

MONIMENETELMÄINEN
TUTKIMUS
KOTOUTTAMISTOIMENPITEIDEN
TOIMIVUUDESTA



MONIMENETELMÄINEN TUTKIMUS KOTOUTTAMISTOIMENPITEIDEN TOIMIVUUDESTA

Mika Ala-Kauhaluoma, Sari Pitkänen, Jukka Ohtonen, Farid Ramadan,
Lotta Hautamäki, Mirkka Vuorento & Hanna Rinne

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018

Kannen kuva: Mostphotos

Tarkastusvaliokunta

00102 Eduskunta
www.eduskunta.fi

Helsinki 2018

ISBN 978-951-53-3673-6 (nid.)
ISBN 978-951-53-3674-3 (pdf)

ISSN 1798-4688 (painettu)
ISSN 2342-6616 (verkkajulkaisu)

Sisällys

Valiokunnan alkusanat	7
Tiivistelmä.....	9
Sammanfattning	11
Summary.....	13
1 Johdanto	15
1.1 Maahanmuutto Suomeen	15
1.2 Maahanmuuttajien kotoutuminen ja kotouttaminen	17
2 Tutkimustehtävä ja aineistot	19
2.1 Tutkimuskysymykset	19
2.2 Aineistot ja menetelmät	20
2.2.1 Dokumentti- ja tutkimuskirjallisuuden analyysi	21
2.2.2 Talousselvityksen aineistot ja tehtävät.....	22
2.2.3 Asiantuntijahaastatteluiden ja kyselyn kerääminen ja analyysi	23
3 Maahanmuuttajien kotouttaminen ja työelämäosallisuus	25
3.1 Kotouttamista koskeva lainsäädäntö ja linjaukset	25
3.2 Kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut.....	27
3.3 Työllistymisedellytysten parantaminen.....	30
3.3.1 Alkuvaiheen palveluista tukea palvelupolulle.....	31
3.3.2 Työelämäosallisuuden edistäminen kotoutumiskoulutuksella ja kieliopinnoilla	32
3.4 Nopeat väylät työhön ja opintoihin.....	33
3.4.1 Alkuvaiheen palveluiden yhteydet työhön ja opintoihin.....	33
3.4.2 Työvoimakoulutuksena järjestettävästä kotoutumiskoulutuksesta reittejä opintoihin ja työhön.....	35
3.4.3 Osaamisen tunnistaminen ja tutkintojen tunnustaminen.....	37
3.4.4 Koulutusmahdollisuuksien edistäminen	38

3.5	Kotoutuminen työssä ja opinnoissa.....	39
3.5.1	Alkuvaiheen palvelut maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin.....	40
3.5.2	Kotoutumisen edistäminen opinnoissa	40
3.5.3	Työllisten kotoutumisen tuki	41
3.6	Ammatillinen osaaminen, moniammatillinen yhteistyö ja kotoutujalähtöinen ohjaus.....	42
4	Kotoutuminen talouden, koulutuksen ja työllisyyden näkökulmista.....	45
4.1	Maahanmuuttajien ensimmäinen ja toinen sukupolvi.....	45
4.2	Koulutus ja työllistyminen taloudellisena ja tasa-arvohaasteena	54
4.2.1	Lukiokoulutus.....	58
4.2.2	Ammatillinen koulutus.....	60
4.2.3	Työn ja opiskelun ulkopuolisuus ja sen talousvaikutukset	62
4.3	Alikoulutuksen talousvaikutusten mallinnus.....	62
4.4	Ulkomaalaistaustaisen väestön yritystoiminta.....	69
4.5	Koulutuksen työllistävä vaikutus	71
5	Toimiva ja vaikuttava kotouttaminen Suomessa	72
5.1	Kotouttamistoimenpiteiden strateginen ja rakenteellinen taso	72
5.1.1	Asiantuntijoiden näkemyksiä yhteistyöstä	73
5.1.2	Maakuntamallin vaikutukset yhteistyön kannalta.....	74
5.2	Kotouttamista tukevat palvelut: työllistymis- ja kouluttautumisedellytysten vahvistaminen.....	75
5.2.1	Kuntien rooli työllistymisedellytyksiä tukevassa kotouttamisessa.....	76
5.2.2	Järjestöjen rooli työllistymisedellytyksiä tukevassa kotouttamisessa	79
5.3	Kotouttamista tukevat palvelut: nopeat väylät työhön ja opintoihin	83
5.3.1	TE-palveluiden rooli kotouttamisen edistämisessä	83
5.3.2	Alueellisen tason yhteistyö työllistymisen edistämisessä	85
5.3.3	Kotoutumiskoulutuksen merkitys työllistymisen kannalta.....	86
5.3.4	Muut työllistymistä tukevat palvelut ja keinot	90
5.3.5	Eriytyistä tukea työllistymiseen tarvitsevat ryhmät	91
5.3.6	Oppilaitosten rooli kotoutumisen edistämisessä	94

5.4	Kotouttamista tukevat palvelut: kotoutumisen edistäminen työssä ja opinnoissa	97
5.5	Riittävän kielitaidon saavuttamisen keinoja	98
5.6	Yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen välittäminen	101
6	Kotouttaminen ja integrointi Ruotsissa ja Saksassa	104
6.1	Eurooppalainen kotouttaminen	104
6.2	Ruotsin nykytilanne ja hyvät käytännöt	105
6.2.1	Kotouttamisen prosessi	106
6.2.2	Keskeisiä haasteita	107
6.2.3	Ajankohtaisia ohjelmia ja hankkeita	108
6.2.3	Yhteistoimintaliitot Ruotsissa	111
6.3	Saksan nykytilanne ja hyvät käytännöt	114
6.3.1	Maahanmuutto Saksaan toisen maailmansodan jälkeen	114
6.3.2	Kotouttamiseen liittyvien lakien lyhyt historia ja työmarkkinareformit 2000-luvulla	115
6.3.3	Kotouttamistoimenpiteet ja niiden painopisteet	117
6.3.4	Kotoutumistoimien haasteet ja pullonkaulat	119
6.3.5	Ajankohtaisia ohjelmia ja hankkeita	121
7	Johtopäätöksiä ja kehittämissuhteita	123
7.1	Kotouttamistyön strateginen ohjaus ja sektorien välinen yhteistyö	123
7.2	Nykyisen kotouttamistyön kehittäminen	124
7.3	Vertailumaiden hyviä käytäntöjä	129
7.4	Koulutuspotentiaalin hyödyntäminen	130
7.5	Pääjohtopäätökset ja suositukset	131
8	Lähdeluettelo	136

Valiokunnan alkusanat

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden toimivuutta työllistymisen näkökulmasta.

Tutkimuksen on toteuttanut Kuntoutussäätiön tutkimusryhmä, johon kuuluivat VTT Mika Ala-Kauhaluoma, VTT Lotta Hautamäki, YTM Mirkka Vuorento, YTM Sari Pitkänen, VTM Hanna Rinne, FM Farid Ramadan ja THL Jukka Ohtonen. Hankkeen vastuuhenkilönä Kuntoutussäätiössä toimi yhteyspäällikkö Mika Ala-Kauhaluoma.

Tutkimuksen ohjausryhmän jäseninä ovat toimineet kansanedustajat ja tarkastusvaliokunnan jäsenet Maarit Feldt-Ranta (puheenjohtaja), Olli Immonen, Johanna Karimäki, Eero Lehti, Lea Mäkipää, Päivi Räsänen ja Tapani Tölli, johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen (Valtiontalouden tarkastusvirasto), erikoistutkija Pasi Saukkonen (Helsingin kaupungin tietokeskus), valiokuntaneuvokset Nora Grönholm ja Heidi Silvennoinen sekä tutkija Arno Tanner (sihteeri 30.1.2018 saakka).

Tarkastusvaliokunnan toimeksiannon mukaisesti tässä tutkimuksessa käsiteltiin maahanmuuttajien työllistymistä edistävien kotouttamistoimenpiteiden toimivuutta sekä kustannuksia. Onnistuneessa kotoutumisessa maahanmuuttaja saavuttaa muun väestön kanssa tasavertaisen aseman yhteiskunnassa niin oikeuksien kuin velvollisuuksienkin osalta. Kotoutumisen tärkeimpinä edellytyksinä pidetään yleisesti kielitaitoa ja työllistymistä. Suomessa maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät toiminnot täytyy koordinoida nykyistä keskitetympin, jotta päällekkäisiä toimintoja ei olisi ja kaikista kotouttamistoiminnoista saataisiin tulokseksi mahdollisimman hyvä vaikuttavuus myös taloudellisesti.

Tutkimukseen sisältyi myös katsaus Ruotsissa ja Saksassa käytössä oleviin työllistymistä edistäviin kotouttamistoimiin ja palveluihin. Saksassa, kuten käytännössä kaikissa EU-maissa, kotouttamistoimien painopiste on kielen oppimisessa sekä työllistymisessä ja sen tukemisessa. Ruotsissa on ollut pitkään näkyvästi esillä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palveluiden ja erityisryhmien työllistämispalveluiden kehittäminen. Nyt julkaistavasta tutkimuksesta käy ilmi, että suomalainen kotouttamispolitiikka ja sen toimeenpano eivät poikkea merkittävästi Ruotsin ja Saksan vastaavista. Ruotsin ja Saksan kokemuksista voidaan myös nostaa esille työnantajien rooli kotouttamisessa. Suomalaisen yhteiskunnan kannalta olisi hyödyllistä, mikäli maahanmuuttajille voitaisiin järjestää mahdollisimman nopeasti normaali kiinnittyminen työelämään. Suomessa työnantaja tulisikin tukea ja kannustaa lähtemään mukaan kotouttamiseen aiempaa laajemmin, sillä työ on yksi tehokkaimmista työkykyisten maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteistä.

Työelämään osallistuminen antaa maahanmuuttajalle kielitaidon ja verkostot. Kielen opetus yhdistettynä työntekoon havaittiin tehokkaaksi yhdistelmäksi kielen nopeaan työelämälähtöiseen oppimiseen Kotoutumisen ja maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi olisi myös hyödyllistä kehittää palveluita, joissa maahanmuuttajia työllistetään mentoreiksi toisille maahanmuuttajille. Mentorointiin liittyvien mallien avulla saadaan myös lisättyä maahanmuuttajien tietämystä suomalaisesta yhteiskunnasta.

Tutkimustulokset ja esitetyt kehittämissuositukset tarjoavat jatkotoimille ja keskustelulle hyvän pohjan. Tarkastusvaliokunta käynnistää tutkimuksen käsittelyn ja valmistaa asiasta mietinnön kevätistuntokaudella 2018 eduskunnan täysistunnolle.

Valiokunnan puolesta haluan kiittää tutkijoita monipuolisesta ja hyvin tehdystä työstä sekä ohjausryhmää aktiivisesta työskentelystä.

Eero Heinäluoma

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja

Tiivistelmä

Kuntoutussäätiö on toteuttanut eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta tutkimuksen maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta. Tutkimuksen tehtävänä on ollut tarkastella monimenetelmällisesti kotouttamista etenkin työllistymisen näkökulmasta. Tutkimuksessa on selvitetty, mitkä kotouttamistoimenpiteet ovat kannattavia ja toteuttamisen arvoisia sekä valtion että kuntien osalta. Tutkimuksessa on tarkasteltu kotouttamisen valtakunnallisen ohjauksen ja strategioiden välittymistä alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Tutkimuksessa on myös selvitetty, miten suomalaisen yhteiskunnan arvot ja kotoutumisen kaksisuuntaisuus on toteutunut. Tässä tutkimuksen raportissa esitellään pääasiassa kirjallisuusanalyysiin, laadulliseen kyselyyn ja haastatteluihin perustuvia havaintoja sekä tilastolliseen analyysiin perustuvaa koulutukseen, työllistymiseen ja talouteen liittyviä tuloksia. Tutkimuksen rekisteriaineistoon perustuva osio julkaistaan myöhemmin.

Koulutuksen, työllistymisen ja talouden näkökulmista tehdyn tarkastelun mukaan pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden osuus 29 -vuotiaiden ikäkohortista kertoo yleisesti nuorten alikouluttautuneisuudesta. Maahanmuuttajien ensimmäisen sukupolven nuorilla alikouluttautuneiden osuus on lähes 60 prosenttia, mutta toisen sukupolven saman ikäisillä enää puolet tästä. Vaikka osuus on edelleen korkea, se viittaa peruskoulun myönteiseen kotoutumisvaikutukseen niin, että Suomessa kouluttautuneet maahanmuuttajat lähestyvät suomalaistaustaisten koulutustasoa.

Tutkimuksen kirjallisuuteen, haastatteluihin ja kyselyyn perustuvien havaintojen perusteella tulisi kehittää kotouttamis- ja peruspalveluissa toimivien ammattilaisten osaamista, vahvistaa koordinaatiota ja yhteistyön rakenteita sekä lisätä ammattilaisten mahdollisuuksia kotoutujalähtöiseen ohjaukseen. Kotouttamistoimenpiteissä tulisi huomioida maahanmuuttajien erilainen osaaminen ja rakentaa joustavia palvelukokonaisuuksia kaikkiin kotoutumisen vaiheisiin. Lisäksi tulisi kehittää kotouttamispalveluista sellainen kokonaisuus, jossa yksittäiset hyvät käytännöt kotouttamisen eri vaiheissa ovat osa samaa palvelukokonaisuutta. Palvelukokonaisuudessa tulisi huomioida työllistämisen, osaamisen kehittämisen, kielitaidon ja yhteiskunnan toimintamallien välittämisen lisäksi kotouttamisen kaksisuuntaisuus ja osallisuus yhteiskunnassa.

Suomalainen kotouttamispolitiikka ja sen toimeenpano eivät poikke merkittävästi tutkimuksessa käytetyistä vertailumaista. Havaintojen perusteella keskeisin kehittämiskohde liittyy niissä Suomen tavoin yhteistyön ja koordinoinnin kehittämiseen. Kansainvälisen vertailun selkeä viesti oli, että parhaiten toimivia ratkaisuja työllistymisen näkökulmasta ovat tavanomaisen työelämän sisällä olevat työelämäratkaisut.

Tutkimuksessa suositellaan, että valtakunnallisten maahanmuutto-ohjelmien seuranta ja arviointia lisätään ja laaditaan seuranta varten yhdenmukaiset indikaattorit. Valtion rooli kotouttamistyön ohjauksessa tulisi säilyttää. Järjestöjen kotouttamistoimien rahoitus tulisi

turvata valtion ja kunnan pysyvämällä rahoituksella, jolla varmistettaisiin myös strategisempi poikkihallinnollinen kotouttamistoiminta. Kuntatasolla tulisi vahvistaa koordinoivaa otetta maahanmuuttotyössä. Kotouttamistoimenpiteissä tulisi tarkentaa kunnan, valtion, järjestöjen ja oppilaitosten roolia.

Paikallistasolla tulisi vahvistaa kotoutumista tukevien palveluiden koordinointia ja palvelukokonaisuuksien systemaattista rakentamista. Maahanmuuttajien työllistymistä tukevista palveluista on syytä lisätä vaikuttaviksi arvioitujen toimenpiteiden kuten kotoutuskoulutuksen, työhönvalmennuksen ja palkkatuen käyttöä. Mentorointiin liittyvien mallien avulla saadaan lisättyä tietämystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja vahvistettua työllistymisen kannalta tärkeää verkostoitumista. Maahanmuuttajamentoreiden avulla voidaan sekä työllistää maahanmuuttajia että tarjota kotoutujalle vertaistukea ja omankielistä ohjausta. Kotoutumisen tueksi on hyödyllistä rakentaa palvelupaketteja, joiden avulla tarjotaan kotoutumisen tukea myös työperäisille maahanmuuttajille ja heidän perheenjäsenilleen.

Kielenopetuksen kehittämiseksi tarvitaan monipuolisempaa kielikoulutustarjontaa sekä kielikoulutuksen velvoittavuuden lisäämistä työperäisillä maahanmuuttajilla ja kansainvälisillä opiskelijoilla. Alkupalveluiden ja kotouttamiskoulutuksen jatkeeksi olisi syytä nimetä kotouttamista ylläpitäviä palveluita. Niiden määrittämisellä voidaan kehittää myös kotoutumisaikojen jälkeistä tukea ja palvelutarjontaa.

Sammanfattning

Stiftelsen för rehabilitering har på uppdrag av riksdagens revisionsutskott undersökt hur integrationen av invandrare fungerar. Uppdraget var att med stöd av blandade metoder granska integrationen särskilt med tanke på sysselsättningen. Undersökningen utredde vilka integrationsåtgärder det lönar sig att satsa på såväl ur statens som ur kommunernas synvinkel. I undersökningen granskades den nationella styrningen av integrationen och hur strategierna sprids på regional och lokal nivå. Vidare undersöktes det hur väl det finländska samhällets värden förmedlas till invandrarna och i vilken grad integrationen utgör en tvåvägsprocess. Rapporten fokuserar i huvudsak på litteraturanlys, observationer utifrån en kvalitativ enkät och intervjuer samt resultat från statistiska analyser i fråga om utbildning, sysselsättning och ekonomi. En separat rapportdel baserad på registermaterialet publiceras senare.

Enligt den granskning som gjordes utifrån utbildning, sysselsättning och ekonomi anger siffran för andelen 29-åringar med enbart grundläggande utbildning att de unga allmänt taget är underutbildade. Andelen unga underutbildade bland första generationens invandrare är närmare 60 procent, medan den för andra generationens invandrare i samma ålder är endast hälften så stor. Trots att andelen fortfarande är stor pekar siffran på att grundskolan har en avsevärd integrerande verkan och att den grupp invandrare som fått utbildning i Finland närmar sig samma utbildningsnivå som de unga med finländsk bakgrund.

Det vore önskvärt att utifrån de rön som forskningslitteraturen, intervjuerna och enkäten gett utveckla kompetensen hos yrkespersoner inom integrationsarbetet och basservicen, stärka samordningen och samarbetsstrukturerna och förbättra förutsättningarna för en styrning som utgår från invandrarens behov. Invandrarna har varierande kompetenser, vilket måste beaktas i integrationsåtgärderna. Det behövs flexibla servicekoncept i alla faser av integrationen. Dessutom bör integrationstjänsterna utgöra en samlad enhet där enskilda metoder som visat sig fungera bra i de olika faserna av integrationen ingår i samma servicekoncept. De samlade tjänsterna bör fokusera på sysselsättning, kompetensutveckling, språkkunskaper och förmedling av praktisk samhällskunskap, men också på integrationens karaktär av tvåvägsprocess och på deltagandet i samhällslivet.

Integrationspolitiken i Finland och genomförandet av politiken avviker inte märkbart från situationen i referensländerna. Utifrån observationerna är utvecklingen av samarbetet och samordningen det centrala arbetsfältet också i andra länder. Den internationella jämförelsen gav ett tydligt budskap: de bäst fungerande lösningarna i fråga om sysselsättningen är de lösningar som genomförs inom ramen för det normala arbetslivet.

Undersökningen rekommenderar en utökad uppföljning och utvärdering av de nationella migrationsprogrammen samt enhetliga indikatorer för uppföljningen. Staten bör ha kvar sin roll i styrningen av integrationsarbetet. Finansieringen av organisationernas integra-

tionsåtgärder bör säkras genom en mer bestående statlig och kommunal finansiering. Det skulle samtidigt säkerställa en mer strategisk tvärsektoriell integrationsverksamhet. I migrationsarbetet på kommunnivå bör det samordnande greppet stärkas. Kommunens, statens, organisationernas och skolornas olika roller i integrationsåtgärderna bör specificeras.

På lokal nivå bör samordningen av de integrationsstödande tjänsterna stärkas och systematiskt sammanställas inom tydliga servicekoncept. I fråga om de tjänster som ska stödja sysselsättningen av invandrare bör man bygga ut de åtgärder som visat sig effektiva, däribland integrationsutbildningen, arbetsträningen och lönesubventionerna. Mentormodellen ger invandrarna ökade kunskaper om det finländska samhället och stärker den för sysselsättningsmöjligheterna så viktiga nätverksbildningen. Invandramentorerna kan såväl bidra till ökad sysselsättning som ge invandrarna kamratstöd och ledning på det egna språket. Det vore till nytta att bygga upp servicepaket som också stöder arbetskraftsinvandrare och deras familjemedlemmar.

Integrationen kan vidare främjas genom ett bredare utbud av språkundervisning och genom att i högre grad göra språkstudierna obligatoriska för arbetskraftsinvandrare och internationella studerande. Nya och befintliga tjänster som stöder integrationen också efter den inledande servicen och integrationsutbildningen bör definieras särskilt. Därigenom stärks stödet och serviceutbudet efter den egentliga integrationstiden.

Summary

Commissioned by the Audit Committee of the Finnish Parliament, the Rehabilitation Foundation has carried out a study of the functionality of the measures intended to help immigrants to integrate. The study was tasked to review integration, in particular, from the perspective of finding employment, by applying a multi-method approach. The study set out to find those integration measures that are cost-effective and worth implementing, both from the perspective of the state and municipalities. The study examined how the nationwide direction and strategies of integration are carried over onto regional and local levels. The study also sought to find out how the values of the Finnish society and bidirectional integration have been materialised. The report of this study presents observations based on a literature analysis, on a qualitative enquiry and on interviews, as well as on results based on a statistical analysis focusing on education, on people finding employment and on economy. The part of the study that is based on the registry data of the survey will be published later.

The study that was conducted from the perspective of education, of people's ability to find employment and of economy, concluded that the proportion of people with only a basic level of education in the cohort of people 29 of age is a general indication of the undereducation of young people. While the proportion of undereducated first-generation young immigrants amounted to nearly 60%, the second generation was only half of this. Although the proportion is still high, it indicates that the completion of the comprehensive school has a positive impact on integration, with the immigrants having obtained education in Finland approaching that of the level of people with a Finnish background.

On the basis of the observations of the survey based on literature, interviews and enquiries, efforts should be made to develop the competence of professionals involved in integration and the basic services, to enhance coordination and the structures of collaboration and to add to the opportunities available to professionals in the provision of guidance focused on integration. Integration measures should take account of the varying competence levels of immigrants, and flexible services should be made available to the various stages of integration. Furthermore, integration services should be developed into a package in which single good practices applied at the various phases of integration are part of the same service concept. In addition to finding a job, the service concept should take account of the development of competence and language skills, the conveyance of social norms, the bidirectional nature of integration and its role in society.

The Finnish integration policy and its implementation do not significantly differ from the benchmark countries used in the study. On the basis of the observations, just like in these countries, the key development area in Finland are also related to the development of collaboration and coordination. The clear message provided by the international comparison is that, from the viewpoint of providing employment to people, the best solutions are regular solutions found with normal working life.

The survey recommends that the follow-up and assessment of the nationwide immigration programme be enhanced and that uniform indicators be drawn up for the follow-up procedure. The state's role in the guidance of integration work should be retained. The funding of the integration programmes organised by the various organisations should be ensured through more permanent state and municipal funding, which would also ensure more strategic cross-administrative integration activities. On the municipal level, the coordinating approach to immigration work should be strengthened. With regard to the integration measures, the role of the municipality, the state, the various organisations and educational institutions should be made more clear.

On a local level, the coordination and systematic build-up of service concepts that provide support to integration should be strengthened. In the services providing support to the employment of immigrants, the use of measures assessed to be effective, such as integration training, work training and pay subsidy, should be increased. Using models related to mentoring, immigrants' knowledge of the Finnish society can be strengthened, as can networking which is highly important from the viewpoint of finding employment. By using immigrant mentors, not only can employment to immigrants be found but also peer support can be offered to the person undergoing an integration process, including guidance in their own language. It is useful to build service packages in support of integration, which also provide support to work-related immigrants and their family members.

In order to develop language teaching, a more versatile range of language training is needed, and work-related immigrants and international students must be obligated to participate in language training. In addition to the initial services and integration training, services providing support to integration should be provided. By defining them, the support after the provision of support and integration after the integration period can be developed.

1 Johdanto

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden toimivuutta etenkin työllistymisen näkökulmasta eri maahanmuuttajaryhmille ja yksilöille. Tutkimus on toteutettu Kuntoutussäätiön tutkijaryhmän ja Jukka Ohtosen yhteistyönä eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta.

Tutkimuksen lähtökohtana on kokonaisvaltainen ymmärrys kotouttamisesta. Kotouttaminen ei ole vain kielen oppimista ja työllistymistä, vaan myös yleisemmin osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Maahan muuttaneen henkilön mahdollisuuksiin työllistyä ja päästä opintoihin voidaan vaikuttaa myönteisesti myös muuten kuin räätälöidyin kotoutumista ja työllistymistä edistävin palveluin. Kotouttamista edistävät myös toimivat sosiaali- ja terveyspalvelut, asumispalvelut, koulutus ja pakolaisina maahan tulevien vastaanottoon liittyvät palvelut. Kotouttamisen parissa tehtävä työ onkin monien eri sektorien sekä valtiollisten, alueellisten ja kunnallisten toimijoiden moniammatillista yhteistyötä.

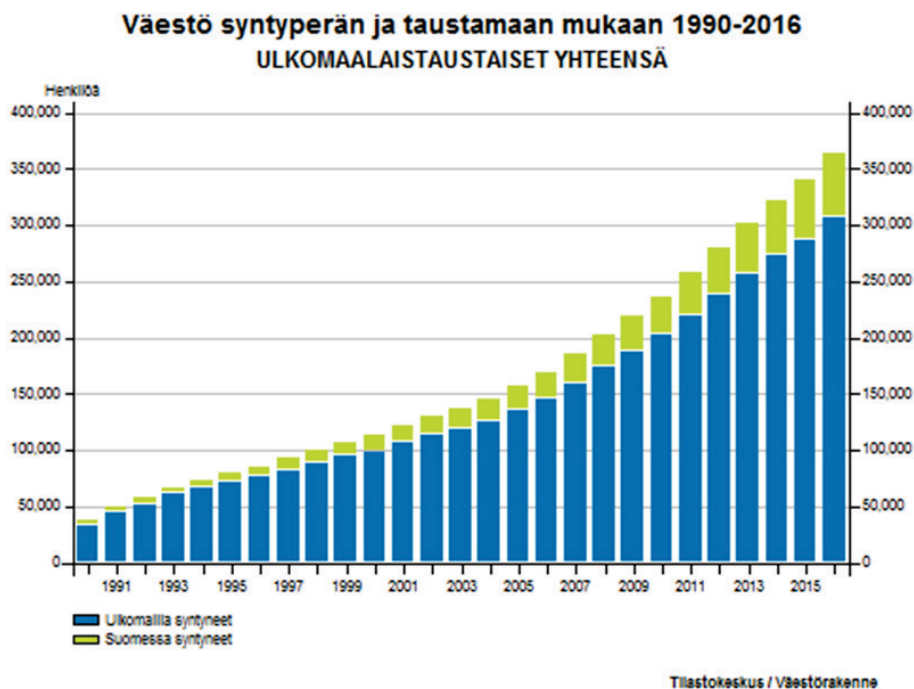
Kotouttamispalveluiden tarkastelun ohella tässä tutkimuksessa selvitetään sitä, miten kotouttamiseen liittyvä strateginen ohjaus ja yhteistyö toimivat valtiollisen, alueellisen ja kunnallisen tason välillä. Lisäksi tarkastellaan kotouttamisen kaksisuuntaisuutta ja suomalaisen yhteiskunnan arvojen välittymistä kotouttamistyön ohjauksessa.

Tutkimus on monimenetelmäinen ja sen eri osissa on hyödynnetty erilaisia aineistoja ja tutkimusasetelmia. Kartoittava kirjallisuuskatsaus ja dokumenttianalyysi tehtiin aikaisemman selvitys- ja tutkimustyön tulosten hyödyntämiseksi. Laadullinen kysely- ja haastatteluaineisto kerättiin valtiollisen, alueellisen ja kunnallisen tason asiantuntijoilta ja kotouttamistyössä mukana olevilta toimijoilta. Lisäksi tehtiin tilastoaineistoja hyödyntävä analyysi koulutuksen talousvaikutuksista ja vertailuaineistona Ruotsin ja Saksan kotouttamistoimenpiteiden analyysi. Tutkimuksen erillisenä osana toteutetaan rekisteriaineistoihin perustuva määrällinen analyysi kotouttamistoimien vaikuttavuudesta, joka raportoidaan erikseen.

1.1 Maahanmuutto Suomeen

Kotouttamispalveluita on viime vuosina kehitetty voimakkaasti, sillä kaiken kaikkiaan maahanmuutto Suomeen on kasvanut voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Suomeen muutetaan etenkin perhesyistä sekä töiden ja opiskelujen vuoksi. Pakolaiset ja turvapaikanhakijat muodostavat vain yhden joukon, ja näiden lisäksi paluumuuttajat luokitellaan maahanmuuttajiksi. Suomeen muuttaneita ihmisiä tilastoidaan Tilastokeskuksen toimesta syntyperän, syntymämaan, äidinkielen ja kansalaisuuden perusteella. Mikään näistä tilastointitavoista ei ole tyhjentävä, eikä kuvaa täysin maassamme asuvan väestön moninaisuutta. Syntyperän ja taustamaan mukaan tarkasteltuna vuonna 2016 Suomen väestöstä hieman vajaa 365 000 (6,6 %) oli ulkomaalaistaustaisia (Tilastokeskus 2016).

Kuvio 1: Väestö syntyperän ja taustamaan mukaan 1990–2016.



Suomeen on muuttanut ja muuttaa ihmisiä hyvin monenlaisista lähtökohdista sekä kulttuurisista, kielellisistä ja yhteiskunnallisista taustoista. Maahanmuuttajien tarkastelu yhtenäisenä joukkona onkin monin tavoin ongelmallista (Buchert 2015). Ulkomailta muuttaminen ei vielä itsessään kerro henkilön mahdollisuuksista hyötyä kotoutumista edistävästä palveluista tai työllistyä. Sen sijaan lähtömaa, maahanmuuttoikä, maahanmuuton syyt, maahanmuuttoprosessi, koulutus, kielitaito, ammatti, kulttuuriset käsitykset, perherakenne, sosiaaliset verkostot vaikuttavat kotoutumiseen ja suomalaisessa yhteiskunnassa pärjäämiseen (ks. Castaneda ym. 2015, 11).

Esimerkiksi koulutuksen osalta maahan muuttaa niin korkeakoulutettujakin kuin korkeintaan muutamia vuosia kouluja käyneitä henkilöitä, heidän joukossaan myös täysin luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä (Sutela & Larja 2015). Meneillään oleva väestönmuutos ja maahan muuttaneiden ihmisten moninaiset taustat ja tilanteet asettavat haasteen myös suomalaiselle palvelujärjestelmän ja niiden osana kotoutumista tukeville palveluille.

Ulkomaalaistaustaisten 15–64-vuotiaista henkilöiden työllisyysaste oli 60 prosenttia vuonna 2014, mikä oli yhdeksän prosenttiyksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisella väestöllä. Erot eri ryhmien välillä ovat kuitenkin suuret ja selittäviä tekijöitä ovat mm. maahantulon syy, lähtöalue, sukupuoli ja koulutustausta. Heikointa työllisyys on pakolaisuuden vuoksi Suomeen muuttaneilla, Lähi-idästä ja Afrikasta tulleilla. Naisten työllisyys on ollut

merkittävästi miehiä alempi, mitä selittää varhainen perheellistyminen. Ulkomaista synty-perää olevien työ ja hyvinvointi (UTH) -tutkimuksen mukaan matalasti koulutetut, suomea tai ruotsia heikosti osaavat, vain vähän aikaa Suomessa asuneet ja pakolaistaustaiset olivat työelämän ulkopuolella muita useammin. Suomalaistaustaisiin verrattuna heikommat työllisyysluvut kuitenkin tasoittuvat sitä myöten, mitä pidempään maassa on asuttu. Kymmenen vuoden maassa asumisen jälkeen eroa on enää n. viisi prosenttiyksikköä (Härmälä ym. 2014; Larja & Sutela 2015; Nieminen 2015; Sjöblom-Immala 2010). Näin ollen alkuvaiheen työttömyys- ja työllisyyslukuja ei voidakaan verrata syntyperäisten suomalaisten työllisyyslukuihin.

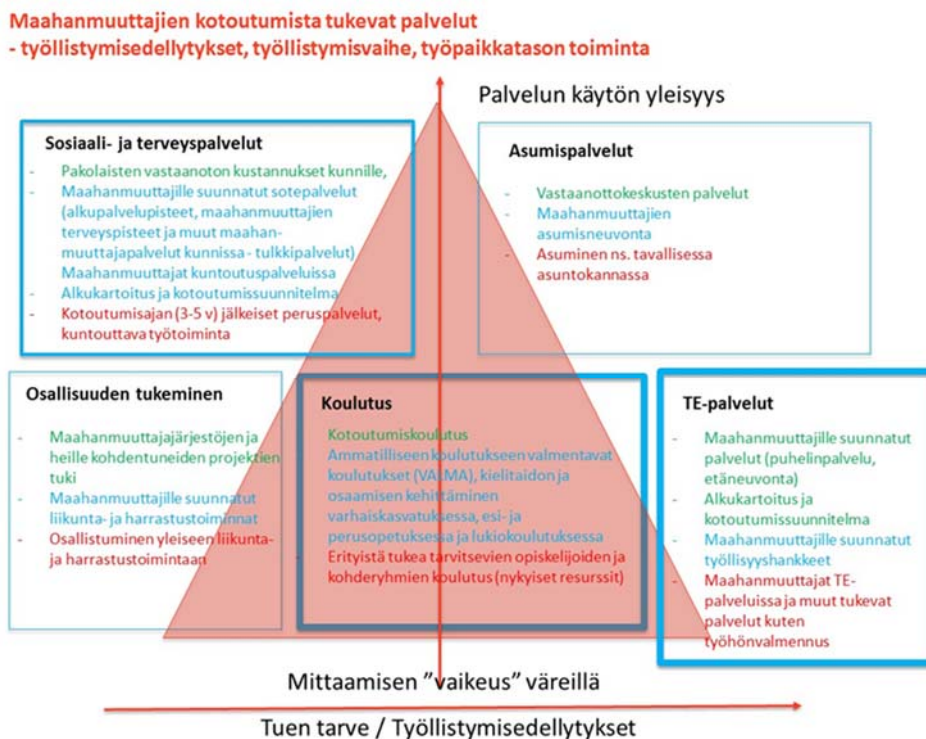
TEMin tilastokatsauksen mukaan TE-palveluiden asiakkaana olevia ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita on ollut joulukuussa 2017 noin 30 150 henkilöä. Työssä olevia työnhakijoita on noin 14 000, mikä kertoo osa-aikatyön yleisyydestä kohderyhmällä. Ulkomaisista työnhakijoista noin puolet on naisia. Pitkäaikaistyöttömiä oli noin 6700. Maahanmuuttajien aktivoitumisaste eli osallistuminen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin on muuta väestöä korkeampi. Palveluissa oli yhteensä 27 000 henkilöä, joista omaehtoisessa opiskelussa noin 13 400, työvoimakoulutuksessa oli noin 8600, työ- tai koulutuskokeilussa oli 2200, työllistettyjä oli noin 1600 ja kuntouttavassa työtoiminnassa oli noin 1600 ulkomaalaista työnhakijaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018).

1.2 Maahanmuuttajien kotoutuminen ja kotouttaminen

Maahanmuuttajien kotoutumisesta puhuttaessa tarkoitetaan yleensä integraatiota eli selaista prosessia, jossa maahan syystä tai toisesta muuttanut henkilö löytää tapansa olla ja toimia eli *kotoutuu*. Lisäksi integraatiolla viitataan tätä prosessia edistäviin toimenpiteisiin eli *kotouttamiseen* (Saukkonen 2016a). Tässä tutkimuksessa käsitellään ennen kaikkea integraatiota eli kotouttamista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti kotoutumista ja työllisyyttä edistävien palveluiden ja koulutuksen tarkasteluun, mutta tuloksissa käsitellään myös osallisuuden tukemisen palveluita, sosiaali- ja terveyspalveluihin sijoittuvia alkuvaiheen palveluita sekä pakolaisten vastaanottoon liittyviä palveluita siinä määrin kuin ne edistävät työllistymistä tai koulutukseen pääsemistä. Kotoutumiseen liittyvien palveluiden toimivuutta tarkastellaan ottaen huomioon erilaisten maahanmuuttajaryhmien vaihtelevat tuen ja palveluiden tarpeet.

Maahanmuuttajien kotoutumista tukevien toimenpiteitä toteutetaan eri sektoreilla alueellisin ja kunnallisina palveluina. Oheisessa kuviossa 2 on esillä eri tahojen toteuttamia kotouttamistoimia, joista tässä tutkimuksessa keskitymme etenkin TE-palvelujen, koulutuksen ja kuntien peruspalvelujen toimintoihin. Oheisessa kuviossa tulee esiin myös se, miten palvelut jakautuvat työllistymistä ja opintoja tukeviin alkuvaiheen palveluihin sekä lähempänä työelämää olevien ryhmien palveluihin.

Kuvio 2: Maahanmuuttajien kotoutumista tukevien toimenpiteiden kokonaisuus



Tässä tutkimuksessa käsitellään kotouttamiseen liittyviä palveluja noudattaen kolmijakoa työllistymismahdollisuuksia edistäviin toimiin, nopeisiin väyliin työhön ja opintoihin sekä työssä ja opinnoissa toteutettaviin toimiin. Kotouttamisen ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan työllistymis- ja kouluttautumisedellytyksiä vahvistavaa toimintaa, joka tukee etenkin niitä ryhmiä, jotka eivät ole työttömiä työnhakijoita ja saattavat tarvita erityistä tukea kotoutuakseen ja päästäkseen kiinni töihin tai opintoihin. Heidän kohdallaan palvelut ja toimenpiteet ovat pääasiassa kunnan ja kolmannen sektorin järjestämiä. Toisessa vaiheessa selvitetään lähempänä työelämää ja opintoja oleville ihmisille suunnattuja nopeita väyliä työhön ja opintoihin. Näitä palveluita käyttävät etenkin työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneet maahanmuuttajat ja toiminnot ovat käytännössä TE-toimistojen järjestämiä kotoutumista edistäviä palveluita. Kolmanneksi kotoutumisen edistämistä tapahtuu työssä ja opinnoissa etenkin työpaikkojen ja oppilaitosten kaksisuuntaisen kotouttamisen näkökulmasta. Tämän kolmijaon avulla voidaan kehittämissuunnitelmien osalta ottaa huomioon eri ryhmien tarpeet työllistymistä edistävässä kotouttamispalveluissa. Tämän raportin eri luvuissa käsitellään eri vaiheita ja eri osa-alueita, mutta etenkin palveluihin keskittyvissä luvuissa 3 ja 5 käytetään tätä vaiheittaista jakoa.

2 Tutkimustehtävä ja aineistot

Tämä tutkimus on monimenetelmäinen ja sen eri osissa on hyödynnetty erilaisia aineistoja ja tutkimusasetelmia. Aikaisemman kotimaisista kotouttamistoimista tehdyn tutkimus- ja selvitystyön tulosten hyödyntämiseksi tehtiin kartoittava kirjallisuuskatsaus ja dokumenttianalyysi. Kerätty laaja laadullinen kysely- ja haastatteluaineisto kerättiin täydentämään kuvaa kotouttamistoimen nykytilasta uudella aineistolla sekä tuottamaan tietoa valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason strategisen ohjauksen merkityksestä. Tilastoaineistoja hyödyntävä analyysi etenkin koulutuksen talousvaikutuksista eri maahanmuuttajaryhmissä tuotti määrällistä tietoa koulutuksen tärkeydestä työllistymistä mitattaessa etenkin ylisukupolvisessa tarkastelussa. Kartoittavan kirjallisuuskatsauksen yhteydessä kerättiin lisäksi Ruotsin ja Saksan kotouttamistoimenpiteistä tietoa vertailuaineistoksi. Näiden menetelmien lisäksi tutkimuksessa toteutetaan rekisteriaineistoihin perustuva määrällinen analyysi kotouttamistoimien vaikuttavuudesta, joka raportoidaan erikseen. Tutkimuksen kartoittavasta kirjallisuuskatsauksesta ja dokumenttianalyysistä on vastannut Mirkka Vuorento, valtakunnallisesta ja alueellisesta kysely- ja haastatteluaineistosta Sari Pitkänen, paikallistason kysely- ja haastatteluaineistosta Farid Ramadan ja Lotta Hautamäki, joka on myös vastannut raportin toimittamisesta. Farid Ramadan on laatinut yhdessä Mika Ala-Kauhaluoman kanssa kansainvälisiä käytäntöjä koskevan kartoituksen. Jukka Ohtonen on toteuttanut koulutuksen talousvaikutuksia koskevan analyysin.

2.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen keskeinen kysymys on, minkälaiset, etenkin työllistymiseen liittyvät, kotouttamistoimet ovat toimivia eri maahanmuuttaja ryhmille ja yksilöille. Tutkimuksen eri osien tavoitteena on selvittää:

- Mitkä ovat kannattavia ja toteuttamisen arvoisia kotouttamistoimenpiteitä erityisesti työllistymisen kannalta sekä valtion että kuntien osalta?
- Minkälaisia kehittämis ehdotuksia voidaan esittää erilaisten maahanmuuttajaryhmien kouluttautumista ja työllistymistä tukevista kannattavista, riittävästä ja toteuttamisen arvoisista toimista?
- Miten kotouttamiseen liittyvä valtakunnallinen ohjaus ja strategiat välittyvät alueelliselle tasolle ja kuntien toimintaan? Välittyykö näissä suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja miten toteutuu kotouttamisen kaksisuuntaisuus?

Näihin kysymyksiin vastataan laadullisen kysely- ja haastatteluaineiston, kartoittavan kirjallisuus- ja dokumenttianalyysin, määrällisen tilastoaineistoja hyödyntävän talousanalyysin ja rekisteriaineistoihin perustuvan kotouttamistoimien vaikuttavuusanalyysin avulla. Käsillä olevassa raportissa esitellään tutkimuksen laadullisen osan ja talousanalyysin tuloksia; rekisteriaineistoihin perustuva vaikuttavuusanalyysi raportoidaan erikseen.

Tutkimuksessa tarkasteltiin laadullisen aineiston avulla maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tilannetta ja tapahtuneita muutoksia 2000-luvulla erilaisten maahanmuuttajaryhmien näkökulmasta. Tilannekatsauksen teossa käytettiin kirjallista tutkimus- ja dokumenttiaineistoa sekä valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden haastatteluita. Samoja aineistoja hyödynnettiin strategian arvioinnissa, jossa selvitettiin, miten valtiollisen tason strateginen ohjaus välittyy alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Laadullisen aineiston avulla tarkasteltiin lisäksi kotouttamisen kaksisuuntaisuuden toteutumista ja sitä, missä määrin kotouttamistoimet pitävät sisällään suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen selvittämistä.

Tutkimuksessa koottiin myös kansainvälistä vertailutietoa Ruotsista ja Saksasta hyvin toimivista kotoutumista ja etenkin työllistymistä edistävästä käytännöstä. Tämän dokumenttiaineiston avulla tarkasteltiin sitä, mitkä kotouttamistoimet on näissä Suomea pidempään maahanmuuttokysymyksiä ratkoneissa maissa havaittu toimiviksi ja millä edellytyksillä niitä voisi hyödyntää Suomessa.

Tilastokeskuksen ja muiden viranomaisten tuottamiin tilastoaineistoihin perustuvassa talousselvityksessä kotoutumista tarkasteltiin ensisijaisesti koulutuksen ja työllistymisen sekä niiden vaikutusten kannalta. Talousselvityksen tavoitteena oli osoittaa maahanmuuttajille tarjottavan koulutuksen vaikuttavuus työllisyyteen. Maahanmuuttajien koulutuksen määrittelyvaikeuksista huolimatta tiedetään, että noin puolella ulkomaalaistaustaisista nuorista on korkeintaan perusasteen koulutus ja tämän ryhmän jatkokoulutuksen vaikutus osoitettiin selvityksessä laskentamallilla, jonka lähtökohtana on vastaavan koulutusasteen suomalaisväestö. Selvityksessä pyrittiin myös vastaamaan kysymykseen, mitä seuraisi, jos alhaisen koulutuksen ongelmaan ei lainkaan puututtaisi.

Erikseen raportoitavan rekisteriaineistoihin perustuvan analyysin perusteella tarkastellaan, miten työllistyminen ja sitä tukevat kotouttamistoimet ovat toteutuneet eri maahanmuuttajaryhmien kohdalla 2000-luvulla. Työllistymistä ja kotoutumista tarkastellaan maahanmuuttajien iän, sukupuolen, kansalaisuuden ja koulutuksen mukaisesti. Rekisteriaineiston perusteella tehdään sukupolvivertailu, jossa tuotetaan tietoa toisen maahanmuuttajasukupolven tilanteesta verrattuna ensimmäiseen sukupolveen. Lisäksi tehdään toimenpiteiden vaikuttavuusanalyysi, jossa selvitetään ensinnäkin kotoutumistoimenpiteiden kattavuutta ja sitä, missä määrin maahanmuuttajanaiset jäävät toimenpiteiden ulkopuolelle ja mikä on niiden ulkopuolelle jäämisen merkitys. Vaikuttavuusanalyysissä selvitetään, missä määrin kotouttamistoimet tukevat tai estävät riittävän suomen tai ruotsin kielen kielitaidon saavuttamista sekä sitä, miten kotouttamistoimet vaikuttavat maahanmuuttajien työllistymiseen.

2.2 Aineistot ja menetelmät

Tutkimuksen laadullinen osuus tuottaa käytäntölähtöistä tietoa työllistämiseen tähtäävien kotouttamistoimien suunnittelusta ja toteuttamisesta laajan asiantuntijoiden haastattelusta koostuvan aineiston avulla. Tutkimuksessa on käytetty seuraavia aineistoja:

- Kartoittava kirjallisuuskatsaus, joka tarkastelee erityisesti 2010-luvulla ilmestyneitä kotimaisia kotoutumiseen ja työllistymiseen liittyviä julkaisuja
- Valtakunnallisen ja alueellisen tason aineistona tehtiin kysely TE-toimistoihin (n=11/15 toimistoa, 1-9 vastausta/toimisto) ja asiantuntijahaastattelut (n=38 ELY-keskusten, TE-toimistojen ja järjestöjen edustajaa)
- Kuntatason aineistona käytettiin kaikkiin kuntiin lähetettyä kyselyä (n=97/295) ja puolistrukturoidut teemahaastatteluja 15 kunnassa (n=17)
- Taloudellisessa tarkastelussa käytettiin aineistona 2000-luvun talousanalyysijä aikaisemmasta tutkimuksesta, kuntiin tehdyn kysely tuloksia ja tilastokeskuksen tietoja.
- Myöhemmin raportoitava rekisteriaineisto on yksilötasoinen pitkittäisaineisto, joka koostuu tilastokeskuksen väestölaskentatiedoista kaikista vuosina 2000–2015 Suomeen muuttaneista työikäisistä 17–64-vuotiaista henkilöistä
- Lisäksi järjestettiin asiantuntijatyöpaja (n=30 osallistujaa) tukemaan kehittämisehdotusten laadintaa

Tutkimuksen laadullisen osan kysymykset liittyvät eri sektoreiden väliseen yhteistyöhön, etenkin kuntien ja valtion väliseen työnjakoon. Tästä syystä tutkimuksessa keskityttiin julkisen sektorin ja niiden rahoituksella toimivien järjestöjen toimintaan eikä koottu aineistoa työnantajilta kuin vähäisessä määrin. Tutkimusta varten ei myöskään toteutettu maahanmuuttajien haastatteluja, sillä tutkimuksen aikana on ollut käynnissä laaja maahanmuuttajien kokemuksia kokoava tutkimushanke, jossa tarkastellaan kotoutujien käsityksiä kotoutumisesta ja sitä tukevasta palvelujärjestelmästä¹

2.2.1 Dokumentti- ja tutkimuskirjallisuuden analyysi

Tutkimusta varten tehtiin kartoitus olemassa olevasta tutkimuskirjallisuudesta sekä muista aihepiiriin liittyvistä dokumenteista. Kartoittava kirjallisuuskatsaus on tarkoituksenmukainen menetelmä, kun halutaan saada monipuolinen kuva kirjallisuudesta ja muodostaa kokonaiskuva tutkittavasta ilmiöstä (Arksey & O'Malley 2005; Dijkers 2015). Tässä katsauksessa kirjallisuushakuja varten tunnistettiin ensin hakuaiheen keskeiset käsitteet ja niiden väliset suhteet sekä määriteltiin tarkemmat katsauksen tutkimuskysymykset ja tehtiin rajaukset, minkä pohjalta laadittiin hakusuunnitelma. Kartoittava kirjallisuuskatsaus ei ole lineaarinen prosessi samaan tapaan kuin systemaattinen kirjallisuuskatsaus, vaan hakuja muokattiin ja tarkennettiin prosessin edetessä (Arksey & O'Malley 2005, ks. myös Dijkers 2015).

¹ Helsingin yliopiston ja DIAKin KAUKO-hanke, <https://blogs.helsinki.fi/kotoutuminenkaupungissa2017-2018/kauko/>

Kirjallisuuskatsaukseen otettiin mukaan 2010-luvulla ilmestyneitä Suomea koskevia suomen, ruotsin ja englannin kielisiä kotouttamiseen ja työllistymiseen liittyviä tutkimuksia, raportteja, katsauksia ja mietintöjä. Hakusanoina olivat maahanmuuttoon, kotoutumiseen, kotouttamispalveluihin sekä työllistymiseen liittyvät asiasanat. Kotimaisia tutkimuksia etsittiin yliopisto- ammattikorkeakoulu- ja museokirjastojen yhteistietokannasta Finnasta, kotimaisia artikkeleita ja muita julkaisuja listaavista Artosta ja Fennicasta, sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalan julkaisuarkistosta Julkarista sekä valtioneuvoston yhteisestä julkaisuarkistosta Valtosta. Näiden lisäksi käytiin läpi aiheen kannalta relevantit internetsivustot, kuten työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskuksen www.kotouttaminen.fi-sivusto. Hakuja tehtiin myös seuraavista kansainvälisistä tietokannoista: ProQuest, Science Direct, Web of Science ja Scopus. Kirjallisuushakujen jälkeen julkaisut luetteloidtiin ja luokiteltiin ja niitä arvioitiin otsikko- ja abstraktitasolla. Haussa lähteiksi löytyi yhteensä 84 julkaisua. Katsauksen yhteydessä analysoitiin lisäksi valtion sekä tutkimuksessa mukana olevan 15 kunnan kotouttamisohjelmat.

Dokumentti- ja kirjallisuusaineiston analyysi tehtiin myös koskien Ruotsin ja Saksan kotouttamiskäytäntöjä. Tarkastelussa olivat mm. kotouttamiskäytäntöjä ohjaavat dokumentit, ohjelmat ja keskeiset hankkeet. Hakuja tehtiin avoimella internethaulla ja lisäksi kansainvälisistä tietokannoista etsittiin Suomeen kohdennettujen hakujen yhteydessä myös Ruotsia ja Saksaa koskevia julkaisuja. Lisäksi aineistoa täydennettiin haastattelemalla kahta asiantuntijaa, jotka olivat perehtyneitä Ruotsin ja Saksan kotouttamisjärjestelmiin.

2.2.2 Talousselvityksen aineistot ja tehtävät

Kotoutumistoimia tarkastellaan talouden näkökulmasta ja ensisijaisesti koulutuksen ja työllistymisen sekä niiden vaikutusten kannalta. Aineistoina käytetään Tilastokeskuksen ja muiden viranomaisten tuottamia tilastoaineistoja. Selvitys perustuu koko maahanmuuttajaväestöön, ensimmäisen polven maahanmuuttajiin ja mukana ovat myös toisen sukupolven 19 – 29 -vuotiaat maahanmuuttajat, jotka ovat syntyneet Suomessa, mutta joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla.

Tietojen saatavuuden ja kattavuuden vuoksi selvitys perustuu ensisijaisesti koko maahanmuuttajaväestöön, vieraskielisiin ja ensimmäisen polven maahanmuuttajiin. Tarkastelussa ovat mukana myös toisen sukupolven maahanmuuttajat, jotka ovat syntyneet Suomessa, mutta joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla. Maahanmuuton moni-ilmeisyyden vuoksi (perhe-, työ-, opiskelu-, turva perusteet, kaikki väestöryhmät ja ammatti- ja koulutustaustat) vaikutusten laskenta perustuu ensisijaisesti mallintamiseen ja arviolaskentaan.

Talousselvityksen keskeisin tavoite on osoittaa maahanmuuttajille tarjottavan koulutuksen potentiaalinen vaikuttavuus taloudellisia mittareita käyttäen. Monista kansallisuuksista ja erilaisista kulttuureista sekä erilaisten koulutusjärjestelmien piiristä tulevien maahanmuuttajien koulutuksen määrittelyvaikeuksista huolimatta tiedetään, että noin puolella ul-

komaalaistaustaisista nuorista on korkeintaan perusasteen koulutus. Tämän maahanmuuttajaryhmän koulutuksen taloudellisten vaikutusten osoittaminen ovat taloustarkastelun keskeisin tehtävä.

2.2.3 Asiantuntijahaastatteluiden ja kyselyn kerääminen ja analyysi

Tutkimuksen haastattelu- ja kyselyaineisto koostuu kotouttamistyön kentällä toimivien asiantuntijoiden haastatteluista sekä kuntiin ja TE-toimistoihin lähetetyistä kyselyistä. Tutkimusta varten pyrittiin tavoittamaan laajasti sekä valtakunnallisen ja alueellisen tason että kuntien asiantuntijoita, joilla on vankka kokemus kotoutumista edistävien palveluiden ohjauksesta, suunnittelusta ja toteuttamisesta. Näin haluttiin saada ilmiön kannalta tärkeää institutionaaliseen kontekstiin sidottua tietoa, mikä on nähty tärkeänä asiantuntijoita haastateltaessa ja kuultaessa (Alastalo & Åkerman 2010, 373-374).

Haastatteluaineisto koostuu ensinnäkin valtion ja kuntien kotouttamisasiosta vastaavien tahojen sekä järjestöjen ja oppilaitosten avainhenkilöiden teemahaastatteluista (n=38). Teemahaastatteluissa haastattelijä määrittää etukäteen teemat, joista haluaa keskustella, mutta antaa keskustelun edetä myös haastateltavan esiin nostamien asioiden perusteella. Haastattelun lopuksi varmistettiin, että kaikki etukäteen valitut teemat tulevat käsitellyksi.

Valtakunnallisella tasolla haastateltiin asiantuntijoita työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Opetushallituksesta, Kuntaliitosta, sekä työmarkkinajärjestöistä. Alueellisen tason haastateltaviin lukeutui kotouttamisasiosta alueella vastaavien ELY-keskusten ja aluehallintoviraston edustajia. Toiseksi haastatteluaineisto koostui paikallistason asiantuntijoiden puolistrukturoiduista haastatteluista. Tutkimusta varten haastateltiin 15 kunnan kotouttamisasiosta vastaavia avainhenkilöitä (n=17), joista osaa haastateltiin ryhmässä. Haastateltavat kunnat valittiin sen perusteella, että niissä oli eniten ulkomaalaistaustaista väestöä.

Haastatteluissa keskusteltiin seuraavista teemoista:

- keskeiset työllistymiseen tähtäävät kotouttamistoimenpiteet ja niiden vaikuttavuus ja toimivuus
- kotouttamispalveluiden toimeenpanon järjestäminen, ohjaus ja koordinointi
- kotouttamiskentän eri toimijat ja yhteistyö toimijoiden välillä
- kotoutumisen kaksisuuntaisuus, osallisuus ja arvojen välittyminen

Kysymyksiä muokattiin erikseen valtiollisen ja alueellisen tason toimijoille. Paikallisen tason toimijoiden haastattelut tehtiin strukturoidummalla menetelmällä, mutta kysymykset mukailivat samoja teemoja kuin muissakin haastatteluissa. Kaikille haastateltaville annettiin myös aikaa kertoa näkemyksiään eri maahanmuuttajaryhmien ja yksilöiden kotouttamisen ja työllistymisen konkreettisista ongelmakohdista.

Haastatteluja tehtiin sekä henkilökohtaisissa tapaamisissa että puhelimitse ja ne nauhoitettiin ja kirjoitettiin tekstiksi raportointia varten. Aineisto analysoitiin teorialähtöisen sisällyksenanalyysin menetelmin, jolloin kerättyä aineistoa luokitellaan ja kategorisoidaan ennalta asetettujen tutkimuskysymysten pohjalta (Tuomi & Sarajärvi 2009; Silverman 2013).

Etenkin laadullisen aineiston tuottamien havaintojen rikastamiseksi tutkimuksessa totutettiin sen loppuvaiheessa aineistonhankintaa ja kehittämisehdotusten laadintaa tukeva asiantuntijatyöpaja. Työpajaan osallistui kattavasti valtakunnallisia, alueellisia ja kuntatason toimijoita kotouttamisen kentältä. Tutkijaryhmä esitteli tutkimuksen alustavia tuloksia etenkin hyvien kotouttamiskäytäntöjen ja kehittämisehdotusten osalta. Asiantuntijoiden ja tutkijoiden välisessä keskustelussa tuotettiin lisätietoa johtopäätösten ja suositusten laatimista varten.

Tutkimuksen tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmät, sidonnaisuuksien raportointi sekä tiedeviestintä ovat avoimia ja eettisesti kestäviä. Tutkimuksessa noudatetaan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisemaa hyvää tieteellistä käytäntöä ja neuvottelukunnan ohjeistusta humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettisistä periaatteista (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009). Haastatteluaineistosta käsitellään ja säilytetään voimassa olevan lainsäädännön puitteissa huomioiden henkilötietojen ja yksityisyyden suojasta annetut määräykset. Ainostaan tutkimusryhmän jäsenillä ja aineiston litteroinnista vastaavilla henkilöillä on oikeus ja pääsy tutkimusaineistoon.

3 Maahanmuuttajien kotouttaminen ja työelämäosallisuus

Tässä osassa käydään läpi kartoittavan kirjallisuuskatsauksen ja dokumenttianalyysin perusteella kotouttamista koskevaa lainsäädäntöä ja linjauksia Suomessa 2010-luvulla. Suomalaisen yhteiskunnan kotouttamispalvelujen ja toimien kokonaisuutta esitellään aikaisemman tutkimus- ja selvitystyön perusteella. Aluksi kuvaillaan tällä hetkellä olemassa olevat kotouttamista edistävät palvelut, joita järjestetään alueellisen ja paikallisen tason toimijoiden yhteistyönä. Tässä osassa kotouttamisen vaiheet jaetaan työllistymisen näkökulmasta kolmeen aloittaen työllistymisen ja opintoihin pääsemisen mahdollisuuksia edistävästä palveluista ja niitä koskevasta tutkimustiedosta. Tämän jälkeen käsitellään tutkimustiedon valossa sellaisia palveluita, joiden tarkoituksena on nopeuttaa maahanmuuttajien polkuja opintoihin ja työelämään. Kolmantena käsitellään tutkimusta työpaikoilla ja opinnoissa tapahtuvasta kotouttamisesta.

3.1 Kotouttamista koskeva lainsäädäntö ja linjaukset

Suomalainen kotouttamispolitiikka on ollut luonteeltaan multikulturalistista, ja sen ohjaavana periaatteena on kotoutumisen kaksisuuntaisuus. Tavoitteena on siis ollut, että maahanmuuttajat pystyisivät säilyttämään oman kieli- ja kulttuuritaustansa ja osallistumaan suomalaisen yhteiskunnan toimintaan ja työelämään. Kotoutumisen kaksisuuntaisuus on kirjattu tärkeäksi linjaukseksi EU-tasolla ja sen mukaan kotoutuminen edellyttää sitoutumista sekä muuttajalta itseltään että suomalaiselta yhteiskunnalta, jonka tulee sopeutua monimuotoistuvaan yhteiskuntaan (Virtanen 2010, 33; Saukkonen 2013).

