



Lausunto

16.1.2023

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 208/2022 vp

Lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

Kiitämme pyynnöstänne antaa lausuntomme hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi.

Lakiuudistuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) kannattaa uudistuksen tavoitteita, joihin sisältyy sekä kuntien roolin vahvistaminen että valtakunnallisen yhteistyön ja koordinaation lisääminen kotoutumisen edistämisessä. KEHA-keskuksen kannalta on hyvä, että kotoutumislain uudistus toteutetaan samanaikaisesti työvoimapalvelu-uudistuksen (HE 207/2022 vp) kanssa.

KEHA-keskuksen uudet tehtävät kotoutumisen edistämisessä ja resurssitarpeet

Esitys uudeksi kotoutumislain laiksi kasvattaisi KEHA-keskuksen roolia kotoutumisen edistämisessä. Lain 56 §:n mukaan KEHA-keskuksen tehtävänä olisi jatkossakin kotoutumispalvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaaminen kunnille ja hyvinvointialueille. Pykälässä esitetään KEHA-keskuksen uusiksi tehtäviksi kotoutumisen edistämisen seuranta ja arviointi, valtakunnallinen osaamisen ja palvelujen kehittämisen tuki sekä kotoutumisen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kehittäminen ja ylläpito.

Kotoutumislain uudistamisen ja työvoimapalvelu-uudistuksen (HE 207/2022 vp) myötä KEHA-keskus tulee jatkossa toimimaan entistä enemmän yhteistyössä kuntien kanssa ja tuottamaan kunnille tukipalveluja. Uuden kotoutumislain on esitetty tulevan voimaan 1.1.2025, joten uusien tehtävien rakentaminen edellyttää KEHA-keskukselta vuosien 2023–2024 aikana kyvykkyyksien kehittämistä sekä viraston toiminnan ja organisaation muuttamista.

KEHA-keskuksen lisääntyvät tehtävät edellyttävät myös henkilöstöresurssien kasvattamista. Lakiesityksessä arvioidaan kotoutumislain mukaisten korvausten maksatustehtävien osalta, että KEHA-keskuksen resurssitarve maksatuksen hoitamiseen pienenee nykyisestä. Kuitenkin KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan tulevien vuosien aikana maksatusyksikön resurssitarve kotoutumislain mukaisten tehtävien hoitamiseen tulee pysymään ennallaan tai kasvamaan. Näin ollen maksatustehtävien henkilöresursseja ei tule supistaa, kuten lakiesityksessä on esitetty.

Lakiesityksessä arvioidaan kaikkien KEHA-keskukselle tulevien uusien tehtävien hoitamiseen tarvittavaksi lisäresurssitarpeeksi 12–16 henkilötyövuotta. Lisäresursointi tehtäisiin valtioneuvoston kehitysohjelmassa jo olevalla rahoituksella. KEHA-keskuksen arvion mukaan viraston tarvitsema lisäresurssitarve uusien tehtävien hoitamiseen on suurempi kuin esitetyt henkilötyövuodet.

Kotoutumispalvelujen asiakaskohderyhmät ja asiakkaiden tavoittaminen

Lakiesityksellä lisätään kuntien kokonaisvastuuta kotoutumisen edistämisestä. Työvoimapalvelu-uudistuksessa (HE 207/2022 vp) esitetään, että työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyisi valtionhallinnolta kunnille. Tämä uudistus liittyy kiinteästi kotoutumisen edistämiseen siten, että työvoimapalvelujen piirissä tarjotaan merkittävä osa viranomaisten tarjoamista kotoutumispalveluista.

