

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistaminen

Lakiesityksen tavoitteena on uudistaa kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuus siten, että järjestelmä on velvoittavampi, maahanmuuttajien omaa vastuuta vahvistetaan, koulutusten tuloksellisuutta parannetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Uudistus muuttaa merkittävästi työnjakoa. Työvoimaviranomaiselle tulee vastuu myös lukutaitokoulutuksen järjestämisestä, ja kotoutumiskoulutus toteutetaan pääosin työvoimakoulutuksena.

Uudistus sisältää myös huomattavat säästötavoitteet (45–46,8 milj. € vuodesta 2027 alkaen), mikä vaikuttaa sekä palvelujen määrään että laatuun.

Rahoituksen keskittäminen peruspalvelujen valtionosuuteen ja kokoaminen yhden kanavan kautta voi ehkä helpottaa hallinnollisesti, mutta aiheuttaa pienen kunnan kannalta riskejä. Vieraskielisyysperusteinen valtionosuus ei huomioi yksilöllisiä koulutustarpeita, jotka ovat pienessä kunnassa kalliimpia asiakasta kohden. Pienissä kunnissa kotoutujamäärät voivat vaihdella vuosittain suuresti, jolloin rahoituksen kahden vuoden viive aiheuttaa epäsuhtaa todellisen tarpeen ja saatavan rahoituksen välille. Erityisesti pienillä paikkakunnilla, joille sijoittuu vastaanottokeskus, josta siirtyy asukkaita kuntalaisiksi tämä vaikuttaa suuresti. Nykyinen järjestelmä, joka peilautuu reaaliaikaisesti maahanmuuttajien määrään, toimii pienen kunnan näkökulmasta paremmin.

Lukutaitokoulutuksen järjestäminen on resurssihaaste pienille kunnille. Uudistus siirtää vastuun lukutaitokoulutuksesta työvoimaviranomaiselle, mutta lukutaitokoulutusta tarvitsevien määrä on monissa pienissä kunnissa hyvin pieni ja ryhmien perustaminen paikallisesti on usein taloudellisesti mahdotonta. Vaihtoehtona on etä- tai alueelliset ratkaisut, mutta nämä heikentävät osallistumisen mahdollisuuksia etenkin heikoimman kielitaidon ja vähäisten digitaitojen ryhmillä. Tämä voi vaarantaa kaikkein haavoittuvimpien (kotoutumisen alkuvaihe, naiset, traumataustaiset) yhdenvertaisen pääsyn koulutukseen.

Ostopalveluihin nojaaminen lisää byrokratiaa ja kustannuksia. Työllisyysalueita koskevissa arvioissa 80 % alueista aikoo järjestää koulutukset ostopalveluina. Pienelle kunnalle tämä tarkoittaa sitä, että sen vaikutusmahdollisuudet koulutusten sijoittumiseen ja sisältöihin voivat heiketä ja pitkät etäisyydet koulutuspaikkoihin voivat lisätä keskeyttämisriskiä.

Uudistuksessa linjataan selkeä kielitaitotavoite ("toimiva peruskielitaito") ja päättöttestaus. Positiivista esityksessä on, että tavoitteet ovat yhdenmukaisia, vertailtavuus paranee ja testi tukee ohjausta jatkokoulutuksiin. On kuitenkin huomioitava, että B1-tason tavoittaminen vuodessa on monessa elämäntilanteessa epärealistista (vähäinen koulutustausta, kotihoidontuki, traumatausta).

Tavoite nostaa ruotsiksi kotoutuvien osuutta 5–10 % on tervetullut, mutta todellisuudessa on kuitenkin ymmärrettävä, että mannersuomen alueella maahanmuuttaja ei pärjää pelkällä ruotsilla, ei myöskään työelämässä vaan hänen on opittava myös riittävästi suomea. Tämä on kuitenkin tiedotettava maahanmuuttajille kotoutumiskieltä valittaessa.