Vaikka kotoutumisprosessi koskettaa kaikkia Suomessa asuvia ihmisiä, niin suomalaistaisuuksia kuin maahanmuuttajiakin, oikeus kotoutumista edistäviin palveluihin ja toimiin on ollut rajattu vain osalle muuttajista (Saukkonen 2013). Vuoden 1999 kotouttamista koskevan lainsäädännön mukaan oikeus kotouttamispalveluihin oli vain työttömällä työnhakijoilla ja toimeentulotuen tarpeessa olevilla henkilöillä (Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta... 1999). Vuonna 2011 voimaan tulleessa Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) kotoutumistoimet ja -palvelut laajennettiin koskemaan kaikkia Suomeen muuttaneita henkilöitä ja heillä on niihin oikeus kolmen vuoden ajan. Laissa kotoutumisella tarkoitetaan ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”. Maahanmuuttajien kotoutumista edistetään monialaisesti viranomaisten sekä muiden tahojen toimilla ja palveluilla.

Vuonna 2012 julkaistiin ensimmäinen kansallinen kotouttamisohjelma, ja siihen kirjattiin kotouttamisen tavoitteet, joita olivat muun muassa maahanmuuttajien työmarkkina-aseman ja kotoutumiskoulutuksen kehittäminen. Lisäksi huomiota kiinnitettiin maahanmuuttajanaisten saamiseen kotouttamistoimenpiteiden piiriin aiempaa paremmin. Keskeisinä

välineinä olivat ammatillisen koulutuksen mahdollisuuksien edistäminen sekä aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012). Valtion kotouttamisohjelman vuosille 2016-2019 keskeinen linjaus oli hyödyntää maahanmuuttajia talouden elvyttämisessä. Potentiaalia nähtiin etenkin työvoimapulan aloilla, samoin kuin suomalaisten yritysten kansainvälistymisessä. Tärkeimmiksi kotoutumisen elementeiksi kirjattiin sellaiset toimenpiteet, jotka tukisivat etenemistä oman toimeentulon hankkimiseen joko työn tai yrittämisen kautta, esimerkiksi nopea pääsy kielikoulutukseen ja muihin kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin. Kotoutumista edistävien palveluiden kehittämisen osalta tavoitteena on tehostaa poikkihallinnollista kotouttamista ja kehittää toimintoja ja prosesseja entistä nopeammiksi, joustavimmiksi ja yksilöllisemmiksi (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016d).

Kotouttamisesta ja kotoutumisen edistämisestä on linjattu myös mm. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa (Sisäasiainministeriö 2013), hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2016 – 2019 (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2016) sekä viimeisimpänä hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa (Sisäministeriö 2018). Vuonna 2013 hyväksytyt Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian tavoitteena oli, että Suomeen muuttavat ihmiset kotoutuvat työn, koulutuksen, lasten päivähoidon, harrastusten, järjestötoiminnan sekä arjen vuorovaikutuksen kautta ja että kotimaisten kielten taito, osaamisen monipuolinen hyödyntäminen sekä laadukkaat kotoutumista edistävät palvelut tukevat kotoutumista ja osallisuutta (Sisäasiainministeriö 2013). Strategiassa kiinnitettiin huomiota myös monimuotoisuusjohtamisen ja työelämän asenneilmapiirin kehittämiseen, työsuhteen aikaisiin kotimaisten kielten opintoihin sekä osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen. Panostamalla maahanmuuton alkuvaiheeseen katsottiin voivan nopeuttaa työllistymistä ja vähentää koulutuksen keskeyttämisistä. Strategiassa kiinnitettiin huomiota myös rahoituskaaviin. Tavoitteeksi asetettiin, että hankelähtöisistä rahoitusmalleista tulisi siirtyä pysyvimpiin ratkaisuihin, minkä kautta pystytään tarjoamaan parempia palveluita osaavien ammattilaisten toimesta (Sisäasiainministeriö 2013).

Vuonna 2018 ilmestynyt hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma korostaa erityisesti työvoiman maahanmuuttoa ja sitä tukevaa kotoutumista. Ohjelma pohjaa vuoden 2013 Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategialle. Ohjelman tavoitteena on nivoa yhteen maahanmuuttopolitiikka ja elinkeino- ja innovaatiopolitiikka sekä työllisyys- ja koulutuspolitiikka ja siten taata osaavan työvoiman saatavuus työmarkkinoilla. Kehittämiskohteina ovat työhön tulevien sujuvat lupaprosessit sekä kansainvälisten osaajien houkuttelu Suomeen. Ohjelmassa linjataan myös asettautumista ja kotoutumista tukevista palveluista, joista mainitaan mm. ns. yhden luukun viranomaispalvelut, muualla hankitun osaamisen ja tutkintojen tunnustaminen ja dokumentoinnin vahvistaminen sekä rekrytoivien yritysten, julkisten viranomaispalveluiden, järjestöjen ja yksityisten asettautumispalveluita tuottavien tahojen yhteistyön kehittäminen (Sisäministeriö 2018).

Hallituksen linjauksissa ja ohjelmissa on kiinnitetty enenevässä määrin työssä ja opinnoissa Suomessa olevien maahanmuuttajien kotoutumiseen. Muun muassa kansainvälisten osaajien ja ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden asettautumista Suomeen on haluttu edistää,

sillä heidät on nähty tärkeänä voimavarana työmarkkinoilla. On kuitenkin arvioitu, että kotouttamispolitiikassa on pyritty huomioimaan myös kohdennettua tukea tarvitsevat ryhmät, kuten kotona lasta hoitavat vanhemmat ja myöhään kouluikäisinä muuttaneet nuoret, joilla voi olla haasteita kouluun kiinnittytymisessä ja sitä kautta myös vaara jäädä työelämän ulkopuolelle. Miesten näkökulmaa ei kuitenkaan valtion kotouttamiseen liittyvissä asiakirjoissa juuri huomioida (Ramboll Management Consulting Oy 2016, 59). Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2016 – 2019 puolestaan on kiinnitetty huomiota etenkin maahan muuttaneiden naisten työmarkkinatilanteeseen. Ohjelman avulla pyrittiin edistämään ulkomaalaistaustaisten naisten ja miesten tasaveroisia mahdollisuuksia hakeutua työhön ja opintoihin sekä integroitua yhteiskuntaan tasapuolista hoivavastuuta edistämällä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016).

Suomen linjauksia on pidetty melko myönteisinä maahanmuuttajien kotoutumista ajatellen (Huddleston 2015, 108 – 111). EU-tason linjausten mukaan kaiken päätöksenteon ja toimeenpanon olisi huomioitava maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen. Alueelliset ja paikalliset viranomaiset ovat kuitenkin tärkeässä asemassa kotoutumisen edistämässä ja kotoutumista edistävien toimien onnistumisessa. Kotoutumista edistävien toimien osalta palveluissa on paljon eriytymistä ja niiden tarve on etenkin maahanmuuton alkuvaiheessa. Paikallistasolla, kuntien peruspalveluissa sen sijaan valtavirtaistamisen tulee välttämättömäksi, sillä kuntien tehtävistä suuri osa on sellaisia, jotka vastaavat moninaistuvan väestön ja monenlaisista taustoista tulevien ihmisten, tarpeisiin (Virtanen 2010, 33).

3.2 Kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on vastuu kotouttamisen edistämisestä. Kotouttamisen kehittäminen, ohjaus, seuranta ja yhteensovittaminen kuuluvat sen piiriin ja työllistymisen tuki sekä kotoutumiskoulutus ovat sen vastuulla. Työtä tehdään kuitenkin yhteistyössä eri hallinnonalojen tahojen kanssa. Opetushallitus vastaa maahanmuuttajakoulutuksen ope- tuksen sisällöstä, opettajien koulutuksesta, opetusmateriaaleista sekä osaamisen ja tutkin- tojen tunnistamisen kehittämisestä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristöministeriöt vastaavat kotouttamisen kehittämisestä alueellisella tasolla. Ne tukevat myös TE-toimistoja sekä kun- tia työssään. Aluehallintovirasto puolestaan hoitavat niiden kotoutumista edistävien palve- luiden ja toimenpiteiden suunnittelua, ohjausta ja valvontaa, jotka kuuluvat sen toimialaan (Kotouttamisen osaamiskeskus).

Paikallistasolla kotouttamisesta vastaavat kunta ja TE-toimisto. Kotouttamista toteutetaan kuitenkin työvoima-, koulutus-, asumis-, sosiaali- ja terveyspalvelujen, liikunta- ja kulttuu- ripalveluiden sekä järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyönä. Kotoutumislain mu- kaisesti kotouttaminen on monialaista yhteistyötä. Kotoutumisajan palveluiden vaikutta- vuuden kannalta keskeistä on se, millaisen kokonaisuuden eri palvelut muodostavat ja mi- ten ne pystyvät vastaamaan kotoutujien tarpeisiin (Karinen 2013). Kotouttamistoimenpi- teistä ja -palveluista tulisikin muodostua odotusaikoja välttämättä selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus, jonka lähtökohtana on henkilön yksilöllinen palvelutarve ja perheen tilanne

(Eronen ym. 2014, 74; Karinen 2013, 100 – 109; Kotouttamisen osaamiskeskus). Seuraavassa esitellään keskeisiä kotouttamisen toimenpiteitä ja palveluita.

Ohjaus ja neuvonta. Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluin pyritään saamaan kotoutuminen nopeasti käyntiin. Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan tulee saada alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Toimivat alkuvaiheen neuvonta- ja ohjauspalvelut sekä palveluista tiedottaminen edellyttävät viranomaisilta yhteistyötä ja joustavuutta, sillä ohjaus ja neuvonta hoidetaan eri viranomaisten kesken kunnassa ja TE-toimistossa. Lisäksi tietoa ja neuvontaa antavat Maahanmuuttovirasto, Kela, työsuojeluviranomaiset ja verohallinto. Palveluiden järjestämiseksi on luotu erilaisia paikallisia ja alueellisia malleja ja valtakunnallisesti palvelevia internetsivustoja (esim. infopankki.fi).

Perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Kotoutumislaki edellyttää, että maahanmuuttaneelle henkilölle ja tämän perheelle annetaan tietoa tarjolla olevista palveluista ja kotoutumista edistävistä toimenpiteistä sekä muuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä. Tietoa jaetaan Perustietoa Suomesta -oppaan avulla, joka on saatavilla kahdellatoista eri kielellä. Oppaan jakamisesta vastaavat Maahanmuuttovirasto, maistraatit ja Suomen edustustot ulkomailla. Työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus vastaa oppaan sisällön kokoamisesta.

Alkukartoitus. Kotoutumislain mukaisessa alkukartoituksessa arvioidaan henkilön työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet. Lisäksi kartoitetaan kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarve. Alkukartoitus pitää sisällään mm. aieman koulutuksen, työhistorian ja kielitaidon selvittämisen. Prosessi sisältää eri vaiheita ja alkukartoituksen sisältö ja kesto määritellään yksilöllisesti muuttajan tilanteesta riippuen. Alkukartoitus käynnistetään TE-toimistossa työttömien työnhakijoiden kohdalla ja kunnassa niille henkilöille, jotka saavat toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti. Kartoituksen perusteella henkilö on tarkoitettu ohjata sellaisiin palveluihin, jotka parhaalla mahdollisella tavalla edistävät hänen osallisuuttaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Alkukartoituksen perusteella voidaan laatia kotoutumissuunnitelma ja määrittää sopivat kotoutumiskoulutuksen opetusryhmät.

Kotoutumissuunnitelma. Kotoutumissuunnitelman laatiminen tukee kotoutumista maahanmuuton alkuvaiheessa. Suunnitelma laaditaan lain mukaan TE-toimiston ja kunnan yhteistyönä jokaiselle maahanmuuttajalle yksilöllisesti ja henkilökohtaisesti, joskin perustellusti suunnitelma voidaan laatia vain TE-toimistossa tai kunnassa. Suunnitelmaan kirjataan ne palvelut, joiden avulla henkilö edistää suomen kielen oppimista ja tietojaan sekä taitojaan yhteiskunnassa ja työelämässä. Näitä ovat TE-toimistossa esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen suomen tai ruotsin kielen opinnot ja työelämään ja yhteiskuntaan perehdyttävät opinnot ja kunnassa luku- ja kirjoitustaidon opetus tai perusopetusta täydentävä opetus. Suunnitelmassa tulee huomioida henkilön yksilölliset tarpeet, tausta, ikä, terveydentila ja voimavarat.

Kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutuksen tarkoituksena on edistää muuttajan yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutuksella pyritään tarjoamaan tasavertaiset toimintavalmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa. Kotoutumiskoulutuksen läpikäyneen tulisi selvittää arkisista tilanteista itsenäisesti ja lisäksi tärkeänä tavoitteena on tukea työmarkkinoille ja opintoihin suuntautumista (Opetushallitus 2012; Karinen 2013).

Työelämän ulkopuolella olevat voivat osallistua kotoutumista edistävään koulutukseen, joka voi toteutua kunnan järjestämänä tai omaehtoisena koulutuksena muun toimijan järjestämänä. Kotoutumiskoulutuksen voi suorittaa omaehtoisesti opiskelemalla esimerkiksi silloin, kun henkilö on työvoiman ulkopuolella. Omaehtoinen opiskelu on yksilöllistä ja sitä järjestetään etenkin ammatillisena aikuiskoulutuksena ja vapaan sivistystyön koulutuksena. Kyseessä pitää olla joko suomen tai ruotsin kielen opinnot tai opiskelun on tapahduttava toisella kotimaisista kielistä.

Suurin osa kotoutumiskoulutuksesta on kuitenkin työvoimapolitiittisena järjestettävää aikuiskoulutusta, johon voivat osallistua työttömät henkilöt tai henkilöt, jotka ovat vaarassa jäädä työttömäksi. Kotoutumiskoulutus sisältää suomen (ruotsin) kielen opetusta. Tarvittaessa järjestetään myös luku- ja kirjoitustaidon opetusta ja muuta työelämään ja koulutukseen pääsyä edistävää opetusta. Koulutukseen voi sisältyä osaamisen tunnustamisen ja tutkinnon tunnustamisen prosesseja sekä uraohjausta. Koulutuksen kytkeminen työelämään ja yhteistyö työnantajien kanssa on katsottu tärkeäksi osaksi koulutusta, mikä osaltaan edistää kotoutujien työllistymistä.

Opetushallitus on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa laatinut täydennyksiä kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaan. Uudistuksella haluttiin aiempaa työelämälähtöisempi ja ammatillista osaamista kehittävämpi koulutus. Tavoitteena oli mm. aikaistaa kotoutumiskoulutuksen käynnistämistä, nopeuttaa koulutuspolkuja, lisätä asiakaslähtöistä joustavuutta ja räätälöitävyyttä sekä parantaa koulutuksen työllistävyyttä ja vaikuttavuutta. Ammatillista sisältöä lisättiin räätälöimällä koulutusohjelmia eri ammattialoille. Tämä voi tapahtua sisällyttämällä koulutukseen ammatillisia sisältöjä tai siirtämällä kotoutumiskoulutuksen toteutus ammatillisen koulutuksen ympäristöön. Myös tutkintoon johtaviin opintoihin siirtymisen olisi tarkoitus tapahtua joustavasti. Vuonna 2017 voimaan tulleissa uudistuksissa on kiinnitetty erityistä huomiota ohjauksen merkitykseen koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamiseksi. Ohjauksen tulisi olla kotoutujalähtöistä, ohjausta ja arviointia tulisi tapahtua säännöllisesti koulutuksen aikana ja jatkopolkuja tulisi suunnitella yhdessä kotoutujan ja kouluttajan yhteistyönä. Ohjausta tulisi toteuttaa yhteistyössä TE-hallinnon ja muiden tahojen kanssa (Opetushallitus 2015; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a; Opetushallitus 2017).

Kaikkiaan kotouttamistoiminnan tulisi perustua selkeisiin rooleihin ja sopimuksiin tasavertaisessa kumppanuudessa eri toimijoiden kesken, mutta kokemukset kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä vaihtelevat kunnittain ja alueellisesti on myös edetty yhteistyön rakenteissa lähemmäs maakuntauudistuksen viitoittamaa mallia. Alueellisiin eroihin

ja toimijoiden yhteistyön rakenteisiin palataan tarkemmin luvussa 5, jossa raportoidaan tutkimuksen laadullisen aineiston tuloksia.

3.3 Työllistymisedellytysten parantaminen

Vuonna 2011 voimaan tulleen kotoutuslain myötä kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut laajenivat koskemaan kaikkia maahan pysyvästi muuttaneita ihmisiä. Maahanmuuttoperusteesta tai työmarkkina-asetusta riippumatta kaikilla on siis oikeus saada tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen palveluista sekä opiskella kotimaista kieltä. Kotoutumista edistävät palvelut ja toimenpiteet liittyvät keskeisesti työllistymisen tukemiseen. Osalla muuttajista voi kuitenkin olla kohdennetun tuen tarvetta, minkä vuoksi työllistyminen ei ole ajankohtaista lähitulevaisuudessa. Elämäntilanne tai terveys ei aina salli täysipäiväisesti kotoutumista edistäviin toimiin osallistumista. Esimerkiksi kotona lasta hoitavat vanhemmat ja henkilöt, joilla on oppimisvaikeuksia, ongelmia terveydentilassa tai traumausta, saattavat tarvita pitkäkestoista ja intensiivistä tukea työhön tai opintoihin päästäkseen.

Tiedetään, että esimerkiksi äitiys heikentää ulkomaalaistaustaisten työllisyyttä myös korkeasti koulutettujen äitien kohdalla, eivätkä kotona lasta hoitavat vanhemmat aina osallistu kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin (Sutela 2016; Ramboll Management Consulting Oy 2016, 27; Saukkonen 2016a; Steel & Jyrkinen 2017). Kotivanhempien osallistumista kotouttamispalveluihin on kuitenkin pidetty tärkeänä, koska toiminta on panostus myös seuraavaan sukupolveen ja siten voidaan edistää koulutusta ja työllistymistä sekä ehkäistä sosiaalisia ongelmia. Lapset tulee kuitenkin huomioida palveluita järjestettäessä – joko lastenhoitoa järjestämällä tai mahdollistamalla lasten osallistuminen yhdessä vanhempansa kanssa (Eronen ym. 2016). Turvapaikanhakijoiden osalta on puolestaan todettu, että toisinaan sekä turvapaikanhakijoiden itsensä että vastaanottavan yhteiskunnan odotukset nopeasta työllistymisestä ovat osoittautuneet epärealistiseksi. Tähän yhtenä syynä on traumatausta, minkä vuoksi suoriutuminen työmarkkinoiden vaatimuksesta voi olla haasteellista ja vaatii mm. riittävien kuntoutuspalvelujen järjestämistä ennen kuin työ- ja opintouraa päästään kotouttamispalveluissa suunnittelemaan (Saukkonen 2016; Yijälä, Nyman 2017).

On pidetty tärkeänä, että myös erityistä tukea tarvitsevien ryhmien polkuja työhön tulisi tukea, vaikka se saattaisikin viedä aikaa ja vaatisi kannattelua ja motivointia (Tarnanen ym. 2013). Kotoutumista edistäviä palveluja ei kuitenkaan ole riittävästi järjestetty niille kohderyhmille, jotka ovat työvoiman ulkopuolella ja tarvitsevat vahvaa tukea työmarkkinoille päästäkseen (Eronen ym. 2014, 70). Tarvetta näyttäisi edelleen olevan esimerkiksi pitkäkestoisemmalle kielikoulutukselle ja kielitaidon karttumista tukevien opintojen kehittämistä mm. osana ammatillisen kuntoutuksen palveluita (Buchert & Vuorento 2012) sekä luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja muiden opiskeluvalmiuksia edistävien opintojen vahvistamista jo vastaanottokeskuksessa (Sandberg, Stordell 2016). Toisaalta on kuitenkin muistutettu, että kaikki maahan muuttavat ihmiset eivät tule kotoutumaan siten, että he

löytäisivät paikkansa työelämästä. Kotoutumispolut ovat yksilöllisiä ja ne vievät usein paljon aikaa niiden henkilöiden kohdalla, joilla on kohdennetun tuen tarvetta. Myös heillä tulee olla mahdollisuus hyödyntää omaa osaamistaan ja olla osallisena suomalaisessa yhteiskunnassa (Sisäasiainministeriö 2013; Saukkonen 2016a).

3.3.1 Alkuvaiheen palveluista tukea palvelupolulle

Kunta järjestää kotoutumista edistäviä palveluita osana kunnan peruspalveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Palveluihin kuuluvat mm. ohjaus- ja neuvonta, alkukartoitus sekä kotoutumissuunnitelma silloin, kun henkilö saa toimeentulotukea. Kunnan ohella palveluita järjestävät kolmannen sektorin toimijat.

Ohjausta ja neuvontaa tarjotaan maahanmuuttajille erityisesti peruspalveluiden yhteydessä, mutta myös erityisesti maahanmuuttajille suunnatuissa neuvontapisteissä. Neuvonnan tarkoituksena on auttaa asiakasta tiedon ja oikeiden palvelujen piiriin ja tavoitteena on, että hän tulee selviämään itsenäisesti asioiden hoidosta. Erityisen tehokasta neuvonta on, kun se pystytään järjestämään monikielisenä siten, että mahdollisimman moni asiakas saa neuvoja omalla äidinkielellään tai muulla hyvin hallitsemallaan kielellä (JTO-palvelut ym. 2010; Yijälä & Nyman 2017; Kotona Suomessa -työryhmä 2018). On katsottu, että neuvonnan suunnittelu ja järjestäminen tulee tapahtua kunnassa suunnitelmallisesti ja työntekijöiden ja johdon yhteistyönä. Monikielisen neuvonnan rahoituspohjan varmistaminen ja palvelun organisointi usean viranomaisen yhteistyönä on nähty yhtenä mahdollisuutena varmistaa pitkäjänteisesti toimivat neuvontapalvelut (Kotona Suomessa -työryhmä 2018, 14 – 16).

Omakielisiä palveluita ei kuitenkaan ole ollut saatavilla riittävässä laajuudessa (JTO-palvelut 2010). Katvealueisiin on pyritty puuttumaan erilaisissa kehittämishankkeissa ja siten pyritty varmistamaan riittävät palvelut kaikille maahantulositystä tai työmarkkina-asemasta riippumatta (Kotona Suomessa -työryhmä 2018). Hyvä alkuperä -hankeosion tuloksena rakennettiin omakielinen orientaatiojakso, jossa tavoitteena on lisätä dialogia, ehkäistä väärinymmärryksiä sekä antaa ymmärrystä ja kokonaiskuva suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen perusarvoista. Tämä orientaatiojakso on tarkoitus järjestää nopeasti maahantulon jälkeen (Kotona Suomessa -työryhmä 2018). Myös maahanmuuttajien omien järjestöjen kautta on ollut mahdollista saada omakielistä neuvontaa ja palveluohjausta, minkä vahvuutena on ollut erityisesti vertaisuus ja ymmärrys maahan muuttaneen tilanteesta ja kokemuksista (Ekholm 2015).

Kuntien järjestämiä alkukartoituksia tehdään pääasiassa kotona lasten kanssa oleville vanhemmille ja ikääntyneille, mutta järjestämistavat ja se miten alkukartoituksesta hyötyvät tunnistetaan, vaihtelee ympäri Suomea (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b, 10). Alkukartoituksista tiedotetaan kunnissa niukkojen resurssien vuoksi melko vähän, eivätkä vasta maahan muuttaneet osaa sitä myöskään kysyä (Siirto & Hammar 2016). Myös sisäministeriön (2015, 73) raportin mukaan kunnat ovat käyttäneet alkukartoituksia melko vähän, ei-

vätkä ne toteudu kotouttamislain tarkoittamassa laajuudessa. Kunnille vuonna 2015 suunnatun palvelukyselyn mukaan 40 % vastaajista piti alkukartoitusten saatavuutta kunnissa joko huonona tai erittäin huonona (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b, 18).

Kun työllistymiseen on vielä matkaa, kotoutumissuunnitelma kirjattavien aktiviteettien tulisi tukea elämänhallintaa ja tuoda sisältöä elämään. Erityisen tärkeäksi on nähty suunnitelman merkityksen selittäminen eli tiedon antaminen siitä, millaisia toimia suunnitellaan ja mihin henkilö ohjataan ja miksi. Tästä informaatiosta hyötyy myös vastaanottava taho. Kotoutumissuunnitelmien määristä kunnissa ei ole tietoa, mutta on arvioitu, että suunnitelmia ei ole tehty niin kattavasti kuin kotoutumislain tavoitteena on ollut (Sisäministeriö 2015, 76). Kunnille suunnatun palvelukyselyn mukaan silloin kun kotoutumissuunnitelmaa ei tehdä TE-toimistossa tai yhteistyössä TE-toimiston kanssa, yleisin suunnitelmantekopaikka on sosiaalitoimi. Vähän yli neljännes kunnista arvioi tekevänsä suunnitelman kaikille tarvisijoille, joille ei suunnitelmaa muualla tehdä. Suunnitelmien vähäisyyteen syynä on nähty mm. kuntien resurssipula sekä tarjolla olevien kotouttamispalveluiden niukkuus. Kaikki eivät myöskään halua tehdä itselleen kotoutumissuunnitelmaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b, 15 – 17).

3.3.2 Työelämäosallisuuden edistäminen kotoutumiskoulutuksella ja kieliopinnoilla

Niiden henkilöiden osalta, jotka ovat työelämän ulkopuolella, kotoutumista edistävä koulutus voi tapahtua kunnan järjestämänä tai omaehtoisena koulutuksena muun toimijan toteuttamana. Omaehtoisen opiskelun kautta kotoutumiskoulutusta on pystytty toteuttamaan suhteellisen räätälöidysti ja joustavasti. Vapaan sivistystyön toimijoilla onkin tärkeä asema koulutuksen järjestäjänä, mm. kielikoulutuksen aktiivisena järjestäjänä ja järjestökentän roolia on pystytty myös hyödyntämään monipuolisesti (Karinen 2013). Ongelmallista kotoutumiskoulutuksessa on, että siihen ei sovelleta kotoutumiskoulutukselle asetettuja tavoitteita vaan opiskelun tavoitteet määrittyvät kunkin koulutusmuodon mukaan (Sisäministeriö 2015, 84).

Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan koulutuksessa tulee huomioida opiskelu- ja oppimisvaikeudet, sairaudet, vammat ja elämäntilanteet ja on huomioitava, että oppiminen voi näistä syistä vaikeutua (Opetushallitus 2012; Siirto & Hammar 2016). Esimerkiksi vammaisten osalta mahdollisuuksia kielikoulutukseen ei kuitenkaan ole pidetty realistisina, sillä rakennetun ympäristön esteellisyys ja oppimateriaali saattavat estää osallistumisen. Lisäksi koulutuksen toteuttajien kielteinen asenne tukitoimia tarvitsevan vammaisen tarpeiden järjestämiseksi on saattanut vaikeuttaa koulutuksen aloittamista (Päivinen 2011, 43).

On esitetty, että työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien koulutusmahdollisuuksia parannettaisiin ja luotaisiin valtakunnallinen malli koulutuksen järjestämiseksi (Sisäministeriö 2015, 87). Erityistä tukea tarvitseville ryhmille on nähty tarpeelliseksi järjestää riittävän rauhalliseen tahtiin etenevää osa-aikaista opiskelua, monipuolisuutta ja joustavuutta eri koulutusmuotojen välillä sekä moniammatillista tukea mm. oppimisvaikeuksiin

(Pitkänen ym. 2014, 40; Sisäministeriö 2015, 87; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 33). On myös ehdotettu, että kotoutumista tulisi edistää liikunnalla sekä tuomalla koulutuksiin hyvinvointia tukevia sisältöjä (Opetusministeriö 2010; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 33).

Kotouttamistoimintaa, esimerkiksi arjen kielitaitoa harjaannuttavia kursseja, voidaankin pitää alkusysäyksenä työelämäosallisuuteen, silloin kun niissä käsitellään työelämä- ja koulutusmahdollisuuksia ja ikään kuin rakennetaan työidentiteettiä. Vaikka toiminnasta ei suoria työllistymispolkuja rakentuisi, mahdollistuvat erilaiset jatkopolut esimerkiksi opintoihin ja sitä kautta myöhemmin työelämään. Polkuja eteenpäin voitaisiin edelleen edistää rakentamalla ammattitaitoista ja ajantasaista ura- ja koulutusohjausta osaksi toimintaa (Eronen ym. 2016). Joustavuus ja monipuolisuus koulutusmahdollisuuksissa edellyttää kuitenkin koulutuksen ohjaamisen ja opintojen etenemisen arvioinnin riittävää resursointia ja pitkäjänteistä yksilöllistä ohjausta. Avainasemassa ovat myös toimijoiden yhteistyö ja kokonaisvaltaisuus (Karinen 2013; Opetushallitus 2017).

3.4 Nopeat väylät työhön ja opintoihin

Laissa kotoutumisen edistämisestä korostetaan kotoutumista edistävien palveluiden nopeaa aloittamista, ja sen hyödyt on todettu myös tutkimuksissa (Eronen ym. 2014, 74). Hiitaat siirtymät kotouttamispalveluihin ja sitten työelämään ovat sekä kotoutujan että yhteiskunnan näkökulmasta huono vaihtoehto. Kotoutujalle on raskasta ja turhauttavaa, jos avoimille työmarkkinoille ei pääse pitkänkään ajan jälkeen. Suomalainen yhteiskunta puolestaan hukkaa inhimillistä pääomaa, kun maahan muuttaneen ihmisen osaaminen ja potentiaalia ei saada käyttöön (Stenman 2015). Tällöin on myös tärkeää, että kotoutumista edistävät palvelut ja toimenpiteet kohdennetaan siten, että ne mahdollisimman hyvin palvelevat muuttajan tilannetta. Kun osa kotoutujista siirtyy nopeasti ja kevyin kotoutumista edistävin palveluihin työelämään ja opintoihin, voidaan tarjota enemmän tukea niille, jotka siitä hyötyvät (Karayilan ym. 2017, 191-292).

3.4.1 Alkuvaiheen palveluiden yhteydet työhön ja opintoihin

Kotoutumisen alkuvaiheen palveluiksi luetaan perustiedon antaminen suomalaisesta yhteiskunnasta, ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma. Nopea maahanmuuttajan tilanteen kartoittaminen ja ohjaaminen tarvittaviin palveluihin on hyödyllistä, sillä kotoutumisen edistämisen kustannukset pienenevät, kun palvelut pystytään kohdentamaan tarpeenmukaisesti mahdollisimman hyvin. Erityispalveluiden tarve vähenee ja työelämään siirtymisen nopeutuminen vähentää toimeentulotukimenoja sekä sosiaalihuollon palvelujen kustannuksia (Sarvimäki & Hämäläinen 2010).

Samoin kuin muut muuttajat, myös TE-toimiston asiakkaiksi ilmoittautuneet, hyötyisivät omakielisistä palveluista ja alkuvaiheen orientaatiosta. Tärkeinä kehittämiskohteina on nähty myös alkuvaiheen palveluiden yhteydet työelämään sekä siirtymät palvelusta toi-

seen. Tavoitteena olisi, että kotoutujien siirtymiä alkuvaiheen palveluiden jälkeen tuettaisiin siten, että he siirtyisivät jatkopalveluihin, koulutukseen ja työelämään heidän yksilöllisten palvelutarpeidensa ja perheidensä tilanteiden mukaisesti. Alkuvaiheen palvelujen sekä koulutuksen ja työelämän väliltä on kuitenkin todettu puuttuvan sujuvia siirtymiä (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017b, 17). Alkuvaiheen palveluissa onkin haluttu lisätä työelämänäkökulmaa lisäämällä siihen työmarkkinoiden, ammattien ja niiden vaatimusten sekä paikallisen elinkeinoelämän tuntemusta sekä yritys- ja työnantajayhteistyön vahvistamista (Kotona Suomessa -työryhmä 2018, 22).

TE-toimiston tehtävänä on ennen koulutuksen alkua laatia alkukartoitus, jossa selvitetään henkilön työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet. Toimiva ja hyvin tehty alkukartoitus auttaa asiakasta pääsemään nopeasti hänelle sopivaan palveluun. Sisäministeriö arvioi, että TE-palveluiden uudistus vuonna 2013 vaikutti alkukartoitusten järjestämiseen, ja uudistuksen alkuvaiheessa maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen vaikeutui. Vuonna 2013 määriteltiin kuitenkin asiakaslinjaukset, joissa määriteltiin myös vastuut maahanmuuttajan alkukartoitusten järjestämisestä. On arvioitu, että kaikille TE-toimiston palvelulinjan asiakkaille tehdään alkukartoitus, joka määrittää ainakin asiakkaan palvelulinjan. Kartoitusten tarkemmista sisällöistä ja laajuudesta ei kuitenkaan ole tietoa (Sisäministeriö 2015, 74).

Toimivia käytänteitä alkukartoituksiin on kehitetty mm. ESR-ALPO-tukirakenteen hankkeissa, minkä perusteella nousi esiin myös alkukartoitusten osalta kohderyhmän yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja omakielisyyden tärkeys: ammattilaisen ja asiakkaan kanssakäymisen sekä testien tulisi tapahtua asiakkaan omalla kielellä tai muulla vahvalla kielellä ja varmistaa, että asiakas on ymmärtänyt kartoituksen tavoitteet ja sisällöt. Muita merkittäviä tekijöitä alkukartoituksen onnistumisessa ovat arvioinnin toteuttajan asiantuntemus sekä palveluprosessien tarkoituksenmukaisuus. Alkukartoitus tulisi nivota osaksi muuta palvelukokonaisuutta ja se tulee suunnitella asiakaslähtöisesti. Alkukartoituksen käytänteet tulisi myös linjata paikallisesti ja siten, että alueen toimintaympäristö ja viranomaisverkosto tulee huomioiduksi (Huttunen ym. 2012).

Kotoutumissuunnitelmien käyttöönotto vuonna 1999 on osoittautunut erityisen kustannustehokkaaksi politiikkamuutokseksi. Suunnitelmien myötä TE-toimistojen kotouttamispalveluista tuli aiempaa johdonmukaisempia ja asiakaslähtöisempiä, ja maahanmuuttajien aiempi osaaminen ja motivaatio kyettiin hyödyntämään paremmin kuin aikaisemmin. Maahanmuuttajien asema työmarkkinoilla parantui ja riippuvuus tulonsiirroista vähentyi. Lisäksi kotoutumissuunnitelman saaneet maahanmuuttajien osallistuminen suomen kielen kursseille oli aktiivisempaa kuin muiden ja he osallistuivat muita useammin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin (Hämäläinen & Sarvimäki 2011; Sarvimäki & Hämäläinen 2016). Myös ylisukupolvisia vaikutuksia on nähtävissä. Niiden maahanmuuttajien lapsilla, joiden vanhemmille on tehty kotoutumissuunnitelma, on havaittu parempaa opintomenestystä kuin niiden kohdalla, joiden vanhemmat eivät kotoutussuunnitelmaa saaneet (Hämäläinen ym. 2015).

Kotoutumissuunnitelmia on pidetty hyvin toimivina myös TE-toimistoissa. Suunnitelmat liisäävät vuorovaikutusta asiakkaan kanssa ja niiden avulla voidaan sitouttaa asiakasta suunniteluihin palveluihin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016d, 14). Suunnitelmia myös päivitetään tarvittaessa säännöllisesti, mistä näyttäisi olevan myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen (Aho, Mäkiäho 2017, 64). Toisaalta suunnitelmien toimivuus riippuu myös siitä, miten hyvin sopivia kurssseja, työ- ja harjoittelupaikkoja on tarjolla ja miten suunnitelmia saadaan sen vuoksi toteutettua. Aika- ja resurssipulan vuoksi suunnitelmia ei myöskään pystytä täysin hyödyntämään (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016d, 14).

3.4.2 Työvoimakoulutuksena järjestettävästä kotoutumiskoulutuksesta reittejä opintoihin ja työhön

Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmassa määritellään, että kotoutumiskoulutuksen tulee sisältää mm. suomen tai ruotsin kielen opetusta, viestintätaitoja sekä työelämä- ja yhteiskuntataitojen opetusta. Kotoutumiskoulutuksessa on pyritty työelämälähtöisyyteen ja opintoihin tulisikin linjausten mukaan sisällyttää mahdollisuuksien mukaan työssäoppimista tai vastaavaa toimintaa, joka tarjoaa mahdollisuuksia kehittää ammatillista osaamista ja tutustua suomalaiseen työkuulttuuriin niin realistisesti kuin mahdollista. Koulutuksessa olevat osallistuvat työharjoitteluun ja heille tarjotaan uraohjausta ja ammatillisen suunnitelman laatimista. Koulutuksen puitteissa voidaan tarvittaessa myös kartoittaa henkilön osaaminen sekä selvittää tutkinnon tunnustamiseen liittyviä asioita (Opetushallitus 2012; Karinen 2013).

On todettu, että kotoutumiskoulutuksia toteutetaan pääsääntöisesti laadukkaasti (Karinén 2013). Yhteiskunnan kannalta kustannustehokkaana koulutusta voidaan pitää silloin, kun koulutus vastaa mahdollisimman hyvin kotoutujien tarpeita. Maahanmuuttajan pärjäämiseen voidaan vaikuttaa erityisesti koulutuksella ja kielikoulutuksella, joka on kohdennettu hänen osaamiseensa ja taitotasoonsa sopiviksi (Sarvimäki, Hämäläinen 2016). Kotoutumiskoulutuksessa onkin pyritty joustavuuteen ottamalla käyttöön osapäivämalli, työpaikalla tai etä-/itseopiskeluna tapahtuvat mallit. Kotoutumiskoulutuksen moduuleita on myös pystynyt lähiopetusjaksojen välillä nivomaan ammatillisiin opintoihin, yrittäjyyteen, vapaaehtoistyöhön, verkko/etäopiskeluun tai muuhun omaehtoiseen opiskeluun (Opetushallitus 2017).

Ahon ja Mäkiähön (2017) tutkimuksen mukaan kaikki työnhakijaksi ilmoittautuneet maahanmuuttajat eivät osallistu kotoutumiskoulutukseen. On kuitenkin yleistä, että maahanmuuttajat osallistuvat useisiin peräkkäisiin toimenpiteisiin ja he tekevät niin useammin kuin suomalaistaustaiset työnhakijat. Kotoutumiskoulutus onkin osalle maahanmuuttajista välttämätöntä työelämäosallisuuden lisäämiseksi (Aho & Mäkiäho 2017). Kotoutumiskoulutuksella on nähty myönteisiä vaikutuksia mm. maahan muuttaneiden naisten omaehtoiseen tiedonhankintaan mm. työelämän mahdollisuuksista, mikä on osaltaan tukenut työelämäkontaktien rakentamista sekä työnhakua (Aarnitaival 2012).

Pitkät odotusajat kotoutumiskoulutukseen, sopivien ryhmien puute sekä kotoutumispalveluiden jälkeisten jatkopalveluiden ja tarkoituksenmukaisten palveluketjujen puute vaikeuttavat kieli- ja työelämätaitojen kartuttamista (Busk ym. 2016; Eronen ym. 2014, 72; Siirto & Hammar 2016). Kotoutumiskoulutuksen kehittämiskohteina onkin nähty mm. koulutukseen pääsyn nopeuttaminen, johdonmukaiset ja tavoitteelliset kotoutumispolut, ohjauksen tehostaminen ja sujuvat nivelvaiheet sekä alkukartoituksen parempi hyödyntäminen (Karinen 2013, 23 – 24; 100 – 106). Rakenteelliset syyt ovat vaikeuttaneet koulutuksen järjestämistä. Pienemmissä kunnissa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintojen volyymivaatimukset ja kasvukeskusten riittämättömät resurssit suhteessa koulutukseen tulijoiden määrään ovat vaikeuttaneet toteuttamista (Tarnanen ym. 2013). Myös TE-toimistoissa on esitetty huolta riittävästä resurssista kotoutumiskoulutuksen järjestämiseksi ja koulutuksen niiden riittämätön määrä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016d, 24).

Koulutuksen aktiivisia työelämysuhteita on nähty tärkeäksi vahvistaa siten, että elinkeinöelämän muuttuvat tarpeet tulevat huomioiduksi ja työnantajille annetaan mahdollisuus osallistua kotoutumiskoulutuksen kehittämiseen (Karinen 2013, 24; 100 – 106; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016c, 24; Sandberg & Stordell 2016). Koulutuksen asema työvoimakoulutuksena ja sijoittuminen TE-hallintoon antaa eväitä jatkossakin kehittää koulutuksen työelämälähtöisyyttä. Mahdollisimman työelämälähtöinen kotoutumiskoulutus asettuisi luontevammaksi osaksi muuta TE-palveluiden palvelukokonaisuutta ja näin maahanmuuttajan siirtyminen työelämään lähempänä oleviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin olisi helpompaa (Eronen ym. 2014, 75; Karinen 2013, 24). Keinoina työelämälähtöisyyden vahvistamiseksi on esitetty mm. työharjoittelun aikaista työnohjausta, työssä vaaditun osaamisen mallintamista sekä rohkaisun ja tuen varmistamista työharjoittelussa (Pönni 2013).

Pääsy tarkoituksenmukaiseen kielikoulutukseen on yksi olennaisimmista kotoutumiseen ja työllistymismahdollisuuksiin vaikuttava seikka. Kielitaito on nähty merkittävimäksi kotoutumiseen vaikuttavaksi tekijäksi (Karayilan ym. 2017; Karinen 2013; Sjöblom-Immala 2012). Etenkin työllistyminen on vaikeaa puutteellisella kielitaidolla, ja hyvä suomen tai ruotsin kielen taito avaa ovia opintoihin ja työhön. Kokemukset kielikoulutukseen pääsyn hitaudesta ja työelämän korkeista kielitaitovaatimuksista aiheuttavat kuitenkin turhautumista (Karayilan ym. 2017).

Ohjaus oikeantasoiseen kotoutumiskoulutuksen ryhmään alkukartoituksessa tapahtuvan kielitaidon lähtötason arvioinnin perusteella olisikin olennaista. Koulutuksen päätteeksi koulutuksen järjestäjä arvioi kielitason, ja voi ohjata yleisen kielitutkinnon suorittamiseen, joskin kokeeseen eivät läheskään kaikki osallistu (Ramboll Management Consulting Oy 2016, 30; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 20). Kotoutumiskoulutuksen kielitaidon tavoitetasoa on pidetty riittämättömänä ja yhteys työelämässä tarvittaviin kieli- ja viestintätaitoihin on heikko (Tarnanen & Pöyhönen 2011). Tarpeellista näyttäisi olevan sen pohdinta, millä tavoin kielikoulutusta voitaisiin kehittää ja tuottaako nykyisenkaltainen kielikoulutus hyvän lopputuloksen kotoutujien itsensä ja yhteiskunnan kannalta (Karayilan ym. 2017, 189). Lisäksi tulisi varmistaa riittävät resurssit kielikoulutuksen järjestämiselle ja panostaa opetuksen laatuun sekä päteviin opettajiin (Sjöblom-Immala 2012).

Kotoutumiskoulutukseen kuuluvien harjoittelujen ohella näyttää siltä, että työllistymismahdollisuudet paranevat, mikäli maahanmuuttajat osallistuvat kotoutumiskoulutuksen lisäksi myös lähempänä työelämää oleviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Ammatillinen työvoimakoulutus, työharjoittelu ja palkkatuki ovat parantaneet työllistymistuloksia ja niitä tulisi tutkimusten mukaan kohdentaa maahanmuuttajille nykyistä aikaisemmin, sillä nykyisellään näitä keinoja käytetään vielä varsin vähän. Varhaisten työelämäkontaktien merkitys on yhtä tärkeämpi ja mitä enemmän työkokemusta kertyy kotoutumisaikana, sitä todennäköisemmin hän työllistyy (Sarvimäki & Hämäläinen 2016; Aho & Mäkiäho 2017). Onkin ehdotettu yritys yhteistyön lisäämistä TE-toimistoissa ja erilaisten työelämäjakson järjestämistä siten, että mahdollisuus kielen kehittymiseen tulee huomioiduksi (Sisäministeriö 2015, 93).

Lisäksi on ehdotettu edistettävän mentorointia toimintamuotona, joka toisi maahanmuuttajat ja työnantajat yhteen jo ennen varsinaista työllistymistä (Sisäministeriö 2015, 89). Työuramentorointia on pidetty toimivana, tehokkaana ja taloudellisena tapana tukea mm. korkeakoulutettujen ja kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden työelämäosallisuutta (Fågel ym. 2012; Karinen 2013, 108; Vanhanen ym. 2013; Vanhanen & Wetzter-Karlsson 2014). Korkeakoulutettujen työuramentorointi tarkoittaa tavallisesti toimintaa, jolla pyritään parantamaan mentoroitavan työelämätaitoja ja -valmiuksia. Siinä tutustutaan suomalaisiin työmarkkinoihin ja työelämän pelisääntöihin, rakennetaan ammatillisia verkostoja ja syvennetään ammatillista kielitaitoa. Toimintamalli edistää myös kaksisuuntaista kotoutumista (Fågel ym. 2012; Vanhanen ym. 2013; Vanhanen & Wetzter-Karlsson 2014). Mentorointiohjelmilla voidaan vaikuttaa myös verkostojen lisäämiseen, sillä verkostojen puute on merkittävä työllistymistä vaikeuttava tekijä (Eskola ym. 2016, 14).

3.4.3 Osaamisen tunnistaminen ja tutkintojen tunnustaminen

Ulkomailla hankitun koulutuksen siirtäminen maasta toiseen ei ole ongelmattonta, eikä hyväkään koulutus takaa työllistymistä uudessa maassa. Maahanmuuttajat ovat selvästi suomalaistaustaisia useammin ylikoulutettuja työtehtäviinsä nähden (Toivanen ym. 2018). Yksilön ja yhteiskunnan kannalta on ongelmallista, mikäli aiemmin hankittuja tutkintoja ei pystytä hyödyntämään ja koulutetut ihmiset työskentelevät koulutusta vastaamattomassa työssä, työmarkkinoiden reunamilla tai ovat kokonaan vailla työtä – tai he päätyvät suorittamaan jo olemassa olevan tutkintonsa kanssa päällekkäisiä opintoja. Tutkinnon tunnustaminen legitimoii osaamisen, joka on hankittu Suomen ulkopuolella (Kyhä 2011; Pönni 2013; Busk ym. 2016; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017a).

Osaamisen tunnustamisen vaatimuksia on sinällään pidetty hyvinä, mutta huomiota osaamisen tunnistamisen ja ulkomaisten tutkintojen tunnustamisen prosesseihin tulisi edelleen kiinnittää. Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen käytäntöihin tarvitaan edelleen paljon parannuksia, toiminta on strukturoimatonta ja epäsystemaattista. Maahan muuttaneiden henkilöiden aiempaa osaamista ja suoritettuja opintoja ei edelleenkaan kyetä tunnistamaan koulutusjärjestelmässä tai työelämässä riittävästi, eikä palveluista ja toiminnasta viestiminen tai yhteistyö eri tahojen välillä ole riittävä (Opetus- ja kulttuuriministeriö

2017a). Tiedot maahanmuuttajan osaamisesta suhteessa suomalaisen yhteiskunnan tarpeisiin karttavat ja täsmentyvät ajan kuluessa. Ongelmana edelleen on, että vaikka maahanmuuttaneiden henkilöiden osaamista selvitetään monissakin eri kohdissa, tiedon siirtyminen toimijoiden välillä ei toimi, mikä saattaa johtaa päällekkäisiin kartoituksiin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 16 – 17). Esimerkiksi pakolaisille tehdään useissa vastaanottokeskuksissa osaamiskartoituksia, joissa selvitetään aiempaa koulutusta ja työtaustaa, ja näitä tulisi hyödyntää aiemmin paremmin (Siirto & Hammar 2016). Tutkintojen tunnustamisen prosesseja on lisäksi kritisoitu kalleudesta, käsittelyaikojen kestosta sekä tunnustamispäätösten kielistä, jotka on rajattu suomeen, ruotsiin ja englantiin (Paakkinen 2016, 34).

Osaamisen tunnustamisen ja tunnustamisen käytäntöjä on pyritty edistämään ja systematisoimaan vastuukorkeakoulutoiminnalla (SIMHE-toiminta). Myös erilaisissa ESR-rahoitteisissa hankkeissa on kehitetty ja tuotettu oppaita ja materiaalia osaamisen tunnustamisen kysymyksistä (Seppälä & Wilhelmsson 2010; Ekholm 2011). Kokemusten perusteella osaamisen tunnustamiseen johtavia keinoja tulisi edelleen joustavoittaa ja monipuolistaa sekä soveltaa laajemmin mm. levittämällä osaamisen tunnustamisen ja tunnustamisen hyviä käytäntöjä (Paakkinen 2016, 37 – 38; Eskola ym. 2016, 13; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017a). On esitetty, että TE-toimiston hankkimina palveluina tulisi toteuttaa ammatillisia osaamiskartoituksia ja ne tulisi tehdä jo varhaisessa vaiheessa siten, että niiden perusteella pystytään hyödyntämään koulutus- ja työllistymispolkujen suunnittelussa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 22). Yhdenmukaiseen tiedonkeruuseen tulisi lisäksi antaa yhdenmukaiset ja yhteen sovitetut ohjeistukset sekä osaamiskartoituksissa saadun tiedon siirtyminen tulee varmistaa viranomaisten ja oppilaitosten käytännöissä sekä tietojärjestelmähankeiden suunnittelussa ja toimeenpanossa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017a; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 16-17). Maahanmuuttovirastossa on meneillään kehittämistoimintaa koskien vastaanottovaiheessa tapahtuvan osaamiskartoituksen sekä koulutus- ja ammattitietojen kirjaamista UMAREK-järjestelmään (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 18).

3.4.4 Koulutusmahdollisuuksien edistäminen

Uuden ammatin opiskelu tai ulkomailla hankitun tutkinnon täydentäminen on nähty yhtenä keinona edistää henkilön kotoutumista Suomeen, ja koulutuksiin pääsyä onkin pyritty helpottamaan myös muun kuin suomen tai ruotsin kielisille. Erityisesti on haluttu helpottaa kotoutumiskoulutuksesta muuhun koulutukseen siirtymistä ja on ehdotettu, että kotoutumiskoulutuksessa kaikille pakolliseksi sisällöksi tulisivat kieliopinnot, suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän lisäksi kouluttautumismahdollisuudet (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016).

Ammatillisessa koulutuksessa vieraskielisten oppilaiden osuus onkin kasvanut huomattavasti viime vuosina (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 30). Puutteellinen suomen/ruotsin kielen taito on kuitenkin este opinnoille ja koulutuksessa on nähty erityisen tärkeänä edistää kieliopintoihin. Samoin englanninkielisiä opintomahdollisuuksia on esitetty lisättäväksi

sekä erilaisia verkko-opintoja ja projekteja, jotka auttavat pääsemään sisään viralliseen koulutusjärjestelmään (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017a).

Ammatilliseen koulutukseen pääsyä on pyritty nopeuttamaan poistamalla yleinen kielitaitovaatimus, edistämällä kieliopintojen yhdistämistä muihin opintoihin sekä kielellisesti tuettuja koulutusohjelmia toteuttamalla. Ammatillisen koulutuksen vuoden 2018 alusta voimaan tulleen reformin myötä on kiinnitetty erityistä huomiota heikommassa asemassa työmarkkinoilla oleviin opiskelijoihin. Ammatillisen koulutuksen tulisi mahdollistaa osaamisen hankkiminen yksilöllisesti osaamistarpeiden, oppimisvalmiuksien, elämäntilanteen ja urasuunnitelmien suhteen moninaisille opiskelijoille. Tämä on mahdollistanut mm. näyttöön perustuvan tavan suorittaa tutkinto sekä koulutussopimusmallit, joiden avulla edistetään etenkin työpaikalla tapahtuvaa ja käytännönläheistä oppimista. Lisäksi ammatillisia opintoja on kehitetty opetus- ja kulttuuriministeriön Maahanmuuttajien ammatillinen koulutus -ohjelmassa, jossa rahoitetaan monipuolisesti erilaisia ammatillisen koulutuksen tutkintojen suorittamistapoja, valmistavaa koulutusta sekä ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestämistä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 30 – 31).

Korkeakouluissa vieraskielisten opintomahdollisuuksia on pyritty lisäämään valmentavaa koulutusta, kielikoulutusta ja maahanmuuttajille suunnattua tiedotusta kehittämällä. Tämän lisäksi tutkintoja on ollut mahdollista suorittaa vieraskielisenä koulutuksena, avoimena korkeakouluopetuksena sekä erillisillä opinto-oikeuksilla (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 31 – 33). Valmentavia koulutuksia korkeakouluihin on kuitenkin ehdotettu lisättäväksi (Sandberg, Stordell 2016). Lisäksi on pidetty tärkeänä, että erityisesti tutkintojen täydentämistä ja kelpoisuuden saamiseen edistäviä täydentäviä koulutuksia lisätään (Sisäministeriö 2015, 92 –93). Täydennyskoulutusta on ehdotettu lisättäväksi etenkin lastentarhan-, luokan-, ja erityisopettajille sekä suomi/ruotsi toisena kielenä -opettajille, eli aloille joille koulutukselle on nähty erityistä tarvetta toimintaympäristön muutosten vuoksi (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016).

3.5 Kotoutuminen työssä ja opinnoissa

Kasvava maahanmuutto näkyy myös työelämässä ja oppilaitoksissa. Yhteiskunnan moninaistumisen myötä työ- ja opiskelutovereina on yhä enemmän ihmisiä, jotka edustavat taustaltaan moninaisia yhteiskunnallisia, kielellisiä ja kulttuurisia taustoja. Osittain ulkomailta työvoimaa palkkaavat yritykset tukevat työntekijöidensä maahan asettautumista ja oppilaitokset tarjoavat toimintaa ja neuvontaa ulkomaisille opiskelijoille. Myös työssä ja opinnoissa olevat ja heidän mukana muuttavat perheensä ovat oikeutettuja kotoutumista edistäviin julkisiin palveluihin, joskin kotoutumista edistävä kouluttautuminen on ollut pitkälti omaehtoisten kurssien varassa ja työnantajasisäisillä.

3.5.1 Alkuvaiheen palvelut maahanmuuttajien ja työnantajien tarpeisiin

Alkuvaiheen neuvonta- ja ohjauspalveluita kehittämällä on pyritty vastaamaan Suomeen työhön tai opiskelemaan muuttavien alkuvaiheen palvelutarpeisiin. Neuvonta- ja ohjauspalveluja on organisoitu uudella tavalla ja siten, että ne palvelevat yhä laajemmin eri syistä maahan muuttaneita ihmisiä – yhtä lailla työnhakijoina olevia kuin työntekijöitäkin. On pidetty tärkeänä, että hyödyllisiksi havaittuja ”yhden luukun” neuvontapalveluita tulisi olla saatavilla asuinpaikasta riippumatta (Huttunen & Äärilä 2010, 270, 276; Eskola ym. 2016, 14). Palveluita ovat lähteneet kehittämään uudenlaiset toimijat (esim. kauppakamarit, alueelliset ja paikalliset kehitysyritykset) ja näin toiminta on siirtynyt lähemmäs elinkeino- ja kaupunkikehityspolitiikkaa. Tavoitteena on ollut lisätä paitsi maahan muuttaneiden asukkaiden osallisuutta ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille myös parantaa työnantajien tiedontarpeita, edellytyksiä rekrytoida Suomen ulkopuolelta ja tukea muuttajia suomalaisessa työelämässä. Lisäksi sujuvilla neuvontapalveluilla on tähdätty prosessien sujuvoittamiseen ja väärinkäytösten kitkemiseen sekä alueen vetovoimaisuuden ja talouden kehittämiseen (Raunio 2015, 64).

Kotona Suomessa hankkeen Hyvä alku -hankeosiossa yhtenä tavoitteena oli kotoutumisen alkuvaiheen katvealueiden poistaminen ja palveluiden varmistaminen myös työn vuoksi Suomeen muuttaneille. Työelämänäkökulmaa alkuvaiheen palveluihin tuotiin työmarkkinoiden, ammattien vaatimusten sekä paikallisen elinkeinoelämän tuntemusta lisäämällä. Lisäksi kehitettiin ohjauksellista otetta yritysten suuntaan, kartoitettiin yritysten tarpeita sekä rakennettiin systemaattisesti yhteistyökumppanuuksia (Kotona Suomessa -työryhmä 2018, 22). Hankeosion alle kuuluu mm. Helsingin kaupungin International House Helsinki -toimintamalli, jossa keskeistä on etenkin se, että eri toiminnat ovat saman katon alla ja viranomaisyhteistyö on tiivistä ja poikkihallinnollista. Saman tyyppisestä toiminnasta on saatu hyviä kokemuksia sekä Kööpenhaminasta että Oslost (Raunio 2015, 68). Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien palvelutarpeista lähteneessä TEMWISIT-projektissa puolestaan koottiin yhteen eri viranomaiset ja luotiin palvelumuotoilun keinoin interaktiivinen väline, joka helpottaa paitsi maahan muuttavan henkilöä myös viranomaisesta hahmottamaan maahanmuuttajan alkuvaiheen palvelupolkua ja siihen liittyviä lupa- ja rekisteröitymiskäytäntöjä (Ministry of Employment and the Economy 2016).

3.5.2 Kotoutumisen edistäminen opinnoissa

Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden Suomeen jäämistä ja työllistymisen edistämistä on halettu kannustaa viime vuosina. Ammatilliseen koulutukseen osallistuneiden maahanmuuttotaustaisten aikuisten oppimista, kotoutumista ja opettamista tarkastelleen väitöskirjatutkimuksen mukaan myös koulutuksessa voidaan tukea oppilaiden kotoutumista. Tämä vaatii opintoympäristöltä kulttuuri- ja kielitekijöihin liittyvistä luuloista ja uskomuksista irtautumista. Monimuotoisessa ympäristössä oppiminen ja opettaminen sisältävät erityispiirteitä, mutta myös paljon samankaltaisuutta kuin suomalaistaustaisten opiskelijoiden kanssa, ja tähän samanlaisuuteen ja yhtäläisyyteen keskittyminen on tärkeää parhaan op-

pimistuloksen ja kotoutumisen näkökulmasta (Kärkkäinen 2017). Valtion kotouttamisohjelmassa linjataan, että korkeakoulujen tulisi edistää kansainvälisten opiskelijoiden asemaa järjestämällä koulutusta ja neuvontaa siten, että opiskelijoiden moninaiset taustat pystytään huomioimaan. Korkeakoulut ovatkin itse huolehtineet kansainvälisten opiskelijoiden tukipalveluiden saatavuuteen, sijaintiin ja sisältöihin liittyvistä tekijöistä. (Sisäministeriö 2015, 92 – 93).

