

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kotouttaminen • 2020:31

# Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet



Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:31

## Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa

Owal Group Oy: Risto Karinen, Jeremias Kortelainen, Tuomas Luukkonen ja Laura Jauhola

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-557-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö	15.6.2020	
<b>Tekijät</b>	Owal Group Oy: Risto Karinen, Jeremias Kortelainen, Tuomas Luukkonen ja Laura Jauhola		
<b>Julkaisun nimi</b>	Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:31		
<b>Diaari/hankenumero</b>		<b>Teema</b>	Kotouttaminen
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-557-7	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-557-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-557-7</a>		
<b>Sivumäärä</b>	52	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	maahanmuuttajat, kotouttaminen, kotoutuminen, ohjaus (neuvominen), neuvonta, asiakaspalvelu		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvityksessä tarkastellaan kotoutuja-asiakkaiden osalta TE-toimistojen toiminnan organisoimista, alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadintaa, päivitystä ja seuranta, ohjausta ja sen kriteerejä, TE-palveluja, yhteistyötä eri toimijoiden kanssa sekä tiedonsiirtoa eri toimijoiden välillä. Selvitys perustuu TE-toimistojen henkilöstölle toteutettuun sähköiseen kyselyyn ja tehtyihin haastatteluihin.</p> <p>Selvityksen tulokset luovat kuvan työhönsä sitoutuneesta henkilöstöstä, jolla on vahva tahto tunnistettujen kehittämiskohteiden parantamiseen. Selvityksen mukaan toimiva asiakasprosessi ja asiantuntijan osaaminen ovat tulosten kannalta ratkaisevia. Jatkossa tarvitaan palvelujen ja prosessien kehittämistä mutta myös resursseja asiakastyöhön. Tarkoituksenmukaisten palvelupolkujen luominen edellyttää, että asiakkaiden kannustimet ja etuudet tukevat asiakkaan etenemistä työelämää kohti. TE-palvelujen ja kuntien on kehitettävä yhteistyössä ja toistensa palvelut huomioon ottaen työelämään johtavia palveluja ja palvelupolkuja. Yksilöllisiin tarpeisiin on kyettävä vastaamaan myös kotoutumisajan jälkeen. Kun palvelujärjestelmää kehitetään, on tarkasteltava myös työnantajan kannustimia rekrytoida, perehdyttää ja tarjota koulutusta. Erityisesti omaehtoisen koulutuksen yhteensovittaminen kotoutuja-asiakkaiden palvelupolkuihin vaatii kehittämistä.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Erityisasiantuntija Susanna Piepponen, puh. +358 2950 47990, <a href="mailto:susanna.piepponen@tem.fi">susanna.piepponen@tem.fi</a>.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	15.6.2020
<b>Författare</b>	Owal Group Oy: Risto Karinen, Jeremias Kortelainen, Tuomas Luukkonen ja Laura Jauhola	
<b>Publikationens titel</b>	Handledning och tjänster för integrationsklienter vid arbets- och näringsbyrå	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:31	
<b>Diarie-/ projektnummer</b>		<b>Tema</b> Integration
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-557-7	<b>ISSN PDF</b> 1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-557-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-557-7</a>	
<b>Sidantal</b>	52	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	invandrare, integration, etablering, arbets- och näringsstjänster, tjänster, handledning (rådgivning)	
<b>Referat</b>	<p>I utredningen granskas hur arbets- och näringsbyråerna organiserar sin verksamhet, hur de utarbetar preliminära kartläggningar och integrationsplaner, hur de uppdaterar och följer upp. Dessutom granskas handledningen och dess kriterier, arbets- och näringsbyråns tjänster, samarbetet med olika aktörer samt informationsutbytet mellan olika aktörer. Utredningen är baserad på en elektronisk enkät som skickats till personalen på arbets- och näringsbyråerna och på intervjuer.</p> <p>Utredningen ger en bild av en personal som är hängiven sitt arbete och har en stark vilja att förbättra de brister som identifierats. Enligt utredningen är en fungerande klientprocess och den sakkunnigas kunskap avgörande för resultaten. I fortsättningen behöver tjänsterna och processerna förbättras, men det behövs också resurser för arbetet med klienterna. För att det ska uppstå ändamålsenliga servicestigar bör incentiven och förmånerna vara sådana att de stöder klienten på vägen mot arbetslivet. Arbets- och näringsstjänsterna och kommunerna bör genom samarbete och med beaktande av varandras tjänster utveckla servicestigar och tjänster som leder till arbetslivet. Även efter etableringsfasen bör man kunna svara på individuella behov. När man utvecklar servicesystemet bör man granska arbetsgivarnas incentiv att rekrytera, skola in och erbjuda utbildning. Särskilt möjligheterna att integrera frivilliga studier i servicestigarna för integrationsklienter behöver utvecklas.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Susanna Piepponen, specialsakkunnig, tfn. +358 295 047 990, <a href="mailto:susanna.piepponen@tem.fi">susanna.piepponen@tem.fi</a></p>	
<b>Förläggare</b>	Arbets- och näringsministeriet	
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment	15 June 2020	
<b>Authors</b>	Owal Group Oy: Risto Karinen, Jeremias Kortelainen, Tuomas Luukkonen ja Laura Jauhola		
<b>Title of publication</b>	Guidance and Services for Immigrant Customers of Employment and Economic Development Offices		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:31		
<b>Register number</b>		<b>Subject</b>	Integration
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-557-7	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-3562
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-557-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-557-7</a>		
<b>Pages</b>	52	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	immigrants, integration, TE Services, services, guidance		
<p><b>Abstract</b></p> <p>This report focuses on immigrant customers of Employment and Economic Development Offices (TE Offices). Additionally, it examines the organisation of operations, and the preparation, updating and monitoring of initial assessments and integration plans, and it looks at guidance and its criteria, TE Services, cooperation with various parties, as well as the exchange of information between different parties. The report is based on an online survey and interviews that were carried out with employees of the TE Offices.</p> <p>The results of this report paint a picture of committed personnel who have a strong desire to improve identified targets of development. According to the report, a functional process for helping customers and the competence of experts are key factors. In the future, services and processes need to be developed further and more resources are needed for providing services to customers. Creating functional paths for services requires that the incentives and benefits for the customers support their progress towards working life. TE Services and local authorities must improve their services and service paths leading to working life in cooperation and in a manner that takes into consideration each other's services. They have to be able to respond to individual needs even after the integration period. As the service system is being developed, the incentives of employers to recruit, guide and offer education must be examined, too. Further improvements are required especially in the coordination of self-motivated studies and the service paths of immigrant customers.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Senior Specialist Susanna Piepponen, susanna.piepponen@tem.fi, tel. +358 295 047 990</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Electronic version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





# Sisältö

<b>1 Johdanto</b> .....	9
1.1 Tavoitteet ja tausta .....	9
1.2 Aineisto ja sen käsittely .....	11
<b>2 Kotoutuja-asiakkaat TE-toimistoissa</b> .....	13
2.1 Toiminnan organisointi .....	13
2.2 Alkukartoitukset .....	15
2.3 Kotoutumissuunnitelmat .....	18
Kotoutumissuunnitelman laatiminen ja sisältö .....	19
Kotoutumissuunnitelman kokonaisuus ja hyödyntäminen .....	22
2.4 Kotoutumiskoulutus ja muut kotoutuja-asiakkaiden palvelut .....	26
2.5 Palvelu ja asiakasohjaus TE-toimistoissa .....	34
2.6 Yhteistyö .....	38
<b>3 Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	44
3.1 Yhteenveto .....	44
3.2 Johtopäätökset .....	47
Epilogi: Huomioita kyselyn toteutuksesta .....	51
<b>LIITTEET</b> .....	52



# 1 Johdanto

Tässä luvussa esitetään selvityksen tavoitteet ja tausta sekä kuvataan selvityksen aineisto ja sen käsittely.

## 1.1 Tavoitteet ja tausta

Tällä selvitystyöllä on kaksi tavoitetta:

- 1) Kerätä tietoa siitä, miten kotoutuminen kunnissa on järjestetty työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille ja missä määrin näille asiakkaille tarjotaan työelämää lähellä olevia palveluita.
- 2) Parantaa tilannekuvaa siitä, miten maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluohjaus TE-toimistoissa käytännössä tapahtuu, mihin kriteereihin se perustuu ja miten eri toimijoiden yhteistyö toimii.

Selvitys kohdistuu siis sekä kuntiin että TE-toimistoihin. Näistä osioista on laadittu erilliset raportit, toinen koskien kuntia ja toinen koskien TE-toimistoja.

*Kuntien osalta* selvityksessä tarkasteltiin tarkemmin maahanmuuttoasioiden koordinoinnin ja kotoutumisen edistämisen vastuiden määräytymistä ja toiminnan organisoimista, alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadintaa, päivitystä ja seuranta, ohjausta, työelämän ulkopuolella oleville tarjottavia palveluja, yhteistyötä ja tiedonsiirtoa. Kuntien osalta tarkastelun kohteena olivat työvoiman ulkopuolella olevat, erityisesti kotona lasten kanssa olevat vanhemmat sekä osatyökykyiset. Tulokset esitellään rinnakkaisessa kuntia käsittelevässä julkaisussa Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:32.

*TE-toimistojen osalta* tarkasteltiin tarkemmin toiminnan organisoimista, alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadintaa, päivitystä ja seuranta, ohjausta ja sen kriteerejä, kotoutuja-asiakkaiden palveluja, yhteistyötä ja tiedonsiirtoa. TE-toimistojen osalta

kohteena olivat erityisesti *kotoutuja-asiakkaat* eli ne, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Tulokset esitellään tässä raportissa.

Selvityksen taustalla on nykyisen voimassa olevan lain toteutumisen (laki kotoutumisen edistämisestä, KotoL 1386/2010) arviointi ja lain uudistamistarpeet. Oikeastaan lain koko voimassaolon ajan on käyty keskustelua kotoutumisen järjestämistavan jakautumisesta kuntien ja TE-toimistojen kesken. Esimerkiksi OECD kiinnitti erityistä huomiota maahanmuuttajien aikaisessa vaiheessa tapahtuvaan vastuiden jakautumiseen kuntien ja TE-toimistojen välillä nostaten esiin huolen siitä, että kuntien järjestämät palvelut eivät välttämättä systemaattisesti luo maahanmuuttajille polkuja kohti työelämää tai TE-palveluja.<sup>1</sup>

Lain mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Yleisesti vastuiden jakautumista voisi kuvata siten, että TE-toimisto vastaa asiakkaistaan ja kunta kaikista muista, työvoiman ulkopuolella olevista.

Kunnalle säädetyt erityiset tehtävät ovat seuraavat (KotoL 30 §):

- Vastata ja sovittaa yhteen paikallista kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja seurantaa
- Huolehtia palvelujen soveltuvuudesta myös maahanmuuttajille
- Huolehtia siitä, että kunnassa on tarpeisiin nähden riittävästi kotoutumislain mukaisia toimenpiteitä ja palveluja
- Huolehtia henkilöstön kotouttamisosaamisesta

TE-toimisto vastaa työnhakijana olevien maahanmuuttajien työllistymisestä ja kotoutumista tukevista työvoima- ja yrityspalveluista. TE-toimisto huolehtii palvelujen soveltumisesta maahanmuuttajille (KotoL 40 §). Lisäksi TE-toimisto vastaa työnhakijoiksi rekisteröityneiden asiakkaidensa alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien tekemisestä sekä kotoutumiskoulutukseen ohjaamisesta. Erityisten kotoutumista edistävien toimien lisäksi maahanmuuttajat voivat hyödyntää kaikkia TE-toimiston henkilöasiakkaalle tarkoitettuja palveluja.

Tämä selvitys toteutettiin nopealla aikataululla joulukuun 2019 ja toukokuun 2020 välisenä aikana. Työ käynnistyi kokouksella 19.12.2020. Tilaajan puolelta hanketta ovat ohjanneet erityisesti Anne Alitolppa-Niitamo, Antti Kaihovaara ja Susanna Piepponen. Kuntien ja

<sup>1</sup> OECD, Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, 2018.

TE-toimistojen kyselylomakkeiden laadintaan osallistui lisäksi laajempi joukko asiantuntijoita kuten myös selvityksen välitulosten esittelyyn 19.3. ja 30.3.2020.

Selvitys tuottaa osaltaan tietoa eduskunnalle talvella 2020–2021 annettavan selonteon valmistelua varten. Molemmissa tämän selvityksen raporteissa tehdään viittauksia rinnakkaiseen raporttiin, mutta kattava kuvaus aineiston keruusta kunnista ja TE-toimistoista sekä aineiston käsittelystä löytyy vain asianomaisesta raportista. Kattavamman kokonaiskuvan saamiseksi lukijan kannattaa tutustua molempiin raporteihin.

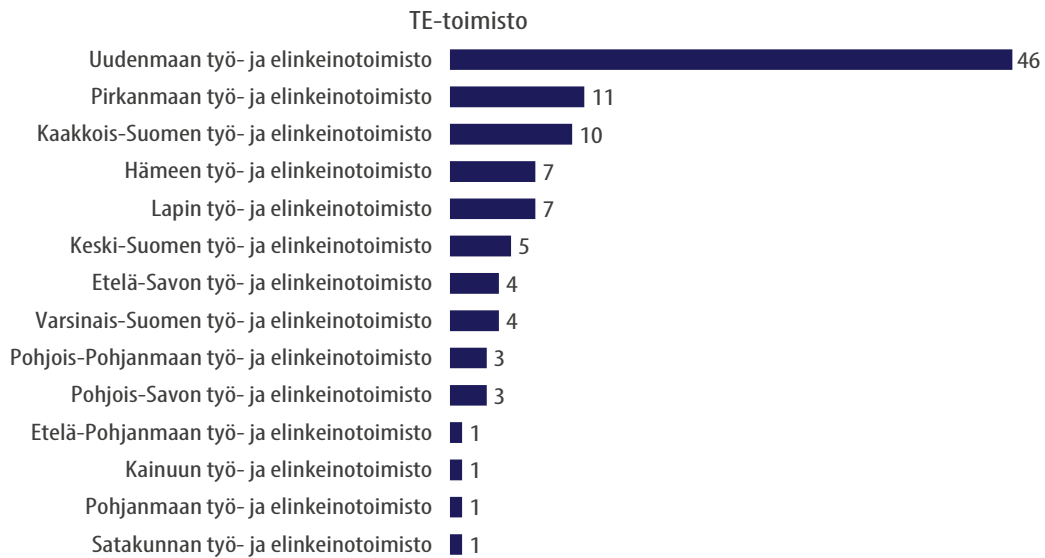
## 1.2 Aineisto ja sen käsittely

Keskeinen tiedonkeruumenetelmä oli työ- ja elinkeinotoimistojen työntekijöille osoitettu sähköinen kysely, jonka suunnitteluun osallistui selvityksen laatijoiden lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön, ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiantuntijoita. Kyselyn kohderyhmänä olivat kotoutuja-asiakkaiden asioita käsittelevät TE-toimistojen asiantuntijat, päälliköt ja johtajat. Kyselylinkkiä välitettiin sekä toimistojen johdon että TE-toimistojen maahanmuuttajapalvelujen verkoston kautta. Saateviestiin sisältyi pyyntö välittää kyselyä eteenpäin. Lisäksi kyselystä tiedotettiin TE-toimistojen intranetissä. Kysely oli avoinna kuukauden ajan helmi–maaliskuussa 2020. Vastausaktiivisuuden nostamiseksi kyselyn päälevittäjille toimitettiin useita kohdennettuja muistutuksia alueilla, joista vastauksia oli kertynyt vain vähän.

Analyysikelpoisia vastauksia kertyi 104, ja niitä saatiin yhtä lukuun ottamatta kaikista TE-toimistoista. Lähes puolet vastauksista on Uudenmaan TE-toimistosta, joka on myös suurin toimisto (kuva 1). Tämä on syytä huomioida kaikkien tulosten tulkinnassa. Pirkanmaalta vastasi 11 henkilöä ja Kaakkois-Suomesta 10. Muista toimistoista vastaajamäärä jäi alle kymmenen. Pohjois-Karjalan TE-toimistosta ei saatu yhtään vastausta. Lähes kaksi kolmasosaa vastaajista sijoittuu palvelulinjalle 2 (osaamisen kehittäminen). Vastaajista 86 prosenttia toimii asiantuntijataso tehtävässä. Johtotasoa on tavoitettu kyselyllä vain vähän, mikä on huomioitava määrällisten tulosten tulkinnassa.

Kysely kohdennettiin spesifisti vain niille henkilöille, jotka käsittelevät kotoutuja-asiakkaiden asioita, mikä rajaa potentiaalisen vastaajajoukon merkittävän paljon kaikkia TE-toimiston työntekijöitä pienemmäksi. Käytännössä joidenkin toimistojen kohdalla tämä saattaisi tarkoittaa vain 5–10 henkilöä, mutta tarkkaa tietoa kohderyhmän koosta ei ole saatavilla. Vastaajien määrä on vähäinen suhteessa TE-toimistojen työntekijöiden kokonaismäärään, mutta edustanee suhteellisen hyvin kotoutujien kanssa työskenteleviä asiantuntijoita. Aineiston koko ja rakenne rajaavat analyysimahdollisuuksia, eikä esimerkiksi toimistokohtaista vertailua pääsääntöisesti ole mielekäästä tehdä, sillä tulokset pohjautuisivat vain

muutamien vastaajien näkemyksiin useiden toimistojen osalta. Kyselyyn sisältyi paljon avokenttiä, joihin annetut vastaukset olivat kattavia. Näin myös erot eri toimistojen vastaajamäärien välillä tasoittuivat. Useimmissa kysymyksissä vastaukset jakaantuivat myös toimistojen sisällä, mikä viittaa siihen, että toimistokohtaisia eroja ei välttämättä olisi edes löydettävissä.



**Kuva 1. Vastaajat TE-toimistoittain (lukumäärä).**

Kyselyaineistoa täydennettiin syventävillä haastatteluilla, joita toteutettiin neljän TE-toimiston osalta (Kaakkois-Suomi, Pirkanmaa, Uusimaa, Varsinais-Suomi). Näissä haastatteluissa pyrittiin syventämään sekä nykytilan kuvausta että muodostamaan käsitystä jatkossa tarvittavista toimenpiteistä.

Tämän raportin luvussa kaksi on käsitelty kaikki selvityksen ja kyselyn osa-alueet yksi kerrallaan. Luvussa kolme esitetään yhteenveto selvityksen keskeisestä sisällöstä ja selvityksen laatijoiden johtopäätökset saatujen tulosten pohjalta.

