



08.02.2016

Sj/1

## § 110

### Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta valtion kotouttamisohjelmaksi vuosille 2016 - 2019

HEL 2016-000390 T 00 01 06

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

#### Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Hannu Oskalan ehdotuksesta.

#### Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Ritva Viljanen

#### Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 09 310 25565  
ilkka.haahtela(a)hel.fi  
Anu Riila, erityissuunnittelija, puhelin: 310 64495  
anu.riila(a)hel.fi

#### Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

#### Lausuntoehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon valtion kotouttamisohjelmaluonnoksesta vuosille 2016 – 2019:

Valtion kotouttamisohjelmaluonnoksen rakenteellinen jako eri tavoitealueisiin teemoittain on onnistunut ratkaisu. Lisäksi on hyvä, että luonnoksessa tehdään tilannekuvausta kunkin tavoitealueen kohdalla sekä määritellään toimenpiteet, resurssit ja mittarit.

Suomessa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla on runsas uusien kotoutettavien ryhmä, joiden palvelujen suunnittelu vaatii tiivistä koordinointia ja yhteistyötä kaikkien, myös lukuisten uusien toimijoiden välillä. Pääkaupunkiseutu tulee ohjelmaluonnoksessa huomioida painokkaammin, sillä maahanmuuttajien osuus kasvaa voimaikkaimmin juuri pääkaupunkiseudulla. Ohjelman tulisi huomioida myös ne kotoutettavat, jotka opiskelun, työn tai muun syyn vuoksi siirtyvät Helsinkiin ja pääkaupunkiseudulle. Lisäksi tarvitaan riittäviä resursseja niin valtio- kuin kuntatoi-



08.02.2016

Sj/1

mijoille. Sektoreiden välille on luotava yhteinen tavoitetila ja tavoitetilan toteutumiselle toimenpiteet.

Ohjelmaluonnos ottaa ansiokkaasti eri politiikkalohkoja huomioon. Elinkeinopolitiikan vahva osuus ohjelmaluonnoksessa on erityisen myönteistä. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien asioiden puute ja STM:n vähäinen rooli kiinnittää huomiota. Puuttuminen perustuu hallitusohjelmassa valittuihin painopistealueisiin. Valtion kotouttamisohjelmassa olisi kuitenkin hyvä mainita ja ottaa huomioon myös ne maahanmuuttajat, jotka eivät suoraan TE-toimiston toiminnoilla ole kotoutettavissa vaan tarvitsevat erityistä tukea ja sosiaalista vahvistamista.

Ohjelmaluonnoksessa sivulla 3 viitataan siihen, että hallitusohjelman puolivälitarkastelun yhteydessä arvioidaan hallitusohjelman mukaisesti valmisteltavan maahanmuuton kustannus-selvityksen mahdollisia vaikutuksia ohjelman toimeenpanoon. Tältä osin toteamme, että esimerkiksi toisen asteen koulutuksen osalta valtiosuusjärjestelmässä ei tällä hetkellä ole otettu huomioon maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia valtiosuuslisiä lisäävänä tekijänä.

Merkille pantavaa ohjelmaluonnoksessa on se, että sosiaali- ja terveysministeriön kotoutumisen edistäminen rahoitetaan osana muuta rahoitusta ja itse kotouttamisohjelma painottuu työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön toimiin.

#### Seuraavassa kommentit tavoitealueittain

Tavoitealue I: Edistetään ihmisarvoa kunnioittavaa keskustelukulttuuria, eikä rasismia sallita

Tilannekuvauksessa olisi hyvä liittää viittaus yleiseen turvallisuustilanteeseen sekä radikalisoitumisen ennalta estämiseen. Asia on ollut vuoden 2015 aikana paljon esillä etenkin Helsingissä. Vuoropuhelussa eri uskonnollisten yhteisöjen ja imaamien kanssa on todettu, että radikalisoitumisen ennalta estäminen vaatii puuttumista taustalla vaikuttaviin syihin, kuten nuorten kouluttautumattomuuteen, toimeentulotukimahdollisuuksien vähyyteen sekä syrjinnän kokemuksiin. Keskeistä on luoda tiiviitä verkostoja, jotka tukevat nuoria vaikeiden elämäntilanteiden hallinnassa, tarjoavat myönteisiä kokemuksia osallisuudesta ja kannustavat nuoria tarttumaan myönteisiin, koulutukseen ja työllistymiseen tähtääviin vaihtoehtoihin. Tällä hetkellä koulutus- ja työllisyyspolut eivät huomioi maahantulijoita riittävän yksilöllisesti, mikä lisää ulkopuolisuuden kokemusta.

