



Arviointiselvitys maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen pääkaupunkiseudun aiesopimuksesta

Jarno Ruotsalainen

Työ- ja elinkeinoministeriö /

Uudenmaan elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä arvioidaan pääkaupunkiseudun metropoliohjelman kärkihankkeen mukaista maahanmuuttajien palvelun aiesopimusta valtion sekä Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien välillä 2010 – 12. Aiesopimuksen tavoitteena oli tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä sopimuskumppanien välillä yhteisesti sovituin toimenpitein. Pääosin aikuisten maahanmuuttajien työmarkkinatavoitteisiin liittyvistä tukipalveluista muodostuva kokonaisuus muodostuu TE-toimistojen, kaupunkien sekä opetushallinnon erityispalvelujen sekä yleisten palvelujen vuorovaikutuksesta.

Tavoitteena oli vaikuttaa maahanmuuttajien yli kolminkertaiseen työttömyyteen kehittämällä työllistymistä tukevien palvelujen kokonaisu järjestelmää. Kehittämistavoite kohdistui alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelujen, kotoutumista edistävien työvoimapalvelujen, kaupunkien työllisyys- ja koulutustoimenpiteiden sekä työyhteisöjen monimuotoisuuden kehittämiseen.

Aiesopimuksella sovittiin toimenpiteistä ja koordinaation kehittämisestä. Prosessikuvauksiin perustuviin kehittämissopimuksiin sisällytettiin ohjaus- ja neuvontapalvelujen, maahanmuuttajien alkukartoitusten, kotoutumissuunnittelun, kotoutumiskoulutuksen ja muiden palvelujen yhteistyöhön ja kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä. Maahanmuuttajien etenemistä työmarkkinoille tuettiin lisäämällä kaupunkien työmarkkinoille etenemistä tukevia toimenpiteitä. Aiesopimusmenettelyyn sisällytettiin lisäksi maahanmuuttajanuorten ohjauksen kehittämiseen sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön vahvistamiseen liittyviä kehittämiskohteita. Maahanmuuttajille suunnattua koulutusta sekä koulutuksen työelämälähtöisyyttä pyrittiin vahvistamaan.

Toimintaympäristötarkastelu osoittaa pääkaupunkiseudun olevan erityisten ratkaisujen tarpeessa maahanmuuttajien kotoutumis- ja työvoimapalvelutarpeiden kasvun vuoksi ja toisaalta haasteiden olevan metropolialueella pitkälle yhteiset. Samalla huomataan haasteiden myös vaihtelevan työttömyysasteen näkökulmasta merkittävästi jo pääkaupunkiseudun kaupunkien välillä.

Aiesopimuksen keskeisin valtio-osapuolen resursointi TE-toimistojen maahanmuuttajien palvelun henkilön vahvistamisen muodossa auttoi vastaamaan alkuvaiheen palvelutarpeiden kasvun haasteeseen. Ilman tätä määräraikaisuuden ja työllistämisperusteisuuden takia ongelmallista henkilöstöratkaisua ei kuormitushaastetta olisi voitu arvion mukaan ratkaista. Kysymykseksi muodostuu henkilöresurssiratkaisun soveltaminen tulevassa TE-toimistomallissa sekä kotoutumispalvelun erityislaatu tulevaisuuden työvoima- ja yrityspalveluissa.

Työvoimapolitiittisen ja omaehtoisen kotoutumiskoulutuksen määrään ja sisältöön tai näiden koulutusvaihtoehtojen sopimuksessa ei suoraan resursoitu. Ohjausresurssin kautta koordinaatiota voidaan kuitenkin edistää. Aiesopimuksen ylisektorinen perspektiivi myös laajensi merkittävästi yleistä tietoisuutta määrällisistä, työnjakoon liittyvistä ja organisoimisen haasteista.