Työvoimapalvelujen lisäksi kotoutuja-asiakkaille tarjotaan muita kotoutumispalveluja kunnissa. Kunnan muilla kotoutumispalveluilla palvellaan työvoimapalvelujen asiakkaita sekä niitä kotoutujia, jotka eivät ole työnhakijoina. Eräs keskeinen työvoimapalvelujen ulkopuolinen kohderyhmä, jonka kotoutumispalveluja pyritään vahvistamaan, ovat kotona lapsia hoitavat vanhemmat. Kunnille esitetään velvollisuutta tavoittaa jatkossa systemaattisesti kotihoidontukea saavat maahanmuuttajat, joiden ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty tai oleskeluoikeus on rekisteröity enintään kolme vuotta sitten. Näin kotona lapsia hoitaville vanhemmille, jotka ovat useimmiten naisia, tarjottaisiin nykyistä kattavammin mahdollisuutta päästä kieli- ja yhteiskuntakoulutukseen. Kuitenkin toisin kuin työnhakijoina oleville kotoutuja-asiakkaille, kotona lapsia hoitaville vanhemmille ei voida asettaa velvollisuutta osallistua kotoutumispalveluihin. Tämän vuoksi palvelun järjestämisestä vastaavan kunnan saattaa olla hankala arvioida, osallistuvatko kotoutumissuunnitelmaan oikeutetut kotivanhemmat palveluihin, joita kunta kyseiselle kohderyhmälle järjestää. Tämä voi olla haaste palvelujen suunnittelussa.

Kotivanhempien ja muiden työvoiman ulkopuolella olevien asiakaskohderyhmien volyymit ovat usein pieniä, minkä vuoksi näiden kohderyhmien kotoutumisen edistämiseksi ja uuden lain toimeenpanemiseksi tulee kehittää uudenlaisia malleja palvelujen tarjoamiseen ja toteuttamiseen. Asiakkaiden tavoittamisen lisäksi on kyettävä motivoimaan heitä osallistumaan koulutuksiin ja muihin kotoutumispalveluihin. Palvelujen järjestämisessä tulisi harjoittaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja koordinaatiota alueellisesti tai valtakunnallisesti, jotta erilaisissa elämäntilanteissa oleville yksilöille pystytään tarjoamaan asuinpaikasta riippumatta mahdollisimman kattavasti kotoutumispalveluja, jotka ovat kustannustehokkaita ja vaikuttavia. Esitetyn lain toimeenpanemisessa KEHA-keskukselle soveltuva tehtävä olisi tarvittavan valtakunnallisen koordinaation järjestäminen.

Kuntien osaamisen ja palvelujen tukeminen valtakunnallisesti

Esitetyn kotoutumislain tavoitteena on vahvistaa kuntien vastuuta kotoutumisen edistämisestä. Esitetyn kotoutumislain 56 § 1 momentin toisen kohdan mukaan KEHA-keskuksen tehtäväksi esitetään kuntien ja muiden kotoutumisen toimijoiden tukeminen kotoutumislain mukaisten tehtävien toteuttamisessa. Perustelutekstissä annetaan tästä esimerkkeinä, että KEHA-keskus voisi toteuttaa poikkihallinnollista kotoutumisen suunnittelua ja palvelujen valtakunnallisia ratkaisuja tukevia koulutuksia, suosituksia ja muita aineistoja.

Lakiesityksestä ei ilmene, mikä taho päättää valtakunnallisten ratkaisujen toteuttamisesta kotoutumispalveluihin. Epäselvää on myös, miten on tarkoitus sitouttaa itsehallinnollisia kuntia alueelliseen tai valtakunnalliseen yhteistyöhön. Lain toimeenpanovaiheessa tulee vastaan kysymys siitä, voidaanko kuntaa edellyttää osallistumaan alueellisesti tai valtakunnallisesti keskitettyyn palvelun järjestämiseen vai saako kunta tuottaa palvelun itsenäisesti. Esimerkiksi työvoimapalvelu-uudistuksessa (HE 207/2022 vp) kuntien yhteistyö palvelujen toteuttamisessa tapahtuu työllisyysalueiden ja valtakunnallisen työllisyyden

edistämisen neuvottelukunnan puitteissa. Esitettyyn kotoutumislakiin ei sisälly vastaavia rakenteita, joissa kunnat tekisivät yhteistyötä.