Rasismien vastustamisen keinoina nostetaan luonnoksessa viestintä ja asennekasvatus. Mentoroinnin on todettu edistävän ihmisten kohta-



08.02.2016

Sj/1

mista ja vähentävän ennakkoluuloja. Myös rasismien kitkeminen rakenteista vaatii toimenpiteitä.

Tavoitealue II: Tuodaan maahanmuuttajien oman kulttuurin vahvuudet vahvistamaan osaltaan Suomen innovaatiokykyä

Ohjelmaluonnoksessa mainitaan, että kotouttamistoimet nähdään yhä kiinteämmin osana Suomen elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, mikä on myönteistä. Hallitusohjelmassa, kuin myös ohjelmaluonnoksessa, puhutaan maahanmuuttajien nopeasta työllistymisestä. Tämän tulisi olla hallinnon läpäisevänä periaatteena ohjelmassa. Maahanmuuttajien yrittäjyyspotentiaalin tunnistamiseen ja hyödyntämiseen tulisi niin ikään kohdentaa toimenpiteitä.

Kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymistä edistetään parhaiten sillä, että tutkintorakenteisiin sisällytetään riittävästi kielikoulutusta ja työmarkkinoilla edellytetyn kielitaitotason saavuttaminen kytketään tutkinnon suorittamisen tavoin oppilaitosten/korkeakoulujen rahoitukseen. AMK-tutkintojen tulisi olla työmarkkinoiden tarpeita palvelevia myös kielellisten valmiuksien tarjoamisen osalta. Työllistymistä edistää myös yksilöllinen mentorointi.

On kannatettavaa, että osaamisen tunnistaminen tapahtuu mahdollisimman nopeasti ja toimenpiteet ovat sen mukaiset. Olisi tarkoituksenmukaisesti, että valtakunnallisesti määriteltäisiin se mitä ”tunnistamisella” tarkoitetaan - tarkoitetaanko ammatillisen osaamisen tunnistamista vai jotakin muuta? Asiaan liittyy myös kysymys siitä, kuka tunnistaa osaamista jos kyse on ammatillisesta osaamisesta. Ammatillista osaamista voi tunnistaa kyseisen ammattialan opetta- ja, koska tunnistaminen tehdään suhteessa koulutuksen perusteissa määritelyihin ammatitaitovaatimuksiin.

Tavoitealue III Tehostetaan kotouttamista poikkihallinnollisesti

Ohjelmaluonnoksessa painottuu suhteellisesti eniten kotoutumiskoulutus. Lähtökohtana on perinteinen ajatus siitä, että ensin kotoutettava käy alkukartoituksessa, sitten kotoutumiskoulutuksen, mahdollisesti ammatillisen koulutuksen, työelämään ym. ohjauksen. Kun kysymys on aikuisista maahanmuuttajista, koulutusta tulisi tarjota siten, että tarjottavana olisi rinnakkain erilaisia kotoutumisen sisältöjä, kuten ammatillisia valmiuksia vahvistavaa koulutusta, työelämään ohjausta sekä tarvittaessa peruskouluopintoja. Palveluja tulisi tarjota tarvelähtöisesti eri ryhmille. Kotoutumiskoulutusta tulisi järjestää myös niin, että esimerkiksi eri koulutustaustan omaaville on tarjolla työelämälähtöistä koulutusta, myös työaikana. Kielen oppimista työn teon tai harjoittelun aikana tulisi mahdollistaa nykyistä laajemmin.