Ulkomaalaisten opiskelijoiden kotoutumista on kuitenkin vaikeuttanut sopivien suomen kielen kurssien puute ja siten puutteellinen suomen kielen taito, mikä vaikeuttaa myös työllistymismahdollisuuksia opintojen jälkeen (Nieminen, Larja 2015; Laine 2016, 65 – 66). Taavoitteena on ollut edistää opiskelijoiden maahan asettautumista kehittämällä etenkin opintojen aikaista suomen kielen opetusta riittävän varhain jo opintojen alkuvaiheessa (Karinen 2013, 107-108; Sisäministeriö 2015, 92 – 93). Lisäksi on pyritty työelämäyhteyksien vahvistamiseen opintojen osana mm. työharjoittelua tehostamalla sekä pidentämällä opintojen päättymisen jälkeen mahdollisuutta työnhakuun puolesta vuodesta vuoteen (Karinen 2013, 107 – 108; **Laki** ulkomaalaislain 54 ja 55 §:n muuttamisesta). Opiskelijoiden kotoutumista ja yhteyksiä suomalaiseen työelämään on pyritty edistämään myös hanketoiminnassa esimerkiksi kehittämällä yritysyritystä, mentoritoimintaa sekä kotoutumista tukevaa ystäväperhetoimintaa (Niittymäki 2014).

3.5.3 Työllisten kotoutumisen tuki

Työllistyessään maahanmuuttajat tarvitsevat riittävästi tietoa työelämästä yleisesti sekä omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan työllistyessään. On kuitenkin viitteitä, että työperusteisesti Suomeen muuttavat osallistuvat kotoutumista edistäviin palveluihin muita ryhmiä vähemmän. Työperäiset maahanmuuttajat osallistuvat myös muita harvemmin kielikursseille ja heidän suomen tai ruotsin kielen taitonsa onkin arvioitu melko heikoksi (Nieminen, Larja 2015; Toivanen ym. 2018). Myös puolison työn vuoksi Suomeen muuttaneiden henkilöiden osallistuminen kotoutumistoimiin on vähäistä (Ramboll Management Consulting Oy 2016, 27). Suoraan työhön muuttavien lisäksi on muistutettu, että suoraan vastaanottokeskuksista työllistyvien henkilöiden kotoutumisen tuesta tulisi huolehtia (Sandberg, Stordell 2016). Työssä olevien maahanmuuttajien kotoutumista sekä työuria voidaan tukea edistämällä monimuotoisuusosaamista työelämässä sekä joustavia ratkaisuja yhdistää työtä ja kieliopintoja.

Erityisesti työn vuoksi Suomeen muuttaneiden kotoutumisen edistämässä työnantajilla näyttäisi olevan tärkeä rooli. Työpaikka on ensimmäisiä linkkejä uuteen yhteiskuntaan. Työnantajat itse ovat nähneet tärkeimmäksi panoksekseen maahanmuuttajien kotouttamisessa maahan muuttaneen henkilön palkkaamisen tai työharjoittelupaikkojen tarjoamisen. Maaseutukunnissa työnantajat tukevat uutta henkilöstöään järjestämällä kieliopintoja sekä orientaatiojaksoja omaan alueeseen sekä suomalaisen yhteiskuntaan (Martin ym. 2013). Osana erilaisia kehittämishankkeita ja kuntien henkilöstöpolitiikkoja on myös edistetty työyhteisöjen monimuotoisuusosaamista sekä pyritty vaikuttamaan syrjinnän ehkäisyyn työelämässä ja rekrytointitilanteissa (Sisäministeriö 2015, 91 – 92). On kuitenkin todettu,

että suomalaisessa työelämässä ja työorganisaatioissa ei vielä olla täysin pystytty huomioimaan työntekijöiden moninaisia kielellisiä, kulttuurisia ja yhteiskunnallisia taustoja, mikä on näkynyt mm. koulutuksen ja perehdytyksen puutteina tai muualla hankitun osaamisen ja tutkintojen huomiota jättämisenä tai syrjivinä käytäntöinä (Ahmad 2010; Wrede & Nordberg 2010).

Työyhteisöissä moninaisuuden huomioon ottaminen on sekä kotoutumista että maahanmuuttajien ehjiä työuria edistävä tekijä. Organisaatioiden ja esimiestyön kehittäminen moninaisuutta arvostavaksi vaatii huomion kiinnittämistä etenkin rekrytointikäytäntöihin, perehdytykseen, organisaation strategiaan sekä mentoroinnin ja monimuotoisuuteen liittyvän koulutuksen mahdollistamista (Korhonen & Puukari 2013). Työpaikoilla tulisi lisäksi vahvistaa yhteisesti jaettua ymmärrystä työstä, työpaikan rooleista ja osallistumisesta, työelämän pelisäännöistä, vuorovaikutuksesta sekä työterveydestä ja -turvallisuudesta (Toivanen ym. 2018). Erilaisten keinojen, kuten mentoroinnin tai työparimallien, käyttöönotto voi tukea työyhteisön monimuotoisuutta (Eskola ym. 2016, 14 – 15).

Kieliopintoja on ehdotettu lisättäväksi ja joustavat mahdollisuudet kieliopintoihin on monin paikoin todettu tärkeäksi kotoutumista vahvistavaksi tekijäksi, sillä työssä olevien osallistuminen kielikursseille työaikojen ulkopuolella voi olla hankalaa. Erityisesti kohdenneulle, työelämää nivotulle kielikoulutukselle näyttäisi olevan tarvetta ja on pidetty tärkeänä, että työnantajat tukevat kielitaidon kehittymistä (esim. Kela & Komppa 2011; Kyhä 2011; Tarnanen & Pöyhönen 2011; Sisäministeriö 2015, 91 – 92; Paakkinen 2016, 56; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017b). Kielitaitoa kehittämällä voidaan vaikuttaa monin tavoin työhön: henkilön uramahdollisuudet paranevat, mahdollisuudet työllistyä uudelleen paranevat mahdollisen työttömyyden jälkeen ja kiinnostus jäädä maahan lisääntyy.

Paikallisia ratkaisuja työn ja kielenopetuksen yhdistämiseksi on esimerkiksi kuntasektorilla, mutta laajempaan käyttöön ne eivät ole vielä levinneet (Eronen ym. 2014, 75; Sisäministeriö 2015, 91; Eskola ym. 2016, 15; Paakkinen 2016, 52 – 53; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2016). Näyttäisikin olevan tarve kehittää ratkaisuja, joilla tuetaan kielen oppimista työpaikoilla. On ehdotettu mm. kieliopintoihin kannustamista verovähennyksillä (Karinen 2013, 108). Enenevässä määrin on pyritty kehittämään ja levittämään myös omaehtoiseen opiskeluun kannustavia joustavia digitaalisia kielenoppimisen välineitä, jotka voivat olla hyviä ratkaisuja etenkin työssäkäyvien tarpeisiin.

3.6 Ammatillinen osaaminen, moniammatillinen yhteistyö ja kotoutujalähtöinen ohjaus

Kotouttamispalvelut voivat vaikuttaa toimenpiteiden jatkumolta, joihin osallistumalla ja joita suorittamalla maahanmuuttaja kotoutuu suomalaiseen yhteiskuntaan. Palvelut eivät kuitenkaan voi tuottaa toivottuja tuloksia ilman poikkihallinnollista, moniammatillista ja verkostomaista yhteistyötä, vahvaa ammatillisten osaamista ja jatkuvaa kotoutujalähtöistä ohjausta ja neuvontaa. On todettu, että esimerkiksi kotoutumiskoulutuksesta saadaan vai-

kuttavampaa ainoastaan siten, että tehdään rakenteellisia uudistuksia, varmistetaan jatkuva ja tavoitteellinen ohjaus, tehdään poikkihallinnollista ja moniammatillista yhteistyötä, varmistetaan kotoutumiskoulutuksen joustavuus sekä lisätään ammattilaisten osaamista (Pöyhönen ym. 2010).

Kotoutumista edistävä lainsäädäntö ja poliittiset linjaukset painottavat monialaista ja tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä. Yhteistyön tulisi tapahtua sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallisella tasolla (Sisäministeriö 2015, 65). Kotouttamistoimintaan on todettu sisältyvän kuitenkin yhteistyöhön ja verkostoihin liittyviä ongelmia. Muun muassa moniammatillisen verkostotyön toteuttaminen, tiedon kulku eri toimijoiden välillä nivelvaiheissa sekä työnantajayhteistyön puuttuminen on nähty haasteellisena. Kaiken kaikkiaan kotouttamistoiminnan kokonaisuutta on pidetty hajanaisena. Esimerkiksi isoilla paikkakunnilla erilaisia koulutuksia ja palveluita on paljon, mutta niiden koordinointi on ollut puutteellista (Pitkänen ym. 2014; Karinen 2013). Yhteistyö voi olla vaativaa ja haasteellista kiireisessä työssä ja resurssipulassa. Yhteistyötä ei myöskään tulisi nähdä ainoastaan reaktiona ongelmallisissa ja vaikeissa tilanteissa, vaan yhteistyötä voidaan pitää arvokkaana myös ympäristöissä, joissa halutaan luoda mahdollisuuksia ja tiloja yhteiselle vuorovaikutukselle vastaanottavan yhteiskunnan ja maahanmuuttajien välille (Vanhanen & Heikkilä 2017).

Yhteistyön tekeminen on nähty hedelmällisenä ja kotoutumista edistävänä laajasti eri sektoreiden ja toimialojen välillä, ja on monin paikoin todettu, että kotouttamistoimintaa tulisi edistää tiivistämällä kunnan, TE-toimiston, koulutuksen järjestäjien ja järjestöjen sekä työ- ja elinkeinoelämän yhteistyötä. Olemassa olevia resursseja olisi myös mahdollista hyödyntää nykyistä paremmin panostamalla alueellisten ja paikallisten ratkaisujen ja saumattoman yhteistyön rakentamiseen (Eronen ym. 2014, 76; Koivumäki & Oinonen 2013, 362; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017b; Karinen 2013; Karinen 2011). Yksittäisissä kunnissa on esimerkkejä yhteistyöstä, joissa kunta, viranomaiset, yritykset sekä kolmannen sektorin organisaatiot ovat kehittäneet toimintamalleja – joskin toimivan yhteistyön rakentaminen on vienyt aikaa (Suutari ym. 2016, 41). Yritys- ja työnantajayhteistyötä kehittämällä ja työnantaja osallistamalla julkisen sektorin tuella puolestaan tuetaan maahanmuuttajien työllistymisedellytyksiä ja poistetaan työllistymisen esteitä. Tiivis yhteistyö voi toimia esimerkiksi aiesopimismallin mukaisesti, kuten pääkaupunkiseudulla on toimittu (Eskola ym. 2016, 12-15; Sisäministeriö 2015, 90).

Kotouttaminen ei myöskään ole riippumaton ammattilaisten osaamisesta ja työotteesta, kuten kyvystä tehdä yhteistyötä paitsi keskenään yli sektorirajojen myös vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa (Vuori 2015). Osallisena Suomessa -hankkeen kotoutumiskoulutuksen kehittämishankkeiden pohjalta on todettavissa, että kotoutumiskoulutuksen vaikutavuutta tulisi lisätä etenkin toimintatapoja ja toimintakulttuureja muuttamalla sekä moninaisuutta arvostavalla toimintatavoilla (Pöyhönen ym. 2010). Ammattilaisten osaamisen kehittäminen on nähty tärkeäksi erityisesti arviointiosaamisen, pedagogisten taitojen ja monimuotoisuuden aloilla (Tarnanen ym. 2013; Mattila 2015; Karinen 2013, 103 – 104; Sandberg, Stordell 2016). Osaamista edellytetään sekä peruspalveluiden että kotouttamis-

työtä tekeviltä ammattilaisilta. On todettu, että TE-toimiston kotouttamispalveluissa tarvitaan vahvaa osaamista sekä työelämänäkökulman vahvistamista, mutta lisäksi kaikkia TE-palveluita kehitettäessä tulisi huomioida nykyistä paremmin mahanmuuttoon liittyvät näkökulmat (Sisäministeriö 2015, 89; Siirto & Hammar 2016). Kotouttamisen osaamiskeskus perustettiin vuonna 2014 työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen, ja sen yhtenä tavoitteena on edistää osaamista paikallistasolla (Kotouttamisen osaamiskeskus).

Kotoutumista edistävien palveluiden moninaisuus edellyttää myös kotoutujalähtöistä ja asiantuntevaa ohjausta. Ohjaus on nähty neuvontaa syvempänä ja kokonaisvaltaisempana toimintana, jossa perehdytään vuorovaikutuksellisesti ohjattavan tilanteeseen ja autetaan häntä löytämään ratkaisuja haasteisiin ja ongelmiin. Monikulttuurisessa ohjauksessa ymmärretään ja otetaan huomioon eri kulttuuriset taustat tai eri äidinkieli (Puukari & Korhonen 2013, 32–36). Suunnitelmallisella ohjauksella voidaan parantaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia suoriutua koulutuksista sekä edistää maahanmuuttajien osallisuutta ja hyvinvointia. Ohjauksen on myös katsottu sitouttavan paremmin opintoihin, työhön sekä edistävän jatko-opintoihin hakeutumista ja ammatillista kehittymistä (Pönni 2013; Opetushallitus 2017). Lisäksi kauempana työelämästä olevien kohdalla on pidetty tärkeänä, että pystytään tarjoamaan kokonaisvaltaista ja saavutettavaa, matalan kynnyksen tukea esimerkiksi siten, että ammattilaiset jalkautuvat alueille ja tarjoavat siellä neuvontaa ja tukea. Erityisen tehokas malli on silloin, kun halutaan tavoittaa erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat, jotka tarvitsevat henkilökohtaista palvelua ja enemmän aikaa (Jauhola ym. 2016).

4 Kotoutuminen talouden, koulutuksen ja työllisyyden näkökulmista

Tässä osassa kotoutumista tarkastellaan talouden näkökulmasta ensisijaisesti koulutuksen ja työllistymisen sekä niiden vaikutusten kanalta. Aineistoina käytetään Tilastokeskuksen ja muiden viranomaisten tuottamia tilastoaineistoja. Selvitys perustuu koko maahanmuuttajaväestöön, ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajiin ja mukana ovat myös toisen sukupolven 19–29-vuotiaat maahanmuuttajat, jotka ovat syntyneet Suomessa, mutta joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla. Tässä osassa tarkastellaan maahanmuuttajien ensimmäisen ja toisen sukupolven koulutusta ja työllistymistä sekä maahanmuuttajien koulutusta ja työllistymistä yleisemmin taloudellisena ja tasa-arvohaasteena.

Tämän osan tavoitteena on osoittaa maahanmuuttajille tarjottavan koulutuksen vaikuttavuus työllistymisen kannalta. Maahanmuuttajien koulutuksen määrittelyvaikeuksista huolimatta tiedetään, että noin puolella ulkomaalaistaustaisista nuorista on korkeintaan perusasteen koulutus. Tämän ryhmän jatkokoulutuksen vaikutus osoitetaan tässä osassa laskentamallilla, jonka lähtökohtana on vastaavan koulutusasteen suomalaisväestö. Samalla vastataan kysymykseen, mitä seuraisi, ellei alhaisen koulutuksen ongelmaan lainkaan puututtaisi. Kotoutumisen tasa-arvotavoitteen toteutumisen osalta kysytään, millaisen aseman maahanmuuttajat saavat suomalaisessa yhteiskunnassa. Sitäkin tarkastellaan koulutuksen ja työllisyyden näkökulmista.

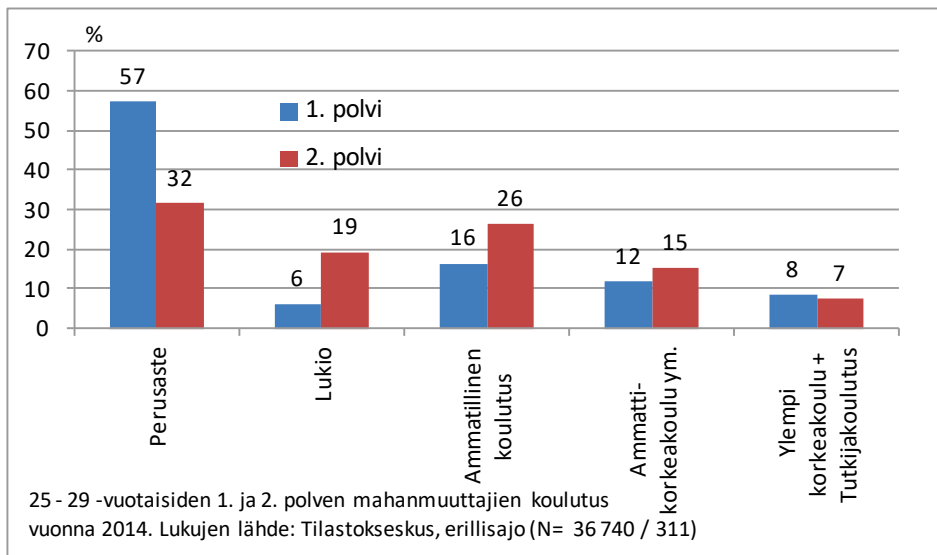
4.1 Maahanmuuttajien ensimmäinen ja toinen sukupolvi

Ensimmäiseen maahanmuuttajasukupolveen kuuluvat ovat syntyneet ulkomailla, kuten heidän vanhempansakin. Toisen maahanmuuttajapolven muodostavat Suomessa syntyneet, joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla. Tiedot toisen sukupolven maahanmuuttajista ovat vielä niukat heidän vähälukuisuutensa vuoksi. Tässä tutkimuksessa käsiteltävässä tilastoaineistossa on 311 toisen sukupolven 25–29-vuotiasta ja lähes 37 000 samaan ikäryhmään kuuluvaa ensimmäisen polven maahanmuuttajaa. Toisen sukupolven maahanmuuttajien vähälukuisuuden vuoksi tiedot tulevat ajan myötä osoittautumaan suuntaa antaviksi. Samasta syystä kuvioihin liittyy ilmeinen eksaktiusharha. Luvut pitävät paikkansa, mutta toisen sukupolven maahanmuuttajien perusjoukon kasvaessa rakennekuvat tarkentuvat. Myös maahanmuuton sykliisyys voi aiheuttaa vaihtelua tuloksissa, kun eri väestöryhmien koko voi vaihdella niin, että vaihtelu vaikuttaa myös tulosten muodostumiseen. Kuvioiden kaikki tiedot perustuvat Tilastokeskuksen erillisajona poimituihin tilastotietoihin vuodelta 2014.

Toisen sukupolven maahanmuuttajaväestössä pelkän perusasteen koulutus on enää runsas puolet verrattuna ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajien vastaavaan osuuteen (kuvio 3). Myös tarkasteltavien ikä vaikuttaa koulutuksen ilmenemiseen niin, että 29 vuoden ikäryhmässä vasta 70 prosenttia perustutkinnoista on suorettu. Näiden tietojen perusteella

tiedetään, että koulutuksen kokonaiskuva valmistuu varsin pitkän ajan kuluessa. Samasta syystä kovin nuorten ikäluokkien koulutusrakenne voi muuttua merkittävästi varsinkin perusasteen ja lukion osalta, kun näihin koulutusasteisiin kirjautuvat suorittavat ylempiä tutkintoja.

Kuvio 3: Ensimmäiseen ja toiseen maahanmuuttajasukupolveen kuuluvien 25–29-vuotiaiden koulutus vuonna 2014

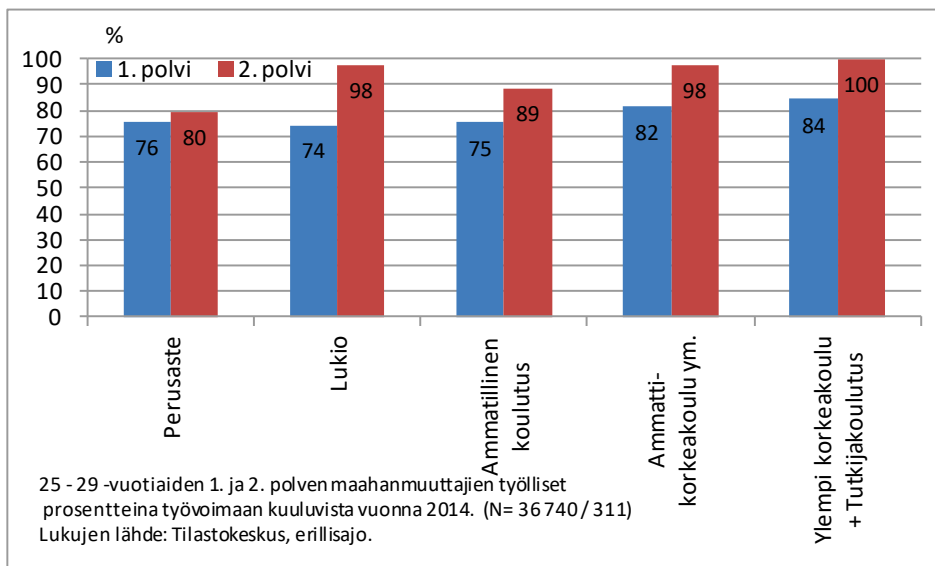


Etenkin perusasteen koulutusosuus muuttuu luonteensa mukaisesti vain yhteen suuntaan, eli supistuu. Tämän vuoksi vertailussa oleva toisen asteen maahanmuuttajien muita alhaisempi pelkän perusasteen koulutuksen hankkineiden osuus tulee todennäköisesti laskemaan vielä nykyisestä ja ero ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajiin tulee säilymään havaintojen määrän kasvusta huolimatta. Toisin sanoen havaittu ero kertoo jo varsin luotettavasti toisen maahanmuuttajasukupolven poikkeavan koulutuksen osalta rakenteellisesti ensimmäisestä sukupolvesta.

Koulutuskuvioista muodostuu myös yhdenmukainen kokonaiskuva. Siinä toisen sukupolven maahanmuuttajat kouluttautuvat suhteellisesti pidemmälle kuin ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajat. Ainoa poikkeama tästä on ylempien korkeakoulututkintojen suoritusosuudet, jotka menevät yleiskuvan vastaisesti. Mahdollinen syy voi selittyä pienestä havaintojen määrästä johtuvasta sattumasta. Koska kyseisiä tutkintoja suorittaneita ikäryhmään kuuluvia toisen polven maahanmuuttajia on vain 23 henkilöä, pienetkin muutokset havaintojen määrässä ilmenevät myös suhteellisen osuuden muutoksina.

Työvoima perustuu työllisten ja työttömien sumaan. Tämän vuoksi työllisten suhteellinen osuus kertoo käänteisesti myös työllisten osuuden. Samoin kuin edellisessä koulutusku-
vassa myös työllisyyskuva osoittaa systemaattisen eron ensimmäisen ja toisen maahan-
muuttajasukupolven välillä (kuvio 4). Toisen sukupolven työllisyys on ensimmäistä suku-
polvea parempi, mutta samoin kuin koulutuksen tarkastelussa todettiin, myös tässä havain-
tojen vähäisyys selittää täystyöllisyyttä osoittavat työllisten osuudet, jotka tulevat muuttu-
maan havaintojen lisääntymisen myötä. Tästä huolimatta eron systemaattisuus antaa täs-
säkin tapauksessa olettaa, että ryhmien välinen ero on siinä mielessä todellinen, että se voi
mahdollisesti säilyä vielä lukujen taustalla olevan toisen maahanmuuttajasukupolven kas-
vaessakin.

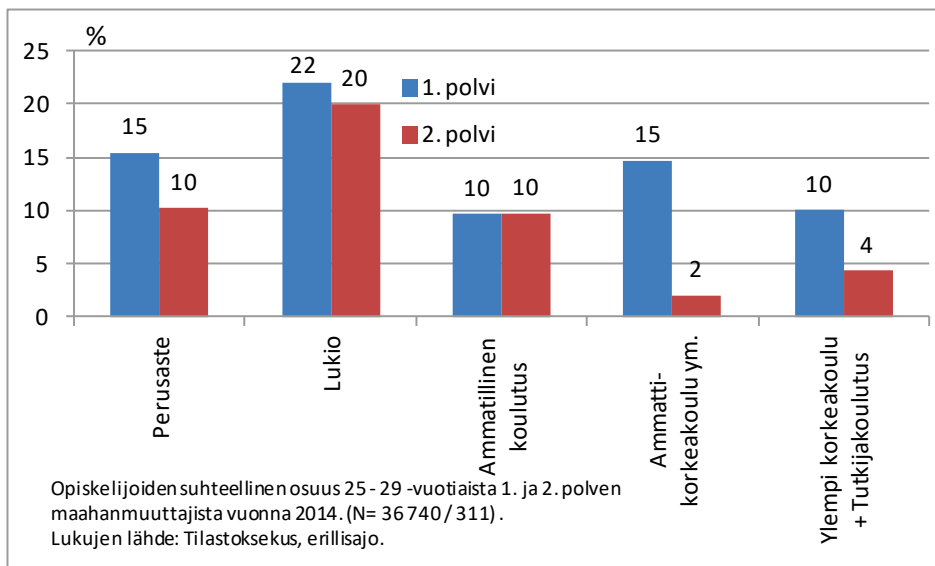
**Kuvio 4: Ensimmäiseen ja toiseen maahanmuuttajasukupolveen kuuluvien työllisten suh-
teellinen osuus työvoimaan kuuluvista vuonna 2014**



Toiseen maahanmuuttajasukupolveen kuuluvien muita maahanmuuttajia alhaisempi opiskeluaktiivisuus selittyy runsaalla työssäkäynnillä (kuvio 5). Myös näitä tietoja koskee ha-
vaintojen vähäisyydestä seuraava suuntaa-antavuus. Havaintojen määrän kasvaessa tämä-
kin kuva tulee tarkentumaan.

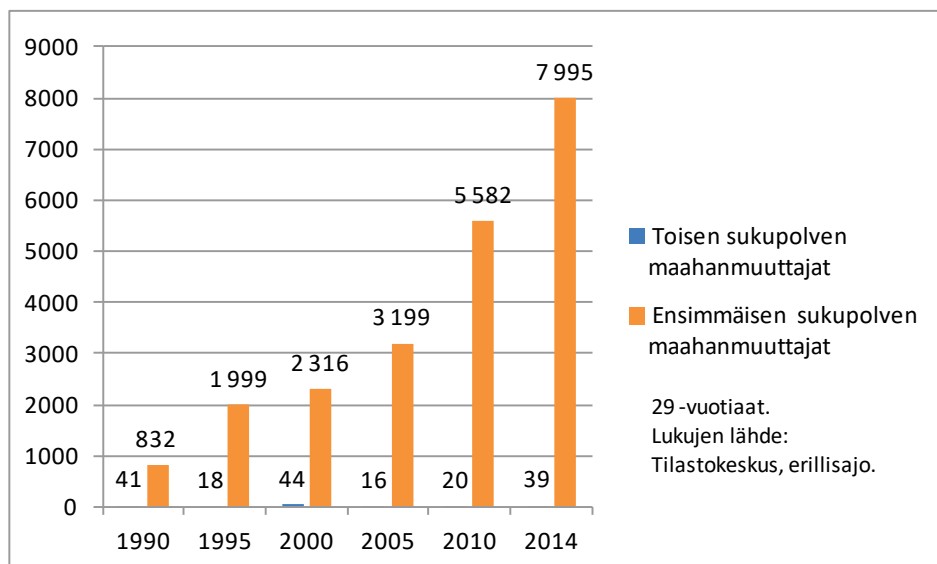
Vieraskielisen väestönosan kasvu vuoden 1990 puolesta prosentista nykyiseen lähes seit-
semään prosenttiin merkitsee toisen sukupolven osalta, että heidän väestöosuutensa on ol-
lut pitkään vähäinen. Vanhimmat heistä ovat vasta alle 30-vuotiaina siirtyneet työelämään
ja valtaosa toisen polven maahanmuuttajista on vielä koulussa tai opiskelemassa.

Kuvio 5: Opiskelijoiden koulutusryhmittäinen suhteellinen osuus 25–29-vuotiaista 1. ja 2. sukupolven maahanmuuttajista vuonna 2014



Seuraavassa tarkastellaan Tilastokeskuksen vuonna 2012 käyttöönotettaman uuden syntyperäluokituksen mukaisia 19–29-vuotiaita toisen polven maahanmuuttajia suhteessa ulkomailla syntyneisiin ensimmäisen polven maahanmuuttajiin sekä saman ikäisiin kansasuomalaisiin (kuvio 6).

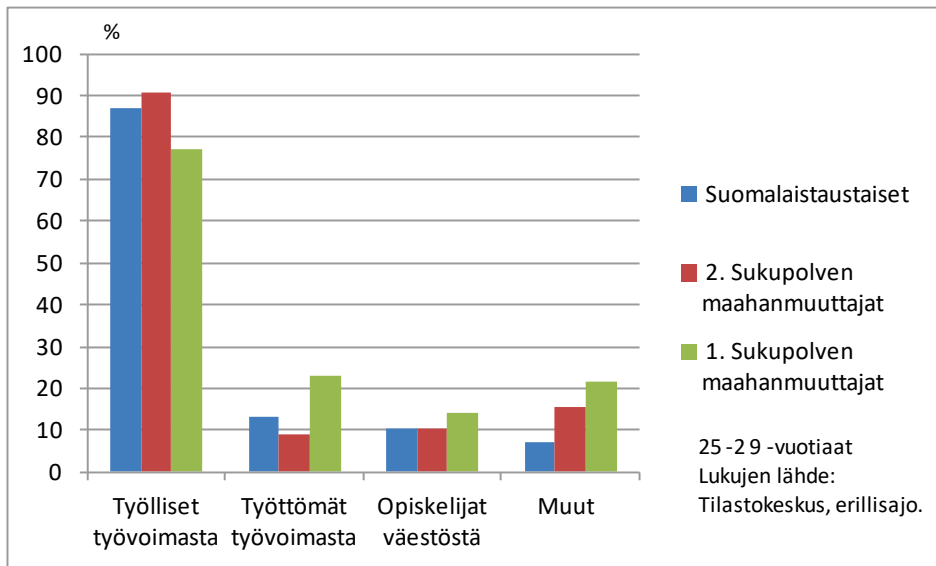
Kuvio 6: Maahanmuuttajien ensimmäisen ja toisen sukupolven 29-vuotiaiden ikäkohortit vuonna 2014



Ensimmäiseen maahanmuuttajasukupolveen kuuluvat ulkomailla syntyneet, joiden vanhemmat myös ovat syntyneet ulkomailla. Toiseen kuuluvat taas ne Suomessa syntyneet maahanmuuttajat, joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla. Nuoruusiän lopulla olevia, ensimmäisen polven 29-vuotiaita maahanmuuttajia oli vuonna 2014 yhteensä noin 8 000 henkilöä, mutta toiseen sukupolveen kuuluvia ainoastaan 39. Määrä on niin vähäinen, että sen jakaminen alaryhmiin analyysseja varten ei ole mielekästä, koska saatu tulos saattaa joutua pelkästä sattumasta. Tilanne ei juuri muutu, kun tarkasteluun otetaan vastaava 25-vuotiaiden eli vuonna 1989 syntyneiden ikäryhmä. Toisen polven maahanmuuttajakohortin koko oli vielä ainoastaan 96 henkilöä. Ulkomailla syntyneiden ensimmäisen maahanmuuttajasukupolveen kuuluvia henkilöitä oli vuonna 2014 jo 6 336 henkilöä.

Ikäluokkien yhdistäminen kasvattaa henkilömäärät siten että 25–29-vuotiaita toisen sukupolven maahanmuuttajia oli vuonna 2014 yhteensä 311 ja ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajia 37 000. Pääasiallisen toiminnan mukaan ryhmät jakautuvat seuraavasti (kuvio 7):

Kuvio 7: 25–29-vuotiaat taustan ja pääasiallisen toiminnan mukaan vuonna 2014



Kuvion 'muut' -ryhmä kuvaa työn ja opiskelun ulkopuolella olevien osuutta väestöstä. Pylväiden osoittamien prosenttiosuuksien summa poikkeaa sadasta, koska mukana on kaksi perusjoukkoa, väestö ja työvoima.

Toisen polven maahanmuuttajien 311 hengen lukumäärä on edelleen vähäinen kyseistä ryhmää koskevien valtakunnallisten päätelmien tekemiseen. Varauksellisesti voidaan kuitenkin sanoa, että Suomessa syntyneiden toisen polven maahanmuuttajien työllisyys näyttäisi olevan parempi kuin ulkomailla syntyneen ensimmäisen polven ja jopa parempi kuin saman ikäisten suomalaisnuorten. Vastaavasti heidän työttömyytensäkin näyttää olevan

muita alhaisempi. Opiskelijoiden osuus on ilmeisesti samalla tasolla aikaisempien koulutovereitten, eli kantaväestöön kuuluvien kanssa ja alhaisempi kuin ensimmäisen polven maahanmuuttajilla.

Ulkomailla syntyneen ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajien osalla ei ole havaintojen lukumääräongelmaa, koska heitä on 37 000 henkilöä. Nuorten sijoittuminen maakunnittain noudattaa maahanmuuttajien yleistä sijoittumista niin, että Uudenmaan osuus on 55 prosenttia, Varsinais-Suomen kahdeksan prosenttia, Pirkanmaan seitsemän prosenttia ja Pohjanmaan neljä prosenttia. Kun muiden maakuntien jäljelle jäävä osuus on yhteensä 25 prosenttia kaikista, voidaan sanoa, että suurin osa maahanmuuttajanuorten kysymyksistä ratkaistaan neljän maakunnan suurimmissa kaupungeissa. Kunnittain maahanmuuttajanuoret sijoittuvat siten, että yhdeksässä suurimmassa kaupungissa on yhteensä 70 prosenttia nuorista ja muissa kaupungeissa nuorten osuus kaikista maahanmuuttajanuorista on korkeintaan yksi prosentti kussakin.

Näin ollen, kun puhutaan maahanmuuttajanuorista, käytännössä kyse on Helsingistä, Espoosta, Vantaasta, Turusta ja Tampereesta. Näissä kaupungeissa heistä asui vuonna 2014 yhteensä 62 prosenttia. Seuraavana olevassa Oulussa asui enää alle tuhat henkilöä ja kolme prosenttia kaikista 25–29-vuotiaista maahanmuuttajanuorista. Muissa kunnissa heitä asui tätäkin vähemmän.

Toisen sukupolven maahanmuuttajien koulutusrakenteen ja työhön osallistumisien analysoinnissa syntyy ongelmia heidän vähälukuisuutensa vuoksi. Väestön koulutusrakenne ilmenee vasta nuoruusajan lopulla, noin 30 ikävuoden aikoihin. Koko väestössä esimerkiksi 25-vuotiasta ylioppilastutkinnon suorittaneista 34 prosenttia opiskelee, mutta 29-vuotiaista enää 18 prosenttia. Ero kertoo muun muassa sen, kuinka suuri ylioppilaiden yliedustus syntyy keskeneräisten opintojen vuoksi, kun tarkasteluun otetaan liian nuori ikäkohortti. Toisaalta saman tapainen aliedustus muodostuu ylempien korkeakoulututkintojen ja tutkijakoulutuksen suhteellisiin osuuksiin. Koko 25-vuotiaiden ikäkohortissa opiskelijoiden osuus on vielä 16 prosenttia, mutta 29-vuotiailla enää seitsemän prosenttia. Lisäksi on vielä syytä huomata, että kaikki päätoimisiksi opiskelijoiksi luokitellut eivät saa suoritettua tutkintoa, vaan opinnot jäävät kesken.

Kun tarkasteluun otetaan opintonsa päättäneet maahanmuuttajat toisen polven maahanmuuttajien vähälukuisuus estää johtopäätösten teon yksittäisen vuosikohortin perusteella.

Taulukko 1: Opiskelijoiden %-osuus pohjakoulutuksen ja maahanmuuton mukaan 29-vuotiaiden ikäkohortissa vuonna 2014

%	Yhteensä	Suomalais-tausta	Ulkomaalais-tausta	Ensimmäisen polven maahanmuuttajat ¹	Toisen polven maahanmuuttajat ²
Koulutusasteet yhteensä	7	7	12	12	5
Perusaste	10	8	13	13	..
Lukio	18	18	17	18	..
Lkm	69 235	61 201	8 034	7 995	39 ³

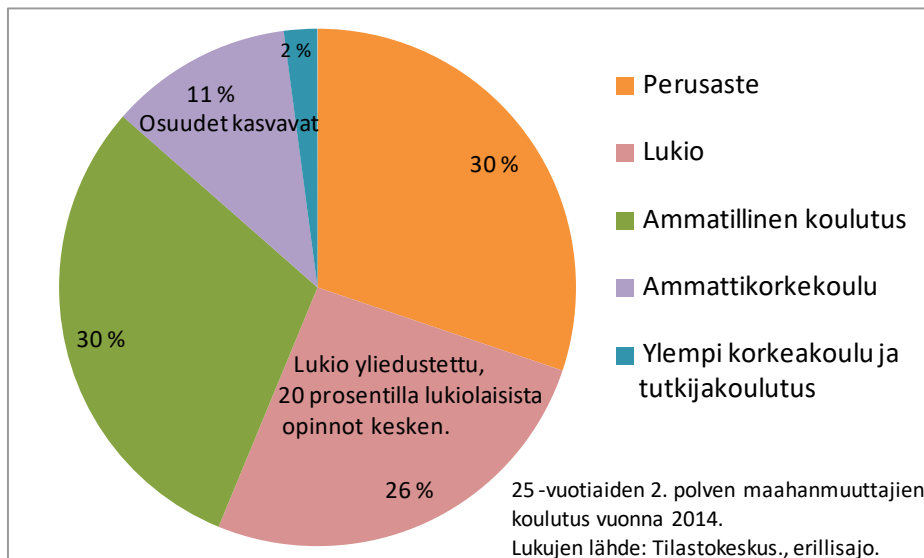
¹ Syntynyt ulkomailla myös vanhemmat syntyneet ulkomailla

² Syntynyt Suomessa, vanhemmat syntyneet ulkomailla

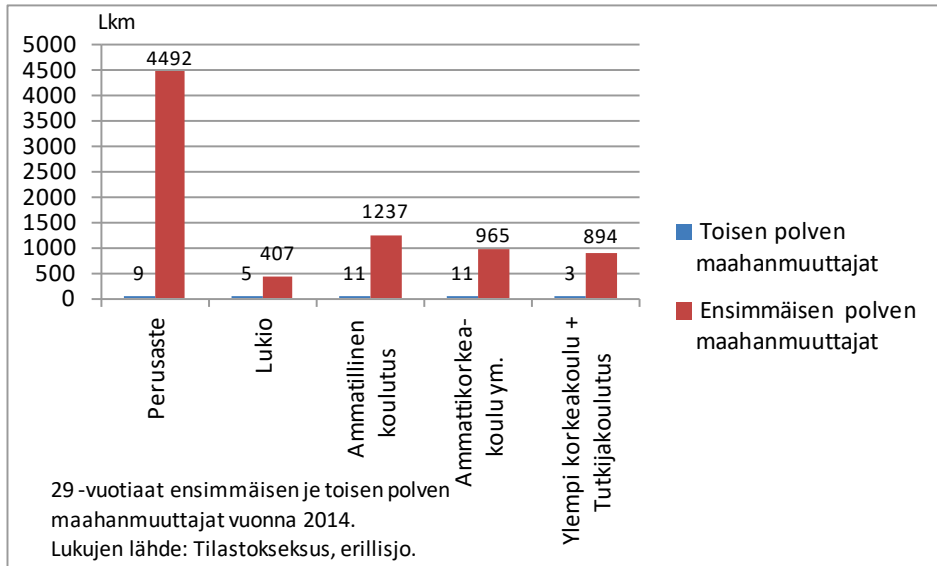
³ Havaintojen vähäinen määrä estää johtopäätökset

Toisen polven maahanmuuttajien lukumäärä on vielä niin alhainen, että johtopäätösten teossa on syytä noudattaa varovaisuutta (kuviot 8 ja 9). Tämän 25-vuotiaiden koulutuskuvan taustalla on ainoastaan 96 henkilöä. Kun lisäksi tiedetään missä iässä tutkintoja suoritetaan, kuvan informaatio rajoittuu ensisijaisesti perusasteen suorittaneiden (30 %) tulkinnaan. Sen mukaan on ilmeistä, että pelkän perusasteen suorittaneiden osuus ikäryhmästä laskee ja keskiasteen tutkintoja suorittaneiden osuus vastaavasti nousee. Ylioppilaiden osuus tulee laskemaan sitä mukaan, kun korkea-asteen opiskelijat saavat tutkintonsa suoritettua. Kotoutumisen kannalta toisen sukupolven koulutustiedot viittaavat merkittävään muutokseen, jossa toisen polven maahanmuuttajat lähestyvät suomalaistaustaisen väestön koulutusrakennetta. Hypoteettisesti voidaan ajatella, että pääsy osaksi suomalaista koulutusjärjestelmää on samalla vaikuttavaa kotoutumista.

Kuvio 8: Toisen sukupolven maahanmuuttajien koulutus, 25-vuotiaat vuonna 2014

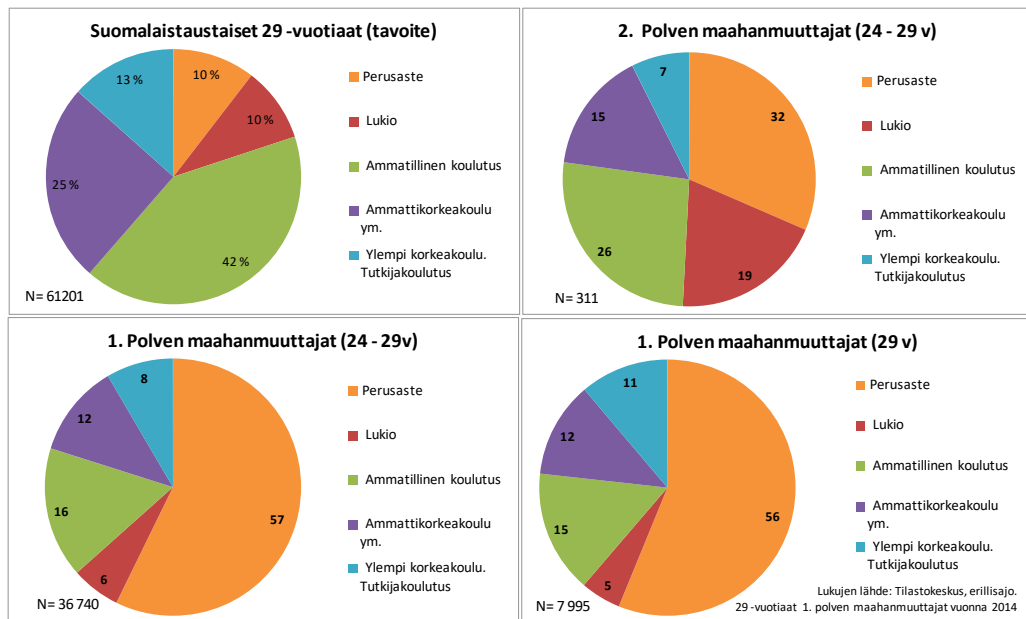


Kuvio 9: Ensimmäisen ja toisen sukupolven 29-vuotiaat maahanmuuttajat vuonna 2014



Ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajat jotka ovat syntyneet ulkomailla ja joiden vanhemmat ovat myös syntyneet ulkomailla, poikkeavat koulutukseltaan selkeästi saman ikäluokan (29 v) suomalaistaustaisista. Suurin ero ilmenee korkeintaan perusasteen koulutuksen hankkineiden suhteellisessa osuudessa (56 %), joka on viisinkertainen suomaistaustaisiin (10 %) verrattuna (kuvio 10).

Kuvio 10: 24–29-vuotiaat suomalais- ja ulkomaalaistaustaiset sekä ensimmäisen ja toisen sukupolven maahanmuuttajat koulutusasteittain vuonna 2014



Toisen polven maahanmuuttajien, jotka ovat syntyneet täällä, mutta vanhempansa ulkomailla, lukumäärä on vielä niin alhainen ja he ovat niin nuoria, että koulutustietojen saaminen on liian varhaista etenkin jo suoritettujen tutkintojen osalta. Peruskoulun osalta kuitenkin on nähtävissä, että pelkän peruskoulun suorittaneiden osuus 32 prosenttia on vain runsas puolet ensimmäisen polven maahanmuuttajien vastaavasta 57 prosentin osuudesta. Kun suomalaistaustaisten pelkän peruskoulun suorittaneiden 29-vuotiaiden osuus on 10 prosenttia, toisenkin polven maahanmuuttajilla on vielä matkaa, vaikka ero on kuroutumassa umpeen. Toisen polven maahanmuuttajia koskevat tiedot ovat kuitenkin toistaiseksi niin hatarat, että menee vielä kymmenen vuotta ennen kuin voidaan kohtalaisen luotettavasti sanoa, millaiseksi 1990 -luvulla syntyneiden koulutus kokonaisuudessaan muodostui.

Maahanmuuttajien ja etenkin turvapaikanhakijoiden koulutus ei useinkaan vastaa Suomen koulutusrakennetta ja koulutusvertailujen tekeminen on haasteellista. Useammat lähteet (Maahanmuuttajien koulutuspolut) antavat kuitenkin samansuuntaisen viestin, jonka mukaan jopa yli puolella Euroopan ulkopuolisista maista tulleilla maahanmuuttajilla on hyvin vähäinen koulutus. Oman lisänsä koulutushaasteisiin vastaamiseen ja jo tiedon saatavuuteen tuo maahanmuuton syklisyys, jossa maahanmuuttajien ja maastamuuttajienkin määrä vaihtelee.

Pienten kuntien, kuten Lappajärven ja Kokemäen maan keskiarvoa suurempi ulkomaisten opiskelijoiden suhteellinen lukumäärä on ilmeistä seurausta paikallisesta aktiivisuudesta. Lappajärvellä oli vastaanottokeskus, joka kuitenkin lakkautettiin. Kokemäellä oli niin ikään

vastaanottokeskus ja kansainvälisesti aktiivinen Sataedun ammatillinen oppilaitos. Vaikka maahanmuuttajat keskittyvät pääkaupunkiseudulle ja suurimpiin kaupunkeihin, nämäkin esimerkit osoittavat myös pienten kuntien kykenevän aktiiviseen kotouttamistoimintaan (taulukko 2).

Taulukko 2: Vieraskielisten opiskelijoiden suhteellinen väestöosuus 12 aktiivisimmassa vieraskielisten kouluttajakunnassa vuonna 2016

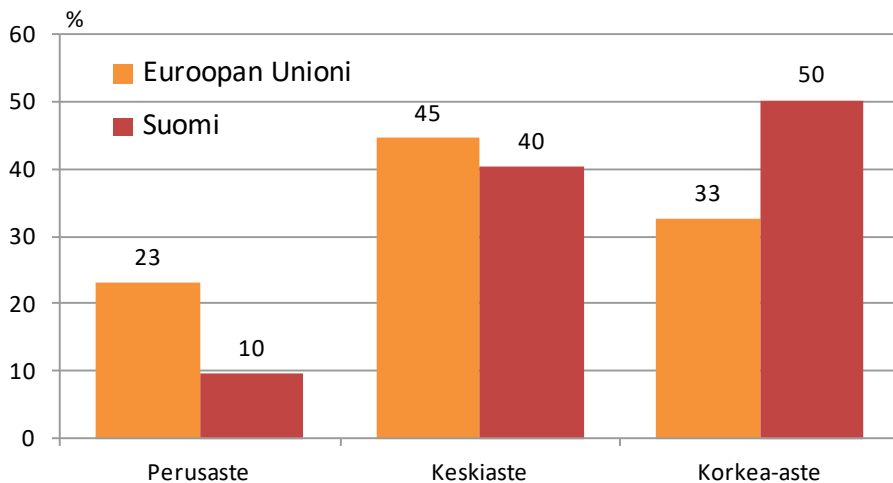
Sijaluku		Vieraskieliset opiskelijat	
		Lkm	% väkiluvusta
	Koko maa	64 449	1,2
1	Vaasa	2 175	3,2
2	Kokemäki	210	2,8
3	Helsinki	17 570	2,8
4	Turku	4 379	2,3
5	Espoo	6 388	2,3
6	Lappajärvi	73	2,3
m7	Lappeenranta	1 565	2,1
8	Järvenpää	817	2,0
9	Joensuu	1 480	2,0
10	Tampere	4 094	1,8
11	Jyväskylä	2 488	1,8
12	Kokkola	805	1,7

4.2 Koulutus ja työllistyminen taloudellisena ja tasa-arvohaasteena

Suomen koulutusjärjestelmä on tunnetusti maailman huippua (ks. esim. Sahlberg 2015) ja sen seurauksena suomalaisten kouluttautuminen on eurooppalaista kärkeä. Maahanmuuttajien kannalta suomalaisten korkea koulutus on haaste, jonka maahanmuuttajat kohtaavat viimeistään hakeutuessaan työhön ja työmarkkinoille. Koulutus ja työ kytkeytyvät Suomessa niin kiinteästi yhteen, että niiden yhteistarkastelu on perusteltua.

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työn saannin kannalta olennaisia seikkoja ovat, millaiset työmarkkinat maahanmuuttajat Suomessa kohtaavat ja millaiseen koulutusympäristöön he saapuvat. Kun koulutusasteet tiivistetään kolmeen luokkaan, perus-, keski- ja korkea-asteeseen, suomalaiset naiset ovat EU-maista yleisimmin korkeasti koulutettuja (kuvio 11). Suomalaisista 25–64-vuotiaista naisista joka toisella on korkea-asteen koulutus. Suomalaisien naisten korkea koulutustasoa korostaa myös se, että pelkän perusasteen suorittaneiden osuus (9,4 %) on EU-maista seitsemänneksi alhaisin.

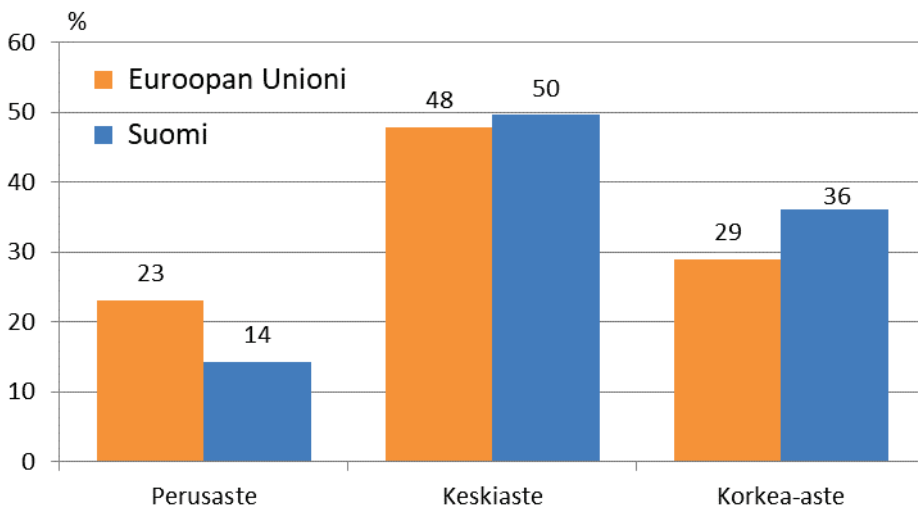
Kuvio 11: 25–64-vuotiaiden naisten koulutusasteet EU:ssa keskimäärin ja Suomessa vuonna 2016



25 - 64 -vuotiasiden naisten koulutusasteet vuonna 2016.
Lukujen lähde: Eurostat, Population by educational attainment level, sex and age (%).

Työikäisten miesten koulutus tilanne poikkeaa hieman naisten vastaavasta (kuvio 12). Vaikka korkeasti koulutettujen miesten suhteellinen osuus työikäisistä miehistä (36 %) on alhaisempi kuin naisten vastaava osuus (50 %), se on silti tuntuvasti yli EU-maiden keskiarvon (29 %) ja suomalaisen miesten sijainti EU-maiden miesten joukossa on sen mukainen (7 / 32).

Kuvio 12: 25–64-vuotiaiden miesten koulutusasteet EU:ssa keskimäärin ja Suomessa vuonna 2016



25 - 64 -vuotiasiden miesten koulutusasteet vuonna 2016.
Lukujen lähde: Eurostat, Population by educational attainment level, sex and age (%).

Muiden EU-maiden ja muuttoliikkeen kannalta on perusteltua huomata, että esimerkiksi virolaiset naiset ovat suomalaisten jälkeen toiseksi korkeimmin koulutettuja, kun kriteerinä käytetään korkea-asteen koulutuksen ohella myös pelkän perusasteen koulutuksen hankkineiden suhteellista vähäisyyttä. Äidinkielen mukaan tarkastellen viron kieltä puhuvat ovat maahanmuuttajanaisten joukossa toiseksi suuri kieliryhmä venäjää puhuvan 44 500 naisen jälkeen. Suomessa oli viroa puhuvia naisia 25 000 vuonna 2016. Virolaisista naisista pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden osuus (7,5 %) on alhaisempi kuin suomalaisilla naisilla (10 %) ja vastaavasti keskiasteen tutkinnon suorittaneiden suhteellinen osuus (44 %) on korkeampi kuin suomalaisilla (40 %). Korkea-asteen koulutus on virolaisista naisista 48 prosentilla, joka on lähellä Suomen 50 prosenttia, joka on EU:n korkein. Viroa yleisemmin korkea-asteen koulutus on Suomen lisäksi Islannin naisilla ja Ruotsi ja Norja ovat lähes samalla tasolla. Myös virolaisten miesten koulutusrakenne muistuttaa suomalaisia, Pelkän perusasteen suorittaneiden osuus on molemmilla sama (14 %), keskiasteen tutkinnon suorittaneiden osuus on virolaisilla korkeampi (56 %), kuin suomalaisilla (50 %) ja vastaavasti korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus (29 %) on alhaisempi kuin suomalaismiehillä (36 %).

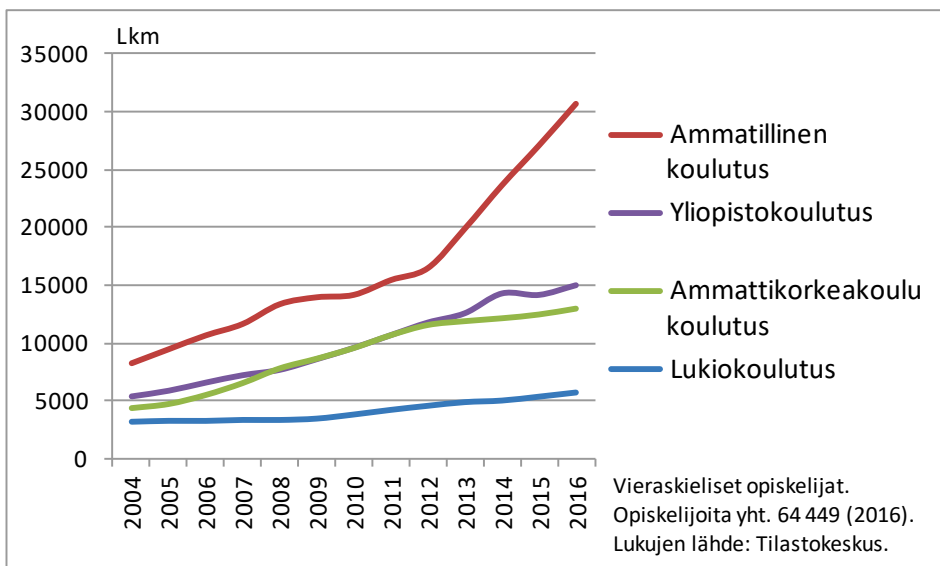
Vieraskielisten opiskelijoiden määrä oli vuonna 2016 eri koulutusasteilla yhteensä 64 449 henkilöä. Ammatillisessa koulutuksessa oli eniten opiskelijoita, noin 30 700, sekä yliopistoissa noin 15 000. Ammattikorkeakouluissa opiskeli 13 000 ja lukioissa ainoastaan 5 700, joka on 8,8 prosenttia tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevista opiskelijoista, kun koko väestössä lukio-opiskelijoiden osuus oli 14 prosenttia kaikista tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijoista (taulukko 4, kuvio 13).

Taulukko 3: Korkeimmat ulkomaisten opiskelijoiden väestöosuudet, 18–64-vuotiaat vuonna 2016

Kansallisuus	Opiskelijoita, % väestöstä
Kongon demokraattinen tasavalta	31
Syyria	30
Vietnam	30
Myanmar	30
Afganistan	27
Irak	25
Somalia	24
Iran	21
Pakistan	17
Etiopia	16
Bangladesh	16
Nigeria	16
Venäjä	15
Kiina	15
Thaimaa	
Ghana	

Ulkomaalaisten keskiarvo 12 %, suomalaisten 7 %

Kuvio 13: Perusasteen jälkeisen tutkintotavoitteisen koulutuksen vieraskieliset opiskelijat vuosina 2004–2016



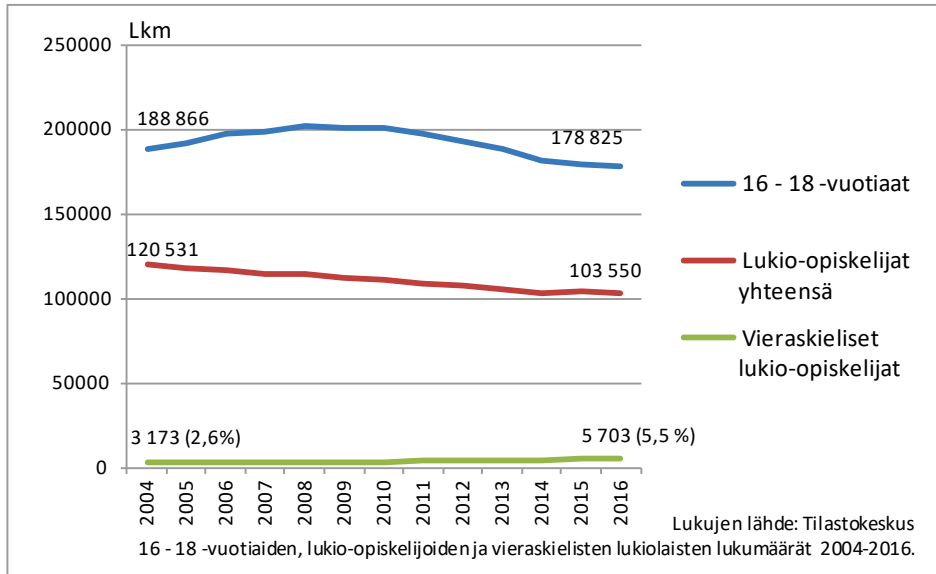
Yliopisto-opiskelu on vieraskielisten joukossa suosittumpaa kuin koko väestössä keskimäärin. Vieraskielisistä opiskelijoista 23 prosenttia oli yliopistossa vuonna 2016, kun vastaava osuus koko väestössä oli 21 prosenttia. Kun tiedämme maahanmuuttajaväestön alhaisen peruskoulutuksen, on ilmeistä, että Suomesta on tullut houkutteleva akateemisten opintojen kannalta ja osa maahanmuuttajista on hakeutunut tänne nimenomaan opiskelumahdollisuuksien vuoksi. Vieraskielisten opiskelijoiden suosituin koulutusaste on kuitenkin ammatillinen koulutus, jossa opiskelee 48 prosenttia tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevista. Koko väestön osalta vastaava osuus on 45 prosenttia (Tilastokeskus, tutkintotavoitteen koulutuksen).

Nyt voidaan tietenkin kysyä, onko 64 tuhatta vieraskielistä opiskelijaa riittävä määrä, vai piileekö nuorten maahanmuuttajien keskuudessa alikoulutuksen riski. Vuonna 2016 Suomessa olevien vieraskielisten 15–24-vuotiaiden määrä oli 45 tuhatta ja 25–29-vuotiaita oli lisäksi 40 tuhatta. Näin karkeastikin tarkastellen tilanne vaikuttaa kohtuulliselta ja opiskelupaikkoja voi olla riittävästi. Koska kovin pitkälle vietyjen johtopäätösten tekeminen näin hatarilla tiedoilla voi johtaa harhaisiin johtopäätöksiin tarvitaan muuta tietoa päätelmien perusteluiksi. Asiaan saadaan lisävalaistusta, kun tarkastellaan niiden nuorten koulutusta ja määriä, jotka ovat työn ja opiskelun ulkopuolella.

