

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kotouttaminen • 2020:27

Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut

Selvityksen loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:27

Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut

Selvityksen loppuraportti

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-542-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	6.5.2020	
Tekijät	Risto Karinen, Tuomas Luukkonen ja Olli Oosi, Owal Group		
Julkaisun nimi	Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut. Selvityksen loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:27		
Diaari/hankenumero		Teema	Kotouttaminen
ISBN PDF	978-952-327-542-3	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-542-3		
Sivumäärä	56	Kieli	suomi
Asiasanat	maahanmuuttajat, kotouttaminen, kotoutuminen, ohjaus (neuvominen), neuvonta, asiakaspalvelu		
Tiivistelmä	<p>Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut -selvityksen loppuraportissa kuvataan ohjaus- ja neuvontapisteiden palveluita ja toimijoita. Selvityksestä käy ilmi, että Suomessa maahan muuttaneille suunnatut matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat hajanaisia palvelutarjonnaltaan ja resursoinniltaan. Palveluita ei ole valtakunnallisesti yhdenvertaisesti tarjolla. Vaikka käytännön toiminnassa on yhtäläisyyksiä, palvelut eivät ole sisällöllisesti yhtenäisiä. Ohjaus- ja neuvontapalveluja tuottavat kunnat ja järjestöt.</p> <p>Raportissa esitetään, että kaikilla kuntien järjestämällä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluilla olisi yhteisiä tunnuspiirteitä. Keskeistä on, että kuka tahansa Suomeen muuttanut saa palvelusta helposti oikeaa ja ajantasaista tietoa sekä neuvoja ja ohjausta, mistä tahansa arkeensa ja tilanteeseensa liittyvästä kysymyksestä. Ohjausta ja neuvontaa on tarjottava kaikille maahan muuttaneille maassaoloajasta tai maahantulon syystä riippumatta matalalla kynnyksellä ilman asiakkuutta tai lähetettä.</p> <p>Selvityksessä ehdotetaan kunnan järjestämää matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelua maahanmuuttajamäärältään suurimpiin kuntiin. Kuntayhteistyöllä ulotettaisiin palvelut myös pienempiin kuntiin. Kansallinen etäneuvonta täydentäisi palveluvalikoimaa.</p> <p>Selvityksen on laatinut Owal Group Oy työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Susanna Piepponen, susanna.piepponen@tem.fi, puh. +358 295 047 990</p>		
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	6.5.2020	
Författare	Risto Karinen, Tuomas Luukkonen och Olli Oosi, Owl Group		
Publikationens titel	Handlednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel för invandrare. Slutrapport om utredningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:27		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Integration
ISBN PDF	978-952-327-542-3	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-542-3		
Sidantal	56	Språk	finska
Nyckelord	invandrare, integrationsfrämjande, integration, handledning (anvisningar), rådgivning, kundservice		
Referat	<p>I slutrapporten om utredningen om handlednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel för invandrare beskrivs handlednings- och rådgivningsverksamhetens tjänster och aktörer. Av utredningen framgår att handlednings- och rådgivningstjänsterna med låg tröskel för invandrare är splittrade i fråga om serviceutbud och resurser. Det finns inte lika tillgång till tjänster på riksnivå. Trots att det finns likheter i den praktiska verksamheten, är tjänsterna inte innehållsmässigt enhetliga. Handlednings- och rådgivningstjänster produceras av kommuner och organisationer.</p> <p>I rapporten föreslås att alla de handlednings- och rådgivningstjänster för invandrare som kommunerna ordnar ska ha gemensamma kännetecken. Det centrala är att vem som helst som flyttat till Finland lätt får korrekt och aktuell information samt råd och handledning om vilken fråga som helst som gäller hans vardag och livssituation. Handledning och rådgivning ska tillhandahållas alla som flyttat in till landet, oberoende av vistelsetid eller orsaken till inresan, med låg tröskel utan kundrelation eller remiss.</p> <p>I utredningen föreslås att de kommuner som har störst invandrarantal ska ordna handlednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel. Genom kommunsamarbete utvidgas tjänsterna också till mindre kommuner. Nationell distansrådgivning ska komplettera tjänsteutbudet.</p> <p>Utredningen har gjorts av Owl Group Oy på uppdrag av arbets- och näringsministeriet.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Susanna Piepponen, susanna.piepponen@tem.fi, tfn +358 295 047 990</p>		
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment	6 May 2020	
Authors	Risto Karinen, Tuomas Luukkonen and Olli Oosi, Owal Group		
Title of publication	Low-threshold guidance and counselling services for immigrants. Final report of the study		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:27		
Register number		Subject	Integration
ISBN PDF	978-952-327-542-3	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-542-3		
Pages	56	Language	Finnish
Keywords	immigrants, integration measures, integration, guidance (advice), counselling, customer service		
Abstract	<p>The final report of the study on low-threshold guidance and counselling services for immigrants describes the organisations providing guidance and counselling, and the services provided. The study shows that low-threshold guidance and counselling services for immigrants in Finland are fragmented in terms of service provision and resourcing. Access to services is not equally provided in all parts of the country. Although there are similarities between practical activities, the services are not consistent in terms of content. Guidance and counselling services are provided by local authorities and organisations.</p> <p>According to the report, all guidance and counselling services for immigrants organised by local authorities have common characteristics. What is essential about the services is that anyone who has moved to Finland has easy access to accurate and up-to-date information as well as advice and guidance on any issue related to their everyday life and personal situation. Low-threshold guidance and counselling services must be provided without a referral or registration as a customer to all those who have moved to Finland, regardless of the duration of their stay in the country, or the reason for their immigration.</p> <p>The report proposes that municipal low-threshold guidance and counselling services should be organised in municipalities with the largest number of immigrants. Intermunicipal cooperation would also extend the services to smaller municipalities. Remote counselling service available nationwide would complement the range of services.</p> <p>The report was commissioned by the Ministry of Economic Affairs and Employment and it was prepared by Owal Group Oy.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Susanna Piepponen, susanna.piepponen@tem.fi, tel. +358 295 047 990</p>		
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden nykytila	15
2.1	Palveluiden sisällöt, sijainnit, asiointikanavat ja asiakasryhmät	15
2.2	Palveluiden järjestäminen, tarvittava osaaminen ja palvelun hinta	31
2.3	Seuranta, yhteistyöverkostot ja tiedonsiirto	36
3	Muuttuva toimintaympäristö sekä palvelujen kehittämistarpeet ja menestystekijät	39
3.1	Muuttuva toimintaympäristö	39
3.2	Kehittämistarpeet	42
3.3	Kriittiset menestystekijät	46
4	Suosituks	48

"Olisipa joku paikka, johon voisi mennä kysymään mitä vaan."

1 Johdanto

Alla esitetään selvityksen tavoitteet, tausta, menetelmät sekä kerätyt aineistot ja niihin liittyvät rajoitteet.

Tavoitteet

Tämän selvityksen tavoitteena on kartoittaa, millaisia palveluita maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteissä tarjotaan, mitkä eri toimijat osallistuvat ohjaus- ja neuvontatyöhön ja mille maahanmuuttajaryhmille palveluja on erityisesti suunnattu.

Lisäksi tässä selvityksessä kuvataan, millaisia erilaisia toimintamalleja ohjauksen ja neuvontapalveluiden järjestämiselle on käytössä ja millaisia kriittisiä menestystekijöitä ja kehittämistarpeita on tunnistettavissa. Raportin lopussa esitetään ehdotus maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteiden ”vähimmäiskriteereiksi” sekä eräitä muita suosituksia palveluverkoston jatkokehittämiseen.

Tausta

Hallintolaissa (2003/434) määritellään viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Lain mukaan (8 §) viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaisen viranomaisen luo. Kotoutumislain (laki kotoutumisen edistämisestä, 2010/1386) tarkoituksena on vahvistaa hallintolain yleistä neuvontavelvollisuutta maahanmuuttajia koskevilla asioilla. Kotoutumislain mukaan (8 §) kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) sekä muiden viranomaisten on huolehdittava asianmukaisen ohjauksen ja neuvonnan antamisesta liittyen kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin sekä työelämään.

Käytännössä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluita on järjestetty monilla eri tavoilla ympäri maata. Yksittäisessä kunnassa voi samaan aikaan olla esimerkiksi kunnan järjestämänä erityinen maahanmuuttajien matalan kynnyksen neuvontapiste (joko

erillisenä vain maahanmuuttajille suunnattuna palveluna tai osana yleistä kaikille kuntalaisille tarkoitettua neuvontaa), järjestöjen antamaa neuvontaa esimerkiksi maahanmuuttajien matalan kynnyksen kohtaamispaikoissa, nuorille (ml. maahanmuuttajat) suunnattua Ohjaamo-toimintaa, oppilaitosten erilaisia neuvontatoimintoja, joista osa huomioi erityisesti maahanmuuttajia, ja eri viranomaisten omaa asiakasneuvontaa. Ohjaus ja neuvonta on voitu sisällyttää osaksi yksittäisten viranomaisten toimenkuvia. Ohjausta ja neuvontaa toteutetaan myös kuntayhtymien kautta. Lisäksi joillain alueilla kunnat ovat yhdessä sopineet esimerkiksi ”kiertävän neuvonnan” järjestämisestä. Sitten on kuntia, joissa ei ole käytännössä mitään edellä mainituista – ainakaan fyysisinä palveluina.

Ohjausta ja neuvontaa tarvitsevan näkökulmasta relevantteja tiedon lähteitä ovat myös monikieliset sähköiset neuvontapalvelut (esim. infoFinland.fi) ja erilaiset puhelinpalvelut ja muut etäneuvontakanavat. Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteet ovat osa laajempaa ohjauksen ja neuvonnan ”arkkitehtuuria”, joka kokonaisuudessaan pyrkii vastaamaan asiakkaiden erilaisiin tarpeisiin. Vielä laajemmin tarkasteltuna kyse on laajasti ottaen kaikille kansalaisille suunnatusta tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden (TNO-palvelut) muodostamasta kokonaisuudesta.

Nykyisen kotoutumislain astuttua voimaan vuonna 2010 maahanmuuton alkuvaiheen palvelut ja niiden myötä ohjauksen ja neuvonnan käsitteet ovat nousseet tarkempaan tarkasteluun ja kehittämistyön kohteeksi. Tosin ohjausta ja neuvontaa ei ole mielekästä käsitellä vain osana erityisiä alkuvaiheen palveluja, sillä niiden tarve sinällään voi olla jatkuvaa tai ajoittaista – kuten kenen tahansa kansalaisen eri elämänvaiheissa. Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteitä on kehitetty alkuvaiheen palvelujen osana ESR-rahoituksella esimerkiksi useissa ALPO – Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen ohjaus ja osaamisen kehittäminen -tukirakenteen (2007–2013) ja Hyvä Alku-kehittämisohjelman hankkeissa (2014–2020). Osa tästä hankerahoitteisesta toiminnasta on sittemmin vakinaistettu kuntiin. Matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan antamista ja sitä koskevaa kehittämistyötä on tehty jo pidempään myös osana keskeisten toimijoiden, kuten isojen kaupunkien, vakinaista toimintaa.

Käsitteet

Käsitteiden osalta tässä selvityksessä hyödynnetään TEM:n julkaisussa ”Oikeilla neuvoilla oikeaan paikkaan: Suosituksia ja hyviä käytäntöjä maahanmuuttajien neuvonnan kehittämiseen”¹ käytettyjä määrittelyjä. *”Neuvonnalla tarkoitetaan asioimisneuvontaa, jonka avulla asiakas suunnataan (opastetaan) hänelle sopivan tiedon ja palvelun ääreen. Neuvonnassa ei ole kyse erityisongelmien ratkaisusta, vaan usein vain oikean tiedon välittämisestä ...*

1 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 5/2014.

Ohjauksessa on enemmän kyse varsinaisesta asiakasta voimaannuttavasta työtavasta, joka voi luonteeltaan olla myös pidempiaikaista dialogia.”² Käsitteiden käyttö tämän selvityksen yhteydessä kerätyissä aineistoissa vaihtelee jonkin verran, mutta pääsääntöisesti tämä raportti nojaa edellä mainittuihin määrittelyihin. Palveluohjauksen käsitteellä ymmärretään tässä selvityksessä tarkoitavan erityistä asiakaslähtöistä sosiaali- ja terveysalan ammattilaisen toteuttamaa asiakastyötä, johon tässä selvityksessä ei pääsääntöisesti viitata.

Yllä olevan lisäksi neuvontaa käytetään tässä selvityksessä ajoittain yleisenä viittauksena toimintaan, jota tehdään olemassa olevissa matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteissä sisältäen siis sekä neuvonnan että ohjauksen erityisinä työmuotoina. Hyvä Alku – hankekokonaisuuden yhteydessä tehdyssä alkuvaiheen palveluita koskevassa mallissa määriteltiin maahanmuuttajien monikielisen neuvonnan tehtävien osalta seuraavaa: *”Neuvojen tehtävänä on auttaa asiakasta oikean tiedon ja palvelun piiriin, jotta hän pystyy tulevaisuudessa selviytymään itsenäisesti asioidensa hoidosta. Neuvojen pitää myös tietää, mihin he voivat ohjata asiakkaan. Hyvä monikielinen neuvonta on sitä, että neuvonnan palvelulupaus toteutuu: Asiakas saa ohjeita tarvitsemaansa asiaan tai ongelmaan äidinkielellään tai muulla hyvin osaamallaan kielellä. Neuvontatyön rinnalla puhutaan usein ohjauksesta. Työmuotona ohjauksessa korostuu asiakkaan toimintakyvyn edistäminen keskustelun keinoin.”³*

Tämän selvityksen fokus on lainsäädännön määrittelemissä lähtökohdissa ja erityisesti kuntien tai kuntien yhdessä muiden viranomaisten kanssa järjestämässä ohjauksessa ja neuvonnassa. Tämän ohella selvityksessä on myös pyritty huomioimaan järjestöjen toteuttamaa ohjausta ja neuvontaa, sillä tällä toiminnalla on monella paikkakunnalla asiakkaiden kannalta oma tärkeä roolinsa. Järjestöjen osalta tämä selvitys ei kuitenkaan tarkastele toimintaa kattavasti, vaan tuo ennemminkin esiin järjestöjen toiminnan moninaisuuden. Oppilaitosten tai valtion viranomaisten omia viranomaiskohtaisia palveluja ei erityisesti sisällytetty tähän selvitykseen, mutta niihin viitataan ajoittain. Nuorille suunnattua Ohjaamo-toimintaa samoin kuin suuriin kaupunkeihin vastikään perustettujen maahanmuuttajien osaamiskeskusten toimintaa ei niin ikään ole tarkasteltu tässä selvityksessä.

Aineistot ja menetelmät

Selvityksen yhteydessä kerättiin aineistoa eri menetelmien avulla. Pääaineisto on kerätty haastatteluilla ja ohjaus- ja neuvontapalveluita toteuttaville toimijoille suunnatulla sähköisellä kyselyllä. Haastavaksi aineiston keruun teki se, että ohjaus- ja neuvontatoiminta on hyvin moninaista ja järjestetty eri puolilla Suomea eri tavoin. Tästä johtuen työn alussa pyrittiin osallistamaan eri asiantuntijoita ja sidosryhmiä tunnistamaan eri alueilla olevia

2 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 5/2014, s. 13.

3 Kotona Suomessa -hankkeen työryhmä, Uudenmaan ELY-keskus, ”Maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelujen malli”, 2018, s. 14.

ohjaus- ja neuvontapalveluja. Lisäksi työn alkuvaiheessa määriteltiin, että aineistonkeruun yhteydessä käytetään ”ohjaus- ja neuvontapisteen” käsitteen sijaan laajemmin ”ohjaus- ja neuvontapalvelua”, jotta saataisiin huomioitua myös niitä toimintamalleja – esimerkiksi pienemmistä kunnista – joissa ei ole selkeää yhtä fyysistä ”palvelutiskiä”.

Alla on esitetty lyhyesti selvityksen yhteydessä kerätyt aineistot.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluille suunnattu kysely

Kyselyn vastaanottajia tunnistettiin eri keinoin. ELY-keskusten alueellisia maahanmuuttoyhteyshenkilöitä pyydettiin tunnistamaan alueiltaan maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluja. Tämän lisäksi saatiin yhteystietoja ohjaajien ja neuvojen epävirallisen yhteydenpitoverkoston jäsenistä. Lisäksi ESR-, AMIF- ja STEA -rahoittajia pyydettiin tunnistamaan sellaisia hankkeita, joissa toteutetaan matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa. Näiden väylien lisäksi vastaanottajalistaa täydennettiin muilla tietoon tulleilla kuntien ja järjestöjen järjestämällä ohjaus- ja neuvontapalveluilla. Useasta tietolähteestä huolimatta on todennäköistä, että kyselyn vastaanottajista jäi puuttumaan olemassa olevia ohjaus- ja neuvontapalveluja.

Tunnistetuille maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluille suunnattu kysely lähetettiin siten, että siihen oli mahdollista vastata 10.2. ja 8.3. välisenä aikana. Kyselyyn saatiin yhteensä 54 vastausta. Kysely lähetettiin henkilökohtaisina sähköpostilinkkeinä. Saateviestiin lisättiin myös avoin vastauslinkki viestin eteenpäin välittämiseksi tunnistettua tahoa sopivammalle henkilölle. Sähköpostin kautta vastauksia saatiin 26 ja avoimen linkin kautta 28. Tarkoituksena oli saada yksi vastaus kustakin neuvontapistestä. Yleisimpiä vastaajien titteleitä olivat kotoutumis-, pakolais- tai palveluohjaaja, hanke-, maahanmuuttaja- tai monikulttuuristyön koordinaattori sekä erilaiset johtajat.

Kyselyä ja sen tuloksia tulee tulkita näytteenä, ei edustavana otoksena kaikista maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluista.

ELY-keskusten alueellisille maahanmuuttoyhteyshenkilöille suunnattu kysely

ELY-keskusten nimetyille maahanmuuton yhteyshenkilöille lähetettiin lyhyt oma kysely, joka keskittyi alueiden tarpeisiin ja tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin. Kyselyyn saatiin vastaus yhdeltätoista alueelta viidestätoista.

Kunnille suunnattu kysely

Samaan aikaan toteutetussa toisessa selvityksessä, koskien maahanmuuttajien ohjausta ja palveluja kunnissa ja TE-toimistoissa, toteutettiin kunnille ja kuntayhtymille suunnattu

kysely, johon saatiin vastauksia yhteensä 153 kunnan osalta. Näissä vastanneissa kunnissa asuu 95 % Suomen vieraskielisestä väestöstä. Kuntakyselyyn sisällytettiin muutama kysymys koskien maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluja.

Haastattelut

Selvityksen yhteydessä haastateltiin yhteensä 20 asiantuntijaa, jotka edustivat seuraavia tahoja:

- Kuntien ja järjestöjen ylläpitämiä erilaisia maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluja (Espoo, Oulu, Tampere, Iisalmi, Mikkeli, Lahti, Vaasa, Varkaus, Helsinki, Järvenpää, Jyväskylä – järjestötoimija, Lieksa – järjestötoimija, Vantaa). Lahden Kotouttamo-toimintamallin osalta haastateltiin ohjaus- ja neuvontapalvelu Alipin lisäksi TE-toimiston ja Hämeen Setlementin edustajaa. Helsingin osalta haastateltiin sekä kaupungin että järjestön edustaja.
- ELY-keskuksia (Pohjanmaa ja Uusimaa).
- Lisäksi haastateltiin TEM:ssä Ohjaamo-toiminnan asiantuntija.

Alueelliset kuulemistilaisuudet

Osa ELY-keskuksista on järjestänyt ohjaus- ja neuvontapalveluja käsitteleviä alueellisia kuulemistilaisuuksia. Selvityksen tekijät seurasivat etäyhteyksien avulla kuulemistilaisuuksia Pohjois-Karjalassa, Kanta-Hämeessä, Etelä-Savossa, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa.

