

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kotouttaminen • 2020:32

# Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja- asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet



Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32

## Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa

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

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-534-8

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>	Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32		
<b>Diaari/hankenumero</b>	-	<b>Teema</b>	Kotouttaminen
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-534-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-534-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-534-8</a>		
<b>Sivumäärä</b>	57	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	kotouttaminen, maahanmuuttajat, ohjaus (neuvominen), kunnat, palvelut, kotoutuminen		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvityksessä tarkastellaan maahanmuuttoasioiden koordinoinnin ja kotoutumisen edistämisen vastuiden määräytymistä ja toiminnan organisoimista kunnissa. Lisäksi tarkastellaan työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten maahanmuuttajien alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadintaa, päivitystä ja seurantaa, ohjausta, työelämän ulkopuolella oleville tarjottavia palveluja sekä toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonsiirtoa. Selvityksen tulokset piirtävät kuvan maahanmuuttajaväestön kannalta hajanaisesta palvelujärjestelmästä koskien etenemistä työvoiman ulkopuolelta kohti koulutusta ja työelämää. Palvelut tavoittavat osan maahanmuuttajaväestöstä, mutta työvoiman ulkopuolella olevien tavoittaminen ei vaikuta systemaattiselta useassa kunnassa.</p> <p>Selvityksen pohjalta esitetään, että kunnissa ja kuntayhtymissä tarvitaan jatkossa nykyistä yhtenäisempi, tarkempi ja luotettavampi tilannekuva maahanmuuttajaväestöstä, jotta työelämää kohtia vieviä palveluja voidaan järjestää systemaattisemmin ja vaikuttavammin. Palvelujärjestelmällä eri toimijoihin olisi yhteiset matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut. Lainsäädännössä tulisi määritellä työvoiman ulkopuolella olevien osalta kokonaisvastuu kunnille ja lisätä palveluiden järjestämisen velvoittavuutta. Valtion vastattavaksi tulisi riittävä resursointi.</p> <p>TEM:n yhteyshenkilö: Anne Alitolppa-Niitamo, puh. +358 2950 47130</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 i kommunerna för invandrarkunder utanför arbetskraften	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:32	
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	-	<b>Tema</b> Integration
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-534-8	<b>ISSN PDF</b> 1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-534-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-534-8</a>	
<b>Sidantal</b>	57	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	invandrare, integration, handledning (rådgivning), kommuner, tjänster, etablering	
<b>Referat</b>	<p>I utredningen granskas hur ansvaret för att samordna invandringsärenden och främja integration bestäms och hur verksamheten organiseras i kommunerna. Dessutom granskas hur inledande kartläggningar och integrationsplaner för vuxna invandrare som står utanför arbetskraften utarbetas, uppdateras och följs upp, den handledning och de tjänster som erbjuds dem som står utanför arbetslivet samt samarbetet och informationsutbytet mellan aktörerna. Resultatet ger en bild av ett splittrat servicesystem för invandrare på väg från utanförskap till utbildning och arbetsliv. Tjänsterna når en del av invandrarna, men i många kommuner verkar man inte systematiskt nå ut till dem som står utanför arbetskraften.</p> <p>Baserat på utredningen föreslås det att kommunerna och samkommunerna i fortsättningen behöver en enhetligare, tydligare och tillförlitligare överblick av sin invandrarbefolkning så att tjänster som leder till arbetslivet kan ordnas mer systematiskt och ge mer effekt. Servicesystemet med sina olika aktörer föreslås ha gemensamma handlednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel. Lagstiftningen föreslås ge kommunerna hela ansvaret för dem som står utanför arbetsmarknaden och utvidga skyldigheten att ordna tjänster. Staten föreslås å sin sida bidra med tillräckliga resurser.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Anne Alitolppa-Niitamo, tfn. +358 2950 47130</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>	Municipal guidance and services for immigrants outside the labour force		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:32		
<b>Register number</b>	-	<b>Subject</b>	Integration
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-534-8	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-3562
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-534-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-534-8</a>		
<b>Pages</b>	57	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	immigrants, integration, guidance (advice), municipalities, services		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The report examines ways in which the roles and responsibilities associated with the coordination of immigrant issues and the promotion of immigrant integration are assigned and organised in municipalities. Other areas addressed in the report include the preparation, updating and follow-up of initial assessments and integration plans for adult immigrants outside the labour force; guidance provided, services offered to those outside the labour force, and cooperation and exchange of information between the various players involved. The results paint picture of a service system that is fragmented from the immigrant perspective in terms of the pathways available to education and employment from outside the labour force. While services do reach part of the immigrant population, many municipalities lack a systematic arrangement for reaching those outside the labour force.</p> <p>In the report, the authors conclude that municipalities and joint municipal authorities need to form a more coherent, accurate and reliable picture of the immigrant population in order to organise services leading to employment more systematically and effectively. This service system, consisting of various service providers, would feature low-threshold guidance and counselling services. The overall responsibility of municipalities regarding those outside the labour force should be defined in legislation, and a stricter obligation to organise services should be imposed. The central government would be responsible for organising sufficient resources.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Anne Alitolppa-Niitamo, tel. +358 2950 47130</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 Työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttaja-asiakkaat kunnissa</b> .....	14
2.1 Toiminnan organisointi ja tiedonsiirto.....	14
2.2 Tavoittaminen ja ohjaus palveluihin .....	18
2.3 Työelämävalmiuksia edistävät ja työelämään suuntaavat palvelut .....	22
2.4 Alkukartoitukset.....	25
2.5 Kotoutumissuunnitelmat.....	29
2.6 Yhteistyö .....	38
<b>3 Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	42
3.1 Yhteenveto .....	42
3.2 Johtopäätökset.....	44
<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 koordinoimista 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 tässä raportissa.

*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 rinnakkaisessa TE-toimistoja käsittelevässä julkaisussa *Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:31.

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, mukaan lukien 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 TE-toimistojen kyselylomakkeiden laadintaan osallistui lisäksi laajempi joukko asiantuntijoita samaten kuin selvityksen välitulosten esittelyyn 19.3. ja 30.3.2020.

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

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 ja aineiston käsittelystä löytyy vain asianomaisesta raportista. Kattavamman kokonaiskuvan saamiseksi lukijan kannattaa tutustua molempiin raportteihin.

## 1.2 Aineisto ja sen käsittely

Keskeinen tiedonkeruumenetelmä oli kunnille ja kuntayhtymille osoitettu sähköinen kysely, jonka suunnitteluun osallistui selvityksen laatijoiden lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön, ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiantuntijoita. Suomen- ja ruotsinkielisen kyselyn vastauslinkki välitettiin ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköiden ja kuntien kirjaamoiden kautta kaikkiin Manner-Suomen kuntiin. Kohderyhmänä olivat viranhaltijat, joiden työtehtäviin työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut sisältyivät. Kysely oli avoinna kuukauden ajan helmi–maaliskuussa 2020. Saateviestiin sisältyi pyyntö välittää kyselyä myös kuntayhtymälle, jos kuntayhtymällä on rooli maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjauksessa tai palveluissa alueella. Vastauksia kertyi yhteensä 277, joista 60 keskeytti vastaamisen ensimmäisellä sivulla siksi, että kunnassa on vastaajan mukaan vain hyvin vähän maahanmuuttaja-asiakkaita.

Vastauksia saatiin ympäri maata kaikista maakunnista, ja suurimpana yksittäisenä maakuntana oli Uusimaa, josta on vajaa kolmasosa kaikista vastaajista. Vastaukset jakaantuivat kunnan koon mukaan siten, että reilu kolmasosa edusti alle 10 000 asukkaan kuntaa, 31 prosenttia 10 000–50 000 asukkaan kuntaa ja 32 prosenttia tätä suurempaa kuntaa.

Vastaajista 43 prosenttia työskenteli sosiaalitoimen alaisuudessa. Yleisimpiä yksittäisiä tehtävänimikkeitä olivat esimies (eri nimikkeillä), johtava sosiaalityöntekijä tai sosiaalityöntekijä sekä koordinaattori, maahanmuuttokoordinaattori, pakolaiskoordinaattori tai hyvinvointikoordinaattori, työllisyyskoordinaattori tai -päällikkö tai vastaavat nimikkeet. Vastaajista 11 edusti kuntayhtymää ja 6 jotain muuta yhteistyöaluetta tai useampaa kuntaa. Kyselyvastaajien taustatiedot löytyvät liitetaulukoista.

Kysely kattoi sisällöllisesti koko maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus- ja palvelutoiminnan, ja tästä johtuen olikin tarkoituksenmukaista, että yksittäisistä kunnista saatiin useampia vastauksia. Valtaosa kysymyksistä on luonteeltaan sellaisia, että niihin on mielekästä esittää yksi vastaus kuntaa kohden. Näin voidaan vastata esimerkiksi kysymykseen: ”Kuinka suuressa osassa kunnista maahanmuuttoasioiden koordinoinnista vastaa sosiaalitoimi?” Osa kysymyksistä kohdistuu vastaajien tulkintoihin tai näkemyksiin, jolloin esitetään kaikkien vastaajien tulokset.

Kuntien tilanteen kuvaamiseksi jokaiselle kunnalle valittiin manuaalisesti ”edustava” vastaus. Tällä tarkoitetaan sitä, että tilanteessa, jossa yksittäisestä kunnasta vastauksia oli useampi kuin yksi, vastauksista oletettavasti parhaiten kunnan tilannetta kuvaava valittiin käytettäväksi kunnan toimintatapaa käsittelevien kysymysten analyysissä. Valinta toteutettiin pääosin vastaajan tehtävään pohjautuen, jolloin usein valinta kohdistui esimerkiksi maahanmuuttopalveluiden esimiestä vastaavaan tehtävänimikkeeseen tai maahanmuuttokoordinaattoriin – henkilöön, joka tehtävänsä puolesta todennäköisimmin pystyisi vastaamaan esitettyihin kysymyksiin mahdollisimman kattavasti. Lisäksi huomioitiin vastausten kattavuus, eli valinta ei kohdistunut vastaajaan, joka jätti vastaamatta huomattavaan osaan kysymyksistä. Kuntayhtymässä työskenteleviltä vastaajilta tiedusteltiin mitä kuntia heidän vastauksensa koskee, ja näiden perusteella vastauksista voitiin muodostaa edustavat vastaukset myös kuntayhtymän kautta maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluita järjestäville kunnille, jos kuntayhtymä näissä kunnissa oli määritelty vastuutahoksi. Vastaavasti toimittiin, jos jollakin kunnalla oli vastuu useamman kunnan yhteistyöalueen palveluista (muodostettujen vastausten n=60).

Edellä kuvatun kaltaisesti käsitelty aineisto kattaa 153 kuntaa, joissa asuu 85 prosenttia koko väestöstä sekä 95 prosenttia vieraskielisestä ja ulkomaalaistaustaisesta väestöstä<sup>2</sup>. Käytännössä erot tuloksissa edellä kuvatusti valittujen edustavien vastaajien ja koko aineiston välillä jäivät vähäisiksi ja näkyivät lähinnä en osaa sanoa -vastausten suurempana osuutena muilla kuin edustavilla vastaajilla.

Tulosten tulkinnassa on syytä huomioida maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluiden järjestämisen monimuotoisuus. Moniin näennäisesti yksiselitteisiin kysymyksiin vastattiin kuntien eri organisaatioissa eri tavoin. Lisäksi tiedonkeruun yhteydessä kävi ilmi, ettei kaikissa kunnissa kysely ole välttämättä tavoittanut kaikkien palveluiden erityisasiantuntijoita, jolloin vastauksia on saattanut jäädä puuttumaan joistakin teemoista. Avovastauksen perusteella ohjaukseen ja palveluihin liittyvä terminologia ei ole yksiselitteistä, eivätkä lainmukaisesti käytetyt käsitteet välttämättä tarkoita kaikille vastaajille yksiselitteisesti samaa asiaa. Myös tämä on syytä huomioida tulosten tulkinnassa. On myös mahdollista, että vastauksissa painottuu vastaajan taustaorganisaation orientaatio, jolloin esimerkiksi kuntayhtymän vastaukset saattavat kuvastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tilannetta, mutta eivät kaikkea kunnassa annettavaa palvelua. Mainituista syistä johtuen aineisto on niin monimuotoinen, että mahdollisuudet tilastolliseen päättelyyn ovat rajalliset. Huomiot eroista taustamuuttujien kuten esimerkiksi kunnan koon tai palveluiden organisointitavan perusteella on esitetty niiltä osin kuin niitä on voitu havaita.

<sup>2</sup> Väestö 31.12. 2018. Väestörakenne, Tilastokeskus.

Kyselyaineistoa täydennettiin syventävillä haastatteluilla, joita toteutettiin kuuden kunnan osalta (Vantaa, Tampere, Joensuu, Kotka, Pietarsaari ja Pudasjärvi). Näissä haastatteluissa pyrittiin syventämään sekä nykytilan kuvausta että muodostamaan käsitystä tarvittavista toimenpiteistä jatkossa.

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 Työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttaja-asiakkaat kunnissa

Tässä luvussa tarkastellaan toiminnan organisointia ja tiedonsiirtoa, maahanmuuttajien tavoittamista, työelämävalmiuksia edistäviä ja työelämään suuntaavia palveluja, alkukartoituksia, kotoutumissuunnitelmia sekä eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Kyselyn tulosten ohella luvussa on hyödynnetty tehtyjä syventäviä haastatteluja.

### 2.1 Toiminnan organisointi ja tiedonsiirto

Kotoutumislain mukaan paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Toiminnan organisointi kunnissa ja kuntayhtymissä vaihtelee. Organisointitapoihin vaikuttaa erityisesti kunnan koko, maahanmuuttajaväestön koko ja rakenne sekä kunkin kuntaorganisaation oma peruslogiikka. Tiedonsiirron toimivuus eri toimijoiden välillä on erityisen tärkeää kotouttamistyön kaltaisessa toiminnassa, johon osallistuu useita eri toimijoita.

Maahanmuuttoasioiden organisointitavat vaihtelevat kunnissa suuresti. Useissa kunnissa asioita hoidetaan monien eri toimialojen alaisuudessa kohderyhmästä ja kunnan palveluiden organisointitavasta riippuen. Yleisimmin *maahanmuuttoasiat* sijoittuvat sosiaalitoimen alaisuuteen, varsinkin pienemmissä kunnissa. Kunnan koon kasvaessa yleistyvät erilliset maahanmuuttoyksiköt, joita on noin kolmasosassa vastaajakunnista. Lisäksi eri hallinnonaloilla saattaa olla koordinaattoreita, jotka vastaavat toiminnan organisoinnista. Vain pienimmissä kunnissa maahanmuuttoasioita ei ole vastuutettu millekään taholle.

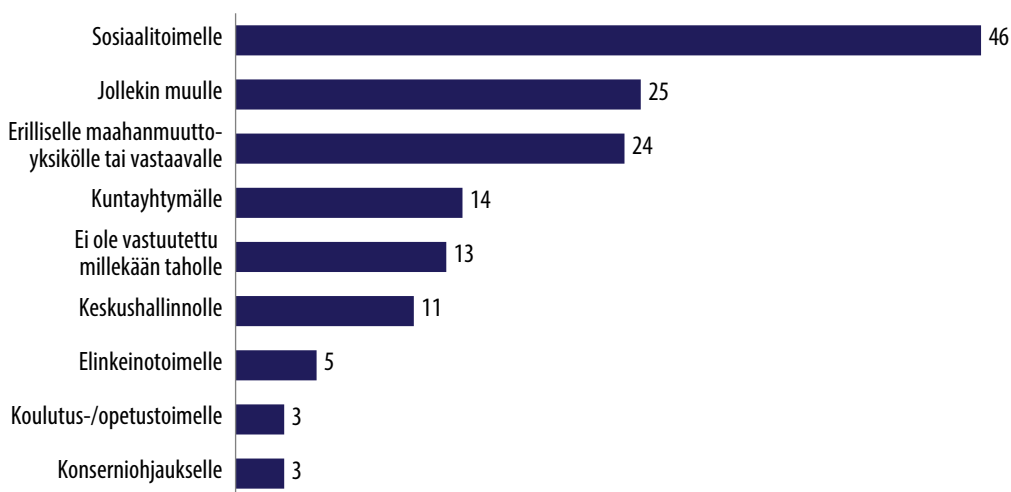


### KESKEISET HAVAINNOT

- *Maahanmuuttoasioissa* vastuiden jakautuminen riippuu esimerkiksi kunnan koosta ja muiden palveluiden järjestämisestä (erityisesti sote-palvelut). Useasti päävastuu on sosiaali-/perusturvahallinnolla.
- Varsinkin pienemmissä ja keskisuurissa kunnissa *kotouttamisen edistämisen ja sen koordinoinnin* päävastuu on useimmiten sosiaalitoimella tai kuntayhtymällä. Kunnan koon kasvaessa erillisiä koordinoivia maahanmuuttoyksiköitä on enemmän.
- Tiedonsiirron ongelmista raportoi noin puolet vastanneista.

Vastuu *kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoinnista* on vastaavasti noin kolmasosassa kunnista sosiaalitoimella (kuva 1). Sosiaali- ja terveystoimen tai kuntayhtymän rooli korostuu erityisesti pienemmissä kunnissa, kun taas suuremmissa kunnissa vastuu on useammin erillisellä maahanmuuttoyksiköllä. Kuntayhtymän rooli näkyy kunnissa, joissa sosiaali- ja terveyspalveluita on järjestetty kuntayhtymän kautta. Esiin nousee myös rakenteita, joissa erillinen maahanmuuttoyksikkö sijaitsee hallinnollisesti sosiaalitoimen alaisuudessa. Muista tahoista eniten mainintoja sai hyvinvointitoimiala. Kuntien kesken on lisäksi erilaisia yhteistyörakenteita (esim. yhteistyöalue), joissa jokin kunta vastaa koko alueen kotoutuja-asiakkaiden palveluista.

Onko maahanmuuttajien kotouttamisen edistäminen ja sen koordinointi määritelty selkeästi jonkin toimialan vastuulle? (n=144)



**Kuva 1.** Kotouttamisen edistämisen vastuu- ja koordinointitaho (lukumäärä).

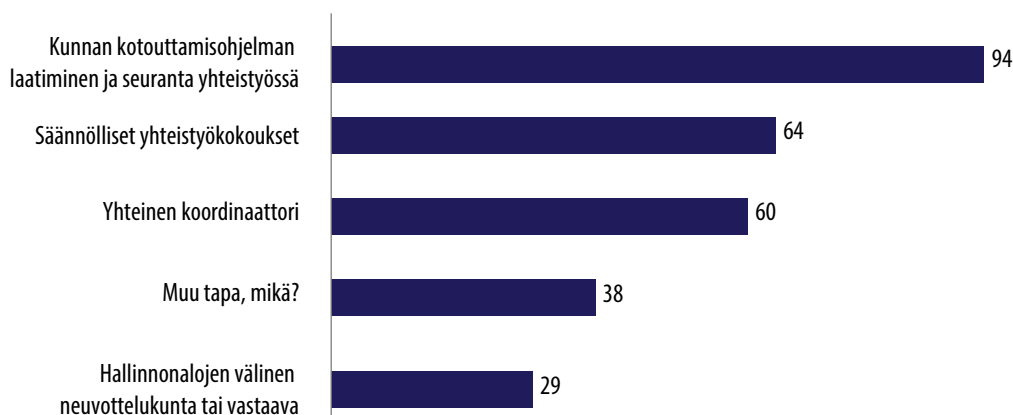
Avovastausten perusteella sosiaalitoimen, kuntayhtymän ja näiden alle sijoittuvien yksiköiden roolit vastuukysymyksessä ovat jossain määrin vaikeita määritellä kysytyllä tavalla. Kuntayhtymien ja kuntien välillä on erilaisia ratkaisuja työnjaosta. Yleinen tapa on, että kuntayhtymä vastaa pakolaisten vastaanotosta ja siihen liittyvistä palveluista ja kunta puolestaan muiden maahanmuuttajien palveluista sekä matalan kynnyksen ohjauksesta ja neuvonnasta.