## 2 Kotoutuja-asiakkaat TE-toimistoissa

Tässä luvussa tarkastellaan toiminnan organisointia, alkukartoituksia, kotoutumissuunnitelmia, kotoutumiskoulutusta ja muita palveluja, palvelua ja asiakasohjausta sekä eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Kyselyn tulosten ohella luvussa on hyödynnetty tehtyjä syventäviä haastatteluja.

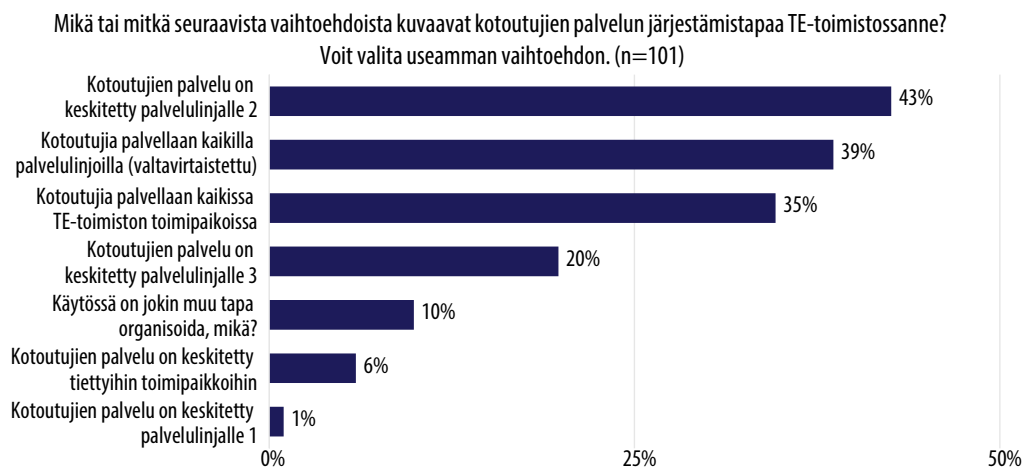
### 2.1 Toiminnan organisointi

Kotoutumislain mukaan työ- ja elinkeinotoimisto vastaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävästä ja tukevista työvoimapalveluista ja muista toimenpiteistä työnhakijana oleville maahanmuuttajille sekä muista laissa osoitetuista tehtävistä. Työ- ja elinkeinotoimiston on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Toiminnan organisointi kotoutuja-asiakkaiden palveluiden osalta vaihtelee TE-toimistoissa. Organisointitapoihin vaikuttaa toimiston koko, kotoutuja-asiakkaiden määrä sekä toimistojen omat organisatoriset ratkaisut.

#### KESKEISET HAVAINNOT

- Kotoutuja-asiakkaiden palvelut on organisoitu TE-toimistoissa vaihtelevilla tavoilla. Useimmiten kotoutujien palvelut sijoittuvat lähelle osaamisen kehittämisen palveluita ja vain harvemmin työnvälityksen yhteyteen.
- Vastaajista 59 prosenttia pitää palveluiden organisointitapaa toimistossa kotoutuja-asiakkaiden kannalta toimivana, riippumatta siitä, miten vastaajan toimistossa palvelu on organisoitu.
- Organisoinnin haasteet liittyvät siihen, että maahanmuuttajat voivat ohjautua väärille palvelulinjoille suhteessa palvelutarpeeseen, mikä hidastaa kotoutumista.

Kotoutuja-asiakkaiden palvelut on organisoitu TE-toimistoissa vaihtelevilla tavoilla joko hajautetusti eli asiakkaita palvelee kaikilla palvelulinjoilla tai keskitetympin, jolloin palveleminen sijoittuu yhden tai useamman palvelulinjan alle mutta ei kaikkien. Vastaa- jista 39 prosenttia katsoi asiakkaita palvelevan kaikilla palvelulinjoilla. Tämän lisäksi useat vastaajat valitsivat useamman kuin yhden eri palvelulinjan, jolle kotoutujien palvelu on keskitetty (kuva 2). Näkemykset järjestämistavasta erosivat usein myös saman toimiston eri vastaajien kesken, mikä kuvaa sitä, ettei läheskään kaikissa toimistoissa määritelty pal- velulinjakohtaisen tarkasti, miten kotoutujien palvelut toteutetaan. Selvää on kuitenkin, että useimmiten kotoutujien palvelut sijoittuvat lähelle osaamisen kehittämisen palveluita ja vain harvemmin työnvälityksen yhteyteen. Avovastausten perusteella palvelulinja ei ole aina kotoutujien palveluita määrittävä tekijä, vaan palvelut on saatettu keskittää erilliselle yksikölle, jossa on edustettuna useita palvelulinjoja, vastuuasiantuntijat voivat palvele koko toimistoa tai palvelut määräytyvät ammattialoittain tai ikäryhmittäin. Vain harvat vastaajista kertovat, että kotoutujien palvelut olisi keskitetty vain yhteen toimipisteeseen.



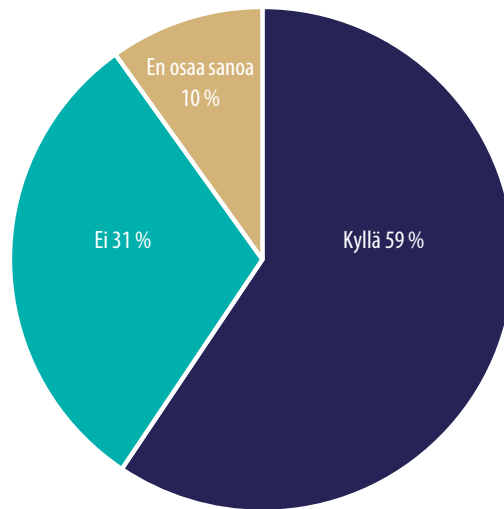
**Kuva 2. Kotoutujien palvelun järjestämistapa (%).**

Vastaajista 59 prosenttia pitää palveluiden organisointitapaa toimistossa kotoutuja-asiak- kaiden kannalta toimivana (kuva 3). Vajaa kolmasosa on eri mieltä. Vain muutaman toimis- ton vastaajista enemmistö oli sitä mieltä, että organisoinnin tapa ei ole toimiva. Sillä, miten vastaaja katsoi palveluiden olevan organisoitu, ei ollut yhteyttä arvioon toimivuudesta. Avovastausten perusteella organisoinnin haasteet liittyvät siihen, että maahanmuutta- jat voivat ohjautua väärille palvelulinjoille suhteessa palvelutarpeeseen, mikä hidastaa kotoutumista. Useiden vastausten perusteella asiakkaat ohjautuvat ensisijaisesti jollekin palvelulinjalle perustuen muuhun syyhyyn kuin asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen (syinä esim. resurssien jakautuminen toimistossa, organisaation rakenne). Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa asiakas saa suhteessa omaan tarpeeseensa liian tuettua palvelua tai



liian vähän palvelua. Esimerkkejä mainittiin molempiin suuntiin: Kaikki asiakkaat eivät välttämättä tarvitse varsinaista tuettua palvelua, mutta toisaalta merkittävä osa tarvitsee palvelulinja 3:n mukaista palvelua. Näkemykset jakaantuvat siitä, tulisiko kotoutujien palvelut keskittää vai hajauttaa kaikille palvelulinjoille. Keskittämisen etuna nostetaan esiin tehokkaampi palvelutarpeen tunnistaminen ja palveluohjaus. Toisaalta kotoutujien palvelutarpeet ovat hyvin moninaisia, mistä johtuen myös kotoutujien palveluiden hajauttaminen eri palvelulinjoille on perusteltua. Molemmissa malleissa tarvitaan kotoutumisen erityisosaamista ja sen merkitys on suuri.

Onko nykyinen palveluiden organisoinnin tapa kotoutuja-asiakkaiden kannalta mielestäsi toimiva? (n=101)



Kuva 3. Organisoinnin tavan toimivuus (%).

## 2.2 Alkukartoitukset

Kotoutumislain mukaan työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työtön työnhakija. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta, joka on järjestänyt alkukartoituksen, ohjaa maahanmuuttajan tarvittaessa saamaan muun viranomaisen tai palvelujen järjestäjän palveluita.

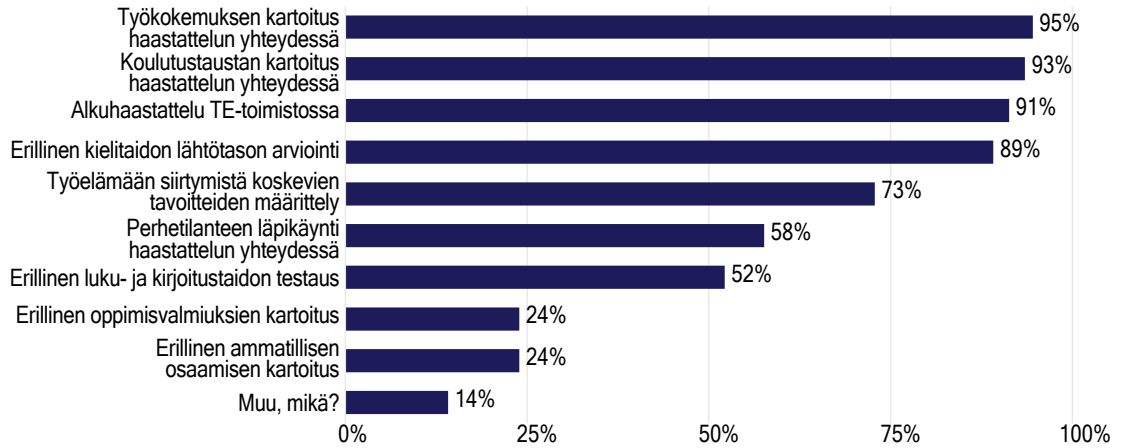
### KESKEISET HAVAINNOT

- Kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen sisältöjä ovat tyypillisesti lähes poikkeuksetta työkokemuksen ja koulutustaustan kartoitus haastattelun yhteydessä, alkuhaastattelu TE-toimistossa ja erillinen kielitaidon lähtötason arviointi.
- Erillinen kielitaidon lähtötason arviointi alkukartoituksen yhteydessä tehdään lähes poikkeuksetta ostopalveluna (95 % vastaajista).
- Alkukartoitus toimii tärkeänä pohjana kotoutujan palvelutarpeen arvioinnille ja oikeisiin palveluihin ohjaamiselle.

*Kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen sisältöjä ovat tyypillisesti lähes poikkeuksetta työkokemuksen ja koulutustaustan kartoitus haastattelun yhteydessä, alkuhaastattelu TE-toimistossa ja erillinen kielitaidon lähtötason arviointi (kuva 4). Myös työelämään siirtymistä koskevien tavoitteiden määrittely on tyypilliseksi sisällöksi valinnut lähes kolme vastaajaa neljästä. Vähän mainintoja saavat oppimisvalmiuksien kartoitus ja erillinen ammatillisen osaamisen kartoitus, joka ei puolesta toimistoista noussut kenenkään vastaajan valintana. Vaikka oppimisvalmiuksien kartoitus itsessään sai vähän mainintoja, on tässä yhteydessä huomioitava, että esimerkiksi Testipisteen toteuttama kielitaidon lähtötason arviointi pitää sisällään myös tehtäviä, joiden avulla arvioidaan opiskelunvalmiuksia (esim. matematiikan testi). Neljän tyypillisimmän jälkeen yleisimmissä sisällöissä hajontaa näkyy myös toimistojen sisällä, esimerkiksi perhetilanteen läpikäynnin osalta. Yksittäisiä mainintoja avovastauksissa saivat myös motivaation kartoitus sekä työ- opiskelu- ja koulutusvalmiuksien selvittäminen.*

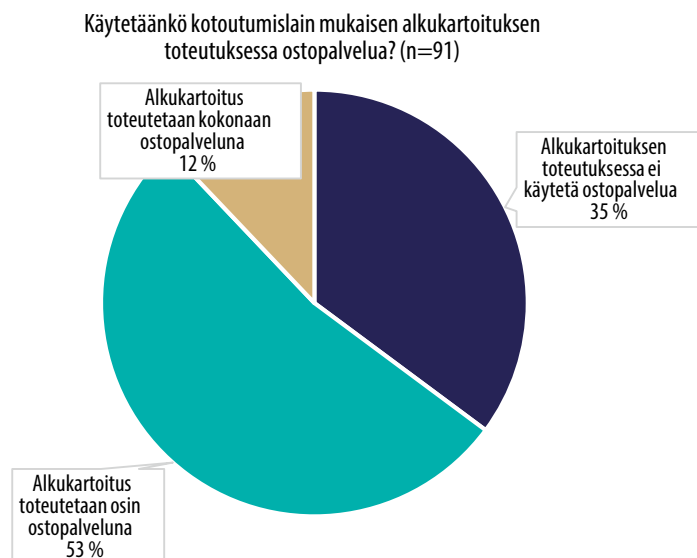
Rinnakkain toteutetun kuntakyselyn perusteella TE-toimiston alkukartoitusten tyypillisimmät sisällöt ovat jossain määrin luonteeltaan kuntien toteuttamia kartoituksia työorientoituneempia. Suurimmat erot muodostuvat erillisessä kielitaidon testauksessa, jonka vain 13 prosenttia vastaajakunnista valitsi tyypilliseksi kartoituksen sisällöksi. Perhetilanteen läpikäynti haastattelun yhteydessä nousee puolestaan kunnissa tyypillisemmäksi sisällöksi, mikä johtunee osaksi asiakkaiden erilaisista tarpeista ja osaksi erilaisista vakiintuneista käytännöistä.

Mitkä seuraavista ovat tyypillisesti kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen sisältöjä?  
 Voit valita useamman vaihtoehdon. (n=92)



Kuva 4. Alkukartoituksen sisällöt (%).

Hieman yli puolet vastaajista kertoo, että alkukartoitus toteutetaan osin ostopalveluna (kuva 5). Reilu kolmasosa vastasi, että ostopalveluita ei käytetä ollenkaan, ja 12 prosenttia, että alkukartoitus hankitaan kokonaan ostopalveluna. Ostopalveluiden käyttö liittyy eri kotoutujien tarpeisiin ja eroihin toiminnan järjestämisessä, sillä kymmenessä toimistossa vastaukset kysymykseen jakaantuivat eri vaihtoehtojen välillä. Ostopalveluiden käytössä voi olla myös esimerkiksi alueellisia rajoituksia kotikunnan mukaan. Erillinen kielitaidon lähtötason arviointi alkukartoituksen yhteydessä tehdään kuitenkin lähes poikkeuksetta ostopalveluna (95 % vastaajista). Vastaajista 9 prosenttia ilmoitti TE-asiantuntijan arvioivan itse kielitaitoa, mutta tällöinkin kyse on yleensä ostopalvelun lisäksi tehtävästä arvioinnista.



Kuva 5. Ostopalveluiden käyttö alkukartoituksen toteutuksessa (%).

Alkukartoituksen teossa käytetään työvälineinä tai menetelminä esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon testausta ja matemaattista testausta, ja niitä saatetaan joissain tapauksissa toteuttaa ostopalveluina. Usein kuitenkin haastattelu on tärkein ja ainoa työväline, ja sen yhteydessä kartoitetaan esimerkiksi koulutustausta, työhistoria ja kielellisiä valmiuksia. Haastattelun hyödynnettävyyteen vaikuttaa korostetusti haastattelijan ammattitaito.

Alkukartoitus toimii avovastausten perusteella tärkeänä pohjana kotoutujan palvelutarpeen arvioinnille ja oikeisiin palveluihin ohjaamiselle. Koko asiakkaan palveluprosessi saattaa perustua siihen muiden tietojen puuttuessa. Kartoituksessa kerättyjä tietoja hyödynnetään kotoutumissuunnitelman laatimisessa ja päivittämisessä, ja niitä täydennetään suunnitelman teon yhteydessä. Mahdollisuuksien mukaan tietoja hyödynnetään myös koulutuksissa, esimerkiksi osaamisen tunnistamisen osalta. Kielitaidon merkitys on monien vastaajien mielestä niin tärkeä, että kartoituksesta on todella hyötyä vasta, kun siihen yhdistyy tieto kielitaidosta testauksen perusteella.

## 2.3 Kotoutumissuunnitelmat

Kotoutumislain mukaan kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan yksilöllinen suunnitelma niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Aikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on erityisistä laissa mainituista syistä perusteltua.

Työ- ja elinkeinotoimisto sopii kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan kanssa koulutuksesta, työnhausta ja sen tavoitteista sekä työnhakua tukevista ja työllistymistä edistävistä toimenpiteistä ja palveluista. Kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Perustellusta syystä kunta ja maahanmuuttaja tai työ- ja elinkeinotoimisto ja maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia kotoutumissuunnitelman keskenään.

Kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston, joka laatii maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman, on selvitettävä maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet kirjallisesti ja maahanmuuttajan

pyynnöstä suullisesti siten, että hän ne ymmärtää. Kotoutumissuunnitelman laatineen kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston on aktiivisesti tarjottava maahanmuuttajalle tämän kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ja palveluja käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Maahanmuuttajan on noudatettava suunnitelmaansa sekä hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti kotoutumissuunnitelmaan sisältyvään suomen tai ruotsin kielen opetukseen ja muihin suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin.

Kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston on seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Kunnan on tarkistettava kotoutumissuunnitelma maahanmuuttajan palvelutarpeen mukaisesti tai vähintään kerran vuodessa. Työ- ja elinkeinotoimiston on tarkistettava kotoutumissuunnitelma julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla. Suunnitelma voidaan tarkistaa myös osapuolten sitä erikseen pyytäessä.

#### KESKEISET HAVAINNOT

- Ensimmäiseen kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät kielitaidon kehittäminen, kouluttautumiseen liittyvät tavoitteet ja toiveet sekä työelämään liittyvät tavoitteet ja toiveet.
- Vastaajista lähes puolet kertoo, että ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tehdään yhteistyössä kunnan kanssa joissain tapauksissa ja 14 prosenttia, että suunnitelma tehdään yhteistyössä lähes aina.
- Kaksi kolmesta vastaajasta on sitä mieltä, että suunnitelmassa asetetut tavoitteet saavutetaan kotoutumissuunnitelman voimassa olon puitteissa. Toisaalta lähes puolet on sitä mieltä, että tavoitteiden saavuttamiseksi TE-toimistoissa ei ole riittävästi keinoja ja palveluja.

### Kotoutumissuunnitelman laatiminen ja sisältö

*Ensimmäiseen kotoutumissuunnitelmaan* sisältyvät lähes kaikkien vastaajien mukaan kielitaidon kehittäminen, kouluttautumiseen liittyvät tavoitteet ja toiveet sekä työelämään liittyvät tavoitteet ja toiveet (kuva 6). Harvemmat vastaajista kertovat huomioitavan kunnan tai järjestöjen asiakkaan kannalta relevantteja palveluita. Viiden toimiston vastaajista kukaan ei mainitse kunnan palveluita tyypillisinä huomioitavina asioina.