ALPO-rekisterin tiedot

KEHA-keskuksen selvityksen laatijoille myöntämällä luvalla Netum Oy toimitti selvityksen tekijöille niin sanotun ALPO-rekisterin raportointitietoja vuodelta 2019. ALPO-rekisteri luotiin alun perin Etelä-Savossa vuosina 2008–2014 toteutetussa Pointti-hankkeessa. Rekisteri on tarkoitettu ohjaus- ja neuvontapisteiden työntekijöiden käyttöön asiakstapahtumien kirjaamiseen ja seurantaan. ALPO-rekisteriin ei tallenneta asiakkaista yksilöitäviä henkilötietoja. Järjestelmää ylläpitää KEHA-keskus ja sen teknisestä toteutuksesta vastaa Netum Oy. ALPO-rekisteriä käytti vuonna 2019 yhteensä 11 erilaista ohjaus- ja neuvontapalvelua. Vuonna 2019 rekisteriin merkittiin yhteensä 19 173 asiointitapahtumaa tai yhteydenottoa. ALPO-rekisteristä saatu tieto ei kuvaa kattavasti eri puolilla Suomea annettavaa ohjaus- ja neuvontapalvelua, mutta sen avulla voi saada jonkinlaisen kuvan siitä, mitä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelu pitää yleisimmin sisällään ja miten palvelua annetaan.

Selvitys toteutettiin nopealla aikataululla joulukuun 2019 ja huhtikuun 2020 välisenä aikana. Työn toteutti TEM:n tilauksesta Owl Group Oy.

Luvussa 2 kuvataan maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden nykytila kerätyn aineiston valossa. Luvussa 3 esitetään toimintaympäristön muutostekijöitä sekä esiin nousevia kehittämistarpeita ja menestystekijöitä. Viimeisessä luvussa 4 esitetään selvityksen laatijan johtopäätökset ja suositukset sisältäen minimikriteerit maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluille.

2 Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden nykytila

Tässä luvussa esitetään kerätyn aineiston valossa, mitä palveluita kyselyiden avulla tunnistetuissa maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteissä tarjotaan, mitkä toimijat osallistuvat ohjaus- ja neuvontatyöhön ja mille maahanmuuttajaryhmille palveluja on suunnattu. Lisäksi kuvataan lyhyesti, millaisia erilaisia toimintamalleja ohjauksen ja neuvontapisteiden järjestämiselle on käytössä.

2.1 Palveluiden sisällöt, sijainnit, asiointikanavat ja asiakasryhmät

Keskeiset havainnot

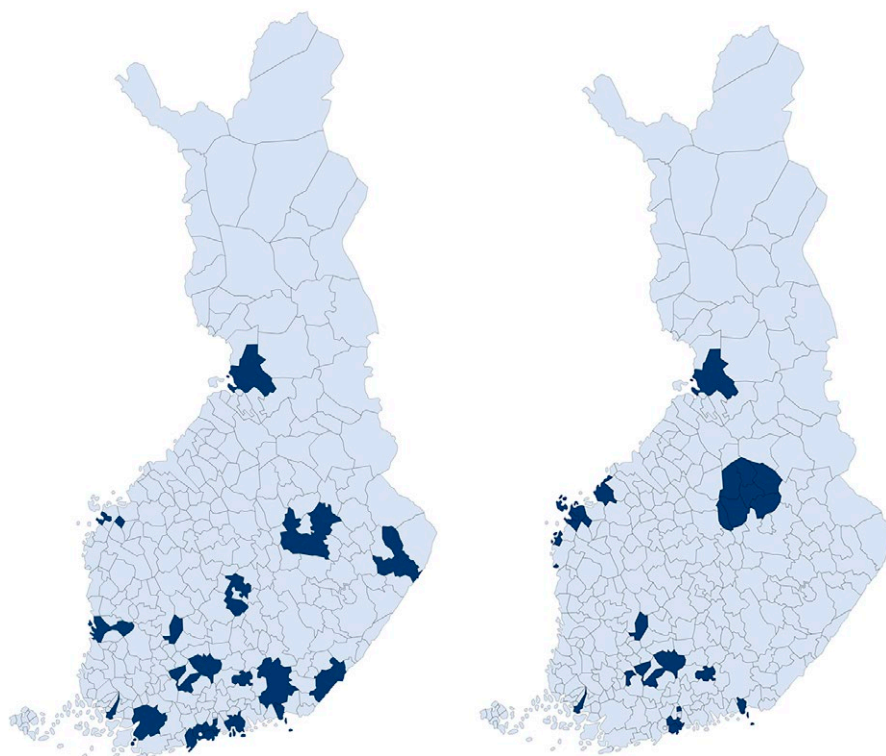
- Asiakkaiden kannalta helposti saavutettava sijainti ja sijainti muiden TNO-palveluiden ja asiakkaille oleellisten viranomaispalveluiden yhteydessä ovat keskeisiä lähtökohtia matalan kynnyksen palvelun onnistumiselle
- Tunnistetuissa palveluissa asiakasta halutaan tukea ja opastaa yhteiskunnassa toimimisessa sekä ohjata asiakkaita oikeiden palveluiden piiriin. Tavoitteina yleisesti ovat kotoutumisen tukeminen ja nopeuttaminen.
- Ohjaus- ja neuvontapisteiden asiakas- ja kävijämäärät vaihtelevat suuresti. Pakolaistaustaiset ja 3. maista tulleet korostuvat asiakaskunnassa.

Taulukoissa on esitetty selvityksen yhteydessä tunnistettuja kuntien järjestämiä ohjaus- ja neuvontapalveluja. Ohjaus- ja neuvontapisteiden kuvaustekstit on poimittu palvelun järjestäjän verkkosivuilta tai heidän sosiaalisen median tileiltään. Kuvauksia on jonkin verran muokattu alkuperäisistä. Tiedonkeruuseen liittyvistä epävarmuuksista johtuen on todennäköistä, että taulukko ei sisällä kaikkia olemassa olevia kuntien järjestämiä erityisiä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluja. Taulukoiden jälkeen on kuvattu

tunnistettujen ohjaus- ja neuvontapisteiden sijaintia Suomen kartalla. Karttakuvasta tulee niin ikään huomioida, ettei siinä ole esitetty kattavasti kaikkea Suomessa annettavaa ohjausta ja neuvontaa eikä kartta kuvaa eri pisteiden ohjauksen ja neuvonnan alueellisia ”vaikutuspiirejä” tai verkostoja.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelun nimi	Paikan sijainti	Toimijan oma kuvaus toiminnasta
Alipi – alueellinen integraatiopiste	Lahti	Palvelupiste on tarkoitettu kaikille palvelualueen maahanmuuttajille riippumatta Suomeen muuton syistä tai asumisajasta. Palvelualueeseen kuuluvat Päijät-Häme, litti, Pukkila ja Myrskylä. Lahdessa Alipi toimii osana Kotouttamo, joka sijaitsee kauppakeskuksessa olevalla palvelutorilla. Kotouttamoja toimii myös muilla paikkakunnilla (Hämeenlinna, Forssa, Riihimäki ja Heinola).
Yhteisötalon maahanmuuttopalvelut ohjaus ja neuvonta	Forssa	Yhteisötalo on matalan kynnyksen kohtaamispaikka kaikille Forssan seudun asukkaille. Yhteisötalolla seudun asukkaat, järjestöt ja eri palveluiden työntekijät voivat yhdessä ja erikseen tuottaa koko yhteisöä hyödyttävää toimintaa – erilaisia tapahtumia, kursseja ja kerhoja, vertaisryhmiä. Kaikki Yhteisötalolla järjestettävä toiminta on maksutonta. Kävijöiden saatavilla on myös matalan kynnyksen palveluohjausta. Yhteisötalolla sijaitsevat FSHKY:n nuorten aikuisten sosiaalityön sekä kotouttamistyön toimistot. Lisäksi Yhteisötalolla ottavat asiakkaita vastaan muun muassa FSHKY:n aikuissosiaalityö, Hämeen TE-toimisto, Hämeen setlementin Työpolkuhanke, Kanta-Hämeen perhetyö ja Forssan kaupungin maahanmuuttajan palvelut.
Maahanmuuttajainfo Mainio / Tampereen kaupunki	Tampere	Maahanmuuttajainfo Mainiosta antaa tietoa ja neuvoja arjen asioihin. Niitä ovat asuminen, työ, koulutus, oleskelulupa, terveydenhoito, sosiaalipalvelut ja tukiasiat. Mainion neuvotat palvelevat 16 eri kielellä. Maahanmuuttajainfon neuvonta on kaikille avoin. Neuvonnan palveluun ei vaikuta maahanmuuttajan tausta tai mikä on maahantulon syy. Palvelu on maksutonta ja sitä saa myös ilman ajanvarausta. Palvelua annetaan myös muille Pirkanmaan kunnille.
Kototori	Tampere	Kototori on Hervannan vapaa-aikakeskuksessa toimiva matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapaikka maahanmuuttajille. Kototori toimii yhden luukun -periaatteella: kävijä saa tarpeensa mukaisen neuvonnan ja palveluohjauksen yhdestä paikasta ilman ajanvarausta. Kototori on auki tiistaisin ja perjantaisin klo 10–16. Kototorille jalkautuvat Tampereen maahanmuuttajien palveluista sosiaaliohjaaja, TEKO-hankkeen kehittäjäsosiaalityöntekijä sekä daria, persiaa ja arabiaa puhuvat omankieliset ohjaajat. Näiden työntekijöiden kanssa Kototorilla työskentelevät TEKO-hankkeen kouluttamat vapaaehtoiset yhteisöneuvojat. Kototorille jalkautuvat säännöllisesti myös muiden palveluiden edustajia, kuten Kelan virkailija ja Hervannan terveysaseman työntekijät. Kototori on tarjonnut monille muillekin organisaatiolle mahdollisuuden tulla kertomaan omasta toiminnastaan ja tavoittaa alueen asukkaita.
Welcome Office	Vaasa	Welcome Office -neuvontakeskuksen asiakkaina ovat kaikki maahanmuuttajat, riippumatta siitä mikä on maahanmuuton syy. Palvelussa korostuvat ohjaus ja neuvonta työperäisille maahanmuuttajille ja heidän perheilleen, avioliiton kautta tulleille maahanmuuttajille sekä kansainvälisille opiskelijoille. Welcome Office tarjoaa palveluita myös eri sidosryhmien, kuten kunnan, yritysten, työnantajien, eri koulutusorganisaatioiden ja kolmannen sektorin hankkeisiin Vaasan alueella. Vastaava Welcome Office -palvelu on myös tarjolla Mustasaarella.

Welcome Office	Maalahti, Korsnäs, Närpiö, Kaskinen ja Kristiinan- kaupunki	<p>Welcome Office-neuvonantaja on kaikkia seudun maahanmuuttajia varten, maahanmuuton syystä riippumatta. Neuvonantaja tekee myös yhteistyötä kuntien ja viranomaisten, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa. Neuvonantajan palvelut annetaan kiertävänä palveluna kuntayhtymän alueella.</p> <p>Welcome Office antaa neuvoja, ohjausta ja tietoja yhteiskunnasta, esim. viranomaisten palveluista, kielikursseista, koulutusmahdollisuuksista, terveydenhuollosta, päivähoidosta ja koulujärjestelmästä tai vapaa-ajanpalveluista ja asumisesta.</p>
Maahanmuuttoinfo Opastajat	Hämeenlinna	Hämeenlinnan kaupungin Maahanmuutto-Info opastaa ja neuvoa, kuinka Suomen viranomaisjärjestelmä toimii ja kuinka kotoutumista tuetaan Hämeenlinnassa. Maahanmuutto-Info avustaa esim. suomenkielisten lomakkeiden täyttämässä, kun asioit viranomaisten kanssa.
Kotouttamisportti Pietarsaaren seutu	Pietarsaari ja Uusikaarlepyy	Kotouttamisportti on osa Pietarsaaren kotouttamisyksikköä. Se antaa maahanmuuttajille maksutta apua ja neuvoja kotouttamisen tukemiseksi.
Oulu Villa Victor	Oulu	Monikulttuurikeskus Villa Victorista tarjoo maksutonta suomen kielen opetusta sekä monikielistä ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi Villa Victorissa voi opiskella muita kieliä sekä osallistua tapahtumiin.
Turun kaupunki, Infotori	Turku	Infotorilta tarjotaan henkilökohtaista neuvontaa ja opastusta muun muassa taloudellisiin ongelmiin ja sosiaaliturvaan, oleskelulupa- ja kansalaisuusasioihin, työelämään, asumiseen, koulutukseen, lainopillisiin kysymyksiin, asiakirjojen läpikäyminen ja lomakkeiden täyttämiseen.
Vantaa-info	Vantaa	Vantaa-infon tarjoaa ohjausta ja neuvontaa sekä kertoo kaupungin palveluista, kielikursseista ja vapaa-ajan tarjonnasta.
Helsinki-info (ent. Virka-info)	Helsinki	Helsinki-info tarjoaa apua Helsingin kaupungin palveluihin liittyvissä kysymyksissä kaikille kaupungin asukkaille sekä neuvontaa maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä
International House Helsinki	Helsinki	International House Helsinki tarjoaa tietoa ja julkisen tahon palveluita uusille maahanmuuttajille Helsingissä. IHH tarjoaa myös asiantuntija- ja konsultointipalveluita työnantajille maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä.
Verso, Järvenpää	Järvenpää	Versossa annetaan maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvää ohjausta, neuvontaa ja tietoa maahanmuuttajille, viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.
Virkaneuvo	Kotka	<p>Virkaneuvo neuvoa ja ohjaa Suomeen työn, opiskelun tai perhesiteen perusteella muuttaneita.</p> <p>Virkaneuvo auttaa maahanmuuttajia esimerkiksi oleskelulupiin, sosiaaliturvaan ja etuuksiin ja työnhakijan velvollisuuksiin liittyvissä kysymyksissä. Tietoa saa myös mm. elämästä Suomessa ja suomalaisesta yhteiskunnasta sekä koulutusmahdollisuuksista. Tietoa voi kysellä Kotkan kaupungin palveluista, asumismahdollisuuksista ja vapaa-ajan toiminnasta. Virkaneuvosta voi myös pyytää apua, jos ei tiedä, mihin viranomaiseen täytyy ottaa yhteyttä.</p> <p>Lisäksi Virkaneuvo neuvoa viranomaisia, työnantajia, järjestöjä ja muita tahoja, jotka tarvitsevat lisätietoa tai konsultaatiota maahanmuuttoon liittyvissä asioissa.</p> <p>Virkaneuvo palvelee suomeksi, venäjäksi ja englanniksi. Palvelua saa puhelimitse, sähköpostitse ja Virkaneuvon palvelupisteissä. Palvelu on maksutonta.</p>
Iisalmen maahanmuutto- ja pakolaispalvelut	Iisalmi	Iisalmen kaupungin maahanmuutto- ja pakolaispalvelut tarjoavat ohjaus- ja neuvontapalveluja kaikille Ylä-Savossa asuville maahanmuuttajille. Yksikkö järjestää niin pakolaisten kuin myös työn, perhesiteen ja opiskelun perusteella muuttaneiden vastaanoton ja kotouttamisen palvelut. Yhteistyötä tehdään viranomaisten, oppilaitosten sekä järjestöjen kanssa.



Kuva 1. Vasemmalla on ulkomaalaistaustaisten määrällä mitattuna 20 suurinta kuntaa ja oikealla edellä esitetystä taulukosta mainitut kuntien ohjaus- ja neuvontapisteet.

Yllä mainittujen kuntien järjestämien ohjaus- ja neuvontapisteiden lisäksi tiedonkeruussa nostettiin eräiden kuntien pienimuotoisempaa ohjaus- ja neuvontatoimintaa. Lisäksi tunnistettiin kaksi kuntayhtymää:

- Riihimäki, Kuopio, Siilinjärvi, Varkaus ja Leppävirta, Rautalampi, Heinävesi, Kauhava, Kauhajoki, Iloanta, Joensuu, Juuka, Kitee, Lieksa, Liperi, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Seinäjoki, Rääkkylä, Tohmajärvi, Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Korsholm sekä Siun Sote ja Essote.

Koska toimintaa tunnistettiin alueittain, on erittäin todennäköistä, että eri alueilla on käytetty erilaisia tunnistamisen kriteerejä. Näin ollen edellä luetellut ovat vain esimerkkejä. Osassa näistä pienimuotoisemman toiminnan esimerkeistä kyse voi olla esimerkiksi pakolaistyön yhteydessä organisoidusta ohjauksesta ja neuvonnasta, jota voidaan tarjota yksittäisten viranhaltijoiden toimesta myös muille maahanmuuttajille. Tällaista tehdään varmasti myös useassa muussa kunnassa, joita ei ole lueteltu yllä.

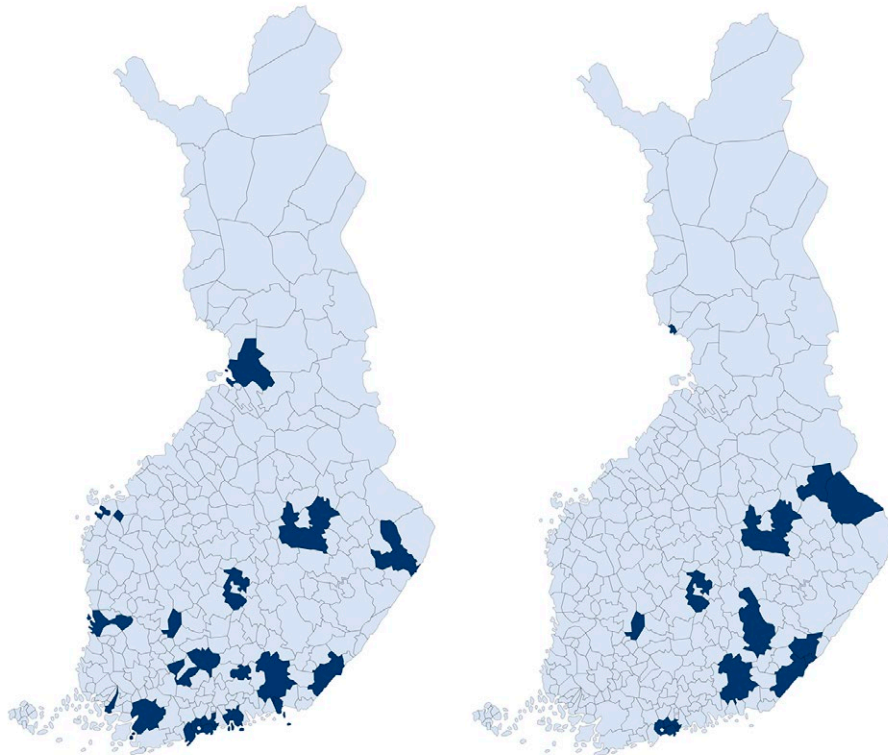
Alla on esitetty tämän selvityksen yhteydessä tunnistettuja järjestöjen tuottamia ohjaus- ja neuvontapalveluja. Alla esitetyt ohjaus- ja neuvontapisteiden kuvaustekstit on poimittu palvelun järjestäjän verkkosivuilta tai heidän sosiaalisen median tileiltään. Kuvauksia on jonkin