Useissa vastauksissa todetaan, että vastuu kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoimisesta on jaettu eri toimialojen kesken. Jakoperusteena voi olla esimerkiksi kotouttamistyön sijoittaminen yhdelle toimialalle ja muiden palveluiden jakaminen eri toimialoille palveluiden mukaisesti.

Kuntayhtymien vastuut määrittyvät muiden tehtävien perusteella ja ovat moninaisia. Kuntayhtymässä saatetaan tehdä esimerkiksi alkukartoituksia tai kotoutumissuunnitelmia, jotka saattavat limittyä muiden tehtävien sosiaali- ja terveydenhuollon kartoitusten kanssa. Esimerkiksi terveydenhuollon alkukartoituksia tehdään kuntayhtymissä.

Noin kaksi kolmasosaa vastaajakunnista laati kunnan kotouttamisohjelman ja seuraa sen toteutumista yhteistyössä eri toimialojen välillä (kuva 2). Lisäksi yhteistyötä tehdään muiden kunnan strategisten asiakirjojen ja suunnitelmien osalta sekä maakunnallisen kotouttamisohjelman seurannassa. Muita yleisimpiä yhteistyön organisoinnin tapoja ovat säännölliset yhteistyökokoukset tai muut maahanmuutosta vastaavien hallinnonalojen johtotason edustajien kokoukset sekä koordinaattorin tehtävä, joka saattaa olla sijoitettu myös lähemmäs keskushallintoa.

Miten kunnan eri toimialojen välinen yhteistyö kotoutumisasiissa on organisoitu?  
(Voit valita useamman vaihtoehdon) (n=140)



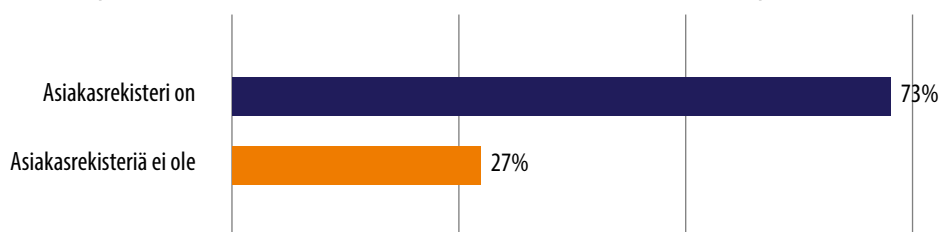
**Kuva 2.** Eri toimialojen välisen yhteistyön organisointitapa (lukumäärä).

Kotoutumispalveluissa olevien asiakkaiden GDPR:n mukainen asiakasrekisteri on 73 prosentissa vastaajakunnista (kuva 3). Mainittuja rekisterejä olivat esimerkiksi Pro Consona, Effica, Uma, UMAREK, Abilita, SosiaalILC, Hoiva, Maire ja Apotti. Asiakasrekisteri on käytössä useammin suuremmissa kunnissa. Rekisterin käyttöoikeudet vaihtelevat kunnittain ja organisaation mukaan, mutta yleisesti pääsy on koko sosiaalitoimella tai maahanmuuttajapalveluilla.

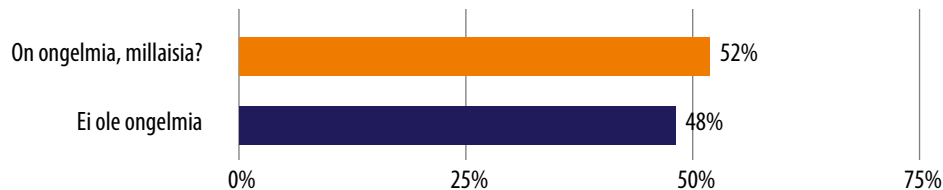
Tiedon siirtämisen ongelmista kunnan tai kuntayhtymän sisällä raportoi noin puolet vastaajista. Ongelmia on havaittu useammin suurissa kaupungeissa kuin pienemmissä kunnissa. Pienimmissä kunnissa tieto saattaa myös liikkua riittävällä tavalla, vaikka asiakasrekisteri puuttuisikin. Vastuutahoista ongelmista on kerrottu harvemmin silloin, kun kotouttamisen edistämisen vastuu on sosiaalitoimella. Näissä tapauksissa järjestelmä on todennäköisesti sosiaalitoimen käytössä oleva asiakastietojärjestelmä, johon organisaation sisällä on jo pääsyoikeus. Ilmeinen ongelma on, jos kaikilla tietoa tarvitsevilla työntekijöillä ei ole pääsyä rekisteriin tai jos kunnan työntekijöille ei ole pääsyä kuntayhtymän rekisteriin. Muina mahdollisina ongelmina avovastauksissa mainitaan se, että asiakkaan tiedot ovat useissa eri järjestelmässä, joiden välillä tietoa joudutaan siirtämään manuaalisesti. Tietojen siirtämistä taas rajoittavat salassapitosäännökset.

Toimivia käytäntöjä tiedon siirtämisessä kunnan tai kuntayhtymän sisällä ovat yhteistyö ja verkostopalaverit sekä asiakasrekisterin ulkopuoliset mutta systemaattisesti toimivat tai tietoturvalliset tiedonsiirtokanavat kuten salattu sähköposti tai erilaiset sähköiset lomakkeet tietopyyntöihin.

Miten kotoutumispalveluissa olevien asiakkaiden GDPR:n mukaisen asiakasrekisterin pito on hoidettu? (n=95)



Onko tiedon siirtämisessä ongelmia kunnan (ja kuntayhtymän) sisällä kotoutuja-asiakkaisiin liittyen? (n=77)



Kuva 3. Asiakasrekisterit ja tiedonsiirron sujuvuus (%).

## 2.2 Tavoittaminen ja ohjaus palveluihin

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan kotoutumista edistävät toimenpiteet koostuvat perustiedosta suomalaisesta yhteiskunnasta, ohjauksesta ja neuvonnasta, alkukartoituksesta, kotoutumissuunnitelmasta, kotoutumiskoulutuksesta, omaehtoisesta opiskelusta ja muista kotoutumista tukevista ja edistävistä toimenpiteistä ja palveluista. Palvelujärjestelmän ja maahanmuuttajan palvelupolun kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin nämä palvelut ja toimenpiteet tavoittavat kaikkia niitä maahanmuuttajia, jotka tarvitsevat ja hyötyisivät näistä palveluista.

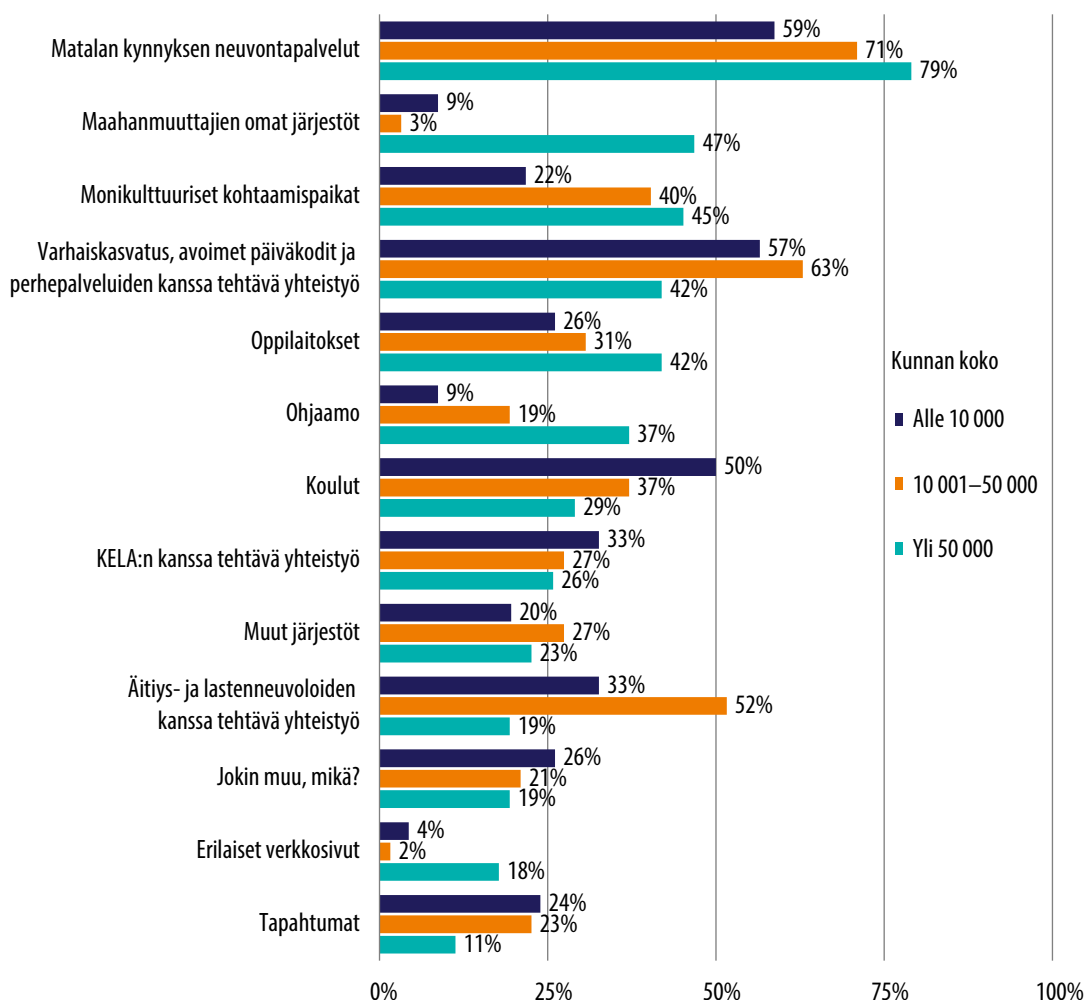
### KESKEISET HAVAINNOT

- Tärkeimpiä keinoja ja yhteistyötahoja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamiseksi ovat yhteen laskettuna matalan kynnyksen neuvontapalvelut sekä varhaiskasvatus, avoimet päiväkodit ja perhepalveluiden kanssa tehtävä yhteistyö.
- Tärkeimmät keinot ja tahot vaihtelevat eri kokoisissa kunnissa. Suurissa kaupungeissa korostuu maahanmuuttajajärjestöjen ja monikulttuuristen kohtaamispaikkojen merkitys.
- Yli puolessa vastaajakunnista pyritään systemaattisesti tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia ja ohjaamaan heitä kohti työelämää.

Tärkeimpiä keinoja ja yhteistyötahoja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamiseksi ovat yhteen laskettuna matalan kynnyksen neuvontapalvelut sekä varhaiskasvatus, avoimet päiväkodit ja perhepalveluiden kanssa tehtävä yhteistyö (kuva 4). Muiden viranomaisten (esim. Kela) ja peruspalveluiden (koulu, äitiys- ja lastenneuvolat) merkitys nähdään pääosin näitä pienempänä. Avovastausten perusteella esiin nousee lisäksi eri toimijoiden välinen verkostoyhteistyö tärkeänä keinona.

Tärkeimmät keinot ja tahot vaihtelevat eri kokoisissa kunnissa. Suurissa kaupungeissa korostuu maahanmuuttajajärjestöjen ja monikulttuuristen kohtaamispaikkojen merkitys. Näiden rooli varsinkin pienimmissä kunnissa on hyvin vähäinen. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa varhaiskasvatuksen, perhepalveluiden ja koulujen kanssa tehtävän yhteistyön merkitys on tärkeämpi kuin kaupungeissa. Yhteistyö oppilaitosten kanssa nousee esiin suuremmissa kaupungeissa, joissa niitä on.

Mitkä ovat tärkeimmät keinot ja yhteistyötahot, joiden avulla tavoitetaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia? Valitse enintään viisi tärkeintä (1–5). (n=170)



**Kuva 4. Tärkeimmät yhteistyötahot työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamisessa kunnan koon mukaan (suurimpien kaupunkien mukaisessa järjestyksessä, %).**

Yli puolessa vastaajakunnista pyritään systemaattisesti tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia ja ohjaamaan heitä kohti työelämää (kuva 5). Vain 27 prosenttia on sitä mieltä, että näin ei tehdä. Vastuutahon ollessa kuntayhtymä lähes kaikki (92 %) vastasivat, että ohjausta ja tavoittamista tehdään. Myös erillisen maahanmuuttoyksikön ollessa vastuutaho tavoittaminen ja ohjaus on yleisempää. Vähiten tavoittamista ja ohjausta tehdään kunnissa, joissa vastuutahoa ei ole määritelty, mikä johtuu todennäköisesti kohderyhmän pienestä koosta. Ei ole täysin yksiselitteistä, miten vastaajat ovat ymmärtäneet systemaattisen ohjaamisen tai miten he ovat pystyneet tunnistamaan kaikki

työvoiman ulkopuolella olevat ryhmät. Esimerkiksi sote-kuntayhtymän vastaukset saattavat rajoittaa heidän asiakkaina olevien työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamiseen. En osaa sanoa -vastauksissa korostuvat pienemmät kunnat.

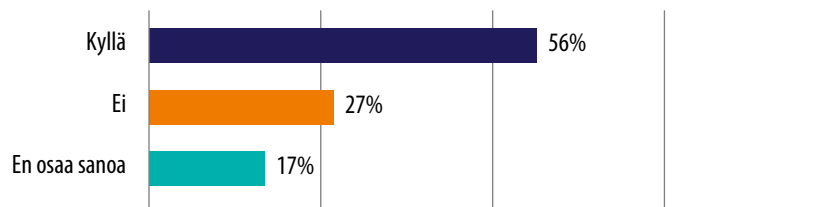
Kotona lasten kanssa olevat vanhemmat on tunnistettu tärkeimmäksi tavoitettavaksi ja työelämää kohti ohjattavaksi kohderyhmäksi. Myös osatyökykyiset on tunnistettu hyvin. Muista ryhmistä esiin nousevat erityisesti eri nuorten ryhmät kuten jälkihuollossa olevat nuoret tai ulkomaalaiset opiskelijat. Lisäksi avovastauksissa tavoiteltavina ryhminä mainitaan pitkäaikaistyöttömät, maahanmuuttajapuolisot ja kielitaidottomat yleisesti. Haastattelussa esitettiin pohdintaa lisäksi erityisesti työperusteisten tavoittamisesta. Usein tämän kohderyhmän osalta erityisiä palvelutarpeita voi ilmetä vasta usean maassaolovuoden jälkeen, jolloin mahdollisuudet palveluihin ovat vähäisempiä kuin välittömästi maahantulon jälkeen.

Pienimmissä alle 10 000 asukkaan kunnissa kotona lasten kanssa olevat vanhemmat ja osatyökykyiset mainitaan suurempia kaupunkeja harvemmin tavoiteltavina ja ohjattavina ryhminä (kotona lasten kanssa olevat 64 %, osatyökykyiset 23 %). Muut ryhmät korostuvat näissä kunnissa. Jos vastuu kotoutumisen edistämisestä on sosiaalitoimella, osatyökykyiset korostuvat tavoitettavana ryhmänä.

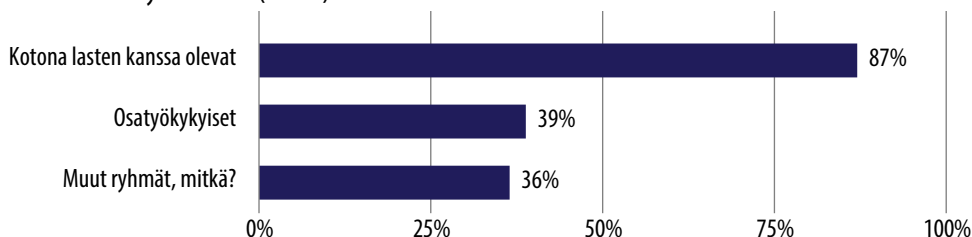
Syitä tavoittamisen ja ohjaamisen tekemättä jättämiselle voivat olla tiedon ja resurssien puuttuminen, mutta myös puuttuvat perustiedot alueen maahanmuuttajista. Kunnissa ei välttämättä saada tietoa alueen maahanmuuttajista ilman erillisiä järjestelyjä väestörekisteristä, TE-palveluista tai Kelasta. Pakolaiset ovat ainoa kohderyhmä, joka varmuudella tunnetaan ja jonka palvelut on järjestetty tarkemmin määritellysti. Joissain kunnissa on kuitenkin toteutettu systemaattisempiakin toimenpiteitä erityisesti kaikkien uusien kunta-laisten, ml. maahanmuuttajien tavoittamiseksi. Tällaiset monikieliset (suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi) ”Tervetuloa kuntaan”-kirjeet perustuvat väestörekisteristä saataviin tietoihin kuntaan muuttaneista. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa tällaista on aiemmin tehty Salon kaupungin toimesta ja nykyisin mm. Uudessakaupungissa. Turussa kaikille uusille asukkaalle lähetetään Koti Turussa -lehti, joka sisältää tietoa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.<sup>3</sup> Tavoittamisen kannalta merkitystä on myös kuntien kotisivujen monikielisyydellä.

<sup>3</sup> Siirtolaisuusinstituutti, Pekka Kettunen, Matti Välimäki ja Tuomas Zacheus (2020). Varsinais-Suomen maahanmuuttostrategia 2020-luvulle: Tausta-aineistot. Turku, 2020.