KEHA-keskus kannattaa valtakunnallisten ratkaisujen luomista kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa valtakunnallinen yhteistyö tuottaa paikallisia ratkaisuja paremman palvelun asiakkaiden kannalta. Esimerkiksi monikielinen yhteiskuntaorientaatio tulisi järjestää valtakunnan tasolla koordinoitusti. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on esitettyyn kotoutumislakiin sisältyvä uusi koulutuspalvelu, joka tarjottaisiin kaikille kotoutuja-asiakkaille. Koulutuksessa asiakas oppisi suomalaisesta yhteiskunnasta joko omalla äidinkielellään tai muutoin hyvin osaamallaan kielellä. Käytännön toteutuksessa haasteena on koulutuksen tarjoaminen hyvin runsaalla kielivalikoimalla.

Tiedontuotanto ja seuranta

Lakiuudistuksen mukaan jatkossa kotoutumisen edistämisen seuranta tehdään alueilla ja valtakunnallisesti. KEHA-keskuksen tehtäväksi määritellään valtakunnallisen tiedon tuottaminen. Kuten lakiesityksessä todetaan, kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen seurannan toteuttamiseen liittyvästä tehtävän- ja vastuunjaosta on sovittava työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen välillä.

Esityksen mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tehtäviin kuuluu kotoutumisen edistämisen alueellinen seuranta. Lisäksi ainakin kunnilla on tarve kotoutumisen edistämisen seurantaan oman toimintansa järjestämiseksi ja palvelutarpeiden ennakoimiseksi. Kun jatkossa merkittävä osa seurantatiedosta kertyy KEHA-keskuksen ylläpitämiin kotoutumisen ja työvoimapalvelujen tietojärjestelmiin, taataan ELY-keskuksille ja kunnille pääsy seurantadataan. Uuden kotoutumislain toimeenpanossa tulee ratkaistavaksi, millaisia tietotuotteita KEHA-keskus toteuttaa paikallisen ja alueellisen tason kotoutumisen edistämisen seurantaan.

Uusi valtakunnallinen kotoutumisen asiakastietojärjestelmä

Lakiesityksen mukaan vuosien 2025–2027 aikana kaikissa Manner-Suomen kunnissa otettaisiin käyttöön uusi valtakunnallinen kotoutumisen asiakastietojärjestelmä. Kuntien lisäksi hyvinvointialueet ja ELY-keskuksen hyödyntäisivät tietojärjestelmää. Kotoutumisen asiakastietojärjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta vastaisi KEHA-keskus. Uudistuksen myötä aloitettava kotoutumispalvelujen tietojen kirjaaminen yhteiseen valtakunnalliseen kotoutumisen asiakastietojärjestelmään lisää huomattavasti tietoa kotoutumispalveluiden tarjonnasta, asiakkaiden palveluihin osallistumisesta ja palvelujen vaikuttavuudesta. Tietojärjestelmä tekee näkyväksi kunnissa ja alueilla tapahtuvaa kotoutumisen edistämistä.

Merkittävän haasteen valtakunnallisen kotoutumisen asiakastietojärjestelmän rakentamiselle asettaa kotoutumispalvelujen kentän hajanaisuus. Kotoutumispalveluissa ei ole vastaavaa yhtenäisyyttä kuin työvoimapalveluissa, johon myös esitetään valtakunnallista asiakastietojärjestelmäratkaisua työvoimapalvelu-uudistuksessa (HE 207/2022 vp). Kotoutumisen edistämisessä kuntien toimintatavoissa on huomattavaa variaatiota, joka johtuu kuntien erilaisista väestörakenteista. Kuitenkin kotoutumisen valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän tulisi tukea kaikkien Manner-Suomen kuntien kotoutumispalveluja, jotka poikkeavat toisistaan merkittävästi sekä palvelusisällöiltään että asiakasvolymeiltaan.

Rita Alarinta, hankejohtaja, KEHA-keskus