Joustavuuden lisääminen työssäkäynnin ja koulutuksen yhdistämisessä mahdollistaa paremmin osa-aikaisen työn, yrittäjyyden ja koulutuksen yhdistämisen. Tämä on merkittävä parannus etenkin niille, jotka työllistyvät nopeasti mutta tarvitsevat edelleen kielitaidon vahvistamista.

Uudistuksen myötä tulisi selkeämpi valtakunnallinen malli ja yhtenäinen rahoitus. Lisäksi työelämälähtöisyys vahvistuisi ja päättötesti lisäisi läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuutta. Erilaiset joustavat koulutusmallit (verkkototeutukset, hybridit) tukevat myös haja-asutusalueita, mutta samalla tasapäistävät opetusta ja luovat kotoutujan ympärille sosiaalisen tyhjiön (verkkototeutukset) jotka eivät todellisuudessa tue kielen oppimista. Positiivista on kuitenkin, että koulutuksen sisällöt on määritelty aiempaa tarkemmin (yhteiskuntataidot, työelämävalmiudet, uraohjaus).

Uudistuksella olisi myös haasteita ja riskejä, joista yksi on rahoituksen riittämättömyys ja säästötavoitteet. Säästöt kaventavat koulutustarjontaa, muuttavat koulutuksia etäkoulutuksiksi ja kasvattavat ryhmäkokoja. Erityisesti lukutaito- ja hitaamman oppimisen ryhmät ovat riskissä vähentyä. Pienillä kunnilla on useita haasteita resurssien suhteen, kuten vain yksi kotoutumistyötä tekevä henkilö (tai ei edes sitä), ei omaa oppilaitosta, vähän koulutuksen tarjoajia ja suuret maantieteelliset välimatkat. Uudistus lisää riippuvuutta naapurikunnista ja työllisyysalueesta, mikä heikentää palvelujen saavutettavuutta, kun ne yleensä karkaavat keskuskuntiin.

Erityisesti tämä aiheuttaa huolta heikoimmassa asemassa olevien kotoutujien tilanteen suhteen (luku- ja kirjoitustaidottomat, kotihoidon tuella olevat äidit, traumataustaiset, ikääntyvät maahanmuuttajat, heikot digitaidot omaavat). Velvoittavuuden ja sanktiomallin tiukentaminen voi näissä ryhmissä kasvattaa keskeyttämisä, sosiaaliturvan alenemista ja siten lisätä syrjäytymisriskiä. Lisäksi koulutusten keskittäminen isompiin kuntiin tai verkkoon voi tarkoittaa pidempiä välimatkoja, heikompaa tukea lähiopetukseen ja suurta riippuvuutta digitaaloista.

Siksi olisi suositeltavaa, että turvattaisiin pienten kuntien lisätuki koulutusten järjestämiseen. Valtionosuuteen tulisi sisällyttää pienten kuntien korotus koulutusten hankintaan ja koordinointiin, ja mahdollistaa useampien kuntien yhteiset koulutusratkaisut joustavammin (aluekoulutus, liikkuva opetus). Myös lukutaitokoulutuksen järjestämiseen tulisi olla oma rahoituskanava, sillä lukutaitokoulutus ei toimi markkinaehtoisesti pienissä kunnissa. Tähän tarvitaan erillinen korvaus pienille kunnille tai alueellinen valtion rahoittama koordinaatiomalli.

Lisäksi hybridimalleja tulee kehittää matalan kielitaidon asiakkaille sopiviksi. Etäopetuksen rinnalle on turvattava lähi- ja ohjaustapaamiset, materiaalien tulee olla saavutettavia ja tulkkausta on oltava käytettävissä.