verran muokattu alkuperäisistä. Alla oleva taulukko ei kuvaa järjestöjen matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontatoimintaa kattavasti, mutta antaa ennemminkin kuvaa järjestöjen järjestämisen toiminnan monimuotoisuudesta. Taulukon jälkeen olevassa karttakuvassa järjestöjen ohjaus- ja neuvontapalvelut on sijoitettu vastaavasti karttakuvan muotoon.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelun nimi	Paikan sijainti	Toimijan oma kuvaus toiminnasta
Info-Gloria (Monikulttuurikeskus Gloria) (STEA)	Jyväskylä	Info Gloria on matalan kynnyksen neuvontapiste, joka tarjoaa maahan muuttaneille tietoa suomalaisen yhteiskunnan palveluista sekä maahan muuttaneen henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Info Gloria on neuvontapalvelupaikka, josta maahan muuttanut voi tulla kysymään kaikkea elämiseen ja arkeen liittyvää. Info Gloria tarjoaa neuvontaa esimerkiksi asumiseen, työhön, koulutukseen, oleskelulupiin, kansalaisuusasioihin sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvissä asioissa.
Monikulttuurikeskus MIMOSA (STEA)	Mikkeli	Monikulttuurityö Mimosa ry:n hallinnoima kaikille avoin kohtaamispaikka, jossa tarjotaan ohjausta ja neuvontaa, yhdessä tekemistä sekä apua ja tukea arkielämän asioihin.
Miestentalo Mattila (STEA)	Tampere	Miestentalo Mattila on avoin kohtaamispaikka, jonka tavoitteena on edistää miesten välistä dialogia sekä tukea hyvinvointia yhdessä tekemisen kautta. Toiminta rakentuu avoimesta toiminnasta ja erilaisista toiminnallisista ryhmistä.
Naistari (STEA)	Tampere	Naistari on naisille suunnattu matalan kynnyksen kohtaamispaikka, jonka tarkoituksena on tarjota naisille ja -lapsille tapaamispaikka, jossa he voivat turvallisesti osallistua erilaisiin aktiviteetteihin. Naistari toimii olohuoneena ja yhteisönä, joka tarjoaa naisille vertaistukea ja sosiaalisia kontakteja sekä palveluohjausta ja tukea elämän erilaisiin tilanteisiin. Naistarilla järjestetään myös juhlia, retkiä ja erilaisia ryhmä- ja kurssitoimintaa. Suomen kielen opetuksen – johon voivat osallistua myös äidit pienten lasten kanssa – Naistarin tiloissa järjestää Ahjolan kansalaisopisto. Naistari tarjoaa vuosittain myös työharjoittelupaikan useille naisille ja opiskelijoille – niin maahanmuuttajataustaisille kuin kantasuomalaisillekin.
Mukana (STEA)	Tampere	Mukana on kaikille kulttuurienvälinen kohtaamispaikka Tampereella. Päätarkoituksena on auttaa maahanmuuttajia kotoutumisessa. Mukanassa voi tavata uusia ihmisiä eri maista, pelata pelejä, urheilla, keskustella ja harjoitella suomea, kokata ruokaa sekä osallistua työpajoihin ja retkille.
Paremmiin Yhdessä ry (STEA)	Jyväskylä	Paremmiin Yhdessä ry (PYR) on kansalaisjärjestö, joka tekee kotoutumista ja hyvinvointia tukevaa työtä paikallisesti ja valtakunnallisesti sekä kansainvälistä kehitysyhteistyötä, jolla pyritään osaamisen vaihtoon sekä ihmisten hyvinvoinnin ja oikeuksien edistämiseen. Tarkoituksena on auttaa uusia maahanmuuttajia ymmärtämään suomalaisen yhteiskunnan toimintaa ja opastaa heitä arkisissa asioissa. Järjestö auttaa selvittämään erilaisia viranomaisten päätöksiä, asiakirjoja ja laskuja, tuemme työelämän asioissa, ja autamme esim. Kelan, Maahanmuuttoviraston, sosiaalipalveluiden, koulujen, työasioiden, harrastusten, päivähoiton, asumiseen liittyvissä asioissa. Järjestö voi myös jalkautua asiakkaan kanssa kentälle niin, että asiakas oppii löytämään palvelut ja selviämään asioista itsenäisesti.
Mosaiikki ry (STEA)	Jyväskylä	Keski-Suomen mahdollisuuksia esittelevän Internet-portaalin tarkoituksena on auttaa venäjänkielisiä maahanmuuttajia työllistymään Keski-Suomeen ja löytämään sieltä asunnon. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi sivulle kerätään ajankohtaista ja hyödyllistä tietoa kunnallisista palveluista sekä alueella sijaitsevista yrityksistä ja tuotantolaitoksista.
Jyväskylän settlementti ry (STEA)	Jyväskylä	Jyväskylän monikulttuurinen toiminta tarjoaa maahanmuuttajille mahdollisuuksia tutustua suomalaiseen kulttuuriin, vahvistaa arjen hallinnan taitojaan, laajentaa sosiaalista verkostoaan ja saada tukea muihin kotoutumisen kannalta tärkeisiin asioihin. Suomen kieltä opetetaan pienryhmissä asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioiden.

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelun nimi	Paikan sijainti	Toimijan oma kuvaus toiminnasta
Keski-Suomen Monikulttuuristen yhdistysten liitto Wari ry (STEA, ESR, OPH)	Jyväskylä	Keski-Suomen monikulttuuristen yhdistysten liitto Wari ry toteuttaa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa kotouttamista edistäviä hankkeita, kunte MATO:a, KUFU:a ja Homma Haltuun, joissa tuetaan mm. nuoria, pitkäaikaistyöttömiä ja juuri maahanmuuttaneita tai oleskeluluvan saaneita kielten opiskelussa ja integroitumisessa.
Maahanmuuttaja Ohjaamo Kemi (ESR)	Kemi	Kehittämishankkeen tuotoksena on Maahanmuuttaja Ohjaamo, joka on matalan kynnyksen monialainen palvelupiste työikäisille kemiläisille maahanmuuttajille. Maahanmuuttaja Ohjaamo tarjoaa tietoa, neuvontaa, ohjausta ja ura- ja kotoutumisvalmennusta. Apua annetaan koulutukseen, työhön, urapolkuun ja kotoutumiseen liittyvissä asioissa.
African Care Ry (STEA)	Helsinki	African Care Ry on maahanmuuttajataustaisten naisten perustama kansalaisjärjestö. Suomessa järjestö toteuttaa maahanmuuttaneiden hyvinvointia tukevaa ryhmätoimintaa ja globaalikasvatuskursseja. Lisäksi he kouluttavat erityisesti seksuaali- ja lisääntymisterveydestä.
Imatran Monikulttuurisuusyhdistys Kipinä Ry (STEA)	Imatra, Lappeenranta ja Ruokolahti	Kipinä on kaikille avoin matalan kynnyksen kohtaamispaikka, johon voi tulla tapaamaan uusia ystäviä, tutustumaan eri kulttuureihin ja harrastamaan eri tavoin.
Inkerikeskus Ry (STEA)	Espoo, Helsinki, Vantaa	Inkerikeskuksen Neuvontapalvelu kohderyhmänä ovat inkerinsuomalaiset paluumuuttajat ja sen lisäksi venäjänkieliset maahanmuuttajat, jotka tulevat Suomeen perhesyistä, työn perässä sekä opiskelun ja pakolaisuuden vuoksi. Tavoitteena on kehittää ohjaus- ja neuvontatoimintaa maahanmuuttajille, jotka tarvitsevat apua ja neuvoa arkipäivän asioissa tai kokevat kotoutumisessaan sosiaalisia ja psykologisia vaikeuksia. Palvelua annetaan suomen, venäjän ja viron kielellä.
Irakin Naisten yhdistys Ry (STEA)	Helsinki, Vantaa	Irakin Naisten Yhdistys ry (INY) on kansalaisjärjestö, joka tukee itähelsinkiläisten maahanmuuttajanaisten kotoutumista, työllistymistä ja hyvinvointia. Järjestö tekee työtä erityisesti itähelsinkiläisten nuorten naisten kotoutumiseksi, ja tarjoaa heille neuvontaa muun muassa suomalaisesta palvelujärjestelmästä sekä auttaa työnhaussa. INY tukee myös lapsiperheitä tarjoamalla lastenhoitoa aikuisille tarkoitettun toiminnan aikana sekä järjestämällä perheille yhteistä toimintaa.
Kouvolan kansainvälinen kohtauspaikka Ry (STEA)	Kouvola	Monikulttuurikeskus Saaga toimii Kouvolan keskustassa ja tarjoaa neuvontapalveluja maahanmuuttajille, mahdollisuuksia eri kielten oppimiseen sekä kulttuuri-illoja ja monikulttuurisuuskoulutuksia.
Lieksan Somaliperheyhdistys Ry (STEA)	Lieksa, Nurmes	Lieksan Somaliperheyhdistys ry omistaa Lieksassa Metka kylätalon. Tavoitteena on kehittää kylä(kulttuuri)talotoimintaa kaikille alueella asuville asukkailla. Yhdistyksen tavoitteena on perustaa yritystoimintaa ja sitä kautta työllistää maahanmuuttajataustaisia kuntalaisia. Metka kylätalossa yhdistyksen aktiiviset toimijat järjestävät ohjausta ja neuvontaa maahanmuuttajataustaisille henkilöille.
Lohjan monitoimikeskus Ry (STEA)	Lohja, Vihti	Yhdistyksen tavoitteena on järjestää osallisuutta ja sosiaalisia verkostoja vahvistavaa matalankynnyksen toimintaa sekä maahanmuuttajille että suomalaisille. Toiminnan tarkoituksena on tukea Suomeen kotoutumista ja monikulttuurista kohtaamista alueella. Monikulttuurisen ryhmätoiminnan lisäksi monitoimikeskus työllistää ja tarjoaa työkokeilupaikkoja sekä mahdollisuuden työssäoppimiseen osana opintoja.
Monika-Naiset Liitto Ry (STEA)	Espoo, Helsinki, Vantaa	Monika-Naiset liitto ry:n hallinnoima matalan kynnyksen toimintapiste Voimavarakeskus Monika on avannut verkkopalvelut pari- ja lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokeneille maahanmuuttajataustaisille naisille. Palvelu on valtakunnallinen ja sitä tarjotaan useilla eri kielillä (arabia, englanti, suomi, venäjä).
Puntland Society of Finland Ry (STEA)	Espoo, Helsinki	Puntland Society of Finland ry on vuonna 2001 alun perin Somaliaan suuntautuvaan avustustyöhön perustettu yhdistys. Lähivuosina yhdistys on suuntautunut Somalian lisäksi Suomeen, jossa sen painopisteitä ovat kotoutumisen tukeminen ja syrjäytymisen ehkäisy sekä somalialaisen kulttuurin ja somalin kielen edistäminen.

JoMoni – Joensuun seudun monikulttuurisuusyhdistys ry (STEA)	Joensu	JoMoni toimii rasismia vastaan ja valvoo maahanmuuttajien etuja. JoMoni on avoin kaikille ja se järjestää kulttuuritapahtumia sekä liikuntamahdollisuuksia. JoMonin kautta saa tietoa siitä, miten yhteiskunta toimii ja mahdollisuuden tulla mukaan kansalaistoimintaan. Maahanmuuttajat ovat itse aktiivisesti mukana päättämässä yhdistyksen toiminnasta.
Nicehearts (STEA)	Uusimaa	Nicehearts ry on vuonna 2001 perustettu tyttö- ja naistoimintaa tuottava yhdistys, jonka tavoitteena on mahdollistaa, että tytöt, naiset sekä sellaisiksi itsensä kokevat löytävät oman paikkansa yhteiskunnassa sen tasa-arvoisina ja yhdenvertaisina jäseninä. Järjestö ehkäisee syrjäytymistä vahvistamalla tyttöjen ja naisten osallistumismahdollisuuksia ja edistämällä jatkopolkujen sekä oman paikan löytymistä yhteiskunnassa. Kasvatamme ja koulutamme tytöistä ja naisista muutoksentakijöitä!
Neuvonta- ja kohtaamis- piste Puhos (AMIF)	Helsinki	Matalankynnyksen kohtauspaikka, jossa tarjotaan tietoa mm. asumiseen ja työllisyyteen liittyen. Kohtauspaikasta saa myös tietoa siitä, millaisia palveluita eri maahanmuuttajajärjestöt ja Helsingin kaupunki tarjoavat. Puhokselle jalkautuvat mm. Monik ry, Ohjaamo Helsinki, Vamos Helsinki, Kurvi-projekti, Koho – tukea maahan muuttaneille miehille, Nicehearts ry, Sateenvarjo ry
Kompassi (STEA)	Kuopio	Kompassi on vuonna 1999 perustettu Kuopion Setlementti Puijolan ylläpitämä kansainvälinen kohtaamispaikka. Kompassi toimii Kuopion ydinkeskustassa. Kompassi tarjoaa Kuopioon muuttaneille toimintaa, joka tukee kotoutumista ja osallisuutta. Kompassissa annetaan myös neuvontaa ja ohjausta arkisiin asioihin kuten esimerkiksi viranomaispalvelujen käyttöön, työn hakemiseen ja asunon hankkimiseen liittyvissä asioissa.



Kuva 2. Vasemmalla on ulkomaalaistaustaisten määrällä mitattuna 20 suurinta kuntaa ja oikealla on edellä esitetystä taulukosta mainitut järjestöjen ohjaus- ja neuvontapisteet

Sijainti

Ohjaus- ja neuvontapalveluille suunnattuun kyselyyn vastanneista, 34 vastaajaa vastasi kysymykseen palvelun sijainnista. Näistä 20 ilmoitti palvelun sijaitsevan kaupungin tai kunnan keskustassa, 9 vastaajaa alle kahden kilometrin päässä kaupungin tai kunnan keskustasta ja 5 vastaajaa ilmoitti palvelun sijaitsevan yli 2 km:n päässä kaupungin tai kunnan keskustasta.

35:stä vastaajasta 24 ilmoitti ohjaus- ja neuvontapalvelun olevan fyysisesti samassa tilassa muiden asiakkaalle relevanttien palveluiden kanssa. 6 vastaajaa puolestaan ilmoitti palvelun toimivan fyysisesti erillään muista palveluista. 1 vastaaja ilmoitti palvelun kiertävän ja toinen vastaaja ilmoitti palvelun jalkatuvan tarvittaessa. Yhdessä tapauksessa palvelu toimii osana korkeakoulun muuta toimintaa ja yksi vastaaja kuvasi olevansa kansallinen puhelinpalvelu. 18 vastaajaa ilmoitti palvelun toimivan yhdessä toimipisteessä, 5 vastaajaa kahdessa toimipisteessä, 4 vastaajaa kolmessa toimipisteessä ja 1 vastaaja neljässä toimipisteessä.

Osana toisessa selvityshankkeessa kunnille lähetettyä kyselyä vastaajilta kysyttiin kysymys ”Järjestetäänkö kunnan / kuntayhtymän alueella kaikille maahanmuuttajille suunnattua matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelua (esim. tietoa, neuvontaa ja ohjausta antavat palvelupisteet)?” Yhteensä 59 yksittäistä kaupunkia tai kuntaa ja 8 kuntayhtymää ilmoitti, että kunnassa tai alueella on järjestetty erillinen ohjaus- ja neuvontapalvelu. Lukumäärän suuruutta tämän selvityksen muuhun aineistoon verrattuna selittänee ainakin se, että ohjausta ja neuvontaa annetaan osana eri viranhaltijoiden toimintaa – ilman että varsinaisesti kyse olisi varsinaisesta matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteestä. Matalan kynnyksen neuvontapisteiden lukumäärä on siis selvästi pienempi kuin se, kuinka monessa kunnassa saa ohjaus- ja neuvontapalvelua.

Haastatteluissa korostettiin, että sekä keskeinen sijainti että sijainti muiden TNO-palveluiden ja muiden viranomaispalveluiden yhteydessä ovat keskeisiä tekijöitä ohjauksen ja neuvonnan onnistumiselle. Tietysti kysymys keskeisestä sijainnista on esimerkiksi pienemmissä ja isommissa kaupungeissa erilainen. Keskusta voi olla asiakkaiden kannalta myös kaukana. Mitä useammat palvelut sijaitsevat fyysisesti samassa pisteessä tai lähellä toisiaan sitä enemmän niihin suuntautuu asiakkaita. Tämän ohella palveluiden läheisyys tietysti myös tuo muita etuja kuten esimerkiksi palveluiden näkymisen ja toiminnan yhtenäisinä palveluina tai ”yhden luukun” palveluina sekä palveluiden ja prosessien yhteiskehittämisen, kokemusten vaihdon ja tiedonsiirron käytäntöjen helpottumisen.

Haastatteluissa palveluiden saavutettavuutta ja esteettömyyttä kuvataan keskeiseksi tekijäksi madaltamaan palveluihin tulon kynnystä. Fyysisen sijainnin lisäksi myös palvelupisteiden aukioloaikojen kuvattiin olevan oleellinen tekijä palveluiden saavutettavuudessa. Haastatteluissa esitettiin, että palveluiden tulisi olla auki myös virka-aikojen ulkopuolella, jotta esimerkiksi kotoutumiskoulutuksessa tai työssä olevilla maahanmuuttajilla tai muulla tavoin virka-aikoina estyneillä maahanmuuttajilla on mahdollisuus ohjaukseen ja neuvontaan.

Useat pidempään toimineiden ohjaus- ja neuvontapalveluiden edustajat pitivät palveluiden nykyistä tunnettuuttaan asiakaskunnassa hyvänä todeten kuitenkin samalla, että uusia maahanmuuttajia tulee koko ajan, joten viestinnän ja markkinoinnin on oltava jatkuvaa. Haastatellut arvioivat, että koska kokonaiskäsitys kaikista kunnassa asuvista, eri syistä maahan muuttaneista, on usein puutteellinen, ei sinällään ole helppoa arvioida, että missä määrin tavoitetaan kaikki ohjausta ja neuvontaa tarvitsevat.

ALPO-rekisteriin kirjatut tiedot antavat myös suuntaa siitä, mitä väyliä pitkin asiakkaat ohjautuvat ohjaus- ja neuvontapisteisiin tai kuulevat palvelun olemassaolosta. Vuonna 2019 ohjaus- ja neuvontapisteissä asioineista, ALPO-rekisteriin merkityistä asiakkaista, 46 % oli kuullut palvelusta kunnan maahanmuuttajapalveluiden tai sosiaalitoimen kautta ja 29 % tuttavilta ja sukulaisilta. 13 % asiakkaista ohjautuivat palveluun erilaisten yhdistysten kautta.

Palvelut

Kyselyssä ohjaus- ja neuvontapalveluita pyydettiin kuvaamaan tärkeimpiä tavoitteitaan tai mahdollista palvelulupausta avoimeen tekstikenttään. Yleisesti ottaen kuvailuista oli nähtävissä, että kaikissa palveluissa asiakasta halutaan tukea ja opastaa yhteiskunnassa toimimisessa sekä ohjata asiakkaita oikeiden palveluiden piiriin. Tavoitteena yleisesti olivat kotoutumisen tukeminen ja nopeuttaminen. Joissain palveluissa oli näkyvillä myös työllistymisen edistäminen ja urakehityksen tukeminen.

Haastatteluissa tärkeinä ohjaus- ja neuvontapalveluiden tuloksina ja vaikutuksina nähtiin erityisesti seuraavat asiat:

- Varhainen puuttuminen ja ennalta ehkäisy ennen kuin asiakkaan ongelmat kasautuvat ja pahenevat
- Turhan palvelukysynnän vähentäminen muista palveluista
- Asiakkaiden asioiden vieminen vähän pidemmälle jo aikaisemmassa vaiheessa ja tällä tavalla kokonaisprosessien nopeuttaminen
- Asiakkaan ohjaaminen tarvitsemaansa palveluun
- Kotouttamistyön tukeminen

Ohjaus- ja neuvontapalveluilta kysyttiin palveluiden tarkemmasta rajauksesta. 35:stä vastaajasta 19 ilmoitti palvelun olevan tarkoitettu kaikille maahanmuuttajille ilman rajoituksia. 17 vastaajista ilmoitti palvelun olevan kohdennettu erityisesti jollekin maahanmuuttajaryhmälle kuten esimerkiksi pakolaisille tai työttömille maahanmuuttajille. 14 vastaajaa ilmoitti, että palvelu on kokonaisuudessaan tarkoitettu kaikille kuntalaisille. Vastaajilla oli mahdollisuus valita useampi kuin yksi vaihtoehto.

35:stä kysymykseen vastanneesta 15 vastasi, että palvelua annetaan myös viranomaisille. Vastaajat eivät tarkemmin eritelleet, mitä viranomaisille suunnatut palvelut käytännössä ovat. Haastatteluissa neuvontapisteet kuvasivat toimivansa jossain määrin asiantuntijoina alueensa maahanmuuttoasioissa ja mm. tarjoavan koulutuksia eri tahoille.

34:stä kysymykseen vastanneesta 32 neuvontapistettä ilmoitti, että palvelua annetaan enemmän kuin yhdellä kielellä. 6 vastaajista ilmoitti, että palvelua annetaan kuudella tai useammalla kielellä. Kaksi neuvontapistettä ilmoitti erittäin suuren kielivalikoiman. Toinen neuvontapiste ilmoitti 18 asioimiskieltä ja toinen 20. Vastaajilta pyydettiin tietoa myös siitä, monellako kielellä palvelua voidaan antaa omakielisesti tai lähes äidinkieltä vastavalla tasolla. Kysymykseen vastasi yhteensä 28 neuvontapistettä, joista 25 neuvontapistettä ilmoitti, että omakielistä palvelua saa useammalla kuin yhdellä kielellä ja 9 kuudella tai useammalla. Yksi vastaaja ilmoitti omakielistä palvelua olevan saatavilla 18:lla kielellä. 35:stä vastaajasta 17 ilmoitti, että palvelussa käytetään tulkkeja. ALPO-rekisterin käyttäjien mukaan vuonna 2019 52 % asiakaskäynneistä palvelua annettiin asiakkaan omalla äidinkiellellä. Tulkkeja käytettiin ainoastaan 8 %:ssa asiakaskäynneistä. ALPO-rekisterin mukaan ylivoimaisesti tulkatuin kieli oli arabia (430 tulkkauskertaa). Seuraavaksi yleisimpiä olivat tigrinja (178), somali (65), dari (39) ja swahili (34).