Pyrkiikö kunta/kuntayhtymä systemaattisesti tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia ja ohjaamaan heitä kohti työelämää (n=149)



Mitkä ovat tärkeimmät työvoiman ulkopuolella olevat ryhmät, joita pyritään aktiivisesti tavoittamaan ja ohjaamaan kohti työelämää? (n=85)

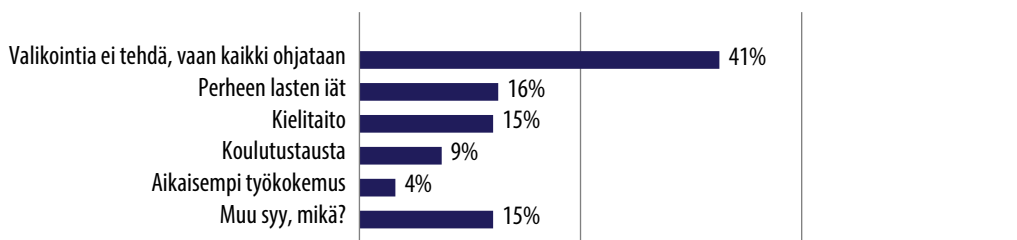


**Kuva 5. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittaminen (%).**

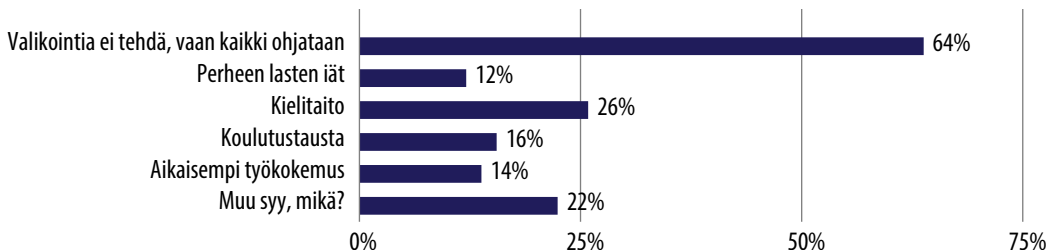
Kotona lasten kanssa olevien vanhempien ja osatyökykyisten kohderyhmien molempien osalta useimmiten valikointia ei kyselyn tulosten mukaan tehdä, vaan kaikki kohderyhmästä ohjataan työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin (kuva 6). Kotona lasten kanssa olevien vanhempien ohjaamiseen ei vaikuta koulutustausta tai aikaisempi työkokemus yhtä paljon kuin osatyökykyisten kohderyhmässä. Neljäsosa vastaajista katsoo osatyökykyisten kielitaidon vaikuttavan ohjaamiseen kohti työelämää suuntaavia palveluita. Avovastauksissa huomautetaan siitäkin, että asia ei ole yksiselitteisesti niin, että kunta voi toiminnallaan luoda systematiikkaa, koska kyse on ihmisten vapaaehtoisesta tahdosta ja toiminnasta. Muista ohjaamiseen vaikuttavista syistä avovastauksissa esiin nousevatkin kotona lasten kanssa olevilla asiakkaalla oma aktiivisuus ja halu edetä kohti työelämää, perheen kokonaisvaltainen tilanne sekä syrjäytymisen ehkäisy. Näistä omaan aktiivisuuteen liittyy myös kotihoidontuen kannustinvaikutus, mikä osaltaan saattaa pidentää kotonaolojaksoja ja siten myös vaikeuttaa siirtymistä kohti työelämää tuen päättyttyäkin<sup>4</sup>. Osatyökykyisten osalta lisäksi esiin nousivat oman aktiivisuuden lisäksi kohderyhmän vaikea tavoitettavuus ja heikolle kielitaidolle soveltuvien työ- ja toimintakyvyn arviointimenetelmien, kuntouttavien palveluiden tai soveltuvien työtehtävien vähäisyys. Monet palveluista ovat saatavilla vasta kotoutumisajan ylittäneille, vaikka osatyökykyisyys olisi mahdollista havaita jo aikaisemmin.

<sup>4</sup> Ks. esim. OECD, Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, 2018.

**Mitkä seuraavista tekijöistä vaikuttavat siihen, että..... kotona lasten kanssa olevia maahanmuuttajavanhempia ohjataan työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin? (n=172)**



**...osatyökykyisiä maahanmuuttajia ohjataan työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin (n=58)**



**Kuva 6. Tärkeimmät syyt työllistämistä edistäviin palveluihin ohjaamiselle (%).**

## 2.3 Työelämävalmiuksia edistävät ja työelämään suuntaavat palvelut

Kotoutumislain mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Kunnissa voidaan järjestää erilaisia erityisiä palveluja ja tukitoimia. Koko palvelujärjestelmän ja maahanmuuttajien palvelupolkujen kannalta on tärkeää, että palvelut ja tukitoimet olisivat sellaisia, että työvoiman ulkopuolella oleva maahanmuuttaja voi niiden avulla edetä kohti työllistymistä saaden sellaisia valmiuksia, joista on hänelle hyötyä.

Kotona lasten kanssa oleville vanhemmille ja osatyökykyisille on tarjolla kuntien ja muiden toimijoiden kautta erilaisia lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä työelämään kohti suuntaavia palveluita. Näitä ovat laajasti tulkiten esimerkiksi kielitaidon kehittäminen tavoitteellisesti, työelämään orientoiva ohjaus, hyvinvointia ja osallisuutta vahvistava toiminta ja kuntoutus. Sopiva palvelu riippuu maahanmuuttajan yksilöllisestä tarpeesta, ja tarjolla olevat palvelut taas alueen toimijoiden palveluvalikosta. Seuraavassa esitetyt osuudet kuvaavat yksittäisiä kuntia edustavien vastausten tuloksia, mistä johtuen kuntayhtymän kautta palvelunsa järjestävien kuntien osuudet pohjautuvat useimmiten kuntayhtymien vastauksiin. Tuloksia tarkasteltiin myös koko aineistolla, eikä merkittäviä eroja havaittu.



### KESKEISET HAVAINNOT

- Isommat kunnat (yli 50 000 asukasta) järjestävät kauttaaltaan enemmän ja monipuolisemmin palveluja.
- Yleisesti ottaen kotona lasten kanssa oleville suunnattuja palveluita on laajemmin saatavilla suurimmissa kaupungeissa, joissa myös järjestöjen merkitys on suurempi kuin pienemmissä kaupungeissa.
- Työelämään orientoivaa ohjausta ilmoittaa järjestävänsä kotona lasten kanssa oleville 56 prosenttia kunnista ja osatyökykyisille 60 prosenttia.

*Kotona lasten kanssa oleville* suunnatuista palveluista tavoitteellisen kielitaidon kehittämisessä vapaan sivistystyön palveluita on saatavilla kahdessa kolmasosassa vastaajakunnista, mutta myös kunnalla tai kuntayhtymällä, oppilaitoksilla ja suuremmissa kaupungeissa järjestöillä on rooli sen tarjoamisessa. Työelämään orientoivaa ohjausta on useimmiten saatavilla kunnan tai kuntayhtymän palveluna.

Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistava toiminta painottuu järjestöille, mutta sitä on tarjolla myös muiden toimijoiden järjestämänä. Vastaajat katsovat, että uskonnollisten yhteisöjen tarjoamista palveluista nämä muodostavat valtaosan. Kuntoutusta puolestaan on kaiken kokoisissa kunnissa lähes pelkästään kunnan tai kuntayhtymän järjestämänä palveluna, yhteensä reilussa kolmasosassa vastaajakunnista. Suuremmissa kaupungeissa myös järjestöillä on rooli kuntoutuksen tarjoamisessa.

Yleisesti ottaen kotona lasten kanssa oleville suunnattuja palveluita on laajemmin saatavilla suurimmissa kaupungeissa, joissa myös järjestöjen merkitys on suurempi kuin pienemmissä kaupungeissa. Suurissa kaupungeissa on paremmin myös sellaisia palveluita, joiden yhteydessä on järjestetty lastenhoito. Useissa vastauksissa kohderyhmälle suunnattua toimintaa kerrotaan tehtävän hankerahoituksella.

*Osatyökykyisille* suunnatun tavoitteellisen kielitaidon kehittämisessä vapaan sivistystyön rooli on niin ikään vahva, mutta myös muiden toimijoiden rooli uskonnollisia yhteisöjä lukuun ottamatta on merkittävä. Työelämään orientoivaa ohjausta on tarjolla erityisesti kunnan tai kuntayhtymän järjestämänä palveluna, ja hyvinvointia ja osallisuutta vahvistamassa toiminnassa järjestöillä on kunnan tai kuntayhtymän lisäksi tarjottavia palveluita useimmissa vastaajakunnista. Kuntoutus on lähes täysin kunnan tai kuntayhtymän vastuulla, ja sitä on saatavilla reilussa puolessa vastaajakunnista, useammin suuremmissa kaupungeissa.

**Taulukko 1. Millaisia lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä työelämävalmiuksia edistäviä ja työelämään suuntaavia palveluja kotona lasten kanssa oleville maahanmuuttajavanhemmille tarjotaan ja kenen toimesta? (n=139)**

	Kunta (muu kuin vapaa sivistystyö tai muu oppilaitos) tai kuntayhtymä	Vapaa sivistystyö	Oppilaitokset	Järjestöt	Uskonnolliset yhteisöt	Kunta yhteistyössä järjestöjen / uskonnollisten yhteisöjen kanssa
Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	29 %	68 %	27 %	41 %	6 %	19 %
Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	20 %	26 %	6 %	27 %	3 %	13 %
Työelämään orientoivaa ohjausta	56 %	15 %	19 %	19 %	1 %	9 %
Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	51 %	35 %	8 %	60 %	28 %	37 %
Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	19 %	13 %	1 %	30 %	15 %	17 %
Kuntoutusta	38 %	1 %	0 %	9 %	0 %	1 %

Kuten kotona lasten kanssa oleville, myös osatyökykyisille suunnattuja palveluita on kautta linjan paremmin saatavilla suurimmissa kaupungeissa, joskin erot ovat pienempiä kuin kotona lasten kanssa olevien palveluissa. Järjestöjen rooli on merkittävämpi suuremmissa kaupungeissa.

Osaltaan osatyökykyisten maahanmuuttajien palveluiden tasaisempaan saatavuuteen saattaa vaikuttaa niiden integroituminen kunnan muihin osatyökykyisten palveluihin kuten kuntouttavaan työtoimintaan, työpajatoimintaan, työkokeiluihin tai TYP-toimintaan. Nämä ovat esimerkkejä myös osatyökykyisille tarjottavista muista palveluista avovastausten perusteella. Palvelujärjestelmän puutteena esiin nostetaan kuitenkin se, että monet osatyökykyisten palvelut ovat saatavilla vasta kotoutumisajan ylittäneille, vaikka osatyökykyisyys voidaan havaita – ja mahdollisuuksien mukaan tulisikin havaita – jo paljon aikaisemmin. Erityisesti kotoutumisen alkuvaiheessa palveluita on joissain kunnissa tarjolla osatyökykyisille vain vähän.

**Taulukko 2. Millaisia lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä työelämävalmiuksia edistäviä ja työelämään suuntaavia palveluja osatyökykyisille tarjotaan ja kenen toimesta? (n=114)**

	Kunta (muu kuin vapaa sivistystyö tai muu oppilaitos) tai kuntayhtymä	Vapaa sivistystyö	Oppilaitokset	Järjestöt	Uskonnolliset yhteisöt	Kunta yhteistyössä järjestöjen / uskonnollisten yhteisöjen kanssa
Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	39 %	54 %	30 %	32 %	7 %	17 %
Työelämään orientoivaa ohjausta	60 %	12 %	16 %	18 %	3 %	16 %
Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	54 %	30 %	12 %	58 %	28 %	32 %
Kuntoutusta	56 %	2 %	2 %	9 %	0 %	4 %

## 2.4 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 voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Alkukartoitus käynnistetään kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta, joka on järjestänyt alkukartoituksen, ohjaa maahanmuuttajan tarvittaessa saamaan muun viranomaisen tai palvelujen järjestäjän palveluita. Alkukartoituksen perusteella työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumissuunnitelman. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua tai muita toimenpiteitä kotoutumisensa tueksi.

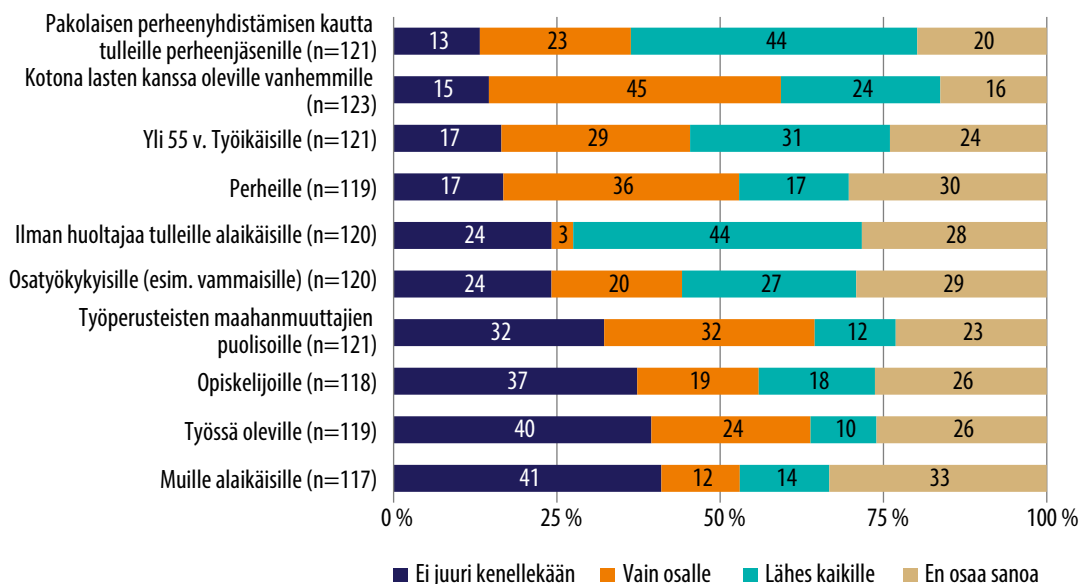
### KESKEISET HAVAINNOT

- Systemaattisinta kartoittaminen on pakolaisen perheenyhdistämisen kautta tulleiden perheenjäsenten ja ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla. Vähiten kartoituksia tehdään muille alaikäisille, työssä oleville, opiskelijoille ja työperusteisten maahanmuuttajien perheille.
- Alkukartoituksia toteuttavat eniten samat tahot, jotka vastaavat muutenkin kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoinnista: sosiaalitoimi ja erilliset maahanmuuttoyksiköt.
- Tyypillisiä alkukartoituksen sisältöjä ovat alkuhaastattelu, perhetilanteen läpikäynti, työkokemuksen ja koulutustaustan kartoitus sekä työelämään siirtymistä koskevien tavoitteiden määrittely.

Kotoutumislain mukaisia alkukartoituksia tehdään vaihtelevan systemaattisesti eri maahanmuuttajaryhmille kunnissa ja kuntayhtymissä (kuva 7). Systemaattisinta kartoittaminen on pakolaisen perheenyhdistämisen kautta tulleiden perheenjäsenten ja ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla. Vähiten kartoituksia tehdään muille alaikäisille, työssä oleville, opiskelijoille ja työperusteisten maahanmuuttajien perheille. Kuitenkin jokaisessa kyselyssä mainituista ryhmistä yli 10 prosentin osuus kunnista ei tee kartoituksia juuri kenellekään ja vastaavasti yli 10 prosenttia kunnista tekee lähes kaikille. Hajonta kuntien tai kuntayhtymien käytäntöjen välillä on siis suurta. Lisäksi alkukartoituksia mainitaan tehtävän pakolaisille ja kiintiöpakolaisille.

Kohtalaisen suuret en osaa sanoa -vastausten osuudet kuvastavat ennemminkin vastaajien heterogeenisyyttä kuin sitä, etteikö alkukartoituksia välttämättä tehtäisi. Vaikka vastaajan omiin tehtäviin ei kuulu alkukartoituksen tekemistä, niitä saatetaan silti tehdä esimerkiksi kuntayhtymässä. Toki valtionkorvauksienkin perusteella tiedetään määrien olevan vähäisiä. En osaa sanoa- vastauksia on enemmän pienemmistä kunnista. Kysymykseen vastaamista vaikeutti avovastausten perusteella se, ettei kunnalla ole välttämättä tietoa kaikista alueensa maahanmuuttajista ja heille toteutettavista toimenpiteistä.

Missä määrin seuraaville ryhmille tehdään kotoutumislain mukaisia alkukartoituksia kunnassa / kuntayhtymässä?

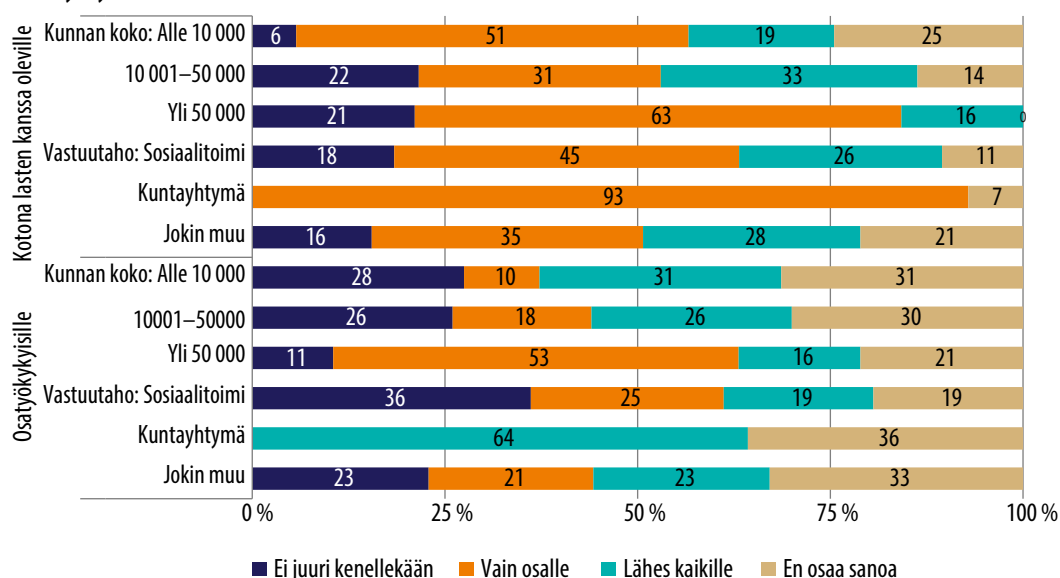


Kuva 7. Alkukartoitusten tekeminen eri ryhmille (%).

Kotona lasten kanssa oleville vanhemmille alkukartoituksia tehdään neljäosassa vastaajakunnista kaikille, 45 prosentissa kunnista vain osalle ja 15 prosentissa kunnista ei juuri kenellekään. Alle 10 000 asukkaan kunnista vain harvat vastaavat, ettei kartoituksia tehtäisi juuri kenellekään, mutta en osaa sanoa -vastausten osuus on suuri. Suurimmista kunnista muita pienempi osuus tekee kartoituksen lähes kaikille (kuva 8). Lähes kaikissa kunnissa, joissa vastuutaho kotoutumisen edistämisessä on kuntayhtymä, alkukartoituksia tehdään vain osalle. Jälleen kerran jää tulkinvaraiseksi, onko tällöin tunnistettu myös muita kuin kuntayhtymän asiakkaana olevia maahanmuuttajia.

Osatyökykyisille alkukartoituksia tehdään lähes kaikille 27 prosentissa vastaajakunnista, vain osalle 20 prosentissa kunnista ja ei juuri kenellekään 24 prosentissa kunnista. Kartoituksia tehdään selvästi muita enemmän yli 50 000 asukkaan kunnissa. Varsinkin kuntayhtymän ollessa vastuussa kartoituksia tehdään osatyökykyisille maahanmuuttajille paljon, mihin liittyy yhteys muihin terveydellisiin kartoituksiin.

Missä määrin seuraaville ryhmille tehdään kotoutumislain mukaisia alkukartoituksia kunnassa / kuntayhtymässä?