Myös sanktiomallin vaikutuksia on seurattava tarkasti heikossa asemassa oleviin eikä sanktiota tule soveltaa tilanteissa, joissa kielitaidon tavoite ei ole realistinen.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt

Hallituksen esitys sisältää merkittäviä ja rakenteellisia muutoksia kotoutumisen rahoitukseen. Vuodesta 2027 alkaen tavoitteena on 46,8 miljoonan euron vuosittaiset säästöt, jotka koostuvat muun muassa 15 miljoonan euron säästöistä kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistukseen, 30 miljoonan euron leikkauksista valtion korvausjärjestelmään ja useista muista menoerien supistuksista, kuten laskennallisten korvausten tasoleikkauksesta ja eräiden erityiskorvausten poistosta.

Rahoituksen keskittäminen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen yksinkertaistaa hallintoa, mutta samalla se siirtää huomattavan taloudellisen riskin erityisesti pienille kunnille, joissa asiakasmäärät ovat pieniä ja kustannukset asiakasta kohden korkeampia.

Valtionosuus perustuu vieraskielisyyskriteeriin, joka hyödyttää eniten suuria kaupunkeja, joissa asiakasmäärät ovat suurempia. Pienissä kunnissa yksittäisen kotoutujan palvelut voivat olla huomattavasti kalliimpia ja rahoitus tulee kahden vuoden viiveellä. Tällöin on vaikeaa vastata äkillisiin muutoksiin, kun kustannuksia syntyy välittömästi esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnista, ohjauksesta ja koulutuksen hankkimisesta. Näin ollen rahoitusmalli luo epäjatkuvuutta ja taloudellista epävarmuutta kunnille, joiden yksittäisetkin asiakasmäärien vaihtelut vaikuttavat budjettiin voimakkaasti.

Monialaisen yhteistyön valtionosuuden poistaminen. Valtionosuuden poisto kohdistuu erityisen raskaasti pieniin kuntiin, joissa kotouttamista hoitaa usein yksi viranhaltija ilman laajoja tukirakenteita. Silti kunnille jää velvoite tehdä monialaista yhteistyötä, koordinoida palveluja hyvinvointialueen kanssa ja huolehtia palvelutarpeen arvioinnista ja suunnitelmista. Tämä ristiriita lisää kunnan hallinnollista kuormaa samaan aikaan kun rahoitus kevenee.

Koska säästöt kohdistuvat erityisesti kotoutumiskoulutukseen ja vapaan sivistystyön rahoitukseen, on odotettavissa, että koulutukset ja muut palvelut siirtyvät suurempiin kaupunkeihin ja verkko- ja hybridimallit yleistyvät pienissä kunnissa. Nämä ratkaisut eivät sovellu kaikille asiakasryhmille ja heikentävät palvelujen saavutettavuutta, erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomien, traumataustaisten, maahanmuuttajanaisten, heikon työ- ja toimintakyvyn omaavien ja digitaalista tukea tarvitsevien maahanmuuttajien keskuudessa.

Uudistuksilla on vaikutuksia maahanmuuttajien palveluihin ja kotoutumisen laatuun. Palvelujen taso tulee heikkenemään säästöjen seurauksena. Säästöt kohdistuvat laajasti kotoutumispalveluihin: koulutukseen, omaehtoisen opiskelun tukeen valtion korvauksiin ja toimeentulotukea ja kotoutumistukea koskeviin mekanismeihin. Tämä johtaa väistämättä palvelujen kaventumiseen, mikä näkyy erityisesti kotoutumisen alkuvaiheessa, joka on tutkitusti ratkaisevin vaihe työllistymisen ja osallisuuden kannalta.

Aikuisten perusopetuksen tukemisen rajaaminen alle 30-vuotiaisiin säästää kustannuksia mutta todellisuudessa heikentää aikuisten mahdollisuuksia hankkia perusopetusta, heikentää kotoutumista ja työmarkkinoille pääsyä ja kohdistuu voimakkaasti pieniin kuntiin, joissa omaehtoinen opiskelu on usein ainoa realistinen koulutuspolku. Omaehtoisen opiskelun rajaukset sopivat huonosti tähän tilanteeseen.