Haastatteluissa nostettiin kielivalikoiman osalta keskusteluun myös se näkökulma, että palvelun tulisi tukea henkilön kykyä pärjätä palvelujärjestelmässä ajan myötä suomen tai ruotsin kielellä. Pienempää kielivalikoimaa siis perusteltiin myös sillä, että suuremman kielivalikoiman nähtiin mahdollistavan palvelun varaan jäämisen tarpeettoman pitkäksi aikaa. Lisäksi pienempää kielivalikoimaa perusteltiin sillä, että rajan vetäminen tarvittavien kielten osalta on osin mielivaltaista ja osin riippuvaista siitä, mitä kieliä osaavat neuvojat ja ohjaajat taitavat. Suurempaa kielivalikoimaan puolestaan perusteltiin sillä, että omalla tai hyvin osaamalla kielellä saatu tieto, neuvonta ja ohjaus nimenomaan mahdollistaa nopeamman etenemisen asiakkaan tarvitsemiin palveluihin, mikä sinällään nopeuttaa kotoutumista ja esimerkiksi kielen opiskelua. Keskustelua käytiin myös siitä, että erilaiset kääntämis- ja tulkkaussovellukset kehittyvät nopeasti ja muuttavat kääntämisen ja tulkkauksen tarpeita.

Muutamassa haastattelussa todettiin, että tulkkausta tehtiin lähitulkkauksen lisäksi käännösohjelmien ja tulkkausapplikaation avulla. Haastatteluissa esitettiin kuitenkin myös näkemyksiä, että tulkkaus vie osaltaan "idean pois" ohjaus- ja neuvontapalvelulta. Pyrkimyksenä pitäisi olla neuvojan ja asiakkaan riittävä yhteinen kieli tai asiakkaan oma kieli. Lisäksi tulkkauksen nähtiin nostavan kustannuksia, kun ohjauksen ja neuvonnan tulisi päinvastoin vähentää tulkkauksen tarpeita. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin, että tulkkaustarpeita on viime vuonna ollut enemmän asiakaskunnan muuttuessa.

Tyypillisimmät syyt asiointille ALPO-rekisterin mukaan vuonna 2019 liittyivät viranomaisten kanssa toimimisen ohjeistamiseen tai päätösten ja prosessien selventämiseen sekä

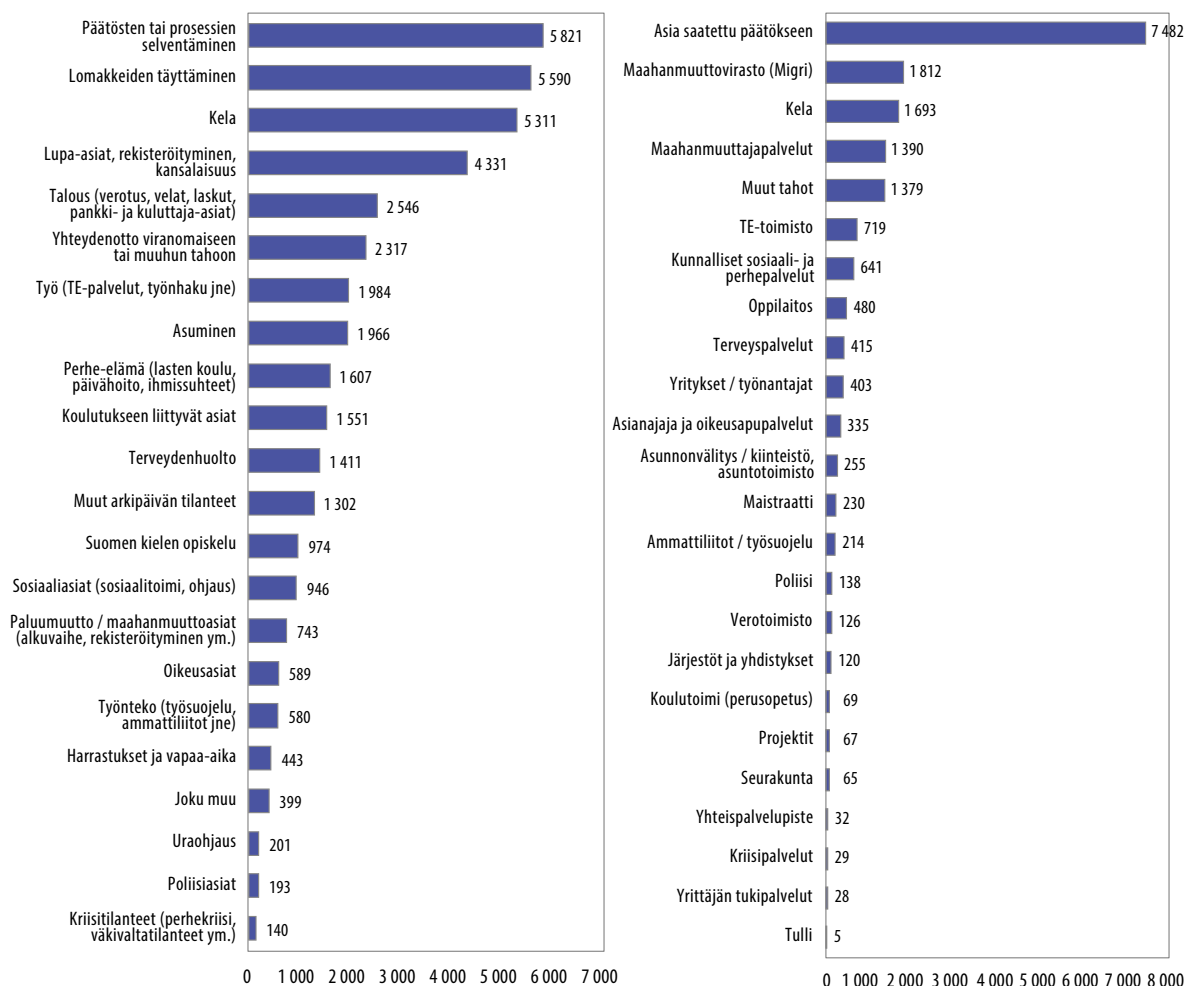
erilaisissa hakemuksissa avustamiseen. Rekisterin perusteella asiakkaan asia saatiin ratkaistua 41 %:ssa tapauksista suoraan ohjaus- ja neuvontapisteellä. Niissä tapauksissa, joissa asiaa ei suoraan saatu ratkaistua neuvontapisteillä, 46 % tapauksista asiakas ohjattiin Maahanmuuttovirastoon, Kelaan tai kunnan maahanmuuttajapalveluihin. Esimerkiksi Tampereella Mainiossa suurin osa asioista ratkaistaan ko. palvelussa, mutta noin 20–30 %:ssa, KELA ja työhön tai työllistymiseen liittyvistä asioinneista, asiakas ohjataan jatkamaan asian käsittelyä vastaavan viranomaisen toimipisteessä.⁴

Rekisteröityjä asiainnin syitä ja eteenpäin ohjauksia on esitelty alla kuvassa 3. Asiainnin syissä korostuvat viranomaispäätösten tai -prosessien selventäminen, lomakkeiden täyttäminen, KELA ja lupa-asiat, rekisteröityminen ja kansalaisuus eli yleisesti ottaen julkiseen hallintoon ja ”byrokratian hoitamiseen” liittyvät asiat. Käytännössä asiat koskevat montaa eri viranomaista sekä valtion että kunnan osalta.

Kyselyn havainnot tukevat ALPO-rekisterin tietoja asiainnin syyn osalta. Kyselyn osalta vaihtoehtojen määrä ei tosin ollut yhtä kattava kuin ALPO-rekisterissä. Kyselyssä yleisimmiksi syiksi nousivat etuudet ja toimeentulo, eri viranomaiset ja palvelut, viranomaisten lomakkeet sekä oleskeluluvat ja rekisteröityminen.

Kyselyn perusteella ohjaus- ja neuvontapisteiden välillä on eroja siinä, millaista palvelua ohjaus- ja neuvontapisteellä voidaan antaa. Yleisesti linja on, ettei pisteessä anneta viranomaisten palveluita tai tehdä päätöksiä asiakkaalle. Jossain määrin vaihtelee auttavatko ohjaus- ja neuvontapisteet asiakkaita esimerkiksi lomakkeiden täytössä vai katsotaanko ne kuuluvan kullekin viranomaiselle. Haastatteluiden perusteella tällaisia rajanvetokysymyksiä esiintyy esimerkiksi perheenyhdistämisten yhteydessä tai KELA:an liittyvissä asioissa.

4 Tampereen maahanmuuttajainfo Mainio, toimintakertomus, 2019.



Kuva 3. Vasemmalla: ALPO-rekisteriin merkityt käynnit sisällön mukaan. Oikealla: ALPO-rekisteriin merkitty yhteistyö tai ohjaus eteenpäin

Haastatteluissa todettiin, että esimiestasolla on kiinnitetty paljon huomiota ”rajan vetämiseen” ohjaus- ja neuvontapalvelun ja muiden palveluiden välille. Linjaukset eri pisteiden välillä eivät kuitenkaan ole täysin samanlaisia. Haastatteluissa mainittiin kuulumattomina asioina esimerkiksi terveyteen liittyvät kysymykset muun kuin eteenpäin ohjauksen tai sähköisen varauksen auttamisen osalta (ei potilaskertomusten selittämistä tai terveydellistä ohjeistusta), muiden viranomaisten tehtävien hoito, CV:n laatimista tai työpaikkojen hakua asiakkaan puolesta, matkustusasiakirjojen, kuten passien tai viisumien hakemista, Suomen kansalaisuushakemusten täyttöä (neuvontaa annetaan), syvällistä yritysneuvontaa, vuokra-asuntojen katselmointi, toistuva toimeentulotuen hakemusten täyttö, perheenyhdistämiseen liittyvien hakemusten täyttö (neuvontaa annetaan) tai parisuhdeneuvonta tai perheterapia. Osa haastateltavissa kertoi, että palvelussa on tehty selkeä linjaus siitä, että asiakkaan puolesta ei täytetä mitään hakemuksia, koska viranomaisen ei voi

ottaa tällaista vastuuta. Lisäksi osa haastatelluista painotti sitä, että palvelussa ei oteta kantaa toisen viranomaisen päätöksiin.

Usea haastateltu erotteli ”pintatason” nopean selkeän ja helpon neuvonnan ”syväneuvonnasta”, joka voi sisältää yhteydenottoja muihin viranomaisiin. Mahdollisten eteenpäin tehtävien yhteydenottojen taustalla oli myös kirjallisia yhteistyösopimuksia tai muutoin sovittuja toimintatapoja ja yhteistyökanavia muiden viranomaisten kanssa. Osa haastatelluista painotti, ettei ohjaus- ja neuvontapalvelu voi kuitenkaan jäädä ”pintatason” neuvontaan, sillä palvelun lisäarvo palvelujärjestelmälle syntyy erityisesti asiakastarpeen mukaisesta välittömästä reagoinnista, jota ei muutoin kukaan muu viranomainen tee ja ”joka ei mahdollisesti kuulu kenellekään”. Tällöin asiakkaan nähdään mahdollisesti jäävän kokonaan ilman apua tai jäävän sen varaan, mitä – oikeita tai virheellisiä - neuvoja henkilö eri virallisista tai epävirallisista tietolähteistä onnistuu saamaan. Erilaisista asiakastarpeista johtuen moni palvelu toimii sekä avoimena ”sisään käveltävänä” palveluna että ajanvarauksella. Haastatteluissa todettiin, että tämä yhdistelmä on tehokkain tapa vastata joustavasti erilaisiin asiakastarpeisiin.

Esimerkkejä palveluiden moninaisuudesta

Kuntayhtymillä ja niiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä on merkitystä ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestämiselle. Esimerkiksi Järvenpäässä maahanmuuttajatoimisto Versossa annetaan maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvää ohjausta, neuvontaa ja tietoa maahanmuuttajille, viranomaisille ja yhteistyökumppaneille. Palveluneuvontaa annetaan Järvenpään kaupungin toimesta avoimena asiointina ja ajanvarauksella. Lisäksi sosiaalipalveluja annetaan ajanvarauksella kuntayhtymän järjestämänä (Keusote). Pakolaisten kotoutumisajan sosiaalityön palveluiden lisäksi pyrkimyksenä on ylipäättänsä varmistaa yhteys tarpeen mukaan sosiaalityön palveluihin.

Lahdessa avattiin tämän vuoden alussa Palvelutori, jossa toimii erityinen ”Kotouttamo”. Kotouttamon osana toimivat Lahden kaupungin alueellisesti Päijät-Hämeessä toimiva alueellinen integraatiopalvelupiste Alipi, TE-palvelujen ”kototiimi” sekä TE-palvelujen asiantuntijoita, joille kuuluvat muut maahanmuuttajat sekä neuvonta. Kela toimii niinkään palvelutorin tiloissa. Kotouttamon ”ensitiskillä” on Alipin, TE-palvelujen ja Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän työntekijä. Haastattelujen perusteella toiminta on käynnistynyt hyvin, vaikka vielä onkin aikaista arvioida kaikkia palvelusta saatavia hyötyjä. Ohjaus- ja neuvontapalvelut tekevät muutakin kuin vain ohjausta ja neuvontaa. Esimerkiksi Alipi toteuttaa ohjauksen ja neuvonnan lisäksi muita tehtäviä. Alipi välittää tietoa maahanmuuton alkuvaiheeseen liittyvistä prosesseista ja palveluista yhteistyökumppaneille, tekee verkostoyhteistyötä alueen viranomaisten, oppilaitosten, seurakuntien ja 3. sektorin kanssa, ylläpitää ja välittää ajankohtaista tietoa, järjestää koulutuksia, infoja ja seminaareja, toimii alustana hanketyölle sekä osallistuu esimerkiksi alueen maahanmuutto-ohjelman laatimiseen ja toteutukseen.

Tampereella maahanmuuttajainfo Mainio tarjoaa monikielistä ohjaus- ja neuvontapalvelua maahanmuuttajille. Maahanmuuttajat saavat neuvontapisteestä opastusta arjen eri asioissa. Mainio on kuulunut vuoden 2018 alusta lähtien Tampereen kaupungin työllisyys- ja kasvupalveluihin. Vuonna 2019 alkaen neuvonta on kuulunut osaksi työllisyys- ja kasvupalvelujen kansainvälisen osaamisen palveluita. Neuvontaa toteutetaan päivystyksenä maahanmuuttajainfon toimitiloissa, kenttätyönä asiakkaiden kanssa asioidessa sekä tarvittaessa erilaisissa info- ym. tiedotustilaisuuksissa kaupungissa tai muissa kunnissa. Palvelu on avoin ja ilmainen kaikille asiakkaille taustasta tai maahantulositystä riippumatta. Neuvonta toimii ilman ajanvarausta. Neuvojat tekevät myös kotoutumispalveluna tarjottavia alkuhaastatteluja uusille Suomeen muuttajille. Mainion kautta on mahdollista myös saada KELA:n neuvonta videoneuvontana. Lisäksi Mainiolla on käytössään Migrin sisäiset ohjeistukset sekä yhteyshenkilö Migrissä liittyen asiakasfoihin ja henkilöstön koulutuksiin. Mainio on kehittänyt asiointikanavana myös Neuvo-applikaation, jota ylläpitää Tulka Oy. Applikaatio on herättänyt kiinnostusta erityisesti kansainvälisten opiskelijoiden ja korkeakoulujen parissa.

Kohderyhmät ja palvelukanavat

Kyselyssä vastaajia pyydettiin kuvailemaan vapaasti palvelun suurinta asiakasryhmää. Kuvailuja tehtiin maahanmuuttajan maahantulon syyn, käytettyjen kielten ja asiointitapahtumissa käsiteltyjen asioiden perusteella. Tyypillisin ohjaus- ja neuvontapisteiden asiakasryhmä olivat pakolaistaustaiset henkilöt tai turvapaikanhakijat. Muutamissa vastauksissa kuvataan monia asiakkaita yhdistävän luku- ja kirjoitustaidottomuuden. Venäläiset ja venäjänkieliset nostettiin myös tyypilliseksi asiakasryhmäksi. Yleisiä asiakasryhmiä ohjaus- ja neuvontapisteissä olivat kyselyn perusteella kansalaisuuksien osalta syyrialaiset, irakilaiset, afganistanilaiset ja somalialaiset.

ALPO-rekisterissä ohjaus- ja neuvontapisteet voivat halutessaan tilastoida kävijät oleskelulupatyypin perusteella. Pakolaiset ja turvapaikanhakijat ovat näissä neuvontapisteissä suurimmat yksittäiset ryhmät. Seuraavina ovat perhesiteen ja työn perusteella tulleet. Rekisterin mukaan n. 90 % pisteiden kävijöistä on kotoisin kolmansista maista ja erityishuomiona yli 500:lle käynnille (2,6 % kaikista asiakaskäynneistä) on kirjattu asiakkaan luku- ja/ tai kirjoitustaidottomuus. Yleisimmät ALPO-rekisteriä käyttävissä ohjaus- ja neuvontapisteissä asioivien kansalaisuudet vuonna 2019 olivat Syyria, Irak, Somalia, Eritrea ja Venäjä. Tyypillisimmin ALPO-rekisteriin kirjatuihin asiointitapahtumissa asiakas on oleskellut Suomessa 1–3 vuotta. Käyntimäärät vähenevät tämän jälkeen niiden osalta, jotka ovat asuneet Suomessa 3–5 vuotta tai yli 5 vuotta. Vielä vähemmän käyntejä on niillä, jotka ovat asuneet Suomessa alle yhden vuoden. Tarve siis vähenee Suomessa asutun ajan myötä. Vielä on vaikeaa arvioida, missä määrin tämä tilanne muuttuu sen myötä kuin vuosien 2015–2016 aikana turvapaikanhakijoina tulleet ovat olleet Suomessa useampia vuosia. Esimerkiksi vuonna 2019 Tampereella Mainiossa kävi enemmän asiakkaita, jotka ovat

asuneet Suomessa yli kolme vuotta. Tämä on ensimmäinen kerta ALPO -rekisterin käytön aikana (7 vuotta), kun tämä ryhmä oli suurempi kuin vähemmän aikaa Suomessa olleet.⁵

Haastatteluissa pohdittiin sitä, että pakolaistaustaiset (varsinkin kotoutumisajalla) saavat yleisesti ottaen palvelua muista palveluista, minkä voisi ajatella johtavan siihen, ettei tämä ryhmä näkyisi niin vahvasti matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Sen, ettei näin käy, nähtiin liittyvän siihen, että mahdollinen omakielinen palvelu on helposti lähestyttävä, tieto palvelusta tavoittaa tämän ryhmän helposti ja siihen, että neuvontatarpeita on paljon. Lisäksi myös joidenkin palveluiden sijainti osana sosiaalipalveluja voi vaikuttaa asiakkaiden ohjautumiseen. Samalla haastatteluissa kuitenkin arveltiin, että tämä voi samalla kertoa siitä, että ne maahanmuuttajaryhmät, jotka kotouttamispalveluiden kannalta ylipäättänsä ovat usein ”väliinputoajia” putoavat väliin myös matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Työperusteiset, kansainväliset opiskelijat ja perhesyistä tulleet eivät välttämättä ole samalla tavalla tietoisia palvelujen olemassaolosta.