Muita esiin nostettuja ensimmäisessä kotoutumissuunnitelmassa huomioitavia asioita ovat terveystilanne, perhetilanne, työ- ja koulutushistoria, oikeudet ja velvollisuudet sekä muiden viranomaisten palvelut. Ensimmäisen kotoutumissuunnitelman sisällön kuvataan vaihtelevan hyvin suppeasta hyvin laajaan, mihin on vaikutusta myös käytössä olevilla resursseilla. Selvityksessä rinnakkain toteutetun kuntakyselyn perusteella kunnissa tai

kuntayhtymissä tehtävään kotoutumissuunnitelmaan sisältyy enemmän erityisesti perheen ja perheenjäsenten tilanteen kartoittamista.



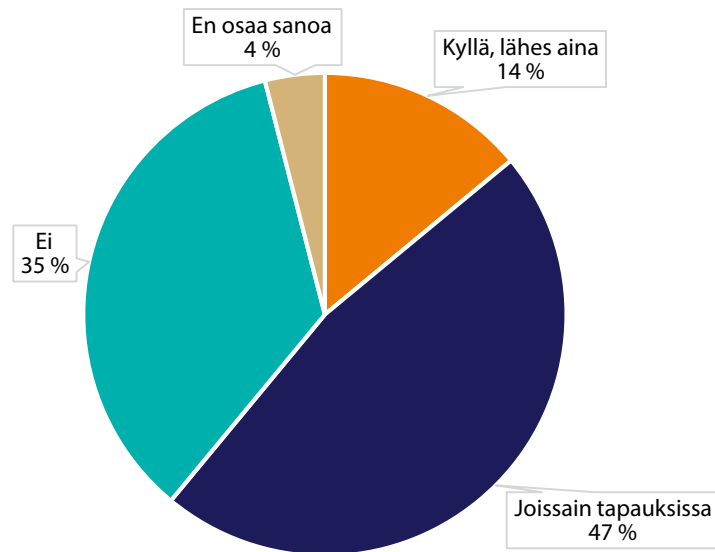
**Kuva 6. Ensimmäisen kotoutumissuunnitelman sisältö (%).**

Vastaajista lähes puolet kertoo, että ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tehdään yhteistyössä kunnan kanssa joissain tapauksissa ja 14 prosenttia, että suunnitelma tehdään yhteistyössä lähes aina (kuva 7). Reilu kolmasosa vastaajista arvioi, että yhteistyötä ei tehdä kotoutumissuunnitelman osalta. Yhdenkään toimiston osalta kaikki vastaajat eivät ole sitä mieltä, että yhteistyötä ei tehtäisi lainkaan, mitä selittää se, että yhteistyö kunnan kanssa riippuu paljolti kotoutujan yksilöllisestä tilanteesta ja tarpeesta. Rinnakkain toteutetun kuntakyselyn kuntavastaajista kolmasosa ilmoitti välittävänsä tietoa TE-toimistoihin asiakkuuden alkaessa lähes aina, 22 prosenttia joskus ja 14 prosenttia ei juuri koskaan.

Yhteistyötä kotoutumissuunnitelmissa tehdään varsinkin pakolaistaustaisten, turvapaikanhakijoiden, ihmiskaupan uhrien, yksin maahan tulleiden alaikäisten sekä esimerkiksi inkeriläisten kanssa. Myös kunnan sosiaalitoimen asiakkaiden kanssa tehdään suunnitelmia yhteistyössä kunnan kanssa, mutta edellytyksenä on, että tieto sosiaalitoimen asiakkuudesta siirtyy TE-toimistolle. Joillain kunnilla ja TE-toimistoilla on tähän sovittuja toimintatapoja. Esimerkiksi Espoon Maahanmuuttajapalveluilla on käytössä saatekirje, jonka asiakkaat voivat liittää työnhakijaksi ilmoittautumislomakkeeseen. Tästä kirjeestä selviää, onko kotoutumissuunnitelmaa vielä tehty ja ketkä ovat vastaavat sosiaalitoimen työntekijät. Tiiviistä yhteistyöstä on muitakin esimerkkejä. Joensuussa kunnan tekemän alkuhaastattelun sisällöt toimitetaan kunnan ja TE-toimiston yhdessä suunnittelemalla lomakkeella ja asiakkaan suostumuksella TE-palveluille.

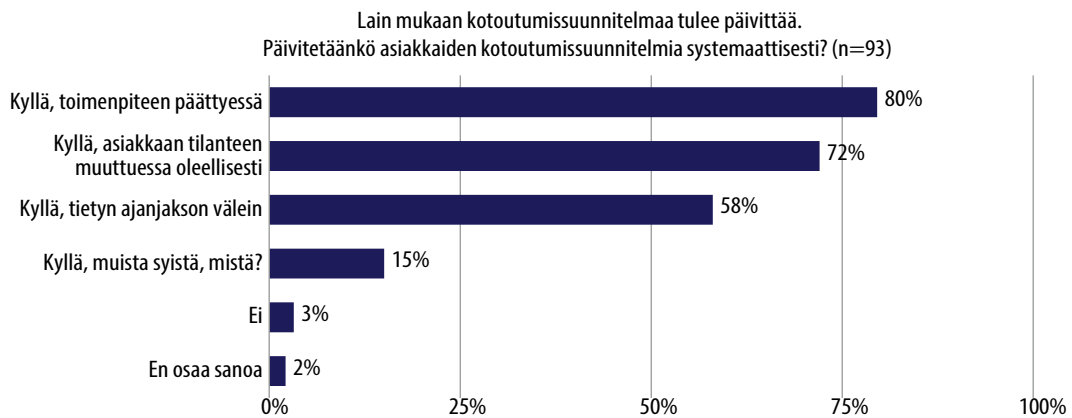
Joissain toimistoissa on systemaattista yhteistyötä kunnan kanssa, ja joissain toimistoissa yhteistyötä tehdään enemmän kunnan aloitteesta tapauskohtaisesti. Kunnan kanssa suunnitelmaa saatetaan tehdä yhdessä esimerkiksi silloin, kun esiintyy paljon poissaoloja, koulutus jostain syystä keskeytyy tai työ päättyy. Jonkin verran haasteita TE-toimistojen näkökulmasta aiheutuu siitä, että osassa kuntia sosiaalityöntekijät saattavat vaihtua usein. TE-toimistossa tehtyjä suunnitelmia lähetetään tarvittaessa myös sosiaalityöntekijöille. Aina ei ole kuitenkaan tietoa asiakkaan mahdollisesta sosiaalityöntekijästä. Erityisten ryhmien osalta, esimerkiksi haasteellisissa tilanteissa olevien palvelulinja 3:n nuorten asiakkaiden osalta, on myös säännöllisiä kokouskäytäntöjä, esimerkiksi kahdesti vuodessa pidettäviä verkostopalavereja. Avovastauksissa heijastuu ylipäättänsä, että nuorten kotoutuja-asiakkaiden osalta toimitaan systemaattisemmin kuin aikuisten osalta. Yksittäisen TE-toimiston näkökulmasta alueen kunnilla on erilaisia ja vaihtelevia käytäntöjä.

Tehdäänkö ensimmäinen kotoutumissuunnitelma yleensä yhteistyössä kunnan kanssa (n=100)



**Kuva 7.** Yhteistyö kunnan kanssa ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisessa (%).

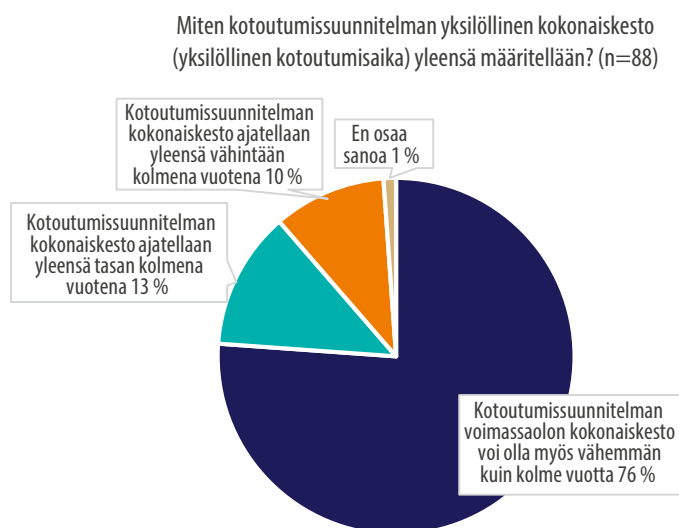
Kotoutumissuunnitelmia päivitetään hyvin systemaattisesti (kuva 8). Vain muutama vastaaja on vastakkaista mieltä. Yleisimmin suunnitelmia päivitetään toimenpiteen päättyessä ja asiakkaan tilanteen muuttuessa. Vastaajista 58 prosenttia kertoo, että suunnitelmia päivitetään myös tietyn ajanjakson välein. Monet vastaajista toteavat, että suunnitelmaa päivitetään "kun on päivitettävää" ja aina tarpeen vaatiessa. Päivittäminen voidaan tehdä myös asiakkaan aloitteesta.



Kuva 8. Kotoutumissuunnitelman päivittäminen (%).

## Kotoutumissuunnitelman kokonaiskesto ja hyödyntäminen

Kolme neljästä vastaajasta on sitä mieltä, että *kotoutumissuunnitelman voimassaolon kokonaiskesto* ("kotoutumisaika") voi olla myös vähemmän kuin kolme vuotta (kuva 9). Vastaajista 13 prosentin mielestä keston ajatellaan olevan tasan kolme vuotta ja 10 prosentin mielestä kesto ajatellaan vähintään kolmena vuotena. Vain kahdessa toimistossa korostuu näkemys kolmea vuotta pidemmästä kokonaiskestosta. Samaan aikaan toteutetun kuntakyselyn vastaajista vain 24 prosenttia oli sitä mieltä, että kotoutumissuunnitelman yksilöllinen kokonaiskesto voi olla myös vähemmän kuin kolme vuotta, ja kolmasosa ei osannut sanoa. Ero TE-toimistojen vastauksiin on huomattava, mutta selittyyneen suurelta osin eri asiakaskunnalla ja sitä kautta erilaisilla suunnitelmien sisällöillä.

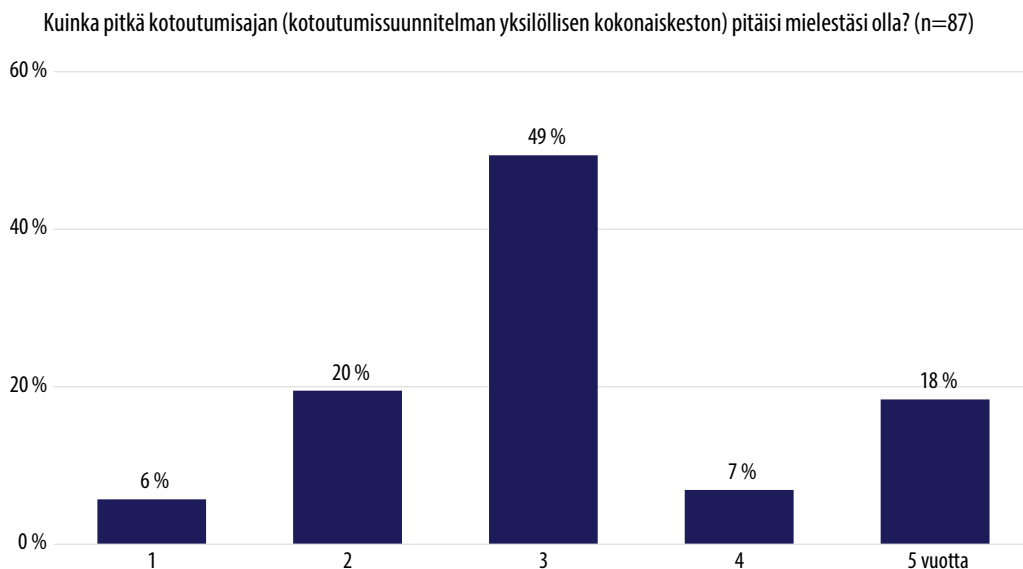


Kuva 9. Kotoutumissuunnitelman yksilöllinen kokonaiskesto (%).



Kun kysymys käännetään muotoon ”kuinka pitkä kotoutumisajan pitäisi olla”, noin puolet vastaajista valitsi kestoksi kolme vuotta (kuva 10). Toiseksi korkein osuus eli vajaa viidesosa vastaajista valitsi kestoksi viisi vuotta. Yhtä lukuun ottamatta kaikkien toimistojen mediaanivastaus oli kolme vuotta. Yhdessä toimistossa painopiste kallistui alle kolmen vuoden kannalle. Yhdessä toimistossa vastaukset jakautuivat tasan kolmen ja viiden vuoden välillä. Kotoutumisajasta todetaan, että kesto ei tulisi rajata aikaan, vaan sen tulisi pohjautua asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen. Aikasidonnaisuus nähdään jossain määrin ”suoja-aikana”, joka ei tue etenemistä. Palvelulinjasta ja tarpeesta riippuen kaksikin vuotta voi riittää, mutta kaikille ei riitä viisikään. Varsinkin kielitaidon kehittäminen vaatii usein enemmän aikaa. Monet vastaajista pitävät nykyistä mallia toimivina, ja laajasti ajatellaan, että kotoutumisajan sitominen aikarajoihin eikä palvelutarpeeseen muodostaa haasteita. Palveluiden etupainotteisuus ja kotoutumisajan jälkeisten palveluiden saatavuus nousevat esiin tärkeinä kotoutumista edistävinä asioina.

Avovastauksissa esitettiin vahvoja kantoja myös siitä, millaisia riskejä syntyy kotoutumisajan lyhentämisessä nykyisen muun lainsäädännön ja palvelujärjestelmän puitteissa. Tällaisen tilanteen nähtiin olevan erityisen epäedullinen niille, jotka etenevät jo nykyisen järjestelmän puitteissa hitaasti. Kotoutumisajan lyhentämisen nähtiin edellyttävän erityisesti kotoutumiskoulutuksen odotusaikojen ja muiden palveluiden välisten aikojen lyhentämistä nykyisistä ajoista. Näin pitäisi pystyä tekemään myös haja-asutusalueilla, joissa nykytilanteessa kotoutumiskoulutuksia ei käynnisty välttämättä kovinkaan usein.



**Kuva 10.** Näkemys kotoutumisajan toivotusta kestosta (%).

*Kotoutumisajan jatkamisessa opintoihin perustuen käytetään harkintaa, ja jatkaminen voi perustua esimerkiksi nuoren henkilön peruskoulun tai muun koulutuksen loppuun saattamiseen, jos koulua on vain vähän jäljellä. Myös terveydelliset syyt tai oppimisvaikeudet huomioidaan. Muita käytettyjä perusteita jatkamiselle ovat äitiysloma, terveydelliset syyt ja luku- ja kirjoitustaidottomuuden kaltaiset erityisen tuen tarpeet ja nuori ikä. Jatkamisen perustamista lakiin korostetaan vastauksissa. Kotoutumislaisissa todetaan, että jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä, kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa enimmäisaikaa voidaan pidentää vastaavasti.*

Haastatteluissa nostettiin esiin, että vastuuasiantuntijan ja asiakkaan välillä voidaan välillä joutua neuvottelemaan siitä, miten kesken olevia opintoja voidaan jatkaa kotoutumisajan jälkeen. Opiskelu opintotuella on tukena pienempi kuin opiskelu työmarkkinatuella. Pahimmillaan voidaan ajautua tilanteeseen, jossa henkilö lopettaa esim. tutkintotavoitteisen koulutuksen, koska hän ei pysty opiskelemaan kokopäiväisenä ja elättämään itseään opintotuella. Kyselyn avovastauksissa nostettiin myös esiin omaehtoisten koulutusten tukemisen osalta harkinnan laaja kirjo, minkä johdosta toivottiinkin selkeämpää linjausta kotoutumisajan jatkamiseen kriteereihin. Nykytilanteen arvioitiin olevan kansallisesti epäyhtenäinen ja asiakkaiden kannalta epäyhdenvertainen. Asiantuntijalla tulee olla harkintamahdollisuuksia, mutta nykyisen määrittelyn nähtiin useassa vastauksessa olevan liian väljä.

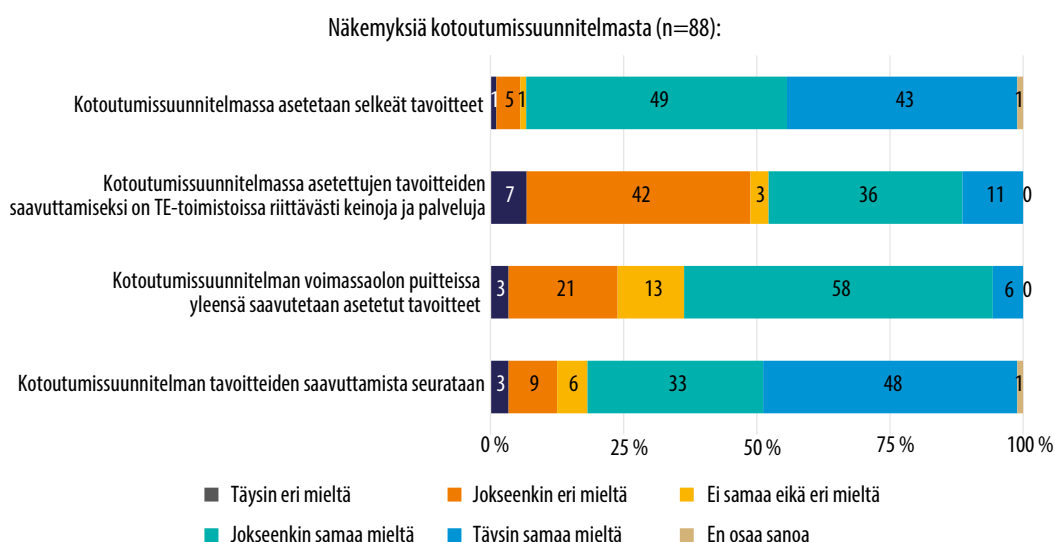
Osassa vastauksissa kiinnitettiin erityistä huomiota nuorten (alle 25-vuotiaat) tilanteeseen sen osalta, miten tuetaan toisen asteen koulutusta. Osa vastaajista näki, että olisi selkeämpää, ettei työttömyysturvaa voisi saada näihin opintoihin, vaan tärkeämpää olisi oppilaitoksissa annettava tuki. Vastauksissa mainittiin, että tällaiset nuorten tapaukset aiheuttavat usein keskusteluja TE-toimistojen ja kuntien välille siitä, missä määrin kotoutumisaikana suoritetaan esimerkiksi ammatillisia opintoja. Ylipäätään vastauksissa koettiin, että oleellista on saada asiakas ymmärtämään kotoutumisajan tarkoitus eikä ”ylikorostaa” rahallisen tuen merkitystä. Lisäksi tuotiin esiin, että kotoutumisajan jälkeen tukea tulisi enemmän kohdistaa työpaikoille ja työnantajalle esimerkiksi kielen opiskelun jatkamiseksi.