Etuussanktiot ja tulosperusteiset elementit lisäävät maahanmuuttajan velvoitteita samaan aikaan, kun palveluiden taso ja tarjonta heikkenevät. Tämä luo tilanteen, jossa maahanmuuttaja voi menettää etuuksiaan, vaikka palvelua ei ole tosiasiallisesti tarjolla. Erityisesti haavoittuvimmat ryhmät ovat suurimmassa riskissä.

Pienissä kunnissa kotoutuminen ei ole vain palvelu, vaan keskeinen osa työvoiman saatavuutta, paikallisten yritysten rekrytointimahdollisuuksia ja väestönkehityksen sekä huoltosuhteen tasapainottamista. Jos kotouttamisen palvelut heikkenevät, seurauksena voi olla maahanmuuttajien siirtyminen isompiin keskuksiin, työvoimapula erityisesti palvelualoilla ja kuntien houkuttelevuuden heikkeneminen. Rahoituksen leikkaukset voivat siten vaikuttaa koko kunnan elinvoimaan ja talouteen pitkällä aikavälillä.

Pienille kunnille tulee luoda erillinen lisärahoitusmekanismi. Rahoituksen tulisi huomioida maantieteelliset etäisyydet, pienet asiakasmäärät ja korkeat yksikkökustannukset. Valtionosuuden kahden vuoden viive tulee kompensoida erityisesti tilanteissa, joissa kuntaan kohdistuu äkillistä maahanmuuttoa. Monialaisen yhteistyön rahoitus tulee palauttaa tai korvata uudella mekanismilla, sillä kunnilla ei ole realistisia mahdollisuuksia toteuttaa lakivelvoitteita ilman lisäresurssia. Lukutaito-opetuksen ja muun perustason koulutuksen rahoitus tulee turvata, sillä markkinaehtoinen järjestäminen ei toimi pienissä kunnissa. Sanktiomallia tulee soveltaa vain, jos palvelu on aidosti saavutettavissa. Muuten vaarana on kohtuuton seuraamus haavoittuville ryhmille.

Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuuden lisääminen

Lakiesityksen linjaus vahvistaa kotoutumisen velvoittavuutta ja maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisestaan. Tavoitteena on kannustaa nopeampaan työllistymiseen, suomen tai ruotsin kielen oppimiseen sekä aktiiviseen osallistumiseen kotoutumistoimiin. Kokonaisuutena tavoitteet ovat ymmärrettäviä ja voivat tukea nopeampaa kiinnittymistä yhteiskuntaan.

Samaan aikaan on kuitenkin huomioitava, että velvoittavuuden lisääminen edellyttää myös riittävää palvelutarjontaa, saavutettavia koulutuspolkuja, yksilöllistä tukea, sekä sellaista palvelurakennetta, joka mahdollistaa velvoitteista suoriutumisen. Ilman näitä edellytyksiä velvoitteet voivat kohdistua epäoikeudenmukaisesti.

Velvoitteet kasvavat, mutta resurssit eivät. Velvoittavuuden lisääminen siirtää kunnille lisää tehtäviä. Pienissä kunnissa, joissa kotouttamista hoidetaan usein esimerkiksi osa-aikaisesti, velvoitteiden lisääntyminen korostaa resursoinnin ongelmia. Velvoittavuuden vahvistaminen ilman lisäresursseja voi johtaa siihen, että kunta ei pysty toteuttamaan lakisääteisiä tehtäviä laadukkaasti ja oikea-aikaisesti.

Velvoittavuus ja palvelujen saavutettavuus eivät tällä hetkellä kohtaa. Monissa pienissä kunnissa ei ole omaa kotoutumiskoulutusta eikä lähialueilla riittävää tarjontaa. Jos palvelut sijaitsevat kaukana tai ne ovat käytettävissä vain verkossa, velvoitteiden noudattaminen on vaikeaa. Tämä on erityisen ongelmallista niille kotoutujille, joilla ei ole riittäviä digivalmiuksia tai jotka tarvitsevat ohjattua lähiopetusta.