Eniten käyntejä on 25–44-vuotiailla. Yleisin koulutustausta on keskiasteen koulutus ja toiseksi yleisin korkea-asteen koulutus. Työmarkkina-aseman mukaan suurin ryhmä on työvoimapolitiittisessa koulutuksessa (sis. kotoutumiskoulutus) olevat, työttömät ja avoimilla markkinoilla töissä olevat. Asiakkaissa on myös opiskelijoita, työmarkkinoiden ulkopuolella olevia ja yrittäjiä. Kiinnostavaa sinänsä on, että esimerkiksi Tampereen Mainion kohdalla vuonna 2019 kontakteja työttömien asiakkaiden osalta oli vähemmän kuin edellisenä vuonna 2018. Tämän arveltiin liittyvän siihen, että edellisenä vuonna käynnissä ollut kuntakokeilu sisälsi aktiivointiasteen nostoa ja Mainiolla oli myös erillisiä päivystysvuoroja työllisyyskokeiluun liittyen eri pisteissä. Ohjaus- ja neuvontapalvelun kytkeminen jatkossa työllisyyden kuntakokeiluihin ei erityisesti näkynyt tämän selvityksen aineistossa muuten kuin, että haastatteluissa ja kyselyn avovastauksissa oli huomioita siitä, että asiaa (palveluiden välistä yhteyttä) on tarkoitus pohtia tarkemmin. Joissain haastatteluissa pohdittiin yleisesti, että vielä on ollut vasta vähän, jos ollenkaan, mahdollisuuksia määrittellä roolitusta ja työnjakoa vastikään perustettujen – tai kohta perustettavien – osaamiskeskusten, Ohjaamoiden, työllisyyden kuntakokeilun ja erityisten matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden välillä. Oleellisena pidettiin sitä, että tällainen tarkentava keskustelu kuitenkin jatkossa käydään.

Ohjaus- ja neuvontapisteiden asiakas- ja kävijämäärät vaihtelevat suuresti. Asiointitapahtumien määrä oli kyselyyn vastanneilla pienimmillään 90 asiakastapahtumaa vuodessa, kun suurin ilmoitettu asiointitapahtumien määrä oli 200 000. Kyselyyn vastanneissa ohjaus- ja neuvontapisteissä asioitiin keskimäärin 11 782 kertaa, mutta mediaaniasiointikertojen määrä oli 1050. ALPO-rekisterin vuoden 2019 tilastojen mukaan vaihtelu näiden

5 Tampereen maahanmuuttajainfo Mainio, toimintakertomus, 2019.

pisteiden välillä ei ollut niin suurta. Pienimmillään ohjaus- ja neuvontapisteessä oli asiointitapahtumia 190 ja suurimmillaan 4570 vuodessa. ALPO-rekisterin keskiarvo asiakaskäynneille oli 1 743 ja mediaani 1481. Kyselyn ja ALPO-rekisterin aineistot ovat tältä osin siinä hyvin erilaisia. ALPO-rekisteriä käyttää monta pientä ohjaus- ja neuvontapalvelua, kun taas kyselyyn on vastannut isoja toimijoita, jotka eivät käytä ALPO-rekisteriä. Isoimmat ALPO-rekisterin käyttäjämäärät ovat Tampereelta, Lahdesta ja Järvenpäästä.

Taulukko 1. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden asioimiskertojen määriä

	Kysely (n=24)	ALPO-rekisteri 2019 (n=11)
Keskiarvo	11 781	1 743
Mediaani	1 050	1 481
Minimi	90	190
Maksimi	200 000	4 570

Haastatteluissa todettiin yleisesti, että asiakasprofiilit ovat vuosien mittaan muuttuneet. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu vuosina 2015–2016 näkyi monen ohjaus- ja neuvontapalvelun piirissä yleisinä tietotarpeina, Migrin tiedotukseen ja päätöksentekoon liittyvinä erityiskysymyksinä sekä myöhemmin myös perheenyhdistämisen sekä ”paperittomuuden” osalta. Haastatteluista kuvattiin ylipäättänsä erilaisten maahanmuuttoon liittyvien ilmiöiden näkyvän ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Järjestöt kohtaavat myös niitä henkilöitä, jotka syystä tai toisesta eivät halua asioida viranomaisten kanssa.

Kyselyssä yhtä vastaajaa lukuun ottamatta kaikki 35 vastannutta ilmoittivat, että palvelua annetaan kasvotusten (yksi vastaajista ilmoitti olevansa kansallinen neuvontapalvelu). Toiseksi useimmiten palvelua annetaan puhelimitse, jota ilmoitti antavansa 33 neuvontapisteestä. 20 vastanneista ilmoitti palvelulla olevan verkkosivut, jonka kautta maahanmuuttaja voi saada tietoa. 30 vastaajista ilmoitti, että palvelussa voi myös asioida sähköisesti, vähintäänkin siten, että ajanvaraus on mahdollista tehdä sähköisesti. Etäyhteys oli käytössä 9:llä vastanneista. 21 vastaajaa ilmoitti verkkosivujensa olevan vähintään kahdella kielellä ja 14 vähintään kolmella, mutta tässä yhteydessä ei kysytty, millä kielillä verkkosivut näissä tapauksissa olivat.

Alpo-rekisterin tietojen perusteella 82 % kirjatusta asiakastapahtumista vuonna 2019 tapahtui asiakaskäynnillä ohjaus- ja neuvontapisteessä, 9 % puhelinneuvontana, 5 % kenttätyössä ja 4 % sähköisten välineiden, kuten sähköpostin, chatin tai muun sähköisen palvelun kautta.

Haastatteluissa esitettiin kokemuksiin perustuvia arvioita, että kasvotusten annettavassa palvelussa korostuisivat usein kolmansista maista tulleet. Digitaalisia palveluita arvioitiin

käytettävän erityisesti kansainvälisten opiskelijoiden ja työssä käyvien kanssa. Enemmän koulutetut tarvitsevat useammin nopeaa neuvontaa ja suoria ratkaisuja. Haastatteluissa mainittiin asiointikanavina Whatsapp, Skype/Lync, Facebook sekä kuvaviestit.

2.2 Palveluiden järjestäminen, tarvittava osaaminen ja palvelun hinta

Keskeiset havainnot

- On tärkeää, että ohjaus- ja neuvontapalvelu on selkeästi hallinnollisesti määritelty ja vastuutettu ja että vastuut ovat koko organisaation tiedossa. Hallinnollinen sijainti vaikuttaa väistämättä myös toiminnan sisällöllisiin painotuksiin.
- Yksi tekijä matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen vaikuttaisi olevan se, missä määrin kunnassa on pakolaistaustaisia maahanmuuttajia.
- Yleisimmin mukana toiminnassa ovat kunnan tai kuntayhtymän sosiaalipalvelut, TE-toimisto ja kansalaisjärjestöt. Käytännön ohjaukseen ja neuvontaan osallistuvat vastaajien osalta useimmin kunnan tai kuntayhtymän sosiaalipalvelut, TE-toimisto ja erilliset hankkeet.

Organisointi ja rahoitus

20 kyselyn vastaajaa ilmoitti kunnan olevan päävastuullinen ohjaus- ja neuvontapalvelun järjestäjä. 5 vastaajista ilmoitti päävastuun olevan usealla kunnalla tai sote -kuntayhtymällä. 14 vastaajista ilmoitti palvelun järjestäjäksi järjestön. 2 vastaajaa ilmoitti oppilaitoksen oleva järjestävä taho.

Haastatteluissa tuotiin esiin, että on tärkeää, että ohjaus- ja neuvontapalvelu on selkeästi hallinnollisesti määritelty ja vastuutettu sekä vastuiden tulee olla koko organisaation tiedossa. Haastatteluissa arvioitiin, että hallinnollinen sijainti vaikuttaa väistämättä myös toiminnan sisällöllisiin painotuksiin. Esimerkiksi työllistymiseen liittyvien kysymysten nähtiin olevan enemmän esillä, jos toimintaa johdetaan ja ohjataan elinkeinopalveluista, työllisyyspalveluista, kasvupalveluista tai vastaavista suunnista.

Haastatteluiden perusteella yksi tekijä matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen vaikuttaisi olevan se, missä määrin kunnassa on pakolaistaustaisia maahanmuuttajia. Laskennallisia korvauksia maksetaan niille kunnille, jotka ovat tehneet ELY-keskuksen kanssa sopimuksen pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä ja joilla on lisäksi voimassa oleva kotouttamisohjelma. Korvausaika on 4 vuotta pakolaiskiintiössä

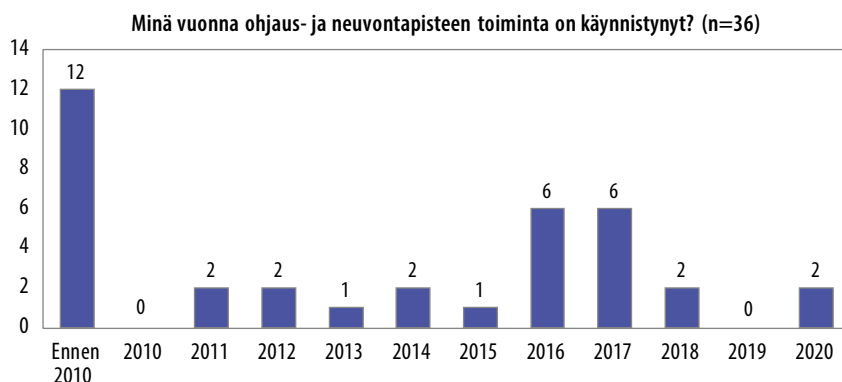
tulleista henkilöistä ja 3 vuotta turvapaikkamenettelyn kautta tulleista henkilöistä. Korvaukset on tarkoitettu pakolaisten ohjaukseen ja neuvontaan sekä muuhun heidän kotoutumistaan tukevaan toimintaan.⁶ Niissä kunnissa, joissa pakolaistaustaisia maahanmuuttajia ei ole, kynnys palveluiden järjestämiseen voi olla muita korkeampi. Tätä pidettiin ongelmallisena, koska joka tapauksessa on myös muita asiakassegmenttejä kuin pakolaistaustaiset, vaikka he usein ovatkin yksi keskeinen asiakasryhmä. Lisäksi rahoituksen kytkeminen laskennallisiin korvauksiin on ongelmallista myös yllä mainittujen korvausaikojen johdosta. Palvelutarpeita on myös ko. aikojen jälkeen. Haastatteluissa todettiin, että esimerkiksi pidempään ALPO-rekisteriä käyttäneet ovat huomanneet, etteivät palvelutarpeet sinällään vähene tai katoa, vaan ennemminkin pysyvät, kasvavat tai muuttavat muotonsa. Osa haastatteluista mielti, että haasteena sinällään on se, missä määrin resursseja kyetään suuntaamaan matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluihin, vaikka laskennalliset korvaukset määrällisesti pienenevät. Haastatteluissa myös kannettiin jossain määrin huolta ylipäättänsä laskennallisten korvausten kohdentumisesta tosiasiallisesti ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestämiseen.

Yleisimmin maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelu oli kunnissa (niissä kunnissa, joissa kunta tai kuntayhtymä oli palveluiden järjestäjä) sijoitettu sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonaloille. 7 vastaajista ilmoitti palvelun olevan keskushallinnon alla ja 6 vastaajista puolestaan koulu- tai sivistystoimen alla. Kahdessa kunnassa palvelu oli sijoitettu jollain tavalla työllisyyspalveluiden alle.

37:stä kysymykseen vastanneesta yhtä lukuun ottamatta kaikki ilmoittivat, että palvelu on toiminut katkeamatta sen käynnistymisestä asti. Yksi vastaaja ei osannut sanoa. Varhaisimmat palvelut oli perustettu vuonna 1994 ja tuoreimpia palveluita oltiin juuri perustamassa. Vastaajista 12 ilmoitti, että ohjaus- ja neuvontapalvelu on perustettu vuosina 2016 tai 2017, joka kuvastaa vuoden 2015 merkittävästi kasvanutta tarvetta ohjaukselle ja neuvonnalle.

Vastanneista ohjaus- ja neuvontapalveluista 20 toimi kunnan tai kuntayhtymän rahoittamana. Näistä 7 oli aiemmin toiminut hankerahoitteisesti yhden tai useamman vuoden, mutta oli myöhemmin otettu osaksi kunnan rahoittamaa toimintaa. 11 vastaajaa vastasi palveluiden olevan hankerahoitteista. Yhdessä tapauksessa rahoitus oli aiemmin toiminut kunnan rahoituksella, mutta nyt rahoitus tuli hankkeelta. Vuosien 2015 ja 2016 suuret turvapaikanhakijoiden määrät näkyivät osaltaan rahoituksissa ja 11 vastauksessa kunnan rahoitus oli alkanut vuosina 2015–2018. ALPO-tukirakenteeseen liittynyt ESR-rahoitus puolestaan oli tärkeässä roolissa aina vuoteen 2014 saakka.

⁶ <https://kotouttaminen.fi/korvaukset-kunnille>

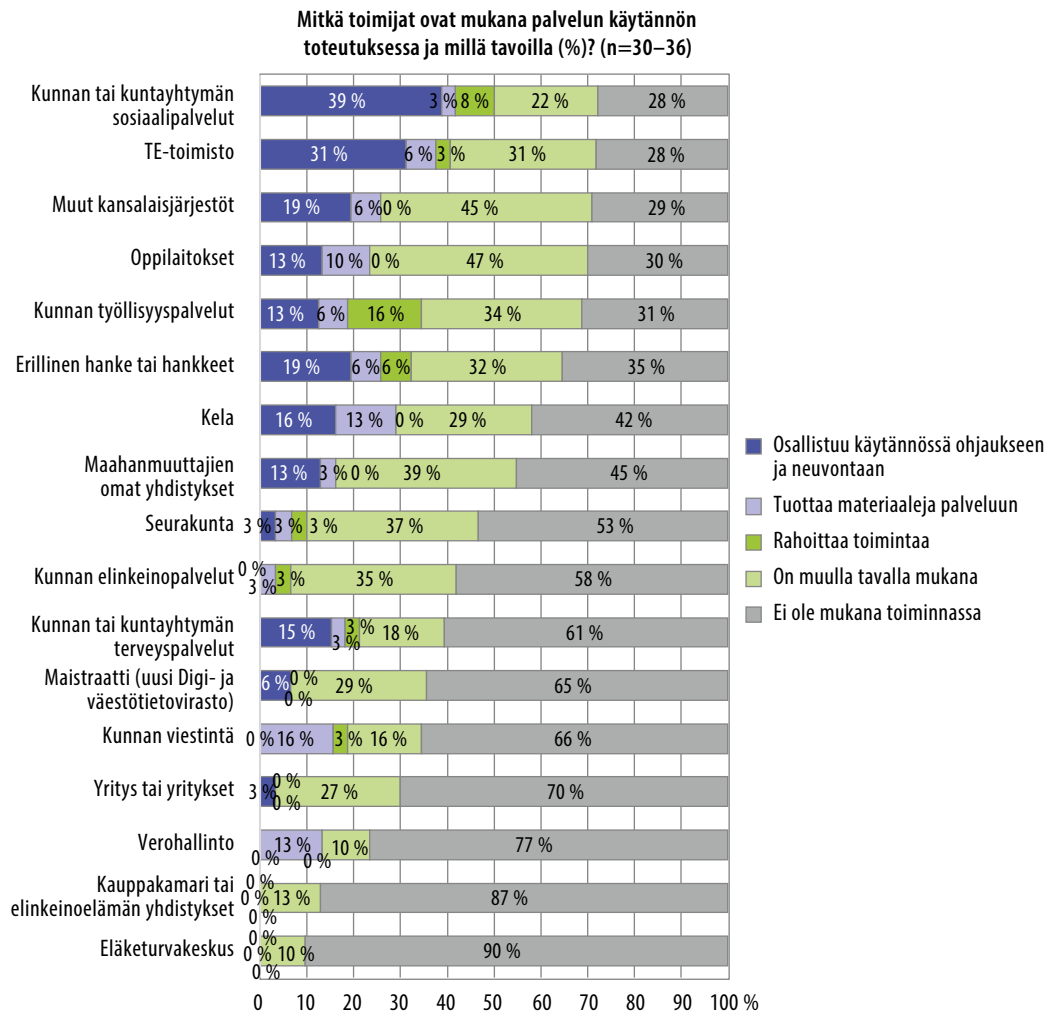


Kuva 4. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden aloittamisvuodet

Haastatteluissa arvioitiin, että osassa kuntia palvelun vakinaistamista ei ole tapahtunut, koska viime vuosina on ollut niin paljon erilaisten hallinnollisten muutosten valmistelua, että päätöksenteko on osoittautunut vaikeaksi. Toisaalta, haastatteluissa myös arveltiin, että tämä on vain tekosyy, koska kasvava ohjaus- ja neuvontapalvelun tarve on jo osoittanut, että palvelun tulisi kuulua pysyvän rahoituksen piiriin.

Kyselyn vastaajia pyydettiin valitsemaan listasta ne toimijat, jotka jollain tavalla osallistuvat ohjaus- ja neuvontapalvelun toteutukseen. Yleisimmin mukana toiminnassa ovat kunnan tai kuntayhtymän sosiaalipalvelut, TE-toimisto ja kansalaisjärjestöt. Järjestöjen ohjaus- ja neuvontatoiminnoissa kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimet ovat yleisesti ottaen vähemmän mukana kuin kuntien ollessa päävastuussa. Maahanmuuttajien omat yhdistykset puolestaan ovat useammin mukana järjestöjen järjestämissä toiminnoissa. Käytännön ohjaukseen ja neuvontaan osallistuvat vastaajien osalta useimmin kunnan tai kuntayhtymän sosiaalipalvelut, TE-toimisto ja erilliset hankkeet. Kuntien tai kuntayhtymien lisäksi vastaajat ilmoittivat palveluiden rahoittajiksi AMIF-kotouttamisrahaston, STEA:n ja opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM). Haastatteluissa pohdittiin sitäkin, että mikäli ohjaus- ja neuvontapalveluihin myönnetään jatkossa kansallista tukea, niin missä määrin toimintoihin voidaan samanaikaisesti kanavoida STEA:n rahoitusta.

Rahoituksen suhteen lähes kaikki kyselyyn vastanneet järjestöt olivat jossain vaiheessa järjestäneet toiminnan hankkeena. Kunnan rahoitusta järjestöistä vastasi saaneensa 31% vastaajista. Kuntavastaajista 60% vastasi toiminnan olleen jossain vaiheessa hankerahoitteista. Pääasiallisesti kunnan omaa rahoitusta oli jossain vaiheessa saanut 93% kuntien järjestämistä ohjaus- ja neuvontapisteistä.



Kuva 5. Ohjaus- ja neuvontapalveluissa mukana olevat toimijat

Henkilöstö

Ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat henkilöstön määrän osalta keskenään erilaisia. Keskimäärin vastaajat ilmoittivat ohjaus- ja neuvontapalvelussa työskentelevän kokoaikaisesti 6,3 työntekijää. 24 vastauksessa kokoaikaisia työntekijöitä ilmoitettiin olevan alle 5. Yhdessä ohjaus- ja neuvontapalvelussa kokoaikaisia työntekijöitä ilmoitettiin yhteensä 70. Ohjaus- ja neuvontapalveluissa työskentelee myös osa-aikaisia ja tuntiperusteisia työntekijöitä sekä vapaaehtoisia. Haastattelussa tuotiin esiin, että pieni henkilöstömäärä (1–2 henkilöä) on erittäin haavoittuva. Huomioon tulisi ottaa sairastumiset, lomakaudet, vaihtelevat asiakastarpeet sekä turvallisuustekijät.

Ohjaus- ja neuvontapisteiltä kysyttiin kyselyssä, mitkä ovat niiden tärkeimmät kriteerit rekrytoitaessa henkilöitä palveluun. Ohjaus- ja neuvontapisteet korostivat soveltuvaa

korkeakoulututkintoa (esimerkiksi sosionomi tai muu koulutus sosiaali-, terveys- tai kasvatustieteeltä). Haastatteluissa nostettiin lisäksi esiin julkishallinnon koulutus yhtenä soveltuvana koulutustaustana. Työssä hyödylliseksi nähtiin maahanmuutto- ja kotouttamistyön tuntemus ja jonkinasteinen perustuntemus näihin liittyvästä lainsäädännöstä. Samoin eduksi katsottiin laaja-alainen ymmärrys yhteiskunnan ja erityisesti sen peruspalveluiden toiminnasta sekä paikallistuntemus (paikalliset toimijat ja palvelut). Lisäksi vastaajat korostivat asiakaspalvelun ja kohtaamisen taitoja. Osaamisen nähtiin kuuluvan myös tavoitteellisuus sen osalta, että ohjaus ja neuvonta lisäävät asiakkaan tietoja ja kykyä toimia itsenäisesti. Osa kytki tavoitteellisen ohjauksen myös asiakasrekisteriin, jonka avulla henkilön toimintakyvyn kehittymistä voidaan todentaa.

