

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)

Jyväskylän kaupunki toteaa, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tulee välttää päällekkäisyyttä. Tällä hetkellä samansisältöisiä suunnitelmia tehdään useassa eri viranomaisessa ilman, että toimijat ovat tietoisia toisistaan. Arviointien ja niiden pohjalta tehtävien suunnitelmien tulee olla oikea-aikaisia ja vaikuttavia. Lisäksi on keskeistä varmistaa kotoutuja-asiakkaan kanssa työskentelevien tahojen tietoisuus toisistaan sekä yhteydenpidon kanavat erityisesti tilanteissa, kun kotoutujan tilanne muuttuu. Kotoutujan sujuvan palvelupolun ja lyhenevän kotoutumisajan palveluita on oltava kunnissa tarjolla oikea-aikaisesti, niiden on oltava tehokkaita ja tähän on ohjattava rahoitusta kunnille.

Asetusehdotuksen 2 §:n 2:ssa mainitaan monialainen yhteistyö (kunta, hyvinvointialue, työvoimaviranomainen) erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten monialaisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa. Kotoutujien, jotka eivät ole työnhakijoina, tai joilla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen (tilapäisen suojelun direktiiviin kuuluvat henkilöt) motivointi on haastavaa, koska heidän saamallaan palveluilla ei ole välitöntä rahallista kannustinta. Tällä hetkellä työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt ovat monin paikoin myös palveluiden ulkopuolella, joka entisestään heikentää motivaatiota hakeutua palveluihin – riski ylisukupolvisen syrjäytymisen kierteeseen nousee.

Yhteenvetona voidaan todeta, että lisätehtäviä kunnille on tulossa, kuten asetusesityksestä käy ilmi. Esitetyn muutoksen arvioidaan lisäävän kunnan kustannuksia, mikä vaikeuttaa kunnan taloudellista tilannetta. Kotihoidon tuella olevat henkilöt tulevat kunnan kotoutumispalvelujen piiriin ja myös heille tulee tehdä monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvio, kotoutumissuunnitelma sekä sopia niistä palveluista, joihin kotoutujan on osallistuttava. Yksistään kohderyhmän tavoittaminen vaatii resursseja samoin kuin soveltuvien palvelujen räätälöinti hankintaprosesseineen. Kotivanhempien saaminen kotoutumispalvelujen piiriin on sinällään kannatettavaa.

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

Jyväskylän kaupunki kannattaa pääpiirteittäin asetuksessa 2 esitettyjä asioita. Muutamia huomioita asetusesityksestä kuitenkin löytyy. Kaupunki on pilotoinut monikielisiä yhteiskuntaorientaatioita vuosien 2023 - 2024 aikana useita kertoja eri toteutustavoin, eri pakolaisasiakasryhmille. Pilotoinneista saatujen kokemusten, kouluttajien kanssa käytyjen keskustelujen ja orientaatioista kerättyjen osallistujapalautteiden perusteella voidaan todeta laadukkaan yhteiskuntaorientaation hyödyttävän eri kotoutuja-asiakkaita työmarkkina-asemasta riippumatta. Vaikutus on pitkällä tähtäimellä ennaltaehkäisevä ja kaksisuuntaista kotoutumista edistävä. Palautteiden perusteella kotoutumisen alkuvaiheessa syntyneitä vääriä käsityksiä pystytään oikaisemaan ja aiheista keskustelemaan turvallisessa tilassa. Keskeistä järjestämisessä on poikkihallinnollinen ja monialainen yhteistyö eri toimijoiden (kunta, työvoimaviranomainen, HVA, kolmas sektori) välillä. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio tulee sovittaa yhteen kotoutumista edistävien palveluiden ja kunnan kotoutumishjelman kanssa.