Lakiesityksessä korostetaan velvollisuutta osallistua kotoutumistoimiin ja noudattaa kotoutumissuunnitelmaa. Tämä on perusteltua, mutta käytännössä osa maahanmuuttajista saapuu Suomeen hyvin heikoilla koulutustaidoilla. Monilla on trauma- tai terveydellisiä haasteita ja erityisesti maahanmuuttajanaiset ovat pitkään kotihoidontuella tai muuten työvoiman ulkopuolella. Velvoitteiden kiristymisen voi siten lisätä keskeyttämisriskiä ja johtaa tilanteisiin, joissa henkilö ei kykene täyttämään velvoitteita palvelujen vajaavaisuuden tai oman elämäntilanteensa vuoksi.

Lakiesitys linjaa, että kotoutumissuunnitelman laiminlyönti johtaa etuusseuraamuksiin (työttömyysetuus, yleistuki, toimeentulotuki). Velvoitteisiin sisältyy myös osallistuminen kotoutumiskoulutuksen päättötestiin.

Sanktioiden kiristytessä on vaarana, että palvelujen puutteet tai saavutettavuusongelmat johtavat asiakkaiden toimeentulon heikkenemiseen, sanktiot kohdistuvat eniten niihin, jotka jo ennestään tarvitsevat eniten tukea ja kotoutumisen alkuvaihe vaikeutuu. Tämä lisää pitkällä aikavälillä kustannuksia ja heikentää työllistymistä. Nuoret ja naiset ovat erityisessä riskissä.

Lakiesityksen mukaan kotoutumissuunnitelmassa tulee asettaa tavoitteet työllistymisestä ja kouluttautumisesta. Tämä on kannatettavaa, mutta käytännössä alle 25-vuotiailla voi olla puutteita perustaidossa ja naiset, jotka ovat pitkään esimerkiksi kotihoidontuella, tarvitsevat usein pidempikestoista ja matalamman kynnyksen tukea. Liian nopea etenemisvelvoite voi johtaa keskeyttämiin ja vaikeuttaa pysyvää kotoutumista.

Velvoittavuuden tueksi tarvitaan todelliset mahdollisuudet osallistua palveluihin. Koulutusta tulee olla tarjolla alueellisesti saavutettavasti eivätkä hybridikoulutukset yksin riitä. Tarvitaan lähiopetusta erityisesti heikoimmille oppijoille.

Lisäksi pienille kunnille on varattava lisäresursseja velvoitteiden toteuttamiseen. Kotoutumistyön koordinointi ja seuranta edellyttävät resursseja, joita pienissä kunnissa ei ole.

Myös velvoitteiden ja sanktioiden on oltava suhteessa maahanmuuttajan todellisiin edellytyksiin. Erityisryhmille tulee mahdollistaa joustot ja tuettu eteneminen.

Velvoitteiden toimivuutta tulee arvioida systemaattisesti. Vaikutusarviointi on tehtävä erityisesti maahanmuuttajanaisten ja luku- ja kirjoitustaidottomien osalta.

Velvoittavuuden lisääminen voi edistää kotoutumista silloin, kun palvelut ovat saavutettavissa ja riittävän laadukkaita. Nykyinen lakiesitys lisää kuitenkin merkittävästi kuntien tehtäviä ilman vastaavaa resurssien vahvistamista. Samalla se asettaa haavoittuvassa asemassa olevat kotoutujat riskiryhmään, mikä voi pidemmällä aikavälillä heikentää sekä kotoutumisen tuloksia että kuntien elinvoimaa.