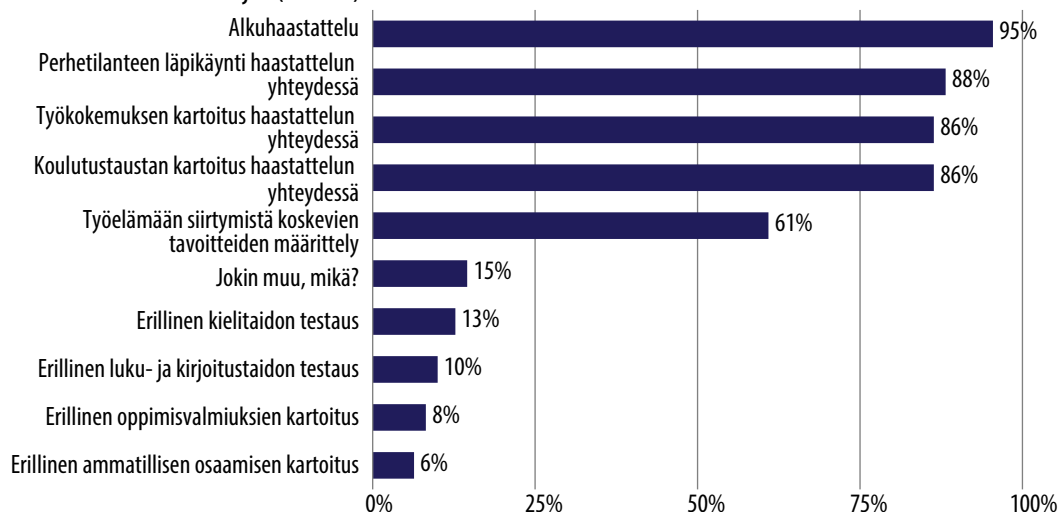


**Kuva 8.** Alkukartoitusten tekeminen kotona lasten kanssa oleville vanhemmille ja osatyökykyisille kunnan koon ja vastuutahon mukaan (%).

Alkukartoituksia toteuttavat eniten samat tahot, jotka vastaavat muutenkin kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoinnista: sosiaalitoimi ja erilliset maahanmuuttoyksiköt. Mikäli kartoituksia tehdään kuntayhtymässä, vastaukset jakaantuvat melko tasan sen perusteella ovatko kunnan työntekijät mukana kartoituksen laadinnassa.

Tyypillisiä alkukartoituksen sisältöjä ovat alkuhaastattelu, perhetilanteen läpikäynti, työkokemuksen ja koulutustaustan kartoitus sekä työelämään siirtymistä koskevien tavoitteiden määrittely (kuva 9). Erilliset kielitaidon, luku- ja kirjoitustaidon, oppimisvalmiuksien ja ammatillisen osaamisen testaukset jäävät vain vähälle huomiolle. Muita mainittuja sisältöjä ovat sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, asiointi- ja asumistaitojen kartoitus, vapaa-aika ja ajankäyttö, terveys ja hyvinvointi sekä näkemykset ja toiveet tulevaisuudesta. Tämän selvityksen yhteydessä rinnakkain toteutettuun TE-toimistokyselyyn verrattuna kunnassa tai kuntayhtymässä tehtävien kartoitusten painopiste on selvästi TE-toimiston kartoituksia lähempänä muiden elämän osa-alueiden kuin työelämän teemoja, ja suoraan työelämävalmiuksia mittaavien sisältöjen toteutus on vähäistä.

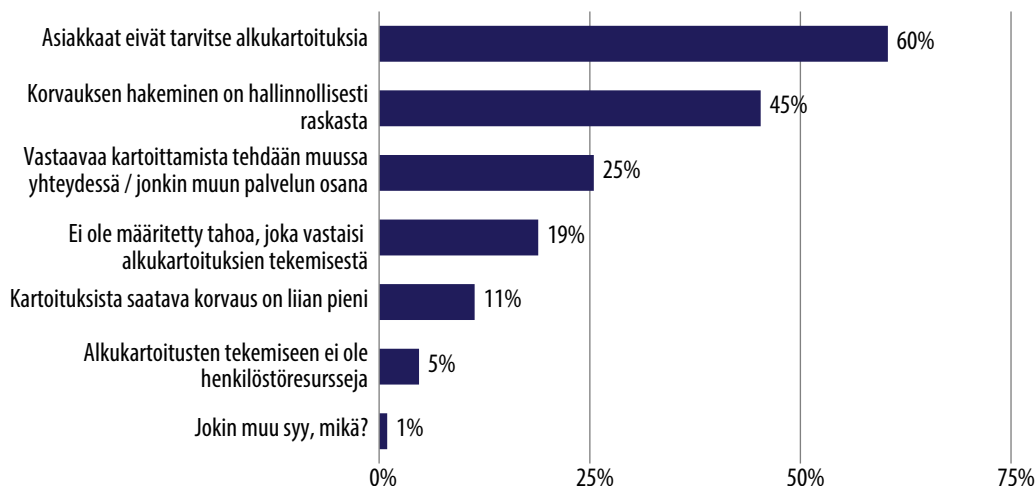
Mitkä seuraavista ovat tyypillisesti kunnassa / kuntayhtymässä tehtävän kotoutuslain mukaisen alkukartoituksen sisältöjä? (n=122)



**Kuva 9. Alkukartoitusten tyypilliset sisällöt (%).**

Kuten yllä jo todettiin, valtion maksamien korvaustilastojen perusteella alkukartoituksia tehdään kunnissa vain vähän. Vastausten perusteella tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että asiakkaat eivät tarvitse kartoituksia (kuva 10). Tämä on erityisen yleistä kunnissa, joissa vastuu on sosiaalitoimella. Avovastauksissa esiin nousee näkökulmia siitä, että "alkukartoitus" mielletään enemmänkin TE-toimiston toiminnaksi, kun taas kunta tekee pakolais- taustaisille palvelutarpeen määrittelemiseksi alkuhaastatteluja oman palvelurakenteensa näkökulmasta. Tarkkojen määritelmien puuttuessa eri toimijat tekevät kartoituksia omasta näkökulmastaan. Ylipäätään kartoituksella tulisi olla jokin asiakkaan tarvetta palveleva tarkoitus. Toisaalta määrien jäädessä vähäisiksi, käytännöt eivät myöskään kehity.

Alkukartoituksia ei maksettujen korvausten perusteella tehdä paljoa. Mitkä ovat mielestäsi keskeisiä syitä tähän? (voit valita useampia vaihtoehtoja) (n=106)



Kuva 10. Syyt alkukartoituksen tekemättä jättämiselle (%).

## 2.5 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 syistä perusteltua.

Kunta sopii kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan kanssa kotoutumista ja työllistymistä edistävästä kunnan palveluista tai muista toimenpiteistä, jos maahanmuuttaja ei terveydentilansa, ikänsä, perhesyiden taikka näihin rinnastettavien syiden vuoksi voi osallistua kotoutumista tukeviin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin.

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 kielien 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**

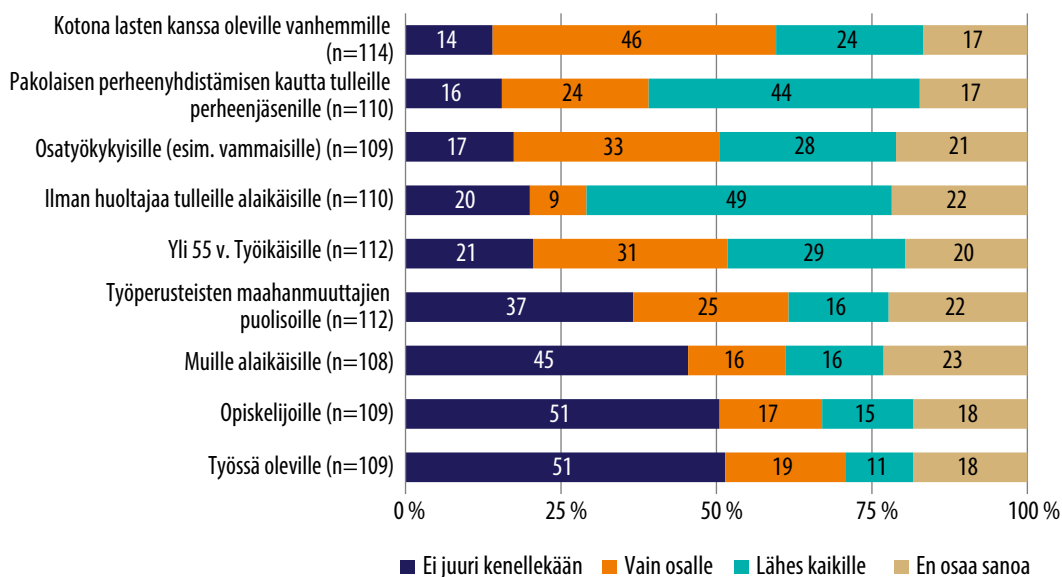
- Henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia laaditaan eniten pakolaisen perheen yhdistämisen kautta tulleille ja ilman huoltajaa tulleille alaikäisille. Kotoutumissuunnitelmia laaditaan kunnissa tai kuntayhtymissä alkukartoituksia harvemmin varsinkin työperusteisten maahanmuuttajien puolisoille, muille alaikäisille, työssä oleville ja opiskelijoille.
- Kotoutumissuunnitelmia laaditaan eniten sosiaalitoimessa ja erillisessä maahanmuuttoyksikössä tai vastaavassa yksikössä. Kotoutumissuunnitelma sisältää tyypillisesti kielitaidon hankkimisen, kouluttautumisen, perheen kokonanon ja perheenjäsenten tilanteen.
- Tärkein syy siihen, että henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia ei laadita, on vastaavien asioiden suunnitteleminen muussa yhteydessä tai jonkin muun suunnitelman osana.

Henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia laaditaan kunnissa tai kuntayhtymissä vaihtelevasti eri kohderyhmille, vastaavasti kuin alkukartoituksiakin. Yleisesti suunnitelmia tehdään kunnissa tai kuntayhtymissä hieman alkukartoituksia vähemmän, mutta kohderyhmittäin joissain ryhmissä ero on päinvastainen. Kokonaisuutena alkukartoituksen tekeminen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen ovat aineiston perusteella kunnissa yhtenäisen kokonaisuus.



*Henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia* laaditaan eniten pakolaisen perheenyhdistämisen kautta tulleille ja ilman huoltajaa tulleille alaikäisille (kuva 11). Merkittävästi suunnitelmia laaditaan myös kotona lasten kanssa oleville vanhemmille, osatyökykyisille ja yli 55-vuotiaille työikäisille. Kotoutumissuunnitelmia laaditaan kunnissa tai kuntayhtymissä alkukartoituksia harvemmin varsinkin työperusteisten maahanmuuttajien puolisoille, muille alaikäisille, työssä oleville ja opiskelijoille.

Missä määrin seuraaville ryhmille laaditaan henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia kunnassa / kuntayhtymässä?



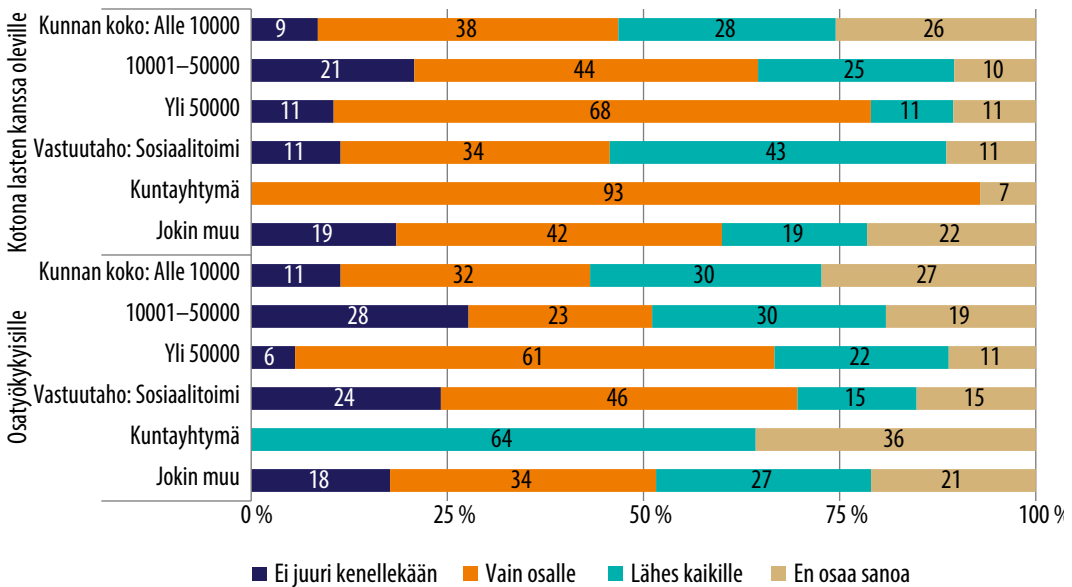
**Kuva 11. Kotoutumissuunnitelman laatiminen eri ryhmille (%).**

Kotona lasten kanssa oleville vanhemmille laaditaan kotoutumissuunnitelmia lähes kaikille 24 prosentissa, vain osalle 46 prosentissa ja ei juuri kenellekään 14 prosentissa kunnista tai kuntayhtymistä. Lähes kaikille -vastausten osuus on selvästi muita pienempi suurissa kaupungeissa. En osaa sanoa -vastauksia on tähänkin kysymykseen eniten pienimmistä kunnista. Vastuutahon ollessa sosiaalitoimi vaikuttaisi siltä, että suunnitelmia tehdään systemaattisemmin: 44 prosentissa vastaajakunnista lähes kaikille.

Osatyökykyisille tehdään kotoutumissuunnitelmia lähes kaikille 28 prosentissa, vain osalle kolmasosassa ja ei juuri kenellekään 17 prosentissa vastaajakunnista. Osatyökykyisistä kotoutumissuunnitelmaa vaille jäävät useimmin keskisuurten kaupunkien maahanmuuttaja-asiakkaat. Kuten alkukartoitustenkin osalta, vastuun sijoituessa kuntayhtymään suunnitelmia tehdään lähes aina suurimmalle osalle asiakkaista.

Sekä kotoutumissuunnitelmien että edellä alkukartoituksen osalta vaikuttaa aineiston perusteella siltä, että ei juuri kenellekään -vastausten osuus korostuu keskisuurissa kaupungeissa (kuva 12). Tämä näkyy molempien kotona lasten kanssa olevien vanhempien ja osatyökykyisten osalta. Selityksenä saattaa osaltaan olla organisaatorakenteista johutuva ero. Pienimmissä kunnissa maahanmuuttaja-asiakkaita on vain vähän, jolloin heidän palvelunsa on myös mahdollista järjestää optimaalisissa olosuhteissa kattavasti tavoittamalla asiakkaat yksitellen. Suurissa kaupungeissa taas on paljon vakiintuneita rakenteita ja erillisiä maahanmuuttoyksiköitä tai vastaavia, joiden kautta voidaan tavoittaa laajasti eri kohderyhmiä. Keskisuuret kaupungit saattavat jäädä väliin putoajiksi, joilla on suhteellisen paljon maahanmuuttaja-asiakkaita mutta ei välttämättä riittävän laajaa organisaatiota tavoittamiseen tai palveluiden järjestämiseen.

Missä määrin seuraaville ryhmille laaditaan henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia kunnassa / kuntayhtymässä?

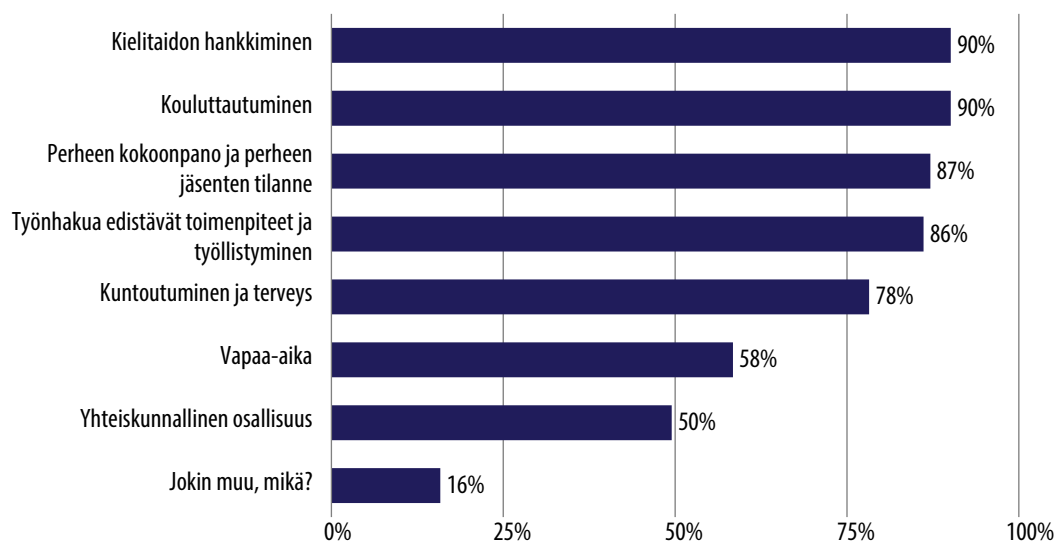


**Kuva 12.** Kotoutumissuunnitelman laatiminen kotona lasten kanssa oleville vanhemmille ja osatyökykyisille kunnan koon ja vastuutahon mukaan (%).

Kotoutumissuunnitelmia laaditaan eniten sosiaalitoimessa ja erillisessä maahanmuuttoyksikössä tai vastaavassa yksikössä. Tulos vastaa alkukartoitusten tekijöiden sijoittumista ja yleisemmin vastuuta kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoinnista. Jos kotoutumissuunnitelmia laaditaan kuntayhtymässä, kunnan työntekijä on mukana noin puolissa vastaajakunnista.

Kotoutumissuunnitelma sisältää tyypillisesti kielitaidon hankkimisen, kouluttautumisen, perheen kokonanon ja perheenjäsenten tilanteen (kuva 13). Sekä työnhakua edistävät toimenpiteet ja työllistymisen. Myös kuntoutuminen ja terveys sisältyvät suunnitelmaan 78 prosentin mielestä. Vapaa-aika ja yhteiskunnallinen osallisuus jäävät vähemmälle huomiolle. Sisällöt vastaavat TE-toimistoissa tehtävien kotoutumissuunnitelmien sisältöjä, joskin perheen tilanteen huomioiminen jää TE-toimistoissa vähäiseksi.

Mitkä seuraavista asioista henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma tyypillisesti sisältää? (n=101)



**Kuva 13.** Kotoutumissuunnitelman tyypilliset sisällöt (%).

Tärkein syy siihen, että henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia ei laadita, on vastaavien asioiden suunnitteleminen muussa yhteydessä tai jonkin muun suunnitelman osana (kuva 14). Ylipäätään kotoutumissuunnitelmia kuvataan useissa avovastauksissa tehtävän vain hyvin vähän verrattuna TE-toimistoihin. Keskeinen haaste kotoutumissuunnitelman tekemiselle (kuten muillekin palveluille) on se, ettei alueen maahanmuuttajia onnistuta tavoittamaan, elleivät maahanmuuttajat hakeudu itse palveluiden piiriin eikä kunta voi heitä siihen "pakottaa". Lisäksi joidenkin asiakkaiden kohdalla suunnitelman tekeminen on ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi sosiaalihoitolain mukaisesta tilanteesta ja asiakasprosessista johtuen.



