Johannes Hirvelä, Leena Pellilä ja
Matleena Sierla
Helsingin kaupunki
6.2.2023

HE 208/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Helsingin kaupungilta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi.

Helsingin kaupunki pitää kotoutumislain uudistamisen tavoitteita myönteisinä. Puolet Suomen vieraskielisestä väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla, mikä tulee huomioida uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa sekä kotoutumisen edistämisen rahoitusjärjestelmän kehittämisessä.

Helsingin kaupungin mukaan hallituksen esityksessä tulisi ottaa seuraavat asiat huomioon

1) Kotoutumista tukevan toiminnan resursointi tulee sitoa vahvemmin kotoutujien määrään kunnassa niin kotoutumista tukevien erityistoimien kuin peruspalveluiden valtionosuusrahoituksen osalta

2) Uudistuksen tueksi tulee rakentaa lastenhoitoa ja kotoutumista tukevaa palvelua yhdistävä uusi rahoitusmuoto

3) Kotoutumisajan ylittäneiden palvelut ja niiden rahoitus tulee turvata pysyvästi segregaatiokehityksen ehkäisemiseksi

4) Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla on tärkeää määritellä kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet

5) Yhteydenottovelvollisuus tulisi poistaa ja kotouttamisohjelman sisällön sääntelyä keventää

6) Työperusteista maahanmuuttoa tukevien asettautumispalveluiden rahoitus tulee turvata pysyvästi, ja niiden tulee olla pelkkää neuvontaa kattavampia

Kotoutumista tukevan toiminnan resursointi tulee sitoa vahvemmin kotoutujien määrään kunnassa niin kotoutumista tukevien erityistoimien kuin peruspalveluiden valtionosuusrahoituksenkin osalta

Kuntien vastuiden lisääntyessä kynnyskysymys Helsingille ja muille pääkaupunkiseudun sekä kasvukeskusten kunnille on se, osoittaako hallitus kunnille riittävät taloudelliset resurssit tehtävistä suoriutumiseksi. Kotoutumista tukevan toiminnan resursointi tulee sitoa vahvemmin kotoutujien määrään kunnassa niin kotoutumista tukevien erityistoimien kuin peruspalveluiden valtionosuusrahoituksenkin osalta.

Kunnille ja hyvinvointialueille osoitetut laskennalliset korvaukset jäävät todellista kustannustasoa alhaisemmiksi eivätkä riitä kattamaan palveluiden järjestämisestä aiheutuvia todellisia kustannuksia. Pidemmällä aikavälillä on välttämätöntä nostaa kuntien valtionosuusjärjestelmässä määriteltyä vieraskielisen perushintaa. Lyhyellä aikavälillä perushinta tulisi palauttaa vähintään sille tasolle, josta sitä laskettiin sote-uudistuksen rahoitusmallin luomisen yhteydessä. On selvää, että ilman riittävää rahoitusta suurten kaupunkien mahdollisuus edistää kotoutumista vaikeutuu.

Myös hyvinvointialueiden todellisiin mahdollisuuksiin edistää maahanmuuttajien kotoutumista, osallisuutta ja hyvinvointia tulee kiinnittää huomioita riittävällä resursoinnilla.

Kokemus ja tilastot osoittavat jo vuosikymmenten ajalta, että aluksi muualle Suomeen sijoittuneet kotoutujat muuttavat niin sanotun kotoutumisajan jälkeen pääkaupunkiseudulle ja kasvukeskuksiin, mutta heillä on edelleen tarve kotoutumispalveluille. Näin pääkaupunkiseutu kantaa tosiasiallisesti valtakunnallista vastuuta kotoutumisen ilmiöstä. Viime kädessä sekä kustannukset maahanmuuttajien kotoutumisesta että palveluiden järjestäminen laajassa mittakaavassa jäävät suurten kaupunkien harteille.

Uudistuksen tueksi tulee rakentaa lastenhoitoa ja kotoutumista tukevaa palvelua yhdistävä uusi rahoitusmuoto

Kotoutuminen tapahtuu kunnissa ja kunnilla on myös paras tietämys ja kokemus palveluiden järjestämisestä sekä asiakkaiden tarpeisiin vastaamisesta. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista, että asiakkaan palvelupolkua koskevia sisältöjä säädellään kovin yksityiskohtaisesti.

Helsinki pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös kotona lapsiaan hoitavia vanhempia ja kotihoidon tukea saavia. Helsingin kaupungin mukaan on

tarkoituksenmukaista luoda lastenhoitoa ja kotoutumista tukevaa palvelua yhdistävä uusi rahoitusmuoto.