Pienten kuntien näkökulmasta velvoittavuuden vahvistaminen on hyväksyttävää vain, jos sen tueksi turvataan riittävät ja saavutettavat palvelut sekä realistinen resursointi.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset

Lakiesitys uudistaa alkuvaiheen palveluprosessia merkittävästi. Sen keskeisiä muutoksia ovat osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin vahvistaminen, arvioinnin entistä tarkempi ja velvoittavampi toteutus heti maahanmuuton alkuvaiheessa, kotoutumissuunnitelman laatiminen nopeammin ja entistä tiukemmilla aikarajoilla, monikielisen yhteiskuntaorientaation vahvempi rooli sekä velvollisuus tunnistaa monialaiset palvelutarpeet aiempaa aikaisemmin. Tavoitteena on nopeuttaa kotoutumisprosessia ja vähentää viivettä palveluihin pääsyssä. Tämä tavoite on kannatettava sekä asiakkaiden että yhteiskunnan näkökulmasta. Kuitenkin muutokset edellyttävät kunnilta lisäresursseja, koska alkuvaiheen prosessi on laaja, monivaiheinen ja edellyttää nopeita toimenpiteitä kunnassa, jossa palveluiden järjestämismahdollisuudet ovat jo valmiiksi rajalliset.

Lakiesitys laajentaa ja tarkentaa palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmää, johon kuuluisivat työttömät työnhakijat, toimeentulotukea saavat, lasten kotihoidontukea saavat, ilman huoltajaa tulleet lapset ja nuoret, ihmiskaupan uhrit sekä kaikki, jotka pyytävät arviointia. Pienessä kunnassa tämä tarkoittaa, että lähes kaikille maahanmuuttajille tulee tehdä laaja arviointi kolmessa vuodessa oleskeluluvan saannista. Käytännössä tämä kasvattaa työmäärää merkittävästi. Arvioinnin velvoittavuus edellyttää systemaattista tavoittamista, kattavia haastatteluja, monialaista yhteistyötä ja asiakirjojen tuottamista ja seuranta. Ilman lisäresursseja riskinä on, että arvioinnit tehdään kiireessä, mikä heikentää niiden laatua ja vaikuttaa koko kotoutumispolkuun.

Uudistuksen mukaan monialaisen tuen tunnistaminen tulee tehdä jo alkuvaiheessa, ja hyvinvointialueen on tarvittaessa osallistuttava arviointiin. Tämä on perusteltua erityisesti terveydellisten, sosiaalisten ja työkykyyn liittyvien tarpeiden osalta. Käytännössä haasteena on kuitenkin yhteistyön koordinaation kuormittavuus pienessä kunnassa, hyvinvointialueen resurssien saatavuus sekä pitkät etäisyydet palveluihin. Jos hyvinvointialue ei kykene osallistumaan arviointiin ajoissa, kunta kantaa vastuun.

Arvioinnin ja suunnitelman yhdistäminen ei vastaa työn todellisuutta. Palvelutarpeen arviointi on vasta kotoutumisen polun ensimmäinen askel, ja useimmissa tapauksissa se toimii ainoastaan alustavana kartoituksena. Jo yhden tapaamisen aikana on mahdotonta hahmottaa kattavasti maahanmuuttajan sosiaalista tilannetta, terveydellisiä ja mahdollisia traumataustoja, toimintakykyä ja oppimisvalmiuksia, todellista työmarkkina- ja koulutushistoriaa ja sen luotettavuutta sekä perhetilannetta ja arjen kuormitustekijöitä.

Kotoutujien palvelutarpeet eivät paljastu yhden keskustelun jälkeen. Tämä on tosiasia, jonka kaikki kotoutumistyötä tekevät tuntevat. Asiakas saattaa tarvita useita tapaamisia, turvallisen vuorovaikutussuhteen kehittymistä tai erillisiä asiantuntija-arvioita, ennen kuin todellinen palvelutarve hahmottuu. Tästä syystä ajatus, että arviointi ja kotoutumissuunnitelma voidaan laatia "samalla kertaa", on parhaimmillaankin ylioptimistinen ja kotoutumisen vaikuttavuutta heikentävä.