*Kotoutumisaikaa ei välttämättä päätetä jatkaa, vaikka se olisi mahdollista, jos kotoutumiselle asetetut tavoitteet on jo saavutettu ja kielitaito on riittävä (B1.1 tai osan mielestä korkeampi). Soveltuviin opintoihin siirtyminen ja niissä pärjääminen on syy olla jatkamatta kotoutumisaikaa. Käytännössä kuitenkin monet olivat sitä mieltä, että kotoutumisaikaa jatketaan, jos se vain on mahdollista. Useat vastaajat mainitsivat kuitenkin kuntouttavaan työtoimintaan pääsyn perusteena kotoutumisajan päättämiseksi.*

Valtaosa vastaajista on täysin tai jokseenkin sitä mieltä, että kotoutumissuunnitelmassa asetetaan selkeät tavoitteet kotoutumisajalle ja niiden saavuttamista seurataan (kuva 11). Kaksi kolmesta vastaajasta on myös sitä mieltä, että suunnitelmassa asetetut tavoitteet

saavutetaan kotoutumissuunnitelman voimassa olon puitteissa. Kuitenkin vastaajista lähes puolet on sitä mieltä, että tavoitteiden saavuttamiseksi TE-toimistoissa ei ole riittävästi keinoja ja palveluja. Näitä vastauksia tuli varsinkin viidestä TE-toimistosta, mutta monissa muissakin toimistoissa oli keinoihin ja palveluihin tyytymättömiä vastaajia.

Kotoutumissuunnitelmalle asetetut tavoitteet ovat avovastausten perusteella riippuvaisia asiakkaan taustoista ja tilanteista, ja ne luonnollisesti elävät matkan varrella. Erityisesti vaikeimmin työllistyville maahanmuuttajille kuten luku- ja kirjoitustaidottomille tai osatyökkyisille on joidenkin vastaajien mukaan heikosti palveluita saatavilla. Haasteita muodostavat myös jonotusaika palveluihin, asiakkaan traumat sekä resurssien ja palveluvalikoiman puutteet.



**Kuva 11. Kotoutumissuunnitelman tavoitteet (%).**

Kotoutumissuunnitelman osalta keskeisinä ongelmakohtina ja siten myös kehittämiskohtina esiin nousee resurssien riittämättömyys. Ajan puute estää suunnitelman tekemisen riittävän laajaksi tai asiakaskohtaiseksi tai sen päivittämisen tarkoituksenmukaisesti. Henkilöresurssien lisäksi myös tarkoitukseen URA:a paremmin soveltuvat työvälineet (esim. automaatio, asiakkaan mahdollisuus hyväksyä sähköisesti) tehostaisivat ajankäyttöä. Useat vastaajat mainitsivat myös, ettei URA:n kartoituskortin poistuttua ole vastaaville tiedoille muuta kirjauskohtaa, josta ne myös olisivat käytettävissä.

Osa vastaajista mainitsi tiettyihin määräaikoihin sidotun päivitysvälin tuottavan turhaa työtä, jos asiakkaan tilanne ei ole muuttunut sinä aikana. Asiakkaan palveluiden alkaminen ei riipu suunnitelman päivittämisestä, eikä niitä siten voi päivittämisellä edistää. Myös turhan päivittämisen pois jättäminen vapauttaisi resursseja muihin tehtäviin.

Sisällöllisesti suunnitelman toivotaan huomioivan paremmin elämän eri osa-alueet myös työllistymisen ja koulutuksen ulkopuolella, ja näihin liittyviä taitoja kykyjä ja etenemistavoitteita. Asiakas voisi myös sitoutua paremmin realistisiin etenemistavoitteisiin. Asiakkaan oman motivaation merkitystä korostetaan muutenkin tavoitteiden saavuttamisessa. Todellisuudessa kaikki asiakkaat eivät aina ymmärrä, miksi erilaisia työllistymiseen tähtäviä toimia tehdään, eikä heidän välttämättä kuuluisi edes olla TE-palveluiden piirissä, vaan oikeampi paikka olisi kunnan palveluissa, sillä kaikkien asiakkaiden osalta etenemistä työmarkkinoille ei pidetä realistisena. Esiin nousee myös, että asiakkaalle pitäisi pystyä viestimään paremmin eri toimijoiden vastuista ja palveluista kotoutumisen edistämiseksi. Ylipäätään asiakaslähtöisyyttä pitäisi pystyä lisäämään kotoutumissuunnitelmassa. Toisaalta haastatteluissa esitettiin myös arvioita siitä, ettei kotoutumissuunnitelman merkitystä tulisi korostaa liikaakaan, sillä se nähtiin osin teknisenä välineenä asiakasprosessin eteenpäin viemiseksi. Oleellisempana tällöin pidettiin riittäviä ja toimivia palveluja.

## 2.4 Kotoutumiskoulutus ja muut kotoutuja-asiakkaiden palvelut

Kotoutumislain mukaan kotoutumiskoulutuksena oppivelvollisuusiän ylittäneelle maahanmuuttajalle järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna.

Työ- ja elinkeinotoimisto ohjaa maahanmuuttajan työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen tai hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun. Asiakkaan palvelupolun kannalta on oleellista, että työ- ja elinkeinotoimiston huolehtii siitä, että sen muut palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille.

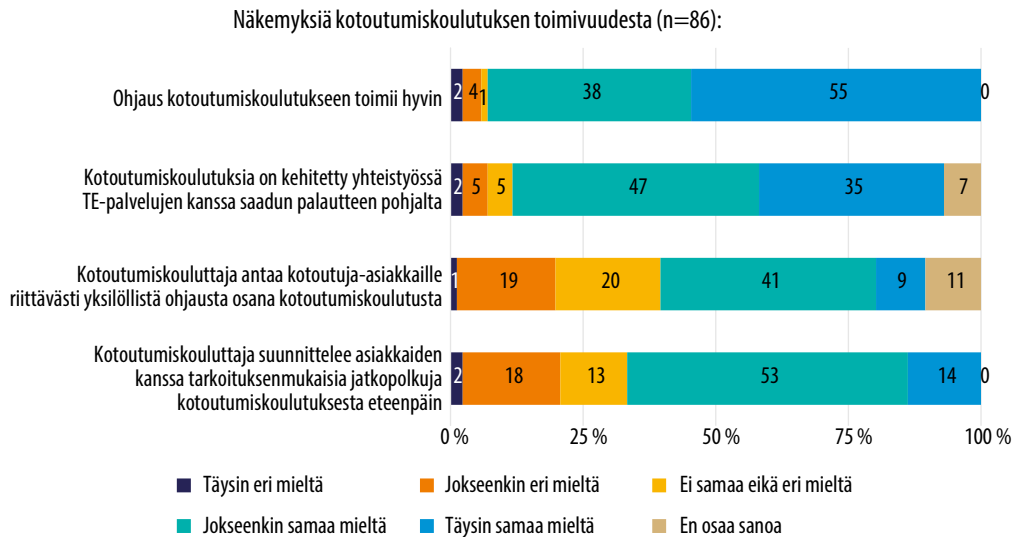
### KESKEISET HAVAINNOT

- Työvoimakoulutuksena annettavan kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen ollaan pääosin hyvin tyytyväisiä.
- Työttömyysetuudella toteutettavat omaehtoiset koulutukset saavat enemmän kriittisiä arvioita kuin kotoutumiskoulutukset, mutta niihinkin ollaan varsin tyytyväisiä.
- Palkkatuen katsotaan kuuluvan tärkeimpiin palveluihin erityisesti nopeasti työelämään suuntaavien kotoutuja-asiakkaiden kohdalla. Palkkatukea voisi vastaajien perusteella hyödyntää enemmän, mutta ongelmana nousee esimerkiksi palkkatuen pienin määrä.

Osana selvityksen toteutusta kartoitettiin kotoutuja-asiakkaiden kanssa työskentelevien näkemyksiä kotoutumiskoulutuksista, omaehtoisista koulutuksista sekä palkkatukijakson ja muiden TE-toimistojen käytössä olevien palveluiden soveltuvuutta erilaisille asiakkaille.

*Työvoimakoulutuksena annettavan kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen ollaan pääosin hyvin tyytyväisiä. Yli 90 prosenttia vastaajista katsoo, että ohjaus kotoutumiskoulutukseen toimii hyvin (kuva 12). Valtaosa vastaajista on myös sitä mieltä, että koulutuksia on kehitetty sadun palautteen pohjalta yhteistyössä TE-toimiston kanssa. Jossain määrin vastaajilla on epäilyksiä siitä, annetaanko koulutuksissa riittävästi yksilöllistä ohjausta tai suunnitellaanko koulutuksissa asiakkaiden kanssa tarkoituksenmukaisia jatkopolkuja. Syynä tähän pidetään liian suuria ryhmäkokoja. On kuitenkin muistettava, että TE-toimiston asiantuntijoiden mahdollisuudet arvioida palvelun toteutusta ovat rajalliset muuhun kuin lopputulokseen perustuen. Yksilöllisen ohjauksen puutteellisuudesta kritiikkiä nousi erityisesti yhdessä TE-toimistossa.*

Koulutusten tason katsotaan vaihtelevan koulutusorganisaatiosta ja itse kouluttajasta riippuen, ja vastaajat toivoisivatkin laatua painotettavan vahvemmin kilpailutuksissa hinnan sijaan. Monet vastaajat nostavat esiin parempia ja huonompia esimerkkejä. Jonotusajat koulutuksiin ovat vastaajien mielestä liian pitkiä, ja jonkin verran kritiikkiä esiintyy myös koulutuksissa asiakkaalle luotuja liian ruusuisia odotuksia tai tulevaisuudensuunnitelmia kohtaan, sillä ne näyttävät TE-toimistossa epärealistisina.



**Kuva 12. Työvoimakoulutuksena annettavan kotoutumiskoulutuksen toimivuus (%).**

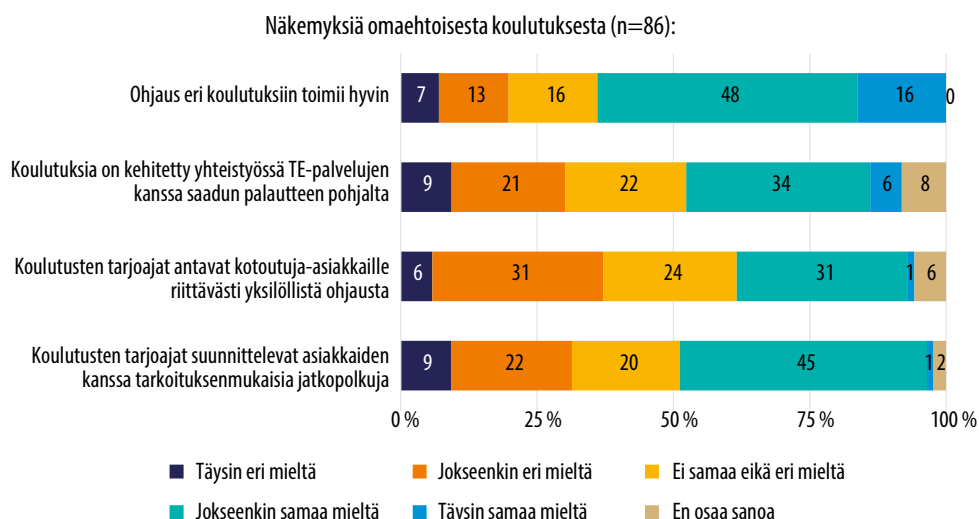
Kotoutumiskouluttajat antavat koulutuksesta väli- ja loppupalautteen Koulutusportin kautta. Se, miten paljon ja millä laajuudella palautetta käsitellään toimijoiden kesken, vaihtelee toimistoittain. Jotkin vastaajat kertova systemaattisesti toteutettavista kolmikantaisista keskusteluista asiakkaan, kouluttajan ja TE-toimiston välillä varsinkin loppuvaiheen koulutuksen yhteydessä. Palautteista nouseisiin hälyttäviin tapauksiin suhtaudutaan vakavasti. Hyvin laaditun palautteen perustella päivitetään kotoutumissuunnitelmaa, mutta varsinkin välipalautteiden heikko taso ja realismi saavat jonkin verran kritiikkiä, ja ne jäävät usein vähemmälle huomiolle.

Jotkut vastaajat toivovat kotoutumiskoulutuksiin varsinkin lisää jatkopolkujen vahvempaa suunnittelua ja jatkoseurantaa, joka toki vaatii myös lisää resursseja. Kotoutumiskouluttaja tuntee asiakkaan, ja hänellä olisi hyödyllistä olla vahvempi rooli jatkopolkujen suunnittelussa, mikä edellyttää myös eri vaihtoehtojen hyvää tuntemista. Samalla TE-toimiston järjestämien koulutusten tulisi ohjata kohti työelämää, mutta opiskelua katsotaan joissain vastauksissa painotettavan liian paljon. Hankintakriteereissä tulisi painottaa muitakin asioita kuin halpaa hintaa. Koulutusportin olisi puolestaan hyvä olla käytössä kaikilla koulutusasteilla yhdenmukaisesti. Monet vastaajat kuitenkin ovat tyytyväisiä nykyiseen toteutukseen, ja muistuttavat, että kouluttajan ensisijainen tehtävä on kouluttaa, eikä hänelle voi siirtää liian laajasti TE-toimistolle kuuluvia tehtäviä.

*Työttömyysetuudella toteutettavat omaehtoiset koulutukset* saavat enemmän kriittisiä arvioita kuin kotoutumiskoulutukset, mutta niihinkin ollaan varsin tyytyväisiä. Lähes kaksi kolmesta katsoo ohjauksen omaehtoiseen koulutukseen toimivan hyvin (kuva 13). Näkemykset jakaantuvat mutta painottuvat positiiviselle puolelle myös koulutusten kehittämisessä

yhteistyössä TE-toimiston kanssa ja siinä, suunnitellaanko asiakkaalle koulutuksessa tarkoituksenmukaisia jatkopolkuja. Hieman kriittisempiä arvioita esitetään riittävän yksilöllisen ohjauksen antamisesta. Omaehtoisten koulutusten osalta on huomioitava, että ne voivat olla mitä tahansa luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen ja yliopiston väliltä, mikä luonnollisesti aiheuttaa vaihtelua myös toteutukseen. Tästä syystä myös vaihtelua vastaajien tyytyväisyydessä omaehtoiseen koulutukseen on paljon. Tiedonkulussa oppilaitosten ja TE-toimistojen välillä katsotaan olevan haasteita, ja oppilaitosten suuri määrä tarkoittaa, että myös erilaisia käytäntöjä ymmärtää kotoutumistyötä ja tehdä yhteistyötä viranomaisen kanssa on lukuisia. Voisikin ajatella, että omaehtoisten koulutusten haasteissa korostuvat useat monissa selvityksissä tunnistetut yleiset koulutuksen järjestäjien tai palveluntuottajien ja TE-toimiston välisen yhteistyön haasteet, joista moniin ratkaisuja voi syntyä ajan kanssa, jos niitä aktiivisesti haetaan.

Syyt omaehtoiseen koulutukseen työttömyysetuudella vaihtelevat asiakkaan tilanteen ja tarpeen mukaan. Useat vastaajat mainitsevat sopivan työvoimakoulutuksena järjestettävien kotoutumiskoulutuksen puuttumisen, rajallisen määrän tai pitkät jonotusajat. Aikuisien perusopetusta ei ole saatavilla kotoutumiskoulutuksena, ja se on monille kotoutuja-asiakkaille tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Pitkät odotusajat korostuvat pienemmällä paikkakunnilla, joissa kotoutumiskoulutuksia käynnistyy vähemmän. Asiakkaan oma toive ja koulutuspaikan löytäminen itse vaikuttavat myös ohjautumiseen.

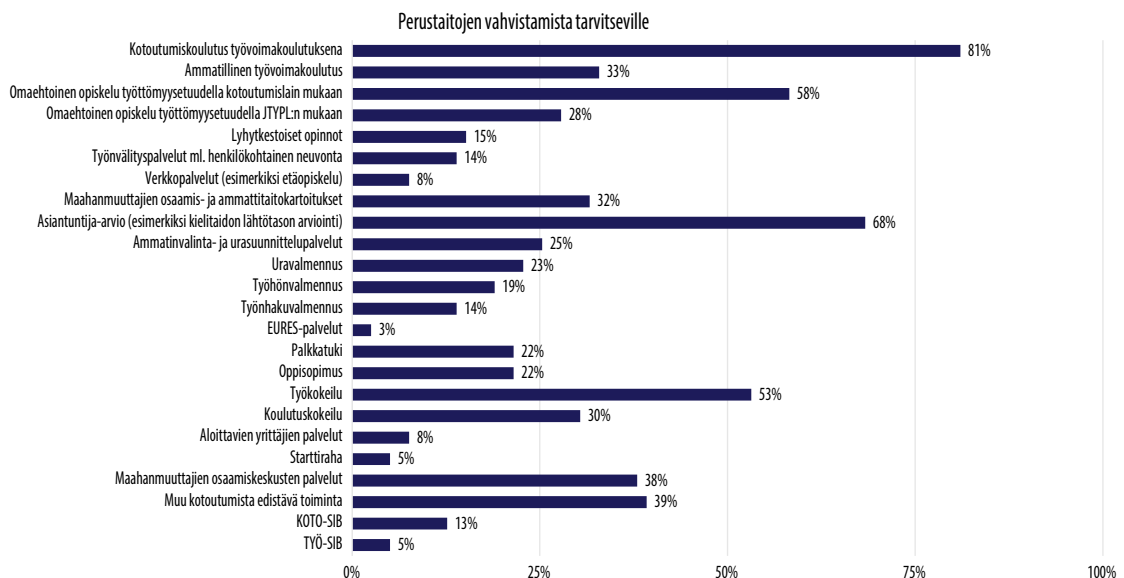


**Kuva 13. Omaehtoisen koulutuksen toimivuus (%).**

TE-toimiston palveluvalikon eri palvelut sopivat eri polkuja eteneville kotoutuja-asiakkaille eri tavoin. Perustaitojen vahvistamista tarvitseville sopivimpina palveluina pidetään kotoutumiskoulutusta, asiantuntija-arviointeja kuten kielitaidon lähtötason kartoitusta ja

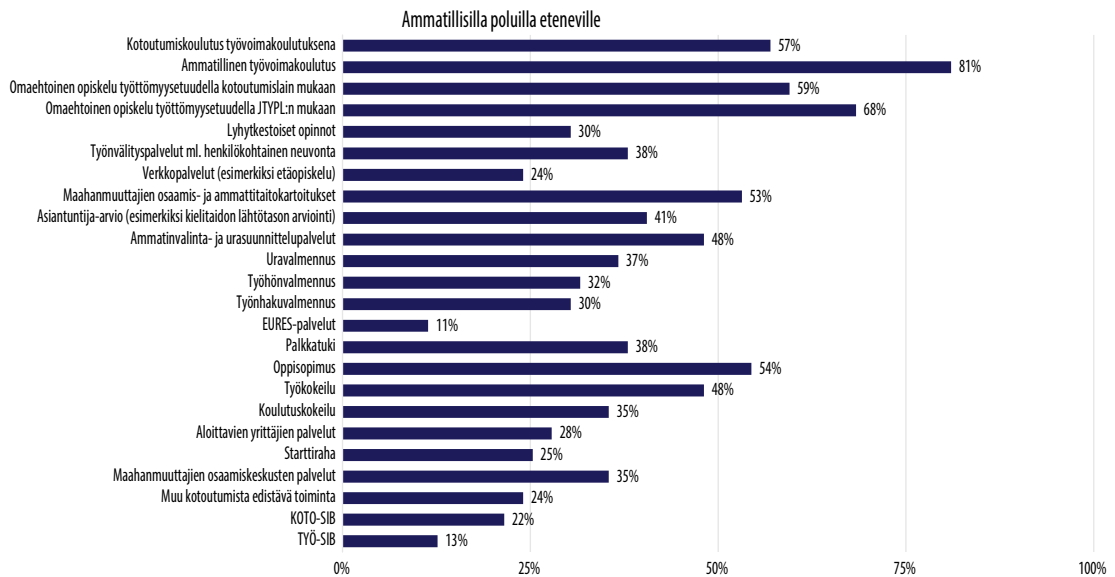
työkokeiluja (kuva 14). Ammatillisilla poluilla eteneville sopivat hyvin ammatilliset työvoimakoulutukset, omaehtoinen opiskelu ja myös esimerkiksi oppisopimus (kuva 15). Jos asiakkaalla on jo korkeampaa osaamista, esimerkiksi korkeakoulutusta, myös erilaisilla verkkopalveluilla, työnvälityspalveluilla ja aloittelevien yrittäjien palveluilla voidaan edistää kotoutumista (kuva 16). Nopeasti työelämään suuntaavien palveluista erityisen sopivina pidetään työnvälityspalveluita ja palkkatukea (kuva 17). Vastaajat kuitenkin korostavat, että jokaisen asiakkaan tilanne on yksilöllinen, ja siten sopiva polkukin määräytyy yksilöllisesti. Kysymysmuotoilussa pakotettiin valitsemaan kolme tärkeintä, mikä kertoo yleiskuvasta mutta ei rajaa pois muita palveluita miltaan kohderyhmältä.