4.2.1 Lukiokoulutus

Vieraskielisten lukiolaisten edellä mainittu lukumäärä 5 700 on lähes sama kuin Espoon 13 lukion yhteenlaskettu opiskelijamäärä. Vuodesta 2004 vuoteen 2016 kaikkien Suomen lukioiden opiskelijamäärään suhteutettuna vieraskielisten osuus vaihteli vuodesta 2004 ja 2,6 prosentista vuoteen 2016 ja 5,5 prosenttiin (kuvio 14). Kasvu oli 2 500 opiskelijaa samaan aikaan, kun kaikkien lukiolaisten määrä laski kymmenellä tuhannella. Ulkomaalaisten lukiolaisten osuus suhteessa vieraskielisiin puolestaan on laskussa niin, että se oli 57 prosenttia vuonna 2004 ja 34 prosenttia vuonna 2016. Lukumääräisesti myös ulkomaalaisten lukio-opiskelijoiden määrä kasvoi hieman, noin tuhannella henkilöllä. Vieraskieliset ja ulkomaalaiset lukio-opiskelijat siis kompensoivat hieman lukio-opiskelijoiden määrän laskua.

Kuvio 14: Vieraskieliset lukio-opiskelijat, kaikki lukiolaiset ja ikäluokkiin 16–18 vuotta kuuluvat vuosina 2004–2016



Työllistymisen näkökulmasta lukiokoulutus on rinnastettavissa ammatilliseen koulutukseen. Verrattaessa ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työllistymistä lukion suorittaneiden työllistymiseen, esimerkiksi 29 -vuotiaiden lukion suorittaneiden työllisyys on jopa hieman korkeampi, kuin saman ikäisten ammatillisen tutkinnon suorittaneiden².

Vuonna 2012 lukioihin tuli yhteensä 881 uutta vierasmaalaista opiskelijaa (taulukot 4 ja 5). Vuosituhannen alkupuoliskolla ylioppilaaksi kirjoittaneiden vierasmaalaisten lukumäärä oli alhaisimmillaan juuri tuona vuonna, 205 henkilöä. Ylioppilaaksi kirjoittaneiden vierasmaalaisten lukumäärä on koko ajan ollut laskeva.

Tilastokeskuksen tuoreen tiedotteen mukaan ulkomaalaistausta vaikuttaa hidastavasti toisen asteen koulutuksen suorittamiseen, nopeuttaa hieman ammattikorkeakoulutuksen läpäisyä eikä vaikuta yliopistokoulutuksen suoritus aikaan. Tuntuvin ero ilmenee lukiokoulutuksessa. Suomalaistaustaisista miesopiskelijoista lukion suoritti enintään 3,5 vuodessa 81 prosenttia, mutta ulkomaalaistaustaisista 60 prosenttia. Suomalaistaustaisilla naisilla vastaava osuus oli 82 prosenttia ja ulkomaalaistaustaisilla naisilla 70 prosenttia.³

² Ilmiö on laskettavissa Tilastokeskuksen väestön pääasiallinen toiminta -tilastosta.

³ Tilastokeskus: Ulkomaalaistaustaisuus vaikutti erityisesti toisen asteen läpäisyyn. http://tilastokeskus.fi/til/opku/2018/opku_2018_2018-03-14_tie_001_fi.html

Taulukko 4: 18 kuntaa, joiden lukioissa on suhteellisesti eniten vieraskielisiä opiskelijoita

Vieraskielisten %- osuus kunnan lukiolaisista			
Kunta	%	Kunta	%
Salla	45	Espoo	9
Maalahti	16	Kotka	9
Helsinki	14	Raisio	8
Närpiö	12	Utsjoki	8
Vantaa	12	Turku	7
Hartola	11	Askola	7
Lieto	10	Hanko	7
Kaarina	9	Vaasa	6
Koko maa keskimäärin			5,5

Taulukko 5: Lukioista ylioppilaaksi kirjoittaneet vieraiden kansallisuuksien opiskelijat vuosina 2004–2012

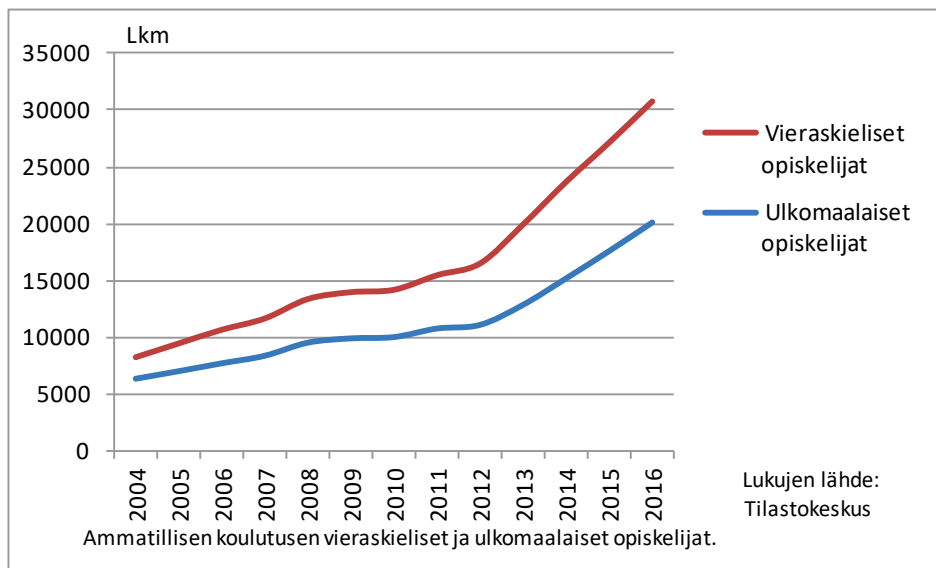
Vuosi	Ylioppilaaksi kirjoittaneiden vierasmaalaisten lukumäärä
2004	434
2005	372
2006	255
2007	399
2008	355
2009	237
2010	217
2011	241
2012	205
Lähde: Tilastokeskus	
Perusasteen jälkeisen tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot kansalaisuuden, koulutussektorin ja koulutusalan (opetushallinnon luokitus) mukaan 2004-2012.	

4.2.2 Ammatillinen koulutus

Ammatillisessa koulutuksessa aloitti vuonna 2016 yhteensä 126 000 uutta opiskelijaa ja samana vuonna tutkinnon suorittaneita oli lähes 75 000 (kuvio 15). Ammatillisen koulutuksen vieraskielisten opiskelijoiden osuus kaikista ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on noussut neljästä prosentista yhdeksään prosenttiin aikavälillä 2004 vuoteen 2016 ja lukumäärä 8 200:sta 30 700:aan (Tilastokeskus, perusasteen jälkeisen tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelijat). Vuonna 2016 suoritettujen tutkintojen mukaisesti suosituimmat alat olivat suuruusjärjestyksessä: 1. Tekniikan alat 2. Kauppa, hallinto ja oikeustieteet 3.

Terveys- ja hyvinvointialat 4. Palvelualat 5. Humanistiset ja taidealat 6. Maa- ja metsätalousalat 7. Tietojenkäsittely ja tietoliikenne 8. Luonnontieteet 9. Kasvatusalat ja 10. Yhteiskunnalliset alat (Tilastokeskus, ammatillisen koulutuksen opiskelijat).

Kuvio 15: Ammatillisen koulutuksen vieraskielisten ja ulkomaalaisten opiskelijoiden lukumäärä vuosina 2004–2016.



Verrattaessa ammatillisessa koulutuksessa olevien äidinkieltä ja kansallisuutta, ulkomaalaistaustaisen väestön analysoinnissa vieraskielisyys (muu äidinkieli kuin suomi, ruotsi tai saame) tuottaa kolmanneksen suuremman kattavuuden kansallisuuteen verrattuna.

Ulkomaalaistausta vaikuttaa erityisesti miespuolisten ammatillisen koulutuksen opiskeluaikaan. Nuorille suunnatun ammatillisen koulutuksen suoritti ulkomaalaistaustaisista miesopiskelijoista 56 prosenttia enintään 3,5 vuodessa ja naisopiskelijoista 66 prosenttia. Suomalaistaustaisilla sekä miesten että naisten vastaava läpäisyaste oli 69 prosenttia. Kun opiskeluun käytetty aika nousi 5,5 vuoteen ulkomaalaistaustaisista miehistä 68 prosenttia ja naisista 76 prosenttia oli suorittanut tutkinnon. Ulkomaalaistaustaisilta miehiltä kului siis kaksi vuotta pidempään saavuttaa suomalaistaustaisten miesten 3,5 vuoden läpäisyaste. Naisten osalla vastaavan jatkoajan pituus oli alle vuosi. Tilastokeskuksen analyysi antaa viitteitä opiskelun vaikeudesta ja mahdollisesta keskeyttämisriskistä sekä suomalais-, että ulkomaalaistaustaisten nuorten osalta, kun 5,5 vuoden opiskelun jälkeen tutkinnon suorittaneiden osuus on suomalaistaustaisilla miehillä ja naisilla sekä ulkomaalaistaustaisilla naisilla 76–78 prosenttia ja ulkomaalaistaustaisille miehillä 68 prosenttia (Tilastokeskus, Ulkomaalaistaustaisuus) Vaikka selvitys koskee koulutuksen läpäisyä koulutuksen suorittamisaikojen erojen syytekijöihin puuttumatta, tulosten perusteella voidaan tunnistaa ulkomaalaistaustaiset miehet opiskelussaan eniten tukea tarvitseviksi.

4.2.3 Työn ja opiskelun ulkopuolisuus ja sen talousvaikutukset

Koulutus korreloi voimakkaasti työhön osallistumiseen, ammattiasemaan, tuloihin ja jopa sairastavuuteen ja eliniän pituuteen. Mitä korkeammasta koulutusasteesta on kyse, sitä korkeampi työhön osallistumisen aste, sitä korkeampi ammattiasema ja korkeammat tulot, sitä alhaisempi sairastavuus (Enroth 2017) ja pidempi elämä. Toisaalta väestötiedot ennustavat, että koulutuksen jättäminen peruskouluun merkitsee joutumista moninaisten riskien olosuhteisiin. Voidaan jopa sanoa, että jättäessään koulutuksen peruskouluun nuori ottaa yhden elämänsä suurimmista riskeistä. Yhteiskunnallisesti ero pelkän peruskoulun ja toisaalta tutkintoja suorittaneiden välillä on niin suuri, että kyse on yhdestä yhteiskuntaa voimakkaammin jakavista rajalinjoista. Kaiken lisäksi alhainen koulutus ei ole pelkästään henkilökohtainen asia, vaan tutkimuksissa on havaittu, että riski koulutuksen jäämisestä alhaiseksi siirtyy myös seuraavalle sukupolvelle (Witting & Keski-Petäjä 2016)

Maahanmuuttajien osalta koulutuskysymys on niin ikään olennainen sekä henkilökohtaisen selviytymisen ja suomalaiseen yhteiskuntaan sopeutumisen kannalta, että erityisenä yhteiskunnallisena koulutushaasteena. Koulutuksen perustavaa laatua olevan merkityksen vuoksi sitä tarkastellaan seuraavassa mahdollisimman monipuolisesti suomalaisen yhteiskunnan haasteena, tavoitteena ja mahdollisuutena saapuville maahanmuuttajille. Huomattava osa maahanmuuttajista onkin pannut merkille suomalaisen koulutusyhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet niin, että koulutusperustainen maahanmuutto on yksi kolmesta yleisimmistä maahanmuuton syistä.

Mahdollisuuksien ohella koulutukseen liittyy myös diskriminoiva elementti silloin, kun tarvittavaa koulutusta ei ole, tai se on riittämätöntä. Suomalaisten osalta alikoulutus ja sen taloudelliset vaikutukset ovat mallinnettavissa ja hyvän tilastoinnin vuoksi laskettavissa. Samoilla rakennetekijöillä kyetään esittämään arvioita myös maahanmuuton synnyttävästä koulutusvajeesta ja sen muodostamasta yhteiskunnallisesta haasteesta.

Tarkasteltaessa etenkin nuorten koulutusta ja sen mukaista työllistymistä 29-vuotiaat muodostavat erityisryhmän, joka voidaan perustellusti ottaa tarkastelujen lähtökohdaksi. Ensimmäisenä asian otti näkyvästi esille Pekka Myrskylä Tilastokeskuksesta julkaisemalla tutkimuksen niistä noin 30 tuhannesta nuoresta, jotka eivät näy tilastoissa (Myrskylä 2012). Toinen tarkastelumallin perustana oleva työ on julkaistu osana Opit käyttöön -ESR-hanketta (Leinonen 2012) ja menettelytapaa käytettiin myös nuorten yhteiskuntatakuun valmistelutyöryhmän työssä (Nuorten yhteiskuntatakuu 2012, liite 2).

4.3 Alikoulutuksen talousvaikutusten mallinnus

Laskentamallin lähtökohta on koulutusvajeesta aiheutuva lisätyöttömyys ja potentiaalisten tulojen ja eläkekertymän vaihtuminen sosiaalisiksi tulonsiirroiksi. Laskentamalli tarjoaa myös mahdollisuuden trendiperustaisen ennusteen laatimisen.

Merkittävin osoitettavissa oleva koulutusvaje ilmenee työttömyyden erona pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevien ja toisen asteen tutkinnon suorittaneiden välillä. Tällöin ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työttömyystaso katsotaan ns. hyväksyttäväksi työttömyydeksi. Niiltä osin kuin pelkän perusasteen suorittaneiden työttömyys ylittää tutkintoja suorittaneiden työttömyyden, kyse on alhaisen koulutuksen aiheuttamaksi lisä- tai marginaalityöttömyydeksi ja sen aiheuttamat menetykset ja tulonsiirrot katsotaan alhaisesta koulutuksesta aiheutuneiksi. Näin ollen ensimmäiset tarvittavat tiedot ovat 29-vuotiaiden, pelkän peruskoulun suorittaneiden ja keskiasteen tutkinnon suorittaneiden työttömyys.

18–64 v (2016)	Työvoima	Työttömät lkm	Työttömät %	Henkilöluku
Pelkkä peruskoulu	346 334	90 220	26	
Keskiasteen koulutus	1 240 568	186 849	15	
<i>Erotus eli alhaisen koulutuksen työttömyysvaikutus</i>			11	38 097

Vuonna 2016 pelkän peruskoulun käyneistä 346 000 henkilöä kuului työvoimaan ja heistä 90 000 (26 %) oli työttömänä. Vastaavasti 1,2 miljoonasta työvoimaan kuuluvasta keskiasteen tutkinnon suorittaneista 187 000 (15 %) henkilöä oli työttömänä. Pelkän perusasteen suorittaneiden työttömyys oli 11 prosenttiyksikköä korkeampi kuin ammatillisia tutkintoja suorittaneilla. Alhaisesta koulutuksesta aiheutuva pelkän perusasteen suorittaneiden lisätyöttömyys on 38 000 työtöntä.

Alhaisen koulutuksen aiheuttaman marginaalin tai lisätyöttömyyden taloudelliset seuraukset lasketaan menetettyinä työtuloina ja kertymättöminä eläkemaksuina. Laskennassa voidaan huomioida myös tuloverojen menetykset ja tarvittavat sosiaaliset tulonsiirrot. Ansiomenetykset lasketaan keskiasteen tutkinnon suorittaneiden työuransa alussa olevien 25–29-vuotiaiden, yksityissektorin säännöllistä ansiota saavan mediaanitulona. Koska tulojen menetys aiheutuu nimenomaan alhaisesta koulutuksesta, voidaan olettaa, että menetys olisi ollut koulutuksella vältettävissä, myös ansionmenetys lasketaan kouluttautuneiden tulotason mukaisena keskitulona.

Laskentamallin tulot, eläkemaksut ja verot sekä sosiaaliset tulonsiirrot vuoden 2017 mukaisesti

	Palkkatulo	Kunnallisvero	Valtionvero	Eläkemaksu
Keskiasteen koulutus	(25–29 v)	(19.9 %)	(6,7 - 15 % 8)	(24.4 %)
Mediaanitulo vuodessa	29 884	5 939	2 391	7 292
<i>Tulot + eläkemaksu vuodessa</i>		37 276 €		
<i>Kunnallisvero + valtionvero vuodessa</i>		8 033 €		

Sosiaaliset tulonsiirrot kuukaudessa / vuodessa	
KELA Työmarkkinatuki (21 pv *32,4 € = 694 €)	8328
KELA Asumistuki (3h esimerkkiruokakunta 110 €)	1320
KELA Toimeentulotuki (491 - 540 €)	5892
Tuet yhteensä henkeä kohti vuodessa	15 540 €

Koulutuspuutteista aiheutuvat menetykset 38 000 henkilön osalta vuodessa:

Ansionmenetykset + eläke 1.4 Mrd. €

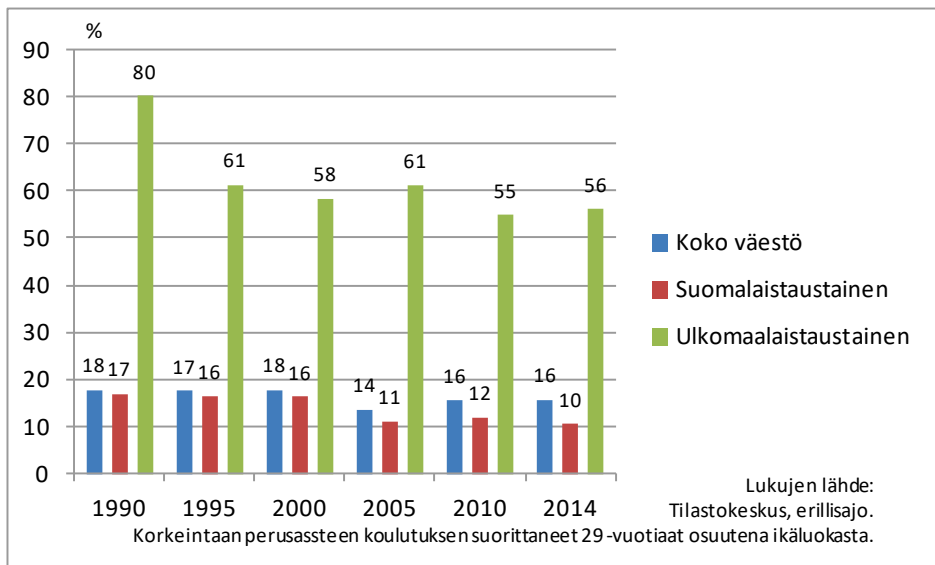
Veromenetykset 306 Milj. €

Maahanmuuttajien keskimääräiset tulot vaihtelevat maahantuon ajankohdan mukaan. Ennen 2000-lukua tulleiden tulot ovat alhaisemmat kuin 2010-luvulla tulleiden. Heidän mediaanitulonsa 10 vuoden maassa olon jälkeen olivat miehillä noin 21 000 ja naisilla noin 15 000 euroa vuodessa. Tulot vaihtelevat suuresti lähtömaan ja -alueen mukaan. Parhaiten ansaitsevat länsi- ja etelä-eurooppalaiset sekä virolaiset. Heidän mediaanitulonsa ovat yli 10 maassaolovuoden jälkeen 22 000–28 000 euroa vuodessa.

Maahanmuuton talousvaikutusten osoittamien edellyttää pitkän aikavälin tarkastelua, mielellään koko työuran tai maassaoloajan mittaista. Maahanmuuton alkuaajan julkisesti maksettavat kustannukset voivat olla huomattavat, mutta maassaolon jatkuessa myötä tulojen on havaittu kohenevan. Maahantulovuonna vain runsaalla puolella (65 %) maahanmuuttajista on ansiotuloja ja vuoden maassaolon jälkeen jo 90 prosentilla on ollut verotettavia tuloja ja viiden vuoden jälkeen lähes kaikilla on ollut tuloja. Kokonaan tulottomien ja pelkäänsään sosiaalisten tulonsiirtojen varassa olevien osuus maahanmuuttajista on kaksi prosenttia. Tästä huolimatta maahanmuuttajien työllisyysaste kantaväestöön verrattuna jää alle 60 prosenttiin. Sama koskee myös tulotasoa (Busk ym. 37, 53–54, 55–56).

Kuvio 16 havainnollistaa maahanmuuton koulutushaasteen laajuuden. Kuvioon on koottu korkeintaan perusasteen koulutuksen suorittaneiden suhteelliset osuudet 29-vuotiaiden ikäluokista erikseen koko väestön, suomalaistaustaisten ja maahanmuuttajien osalta. Suomalaistaustaisten ja koko väestön ero kertoo yhteiskunnallisen koulutushaasteen suhteellisen suuruuden, mikäli halutaan että kaikki kansalaisryhmät ovat yhdenvertaisessa asemassa koulutuksen osalta. Kolmas pylväs osoittaa maahanmuuttajien koulutusvajeen muutoksen ja ero suomalaistaustaisiin kertoo maahanmuuttajaväestön koulutustarpeen. Kuvio kertoo 29-vuotiaiden tilanteen yleisenä koulutusvajeen indikaattorina. Sen perusteella on nähtävissä vallitseva koulutustarve ja pitkän ajan muutoksesta muodostava trendi ennakoii tulevaa kehitystä.

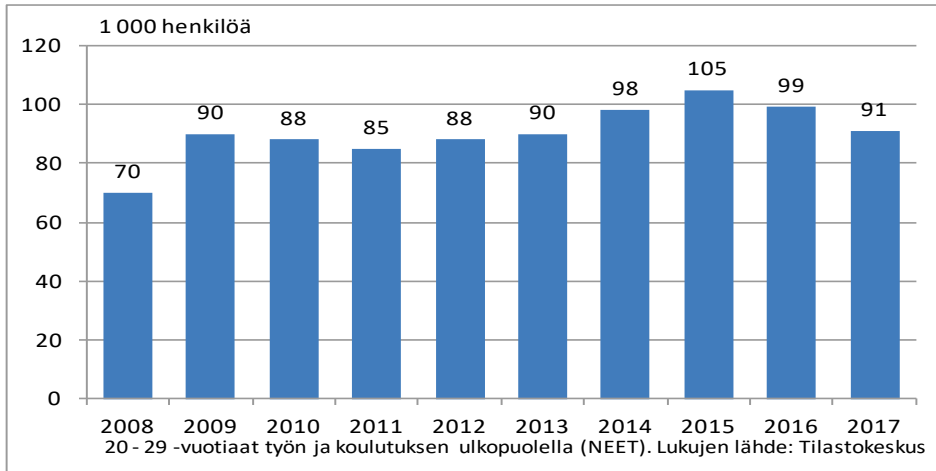
Kuvio 16: Korkeintaan perusasteen suorittaneiden osuuden 29-vuotiaiden ikäluokasta suomalaistaustaisten, koko väestön sekä maahanmuuttajien keskuudessa vuosina 1990–2014



Suomalaisen väestön alikoulutuksen seuraukset ovat hyvin tiedossa. Maahanmuuttajaväestön tilanne voi olla osittain toisenlainen, joten suurien johtopäätösten tekeminen voi olla ennen aikaista. Suomen kansalaisiksi hakeutuvien maahanmuuttajien asema kuitenkin rinnastuu suomalaistaustaisiin ja he kohtaavat samat koulutusodotukset ja vaatimukset kuin muutkin suomalaiset. Suomalaisten korkean koulutustason huomioon ottaen se vaatimus on heikosti kouluttautuneille suuri, kuten myös alaluokkaistumisen riski.

Kuvio 17 osoittaa, että alhaisen koulutuksen suhteellinen osuus laskee molemmissa väestöryhmissä. Koko väestön osalta korkeintaan perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta on laskenut ainoastaan kaksi prosenttiyksikköä koko tarkastelujakson aikana. Samalla pelkästään suomalaistaustaisen väestön osalta lasku on seitsemän prosenttiyksikköä. Vaikka osaselitys suureen muutokseen olisi tilastoinnissa tapahtunut muutos, se ei vaikuta eri väestöryhmien keskinäisiin eroihin, jotka ovat merkittävät.

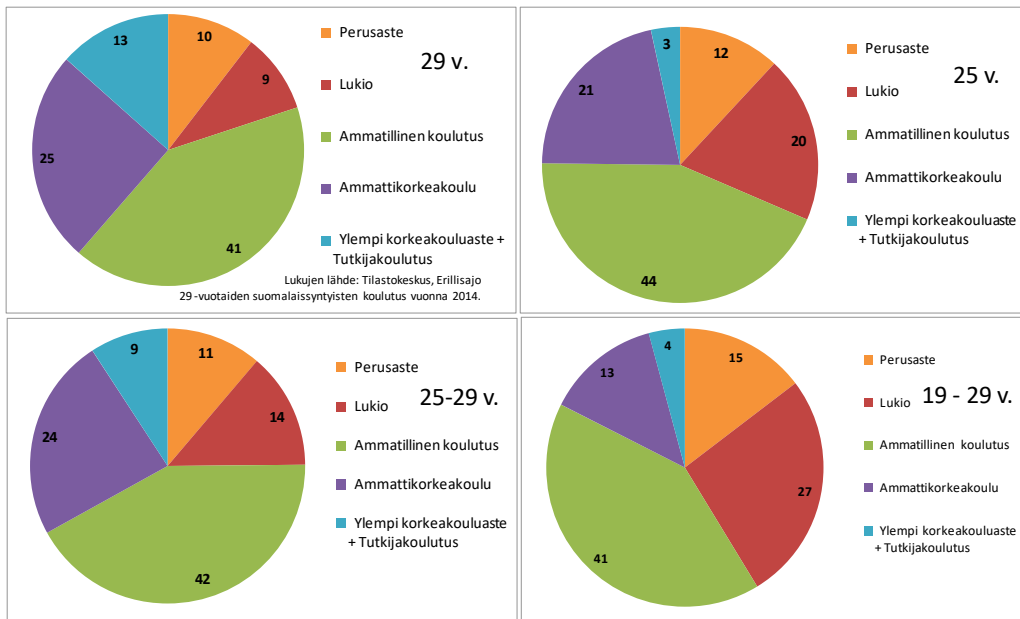
Kuvio 17: Työn ja opiskelun ulkopuolisuus, 20–29-vuotiaat vuosina 2008–2017



Kuvio osoittaa, että ulkopuolisuuden määrä koko väestön nuorten keskuudessa varsin vakaata varsinkin, mikäli vuosi 2008 jätetään poikkeuksellisuutensa vuoksi tarkastelun ulkopuolelle. Työn ja opiskelun ulkopuolisuus koko 20–29-vuotiaassa väestössä koskee noin 90 tuhatta nuorta ja noin 14 prosenttia ikäluokasta.

Graafinen herkkyyksianalyysi (kuvio 18) havainnollistaa luokituksen vaikutuksen koulutusrakenteen kuvaajiin. Kun syntyperäisten suomalaisten koulutus rakenne tunnetaan, voidaan suomalaisten koulutusaineistolla osoittaa luokituksen vaikutus tulokseen, olipa kyseessä suomalaista tai ulkomaista syntyperää oleva väestö. Suomessa oville ja koulutettaville koulutus rakenne ja koulutuksen vaatima aika ovat periaatteessa samat.

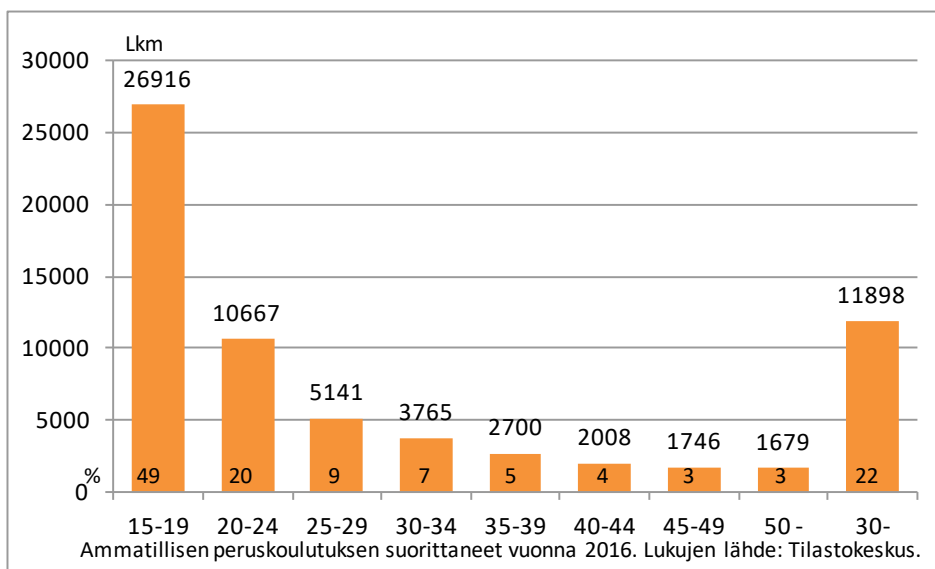
Kuvio 18: Graafinen herkkyysanalyysi suomalaissyntyisten nuorten koulutusasteista eri ikäryhmittä



Herkkyysanalyysi kertoo ensisijaisesti koulutusajoista ja koulutuksen jakautumisesta eri ikävuosille. Siksi esimerkiksi 25 ikävuotta on liian varhainen ajankohta korkeakoulututkin-
tojen osuuden määrittelyyn. Samasta syystä ylioppilaiden edustus on tuolloin korkea ja tu-
lee laskemaan sitä mukaan, kun yliopistoissa opiskelevat saavat tutkintonsa suoritettua.
Esimerkiksi 25-vuotiaiden joukossa olevien ylemmän korkeakoulututkinnon ja tutkijakou-
lutuksen kolmen prosentin osuus kasvaa 13 prosenttiin ja vastaavasti lukion suorittaneiden
20 prosentin osuus puolittuu 29 ikävuoteen mennessä. Näin ollen ensimmäinen johto-
päättös on, että 25 ikävuotta on selvästi liian varhainen ajankohta koko koulutusrakenteen
tarkasteluun. Asialla on erityinen merkitys toisen polven maahanmuuttajien kannalta,
koska näinä vuosina 25 vuotta täyttävät ovat syntyneet 1990-luvun alussa, jolloin maahan-
muutto Suomeen alkoi kasvaa merkittävästi.

Kysyttäessä mikä on varhaisin ikäkohortti, jolloin väestön koulutus tulee riittävän luotetta-
vasti esiin, huomataan että monet seikat vaikuttavat valintaan. Jo tyypillisesti nuorisokou-
lutukseksi mielletävästä ammatillisesta koulutuksesta nähdään, että viidennes (22 %) am-
matillisen peruskoulutuksen suorittaneista oli 30 vuotta täyttäneitä ja ammattitutkintoja
suoritetaan varsin tasaisesti 50 ikävuoteen saakka (Tilastokeskus, ammatillisen koulutuk-
sen opiskelijat ja tutkinnon suorittaneet).

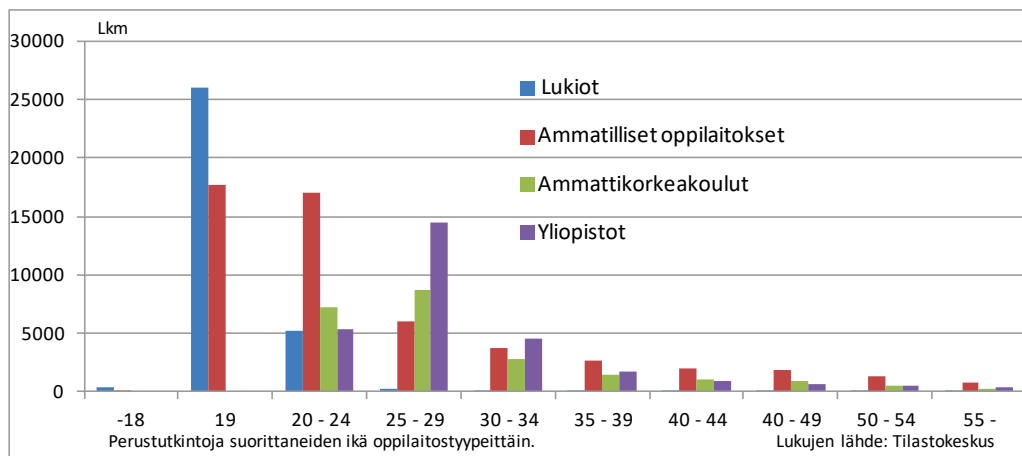
Kuvio 19: Ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneet ikäryhmittäin vuonna 2016



Ammatillinen peruskoulutus jakautuu laajalle eri ikäryhmiin ja yli nuorisoiäluokkien. Vain noin puolet opiskelijoista suorittaa peruskoulupohjaiset kolmen vuoden opinnot 20 ikävuoteen mennessä ja noin viidennes (22 %) vasta 30 ikävuotta ja 10 prosenttia 40 vuotta täytettyään.

Perusasteen jälkeisistä tutkinnoista luo suoritetaan nopeimmassa ajassa: 82 prosenttia lukion suorittavista tekee sen 20 ikävuoteen mennessä ja 99 prosenttia 25 ikävuoteen mennessä. Ammattikorkeakoulututkinnosta lähes 70 prosenttia suoritetaan alle 30 -vuotiaina ja 80 prosenttia 35 ikävuoteen mennessä. Yliopistojen perustutkinnoista niin ikään 70 prosenttia suoretaan alle 30 -vuotiaina. Kuvio 20 havainnollistaa asian ja mm. ammatillisten perustutkintojen suorittamisen jakautumisen pitkälle ajalle. Yksi mahdollinen selitys ammatillisten perustutkintojen suorittaminen aikuisiässä on ammatillisten oppilaitosten onnistunut aikuiskoulutus. Tällä asialla on huomattava merkitys myös maahanmuuttajien koulutusvajeeseen vastaamisessa.

Kuvio 20: Perustutkintoja suorittaneiden ikä oppilaitostyypeittäin vuonna 2014



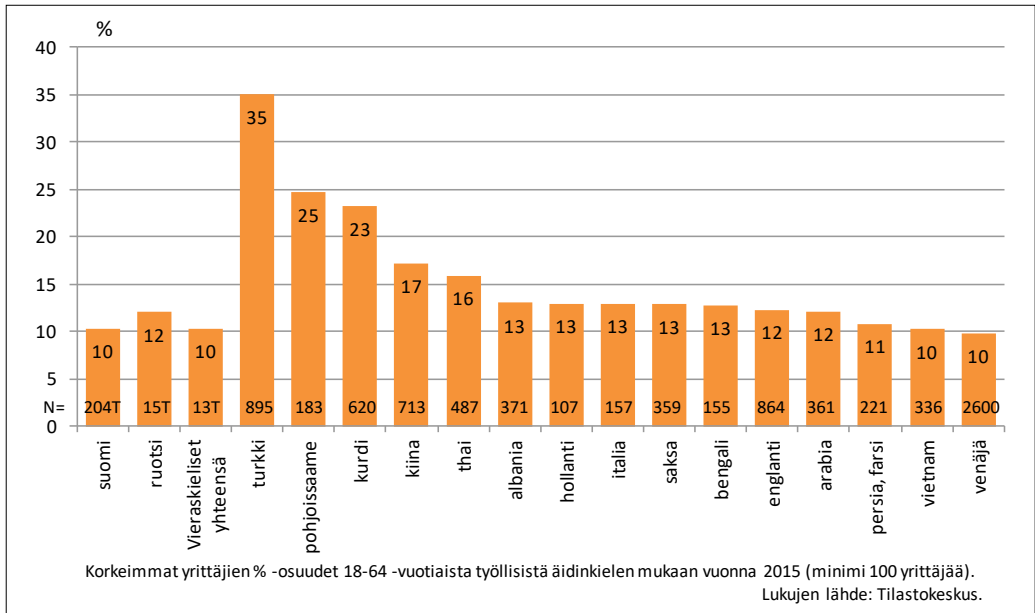
Kaikkien oppilaitosten perustutkintojen grafiikka havainnollistaa lukion suorittamisen keskittymisen varhaisnuoruuden kahteen kohorttiin ja ammatillisten perustutkintojen jakautumisen muita tasaisemmin useille vuosille

Kuvio 20 antaa selvän viitteen siihen, että 29 vuotta voisi olla kohtalaisen luotettava alaraja koulutusrakenteiden määrittelyyn. Tuolloin kouluttautumisessa tapahtuu käänne ja tutkintojen suorittaminen vähenee selvästi aikaisempiin ikäkohortteihin verrattuna. Kouluttautuminen jatkuu sen jälkeenkin, mutta vuonna 2014 suoritetuista 160 000 tutkinnosta 71 prosenttia oli suoritettu 30 ikävuoteen mennessä. Mikäli haluttaisiin päästä 90 prosenttiin, ikäraja olisi 40 vuotta, jolloin oltaisiin jo kaukana siitä ja varsin toisenlaisessa koulutusympäristössä, kun valtaosa tutkintoja suorittaneista opintonsa aloitti.

4.4 Ulkomaalaistaustaisen väestön yritystoiminta

Yrittäjiksi ryhtyneillä maahanmuuttajilla on vieraan kulttuurin tuomat erityiskysymykset ja haasteet. Suurissa maahanmuuttajayhteisöissä yrittäjä voi saada yhteisön tuen ja asiakasuntaa, mutta siinäkin tapauksessa ulkomaisen omistajan asema on haastava. Näistä syistä maahanmuuttajien yritystoimintaa voidaan kutsua spontaaniksi työllistymiseksi ja työllistämiseksi. Suomessa turkkilaistaustaisella väestöllä on pitkät yritystoiminnan perinteet (Leitzinger 2006) ja yrittäjien osuus työllisistä on yli kolminkertainen suomalaiseen kantaväestöön verrattuna. Heidän lisäksi Suomessa on 12 kansallisuutta, joiden keskuudessa yritystoiminta on suomalaisia yleisempää (kuvio 21).

Kuvio 21: Yrittäjien korkeimmat suhteelliset osuudet 18–64-vuotiaista työllisistä äidinkielen mukaan vuonna 2015



Maahanmuuttajien yritystoimintaa on tutkittu esimerkiksi somalialaisten osalta. Heidän yrittäjiksi ryhtymisensä on vähäistä Suomen ohella myös muissa Pohjoismaissa. Sen sijaan Yhdysvalloissa se on jopa kantaväestöä yleisempää. Tilastokeskuksen työssäoltilaston mukaan työllisistä maahanmuuttajista vajaat kahdeksan prosenttia toimi yrittäjänä vuonna 2016.

Tällä hetkellä yritystä perustavan maahanmuuttajan saama tuki vaihtelee alueellisesti. Lisäksi tutkimusten mukaan yritystoimintaan liittyvien lakisääteisten toimien suhteen on tiedollisia puutteita ja maahanmuuttajayrittäjät saattavat luottaa vertaisten antamaan tietoon, jolloin saattaa levitä vääriä tietoja yritystoiminnasta Suomessa. Maahanmuuttajaveitoisilla yrityksillä saattaa olla myös kasvupotentiaalia, mutta yritykseltä puuttuu tarvittava tietotaito, jotta yritystoimintaa lähdetäisiin laajentamaan (Aaltonen ym. 2015).

Maahanmuuttajien ohella Suomeen tulee myös ulkomaista pääomaa ja ulkomaiset yhtiöt perustavat tytäryhtiöitään Suomeen. Asia kannattaa panna merkille myös maahanmuuttoon liittyen, koska kotouttamisen ytimessä olevien yksityissektorin työpaikkojen tarjonta riippuu osittain myös ulkomaisten yritysten aktiivisuudesta Suomessa. Vuonna 2015 (tuorein Tilastokeskuksen tieto, Ulkomaiset tytäryhtiöt Suomessa) ulkomaisten yritysten työvoiman osuus oli 17 prosenttia kaikista Suomessa toimivista yrityksistä ja osuus oli kasvamaan päin. Kiinnostus lisääntyy ulkomaista yritystoimintaa kohtaan myös suhteessa maahanmuuttoon (ks. Luomaranta & Niemistö 2018).

4.5 Koulutuksen työllistävä vaikutus

Suomalainen yhteiskunta haastaa tänne tulevat maahanmuuttajat kantaväestön koulutuksella, joka kuuluu Euroopan korkeimpiin. Etenkin kouluttautumisen vuoksi tulleille se on mahdollisuus, mutta muista syistä tänne saapuneille se voi näyttäytyä painostavana. Suomen kannalta kyseessä on vahvuus, jonka käyttöön maahanmuutto tarjoaa samalla sekä erinomaiset että haastavat puitteet. Peruskoulun ansiosta Suomi on nimetty koulutuksen mallimaaksi. Maahanmuuttajista joka toisella on korkeitaan peruskoulun oppimäärä, osalta sekin puuttuu. Maahanmuuttajien kannalta parhaiten peruskoulun vahvuus tulee ilmi Suomessa syntyneiden, toisen polven maahanmuuttajien osalta. Koulutuksen ja kotoutumistoi-
mien vaikutus näkyy tilastoissa pelkän perusasteen suorittaneiden osuuden laskuna jo nyt, vaikka toisen sukupolven maahanmuuttajien kouluttautumisen tulos ilmenee luotettavasti vasta tulevana vuosina. Kotoutumisen tukitoimien tarjoaminen rakenteellisena osana maahanmuuttoprosessia normaalistaa annettavat kotoutumispalvelut ja kuten tutkimuksista on havaittu, tuottaa myös toiseen sukupolven kantavaa tulosta

Maahanmuuttajien kouluttautuminen on myös kansantaloudellisesti palkitsevaa. Alikoulutus, käytännössä koulutuksen jääminen pelkkään peruskouluun merkitsee altistumista lukuisille henkilökohtaisille ja sosiaalisille riskeille. Talouden kannalta riski ilmenee palkkatulojen vaihtumisena sosiaalisiksi tulonsiirroiksi. Nyt nousukauden keskellä työvoiman kysyntä on huipussaan, mutta laskusuhdanteen aikana kysynnän lasku kohdistuu voimakkaimmin heikoimmin koulutettuihin, joihin myös alikouluttautuneet maahanmuuttajat lu-
keutuvat. Tässä osassa esitettiin laskentamalli, jolla alikouluttautumisen taloudellinen riski on osoitettavissa.

Koulutukseen panostamisen tärkeys on tämän osan selkeä tulos. Kouluttautumalla kynnykset työelämään pääsemiseksi madaltuvat, maahanmuuttajaväestön eriarvoinen asema ko-
henee ja yhteiskunnallinen alaluokkaistumisen riski pienenee. Koko yhteiskunnan etua ajatellen koulutuksella on syytä tukea korkea-asteen kasvavaa työvoiman kysyntää. Maahanmuuttajien lukiokoulutukseen hakeutumisen laskeva suunta tulisi saada kääntymään maahanmuuttajien peruskouluopetusta ja aikuiskoulutusta tukemalla. Sama tuen tarve on myös ammatillisissa opinnoissa ja näkyy maahanmuuttajien pidentyneinä koulutusaikoina. Hyvin suunnattu koulutustuki edistää myös pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden maahanmuuttajien koulutusvajeen poistamista.

Suomessa syntyneet toisen polven maahanmuuttajat ovat noin puolitiessä kohti suomalais-
taustaisten koulutustasoa. Koulutuksen suoritusajkoja vertailtaessa miesten osalta havaittiin perusasteen jälkeisen koulutuksen kantaväestöä hitaampi valmistuminen. Koska naisten osalla opintojen viivästyminen on vähäistä, tukitoimien ensisijainen kohderyhmä on perusasteen koululaisten ohella keskiasteen tutkintoja suorittavat miespuoliset opiskelijat. Ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintojen suorittamisen osalta vastaavaa viivettä ei ilmene.

5 Toimiva ja vaikuttava kotouttaminen Suomessa

Tässä osassa käydään läpi tutkimuksen laadullisen kyselyn ja laajojen asiantuntijahaastatteluiden tuloksia. Laadullisen aineiston avulla pureuduttiin kirjallisuus- ja dokumenttianalyysiä syvemmin juuri tällä hetkellä kotouttamistyössä keskeisiin ongelma-kohtiin ja niiden ratkaisuehdotuksiin. Kotouttamiseen liittyvien palvelujen kokonaisuutta tarkasteltiin kolmen vaiheen mallin mukaan: työllistymismahdollisuuksia ja kouluttautumista edistäviä toimia, nopeita väyliä työhön ja opintoihin sekä työpaikoilla ja oppilaitoksissa toteutettavaa kotouttamista. Pääpaino tämän laadullisen osan tarkastelussa oli kuitenkin kahden ensimmäisen vaiheen toimissa.

Laadullisen aineiston avulla selvitettiin myös kotouttamistoimista vastaavien valtiollisten, alueellisten ja paikallisten tahojen yhteistyön ja strategisen ohjaamisen käytäntöjä. Lisäksi aineiston avulla tarkasteltiin kotouttamisen kaksisuuntaisuuden toteutumista ja sitä, missä määrin kotouttamistoimet pitävät sisällään suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen selvittämistä. Tässä osassa vastataan näin ollen kysymyksiin siitä, a) mikä on valtakunnallisen kotouttamisohjelman merkitys sekä b) miten kotouttamistoimenpiteissä on huomioitu erilaisen maahanmuuttajaryhmät, kielitaidon saavuttaminen ja työllistymisedelytysten vahvistaminen sekä suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen välittäminen.

Havainnot perustuvat asiantuntijahaastatteluihin, joita on tehty valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Asiantuntijoita on haastateltu kolmessa ministeriössä (STM, OKM ja TEM), Opetushallituksessa, Kuntaliitossa, ELY-keskuksissa, valtakunnallisissa ja alueellisissa maahanmuuttojärjestöissä. Havainnot perustuvat tutkimukseen valituissa 15 maahanmuuttajaväestöltään suurimmissa kunnissa tehtyihin maahanmuutosta ja kotouttamiskoulutuksesta vastaavien asiantuntijoiden haastatteluihin. Lisäksi tutkimusta varten haastateltiin muutamia aiheeseen perehtyneitä asiantuntijoita ja työnantajien edustajia. Laadullisen kyselyn avulla saatiin myös TE-toimistojen näkökulma esiin ja lisäksi kaikkiin Suomen kuntiin lähetetyn erillisen kyselyn avulla saatiin laajemmin erilaisten kuntien kokemukset mukaan tuloksiin.

5.1 Kotouttamistoimenpiteiden strateginen ja rakenteellinen taso

Tutkimuksessa selvitettiin, miten alueellisella tasolla ja kuntien kotouttamisohjelmissa on huomioitu valtiollisen kotouttamisohjelman painopisteet. ELY-keskusten tehtävänä on edistää kotouttamislain toimeenpanoa ja seurata sen toteutumista alueellisesti, sovittaa alueelliset kotouttamistoimenpiteet valtakunnallisten linjausten mukaan sekä ohjata kuntia kotouttamisohjelmien tekemisessä ja kotouttamisen toimeenpanossa.

5.1.1 Asiantuntijoiden näkemyksiä yhteistyöstä

Haastatteluiden perusteella ELY-keskukset ovat voineet vaikuttaa tavoitteiden mukaisesti kotouttamisohjelmien huomioimiseen, mutta kotouttamisen toteuttaminen on kuntien autonomisen päätöksenteon varassa. Haastatteluiden mukaan kotouttamisohjelmien huomiointiin ja hyödyntämiseen vaikuttaa osaltaan valtakunnallisella ja alueellisella tasolla niiden laatimisen prosessi ja ohjelman laatu. Aiempaa vuosien 2012–2015 kotouttamisohjelmaa pidettiin kattavana, koska sen valmisteluun osallistui laaja asiantuntijatyhmä, mutta strategisesta näkökulmasta se koettiin kärjiltään liian moninaisena ja siten vaikeasti toteuttavana. Uusi valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 on haastateltavien mukaan tavoitealueiltaan selkeämpi ja maahanmuuttajien osallisuuden huomioiva, koska siinä tavoitteena on maahanmuuttajien omien vahvuuksien huomioiminen ja heidän osallistamisensa työn lisäksi myös vapaa-ajan toimintaan taiteen, liikunnan ja kulttuurin avulla (Kotouttamisen osaamiskeskus).

Haastatteluiden perusteella kotouttamisohjelmien toteuttamiseen ja valtakunnallisten painopisteiden huomiointiin vaikuttaa maahanmuuttajien määrä kunnassa, maahanmuuttajien tulossynn vaikutus ohjelmiin ja se, kuinka pitkään maahanmuuttajia on asunut alueen kunnissa. Kotouttamisohjelmien kattavuus ja päivittäminen vaihtelevat alueittain. Alueilla on paljon kuntien välistä eroa maahanmuuttajien määrässä. Kuntien oman strategiatyön lähtökohtana haastateltavat pidettiin valtion maahanmuuttostrategiaa ja niissä kunnissa, joissa strategia on laadittu ennen valtiollisen maahanmuuttostrategian syntymistä, oli strategia koostettu kotouttamislain pohjalta. Kunnat kertoivat laativansa maahanmuuttostrategiansa yhteistyössä eri toimialojen edustajien kanssa. Useimmissa kunnissa strategiaa laadittiin tiiviissä yhteistyössä TE-palveluiden, ELY-keskusten, alueen oppilaitosten, kaupungin maahanmuuttopalveluiden ja sosiaalitoimen kesken. Strategian kehittämiseen osallistui myös kolmannen sektorin edustajia sellaisilla alueilla, joilla on aktiivisia maahanmuuttajatyötä tekeviä järjestöjä. Muualla järjestöt saattoivat osallistua strategiatyöhön kuulemistilaisuuksissa.

Kuntien vaihtelevien tilanteiden vuoksi useiden kuntien yhteiset, seudulliset ja maakunnalliset kotouttamisohjelmat on todettu hyviksi. Esimerkiksi Kainuussa on maakunnallinen yhteinen kotouttamisohjelma 2014–2017, Ylä-Savossa on laadittu kuntien yhteinen maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2016–2019 ja Pohjois-Pohjanmaan 30 kunnasta kairilla on voimassa oleva kotouttamisohjelma. Kuntatoimijat puolestaan kokivat yhteisten alueelliset maahanmuuttostrategioiden etuna suuremman kokonaisuuden huomioimisen, jolloin alueen maahanmuuttajilla on suurempi palvelutarjonta, päällekkäisiä toimintoja voidaan karsia ja toiminta on muutenkin tehokkaampaa. Alueellinen yhteistyö sujuvoittaa toimintaa ja ratkaisee monia tiedonkulkuun, koordinointiin ja tieto-ohjaukseen liittyviä ongelmia kunnan kannalta. Kunnallisen tason asiantuntijat toivoivat kunnan oman strategian antavan konkreettisempaa tukea maahanmuuttotyöhön ja kotouttamisen toteuttamiseen. Strategiassa tulisi olla selvästi näkyvissä toiminnan keskeiset tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Kunnissa koettiin myönteisenä sellainen kehitys, jossa maahanmuuttostrategiaa ei tehdä muista toimialoista erillisenä, vaan eri sektoreiden strategiat ovat osa

kaupungin tai kunnan kokonaisstrategiaa. Yhtenäinen strategia on järkevää etenkin kotouttamis- ja maahanmuuttotyön kannalta, joka sektorien välisenä toimintana kärsii erityisen paljon siiloutumisesta.

Haastatteluissa tuotiin esille, kuinka maahanmuuttajien määrä ja kuntien autonomia vaikuttavat siihen, kuinka strategiaa toimeenpannaan kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskuksen toimintaa levitetään alueellisesti Kotona Suomessa ESR-hankkeen Hyvä polku -hankeosiossa, jossa laajennetuilla ELY-keskusalueilla toimivien aluekoordinaattoreiden tehtävänä on vahvistaa paikallista kotouttamistyötä ja selkeyttää alueellisten toimijoiden rooleja ja työprosesseja. Valtakunnallisen ja alueellisen tason haastateltavissa oli ELY-keskusten edustajia, minkä vuoksi kotouttamisohjelmien huomioiminen ja jalkauttaminen tulivat korostetusti esille. Hanketoiminnalla tehtävä työ, jossa tuetaan paikallista kehittämistyötä, on koettu hyväksi etenkin perustyöntekijöiden osaamisen kehittämisen kannalta. Kotouttamistyössä on ollut haasteena se, että osaaminen on keskittynyt tietyille ammattilaisille ja tiettyihin palveluihin, vaikka maahanmuuttajat käyttävät kunnissa kaikkia palveluita (ks. mm. Buchert 2015).

Viranomaisten haastatteluissa tuli esille, että kuntia ohjaavat maahanmuuttoon liittyvä lainsäädäntö enemmän kuin maahanmuuton ohjelmat ja strategiat. Kotoutumista tukevissa ohjelmissa on joidenkin haastateltavien mukaan painottunut työllisyydenhoidon näkökulma. Tämän arvioidaan vaikuttavan kuntien panostuksiin pohtia toimenpiteitä sen tueksi, sillä kunnittainen panostus työllisyydenhoitoon vaihtelee. Strategiat muuttuvat usein nopeammin kuin lainsäädäntö. Erään haasteltavan sanoin ”politiikka muuttuu nopeasti ja käytäntö hitaasti”. Maahanmuuttopolitiikan ja sitä tukevien toimenpiteiden koetaan toisaalta pysyneen suhteellisen tasaisena ajan myötä, jolloin toimiminen ohjelmien mukaisesti on ollut mielekäästä.

5.1.2 Maakuntamallin vaikutukset yhteistyön kannalta

Maakuntamallin myötä yhteistyön merkityksen nähtiin korostuvan entisestään. Kunnan ja maakunnan on määrä jatkossa hoitaa kotoutumista edistävät palvelut yhteistyössä, mutta miten yhteistyö käytännössä toteutuu, jää nähtäväksi. Parhaassa tapauksessa maakunnissa saataisiin toimimaan ylikunnallinen yhteistyö, jonka puitteissa palveluita rakennettaisiin yhdessä ja jossa maakunta voisi toimia hankkijana.

Maahanmuuttostrategian lisäksi ELY-keskuksilla on ollut keskeinen rooli kuntien kotoutumistoimien suunnittelussa. ELY-keskusten merkitys pakolaistaustaisten maahanmuuttajien sijoittamisessa kuntiin on suuri ja perustunut kuntien palveluiden huomioimiseen. Jatkossa toivotaan myös maakuntatasolla huomioitavan sen, että maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseen vaikuttaa osaltaan kuntien palvelurakenne. Jos kotoutumiskoulutuksen tueksi kunnassa ei ole työkokeilupaikan tarjoavia yrityksiä tai toimivia terveystaluita, etenkin mielenterveyspalveluita tarvitsevien maahanmuuttajien työllistyminen on vaikeaa.

Valtion viranomaisten haastatteluissa pidettiin tärkeänä, että tulevaisuudessa maakunnissa valmistellaan maakuntatason maahanmuuttostrategia. Alueilla on haastatteluiden mukaan vaurauduttu eri tavoin maahanmuuton ohjelmien ja kotouttamistoimenpiteiden siirtyminen maakuntamalliin ja uudistuvaan kotouttamislakiin. Joillakin alueella, kuten esimerkiksi Uudellamaalla ja Satakunnassa, on maakuntavalmistelu varten erillisiä maahanmuuton huomioivia työryhmiä. Etelä-Savossa tehdään puolestaan jalkautuvaa työtä kuntien kotouttamisohjelmien päivittämisessä.

Järjestöjen ja viranomaisten haastatteluissa tuli esille tarve saada mukaan mitattavia indikaattoreita maahanmuutto-ohjelman toimeenpanon tueksi (ks. Saukkonen 2017). Tällaisia voitaisiin laittaa mittaamaan esimerkiksi järjestöjen roolia, jonka tiivistymiselle voisi asettaa jonkinlaisen tavoiteindikaattorin. Indikaattorit olisivat muutoinkin kannustin maakunnille, joissa maahanmuuttokysymykset voivat olla eri painoarvoilla mukana kuten tähän mennessä ovat olleet kunnissa. Valtakunnallista ohjausta tarvitaan etenkin aluerakenneuudistuksen ja kotoutumislain uudistuksen yhteydessä.

Viranomaisten haastatteluissa tuotiin esille, kuinka jatkossa tarvitaan edelleen valtakunnallista ohjausta maahanmuuttopolitiikan tueksi. Alueiden edustajat toivat esille, kuinka ”profeetta omalla maalla ei riitä” – ajattelu ei riitä maahanmuuttoasioiden edistämiseksi paikallistasolla. Valtakunnallista ohjausta tarvitaan sen vuoksi, että nykytilanteesta poiketen kotouttamiseen ei ole ns. korvamerkittyä rahoitusta. Kun sote-menot ovat suuret, kasvupalveluiden mukainen maahanmuuttajien työllisyyden edistäminen voi jäädä vähemmälle osalle. Uhkana pidetään sitä, että kotoutumiskoulutuksen resursointi vaihtelee alueittain. Jatkossa tarvitaan haastatteluiden mukaan myös suhteellisen löyhiä linjauksia, joissa huomioidaan alueelliset erot. Strategioiden ja ohjelmien koetaan olevan liiallisesti suurten kuntien mahdollisuudet huomioivia, jolloin toimien suunnittelu linjausten on haasteellista pohjalta pienissä ja vähän maahanmuuttaja-asukkaita sisältävissä kunnissa.

5.2 Kotouttamista tukevat palvelut: työllistymis- ja kouluttautumisedellytysten vahvistaminen

Työllistymisen ja kouluttautumisedellytysten vahvistamiseen liittyy vahvasti suomen tai ruotsin kielen taidon kartuttaminen ja kotoutuminen osallisuuden näkökulmasta. Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että Suomessa pidempään olleille, kotoutumisajan ohittaneille, pitäisi pystyä tarjoamaan kielitaitoa parantavia palveluja sekä kiinnittää erityistä huomiota lasten kanssa kotona olevien vanhempien mahdollisuuksiin saada kielen opetusta (esim. Päivinen 2017). Työllistymis- ja kouluttautumisedellytysten vahvistamiseen ovat kytköksissä haastatteluissa esille tulleista toiminnoista kuntien alkuvaiheen työ (alkukartoitus, ohjaus ja neuvonta) ja järjestöjen tekemästä työstä etenkin lapsiin ja perheisiin liittyvät toiminnot.

Kotouttamislain mukaan paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Kuntien roolia on pyritty vahvistamaan kotoutumisessa kotouttamislain muutoksen myötä, kun kotoutumissuunnitelman tuli laatia myös niille kuntalaisille,

jotka eivät olleet TE-toimiston palvelujen piirissä. Haastatteluiden mukaan meneillään oleva alkuvaiheen palveluiden valtakunnallinen kehittäminen on tärkeää, jotta maahanmuuttajien työllistymis- ja kouluttautumisedellytykset vahvistuisivat mahdollisimman kattavasti jo maahantulon alkuvaiheessa. Asiantuntijat pitivät valtakunnallisen mallin kehittämistä hyödyllisenä, sillä alkuvaiheen palvelujen järjestämisessä on suuria alueellisia eroja.

5.2.1 Kuntien rooli työllistymisedellytyksiä tukevassa kotouttamisessa

Kuntatoimijoiden haastattelujen ja kyselyn perusteella alueellisen ja sektorien välisen yhteistyön tärkeys korostui. Kunnissa tapahtuvan kotouttamistoiminnan tulisi perustua selkeisiin rooleihin ja sopimukseen tasavertaisessa kumppanuudessa eri toimijoiden kesken. Kokemukset kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kuitenkin vaihtelevat kunnittain. Oli kuntia, joissa on pitkä kokemus kotouttamistyöstä, kuten esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa, joissa on jo pitkään kehitetty kotoutumista edistäviä palveluita ja yhteistyökumppanuudet ovat rakentuneet vuosien saatossa. Samoin pitkä kokemus on sellaisilla pienillä paikkakunnilla, kuten Närpiössä, jotka ovat rakentaneet pitkäjänteisesti palveluita työssä olevien maahanmuuttajien myötä (Mattila & Björklund 2013). Toisaalla kuitenkin vasta opetellaan maahanmuuttajien kanssa tehtävää työtä ja osa kyselyyn vastanneista kunnista oli aloittanut kotouttamistyön suunnittelun varsinaisesti vasta vuoden 2015 muuttuneen tilanteen myötä.