Haastatteluissa peräänkuulutettiin, että neuvojan ammatille tulee luoda standardit, jotka lisäävät alan ammatillistumista sekä houkuttelevuutta. Palkkauksen tasoa on niin ikään kyettävä nostamaan, jotta vaihtuvuus ei olisi niin suurta. Pysyvämpi henkilökunta mahdollistaa osaamisen pitkäjänteisen kehittämisen. Haastatteluissa niukat resurssit ja sen seurauksena työntekijöiden suhteellisen alhaiset palkat nostettiin haasteeksi laadukkaan toiminnan järjestämiselle. Haastatteluissa nostettiin esiin myös oman koulutusväylän luomisen tarve.

Palvelun hinta

Kyselyn vastaajista 22 ilmoitti ohjaus- ja neuvontapalvelun kustannukset. Vuotuiset kustannukset vaihtelivat 20 000 € ja 6 000 000 € välillä vuosittain. Palveluiden kustannus oli keskiarvoltaan 434 000 € vuodessa ja mediaani 115 000 € vuodessa. Palvelun kustannusten kuvattiin muodostuvan pitkälti henkilöstön palkoista, tilavuokrasta ja muista kiinteistä kuluista. Palvelun hinnan perusteella järjestöt arvelivat yksikkökustannuksen olevan keskimäärin kuntavastaajia korkeammaksi.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan kustannusta per asiakaskäynti. 22 vastaajasta 9 % arvioi kustannuksen olevan 1-10 €, 32 % arvioi kustannuksen olevan 11–20 €, 41 % arvioi kustannuksen olevan 21–50 €, 5 % kustannuksen olevan 51-100 € ja 14 % kustannuksen olevan yli 100 €.

Haastatteluiden perusteella yksittäisten kustannusten arviointi on haasteellista ja vertailu eri neuvontapalveluiden välillä ei ole mielekästä. Yksittäisen asiakkaan palveluntarve voi vaihdella 5 minuuttia kestävästä ohjauksesta tai neuvonnasta aikaa vieviin perheenyhdistämishakemuksiin. Kustannus- ja hinta-arvioissa on todennäköisesti eroja sen osalta, mitä kustannuksia on ylipäättänsä huomioitu ja miten. Käytännöt vaihtelevat myös sen osalta, missä määrin henkilöstö on kokoaikaista ja missä määrin osa-aikaista. Lisäksi esimerkiksi järjestöjen ja kuntien välillä toimintamallit vaihtelevat ja järjestöissä ohjausta- ja neuvontaa ovat mukana toteuttamassa myös vapaaehtoiset.

Nykyiseltään ei ole yhdenmukaista tapaa arvioida ohjauksesta ja neuvonnasta saatavia hyötyjä. Vastaavaa on toisaalta pyritty kehittämään esimerkiksi Ohjaamo-toiminnan yhteydessä.

Esimerkiksi Tampereella Mainion osalta laskennallisia säästöjä on arvioitu lähinnä tulkkaus- ja kauskustannusten vähenemisen kautta, jotka kaupunki säästää. Laskelmiin siirryttyä luonnollisesti epävarmuuksia. Näissäkin säästölaskelmissa ei ole huomioitu asiantuntijoiden ja eri virastojen taakan vähenemistä Mainion palveluiden seurauksena.

2.3 Seuranta, yhteistyöverkostot ja tiedonsiirto

Keskeiset havainnot

- Seurannan ja asiakashallinnan käytännöt ovat moninaisia.
- Olemassa olevat palvelut ovat verkostoituneet paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti omien tarpeidensa pohjalta.
- Aineistossa on jonkin verran keskenään eriäviä näkemyksiä siitä, missä määrin matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden tulee pystyä käyttämään eri asiakastietoja. Osa ei pidä tätä ollenkaan tarpeellisenä ja osa puolestaan näkee, että tämä helpottaa ja tehostaa ohjaus- ja neuvontapalvelun toimintaa. Nämä erot selittyvät erityisesti sillä, nähdäänkö oleellisena ”pintaneuvonta” vai ohjaustyö ja tarvittaessa ohjaus erityispalveluihin.

Tilastointi, seuranta ja asiakashallinta

ALPO-rekisteriä käytti vuonna 2019 yhteensä 11 ohjaus- ja neuvontapalveluita antavaa toimijaa. Kyselyn vastaajissa on mukana ohjaus- ja neuvontapisteitä, jotka käyttävät ALPO-rekisteriä. Kyselyn vastauksissa 13 vastaajaa (38 %) ilmoitti, ettei neuvontapisteen käytössä ole mitään asiakasrekisteriä. 21 vastaajaa puolestaan ilmoitti, että heidän käytössään on jokin rekisteri. Näistä 7 käytti ALPO-rekisteriä, 4:llä oli käytössä neuvontapisteen oma ja 3:lla kaupungin oma rekisteri tai vastaava järjestelmä. 7 vastaajaa ilmoitti käytössä olevan jonkin muun rekisterin. Aineistossa on jonkin verran huomioita siitä, että järjestelmien kehittämisen mahdollisuudet ovat olleet vähäiset. Lisäksi esitettiin huomioita, että asiakashallinnan järjestelmä on oleellinen raportointia toiminnasta, mutta myös siksi, että sen avulla voidaan myös luoda tavoitteellisempaa ohjaus- ja neuvontatoimintaa.

Verkostot ja yhteistyö neuvontapisteiden välillä

Sähköisessä kyselyssä vastaajia pyrittiin määrittämään keskeisimmät yhteistyökumppanit paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Paikallisella tasolla keskeisimmiksi yhteistyöverkostoiksi kuvattiin kunnan muita toimialoja ja niiden toimintoja. Erityisesti yhteistyökumppaneiksi kuvattiin terveys- ja sivistystoimialoja, työllisyysviranomaisia ja maahanmuuttopalveluita. Samoin järjestöjä kuvattiin usein keskeisiksi yhteistyökumppaneiksi ohjaus- ja neuvontapisteille. Myös moni ohjaus- ja neuvontapiste nimesi TE-toimiston ja KELA:n keskeisiksi yhteistyökumppaneiksi

Alueellisen tason yhteistyökumppaneiksi kuvattiin niin ikään KELA ja TE-toimisto. Alueiden ELY-keskukset tai sote-kuntayhtymät määritettiin myös keskeisiksi kumppaneiksi. Joillain alueilla tehdään myös verkostoyhteistyötä ohjauksen ja neuvonnan osalta. Kansallisella tasolla yhteistyökumppaneiksi nimettiin työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, muut maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteet, kotouttamisen osaamiskeskus ja Poliisi.

Sähköisen kyselyn vastaajia pyydettiin myös kuvaamaan, mikäli he ovat solmineet yhteistyösopimuksia liittyen ohjaukseen ja neuvontaan. Vastaajat kuvasivat yhteistyön perustuvan usein suullisille sopimuksille ja yhteisesti sovituille käytännöille. Kirjallisia sopimuksia oli tehty erityisesti kuntien tai kuntien ja sote -kuntayhtymien välillä kuten esimerkiksi Mikkelin Mimosalla Essoten kanssa. Sopimusjärjestelyjä vaikuttaisi haastattelujen perusteella olevan alueilla, joilla on muutenkin alueellista ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä kotoutumisasioissa laajemmin (esimerkiksi Mikkelin seutu tai K5-kunnat). Pääkaupunkiseudulla oma lukunsa on International House Helsinki, jossa on monen tasoisia sopimusjärjestelyjä eri toimijoiden välillä. IHH perustuu laajaan palvelukonseptiin, jonka sisällä oleva matalan kynnyksen neuvonta (Helsinki-infon toimesta) on vain pieni osa toiminnasta.

Tietojen siirto ja lainsäädäntö

Vastaajia pyydettiin arvioimaan, tarjoaako lainsäädäntö hyvän pohjan toiminnalle. Kysymykseen vastanneista 32:sta vastaajasta 21 ilmoitti olevansa väittämän kanssa vähintään jossain määrin samaa mieltä. Jossain määrin eri mieltä tai täysin eri mieltä väittämästä oli 7 vastaajaa.

Samoin vastaajia pyydettiin arvioimaan, toimiiko tietojen siirto palveluiden välillä riittävällä tavalla. 32:sta vastaajasta 6 vastaajaa oli jossain määrin samaa mieltä väittämän kanssa. Yksikään ei vastannut olevansa täysin samaa mieltä väittämän kanssa. 21 vastasi olevansa vähintään jossain määrin eri mieltä väittämän kanssa. Haastatteluissa tietojen siirtämiseen liittyviä haasteita kuvattiin usein. Haasteet muodostuvat yleisimmin siitä syystä, että eri tahoilla on käytössään erilaisia tietojärjestelmiä, joiden välillä tietoja ei voida siirtää. Haasteena tietojen siirtymättömyydessä järjestelmien välillä nähdään erityisesti se, että maahanmuuttajan tilanne joudutaan kartoittamaan useassa eri paikassa,

myös neuvontapisteessä, vaikka se on voitu tehdä jo sosiaalitoimen, terveydenhuollon tai jonkin muun viranomaisen toimesta. Aineistossa oli jonkin verran keskenään eriäviä näkemyksiä siitä, missä määrin matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden tulee pystyä käyttämään eri asiakastietoja. Osa ei pitänyt tätä ollenkaan tarpeellisena, ja osa puolestaan näki, että tämä nimenomaan helpottaa ja tehostaa ohjaus- ja neuvontapalvelun toimintaa sekä oikeastaan vasta mahdollistaa palvelun vaikuttavuuden parantamisen. Nämä eriävät näkemykset selittyvät erityisesti sillä, näkikö haastateltava oleellisena yleisemmän tason neuvonnan vai ohjaustyön ja tarvittaessa ohjauksen erityispalveluihin. Osa haastateltavista näki, että pelkän matalan kynnyksen yleisen neuvonnan ”aika on ohi” ja kyse tulisi olla nimenomaan asiakkuuksien ja yhteisasiakkuuksien luomisesta ja hyödyntämisestä ohjaus- ja neuvontapalveluiden ja muiden palveluiden välillä.

Haastatteluissa nousi esiin, että kunnilla on käytössään omia järjestelmiä esimerkiksi terveydenhuoltoon ja sosiaalityöhön. Samoin kunnilla voi olla pääsy UMAREK-järjestelmään. Haastatteluissa käyttöoikeuksien tai rajattujen käyttöoikeuksien saamista näihin järjestelmiin kuvattiin haasteelliseksi. Osin tästä syytä monet ohjaus- ja neuvontapisteet käyttävät omia asiakashallintajärjestelmiään. Eri järjestelmistä johtuen kunnissa tai ohjaus- ja neuvontapisteissä on haasteellista muodostaa nopeasti kokonaiskuvaa asiakkaan tilanteesta. Ihanteelliseksi kuvataan yhtä tietojärjestelmää, josta ilmenisivät mm. asiakkaan oleskelulupa-tyyppi, tehdyt kartoitukset ja annettu ohjaus. Toisaalta osassa haastatteluja myös mietittiin, minkä verran ohjaus- ja neuvontapalveluissa ylipäättänsä tulee olla sellaista palvelua, joka edellyttää tämänkaltaista tiedonsiirtoa.

3 Muuttuva toimintaympäristö sekä palvelujen kehittämistarpeet ja menestystekijät

Tässä luvussa tarkastellaan, miten muuttuva toimintaympäristö asettaa uusia vaatimuksia maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluille. Lisäksi tarkastellaan palvelujen kehittämistarpeita ja kriittisiä menestystekijöitä jatkossa.

3.1 Muuttuva toimintaympäristö

Keskeiset havainnot

- Palveluja on kehitetty paikallisesti ja alueellisesti asiakaskunnan ja palvelujärjestelmän muutosten ehdoilla.
- Digitaaliset palvelut yleistyvät, mutta eivät korvaa kasvotusten annettavaa palvelua.
- Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluille sovitellaan uusia tehtäviä esimerkiksi eri asiakasryhmän tavoittamiseksi.

Selvityksen aineistossa kuvastuu, että olemassa olevat maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat viime vuosina kehittyneet sekä johtuen palvelujärjestelmässä laajemmin tapahtuvista muutoksista että asiakaskunnan ja asiakastarpeiden muutoksista. Alla on esitetty tiiviisti toimintaympäristön muutoksia, jotka omalla tavalla asettavat vaateita ohjaus- ja neuvontapalveluiden jatkokehittämiselle.

- Palveluiden asiakaskunnassa tapahtuneet muutokset heijastelevat pääpiirteittäin alueellisessa ja paikallisessa maahanmuuttajaväestössä tapahtuneita muutoksia. Tämä näkyy asiakkaiden lähtömaissa, käytettävissä kielissä ja ikärakenteessa. Eri kieliryhmien kasvu näkyy ainakin joissain

ohjaus- ja neuvontapalveluissa myös tulkkaustarpeiden kasvuna sekä pikatulkkauspalveluiden käyttönä (applikaatiot). Varsinkin vakiintuneet palvelupisteet tavoittavat kuitenkin laajan kirjon kansalaisuuksia ja kieliryhmiä.

- Turvapaikanhakijoiden ja pakolaistaustaisten määrien kasvu on näkynyt palveluissa. Samoin työperusteisesti tulleiden määrän kasvu. Myös luku- ja kirjoitustaidottomuus näkyy asiakasryhmissä. Yksin tulleet alaikäiset ovat näkyneet joissain matalan kynnyksen palveluissa. Asiakaskunnan heterogeenisuus tarkoittaa sitä, että matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelulla tulee olla kykyä ratkaista monenlaisia asioita saman tien, mutta myös kykyä ja sovitut menettelytavat asiakkaan ohjaamiseksi tarvitsemiinsa erityispalveluihin.
- Ohjaus- ja neuvontapalveluiden asiakaskunnassa ja asiakastarpeissa heijastuu aina paikallinen palvelurakenne. Mikäli muissa palveluissa on erityisesti ruuhkaa tai joitain muita tarvittavia palveluja ei ole lainkaan saatavilla, näkyvät nämä nopeasti ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Haastatteluissa koettiin, että ohjaus- ja neuvontapisteissä tehtiin osin muille viranomaisille kuuluvia tehtäviä. Nämä asiat liittyivät esimerkiksi Migrin, TE-palveluiden ja Kelan toimintaan. Työnjakokysymykset on helpompi ratkaista silloin kun palveluja on tuotu monipuolisesti yhteen tai toimijoiden välillä on sopimuksellista yhteistyötä tai muutoin käytännössä sovitut toimintatavat.
- Ohjaus- ja neuvontapalveluiden luonteeseen voi nähdä kuuluvan sen, että rajan vetäminen siihen, mikä kuuluu ja mikä ei kuulu palveluun, on jatkuvaa. Käytännössä linjauksia tehdään lainsäädännön ja toimivaltuuksien perusteella, mutta myös toimintokohtaisesti ja sen perusteella, minkä verran resursseja ohjaus- ja neuvontapalveluilla on suhteessa asiakasmäärään.
- Sähköisten palveluiden ja asiointikanavien merkitys on kasvanut. Ohjaus- ja neuvontapalveluissa tämä on näkynyt esimerkiksi WhatsApp, Messenger ja Facebook -alustoilla sekä Chat -palvelun yleistymisenä ja vaikkapa Tampereen kaupungin Mainion luomana Neuvoo-applikaation käyttöönottona. Maantieteellisesti laajempia alueita palvelevilla pisteillä näkyy erityisesti puhelimitse/videopuhelimitse ja sähköpostitse tapahtuva asiointi. Sähköiset palvelut eivät kuitenkaan tavoita kaikkia, mistä johtuen kasvokain annettava, mahdollisuuksien mukaan mieluiten monikielinen, palvelu on tärkeää esimerkiksi huonosti suomea puhuville, luku- ja kirjoitustaidottomille ja niille, joilla on heikot tietotekniset taidot.

- Koska eri syistä Suomeen tulevat maahanmuuttajat ovat keskenään eri tavoin palveluiden tavoitettavissa ja piirissä, korostuu matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden ja niiden mahdollisten etsivän työn tai jalkautuvan työn menetelmien merkitys eri asiakasryhmien saamiseksi palveluiden piiriin (esimerkiksi kotona lasten kanssa olevat vanhemmat tai työperusteiset maahanmuuttajat). Jalkautuvan työn merkitys korostuu tilanteessa, jossa kunnilla on käytännössä puutteellinen käsitys kunnassa asuvista maahanmuuttajista ja heidän erilaisista elämäntilanteistaan. Jatkossa korostunee kuitenkin myös rekisterien kautta tapahtuva nykyistä parempi kokonaiskuvan haltuunotto ja mahdollisesti myös proaktiiviset keinot tarjota apua (ml. ohjausta ja neuvontaa). Jalkautuvaa työtä tarvitaan, mutta oleellista olisi myös pyrkiä hyödyntämään eri viranomaisten hallussa olevia tietoja.
- Osaa olemassa olevista palveluista kehitetään myös siitä näkökulmasta, että palvelu on aktiivinen tapa löytää ja tunnistaa erilaista apua tarvitsevia sekä auttaa henkilöä aktivoitumaan esim. työllistymisen tai kouluttautumisen suhteen. Kehittämisosotteiden eroissa näkyy palveluiden hallinnollisen järjestämisen tavat. Siellä, missä olemassa olevia palveluja hyödynnetään tavoitehakisesti myös asiakkaiden aktivoimiseksi tai ohjaamiseksi kohti työelämää tai koulutusta, on usein sekä hallinnollisesti että toimijoiden tavoiteasetannassa yhteydet yleisen kaupunki-infon, sosiaali- ja terveystieteiden ja elinkeino- ja työllisyysnäkökulmien välillä.
- Kaikkien TNO-palvelujen järjestäjien, kuten ylipäättänsä julkisia palveluja tarjoavien toimijoiden, resurssien tehokkuusvaatimukset ovat korkeat. Palveluiden keskittämisen tuomien asiakashyötyjen lisäksi palvelujen yhteen tuomisen on aikaansaattava positiivisia vaikutuksia myös viranomaistoimijoiden omien tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.
- Kunnat ovat avainasemassa maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden, kuten ylipäättänsä kotouttamisen, kehittämisen näkökulmasta. Kuntatalouden haasteiden johdosta on jatkossa tärkeää katsoa TNO-palveluiden muodostamaa kokonaisuutta ja tarkoituksenmukaisia tapoja yhdistää kaikille kuntalaisille annettavaa ohjausta ja neuvontaa ja erityisesti maahanmuuttajille suunnattua ohjausta ja neuvontaa ("erityispalvelua yleispalvelun sisällä").
- Pienempien kuntien ei ole tarkoituksenmukaista ratkaista ohjauksen ja neuvonnan kehittämishaasteita yksitellen kuntarajoja noudattaen, vaan ennemmin alueellista yhteistyötä ja mahdollisten keskuskaupunkien olemassa olevia palveluja hyödyntäen.

- Iso osa kotoutumista ja arjen elämää koskevista kysymyksistä on paikallisia. Paikallista palvelua voi kuitenkin tukea ja täydentää kansallisesti annettavalla palvelulla, joka voi antaa tietoja ja neuvontaa yleisesti sekä ohjata paikallisten palveluiden luo.
- Työelämän tarpeista ja Suomen väestörakenteesta johtuen yleisesti haastattelussa arvioitiin, että jatkossa kansainväliset opiskelijat ja työperusteisesti tulevat perheineen tulevat määrällisesti kasvamaan ohjaus- ja neuvontapalveluiden tarvitsijoina ja palveluiden asiakkaina. Tämä tulee yleisesti ottaen huomioida palveluiden järjestämisessä. Tästä seuraa, että matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluja tultaneen jatkossa tarkastelemaan myös keinona pitää kiinni kansainvälisistä opiskelijoista ja kv. työvoimasta. Toimivat ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat siis osa kunnan ”pitovoimaa”. Osin haastattelussa arveltiin, että osa palveluista on syntynyt ja kehittynyt ennemmin pakolaistaustaisten palveluun, mikä luo osaltaan kehittämistarpeita, jotta palvelut pysyvät palvelemaan laajasti maahanmuuttajia. Tämän arvellaan korostuneen viime vuosina vuosien 2015 ja 2016 tulleiden turvapaikanhakijoiden myötä, mikä osaltaan korostaa tarvetta pyrkiä muodostamaan kokonaiskuvaa kunnassa ja alueella olevista maahanmuuttajista, jotta tavoitettaisiin ne apua tarvitsevat ryhmät ja henkilöt, jotka eivät nykyiseltään ole tietoisia matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluista.