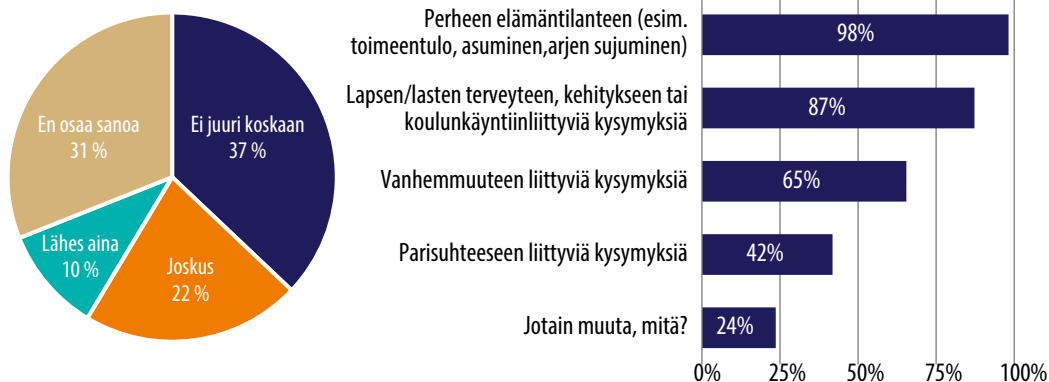
**Kuva 14.** Syyt olla laatimatta kotoutumissuunnitelmaa (%).

Perheellisille laaditaan *perheen kotoutumissuunnitelmia* lähes aina vain 10 prosentissa vastaajakunnista, joskus 22 prosentissa ja ei juuri koskaan 37 prosentissa kunnista (kuva 15). Lähes kolmasvastaajista ei osaa sanoa tehdäänkö perheen kotoutumissuunnitelmia. Tämä heijastelee muissakin kohdissa kyselyä huomattua havaintoa siitä, että kysymyksen koskiessa yksityiskohtaisempaa käytännön tekemistä, en osaa sanoa -vastausten osuus kasvaa. Kunnan koko tai kotoutumisen edistämisen vastuutaho eivät määritä perheen kotoutumissuunnitelmien yleisyyttä. Jos suunnitelma tehdään sen tyypillisimpiä sisältöjä ovat perheen elämäntilanne ja lasten terveyteen, kehitykseen tai koulun käyntiin liittyvät kysymykset. Myös vanhemmuuteen liittyvät kysymykset sisältyvät tyypillisesti perheen kotoutumissuunnitelmaan.

Noin puolessa vastaajakunnista seurataan lähes aina henkilökohtaisten tai perheen kotoutumissuunnitelmien tavoitteiden toteutumista (kuva 16). Vaikka suunnitelmien tavoitteiden toteutumista systemaattisesti seuraavien vastaajakuntien osuus onkin suhteellisen matala, toisaalta vain muutamat vastaajat ovat arvioineet, että suunnitelmia ei seurata lainkaan. Vastaajakunnista 22 prosenttia seuraa suunnitelmia joskus. Pienemmissä kunnissa ja kuntayhtymissä seuranta kerrotaan tehtävän hieman muita harvemmin. En osaa sanoa -vastaajien osuus on jälleen merkittävä, mikä tarkoittanee tässä yhteydessä, että vastaaja ei todella tiedä. Tässä yhteydessä jää siis epäselväksi, miten suuri lopulta on seuranta tekevien kuntien osuus. Seuranta toteuttaa esimerkiksi sosiaalityöntekijä (omatyöntekijä), maahanmuuttopalveluiden ohjaaja tai maahanmuuttokoordinaattori.

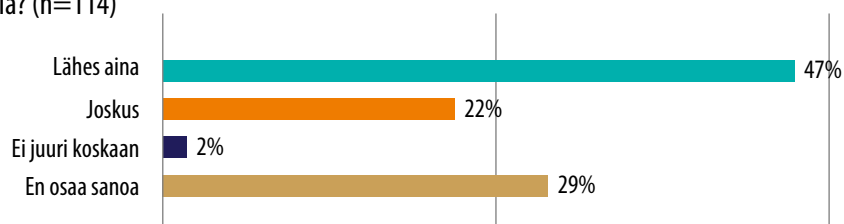
Tehdäänkö kunnassa perheellisille  
perheen kotoutumissuunnitelma? (n=116)

Jos perheen kotoutumissuunnitelma tehdään, mitä se  
tyypillisesti pitää sisällään? (n=55)

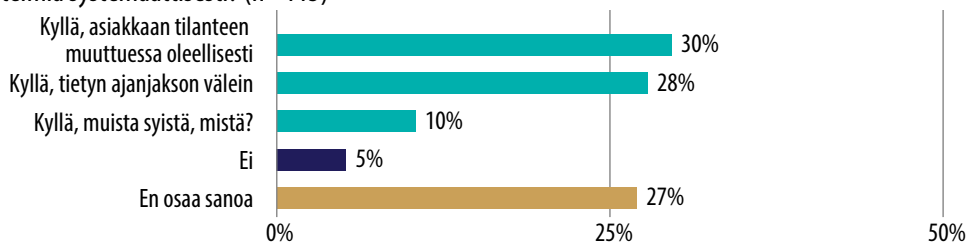


**Kuva 15. Perheen kotoutumissuunnitelman tekeminen ja sen tyypilliset sisällöt (%).**

Seurataanko henkilökohtaisen / perheen kotoutumissuunnitelman tavoitteiden toteutumista yksilö-/perhetasolla? (n=114)



Lain mukaan kotoutumissuunnitelmaa tulee päivittää. Päivitetäänkö asiakkaiden kotoutumissuunnitelmia systemaattisesti? (n=115)

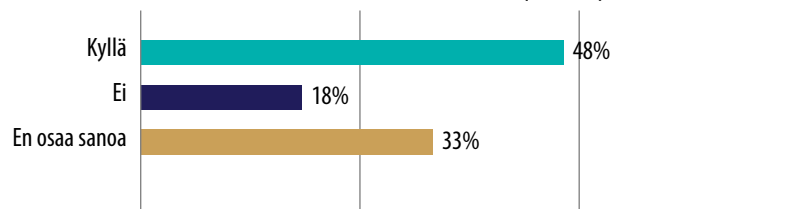


**Kuva 16. Kotoutumissuunnitelman seuraaminen ja päivittäminen (%).**

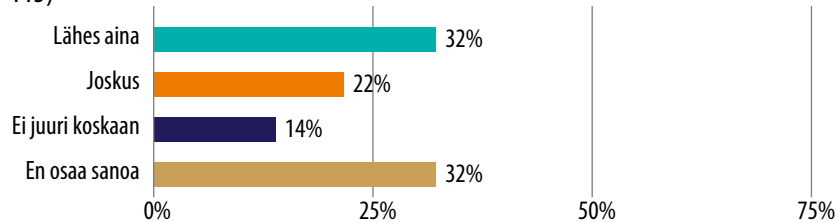
Kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston on seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Lisäksi lain mukaan kunnan on tarkistettava kotoutumissuunnitelma maahanmuuttajan palvelutarpeen mukaisesti tai vähintään kerran vuodessa. Vastausten perusteella näin tehdäänkin lähes kaikissa vastaajakunnista asiakkaan tilanteen muuttuessa tai säännöllisin väliajoin. Päivittäminen perustuu tilanteen muuttumiseen useammin vastuun ollessa sosiaalitoimessa, ja vastuun ollessa puolestaan kuntayhtymällä syynä korostuu päivittäminen tietyn ajanjakson välein. Vastaajien joukossa oli kuitenkin melko paljon niitä, jotka valitsivat en osaa sanoa -vaihtoehdon.

Enemmistö vastaajista katsoo kotoutumissuunnitelman tavoitteiden olevan asiakkaita velvoittavia (kuva 17). Vajaa viidesosa ei pidä tavoitteita asiakkaita velvoittavina. Useimmin tavoitteita pidetään velvoittavina, jos vastuutaho on kuntayhtymä (71 %) tai erillinen maahanmuuttoyksikkö (64 %) (kuva 18). Merkittävä ero syntyy suhteessa kuntiin, joissa vastuu on sosiaalitoimella, sillä näistä vastaajista puolet ei osaa sanoa ovatko suunnitelmat velvoittavia. Sosiaalitoimi on kuitenkin organisaatio, jossa suunnitelmia useimmiten tehdään. On kuitenkin huomioitava, että sosiaalitoimen omien asiakkaiden suunnitelmat saattavat olla luonteeltaan sellaisia, ettei velvoittavuus sovi niihin niin luontevasti, ja vastaukset saattavat koskea vain näitä asiakkaita.

Pidetäänkö kotoutumissuunnitelman tavoitteita asiakkaita velvoittavina? (n=114)



Välitetäänkö kotoutumissuunnitelma ja sen sisältöjä TE-palveluihin asiakkuuden alkaessa TE-toimistossa? (n=115)

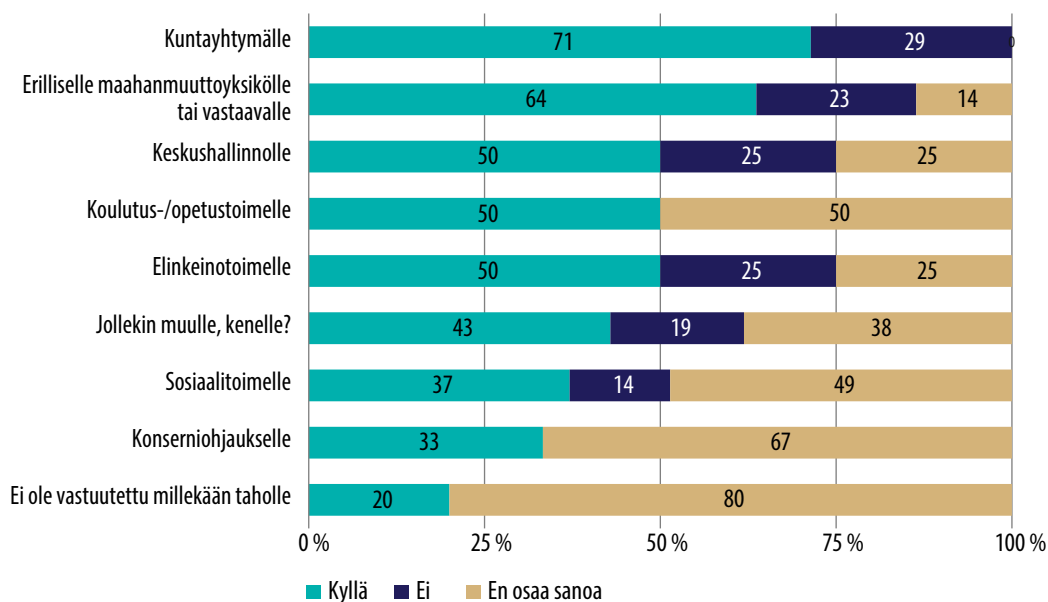


**Kuva 17. Kotoutumissuunnitelman velvoittavuus ja tiedon välittäminen TE-palveluihin (%).**

Noin kolmasosassa vastaajakunnista kotoutumissuunnitelma ja tietoa sen sisällöstä välitetään TE-toimistolle lähes kaikissa tapauksissa. Ei juuri koskaan -vastauksia on vain 14 prosenttia. Kuntayhtymän ollessa vastuutaho tietoa välitetään muita useammin. Kunnan koon pienentyessä en osaa sanoa -vastaajien osuus kasvaa, mikä viitanee paitsi siihen, että tarvetta tällaiselle tietojen välittämiselle on vain vähän, myös siihen, että TE-toimiston palvelut ovat pienen kunnan näkökulmasta melko kaukaisia. Kaikkien maakuntien sisällä on hajontaa tietojen välittämiskäytännöissä, mistä voi päätellä ainakin, että yhteistä TE-toimistolta tulevaa ohjeistusta kunnille ei ole käytössä. Tässä selvityksessä rinnakkain toteutetun TE-toimistokyselyn vastaajat pitivät yhteistyön kannalta ongelmallisena sitä, että heillä ei ole mahdollista saada systemaattisesti tietoa asiakkaan kunnassa tehdystä kotoutumissuunnitelmasta tai muista kunnassa tehdyistä toimenpiteistä.

Tiedon siirtymisen ongelmat ovat merkittävä osa kuntien ja TE-toimiston välisen yhteistyön haasteista. Taustalla vaikuttavat konkreettisemmat tietosuojakysymykset, yhteisten tietojärjestelmien puuttuminen ja TE-toimiston oletettu resurssivaje, mutta myös näkemys, että TE-toimiston toiminnassa ei huomioida riittävästi työvoiman ulkopuolisen asiakkaan tarpeita ja näkökulmaa ja että palveluita ei soviteta riittävästi näiden mukaisesti. Kotoutumissuunnitelman ja sisältöjen välittäminen TE-toimistoon on vain yksi osa kuntien ja TE-toimiston välistä yhteistyötä, mutta vastausten perusteella siellä, missä näin toimitaan, hyödyt ovat selkeitä. Avoimempaa tiedonvaihtoa toivotaan kunnissa laajasti, ja käynnistyvien työllisyyskuntakokeilujen toivotaan parantavan tilannetta useissa vastauksissa.

Pidetäätkö suunnitelmia velvoittavina/kenelle kuuluu kokonaisvastuu? (n=114)



**Kuva 18.** Kotoutumissuunnitelman velvoittavuus vastuutahon mukaan (%).

Näkemykset jakautuvat kotoutumissuunnitelman yksilöllisestä kokonaiskestosta jakautuvat melko tasaisesti alle kolmen vuoden, kolmen vuoden ja yli kolmen vuoden välillä (kuva 19). Suurin osuus on en osaa sanoa -vastaajien kolmasosa. Verrattuna rinnakkain toteutetun TE-toimisto-kyselyn tuloksiin näkemyksen muodostaminen kokonaiskestosta on kunnissa tai kuntayhtymissä vaikeampaa kuin TE-toimistoissa. TE-toimistoissa myös kolme neljästä vastaajasta on sitä mieltä, että kotoutumissuunnitelman kokonaiskesto voi olla myös vähemmän kuin kolme vuotta. Ero on huomattava, mutta sitä selittänee suurelta osin eri asiakaskunta ja sitä kautta erilainen suunnitelman sisältö. Tehdyissä haastatteluissa korostettiin, että suunnitelma ei sinällään ratkaise mitään, vaan täytyy myös olla tarjolla erilaisiin tarpeisiin soveltuvia palveluja. Kotoutumissuunnitelman yksilöllisen kokonaiskeston osalta

haastatteluissa peräänkuulutettiin realismia sekä odotuksiin että asiakaskunnan etenemiseen. Aikarajoja oleellisempaa olisi kyetä tarjota etenemistä tukevia palveluja. Joku asiakas ei tarvitse niitä lainkaan, joku vähän ja joku enemmän ja pidempään.

Miten kotoutumissuunnitelman yksilöllinen kokonaiskesto (yksilöllinen kotoutumisaika) yleensä määritellään? (n=115)



Kuva 19. Kotoutumissuunnitelman yksilöllinen kokonaisaika (%).

## 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.

Yhteistyön määrä ja systemaattisuus maahanmuuttajien asioissa kuntien tai kuntayhtymien ja TE-palveluiden välillä vaihtelee, ja se on yleisempää osatyökykyisten kuin kotona lasten kanssa olevien vanhempien palveluiden osalta. Kotona lasten kanssa olevien vanhempien osalta systemaattista yhteistyötä katsoo tekevänsä 43 prosenttia vastaajakunnista (kuva 20). Osatyökykyisten osalta vastaava osuus on 55 prosenttia.

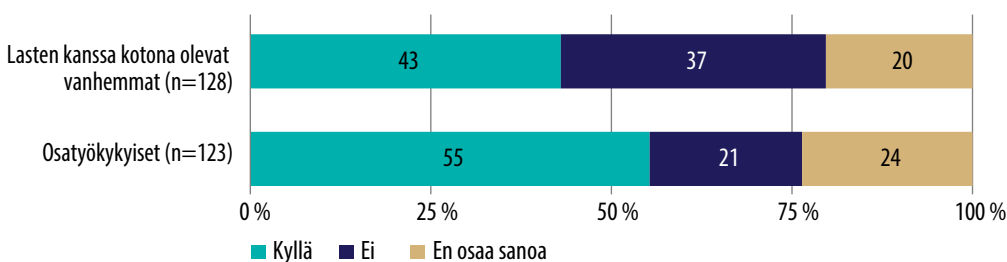


### KESKEISET HAVAINNOT

- Yhteistyön määrä ja systemaattisuus maahanmuuttajien asioissa kuntien tai kuntayhtymien ja TE-palveluiden välillä vaihtelee.
- TE-palveluiden kanssa tehtävän yhteistyön eri elementtien onnistumiseen suhtaudutaan kunnissa melko positiivisesti. Kunnat toivovat tiiviimpää yhteistyötä.
- Kunnan ja TE-palveluiden yhteensovittamiseen asiakastyössä osalta esitetään kritiikkiä.

Eroja eri kotoutumisen edistämisen vastuutahojen välillä on vain vähän, eli toimijasta riippumatta yhteistyö työvoiman ulkopuolella olevien ohjaamiseksi kohti työvoimaa TE-toimiston kanssa yhteistyössä on saman laajuista. Kuntayhtymissä yhteistyötä tehdään hieman muita toimijoita useammin. Maakuntien välillä on eroja, mutta niiden pohjalta ei voi havaita johdonmukaisuutta. Pienimmissä kunnissa systemaattista yhteistyötä katsotaan tehtävän keskisuuria tai suuria kuntia enemmän: 54 prosenttia alle 10 000 asukkaan kunnista tekee yhteistyötä, kun keskisuurissa ja suurissa kunnissa osuus on 35 prosenttia.

Tehdäänkö alla mainittujen työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajaryhmien osalta systemaattista yhteistyötä TE-palveluiden kanssa näiden ryhmien saamiseksi osaksi työvoimaa?



**Kuva 20.** Yhteistyö TE-palveluiden kanssa (%).

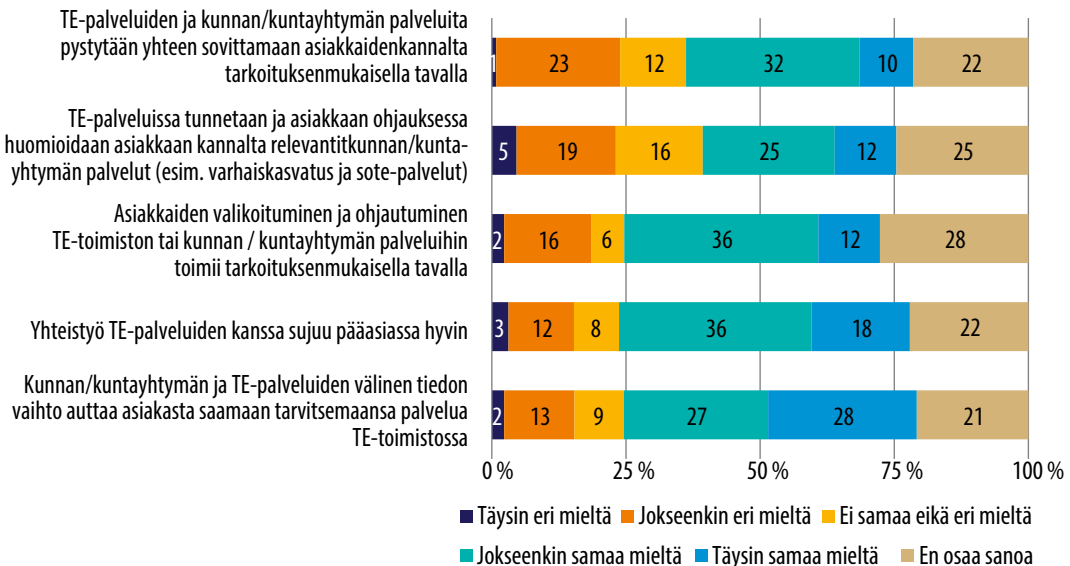
Yhteistyön eri elementtien onnistumiseen suhtaudutaan kunnissa enemmän positiivisesti kuin negatiivisesti (kuva 21). Hieman muita negatiivisempia arvioita esitetään kunnan tai kuntayhtymän järjestämien palveluiden yhteensovittamisesta TE-palveluiden kanssa asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla ja toisaalta siitä, tunnetaanko ja huomioidaanko TE-palveluissa asiakkaan kannalta relevantit kunnan/kuntayhtymän palvelut. Muutamissa maakunnissa arviot yhteistyön sujuvuudesta kääntyvät negatiivisemmiksi kuin muussa maassa. Yhteistyötä pidetään onnistuneempana kunnissa, joissa vastuu

kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoinnista on kuntayhtymällä, ja vastaavasti sosiaalitoimen ollessa vastuussa arviot ovat heikompia. Erot ovat kuitenkin suhteellisen pieniä.

