



Lausunto

13.08.2024

Asia: VN/32076/2023

Lausuntopyyntö kotoutumislain mukaisista asetuksista

Lausunnonantajan lausunto

Asetus 1: VNa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta (arviointiasetus)

Espoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Espoo pitää asetuksen 2 §:ssä esitettyjä alkuhaastattelun sisältöjä sinänsä kannatettavana. Kotoutumisajan lyhentyessä on tärkeää tunnistaa maahanmuuttajan kotoutumiseen vaikuttavat tekijät mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta tarjottavat palvelut vastaisivat mahdollisimman hyvin kotoutujan palvelutarpeeseen.

Uuden kotoutumislain mukainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on kuitenkin selvästi nykyistä alkukartoitusta laajempi. Jo nykyisellään alkutapaamiseen täytyy varata runsaasti aikaa, koska uuden asiakkaan tilanteen kartoittaminen sekä palveluista, oikeuksista ja velvollisuuksista kertominen tulkin välityksellä on aikaa vievää. Espoon työllisyyden kuntakokeilun omavalmentajat arvioivat, että uuden kotoutuja-asiakkaan alun kartoitukseen menee tällä hetkellä kokonaisuudessaan noin 1,5 tuntia.

Lisäksi alkutapaamisessa on nykyisellään laadittu samalla kotoutumissuunnitelma, jotta asiakkaan työttömyysturvalausunto saadaan ajan tasalle, ja asiakas voidaan ohjata lähtötasoarviointiin viivytyksettä. Uuden palvelutarpeen arvioinnin kohdalla on riski, ettei alkutapaamisella ole aikaa varsinaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, jolloin kotoutujan työttömyysturva vaarantuu ja

palveluihin pääsy hidastuu sekä virkailijan työkuorma kasvaa. Jo nyt virkailijalla menee uuden kotoutuja-asiakkaan kohdalla runsaasti aikaa perusasioiden työllisyyspalveluihin ja asiakkuuteen.

Työllisyyspalveluissa alkukartoituksessa on tavallisesti keskitytty maahanmuuttajan koulutus- ja työhistorian läpikäyntiin. Uuden kotoutumislain mukainen palvelutarpeen arviointi luo uudenlaisia vaatimuksia kartoittajan osaamiselle. Esimerkiksi opiskelutaitojen ja -valmiuksien arviointi on erityistä asiantuntijuutta vaativaa, eikä esimerkiksi kotoutumis- tai työllisyyspalveluiden asiantuntijalla voida olettaa olevan sellaista osaamista. Lisäksi opiskelutaitojen ja -valmiuksien arviointi saattaa edellyttää pitkäkestoista työskentelyä asiakkaan kanssa, ja on luultavaa, että kattavaa arviointia ei olisi mahdollista tehdä uuden kotoutumislain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Työllisyyspalveluissa on kokeiltu erilaisia kartoitustyökaluja, mutta kotoutujien osalta ne on todettu usein liian raskaiksi, työläiksi ja kielellisesti saavuttamattomiksi.

Espoo näkee, että monialaisten palvelutarpeen arviointien ja suunnitelmien vahvistaminen uudessa kotoutumislaisissa on lähtökohtaisesti positiivinen asia. On tärkeää yhteensovittaa asiakkaan erilaisia palvelutarpeita, esimerkiksi työllistymiseen ja terveyteen liittyen. Espoon työllisyyden kuntakokeilussa omavalmentajat ovat arvioineet, että noin viidesosa kotoutuja-asiakkaista hyötyisi monialaisesta palvelusta. Käytännössä kuitenkin monialaisia suunnitelmia tehdään jo nyt vain vähän. Uuden kotoutumislain myötä oletus on, että monialaisten arviointien ja suunnitelmien määrä kasvaisi. Huolena on, että monialaista yhteistyötä ei tulla tekemään tavoitellulla tavalla resurssi- ja aikapulan sekä laajentuneiden vaatimusten vuoksi. Sosiaali- ja terveystyöpalveluiden siirryttyä itsehallinnollisten hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle Espoon kaupungille on tullut vaikutelma, että nykyisen kaltaiset hyvinvointialueen toimintaa koskevat säädökset, rahoituslinjaukset ja kannustimet eivät turvaa hyvinvointialueen intoa ja/tai kykyä tällaisen poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamiseen.

Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen johdantojakson pilotissa on kotihoidon tukea saavien vanhempien osalta havaittu, että jo nykyisen kaltainen alkukartoitus on usein liian pitkä toteuttavaksi yhdellä kertaa. Käytännössä äidin mukana alkukartoituksessa on pääsääntöisesti mukana ollut pieni lapsi tai lapsia, joiden kärsivällisyys on ollut koetuksella jo lyhyenkin alkukartoituksen aikana, minkä vuoksi kartoituksen laatiminen on jouduttu keskeyttämään.

Maahan muuttanut tulee alkukartoitukseen usein tilanteessa, jossa muutosta on kulunut vasta vähän aikaa. Asetusluonnoksessa ehdotettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvio on erittäin laaja ja uuden kotoutujan tulisi arvion yhteydessä kyetä avaamaan elämäntilannettaan varsin kattavasti, erityisesti jos kyseessä on monialainen arvio. Luottamuksen rakentuminen viranomaisiin ei tapahdu hetkessä, ja on kyseenalaista missä määrin esimerkiksi mielenterveysongelmiin liittyviä haasteita ensimmäisissä tapaamisissa uskalletaan avata. Lisäksi asetuseruonnoksessa edellytetty osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisältö edellyttäisi uudelta tulijalta kykyä omaksua ja painaa mieleen iso tietomäärä kerralla. On luultavaa, että monen kohdalla tämä ei käytännössä onnistu. Näiden realiteettien huomioimiseksi asetuksessa tulisi jättää joustonvaraa yksilöllisten tekijöiden huomioimiseen arvioinnin käytännön toteutuksessa.

Asetus 2: VNa monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta (yhteiskuntaorientaatioasetus)

Espoon kaupunki haluaa kiittää mahdollisuudesta lausua Ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi monikieliseksi yhteiskuntaorientaatioksi.

Espoon kaupunki pitää asetuksen 1 §:ssä kuvattua monikielisen yhteiskuntaorientaation sisältöä hyvänä ja kattavana. Pidämme kuitenkin tärkeänä, että sisällössä nostettaisiin yksilön oikeuksien rinnalle myös erityisesti lapsen oikeudet. Kaupunki katsoo, että 2 §:ssä esitetty yhteiskuntaorientaation opetusmuotoinen toteutustapa on periaatteessa kannatettava.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation sinällään kannatettavista lähtökohdista huolimatta Espoon kaupunki näkee sitä koskevassa kotoutumislain kirjauksessa sekä nyt lausuttavana olevassa asetusehdotuksessa merkittäviä haasteita. Yhteiskuntaorientaation toteuttaminen asiakkaan äidinkielellä tai muulla hyvin osaamalla kielellä on haasteellista jopa pääkaupunkiseudulla, jossa asuu valtaosa Suomen maahanmuuttajista. Riittävän suurien samaa kieltä puhuvien asiakasryhmien kokoaminen on vaikeaa, jolloin yhteiskuntaorientaation kurssista on riski tulla asiakkaan kotoutumisprosessin pullonkaula. Tämä yhdistettynä lyhentyvään kotoutumisaikaan tekee yhteiskuntaorientaation toteuttamista helposti mahdotonta, etenkin harvemmin asutuilla seuduilla, joille muuttaa vain vähän maahanmuuttajia.