Kysyttäessä minkälaisia palveluita kotoutuja-asiakkailta puuttuu, esiin nousivat esimerkiksi jatkuvasti käynnissä olevat kielikoulutukset, joihin asiakas voidaan velvoittaa, psykologipalvelut ja osatyökykyisten palvelut. Talouden hoitamisen ja elämänhallinnan taidoista on hyötyä ja varsinkin omakielinen yhteiskuntaorientaatio tukisi kotoutumista. Kielenopetuksen osalta mainitaan toiminnallisuus, esimerkiksi työpajojen avulla.

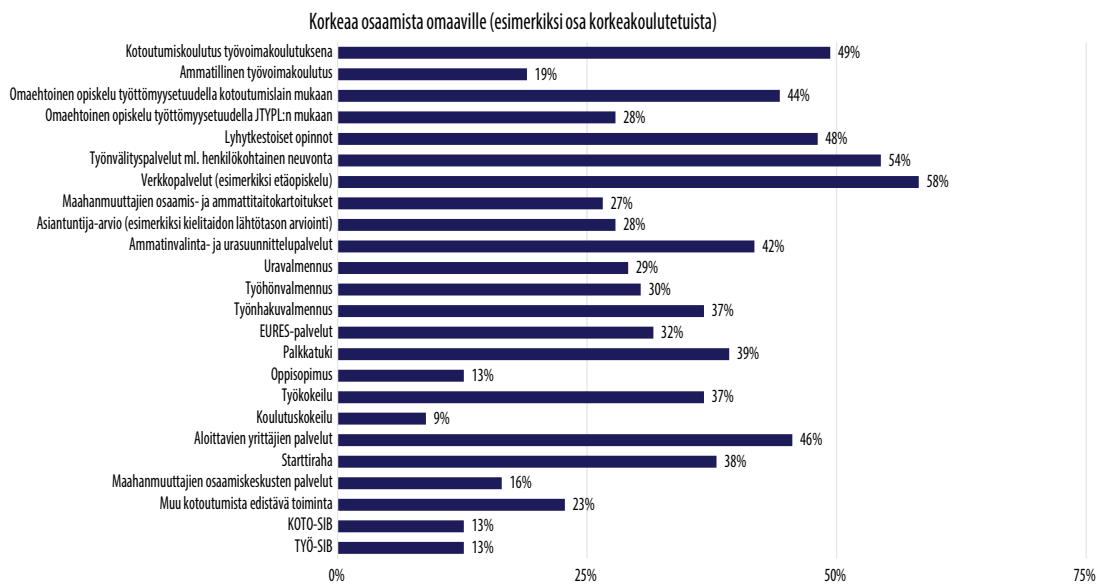


**Kuva 14. Tärkeimmät palvelut perustaitojen vahvistamista tarvitseville (valitse kolme tärkeintä, n=79, % vastaajista).**

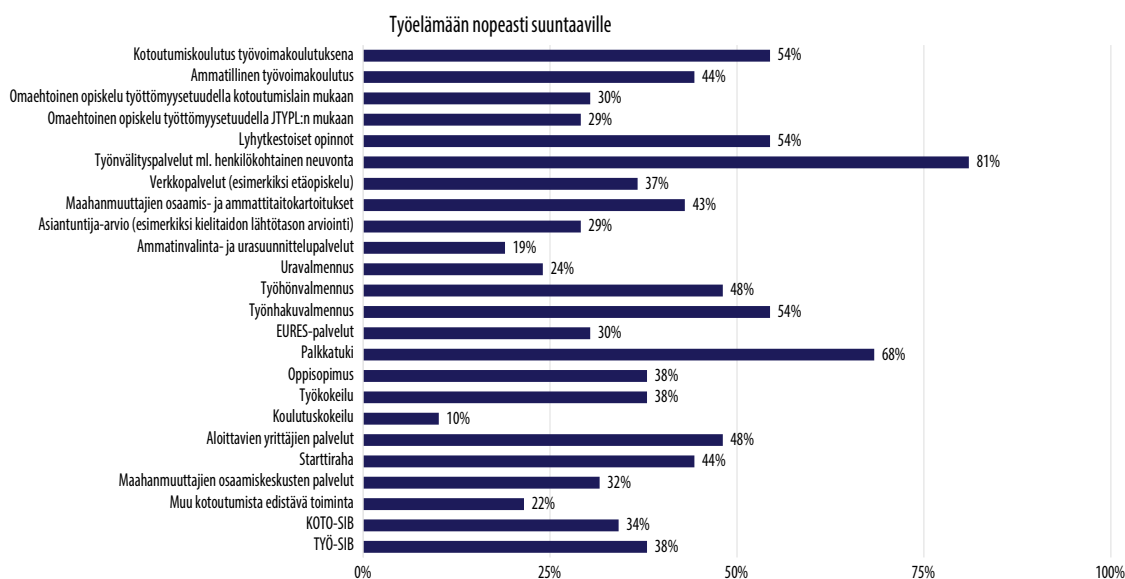




**Kuva 15. Tärkeimmät palvelut ammatillisilla poluilla eteneville (valitse kolme tärkeintä, n=79, % vastaajista).**



**Kuva 16. Tärkeimmät palvelut korkeaa koulutusta omaaville (valitse kolme tärkeintä, n=79, % vastaajista).**



**Kuva 17. Tärkeimmät palvelut työelämään nopeasti suuntaaville (valitse kolme tärkeintä, n=79, % vastaajista).**

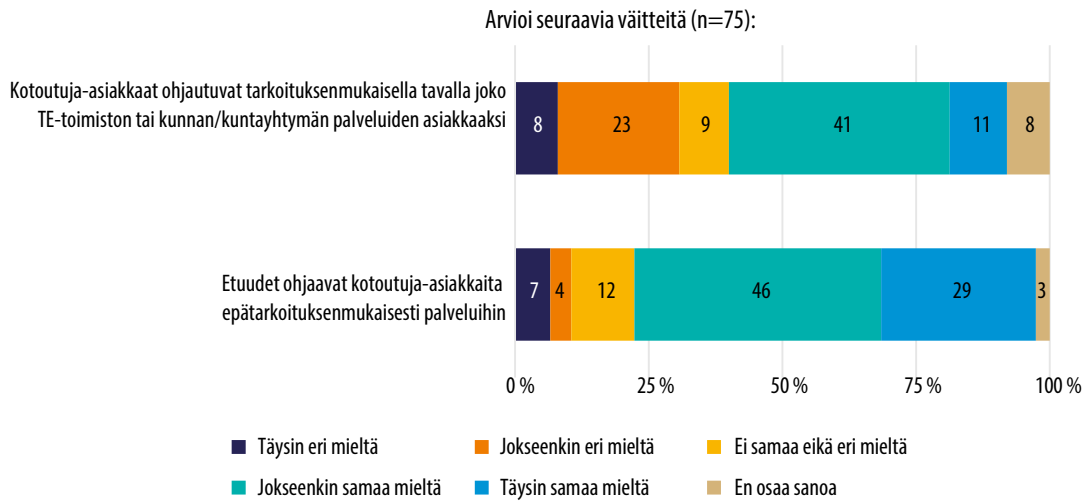
*Palkkatuen* katsotaan kuuluvan tärkeimpiin palveluihin erityisesti nopeasti työelämään suuntaavien kotoutuja-asiakkaiden kohdalla (68 % vastaajista). Sitä pidetään melko soveltuvana myös ammatillisilla poluilla eteneville ja korkeaa osaamista omaaville asiakkaille. Palkkatukea voisi vastaajien perusteella hyödyntää enemmän, mutta ongelmana nousee esimerkiksi palkkatuen pienin määrä. Asiakkaat ovat usein olleet vain aktiivipalveluissa ja työttömyysaika on jäänyt lyhyeksi, jolloin palkkatuenkin määrä on pienin mahdollinen eli 30 prosenttia. Tämä rajaa potentiaalisia työnantajia, eikä tuki vastaa välttämättä kielen opettamisen ja suuremman ohjaamisen kustannuksia. Työttömyyden kesto ei myöskään välttämättä riitä kaupungin palkkatuettuun työllistymiseen. Yksi ratkaisuehdotus on kotoutumisajan lukeminen tässä yhteydessä työttömyysajaksi. Nykyjärjestelmässä kotoutuja-asiakkaiden tilanne ei sovi palkkatuen ehtoihin, joihin pitäisi sisällyttää esimerkiksi kielitaidon ja ammatillisen osaamisen puute työttömyysajan ja terveydellisten syiden oheen. Avovastauksissa toivottiin lisäksi esimerkiksi sitä, että kaupunkien kanssa pystyttäisiin enemmän luomaan sellaisia ratkaisuja, joissa asiakas osallistuisi kolmen kuukauden työ-kokeiluun ja sen jälkeen kuuden kuukauden palkkatuettuun työhön. Ylipäättänsä arveltiin, että jos päästäisiin siihen, että palkkatuella voitaisiin kattaa 50 prosenttia palkkakustannuksista, tämä voisi vaikuttaa positiivisesti kotoutuja-asiakkaiden tilanteisiin. Lisäksi esitettiin huomioita ongelmista, joita muodostuu 0-tuntisopimuksista sekä toiveita, että palkkatukea voitaisiin myöntää myös oppisopimuksiin.

Tietoisuus palkkatuesta vaikuttaa olevan liian heikkoa niin asiakkaiden, kouluttajien kuin työnantajienkin osalta, ja sitä pitäisi pystyä lisäämään niin, että työnantajat sekä tuntisivat instrumentin että sen, millaisia työntekijöitä olisi tarjolla. Tähän liittyen voisi olla hyötyä

erillisistä tahoista, joilla on rooli tarpeiden yhteen saattamisessa. Jossain määrin myös työnantajien asenteellisuus ja haluttomuus palkata kotoutujia voi vähentää palkkatuen käyttöä. Riskinä mainitaan myös, että jotkin yritykset käyttävät palkkatuetta maahanmuuttajia vain halpana työvoimana, mihin ratkaisu voisi olla tuen sitominen osaksi työkoekilua. Asiakkaille palkkatuesta pitäisi nykyistä paremmin kertoa niin kotoutumiskoulutuksessa kuin TE-toimistoissa. Toivottiin selkosuomeksi tehtyä esitettä, jonka avulla asiakas voisi kertoa palkkatuesta työnantajille.

Reilu puolet vastaajista katsoo, että kotoutuja-asiakkaat ohjautuvat tarkoituksenmukaisesti joko TE-toimiston tai kunnan/kuntayhtymän palveluihin (kuva 18). Odotetusti TE-toimistoissa, joissa tehdään enemmän systemaattista yhteistyötä kuntien kanssa, myös arviot tarkoituksenmukaisesta ohjautumisesta toimijoiden välillä ovat positiivisempia. Sitä vastoin kolme neljästä vastaajasta on sitä mieltä, että etuudet ohjaavat kotoutuja-asiakkaita epätarkoituksenmukaisesti palveluihin. Vain kahdesta toimistosta vastataan enemmän siten, että etuudet eivät ohjaisi epätarkoituksenmukaisesti palveluihin. Avovastauksien perusteella kotoutuja-asiakkaita ohjautuu TE-toimistoon, jos heille ei ole saatavilla muita palveluita. Työmarkkinatuen asema ensisijaisena etuutena ohjaa ilmoittautumaan työnhakijaksi, vaikka työkykyä ei todellisuudessa olisi. Kelan kerrotaan edellyttävän työnhakijaksi ilmoittautumista esimerkiksi ennen toimeentulotukipäätöstä, ja toisaalta kunnilla arvioidaan olevan intressi saada työkyvyttömiä asiakkaita Kelan tuen piiriin mahdollisimman nopeasti. Toinen esiin nouseva näkökulma on kulukorvauksen rooli. Opiskelua opintotuelle tai omaehtoisesti ei valita, vaikka ne olisivat muuten tarkoituksenmukaisia, sillä niistä jää asiakkaalle itselleen vähemmän tukea.

Kotoutujien nykyistä tarkoituksenmukaisemman ohjautumisen katsotaan edellyttävän sekä käytännöllisiä että rakenteellisempia toimia. Ensimmäisiin sisältyy vastuuasiantuntijoiden asiakasmäärän vähentäminen, jolloin asiakasohjaukseen pystytään paneutumaan huolellisemmin ja yksilöllisemmin. Yhteistyön, koordinoinnin ja kuntien palvelurakenteen vahvistamisen voi kaikkien myös laskea kuuluviksi konkreettisempiin toimenpiteisiin. Rakenteellisella tasolla tulisi korjata tukijärjestelmän epätarkoituksenmukaisuus, jolloin työkyvyttömät asiakkaat eivät ohjautuisi TE-toimistoihin ja kunnalla olisi kannustimia vahvistaa omia soveltuvia palveluitaan. Kelan asema toimeentulotuen myöntäjänä mainitaan useissa vastauksissa erityisen merkityksellisenä, ja se pitäisi osan vastaajista mukaan jopa määrittellä uudelleen. Kuntien järjestämien työvoiman ulkopuolella oleville suunnatuilta palveluilta toivottiin tavoitteellisempaa työmarkkinoille suuntautumista sekä kykyä joustavasti reagoida erilaisiin asiakasmääriin.



Kuva 18. Palveluihin ohjautumisen tarkoituksenmukaisuus (%).

## 2.5 Palvelu ja asiakasohjaus TE-toimistoissa

TE-asiantuntijan työ on erikoistunutta osaamista edellyttävä asiantuntijatehtävä, jota on kuvattu esimerkiksi Pakolaistaustaisten ohjaus -hankkeen tuoreessa selvityksessä. Työtä tehdään hyvin erilaisilla koulutustaustoilla. Selvityksen mukaan uudet työntekijät perehdytetään aluksi pääosin työn hallinnolliseen puoleen ja työttömyysturvaan liittyviin asioihin, minkä jälkeen esimerkiksi ohjausosaamista kartutetaan kollegoiden avulla ja työn ohella. TE-asiantuntijan oleellista osaamista ovat työvoimapolitiittisten edellytysten tunteminen, asiakasprosessi, palvelutarjonta sekä vuorovaikutus asiakkaan kanssa. Maahan muuttaneiden asiakkaiden kanssa työskenteleviltä vaaditaan lisäksi muun muassa maahanmuutto- ja kotouttamisprosessin sekä -palveluiden tuntemusta ja monikulttuurista tuntemusta sekä kykyä toimia tulkin välityksellä.<sup>2</sup>

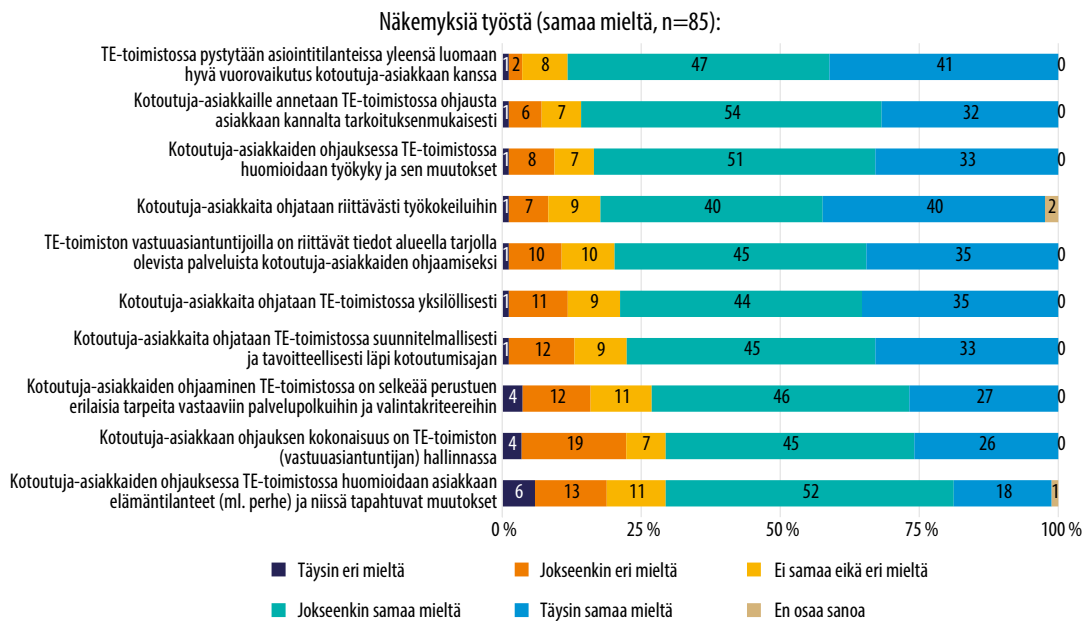
<sup>2</sup> Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Pakolaistaustaisten ohjaus-hanke, Noora Hagman, Anne Laitinen-Saunio, Eija Asikainen, ”Enemmän aikaa ja pysyvyyttä, että asiakasta ei aina lähetetä pois, jollekin toiselle taholle”; Työ- ja elinkeinotoimiston asiantuntijoiden ja esihenkilöiden käsityksiä maahan muuttaneiden ohjauksesta”, Raportteja 01/2020, s. 9.