Haastatellut kuntatoimijat kokivat kaiken kaikkiaan kunnan roolin kotouttamistyössä tärkeänä etenkin alkuvaiheen työllistymistä ja koulutukseen pääsyä tukevassa toiminnassa. Se miten maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvät palvelut oli kunnissa järjestetty, vaihteli alueellisesti siten että osassa kuntia toimii erillinen maahanmuuttoyksikkö ja toisissa maahanmuuttoasiat käsitellään osana sosiaalitoimen muita tehtäviä. Kunnat järjestivät kotoutumista edistäviä palveluita osana peruspalveluja sekä erillisinä kotoutumista edistävinä toimenpiteinä tai palveluina.

Kunnan palveluihin kuuluvat mm. ohjaus- ja neuvonta, alkukartoitus sekä kotoutumissuunnitelma silloin, kun henkilö saa toimeentulotukea eikä ole työttömänä työnhakijana TE-toimiston asiakas (palvelujen sisällöstä ja vastuiden jakautumisesta ks. osa 3 tässä raportissa). Suuremmissa kasvukeskuksissa neuvontapisteiden ja muiden vastaavien matalan kynnyksen toimintojen katsottiin parhaiten vastaavan ohjauksen ja neuvonnan tarpeeseen, kun taas pienemmissä kunnissa pidettiin parhaana tarjota pienemmälle kohdeväestölle yksilöllisiä palveluja erilaisten nimikkovirkailijoiden tai omavalmentajan kaltaisten toimintojen avulla (ks. myös Kunnat kotouttavat 2017).

Ohjaus ja neuvonta

Ohjauksen ja neuvonnan suhteen maahanmuuttajille tarkoitetuista erillisistä palvelu- tai neuvontapisteistä olikin suuremmissa kaupungeissa hyviä kokemuksia. Tällaiset yhden luokun palvelupisteet, jotka parhaassa tapauksessa toimivat monikielisinä, on kehitetty

valtakunnallisessa Kotona Suomessa hankeen Hyvä alku -hankeosiossa myös pienemmille paikkakunnille (Kotona Suomessa -työryhmä 2018).

Yhtenä haasteena maahanmuuttajille järjestettävässä tuessa on se, että maahanmuuttajat eivät löydä palveluihin. Alkuvaiheen palveluissa pidetään hyvänä toteutuspaikkana käytännöllisiä tavanomaisia kohtaamispaikkoja, kuten esimerkiksi kirjastoja. Haastatteluissa kerrottiin esimerkkinä Espoon Sellon kirjaston tuleminen kohtaamispaikaksi, jossa järjestetään kotoutumiskoulutusta ja tuetaan maahanmuuttajien osallistumista vapaaehtoistoimintaan. Järjestöjen ja viranomaisten haastatteluissa korostettiin erilaisten kohtaamispaikkojen ja vapaamuotoisen osallistumisen mahdollistavien 'olohuoneiden' merkitystä maahanmuuttajien kotoutumiselle. Alkuvaiheen palveluissa ovat keskeisiä myös pienemmissä kunnissa erilaiset palveluohjausta tekevät henkilöt, kun taas suuremmissa kaupungeissa infopisteet, joista maahanmuuttajat saavat tarvitsemaansa tietoa. Tällaisia paikkoja on monissa paikoissa eri puolella Suomea ja niistä on saatu hyviä kokemuksia erilaisten maahanmuuttajaryhmien tavoittamiseksi. Mm. Settlementin Nero-neuvontapisteet sekä Helsingin Virkainfo ja etenkin Helsinkiin perustettu International House Helsinki mainitaan hyväksi palvelupisteiksi, joista maahanmuuttajat voivat saada opastusta ja ohjausta yhdestä pisteestä. Näistä paikoista maahanmuuttajat voivat saada tukea lomakkeiden täyttöön. Myös erilaiset asiointitulkkaukseen liittyvät palvelut, joita on usein tarjolla palvelupisteissä, ovat hyödyllisiä maahanmuuttajien kotoutumisen tukena.

Asiantuntijahaastatteluissa näiden erillisenä palveluna toteutettujen neuvontapisteiden toiminta nähtiin erityisen hyvänä niille työelämän ulkopuolella oleville, jotka eivät vielä käytä TE-toimiston palveluita, mutta tarvitsevat tietoa kielikoulutuksesta, vapaa-ajan toiminnasta ja tarjolla olevista palveluista. Palvelut ovat hyödyllisiä myös työperäisille maahanmuuttajille, jotka saavat tietoa ja opastusta matalalla kynnyksellä ilman ajanvarauksia. Kotona Suomessa hankeen Hyvä alku -hankeosiossa on kehitetty myös yhteiskuntaorientaatioon liittyviä palveluita, jotka perustuvat alku- ja loppumittauksilla tehtyihin arviointeihin sekä edistetty ohjautumista ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen ruotsin kielen lähtötasotestin avulla.

Peruspalvelut ja alkukartoitus

Kaiken kaikkiaan haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että olennaista kauempana työelämästä olevien ryhmien palveluiden järjestämisessä ovat hyvin toimivat ja saavutettavat peruspalvelut ja joidenkin kohdalla erityisen tuen palvelut. Osa maahanmuuttajista voi tarvita hieman enemmän tukea päästäkseen eteenpäin ja edetäkseen työhön tai opintoihin, mutta toimivien perus- ja erityisen tuen palveluin tätä kuilua voidaan kaventaa. Peruspalveluissa työskentelevien ammattilaisten tulisi pystyä tunnistamaan erityisen tuen tarpeet, esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus, oppimisvaikeudet, terveysongelmat tai traumataustat, ja ohjaamaan heidät tarvittaessa eteenpäin kohdennettuihin erityisen tuen palveluihin. Tilanne haastaa ammattilaisten osaamisen etenkin peruspalveluissa, mutta myös kotoutumista edistävissä palveluissa. Henkilöstön kouluttaminen maahanmuuttoon

liittyvistä teemoista, kuten lainsäädäntö, maahanmuuttajan palveluprosessit sekä yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys, on nähty tärkeiksi.

Kuntatoimijoiden mukaan maahanmuuttajan alkukartoitus on tärkeä kotouttamistoimenpide kaikille maahanmuuttajille, mutta etenkin kauempana työelämästä olevat ryhmät, kuten kotona lasten kanssa olevat vanhemmat tai ikäänntyneet, hyötyvät siitä paljon. Moniammatillisesti ja huolellisesti tehty alkukartoitus nopeuttaa kuntatoimijoiden mukaan myös työllistymistä ja säästää kotoutumisen myöhemmissä vaiheissa resursseja.

Alkukartoituskäytännöt ja toimenpiteet, joista ne koostuvat, vaihtelevat alueellisesti. Haastattelujen perusteella on selvä jako suurempiin kasvukeskuksiin, joissa alkukartoitus tehdään laajemmin ja pieniin paikkakuntiin, joissa kartoitus voi olla hyvinkin suppea. Suurimassa osassa haastatteluun valituista kunnista alkukartoituksessa käydään läpi maahanmuuttajan aikaisempi koulutus ja työhistoria kevyellä haastattelulla. Suurissa kaupungeissa kartoitus on kattavampi ja siinä huomioidaan myös terveydentila ja parhaimmillaan jopa mahdolliset oppimisvaikeudet. Laajempi kartoitus voidaan tehdä useammassa vaiheessa, jos ilmenee että asiakkaalla on esimerkiksi paljon terveyteen liittyviä haasteita. Alkukartoitus, tai sen osia kuten kielitaidon testaus, saatetaan joissakin paikoissa tehdä myös ostopalveluna.

Yhteistyö ja koordinaatio kuntien näkökulmasta

Kuntatoimijat kokivat sekä alkukartoituksen että kotouttamissuunnitelman vastuunjaon ongelmallisena, kun vastuu alkukartoituksen ja kotouttamissuunnitelman laatimisesta on maahanmuuttajan tilanteesta riippuen joko kunnalla tai TE-toimistolla. Tämä epäselvä työnjako tuotti joissakin kunnissa tilanteita, joissa kartoituksia ja suunnitelmia jäi tekemättä tai kotouttamissuunnitelma saatettiin tehdä useaan otteeseen. Ongelmallista maahanmuuttajan tilanteen ja osaamisen kartoittamiseen näillä erilaisilla välineillä on myös se, että tieto kartoituksesta ei välttämättä kulje eri toimijoiden (kunnan palvelut, Kela, oppilaitokset, TE-palvelut) välillä.

Sama koordinaation puute koettiin vaikeaksi myös suhteessa järjestöjen toimintaan ja hankkeisiin. Kunnissa nähtiin järjestöjen maahanmuuttajille suuntaamat toiminnot erittäin tärkeänä ja toimivana lisänä omiin palveluihin. Järjestöjen vahvuutena pidettiin heidän vahvaa erikoisosaamistaan, kykyä tuottaa aidosti matalan kynnyksen palveluita ja edistää muutenkin maahanmuuttajien kotoutumista tarjoamalla ympäristön, jossa kohdata suomalaisia. Kuntatoimijoiden kokemusten mukaan julkinen sektori voisi hyötyä kolmannen sektorin palvelutarjonnasta paljon paremmin, mikäli toimintoja, projekteja ja hankkeita koordinoitaisiin keskitetysti. Tämä olisi erityisen tärkeää alueilla, joilla on paljon maahanmuuttajiin keskittyviä järjestöjä ja EU-rahoitteisia hankkeita. Haastatellut näkivät, että kolmannella sektorilla on hyvät edellytykset järjestää sellaisia täydentäviä toimintoja, joita kaupungilla ei ole. Yhteistyö pitäisi kuitenkin määritellä tarkasti. Tulisi olla nimetty vastuutaho, joka ylläpitäisi ajantasaista listaa eri alueiden toiminnoista, hankkeista ja muista projekteista. Näin maahanmuuttajien parissa töitä tekevät voisivat helposti katsoa mitä toimintoja

on tarjolla ja osaisivat lähettää asiakkaitaan näihin. Tämä olisi halpa ja tehokas tapa tehostaa olemassa olevan tarjonnan käyttöastetta.

Erityistä tukea tarvitsevat ryhmät

Alueellisten haastatteluiden mukaan etenkin heikoimmassa asemassa olevien sekä työ- ja koulutuspolulle ohjautuvien maahanmuuttajien kannalta olisi tärkeää kehittää terveyspalveluita. Maahanmuuttajien terveydentilassa on paljon vaihtelua, joten terveydentilan, työ- ja toimintakyvyn sekä oppimisvaikeuksien selvittäminen nopeuttaa tarvittavan tuen saamista työn ja kouluttautumisen tueksi (Castaneda ym. 2015).

Monet työllistämiseen liittyvät uudet kehittämistoimet on tehty vastaanottokeskuksissa asuvien maahanmuuttajien kanssa. Tämä on mahdollistanut kohdejoukon helpon tavoitettavuuden ja samalla nopean koulutus- ja työpolun käynnistymisen. Kotoutumisessa ovat haastatteluiden mukaan tärkeitä asumiseen liittyvät tukipalvelut kuten naapuruussovitelu, joka auttaa maahanmuuttajia kotoutumaan arkeen. Kuntien asuntotoimen kanssa tehdään hyvää yhteistyötä esimerkiksi Kainuussa, jossa vastaanottokeskukset sijaitsevat hajautetusti kunnan vuokra-asunnoissa. Asumisen ohjaajat käyvät tukemassa asukkaita tehdään kotonaan, jossa opetellaan tavallista asumista. Asumisen ohjaajat tekevät yhteistyötä myös TE-palveluiden kanssa Etelä-Pohjanmaalla on kehitetty TE-palveluissa yhteistyötä vastaanottokeskusten kanssa. Vastaanottokeskusten työntekijät auttavat turvapaikanhakijoita ilmoittautumaan työnhakijaksi. Vastaanottokeskuksen koordinoija tekee ilmoittautumisen paikan päällä ja sen perusteella käynnistetään prosessi alkukartoituksen laadintaan.

Alkuvaiheen palveluissa tuotiin esille erityisenä ryhmänä yksin maahan tulleet alaikäiset lapset ja nuoret. Alaikäisenä maahan muuttaneiden nuorten määrä kasvoi vuoden 2015 turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä. Alaikäisten nuorten koulutuspolkuja on pyritty tukemaan antamalla joillakin alueilla jälkihuollon palveluita yksin muuttaville 18-vuotiaille turvapaikanhakijoille. Haastatteluiden mukaan kunnissa on otettu hyvin vastaan turvapaikanhakijanuoret, joille on perustettu asumisyksiköitä ja räätälöity palveluita koulutuksen ja muun kotoutumisen tueksi. Haasteena on ollut saada vastaavaa kielellistä valmentavaa tukea muille turvapaikanhakijoille, joita ei ole haastatteluiden mukaan tarkasteltu samalla tavoin työvoimapotentiaalina kuin nuoria.

Alkuvaiheen kotoutumisen kannalta on haastatteluiden mukaan merkitystä perheenyhdistämisillä. Perheenyhdistämiseen liittyvät vaikeudet vievät motivaatiota työhön ja koulutukseen ohjautumiselta. Perheeseen liittyvistä kotoutumista edistävästä asioista haastatelussa korostettiin päivähoidon järjestymisen merkitystä maahanmuuttajanaisten osallistamiseksi.

5.2.2 Järjestöjen rooli työllistymisedellytyksiä tukevassa kotouttamisessa

Kotouttamista toteutetaan monialaisena yhteistyönä ja viranomaisten lisäksi kotouttamistyöhön osallistuvat kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt,

yhdistykset ja yhteisöt. Järjestöjen rooleja kotoutumisen tukemisessa on määritelty omien tavoitteiden mukaiseksi toiminnaksi, täydentäväksi yhteistyöksi, palveluntuottajaksi, kriittiseksi asiantuntijajääneksi suhteessa viranomaisiin sekä edunvalvojaksi (Lautiola 2013).

Järjestöjen ja yhdistysten kotoutumista edistävien palveluiden kehittämisessä käytetään tavallisimmin STEA-rahoitusta, jota kohdennetaan etenkin maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia, tietoisuutta ja osallisuutta sekä osaamista lisäävälle toiminnalle. STEA⁴n avustustietokannan mukaan vuonna 2017 STEA avusti 135 maahanmuuttajajärjestöä, joille kohdennettiin yleis-, toiminta- tai hankeavustusta noin 2 410 000 euroa (2 406 958 €). Myös muut kuin maahanmuuttajajärjestöt toteuttavat kotoutumista tukevaa toimintaa. Vuonna 2017 146 järjestöä toteutti STEAn tuella maahanmuuttajille suunnattua toimintaa. Hakusanoista 29 mainittiin kotoutuminen ja 16 maahanmuuttajien työllistäminen. Viiteen maahanmuuttajien työllistämiseen tähtäävään hankkeeseen myönnettiin 535 000 euroa rahoitusta.

Tutkimusta varten toteutetuissa haastatteluissa kerrottiin järjestötoiminnan ja järjestöyhteistyön muodoista kotouttamistoiminnassa. Järjestöt toteuttavat mm. erilaisia infoja, kerho- ja ryhmätoimintaa, järjestävät rasisminvastaista työtä oppilaitoksissa sekä järjestävät osana maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistyvistä tukevaa toimintaa.

Järjestötyön merkitys kotouttamisen kaksisuuntaisuuden edistämässä

Haastatteluiden perusteella järjestöjen toiminnassa on aikaisemmin saattanut painottua kulttuuriin ja vapaa-aikaan liittyvä toiminta, mutta ajan myötä toiminnan ja tarpeiden muuttuessa maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen on tullut vahvemmin esille. Järjestöjen toimintaa pidetään merkittävänä, sillä maahanmuuttajien työllistymiselle on merkitystä myös sosiaalisella osallisuudella ja muulla kuin suoraan työllistämiseen tähtäävällä toiminnalla. Työn korostaminen turvapaikanhakuvaiheesta lähtien on järjestötoimijoiden mukaan vahvistunut vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä, kun sitä ennen turvapaikanhakijoita palveltiin etenkin sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta. Suunnanmuutosta pidettiin tärkeänä kantaväestön kokemusten sekä maahanmuuttajien sosiaalisten kontaktien luomisen ja motivaation vahvistamisen vuoksi.

Tutkimusta varten toteutetuissa haastatteluissa tuli esille paljon ryhmämuotoista toimintaa, jolla pyritään etenkin vahvistamaan osallisuutta ja tietämystä suomalaisesta yhteiskunnasta, mutta samalla pyritään lisäämään maahanmuuttajien kielitaitoa, osaamista ja työllistymisedellytyksiä. Järjestöissä toteutetaankin monipuolisesti maahanmuuttaja osallisuutta lisäävää toimintaa mm. liikunta- ja kulttuuritapahtumien sekä muun kantaväestön kanssa tehtävän vapaa-ajan toiminnan avulla. Järjestöjen ryhmätoiminnassa opetellaan suomen

⁴ STEA on vuodesta 2017 toiminut itsenäinen valtionapuviranomainen, joka käynnistyi RAY:n avustustoiminta siirtyessä sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen Veikkauksen, RAY:n ja Fintoton yhdistyessä. Avustustiedot: <http://avustukset.stea.fi/download>

kieltä ja mm. tietoteknisiä taitoja, jotka auttavat työmarkkinoille siirtymisessä. Naisten osallistumisen lisäämiseksi maahanmuuttajainaisille on järjestetty erilaisia yhteiskuntainfoja ja elämäankaari-infoja, joissa on jaettu mm. päiväkoteihin ja koulutukseen liittyvää tietoa. Lisäksi ryhmätoimintaan osallistuville korkeakoulutetuille naisille on järjestetty paremmin heidän tarpeisiinsa kohdentuvaa toimintaa. Lisäksi esimerkiksi nuorten maahanmuuttajien osallisuutta on tuettu demokratiakasvatushankkeessa. Hankkeella on pyritty vastaamaan haasteeseen, jossa maahanmuuttajanuorilla ole tietoa osallistumisen kanavista eikä rohkeutta lähteä mukaan vaikuttamistoimintaan.

Nuoret maahanmuuttajat ja muut erityistä tukea tarvitsevat kantaväestöön kuuluvat nuoret hyötyvät usein samoista tukimuodoista. Maahanmuuttajien ja kantaväestön nuorten yhteiset ryhmät mahdollistavat monimuotoisen keskustelun ja vähentävät negatiivisia asenteita, kun eri taustoista tulevat tapaavat toisiaan. Eri kieli- ja kulttuuritaustoista tulevien ryhmät, joissa käytetään yhteisenä kielenä suomea, ovat hyviä myös sen vuoksi, että kohtaamista ja asennemuokkausta voi tapahtua maahanmuuttajaryhmien sisällä. Paikkakunnilla, joissa on runsaasti samanlaisen taustan omaavia maahanmuuttajia tai työn ja koulutuksen ulkopuolella olevia henkilöitä, vuorovaikutus voi jäädä oman kulttuurin sisäiseksi. Integroidut ryhmät tarjoavat mahdollisuuden kohdata erilaisia ihmisiä ja rohkaistua käyttämään suomen kieltä.

Valtakunnallisessa kotouttamisohjelmassa on määritelty toimenpiteeksi tukea matalan kynnyksen kieliryhmiä, joissa maahanmuuttajat voivat kokoontua opiskelemaan kieltä ja kulttuuria yhdessä alkuperäispuhujien kanssa. Haastatteluissa korostettiin, kuinka kielitaidon sisäistämisen kannalta erilaiset keskusteluryhmät ovat hyviä, sillä niissä opitaan epävirallista ei-kirjakielistä suomen kieltä sekä voitetaan epävarmuutta kielen käyttämiselle.

Kielikoulutuksen ja osallisuutta toiminnan lisäksi järjestöt tukevat maahanmuuttajien kouluttautumista. Kuntien ja järjestöjen hyväksi kokema malli on Suomen Vanhempainliiton kotiperustainen vuorovaikutusohjelma maahanmuuttajataustaisille perheille (Kotimentori-ohjelma) Kotimentori-toiminnassa lisätään maahanmuuttajaperheiden kiinnostusta lapsen esiopetukseen ja koulunkäyntiin liittyvissä asioissa, tutustutetaan vanhemmat opetuksessa käytettäviin käsitteisiin ja toimintatapoihin sekä vahvistetaan vanhempien taitoja lapsensa esiopetuksen ja koulunkäynnin tukemisessa.

Haastattelujen mukaan järjestöjen rooli kotoutumisen kaksisuuntaisuuden lisäämisessä on todella tärkeä. Kotoutumisen kaksisuuntaisuus toteutuu toistaiseksi vähän, mutta järjestötoiminnan kautta on saatu vuorovaikutteista ja vastavuoroista toisilta oppimista. Järjestöt voivat olla mukana kuntien viranomaisten kouluttamisessa, sillä kunnista on tullut toiveita peruspalveluissa toimivien ammattilaisten maahanmuuttajaosaamisen lisäämiseen.

Järjestöjen yhteistyö muiden toimijoiden kanssa

Haastatteluiden mukaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö on tiivistynyt viimeisen 10 vuoden aikana. Järjestöjen merkitys kotoutumisessa on kasvanut vuoden 2015 turvapainhakijamäärän kasvun myötä. Järjestöillä maahanmuuttajien määrän kasvu on näkynyt yhteydenottojen lisääntymisenä. Suuri osa yhteydenotoista on liittynyt julkisia palveluita koskeviin asioihin, joten yhteistyötä on ryhdytty tekemään tiiviimmin viranomaisten kanssa. Viranomaisten ja järjestöjen roolin rajat ovat haastatteluiden perusteella selvillä. Järjestöistä ohjataan kuntiin palveluita tarvitsevia asiakkaita ja kunnat tiedustelevat järjestöiltä erityisosaamista tai tekevät asiakasohjaukseen liittyvää yhteistyötä. Haasteena on ollut viranomaisten ja järjestöjen mukaan se, että järjestöjen toiminta perustuu usein hanke- rahoitukseen. Julkisen sektorin kannalta tämä merkitsee vaihtuvuutta ja vaikeutta tehdä pitkäjänteistä yhteistyötä.

Järjestöt tekevät myös keskinäistä yhteistyötä kotouttamisen tiimoilta. Verkostoitumisesta on esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteiden muodostamassa maahanmuuttajien vastaanottotoiminnan ja alkuvaiheen kotoutumisen verkostossa, jossa SPR on mukana. Järjestöhaastatteluissa tuotiin esille tarve tehdä tiiviimpää yhteistyötä järjestöjen kesken. Samaan aikaan on käynnissä samantyyppistä toimintaa, jolloin resursseja koetaan menevän hukkaan päällekkäisyyden vuoksi. Paremmalla yhteistyöllä ja tiedonvaihdolla saataisiin parempaa näkyvyyttä ja vaikuttavuutta. Järjestöillä on paljon toimintaa ja palveluita, joista eivät tiedä paikalliset ammattilaiset eivätkä maahanmuuttajat. Rakenteilla on verkkopalvelu, joka kokoa järjestöjen maahanmuuttajille suunnattavaa toimintaa yhteen portaaliin. Tämän uskotaan auttavan etenkin ammattilaisia välittämään tietoa järjestöjen toiminnasta viranomaispalveluissa oleville maahanmuuttajille. Järjestöjen haastatteluissa korostetaan kehittämishankkeiden jälkeen pidempiaikaisen rahoituksen merkitystä tulokselliselle kotouttamistyölle.

Haastattelujen mukaan järjestöjen rooli kotouttamisessa vaihtelee kunnittain, mutta alueellisesta näkökulmasta ne ovat jollakin tavalla mukana palvelujen järjestämisessä. Suomen Punainen Risti (SPR) on valtakunnallisesti vahvasti mukana etenkin alkuvaiheen kotouttamisessa. SPR:n on kehittänyt järjestöjen kotoutumistarjottimen, *Järjestötarjottimen*, jonka avulla kolmannen sektorin toimijat pystyvät tunnistamaan omia mahdollisuuksiaan olla mukana kotouttavassa toiminnassa. Järjestöt voivat pohtia järjestötarjottimen avulla omaa toimintaansa, mutta parhaimmillaan se täytetään yhteistyössä muiden paikallisten järjestöjen ja viranomaisten kanssa.

Haastatteluissa tuotiin esille kehittämiskohteena se, että tarvetta on myös niin sanottujen yleisjärjestöjen paremmalle mukaan tulemiselle kotouttamistyöhön. Maahanmuuttajien omien järjestöjen olemassaolo on tärkeää järjestöjen monipuolisen taustan vuoksi, mutta niiden työtä voisivat täydentää myös yleisjärjestöt. Maahanmuuttajajärjestöt saattavat leimautua tietyn ryhmän edunvalvojaksi, joten paikallisen yhteistyön tekemiseksi tarvitaan mukaan myös muita tahoja. Alueellisten haastatteluiden perusteella kunnilla voi olla paikallistasolla hyvin tiivistä yhteistyötä esimerkiksi Marttojen tai paikallisten seurakuntien

kanssa, mutta tavallisemmin paikallisjärjestöissä maahanmuuttajien osallistuminen on ollut vähäistä. Kuitenkin osallisuuden ja paikalliseen yhteisöön sopeutumisen kannalta tätä pidettäisiin hyvänä keinona maahanmuuttajien kotouttamiseen.

Viranomaisten haastatteluiden mukaan maahanmuuttajajärjestöt ovat keskeisiä toimijoita kotouttamistyön onnistumiselle, sillä niiden kautta tavoitetaan maahanmuuttajat parhaiten. Järjestöt ovatkin merkittäviä etenkin niissä palveluissa, joihin halutaan saada haasteellisesti tavoitettavia ryhmiä. Järjestöt ovat voineet räätälöidä joustavasti toimintaa ja tarjota toimintaa erilaisille erityistyhmillä.

Yhteistyössä on ollut työnjaon kannalta tärkeää se, että viranomaiset hoitavat viranomaispalveluista tiedottamisen työn. Etenkin vuoden 2015 muutosten myötä paljon palveluita tarvitsevien turvapaikanhakijoiden osuus järjestöjen kautta apua hakevista on kasvanut ja tämä muutos on vaikuttanut järjestöjen toimintatapoihin. Myös järjestöjen näkökulmasta yhteistyö viranomaisten kanssa on ollut toimivaa. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin resurssien ja pysyvän rahoituksen mallien puute. Järjestötoimintaa tehdään pääosin vapaaehtoistoimin tai hankerahoituksella.

5.3 Kotouttamista tukevat palvelut: nopeat väylät työhön ja opintoihin

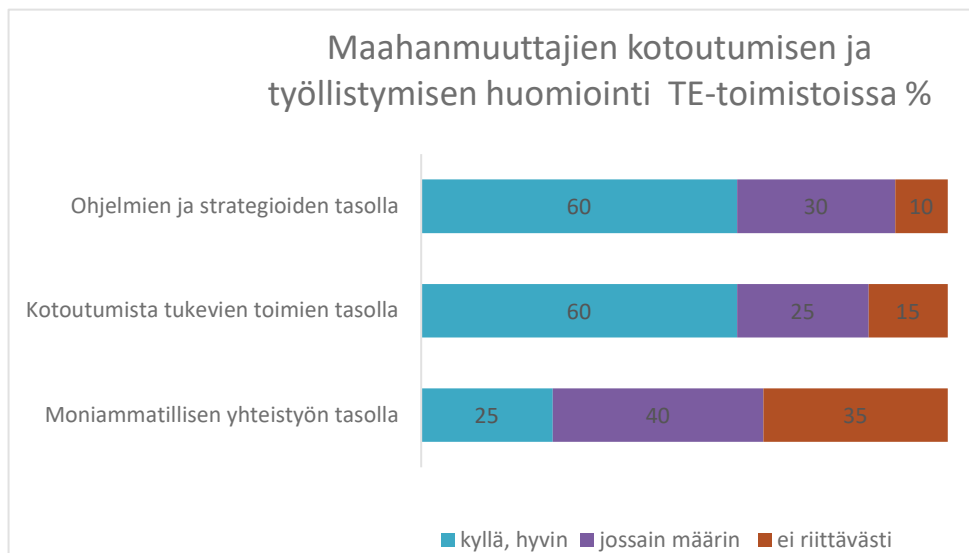
Kotouttamispalveluissa lähempänä työelämää ja opintoja oleville maahanmuuttajille koroostuu palvelujen nopea aloittaminen, sillä jo yli 37-vuotiaiden maahanmuuttajien työllistyminen vaikeutuu (Eronen ym. 2014). Erityisiä toimenpiteitä tulisi kohdistaa työllistymisedellytysten vähetessä myös yli 40-vuotiaille maahanmuuttajille sekä työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville miehille, joiden paluu työmarkkinoille voi olla työttömyyden jälkeen vaikeampaa. Hitaat siirtymät kotouttamispalveluihin ja sitten työelämään ovat sekä kotoutujan että yhteiskunnan näkökulmasta huono vaihtoehto. Tämän vaiheen palveluissa on myös erityisen tärkeää, että kotoutumista edistävät toimenpiteet kohdennetaan mahdollisimman yksilöllisesti siten, että ne palvelevat muuttajan tilannetta. Kun osa kotoutujista siirtyy nopeasti ja kevyin kotoutumista edistävin palveluihin työelämään ja opintoihin, voidaan tarjota enemmän tukea niille, jotka siitä hyötyvät (Karayilan ym. 2017, 191, 292).

5.3.1 TE-palveluiden rooli kotouttamisen edistämisessä

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, missä määrin kotoutumista edistävä toimenpiteet ja palvelut tavoittavat eri maahanmuuttajaryhmät. Kysymykseen pyrittiin vastaamaan valtakunnallisten ja alueellisten asiantuntijahaastatteluiden lisäksi TE-toimistojen edustajille suunnatun kyselyn avulla, sillä TE-palvelut ja kotoutumiskoulutus ovat keskeisiä erityisesti maahanmuuttajien työllistymiseen liittyvä kotouttamistoimia. Kyselyn perusteella TE-toimistoissa oli maahanmuuttajien kotoutumispalveluita, erillisiä kansainvälisten osaajien ryhmiä sekä kotoutumisasiantuntijoita, jotka hoitivat joko kaikkien TE-toimiston palvelulinjojen tai Osaamisen kehittämisen (palvelulinja 2) asiakkaita.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistymiseen liittyvät kysymykset huomioitiin hyvin noin 60 % TE-toimiston kyselyyn vastanneen mielestä sekä ohjelmien ja strategioiden tasolla että kotoutumista tukevien toimenpiteiden tasolla (kuvio 21). Kyselyn perusteella eniten kehittämistarvetta oli moniammatillisessa yhteistyössä. Kyselyn perusteella työllistymistä voitaisiin edistää TE-palveluissa lisäämällä jalkautuvaa työtä sekä yhteyksiä yrittäjiin ja työnantajiin. Kotoutumista tukevissa toimenpiteissä pidettiin tärkeänä etenkin yhteistyön tiivistämistä kuntien ja järjestöjen kanssa. Yhteistyön avulla pystyttiin kartoittamaan paremmin maahanmuuttajien osaamista sekä järjestettiin heille mielekästä toimintaa työn tekemisen rinnalla tai sen puuttuessa.

Kuvio 22: Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen huomiointi TE-toimistoissa



Aikaisemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että TE-palveluissa ei huomioida riittävästi esimerkiksi korkeakoulutettuja maahanmuuttajanaisia, jotka tarvitsivat yksilöllisempää tukea. Tätä tutkimusta varten tehdyn TE-toimistoille suunnatun kyselyn perusteella keinoja eri ryhmien huomioimiseen ovat palvelutarpeen arviointi, allekirjoitetuina sopimuksina toimivat kotoutumis- ja työllistymissuunnitelman ja niiden myötä yksilöllisten tarpeiden mukaisen palvelun tarjoaminen. Huomiota on kiinnitetty palveluiden yksilölliseen tarjoamiseen ja lisätuen tarjoamiseen esimerkiksi tulkkien ja verkkokoulutusmahdollisuuksien avulla. Erityistä huomiota on kiinnitetty turvapaikanhakijoille ja nuorille tarjottaviin palveluihin. Turvapaikanhakijat on huomioitu kotoutumiskoulutusten hankinnassa ja heille on käynnistetty omia työllistymis- ja neuvontapalveluita. Nuorille on paljon maahanmuuttaja-asiakkaita palvelevissa TE-toimistoissa omia virkailijoita, jotka voivat huomioida nuorten erityistarpeet paremmin. Työperäisten maahanmuuttajien palveluita kehitetään verkostotyöllä ja hanketoiminnalla. Kuntien kanssa tehdään erilaisten maahanmuuttajaryhmien huomioimiseksi yhteistyötä luku- ja kirjoitustaidon koulutusten toteuttamiseksi

sekä yhteistyötä järjestöjen kanssa kotoutumista tukevien toimien tiimoilta (Steel & Jyrkinen 2017).

5.3.2 Alueellisen tason yhteistyö työllistymisen edistämiseksi

Yhteistyö yli sektorirajojen tuli useaan otteeseen esiin myös haastatteluissa. Haastateltavien kokemuksen mukaan kotouttamiskentän verkostoissa ja yhteistyössä on menty eteenpäin, joskaan tie ei ole aina ollut helppo. Etenkin isoissa kaupungeissa toimijoita on paljon ja verkostot ovat äärimmäisen moninaisia ja monimutkaisia, mikä tekee myös yhteistyön tekemisestä haastavaa. Erään haastateltavan mukaan hyvällä yhteistyöllä voidaan kuitenkin kompensoida mahdollisia rakenteellisia pulmia, joita kotouttamistoimien järjestämiseen voi liittyä.

Kuntien toimijoiden yhteistyö paikallisten TE-toimistojen ja ELY-keskusten kanssa koettiin pääsääntöisesti toimivaksi. Joillain alueilla yhteistyö on hioutunut vuosien varrella erittäin sujuvaksi. Kaikkien kotouttamistyössä mukana olevien toimijoiden välinen yhteistyö koettiin parhaaksi niissä tilanteissa, joissa kaikki maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvät toiminnot olivat saman katon alla yhteisissä toimitiloissa. Yhteiset edistivät sektorien välistä yhteistyötä, kun yhteistyötä haittaavat tekijät tulevat konkreettisesti esiin ja niihin päästään puuttumaan välittömästi. Oppilaitoksen haasteltavat toivat esiin yhteistyötä edistävänä TE-palvelujen järjestämisen osana maahanmuuttajia muutenkin palvelevia neuvontapisteitä. Kunnissa yhteistyötä eri toimijoiden välillä edistettiin erilaisien toimikuntien avulla ja keskeisten toimijoiden säännöllisillä kokoontumisilla, joissa pohditaan usein laajempia kokonaisuuksia ja suuntaviivoja kotouttamistoiminnan jatkokehittämiseksi. Kunta-toimijat kokivat yhteistyön erilaisten alueellisten tahojen kanssa hyödyllisenä yhteistyön kannalta. Heidän mukaansa tapaamalla alueen muita toimijoita ylläpidetään yleistä ymmärrystä alueen tarjonnasta maahanmuuttajille ja voidaan jakaa toisille hyviä käytäntöjä.

Kuntien näkökulmasta sektorien välisessä yhteistyössä etenkin kotoutumiskoulutusta järjestävien toimijoiden yhteyksien työnantajiin ja yrityksiin nähtiin olevan ratkaisevassa roolissa. Oppilaitokset tekevätkin mittavaa yhteistyötä työnantajien kanssa, koska ammatilliseen koulutukseen liittyy paljon työharjoittelua. Haastateltavien mukaan erilaisia työkokeilu- ja harjoittelupaikkoja oli pääsääntöisesti hyvin tarjolla. Suuremmilla paikkakunnilla oppilaitoksillekin on syntynyt paremmat valmiudet palvella maahanmuuttajien tarpeita. Yksi olennainen tutkimuksissa esiin tullut tapa oppilaitosten koulutuksen ja työnantajien yhteistyölle on kieliopintojen vieminen työpaikoille. Haastatelluista kunnista vain pääkaupunkiseudulla on tarjolla vakituisena toimintona kieliopintoja työntekoon yhdistäviä opintomahdollisuuksia, muualla tämä toiminta on yksitäisten hankkeiden varassa. Kaiken kaikkiaan työntekoa suoraan tukeva kielenopettaminen on koettu hyvin toimivaksi ja resurssi-vaikuttavaksi ratkaisuksi. Suurempien paikkakuntien oppilaitokset ovat myös onnistuneet vaikiinnuttamaan alueellisen asemansa siten, että työnantajat saattavat lähestyä oppilaitoksia suoraan työvoimantarpeineen. Suuremmilla opetusta järjestävillä tahoilla on yrityskoordinaattoreita, jotka rakentavat yritys-yhteistyöverkostoja, kun taas pienemmällä opettajat

saattavat käyttää omia henkilökohtaisia kontaktejaan auttaessaan opiskelijoita saamaan harjoittelupaikan.

Kuntien oman kotouttamistoiminnan yhteydet yrityksiin ovat yksittäisten hankkeiden varassa. Esimerkiksi Tampereen kuntakokeilun puitteissa on yrityskoordinaattoreita, joista kaksi keskittyy maahanmuuttaja-asiakkaisiin. Yritysyhteistyön toimivuuden kannalta on tärkeää, että yritykset hyötyvät jollain tavalla yhteistyöstä. Toimintoja ei voi suunnitella ilman että tämä lähtökohta pidetään mielessä. Lisäksi Helsingin International House Helsinki-yhteistyökonsortiossa on mukana Helsingin kauppakamari, joka on havaittu erittäin tärkeäksi yhteistyökumppaniksi yritysmaailman suuntaan

5.3.3 Kotoutumiskoulutuksen merkitys työllistymisen kannalta

Keskeisin valtion rahoittama maahanmuuttajien työllistymistä tukeva palvelu on kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutuksesta vastaavien alueviranomaisten haastatteluissa käytiin läpi etenkin kotoutumiskoulutuksen toimivuutta maahanmuuttajien työllistämisessä. Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteiden (2012) lisäksi opetushallitus laati vuonna 2016 yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa uusia toteutusmalleja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutuksessa on pyritty kehittämään yksilöllisyyttä ja toiminnallisuutta sisällyttämällä koulutusmoduulien välillä myös muuta toimintaa - esimerkiksi työkokeiluja, palkkatuettua työtä ja kolmannen sektorin palveluja. Muutoksessa on nivottu ammatillisesti suuntautuneita sisältöjä koulutukseen varhaisessa vaiheessa.

Kotoutumiskoulutuksen tilanne

Erityisryhmiä on pyritty huomioimaan ottamalla käyttöön osapäivämalli, joka mahdollistaa osallistumisen myös ryhmille, joilla kokopäiväinen osallistuminen on haasteellista kuten kotona lasten kanssa oleville ja osatyökykyisille. Kotona lapsiaan hoitavien vanhempien kotoutumisen malleista on tehty hyviä käytäntöjä kuvaava selvitys, jossa on suositeltu kunnille ja vapaaehtoistoimijoille suurempaa panostusta kotoutumisajan ohittaneiden ja kotona lasten kanssa olevien palveluihin. Toimintaa suositeltiin rahoitettavan STEAn vakituksella rahoituksella, jolla varmistettaisiin toiminnan jatkuvuus ja leviäminen sekä sisältöjen monipuolistaminen (Eronen ym. 2016).

Tutkimuksen mukaan kotoutumiskoulutus on osalle maahanmuuttajista välttämätön työllistymisedellytys. Kotoutumiskoulutus ei riitä yksinään edistämään työllistymistä, vaan suuremmat vaikutukset saadaan, kun toimintaan yhdistetään harjoittelu tai valmennus. Sitäkin vaikuttavampaa on kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen toistaiseksi vähän käytettyyn ammatilliseen työvoimakoulutukseen ja palkkatukijaksoon, joiden vaikuttavuus maahanmuuttajilla on yhtä suurta kuin kantaväestöön kuuluvilla (Aho & Mäkiäho 2017). Lähellä työelämää olevien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden hyödyt todettiin myös haastatteluissa.

Haastattelujen mukaan kotoutumiskoulutuksiin tehdyt muutokset liittyen yksilöllisempiin opintopolkuihin, hitaamman etenemisen mahdollistamiseen sekä vahvempaan työelämä-
lähtöisyyteen koettiin hyödyllisiksi. Eräs haastateltava totesikin, että vaikka kotoutumis-
koulutuksia on pystytty joustavoittamaan ja osan kohdalla väylää työelämään nopeutta-
maan, nopean etenemisen ei tulisi olla itseisarvo. Koulutusta ei voi kaikkien osalta nopeut-
taa. Toisaalta lisääntynyt joustavuus on haastattelujen mukaan lisännyt myös tarvetta tii-
viille ohjaukselle, eri toimintojen ja palvelujen yhteensovittamiselle, jotta saadaan raken-
nettua selkeitä ja tarkoituksenmukaisia palvelupolkuja. Ohjauksen ja tiiviin tuen on myös
nähty tuottavan myönteisiä tuloksia opintojen ja työllistymisen saralla.

Kotoutumiskoulutukseen pääsyn nopeuttaminen

Haastatteluissa kerrottiin, kuinka pitkät prosessit ovat heikentäneet motivoitumista ja vai-
keuttaneet työllistymistä. Hyvä toimintatapa on ollut nopea reagointi turvapaikanhakijoi-
den määrän kasvuun ja sen myötä lisättyihin resursseihin, joiden myötä kotoutumiskoulu-
tukseen on päästy nopeasti ja jonoja pystytty purkamaan. Tuoreeseen valtion kotouttamis-
ohjelmaan kirjattu tavoite päästä kotoutumiskoulutukseen viimeistään kahden kuukauden
kuluessa kielitason lähtötason arvioinnista on tässä suhteessa myönteinen linjaus. Kotout-
tamiskoulutus on kannattava ja tuloksellinen toimintamuoto sen vuoksi, että ELY-
keskukset pystyvät määrittelemään hankinnoissa paikallisiin tarpeisiin soveltuvat toimet
oppilaitosten kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Kotoutumiskoulutuksessa ovat haastatteluiden mukaan tärkeitä kaikkien maahanmuutta-
jien, mutta etenkin heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien kannalta työ- ja toimin-
takyvyn kartoitukset. Haastatteluiden perusteella työ- ja toimintakyvyn kartoituksia teh-
dään suhteellisen vähän. Esimerkiksi Tampereen seudulla niitä tehdään osana uudenlaista
maahanmuuttajien kuntoutustarpeet huomioivaa kotoutumiskoulutusta. Työ- ja toiminta-
kyvyn kartoitusta pidetään hyvänä sen vuoksi, että sen aikana selvitetään mm. kielikoulu-
tukseen vaikuttavia oppimisen esteitä sekä työllistymiseen ja kouluttautumiseen vaikutta-
via muita psyykkisiä ja sosiaalisia haasteita.

Haastatteluiden perusteella kotoutumiskoulutuksen orientaatiojaksoja kehitettiin erityi-
sesti turvapaikanhakijamäärän suuren kasvun myötä. Kotoutumiskoulutuksen orientaatio-
jaksoa on suunniteltu vastaamaan vastaanottokeskuksista tulevien turvapaikanhakijoiden
tueksi, jotta orientaatio mahdollistuisi ilman suurempia ruuhkia. Orientaatiojaksoihin on
kehitetty omankielistä alkuvaiheen ohjausta. Alkuvaiheen ohjausta on annettu mm. eng-
lanniksi ja arabian kielellä. Omankielinen orientaatio toteutetaan yhteistyönä järjestön, Pa-
kolaisavun kanssa. Saadut kokemukset ovat hyvä, sillä intensiivijaksolla on päästy nopeut-
tamaan kotoutumispolulle siirtymistä. Omalla kielellä saatu opastus yhteiskunnan ja työ-
elämän asioihin on tehostanut oppimista asioista, jotka voivat olla muuten vaikea omaksua.
Heikommin kieltä omaksuville ja muille hitaasti kotoutumiskoulutuksessa eteneville järjes-
tetään monilla paikkakunnilla omaehtoista kielen opiskelua. Haastatteluiden mukaan hyviä
ovat esimerkiksi Luetaan yhdessä -ryhmät, jotka soveltuvat myös luku- ja kirjoitustaidotto-
mille henkilöille. Orientaatiojaksoilla on myös saatu kartoitettua tehokkaasti ammatillisen

koulutuksen ja ammattitaidon tasoa, mikä on helpottanut kotoutumiskoulutuksen toteuttamista.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan alkukartoitusta edeltävä orientaatiojakso onkin mahdollistanut nopean väylän kotoutumiseen ennen kotoutumiskoulutusten alkua ja yksilölliset ELY-keskusrajat ylittävät hankinnat ovat mahdollistaneet maahanmuuttajalla siirtymisen lähimpään kotoutumiskoulutuksen järjestämispaikkaan. Tällaista aluerajat ylittävää hankinnan mahdollisuutta pidetään hyvänä ja sen käyttöä toivottaisiin helpotettavan, jotta harvaan asutuilla alueilla asuvat pääsisivät joustavammin lähimpään koulutuspaikkaan.

Kotouttamiskoulutuksen järjestämistavat

Kotoutumiskoulutuksen ammatillisesti suuntaavaa osiota pidettiin haastatteluissa hyvänä. Kaikilla maahanmuuttajilla eivät kuitenkaan ole tulevaisuuden ammatilliset suunnitelmat selvillä, joten ammatillisten osioiden hyöty kotoutumiskoulutuksessa oleville vaihtelee. Työllistymisen näkökulmasta kotoutumiskoulutuksesta vastaavan oppilaitoksen yhteyksillä ammatilliseen koulutukseen ja paikallisiin työmarkkinoihin on haastatteluiden mukaan paljon merkitystä maahanmuuttajien työllistymiselle. Kotoutumiskouluttajalla, jolla on paikallisella tasolla hyvät yhteydet ammatilliseen koulutukseen ja paikallisiin työnantajiin, on paremmat mahdollisuudet saada maahanmuuttajille jatkopolkuja koulutuksen jälkeen. Tulevaisuuden kannalta pidetään haasteena sitä, ettei aiemmin ammatillisissa kotoutumiskoulutuksissa toteutettua tutkinnon osien suorittamista voi enää tehdä. Hyvänä mallina maahanmuuttajien kouluttautumisen tukena ovat olleet Kainuussa orientaatiojaksolla käynnistettävät tutkintojen rinnastamiset sekä ohjaajan tuen tarjoaminen maahanmuuttajille oppilaitoksissa. Kun opiskelija ohjataan kotoutumiskoulutuksesta ammatillisiin opintoihin, häntä tukeva ohjaaja tukee opintoja kuten yleisopintojen suorittamista sekä tukee maahanmuuttajaa tämän olleessa esimerkiksi 2–3 päivää työkokeilussa tai ammatillisessa kuntoutuksessa opintojen aikana.

Kotoutumiskoulutuksen toteuttamisen tapoihin vaikuttavat osaltaan etäisyydet ja osallistujien määrä. Harvaan asutuille seuduille ja omaehtoisen opintojen tueksi on kehitetty kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseksi verkkokoulutusta. Esimerkiksi Pohjois-Savossa on toteutettu verkkokoulutusta, joka on soveltunut myös matalan lähtötason opiskelijoille kuten luku- ja kirjoitustaidottomille. Kokeiluluontoisesti on testattu Pohjois-Suomessa malleja, joissa osa koulutuksesta suoritetaan etäyhteyksien välityksellä ja osa kasvokkain opettajan kanssa. Verkkokoulutuksista on saatu rohkaisevia tuloksia.

Kotoutumiskoulutuksen on koettu olevan hyvä maahanmuuttajien työllistymistä edistävä palvelu sen vuoksi, että hankinnoilla voidaan vaikuttaa paljon haluttuun tulokseen. Kotoutumiskoulutuksen toteuttajilta on edellytetty mm. räätälöidyn työpaikan löytämistä ja koulutettavan tukemista työssä olemisen aikana. Yhteistyötä tehdään palveluntuottajien kanssa myös koulutuksen toteuttamisen ajan. Kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi on

olemassa myös erillisiä kotoutumiskoulutuksen kehittämisryhmiä, jollainen toimii Kaakkois-Suomessa. Kotoutumiskoulutuksessa pidetään jatkon kannalta tärkeänä rahoituksen määrän pitämistä riittävällä tasolla ja koulutuksen joustavaa käyttöönottoa. Viranomaishaastatteluiden perusteella vuoden 2015 jälkeen lisättiin kotoutumiskoulutuksen rahoitusta, Kasvaneiden määrärahojen turvin on voitu valita koulutuksiin myös kauemmin maassa olleita, jotka ovat jonottaneet koulutukseen. Kasvaneen rahoituksen myötä saatiin jonotusta vähennettyä ja siten parannettua kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta. Jonotuksen arvioidaan vähentävän opiskelumotivaatio, joten nopea pääsy kotoutumiskoulutukseen on hyödyllistä.

Kotouttamiskoulutuksen järjestäjien kokemuksia

Kuntien kotouttamiskoulutuksesta vastaavien oppilaitosten toimijoita haastateltiin osana kuntatoimijoiden haastatteluja. Monet kunnat tai kuntayhtymät omistavat oppilaitoksen joka järjestää kotoutumiskoulutusta ja tällöin toimintaa suunnitellaan hyvin tiiviisti yhteistyössä. ELY-keskusten toimijoiden esiin tuoma yhteistyön ajoittainen haastavuus kotouttamiskoulutusten järjestämisessä tulikin esiin myös kunnallisen tason haastatteluissa.

Oppilaitoksissa koettiin vaikeana, että heillä on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa kotouttamiskoulutusten sisältöön, silloin kun ne suunnitellaan kunnan/kaupungin ja ELY-keskusten yhteistyönä opetushallituksen opetussuunnitelmien pohjalta. Koulutusten sisältöjen suunnittelussa opetushallituksen laatimien opetussuunnitelmien lisäksi huomioidaan kotoutumislaki ja valtion ja kuntien maahanmuuttostrategiat. Joissain oppilaitoksissa käytännön työtä tekevät opettajat osallistuivat koulutusten suunnitteluun ja taustalla on pitkäaikaisen maahanmuuttajien koulutuksen ja kotoutumisen asiantuntemus.

Vuoden 2015 jälkeiset muutokset koulutettavien määrässä ja turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen ovat oppilaitosten kokemusten mukaan tuoneet lisää epävarmuutta ja muutoksia. Turvapaikanhakijoiden epävarmuus oleskeluluvan jatkumisesta heikentää motivaatiota opetella kieltä ja osallistua kotouttamiskoulutuksiin. Vuoden 2018 alussa voimaan astuneet lakimuutokset koskien ammatillista koulutusta, aikuisten maahanmuuttajien perusopetusta ja vapaata sivistystyötä ovat myös osaltaan vaikuttaneet koulutusten suunnitteluun. Muutoksia on myös havaittu kotouttamiskoulutusten tarjouspyynnöissä, joissa painopiste on ainakin joillain alueilla siirtynyt vahvemmin hintaan laadun kustannuksella.

Oppilaitosten näkökulmasta toimintaa suunnitellaan turhan lyhyellä aikajänteellä. Koulutuksesta vastaavat toimijat saavat tietää seuraavan vuoden resurssit liian myöhään, mikä hankaloittaa pätevän henkilöstön palkkaamista ja sitouttamista työhön. Oppilaitoksissa koetaan moniammatillisen yhteistyön kehittäminen tärkeäksi, jotta kotouttamiskoulutus olisi tehokkaampaa ja olemassa olevat resurssit saataisiin parempaan käyttöön. Oppilaitoksilla on positiivisia kokemuksia erilaisten muiden kotouttamispalveluiden jalkautumisesta oppilaitosten tiloihin. Tällöin eri toimialojen ihmiset toimivat tiiviimmin yhteistyössä ja voivat edistää asiakkaidensa asioita tehokkaammin.

Resurssien riittävyys tulisi taata ja kehittää systeemiä siten, että oppilaitokset voivat suunnitella toimintaansa pidemmällä aikavälillä. Vuonna 2015 kun turvapaikanhakijoita tuli paljon, resursseja lisättiin mutta vain vähäksi aikaa. Tarve kotouttamiskoulutuksille on lisääntynyt ja niille tulisi varata tarpeeksi resursseja etenkin kasvukeskuksissa, jonne myös maahanmuuttajat hakeutuvat. Ammatillisen koulutuksen leikkaukset vaikuttavat myös maahanmuuttajille tarjottavan tuen määrään.

Haastatteluissa peräänkuulutettiin parempia mahdollisuuksia kielen jatko-opiskeluun kotouttamiskoulutuksen jälkeen. Oppilaitoksissa koettiin, että nyt vaadittava kielitaidon taso ei ole riittävä ja peruskurssien jälkeinen kurssitarjonta on niukkaa. Lisäksi kotouttamiskoulutuksen arviointia ja seurantaa tulisi kehittää huomioiden se, että koulutuksen tulokset realisoituvat usein pidemmän ajan kuluttua.

5.3.4 Muut työllistymistä tukevat palvelut ja keinot

ELY-keskukset neuvottelevat turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kuntiin sijoittamisesta. Sijoittamisessa pyritään huomioimaan, kuinka hyvin maahanmuuttajille voidaan kunnassa tarjota kieleen ja yhteiskuntaan perehdyttävää toimintaa. Pienemmissä kunnissa on havaittu maahanmuuttajien merkitys kunnan elinvoimaisuuden säilymiselle ja työvoimana olemiselle alueilla, joissa väestö on ikääntynyt ja tarvetta on työmarkkinatilanteen paraneamisen myötä rekrytoinneille. Uusissa kunnissa, joissa on haluttu ottaa vastaan turvapaikanhakijoita heidän määränsä lisääntymisen jälkeen, on panostettu myös palveluiden kehittämiseen. Alueellisesta näkökulmasta pienemmissä kunnissa on mahdollista löytää yhteyshenkilöitä ja rakentaa poikkihallinnollista yhteistyötä maahanmuuttajan tueksi paremmin kuin suurissa kaupungeissa, joissa on toisaalta hyvät olemassa olevat palvelut ja erilaisia yhden luokun periaatteella toimivia palvelupisteitä maahanmuuttajille.

TE-toimistoille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin hyvistä ja vaikuttavista keinoista, joita on TE-palveluissa maahanmuuttajien työllistymisen tueksi. Keskeisiä keinoja ovat TE-palveluiden vastuulla olevat keinot kuten kotoutumiskoulutus ja URA-valmennus sekä uutena toimintana käynnistynyt KOTO-SIB-toiminta, joka on tulosperusteinen palvelukonsepti. Maahanmuuttajien työllistämiseen tähtäävä KOTO-SIB-toiminta perustuu vaikuttavuussijoittamisen malliin, jossa rahoitus kerätään sijoittajilta ja valtio maksaa vain julkiselle sektorille kertyneestä säästöstä. Kyselyn mukaan KOTO-SIB-toiminnalla on saatu lupaavia tuloksia mm. sen vuoksi, että koulutukseen kuuluva kielikurssi jatkuu työllistämisen jälkeen työn ohella maahanmuuttajan oppimiskyvystä ja työelämän tarpeista riippuen. Tulosperustainen SIB-malli tuli esiin myös sekä viranomaisten että järjestöjen haastatteluissa ja sitä kohtaan oli paljon odotuksia. Sen lisäksi työllistymistä voidaan lisätä haastateltavien mukaan työn ja koulutuksen yhdistävillä malleilla. Näitä toteutetaan mm. Stadin osaamiskeskuksessa ja alueellisissa työvoimakokeiluissa, joissa on kehitetty mm. nopeita alkuvaiheen palveluita. Sillä, että kunnissa maahanmuuttajien ohjauspalvelut on siirretty sotepalveluista työllisyysneuvonnan palveluihin, on saatu tuloksia aikaan.

Valtakunnallisten viranomaisten ja järjestöjen haastatteluissa ei tuotu esille niinkään uusia palveluita, joita tarvittaisiin maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi, vaan korostettiin tarvetta työnhakijan lisäksi työnantajaa tukevien palveluiden käytölle. Haastatteluiden mukaan maahanmuuttajien työllistymistä voitaisiin edistää antamalla työnantajalle maahanmuuttajien palkkaamisesta ja perehdyttämisestä korvaus palkkatuen tai muun rahoituksen avulla. Tärkeä palvelu on myös työhönvalmennus, jolla voidaan tukea työnantajien haasteelliseksi kokemaan työllistymisen alkuvaihetta. Järjestöissä käytetään palkkatukea maahanmuuttajien työllistymisen tueksi siten, että niiden oma työllistävä toiminta mahdollistuu palkatun henkilön voimin. Viranomaisten ja järjestöjen haastatteluissa tuotiin esille, kuinka maahanmuuttajien työllistämiseen käytetyllä rahoituksella voidaan tukea myös kotoutumisen kaksisuuntaisuutta.

TE-palveluiden lisäksi myös muiden viranomaisten haastatteluissa korostuu tarve kehittää ohjauspalveluita maahanmuuttajien työllistymisen tueksi. Maahanmuuttajien ohjausta käytössä oleviin kuntien ja järjestöjen työllistymistä tukeviin palveluihin on vaikeuttanut TE-palveluiden vähentyneet resurssit. TE-palveluista ei ole ehditty tapaamaan asiakkaita eikä ohjaamaan heitä tarjolla oleviin tukipalveluihin. Ohjauspalveluiden lisäksi esille tuotiin osaamisen tunnistamiseen liittyvät tarpeet. TE-palveluissa on tehty hankerahoituksella kokeiluja, joilla kehitetään osaamisen tunnistamista maahanmuuttajien näyttötutkinnoissa. Osaamisen tunnistamisen haasteet ovat vaikeuttaneet haastatteluiden mukaan etenkin korkeakoulutettujen maahanmuuttajien työllistämistä.

5.3.5 Erityistä tukea työllistymiseen tarvitsevat ryhmät

Aineiston perusteella työllistymisedellytysten kannalta haasteellisia ryhmiä ovat työttömäksi joutuneet työperäiset maahanmuuttajat, jotka ovat käyttäneet työssä muuta kuin suomen tai ruotsin kieltä sekä pitkään kotona olleet hieman iäkkäämmät naiset, joilla on heikko kielitaito ja vähän koulutusta. Haasteena ovat kyselyn ja etenkin haastatteluiden mukaan vähäiset maahanmuuttajien määrät joillakin alueilla. Jos TE-toimistossa on työnhakijoina vain vähän maahanmuuttajia, esimerkiksi räätälöidyn kotoutumiskoulutuksen järjestäminen on haasteellista. Toisaalta selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa tuotiin esille, kuinka erilaisia maahanmuuttajaryhmiä on voitu tavoittaa ja antaa yksilöllistä tukea etenkin seudulla, joissa on vähemmän maahanmuuttajia. Etenkin yksin ilman huoltajaa maahan tulleille nuorille on voitu käynnistää ja tarjota tukea, jonka avulla nuorilla on mahdollisuus päästä eteenpäin koulutus- ja kotoutumispolulla. Haastatteluissa tuotiin esille myös mm. venäjänkieliset maahanmuuttajat, joista etenkin yli 40-vuotiaana maahan muuttaneilla heikko suomen ja englannin kielen taito vaikeuttaa työllistymistä. Tukea tarvitsevat myös vasta valmistuneet nuoret, joilla ei ole kokemusta työelämästä. Työllistämiseensä tukea tarvitsevat suuret kieliryhmät, kuten arabiankieliset. Omankielisten palveluiden lisäksi järjestö- ja viranomashaastatteluissa tuotiin esille englanninkielisen aineiston käyttäminen maahanmuuttajien työllistymistä tukevilla palveluilla. Maahanmuuttajanaisten työllistyminen on miehiä vaikeampaa (mm. Eronen ym. 2014) ja haastatteluissa korostettiin, kuinka päivähoiton järjestämisellä voidaan keskimääräistä enemmän tukea naisten työllistymistä.

