyspalveluiden välinen yhteistyö. Kolmikantakeskustelut kotoutumiskoulutusten moduulien lopussa olleet hyviä, keskusteltu asiakkaan opintojen etenemisestä sekä ammattisuunnitelmista, rohkaistu asiakasta toteuttamaan ammattisuunnitelmiaan. Resursseja tarvitaan ehdottomasti enemmän työllisyyspalveluihin, jotta kotoutumisen nopeutuminen mahdollistuu, vrt. isot asiakasmäärät.

#### Kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutuksen opettajalta vaaditaan erityisosaamista, johon pätevöittävää koulutusta ei ole tarjolla kansallisessa koulutusjärjestelmässä. Kotoutumiskoulutuksen opettajille ei ole myöskään säännöllistä täydennyskoulutusta. Nämä molemmat asiat on huomioitava osaamistason nostossa. Olisi saatava määrärahoja ja vastuutaho ko. opettajien kouluttamiseksi.

Kotoutumiskoulutuksen asemaa kansallisessa koulutusjärjestelmässä tukisi myös se, että sille haettaisiin kiinnitystä kansalliseen tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehykseen.

#### Lukutaitokoulutus ja muu kotoutumissuunnitelmaan sisältyvä vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus

Vapaan sivistystyön kotoutumista tukevan koulutuksen pitkäjänteinen ja laaja-alainen kehittäminen on äärimmäisen tärkeää, koska haasteet ovat monenlaisia. Laadukas koulutustarjonta ei tällä hetkellä kaikilla paikkakunnalla toteudu.

Esimerkiksi Etelä-Karjalassa työvoimakoulutuksen aikaiset hyvät yhteistyörakenteet ovat romuttuneet. TE-toimiston ja oppilaitosten näkemykset kotoutumisajan tavoitteista ja opintojen etenemisestä sekä seurannasta ovat poikkeavia, mikä on aiheuttanut paljon haasteita TE-toimistolle ja pitkittänyt koulutuspolkuja. Oppilaitokset eivät ole antaneet TE-toimistolle välipalautteita, ohjanneet asiakkaita tarpeellisiin sote-palveluihin yms.

#### 10.5. Kotoutumisohjelman järjestämisvastuut ja monialainen yhteistyö

Ely-keskusten rooli vaatii selkiyttämistä järjestämisvastuiden ja monialaisen yhteistyön kehittämisen yhteydessä. Monien muiden tehtävien lisäksi alueellinen yhteistyö on nykyisen kotoutuslain mukaan ELYjen vastuulla. Onko Elyillä tulevaisuudessa vastaava rooli? Kuinka alueen kunnille annettava tuki ja ohjaus varmistetaan? Kuka johtaa moniammatillista yhteistyötä ja sen kehittämistä tulevaisuudessa?

#### 10.6. Mallin toimeenpanon kustannukset

Selonteossa mainitaan, että seurantatietoa mm. siitä, miten laskennallista korvausta kunnissa on kohdennettu tai käytetty, ei ole saatavilla. Olisiko tässäkin yhteydessä hyvä harkita laskennallisten korvausten ainakin osittaista korvamerkintää, jotta tätä tietoa olisi paremmin saatavilla?

Kustannusten korvaaminen kunnille aiheuttaa paljon työtä myös ELY-keskuksissa, joissa kustannusten korvautuvuus käsitellään. Tämäkin olisi tässä yhteydessä hyvä mainita, sillä se vie paljon myös ELY-keskusten resursseja (ELY:n laajojen vastuiden joukossa).

On tärkeää myös tässä selonteossa huomioida se, että verkostoyhteistyö ei tapahdu ainoastaan hyvällä tahdolla ja toimijalähtöisesti – eikä varsinkaan hankelähtöisesti. Monialaisen yhteistyön koordinaatioon tarvitaan hyviä malleja, vastuullisia tahoja ja tämän takia myös lisärahoitusta. Verkostoyhteistyön kehittämisestä ja sen malleista, lähtökohdista sekä tavoitteita voi lukea lisää Pakolaistaustaisten ohjaus -hankkeen Sivuääniä -julkaisusta. (Luvut 5.3 ja 5.4).

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

Tässäkin kohtaa on hyvä huomioida erityisesti korkeasti koulutettujen maahanmuuttaneiden naisten työllistyminen ja sen esteet. Erityisesti syrjintään sekä työnantajien ja yritysten vastaanottavuuteen liittyvät kysymykset tulisi huomioida tarkasti. Alueille juurtumista tukee parhaiten myös hyvät kotoutumista edistävät tieto- neuvonta-, ja ohjauspalvelut, joita tulisi kohdistaakin laajasti eri maahanmuuttajaryhmille lisäksi myös alueen yrityksille ja työnantajille.

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

Selonteossa otetaan hyvin kantaa yhdistysten kokemaan epävarmuuteen, mitä tulee heidän toimintansa rahoitukseen ja tulevaisuuden työn suunnitteluun. Olisi lisäksi hyvä huomioida, että yhdistyksiä on monenlaisia: osa yhdistyksistä toimii ammattimaisesti, osa vapaaehtoistyön pohjalta. Kumppanuuksia ja järjestöjen roolia kehittäessä tulisi lisäksi huomioida myös ne yhdistykset, jotka

eivät lähtökohtaisesti toimi kotoutumisen edistämisen kentällä. Suomalaisen yhdistystoiminnan ja kansalaisyhteiskunnan vastaanottavuuteen tulisikin kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota, ja tätä voidaan kehittää myös erilaisten rahoitusten ja kumppanuuksien avulla.

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

Kannatamme luvussa olevia tavoitteita sekä keinoja niiden saavuttamiseksi.

Luvussa olisi kuitenkin hyvä ottaa huomioon myös kieli-, kansalaisuus- ja kulttuuriryhmien sisäiset ja väliset suhteet sekä varmistaa etenkin naisten, lasten ja erilaisten vähemmistöjen turvallisuus ja asema.

Eri kieliä puhuvien asiantuntijoiden kouluttamistavoite on hyvä ja viittaamme tässä aiempaan ehdotukseemme, joka koskee laajaa koulutustarvetta alalla.

Hallitus esittää maahanmuuttajien ja työnantajien paremmaksi yhteen saattamiseksi valmisteltavan työmarkkinajärjestöjen kanssa yhteistyössä toimialakohtaisia palvelupaketteja työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeiden paremmaksi yhteensovittamiseksi. Mitä tämä tarkoittaa ELY-keskuksille?

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

Kotoutumiskoulutuksen laadun turvaaminen ja oppimistulosten paraneminen: tässä on syytä katsoa kokonaisuutena suunnitellun kotoutumisohjelman kaikkia tärkeimpiä koulutusmuotoja: kotoutumiskoulutus, aikuisten perusopetus ja vapaan sivistystyön kotoutumista tukeva koulutus, joista kaikissa on luku- ja kirjoitustaidon oppimista tukevia toteutuksia. Erityisesti vapaan sivistystyön koulutuksen heikko lainsäädäntöperusta, ohjaustoimivalta ja pienistä resursseista ja volyyymeista johtuvat haasteet sekä lukutaito-opiskelijoiden usein mittavat tukitarpeet kaipaavat kipeästi toimia.

Kanniainen Antti  
Pakolaistaustaisten ohjaus -hanke - Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Kaakkois-Suomen TE-toimisto