### KESKEISET HAVAINNOT

- Omien toiveiden, tavoitteiden ja motivaation huomioimista pidetään tärkeänä, mutta käytännössä kielitaito määrittelee hyvin pitkälti reunaehdot esimerkiksi ammatillisissa opinnoissa menestymiseen ja siten myös sen, millaiselle palvelupolulle asiakas ohjataan.
- Pääosin TE-toimistoissa katsotaan, että varsinkin vuorovaikutus asiakkaan kanssa, asiakkaan tarkoituksenmukainen ohjaus ja työkyvyn huomioiminen ovat korkealla tasolla.
- Vastuuasiantuntijoilla ei ole kotoutuja-asiakkaiden ohjaamiseen riittävästi aikaa. Yksinkertaisena syynä mainitaan, että yhden asiakkaan vastuulla on liian paljon asiakkaita, jotta yksilöllistä ohjausta pystyisi tekemään toivotulla tasolla.

Kotoutuja asiakkaiden palvelupolun määrittää ensisijaisesti kotoutujan yksilöllinen tarve ja lähtötaso lainsäädännön antamissa puitteissa. Omien toiveiden, tavoitteiden ja motivaation huomioimista pidetään tärkeänä, mutta käytännössä kielitaito määrittelee hyvin pitkälti reunaehdot esimerkiksi ammatillisissa opinnoissa menestymiseen ja siten myös sen, millaiselle palvelupolulle asiakas ohjataan.

Selvästi enemmistö vastaajista on tyytyväisiä useimpiin asiakasohjauksen prosessin osiin ja TE-toimistossa tehtävän työn osa-alueisiin. (kuva 19). Pääosin TE-toimistoissa katsotaan, että varsinkin vuorovaikutus asiakkaan kanssa, asiakkaan tarkoituksenmukainen ohjaus ja työkyvyn huomioiminen ovat korkealla tasolla. Ohjaamisen selkeydestä ja perustumisesta erilaisiin palvelupolkuihin, vastuuasiantuntijan mahdollisuudesta pitää kokonaisuus hallinnassa ja elämäntilanteiden huomioimisesta noin viidesosa vastaajia esittää negatiivisia arvioita.

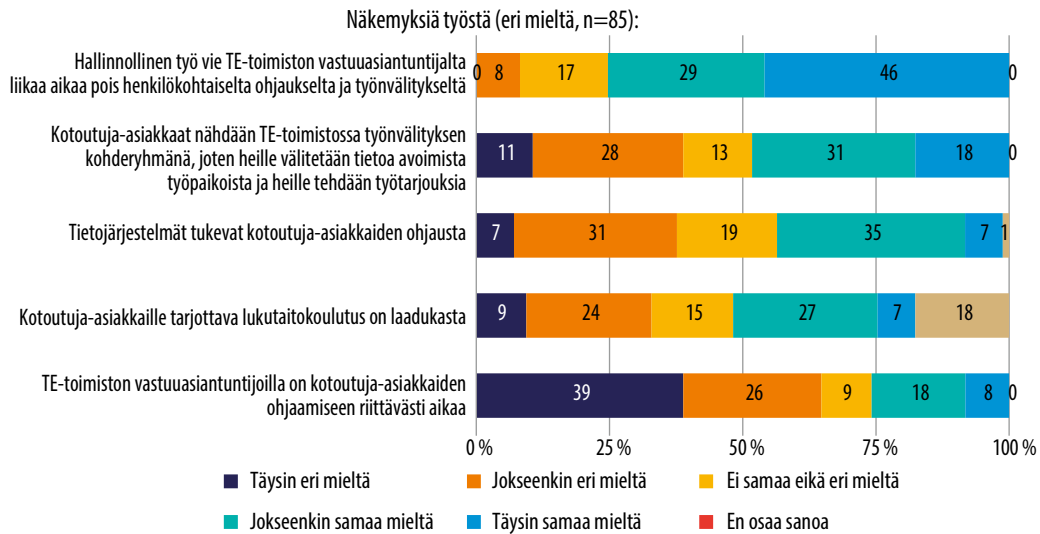


**Kuva 19. Näkemyksiä työstä TE-toimistoissa ja kotoutuja-asiakkaiden ohjauksesta (positiiviset näkemykset, %).**

Viidessä teemassa vastaajien näkemykset työstä TE-toimistossa ja kotoutujien ohjauksesta painottuivat selvästi negatiivisen puolelle (kuva 20). Kolme vastaajaa neljästä katsoo, että hallinnollinen työ vie aikaa liikaa pois henkilökohtaisesta ohjauksesta ja työnvälityksestä. Tämä näkyi edellä myös toiveena siitä, että suunnitelmia ei päivitetäisi turhaan ja asiakkaat voisivat esimerkiksi hyväksyä suunnitelmiaan sähköisesti. Vastaukset jakaantuvat lähes tasan sen suhteen, arvioidaanko tietojärjestelmien tukevan kotoutuja-asiakkaiden ohjausta (38 % eri mieltä, 42 % samaa mieltä).

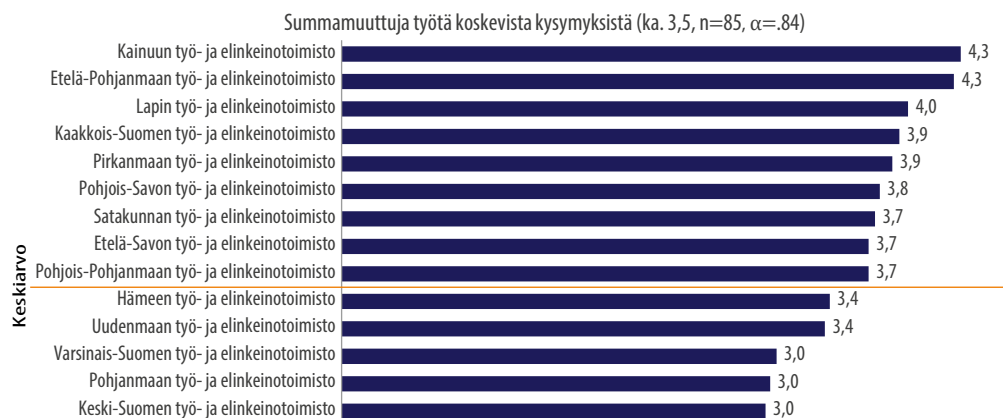
Näkemykset jakaantuvat myös siinä, pidetäänkö kotoutuja-asiakkaita työnvälityksen kohderyhmänä, jolle välitetään tietoa työpaikoista ja tehdään työtarjouksia. Toisaalta kaikki eivät näe mielekkäänäkään työtarjousten tekemistä, jos perustiedot prosessista tai kielitaito eivät ole vielä riittävällä tasolla. Lukutaitokoulutuksen laadusta on myös epäilyksiä kolmasosalla vastaajilla, ja sen kerrotaan vaihtelevan ja koulutuksien jäävän joissain tapauksissa vain vähälle valvonnalle.

Lähes kaksi kolmasosaa vastaajista on eri mieltä väittämän kanssa, että vastuuasiantuntijoilla olisi kotoutuja-asiakkaiden ohjaamiseen riittävästi aikaa. Yksinkertaisena syynä mainitaan, että yhden asiantuntijan vastuulla on liian paljon asiakkaita, jotta yksilöllistä ohjausta pystyisi tekemään toivotulla tasolla. Räättälöidyn palvelun toteuttamista hankalottaa avovastausten perusteella myös palveluvalikoiman rajallisuus.



**Kuva 20. Näkemyksiä työstä TE-toimistoissa ja kotoutuja-asiakkaiden palveluista (negatiivisimmat näkemykset, %).**

Eroja tyytyväisyydessä TE-toimiston toimintaan ja asiakasohjaukseen näkyy jonkin verran toimistoittain, mutta pääsääntöisesti näkemykset hajautuvat toimiston sisällä (kuva 21). Kun edellisten kuvien kaikki väittämättä tiivistetään yhdeksi summamuuttujaksi, toimistojen välillä voidaan havainta joitakin eroja. Tyytyväisimpiä työhön ja ohjaukseen ovat Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan TE-toimiston vastaajat, ja keskiarvon alle jää Hämeen, Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pohjanmaan ja Keski-Suomen vastausten keskiarvo. Näistä toimistoista kaikista on useampia vastaajia, mutta on selvää, että toimistokohtaisia näkemyksiä pitää tulkita vähäisen vastaajamäärän takia hyvin varovaisesti.



**Kuva 21. Näkemykset TE-toimiston työstä ja kotoutuja-asiakkaiden pohjauksesta, summamuuttujan keskiarvot toimistoittain. (ka.)**

## 2.6 Yhteistyö

Kotoutumislain mukaan paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Yhteistyöhön osallistuvat kunta, työ- ja elinkeinotoimisto ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto vastaavat yhdessä kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä, niihin ohjaamisesta sekä niiden seurannasta. Ne voivat lisäksi laatia paikallisia tai seudullisia yhteistyösopimuksia toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä alueellaan. Eri toimijoiden välinen yhteistyö on erityisen tärkeää, koska kotouttamistyö on käytännössä koko palveluverkoston läpäisevää verkostomaista toimintaa.

### KESKEISET HAVAINNOT

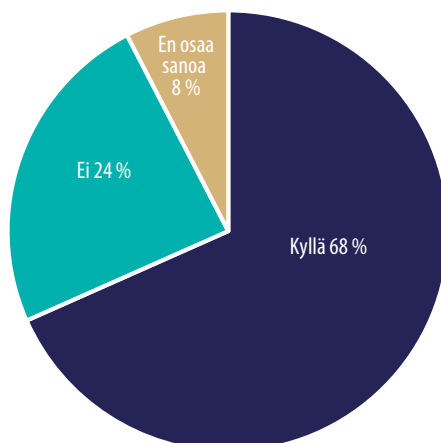
- Yli kaksi kolmasosaa kyselyn vastaajista arvioi, että kotoutuja-asiakkaiden osalta tehdään systemaattista yhteistyötä kuntien kanssa. Suurin osa vastaajista arvioi yhteistyön kuntien kanssa sujuvan pääsääntöisesti hyvin.
- Kuntien kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi ehdotetaan tiedonkulun joustavoittamista esimerkiksi yhteisen tietojärjestelmän muodossa. Tietojärjestelmän puuttuessa tiedon tulisi liikkua mahdollisimman paljon asiakkaan itsensä kautta. Tiedonvaihdon käytäntöjä pidetään liian tiukkoina, ja lopputuloksena menetetään tietoa.
- Yhteistyön työvoimakoulutuksena toteutettavia kotoutumiskoulutuksia järjestävien oppilaitosten ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa arvioidaan toimivan hyvin. Yhteistyötä omaehtoista koulutusta tarjoavien oppilaitosten kanssa saa kotoutumiskoulutuksen toteuttajia kriittisempiä arvioita yhteistyön toimivuudesta.

Yli kaksi kolmasosaa kyselyn vastaajista arvioi, että kotoutuja-asiakkaiden osalta tehdään systemaattista yhteistyötä kuntien kanssa. Vastaajista 24 prosenttia on vastakkaista mieltä. Ei-vastauksia annettiin erityisesti kahden suuren TE-toimiston vastauksissa. Näiden toimintojen alueen kaupungeilla on merkittävää itsenäistä kotouttamistoimintaa. Yhteistyön määrä ja laatu vaihtelevat, ja siihen saattaa sisältyä konkreettista asiakasohjausta esimerkiksi kunnan palveluihin tai sitten osallistumista erilaisiin verkostoihin. Useimmiten yhteistyötä tehdään tuetun työllistymisen palvelulinjan asiakkaille ja vastapuolena kunnassa on sosiaalityö tai erillinen maahanmuuttoyksikkö. Pakolaistaustaiset asiakkaat mainitaan erikseen monissa vastauksissa yhteistyön aiheina. Monet vastaajista kokevat, että yhteistyö on riittämätöntä, mutta toisaalta osa pitää esimerkiksi yhteistyökokouksiin osallistumista, toimimista verkostoissa tai asiakkaiden tilanteen selvittämistä yhdessä kunnan työntekijän kanssa hyvinkin toimivina käytäntöinä. Vaihtelua käytännössä on paljon, ja usein yhteistyön määrä riippuu yksittäisen asiantuntijan aktiivisuudesta. Rinnakkain toteutetun kuntakyselyn vastaajakunnista hieman harvemmat kertovat tekevänsä



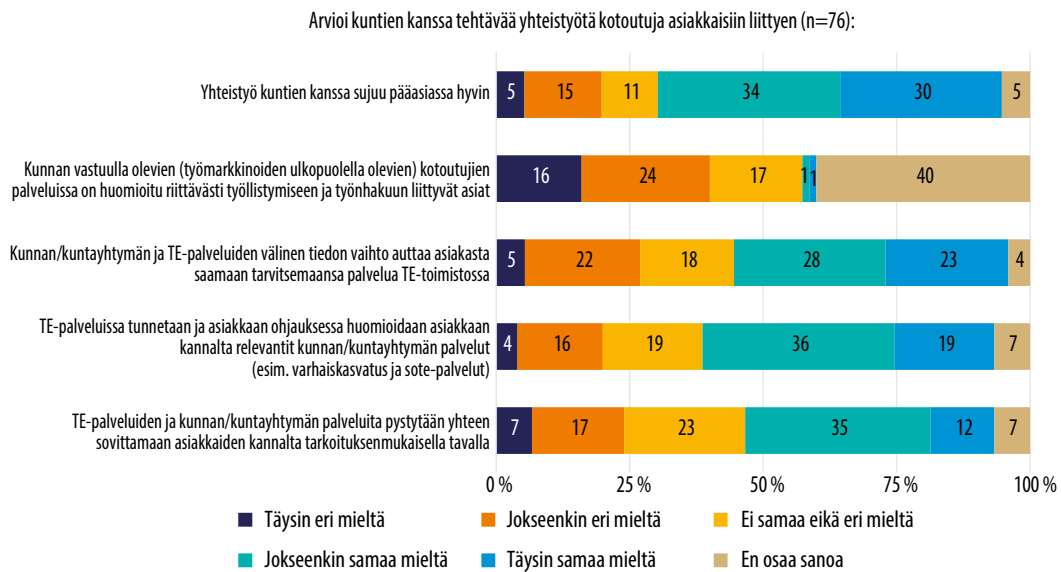
systemaattista yhteistyötä kotona lasten kanssa olevien vanhempien tai osatyökykyisten kohdalla.

Tehdäänkö kotoutuja-asiakkaiden osalta systemaattista yhteistyötä kuntien kanssa? (n=79)



**Kuva 22.** Yhteistyö kuntien kanssa (%).

Suurin osa vastaajista arvioi yhteistyön kuntien kanssa sujuvan pääsääntöisesti hyvin (kuva 23). Vastaavasti enemmistö vastaajista katsoo tiedonvaihdon auttavan asiakasta saamaan tarvitsemaansa palvelua TE-toimistossa, että TE-palveluissa tunnetaan riittävästi asiakkaan kannalta relevantteja kunnan palveluita ja että molempien toimijoiden palveluita pystytään sovittamaan yhteen tarkoituksenmukaisella tavalla. Sen sijaan vain muutamat vastaajista arvioivat, että kunnan vastuulla olevien kotoutujien palveluissa huomioidaan riittävästi työnhakuun ja työllistymiseen liittyviä asioita. Vastaajista 40 prosenttia ei osaa vastata kysymykseen, minkä voi tulkita siten, että he eivät tunne kunnan palveluiden sisältöä riittävästi vastatakseen. Ylipäätään yhteistyöhön tyytymättömiä vastaajia oli samoista toimistoista, jotka arvioivat edellä, että yhteistyötä ei tehdä. Rinnakkain toteutetun kuntakyselyn vastaajien arviot yhteistyön toimivuudesta olivat hyvin saman suuntaisia, joskin en osaa sanoa -vastausten osuus on suuri kaikissa kohdissa.

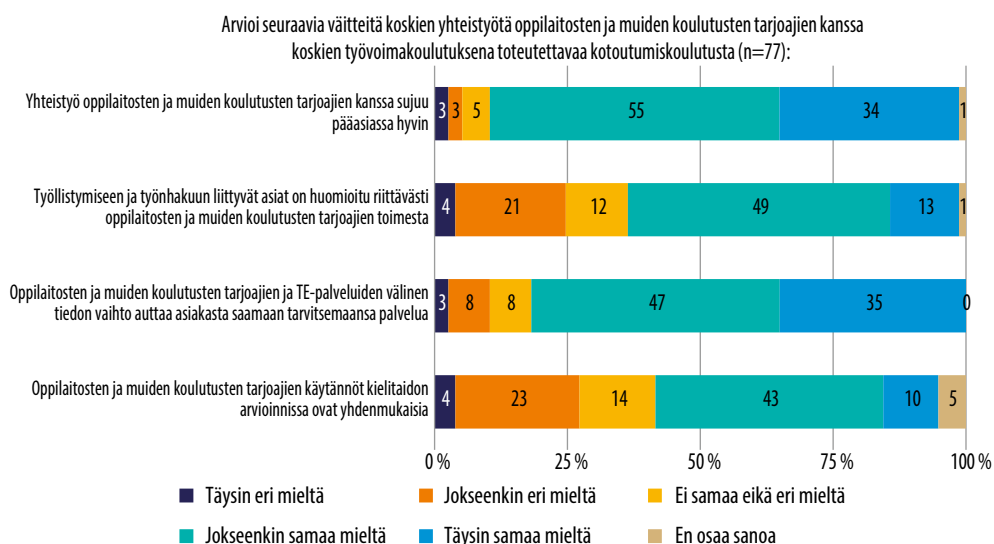


**Kuva 23. Yhteistyön toimivuus kuntien kanssa (%).**

Kuntien kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi ehdotetaan tiedonkulun joustavoittamista esimerkiksi yhteisen tietojärjestelmän muodossa. Tietojärjestelmän puuttuessa tiedon tulisi liikkua mahdollisimman paljon asiakkaan itsensä kautta. Tiedonvaihdon käytäntöjä pidetään liian tiukkoina, ja lopputuloksena menetetään tietoa. Nykytilanteessa TE-asiiantuntijalla ei ole systemaattisesti mahdollista tietää, onko asiakkaalle tehty ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa kunnassa. TE-toimistoissa on epätietoisuutta siitä, mitä kunnissa tehdään kotoutumisen osalta ja koetaan, ettei kunnissa ymmärretä TE-toimiston tekemistä ja syitä. Rinnalla toteutetun kuntakyselyn kuntavastaajat puolestaan esittivät näkemyksen, ettei TE-toimistossa huomioida riittävästi sosiaali- ja terveystieteidenkin asiakkaiden tarvitsevan työllistymistä edistäviä palveluita. Tavoiteltavaa olisi, että molemmilla tahoilla olisi kokonaiskuva kotoutuja-asiakkaiden tilanteesta. Yhteistyön toteuttamisen katsotaan vaativan tiedonvaihdon edellytysten lisäksi myös aikaresursseja.