Hallituksen esityksessä laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 208/2022) on arvioitu monikielisen yhteiskuntaorientaation hinnaksi 500 €/henkilö. Arvio vaikuttaa varsin pieneltä, kun etenkin pienten kieliryhmien osalta tulee olemaan mahdotonta päästä 15 henkilön toteutuksiin ja kun asetuksessa on esitetty yhteiskuntaorientaation minimikestoksi 70 tuntia. Monikielisen yhteiskuntaorientaation opettajien rekrytoinneissa on jo nyt ollut haasteita Uudellamaalla. Palvelun tullessa lakisääteiseksi on odotettavissa, että rekrytointihaasteet kasvavat merkittävästi ainakin alkuvaiheessa, jolloin palvelun hinta todennäköisesti kohoaa. Samoin asetuksessa esiin nostettu mahdollisuus tulkitsemisen avulla toteutettavista yhteiskuntaorientaation kursseista nostaa huomattavasti palvelun toteuttamisen hintaa. Odotettavissa on, että valtion tarkoitukseen osoittama valtionosuusrahoitus ei riitä uuden, kunnille ja työllisyysalueille lakisääteisen, palvelun toteuttamiseen, jolloin kunnat joutuvat täydentämään palvelun rahoitusta omista varoistaan.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan ”valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita”. Rahoituksen osalta monikielistä yhteiskuntaorientaatiota koskevan asetusluonnoksen voikin katsoa olevan ristiriidassa hallitusohjelman kanssa. Lisäksi tulee todeta, että kuntien vuoden 2025 talousarviovalmistelua uusien kotoutumistehtävien osalta on merkittävästi haitannut valtiovarainministeriön haluttomuus avata kunnille valtionosuusrahoituslaskelmiaan.

1.1.2025 voimaan astuva kotoutumislaki tuo kotoutumispalveluiden piiriin uusia kohderyhmiä, merkittävimpana näistä kotihoidon tukea saavat kotoutujavanhemmat. Tälle kohderyhmälle suunnattujen palveluiden tulee käytännössä olla lastenhoidolla tuettuja lähipalveluita, jotta osallistuminen tosiasiallisesti olisi mahdollista. Uusi kotoutumislaki sivuuttaa täysin kysymyksen näiden lastenhoitopalveluiden rahoituksesta eikä kotiäitien palveluihin valtakunnallisesti varattua 5 miljoonan euron määrärahaa voida pitää tarpeeseen nähden riittävänä. Lisäksi on todettava, että tämän neljän kuukauden päästä voimaan astuvan lain toimeenpanoon tarkoitettun 5 miljoonan euron määrärahan allokoinnista eri kunnille ei ole tietoa, mikä on vaikeuttanut merkittävästi jo pitkällä olevaa vuoden 2025 talousarviosuunnittelua.

Monikielisten yhteiskuntaorientaatioiden toteuttaminen edellyttää kuntien hankintayhteistyötä ja koordinaatiota kurssien toteutuksessa. Erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta on toistaiseksi kuitenkin vielä täysin ilmassa se, mahdollistavatko tulevan Koto-Digin toiminnallisuudet ja integraatiot kuntien välisen koordinaation työvoiman ulkopuolella olevien kotoutujien asiakasohjauksessa. Vaarana on, että kuntien yhteisesti toteuttamat monikieliset yhteiskuntaorientaatiot edellyttävät suurta määrää manuaalista työtä.

Asetus 3: VNa alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen edustajan palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa (edustajanpalkkioasetus)

Espoon kaupungilla ei ole lausuttavaa asetusluonnoksesta.

Asetus 4: VNa laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta (korvausasetus)

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus sisällytetään laskennalliseen korvaukseen pakolaisten osalta. Tulevaa rahoitusta on alennettu vuoden 2023 kustannusten mukaiseksi, mikä on aiempaa matalampi. Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen kysyntä on kuitenkin noussut viimeisen vuoden aikana valtavasti, pääosin tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten siirryttyä kotoutumispalveluiden piiriin. Koulutuksen tarjonta tai rahoitus eivät valitettavasti ole pysyneet kysynnän kasvun perässä. Uudenmaan ELY-keskuksesta toukokuussa 2024 saatujen tietojen mukaan kotoutumiskoulutukseen Uudellemaalle myönnetyt määrärahat eivät vastaa palvelutarpeita ja palveluiden hintoja vuonna 2024. Joulukuussa 2023 kasvua verrattuna joulukuuhun 2022 oli 58,2 % ja maaliskuussa 2024 kasvua oli vuodentakaiseen 45,5 %. Koulutuksia hankittaessa ennuste asiakasmäärän kasvulle oli 20 %. Espoossa vieraskielisen väestö kasvu on ollut jo 2,5 vuoden ajan yli 7000 uuden kaupunkilaisen vuositahdissa. Viime vuosikymmenen puolella vieraskielisen väestön kasvu oli tyyppillisesti vuositasolla hiukan yli 3000 henkilöä.