Haastattelujen mukaan panostusta tulisi lisätä etenkin heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ja korkeakoulutettujen työllistämiseen. Haasteellinen kohderyhmä ovat heikon kielitaidon omaavat pitkään työttömänä olleet henkilöt joilla on samanlainen motivaation kadottamisen tunne sekä syrjäytymis- ja tuloloukkuriski kuin kantasuomalaisilla työnhakijoilla. Korkeakoulutetuille on järjestetty omia valmennusryhmiä ja autettu löytämään kontakteja mm. LinkedIn-palvelun kautta. Työmarkkinajärjestöistä SAK on laatinut ehdotuksia maahanmuuttajien työllistymisen tueksi. Ehdotuksissa on tuotu esille, että korkeakoulutetuille ja työperäisille järjestetään toimintaa mm. Talent Boost – Kasvua kansainvälisestä osaajista -toimenpideohjelmassa. Sen toteuttaminen on huomioitu alueilla, joissa on paljon asiantuntija-ammateissa toimivia työperäisiä maahanmuuttajia, kuten Pirkanmaalla. Korkeakouluissa on tiivistetty maahanmuuttajien SIMHE-ohjelmaa (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland), jossa pyritään tunnistamaan ja tunnustamaan nopeasti Someen saapuvien korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien aiemmat opinnot ja tutkinnot. Ammattikorkeakoulut ovat järjestäneet korkeakoulutetuille jatko-opintoja. Suurten työnhakijamäärien vuoksi tuotannollisissa tehtävissä olevat vaativat erityishuomiota, jota on toteutettu mm. ammattialakohtaisten rekrytointikoulutusten avulla. Ammatillisen koulutuksen suorittaneilla on suurempi tarve kehittää osaamisen osoittamisen malleja, sillä ammattitaidon lisäksi tarvitaan näyttötutkintoja tai muita toimia työllistymisvaiheen tueksi.

Järjestöissä kuten Plan ry:n toiminnassa on maahanmuuttajanuorille järjestetty kahden viikon kesätyöharjoitteluita, joiden yhteydessä opetellaan työhaastatteluita ja työelämän sääntöjä sekä tuetaan myös muulla tavoin jatkotyöllistymistä. Järjestöjen haastatteluissa tuli esille, kuinka nuorten maahanmuuttajien avustaminen kesätöiden saamisessa tulisi olla tiiviimpi osa jokaista kotoutumiseen tähtäävää toimintaa. Kuntien toivotaan olevan aktiivisempia erityisesti maahanmuuttajanuorten kesätöihin saamisessa, sillä se on heille tavanomaista vaikeampaa. Kunnissa on erilaisia kesätyöseteleitä ja muita kannusteita, joita tulisi haastatteluiden mukaan kohdentaa vahvemmin myös toisen polven maahanmuuttajanuorille.

Turvapaikanhakijoiden työllistymisen edistäminen

Haastattelujen mukaan käynnissä on erityisesti turvapaikanhakijoiden työllistämiseen vaikuttavia ohjelmia, joissa tarjotaan maahantulon alkuvaiheessa kieliharjoittelua ja työelämään tutustumista vastaanottokeskusten asukkaille. Kotoutumisen kannalta pidetään tärkeänä sitä, että maahantulon alkuvaiheen motivaatio säilytetään vahvalla alkuvaiheen tuella. Mielekkään tekemisen katsotaan olevan paras keino vähentää maahanmuuton negatiivisia ääri-ilmiöitä kuten radikalisoitumista. Vastaanottokeskuksissa on tehty yhteistyötä sosiaalityöntekijöiden kanssa, jotta he voisivat olla tukemassa verkostojen syntymistä ja myös työntekoon osallistumista oleskeluluvan odottamisen vaiheessa.

Järjestöjen näkökulmasta yhteistyö työllistämiseen liittyvissä asioissa on ollut sujuvampaa julkisen sektorin kuin yksityisten vastaanottokeskusten kanssa. Haastattelujen mukaan järjestöt tekevät kuitenkin suhteellisen paljon yhteistyötä työllistämiseen liittyvissä asioissa

yksityisen henkilöstöpalveluyritysten kanssa sekä vastaanottokeskuksissa että niiden ulkopuolella. Järjestöt tukevat maahanmuuttajia CV:n teossa ja muussa suomalaisen työelämään opastuksessa, ja henkilöstöpalveluyritykset auttavat maahanmuuttajia työllistymään omiin asiakasyrityksiinsä.

Esimerkkinä järjestön, yrityksen, kunnan ja TE-palveluiden toteuttamasta hyväksi havaitusta työllistämistä tulevasta toimintamallista on SPR:n Starttivoimaa -hankkeessa (Turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden työelämävalmiuksien tukeminen) yhteistyössä Accenturen kanssa kehitetty työharjoittelumalli. Mallissa turvapaikanhakijoille tehdään aluksi osaamiskartoitus, jossa käydään läpi epämuodolliseen oppimiseen liittyvää osaamista. Osaamiskartoituksen tiedot on suunnitelmassa välittää Migrin tietokantaan ja siitä kautta jatkossa TE-palveluiden käyttöön siellä tehtävän alkuarvioinnin tueksi. Mallissa on keskeistä työelämään tutustuminen. Osaamiskartoituksessa eli voimavarakeskustelussa käytetään tarvittaessa asioimistulkkia. Osaamiskartoituksessa käytetään jonkun verran omakielisiä työntekijöitä. Turvapaikanhakijoita tukee työpaikalla omankielinen tulkki ja määritely tukihenkilö. Työkokeilua tehdään 6 tunnin työpäivissä 1–3 viikkoa. Osaamiskartoituksissa on tullut esille tehtäviä mm. vammais- ja vanhustentyössä, jossa voi tehdä työtä vapaaehtoistoimin. Työelämään tutustumista on tehty yleisesti myös rakennusteollisuudessa, ravintola- ja puhdistuspalvelualalla sekä alkutuotannossa. Työn tueksi on järjestetty kortteja kuten hygieniapassi- ja työturvallisuuskorttikoulutusta. Maahanmuuttajien työllistymisen tukena toimii kunnan yhteyshenkilö, joka auttaa maahanmuuttajia esimerkiksi asuntoasioissa. Jatkossa on tarkoitus käyttää työelämässä mentoreita, jotka voivat viedä maahanmuuttajan tutustumaan työpaikalle.

Mentorointimallit työllistymisen tukena

Tutkimuksen tekemisen aikaan oli käynnissä useita vapaaehtoisuuteen perustuvia mentoroinnin malleja. Vapaaehtoisten mentoreiden mallissa on hyödynnetty kansainvälisiä kokeimuksia. Vapaaehtoisten mentoreiden käytössä on koettu hyväksi se, että se sopii erilaisille ammattiryhmille; mentorointimallia on käytetty niin lääkäreille kuin freelancereina toimiville taiteilijoille. Mentoritoiminnan avulla on voitu hyödyntää maassa jo asuvia maahanmuuttajia, joilla on kielitaitoa ja tietoa työpaikoista. Maahanmuuttajien työllistymistä vaikeuttaa tyypillisesti tiedon puuttuminen suomalaisista työmarkkinoista ja oman ammattialan työpaikoista sekä verkostojen puute. Verkostojen puuttuessa työllistyminen piilotyöpaikkoihin on vaikeaa, jolloin mentori voi auttaa antamalla maahanmuuttajalle tietoa alan työpaikoista ja tutustuttaa niihin oman työpaikkansa tai omien yhteistyötahojensa kautta. Mentorit ovat auttaneet maahanmuuttajia henkilökohtaisesti CV:n teossa ja muussa työelämään opastuksessa.

Mentoritoiminta eroaa TE-toimistoissa tarjottavasta työnhaun tuesta siinä, että se sisältää kotoutumista tukevaa maaorientaatiota. Järjestöt ovat voineet tarjota henkilökohtaista kulttuuritulkkauskautta tuettua työnhakua, josta on saatu hyvää palautetta. Palvelun tarpeesta kertoo se, että ryhmissä on ollut mukana vasta maahan tulleita ja pidemmän aikaa Suomessa asuneita maahanmuuttajia, joilla on ollut vaikeuksia saada töitä. Erään toimijan

mukaan he ovat saaneet kommentteja siitä, kuinka maahanmuuttaja on kertonut ”asuneensa jo 14 vuotta Suomessa ja miksei aikaisemmin ole ollut tällaista”. Aluetason ja järjestöjen haastatteluissa korostettiin, kuinka yleisen työllisyystilanteen lisäksi TE-palveluiden resursoinnilla ja asiantuntemuksella on merkitystä maahanmuuttajien työllistymiselle erilaista malleista riippumatta.

Sekä viranomaisten, työnantajien ja työllistävien järjestöjen haastatteluissa tuli esille, kuinka työperäisille maahanmuuttajille tulisi järjestää tukipalveluita rekrytoinnin siirtävävaiheen tueksi. Tällä tavalla Suomen houkuttelevuutta voitaisiin lisätä maahantulo-maana.

5.3.6 Oppilaitosten rooli kotoutumisen edistämässä

Alueellisten viranomaisten ja järjestöjen haastatteluissa käytiin läpi maahanmuuttajien kouluttautumiseen liittyviä teemoja. Haastateltavien kokemusten mukaan ammatillisen koulutuksen reformi tarjoaa maahanmuuttajille paremmat mahdollisuudet tutkinnon suorittamiseen.

Haastateltavien mukaan ammatillisen koulutuksen reformissa korostetaan opintojen henkilökohtaista suunnittelua ja siten räätälöidyn tuen saamista tutkinnon suorittamiseen. Maahanmuuttajien kouluttautumista edistää myös se, että osatutkintojen suorittaminen mahdollistuu aiempaa paremmin. Opintojen loppuun suorittamista tukee myös uusi velvoite koulutuksen nivelvaiheessa, jolloin koulutuksen keskeyttämisvaarassa olevalle tarjotaan tukea toiseen koulutukseen ohjautumiseksi tai opintojen loppuun suorittamiseksi muulla tavoin.

Oppilaitoksilla on vahva rooli koulutusten rinnastamisessa, joten niiden yhteyttä kotoutumiskoulutukseen pidetään tärkeänä. Tarvetta on etenkin opinto-ohjaajien kouluttamiselle. Haastatteluissa kerrottiin esimerkkejä siitä, kuinka maahanmuuttajatyttöjä ohjataan stereotyyppisesti lähihoitajiksi ja kuinka korkeakoulutuksesta kiinnostuneita tai korkeakoulutettuja ei tueta riittävästi koulutuksen suorittamiseksi. Maahanmuuttajien kielitaidosta huomioidaan tavallisesti vain venäjän kielen osaaminen hyödyksi, mutta muutoin laaja kielitaito voi jäädä näkemättä vahvuutena työmarkkinoille. Haasteena on tarjota oppilaitoksissa opettajille ja ohjaajille monikulttuurisuuteen liittyvää osaamista lisäävää koulutusta, sillä oppilaitoksissa työskentelevät tarvitsevat enemmän osaamista maahanmuuttajien kohtaamiseen. Monikulttuurisuusosaamista on vahvistettu erilainen hankkeiden kautta, mutta käytännössä kokonaisuutena osaaminen ei ole riittävän kattavaa. Maahanmuuttajiin liittyvän osaamisen lisäksi tarvetta on saada opetuksen tueksi lisää ohjausta. Vaikka ammatillisen koulutuksen reformi vaikuttaa lähtökohtaisesti henkilökohtaisen tuen saamiseen, opettajien tueksi toivotaan ohjaajia myös työssäoppimisen ajaksi. Heikomman kielitaidon omaavilla maahanmuuttajilla on todennäköisesti enemmän tarvetta tuelle työssäoppimisen aikana, joten sen antamisella voidaan estää koulutuksen keskeyttämistä ja lisätä opiskelijan mahdollisuuksia työllistyä työssäoppimispaikkaan.

Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen

Haastatteluiden perusteella haasteena on se, ettei oppilaitosten tarjonnasta eikä esimerkiksi osaamisen tunnistamisesta ole riittävästi tietoa saatavilla. Etenkin TE-toimistoissa nykyisin tehtävän koulutusneuvonnan määrää ja laatua pidetään liian vähäisenä maahanmuuttajien tarpeisiin nähden. Maahanmuuttajien ohjaamista koulutuksiin ja vahvan alun saamista koulutukseen monialaisena kunnan, TE-palveluiden ja oppilaitosten yhteistyönä on kehitetty perustyönä ja hankkeiden kautta. Osaamisen tunnistaminen ja tunnustamisessa kaikissa koulutuksissa ei ole vielä toteutunut. Ongelmana on lisäksi se, että erilaiset osaamisen tunnistamiset ovat eri hallinnonalojen järjestelmissä. Kuntien ja TE-palveluiden alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmissä olevat tiedot ja arvioinnit eivät siirry oppilaitosten tietoon ja päinvastoin, mihin vaikuttavat tietosuojaan liittyvät asiat. Haasteena on myös se, että osaamisen tunnistamista tehdään pisteittäisesti. Tarve kehittää osaamisen tunnistamiseen liittyvää systemaattista ja yhteen nivovaa eri hallinnonaloilla tehtävää työtä tuli esille myös toteutetussa asiantuntijatyöpajassa.

Järjestöjen ja viranomaisten haastatteluissa korostettiin, kuinka kuntien tulisi vahvistaa oppilaitoksissa maahanmuuttajiin liittyvää osaamista ja maahanmuuttajien ohjausta. Osaamisen tunnistamiseen on annettu koulutusta, mutta koulutusta ja siihen liittyvää osaamisen tunnistamista koskevaa tiedonvälitystä on liian vähän. Yhdeksi keinoksi tässä voisivat olla haastatteluiden mukaan esimerkiksi Infopankki-sivulle laitettava kieliversiot ja infogrammit, joiden kautta voitaisiin välittää koulutusta koskevaa viestiä keskitetympin ja yksinkertaisemmin maahanmuuttajille ja heitä palveleville ammattilaisille kuten TE-toimistojen edustajille.

Suuri haaste toisen polven maahanmuuttajien kouluttautumiselle on se, ettei heidän vanhemmillaan ole tietoa suomalaisesta koulutusjärjestelmästä ja koulutuksen tärkeydestä. Toisen polven maahanmuuttajien kouluttautumista lisäisi heidän vanhemmilleen annettava tieto ja tuki, joka voi olla traumatisoituneessa pakolaisperheessä myös psykologista tukea. Haastatteluiden mukaan maahanmuuttajien vanhemmat tarvitsevat vanhempainiloissa enemmän kohdennettua tiedonvälittämistä ja tulkkien välittämään tietoa sekä yleisesti enemmän yhteydenpitoa koulun ja kodin välillä siirtymävaiheessa perusasteelta ammatilliseen koulutukseen. Vanhempien kanssa tehtävää yhteistyötä tarvitaan etenkin niiden opiskelijoiden kohdalla, jotka tulevat Suomeen perusopetuksen loppuvaiheessa. Heidän kielitaitonsa on todennäköisesti heikko, mutta tarjolla on erilaisia enemmän tukea antavia koulutusvaihtoehtoja.

Hyviä käytäntöjä ja opiskelun malleja

Haastatteluiden perusteella oppisopimusta pidetään hyvänä, mutta vaativana koulutusmuotona maahanmuuttajanuorille. Hyvänä pidetään osatutkintoja, joiden suorittamisella voidaan estää koulutusten keskeyttämistä ja hyödyntää hankittua osaamista. Osatutkintojen lisäksi työvoimapolitiittisella koulutuksella voidaan lisätä maahanmuuttajien kouluttautumista. Alueellisesta viranomaisnäkökulmasta ammatilliseen koulutukseen ohjautuminen

on tärkeää. Järjestöjen haastatteluissa nousee puolestaan vahvemmin esille esiopetuksessa ja peruskoulussa olevien lasten kouluttautumisen merkitys tutkinnon suorittamiselle

TE-toimistoille tehdyn kyselyn yhteydessä nousi esiin TE-toimiston oman palvelutarjonnan ulkopuolisena yhteistyömallina MAO-koulutus, jossa maahanmuuttajat voivat suorittaa kielikoulutusta, tutkinnon osia ja tutkintoja. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittama MAO-koulutus on tarkoitettu maahanmuuttajille, joita on tavoitettu yleisimmin TE-toimistojen ja järjestöjen kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriön tietojen perusteella MAO-ohjelma on purkanut etenkin pitkään työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden henkilöiden koulutustarvetta.⁵

Hyödyllisenä toisen polven maahanmuuttajien kouluttautumista tukevana palveluna on järjestöhaastatteluiden mukaan matalan kynnyksen jatkuvasti tarjolla oleva yhteistyö päiväkodin ja koulun sekä työnantajien välillä. Vanhempien ja päiväkohtien yhteistyötä pidetään tärkeänä, mutta sen kehittämistä on toteutettu pääasiassa hankkeiden kanssa. Järjestöt pitävät hyvänä sitä, että kunnissa on kasvanut kiinnostus maahanmuuttajaperheiden palveluihin yhteistyössä järjestöjen kanssa. Järjestöt voivat olla osaltaan tukemassa perheiden kotoutumista ja suomalaisen koulutusjärjestelmän ja koulutustarjonnan tunnetuksi tulemisessa.

Maahanmuuttajien kouluttautumista voidaan tukea myös suoraan koulutukseen osallistujalle annettavalla neuvonnalla ja erillistuellä. Maahanmuuttajanuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen suorittamista vaikeuttaa kielen lisäksi yleisaineiden heikko taso. Perusopetuksessa on kehitetty Pohjanmaalla oppilaitoksissa mallia yleisaineiden kuten fyysisen opettamiseen, jotta maahanmuuttajien ammatillinen koulutus lisääntyisi. Maahanmuuttajien kouluttautumista voidaan tukea kunnissa myös suoran taloudellisen tuen avulla. Osa kunnista maksaa esimerkiksi maahanmuuttajanuorten kesälukiot toimintaan osallistumisen kustannukset, mutta osa ei. Tällöin jotkut kesälukioista kiinnostuneet maahanmuuttajanuoret voivat jäädä koulutuksen ulkopuolelle, sillä myös työssäkäyville mutta pienituloisille vanhemmille alle 100 euron harrastemaksu voi olla liian suuri.

Kesälukioseura on järjestänyt valtakunnallisesti yli 15-vuotiaille nuorille kesälukiot toimintaa, jota toteuttavat pakolaistaustaiset opettajat. Kesälukioryhmissä on eri kulttuuritaustoista tulevia nuoria. Lisäksi on järjestetty omia ryhmiä pakolaistaustaisille tytöille. Oman kieliset aikuiset ovat olleet hyvänä tukena myös perhekodeista tuleville traumataustaisille nuorille. Kesälukiot toiminnan lisäksi nuoria autetaan kesätöiden hankinnassa.

Kotoutumiseen liittyvä toiminta on myös koulutuksessa lähtökohtaisesti poikkihallinnollista. Maahanmuuttajien koulutukseen liittyvän poikkihallinnollisen yhteistyön koetaan edistyneen noin 10 vuoden aikana, mutta jääneen vielä toistaiseksi vain kohtalaisele tasolle. Haasteena on se, että eri hallinnonaloilla on omat budjettinsa ja toiminnan tavoitteet.

⁵ mm. esitys Erni Hyvönen (2017) NAO-MAO-tilannekatsaus. NAO-ENO -työseminaari XI Helsinki 9-10.10.2017.

Tämä vaikeuttaa tieto- ja ohjauspalveluissa tehtävää yhteistyötä, joka on tärkeää maahanmuuttajien kouluttautumiselle. Nuorten kouluttautumisen osalta hyvänä yhteistoiminnallisuuteen perustuvana paikkana ovat haastatteluiden mukaan Ohjaamot, joiden kautta ammattilaiset tekevät oppilaitosyhteistyötä ja nuorille välitetään tietoa koulutuksesta. Maahanmuuttajien työn ja koulutuksen tukena on toteutettu nuorille ohjaajan tukeen perustuvaa mallia Ohjaamoissa. Erityisesti maahanmuuttajanuorille tarkoitettu ohjaaja tarjoaa nuorten tarvitsemaa henkilökohtaista tukea.

5.4 Kotouttamista tukevat palvelut: kotoutumisen edistäminen työssä ja opinnoissa

Tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat esittivät jonkin verran näkemyksiään työpaikoilla ja oppilaitoksissa tehtävän kotouttamistyön osalta. Mutta koska työnantajia ei tätä tutkimusta varten erikseen haastateltu, on työpaikkatason toimia koskevia näkemyksiä vähemmän kuin alkuvaiheen ja työllistymisvaiheen.

Kuten aikaisemmin alkuvaiheen palveluita käsitellessä korostettiin, yhden luukun palvelu- ja neuvontapisteet ovat tärkeitä myös työperäisille maahanmuuttajille, joilla ei ole useinkaan viranomaisverkostoa ohjaamassa tarvittaviin palveluihin. Haastatteluissa tuotiin esille valtakunnallisesti hyödyllisenä toimintamuotona erilaisten neuvontapalvelujen lisäksi mentorointi, jota tarjotaan erityisesti työssä olemisen tueksi. Näitä on kehitetty hankeruustaisesti, mutta niille toivotaan jatkuvuutta jatkuvan tarpeen vuoksi. Neuvontapalvelut on koettu tarpeelliseksi työn vuoksi Suomeen muuttavien ja heidän perheidensä kohdalla, jotka eivät välttämättä ole viranomaiskontaktien ulottuvilla tai saa yhteiskunnassa toimimiseen ja palveluiden käyttöön tarvittavia tietoja ja taitoja työnantajiltaan. Neuvontapalveluita on ollut tarjolla asiantuntija-ammattien kuten esimerkiksi lääkäreiden tueksi, kun Lääkäriliiton kautta on annettu työllistymisen tukea vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakijoina tulleeille lääkäreille. Mentoroinnista puolestaan on saatu hyviä tuloksia niin Suomessa kuin kansainvälisestikin, joskin haasteellista on ollut joko mentoroitavien tai mentoreiden löytäminen. Mentorointia kehitetään useissa toiminnoissa samanaikaisesti, joten tarvetta koetaan olevan tiiviimmälle yhteistyölle.

Haastatteluiden mukaan työpaikkasuomea tulisi tarjota maahantulon alkuvaiheessa myös työperäisille maahanmuuttajille työpaikoilla. Tällä varmistettaisiin sitä, että mahdollisesti työttömäksi jäävät henkilöt osaisivat suomea ja voisivat siten työllistyä paremmin muihin tehtäviin. Työperäisten maahanmuuttajien lisäksi kansainvälisten opiskelijoiden heikko suomen kielen taito on vaikeuttanut työllistymistä. Haastatteluissa lisäksi myös aiemmissa selvityksissä ja valtakunnallisessa kotouttamisohjelmassa 2016–2019 tuodaan esille kielenopetuksen integrointi osaksi muuta opiskelua ja työtä sekä kansainvälisten opiskelijoiden parempi kytkeytyminen suomalaiseen työelämään kieliopinnojen suorittamisen sekä harjoittelujen ja opinnäytetöiden kautta. Omaehtoiseen kielenopiskeluun on tarjolla erilaisia verkkokoulutuksia, joita voi käyttää etäopiskelussa. Haastatteluissa korostettiin, kuinka suomen kielen opiskelun tulisi olla velvoittavampaa sekä ulkomaisille työntekijöille että opiskelijoille.

Haastateltavat korostivat myös työnantajille suunnatun ohjauksen tärkeyttä. Työnantajat tarvitsevat tukea maahanmuuttajien työllistämisessä ja tällaisia malleja ovat esimerkiksi työhönvalmentajan käyttäminen työllistämisvaiheessa työpaikalla ja verkkopalveluiden kehittäminen maahanmuuttajien työpaikalla annettavan perehdytyksen tueksi. Työnantajien kanssa tehtävän yhteistyön lisäämisen keinona mainittiin myönteiset kokemukset ja palkitseminen. Useissa haastatteluissa tuotiin esille myös kauppakamarin järjestämät kilpailut, kuten Menestyvä monikulttuurinen yritys -kisan, joka kannustaa työpaikkoja rekrytoimaan maahanmuuttajia. Asiantuntijat toivat myös esiin työhön tarjottavan täsmäkoulutuksen. Lähtökohtana työllistämiseksi tulisi olla maahanmuuttajilla työtä vastaava koulutus eikä niinkään koulutusta vastaava työ. Lyhyillä noin kahdesta viikosta kahteen kuukauteen kestävillä täsmäkoulutuksilla on saatu tuettua maahanmuuttajia työllistymään pidemmäksi aikaa, kun voidaan ottaa huomioon yksilölliset tarpeet niin maahanmuuttajan osaamisen kuin työnantajan näkökulmasta.

Maahanmuuttajille suunnatussa työpajatoiminnassa on hyvänä mallina se, että työn ohessa maahanmuuttajille annetaan työnetsintäpalvelua ja kielitaitoa kartutetaan käytännön yhteyksissä työpajalla. Esimerkiksi Porvoossa on Samaria-lähetyksessä toteutettu kielikylpyä maahanmuuttajille, joiden ei tarvitse olla TE-toimiston asiakkaita, vaan he voivat olla kuntouttavan työtoiminnan tai jonkin muun tuen piirissä. Kielikylpymallissa tarjotaan kielenopetusta kerran viikossa tiiviimmin ja työntöön lomassa joka päivä. Osallistujat voivat suorittaa näytöillä osatutkintoja työpajajakson aikana. Pohjanmaalla puolestaan on Kokkotyö-säätiöllä asiakkaina tavallisimmin maahanmuuttajia, joilla on koulutusta tai työkokemus omasta maasta ja mallin tavoitteena on, että jatkossa työhönvalmentajat antavat kielikoulutusta osana muuta toimintaa. Palvelu, jossa yhdistyy työkokeilu, työhönvalmennus ja kielenopetus, on ollut vaikuttava. Toimintaan osallistuneista 78 % on saanut positiivisia jatkokoja työpajajakson jälkeen. Haastatteluiden mukaan työn ohella annettava kielenopetus ei vaadi lisäpanostusta, sillä ilmaista koulutusmateriaalia on saatavilla myös verkon kautta.

Kaiken kaikkiaan vaikeammin työllistyvien maahanmuuttajaryhmien lisäksi työperäisten maahanmuuttajien ja heidän läheistensä tukemiseen tulisi panostaa nykyistä enemmän etenkin niissä tuotannollisen työn ammattiteissa, joissa työskennellään määrällisesti eniten. Osa työperäisistä maahanmuuttajista toimii työelämässä keikkaluonteisesti, mutta panostaminen työssä olevien ja heidän työikäisten puolisoidensa kotouttamiseen toisi kansainvälisten kokemusten tavoin pienillä panostuksilla nopeammin taloudellisia hyötyjä julkiselle sektorille.

5.5 Riittävän kielitaidon saavuttamisen keinoja

Kielitaidon omaksumisen hyviä käytäntöjä on jo esitelty tämän osan aikaisemmissa kappaleissa ja luvussa 3 käydään läpi aiemmin tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä saatuja havaintoja.

Kaiken kaikkiaan kunnallisen tason oppilaitosten kielenopetuksessa ei pystytä ainakaan kaikissa kunnissa huomioimaan maahanmuuttajien heterogeenisyyttä. Kotouttamisen alkuvaiheen kielenopetuksen käytännöt vaihtelevat samaan tapaan kuin muidenkin kuntien järjestämien palveluiden suhteen. Haastattelujen perusteella kielenopetuksen tarjonnassa ei useimmiten huomioida maahanmuuttajien erilaisuutta, vaan taso määritellään jonkinlaisen keskiarvon mukaan. Toisille kielenopetus on liian helppoa ja hitaasti etenevää kun taas toisille taso on aivan liian korkea. Etenkin lukutaidottomilla ja kouluttamattomilla maahanmuuttajilla oppimisen edellytykset ovat usein hyvin heikot ja kielenopetusta antavat tahot esittivät, että niin sanottujen nolla-tason kurssien ohjelmassa voitaisiin edetä vieläkin hitaammin. Toisaalta taas aineistossa oli paikkakuntia, joissa ei pystytä järjestämään ollenkaan nopeammin etenevää kielenopetusta ja tämä taas hidastaa sellaisten maahanmuuttajien kotoutumista, joilla olisi erinomaiset edellytykset oppia suomen kieli nopeasti. Haastateltavien mukaan suuremmissa kaupungeissa, joissa suurin osa Suomen maahanmuuttajista asuu, kielenopetusta tulisi järjestää, niin ettei kielikoulutuksen moduulista toiseen siirtymisessä tulisi taukoja (non-stop-opetus).

Kotouttamisen työllistymisvaiheessa taas tulee esiin toisenlainen heterogeenisyys, kun työssä tarvittavan kielitaidon riittävyyden määrittää työtehtävä. Tietynlaisissa tuotannon tehtävissä ja asiantuntija-ammateissa tarvitaan puolestaan enemmän kielitaitoa, kun taas jotkut kaupan ja palveluiden alat sopivat heikommin kieltä taitaville myös suomen kielen opettelupaikoiksi. Suuri vaikutus on myös työnantajien näkemyksillä ja koetulla työmarkkinatilanteella. Mm. kasvualoilla koetaan, ettei niiden työpaikoilla ole aikaa maahanmuuttajien perehdyttämiselle ja kielitaidon opettamiselle.

Erytystä tukea vaativista ryhmistä luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtäminen TE-palveluista kuntien vastuulle koettiin haastattelussa hyvänä mahdollisuutena julkisen sektorin kotouttamistoimien työnjaon näkökulmasta, mutta myös haasteena. Hyvää on se, että luku- ja kirjoitustaidottomat voidaan ohjata jatkossa kotoutumiskoulutuksen kartoitusvaiheessa opetusta järjestäviin yhteistyöoppilaitoksiin. Jos luku- ja kirjoitustaidon opetus jää irralliseksi muusta kotoutumisprosessista, yhteys työllistymistä tukeviin palveluihin jää heikoksi ja työelämäkytköksen sijasta kouluttautuminen muuttuu oppilaitoskeskeiseksi. Haasteena on se, että etenkin pienempien kuntien mahdollisuuksia järjestää vapaaehtoisesti koulutusta pidetään vähäisinä. Pienillä paikkakunnilla kielenopetuksen järjestäminen on haasteellista ylipäätään, kun maahanmuuttajia on vähemmän ja ryhmäkoot pieniä. Lisäksi pitkät välimatkat saattavat tuottaa vaikeuksia ja autottomuus saattaa olla konkreettinen este osallistua kielenopetukseen. Hankkeissa onkin kehitetty juuri tätä ongelmaa ratkomaan digitaalisia oppimisympäristöjä. Esimerkiksi Kainuun alueella toteutetussa kokeilussa saatiin erinomaisia tuloksia ja näistä on saatukin erinomaisia tuloksia (Arffman Consulting Oy). Tällaisilla ratkaisuilla voidaan yhdistää eri paikoissa asuvat saman tasoiset kielenoppijat ryhmiksi eikä resursseja kulu myöskään matkustamiseen oppitunnille.

Järjestöillä on erilaista matalan kynnyksen toimintaa kielen omaksumisen tueksi, kuten kielikahviloita, joihin on ohjattu myös vastaanottokeskuksessa olevia henkilöitä. Esimerkiksi Kaffila Bokvillan Helsingissä järjestetään kahden kuukauden kestoisia kieliharjoitteluita, työnhakuvalmennusta. Haastateltavat kertoivat, että järjestöjen kielen oppimista tukevaan

toimintaan tullaan vähäisellä kielitaidolla myös silloin, kun maahanmuuttajat eivät pärjää kotoutumiskoulutuksessa. Järjestöjen lisäksi kansalaisopistoissa ja muissa oppilaitoksissa on matalamman kynnyksen kielitaidon opetusta.

Kielenopetuksessa on haasteena, että maahanmuuttajat käyttävät kotona ja tuttavien kanssa muuta kuin Suomen kieltä. Se, että perheen lapset oppivat usein aikuisia nopeammin puhumaan suomea, vaikeuttaa osaltaan naisten kielitaidon kehittymistä. Kun perheen lapset hoitavat suomenkielisen asioinnin, rohkeus käyttää kieltä vähenee. Naisten kielenopetuksen tueksi on järjestetty omia ryhmiä, joissa eri kieltä puhuvia yhdistetään suomenkielisiin ryhmiin. Kielenopetuksessa on yritetty käyttää myös tapaamisia suomenkielisten kanssa, millä rohkaistaisiin maahanmuuttajia harjoittelemaan suomen kieltä keskustelun avulla. Haasteena tässä on ollut se, ettei suomenkielisiä ole useinkaan onnistuttu saamaan vieraskielisen puhekaveriksi.

Kielen oppimiselle ovat tehokkaita säännöllisesti toteutettavat matalan kynnyksen kurssit, joille voi osallistua ilman etukäteisilmoittautumista. Tällaiset ryhmät mahdollistavat esimerkiksi kotona lasten kanssa olevien osallistumisen ja omien tarpeiden mukaisen kielenopiskelun, kun kyse on tiettyä kurssijaksoa pidemmästä ajasta ja kaikille maahanmuuttajille avoimesta toiminnasta. Onnistunut toimintamalli on ollut valtakunnallinen Luetaan yhdessä -ryhmätoiminta. Luetaan yhdessä -ryhmien toiminta käynnistyi vuonna 2004 hankkeena, mutta nykyisin ne toimivat STEAn rahoituksella. Luetaan yhdessä -ryhmiä on noin 100 ja niissä on mukana yli 400 vapaaehtoista ja noin 1600 maahanmuuttajaa. Keskeistä ryhmätoiminnassa on se, että se rakentuu paikallisiin tarpeisiin sopivaksi. Toiminta räätälöidään paikallisiin tarpeisiin sopivaksi, jolloin ryhmien vetäjät ja tilat vaihtelevat paikkakuntakohtaisesti. Kursseilla ei ole läsnäolopaikkaa. Ryhmät toimivat non-stop -periaatteella eikä ilmoittautumista tai säännöllistä osallistumista edellytetä. Luetaan yhdessä -ryhmissä opettajina toimivat vapaaehtoiset, jotka järjestävät ryhmiä paikallisesti sovittavissa tilaisuuksissa. Ryhmä kokoontuu viikoittain kahden tunnin ajan. Kieliopetuksen lisäksi ryhmissä käydään läpi suomalaisen yhteiskunnan toimintaa kuten kulttuuriin ja digitaitoihin liittyviä asioita. Ryhmissä on paljon kertausta ja samoja aiheita voidaan käsitellä tarvittaessa useaan kertaan. Tällainen toimintamalli edistää kotiäitien ja muiden satunnaisemmin mukaan pääsevien osallistumista toimintaan. Kurssille voi ottaa mukaan lapsia ja lastenhoito on järjestetty ryhmissä eri tavoin.

Haastattelujen mukaan hyvä kielenkoulutusmalli on Pudasjärvellä Osallisena Suomessa -hankkeessa kehitetty ja sen jälkeen vakiintuneena toimintana toteuttava Suomistartti, joka on tarkoitettu maahanmuuttajille maahantulositystä riippumatta. Koulutuksessa yhdistyvät suomen kielen ja alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan kokonaisuus sekä suomalaisen työelämän ja yhteiskuntaosaamisen kokonaisuuden. Koulutus toteutetaan joustavasti ja sen kesto vaihtelee puolen vuoden ja kahden vuoden välillä.

Hyviksi havaituissa toimintamalleissa työllistäminen ja kouluttautuminen ei ole toiminnan ensimmäinen päämäärä, mutta työelämä- ja kouluttautumiskytkös on olemassa. Tällainen on esimerkiksi Monika-naisten toteuttamassa naisten ryhmätoiminnassa. Naiset tulevat säännöllisesti kokoontuvaan ryhmään etenkin suomen kielen oppimisen ja seuran vuoksi,

mutta osallistujilla on mahdollisuus ohjautua yksilö- tai ryhmäohjaukseen, jos työllistyminen tulee keskustelussa esille. Suomen kielen taitoa ja jatkokyöllistymistä edistettäisiin haastatteluiden mukaan sillä, että sekä työssä olevien että kansainvälisten opiskelijoiden velvoite opiskella kieltä työn ja koulutuksen aikana lisääntyisi. Kielikoulutuksessa olisi tärkeää antaa palveluseleitä, joita maahanmuuttajat voisivat käyttää oman tarpeensa mukaisesti.

5.6 Yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen välittäminen

Tämän tutkimuksen yksi tehtävä oli selvittää, miten valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason kotouttamistoimenpiteissä on pyritty välittämään suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja toimintatapoja ja miten ne ovat välittyneet maahantulijoille ja heidän jälkeläisilleen.

Kotoutumisen kaksisuuntaisuutta koettiin ensinäkin edistettävän tapahtumilla ja harrasteilla, joita ei ole erikseen suunnattu maahanmuuttajille tai kantaväestölle. Tähän pyrittiin esimerkiksi järjestämällä erilaisia tapahtumia ja tempauksia, joihin osallistuisi ihmisiä etnisestä taustasta riippumatta. Kuntatoimijat mainitsivat yhteiset liikuntaharrastukset ja järjestöjen toiminnan sekä peräänkuuluttivat paikkoja, joissa käyvät sekä kantasuomalaiset että maahanmuuttajat. He kokivat, että asenteisiin voidaan vaikuttaa myös tuomalla erilaisuuden asemesta esiin samankaltaisuuksia eri kulttuurien välillä, niin suomalaisen kuin moninaisten maahanmuuttajien kulttuurien välillä.

Yksi keskeinen kanava yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen välittämiseen on kotoutumiskoulutus, jonka uusien toteutusmallien avulla pyritään nopeuttamaan maahanmuuttajien polkuja jatko-opintoihin ja työelämään. Kotoutumiskoulutus sisältää uutena muotona tiiviin orientoivan moduulin, joka voidaan järjestää kunnassa tai vastaanottokeskuksessa. Orientoiva moduuli sisältää yhteiskuntaorientaation jakson, joka voidaan tarjota mahdollisuuksien mukaan omalla äidinkielellä. Koulutus muodostuu moduuleista, joista ensimmäinen on suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunta- ja työelämä tietouden osio. Tässä vaiheessa maahanmuuttajilla on mahdollisuus saada tukea lukutekniikan vahvistamiseen latinalaisella kirjaimistolla. Kotoutumiskoulutuksessa on suositeltu lähiopetuksena toteutetun kielen ja yhteiskuntatietouden opiskelun vaihtoehtona malleja, joissa osa opiskelusta tapahtuu etäopiskeluna kotona tai verkossa tai työpaikalla (Opetushallitus 2017). Suomessa Pakolaisapu on kehittänyt omankielisen yhteiskuntaorientaation mallia, jota käytetään paljon Ruotsissa. Omankielisestä yhteiskuntaorientaatiosta on saatu hyviä kokemuksia ja suositeltu, että yhteiskuntatiedon opetus erotetaan kieliopetuksesta omakieliseksi ja valtakunnallisesti yhtenäiseksi yhteiskuntaorientaatioksi.

Kuntien kotouttamiskoulutuksista vastaavien oppilaitosten työntekijöiden haastatteluissa tuli esiin, että koulutuksissa käsitellään myös opetussuunnitelman ulkopuolelle jääviä aiheita, mikäli ne jostain syystä nousevat esille ja opiskelijat haluavat tietää aiheesta enemmän. Esimerkiksi työelämään ja sen sääntöihin, lakeihin ja velvollisuuksiin kiinnitetään erityistä huomiota ja ne ovat kotoutumiskoulutusten lisäksi osana muutakin ammatillista koulutusta. Joissain kotoutumiskoulutuksia järjestävissä oppilaitoksissa työskentelee myös

maahanmuuttajataustaisia ihmisiä, jotka tekevät Suomalaista yhteiskuntaa ja sen toimintatapoja tutuiksi uusille maahanmuuttajille ja osaavat ymmärtää maahan juuri tulleen ihmisen näkökulmaa ja haasteita suomalaisen yhteiskunnan tapojen ymmärtämisessä.

Vastaanottokeskuksissa oleville turvapaikanhakijoille järjestetään opinto- ja työtoimintaa, jossa suomalaisen yhteiskunnan kurssi on pakollinen osa työ- ja opintotoimintaa. Kurssin voi suorittaa verkkokurssina, josta on eri kielisiä käännöksiä. Tällaista mahdollisuutta pidettiin haastatteluissa hyvänä, sillä verkkokurssit on koettu tehokkaiksi keinoiksi välittää tietoa eri puolelle Suomea sijaitseviin ja määrältään vaihteleviin vastaanottokeskuksiin. Suomessa on kehitetty vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden kasvun jälkeen uudenlaisia materiaaleja, jotta kotoutuminen ja suomalaisten toimintatapojen sisäistäminen käynnistyisi mahdollisimman varhain. Tutkimusta varten toteutetussa kyselyssä nostetaan esille tarve kehittää toimintaa maahanmuuttajamiehille. Heille on suhteellisen vähän esimerkiksi järjestöjen toimintamuotoja, mutta tarvetta tiiviimmälle suomalaisiin arvoihin ja toimintatapoihin perehdyttävälle toiminnalle.

Lisäksi suomalaiseen yhteiskuntaan perehdyttävä toimintamuoto on vapaan sivistystyön toiminta. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan koulutusta järjestetään elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevasti. Kansalaisopistot ovat järjestäneet paljon erilaista maahanmuuttajakoulutusta, johon on osallistunut noin 20 500 opiskelijaa vuodessa. Vuodesta 2018 lähtien kansanopistot, opintokeskukset, kansalaisopistot ja kesäyliopistot ovat voineet järjestää täysimääräisen tuen avulla opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan kirjattua koulutusta. Vapaa sivistystyö voi toteuttaa luku- ja kirjoitustaidon opintoja sekä suomen kielen opintoja, joita voi suorittaa omaan tahtiin tai sivutoimisesti. Koulutusta voidaan yhdistää toiminnallisiin opintoihin ja liikuntaan. Tavoitteena on tarjota luku- ja kirjoitustaidon opetusta mm. kotona pieniä lapsia hoitaville maahanmuuttajille ja työssä oleville, joilla ei ole ollut aiemmin riittävästi joustavia opiskelumahdollisuuksia.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa maahanmuuttajaopiskelijat osallistuvan opetussuunnitelman mukaisesti vuorovaikutukselliseen toimintaan, jonka kautta suomalainen kulttuuri, tavat, arvot ja asenteet tulevat tutuiksi. Tavoitteena on hahmottaa työllistymiseen liittyviä tekijöitä ja työelämän pelisääntöjä sekä tutustuttaa maahanmuuttajat suomalaiseen työ- ja kulttuuriin liittyviin tapoihin ja työelämän sanastoon. Haastattelut toteutettiin vuoden 2018 alussa, joten monissa paikoin mm. vapaan sivistystyön ja kuntien kanssa käytävät neuvottelut lain toimeenpanosta olivat kesken. Alueilla, joissa vapaan sivistystyön organisaatioilla on ollut jo ennestään vahva rooli kotouttamisessa, kuten esimerkiksi Vaasan seudulla ja Pohjois-Karjalassa, toimintamallit ovat pidemmällä.

Suomessa on haastatteluiden perusteella ollut hyviä kanavia ja palveluita suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen edistämiseksi. Haasteena on ollut, että maahanmuuttajien kielitaito ei ole riittänyt arvojen sisäistämiseen. Arvot ja toimintatavat voivat vaihdella paljon eri kulttuureissa, joten monissa asioissa tarvittaisiin syvällisempää perehdyttämistä suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen lähtökohtiin. Ylipäättään omakielisten palvelu-

jen tarjoaminen kotoutumisen alkuvaiheessa on nähty tärkeäksi dialogin mahdollistamiseksi ja väärinymmärrysten estämiseksi, mikä osaltaan nopeuttaa reittejä työhön ja opintoihin. SAK on ehdottanut maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tueksi maahanmuuttajille tarkoitettua omalla äidinkielellä laadittua peruspakettia, joka tarjottaisiin kaikille oleskelulupapäätöksen tai oleskelulupaoikeuden rekisteröinnin yhteydessä. Tulositystä riippumaton palvelupaketti antaisi maahanmuuttajille tietoa mm. ihmisoikeuksiin, sukupuolen väliseen tasa-arvoon sekä työelämän oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä asioista. Hyvä alkua -hankeosion tuloksena on puolestaan kehitetty omakielinen orientaatiojakso, jossa tavoitteena on antaa ymmärrystä ja kokonaiskuva suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen perusarvoista. Tämä orientaatiojakso on tarkoitettu järjestää nopeasti maahanmuuttoa seuranneen (Korhonen 2018; Kotona Suomessa -työryhmä 2018).

Suomen Punainen Risti edistää yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen sisäistämistä mm. turvapaikanhakijoiden kotimajoituksella, vastaanottokeskuksen vapaaehtoistoiminnalla ja työllistämistä edistävissä toiminnassa työelämään tutustumisjaksoilla mentoritoiminnalla. Mentoritoiminnassa on keskeistä mahdollisuus keskustella suomalaisen yhteiskunnan toimintatavoista ja perehdyttää maahanmuuttajaa esimerkiksi suomalaiseen työkuultuuriin sekä tasa-arvon ja ilmaisuvapauden kaltaisiin lainsäädännön turvaamiin arvoihin.

6 Kotouttaminen ja integrointi Ruotsissa ja Saksassa

Tässä osassa kuvaillaan kirjallisuus- ja dokumenttianalyysin perusteella vertailumaiksi valittujen Ruotsin ja Saksan kotouttamispolitiikkoja sekä näissä maissa tutkittuja ja hyväiksi todettuja kotouttamistoimia ja palveluita. Molemmilla mailla on selvästi Suomea pidempi historia kotouttamiskysymysten ratkomisessa ja maahanmuuton volyymit ovat moninkertaiset. Tässä osassa on analysoitu näiden vertailumaiden kotouttamiskäytäntöjä ohjaavia dokumentteja, ohjelmia ja keskisten tutkimus- ja selvityshankkeiden julkaisuja. Näitä aiheistoja on täydennetty kahdella maa-asiantuntijan haastattelulla. Tässä osassa käydään siis läpi etenkin työllistymisen edistämisen kannalta Ruotsin ja Saksan kotouttamistoimien strateginen ohjaus ja hyvät kotouttamiskäytännöt.

6.1 Eurooppalainen kotouttaminen

Eurooppalaisilla valtioilla on likimain yhteisesti jaettu näkemys onnistuneesta kotouttamisesta. Onnistuneessa kotouttamisessa maahanmuuttaja saavuttaa muun väestön kanssa tasavertaisen aseman yhteiskunnassa niin oikeuksien kuin velvollisuuksienkin osalta. Kotoutumisen tärkeimpinä edellytyksinä pidetään yleisesti kielitaitoa ja työllistymistä. EU:ssa asuu 20 miljoonaa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaista, jotka muodostavat neljä prosenttia sen väestöstä. Kotouttamista koskeva toimivalta on jäsenmailla, mutta EU on tukenut jäsenvaltioiden kotouttamistoimia jo useiden vuosien ajan.

Euroopan komissio laati vuonna 2011 eurooppalaisen toimintasuunnitelman kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten, jossa kehoitettiin soveltamaan kotouttamiseen tehokkaampaa ja yhdenmukaista lähestymistapaa eri toiminta-aloilla ja hallintotasoilla. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti vuonna 2014 maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa Euroopan unionissa koskevat yhteiset peruseriaatteet. Niissä vahvistetaan yhteinen lähestymistapa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen koko EU:ssa.

Viime vuosien aikana monet jäsenvaltiot ovatkin laatineet kansallisten olosuhteidensa mukaisia strategioita ja toimintamalleja, joilla maahanmuuttajien kotoutumista on pyritty edistämään. EU on ollut tärkeässä roolissa tukemalla joitain näistä toimista. Toteutetuista toimista huolimatta kolmansien maiden kansalaisten asema työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden suhteen on kaikkialla EU:ssa huonompi kuin EU:n kansalaisten (Euroopan Komissio 2016).

Arnkil ym. (2012) laativat selvityksen heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Selvityksen päähuomio kohdistui alentuneen työkyvyn (osatyökykyisten) omaavien palveluihin, mutta eri tavoin haasteellisissa tilanteissa olevien palvelut koskevat useimmiten myös maahanmuuttajia. Yleiskuva kartoituksen sanomasta osoittautui varsin selväksi: kaikissa kartoi-

tuksen kohteena olevissa maissa työmarkkinoiden suhteen eri tavoin haasteellisessa tilanteessa olevien ihmisten parempi integrointi työelämään oli suurin ja tärkein strateginen haaste, mitä työvoima-, sosiaali- terveystalouden suhteen nähtiin. Kaikissa maissa pyrkimyksenä oli myös näiden käytäntöjen ja palveluiden integrointi, niiden saaminen paremmin toistensa yhteyteen, niin että sosiaali- ja terveystaloudet sekä niihin liittyvät palvelut saadaan paremmin tukemaan työelämään pääsyä ja siellä pysymistä.

Toinen hyvin selkeä viesti tässä hankkeessa oli, että parhaiten toimivia ratkaisuja haasteellisille ryhmille ovat työelämän sisällä olevat työelämäratkaisut. Parhaita tuloksia näytetään saavutetun sellaisilla malleilla, joissa mahdollisimman nopeasti järjestetään mahdollisimman normaali työsuhteeseen tavanomaiseen työelämään – ja sitten eri tavoin tuetaan tämän työsuhteen toimivuutta ja vakiintumista. Suuntauksena on hakea työelämän kontakteja mahdollisimman pian ja antaa tukea siihen. Kyse on siten tuetun työllistymisen työvalmennuksen (IPS, sijoita ja valmenna) mallin keskeisimmän periaatteen soveltamisesta käytäntöön (ks. esim. Drake & Bond 2011).

6.2 Ruotsin nykytilanne ja hyvät käytännöt

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluiden ja erityisryhmien työllistämispalveluiden kehittäminen on ollut Ruotsissa pitkään voimakkaasti esillä. Maahanmuutto on jatkanut kasvamistaan ja Ruotsin väestöstä yli viidennes on ulkomaalaistaustaisia (ulkomailla syntyneet tai Ruotsissa syntyneet, joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla). Viime vuosina maahanmuutto on keskittynyt pakolaisiin, joita on tullut muun muassa Syyriasta, Libanonista, Irakista, Iranista ja Somaliasta. Vuonna 2015 Ruotsiin tuli pelkästään turvapaikanhakijoita 163 000, mikä on suhteutettuna maan väkilukuun eniten koko Euroopassa.

Maahanmuuttokysymys onkin ollut jo yli vuosikymmenen ajan yksi Ruotsin työmarkkinoiden kuumimmista aiheista. Eurostatin (2016) mukaan maahanmuuttajien työllisyysaste on 68 % (EU-keskiarvo 66 %). Ruotsissa syntyneen kantaväestön työllisyysaste puolestaan on 85 % (EU-keskiarvo 72 %)

Ruotsin työvoima- ja sosiaalipalvelut muodostavat monipuolisen menetelmäkokonaisuuden ja Ruotsi on tunnetusti aktiivisen työvoimapolitiikan edelläkävijämaa. Yleisesti ottaen Ruotsin suuntauksena on valtiotoinen integrointi, jolla tavoitellaan toimien tehostamista etenkin työllisyyden kannalta.

Maahanmuuttajien työllistymistä hidastavat samankaltaiset asiat kuin Suomessa. Näitä ovat mm. työnantajien asenteet yhdistettynä yleiseen ”pelkoon” palkata ihmisiä vakituisiin työsuhteisiin työntekijän vahvan oikeussuojan johdosta. Maahanmuuttajiin kohdistuvien suurempien ennakkoluulojen takia, tämä kynnyks on heidän kohdallaan vielä korkeampi. On kuitenkin huomattava, että kansalaisten yleiset asenteet maahanmuuttajia kohtaan ovat Ruotsissa myönteisempiä useimpiin muihin maihin verrattuna. Yli 80 % väestöstä ajattelee, että maahanmuuttajille kuuluvat samat sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet kuin muillekin maassa asuville (Bevelander & Nahikari 2014)

Työllistymistä hidastaa myös tulijoiden alhainen koulutustaso. Enemmistöllä pakolaisista jotka tulevat Syyriasta, Iranista ja Irakista on vähintään toisen asteen koulutus suoritettuna. Afganistanista, Eritreasta ja Somaliasta tulleet ovat keskimäärin kaikkein heikoimmin koulutettuja.

Työelämäosallisuuden toteutumisen näkökulmasta on syytä tehdä lisäksi kolme muuta rajaavaa havaintoa. Maahanmuuttajien ja heidän lastensa osuus ylemmän asteen opiskelijoista on merkittävästi pienempi kuin kantaväestön. Maahanmuuttajataustaisten ammatillisen koulutuksen keskeyttämisprosentit ovat kantaväestöä korkeammat. Töissä olevien maahanmuuttajanaisten osuus on merkittävästi miehiä pienempi. Tämä siitä huolimatta, että esimerkiksi pakolaisina maahan tulleiden naisten koulutus on keskimäärin korkeampaa kuin miehillä.

Ruotsi sijoittuu kansainvälisellä MIPEX2015-indeksillä (www.mipex.eu) mitattuna ensimmäiseksi maahanmuuttajien tasavertaisia mahdollisuuksia selvittävässä vertailussa. Selvityksen kohteena oli 38 kehittynyttä maata. MIPEX-indeksi selvittää maahanmuuttajien mahdollisuuksia ottaa osaa uuden kotimaansa yhteiskuntaan 144 eri tunnusluvulla. Suomi sijoittuu samalla indeksillä mitattuna neljänneksi.

Suomi oli yleisarviossa neljäs myös vuonna 2011, kun Mipex-indeksi julkaistiin edellisen kerran. Ykkössijaa piti silloinkin Ruotsi, toisena oli Portugali ja kolmantena Kanada. EU-maiden lisäksi selvityksen kohteena ovat Australia, Kanada, Islanti, Japani, Uusi Seelanti, Norja, Etelä-Korea, Sveitsi, Turkki ja Yhdysvallat.

Indeksin mukaan maahanmuuttajien työmarkkinoille integroituminen on Suomessa parantunut, mutta työttömyys on meilläkin yhä selvästi kantaväestöä korkeampi. Työmarkkina-asioissa Ruotsi sijoittuu ykköseksi ja Suomi sijoittuu kuudenneksi. Perheiden yhdistämisessä sijoitus Suomella on yhdeksäs, koulutuksessa kahdeksas ja terveysasioissa 12:s. Korkein sijoitus tulee poliittisessa osallistumisessa: siinä Suomi on kolmanneksi paras.

6.2.1 Kotouttamisen prosessi

Ruotsissa työvoimaviranomainen koordinoi ja vastaa siitä, että vastatulleet maahanmuuttajat saavat nopeasti kontaktin työmarkkinoihin. Vastatulleille maahanmuuttajille tehdään henkilökohtaiset suunnitelmat (etableringsplan). Ruotsin lainsäädännössä kohderyhmänä ovat vastatulleet 20–65-vuotiaat henkilöt, jotka ovat saaneet joko pakolaisena, kiintiöpakolaisena tai turvapaikanhakijana oleskeluluvan Ruotsista ja heidän omaisensa tai omaisiin rinnastettavat henkilöt sekä 18–19-vuotiaat, joilla ei ole vanhempia Ruotsissa.

Henkilökohtaiset suunnitelmat sisältävät toimenpiteitä, jotka tukevat ruotsin kielen opiskelua, työnsaantia, yhteiskuntatietoutta sekä itsestään huolehtimista. Suunnitelman kesto on korkeintaan 24 kuukautta ja sitä voidaan pidentää korkeintaan 8 kuukaudella vanhempainvapaan vuoksi.

Ruotsissa laki määrää kaikki Ruotsin kunnat ottamaan vastaan kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita henkilöitä, kiintiöpakolaisia sekä alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita. Jokaiselle läänille on määritetty, kuinka monta henkilöä alueen pitää vastaanottaa seuraavana vuonna. Lääninhallituksen on sitouduttava sille määriteltyyn kiintiöön ja lääninhallitus on vastuussa siitä, miten lääniin osoitetut tulijat sijoitetaan eri kuntiin.

Maahanmuuttovirasto vastaa kuntaan ohjaamisesta. Oleskeluluvan saaneilla on oikeus asettua valitsemaansa paikkaan: joko heidät ohjataan kuntiin Maahanmuuttoviraston kautta tai he valitsevat itse asuinpaikkansa. Noin 75 prosenttia tulijoista muuttaa itsenäisesti alueille (www.regeringen.se).

Ruotsissa ei työvoimapolitiikassa ole yleisesti käytössä profilointia tai tarpeenmukaista kohdentamista sillä tavoin kuin muutamissa muissa EU-maissa. Maahanmuuttajien integraatio- ja työvoimapalveluissa tapahtuu luonnollisesti normaalia palvelusuunnitelmien mukaista palvelujen kohdentamista. Ruotsin perusmallina on ”takuut”, jotka kohdistuvat kaikille, jotka ehdot täyttävät tiettyinä ajankohtana.

Maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumisen tilaa kuvaavan raportin mukaan muualta kuin EU-maista tulevat sijoittuvat enimmäkseen matalaa osaamista vaativiin tehtäviin. Siten heidän vuosiansionsa jäävät muita matalammiksi. Lisäksi heidän ammatillinen liikkuvuutensa ruotsalaisilla työmarkkinoilla on hidasta (European parliament 2018).

6.2.2 Keskeisiä haasteita

OECD:n (2016) Ruotsia koskevan maaraportin arvioiden mukaan maa on varustautunut pakolaisten integrointiin paremmin kuin useimmat muut OECD-maat. Tulijoiden suuri määrä aiheuttaa järjestelmän tehokkuudelle kuitenkin haasteita. Integroinnin kivijalkana toimiva kaksivuotinen kotouttamisohjelma on usein liian pitkäkestoinen korkeasti koulutetuille. Toisaalta se on rakenteeltaan liian jäykkä matalasti koulutetuille maahanmuuttajille. Vuonna 2015 ainoastaan 28% matalasti koulutetuista ulkomailla syntyneistä miehistä ja 19% naisista oli työllistynyt vuosi ohjelman aloittamisen jälkeen.

OECD (2016) kiinnittää maa-arviossaan huomiota myös siihen, että Ruotsissa tarvitaan vahvempaa ja rakenteellisempaa koordinaatiota kuntien ja työvoimaviranomaisten kesken. Palkkatuettu työ on osoittautunut tehokkaaksi väyläksi hankkia työmarkkinasiirtymiä, mutta sen käyttöön ottamista pidetään monimutkaisena. Syrjinnän vastaista työtä tulee tehdä aiempaa enemmän kaikilla yhteiskunnan tasoilla.

Kielen oppiminen on myös keskeinen tekijä työn saamisessa. Kielen opetusta tulisi tarjota laadukkaasti ja tarpeeksi paljon. Lisäksi opetuksessa tulisi huomioida monipuolisesti erilaiset kielenoppijat. Ruotsissa kielenopetusta ostetaan ulkopuolisilta tahoilta, joka on ilmeisesti johtanut alueiden eriarvoistumiseen siinä mielessä, että opetuksen laatu vaihtelee palveluntarjoajan tason mukaan. Toisissa kunnissa opetus on laadukkaampaa kuin toisissa, palveluntarjoajien osaamisesta johtuvista syistä.