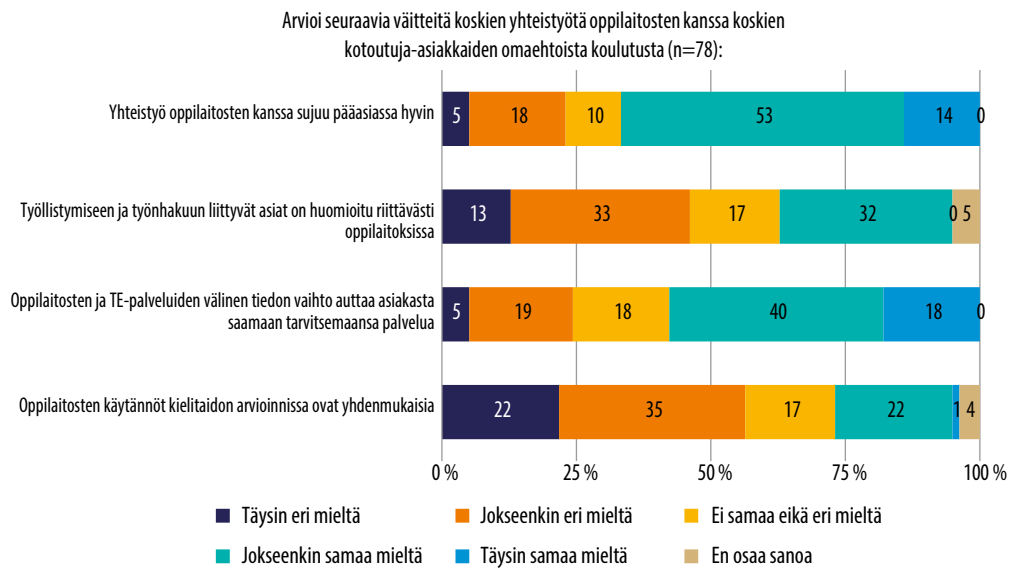
Yhteistyön työvoimakoulutuksena toteutettavia kotoutumiskoulutuksia järjestävien oppilaitosten ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa arvioidaan toimivan hyvin (kuva 24). Jonkin verran kriittisiä näkemyksiä esitetään työllistymiseen ja työnhakuun liittyvien asioiden huomioimisesta sekä kielitaidon arvioinnin käytäntöjen yhdenmukaisuudesta. Avovastauksissa korostetaan kielitaidon arviointien vaihtelevuutta ja sitä, ettei kouluttajan näkökulma aina ole riittävän vahvasti työllistymisessä. Puutteellinen tiedonkulku on ongelma, joka voi johtaa jopa tilanteisiin, joissa koulutuksen keskeyttäneestä asiakkaasta ei tule tietoa TE-toimistoon. Useat yhteistyön kehittämis ehdotuksista liittyvät tiedonkulkuun. Tietojärjestelmistä toivotaan ratkaisua tiedonkulun parantamiseen. Koulutusporttia pidetään hyvänä välineenä mutta suurena ongelmana sitä, etteivät kaikki oppilaitokset kuulu

siihen. Palveluntuottajien väliltä puuttuvat tiedonvaihtomekanismit muodostavat oman ongelmansa. Yhteistyötä pitäisi vastaajien mukaan pystyä tiivistämään, mutta kuten muusakin toiminnassa, myös tässä yhteydessä resurssien riittävyys on haaste.



**Kuva 24. Yhteistyön toimivuus oppilaitosten ja muiden koulutuksen tarjoajien kanssa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen osalta (%).**

Yhteistyö omaehtoista koulutusta tarjoavien oppilaitosten kanssa saa kotoutumiskoulutuksen toteuttajia kriittisempiä arvioita yhteistyön toimivuudesta kautta linjan, mutta kritiikki kohdistuu samoihin asioihin (kuva 25). Kuten edellä omaehtoisten koulutusten yhteydessä todettiin (ks. Luku 2.4, s. 21), koulutusten sisällöt ovat vaihtelevia ja toteuttajat moninainen joukko, mikä heijastuu yhteistyön tekemiseen ja onnistumiseen. Yhteistyöhön liittyy epäluottamusta, sillä useilla vastaajilla on esittää negatiivisia esimerkkejä yhteistyön epäonnistumisesta. Onnistuminen riippuu paljolti kouluttajasta. Merkittävimmät haasteet nähdään kielitaidon arvioinnin epäluotettavuudessa ja vaihtelevuudessa sekä asiakkaiden ohjaamisessa kauemmas työelämästä.



**Kuva 25.** Yhteistyön toimivuus oppilaitosten kanssa omaehtoisen koulutuksen osalta (%).

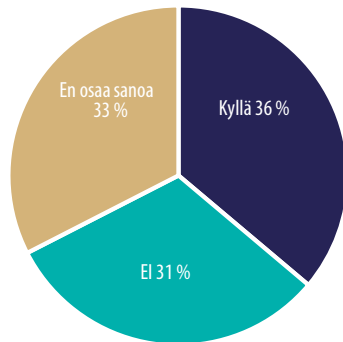
Kotoutuja-asiakkaita ei kerrota huomioitavan erityisenä ryhmänä *työnantajayhteistyössä tai tehtävissä yrityskontaktinneissa*. Monet vastaajat näkevät, että jos kotoutuja-asiakkaita ei huomioida erikseen, vaan heidät asetetaan samalle viivalle kaikkien muiden kanssa, tosiasiallisesti kotoutujat jäävät muita huonompaan asemaan. Keskeinen ongelma on työnantajien vaatimus korkeasta kielitaidosta. Asiaan toivotaan parannusta, mutta tois-taiseksi enemmän on ollut monien mielestä vain puhetta.

Reilu kolmasosa vastaajista kertoo TE-toimiston tekevän yhteistyötä alueella sijaitsevien *vastaanottokeskusten* kanssa (kuva 26). Useimmista toimistoista ainakin jotkut vastaajista kertovat, että yhteistyötä tehdään. Yhteistyötä tehdään enimmäkseen oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajien osalta, jolloin vastaanottokeskus ilmoittaa TE-toimistolle uusista asiakkaista. Tietoja vaihdetaan tarvittaessa, ja yhteistyötä saatetaan tehdä, vaikka se ei olisi erityisen organisoituakaan. Yhtenä esimerkkinä yhteistyöstä on joillekin kielille so-vittu suora ja nopea ilmoittautuminen omakieliseen infoon. Haasteena yhteistyössä esiin nousee se, etteivät asiakkaan tiedot siirry vastaanottokeskuksesta TE-toimistoon.

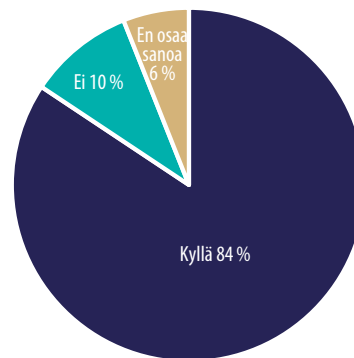
Alueella sijaitsevien *järjestöjen* kanssa puolestaan tehdään paljon yhteistyötä. Vain yh-destä toimistosta ei ole vastaajaa, joka tekisi yhteistyötä järjestöjen kanssa. Yhteistyö on usein osallistumista erilaisiin hankkeisiin, eikä välttämättä erityisen organisoitua. Hankkei-den työntekijöitä saattaa olla sijoitettuna TE-toimistoon. Järjestöt toimivat usein työllis-tymisen edistämisentyökokeilu- ja palkkatukipaikkoina. Vastaajat eivät juurikaan arvioi yhteistyön onnistumista, mikä liittyy siihen, että kullakin hankkeella tai järjestöllä on oma tehtävänsä siihen liittyvä yhteistyötapa. Haasteena nousee erityisesti järjestöjen roolin määrittäminen suhteessa TE-toimiston tehtävään. Tiedonvaihdon mekanismit puuttuvat,

eikä osallistuminen toimintaan vaikuta työnhaun statukseen, ja lisäksi jatkuvuus on aina rahoituksen jatkumisen varassa. Näistä syistä asiakkaita ei voida ohjata järjestöjen toimintaan. Tarjontaa on myös joillain alueilla hyvin paljon TE-asiantuntijan hallittavaksi.

Tekeekö TE-toimisto yhteistyötä alueella sijaitsevien vastaanottokeskusten kanssa? (n=83)



Tekeekö TE-toimisto yhteistyötä alueella sijaitsevien järjestöjen kanssa? (n=83)



Kuva 26. Yhteistyö alueella sijaitsevien vastaanottokeskusten ja järjestöjen kanssa (%)

## 3 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä luvussa esitetään ensin tiivis yhteenveto selvityksen tuloksista. Tämän jälkeen esitetään selvityksen laatijoiden johtopäätökset aineiston perusteella.

### 3.1 Yhteenveto

#### KESKEISET HAVAINNOT

- Selvityksen tulokset luovat kuvan työhönsä sitoutuneesta henkilöstöstä, jolla on vahva tahto tunnistettujen kehittämiskohteiden parantamiseen. Asiakastyön laadukkaaseen tekemiseen vaikuttaa vahvasti riittämätön resursointi.
- Alkukartoitus toimii avovastausten perusteella tärkeänä pohjana kotoutujan palvelutarpeen arvioinnille ja oikeisiin palveluihin ohjaamiselle. Kaksi kolmesta vastaajasta on sitä mieltä, että kotoutumissuunnitelmassa asetetut tavoitteet saavutetaan kotoutumissuunnitelman voimassa olon puitteissa. Keskeisinä ongelmakohtina nousevat esiin niin ikään resurssien riittämättömyys ja tarkoitukseen sopivat ja toimivat työvälineet.
- Työvoimakoulutuksena annettavan kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen ollaan pääosin hyvin tyytyväisiä. Palkkatukea voisi hyödyntää enemmän.
- Omien toiveiden, tavoitteiden ja motivaation huomioimista pidetään tärkeänä, mutta käytännössä kielitaito määrittelee hyvin pitkälti reunaehdot esimerkiksi ammatillisissa opinnoissa menestymiseen ja siten myös sen, millaiselle palvelupolulle asiakas ohjataan. Pääosin TE-toimistoissa katsotaan, että varsinkin vuorovaikutus asiakkaan kanssa, asiakkaan tarkoituksenmukainen ohjaus ja työkyvyn huomioiminen ovat korkealla tasolla.
- Yli kaksikolmasosaa kyselyn vastaajista arvioi, että kotoutuja-asiakkaiden osalta tehdään systemaattista yhteistyötä kuntien kanssa. Suurin osa vastaajista arvioi yhteistyön kuntien kanssa sujuvan pääsääntöisesti hyvin.

Kysely oli melko laaja sisältäen sekä monivalintakysymyksiä että avokysymyksiä. Ilahduttavan moni vastaaja vastasi avokysymyksiin varsin perusteellisesti. Vastauksista kävi hyvin ilmi henkilöstön osaaminen ja sitoutuminen sekä halu tarttua tunnistettuihin kehittämis-kohteisiin.

Kotoutuja-asiakkaiden palvelut on organisoitu TE-toimistoissa vaihtelevasti joko hajautevasti, eli asiakkaita palvellaan kaikilla palvelulinjoilla, tai keskitetympin, jolloin palveleminen sijoittuu yhden tai useamman palvelulinjan alle mutta ei kaikille. Vastausten mukaan eniten on keskitetty palvelulinjalle 2. Avovastausten perusteella palvelulinja ei ole aina kotoutujien palveluita määrittävä tekijä, vaan palvelut on keskitetty erilliselle yksikölle, jossa on edustettuna useita palvelulinjoja, vastuuasiantuntijat voivat palvella koko toimistoa tai palvelut määräytyvät ammattialoittain tai ikäryhmittäin. Vain harvat kertovat, että kotoutujien palvelut olisi keskitetty vain yhteen toimipisteeseen. Yli puolet (59 %) vastaajista pitää palvelujen organisointia asiakkaiden kannalta hyvänä.

Kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen sisältöjä ovat tyypillisesti lähes poikkeuksetta työkokemuksen ja koulutustaustan kartoitus haastattelun yhteydessä, alkuhaastattelu TE-toimistossa ja erillinen kielitaidon lähtötason arviointi. Vähän mainintoja saivat oppimisvalmiuksien kartoitus ja erillinen ammatillisen osaamisen kartoitus, joka ei puoleessa toimistoista noussut kenenkään vastaajan valintana. Kielitaidon lähtötason arviointi toki pitää jossain määrin sisällään opiskelunvalmiuksien arviointia.

Seuraavaksi tyypillisimmissä sisällöissä hajontaa näkyy myös toimistojen sisällä, esimerkiksi perhetilanteen läpikäynnin osalta. Yksittäisiä mainintoja avovastauksissa saivat myös motivaation kartoitus sekä työ- opiskelu- ja koulutusvalmiuksien selvittäminen. Alkukartoitus toimii tärkeänä pohjana kotoutujan palvelutarpeen arvioinnille ja oikeisiin palveluihin ohjaamiselle. Rinnakkain toteutetun kuntakyselyn perusteella TE-toimiston alkukartoitusten tyypillisimmät sisällöt ovat jossain määrin luonteeltaan kuntien toteuttamia kartoituksia työorientoituneempia. Suurimmat erot muodostuvat erillisessä kielitaidon testauksessa, jonka vain 13 prosenttia vastaajakunnista valitsi tyypilliseksi kartoituksen sisällöksi.

Ensimmäiseen kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät kielitaidon kehittäminen, kouluttautumiseen liittyvät tavoitteet ja toiveet sekä työelämään liittyvät tavoitteet ja toiveet. Kotoutumissuunnitelmia päivitetään hyvin systemaattisesti. Yleisimmin suunnitelmia päivitetään toimenpiteen päättyessä ja asiakkaan tilanteen muuttuessa. Kolme neljästä vastaajasta on sitä mieltä, että kotoutumissuunnitelman voimassaolon kokonaiskesto ("kotoutumisaika") voi olla myös vähemmän kuin kolme vuotta. Kun kysymys käännetään muotoon "kuinka pitkä kotoutumisajan pitäisi olla", noin puolet vastaajista valitsi kestoksi kolme vuotta. Toiseksi korkein osuus valitsi kestoksi viisi vuotta, vajaa viidesosa vastaajista. Osa vastaajista kantaa huolta siitä, että aikasidonnaisuus luo "suoja-ajan", joka ei tue etenemistä, ja osa

puolestaan siitä, että heikoimmassa asemassa olevien asema heikkenee entisestään, mikäli kotoutumisaikaa lyhennetään.

Kotoutumissuunnitelman keskeisinä ongelmakohtina ja siten myös kehittämiskohtina esiin nousee resurssien riittämättömyys tavoitteiden saavuttamiseen (keinot ja palvelut). Kaksi kolmesta vastaajasta on sitä mieltä, että suunnitelmassa asetetut tavoitteet saavutetaan kotoutumissuunnitelman voimassa olon puitteissa. Henkilöresurssien lisäksi myös tarkoitukseen URA:a paremmin soveltuvat työvälineet (esim. automaatio, asiakkaan mahdollisuus hyväksyä sähköisesti) tehostaisivat ajankäyttöä.

Työvoimakoulutuksena annettavan kotoutumiskoulutuksen toimivuuteen ollaan pääosin hyvin tyytyväisiä. Yli 90 prosenttia vastaajista katsoo, että ohjaus kotoutumiskoulutukseen toimii hyvin. Työttömyysetuudella toteutettavat omaehtoiset koulutukset saavat enemmän kriittisiä arvioita kuin kotoutumiskoulutukset, mutta niihinkin ollaan varsin tyytyväisiä. Lähes kaksi kolmesta katsoo ohjauksen omaehtoisiin koulutuksiin toimivan hyvin. Palkkatuen katsotaan kuuluvan tärkeimpiin palveluihin erityisesti nopeasti työelämään suuntaavien kotoutuja-asiakkaiden kohdalla (68 % vastaajista). Sitä pidetään melko soveltuvana myös ammatillisilla poluilla eteneville ja korkeaa osaamista omaaville asiakkaille. Palkkatukea voisi hyödyntää enemmän.

Kotoutuja asiakkaiden palvelupolun määrittää ensisijaisesti kotoutujan yksilöllinen tarve ja lähtötaso lainsäädännön antamissa puitteissa. Omien toiveiden, tavoitteiden ja motivaation huomioimista pidetään tärkeänä, mutta käytännössä kielitaito määrittelee hyvin pitkälti reunaehdot esimerkiksi ammatillisissa opinnoissa menestymiseen ja siten myös sen, millaiselle palvelupolulle asiakas ohjataan. Pääosin TE-toimistoissa katsotaan, että varsinkin vuorovaikutus asiakkaan kanssa, asiakkaan tarkoituksenmukainen ohjaus ja työkyvyn huomioiminen ovat korkealla tasolla. Ohjaamisen selkeydestä ja perustumisesta erilaisiin palvelupolkuihin, vastuuasiantuntijan mahdollisuudesta pitää kokonaisuus hallinnassa ja elämäntilanteiden huomioimisesta noin viidesosa vastaajia esittää negatiivisia arvioita.

Yli kaksi kolmasosaa kyselyn vastaajista arvioi, että kotoutuja-asiakkaiden osalta tehdään systemaattista yhteistyötä kuntien kanssa. Suurin osa vastaajista arvioi yhteistyön kuntien kanssa sujuvan pääsääntöisesti hyvin. Kuntien kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi ehdotetaan tiedonkulun joustavoittamista esimerkiksi yhteisen tietojärjestelmän muodossa. Tietojärjestelmän puuttuessa tiedon tulisi liikkua mahdollisimman paljon asiakkaan itsensä kautta. Tiedonvaihdon käytäntöjä pidetään liian tiukkoina, ja lopputuloksena menetetään tietoa.