Helsingin kaupungin mukaan työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisessa sekä ohjauksen ja neuvonnan toteuttamisessa riittävä resursointi on keskeistä. Haasteena on se, että kotoutumista tukevaa palvelua lastenhoidolla ei ole aina tarjolla tai palvelua on käytännössä vaikea sovittaa yhteen perhe-elämän kanssa. Tällöin henkilöillä ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta osallistua kotoutumispalveluihin.

Helsingin kaupunki toteuttaa jo nyt lastenhoitopalvelulla tuettua suomen kielen ja kotoutumista tukevaa koulutusta. Asiakkaiden osallistuminen toimintaan on vapaaehtoista ja järjestämisestä ei vielä säädetä laissa.

Kunnan järjestämänä toiminnan tulee lastenhoidon ja tilojen osalta täyttää myös avoimen varhaiskasvatuksen vaatimukset. Palvelun järjestäminen henkilöstö- ja tilaresursseineen tulee kokonaisuudessaan ottaa huomioon valtion korvauksissa kunnille.

On välttämätöntä, että valtio huolehtii osaltaan riittävistä kasvatus- ja koulutusalan aloituspaikoista, ulkomaalaistaustaisten ammattilaisten joustavista pätevöitymisen väylistä sekä riittävästä resursoinnista pitkäjänteisesti. Varhaiskasvatuksen henkilöstöpula muodostaa jo nyt merkittävän haasteen pääkaupunkiseudulle.

Kotoutumisajan ylittäneiden palvelut ja niiden rahoitus tulee turvata pysyvästi segregaatiokehityksen ehkäisemiseksi

Helsingin kaupunki katsoo, että kotoutumisajan lyhentäminen tai kotoutumissuunnitelman keston lyhentäminen ei sinänsä tehosta kotoutumista tai työllistymistä. Kotoutumisen sekä työllistymisen tuloksellisuuteen ja palveluihin pääsyyn vaikuttavat ensisijaisesti resurssit, palveluvalikoima ja palveluiden riittävyys. Lisäksi osaavan henkilöstön saatavuus sekä työmarkkinoiden vastaanottavuus maahan muuttaneita kohtaan vaikuttaa keskeisesti kotoutumisen onnistumiseen.

Kotoutumisajan lyhentämisen vaikutukset voivat olla myös epätoivottavia. Suurissa kaupungeissa kotoutumisajan ylittäneiden, mutta tosiasiallisesti kotoutumispalveluiden tarpeessa olevien henkilöiden määrä kasvaa. Tämän kohderyhmän palveluiden rahoitus on turvattava pysyvästi, jottei muodostu työttömien vieraskielisten ryhmää, joka ei työllisty tai hyödy yleisen palvelujärjestelmän mukaisista työllisyys- ja koulutuspalveluista. Kotoutumisajan ylittäneiden mutta yhä vastaavien palveluiden tarpeessa

olevien kohderyhmän tilanteeseen vaikuttaminen on keskeinen tekijä asuinalueiden eriytymiskehityksen sekä toisen ja kolmannen polven maahan muuttaneiden syrjäytymiskehityksen ehkäisemisessä.

Kotoutumissuunnitelmien laatiminen lisää tutkitusti kotoutujien tuloja, joten kotoutumisajan lyhentäminen ei aina ole asiakkaan etu. Kotoutumissuunnitelman laativalla taholla tulee olla riittävästi harkintavaltaa asiakkaan yksilöllisen kotoutumisen palvelupolun rakentamisessa niin keston kuin sisällönkin osalta. Helsingin kaupunki huomauttaa, että TE2024-uudistukseen sisältyvä kuntien työttömyysturvavastuiden kasvattaminen on tehokkaampi kannustin kotoutumisen nopeuttamiseen kuin suunnitelmien keston mekaaninen rajaaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla on tärkeää määritellä kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat tärkeä tekijä kotoutumisessa. On tärkeää varmistaa se, että asiakkaat todella ohjautuvat oikeiden palveluiden piiriin. Laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015, 4§) sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääräksi määritellään sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen.

Hyvinvointialueiden todellisiin mahdollisuuksiin edistää maahanmuuttajien kotoutumista, osallisuutta ja hyvinvointia ja huolehtia henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulee kohdentaa riittävästi voimavaroja. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla on tärkeää määritellä kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana toiminnan ja talouden suunnittelua. Ulkomaalaistaustaisilla on tarpeeseensa nähden palvelujen alikäyttöä, joka ajan myötä voi johtaa kustannuksiltaan kalliimpien korjaavien palvelujen tarpeeseen.