Monialaisen tuen tarpeet estävät suunnitelman tekemisen yhdellä istunnolla. Lakiesitys edellyttää, että hyvinvointialue osallistuu arviointiin, jos maahanmuuttajan tilanne sitä edellyttää. Tämä voi tarkoittaa käytännössä terveydenhuollon lisäselvityksiä, sosiaalihuollon arviota, työ- ja toimintakyvyn kartoittamista ja mahdollisesti psykologin tai muun asiantuntijan konsultaatiota. On täysin epärealistista odottaa, että tällaiset selvitykset voidaan tehdä samassa tapaamisessa, jossa asiakas ensimmäisen kerran kertoo tilanteestaan. Vielä epärealistisempaa on odottaa, että hyvinvointialueen ammattilaiset olisivat heti käytettävissä "siinä hetkessä", kun asiakas sattuu tulemaan arviointikäynnille.

Pienissä kunnissa yhteistyöaikojen sopiminen vie usein viikkoja. Tästä syystä kotoutumissuunnitelman laatiminen heti arvioinnin yhteydessä on monialaisissa tapauksissa käytännössä mahdotonta.

Esitys edellyttää, että kotoutumissuunnitelma laaditaan viipymättä palvelutarpeen arvioinnin jälkeen, usein jo saman tapaamisen aikana. Tämä on prosessina raskas, koska arvioinnin ja suunnitelman laadinta on sekä sisällöllisesti että hallinnollisesti vaativaa.

Jos kunnat veloitetaan laatimaan kotoutumissuunnitelma liian varhaisessa vaiheessa, kotoutumisen tavoitteet voivat muodostua epärealistisiksi, palvelupolut rakentuvat puutteellisen tiedon varaan, asiakkaalle voidaan asettaa velvoitteita, joita hän ei kykene täyttämään ja etuuksien sanktiot voivat kohdistua ihmisiin, joilla ei ole ollut todellisia edellytyksiä noudattaa suunnitelmaa. Tämä on vastoin kotoutumislain alkuperäistä tarkoitusta, jossa tuetaan maahanmuuttajan yksilöllistä ja realistista polkua kohti työllisyyttä ja osallisuutta.

Vaikutukset maahanmuuttajiin ovat merkittävät ja varhaisen tuen merkitys on suuri, sillä alkuvaiheen palvelut ovat kotoutumisen tärkein osa. Laadukas arviointi ja suunnitelma tukevat nopeampaa työllistymistä, tarpeenmukaisten palvelujen löytämistä ja koulutuspolkujen rakentamista. Tämä on erityisen tärkeää haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille. Lakiesitys lisää velvoitteita, mutta jättää huomioimatta, että kotoutujat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Osa heistä tulee työperusteisesti ja aloittaa työn nopeasti, osa tarvitsee tukea trauma- ja terveyskysymyksissä, osa on luku- ja kirjoitustaidottomia ja osa on pitkään kotiäitejä. Yhdenmukainen velvoitemalli ei tunnista näitä eroja riittävän hyvin.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on hyvä ja tärkeä uudistus, mutta sen järjestäminen pienessä kunnassa voi olla haasteellista. Materiaalia on, mutta fasilitointi ja ohjaus vaativat resursseja eikä ryhmiä välttämättä saada kasaan. Uudistuksen tavoitteita ei saavuteta, jos palvelua ei pystytä toteuttamaan laadukkaasti. Lisäksi yhteiskuntaorientaation ja kotoutumiskoulutuksen synkronisointia on koordinoitava ja todellinen mahdollisuus omakielisyyteen olisi turvattava myös pienemmille kieliryhmille mm. valtakunnallisella koulutuskoordinoinnilla. Omakielisyyden hävitessä häviää myös koko yhteiskuntaorientaation idea. Olisi suotavaa, että yhteiskuntaorientaatio käydään ennen kotoutumiskoulutusta, mutta tämä ei onnistu ilman alueellista, yhteistä koordinointia. Näin se tukisi myös kotoutumiskoulutusta ja käynnistäisi hyvin kotoutumisen prosessin. Todellisuudessa yhteiskuntaorientaatioon on nykyisin hyvin vaikea motivoida asiakkaita.