Samanaikaisesti toteutetussa TE-toimistokyselyssä näkemykset yhteistyön toimivuudesta ovat saman suuntaisia. Esiin nousee, että TE-toimistoissa tunnetaan melko heikosti kunnan tai kuntayhtymän järjestämiä palveluita, mutta niiden ei pääsääntöisesti katsota ohjaavan työvoiman ulkopuolisia maahanmuuttajia riittävästi työllistymistä kohti.

Avovastausten perusteella kunnat toivovat tiiviimpää yhteistyötä TE-toimiston kanssa. Kunnilla oleva tieto alueen maahanmuuttajista on jo lähtökohtaisesti puutteellinen, mikä vaikeuttaa palveluiden organisointia. Lisäksi haasteena esiin nostetaan TE-toimiston ”tukikeskeisyys”, mistä johtuen TE-toimistoissa ei osata ajatella asiakkaiden tarvitsevan myös työllistymistä edistäviä palveluita, jos he ovat tukensa perusteella sosiaali- ja terveystalveluiden asiakkaita. Toisaalta rinnakkain toteutetun TE-toimistokyselyn perusteella puolestaan TE-toimistoissa ajatellaan, etteivät kunnat huomioi riittävästi työllistymisen edistämistä. Osatyökykyisten kohdalla esiin nousevat tilanteen vaihtelevuuden aiheuttamat ongelmat, kun asiakas siirtyy välillä sairauslomalle ja takaisin palveluun.

Arvioi seuraavia väittämiä (n=130):



Kuva 21. Näkemyksiä yhteistyöstä kunnan ja TE-palveluiden välillä (%).

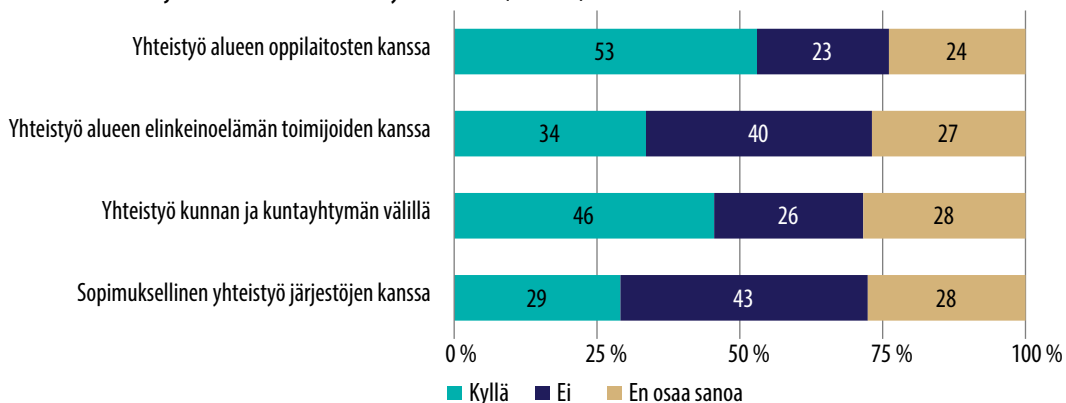
Yhteistyötä alueen oppilaitosten kanssa tehdään reilussa puolessa vastaajakunnista (kuva 22). Yhteistyö on tiiviimpää muissa kuin pienimmissä kunnissa, mihin vaikuttaa luonnollisesti oppilaitosten sijainti. Sosiaalitoimen ollessa vastuussa kotoutumisen edistämisestä yhteistyötä tehdään vähemmän, kun taas kuntayhtymän vastuulla yhteistyötä tehdään poikkeuksetta. Oppilaitosyhteistyötä kuvaillaan esimerkiksi oppilaitoksen osallistumisena erilaisiin työryhmiin, tiedottamisena ja tiedonvaihtona puolin ja toisin soveltuvista kouluksista ja maahanmuuttajien tarpeista sekä hanketyönä.

Alueen elinkeinoelämän kanssa ilmoittaa tekevänsä systemaattista yhteistyötä reilu kolmasosa vastaajakunnista. Yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa tehdään varsinkin pienemmissä kunnissa, ja sosiaalitoimen vastuukunnissa yhteistyö jää muita vähäisemmäksi. Monissa maakunnissa enemmistö vastaajista ilmoittaa, etteivät tee lainkaan yhteistyötä (kaikista kunnista 40 % ei-vastauksia). Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien osalta yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa kuvaillaan kevyeksi.

Yhteistyötä kunnan ja kuntayhtymän välillä tehdään siellä, missä kuntayhtymillä on rooli kotoutumisen edistämisessä. Systemaattinen yhteistyö kuntayhtymän kanssa on yleisempää kuin oppilaitosten tai elinkeinoelämän kanssa. Tavat voivat vaihdella palvelurakenteen mukaisesti, ja yhteistyöhön voi sisältyä esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa, monialaista yhteispalvelua sekä yhteistä palveluiden kartoitusta ja räätälöintiä asiakkaan tarpeisiin.

Järjestöjen kanssa tehdään sopimuksellista yhteistyötä 29 prosentissa vastaajakunnista, ja yhteistyö korostuu selvästi suuremmissa kaupungeissa, joissa järjestöjä on enemmän. Hankemuotoinen toiminta korostuu järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä. Kielitaidon kehittämiseen sekä hyvinvoinnin ja osallisuuden vahvistamiseen liittyvät palvelut ovat tyypillisiä järjestöjen tuottamia toimintoja (ks. luku 2.3, s. 22).

**Tehtäänkö seuraavien toimijoiden kanssa systemaattista yhteistyötä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien saamiseksi osaksi työvoimaa? (n=134)**



**Kuva 22.** Yhteistyö alueen muiden toimijoiden kanssa (%).

## 3 Yhteenveto ja johtopäätökset

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

### 3.1 Yhteenveto

#### KESKEISET HAVAINNOT

- Kokonaisuudessaan selvityksen tulokset piirtävät kuvan heterogeenisestä ja eri segmenteistä koostuvan maahanmuuttajaväestön kannalta hajanaisesta palvelujärjestelmästä koskien etenemistä kohti koulutusta ja työelämää.
- Palvelut tavoittavat osan maahanmuuttajaväestöstä, mutta työvoiman ulkopuolella olevien osalta tavoittaminen ei useassakaan kunnassa vaikuta systemaattiselta.
- Alkukartoitusten teon ja kotoutumissuunnitelmien laadinnan osalta toiminta näyttäyty systemaattisena erityisesti pakolaisten ja pakolaisen perheen yhdistämisen kautta tulleille.

Kokonaisuudessaan selvityksen tulokset piirtävät kuvan heterogeenisestä ja eri segmenteistä koostuvan maahanmuuttajaväestön kannalta hajanaisesta palvelujärjestelmästä. Ohjausta ja palveluja toteutetaan eri puolin Suomea eri tavoin ja erilaisten hallinnollisten ja organisatoristen ratkaisujen avulla. Vastuut maahanmuuttajista ja tarkemmin kotoutuja-asiakkaista on määritelty monin eri tavoin. Yleisesti *maahanmuuttoasioissa* vastuiden jakautuminen riippuu esimerkiksi kunnan koosta ja muiden palveluiden järjestämisestä (erityisesti sote-palvelut). Useasti päävastuu on sosiaali-/perusturvahallinnolla. Varsinkin pienemmissä ja keskisuurissa kunnissa *kotouttamisen edistämisen ja sen koordinoinnin päävastuu* on useimmiten sosiaalitoimella tai kuntayhtymällä. Kunnan koon kasvaessa erityisiä koordinoivia maahanmuuttoyksiköitä on kuntaorganisaatioissa enemmän.

Kuntayhtymien ja kuntien välillä puolestaan on työnjaon osalta erilaisia ratkaisuja eri alueilla. Usein kuntayhtymä järjestää pakolaisten vastaanoton ja siihen liittyvät palvelut. Kunta puolestaan huolehtii muiden maahanmuuttajien palveluista ja esimerkiksi maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjauksesta ja neuvonnasta.

Palvelut tavoittavat osan maahanmuuttajaväestöstä, mutta työvoiman ulkopuolella olevien osalta tavoittaminen ei useassakaan kunnassa vaikuta systemaattiselta, vaan pikemminkin sattumanvaraiselta. Toki osa kunnista pyrkii eri toimenpitein tavoittamaan myös työvoiman ulkopuolella olevia ryhmiä, erityisesti kotona lasten kanssa olevia vanhempia, mutta systemaattisen ohjauksen ja vaikuttavien palvelujen rakentamisen kannalta haasteita on useita. Näistä merkittävimpiä ovat ylipäättään tiedon puuttuminen kohderyhmästä ja tähän liittyen kohderyhmän vaikea tavoitettavuus. Alueellisia ja paikallisia onnistuneita tapoja järjestää ja yhteen sovittaa palveluja kuitenkin on myös olemassa. Kyselyn avovastauksista ja tehdyistä haastatteluista käy hyvin ilmi, että osassa kunnista on pitkä ja kattava kokemus erilaisista asiakasryhmistä, monipuolisten palveluiden järjestämisestä sekä pitkäkestoisia ja hyvin toimivia yhteistyösuhteita niin TE-toimistoihin, järjestöihin kuin muihinkin toimijoihin.

Selvityksen tulokset ovat kokonaisuudessaan saman suuntaisia kuin OECD:n<sup>5</sup> raportissa vuonna 2018 esitetyt havainnot. Vastuut jakautuvat kuntien ja TE-palveluiden välillä siten, ettei kuntien osalta tavoitettavia ja palveltavia ryhmiä ole määritelty kovinkaan tarkkaan. Kuntia ei myöskään veloiteta järjestämään palveluja. Näin ollen apua tai tukea tarvitsevaa ei pystytä tai edes pyritä aktiivisesti tavoittamaan eikä ohjaamaan kohti työelämää tai TE-palveluja. Tällä hetkellä tämän riskin realisoituminen riippuu käytännössä pitkälti alueellisten ja paikallisten toimijoiden osaamisesta, kyvystä sopia työnjaosta ja tehdä yhteistyötä sekä käytettävissä olevista resursseista, joita ei sinällään ole välttämättä suoraan ”korvamerkitty” nimenomaisesti tähän tehtävään.

Työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisen kannalta tärkeimmät toimijat ovat matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut, varhaiskasvatus, neuvolat, monikulttuuriset kohtaamispaikat ja oppilaitokset. Järjestöjen merkitys korostuu isommissa kunnissa. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa varhaiskasvatuksen, perhepalveluiden ja koulujen kanssa tehtävän yhteistyön merkitys on tärkeämpi kuin suurissa kaupungeissa. Systemaattista tavoittaminen voi hyvin organisoituna olla niissä palveluissa, jotka tavoittavat muutenkin suuren osan maahanmuuttajaväestöstä kuten esimerkiksi varhaiskasvatus, neuvolat tai koulut.

---

5 OECD, Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, 2018.

Kotona lasten kanssa olevien vanhempien ja osatyökykyisten osalta työelämävalmiuksia edistävien ja työelämään suuntaavien palveluiden järjestäjinä korostuvat kunta ja vapaa sivistystyö. Järjestöjen ja muiden yhteisöjen rooli korostuu kaupungeissa. Yleisesti ottaen isommissa kaupungeissa on enemmän ja monipuolisemmin palveluja myös työvoiman ulkopuolella oleville.

Alkukartoitusten teon ja kotoutumissuunnitelmien laadinnan osalta toiminta näyttäytyy systemaattisena pakolaisten ja pakolaisen perheen yhdistämisen kautta tulleille, mutta vähemmälle huomiolle jäävät esimerkiksi työssä olevat, opiskelijat, muut alaikäiset kuin ilman huoltajaa tulleet sekä työperusteisesti tulleiden puoliset. Perheen kotoutumissuunnitelman teon osalta esiintyy suurta vaihtelua. Tehtyjen suunnitelmien toteutumista katsoo seuraavansa lähes aina tai joskus yhteensä noin kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista kunnista. Neljäsosa kunnista arvioi, että kotoutumissuunnitelman yksilöllinen kokonaiskesto (ns. ”kotoutumisaika”) voi olla vähemmän kuin kolme vuotta, kun taas melkein kolmasosa katsoi, että kokonaiskesto ajatellaan yleensä vähintään kolmena vuotena.

Tämän selvityksen pääkohderyhmien eli työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien kuten esimerkiksi kotona lasten kanssa olevien vanhempien ja osatyökykyisten osalta TE-palveluiden kanssa tehtävän yhteistyön nähtiin toimivan melko hyvin. Samanaikaisesti toteutetussa TE-toimistokyselyssä näkemykset yhteistyön toimivuudesta olivat saman suuntaisia.

## 3.2 Johtopäätökset

### KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET

1. Tarvitaan nykyistä yhtenäisempi, tarkempi ja luotettavampi tilannekuva.
2. Ihmisillä on oltava yksilötason kannustimet tarkoituksenmukaisten päätösten tekoon.
3. Palvelujärjestelmällä on oltava yhteiset matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut.
4. On kehitettävä erilaisia asiakastarpeita vastaavia palveluja ja palvelupolkuja.
5. Palveluja on kyettävä järjestämään, tuottamaan ja toteuttamaan erilaisissa hallinnollisissa järjestelyissä.
6. Kehittämisen on oltava systeemistä.
7. Lainsäädännössä tulee määritellä kokonaisvastuu ja lisätä velvoittavuutta.
8. Institutionaalisten kannustimien tulee tukea toimivien palvelupolkujen rakentamista.
9. Kuntien palvelujen tulee kyetä vastamaan muuttuvaan kysyntään.
10. Jatkossa tarvitaan ennakoluulottomia alueellisia, ei vain kuntakohtaisia, ratkaisuja.

Alla esitetään selvityksen tulosten perusteella johtopäätöksiä maahanmuuttajien ohjauksesta ja palveluista kunnista. Johtopäätöksiä avulla pyritään luomaan näkymää tulevaisuuden kotoutumista edistävään palvelujärjestelmään.

### **1) Tarvitaan nykyistä yhtenäisempi, tarkempi ja luotettavampi tilannekuva.**

Selvityksen aineistossa korostuu, että kunnissa ja kuntayhtymissä on vaikeaa muodostaa kokonaiskuva alueella erilaisissa tilanteissa olevista maahanmuuttajista. Työvoiman ulkopuolella olevien, kuten esimerkiksi lasten kanssa kotona olevien vanhempien, tavoittaminen voi olla vaikeaa vain matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden ja jalkautuvan työn avulla. Kokonaisuudessaan vaikuttaa siltä, että kuntien tilannekuva alueen koko maahanmuuttajaväestöstä on puutteellinen.

On selvää, että eri viranomaisten rekisteriaineistojen käyttöön liittyy erilaisia lainsäädäntöön ja tietosuojaan liittyviä kysymyksiä, mutta tästä huolimatta tulisi jatkossa osuvien palveluiden kehittämiseksi pyrkiä luomaan kaikille keskeisille toimijoille nykyistä yhtenäisempi tilannekuva. Tällainen tilannekuva edellyttää sellaista "tietoarkkitehtuuria", että on mahdollista tarkastella keskeisiä perustietoja maahanmuuttajaväestöön liittyen, eli esimerkiksi sitä, keitä kunnassa asuu ja millaisissa palveluissa tai palvelutilanteissa henkilöt ovat. Erityisesti kriittisiä "nivelevaiheita", kuten vaikkapa kotihoidon tuen päättymistä, koskeva tieto auttaisi ennakoivasti kohdistamaan viestintää ja sen myötä palveluja vähän samaan tapaan kuin nyt jotkin kunnat toivottavat uudet kuntalaiset tervetulleiksi. Tällainen tietoarkkitehtuuritaso kehittäminen voisi mahdollistaa ennakoivan ja proaktiivisen eri elämänvaiheisiin sidotun viestinnän. Erilaiset yksityisyydensuojaan ja tietosuojaan liittyvät kysymykset on luonnollisesti kyettävä ratkaisemaan. Oleellista kuitenkin olisi päästä eroon nykyisestä tilanteesta, jossa esimerkiksi eri ryhmien tavoittamisen systemaattisuutta tai onnistumista on monelta osin mahdotonta arvioida, koska ei ole juurikaan tietoa siitä, minkä verran tiettyyn kohderyhmään kuuluvia ylipäänsä on.

### **2) Ihmisillä on oltava yksilötason kannustimet tarkoituksenmukaisten päätösten tekoon.**

Selvityksen aineistossa, sekä kyselyn avovastauksissa että tehdyissä haastatteluissa, korostuu, että ohjaus ja palvelut perustuvat ihmisten tarpeisiin sekä käsitykseen itselleen parhaasta ratkaisusta. Lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä toimeentulo, mukaan lukien eri tuet ja etuudet, on keskeinen tekijä päätettäessä osallistumisesta eri palveluihin. Palveluja ja palvelupolkuja pitää kehittää, mutta samalla on muistettava, että yksilötason kannustimien tulee tukea yksilön ja yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista etenemistä kohti ammattia ja työtä. Tämän selvityksen yhteydessä nousi esiin huomioita esimerkiksi liittyen kotihoidon tukeen ja siihen, että se voi toimia lyhyen aikavälin kannustimena jäädä hoitamaan lapsia kotiin, mutta samalla se henkilön aiemmasta koulutuksesta ja

työkokemuksesta riippuen voi vaikeuttaa henkilön kiinnittymistä työmarkkinoille pidemmän kotonaolajakson jälkeen. Mikäli kannustimia ei ole, on väistämätöntä, että epätarkoituksenmukaisia palvelupolkuja voi syntyä hyvästä ohjauksesta ja palveluista huolimatta.