3.2 Kehittämistarpeet

Keskeiset havainnot

- Palveluiden muodostama verkosto on kansallisesti hajanainen ja epäyhtenäinen.
- Palveluiden ei arvioida tavoittavan kaikkia apua tarvitsevia.
- TNO-palveluita ei ole vielä riittävästi tarkasteltu ja kehitetty kokonaisuutena, minkä johdosta yhteydet eri palveluiden ja näkökulmien välillä ovat puutteellisia.

Alla on esitetty ensin ohjaus- ja neuvontapalveluille suunnatun kyselyn tuloksia koskien kehittämistarpeita, minkä jälkeen esitetään alueellisille yhteyshenkilöille lähetetyn kyselyn vastauksia samasta aiheesta. Näiden jälkeen esitetään selvityksen laatijoiden yhteenveto kehittämistarpeista

Ohjaus- ja neuvontapalveluiden näkemyksiä

Kyselyn vastauksissa esitettiin paljon näkemyksiä paikallisista, alueellisista ja kansallisista kehittämistarpeista. Paikallisella tasolla toivottua kehitystä ovat kyselyihin vastanneiden mukaan palveluiden tuominen yhteen siten, että yhden luukun periaate toteutuu mahdollisimman hyvin. Samalla paikalliselle tasolle toivotaan selkeitä yhteisiä pelisääntöjä ja rooleja eri toimijoiden sekä kunnan ja muiden viranomaisten välille. Alueellisella tasolla kehityskohteeksi nostettiin tiiviimpi verkostotyö ja yhteiskehittäminen toimijoiden kesken. Samalla alueellisella tasolla kyselyn vastauksissa nähtiin mahdollisuuksia palveluiden konseptoinnissa alueelliseksi palvelukokonaisuudeksi. Ohjaus- ja neuvontapisteiden pysyväisluonteisen rahoituksen varmistaminen nähtiin kaiken kaikkiaan tärkeänä.

Kansallisen tason kehittämisessä keskeiseksi tehtäväksi kyselyn vastauksissa nähtiin kansallisen ohjaus- ja neuvontapalveluiden konseptin kehittäminen. Palveluita kehitetään paikallisesti ja osin alueellisesti nykyään käytännössä ilman erityistä kansallista tukea koordinaatioon, kehittämiseen tai seurantaan. Oleellisena osana tässä nähtiin lainsäädännön tai muun toimintaa säätelevän ohjeistuksen kehittäminen siten, että eri toimijoiden roolit ja ohjauksen ja neuvonnan sisällöt olisivat nykyistä tarkemmin määriteltyjä. Samalla kansallisen tason kehittämiskohdaksi nähtiin yhteiset digitaaliset ratkaisut, kuten asiakashallinnan ja -seurannan rekisterit, jotka tukisivat sisällöllisesti ohjaus- ja neuvontatoimintaa sekä mahdollistaisivat jatkossa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tarkastelun. Lisäksi jatkossa tulisi pystyä vaikuttamaan alan ammatillistumiseen nykyistä voimakkaammin. Alalla ei nykyiseltään ole varsinaista pätevöittävää tutkintoon johtavaa koulutusta.

Yleisesti ottaen kehittämiskohtana kyselyissä nähtiin maahanmuuttajien palveluiden integroiminen osaksi kaikkia muita palveluita ja niiden kehittämistä. Huolena nähtiin tilanne, jossa maahanmuuttajien palveluita kehitetään irrallaan muista palveluista. Jossain määrin toivottiin kehitystä myös tiettyjen virastojen kuten KELA:n ja varsinkin Migrin omiin neuvontapalveluihin. Näiden toiminnassa nähtiin puutteita, mikä lisää asiakaspainetta matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteille.

Ohjaus- ja neuvontapalveluille lähetetyn kyselyn vastaajilta tiedusteltiin, tulisiko ohjaus- ja neuvontapalveluilla olla valtakunnallinen brändi tai imago. 17 ohjaus- ja neuvontapistettä vastasi kyllä, 3 ei ja 10 ei osannut sanoa. Yhteisen brändin ja imagon hyväksi puoliksi nähtiin palveluiden tunnistettavuus ja mahdollisuus määrittää yhtenäiselle palvelulle ”laatustandardit”. Samalla voitaisiin helpommin määritellä, millaiset sisällöt kuuluvat näiden pisteiden tehtäviin ja mitkä ei. Tästä hyötyisivät erityisesti uudet toimijat sekä myös pienet toimijat, joilla on vähän resursseja, koska yhtenäinen selkeä viestintä auttaisi asiakkaiden ”odotusten hallinnassa”. Mahdollisen yhteisen brändin heikkoutena kuitenkin nähtiin se, että se voisi jättää ulkopuolelle jotain niistä moninaisista palveluista, joita asiakkaille jossain päin Suomea tällä hetkellä annetaan.

ELY-keskusten alueellisten yhteyshenkilöiden näkemyksiä

Alueille lähetetyn kyselyn vastauksissa muutamalla alueella erityiseksi vahvuudeksi nostettiin alueen tiivis ja aktiivinen maahanmuuttoasioiden verkosto. Tiiviin yhteistyön nähtiin mahdollistavan palveluiden alueellista yhteensovittamista. Vastaavasti alueellisen tai maakunnallisen ohjauksen puute nostettiin kääntäen haasteeksi ohjaus- ja neuvontapistetoinnin jatkokehittämisessä. Samoin aluetason vastaajat näkivät ohjauksen ja neuvonnan tilan hyväksi alueensa niissä kunnissa, joissa on järjestetty selkeästi määriteltyä matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa. Haasteena esitettiin, että useissa kunnissa ei ole erillistä ohjaus- tai neuvontapistettä vaan se toteutetaan osana kunnan sosiaalitoimea tai TE-toimiston toimintoja, mikä väistämättä vaikuttaa asiakaskunnan valikoitumiseen. Tällöin matalan kynnyksen -periaatteen ei nähty toteutuvan.

Kaupunkien ulkopuolella haasteena nähtiin erityisten ohjaus- ja neuvontapisteiden toiminnan keskittyminen isoihin kaupunkeihin tai keskuskuntiin. Palvelut eivät pääsääntöisesti ulotu alueille. Osittain TNO-palveluiden sirpaloitumisen ja keskittymisen johdosta palveluiden ei nähty olevan yhdenvertaisesti saatavilla. Ratkaisuna esitettiin esimerkiksi kumppanuussopimuksia alueen eri toimijoiden, erityisesti kuntien, kesken. Toiminnalle kaivattiin yhteistä rakennetta ja resursseja.

Alueelliset yhteyshenkilöt pitivät tärkeänä, että valtion talousarvioon varattuja resursseja tulisi kohdentaa erityisesti yhteisen ohjaus- ja neuvontapalveluiden rakenteen kansalliseen kehittämiseen sekä palvelua tukevien yhteisten sähköisten välineiden ja tiedonsiirron kehittämiseen. Vastauksissa myös huomautettiin, ettei kehittäminen saa keskittyä ainoastaan suuriin kaupunkeihin tai maakuntiin vaan kehittämisen tulee olla myös mahdollista muilla alueilla.

Sähköisiksi palvelukanaviksi vastauksissa ehdotettiin kansallista chat-palvelua, kansallista puhelinpalvelua ja kansallista neuvonnan applikaatiota. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että InfoFinlandia ylläpidetään riittävästi resursoituna. Huolta esitettiin siitä, että palvelukanavia ei tulisi kuitenkaan olla liikaa, koska palveluiden toteutuksen on nojattava paikallisten ja alueellisten palveluiden osaamiseen. Kansallisen tason palvelutoimintaa pääsääntöisesti kannatettiin täydentävänä palveluna paikallisen tason palveluille. Samalla kuitenkin huomautettiin, että moni asia kytkeytyy paikallisiin palveluihin. Oleellisena kotoutumisen näkökulmasta vastauksissa nähtiin mahdollisuus saada sekä omakielistä perustietoa yhteiskunnasta että mahdollisuuksia saada matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa yhteiskunnassa ja sen palvelujärjestelmässä toimimiseen.

Alueellisista yhteyshenkilöistä 10 näki, että ohjauksella ja neuvonnalla tulisi olla kansallinen brändi. 1 vastaajista ei osannut sanoa. Yhteisen brändin tai rakenteen eduksi nähtiin mahdollisuus kehittää palvelua kansallisella tasolla ja määrittää sille minimivaatimukset. Samoin kansallisen brändin nähtiin lisäävän palvelun tunnettuutta ja helpottavan

tilannetta, jossa maahanmuuttajat muuttavat paikkakunnalta toiselle. Resursseja toivottiin lisää palvelujen kehittämiseen ja rahoituksen toivotaan siirtyvän jatkuvaan rahoitukseen hankerahoituksen sijaan. Nykyisen kehittämisen nähtiin nojaavan liiaksi hankerahoitukseen. Samoin osa vastaajista toivoi kuntiin pakolaisista maksettavien laskennallisten korvausten olevan korvamerkittyjä ohjauksen- ja neuvonnan kehittämiseen siten, että niiden käyttöä seurattaisiin nykyistä tarkemmin. Paikallisesti toivottiin, että ohjaus- ja neuvontapisteissä toimisivat joillain tavoilla yhdessä myös Kelan ja TE-toimiston palvelut.

Tämän selvityksen kannassa rinnakkain toteutetussa selvityksessä toteutettuun kuntakyselyyn vastanneet kunnat toivoivat valtion talousarvioon varattuja resursseja käytettäväksi erityisesti yleisten ohjaus- ja neuvontapalveluiden ja työllisyyspalveluiden yhteensovittamiseen. Tällä hetkellä maahanmuuttajien ohjauksen ja neuvonnan nähtiin olevan liiaksi painottunut sosiaalityön näkökulmiin. Samalla puolestaan toimivan matalan kynnyksen yleisiä asioita koskevan ohjaus- ja neuvontatyön nähtiin ”vapauttavan sosiaalityön tekemään sosiaalityötä”.

Selvityksen laatijoiden yhteenveto kehittämistarpeista

Yllä mainittujen aineistossa esitettyjen kehittämistarpeiden pohjalta on alla esitetty selvityksen laatijoiden näkemyksiä keskeisistä kehittämistarpeista. Näiden kehittämistarpeiden pohjalta esitetään seuraavassa kappaleessa suosituksia jatkokehittämistyölle.

Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat kansallisesti katsottuna hajanaisia saavutettavuuden, palvelutarjonnan ja resursoinnin osalta. Palveluja on tarjolla isommissa kaupungeissa ja myös joillain pienemmillä paikkakunnilla. Samalla on kuitenkin esimerkiksi keskikokoisia kaupunkeja, joissa ei ole erityisiä kunnan järjestämiä fyysisiä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluja. Joissain maakunnissa ei ole lainkaan kuntien järjestämää palvelua.

Palveluita ei ole valtakunnallisesti tarkasteltuna tarjolla asiakkaiden kannalta yhdenvertaisesti. Palvelut eivät ole sisällöllisesti yhtenäisiä, mutta niillä on käytännön tasolla paljon yhtäläisyyksiä. Osa palveluista on kehittynyt enemmän ”erityispalvelun” kaltaisiksi (vain maahanmuuttajille suunnatut) ja osa ”yleispalvelun” kaltaisiksi (samasta tiskistä tai ainakin paikasta saa neuvontaa ja ohjausta kuka tahansa).

Kokonaisuudessaan parhaiten ohjaus ja neuvonta tavoittaa pakolaistaustaiset henkilöt niin sanotun kotoutumisajan ollessa voimassa. Kaikille kuntalaisille suunnatut TNO-palvelut, kuten esimerkiksi yhteispalvelupisteet tai kaupunki-infot, eivät usein kuitenkaan tunnista eivätkä tavoita eri perustein maahan tulleita. Pakolaistaustaiset henkilöt löytävät kohtuullisen hyvin myös matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteet kotoutumisajan jälkeen. Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut eivät kuitenkaan tavoita

todennäköisesti kaikkia avusta hyötyviä maahanmuuttajia. Osa kunnista ja palveluista on kuitenkin lähtenyt kehittämään myös jalkautuvan työn toimintamalleja, esimerkiksi yhteistyössä järjestöjen kanssa.

Kunnilla on usein päävastuu toiminnasta. Tämän lisäksi on paljon järjestöveitoista ohjaus- ja neuvontapalvelua, jota tehdään itsenäisesti tai jolla on yhteistyötä mahdollisen kunnan järjestämien ohjauksen ja neuvonnan kanssa. Hankerahoituksella on tai on ollut merkittävä rooli usean palvelun synnyttämisessä ja kehittämisessä niin kuntien kuin järjestöjenkin osalta. Alueellista yhteistyötä kuntien välillä tehdään joillain alueilla, mutta valtakunnallisesti tarkasteltuna monet olemassa olevat palvelut ovat kuntakohtaisia. Pienempien kuntien on vaikeaa luoda kattavia ohjaus- ja neuvontapalveluja, mikä tarkoittaa, että lähinnä ne kunnat, joissa on pakolaistaustaisia henkilöitä, ovat saattaneet sisällyttää ohjauksen ja neuvonnan selkeästi osaksi viranhaltijoiden toimenkuvia tai ovat saattaneet organisoida pienimuotoisen ohjaus- ja neuvontapalvelun.

TNO-palveluita ei ole vielä riittävästi tarkasteltu ja kehitetty kokonaisuutena, minkä johdosta yhteydet eri palveluiden ja näkökulmien välillä ovat puutteellisia. Tämä vaikeuttaa sitä, että olemassa oleviakaan maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluja voitaisiin käyttää systemaattisesti esimerkiksi asiakkaiden suuntaamiseen tai aktivoitumiseen kohti työelämää tai kouluttautumista.

3.3 Kriittiset menestystekijät

Keskeiset havainnot

- Palveluiden keskittäminen, yhteen tuominen tai yksi luokku
- Nopeasti ja aidosti matalalla kynnyksellä
- Kevyempää tai raskaampaa palvelua – tarpeen mukaan
- Riittävä määrä asiakkaita
- Palvelun on oltava tunnistettava

Eryteisesti niillä paikkakunnilla, missä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelua on tarjolla fyysisen palvelupisteen muodossa, palvelua pidetään koko palvelujärjestelmän kannalta tärkeänä. Matalan kynnyksen ohjauksella ja neuvonnalla voidaan ratkaista asioita, jotka koskettavat usean viranomaisen asioita ja tarvittaessa ohjata henkilö eteenpäin. Alla on esitetty olemassa olevien ohjaus- ja neuvontapalveluiden keskeisiä kriittisiä menestystekijöitä. Aineistona on hyödynnetty erityisesti ohjaus- ja neuvontapalveluiden edustajien haastatteluja.

Palveluiden keskittäminen, yhteen tuominen tai yksi luokku: Asiakkaan näkökulmasta on kätevää, mikäli tämä voi samalla käynnillä hoitaa useita eri asioita, myös ohjaus- ja neuvontapalveluiden ohella syvemmälle meneviä viranomaispalveluja. Kapeammin työllisyyden näkökulmasta tärkeää on ohjauksen ja neuvonnan kytkentä kuntien työllisyyspalveluihin ja TE-palveluihin siten, että palvelu voi tavoittaa työvoiman ulkopuolella olevia asiakasryhmiä ja vaikuttaa siihen, että näistä ryhmistä suuntaudutaan kohti työmarkkinoita tai kouluttautumista.

Nopeasti ja aidosti matalalla kynnyksellä – käyntiä ei tarvitse varata: Matalan kynnyksen tulisi haastatteluiden perusteella tarkoittaa sitä, että asiakkaan ei tarvitse miettiä, kysyykö hän oikeaa asiaa nyt varmasti oikeasta paikasta, vaan tarkoitus on nimenomaan tarjota palvelu, jossa voi kysyä mitä vaan. Palvelukanavien tulee olla sellaisia, että yhteydenotto on helppoa ja vaivatonta. Palvelun on oltava maksuton.

Kevyempää tai raskaampaa palvelua – tarpeen mukaan: Palvelussa pitää pystyä ratkomaan eteen tulevia kysymyksiä saman tien. Tämän lisäksi palvelussa pitäisi olla kykyä ratkoa myös ”pintaneuvonnan” ohella jonkin verran aikaa vieviä asioita, jotka eivät selkeästi kuulu kenellekään yhdelle viranomaiselle. Tämän lisäksi tulee kuitenkin olla ohjeistus ja kyky tunnistaa, koska asiakas on ohjattava jollekin toiselle viranomaiselle tai erityispalveluun. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden tulee olla itsessäänkin suunnitelmallisia ja tavoitteellisia tukien asiakkaiden kykyä pärjätä itsenäisesti.

Riittävä määrä asiakkaita – avoin kaikille: Asiakasvolyymiin riittävyyttä ja kustannustehokkuutta pohdittiin useassa haastattelussa. Usean TNO-palvelun keskittämistä pidettiin tärkeänä, jotta palvelu olisi kokonaisvaltaista ja jotta asiakasmäärä pysyisi riittävän korkeana. Tästä johtuen oleellista on, että asiakaskunta määritellään mahdollisimman laajasti koskemaan kaikkia maahan muuttaneita (ei rajoituksia maahantulon syyn tai maassaolon pituuden perusteella) ja mieluiten kaikkia kuntalaisia. Haastatteluissa korostettiin, että kuntatalous on tulevina vuosina tiukoilla isossa osassa kuntia, joten eri palveluiden välisiä synergioita on ensiarvoisen tärkeää hyödyntää. Erillistä palvelua voidaan rakentaa osaksi kaikille suunnattua palvelua. Asiakasvolyymiin vaikuttaa myös se, mitä kaikkea palvelua ohjaus- ja neuvontapalvelun yhteydessä voidaan järjestää.

Tunnettuus: Osa palveluista on jo monin tavoin vakiintuneita. Niillä on paljon kokemusta, osaamista ja ne tunnetaan asiakkaiden piirissä. Tunnettuuteen vaikutetaan monin tavoin kuten esimerkiksi palvelun helpon saavutettavuuden, palveluiden keskittämisen, aktiivisen monikanavaisen markkinoinnin sekä muiden viranomaisten tietoisuuden avulla. Jatkokehittämistä on tärkeää tehdä niin, että olemassa olevien palveluiden vahvuuksia ja tunnettuutta hyödynnetään.

4 Suositukset

Tässä kappaleessa esitetään selvityksen suositukset. Suositukset on jaoteltu siten, että ensin esitetään vähimmäiskriteerit maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluille ja niiden jälkeen suosituksia koskien kansallisesti tarjottavia palveluja ja kansallista tukirakennetta sekä nykyistä yhtenäisempää ilmettä. Lisäksi esitetään eräitä muita suosituksia.

1. Vähimmäiskriteerit maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluille.

Alla on esitetty tämän selvityksen perusteella vähimmäiskriteerejä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluille. Kriteeristö on jaettu tavoitteisiin, tunnuspiirteisiin, vaadittavaan osaamiseen ja henkilöstöön liittyviin kysymyksiin sekä kehittämisen periaatteisiin. Alla esitetyt kuvaavat vähimmäiskriteerejä, joiden ainakin tulisi täytyä. Näiden lisäksi voi tarjolla olla enemmän palvelua ja osaamista. Nämä vähimmäiskriteerit koskevat ensisijaisesti viranomaisen antamaa palvelua, vaikka osa alla mainituista asioista on relevantteja myös järjestöjen järjestämissä palveluissa.

- Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluilla tulisi olla yhteisiä tavoitteita, joihin kaikki toimijat sitoutuvat. Näiden tavoitteiden tulisi sisältää ainakin seuraavat asiat:
 - Kuka tahansa Suomeen muuttanut voi saada palvelusta helposti oikeaa ja ajantasaista tietoa, neuvoja ja ohjausta liittyen mihin tahansa arkeensa ja tilanteeseensa liittyvään kysymykseen.
 - Ohjaus- ja neuvontapalvelut lisäävät asiakkaiden osallisuutta ja toimintakykyä myös niissä asiakasryhmissä, joilla on eniten pulmia ja haasteita.
 - Ohjaus- ja neuvontapalvelut nopeuttavat, sujuvoittavat ja tehostavat eri viranomaispalveluja.
 - Ohjaus- ja neuvontapalveluiden tulee pyrkiä sopimusjärjestelyihin eri tavoin mukana olevien viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Tämä selkeyttää sitä, mistä eri viranomaisten oman ohjauksen ja neuvonnan tulee selviytyä ja mitä tehdään yleisten ohjaus- ja neuvontapalveluiden avulla. Mikäli ohjaus- ja

neuvontapalveluverkosto kehittyä kansallisesti nykyistä yhdenmukaisemmaksi, voi sopimusjärjestelyjä syntyä myös verkoston ja viranomaisten välille.