Lakiesityksessä monikielinen yhteiskuntaorientaatio määritellään osaksi kunnan kotoutumisohjelmaa, mutta ei työvoimakoulutukseksi samalla tavalla kuin kotoutumiskoulutus. Tämä heikentää sen asemaa suhteettomasti ottaen huomioon, että yhteiskuntaorientaatio on yksi kotoutumisen alkuvaiheen tärkeimmistä ja vaikuttavimmista sisällöistä. Orientaatio tarjoaa maahanmuuttajille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, palveluista, työelämän pelisäännöistä, velvollisuuksista ja oikeuksista, eli juuri niistä asioista, joiden hallinta luo perustan kaikelle myöhemmälle kotoutumiselle, opiskelulle ja työllistymiselle.

Yhteiskuntaorientaation asemaa olisi perusteltua vahvistaa siten, että se toteutettaisiin työvoimakoulutuksena samalla tavoin kuin kotoutumiskoulutus. Työvoimakoulutuksena toteutettuna orientaatio saisi saman rakenteellisen painoarvon kuin kieli- ja työelämäopinnot. Tämä lisäisi sen uskottavuutta, houkuttelevuutta ja näkyvyyttä sekä kunnille että asiakkaille. Tällä hetkellä orientaatio jää helposti "lisäpalvelun" asemaan, vaikka sen sisältö on kotoutumisprosessin kivijalka.

Lisäksi osallistumisvelvoite olisi selkeämpi ja yhdenvertainen. Jos yhteiskuntaorientaatio olisi työvoimakoulutusta, sen velvoittavuus olisi yhtä selkeää kuin muissa kotoutumispalveluissa. Yhdenvertaisuus toteutuisi paremmin eikä asiakkaiden ei tarvitsisi arvailla, onko kyse ”vapaaehtoisesta infotilaisuudesta” vai lakisääteisestä palvelusta.

Tämä myös turvaisi sen rahoituksen ja toteutuksen paremmin. Työvoimakoulutuksena järjestettävänä orientaatio saisi selkeämmän rahoituskanavan ja paremman jatkuvuuden sekä vahvemman aseman kuntien budjetoinnissa. Nykyisellään orientaation resursointi vaihtelee kunnittain, mikä johtaa alueelliseen epätasa-arvoon.

Orientaatio olisi helpompi yhdistää koulutuspolkuihin ja työelämävalmiuksiin. Pienille kunnille tämä muutos olisi merkittävä helpotus, sillä niissä yhteiskuntaorientaation järjestäminen on nyt haastavaa, koska ryhmät eivät yksinkertaisesti täyty. Jos orientaatio olisi työvoimakoulutusta, kunnat voisivat hankkia sen kustannustehokkaammin keskitetysti, alueellisesti tai osana laajempia koulutuskokonaisuuksia.

Alkuvaiheen palveluprosessi on hallinnollisesti raskas, ja tarvitaan valtionrahoitus, joka huomioi kunnan koon ja asiakasmäärien vaihtelun. Arvioinnin ja suunnitelman laatimiselle on säädettävä realistinen aikataulu, joka huomioi tulkkaustarpeet ja yhteistyön hyvinvointialueen kanssa. Yhteiskuntaorientaation järjestämiseen tulee rakentaa erillinen alueellinen koordinaatiomalli. Kaikkien kuntien ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa orientaatiota yksin.

Alkuvaiheen palveluprosessin muutokset ovat tavoitteellisesti perusteltuja ja tukevat kotoutumisen laadun parantamista. Kuitenkin pienten kuntien näkökulmasta uudistus lisää merkittävästi työmäärää ja velvoitteita ilman, että rahoitus tai resurssit vastaavasti kasvavat. Ilman riittävää tukea riskinä on, että alkuvaiheen arviointi ja suunnitelmat jäävät pinnallisiksi, palvelut viivästyvät ja kotoutujien polku pitkittyy, mikä on vastoin koko uudistuksen tavoitteita.