Ilkka Haahtela
Helsingin kaupunki
11.11.2021

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista VNS 6/2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Helsingin kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi sekä asiantuntijalausuntoa liittyen valtioneuvoston selontekoon kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.

Helsingin kaupungin keskeiset huomiot liittyvät 1) kotoutumista tukevien palvelujen valtavirtaistamiseen ja sen resursointiin, 2) kotoutumisajan ylittäneiden mutta tosiasiallisesti kotoutumispalveluita tarvitsevien tunnistamiseen ja palvelutarjontaan sekä 3) selonteossa esitettyjen kotoutumista tukevien palveluiden kehittämiseen.

Valtavirtaistamisen periaate on hyvä, ja Helsinki on sitä jo pitkään toteuttanut, mutta se edellyttää peruspalvelujen rahoittamista huomioiden vieraskielisten määrä ja osuus. Rahoituksen turvaaminen on kriittinen edellytys sille, että voimme saavuttaa selonteon tavoitteet.

Selonteko pyrkii korostuneesti valtakunnallisiin ratkaisuihin, eikä siinä tunnisteta pääkaupunkiseudun erityisasemaa maahanmuutossa ja kotoutumista tukevien palvelujen tarjoamisessa ja kehittämisessä.

Helsingin kaupunki pitää selonteon tavoitteita myönteisinä ja tärkeinä kotoutumisen edistämiseksi. Samalla selonteon ohjaava vaikutus jää kuitenkin epäselväksi. Tämä heijastuu selonteossa siten, että siinä on nähtävissä puutteita kehittämistoimenpiteiden konkretiassa, resursoinnissa, vastuissa ja ehdotettujen uudistusten vaikuttavuuden seurannassa ja arvioinnissa.

Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen ja sen resursointi

Selonteossa todetaan, että kotouttamispolitiikan vaikuttavuuden lisäämiseksi kotoutumisen edistäminen tulee valtavirtaistaa osaksi keskeisten politiikka-alojen suunnittelua, toimeenpanoa ja kehittämistä. Jo joka kuudes helsinkiläinen on ulkomaalaistaustainen ja määrän ennustetaan kasvavan edelleen. Yhtäältä valtavirtaistaminen on siten relevantti tavoite Helsingin näkökulmasta, mutta toisaalta se sisältää riskin, jossa peruspalveluissa tunnistetut kotoutumisen tarpeet jäävät resursoimatta, eikä niihin siten pystytä vastaamaan.

Selonteossa todetaan, että kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisen järjestelmää on tarpeen yksinkertaistaa, ja että sosiaali- ja

terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle muuttaisi etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten osalta korvausten maksamista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannukset korvattaisiin jatkossa palvelut järjestävälle hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueiden valmistelun yhteydessä onkin tärkeää huomioida millaisin toimenpitein ja rahoituksellisin keinoin maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä sekä palvelujen saavutettavuutta tuetaan.

Palveluiden valtavirtaistamisen osalta selonteossa korostuvat laadulliset toimenpiteet, kuten esimerkiksi henkilöstön perus- ja täydennyskoulutuksen kehittäminen ja palveluihin neuvonnan ja ohjauksen sekä viestinnän tehostaminen. Nämä ovat tärkeitä tavoitteita, mutta palveluja voidaan kehittää laadullisesti vain riittävien asiakastyön resurssien pohjalta. Lisäksi esimerkiksi monialainen yhteistyö, tulkin käyttö ja monikielinen ja -kanavainen neuvonta ja ohjaus lisäävät asiakastyössä vaadittavaa aikaa.

Osana valtavirtaistamista onkin huomioitava kotoutumisen tukemisen edellytykset ja resurssit eri palveluissa. Selonteossa valtavirtaistamisen tavoitteet, keinot, resurssit sekä seuranta ja arviointi jäävät kuitenkin tarkemmin kuvaamatta ja siten epäselviksi.

Kotoutumisohjelma 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 kestoltaan.

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. Ohjelman kestoon tulisi ehdottomasti tehdä joustoja etenkin

niissä tilanteissa, joissa kotoutuja on ollut sairaana, osatyökykyinen tai vanhempain- tai hoitovapaalla.

Tavoitteena tulee olla ripeä siirtyminen kotoutumista edistäviin palveluihin sekä työmarkkinoilla ja koulutuksessa tarvittavien valmiuksien saavuttaminen kotoutumisaikana, mutta samanaikaisesti tulee varmistaa, ettei järjestelmään jää katveita. Siksi on myönteistä, mikäli kotoutumista edistävien toimenpiteiden tarjoaminen irrotetaan kotoutumisajan käsitteestä ja palvelua voidaan tarjota joustavasti ja todellisia tarpeita vastaavasti.

Osa vieraskielisistä työnhakija-asiakkaista tarvitsee pitkän maassaolon jälkeenkin parempia kielellisiä valmiuksia työmarkkina-asemansa parantamiseksi ja yhteiskuntaan kiinnittymiseksi. Yksi esimerkki ovat kotoutumisajan ylittäneet maahanmuuttajanaiset, jotka vanhempainvapaajakson jälkeen ovat suuntaamassa työmarkkinoille, mutta joiden kielitaito on tuona aikana heikentynyt. Kotoutumiskoulutuksen ja muun päätoimisen suomen tai ruotsin kielen opetuksen saatavuus kotoutumisajan ylittäneillä asiakkailla on siten merkittävä puute. Päätoimisten kieliopintojen suorittamisen tulisi olla mahdollista kaikissa vaiheissa tarpeen mukaisesti joko omaehtoisina opintoina tai työvoimakoulutuksena.

Kotoutumisajan lyhentämisen vaikutukset tulisi arvioida erikseen pakolaistaustaisten osalta. Muutokset kotoutumisajassa on arvioitava suhteessa viimesijaiseen toimeentulon turvaavaan järjestelmään eli sosiaalietuusjärjestelmään. Myös tässä yhteydessä on huomioitava, että ohjelman lyhyt kesto asettaa kehittämis- ja lisäresursointitarpeita peruspalveluihin.

Selonteossa kiinnitetään erityistä huomiota kotona lapsiaan hoitavien vanhempien kotoutumiseen. Ko. ryhmälle onkin kehitetty erilaisin hankerahoituksin monipuolisia toimenpiteitä, joissa yhteen sovitetaan kotoutumista ja perhe-elämää. Nämä onnistuneet ja toimivat mallit tulisikin resursoida pysyvästi sirpaleisen hankerahoituksen sijaan. On myös huomioitava, että ryhmän kattavaksi tavoittamiseksi tarvitaan rekisteripohjaista tietoa.

Ehdotuksen mukaan hyvinvointialueita koskevan uudistuksen jälkeen kotoutujien ohjauksesta vastaisi kunta. Kunnan kotoutumispalvelun toteuttajalle tulee säätää sosiaalihuoltolain 35 §:n mukainen ilmoituksen

tekemisen velvollisuus sen varmistamiseksi, että henkilön ilmeinen sosiaalihuollon tarve tulee arvioiduksi.

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. 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.

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 laatukriteerit 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 osaamista. 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.