- Ohjaus- ja neuvontapalvelut pyrkivät tavoittamaan työvoimaan kuulumattomia ja ohjaavat heitä työmarkkinoita kohti. Tämä tarkoittaa käytännön yhteistyön rakentamista erityisesti TE-palveluiden kanssa. Tämän näkökulman lisääminen ja vahvistaminen palveluun lisää palvelusta saatavia hyötyjä.
 - Palveluita järjestetään pysyväisluonteisella rahoituksella. Hanke- rahoitusta hyödynnetään erityisesti käynnistämisyksiköissä sekä erityisten esiin nousevien kehittämistarpeiden ratkaisemisessa.
 - Kansallisesti erityisiä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteitä tulisi olla maahanmuuton kannalta tärkeimmissä kunnissa (esimerkiksi 15 tai 20 suurinta kaupunkia). Kuntien on otettava omistajuus ja aktiivinen rooli ohjaus- ja neuvontapisteiden saamiseksi jatkuvaksi toiminnaksi. Tämä verkosto voisi toimia kansallisen toiminnan ”runkona”, siten, että siihen voisi kytkeytyä muissa kunnissa olevia ”satelliitteja”.
 - Kuntien välisellä yhteistyöllä tulee luoda rakenteet palvelujen ulottamiseksi kaupunkien ulkopuolelle. Palveluja ei tule kehittää yksinomaan kuntakohtaisesti, vaan alueellisesti esimerkiksi siten, että ohjaus- ja neuvontapisteet ovat auki tiettyinä päivinä eri paikkakunnilla tai siten, että palvelua annetaan useassa pisteessä yhteisesti organisoituneina.
- Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden kaikille yhteiset tunnuspiirteet voisivat olla seuraavat:
- Ohjausta ja neuvontaa tulee olla saatavilla matalalla kynnyksellä ilman asiakkuutta tai lähetettä.
 - Ohjausta ja neuvontaa tulee olla saatavilla kaikille maahanmuuttajille maassaoloajasta tai maahantulon syystä riippumatta.
 - Ohjauksen ja neuvonnan on oltava helposti ymmärrettävää. Matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa tulee pyrkiä tarjoamaan asiakaskunnan kannalta tärkeimmillä kielillä. Parhaiten tämä tapahtuu monikielisten neuvojen avulla. Tarvittaessa on kuitenkin hyödynnettävä tulkkausta. Pienemmissä palvelupisteissä tai silloin kuin palvelu on osa yksittäisen viranomaisen työnkuvaa (ei varsinaista fyysistä palvelupistettä) palvelu voi perustua vain suomeen, ruotsiin ja englantiin.

- Fyysisten neuvontapisteiden tulee olla helposti saavutettavissa. Isommissa kaupungeissa ne voivat olla osana palvelutoreja tai muita palvelukeskittymiä.
 - Maahanmuuttajien matalan kynnyksen neuvontapisteltä kannattaa kehittää osana kaikille kuntalaisille annettavaa ohjausta ja neuvontaa ("erityispalvelu osana yleispalvelua"). Tästä huolimatta on huomioitava erityispalvelun tarve esimerkiksi palvelukieliensä osalta.
 - Ohjaus- ja neuvontapalvelussa tulee olla valmiit menettelytavat asiakkaiden ohjaamisen tarvittaessa muiden palveluiden piiriin, mikäli asiakas tarvitsee enemmän palvelua.
 - Ohjaus- ja neuvontapalvelut voivat antaa palveluja muille viranomaisille (konsultointi).
- Palveluissa oleva osaaminen ja henkilöstöön liittyvät kysymykset:
- Palveluissa on kyettävä neuvomaan ja ohjaamaan vähintään seuraavista asioista:
 - Viranomaisprosessit ja -päätökset
 - Lupa-asiat, rekisteröityminen ja kansalaisuus
 - Työ ja työnhaku
 - Talous, toimeentulo ja verotus
 - Asuminen
 - Perhettä koskevat kysymykset (koulu, varhaiskasvatus)
 - Vapaa-aika
 - Ohjausta ja neuvontaa antavalla henkilökunnalla tulee olla:
 - Soveltuva korkeakoulutus tai muutoin osoitettu ammatillinen pätevyys. Soveltuva korkeakoulututkinto voi olla esimerkiksi sosiaali- tai terveystieteistä, mutta on huomioitava se, että ohjaus- ja neuvontapalveluita on kehitettävä siten, että palvelu nykyistä enemmän aktivoi työhön ja koulutukseen, joten tutkinto voi hyvin olla sellainen, joka tukee tätä tavoitetta (esimerkiksi yhteiskunta-/valtiotieteellinen, kasvatustieteellinen tai humanistinen koulutus). Yksittäisen henkilön koulutustaan ohella oleellista on, että koko henkilökunnalla on kokonaisuudessaan monipuolinen koulutustausta ja osaaminen.
 - Laaja-alainen ymmärrys yhteiskunnasta, palvelujärjestelmästä, peruspalveluista ja viranomaisten toiminnasta.
 - Hyvä ymmärrys maahanmuutosta ja kotoutumisesta ja niihin liittyvistä erityiskysymyksistä sekä relevantista lainsäädännöstä.
 - Ymmärrys omasta vastuustaan viranomaisena ja siitä, mitä hän voi ja mitä ei voi tehdä.

- Hyvät valmiudet erilaisten asiakkaiden kohtaamiseen ja hyvä palveluosaaminen.
- Ohjausta ja neuvontaa antava henkilö voi hyvin olla itse maahanmuuttajataustainen. Ensisijaista kuitenkin on, että henkilö on ohjaus- ja neuvontatyön ammattilainen. Omat kokemukset ja kielitaito ovat luonnollisesti hyödyksi koko palvelulle. Lisäksi on oleellista osata riittävän hyvin suomea (tai ruotsia).
- Neuvojen koulutuksen kehittäminen:
 - Jatkossa tulee pyrkiä luomaan ja vahvistamaan kansallisesti tunnustettuja koulutusväyliä, mikä osaltaan lisää työn arvostusta. Tavoitteeksi tulisi asettaa erityinen tutkintoon johtava koulutus.
 - Henkilökunnan osaamista tulee kehittää aktiivisesti ja systemaattisesti.
- Lisäksi ohjausta ja neuvontaa antaville työntekijöille tulee tarjota mielekkäät työskentelyolosuhteet ja kohtuullinen työn vaatavuutta vastaava toimeentulo. Tätä tulee tarkastella myös sitä kautta, että mikäli ohjaus ja neuvonta ei ole kokoaikainen työkuva, tulee miettiä, mitä muuta työtä ko. neuvojat voivat tehdä (esimerkiksi huomioiden mahdolliset omakielisten orientaatiojaksojen toteutukset paikkakunnalla tai alueella sekä alkukartoitusten tekeminen).
- Palveluiden kehittämisen periaatteet:
 - Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa tulee tarkastella ja kehittää osana kunnan ja muiden viranomaisten muita TNO-palveluja. Maahanmuuttajien ohjausta ja neuvontaa voidaan kehittää osana yleispalveluja, kunhan kehittämisessä huomioidaan erityiset asiakastarpeet ja henkilöstön osaamisvaateet. Toimiva tapa voisi olla se, että samassa tilassa toimii sekä ohjausta ja neuvontaa (sekä muita palveluja) kaikille ja erityisesti maahanmuuttajille. Matalan kynnyksen ohjaukseen ja neuvontaan voi asiakastarpeiden mukaisesti osallistua eri viranomaisen (esim. TE-toimisto) ja kunnan eri sektorien asiantuntijoita erityisten kunnan/kuntayhtymän TNO-asiantuntijoiden lisäksi. Koska kuntatalouden näkymät ovat eri puolilla Suomea vaikeat, on kestäväää toimintaa rakennettava usean viranomaisen yhteistyön varaan.
 - Palvelun tarkoituksena on neuvoa ja ohjata. Palvelun on kuitenkin tämän ohella tarkoitus tukea henkilön kykyä toimia itsenäisesti palvelujärjestelmässä. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa sitä, että

henkilö selviää ajan myötä suomen (tai ruotsin) kielellä yleisten TNO-palveluiden piirissä.

- Toimivia ohjauksen ja neuvonnan järjestämisen tapoja ovat erityisesti kunnan (tai kuntayhtymän) palveluiden ja TE-palveluiden yhdistelmän luominen matalan kynnyksen periaatetta noudattaen (esim. Lahden palvelutorilla olevan Kotouttamo-palvelun "ensitiski" (front desk). Näin "ensitiskillä" voidaan hoitaa jo yleisen tason TE-palveluiden asiakastyötä. Mikäli samoissa palvelukeskitymissä on tarjolla myös muiden viranomaisten (esim. KELA) palvelua, lisää se keskittymän houkuttelevuutta sekä mahdollisuuksia monialaiseen palveluun. Kun kunta (ja mahdollinen kuntayhtymä) sekä TE-palvelut ovat läsnä samassa palvelussa, on tällaisen palvelun erityisesti mahdollista toteuttaa alkukartoituksia, jotka parantavat maahanmuuttajien ohjausta kunnan ja TE-toimistojen palveluihin.
- Palvelu ei ole sosiaalityötä. Tämän tulisi näkyä palvelun hallinnollisessa sijainnissa ja johtamisessa siten, että palvelua kehitetään aidosti monialaisena palveluna.
- Jalkautuvan työn malleilla on saavutettu sellaisia asiakasryhmiä, joita ei helposti muuten saavutettaisi (esim. Vantaan Tsemppari-malli, joka perustuu kunnan, TE-palveluiden ja järjestöjen yhteistyöhön). Tällaisten mallien jatkokehittämistä olisi hyvä saada toteutettua siten, että kokemuksia saataisiin useammalta paikkakunnalta.
- Kehittämistä tulee pyrkiä tekemään paikkakuntien välisiä ja alueellisia synergioita hakien, esimerkiksi siten, että jo vakiintuneet toimijat voisivat myydä palveluja ostopalveluina ja/tai siten, että toimijoiden ja eri kuntien kesken voidaan tehdä työnjakoa, mikä puolestaan voi mahdollistaa erikoistumista.
- Ohjauksen ja neuvonnan toimintaa ja tavoitteiden saavuttamista seurataan järjestelmällisesti. Alueelliset ja paikalliset palvelut arvioivat itse toimintaansa. Itsearviointia voidaan tarpeiden mukaan tukea kansallisesti.
- Asiakasrekisterien ja tietojärjestelmäratkaisujen tulee olla sellaisia, että niiden avulla on mahdollista saada riittävästi yhdenmukaista tietoa paikalliseen, alueelliseen ja kansalliseen seurantaan. Jatkoissa tulee luoda ALPO-rekisterin avulla päivitetty asiakasseurantaan ja -hallintaan soveltuva ohjelmisto ja/tai vähintään sopia niistä asioista, joita koskeva tieto on tarpeen saada yhtenäisessä muodossa.

- Tiedonsiirron tarpeita ja ratkaisuja tulisi löytää osana yleistä muuta kehittämistä siten, että tiedot kulkisivat asiakkaiden mukana ja niitä voitaisiin hyödyntää asiakkaan suostumuksella.
- Järjestöjen ohjaus- ja neuvontapalveluilla on oma viranomais-toiminnasta erillinen roolinsa ja tehtävänsä. Tämän ohella on kuitenkin tarpeen luoda uusia yhteistyömuotoja esimerkiksi jalkautuvan työn osalta. Lisäksi niillä paikkakunnilla, joissa ei nykyiseltään ole kunnan järjestämää matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelua, mutta on jo vakiintunutta järjestöissä annettavaa ohjaus- ja neuvontatyötä, on pyrittävä hyödyntämään järjestöissä olemassa olevaa osaamista ja palvelujen tunnettuutta asiakaskunnassa siten, että järjestö ja kunta yhteistyössä vahvistavat jo olemassa olevaa palvelua. Tämä edellyttää yhteistä tahotilaa sekä järjestöiltä että kunnalta.
- Pysyväisluonteinen ohjaus- ja neuvontapalvelu toimii alustana kehittämishankkeille. Yhteistyössä on huomioitava esimerkiksi työperusteiseen maahanmuuttoon rakennettavat palvelut, jotta ei synny päällekkäisiä palveluja.
- Palveluiden kehittämistä tulee tehdä asiakaspalautteen pohjalta ja asiakkaita (esim. kokemusasiantuntijoita / asiakaspaneelleja) mahdollisuuksien mukaan osallistaen.
- Jatkokehittämistyössä tulee luoda yhtenäinen laskentakaava ohjaus- ja neuvontapalveluiden kautta saatavista säästöistä ja muista hyödyistä.
- Ohjaus- ja neuvontapalvelua kannattaa ajatella ”kehittämisalustana”, jonka päällä voi järjestää ja kokeilla erilaisia palveluja.

Näitä yllä esitettyjä vähimmäiskriteerejä tulisi kehittää eteenpäin siten, että niitä työskentäisiin yhdessä ohjaus- ja neuvontapalveluissa työskentelevien kanssa. Näin voitaisiin luoda kehittämistä ohjaava tiivis dokumentti hieman samaan tapaan kuin Ohjaamo-palveluiden kehittämiseen laadittu ”Ohjaamon perusteet” (TEM esitteet, 6/2018).

Vähimmäiskriteerit eivät tarkoita sitä, että palvelua ei muotoiltaisimme alueellisiin ja paikallisiin asiakastarpeisiin ja palvelurakenteisiin sopivaksi. Vähimmäiskriteerit luovat pohjan, jonka päältä nimenomaan on mahdollista luoda riittävän yhtenäisiä mutta samalla paikallisiin tarpeisiin vastaavia palveluja.

2. Kansallisesti tarjottavat palvelut ja kansallinen tukirakenne

Nykyiseltään ohjaus- ja neuvontapalveluiden toimintaa ja kehittämistä tehdään paikallisesti ja joiltain osin alueellisesti. Valtakunnallista tukea ei juurikaan ole. Paikallista ja alueellista kehittämistä voitaisiin tukea valtakunnallisesti seuraavilla tavoilla.

- Kansallisesti voitaisiin järjestää paikallista toimintaa tukevaa etäneuvontaa. Tämä voisi mahdollistaa laajemman kielivalikoiman sekä varmistaisi, että yleisen tason neuvontaa olisi saatavilla niilläkin alueilla, joissa ei ole vahvoja alueellisia tai paikallisia ohjaus- ja neuvontapalveluja. Palvelua ei tulisi kuitenkaan rajata tiukasti vain siihen, että kerrotaan vain, mistä palvelua saa, vaan mahdollisuuksien mukaan asiakasta tulisi auttaa saman tien pidemmälle asian ratkaisemiseksi. Tällainen kansallinen palvelu ei kuitenkaan poista tai korvaa paikallisen tai alueellisen ohjauksen ja neuvonnan tarvetta, sillä monien kysymysten käsittely ja ratkaisu edellyttää sellaista paikallistietämystä ja osaamista, jota ei voi kattavasti olla kansallisessa palvelussa. Kansalliset palvelut voisivat nojautua osaamisessa nykyisiin paikallisiin ja alueellisiin ohjaus- ja neuvontapalveluihin, joilla olisi kansallisen palvelun toteutusvastuut tarkoituksenmukaisella työnjaolla. Harvinaisempien kielten osaajia voitaisiin näin myös hyödyntää laajemmin.
- Olemassa olevat ohjaus- ja neuvontapalvelut voisivat muodostaa kansallisesti koordinoitun kehittämisen verkoston, jonka toimintaa tuettaisiin keskitetysti. Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden jatkokehittämistä tehtäisiin tämän kehittämisen verkoston ja kansallisen tuen toimesta.
- Valtion tarjoama valtakunnallinen tukirakenne voisi olla sellainen, että se koskisi kaikkea relevantteja TNO-palveluja, minkä lisäksi sen yhteydessä toimisi erityisesti maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelua käsittelevä osio. Näin varmistettaisiin, että kehittämisessä olisi kokonaisvaltainen ote ja se, että sekä yleispalveluita että erityispalveluita kehitetään yhteydessä toisiinsa.

3. Nykyistä yhtenäisempi ilme

Nykyiseltään ei ole olemassa mitään yhtenäistä ilmettä, mikä esimerkiksi paikkakunnalta toiselle muuttavan asiakkaan näkökulmasta voi vaikeuttaa palveluiden löytämistä. Koska osa nykyisistä ohjaus- ja neuvontapalveluista on toiminut jo pitkään, on niillä jo vakiintuneita paikallisia tai alueellisia brändejä, mikä on jo luonut tunnettuutta palveluille. Uuden yhteisen vahvan brändin luominen ei ole tarkoituksenmukaista siitäkään näkökulmasta, että siellä missä mahdollista, on maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelu järkevää

sovittaa osaksi yleisiä TNO-palveluja ja muita palvelukeskittymiä, mikä ei edellytä vahvaa ”stand alone”-brändiä.

On silti tärkeää luoda nykyistä yhtenäisempiä palveluja ja niiden välille tunnistettavuutta asiakkaiden näkökulmasta. Nykyistä yhtenäisemmän ilmeen rakentamista voisi lähestyä seuraavasti:

- Minimikriteereihin sitoutuvat ohjaus- ja neuvontapalvelut voisivat hyödyntää mainonnassa ja viestinnässä yhteistä tunnistettavaa logoa ikään kuin laatusertifikaattina (vrt. esimerkiksi ”TripAdvisor suosittelen” tai ”syrjinnästä vapaa alue”-kampanja). ”Runkoverkon” ohella merkin käyttö ulottuisi ”satelliitteihin”, jotka osin kykenisivät vastamaan palvelusta paikan päällä, mutta osin tukeutuisivat isompiin keskusasteisiin ja kansallisesti annettaviin palveluihin.
- Minimikriteereihin sitoutuvat ohjaus- ja neuvontapalvelut voitaisiin esittää eri verkkosivuilla maahanmuuttajia auttavina matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluina.
- Olemassa olevien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden brändit ovat yhteen sovitettavissa ja esitettävissä rinnakkain kansallisen laatusertifioinnin kaltaisen brändin kanssa.

4. Muita suosituksia

- Ohjaus- ja neuvontapalvelut toimivat ”ensilinjassa” tunnistamaan maahanmuuttoon liittyviä ilmiöitä ja kehityssuuntia. Nämä huomiot ovat tärkeitä ja tulee huomioida paikallisissa, alueellisissa ja kansallisissa kotoutumista koskevissa strategioissa ja suunnitelmissa. Mikäli ohjaus- ja neuvontapalveluita antavien henkilöiden työtä tuettaisiin kansallisen tukirakenteen toimesta, voisi tällainen tukirakenne myös kytkeä ohjaajien ja neuvojen näkemyksiä ja kokemuksia paremmin erilaisten uudistusten ja kehittämishankkeiden valmisteluun.
- Jatkossa tulee arvioida, olisiko lainsäädännössä mahdollista selkeyttää maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden sisältöjä osana laajempaa TNO-palveluiden määrittelyä. Mikäli lainsäädännössä kyetään selkeyttämään ja vahvistamaan velvoitetta antaa maahanmuuttajille ohjausta ja neuvontaa, tulee tähän varata riittävä rahoitus. Rahoituksella rakennettavien palveluiden tulee tarjota palveluja kaikille maahanmuuttajille.

Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut. Selvityksen loppuraportti

Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut -selvityksen loppuraportissa kuvataan ohjaus- ja neuvontapisteiden palveluita ja toimijoita.

Raportissa esitetään, että kaikilla kuntien järjestämällä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluilla olisi yhteisiä tunnuspiirteitä. Keskeistä on, että kuka tahansa Suomeen muuttanut saisi palvelusta helposti oikeaa ja ajantasaista tietoa sekä neuvoja ja ohjausta, mistä tahansa arkeensa ja tilanteeseensa liittyvästä kysymyksestä.

Selvityksen on laatinut Owl Group Oy työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-542-3

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi