

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista VNS 6/2021

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Helsingin kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi sekä asiantuntijalausuntoa liittyen valtioneuvoston selontekoon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.

Helsingin kaupungin selonteosta tekemät keskeiset huomiot liittyvät

1) kotoutumisohjelman työlähtöisyyteen 2) kotoutumisohjelman kestoon ja pidempään maassa asuneiden palvelutarjontaan 3) alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen ja rahoitukseen sekä 4) maahanmuuttajille suunnatun matalan kynnyksen tiedon, neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantaminen.

Kotoutujille suunnattujen alkuvaiheen palveluiden kuten kotoutumisohjelman tulisi voimakkaasti tukea työllistymistä. Yhteinen kotoutumisen johdantojakso tukisi tätä, mutta muuten selonteon toimenpiteet eivät huomioi tavoitetta riittävästi ja jättää työnteon ohessa tapahtuvan kotoutumisen tuen vähemmälle huomiolle.

Kotoutumisohjelman keston lyhentämisen tavoite on kannatettava, kotoutumisen alkuvaihetta tulee tiivistää. Keston lyhentäminen ei kuitenkaan saisi vaikuttaa pidempään maassa asuneiden mahdollisuuksiin saada palvelutarvettaan vastaavaa palvelua, muuten vaarana on mm. kasvava osattomuus ja heikon suomen tai ruotsin kielen taidon omaavien työttömien määrä.

Maahanmuuttajaväestö keskittyy suurille kaupunkiseuduille. Selonteossa tätä ei huomioida riittävästi ja toimenpiteet ovat korostetun valtakunnallisia. Kotoutumispolitiikan onnistumiseksi rahoituksen tulisi huomioida entistä paremmin kotoutujien suhteellista osuutta väestöstä.

Kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

Selonteossa esitetään nykyisen kotoutumista edistävän lain mukaisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman lisäksi uutena toimenpiteenä kotoutumisohjelmaa, jonka tavoitteena olisi tehostaa ja selkeyttää kotoutumisen alkuvaihetta.

Helsingin kaupunki pitää tavoitetta eri toimenpiteitä kokoavasta kotoutumisohjelmasta myönteisenä. Se auttaa ja suuntaa tunnistamaan kotoutumisen roolin ja merkityksen monitoimijaisessa kentässä ja luo edellytyksiä monialaiselle yhteistyölle. Samalla on tärkeää, että kotoutumisohjelma voidaan räätälöidä yksilöllisesti toimenpiteiltään ja kestoiltaan. Osaamisen ja tuen tarpeiden tunnistaminen eivät ole yksittäisiä ja lyhytkestoisia toimenpiteitä, vaan ne ovat luonteeltaan prosesseja, niin kotoutujan

kuin kotoutumista ja työllisyyttä edistävien palveluidenkin näkökulmasta. Kotoutujien taustat ovat hyvin heterogeenisiä, ja palveluissa tulee voida huomioida ja tunnistaa joustavasti yksilölliset tarpeet.

Osana kotoutumisohjelmaa uutena toimenpiteenä kuvataan johdantojakso, joka sisältäisi osaamisen tunnistamisen, koulutus- ja työllistymispolkujen suunnittelun ja jatko-ohjauksen; tuen tarpeiden laaja-alaisen tunnistamisen ja palveluihin ohjaamisen sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation ja järjestötoimintana tutustumisen. Johdantojakso olisi tervetullut keino nykyjärjestelmän eriytyneiden palvelupolkujen eheyttämiseksi sekä kaikkien kotoutujien palvelutarpeen ja tavoitteiden kokonaisvaltaiseksi selvittämiseksi. Johdantojakso vaikuttaisi positiivisesti mm. kotivanhempien työllistymisedellytyksiin ja työelämäorientaatioon.