Viimeksi kuluneiden vuosien aikana valtio on lisännyt resursseja maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllistymisen parantamiseen. Keinoina on mm. osaamisen tunnistaminen, tutkintojen tunnistamisen ja kielenopetukseen panostaminen. Ammattikouluissa on lisätty maahanmuuttajille tarkoitettuja aloituspaikkoja. Kielenopetukseen on satsattu kouluttamalla lisää ruotsin kielen opettajia ja varaamalla lisää rahaa kielikoulutuksiin.

Maahanmuuttajien osaaminen pyritään hyödyntämään aikaisempaa nopeammin ja paremmin. Tähän pyritään palkkaamalla lisää henkilöstöä, jotta ruuhkat saadaan purettua eikä tutkintojen tunnistamiseen ja muun osaamisen kartoittamiseen menisi liikaa aikaa. Samalla on lisätty korvamerkittyä rahaa tämän kehittämiseen. Tarkoituksena on saada ammattikorkeakoulut tahoksi, joka vastaisi ammattialojen osaamisen määrittelystä ja keinoista testata osaamista. Myös täydennyskoulutuksiin on varattu lisää rahaa, jotta pienillä lisäopinnoilla saataisiin muuten ammattitaitoiset ja motivoituneet maahanmuuttajat nopeammin työllistymään. Ruotsissa on kehitteillä delegaatio, joka vastaisi tämän osaamisen tunnistamiseen liittyvän työn koordinoinnista ja kehittämisestä.

Kunnille korvattavaa rahaa uusien maahanmuuttajien vastaanottamisesta aiotaan korottaa, jotta siirtyminen kuntiin tapahtuisi joutuisammin. Muutoinkin kuntien maahanmuuttotyöhön varattuja budjetteja aiotaan korottaa. Tarkoituksena on tarjota palveluita myös niille, jotka odottavat oleskelulupapäätöstä. Odotusaikaa voitaisiin hyödyntää tarjoamalla kotouttavaa toimintaa kuten kielen- ja kulttuurinopetusta, jotta myönteisen päätöksen saaneet olisivat mahdollisimman nopeasti työmarkkinoilla.

6.2.3 Ajankohtaisia ohjelmia ja hankkeita

Ruotsissa tavoitteena on, että maahantulosta kestäisi enintään kaksi vuotta työllistymiseen tai opintojen aloittamiseen. Ruotsissa on käynnissä useita lupaavia projekteja, hankkeita ja muita toimintoja, joilla pyritään nopeuttamaan ja helpottamaan maahanmuuttajien työllistymistä ja kouluttautumista. Vaikka jokaisella aloitteella on omat tunnuspiirteensä, niillä näyttää olevan runsaasti myös yhdistäviä tekijöitä:

- Integraatioon panostetaan ja toimenpiteisiin osallistumisesta on tehty pakollista.
- Entistä enemmän kiinnitetään huomiota maahanmuuttajien taitojen ja osaamisen arviointiin ja tunnistamiseen. Myös näihin liittyvien uusien arviointimenetelmien kehittämiseen.
- Kotouttaminen on kaksisuuntaista ja kohdistuu myös työyhteisöihin, ei vain maahanmuuttajiin. Tukea ja ohjausta tarjotaan työpaikoille, joihin maahanmuuttajat sijoittuvat. Myös esimiehille on oltava valmennusta vastaanottaa maahanmuuttaja uutena työntekijänä sekä ohjata omaa työyhteisöään.

Ruotsille ominaista on pikaisen kotouttamisen Fast track -malli, jossa maahanmuuttajien kokemus, taidot ja työmotivaatio arvioidaan mahdollisimman pian maahantulon jälkeen. Koulutukseen ja opiskeluun tarjotaan ohjausta ja kielikoulutus yhdistetään työntekoon.

Kielenopetus alkaa jo vastaanottokeskuksessa. Fast track -malli on rakennettu kolmikan-
taisesti työmarkkinajärjestöjen ja Ruotsin hallituksen yhteistyönä (Government offices of
Sweden 2016).

Malli on suunnattu erityisesti eri ammattitutkinnon jo lähtömaassaan suorittaneille maa-
hanmuuttajille, esimerkiksi opettajille, hoitajille ja insinööreille. Tavoitteena on, että maa-
hanmuuttaja löytää mahdollisimman nopeasti maahantulon jälkeen töitä, mutta ei mitä ta-
hansa töitä, vaan nimenomaan omaa osaamistaan vastaavaa työtä.

Myös Suomessa on pilotoitu ERASMUS-rahoituksella Fast track -mallin toimivuutta. Hank-
keen (2015–2017) tavoitteena oli maahanmuuttajien aikaisemman osaamisen tunnistami-
nen tehokkaasti uudentyypisellä, kielestä riippumattomalla verkkopohjaisella kartoituk-
sella. Osaamiskartoitus auttaa maahanmuuttajaa myös hakeutumisessa ja ohjautumisessa
oikeisiin opintopolkuihin ja työelämään (<http://www.fasttrack.fi/>)

IPS-malli (individual placement and support, suom. sijoita ja valmenna) ja muut tuetun työl-
listymisen mallit ovat Ruotsissa laajasti käytössä osana maahanmuuttajien työhön sijoitu-
misen tukea. Tällä hetkellä IPS-malli on ainoa, johon perustuvaa toimintaa voi kutsua näyt-
töön perustuvaksi tuetuksi työllistymiseksi. Arviointitulosten perusteella malli on sovellet-
tavissa useisiin erilaisiin alipalvelutuihin ja syrjäytymisvaarassa oleviin ryhmiin, myös maa-
hanmuuttajiin (Bond 2011). Mallin lähtökohtana on oletus, että kuka tahansa, joka haluaa
työskennellä, voi oikeanlaisten tukitoimien avulla työllistyä ja työskennellä avoimilla työ-
markkinoilla.

Ruotsissa toteutetussa arviointitutkimuksessa IPS:n työhönvalmentajat arvioivat voimassa
olevien sosiaali- ja työllisyysasetusten säännösten olevan merkittäviä esteitä toimeenpa-
nolle. Ruotsin IPS-kehittämistyöstä on havaittu hankaluuksia erityisesti palveluintegraa-
tion osalta. Työhönvalmentajien erikoistuminen työn etsintään edellyttää palveluintegraa-
tiota, jossa huomioidaan hoidon, kuntoutuksen ja case-managementin keskeinen rooli työ-
hönvalmennuksen onnistumiselle. Vaikeuksia ilmoitettiin olevan myös organisaatorajat
ylittävässä yhteistyössä. Vaikeuksia esiintyi erityisesti siinä, että terveysalan ammattilaiset
olivat skeptisiä uutta ammattiryhmää kohtaan (työhönvalmentaja). IPS:n osallistuneet asi-
akkaat ilmaisivat pelkoja sosiaalietujensa menettämisestä (Hasson 2011).

IPS-mallin toimeenpanon onnistumisella on suora yhteys siitä seuraaviin työllistymistulok-
siin. Laatustandardin mukaisesti korkealaatuista palvelua tuottavat toimijat saavuttavat
myös muita useammin korkeita työllistymistuloksia. Ruotsissa IPS -mallia on alettu kehit-
tämään ja soveltamaan systemaattisesti vuodesta 2013 alkaen. Tätä ennen on ollut käyn-
nissä erilaisia kehittämishankkeita. IPS-mallin kehitys Ruotsissa on toteutunut muuten
kuin keskushallinnon kautta. Esimerkiksi vuonna 2007 alkaneen IPS-projektin kehittävät ja
toteuttivat Lundin yliopiston Vårdal-instituutin tutkijat (Harkko ym. 2018).

IPS-mallin mukauttaminen on ollut yksi IPS-mallin toimeenpanoa koskeva trendi Ruotsissa.
Maassa on tehty kokeiluja, joiden avulla toiminnan tuloksellisuutta on pyritty parantamaan
standardia mukauttamalla tai tarjoamalla lisätoimenpiteitä. Toinen trendi on ollut IPS:n

laajentaminen alipalveltuihin väestöryhmiin. Myös maahanmuuttajille suunnattua SIN-mallia voidaan pitää tällaisena IPS-mallin sovelluksena.

SIN (Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare) -mallia voidaan pitää ensimmäisenä ruotsalaisena uuden aallon kansallisena ja työmarkkinalähtöisenä kotouttamisohjelmana. Malli perustuu tuetun työllistämisen menetelmään ja se käynnistettiin vuonna 2003 kahdessakymmenessä kunnassa eri puolella maata. Mallin perusajatuksena on tarjota nopea ja intensiivinen tuki maahanmuuttajien työnetsintään ja työssä aloitukseen. SIN sisältää kuusi eri vaihetta:

1. Työnhakijan analyysi (Sökandeanalys)
2. Töiden etsintä (Arbetsanskaffning)
3. Töiden analyysi (Arbetsanalys)
4. Työkokeilut (Arbetsplatsintroduktion)
5. Seuranta ja tuki työpaikalla (Uppföljning)
6. Työssä pysyminen (Anställning)

Mallista tehty arviointitutkimus (Åslund & Johansson 2011) osoitti, että SIN saa aikaan tuloksia kahdella tavalla: sen avulla voidaan saada välittömiä siirtymiä työttömyydestä työhön ja mallin läpikäynti myös kasvatti todennäköisyyttä työllistyä tulevaisuudessa. Työllistymisellä on luonnollisesti positiivisia vaikutuksia myös henkilön ansiotasoon.

SIA - stöd i arbete -toiminta on Göteborgin alueella toteutettava tuetun työllistymisen malli. Mallin asiakaskunta koostuu pääasiassa mielenterveyskuntoutujista ja useimmilla heistä on maahanmuuttajataustaa. Asiakkaiksi otetaan myös muita päivätoimintaan ja työpajoihin osallistuvia väestöryhmiä. Lisäksi toimintaa on painotettu erityisesti nuoriin, jotka tarvitsevat apua ja yhteyksiä työelämään. Monella nuorella on tosin myös mielenterveyteen liittyviä ongelmia. Göteborgin kunta ei sovelle tätä IPS -mallia täysin sen laatustandardin mukaisesti, vaan hieman modifioidusti.

RAMP – Rapid Acceleration Management Program on vuonna 2016 käynnistetty vuoden kestävä integraatio-ohjelma korkeakoulutetuille maahanmuuttajille. Ohjelma on kehitetty Tukholman kaupunkorinkeakoulussa ja se on avoin kaikille akateemisesti koulutetuille paikallisille ja turvapaikanhakijoille (RAMP – Rapid Acceleration Management Program, www.hhs.se)

Ohjelman käynnistyminen perustui kahteen havaittuun ongelmaan: korkeakoulutetuilla maahanmuuttajilla oli ensinnäkin vaikeuksia hahmottaa kuinka uuden maan työmarkkinat toimivat ja toisaalta hankaluuksia löytää oikeat verkostot. Ratkaisuna on tarjota suora näkyminen ruotsalaisiin työpaikkoihin, työkuultuuriin sekä tarjota mahdollisuuksia verkostoitua ja apua oman osaamisen tuotteistamisessa. Tärkeätä on osata tuoda esiin se mitä lisäarvoa maahanmuuttajuus tuo omaan osaamiseen. RAMP-ohjelmaan osallistujat käyvät läpi tarkan

seulan, jonka avulla tuetaan ja arvioidaan sekä motivaatiota että kompetenssia. Ohjelman vaiheita ovat:

1. Harjoittelu ruotsalaisessa yrityksessä.
2. Valmennusta ruotsalaisilla työmarkkinoilla toimimiseen ja itsensä markkinoimiseen.
3. Työssä tarvittavat kieliopinnot

Integration Halland puolestaan on ESR-rahoitteinen hanke, joka toimii Etelä-Ruotsin alueella. Pää tavoitteena on luoda alusta, jolla jakaa hyviä käytäntöjä. Toisena tavoitteena on kehittää malleja, joilla vasta maahan tulleet saataisiin mahdollisimman nopeasti työmarkkinoille. Hankkeessa tähän pyritään ensisijaisesti parantamalla työharjoittelu- ja koulutusmahdollisuuksia. Hanke toteutetaan tiiviissä yhteistyössä alueen TE-toimistojen kanssa ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden lisäksi hankkeessa on kiinnitetty huomiota myös terveysnäkökulmaan. Hankkeeseen osallistuvilla on tarjolla monipuolisia terveyspalveluita aina traumaterapiaan asti.

Integration in Sweden on järjestö joka mentoroi maahanmuuttajia. Yksi mentoroinnin muoto on ammattimentorointi, jolla pyritään parantamaan uusien tulijoiden asemaa työmarkkinoilla tarjoamalla opastusta, tukea ja verkostoja. Erimuotoisista mentoriverkostoista on saatu hyviä tuloksia ja niitä pyörittää useat eri tahot järjestöistä talouskouluihin.

Myös valtiolla on maahanmuuttajille suunnattua kaveritoimintaa. Näillä pyritään antamaan maahanmuuttajille tasapuolisemmat mahdollisuudet muiden työnhakijoiden kanssa, koska maata tunteva mentori voi kertoa kuinka työmarkkinat todellisuudessa toimivat. Tällaisella toiminnalla koitetaan myös edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia, sillä maahanmuuttajilla on usein melko vähän kontakteja, joiden kautta he voisivat saada tietoa piilotyöpaikoista. Lisäksi on havaittavissa, että erilaiset keinot, joilla on pyritty aktivoimaan työttömiä työhaussa, ovat lisänneet työnantajien haluttomuutta ilmoittaa työpaikoista valtion työvoimatoimistossa. Työvoimatoimiston kautta tehtyihin ilmoituksiin tulee suuri määrä hakemuksia ei-motivoituneilta työnhakijoilta, jotka hakevat työpaikkaa ainoastaan säilyttääkseen työttömyysetuutensa.

6.2.3 Yhteistoimintaliitot Ruotsissa

Ruotsissa on ollut vuodesta 2004 lukien voimassa kuntoutuksen koordinoitua koskeva laki (FINSAM), joka mahdollistaa kuntien sosiaalitoimen, läänien järjestämien terveyspalvelujen, sosiaalivakuutuskassan (Försäkringskassan) järjestämien kuntoutuspalvelujen sekä työnvälityksen (Arbetsförmedlingen) palveluintegraation. Laki ei ole toimijoita velvoittava, vaan paikallisesti toiminta organisoidaan vapaaehtoisesti. Lain perusteella muodostettujen yhteistoimintaliittojen (samordningsförbund) toiminta rakentuu paikallisten tarpeiden pohjalta. Tällä hetkellä Ruotsissa toimii 80 yhdistystä, jotka kattavat 250 Ruotsin 290 kuntaa. Vuosittain palvelujen piirissä on 39 000 asiakasta.

Tämän mallin olennainen ero eri eurooppalaisissa maissa toteutettuihin yhteistyömalleihin on siinä, että yhdistykset on muodostettu siten, että emo-organisaatiot tuovat niihin omat henkilö- ja rahalliset resurssinsa ja tätä kautta yhdistyksillä on itsenäinen asema ja myös oma budjetti. Parhaimmillaan tämä mahdollistaa asiakkaan tarpeista lähtevän räätälöidyn kuntoutusprosessin, mitä ei ole hankaloittamassa eri järjestelmien raja-aidat ja erilliset määrärahat. Elimen varsinaisia työntekijöitä ovat ainoastaan johto, muuten se ottaa eri osapuolten työntekijöistä tarpeen mukaan ”vuokralle” työntekijöitä.

Ruotsalaisessa kuntoutuksen palvelujärjestelmässä eri toimijoiden välinen tehtävän- ja vastuunjako, koordinaatio ja tiedonkulku on todettu ongelmalliseksi erityisesti sellaisten asiakkaiden kohdalla, joiden toiminta- ja työkyky on epäselvä. Satoja tuhansia asiakkaita jää yleisen palvelujärjestelmän palvelujen ulkopuolelle huonon koordinaation vuoksi tai siksi, ettei heille löydy sopivia palveluja. Monet heistä hyötyisivät yhteisistä samanaikaisesti toteutetuista palveluista. Asiakastyön ongelmana ovat myös eri toimijoiden erisuuntaiset tavoitteet ja taloudellisten kannustimien puute, mikä helposti johtaa osaoptimointiin ja vaikeassa elämäntilanteessa olevien asiakkaiden poisohjaamiseen.

Yhteistoimintaliittojen palvelutoiminnan avulla tuetaan ihmisiä saavuttamaan paras mahdollinen työkyky tukemalla heitä kokonaisvaltaisesti, koordinoitusti ja niin pitkäkestoisesti kuin on tarpeen. Toimintamallin tavoitteena on tuottaa palveluja tehostetummin ja optimoida eri toimijoiden resurssien käyttöä asiakkaiden palveluprosesseissa kehittämällä asiakasohjausta, joka vähentää asiakkaiden turhaa pallottelua palvelusta toiseen.

Yhteistoimintaliittojen kohderyhminä ovat sellaiset 16-64 vuotiaat asiakkaat, jotka tarvitsevat kahden tai useamman eri toimijan tarjoamia koordinoituja tukipalveluja. Palveluihin ohjattavilla asiakkailla on sekä fyysisiä että psyykkisiä toimintarajoitteita että sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutuksen tarpeita. Jokainen yhteistoimintaliitto määrittelee itse kohderyhmänsä paikallisten palvelutarpeiden ja työmarkkinatilanteen pohjalta.

Esimerkiksi Suur-Göteborgin alueella toimii neljä liittoa. Toiminta on suunnattu sellaisille asiakkaille, joiden palvelutarpeisiin ei pystytä vastaamaan tavanomaisin palveluin. Göteborgin esikaupunkialueilla valtaosa asiakkaista on maahanmuuttotautaisia. Yhteistoimintaliitot ovat itsenäisiä lakisääteisiä toimijoita. Niiden toimintaa johtaa hallitus, jossa on eri organisaatioiden edustus, sekä poliitikkoja ja virkamiehiä. Liittojen vetäjinä toimivat koordinaatiojohtajat.

Asiakkaiden palveluprosessiin sisältyy kartoitusjakso, jonka pohjalta tehdään kuntoutussuunnitelma, jonka lähtökohtana on asiakkaan koko elämäntilanne ja sen tueksi tarvittavat tukitoimet. Itse kuntoutusprosessi toteutetaan pitkälti omien ammattilaisten tukemana ja ohjaamana ja siinä hyödynnetään myös muita ulkopuolisia tarjolla olevia paikallisia palveluja. Asiakasprosessien ohjauksesta vastaavat kuntoutuskoordinaattorit.

Haastattelun asiantuntijan (Annika Ruys-Hagberg - koordinaatiojohtaja, puhelinhaastattelu 07.02.2018) mukaan toiminnan tulokset ovat sekä kuntoutumisen ja elämäntilanteen että

koulutukseen ja työelämään ohjautumisen näkökulmasta hyviä. Yhteistoimintaliitot kehitettiin osittain sen havainnon pohjalta, että asiakkaita koskevat ongelmat ovat usein erittäin monimutkaisia eivätkä silloin pelkästään yhden viranomaisen tekemät toimenpiteet ole riittäviä. Yhteistoimintaliitoilla on koitettu saada kokonaisvaltaisempaa otetta monisyisten asioiden ratkaisemiseen.

Toiminnassa sovelletaan tuetun työllistymisen (Supported Employment) mallia kaikille asiakkaille, myös juuri saapuneille maahanmuuttajille, jotka tarvitsevat tukea päästäkseen työelämään. Kaikilla asiakkailla ei ole siis välttämättä mitään toimintakykyä rajoittavaa tekijää.

Yhteistoimintaliitot tekevät jatkuvaa asiakasseurantaa ja arvoivat myös toimintansa taloudellisia vaikutuksia. Alustavat tulokset ovat lupaavia, sillä asiakkaat, joilla on heikot ruotsin kielen taidot työllistyvät varsin hyvin. Seurannan mukaan noin 75 % nuorista maahanmuuttaja-asiakkaista työllistyy puolessa vuodessa.

Mallin toimeenpanon haasteena on vakiinnuttaa toimintatapa ja vahvistaa kaikkien valtiolisten toimijoiden tietoutta sen olemassaolosta, toimintatavoista ja hyödyistä. Toisaalta on tärkeää saada kaikki koordinaatiossa mukana olevat tahot ymmärtämään, että laki kieltää koordinaatioelimen käytön omiin tarkoituksiin. Yksi toimintamallin alkuperäisistä tavoitteista oli luoda malli, jossa eri viranomaiset eivät ajaisi oman taustaorganisaationsa etuja, sillä kaikki yhteistoimintaliittoon kuuluvat tahot maksavat yhtä paljon liiton budjettiin, ilman että voivat vaatia mitään vastineeksi rahoitukselle. Näin ajateltiin, että toiminta hyödyttäisi mahdollisimman suoraan ja tehokkaasti toiminnan varsinaista kohderyhmää. Tämä tavoite ei ole toistaiseksi toteutunut aivan kuten oli ajateltu, sillä on havaittavissa, että eri viranomaistahot ajavat elimessä oman virastonsa etuja (Annika Ruys-Hagberg -koordinaatiojohtaja, puhelinhaastattelu 07.02.2018).

Yhteistoimintaliitojen toiminnasta voi vetää yhteen seuraavia asioita:

1. Koordinaatio on haastavaa:

- tarvitaan paljon panostusta ajankäyttöön ja voimavaroihin, jotta päästään pitkäjänteiseen ja kestäväan yhteistoimintaan
- panostus yhteistoimintaan maksaa paljon ennen kuin sen hyödyt ja sen aikaansaatavat säästöt saadaan näkyviin
- yhteistoiminnan organisoiminen ja johtaminen ovat haasteellisia
- hallinnolliset- ja vastuurajat sekä erilaiset säännöt pitää pystyä ylittämään asiakastyössä
- tarvitaan yhteisiä arvoja, asenteita ja innostusta yhteistoimintaan
- pitää päästä irti osaoptimoinnista ja oman toiminnan tiukasta rajaamisesta

2. Menestystekijöitä ovat:

- kokonaisvaltaisen näkökulman avulla pystytään vastaamaan asiakkaan tarpeisiin

- taito toimia ja viestiä yli ammatillisten ja organisatoristen rajojen
 - toisten roolien ja osaamisalueen tunteminen
 - keskinäinen luottamus ja kunnioitus
 - tukea antava ja mahdollistava johtajuus
3. Koordinaation hyödyt:
- kansalaisille yksilöllisesti räätälöityä, arvostavaa ja pitkäjänteistä palvelua
 - kaikki tarvittavat palvelut samalta luukulta, suunnitelmallisesti ja oikea-aikaisesti
 - työntekijöille mielekäs työ, vähemmän frustraatiota, mahdollisuus oppia uusia työtapoja uudenlaisen yhteistoiminnan kautta
 - koko yhteiskunnalle lyhyemmät ja oikea-aikaisesti toteutetut palveluprosessit, lyhyemmät palveluihin pääsyn odotusajat ja eri toimijoiden väliset selkeämmät vastuurajat

6.3 Saksan nykytilanne ja hyvät käytännöt

6.3.1 Maahanmuutto Saksaan toisen maailmansodan jälkeen

Saksalla on Suomeen verrattuna pitkä historia maahanmuuttoon liittyen. Toisen maailmansodan jälkeen ensimmäinen maahanmuuttoaalto syntyi, kun Länsi Saksaan muutti paljon etnisiä saksalaisia Neuvostoliiton vaikutuspiiriin jääneiltä alueilta. Vuodesta 1950 vuoteen 2017 Saksa on saanut yhteensä 4,5 miljoonaa uutta kansalaista muilta alueilta tulleista etnisistä saksalaisista (Gesley 2017, 3) Saksa on ollut maahanmuuton suhteen nettomaa jo 1960-luvulta lähtien. Sotien jälkeen Euroopassa oli pulaa työvoimasta ja vajetta paikattiin palkkaamalla maahanmuuttajia alueilta, joilla oli paljon työttömyyttä. Tätä varten Länsi-Saksassa kehitettiin vierastyöläisohjelma. Maa solmi useiden maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, jotka mahdollistivat matalasti koulutettujen vierastyöläisten (gastarbeiter) työskentelyn teollisuusaloilla. Tuolloin suurin osa maahanmuuttajista tuli Länsi-Saksaan Etelä-Euroopasta, mutta tilanne muuttui, kun työllisyystilanne 60-luvulle tultaessa parani esimerkiksi Italissa, josta oli aiemmin muutettu paljon Länsi-Saksaan työn perässä. Tämän jälkeen suurimmaksi maahanmuuttajaryhmäksi muodostuivat turkkilaiset. Toisin kuin oli alun perin ajateltu, monet työn perässä maahan muuttaneet eivät halunneetkaan muuttaa takaisin lähtömaahansa, vaan jäivät maahan ja monet toivat myöhemmin perheensä mukanaan.

Vierastyöläisten ajateltiin muuttavan takaisin kotimaahansa työllisyystilanteen muuttuessa ja maiden välisissä sopimuksissa oli kirjattu jopa mahdollisuus karkottaa maahantulijat, mikäli heistä oli jotakin haittaa vastaanottavalle maalle (Rystad 1992, 1175). 80-luvulla

vierastyöläisiä kannustettiin aktiivisesti muuttamaan pois Saksasta tarjoamalla taloudellista tukea pois muuttamiseen. Tällä kannustinohjelmalla ei kuitenkaan ollut näkyviä vaikutuksia maahanmuuttajien määrään.

Vasta 2000-luvun alkupuoliskolla ajatuksesta maahanmuuttajista vierastyöläisinä luovuttiin virallisesti, kun viranomaiset totesivat, että Saksasta oli tullut maahanmuuttomaa (Gesley 2017, 1; Constant & Tien 2011, 26). Aiemman ajattelumallin mukaan ei ollut ollut tarvetta kehittää kotouttamistoimenpiteitä, joten kotouttamiseen ruvettiin toden teolla kiinnittämään huomiota vasta 2000-luvun alkupuoliskon jälkeen. Maan ensimmäinen kotoutuslaki astui voimaan vuoden 2005 alusta.

Maahanmuuttajien määrä jatkoi kasvua koko 60-luvun ja tilanne muuttuikin olennaisesti vasta vuoden 1973 öljykriisin jälkeen, kun maahanmuuttoa muualta maailmasta Eurooppaan ei sallittu yhtä vapaasti kuin aiemmin ja maahanmuutto Saksaan tyrehtyi muutamaksi vuodeksi lähestulkoon kokonaan. 1970-luvun alkupuoliskon jälkeen maahanmuuttajien määrä on Saksassa kasvanut lähinnä perheen yhdistämisen ja humanitäärisen maahanmuuton seurauksena (Rystad 1992, 1175; www.migrationpolicy.org/) 1970-luvun lopulla Länsi Saksa ensimmäistä kertaa tiedosti virallisesti, että maassa on merkittävä määrä ulkomaalaisperäistä väestöä ja ajatukset kotouttamistoimista saivat alkunsa (Gesley 2017, 4).

6.3.2 Kotouttamiseen liittyvien lakien lyhyt historia ja työmarkkinareformit 2000-luvulla

Vuonna 1990 uudistettiin maahanmuuttoon liittyviä lakeja. Uudistuksessa yksinkertaistettiin myös oleskelulupiin liittyviä prosesseja. Esimerkiksi lapsi, joka lakimuutoksen tultua voimaan, syntyy Saksassa ja jonka äidillä on tilapäinen oleskelulupa, saa automaattisesti tilapäisen oleskeluluvan, joka muutetaan pysyväksi oleskeluluvaksi, kun henkilö tulee täysi-ikäiseksi (Gesley 2017, 7) Tämä oli ensimmäisiä liennytyksiä tiukkoihin oleskelulupaja kansalaisuuskäytäntöihin. Näiden käytäntöjen takia useita sukupolvia maassa asuneiden maahanmuuttajien jälkeläisillä ei ole ollut mahdollisuutta saada saksan kansalaisuutta.

Saksa koki suuren nousun turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien määrissä 90-luvun alussa, kun Balkanin niemimaalla puhkesi väkivaltainen konflikti. Keskustelu, jota tuolloin käytiin maahanmuuttoon liittyen, muistutti keskustelua, jota käytiin vuonna 2015 kun Eurooppaan hakeuduttiin konflikteilta turvaan eri puolilta kolmatta maailmaa. Maahanmuuttajien kotouttamiseen ja tukemiseen tarvittavien resurssien riittävyttä epäiltiin ja ulkomaalaistaustaisiin kohdistettujen rikosten määrä lisääntyi (Gesley 2017, 8). Pelättiin myös että, turvapaikkasysteemiä väärinkäytettiin. Väärinkäytösten minimoimiseksi laadittiin listat turvallisista lähtömaista, joihin voitiin palauttaa nopeutetulla ns. lentokenttäprosessilla. Samaa nopeutettua prosessia sovellettiin sellaisiin turvapaikanhakijoihin, joilla ei ollut tarvittavia matkustusasiakirjoja Saksaan saapuessaan (Gesley 2017, 9).

2000-luvun alkupuoliskolla maahanmuuttoon liittyvää lainsäädäntöä uudistettiin voimakkaasti samalla, kun neljä niin sanottua Hartz-lakipakettia astui portaittain voimaan vuosien

2003–2005 välillä. Hartz-paketeilla tarkoitetaan uudistusten sarjaa, joilla valtio pyrki tehostamaan työmarkkinoiden toimintaa ja parantamaan maan kilpailukykyä (First German Immigration Law Takes Effect 2005) Vuoden 2005 alusta astui voimaan sekä viimeinen Hartz-lakipaketti, Hartz IV, että Saksan ensimmäinen varsinainen kotoutumislaki. Uudistusten taustalla vaikutti osaltaan 2000-luvun alun pula osaavista IT-osaajista ja uudistamalla lainsäädäntöä, valtio pyrki houkuttelemaan maahan alan osaajia eri puolilta maailmaa. Työntekoa ja siihen liittyvää byrokratiaa helpotettiin etenkin koulutettujen maahanmuuttajien kohdalla, mutta maan lainsäädäntöä muutettiin myös kansalaisuuteen liittyvien käytäntöjen kohdalla. Sellaiset Saksassa syntyneet lapset, joiden toinen vanhempi oli ollut maassa vähintään kahdeksan vuotta ja omasi pysyvän oleskeluluvan, saattoivat uudistuksen jälkeen saada Saksan kansalaisuuden (Gesley 2017, 10).

Hartz-reformeilla pyrittiin aktivoimaan työttömiä monin eri tavoin. Työttömyystukia leikattiin ja oikeutta niihin rajattiin. Maahanmuuttajilta ruvettiin vaatimaan entistä vahvempaa integraatiota yhteiskuntaan. Toimenpiteistä tehtiin velvoittavia ja tukiin sidottuja. Tiivistetysti voidaan sanoa, että korkeasti koulutettuja erityisosaajia, joita maa tarvitsi, houkuteltiin helpottamalla heidän pääsyään työmarkkinoille samalla kun alemman koulutuksen ja tulotason omaavien maahanpääsyä ja maassa oleskelua hankaloitettiin. Vuoden 2005 jälkeen on kuitenkin tehty joitain muutoksia, jotka ovat helpottaneet matalammin koulutettujen maahanmuuttajien pääsyä sellaisille aloille, joille ei vaadita koulutusta. Esimerkiksi kausityön tekeminen on tehty mahdolliseksi. Vuonna 2009 annettiin työskentelylupa sellaisille ”siedetyille henkilöille”, joiden karkotuspäätös on jäädytetty määräajaksi (Constant & Tien 2011, 10). Lakimuutoksen myötä vuoden 1951 Geneven sopimuksen mukaisesti pakolaisiksi määritellyt henkilöt saivat samat oikeudet kuin Saksan omien ja tiukempien määritelmien mukaiset pakolaiset. Muutos mahdollisti heille laillisen pääsyn työmarkkinoille (Münz 2004).

Hartz-paketeilla luotiin myös niin sanotut ”minitöiden” markkinat. Yhdistämällä sosiaaliturva palkkaan oli tarkoitus poistaa kannustinloukkuja mahdollistamalla työnteko ilman että se vaikuttaa sosiaalietuuksiin. Työtön voi siis tehdä niin sanottuja silpputöitä niin, että valtio tavallaan takaa minimitoimeentulon. Työntekijä voi ansaita 450 €/kk verovapaana. Työnantajat puolestaan maksavat 30 % palkasta sairausvakuutus- ja eläkemaksuja (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014).

Työn vastaanottaminen on helpottunut, mutta minityömarkkinoita on kritisoitu siitä, että niiden pelätään lisäävän epävakaiden työsuhteiden määrää ja samalla sellaisten työntekijöiden määrää, jotka eivät tule toimeen palkallaan (Odendahl 2017, 8) Toisaalta minitöiden on huomattu helpottavan sellaisten ryhmien tilannetta, joiden työllistyminen on ollut keskiarvoa hankalampaa. Esimerkiksi kotiäidit, opiskelijat ja ikääntyneet ovat voineet tehdä uudistuksen ansiosta helpommin keikkatöitä.

Minitöiden kautta on samalla toivottu, että mahdollisimman moni saisi itselleen vakituisemman työsuhteen. Tällainen kehitys toteutui vasta sen jälkeen, kun Saksassa säädettiin minimipalkka vuonna 2015. Tämä on mahdollisesti kannustanut työnantajia muuttamaan

minityöpaikkoja vakituisiksi paikoiksi. Samalla minityöpaikkojen määrä on vähentynyt. Kehityksen taustasyyt ovat vielä epäselviä, mutta yhtenä selityksenä saattaa olla se, että vapautuneisiin paikkoihin on palkattu aiemmin minitöitä tehneitä. Toinen mahdollinen vaihtoehto on, että työnantajat ovat irtisanoneet vakituisia työntekijöitä ja palkanneet paremmiksi työntekijöiksi havaittuja minityöntekijöitä (Berge & Weber 2017, Minimum wage is turning low-paid mini-jobs into regular work: report, 2017).

6.3.3 Kotouttamistoimenpiteet ja niiden painopisteet

Vuonna 2015 alkanut turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu on tuonut suuria paineita kehittää kotouttamiskäytäntöjä, jotta suuri määrä uusia maahanmuuttajia saataisiin integroitua tehokkaasti yhteiskuntaan ja etenkin työmarkkinoille. Saksaan tuli lähes miljoona turvapaikanhakijaa vuonna 2015, jonka jälkeen määrät ovat laskeneet vuositasolla noin 200 000:een. Nämä uudet tulijat ovatkin olleet kotouttamistoimenpiteiden kehittämissä kohteena, kun lakeja uudistettiin viimeisimmän kerran vuonna 2016. Kotouttamistoimenpiteiden keskiössä ovat sellaiset maahanmuuttajat, joilla on hyvät edellytykset jäädä pysyvästi asumaan Saksaan. Toimenpiteisiin osallistuville tarjotaan mahdollisimman laadukasta ja oikea-aikaista palvelua, kun taas niistä kieltäytyminen johtaa sosiaalietuuksien vähentämiseen (Gesley 2017, 11).

Maahanmuuton voimakas lisääntyminen on kuitenkin koventanut kantaväestön asenteita maahanmuuttajia kohtaan. Toisaalta avuntarvitsijoiden määrän lisääntyminen on selvästi aktivoitunut uusia toimijoita lähtemään mukaan maahanmuuttajien kotouttamiseen. Tuoreimman kansainvälisen MIPEX2015-indeksin (www.mipex.eu) mukaan Saksa on kahdeksas 38:sta maasta, jotka on otettu mukaan vertailuun koskien maahanmuuttajien tasaver-
taisia mahdollisuuksia

Saksassa kuten käytännössä kaikissa EU-maissa kotouttamistoimien painopiste on työllistymisessä ja sen tukemisessa. Kotouttamistoimenpiteiden keskeisimpänä komponenttina on kielen opettaminen. Tärkeinä osa-alueina nähdään myös osaamisen tunnistaminen, verkostojen tarjoaminen uusille tulijoille ja kantaväestön asenteisiin vaikuttaminen. Maahanmuuttajien osaamisen tunnistaminen ja siihen liittyvien prosessien kehittäminen liittyy vahvasti pyrkimykseen tehostaa työmarkkinoiden toimintaa. Saksa kärsii useilla sektoreilla työvoimapulasta ja tavoitteena on hyödyntää maahanmuuttajien olemassa olevaa koulutusta ja muuta osaamista aiempaa paljon tehokkaammin.

Saksaan voi muuttaa opiskelemaan, töihin tai humanitäärisistä syistä. Saksassa on mahdollista saada joko väliaikainen oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa. Pysyvän oleskeluluvan saamiseen vaaditaan viiden vuoden maassaolo ja tietty kielitaitotaso.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät asiat kuuluvat Sisäasianministeriön alaiselle liittotasavallan maahanmuutto- ja pakolaisvirastolle (BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Virasto vastaa maahanmuuttajien kotouttamistoimien järjestämisestä uusille

maahantulijoille. Käytännössä vastuu kotouttamisesta koskee useampia hallinnon toimialoja. Lait, jotka koskevat kotouttamista ja määrittävät viranomaisvastuut säädetään liittovaltioissa, joten eri alueilla kotouttamistoimia hoidetaan eri tahojen toimesta (Burkert & Haas 2014, 9). Sisäasiainministeriön lisäksi vastuu kotouttamistoimista on työmarkkinoille integroimisen osalta työministeriöllä ja opetusministeriö puolestaan vastaa koulutukseen ja osaamisen tunnistamiseen liittyvistä asioista.

Osana pyrkimyksiä tehdä Saksasta vetovoimainen kohdemaahan korkeasti koulutetuille erikoisosaajille, esiteltiin vuonna 2012 sininen kortti. Tällainen työ lupa mahdollistaa Saksassa oleskelun neljän vuoden ajan. Sinisen kortin saamiseksi tulee olla valmiiksi työpaikka tiedossa ja sellaista osaamista mitä ei löydy maan työttömiltä kansalaisilta. Lisäksi vuositulojen tulee ylittää 50800 €. Neljän vuoden jälkeen on mahdollista hakea pysyvää oleskelulupaa, jolloin tulee täyttää niin kielitaito- kuin varallisuuteen ja työntekoon liittyvät kriteerit (Germany Visa 2018).

Humanitäärisistä syistä tulleiden turvapaikanhakijoiden kohdalla oleskelulupaprosessi alkaa turvapaikkahakemuksen jättämisellä. Mikäli oleskelulupa myönnetään tai sellaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla, joilla on hyvät edellytykset saada oleskelulupa, voi henkilö osallistua kotouttamistoimenpiteisiin, kuten kielikursseille (European Parliament 2017, 9) Käytännössä ”hyvä edellytys” tarkoittaa sitä, että hakija on alueelta, jolta tulleilta turvapaikanhakijoista yli puolelle on myönnetty oleskelulupa. Tällaisessa varhaisen intervention mallissa, pyritään hyödyntämään oleskeluluvan hakuprosessiin kuluva aika, jolloin oleskeluluvan saadessa, henkilö voi hakeutua varsin nopeasti koulutukseen tai työmarkkinoille. Turvapaikanhakijat, jotka eivät tule sellaisilta alueilta joutuvat odottamaan oleskelulupapäätöstä, ennen kuin voivat osallistua kotouttamiskoulutuksiin (Rietig 2016, 5).

Kieli- ja kulttuuriopintojen lisäksi kotouttamisen tueksi on kehitetty osaamisen kartoittamista, jonka tavoitteena on mahdollisimman nopea integrointi työmarkkinoille. Maahan tulleiden taidot ja toiveet pyritään selvittämään, jonka pohjalta heidät ohjataan joko töihin, koulutukseen tai jonkun tarpeen mukaisen palvelun piiriin. Tutkintojen tunnustamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota ja maahan on perustettu palvelupuhelin, joka auttaa käynnistämään prosessin ulkomailla suoritetun tutkinnon hyväksymiseksi (www.bamf.de)

Siitä huolimatta, että osaamisen tunnustamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota ja siihen liittyviä toimenpiteitä on kehitetty, on prosesseissa, joilla osaamista kartoitetaan, edelleen merkittäviä ongelmia. Järjestelmä on hajanainen ja hankalasti hahmotettava. Lisäksi päätöksissä on havaittu alueellisia eroja mikä saattaa johtua siitä, että eri toimijat kartoittavat osaamista ja tunnustavat tutkintoja (Rietig 2016, 2, 5).

BAMF:n tarjoama kotoutumiskurssi ei ole pakollinen EU-kansalaisille, mutta halutessaan EU-kansalainenkin voi hakeutua kotoutumiskurssille. EU:n ulkopuolisten kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat saaneet oleskeluluvan ennen vuotta 2005 täytyy käydä kurssi, mikäli he saavat työttömyysetuutta sellaiselta työttömyyskassalta, joka velvoittaa käymään kurssin ja mikäli ovat maahanmuuttoviraston mielestä integraatiokoulutuksen tarpeessa. Vuoden 2005 jälkeen ensimmäisen oleskeluluvan saanut on velvoitettu käymään kurssi,

mikäli henkilö on Saksassa työviisumilla, tullut perheenjäsenen mukana, tullut maahan humanitaarisista syistä tai jos henkilö on maassa pitkäaikaisen asumisen statuksella.

Kotoutumiskurssi koostuu kieliopinnoista (600 oppituntia) ja orientaatiosta yhteiskuntaan (60 oppituntia). Kieliopinnoita voi käydä uudelleen, mikäli kokee sille tarvetta ja loppukokeen voi uusia kerran ilman lisämaksua. Opinnot hoidetaan ensisijaisesti täysipäiväisenä opiskeluna, mutta poikkeustapauksissa ne voi suorittaa hitaammin puolipäiväisesti. Kieli ja kulttuuriopinnoissa käydään läpi asiat, jotka tuntemalla pitäisi pärjätä yhteiskunnassa. Kieliopinnot on jaettu moduuleihin ja moduulien välillä voi halutessaan vaihtaa koulutuspaikkaa.

Koulutus kustannetaan osittain itse. Koulutus maksaa 1,95 € /oppitunti, jolloin integraatiokoulutuksen kokonaishinnaksi tulee noin 1 300 €. Mikäli kielikokeen läpäisee kahden vuoden sisällä kieliopinnojen aloittamisesta, palautetaan puolet rahoista. Maksuihin voi hakea vapautusta taloudellisiin syihin vedoten, eikä kursseille voida velvoittaa osallistumaan, jos on selvästi nähtävissä, ettei henkilö voi sitoutua niihin perustellun syyn vuoksi, kuten esimerkiksi perheenjäsenen hoitamisen takia.

Valtion tasolla on pyritty helpottamaan turvapaikanhakijoiden integroitumista työmarkkinoille mm. purkamalla sääntelyä, joka estää työnteon oleskelulupaprosessin aikana. Saksassa turvapaikanhakijoiden työnteoa ei ole rajoitettu niin paljon kuin monissa muissa EU-maissa (European Parliament 2017, 9). Päinvastoin, maahanmuuttajia opastetaan ja tuetaan harjoittelupaikkojen löytämisessä, vahvistavan ammattitaitoaan lisäkoulutuksin ja käynnistämään yritystoimintaa. Näiden osalta maahanmuutto- ja pakolaistoimisto ohjaa oikeiden palveluiden pariin (www.bamf.de).

6.3.4 Kotoutumistoimien haasteet ja pullonkaulat

Yksi suurimmista haasteista kotouttamistoimien järjestämisessä liittyy toimien koordinoimiseen niihin osallistuvien toimijoiden välillä. Toimenpiteiden jakautuminen valtion eri toimialoille, yhdistettynä liittovaltioihin perustuvaan hallintorakenteeseen, tekevät kotouttamistoimien organisoinnista pirstaloitunutta ja koordinoinnista haastavaa. Erilaiset vastuut jakaantuvat toimialojen lisäksi myös liittovaltion, osavaltioiden ja paikallistason välille (Rietig 2016, 11).

OECD suosittaleekin, että Saksan tulisi pyrkiä selkeyttämään kotouttamisjärjestelmäänsä, joka on hankalasti hahmotettava. Eri toimijat ovat vastuussa eri kohderyhmistä ilman, että tämän järjestelyn perustelut ovat selkeät. Integraatiokurssien toivottaisiin olevan nykyistä joustavampia, jotta ne palvelisivat tehokkaammin erilaisten maahanmuuttajien vaihtelevia tarpeita (OECD 2017).

Tärkein yksittäinen asia joka selvästi edesauttaa työmarkkinoille integroitumista on paikallisen kielen oppiminen. Saksassa maahanmuuttajien kielenopetukseen varattuja resursseja

onkin lisätty merkittävästi (Rietig 2016: 5). OECD maista kerättyjen tietojen perusteella erityisen tehokas tapa integroida työmarkkinoille on kielienopetuksen yhdistäminen ammatilliseen opetukseen. Useista OECD-maista on esimerkkejä tämän tyyppisen kielienopetuksen tehokkuudesta (OECD 2017: Finding their Way - Labour market integration of refugees in Germany, 37, 41).

Ongelmaksi on muodostunut resurssien riittävyys silloin kun turvapaikanhakijoiden määrät ovat lisääntyneet voimakkaasti. Kielikurssitarjontaa ole niin paljon kuin olisi tarvetta ja odotusajat kursseille ovat venähtäneet pitkiksi. Lisäksi kurssien vaikeusaste ei aina ole riittävä osallistujien kannalta, eikä määräysten mukaan asetettu kielitaitotasoa, ole myöskään riittävä työllistymiseksi monille aloille (Rietig 2016, 4).

Kotoutumisen kannalta ongelmalliseksi on havaittu lyhyiksi ajoiksi myönnettyt oleskeluluvat, jotka alentavat turvapaikanhakijoiden motivaatiota osallistua integroiviin toimenpiteisiin. Kehittämistarvetta nähdään myös viranomaisyhteistyössä ja sen koordinoinnissa. Kotouttaminen on monialaista työtä ja eri toimijoiden välisessä yhteistyössä on paljon puutteita (European parliament 2017, 10).

Monet EU-maat mukaan lukien Saksa, ovat alentaneet turvapaikanhakijoille tarjoamaansa tukea vuoden 2015 jälkeen, siten että tukea tarjotaan vain EU:n velvoittama minimimäärä. Saksa on muillakin tavoin pyrkinyt heikentämään maahan vetäviä tekijöitä, jotta turvapaikanhakijoiden into hakea turvapaikkaa laskisi. Oleskelulupia myönnetään lyhyemmiksi ajoiksi ja perheen yhdistämistä on rajoitettu niiden turvapaikanhakijoiden osalta, joilla on alimman tason ylläpito ja suuri todennäköisyys, ettei heidän anneta jäädä maahan. Lisäksi turvallisiksi luokiteltujen maiden listaa on pidennetty ja turvapaikanhakijoiden oikeutta muuttaa maan sisällä rajoitettu. Näillä toimilla on ollut vaikutusta turvapaikkahakemusten määrään, mutta samalla ne ovat syöneet pohjaa työmarkkinoille integroitumiselta (European parliament 2017, 15, 28).

Eri maista tulleiden maahanmuuttajien työllistymisessä ja niiden yksityiskohdissa on huomattavia eroja. IVY-maista (itsenäisten valtioiden yhteisön maat) ja Turkista tulevilla ammatillinen liikkuvuus on vähäisintä, mutta näistä maista tulevilla on tilastollisesti useammin vakituista työtä, kuin monilla muilla maahanmuuttajaryhmillä. Ammatillinen liikkuvuus kuitenkin paranee koulutuksen myötä (Granato 2014, 2). IVY-maista, Turkista ja EU:n ulkopuolelta tulleiden työllisyysaste on ollut 2000-luvulla huomattavan alhainen (n. 30%), kun vastaava luku saksalaissyntyisillä on 70% luokkaa. Ajan myötä työllisyystilanne paranee kaikilla maahanmuuttajaryhmillä, mutta pysyy huomattavasti matalampana vielä 9–11 maassa vietetyn vuoden jälkeen (Granato 2014, 7). Turvapaikanhakijoista noin puolet löytää töitä ensimmäisen viiden vuoden aikana (European parliament 2017, 20). Maahanmuuttajien työllistymistä on pyritty nopeuttamaan ja helpottamaan myös sääntelyä purkamalla. Työmarkkinoille on mahdollista siirtyä kolmen kuukauden jälkeen oleskelulupahakemuksen jättämisestä, ilman suurempia byrokraattisia esteitä. Tämä on huomattava ero moniin muihin EU-maihin, joissa turvapaikanhakijoiden pääsy työmarkkinoille on estetty pidemmäksi aikaa.

Turkkilaisten asema on merkillepantava, sillä heidän työllisyysasteensa on huomattavasti matalampi kuin kantaväestön, siitä huolimatta, että he ovat olleet maassa jo yli puoli vuosisataa. Turkkilaisten korkea työttömyys verrattuna kantaväestöön ja heikohko integroituminen ympäröivään yhteiskuntaan voidaan ainakin osaksi selittää kriteereillä, joilla kansalaisuus myönnetään. Kansalaisuus perustuu Saksassa vahvemmin etnisyyteen kuin esimerkiksi Alankomaissa, jossa on myös suuri turkkilaisvähemmistö, joka on ollut maassa suunnilleen yhtä pitkään kuin Saksassa.

Monilla mittareilla Alankomaissa asuvat turkkilaiset ovat kuitenkin vahvemmin integroituneet yhteiskuntaan kuin Saksassa asuvat. Alankomaiden turkkilaisvähemmistö äänestää aktiivisemmin kunnallisvaaleissa ja useammat osaavat paikallista kieltä sekä identifioituvat muutenkin vahvemmin ympäröivään yhteiskuntaan kuin Saksassa, jossa yli 50% turkkilais-taustaisista kokee olevansa tiukemmin yhteydessä entiseen kotimaahansa Turkkiin, kuin Saksaan (Ozcan 2004, 13). Saksassa on myös paljon virkoja, joita voi hakea ainoastaan maan kansalainen, joka on entisestään vähentänyt turkkilaisten ja toki muidenkin maahanmuuttajaryhmien yhteiskunnallisen osallistumisen astetta. Tiukemmin etnisyyteen perustuva kansalaisuus näyttääkin edistävän segregaatiota ja vähentävän motivaatiota opetella kieltä ja integroitua muuhun yhteiskuntaan (Tol 2012, 25–32).

6.3.5 Ajankohtaisia ohjelmia ja hankkeita

Saksassa on käynnissä lukuisia ohjelmia ja hankkeita, joilla pyritään edistämään maahanmuuttajien kotoutumista. Vuoden 2015 jälkeen on erityisesti kiinnitetty huomiota uusien pakolaistaustaisten maahanmuuttajien kotouttamiseen. Pääsääntöisesti projektit ovat sisällöltään samansuuntaisia eri EU-maissa, mihin vaikuttaa EU:n aiempaa aktiivisempi rooli toimien yhtenäistämiseksi eri jäsenmaissa sekä jäsenmaissa hyväksi havaittujen kotouttamiskäytäntöjen levittämiseksi. Pääpiirteissään kaksi keskeisintä seikkaa työllistymisen kannalta ovat kielitaito ja verkostot. Verkostojen kautta välittyy tieto työmarkkinoiden toiminnasta ja piilotyöpaikoista, jonka lisäksi ne tarjoavat luontevan tavan kiinnittyä ympäröivään yhteiskuntaan. Näihin havaintoihin perustuen myös Saksassa on perustettu eri tahojen toimesta mentorointipalveluita ja muuta sellaista toimintaa, jolla koitetaan tarjota kontakteja maahanmuuttajille. Samoin menetelmät, joilla kieltä opetetaan kehittyvät. Uusilla kielen opettamistavoilla koitetaan tarjota mahdollisimman monipuoliset mahdollisuudet opiskella kieltä, jotta mahdollisimman moni oppisi sitä. Digitaaliset kielenoppimisympäristöt kehittyvät ja tulevat jatkossa todennäköisesti lisäämään kielenopiskelun kustannustehokkuutta.

Valtiovetoisista hankkeista voidaan mainita Saksan valtiovarainministeriön vuonna 2016 käynnistämä toiminto, jossa ns. vastaanottoluotsit (Willkommenslotsen) auttavat pieniä ja keskisuuria yrityksiä löytämään pakolaisten joukosta joko ammattitaitoista työvoimaa avoimiin työpaikkoihin tai sopivia henkilöitä harjoittelu-, koulutus-, jatkokoulutuspaikkoihin. Vuodesta 2017 mukaan on otettu suuryritykset. Alueellisesti kattavaan palveluun on koulutettu 170 luotsia ja toiminnassa on valtiovarainministeriön lisäksi mukana noin sata toimijaa, joiden joukossa on mm. ammattijärjestöjä ja kauppakamareita. Toiminnasta noin

kolmanneksen rahoittaa valtiovarainministeriö kymmenellä miljoonalla eurolla, loput tulee muilta organisaatioilta. Parin ensimmäisen vuoden aikana toiminnalla oli onnistuttu löytämään jatkopolku vajaalle 8000:lle maahanmuuttajalle (www.bmwi.de).

Suomeen verrattuna Saksassa on huomattavasti suurempi määrä suuria yrityksiä, joilla on mahdollisuus osallistua maahanmuuttajien integroimiseen työmarkkinoille. Yhtenä esteenä maahanmuuttajien työllistymisessä on työnantajien nihkeät asenteet ja tämä pätee erityisesti pakolaistaustaisten kohdalla. Sellaisen henkilön palkkaaminen, jonka mahdollisuudet jäädä maahan ovat epävarmat, ei houkuttele useimpia työnantajia. Asenteet ovat kuitenkin muuttumassa ja lukuisat yritykset on saatu aktivoitua mukaan maahanmuuttajien kotouttamiseen. Esimerkiksi 36:n yrityksen käynnistämä yhteisprojekti ”Wir-zusammen”, jolla yritykset koittavat auttaa maahanmuuttajia integroitumaan Saksaan.

Yrityksillä on erilaisia tapoja osallistua työllistymismahdollisuuksien rakentamiseen ja esimerkiksi maailmanlaajuinen teollisuusjätti ThyssenKrupp aloitti vuonna 2015 oman kotouttamisohjelman, jossa se avasi satoja uusia oppisopimus- ja harjoittelupaikkoja maahanmuuttajille. Lähtökohtana oli, että työelämä on erittäin tehokas kotouttaja ja suurena yrityksenä ThyssenKruppilla oli mahdollisuus tarjota maahanmuuttajille mahdollisuuksia päästä mukaan yhteiskunnan toimintaan (www.thyssenkrupp.com).

Myös Saksan jalkapalloliitto (DFB) osallistuu Maahanmuuttajien kotouttamiseen. Sillä on esimerkiksi 1:0 tervetullelolle -ohjelma (1:0 für ein willkommen). Jäsenjoukkueet voivat anoa 500 euron suuruista avustusta sellaisen toiminnan käynnistämiseen, jolla pyritään edistämään maahanmuuttajien integraatiota. Jalkapalloliitto auttaa seurajoukkueita jakamalla tietoa hyvistä käytännöistä ja huomioitavista asioista silloin kun tällaista toimintaa käynnistetään (Deutcher Fussball Bund 2016).

7 Johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteiden toimivuutta etenkin työllistymisen näkökulmasta eri maahanmuuttajaryhmille ja yksilöille. Tätä teemaa selvitettiin monimenetelmäisessä tutkimusasetelmassa, jossa toteutettiin laaja laadullinen kysely- ja haastattelukierros kotouttamisen asiantuntijoiden parissa, kartoittava kirjallisuus- ja dokumenttianalyysi selvitys- ja tutkimustyön tuloksista, sekä määrällinen tilastoaineistoja hyödyntävä talousanalyysi. Tässä osassa vedetään yhteen selvitystyön johtopäätöksiä ja esitetään kehittämisehdotuksia kotouttamistyön vaikuttavuuden parantamiseksi.

Kotoutumista edistävät palvelut pyrkivät kasvattamaan maahan muuttaneiden ihmisten inhimillistä pääomaa, sillä maahanmuuttajien pyrkiessä suomalaisille työmarkkinoille, tarvitaan usein laajempaa ymmärrystä oman ammattialan kontekstista ja työkokemusta. Inhimillistä pääomaa kehittämällä ja erilaisia taitoja kartuttamalla on mahdollista vaikuttaa suotuisasti maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksiin ja monet tässäkin tutkimuksessa esille tuodut palvelut pyrkivät juuri siihen (ks. Forsander 2013, 235).

Kotouttamista koskevassa lainsäädännössä ja valtionhallinnon linjauksissa ja ohjelmissa pyritään edistämään varsin kattavasti kehittämistyössä ja kirjallisuudessa hyviksi havaittuja kotouttamisen toimia. On kuitenkin todettava, että tietopohja on edelleen hataraa. Tiedetään kuitenkin, että kotouttamispolitiikan tavoitteet eivät ole kaikilta osin siirtyneet käytäntöön. Kotouttamistoimet ja -palvelut eivät toteudu paikallistasolla kotouttamislainsäädännön edellyttämällä tavalla, ja osa maahan muuttaneista ihmisistä jää edelleen palveluiden ulkopuolelle. Esimerkiksi alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat eivät toteudu kunnissa toivotulla tavalla (Ks. myös Saukkonen 2013; 2017). Kaiken kaikkiaan tarvitaan lisää tietoa kotouttamistoimien toimeenpanosta sekä ohjausta, koulutusta ja riittävät resurssit, jotta nykyiset hyviksi havaitut kotouttamistoimet saavuttavat kaikki maahan muuttaneet ihmiset myös uudessa maakuntamallissa.

7.1 Kotouttamistyön strateginen ohjaus ja sektorien välinen yhteistyö

Tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää, **miten kotoutumiseen liittyvä valtakunnallinen ohjaus ja strategiat määrittelevät alueilla ja paikallistasolla tehtävää työtä.**

Sovellettavuus. Valtakunnallisen ja alueellisen tason tarkasteluiden mukaan alueellisella tasolla huomioidaan hyvin valtakunnallisten kotouttamisohjelmien painopisteet. Alueellisesta näkökulmasta ohjelmat ovat sovellettavissa. Kotouttamisohjelmien huomiointi ja yli-päätään maahanmuuttoasioiden huomiointi vaihtelee kunnittain etenkin sen perusteella, miten paljon ja miten pitkään niissä on ollut maahanmuuttajia. Alueellisesti yhdenvertaisemman kotouttamistyön aikaansaamiseksi toivotaan myös jatkossa valtakunnallista strategiaohjausta ja kotouttamisohjelmaa, jotka ohjaavat alueilla tehtävää työtä.

Kattavuus. Alueellisella tasolla on pyritty varmistamaan kotouttamistoimien kattavuus kaikissa maahanmuuttajaryhmissä, mutta käytännössä periaatteen toteuttaminen on haasteellista. Erilaisille maahanmuuttajaryhmille on kehitetty toteuttamisen arvoisia ja kannattavaksi koettuja palveluita laajoissa poikkihallinnollisissa valtakunnallisissa hankkeissa ja ohjelmissa, kuten Osallisena Suomessa -hankkeissa (kotoutumiskoulutuksen kehittäminen) sekä HAAPA-hankkeissa (haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittuminen ja heidän tarvitsemiensa erityispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen kunnissa).

Seuranta ja arviointi. Maakunta- ja soterakenneuudistuksen myötä toivotaan otettavaksi käyttöön kotoutumisohjelman toimeenpanon ja eri tahojen yhteistyön kuten järjestöjen roolin seurantaan indikaattoreita. Indikaattoreiden laatimisen ja seurannan myötä kotoutumisohjelmien toimeenpano voisi tehostua. Tutkimuksen haastatteluissa korostettiin, kuinka eri tahojen yhteistyö on keskeistä kotoutumista edistävässä työssä myös tulevassa maakunta- ja soterakenteessa. Valtion ohjaus tulisi säilyttää jatkossa vähintään tieto-ohjauksen avulla, sillä valtakunnalliset linjaukset edistävät kotoutumistyön toteuttamista alueellisella ja paikallisella tasolla.