Koulutukseen pääsyn odotusaikojen lyhentäminen on kannatettava tavoite (toimenpide 11). Pääkaupunkiseudun kunnat ovat jatkuvasti korostaneet tämän tavoitteen tärkeyttä. Ohjelmaluonnoksessa todetaan, että maahanmuuttajien määrän kasvaessa kotoutumiskoulutuksen määrä-rahast ovat olleet erityisesti pääkaupunkiseudulla riittämättömiä. On selvää, että kotoutumiskoulutuksen määrärahoja tulee huomattavasti lisätä pääkaupunkiseudulla, jotta koulutus voitaisiin tarjota nopeasti kaikille kotoutettaville.

Kotoutumiskoulutuksen laatukriteerejä tulee kehittää ja koulutusta ohjata työllistymistä painottavaksi. Koulutuksen jatkopoluista tulisi huolehtia siten, että kotoutumiskoulutuksen jälkeen henkilöllä on mahdollisuus edelleen tarpeen mukaan saada työelämään valmentavia ja työllistämiseen tähtäviä koulutussisältöjä. Kotoutumiskoulutuksen jälkeinen polku ei näyttäydy maahanmuuttajalle systemaattiselta, koska koulutuksen jälkeiset palvelut ovat hajallaan.

Kielikoulutus on kaiken kotoutumisen ytimessä. Pääkaupunkiseudulla tulisi kehittää joustavampaa ja helpommin toteutettavaa yhteistyötä viranomaistahojen ja muiden toimijoiden välille kielikoulutusten järjestämisessä. Muun kuin viranomaisen antaman kielikoulutuksen hyväksi lukemista tulisi helpottaa sujuvoittamalla suoritusten raportointi- ja hyväksymiskäytäntöjä.

Kotouttamisohjelmaluonnoksessa todetaan sivulla 20, että viimeaikaisten vertailujen mukaan maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön nuorten oppimistulosten erot ovat Suomessa OECD-maiden suurimpia. Valtion tulisi kehittää ja lisätä täydennyskoulutusmahdollisuuksia mm. luokanopettajille ja aineenopettajille maahanmuuttajalasten opetuksessa. Suomessa tarvitaan myös pysyvät rakenteet perusopetuksen suorittamiseen. Erityinen huoli on peruskouluiän loppuvaiheessa maahan tulleiden koulutuspoluista. Myöhään maahan tulleiden osalta tulisi valtakunnallisesti kehittää perusopetuksen saatavuutta ja varmistaa jatkopolut. Perusopetuksen jälkeistä aikaa tulisi seurata. Kun oppivelvollisuus tulee täyteen, hakeutuu opiskelija oma-ehdoisesti eteenpäin.

Osallisena Suomessa hankkeen tavoitteet tulisi toteuttaa. Esimerkiksi juuri myöhään tulleiden osalta Osallisena Suomessa – hankkeen tulokset tulisi ottaa huomioon myös valtion kotouttamisohjelmassa.

Tilannetta voitaisiin parantaa lainsäädäntöä muuttamalla niin, että myöhään maahan tulleille nuorille voidaan tarjota eheä ja tarvittaessa yksilöllinen koulupolku jo 15-vuotiaasta eteenpäin. Lisäksi perusopetukseen tarvitaan lisärahoitusta ryhmäkojien pienentämiseen, ottaen huomioon esimerkiksi alle 3 vuotta Suomessa asuneiden määrä luokassa.



Vastaavasti kaupunki jatkaa resurssien kohdentamista maahanmuuttajaoppilaiden opetuksen kehittämiseen ja koordinointiin, ottaen huomioon uusien kotoutettavien määrät määrärahojensa puitteissa toimintoja uudelleen organisoimalla, hyödyntämällä uutta teknologiaa sekä parantamalla toimintaprosesseja ja – menetelmiä. Myöhään maahan tulleiden ohjausta voidaan parantaa mm. koulupolkumahdollisuuksien sähköisellä kuvauksessa ja joustavia malleja kehittämällä.