Kunta ei voi pakottaa tai velvoittaa työvoiman ulkopuolella olevaa henkilöä koulutus- tai työllistymispoluille suuntaaviin palveluihin. Periaatteessa yksi mahdollisuus olisi tehdä alkukartoituksesta ja kotoutumissuunnitelman laadinnasta kaikille pakollinen ja velvoittava toimenpide etuuksiin kytkettynä. Tällaisen muutoksen hyödyt ja haitat tulee kuitenkin punnita tarkkaan, sillä samalla se edellyttäisi resursseja ja herättää kysymyksen siitä, missä määrin ”pelkkä” kartoitusten tekeminen tai suunnitelmien laadinta todella johtaisi siirtymisiin osaksi työvoimaa. Suunnitelmasta voi olla hyötyä, jos on olemassa palveluja, joihin ohjata. Tulevassa sosiaaliturvauudistuksessa on joka tapauksessa erittäin tärkeää pystyä tarkastelemaan ja uudistamaan tulonsiirtoja ja palveluja yhtäaikaaisesti, jotta yksilötason kannustimet tukevat etenemistä tarvittaessa palveluiden avulla.

### **3) Palvelujärjestelmällä on oltava yhteiset matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut.**

Nykyiseltään maahanmuuttajille suunnattuja matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluja on tarjolla vaihtelevasti eri puolilla Suomea. Fyysisten pisteiden lisäksi on tietysti saatavilla tietoa muita kanavia pitkin. Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapisteet nähtiin tämän selvityksen aineistossa tärkeänä keinona tavoittaa työvoiman ulkopuolella olevia. Jatkossa tulisi pyrkiä laajentamaan ja vakiinnuttamaan näitä palveluja siten, että ne kykenisivät antamaan kokonaisvaltaista ohjaus- ja neuvontapalvelua. Tällaiset pisteet voisivat toimia myös alustana palveluiden kehittämiseksi esimerkiksi koskien jalkautuvaa työtä, jota voitaisiin tehdä yhteistyössä järjestöjen kanssa. Parhaimmillaan tällaisissa ohjaus- ja neuvontapalveluissa tulisi yhdistyä kunnan (ja kuntayhtymän) eri sektoreiden, TE-palveluiden sekä muiden viranomaisten näkökulmat. Ohjaus- ja neuvontapalveluilla tulisi myös olla kykyä ja sovitut toimintamallit asiakkaiden ohjaamiseksi TE-palveluihin silloin, kun ohjaus- ja neuvonta eivät enää riitä. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden lisäksi tulee varmistaa, että keskeiset tiedot työvoiman ulkopuolella olevienkin kannalta relevanteista palveluista on esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien verkkosivuilta saatavilla joillain muillakin kielillä kuin suomeksi ja ruotsiksi.

### **4) On kehitettävä erilaisia asiakastarpeita vastaavia palveluja ja palvelupolkuja.**

Asiakkaiden tarpeiden kartoitus ja tarvittavien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelu ovat prosessimaista, ei kertaluonteista, toimintaa. Paikallisissa ja alueellisissa palvelujärjestelmissä tulisi tarkastella mahdollisuutta, että kartoitusta ja suunnittelua pystyisi tulevaisuudessa toteuttamaan jo matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden yhteydessä,



esimerkiksi joidenkin nykyiseltään työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien osalta. Tämä edellyttäisi sitä, että tällaisessa palvelussa pitäisi yhdistyä nykyisen työnjaon mukaisesti sekä kunnan (ja mahdollisen kuntayhtymän) että TE-palvelujen näkökulmat. Mikäli tämä ei ole kaikilta osin mahdollista, voi kartoitus ja toimenpiteiden ja palvelun suunnittelu tapahtua myöhemmin seuraavissa palveluissa (kuten nykyiseltään esimerkiksi TE-palveluissa). Alkukartoitus tulisi kunnissa jo nykyisin ymmärtää osaksi prosessia, joka auttaa henkilöä etenemään kohti koulutusta ja työtä. Kyse ei ole vain henkilön välittömistä tarpeista ja kunnan niihin tarjoamista palveluista. Näin ollen koulutukseen ja työllistymiseen liittyviä kysymyksiä on tärkeää pitää mukana alusta saakka.

Jo aiemmin erityistä huomiota on kiinnitetty kotona lasten kanssa oleviin vanhempiin. Tämän selvityksen tulosten perusteella huomiota tulee kiinnittää lisäksi erityisesti osatyökykyisten palvelupolkuihin ja palveluihin. Vaikuttaa siltä, että monet osatyökykyisten palvelut ovat saatavilla vasta kotoutumisajan ylittäneille, vaikka osatyökykyisyys voidaan – ja tulisikin – havaita jo aikaisemmin. THL on laatinut suosituksen maahanmuuttajien toiminta- ja työkyvyn arviointiin kotoutumisvaiheessa sekä työkaluja arviointiin (esim. Kulttuurisensitiiviset toimintakyvyn arviointimenetelmät mobiilissa, mobiTARMO, ja monikielinen Kykyviisari-kysely), joiden toivoisi leviävän tehostamaan alkuvaiheen kotoutumistointia kunnissa ja kuntayhtymissä<sup>6</sup>.

Palveluiden ja palvelupolkujen rakentamisessa on kyettävä tarkastelemaan erilaisia asiakasryhmiä ja asiakasryhmäkohtaisia tarpeita ja ratkaisuja, joiden sisällä on mahdollista ottaa huomioon myös yksilöllisiä tarpeita. Palveluja ei kuitenkaan voida räätälöidä jokaiselle ”puhtaalta pöydältä” ilman riittävää tietopohjaa, vaan on oltava käsitys vaikuttavista palveluiden yhdistelmistä ja poluista kohti työelämää.

Asiakasryhmäkohtaiset palvelut voisivat periaatteessa rakentua jonkinlaisen nykyistä selkeämmän palvelupaketin ja sen jälkeisen ajan palveluiden varaan. ”Kotoutumisaika” voisi perustua asiakkaalle annettuun palvelulupaukseen ja asiakasryhmäkohtaisen räätälöinnin mahdollistavaan ”palvelupakettiin”. Jopa tämän ”palvelupaketin” sisältöä oleellisempaa on kuitenkin myös määritellä, mitä ”kotoutumisajan” jälkeen tulee olla tarjolla. Tällöin oleellista on kyetä vastaamaan yksilöllisiin tarpeisiin riippumatta maahantulon syystä tai maassa vietetystä ajasta, esimerkiksi kielitaitoa tulee olla mahdollista kehittää aina, jos se edistää henkilön työllistyvyyttä. Lisäksi tulee tietysti hyödyntää kaikkia muitakin työllistymistä edistäviä palveluita.

---

6 <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kulttuurisensitiiviset-toimintakyvyn-arviointimenetelmät-mobiilissa-mobitarmo->

## 5) Palveluja on kyettävä järjestämään, tuottamaan ja toteuttamaan erilaisissa hallinnollisissa järjestelyissä.

Selvityksen tulokset osoittavat hyvin, että maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvät hallinnolliset rakenteet ja ratkaisut eivät ensisijaisesti ohjaudu ja rakennu näistä sisällöllisistä teemoista käsin, vaan yleisemmin muusta lainsäädännöstä ja suuria asiakasvirtoja palvelevien palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Oletettavasti näin tulee olemaan myös jatkossa. Tästä johtuen on ensiarvoisen tärkeää, että kotoutumisen edistämistä pitää kyetä tekemään hyvinkin erilaisissa hallinnollisissa rakenteissa. Maakuntien, kuntayhtymien ja kuntien välillä tulee joka tapauksessa olemaan erilaisia työnjaollisia ratkaisuja erilaisista tarpeista johtuen. Samaten muiden toimijoiden, kuten esimerkiksi järjestöjen toiminnan laajuuden ja sisältöjen, osalta tilanteet voivat olla hyvin erilaisia eri puolilla Suomea.

Kuntayhtymä voi toiminnallaan saada aikaan systemaattisempaa toimintaa alueellaan kuin yksittäiset kunnat, joten hyvin järjestettynä ja koko työvoiman ulkopuoliseen maahanmuuttajaväestöön kohdistettuna toiminta on mahdollista luoda kattavaksi. Tämän selvityksen kyselyyn vastanneita on kuitenkin kuntayhtymien osalta melko vähän, joten kuvaa kuntayhtymien toiminnasta on jatkossa syytä tarkentaa. Oleellista tällöin on tietysti tarkastella sitä, kohdistuuko kuntayhtymien toiminta vain osaan työvoiman ulkopuolella olevista vai kaikkiin työvoiman ulkopuolella oleviin maahanmuuttajiin.

## 6) Kehittämisen on oltava systeemistä.

Yllä esitetyt johtopäätökset kohdistuvat saman ”kotoutumisen edistämisen systeemin” eri tasoille: 1) tilannekuva, 2) yksilötason kannustimet, 3) matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut, 4) palvelut ja palvelupolut ja 5) implementaatio

Kotoutumisen edistämisen osalta, esimerkiksi tarkasteltaessa työvoiman ulkopuolella olevia ryhmiä, kehittäminen ei juurikaan ole erityisesti kohdistunut edellä mainituille tasoille 1–2. Sekä tilannekuvan että yksilötason kannustimien osalta on selvää, että eteenpäin pääsy edellyttää näiden tasojen (tasot 1 ja 2) kehittämistä ”valtavirtaistetusti” koskien kaikkia huomioiden samalla maahanmuuttajiin liittyvät erityiskysymykset. Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut eivät nykyiseltään muodosta yhdenvertaisesti palvelevaa palvelu, vaan tilanne vaihtelee suuresti eri puolilla Suomea.

Edellä mainituista tasoilla 1-3 olevista ongelmista johtuen palveluiden ja palvelupolkujen rakentamisen tasolla (taso 4) tavoitetaan epäsystemaattisesti ja epäyhtenäisesti palvelujen tarvitsijoita. Toiminnan implementoinnin tasolla (taso 5) puolestaan on eri puolilla Suomea erilaisia eriytyneitä hallinnollisia toimintatapoja ja -malleja, joiden toimivuutta rajoittaa myös kokonaisuutta koskevan tilannekuvan muodostamisen pulmat (taso 1).

Tästä seuraa, ettei koko systeemin ongelmia voi ratkaista vain palveluiden ja käytännön toiminnan tasoilla (tasot 3–5). Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei parhaallakaan kotiäideille kohdistetulla palvelulla voida merkittävästi parantaa tilannetta, jos ei kotiäitejä tavoiteta tehokkaasti rekisterejä ja muita palveluja hyödyntämällä ja jos yksilön kannustimet (ml. tuet ja etuudet) eivät tue eteenpäin menoa työmarkkinoille. Kuten yllä jo todettiin palveluja ja tulonsiirtoja on pystyttävä tarkastelemaan ja uudistamaan yhtäaikaaisesti.

### **7) Lainsäädännössä tulee määritellä tarkemmin vastuuta ja lisätä velvoittavuutta.**

Työvoiman ulkopuolella olevien työelämävalmiuksia edistävien ja työelämään suuntaavien palveluiden kehittäminen kunnissa eri maahanmuuttajaryhmille ei selvityksen perusteella ole edennyt vielä riittävästi. Viime kädessä nykyistä selkeämpi lainsäädäntö velvoitteineen voisi luoda puitteet vaikuttaville palveluille. Lainsäädännössä tulisi määritellä nykyistä selkeämmin kuntien vastuuta ja velvoitteita eri työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajaryhmien osalta. Kuntien selkeän kokonaisvastuun ohella tulee olla mahdollista sopia alueellisesti tai paikallisesti tarkoituksenmukaisista asiakasryhmäkohtaisista osavastuista ohjauksen ja palvelujen osalta, jotta voidaan luoda vaikuttavia palveluja sekä nopeasti eteneville että heikommassa asemassa oleville. Kokonaisvastuu ja asiakaskohtaiset vastuut työvoiman ulkopuolella olevista ryhmistä on määriteltävä niin selkeästi, ettei voi olla epäselvää, kenen vastuulle tavoittaminen, ohjaus ja palvelut kuuluvat. Lainsäädännön muuttuessa on valtion taholta pystyttävä toiminnan täysimääräiseen resursointiin, mikä osaltaan myös vähentää alueellisesti ja paikallisesti riippuvuutta hankemuotoisesta epäsystemaattisesti kohdistuvasta rahoituksesta.

### **8) Institutionaalisten kannustimien tulee tukea toimivien palvelupolkujen rakentamista.**

Lainsäädännön ohella tulee jatkossa tarkastella ”institutionaalisia kannustimia”. Palveluiden ja palvelupolkujen kehittämistä voi vaikeuttaa myös toimijoiden epätarkoituksenmukaiset kannustimet kuten esimerkiksi valtion ja kuntien välinen kustannusten jako työttömyyden pitkittyessä, (ns. ”kuntien sakkomaksut”). Tämän selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa arvioitiin, että toimenpiteisiin sijoittamista ohjaa joskus enemmän institutionaalinen intressi välttää korvauksien maksaminen kuin tarkoituksenmukaisen palvelupolun rakentaminen asiakkaalle.

## 9) Kuntien palvelujen tulee kyetä vastamaan muuttuvaan kysyntään.

Kuntien työvoiman ulkopuolella olevien työelämävalmiuksia edistävien ja työelämään suuntaavien palveluja tulee jatkossa kyetä järjestämään siten, että ne pystyvät sopeutumaan muuttuviin, kasvaviin ja väheneviin, asiakasmääriin. Kyse ei voi olla vain palvelusta ennakoita tiukasti rajoitetulle ja vähäiselle asiakasmäärälle. Tämä huomio on tavallaan itsestään selvyyks. Tämän selvityksen tuloksista piirtyy kuitenkin kuva, että kuntakentän palvelut ovat useasti etukäteen rajalliselle määrälle suunniteltuja, kun taas esimerkiksi TE-palveluja on rakennettu siten, että niiden määrää voidaan joustavasti kasvattaa kysynnän mukaan. Kyse on siis myös palvelujen hankintatavoista ja siitä, missä määrin palveluja tuotetaan itse tai hankitaan muilta toimijoilta.

## 10) Jatkossa tarvitaan ennakkoluulottomia alueellisia ratkaisuja, ei vain kuntakohtaisia ratkaisuja.

Jos jatkossa lainsäädäntö velvoittaa kuntia nykyistä selkeämmin työvoiman ulkopuolella olevien ohjauksen ja palvelujen järjestämiseen, on selvää, ettei järjestämistä voi tarkastella vain kuntakohtaisesti. Pienten, lähellä toisiaan sijaitsevien ja kuntatalouden haasteiden kanssa kamppailevien kuntien tuskin on järkevää jokaisen erikseen suunnitella ja järjestää kaikkia palveluja. Tämä voisi esimerkiksi auttaa tekemään kustannusvaikuttavampia palveluhankintoja sekä mahdollistaa työntekijöiden rekrytoinnin kustannuksia jakaen. Jatkossa tarvitaan yhteistyökykyä ja alueellisia ratkaisuja, varsinkin kuin kohderyhmiä voi olla kunnissa hajallaan kaukana keskuksista. Ratkaisuja voi rakentaa kuntayhtymien tai muiden yhteenliittymien varaan, mutta oleellista on tällöin muistaa koko työvoiman ulkopuolella oleva maahanmuuttajaväestö. Samalla tarvitaan myös voimakasta panostusta eri asiointikanavien ja teknologioiden kehittämiseen ja käyttöön ohjauksessa ja palveluissa. Koulutus- ja työllistymispoluille suuntaamiseen on pystyttävä tarjoamaan tukea myös ilman mahdollisuutta kasvokkaiseen tapaamiseen, vaikka on selvää, että tietyissä tilanteissa tällainen kasvokkain tapahtuma joustava ja pitkäkestoinenkin ohjaus on toimivin ja vaikuttavin tapa.

## Epilogi: Huomioita kyselyn toteutuksesta ja tulosten analysoinnista

Tämän selvityksen aihealue on laaja. Oikeiden vastaajien tunnistaminen ja löytäminen oli vaikeaa, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että moniin kysymyksiin tuli paljon en osaa sanoa -vastauksia. Lisäksi usein on niin, että pienemmissä kunnissa kyselyyn vastasi yksi henkilö, jolla ei välttämättä ole näkymää kokonaisuudesta ja jonka voi olla vaikeaa tuntea tai tietää itse koko kyselyn kattamaa aihealuetta. Isommista kaupungeista löytyi mahdollisesti koordinaattori ja aihealueista tietävät sektorikohtaiset asiantuntijat, mutta kysely ei välttämättä tavoittanut kaikkia heistä. Kyselyn tuloksia tarkasteltaessa tulee siis pitää mielessä, että eri aiheita tuntevien vastaajien löytäminen ei toteutunut täydellisen kattavasti. Lisäksi osoittautui, että osan kysymyksistä saattoi tulkita eri positioista ja tilanteista käsin eri tavoin. Kysymyksiä määriteltiin usean asiantuntijan toimesta, mutta tästä huolimatta

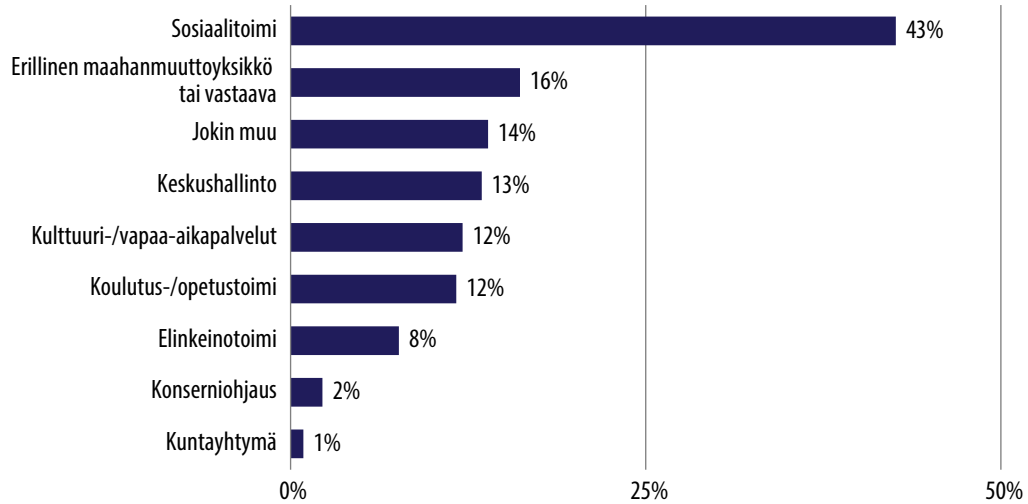
osa kysymyksistä kirvoitti myös kritiikkiä termeihin ja sanamuotoihin liittyen. Lisäksi eri toimien kuvista käsin vastaaja näkee todennäköisesti asiakaskunnan eri osia. Kärjistäen tämä tarkoittaa sitä, että vastaaja saattaa pitää maahanmuuttajien tavoittamisen suhteen tilannetta hyvänä, mutta näkee tässä yhteydessä ainoastaan yhden tietyn kohderyhmän kuten esimerkiksi pakolaistaustaiset maahanmuuttajat.

Lisäksi vastauksista käy ilmi, että monet ”faktuaalisetkin” asiat (esim. hallinnon rakenteet ja eri toimijoiden vastuut) ovat siinä määrin moniulotteisia, etteivät välttämättä edes saman kunnan sisällä vastaajat aina olleet asioista yhtä mieltä (esimerkiksi siitä, kenellä on päävastuu maahanmuutosta tai kotoutumisen edistämisestä).