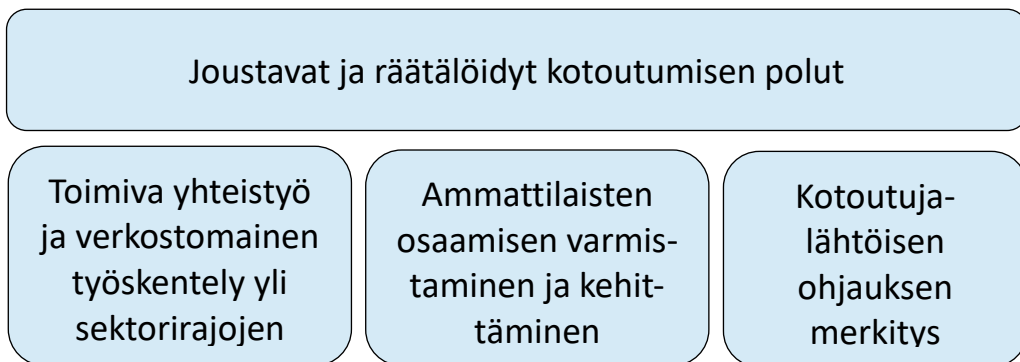
Yhteistyö. Tutkimusaineiston mukaan yhteistyö alueellisesti ja yli sektorirajojen on ensiarvoisen tärkeää tehokkaiden kotouttamistoimien kannalta. Kunnallisella ja alueellisella tasolla tarvitaan yhteistyön kehittämiseksi ammattilaisten osaamisen ohjaamista ja koordinaointia sekä hyvien käytäntöjen tehokkaampaa juurruttamista. Maakunnallisella ja paikallisella tasolla ja yli sektorirajojen toimivat yhteistyömallit ja olemassa olevien hyvien käytäntöjen jalkauttamisen keinot. Valtakunnallisen strategisen ja informaatio-ohjauksen merkitys on tärkeä alueellisella ja paikallisella tasolla.

7.2 Nykyisen kotouttamistyön kehittäminen

Tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää, **mitä ovat kannattavia ja toteuttamisen arvoisia toimenpiteitä erityisesti työllistymisen kannalta valtion ja kuntien näkökulmasta.**

Tutkimusten, selvitysten ja kehittämiskokemusten pohjalta on suositeltu monenlaisia toimia kotouttamistyön parantamiseksi ja monet näistä tulivat esiin myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Kotouttamista edistävät toimet voidaan tiivistää seuraavaan kuvioon:

Kuvio 23: Joustavat ja räätälöidyt kotoutumisen polut



Tutkimuksen keskeisenä havaintona on, että kotoutumista tukevat palvelut eivät voi olla toimivia ja vaikuttavia ilman, että kehitetään kotouttamis- ja peruspalveluissa toimivien ammattilaisten osaamista, edistetään koordinaatiota ja toimivia yhteistyön rakenteita sekä ammattilaisten mahdollisuuksia tarjota kotoutujalähtöistä ohjausta.

Kotoutujalähtöisen ohjauksen merkitys

Erilaisten maahanmuuttajaryhmien huomiointi

Tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää, miten kotouttamistoimenpiteissä on pyritty varmistamaan kotoutustoimien kattavuus kaikkien maahanmuuttajaryhmien osalta. Tutkimuksessa tuli korostetusti esille, kuinka henkilökohtainen tuen tarve vaikuttaa enemmän kotoutumiseen ja siinä käytettäviin toimenpiteisiin. Vaikka turvapaikanhakijoina ja pakolaisina tulevilla on usein erilainen tausta, mm. yksilön oppimiskyky ja motivaatio vaikuttavat kotoutumisen toteutumiseen. Tästä syystä tulisi vahvistaa kotoutujalähtöisiä toimenpiteitä ja ohjausta sen sijaan, että kiinnitetään huomioita vain maahantulon perusteeseen ja tarjotaan palveluita sen mukaisesti.

Ensimmäisen polven maahanmuuttajat

Ensimmäisen polven maahanmuuttajat tulevat Suomeen tavallisimmin opiskelun, työn ja perhesiteen perusteella. Yhteiskunnan arvojen välittämistä tehdään mm. vastaanottokeskusten opinto- ja työtoiminnan, kotoutumiskoulutuksen orientaatiojaksojen sekä eri taustaisten henkilöiden vapaa-ajan toiminnan yhteydessä kotoutumisen. Haasteena on se, että kotoutumisen kaksisuuntaisuus ei toteudu hyvin. Tämän vuoksi maahanmuuttajia tulisi saada mukaan opintoihin, työhön ja muuhun toimintaan, jotta vuorovaikutus maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä mahdollistuisi.

Toisen polven maahanmuuttajat

Toisen polven maahanmuuttajien kotoutumisessa korostuvat keinot, joilla tuetaan vanhempien tietämystä ja osaamista suomalaisesta järjestelmästä. Vanhemmilla voi olla huono kielitaito eikä tarpeeksi tietoa koulutuksesta eikä työelämästä. Haastatteluiden mukaan koulun merkitys on suuri ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajaperheiden kotoutumiselle. Kotona olevien vanhempien osallistamisella suomalaiseen yhteiskuntaan voidaan vaikuttaa ylisukupolvisesti lasten ja nuorten elämään, kuten TE-toimistojen maahanmuuttajasiakkaille tehtävien kotoutumissuunnitelmien avulla (Hämäläinen ym. 2015).

Tutkimuksen haastatteluissa korostui myös muun kuin suoraan koulutukseen ja työhön ohjaavien toimenpiteiden merkitys kotoutumisen onnistumiselle. Sillä, että kotona olevia vanhempia saadaan keskusteluryhmiin eri kulttuuritaustasta tulevien maahanmuuttajien kanssa puhumaan arkisista asioista suomeksi tai harrastamaan kantaväestöön kuuluvien kanssa, voidaan edistää sekä ensimmäisen että toisen polven maahanmuuttajien kotoutumista. Toisen polven maahanmuuttajia voidaan tukea myös esimerkiksi Kotimentori-toiminnalla, jolla lisätään maahanmuuttajaperheiden kiinnostusta ja tietämystä lapsen esiopetukseen ja koulunkäyntiin liittyvissä asioissa.

Kotouttamispolitiikassa on huomioitu kohdennettua tukea tarvitsevat ryhmät suhteellisen hyvin (Ramboll Management Consulting 2016, 59), mutta käytännön työssä he saattavat jäädä ilman palveluita (esim. kielikoulutus, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma), kotoutumista edistävät toimet eivät toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla (mm. Saukkonen 2016; Eronen ym. 2014, 70; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b; Sisäministeriö 2015, 76). Jatkossa tulisi edistää näiden ryhmien kotoutumisen tukea, sillä vaikka kaikki eivät tule koskaan työllistymään, voidaan tukea seuraavan sukupolven osallisuutta yhteiskunnassa. Tarvitaan mm. hitaasti eteneviä osa-aikaisen opiskelun malleja ja tukea oppimisvaikeuksiin (Pitkänen ym. 2014, 40; Sisäministeriö 2015, 87; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 33).

Maahanmuuttajien kielitaito ja muu osaaminen vaikuttavat siihen, ettei ole olemassa kaikille maahanmuuttajille tuloksellista palvelua. Myös vähäisemmässä määrin kotoutuneet tarvitsevat keinoja, joilla voidaan nopeuttaa kotoutumisprosessia. Kotouttamisen kehittämiseksi on suositeltu **omakielisen kotoutumisen alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen vahvistamista** (esim. Kotona Suomessa -työryhmä 2018) **sekä alkukartoitusten parempaa hyödyntämistä**. Omakielisyys alkuvaiheen palveluiden kehittäminen on tärkeää esimerkiksi yhteiskuntaorientaatioissa, jossa käydään läpi kotoutumisen alkuvaiheessa hankalasti ymmärrettäviä käsitteitä ja erilaisia järjestelmiä. Kehittämistyössä on hyvä huomioda, että omakielisyys palvelee kuitenkin käytännössä vain suurimpia kieliryhmiä. Samalla on mietittävä, mitkä ovat mahdollisuudet järjestää omakielisiä palveluita suurten kaupunkien ulkopuolella.

Tärkeänä on nähty myös **kotoutumiskoulutuksen ja sitä seuraavien toimenpiteiden nimominen tiiviisti yhteen sekä koulutuksen aikaisen ja nivelvaiheet ylittävän ohjauk-**

sen ja tuen kehittäminen. Lisäksi on todettu, että kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteisiin sisältyviä mahdollisuuksia joustavaan ja räätälöityyn toteutukseen olisi käytettävä nykyistä laajemmin.

Toimiva yhteistyö ja verkostomainen työskentely yli sektorirajojen

Yhteistyön ja koordinoinnin ongelmia ratkaisemalla voitaisiin tehostaa ja sujuvoittaa palveluita. Esim. osaamista kartoitetaan monissa eri kohdissa, mutta tieto eri toimijoiden välillä ei siirry, vaikka tarvittaisiin jatkuvaa, yhtenäistä ja systemaattista arviointia läpi koko kotoutumispolun. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 16-17; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017a). Tutkimuksessa nousi esille muutamia toimenpiteitä, joissa on erityisen tärkeää verkostomainen työskentely yli sektorirajojen.

Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen käytäntöihin tarvitaan edelleen paljon parannuksia, toiminta on strukturoimatonta ja epäsystemaattista. Maahan muuttaneiden henkilöiden aiempaa osaamista ja suoritettuja opintoja ei edelleenkään kyetä tunnistamaan koulutusjärjestelmässä tai työelämässä riittävästi, eikä palveluista ja toiminnasta viestiminen tai yhteistyö eri tahojen välillä ole riittävä (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017a). Haasteena on alueellisella ja paikallisella tasolla se, että osaamista tunnistamista ja tunnustamista tehdään eri sektoreilla irrallisesti eikä tieto välity. Suunnitelmat hyödyntää UMAREK-järjestelmää osaamiskartoituksen sekä koulutus- ja ammattitietojen kirjaimiseksi ovat tarpeellisia, mutta myös muunlaista eri sektoreilla tehtävää osaamisen tunnistamisen ketjutusta ja tiedon välittymistä toisille tarvitaan enemmän.

Varhaiset työelämäkytkökset. Yhtenä ongelmana on ollut kotouttamista tukevien palveluiden poluttaminen siten, että työllistymistä on suunniteltu vasta kielitaidon oppimisen ja muun kotoutumisen jälkeen. Pitkä poissaolo työelämästä erillistää palveluita. Yhteyksiä yrityksiin ja työnantajiin olisi lisättävä niin kotoutumiskoulutuksessa kuin opinnoissakin ja mahdollistettava kielioopinnot sekä työssä että opinnoissa oleville. Hyviä kokemuksia on saatu tutkimusten mukaan myös maahanmuuttajilla työllistymistä tukevista palveluista, kuten työvoimakoulutuksesta ja palkkatuesta, jotka ovat muutoinkin vaikuttavia vaikeasti työllistyvien kohdalla. Erityisen tuloksellista on näiden yhdistäminen kotoutumiskoulutukseen (Aho & Mäkiäho 2017). Varhaisia työelämäkytköksiä voidaan saada jo ennen kotoutumiskoulutusvaihetta mm. vastaanottokeskuksissa tehtävien työelämään tutustumisjaksojen ja työhön tutustuttavien kieliharjoitteluiden avulla.

Maahanmuuttajille **osaamisen kehittäminen** on tärkeä osa kotoutumista. Aikuisten maahanmuuttajien osaamisen kehittämisessä on keskeisessä asemassa täydennyskoulutus ja olemassa olevaa osaamista esille tuovat näyttötutkinnon, kun nuorilla maahanmuuttajilla erityisesti heille suunnatut koulutukset kuten MAO-ohjelma on ollut keino saada työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille koulutusta.

Tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää, miten kotouttamistoimenpiteissä on huomioitu riittävän kielitaidon saavuttaminen ja työllistymisedellytykset eri maahan-

muuttajaryhmien osalta. Kielitaidon saavuttamisessa on merkittävässä asemassa kotoutumiskoulutus. Kotouttamispalveluiden ja työelämän yhteyksiä olisi lisättävä mm. kielikoulutuksessa (Kela & Komppa 2011; Tarnanen & Pöyhönen 2011; Sisäministeriö 2015, 91–92). Kotoutumisen tueksi tarvitaan ratkaisuja, joilla voidaan lisätä mahdollisuuksia oppia suomea tai ruotsia opiskelujen ohella. Lisäksi on edistettävä työelämän monimuotoisuusajattelua, jotta myös työssä olevien kotoutumista voidaan tukea (Toivanen ym. 2018; Sisäministeriö 2015, 91–92).

Tutkimuksen havaintojen mukaan kotouttamistoimenpiteissä on pyritty huomioimaan kielitaidon saavuttaminen ja työllistymisedellytysten parantaminen. Kielitaidon saavuttamisessa on havaittu tärkeiksi säännölliset non-stop-tyyppiset ryhmämuotoiset toiminnot, jotka ovat avoimia kaikille maahanmuuttajille sekä tarjoavat mahdollisuuksia keskusteluun kotoutumiskoulutukseen osallistumisesta riippumatta. Matalan osallistumiskynnyksen myötä ryhmiin on voitu osallistua maahanmuuton perusteesta riippumatta, jolloin samoissa koulutuksissa on ollut myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevia kotiäitejä ja työperäisiä maahanmuuttajia. Työllistymisedellytysten lisäämisessä ovat olleet hyödyllisiä etenkin mentorointiin perustuvat mallit sekä toiminnot, joissa työnantaja on vastavuoroisesti mukana prosessissa saaden myös itse mahdollisuuden tukeen. Suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja toimintatapojen välittämiseksi on käytetty onnistuneesti vastaanottokeskusten opinto- ja työtoimintaa, johon on kehitetty työelämään tutustumisjaksoja sekä omankieliseen ohjaukseen perustuvia toimintamuotoja, joita on toteutettu järjestöjen toiminnassa ja kotoutumiskoulutuksen orientaatiojaksolla. Myös vapaan sivistystyön tekevässä toiminnassa on ollut mukana järjestöjä.

Kotoutumista tukevia toimenpiteitä on kehitetty etenkin kotoutumiskoulutuksen yhteyteen, johon on rakennettu sekä hitaan polun että työllistymisvaiheen tueksi uudenlaisia yhteistyöhön perustuvia malleja. Kannattavia toimintamuotoja ovat erilaiset ryhmätoiminnot, jotka sisältävät eri taustaisten maahanmuuttajien ja kantaväestön osallistamista toimintaan. Työllistymisedellytysten lisäämiseksi tarvitaan osaamiskartoitusten parempaa hyödyntämistä sekä ohjauksen ja tuen lisääminen työnhakijoille ja työnantajille. Tarvetta on saada parempi yhteys alkuvaiheen ja työllistymisvaiheen palveluiden välille sekä osaamisen tunnistamista ja kehittämistä koko prosessin ajan. Palvelukokonaisuudet, joissa yhdistyy osaamisen kehittäminen, kielikoulutus ja työ, ovat tuloksellisia kokonaisuuksia.

Kotoutumista edistävin palveluin ja kotouttamistoimenpitein pyritään vaikuttamaan maahan muuttaneen henkilön suomen kielen taitoon, verkostoihin ja taitoihin, jotka edistävät tämän mahdollisuuksia työllistyä suomalaisille työmarkkinoille. Kotouttamistoimien avulla pyritään vaikuttamaan yksilöllisiin tekijöihin, mutta jotta mahdollisuudet työllistyä olisivat yhtäläiset suomalaistaustaisen väestön kanssa, tarvitaan työmarkkinoilla myös rakenteellisia muutoksia.

Ammattilaisten osaamisen varmistaminen ja kehittäminen

Lainsäädännöllä pyritään siihen, että maahantuloperusteesta riippumatta jokainen saisi mahdollisimman yksilöllistä palvelua. Kotoutumista edistävät toimenpiteitä on paljon ja kotoutumisen kenttä on monitahoinen. Keinoja siis vaikuttaisi olevan ja lainsäädäntömme mahdollistaa erilaisten palvelujen ja keinojen joustavan hyödyntämisen. Käytännössä tämä tarkoittaa **ammattitaitoisen ohjauksen merkityksen korostumista alueellisissa ja paikallisissa peruspalveluissa**. Jatkossa tulisi olla riittävästi resursseja antaa pitkäjänteistä, yksilöllistä ohjausta ja arvioida opintojen etenemistä. Avainasemassa ovat myös toimijoiden yhteistyö ja kokonaisvaltaisuus (esim. Karinen 2013; Opetushallitus 2017b).

7.3 Vertailumaiden hyviä käytäntöjä

Tutkimuksessa on tarkasteltu **kansainvälisiä kotouttamistoimenpiteiden malleja**. Havaintojen perusteella keskeisin kehittämiskohde liittyy Suomen tavoin yhteistyön ja koordinoinnin kehittämiseen. Maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät toiminnot tulisi **koordinoida keskitetymin**, jotta vastuut ovat selvät ja toisaalta olemassa olevista toiminnoista saataisiin maksimihyöty. Tällä hetkellä heikosta koordinoinnista johtuen on päällekkäistä toimintaa ja vähällä käytöllä olevia toimintoja. Koordinointiin tulee sisältyä tiedottamisen tehostaminen niille kohderyhmille, joille toiminnot ovat suunnattu. Sama ongelma koskee Ruotsia, Saksaa ja Suomea ja kansainvälisen vertailun perusteella voidaan sanoa, että tähän kannattaa kiinnittää huomiota, jotta toiminta saadaan mahdollisimman nopeasti tehokkaaksi.

Ruotsin ja Saksan kotouttamiskäytännöissä on monia pohtimisen arvoisia malleja. Esimerkiksi Ruotsissa toimivat yhteistoimintaliitot, tai jokin vastaava tapa tehdä monialaista yhteistyötä, voisi tehostaa kotouttamistoimenpiteiden täytäntöönpanoa ja sektorien välistä yhteistyötä.

Vertailumaiden malleissa pakolaistaustaisten maahanmuuttajien kuntiin sijoittaminen tuli esiin ja sen pitäisi olla nopeaa, jotta kotouttamistoimet alkavat mahdollisimman nopeasti. Tätä varten tulisi miettiä **kunnille maksettavan vastaanottorahan suuruutta**. Oleskelulupapäätöstä odottaessa tulisi myös olla mahdollisuus aloittaa jo ainakin osa kotouttamistoimenpiteistä, kuten kielen opiskelu. Joutilaana päätöksen odottaminen ei ole kenenkään etu. Aika maahantulosta ensimmäisen työsuhteen syntymiseen voisi lyhentyä merkittävästi, mikäli kielitaitoa olisi jo valmiina siinä vaiheessa, kun saa oikeuden tehdä töitä.

Ruotsin ja Saksan kokemuksista voidaan myös nostaa **työnantajien rooli kotouttamisessa**. Yksityisiä työnantajia tulisi tukea ja kannustaa lähtemään mukaan kotouttamiseen aiempaa laajemmin. Työ on epäilemättä yksi tehokkaimmista työkykyisten maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteistä, se tuo mukanaan kielitaidon ja verkostot. Etenkin pk-yrityksille tulee tarjota riittävästi tukea, jotta ne voivat realistisesti venyä yli tavanomaisen

toimintansa rajojen. Myös urheilu- ja muille järjestöille voisi tarjota aiempaa konkreettisempaa tukea, jotta niiden valmiudet ottaa maahanmuuttajia mukaan toimintaansa paransivat.

Kuten Suomessakin on todettu, **kielen oppiminen** on niin keskeinen tekijä työllistymisen kannalta, että siihen tulee suunnata riittävästi resursseja. Tulee olla mahdollisuuksia edistää kielitaitoa, vaikka kotoutumisaika olisi umpeutunut tai kotoutumislaissa määritelty kielitaso on saavutettu. Ryhmiä tulee olla eritasoisille oppijoille ja digitaalisuuden tuomia mahdollisuuksia hyödyntää jatkossa enemmän, jotta opetusta voidaan järjestää kustannustehokkaasti. Kielen opetus yhdistettynä työnteekoon, on hyväksi havaittu ja tehokas yhdistelmä kielen nopeaan työelämälähtöiseen oppimiseen, tällaista opetusta tulisi lisätä.

7.4 Koulutuspotentiaalin hyödyntäminen

Aiempien tutkimusten mukaan maahanmuuttajanuoret ovat keskimääräistä useammin työn ja koulutuksen ulkopuolella (mm. Myrskylä 2012), mikä vaikeuttaa työllistymistä. Työelämän koulutus- ja pätevyysvaatimukset vaikuttavat myös aikuisten maahanmuuttajien työllistymiseen. Tilastoihin perustuvan tarkastelun selkeänä tuloksena on, että maahanmuuttajien koulutuspolkuihin tulee panostaa myös kotoutumiskoulutusta laajemmin. Koulutukseen panostaminen on olennaista, sillä kouluttautumalla kynnykset työelämään pääsemiseksi madaltuvat, maahanmuuttajaväestön eriarvoinen asema kohenee ja yhteiskunnallinen alaluokkaistumisen riski pienenee. Koko yhteiskunnan etua ajatellen koulutuksella on syytä tukea korkea-asteen kasvavaa työvoiman kysyntää. Maahanmuuttajien lukio-koulutukseen hakeutumisen laskeva suunta tulisi saada kääntymään maahanmuuttajien peruskouluopetusta ja aikuiskoulutusta tukemalla. Sama tuen tarve on myös ammatillisissa opinnoissa ja näkyy maahanmuuttajien pidentyneinä koulutusaikoina.

Hyvin suunnattu koulutustuki edistää myös pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden maahanmuuttajien koulutusvajeen poistamista. Suomessa syntyneet toisen polven maahanmuuttajat ovat matkalla kohti suomalaistaustaisten koulutustasoa. Koulutuksen suoritusajkoja vertailtaessa miesten osalta havaittiin perusasteen jälkeisen koulutuksen kantaväestöä hitaampi valmistuminen, mutta ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkintojen suorittamisen osalta vastaavaa viivettä ei ilmennyt.

Kaiken kaikkiaan maahanmuuton tarjoamien mahdollisuuksien realisoiminen edellyttää maahanmuuttajien koulutusvajeen supistamista ja sen edellyttämiä koulutustarjonnan lisäyksiä ja riittäviä kannustimia koulutuksen tekemiseksi houkuttelevaksi. Kun ne toteutetaan rakenteellisina ja koko yhteiskunnan mittakaavassa, on oletettavissa, että myös suomalaistaustaisten nuorten 10 prosentin alikoulutusosuus supistuu edelleen.

7.5 Pääjohtopäätökset ja suositukset

Pääjohtopäätökset ovat:

1. Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, että **kotouttamiseen liittyvät toimet ja palvelut eivät voi olla toimivia ja vaikuttavia ilman, että kehitetään kotouttamis- ja peruspalveluissa toimivien ammattilaisten osaamista, edistetään koordinaatiota ja toimivia yhteistyön rakenteita sekä ammattilaisten mahdollisuuksia tarjota kotoutujalähtöistä ohjausta.**
2. Tämän tutkimuksen tuloksena on, että palveluiden tasolla olisi tärkeää **tunnistaa erilainen osaaminen ja rakentaa joustavia palvelukokonaisuuksia kaikkiin kotoutumisen vaiheisiin:** työllistymisedellytysten vahvistaminen alkuvaiheessa, nopeammat väylät työelämään ja opintoihin sekä työelämässä ja oppilaitoksissa kotoutumisen kaksisuuntainen tuki.
3. Maahanmuuttajien työllistymisen kannalta olennaista olisi **kehittää kotouttamispalveluista sellainen kokonaisuus, jossa yksittäiset hyvät käytännöt kotouttamisen eri vaiheissa ovat osa samaa palvelukokonaisuutta, jossa huomioidaan myös kotouttamisen kaksisuuntaisuus ja osallisuus yhteiskunnassa.**

Tutkimuksen tehtävänä on ollut laatia kehittämissuhteita erilaisten maahanmuuttajaryhmien kouluttautumista ja työllistymistä tulevista kannattavista, riittävästä ja toteuttamisen arvoisista toiminnoista.

Tutkimuksessa laadittiin kehittämissuhteita, jotka liittyvät kotouttamistoimenpiteiden yhteistyöhön ja palveluihin.

1) Eri sektoreiden maahanmuuttopolitiikkaan liittyvän yhteistyön taso:

Maahanmuutto-ohjelmilla on ohjausvaikutusta, mutta niiden seuranta ja arviointia voitaisiin kehittää.

- ✓ **On tarpeen kehittää maahanmuutto-ohjelman valtakunnallista seuranta- ja mittausjärjestelmää, jolla voitaisiin saada tietoa poikkialueellisen kotouttamistyön toimeenpanosta ja onnistumisesta.**

- Sote-valmisteluorganisaatioon kuuluvassa kustannus- ja vaikuttavuusryhmässä (KUVA) on selvitetty maahanmuuttotyön indikaattoreita, joita on mm. maahanmuuttajien matalan kynnyksen neuvontapalveluiden määrä ja toimivuus. Kotoutumisohjelmien seuranta voitaisiin kehittää kansallisten ja kansainvälisten esimerkkien mukaisesti huomioimalla maahanmuuttajien työllistyminen, muu yhteiskuntaan osallistuminen, toiseen sukupolveen kuuluvien yhdenvertaisuuden toteutuminen, yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus sekä asumisen olosuhteet ja segregaaation torjunta (Saukkonen 2017).
- ✓ **On keskeistä säilyttää valtion rooli kotouttamistyön ohjauksessa, jotta kotouttamistyön tieto-ohjaus, arviointi ja seuranta tukisivat kotouttamistoimien vaikuttavuutta.**

Valtion ja kuntien taloudellisesti tukevien järjestöjen tekemä kotouttamistyö perustuu usein hankerahoitukseen, mikä estää pitkäjänteisen toiminnan ja strategisen yhteistyön julkisen sektorin kanssa.

- ✓ **On hyödyllistä turvata kotouttamistyötä tekevien järjestöjen rahoituksen pysyvyyttä, jolla voidaan estää toiminnan päällekkäisyyksiä ja lisätä synergiaetuja. Tätä voidaan edistää kohdentamalla enemmän STEAn toiminta-avustusta maahanmuuttotyöhön ja huomioimalla kotoutumista edistävä työ kuntien järjestöavustuksissa.**

Paikallisella tasolla kotoutumistoimien vaikuttavuutta heikentää kansallisesti ja kansainvälisesti toiminnan hajautuminen kuntien sisäisesti.

- ✓ **Etenkin maakunta- ja soterakenteen uudistuessa on syytä varmistaa paikallisella tasolla, että maahanmuuttajien kotoutumiseen panostetaan sekä sote-palveluiden että kuntien työllisyyttä edistävien palveluiden ja muiden kuntapalveluiden tasolla. Kuntatasolla on tarpeen vahvistaa koordinoivaa otetta maahanmuuttotyössä, joka koskettaa jokaista sektoria.**

Oppilaitosten merkitys kotouttamistyössä on kasvanut aikuisilla mm. työvoimapolitiittisen koulutuksen sekä luku- ja kirjoitustaidon opetuksen toteuttamisessa sekä lapsilla ja nuorilla mm. varhaiskasvatuksessa ja koulutustakuun toteuttamisessa.

- ✓ **Maahanmuuttajien osaamisen kehittämisen vuoksi on keskeistä vahvistaa oppilaitosten roolia poikkihallinnollisessa kotouttamistyössä. Tarvetta on entistä vahvemmalle kunta-valtio-järjestöt-oppilaitokset - yhteistyölle, jotta osaamisen tunnistaminen on mahdollista.**

2) Kotoutumista tukevien palveluiden tasolla

Suomessa on hyviä kotoutumista tukevia palveluita, mutta niitä käytetään liian erillisesti toisistaan. Palveluketjujen rakentamisen sijasta koordinoinnilla on saatu lisättyä kotouttamistoimien toimivuutta ja kannattavuutta myös kansainvälisesti.

- **Kotouttamistoimenpiteiden toimivuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi on tärkeää vahvistaa paikallistasolla kotoutumista tukevien palveluiden koordinointia ja palvelukokonaisuuksien rakentamista.**
 - Hyviä palvelukokonaisuuksia ovat sellaiset, joissa yhdistyvät työllistymistä tukevat palvelut, kielikoulutus, osaamisen kehittäminen sekä aktiivista kansalaisuutta ja osallistumista tukevat palvelut. Osana aktiivista kansalaisuutta ja osallistumista voidaan
 - Jatkossa tarvitaan palvelukokonaisuuksia alkupalvelut, kotouttamiskoulutus ja erilainen osaamisen kartoittaminen (alkukartoitus, osaamiskartoitus) nivotaan yhteen, jotta maahanmuuttajan osaaminen tunnustetaan ja tunnustetaan oikea-aikaisesti.
- ✓ **Kotoutumispalveluihin liittyvää ohjausta tulisi kehittää, jotta olemassa olevien palveluiden käyttö ja vaikutukset kasvaisivat.** Tarjolla on erilaisia palveluita, mutta ohjaus- ja neuvonta niihin ei ole vielä hyvällä tasolla.
 - Hyviä ohjauksen välineitä ovat mm. nuorten Ohjaamot, maahanmuuttajille suunnatut sekä erilaiset verkkopalvelut kuten Infopankin palvelut. Näitä voitaisiin kehittää edelleen yhden luokun periaatteen palveluiksi erilaisille maahanmuuttajaryhmille.

Maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseen on olemassa palveluita, joiden käyttämisen on havaittu tuottavan tuloksia. Työllistymistä tukevista palveluista on keskeistä kontaktien ja verkostojen saaminen suomalaisille työmarkkinoille tavalla, jossa maahanmuuttajalle annetaan henkilökohtaista apua.

- ✓ **On hyödyllistä käyttää TE-palveluissa ja tulevaisuudessa kasvupalveluissa niitä keinoja, joiden on tutkitusti todettu vaikuttavan myönteisesti maahanmuuttajien työllistymiseen.**
 - Maahanmuuttajien työllistymiseen myönteisesti vaikuttavia palveluita ovat palkkatuettu työ, työhönvalmennus ja kotoutumiskoulutus. Nuorten työllistämistä voidaan tukea myös kuntien ja järjestöjen tarjoamalla tuella kesätöiden saamiseksi, sillä niihin pääseminen on maahanmuuttajilla keskimääräistä vaikeampaa.

Suomessa on kehitetty turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten palveluita sekä huippuosajien rekrytoinnin tuen palveluita. Työperäisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä saama tieto suomalaisesta palvelujärjestelmästä ja yhteiskunnan arvoista voi jäädä vähäiseksi. Tämä voi vaikuttaa heidän itsensä tilanteeseen ja myös heidän jälkikasvunsa eli toisen polven maahanmuuttajien opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksiin.

- ✓ **Työperäisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä kotoutumista voitaisiin tukea palvelupaketeilla, joiden rakentamiseen voivat osallistua yhteistyössä kunnat, työnantajat ja työmarkkinajärjestöt.**
- ✓ **Kotoutumisen lisäämiseksi ja maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi tulisi panostaa etenkin palveluihin, joissa maahanmuuttajia työllistetään mentoreiksi toisille maahanmuuttajille.**
 - Ammattialakohtaisen mentoritoiminnan kautta maahanmuuttajat saavat tarvitsemiaan työelämäkontakteja ja verkostoja, sekä pääsevät tutustumaan suomalaiseen työelämään ja sen toimintatapoihin. Omankieliset mentorit voivat toimia myös vertaistukena ja tarjota omankielistä ohjausta. Maahanmuuttajien työllistämällä tuetaan aktiivista kansalaisuutta ja voidaan edistää osaltaan suomalaisen yhteiskunnan toimintamallin ja arvojen sisäistämistä.

Nykyisen kielenopetuksen määrä ja laatu ovat lisääntyneet. Erilaisista syistä, johtuen joidenkin maahanmuuttajien ei ole mahdollista osallistua kotoutumistoimenpiteisiin kotoutumisaikana, jolloin syntyy ryhmiä jotka eivät osaa esimerkiksi kieltä, vaikka ovat olleet pitkään maassa. Tarvetta on kuitenkin sekä järjestelmän että yksilöiden näkökulmasta joustavammalle rahoituksen käyttämiselle

- ✓ **Kielenoppimisen tueksi tulisi olla erilaisia kouluttautumismuotoja, jollaisia on myös kehitetty eri taustaisille maahanmuuttajille.** Kielikoulutukseen voivat osallistua eri kotoutumisvaiheessa olevat henkilöt maassa-olovuosista ja perusteesta riippumatta. Hyviä kokemuksia on saatu mm. matalan kynnyksen kielikoulutuksesta, johon voidaan osallistua maahanmuuton syystä ja kotoutumisen vaiheesta riippumatta.
- ✓ **On tarpeen lisätä työperäisten maahanmuuttajien ja kansainvälisten opiskelijoiden kotoutumista velvoittavalla kielikoulutuksella, jota tulisi tarjota työpaikalla tai oppilaitoksessa osana muuta toimintaa.** Velvoittavalla kielikoulutuksella ehkäistään työttömyyden pitkittymistä tilanteessa, joissa maahanmuuttaja jää työttömäksi tai etsii töitä opintojen jälkeen.
- ✓ **Olisi hyödyllistä kehittää alkupalveluiden ja kotouttamiskoulutuksen jatkeeksi kotoutumista ylläpitäviä palveluita.** Palveluita on jo olemassa, mutta niiden nimeäminen omaksi palvelumuodokseen auttaisi hahmottamaan

ja koordinoimaan paikallista, alueellista ja valtakunnallista palvelutarjontaa sekä sen kehittämistarpeita.

- Kotoutumista ylläpitäviä palveluita voitaisiin toteuttaa valtion, kuntien ja järjestöjen yhteistyönä. Palveluissa olisi keskeistä kielitaidon ylläpito ja osallisuus lähiympäristössä mielekkään toiminnan avulla. Kotoutumista ylläpitävissä palveluissa kaikilla halukkailla tulisi olla mahdollisuus kehittää kielitaitoaan maassaoloajasta riippumatta.

8 Lähdeluettelo

- Aarnitaival, S. (2012). *Maahanmuuttajanaiset työelämä tietoa etsimässä*. Tampere: Tampere University Press.
- Ahmad, A. (2010). "Voisin tietysti palkata heitä, mutta..." Työmarkkinoiden sosiokulttuurinen sidonnaisuus. Teoksessa: S. Wrede & C. Nordberg (Toim.), *Vieraita työssä. Työelämän etnistyvä eriarvoisuus*. Helsinki: Palmenia.
- Aho, S., & Mäkiäho, A. *Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä 26/2017. Helsinki.
- Alastalo, M., & Åkerman, M. (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi. Faktojen jäljellä. Teoksessa J Ruusuvoori, P Nikander, M Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vas-tapaaino, 372 – 392.
- Arbetsförmedlingen (the Swedish Public Employment Service). (2016). *Integration på svensk arbetsmarknad: Ett internationellt perspektiv ('Integration in the Swedish labour market: an international perspective')*.
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*. Vol. 8 (1): 19–32.
- Arnkil, R., Jokinen, E., & Spangar, T. (2012). *Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- Berge, P., Weber, E. (2017). *Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen*. IAB – Kurzbericht. 11.
- Bevelander, P., & Nahikari, I. (2014). *Catching Up: The Labor Market Outcomes of New Immigrants in Sweden*. Washington, DC and Geneva: Migration Policy Institute and International Labour Office.
- Bond, G.R. (2011). Measurement of Fidelity of Implementation of Evidence-Based Practices: Case Example of the IPS Fidelity Scale. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 18(2), p. 126.
- Buchert, U. (2015). *Maahanmuuttajuuden institutionaaliset kategoriat*. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 87. Helsinki.
- Buchert, U., & Vuorento, M. (2012). *Suomalaisten hyvinvointipalveluiden ammattilaisten näkemyksiä maahanmuuttajien ammatillisen ja mielenterveyskuntoutuksen haasteista ja ratkaisuksista*. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 81. Helsinki.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2016). *Migrationsbericht 2014*. pp. 218–19. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2014, 4. helmikuuta). *450 Euro mini jobs/marginal employment - New rules starting 1 January 2013*. <http://www.bmas.de/EN/OurTopics/Social-Security/450-euro-mini-jobs-marginal-employment.html>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. *Willkommenslotsen. Unternehmen bei der Besetzung von offenen Stellen mit Geflüchteten unterstützen*. <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/willkommenslotsen.html>

- Burkert, C., & Haas A. (2014). *Investing in the future: Labor market integration policies for new immigrants in Germany*. 2014.
- Busk, H., Jauhiainen, S., Kekäläinen, A., Nivalainen, S., & Tähtinen, T. (2016). *Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 6. Helsinki.
- Castaneda, A. Larja, L., Nieminen, T., Jokela, S., Suvisaari, J., Rask, S., Koponen, P., & Koskinen, S. (2015). *Ulkomaalaistaustaisten psyykinen hyvinvointi, turvallisuus ja osallisuus. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi –tutkimus 2014 (UTH)*. Työpaperi 18/2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Constant, A.F., & Tien, B.N. (2011). *Germany's immigration policy and labour shortages*. IZA research report No. 41.
- Deutscher Fussball Bund. (2016). *Sustainability report 2016*. https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/136350-ausgabe.pdf
- Dijkers, M. (2015). What is a Scoping Review? *KT Update. Volume 4*(1).
- Drake, R., & Bond G. (2011) IPS Supported Employment: A 20-Year Update. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation. 14* (3) pp. 155–164.
- Ekholm, E. (2011). *Maahanmuuttajien osaaminen näkyväksi - virikkeitä ammatillisen osaamisen käyttämiseen*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Ekholm, E. (2015). *Työtä yhteisön ja yhteiskunnan hyväksi. Maahanmuuttajajärjestöt palvelujen tuottajina*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Enroth, L. (2017). *Social inequality in the health of the oldest old : Socioeconomic differences in health, functioning, mortality and long-term care use in the population aged 90+*. Doctoral dissertation. Tampere: Tampere University Press.
- Eronen, A., Härmälä, V., Jauhiainen, S., Karikallio, H., Karinen, R., Kosunen, A., . . . Lahtinen, M. (2014). *Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Eronen, A., Karinen, R., & Lamminmäki K. (2016). *Kielitaitoa ja hyvinvointia lapsiaan kotona hoitavien maahanmuuttajavanhempien kotoutumista tukevien koulutuksen malleista*. Uudenaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Elinvoimaa alueelle 1/2016.
- Eskola, M., Tiainen, M., Oosi, O., & Karinen, R. (2016). *Kotouttamisen kumppanuusohjelma: Kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Euroopan Komissio. (2016). *Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&from=FI>
- European Parliament. (2017). *Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden*. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU\(2018\)614200_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU(2018)614200_EN.pdf)
- Eurostat. (2016). *Population by educational attainment level, sex and age*. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_03&lang=eng
- First German Immigration Law Takes Effect*. (2005, 1. tammikuuta). *Deutsche Welle*. <http://www.dw.com/en/first-german-immigration-law-takes-effect/a-1442681>
- Forsander, A. (2013). Maahanmuuttajien sijoittuminen työelämään. Teoksessa: T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (Toim.), *Muuttajat. kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. (pp. 220-244). Helsinki: Gaudeamus.

- Fågel, S., Säävälä, M., & Salonen, U. (2012). *Womento. Naiset mentoroinnilla yhteisiin tavoitteisiin*. Helsinki: Väestöliitto.
- Germany Visa. (2018). *Immigration to Germany – Everything you need to know about Moving to Germany*. <http://www.germany-visa.org/immigration-germany/>
- Gesley, J. (2017). *Germany: The Development of Migration and Citizenship Law in Postwar Germany*. The law library of congress, global legal research center.
- Government offices of Sweden. (2015). *Fast track - a quicker introduction of newly arrived immigrants*. Haettu: <http://www.government.se/fasttrack>
- Granato, N. (2014). *A work in progress: Prospects for upward mobility among new immigrants in Germany*. Washington DC and Geneva. Migration Policy International and International Labour Office.
- Gönül, T. (2012). Macro-environmental factors affecting integration: Turks in Germany and the Netherlands. *Migration Letters*. 9 (1). pp. 25 – 32.
- Hasson, H. (2011). Barriers in implementation of evidence-based practice: Supported employment in Swedish context. *Journal Of Health Organisation & Management*. 25(3). pp. 332 – 345.
- Huddleston, T., Bilgili, Ö, Joki, A., & Vankov, Z. (2015). *Migrant integration policy index 2015*. Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG.
- Huttunen, H., & Äärilä, S. (2010). Yhteenveto – työperusteisen maahanmuuton hyvistä käytännöistä; Teoksessa: H. Huttunen, & S. Äärilä (Toim.), *Avoin suomi - kuka vastaa? Työperusteisesta maahanmuutosta* (pp. 246-277). Helsinki: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Huttunen, HP., Karinen, R., Kivisik, K., Korhonen, I., Laine, H., Mikkonen, M., . . . Sallinen, S. (2012). *Alkukartoituksen avuksi. Esimerkkejä kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen hyvistä käytännöistä*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hämäläinen, K., & Sarvimäki, M. (2011). *Vaikuttavaa kotouttamista*. Hyvinvointikatsaus. 2/2011.
- Hämäläinen, K., Pesola, H., & Sarvimäki, M. (2015). *Kotoutumissuunnitelmien vaikutukset maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin*. Helsinki: Edita Publ.
- Härmälä, V., Jauhiainen, S., & Kosunen, A. (2014). *Maahanmuuttajien työllisyys ja sukupuolten väliset erot*. *Työvoimapoliittinen Aikakauskirja 2/2014*.
- Jauhola, L., Korhonen, N., Oosi, O., & Huttunen, H. (2016). *Vantaan kotouttamisen tsemppari -hankkeen arviointi*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- JTO-palvelut Oy, Juuti, P., & Mohamed, A. (2010). *Maahanmuuttajien omakieliset palvelut*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Karayilan, S., Wallin, A., Harju-Autti, R., & Eskola, J. (2017). Kielitaito - avain moneen lukkoon. maahanmuuttajien näkemyksiä kotoutumisen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä. Teoksessa: J. Eskola, T. Mäenpää, & A. Wallin (Toim.), *Eläytymismenetelmä 2017. Perusteema ja 11 muunnelmaa*. (pp. 171-195). Tampere: Tampere University Press.
- Karinen, R. (2011). *Maahanmuuttajien työllistymisen esteet - kohti ennakoivaa ja vaikuttavaa verkostotyötä*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Karinen, R. (2013). *Osallisen Suomessa -hankkeen arviointiraportti*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kela, M & Komppa, J (2011). Sairaanhoidtajien työkieli – yleiskieltä vai ammattikieltä? Funktionaalinen näkökulma ammattikielen oppimiseen toisella kielellä. *Puhe ja kieli*, 31(4), 173-192.

- Koivumäki, K., & Oinonen, T. (2013). Maahanmuuttajien ohjaus työ- ja elinkeinotoimistossa. Teoksessa: V. Korhonen & S. Puukari (Toim.), *Monikulttuurinen ohjaus- ja neuvontatyö*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Korhonen, V., & Puukari, S. (2013). Kulttuurisen monimuotoisuuden huomioiminen työyhteisössä. Teoksessa: A. Alitlppa-Niitamo, S. Fägel, & M. Säävälä (Toim.), *Olemme muuttaneet - ja kotoudumme. Maahan muuttaneen kohtaaminen ammatillisessa työssä*. (pp. 48 – 60). Helsinki: Väestöliitto.
- Kotona Suomessa -työryhmä. (2018). *Maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelujen malli*. Helsinki: Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Kotouttamisen osaamiskeskus. *Kotoutumislain käsikirja*. Haettu: <http://kotouttaminen.fi/kotoutumislain-kasikirja> 20.12.2017.
- Kuntaliitto. (2017). *Kunnat kotouttavat – Esimerkkejä kuntien kotouttamiskäytännöistä*. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kunnat%20kotouttavat%2011-2016.pdf>
- Kyhä, H. (2011). *Koulutetut maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Tutkimus korkeakoulututkinnon suorittaneiden maahanmuuttajien työllistymisestä ja työurien alusta suomessa*. Turku: Turun yliopisto.
- Kärkkäinen, K. (2017). *Learning, teaching and integration of adult migrants in Finland*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Laine, TL. (2016). *International degree students - A survey of studying, working and living in Turku*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Laki kotoutumisen edistämisestä. 1386/2010.
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. 493/1999.
- Laki ulkomaalaislain 54 ja 55 §:n muuttamisesta. 93/2015.
- Larja, L., & Sutela, H. (2015). Työllisyys. Teoksessa: T. Nieminen, H. Sutela, & U. Hannula (Toim.) *Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa*. Tilastokeskus, Helsinki.
- Lautiola, H. (2013). *Kumppanuutta kotouttamisen kentillä. Esimerkkejä järjestöjen ja viranomaisten yhteistyöstä kotouttamisessa*. https://jarjestohautomo-fi-bin.directo.fi/@Bin/531e9fc4d751c0e78240d1ce299154b5/1523262148/application/pdf/604319/Kumppanuutta_kotouttamisen_kentilla.pdf
- Leinonen, T. (2012). *Nuorten koulutuksen keskeyttäminen ja sen hinta*. Sosiaalikehitys Oy, Opit käyttöön hanke. <http://www.koordinaatti.fi/sites/default/files/nuorten-koulutuksen-keskeyttaminen.pdf56>.
- Leitzinger, A. (2006). *Suomen tataarit. Vuosina 1868 – 1944 muodostuneen muslimiyhteisön menestystarina*. Helsinki: East-West Books.
- Leitzinger, A. (2008). *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812 – 1972*. Tampere: East-West Books. s. 96 – 99.
- Luomaranta, H., & Niemistö, J. (2018). *Menestyvätkö ulkomaalaistaustaiset yritykset Suomessa? Tieto & trendit*. Katsottu 19.2.2018. tietotrendit.stat.fi/mag/article/273/#_ga=2.45621798.346496220.1522523810-778210340.1503296175
- Martin, A., Mäntylä, M., & Pakkanen, M. (2013). *Maahanmuuttajien kotouttaminen maaseudulle kolmen sektorin yhteistyönä*. Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti.

- Mattila, K. I. (2015). Pakolainen ja työllistyminen ja sen kriittisiä esteitä. *Työpoliittinen aikakauskirja*. 58(3), 75-77. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Mattila, M., & Björklund, K. (2013). *Tomaatteja, teollisuutta ja monikulttuurisuutta. Närpiön malli maahanmuuttajien kotouttamisessa*. Seinäjoki: Siirtolaisuusinstituutti, Pohjanmaan aluekeskus.
- Minimum wage is turning low-paid mini-jobs into regular work: report. (2017, 20. huhtikuuta) *The Local de*. haettu. 14.3.2018. <https://www.thelocal.de/20170420/minimum-wage-is-turning-low-paid-mini-jobs-into-regular-work-report>
- Ministry of Employment and the Economy. (2016). *TEMWISIT*. TEMWISIT-hanke – TEMWISIT project. Helsinki.
- Münz, R. (2004, 1. elokuuta). *New German Law Skirts Comprehensive Immigration Reform*. <https://www.migrationpolicy.org/article/new-german-law-skirts-comprehensive-immigration-reform>
- Myrskylä, P. (2012). *Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret?* EVA analyysi nro. 19.
- Nieminen, T. & Larja, L. (2015). Kielitaito. Teoksessa: T. Nieminen, H. Sutela, & U. Hannula (Toim.) *Ulkomaista Syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*. (pp. 43-54). Helsinki: Tilastokeskus.
- Nieminen, T. (2015). Työttömyys ja työvoiman ulkopuolella olevat. : T. Nieminen, H. Sutela, & U. Hannula (Toim.) *Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Niittymäki, S. (Toim.) (2014). *Kansainvälisiä kohtaamisia. Ulkomaalaisten opiskelijoiden osaaminen työelämän käyttöön*. Hämeenlinna: Hämeen ammattikorkeakoulu.
- Odendahl, C. (2017). *The Hartz Myth: a closer look at Germany's labour market reforms*. https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_german_labour_19.7.17.pdf
- OECD (2016). *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257382-en>
- OECD. (2017) *Finding their Way - Labour market integration of refugees in Germany*. <https://www.oecd.org/els/mig/Finding-their-Way-Germany.pdf>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2016). *Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset*. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2017a). *Maahanmuuton vastuukorkeakoulutoiminta*. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2017b). *Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi. Kipupisteet ja toimenpide-esitykset, II*. (2017). Helsinki.
- Opetushallitus. (2012). *Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetus suunnitelman perusteet 2012*. Helsinki.
- Opetushallitus. (2015). *Uudet kotoutumiskoulutuksen toteutumismallit*. Helsinki.
- Opetushallitus. (2017). *Päivitetty kotoutumiskoulutuksen toteutumismallit 2017*. Helsinki.
- Opetusministeriö. (2010). *Kehittämishjelma maahanmuuttajien kotouttamiseksi liikunnan avulla*. Helsinki.
- Ozcan, V. (2004). *Turks in Germany: Aspects of their socio-economic and sociocultural integration. Paper prepared for the Conference Integration of Immigrants from Turkey in Austria, Germany and the Netherlands*. Istanbul: Bogazici University.

- Paakkinen, E. (2016). *Maahanmuutto ja julkisen sektorin työelämä*. Helsinki: Keva,
- Pitkänen, S., Nyholm, S., Tuusa, M., Törmä, S., & Matikainen, J. (2014). *Vastaanotto tietyillä - kotouttamistyö kaikilla. Selvitys kuntien kiintiöpakolaisten vastaanoton edellytyksistä, mahdollisuuksista ja haasteista*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Puukari, S., & Korhonen, V. (2013). Monikulttuurinen ohjaus kotoutumista tukevassa työssä. Teoksessa: A. Alitolppa-Niitamo, S. Fågel & M. Säävälä (Toim.), *Olemme muuttaneet - ja kotoutumme. maahan muuttaneen kohtaaminen ammatillisessa työssä*. (pp. 32-47). Helsinki: Väestöliitto.
- Päivinen, J. (2017). *Mitä tiedämme maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista? Selvitys maahanmuuton taloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:27. Helsinki.
- Päivinen, P. (2011). Vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja mielenterveyskuntoutujien työllistymisen ongelmatiikkaa. Teoksessa P. Päivinen (Toim.), *Vammaisten pakolaisten elämää Suomessa*. (pp. 42 – 47). Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Pönni, J. (2013). *Tavoitteena tutkinto - unelmana ura. Hyviä käytäntöjä ESR-rahoitteisista maahanmuuttajahankkeista ohjelmakaudella 2007–2013*. Kouvola: Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.
- Pöyhönen, S., Tarnanen, M., Vehviläinen, E., Virtanen, A., & Pihlaja, L. (2010). *Osallisena Suomessa. Kehittämissuunnitelma maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi*. Jyväskylä: Suomen Kulttuurirahasto, Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus.
- Ramboll Management Consulting Oy. (2016). *Maahanmuuttajanaisten ja -miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta*. Selvitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- RAMP – Rapid Acceleration Management Program. Haettu 15.3.2018 <https://www.hhs.se/en/outreach/sse-initiatives/ramp/>
- Raunio, M. (2015). *Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka. kansainvälinen muuttoliike, maahanmuuttajat ja innovaatiopolitiikka*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Rietig, V. (2016). *Moving beyond crisis: Germany's new approaches to integrating refugees into the labour market*. Washington, DC. Migration Policy Institute.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P., Hyvärinen, M. (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino. 372 – 394.
- Rystad, G. (1992). *Immigration History and the Future of International Migration*. International Migration Review, Vol. 26, No. 4. pp. 1168 – 1199.
- Sahlberg, P. (2015). *Suomalaisen koulun menestystarina: ja mitä muut voivat siitä oppia*. Latvia, Jelgava: Into.
- Sandberg, T., & Stordell, E. (2016). *Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen*. Testipiste.
- Sarvimäki, M., & Hämäläinen, K. (2010). *Assimilating immigrants. the impact of an integration program Norface Migration*.
- Sarvimäki, M., & Hämäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479 – 508.
- Saukkonen, P. (2013). Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa: T. Matikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (Toim.), *Muuttajat. kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. (pp. 81 – 97). Helsinki: Gaudeamus.

- Saukkonen, P. (2016a). Mitä on kotoutuminen? *Kvartti* 4/2016. 60 – 72.
- Saukkonen, P. (2016b). *From fragmentation to integration. Dealing with migration flows in Finland*. Helsinki: Sitra.
- Saukkonen, P. (2017) *Kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittäminen Helsingin kaupungilla*. Helsingin kaupunginkanslian tutkimuskatsauksia 2017:2.
- Seppälä, T., & Wilhelmsson, N. (Toim.) (2010). *Maahanmuuttajan osaamisen tunnistaminen. Maahanmuuttajataustaisen opintoihin hakeutuvan osaamisen tunnistaminen toisen asteen koulutuksessa*. Helsinki: Helsingin yliopisto, Koulutus- ja kehittämisskeskus Palmenia.
- Siirto, U., & Hammar, S. (2016). Kotouttava työ pakolaisina suomeen muuttaneiden parissa. Teoksessa R. Gothóni, & U. Siirto (Toim.), *Pakolaisuudesta kotiin*. (pp. 189 – 212). Helsinki: Gaudeamus.
- Silverman, D. (2013). *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook*. Fourth Edition. London: Sage.
- Sisäasiainministeriö. (2013). *Maahanmuuton tulevaisuus*. Työryhmän ehdotus. Helsinki.
- Sisäministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö. (2015). *Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014*. Helsinki.
- Sisäministeriö. (2018). *Töihin suomeen – hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperustaisen maahanmuuton vahvistamiseksi*. Helsinki.
- Sjöblom-Immala, H. (2010). *Kymmenen vuotta Suomeen tulosta. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla*. Katsauksia. Alue ja ympäristö, 39, 2, 61 – 68.
- Sjöblom-Immala, H. (2012). *Työtä, palveluja ja luonnonläheisyyttä. Maahanmuuttajien Suomen sisäiset muutot, asumistoiheet ja kotoutuminen 2000-luvulla*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2016). *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016 – 2019*. Helsinki.
- Steel, T., & Jyrkinen, M. (2017). Searching for employment: Highly educated immigrant women and combined capabilities. *Research on Finnish Societ*, 10. pp. 35 – 42.
- Stenman, K. (2015). *Kielitaito maahanmuuttajan resurssina – ja kompastuskivenä*. Kieli, koulutus ja yhteiskunta.
- Sutela, H. (2016). *Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota*. Tilastokeskus
- Sutela, H., & Larja, L. (2015). Koulutusrakenne. Teoksessa T. Nieminen, Sutela, H., & Hannula, U. (toim.) *Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Suutari, T., Lämsä, AM., Lähdesmäki, M. & Mattila, M. (2016). *Maahanmuuttajat työvoimana maaseudun yrityksissä. Yrityksen yhteiskuntavastuun näkökulma*. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Tarnanen, M., & Pöyhönen, S. (2011). Maahanmuuttajien suomen kielen taidon riittävyys ja työllistymisen mahdollisuudet. *Puhe ja Kieli*. (4), 139-152.
- Tarnanen, M., Pöyhönen, S., Lappalainen, M., & Haavisto, S. (2013). *Osallisena Suomessa. kokeiluhankkeiden satoa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Soveltavan kielentutkimuksen keskus ja Suomen Kulttuurirahasto.
- Tilastokeskus. (2016). *Maahanmuuttajat väestössä*. <http://www.tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa.html>. Luettu 8/2017.

- Tilastokeskus. *Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnon suorittaneet*.
- Tilastokeskus. *Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnon suorittaneet 2016*.
- Tilastokeskus. *Perusasteen jälkeisen tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelijat*.
- Tilastokeskus. *Tutkintotavoitteisen koulutuksen opiskelijat ja tutkinnot koulutusalueen ja koulutuksen (Kansallinen koulutusluokitus) mukaan 2000–2016*.
- Tilastokeskus. *Työssäkäyntitilasto*.
- Tilastokeskus. *Ulkomaalaistaustaisuus vaikutti erityisesti toisen asteen läpäisyyn*. http://tilastokeskus.fi/til/opku/2018/opku_2018_2018-03-14_tie_001_fi.html
- Tilastokeskus. *Ulkomaiset tytäryhtiöt maittain 2004–2016*.
- Tilastokeskus. *yrittäjätilasto*.
- Tilastokeskus. *Äidinkielenään kotimaisia kieliä puhuvien määrän väheneminen kiihtyi*. Haettu 29.3.2018. http://www.stat.fi/til/vaerak/2017/vaerak_2017_2018-03-29_tie_001_fi.html
- Toivanen, M., Väänänen, A., Kurki, A., Bergbom, B., & Airila, A. (Toim.). (2018). *Moni osaa! Työpaikkaosaaminen monikulttuurisilla työpaikoilla*. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2009). *Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi*. <http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kotouttamisohjelmasta. hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015*. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2012). *Nuorten yhteiskuntatakuu*. TEM raportteja 8/2012. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto Raportti 15.3.2012, liite 2.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2016a). *Kotoutumiskoulutuksen uusien toteutusmallien käyttöönotto*.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2016b). *Kunnille suunnattu palvelukysely*. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2016c). *TE-toimistoille suunnattu palvelukysely*. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2016d). *Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016–2019 ja valtioneuvoston periaatepäätös valtion kotouttamisohjelmasta (2016)*. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2017). *Maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttaminen ja joustavat siirtymät -työryhmän loppuraportti ja toimenpide-esitykset (2017)*. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2018). *Työllisyyskatsaus joulukuu 2017 (2018)*. Helsinki.
- Töihin Suomeen - *Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi*. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160444/1%202018%20SM%20T%c3%b6ihin%20Suomeen.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Vanhanen, S. & Heikkilä, E. (2017). Multi-professional work practices in the field of immigrant integration - examples of collaboration between the police and social work. *Migration Letters*, 14(2), 273.
- Vanhanen, S., & Wetzter-Karlsson, M. (2014). Mentorointi edistää koulutettujen maahanmuuttajien työllistymistä. *Siirtolaisuus*, 41(4), 21-26.

- Vanhanen, S., Ahlfors, G., Saarela, I., & Wetzter-Karlsson, M. (2013). Mentorointi koulutettujen maahan muuttaneiden naisten kotoutumisen edistäjänä. Teoksessa: A. Alitolppa-Niitamo, S. Fågel & M. Säävälä (Toim.), *Olemme muuttaneet - ja kotoudumme*. Helsinki: Väestöliitto.
- Virtanen, M. (2010). EU:N maahanmuutto ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa E. Horttanainen, & A. Wikman-Immonen (Toim.), *Kunnat kansainvälisen maahanmuuttopolitiikan toteuttajina* (pp. 31-37). Helsinki: Kuntaliitto.
- Witting, M., & Keski-Petäjä, N. (2016). Vanhempien koulutus vaikuttaa lasten valintoihin. *Tieto & trendit*. Vol.2/2016.
- Wrede, S. (2010). Suomalainen työelämä, globalisaatio ja vieraat työssä. Teoksessa: S. Wrede & C. Nordberg (toim.), *Vieraita työssä. Työelämän etnistyvä eriarvoisuus*. Helsinki: Palmenia.
- Vuori, J. (2015). Kotouttaminen arjen kansalaisuuden rakentamisena. *Yhteiskuntapolitiikka*, 80(4), 396-404.
- Yijälä, A., & Nyman, M. (2017). *Living in limbo. Qualitative case study of skilled Iraqi asylum seekers in Finland*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Åslund, O., Johansson, P. (2011). *Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?* Evaluation Review. Vol 35, Issue 4.



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3673-6 (NID.) • ISBN 978-951-53-3674-3 (PDF)
ISSN 1798-4688 (PAINETTU) • ISSN 2342-6616 (VERKKOJULKAISU)