Selonteon mukaan kotoutumisohjelman tavoitteena on osallistujien työllistyminen tai työllistymistä tukevien valmiuksien, suomen ja/tai ruotsin kielen ja yhteiskunnan tuntemuksen ja osallisuuden vahvistaminen. Työikäisten kohdalla kotoutumisohjelman tulisi olla korostuneesti työlähtöistä, ts. tavoitteena on työmarkkinoille kiinnittyminen. Tämän tulisi näkyä selvemmin myös selonteossa kuvatuissa toimenpiteissä. Nyt niissä korostuvat ohjauksen, neuvonnan ja kartoituksen palvelut. Sen sijaan esimerkiksi alkuvaiheen työnhaun tuen palveluiden kehittäminen jää vähäiselle huomiolle. Lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös nopeasti työmarkkinoille kiinnittyvien kotoutumiseen, niin että kotoutumisohjelman muita palveluita (yhteiskuntaorientaatio, osallisuus, kieliopinnot) voidaan resursoida ja järjestää joustavasti työssäkäynnin oheen.

Kotoutumisohjelman kesto ja palvelut

Kotoutuminen on prosessi, joka on sekä sisällöltään että kestoaltaan yksilöllinen. Kotoutumista tukevien palveluiden tulee olla yksilöllisiä, joustavia, oikea-aikaisia ja tarvelähtöisiä. Kun valtaosa muuttajista on työikäisiä, tulee työhön orientoivia, aiemman osaamisen tunnistavia ja työmarkkinavalmiuksia parantavia palveluita olla tarjolla välittömästi ilman odotusaikoja.

Toimivan suomen kielen taidon hankkiminen kestää keskimäärin 3–5 vuotta. Tämä tulee huomioida kotoutumiskoulutuksen laadun ja vaikuttavuuden toteuttamisessa. Tuloksellinen kotoutumiskoulutus edellyttää systemaattista osaamisen ja kielen kehittämistä riittävän pitkällä aikajänteellä sekä oikein kohdennettuja ja pedagogisesti laadukkaita oppimisen tukitoimia ml. oppimisen tuen arviointi.

Samanaikaisesti tulee panostaa kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuteen niille henkilöille, jotka eivät enää ole kotoutumista edistävien palveluiden piirissä, mutta tosiasiallisesti niiden tarpeessa. Esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen taidon puute on keskeinen työllistymisen este riippumatta maassaolon kestosta. Selonteossa ehdotettu kotoutumisajan enimmäisajan kaavamainen lyhentäminen yhdistettynä kotoutumisajan jälkeisten palveluiden tarjonnan riittämättömyyteen johtaisi siihen, että

yhä useampi kotoutumispalveluita tarvitseva jäisi niiden ulkopuolelle. Tämä ei ole Helsingin kaupungin mielestä hyväksyttävää.

Selontekoluonnoksessa ei ole esitetty riittäviä perusteita tai tutkittuun tietoon perustuvaa näyttöä sille, että siinä esitetyin keinoin kotoutumisjakson oppimistavoitteisiin tarvittava enimmäisaika lyhenisi kaikilla kohderyhmillä. Näin on erityisesti niissä tilanteissa, joissa kotoutuja on sairaana, osatyökykyinen, vanhempain- tai hoitovapaalla tai hänellä on jokin erityistä tukea edellyttävä oppimisvaikeus. Ellei kotoutumissuunnitelman laatimisessa ole käytettävissä riittäviä yksilöllisiä joustoja, eikä kotoutumispalveluita ole riittävästi saatavilla myös kotoutumisajan ylittäneille, nykyisen palvelujärjestelmän umpikujat vahvistuvat entisestään, mikä johtaa maahan muuttaneiden osallisuuden, palveluihin kiinnittymisen sekä työllisyysasteen merkittävään heikentymiseen alueilla, joissa heitä on paljon.

Kotoutumiskoulutuksen ja muun päätoimisen suomen tai ruotsin kielen opetuksen saatavuus kotoutumisajan ylittäneillä asiakkaila on merkittävä puute nykyisessä kotoutumislaisissa. On erittäin kannatettavaa uudistaa lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta edellytyksiä tukea omaehtoisia opintoja. Erityisesti päätoimisten kieliopin-tojen suorittaminen tulee olla mahdollista kaikissa vaiheissa palvelutarpeen mukaisesti.