Yhteistyön työvoimakoulutuksena toteutettavia kotoutumiskoulutuksia järjestävien oppilaitosten ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa arvioidaan toimivan hyvin. Yhteistyö omaehtoista koulutusta tarjoavien oppilaitosten kanssa saa kotoutumiskoulutuksen



toteuttajia kriittisempiä arvioita yhteistyön toimivuudesta. Omaehtoisten koulutusten tukemisen osalta toivottiin kotoutumisajan jatkamiseen kriteereihin nykyistä selkeämpiä kriteerejä. Koulutusporttia pidetään hyvänä välineenä TE-toimistojen sekä oppilaitosten ja muiden koulutuksia järjestävien toimijoiden väliseen yhteydenpitoon, mutta suurena ongelmana pidettiin sitä, etteivät kaikki käytä Koulutusporttia.

## 3.2 Johtopäätökset

### KESKEISET HAVAINNOT

- 1) Asiakasprosessi ja asiantuntijan osaaminen ratkaisevat, ei mikään tietty tapa organisoitua.
- 2) Palvelujen ja prosessien kehittämistä tarvitaan, mutta tarvitaan myös resursseja.
- 3) Tarkoituksenmukaisten palvelupolkujen luominen edellyttää myös sitä, että asiakkaan kannustimet ja etuudet tukevat polulla etenemistä.
- 4) TE-palvelujen ja kuntien kehitettävä yhteistyössä ja toistensa palvelut huomioiden työelämään johtavia palveluja ja palvelupolkuja.
- 5) "Kotoutumisajan" ohella on samanaikaisesti tarkasteltava, mitä ja millaisia palveluja on tarjolla "kotoutumisajan" jälkeen.
- 6) Palvelujärjestelmää kehitettäessä tulee tarkastella myös työnantajan kannustimia rekrytoida, perehdyttää ja tarjota koulutusta.
- 7) Asiakasprosessin alkuvaiheen yhteistyö toimijoiden, erityisesti kuntien ja TE-toimistojen, välillä on erityisen tärkeää, esimerkiksi yhteen tuotujen ohjaus- ja neuvontapalveluiden muodossa.
- 8) Asiakas itse omistaa prosessinsa. Ohjausprosessista on viranomaisten osalta oltava yhdellä taholla "kokonaisomistajuus".
- 9) Omaehtoisen koulutuksen yhteensovittaminen tarkoituksenmukaisiin palvelupolkuihin vaatii erityisesti kehittämistä.

Alla esitetään selvityksen tulosten perusteella johtopäätöksiä kotoutuja-asiakkaiden ohjauksesta ja palveluista TE-toimistoissa. Johtopäätöksien avulla pyritään luomaan näkymää tulevaisuuden kotoutumista edistävään palvelujärjestelmään.

**1) Asiakasprosessi ja asiantuntijan osaaminen ratkaisevat, ei mikään tietty tapa organisoitua.**

Onnistumisia on selvityksen aineiston perusteella vaikeaa selittää millään erityisellä tietyllä tavalla organisoida kotoutuja-asiakkaiden palveluja TE-toimistojen sisällä. Oleellista on toimiva asiakasprosessi alkaen perustiedoista, tarpeiden kartoittamisesta ja alkuhaastattelusta. Oleellista on asiantuntijan ammattitaito ja osaaminen, riittävät resurssit ohjauksessa ja palveluissa sekä ”omistajuus” eli kyky katsoa kokonaisuutta ja ohjata asiakasta palvelupolulla, ei vain ohjata häntä yksittäisistä toimenpiteistä tai palveluista seuraavaan.

**2) Palvelujen ja prosessien kehittämistä tarvitaan, mutta tarvitaan myös resursseja.**

Työllistymisen edistäminen edellyttää riittäviä resursseja. Nykyisiä haasteita ei voi ratkaista vain parantamalla kartoituksen ja suunnittelun työkaluja, kehittämällä palveluja ja sujuvoittamalla ohjaus- ja palveluprosesseja sekä tiedonsiirron välineitä ja käytäntöjä. Kyselyn tuloksista käy ilmi tyytymättömyyttä sekä työn määrään suhteessa käytettävissä olevaan asiakaskohtaiseen aikaan sekä hallinnollisen etuuksia koskevan työmäärän suhteeseen vaikkapa työvälitykseen käytettävään aikaan. Aikaa tulisi olla siten, että asiakasohjauksessa voitaisiin nykyistä paremmin huomioida asiakkaan yksilölliset tarpeet. Ohjaus- ja asiakasprosessin ja siinä käytettävien työvälineiden (esim. kotoutumissuunnitelma) kehittäminen on tärkeää, mutta vielä oleellisempaa on se, että asiakas voi tarvittaessa saada enemmän ohjausta ja olemassa on tarpeita vastaavia palveluja, joihin hänet voidaan ohjata. Aineistossa esiintyi jossain määrin huomioita siitä, että nykyiseltään asiakashallinta-/tietojärjestelmät ohjaavat tekemisen sisältöjä epätarkoituksenmukaisesti sen sijaan, että järjestelmät mahdollistaisivat tarkoituksenmukaisen tekemisen.

**3) Tarkoituksenmukaisten palvelupolkujen luominen edellyttää myös sitä, että asiakkaan kannustimet ja etuudet tukevat polulla etenemistä.**

Tavoitteena tulisi olla, että asiakkaan palvelupolut perustuvat tunnistettuihin asiakastarpeisiin, tarkoituksenmukaiseen palveluvalikoimaan ja dialogiin perustuvaan ohjausprosessiin. Tarkoituksenmukaisten palvelupolkujen luominen edellyttää myös sitä, että kannustimet ja etuudet tukevat polulla etenemistä. Selvityksen tuloksista piiryy kuva, että polkujen muodostamiseen vaikuttaa kuitenkin myös ajoittain epätarkoituksenmukaisesti henkilökohtaisiin kannustimiin liittyvät kysymykset, joiden

ratkomisen voi edellyttää paljon keskustelua TE-palvelujen ja asiakkaan välillä. Yksilön toimintaa tulisi ohjata tarkoituksenmukaiset kannustimet, jolloin työllistymispolulla eteneminen on myös yksilön etu. Asiakkaan tulee ymmärtää pitkällä aikavälillä saatavat hyödyt. Esimerkiksi opiskelu opintotuella on pidemmällä aikavälillä kannattavampaa kuin vaikkapa omaehtoisen opiskelun keskeyttäminen. Etuuksien ei tulisi ohjata henkilöä palveluun, joka ei ole työllistymispolun kannalta järkevä. Etuuksia ja palveluja tulisikin tarkastella ja kehittää samanaikaisesti.

#### 4) **TE-palvelujen ja kuntien kehitettävä yhteistyössä ja toistensa palvelut huomioiden työelämään johtavia palveluja ja palvelupolkuja.**

Jatkossa tulee pystyä rakentamaan erilaisia tarpeita vastaavia työelämään johtavia palveluja TE-palvelujen ja kuntien toimesta. TE-toimistoissa on epätietoisuutta siitä, mitä kunnissa tehdään kotoutumisen osalta ja koetaan, ettei kunnissa ymmärretä TE-toimiston tekemistä ja syitä. Rinnalla toteutetun kuntakyselyn kuntavastaajat puolestaan esittivät näkemyksen, ettei TE-toimistossa huomioida riittävästi sosiaali- ja terveystyöpalveluidenkin asiakkaiden tarvitsevan työllistymistä edistäviä palveluita. Molemmilla tahoilla tulisi olla riittävä kokonaiskuva kotoutuja-asiakkaiden tilanteesta, mikä edellyttää tiedonsiirron sujuvoittamista ja toimivia tiedonvaihdon käytäntöjä. Asiakkaalle tulee pystyä viestimään nykyistä paremmin eri toimijoiden palveluista kotoutumisen edistämiseksi. Asiakkaan kannalta kyse on hänen etenemistään tukevista palveluista, jotka yhdessä tukevat ja auttavat häntä.

Samalla on kuitenkin jatkossa tarkasteltava edelleen myös sitä, keille asiakkaille on ylipäättänsä mahdollista luoda polkuja työelämään. Selvityksen yhteydessä esiin nousi havaintoja siitä, etteivät TE-palvelujen asiantuntijoiden näkemykset asiakkaiden työllistyvyydestä tältä osin välttämättä vastaa Kelan näkemyksiä. Samalla on kuitenkin tärkeää kehittää työelämään johtavien polkujen osalta tavoitteellisia ja kielikoulutusta sisältäviä palveluja myös niille, jotka ovat kauempana työelämästä, mutta joille kuitenkin on mahdollista luoda sinne ulottuvia reittejä.

#### 5) **”Kotoutumisajan” ohella on tarkasteltava, mitä ja millaisia palveluja on tarjolla ”kotoutumisajan” jälkeen.**

Kotoutumissuunnitelmien yksilöllinen kokonaiskesto (ns. ”kotoutumisaika”) jakoi jonkin verran kyselyyn vastanneita. Yksi tapa ajatella ja uudistaa voisi olla se, että ”kotoutumisajalla” tarkoitettaisiin erikseen määriteltävää alkuvaihetta koskevaa palvelulupausta ja erilaisten asiakassegmenttien tarpeisiin räätälöitävää ”palvelupakettia”. ”Palvelupaketin” sisällä tulee olla väyliä niin nopeasti eteneville kuin enemmän tukea vaativille. ”Palvelupaketin” sisällä on oltava vahvasti työpaikoille vietäviä palveluja ja toimenpiteitä (esim. palkkatuki ja työkokeilut). ”Kotoutumisaika” ei sinällään

vielä kerro kovinkaan paljoo asiakastarpeista - ei niiden, joilla "kotoutumisaika" on vielä käynnissä eikä niiden, jotka ovat sen ylittäneet. "Kotoutumisajan" pituudesta ja "palvelupaketin" tarkemmista sisällöistä riippumatta koko palvelujärjestelmän kehittämistä on tehtävä siten, että "kotoutumisajan" jälkeen on oltava kykyä ja resursseja vastata yksilöllisiin tarpeisiin osuvilla palveluilla. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kielitaitoa kehittävää palvelua tulee olla saatavilla riippumatta maassa vietetystä ajasta.

**6) Palvelujärjestelmää kehitettäessä tulee tarkastella myös työnantajan kannustimia rekrytoida, perehdyttää ja tarjota koulutusta (ml. palkkatuki ja kielikoulutus).**

Työnantajalla tulisi olla riittävästi kannustimia maahanmuuttajien rekrytoimiseen, perehdyttämiseen ja kouluttamiseen. Tämä voisi toteutua esimerkiksi kotoutuja-asiakkaille nykyistä paremmin soveltuvalla palkkatuella sekä myös kielitaidon opetusta työpaikoilla riittävästi tukemalla.

**7) Asiakasprosessin alkuvaiheen yhteistyö on erityisen tärkeää**

Ohjauksen kehittämisen osalta on jatkossa erityisesti kehitettävä asiakasprosessin alussa tapahtuvaa yksilöllisten tarpeiden, tarvittaessa monialaista, tarpeiden tunnistamista yhteistyössä kunnan (kuntayhtymän) ja TE-toimiston kesken, mikä osaltaan auttaisi sitä, että asiakkaat ohjautuisivat tarpeitaan vastaaviin palveluihin. Erilaisissa matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluissa on jo nykyiseltään kuntien ja TE-palvelujen yhteistyötä eri muodoissa. Näitä tulee jatkossa kehittää siten, että molempien osapuolten osaaminen ja palvelut tulevat hyödynnettyä asiakkaan tarpeiden ja tavoitteiden suunnittelussa.

**8) Asiakkaan ohjausprosessista on oltava "kokonaisomistajuus"**

Asiakas itse "omistaa" palveluprosessinsa. Tämän lisäksi asiakkaiden tilanteiden ja tarpeiden muuttuessa viranomaisten ja kouluttajien toteuttama ohjaus on ymmärrettävä prosessimaiseksi toiminnaksi, jonka yhteydessä tilanteet, tavoitteet ja tarpeet muuttuvat. Tästä johtuen tarvitaan yli palveluiden seuraavaa kokonaisomistajuutta asiakkaista. Tällaista kokonaisomistajuutta edesauttaisi nykyistä aktiivisempi "kolmikanta" (asiakas, kouluttaja, TE-toimisto) ja edelleen kehitettävät tavat välittää tietoa ja päivittää muuttuvia tilanteita.

## 9) Omaehtoinen koulutuksen yhteensovittaminen palvelupolkuihin vaatii kehittämistä

Yksittäisistä palvelukokonaisuuksista selvityksessä nousi erityisesti esiin tyytymättömyyttä omaehtoisiin koulutuksiin. Näiden osalta tarve on toimivan valvonnan kehittämiseen sekä tarkoituksenmukaiseen standardisointiin (esim. velvoite kielitaidon arviointi standardisoidun testin avulla). Tämä sujuvoittaisi kokonaisuudessaan ohjausta. Lisäksi Koulutusportti tulisi saada mahdollisimman laajalti eri koulutustoitimijoiden käyttöön.

### Epilogi: Huomioita kyselyn toteutuksesta

Selvityksen yhteydessä toteutettuun kyselyyn saatiin ilahduttavan paljon vastauksia asiakastyötä tekevilta asiantuntijoilta. Samaan aikaan kuitenkin johtoon kuuluvien vastaajien lukumäärä jäi pieneksi, minkä johdosta kyselyn vastausten analysoinnissa ei ollut mahdollista kunnolla verrata, missä määrin samansuuntaisia havaitut ongelmat ovat johdon näkökulmasta.

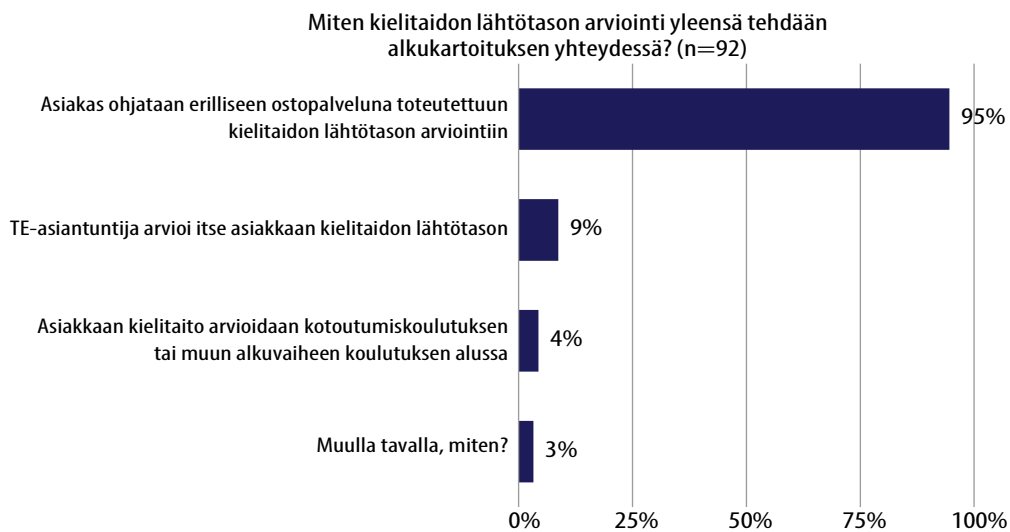
Osassa TE-toimistoja vastaajia oli vähän. Osin tämä on ymmärrettävää hyvin erilaisten kotoutuja-asiakkaiden määrien johdosta. Lisäksi kyselyn jakelu on voinut vaikuttaa siihen, että kyselylinkkiä on lähetetty eteenpäin vaihtelevin perustein. Pienistä vastausmääristä johtuen tuloksia ei ole mielekästä tarkastella TE-toimistoittain. Lisäksi niissä toimistoissa, joissa vastaajia oli enemmän, esiintyi hajontaa myös yksittäisen toimiston sisällä – koskien myös ns. ”faktuaalisia” kysymyksiä siitä, miten toiminta on organisoitu ja siitä, miten toimintaa tulisi jatkossa kehittää. Tämä kertonee asioiden monimuotoisuudesta, ehkä monimutkaisuudestakin, ja siitä, että kokemukset ja näkemykset voivat vaihdella melkoisestikin samankin toimiston sisällä. Ymmärrettävään viestintään ja ajantasaiseen tietoon tuleekin kiinnittää huomiota TE-toimistojen organisointitapojen uudistuessa.

Samaan aikaan toteutetussa kunnille suunnatussa kyselyssä törmättiin ongelmiin sen osalta, että vastaajien tehtävänkuvat ja sitä kautta mahdollisuudet vastata kattavasti eivät aina kohdanneet kyselyn käsittelemiä asioita. Tätä ongelmaa ei vaikuttanut olevan vastaavissa määrin TE-toimistoille suunnatussa kyselyssä, mikä näkyy esimerkiksi vähäisemmässä määrässä vastaajia, jotka eivät osanneet vastata esitettyihin kysymyksiin.

## LIITTEET

**Taulukko 1. Vastaajien jakautuminen palvelulinjan ja tehtävän perusteella.**

		N	%
Palvelulinja	Palvelulinja 1: Työnvälitys- ja yrityspalvelut	4	3,9
	Palvelulinja 2: Osaamisen kehittämisspalvelut	65	63,7
	Palvelulinja 3: Tuetun työllistymisen palvelut	22	21,6
	Jokin muu	11	10,8
Työtehtävä	Toimiston johtaja	3	2,9
	Palvelujohtaja	2	2,0
	Palveluesimies	7	6,9
	Asiantuntija	86	84,3
	Psykologi	2	2,0
	Jokin muu	2	2,0



**Kuva 27. Kielitaidon lähtötason arviointi alkukartoituksen yhteydessä (%).**



# Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa

**Selvityksessä Kotoutuja-asiakkaiden** ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa tarkastellaan kotoutuja-asiakkaiden osalta TE-toimistojen toiminnan organisoimista, alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadintaa, päivitystä ja seurantaa, ohjausta ja sen kriteerejä, TE-palveluja, yhteistyötä eri toimijoiden kanssa sekä tiedonsiirtoa eri toimijoiden välillä. Selvitys perustuu TE-toimistojen henkilöstölle toteutettuun sähköiseen kyselyyn ja tehtyihin haastatteluihin.

Selvityksen tulokset luovat kuvan työhönsä sitoutuneesta henkilöstöstä, jolla on vahva tahto tunnistettujen kehittämiskohteiden parantamiseen. Selvityksen mukaan toimiva asiakas-prosessi ja asiantuntijan osaaminen ovat tulosten kannalta ratkaisevia. Jatkossa tarvitaan palvelujen ja prosessien kehittämistä mutta myös resursseja asiakastyöhön.

Verkkajulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-557-7

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)