Peruskoulun suorittamiseen ja ammatillisten koulutusten aloittamiseen liittyvien tukitoimien tulee olla riittäviä. Samalla tulee huolehtia siitä, että kaikki tarvitsevat saavat opetuspaikan ja alle -25 vuotiaiden opiskelijoiden toimeentulo on turvattu. Tällä hetkellä työmarkkinatukea ei voida maksaa perusopetuksen opinnoista alle 25-vuotiaille.

Ohjelmaluonnoksen toimenpide numero 20 aiheuttaa hämmennystä. Toimenpiteessä viitataan aiesopimuksen jatkovalmisteluun, josta ei ole käyty neuvotteluita pääkaupunkiseudun kuntien kanssa kuntien toiveista huolimatta. Helsinki tekee mielellään tavoitteellista yhteistyötä maahanmuuton kehittämisessä, mutta ohjelmaan ei voi sisällyttää viittauksia asioihin, joista ei ole neuvoteltu.

Tavoitealue IV: Edistetään valtion ja kuntien välistä yhteistoimintaa kansainvälistä suojelua saavien vastaanotossa

Toimivaa kuntapaikkajärjestelmää ei ole tällä hetkellä olemassa, joten sen luominen yhdessä kuntien kanssa on ensiarvoisen tärkeää. ELY-keskuksen arvion mukaan turvapaikansaaneille tulisi tällä hetkellä löytyä kuntapaikka noin 2800 hengelle Uudenmaan alueelta. Ottaen huomioon pääkaupunkiseudun asuntotilanteen, paikkojen löytäminen tulee olemaan haasteellista. Ylipäänsä turvapaikan saaneet tulisi pyrkiä sijoittamaan mahdollisimman tasaisesti Suomessa.

Hallitusohjelmassa todetaan pakolaispolitiikan osalta, että valtio lisää yhteistoimintaa kuntien kanssa ja että käytössä on riittävät resurssit. Pitkän aikavälin toimenpiteenä esitetään, että pakolaisten vastaanottoon liittyvä korvausjärjestelmä ja – taso arvioidaan (toimenpide-ehdotus 34). Tällä hetkellä valtion maksamat laskennalliset korvaukset kunnille pakolaisista ovat 6845 euroa vuodessa alle 7-vuotiaasta ja 2300 euroa vuodessa 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä. Korvaustaso määriteltiin ensimmäisen kerran 1993. Korvauksia maksetaan kunnille kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajan ja muiden henkilöiden osalta kolmen vuoden ajan. Korvaustaso ei vastaa kustannusten nousua esim. sosiaalitoimessa. Kuntaliiton laskelmien mukaan tulisi laskennallisten korvausten alle 7-vuotiaiden osalta olla 10 872 euroa vuodessa ja 7 vuotta täyttäneiden osalta 3319 euroa (Kuntaliitto, Pakolaisten vastaanotto kunnissa, Helsinki 16.9.2015).



Ohjelmaluonnoksessa on todettu, että oleskeluluvan saaneet voivat hakea asuntoa yksityisiltä vuokramarkkinoilta tai hakea valtion tukemaan vuokra-asuntoon. Tästä kuitenkin poikkeuksena on huomioitava, että mikäli oleskeluluvan pituus on alle vuosi, valtion tukemaa vuokra-asuntoa heillä ei ole oikeutta saada nykymääräysten mukaisesti.

Asuntotuotannon taso on pääkaupunkiseudun kunnissa merkittävästi korkeammalla tasolla kuin aikaisemmin. Helsingin, Espoon ja Vantaan asuntotuotantotavoite Mal-aiesopimuksessa (2012–2015) on ollut 9 500 asuntoa. Vuonna 2015 näissä kunnissa aloitettiin 12 000 asunnon rakentaminen. MAL-sopimusneuvottelut vuosien 2016–2019 sopimuksesta ovat seudun kuntien ja valtion välillä vielä kesken (helmikuu 2016). Valtion osalta sopimukseen liittyvistä asioista päätetään vasta kehysriihen yhteydessä huhtikuussa 2016.