Alueellisten erityispiirteiden huomioiminen

Selonteko pyrkii korostuneesti valtakunnallisiin ratkaisuihin, vaikka maahanmuutto ja kotoutumisen tarpeet keskittyvät Suomessa voimakkaasti tietyille seuduille, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Kotoutumisen edistämisen haasteita tulee ratkoa ensisijaisesti siellä, missä näiden palveluiden tarpeessa olevat ovat ja vasta toissijaisesti vahvistamalla palveluita siellä, missä heitä ei juuri ole. Selonteossa ei ole esitetty näyttöä sille, että pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten vetovoima muuttoliikkeen kohde-alueena vähenisi sen takia, että kotoutumista edistäviä toimenpiteitä vahvistettaisiin voimakkaammin muualla Suomessa kuin mitä niiden väestö rakenne edellyttäisi. Suurten kaupunkien vetovoimaa maahan muuttaneiden parissa selittävät enemmän niihin liittyvät yleiset vetovoimatekijät kuin tiettyjen erityispalveluiden saatavuus.

Helsinki katsoo, että kotoutumisen edistämisen kokonaisvastuu tulee selkeästi osoittaa kunnille tavalla, joka huomioidaan sekä palveluiden järjestämisvastuussa että rahoituksessa. Kuntien roolin vahvistaminen kotoutumisen varmistamisessa on perusteltua. Sillä voidaan lisätä myös koordinaatiota kotoutumisen palveluiden kohdentamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Toiminnan resursointi tulee sitoa kotoutujien määrään kunnassa niin kotoutumista tukevien erityistoimien kuin peruspalveluiden valtionosuusrahoituksenkin osalta. Selonteossa esitetään kunnille uusia kotoutumisen edistämisen tehtäviä, joiden rahoituksen riittävydestä ei pitkällä aikavälillä ole ta-keita. Samanaikaisesti toiminnaltaan jo vakiintuneita palveluita kuten maahanmuuttajien osaamisen tunnistamiseen sekä kehittämiseen erikoistunutta osaamiskeskustoi-mintaa tuetaan määräraikaisilla valtionavustuksilla.

Myös palveluiden valtavirtaistamisen tavoite on kannatettava, mutta edellyttää rahoituksen turvaamista alueilla, joilla maahanmuuttajataustaisen tai vieraskielisen väestön määrä on suuri ja voimakkaasti kasvava. Koulutuksen ja osaamisen kehittämisen alueella korostuvat erityisesti ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteet, joita tulisi uudistaa opiskelijoiden vieraskielisyyteen perustuvalla rahoituskriteerillä.

Maahanmuuttajille suunnatun matalan kynnyksen tiedon, neuvonnan ja ohjauksen saatavuuden parantaminen

Selonteossa ehdotetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden parantamista kaikille maahanmuuttajille mm. vakinaistamalla maahanmuuttajille suunnattujen matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminta sekä lisäämällä järjestöjen osallisuutta viranomaisten vastuulla olevien palvelukokonaisuuksien kehittämisessä.

Selonteossa jää määrittelemättä, mitä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluilla tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Selonteossa ei tule esiin, mikä on niiden suhde kunnan ja muiden viranomaisten järjestämään neuvontaan ja ohjaustyöhön, millaiset laatuksiteerit ja ammatilliset vaatimukset neuvonnalle ja ohjaukselle asetetaan ja mikä taho toimintaa valvoisi.

Selonteossa yksi keskeinen tavoite on valtavirtaistaminen. Tämän periaatteen mukaisesti on tärkeää, että eri tahot kehittävät omia ohjaus- ja neuvontapalveluitaan saavutettavaksi moninaisen asiakaskunnan tarpeet huomioiden, mm. monikielisyyttä ja -kanavaisuutta kehittäen. Tässä kehittämistyössä voidaan hyödyntää järjestöjen osallisuutta. Hallintolain 8 § mukaisen viranomaisten neuvonnan järjestämisen velvollisuuden toteutumista vieraskielisten asiakkaiden näkökulmasta tulisikin seurata.

Järjestöillä ja järjestöjen kanssa tehtävällä yhteistyöllä on merkittävä ja tärkeä rooli kotoutumisen edistämisen kehittämisessä. Järjestökumppanuudet eivät saa kuitenkaan johtaa siihen, että palvelujärjestelmässä vähemmistöasemaan kuuluvien henkilöiden palvelutarpeisiin vastaaminen sivuutetaan, ja heille on tarjolla heikomman oikeusturvan takaavaa hankkeisiin tai vapaaehtoistyöhön perustuvaa palvelua.