Yhteydenottovelvollisuus tulee poistaa, kotouttamisohjelman sisällön sääntelyä keventää ja neuvontapalvelujen rahoitus varmistaa

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin ohjauksen tekemisestä tai henkilön suostumuksella yhteydenottamisesta kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen arvioimiseksi silloin, kun viranomainen työssään havaitsisi kyseisen tarpeen. Kunnan olisi nimettävä yhteydenoton vastaanottava taho, otettava

sille osoitettu yhteydenotto käsittelyyn viivytyksettä sekä käynnistettävä toimenpiteet tarpeen mukaisesti.

Helsingin kaupunki ehdottaa tämän lain kohdan poistamista hallituksen esityksestä. Yhteydenottovelvollisuus on liian monitulkintainen. Henkilön kotoutumisen tarpeen arvioinnin perusteet ovat epäselvät. Muun muassa työttömyys, suomen tai ruotsin kielen taidon puute, oman kulttuurin tapojen noudattaminen ja muut vastaavat seikat jäävät tulkinnanvaraisiksi. Lisäksi kohta mukailee sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvää säännöstä tarpeettomasti (sosiaalihuoltolain 35 §). Tulkintaongelmia syntyy tilanteessa, jossa esimerkiksi henkilön sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve voidaan tulkita kotoutumista edistävien palveluiden tarpeeksi. Asiakkaan ohjaamisesta toimivaltaiseen viranomaiseen säädetään hallintolaissa.

Hallituksen esityksen muissakin säädöksissä ilmenee menettelytapoja ja palvelujen sisältöjä, joita on kehitetty osana kotoutumisen edistämisen sosiaalipalveluja. Ei ole tarkoituksenmukaista, että kunta järjestää luonteeltaan sosiaalipalveluja vastaavia palveluja kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla vasta maahan tulleille henkilöille, kun muut kunnassa asuvat saavat ne hyvinvointialueen palveluina.

Helsingin kaupunki pitää myönteisenä, että kunnan kotouttamisohjelman yksityiskohtaista sääntelyä on lievennetty verrattuna aiemmin lausunnolla olleeseen lakiehdotukseen.

Lakiehdotuksessa kuitenkin säädetään edelleen yksityiskohtaisesti kotoutumisen edistämisestä kunnassa, sen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta. Tässä kohdin lakiesitys on epäjohdonmukainen, kun siinä ollaan yhtäältä siirtämässä kotoutumisen kokonaisvastuuta kunnille ja toisaalta säädetään kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, tavoitteiden asettamisesta ja seurannasta yksityiskohtaisesti. Kuntien tulee voida päättää paikallisella tasolla kotoutumisen rakenteista, käytänteistä sekä toteuttaa ne tarkoituksenmukaisesti osana muuta kunnassa ja hyvinvointialueella tapahtuvaa raportointi- ja kehittämistyötä.

Lakiehdotuksessa korostetaan matalan kynnyksen neuvonnan ja ohjauksen roolia kotoutumisen edistämisessä. Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että neuvontapalveluiden tarjoamisessa keskeistä on palveluihin hakeutumisen sujuvuus sekä kotoutumista tukevien kunnan palveluiden riittävyys ja vastaanottavuus.

Työperusteista maahanmuuttoa tukevien asettautumispalveluiden rahoitus tulee turvata pysyvästi, ja niiden tulee olla pelkkää neuvontaa kattavampia

Asettautumispalveluihin liittyvät sääntelyn uudistaminen on riittämätöntä, koska hallituksen esityksessä pidättäydytään vain asettautumispalveluiden määrittelyssä, mutta ei oteta kantaa palveluiden järjestämiseen ja rahoittamiseen kunnissa.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen puuttuu lähes kokonaan esityksessä ja koskee enimmäkseen neuvontapalveluja. Suurten kaupunkien ja kasvukeskusten tulee voida edistää työperusteista maahanmuuttoa aktiivisesti pysyvällä rahoituksella. Rahoituksen tulisi kattaa työperusteisen maahanmuuton kaikki vaiheet: työvoiman houkuttelu ja kohdemarkkinointi, asettautumisen tuki, sujuvan viranomaisasioinnin järjestäminen sekä digitaalisten palvelukanavien rakentaminen.