1§: Yhteiskuntaorientaation asetuksessa esitettävät sisällöt ja teemat ovat erittäin kannatettavia ja ajankohtaisia. Kouluttaja siirtää paitsi substanssiosaamista myös arvoja ja asenteita. Kouluttajalta vaadittava tietomäärä on painava ja hänen tulee olla paitsi sitoutunut suomalaisen yhteiskunnan arvopohjaan (Suomen perustuslaki ja muut lait sekä säädökset ja kv-sopimukset) myös ymmärtää vastuunsa yhteiskuntaorientaation kouluttajana (eettiset ohjeet). Edellä mainittu huomioiden kouluttajana toimimisen vähimmäispätevyys- ja osaamisvaatimuksista tulisi säätää asetuksella ja heitä tulisi kouluttaa valtakunnallisesti. Täällä taataan osallistujille paitsi laadukas ja yhdenvertainen koulutus myös edistetään kuntien kouluttajan hankintaan ja kilpailutukseen liittyvää epäselvyyttä. Opetuksessa käytettävä geneerinen oppimateriaali tulee tuottaa kuntien saataville valtakunnallisesti järkevällä ja osallistujaystävällisellä tavalla niin, että kunta voi halutessaan tuoda paikallistietoutta koulutuksiin esimerkiksi vierailijoiden ja kouluttajan avulla. Orientaatioiden työelämälähtöisyys on usean kohderyhmän kohdalla keskeistä.

Asetusehdotuksen 2 §:n 2:ssa momentissa mainitaan kuntayhteistyö, joka on resurssiviisasta erityisesti pienten kieliryhmien kohdalla. Kunnat voivat tehdä yhteistyötä työvoiman ulkopuolisten maahanmuuttajien kotoutumispalveluissa joko siten, että sopivat, että palvelut järjestää työllisyysalueen vastuukunta tai siten, että sopivat palveluiden tuottamisesta yhdessä joidenkin muiden kuntien kanssa. Kuntayhteistyönä toteuttavassa orientaatioissa on oleellista kuitenkin huomioida osallistujien henkilötietojen keräämiseen, säilyttämiseen, käyttöön ja luovuttamiseen liittyvät kysymykset.

Orientaation toteutus resurssiviisaasti vaikuttavuutta arvioiden on kunnissa keskeistä. Toteutustavasta riippumatta orientaation kustannukset ovat kunnalle hyvin merkittävät ja järjestämisen korvaukseksi asetuksessa ja kotoutumislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 208/2022 vp) esitetty summa: 500€/hlö on muihin Pohjoismaihin verrattuna matala todellisiin kustannuksiin nähden. On huomioitava, että yhteiskuntaorientaation järjestämisen kustannukset sisältävät paitsi varsinaisen koulutuksen myös hankintaan ja kilpailutukseen liittyvät resurssikysymykset sekä etukäteisvalmistelun kunnassa: tilakysymykset, mahdollisen lastenhoidon

järjestämisen, tekniseen toteutukseen liittyvät laitevaatimukset henkilöstökustannukset työntekijän paikallaolosta, asiakasinformoinnin ja tarvittaessa motivoinnin. Orientaatioiden oikea-aikainen toteutus ja pienet kieliryhmät lisäävät niistä aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksista, resurssivaateista, keskeytyksistä ja viivästyksistä johtuen orientaation tulisi olla kotoutuja-asiakkaille pakollista. Tästä tulisi säätää asetuksella. Koulutuksen velvoittavuudesta säätävä asetus myös takaisi sen, että päällekkäisyyttä kotoutumiskoulutuksen kanssa ei syntyisi.

Orientaatioiden toteuttamisesta esitetyn korvaussumman mataluudesta johtuen herää myös huoli siitä, arvioidaanko orientaatioiden toteutustapaa kunnissa jatkossa enemmän suoriteperusteisena kuin vaikuttavuusperusteisesti yksilöllisen taustan ja palvelutarpeen sijaan.

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)

N/A

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

Petteri Orpon hallitusohjelman (HE 21/2024 vp) mukaisesti laskennallisen korvauksen korvausaikaa lyhennettiin esityksen mukaan kolmesta vuodesta kahteen ja kiintiöpakolaisen ja heidän perheenjäsenensä osalta korvausaikaa lyhennettiin neljästä vuodesta kolmeen vuoteen.

1.1.2025 alkaen kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä on kunnilla. Kotoutumista edistävät kunnan peruspalvelut (huomioiden sivistyksen palvelut) sekä erityiset kotoutumispalvelut, jotka sisältyvät kunnan kotoutumishjelmaan. Laskennallisen korvauksen jakautuminen kuntien ja hyvinvointialueiden kesken jakautuu asetusesityksessä tulevien lakisäätteisten lisävastuiden mukaisesti ja on kannatettava.

Tulkittamisen osalta asetuksessa esitetty korvausten jakosuhte (60 % hyvinvointialue ja 40 % kunta) ei jakaudu vastuiden mukaisesti. Kunta vastaa jatkossa sekä työnhakijoina että työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämisestä ja suurin osa kotoutujista on kuntien palveluiden piirissä. Jakosuhte tulisi olla toisinpäin tai vähintään jakautua tasan hyvinvointialueen ja kunnan kesken. Jyväskylän kaupunki katsoo, että asetus tässä muodossa ei ole kannatettava. Tulkituksen tarve on tiedettävästi suurin kotoutumisen alkuvuosina, mutta vaihtelee suuresti eri henkilöiden välillä. Tarve vähenee kielitaidon kehittyessä ja muun kotoutumisen edetessä.

Laskennallisella korvauksella katetaan 1.1.2025 alkaen muun muassa pakolaisten vastaanoton koordinaatiota, alkuvaiheen kotouttavaa työtä, kunnan ohjausta ja neuvontaa, tulkittamista, kotoutumiskoulutusta, kotoutumissuunnitelman laadintaa ja seurantaa, sekä kunnille tulevia uusimpia velvoitteita mm. monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kielitaidon päättöttestaus ja osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvio, monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviota sekä muu kotoutumista edistävä toiminta ja palveluiden järjestäminen.

Kotoutumispalveluiden tavoitteena on tukea kotoutujia itsenäiseen ja omatoimiseen elämiseen suomalaisessa yhteiskunnassa. Korvausaikojen lyheneminen vaatii kotoutumisaikaisten palvelujen kehittämistä ja monimuotoistamista niin, että yksilöllisiin palvelutarpeisiin pystytään vastaamaan nykyistä paremmin. Kotoutumisajan tehokasta käyttöä osaltaan hidastavat jäykät viranomaisprosessit (DVV, Migri) ja esim. pula S2-opettajista sekä kotoutumiskoulutuksen rahoitukseen kohdistuva leikkaus, vaikka samaan aikaan kotoutumiskoulutuksen kysyntä on kasvanut merkittävästi. Työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden palveluita koskee sekä laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, että kotoutumislaki. Työvoimapalvelu-uudistuksen valtionosuuslaskelmat ja uudistuksen rahoitusmalli haastavat työvoimaviranomaisia, jotta kotoutumisen edistämisen palveluja voidaan järjestää tarpeisiin nähden riittävästi ja monipuolisesti.

Viime kädessä kunnat joutuvat joka tapauksessa huolehtimaan kuntalaistensa palveluista ja korvausaikojen lyheneminen tulee kuormittamaan kuntien taloutta nykyistä enemmän. Esitettyjen korvausaikojen lyhentämisen seurauksena taloudellinen vastuu siirtyy enenevässä määrin valtiolta kunnille. Korvausjärjestelmää tulisi kehittää niin, että tuloksellisesta ja vaikuttavasta kotoutumisprosessista maksettaisiin kunnille kannuste. Muuten kehityksen trendi, että maahan erilaisista syistä muuttaneet keskittyvät tietyille alueille Suomessa, jatkuu entistä nousevampana.

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

Ehdotetun asetuksen sisältö välttämättömien ja keskeisen tietojen tallentamisesta samaan järjestelmään on pääpiirteittäin kannatettava.

Asetuksen 4 §:ssa momentissa säädetään tietojen tallentamisesta ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden osalta keskeistä on pohtia, kuinka asiakkaan suostumus tietojen tallentamisesta kotoutumisen tietojärjestelmään todennetaan sekä kuinka pitkään tietoja säilytetään järjestelmässä. Asetusehdotus ei ota kantaa tietojärjestelmän näkyvyyksiin toistensa kanssa kunkin järjestelmää käyttävän tahon kesken.

Ohjaus- ja neuvontapalveluiden asiakkaina on usein myös työnhakijoita, joiden tiedot ovat tällä hetkellä työvoimaviranomaisen käytössä olevassa URA-järjestelmässä ja vuodesta 2025 lähtien Työmarkkinatorilla. Tietojärjestelmäuudistuksessa ja järjestelmien käyttöönoton yhteydessä on varmistettava tiedon siirtyminen ja järjestelmien yhteen sopiminen keskenään.

Muut huomiot

-

Lehtinen Laura
Jyväskylän kaupunki