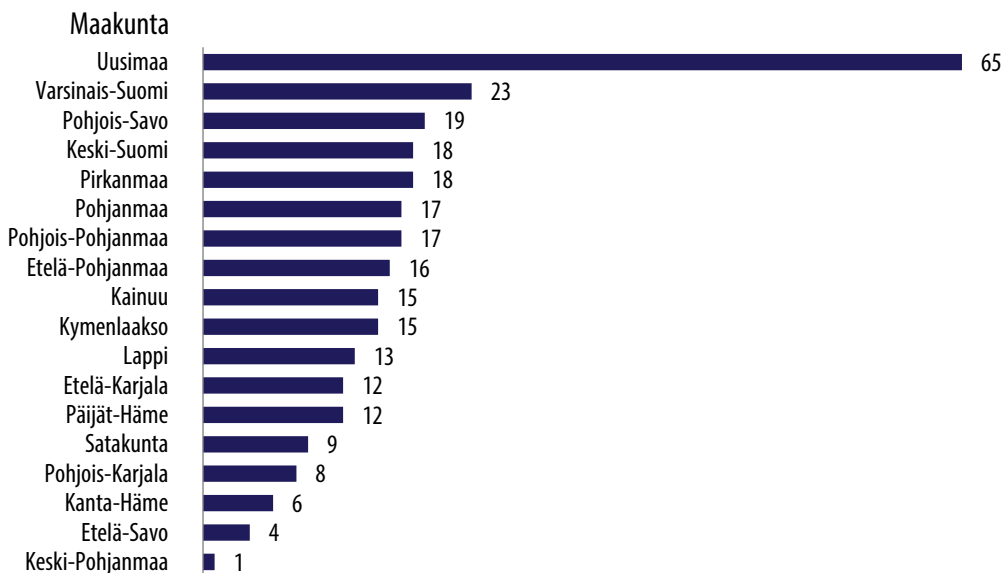
Näistä yllä mainituista seikoista johtuen voidaan todeta, että kyselytutkimuksella on saata-  
vissa yleiskuvaa nykytilanteesta, mutta saatuihin tietoihin on suhtauduttava varauksella ja tulkittava tämän selvityksen antamia tietoja muiden tietolähteiden rinnalla. Tässä selvityksessä kyselyn tuloksien ohella hyödynnettiin asiantuntijahaastatteluja, joiden avulla pyrittiin myös syventämään kyselytutkimuksen tulosten tulkintaa ja analyysiä, mikä osaltaan pyrki täydentämään kyselyn antamaa kuvaa.

## Liitteet

Edustamasi toimiala (valitse kaikki sopivat): (n=223)



Kuva 23. Vastaajan taustaorganisaatio (%).

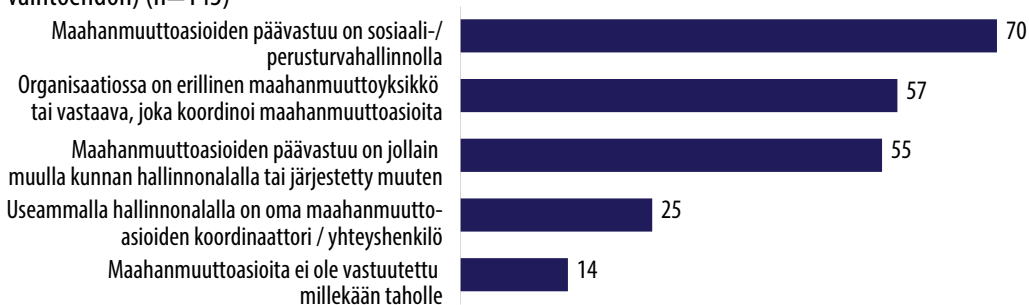


Kuva 24. Vastaajat maakunnittain (lukumäärä)

**Taulukko 3. Vastaajien kunnat.**

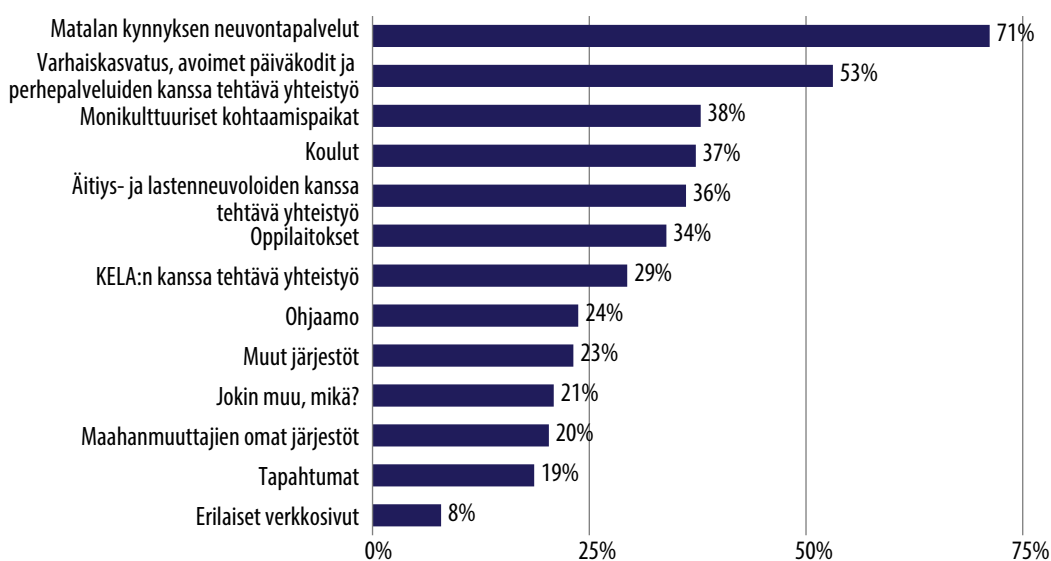
		N	%
Kuntaryhmä	Kaupunkimaiset kunnat	136	48,9
	Taajaan asutut kunnat	60	21,6
	Maaseutumaiset kunnat	82	29,5
Kunnan väkiluku (2019)	Alle 5 000	52	18,7
	5 001–10 000	50	18
	10 001–20 000	32	11,5
	20 001–50 000	55	19,8
	50 001–100 000	28	10,1
	Yli 100 000	61	21,9

Miten maahanmuuttoasiat on yleisesti ottaen hallinnollisesti järjestetty? (Voit valita useamman vaihtoehdon) (n=143)



**Kuva 25. Maahanmuuttoasioiden järjestämistapa (lukumäärä).**

Mitkä ovat tärkeimmät keinot ja yhteistyötahot, joiden avulla tavoitetaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia? Valitse enintään viisi tärkeintä (1-5). (n=177)



**Kuva 26. Tärkeimmät yhteistyötahot työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamisessa (%).**

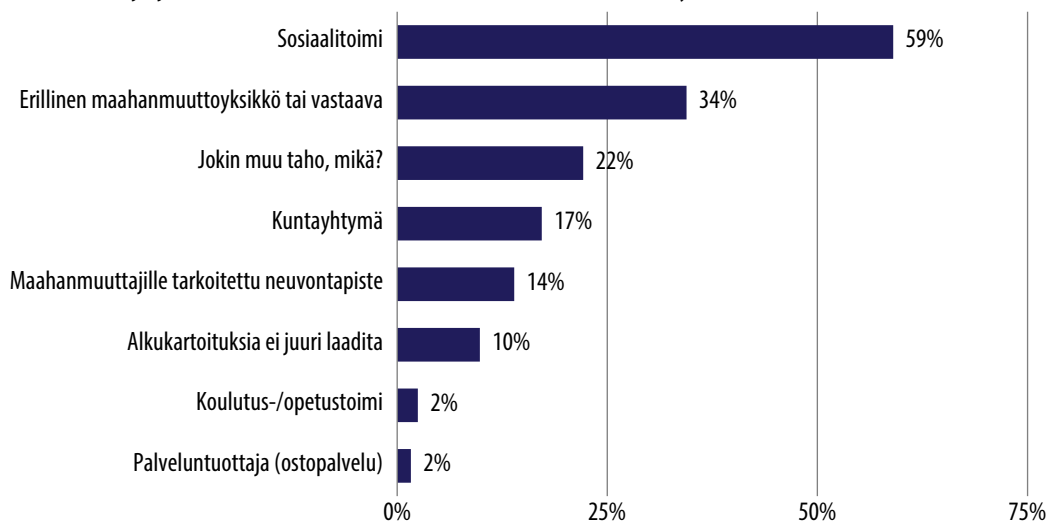
**Taulukko 4. Millaisia lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä työelämävalmiuksia edistäviä ja työelämään suuntaavia palveluja kotona lasten kanssa oleville maahanmuuttajavanhemmille tarjotaan ja kenen toimesta kunnan koon mukaan? (n=135)**

Kunnan koko	Kunta (muu kuin vapaa sivistystyö tai muu oppilaitos) tai kuntayhtymä		Vapaa sivistystyö	Oppilaitokset	Järjestöt	Uskonnolliset yhteisöt	Kunta yhteistyössä järjestöjen / uskonnollisten yhteisöjen kanssa
Alle 10 000	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	24 %	55 %	24 %	27 %	6 %	6 %
	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	18 %	18 %	12 %	12 %	3 %	9 %
	Työelämään orientoivaa ohjausta	58 %	6 %	27 %	9 %	0 %	6 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	48 %	33 %	9 %	42 %	15 %	27 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	24 %	9 %	0 %	18 %	21 %	15 %
10 001–50 000	Kuntoutusta	33 %	3 %	0 %	3 %	0 %	3 %
	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	20 %	64 %	27 %	36 %	0 %	25 %
	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	9 %	13 %	4 %	25 %	2 %	13 %
	Työelämään orientoivaa ohjausta	58 %	9 %	13 %	15 %	0 %	7 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	51 %	31 %	4 %	58 %	33 %	38 %
Yli 50 000	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	11 %	5 %	0 %	22 %	11 %	15 %
	Kuntoutusta	35 %	0 %	0 %	9 %	0 %	0 %
	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	40 %	85 %	26 %	60 %	13 %	21 %
	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	36 %	45 %	4 %	40 %	2 %	15 %
	Työelämään orientoivaa ohjausta	55 %	30 %	21 %	30 %	2 %	15 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	55 %	43 %	13 %	72 %	28 %	38 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa, jonka yhteydessä on järjestetty lastenhoito	28 %	23 %	4 %	49 %	15 %	19 %
	Kuntoutusta	45 %	2 %	0 %	15 %	0 %	2 %

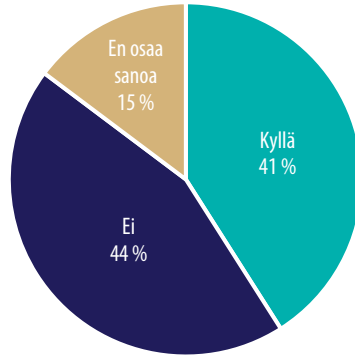


**Taulukko 5. Millaisia lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä työelämävalmiuksia edistäviä ja työelämään suuntaavia palveluja osatyökykyisille tarjotaan ja kenen toimesta kunnan koon mukaan? (n=110)**

Kunnan koko	Kunta (muu kuin vapaa sivistystyö tai muu oppilaitos) tai kuntayhtymä		Vapaa sivistystyö	Oppilaitokset	Järjestöt	Uskonnolliset yhteisöt	Kunta yhteistyössä järjestöjen / uskonnollisten yhteisöjen kanssa
Alle 10 000	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	33 %	52 %	44 %	26 %	7 %	7 %
	Työelämään orientoivaa ohjausta	52 %	0 %	26 %	4 %	4 %	11 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	48 %	22 %	7 %	48 %	26 %	26 %
	Kuntoutusta	44 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
10 001–50 000	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	35 %	59 %	22 %	30 %	2 %	22 %
	Työelämään orientoivaa ohjausta	63 %	11 %	9 %	15 %	2 %	15 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	50 %	35 %	11 %	59 %	30 %	33 %
	Kuntoutusta	54 %	2 %	2 %	7 %	0 %	0 %
Yli 50 000	Tavoitteellista kielitaidon kehittämistä	49 %	54 %	32 %	41 %	14 %	16 %
	Työelämään orientoivaa ohjausta	65 %	24 %	16 %	32 %	3 %	19 %
	Hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaa toimintaa	70 %	32 %	19 %	62 %	24 %	32 %
	Kuntoutusta	68 %	3 %	3 %	19 %	0 %	11 %

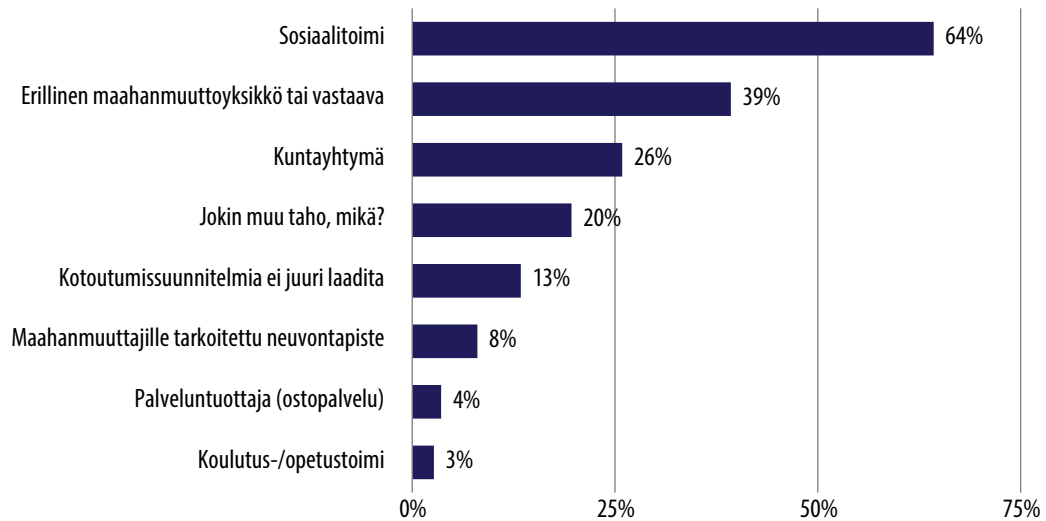
**Mitkä tahot järjestävät alkukartoituksia? (voit valita enemmän kuin yhden vaihtoehdon) (n=122)**

**Kuva 27. Alkukartoituksen toteuttajatahot (%).**

Mikäli alkukartoituksia tehdään kuntayhtymässä, ovatko kunnan työntekijät yleensä mukana kartoituksen laadinnassa? (n=61)



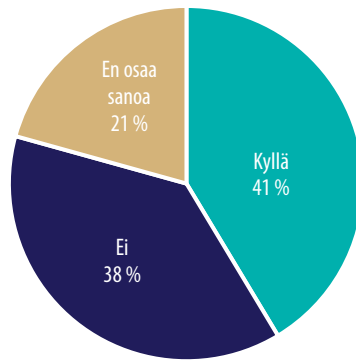
Kuva 28. Kuntayhtymän rooli alkukartoituksessa (%).

Mitkä kaikki tahot laativat henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia työvoiman ulkopuolella oleville työkäisille?(Voit valita enemmän kuin yhden vaihtoehdon) (n=112)



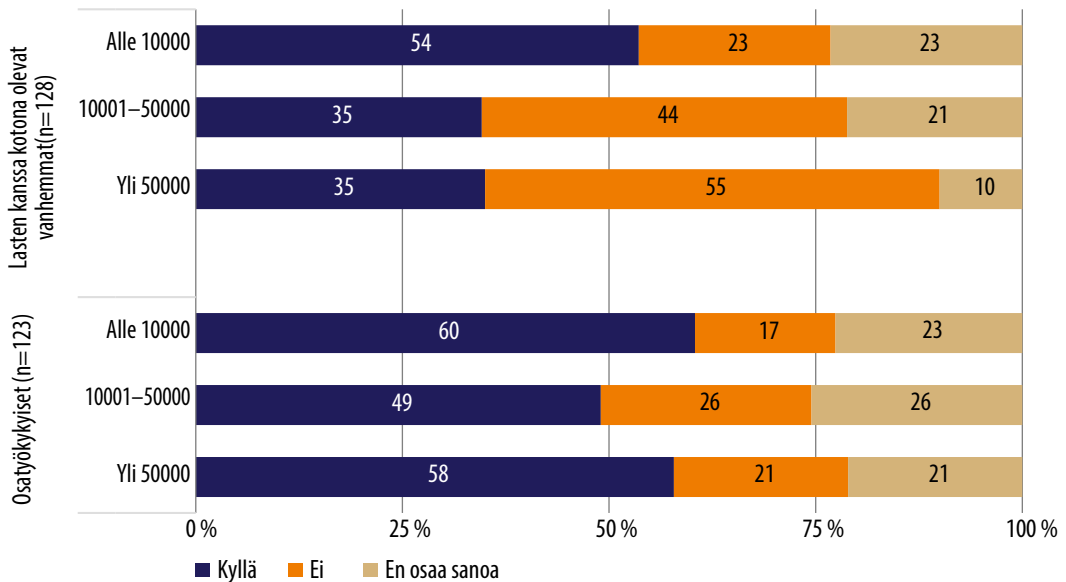
Kuva 29. Kotoutumissuunnitelman laatijatahot (%).

Mikäli henkilökohtaisia kotoutumissuunnitelmia tehdään kuntayhtymässä, ovatko kunnan työntekijät yleensä mukana suunnitelman laadinnassa? Vastaa vain, jos kysymys on kannaltasi relevantti. (n=58)



Kuva 30. Kuntayhtymän rooli kotoutumissuunnitelman laatimisessa (%).

Tehdäänkö alla mainittujen työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajaryhmien osalta systemaattista yhteistyötä TE-palveluiden kanssa näiden ryhmien saamiseksi osaksi työvoimaa?



Kuva 31. Yhteistyö TE-palveluiden kanssa kunnan koon mukaan (%).

# Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa

Selvityksessä tarkastellaan maahanmuuttoasioiden koordinoinnin ja kotoutumisen edistämisen vastuiden määräytymistä ja toiminnan organisoimista kunnissa. Lisäksi tarkastellaan työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten maahanmuuttajien alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadintaa, päivitystä ja seurantaa, ohjausta, työelämän ulkopuolella oleville tarjottavia palveluja sekä toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonsiirtoa. Selvityksen tulokset piirtävät kuvan maahanmuuttajaväestön kannalta hajanaisesta palvelujärjestelmästä koskien etenemistä työvoiman ulkopuolelta kohti koulutusta ja työelämää. Palvelut tavoittavat osan maahanmuuttajaväestöstä, mutta työvoiman ulkopuolella olevien tavoittaminen ei vaikuta systemaattiselta useassa kunnassa.

Selvityksen pohjalta esitetään, että kunnissa ja kuntayhtymissä tarvitaan jatkossa nykyistä yhtenäisempi, tarkempi ja luotettavampi tilannekuva maahanmuuttajaväestöstä, jotta työelämää kohtia vieviä palveluja voidaan järjestää systemaattisemmin ja vaikuttavammin. Palvelujärjestelmällä eri toimijoinen olisi yhteiset matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut. Lainsäädännössä tulisi määritellä työvoiman ulkopuolella olevien osalta kokonaisvastuu kunnille ja lisätä palveluiden järjestämisen velvoittavuutta. Valtion vastattavaksi tulisi riittävä resursointi.

Verkkójulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-534-8

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