Merkittävä osa pääkaupunkiseudun väestönkasvusta on maahanmuuttajataustaista. Näin on ollut jo vuosien ajan. Valtaosa maahanmuuttajista pärjää normaaleilla asuntomarkkinoilla. Merkittävimmät asunnottomuutta aiheuttavat riskitilanteet liittyvät kasvaneeseen yksityismajoitukseen ja siihen liittyviin epävarmuustilanteisiin sekä kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden jääntiin Suomeen. Kielteisen päätöksen saaneilla ei ole mahdollisuutta vuokrata asuntoa Suomesta, joten tähän liittyy katuasunnottomuuden riskiä. Pääkaupunkiseudun melko kireän asuntotilanteen vastinparina on muualla Suomessa olevien valtion tukemien vuokra-asuntojen merkittävää tyhjillään oloa. Yhteensä näitä tyhjiä asuntoja on n. 7 000. Pääkaupunkiseudun asuntotilannetta voidaan parantaa ainoastaan rakentamalla uusia asuntoja alueelle.

Maahanmuuttajien asumisen järjestämisen periaatteena tulee olla pyrkimys mahdollisimman tavanomaisiin menettelyihin. Erityisjärjestelyjä tullaan tarvitsemaan erityisesti alaikäisten Suomeen ilman huoltajaa tulleiden nuorten itsenäistymisvaiheeseen. Näiden nuorten tilanne on hyvin samankaltainen kuin lastensuojelun toimenpiteiden kohteena olleilla nuorilla. Kohderyhmälle on kunnissa hyviä kokemuksia tuen ja asumisen järjestämisestä. Vuonna 2015 Suomeen tulleista 32 000 turvapaikanhakijasta n. 80 % oli nuoria poikia ja miehiä, jotka varttuvat aikuisiksi Suomessa ilman perhettä.

Kaikkien asumiseen liittyvien toimenpiteiden tulee tukea kestävästä asuntopolitiikan periaatteita. Alueellisia ja talokohtaisia keskittymiä on vältettävä. Kiristynyt asuntotilanne näkyy ensimmäisenä kriisimajoituksen kulujen kasvuna.

Yleisesti ottaen palvelujärjestelmää tulisi kehittää yhä enemmän ”yhden luukun periaate” – näkökulma tavoitteena, ja varmistaa tarpeen mukaiset palvelut. Esimerkkinä voidaan mainita keväällä 2016 käynnistetty



08.02.2016

Sj/1

Helsingin kaupungin koordinoima Töissä Suomessa – hanke, joka yhteistyössä TE-hallinnon kanssa pyrkii varmistamaan lupapalveluista lähtien alkuvaiheen kotoutumispalvelujen nykyistä paremman koordinoinnin International House -konseptin sateenvarjon alla.

## Esittelijän perustelut

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää Helsingin kaupungilta lausuntoa valtion kotouttamisohjelmaluonnoksesta vuosille 2016-2019 (12.1.2016) (TEM/55/00.06.02/2016). Lisäaikaa lausunnon jättämiselle on saatu 15.2.2016 asti. Lausunto tulee toimittaa osoitteeseen kirjaamo@tem.fi sekä kotouttaminen@tem.fi. Lausuntoehdotus on valmisteltu kaupunginkansliassa yhteistyössä opetusviraston ja sosiaali- ja terveystieteiden kanssa.

### Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Ritva Viljanen

### Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 09 310 25565  
ilkka.haahtela(a)hel.fi  
Anu Riila, erityissuunnittelija, puhelin: 310 64495  
anu.riila(a)hel.fi

## Liitteet

- 1 TEM:n lausuntopyyntö luonnoksesta valtion kotouttamisohjelmaksi vuosille 2016-2019
- 2 Työ- ja elinkeinoministeriön saate 12.1.2016
- 3 Luonnos valtion kotouttamisohjelmaksi vuosille 2016-2019

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

## Otteet

**Ote**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

**Otteen liitteet**  
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

## Tiedoksi

Kaupunginkanslia  
Sosiaali- ja terveystieteiden virasto  
Opetusvirasto