Espoo on huolissaan laskennallisen korvauksen jyvitetävän tulkitsemiskorvauksen tason alentamisesta. Kun viranomaisen on hallintolain mukaan huolehdittava siitä, että henkilö ymmärtää häntä koskevat asiat, merkitsee muutos tosiasiallisesti kustannusten siirtoa valtiolta kunnille. Tämä on ristiriidassa hallitusohjelmaan kirjatun lähtökohdan kanssa, jonka mukaan ”valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita”. Lisäksi vaarana on, että joissakin kunnissa kotoutuja-asiakkaat jäävät vaille tarvitsemaansa tulkitsemispalvelua, mikä

vaarantaa heidän oikeusturvaansa ja heikentää kotoutumista. Tätä on pidettävä kestäättömänä tilanteessa, jossa sekä kuntien kotoutumisveloitteet että kotoutuja-asiakkaiden määrät kasvavat tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten kotipaikan saamisen myötä.

Asetus 5: VNa kotoutumisen edistämisen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista (tietoasetus)

Espoo viittaa tätä asetusta koskevassa lausunnossaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia koskevaan lausuntoonsa. Valtakunnalliseen tietovarantoon kirjattavien tietojen määrä on varsin suuri ja vie siten merkittävästi työntekijöiden työaikaa. Todennäköistä on, että sekä palvelutarvearviota että sitä koskevia kirjauksia ei aina pystytä tekemään asiakastapaamisen aikana, millä on vaikutuksia asiakastyön sujuvuuteen. Espoo pitää välttämättömänä, että Koto-Digin helppokäyttöisyys varmistetaan käyttäjäkokeiluilla jo ennen järjestelmän käyttöönottoa, ja saadun palautteen perusteella siihen tehdään tarvittavat muutokset. Samoin Espoo näkee välttämättömäksi, että Koto-Digin käyttöönottokoulutuksille varataan riittävästi aikaa syksyllä 2024, jotta järjestelmän sujuva käyttöönotto on mahdollista heti 1.1.2025. Nämä käyttäjäystävällisyyden varmistamiseen liittyvät toimet tulee toteuttaa vastinpariksi sille, että kotoutumislain kokonaisuudistuksessa lainsäätävä asetti kunnille ko. järjestelmää koskevan käyttöveloitteen.

Espoo pitää valitettavana, että nykyisen tiedon valossa työvoimaviranomaisen ja kunnan kotoutustoimijoiden tekemät kirjaukset eivät tallennu samaan tietovarantoon. Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumiseen tehtävien panostusten vaikuttavuus tulee näkyväksi usein vasta myöhemmin. Tiedolla johtamisen näkökulmasta olisi tärkeää, että olisi mahdollista vertailla esimerkiksi työllistymisen nopeutta kunnan kotoutumispalveluiden asiakkaana olleiden kotihoidon tukea saavien henkilöiden ja näihin palveluihin osallistumattomien henkilöiden välillä. Kotona lastaan hoitavien vanhempien, käytännössä pitkälti äitien, perhevapaiden jälkeistä työmarkkina-asemaa voi pitää yhtenä keskeisimmistä tehdyn kotoutumislain kokonaisuudistuksen lähtökohdista. Yhteisen tietovarannon syntymisen turvaaminen onkin välttämätöntä kotoutumislain kokonaisuudistuksen uskottavan toimeenpanon kannalta.

Espoo näkee, että Koto-Digissä täytyy varmistaa toimivat rajapinnat muiden oleellisten järjestelmien kanssa, erityisesti työvoimaviranomaisen tietojärjestelmään, jotta tiedonkulku toimijoiden välillä varmistetaan asiakkuuden siirtyessä toisaalle. Asiaan mahdollisesti liittyviä tietosuojakysymyksiä ei voida jättää yksittäisten kuntien ratkottavaksi, vaan asiaan tulee löytää toimivat valtakunnalliset ratkaisut lainsäädännössä, asetuksissa sekä Keha-keskuksen operatiivisessa toiminnassa.

Muut huomiot

-