Keskeisin kaupunkiosapuolten resurssi kohdistui välityömarkkinatyyppeihin, kotoutumisprosessia täydentäviin rekrytoinnin, työelämävalmennuksen ja tukityön toimenpiteisiin, joiden voitiin todeta merkittävästi edistävän niihin osallistuvien maahanmuuttajien mahdollisuuksia. Haasteeksi muodostuu kuitenkin mahdollisuus laajentaa vaihtoehtoja korkeiden kieli- ja ammattivaatimusten takia sekä ennen kaikkea volyymin kasvattamisen osalta. Syntyi kuitenkin useita hyviä työmallia, joiden soveltaminen tulevaisuuden sopimusmenettelyssä on nähtävä mahdolliseksi entistä laajemmin.

JOHDANTO

Pääkaupunkiseudun maahanmuuttajapalvelujen aiesopimus 2010 - 2012

Arviointiselvitys

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaan kansalaiset pääkaupunkiseudulla vuodesta 2000

Ulkomaan kansalaisten työmarkkina-aseman kehittyminen 2000-luvulla

Työ- ja elinkeinoministeriön työssäkäyntitilaston tiedot ulkomaalaisista työnhakijoista

TEM työnvälitystilaston tiedot ulkomaalaisista työnhakijoista TE-toimistoissa

TEM työnvälitystilaston tiedot työvoimapolitiisesta kotoutumiskoulutuksesta

Yhteenveto pääkaupunkiseudun aiesopimuksen toimintaympäristön kehittämisestä

AIESOPIMUKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTTAMISRATKAISUT TE-TOIMISTOISSA 2010 – 12

Lähtötilanteen kuvaus ja TE-toimistoille yhteiset tavoitteet aiesopimuksessa

Helsingin TE-toimisto

- 2010
- 2011
- 2012
- Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Espoon TE-toimisto

- 2010
- 2011
- 2012
- Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Vantaan TE-toimisto

- 2010
- 2011
- 2012
- Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

AIESOPIMUKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTTAMISRATKAISUT HELSINGIN, ESPOON JA VANTAAN KAUPUNKIEN PALVELUISSA 2010 – 12

Lähtötilanteen kuvaus ja kaupungeille yhteiset tavoitteet aiesopimuksessa

Helsingin kaupunki

- 2010
- 2011
- 2012
- Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Espoon kaupunki

- 2010
- 2011
- 2012
- Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Vantaan kaupunki

- 2010
- 2011
- 2012
- Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

AIESOPIMUKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTTAMISRATKAISUT OPETUSHALLINNOSSA 2010 – 12

Lähtötilanteen kuvaus ja opetushallinnon tavoitteet aiesopimuksessa

- 2010
- 2011
- 2012
- Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

AIESOPIMUKSEN VAIKUTUKSET 2010 – 2012

Aiesopimuksen vaikutus ulkomaalaisten työttömyyteen 2010 – 2012

Helsinki - Arviointi vaikutuksista prosesseihin ja kotoutumiskoulutukseen 2012

Espoo - Arviointi vaikutuksista prosesseihin ja kotoutumiskoulutukseen 2012

Vantaa - Arviointi vaikutuksista prosesseihin ja kotoutumiskoulutukseen 2012

Aiesopimuksen vaikutukset erityisissä kehittämistavoitteissa pääkaupunkiseudulla

- Monikieliset palvelut ja tulkkaus – neuvontapalvelut (aiesopimuksen toimenpide 5.2)
- Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus (aiesopimuksen toimenpide 5.6)
- Opetus- ja ohjaushenkilöstön täydennyskoulutuksen kehittäminen (aiesopimuksen toimenpide 5.7)

- Maahanmuuttajien koulutuksen kehittäminen (aiesopimuksen toimenpide 5.8)

Aiesopimuksen vaikutuksia ja yhteyksiä – potentiaalisia pääkaupunkiseudun yhteistoimintamalleja

- 6 + 6 –malli
- Maahanmuuttajien rekrytointimalli
- TE-toimiston maahanmuuttajapalvelujen jalkautuva palvelumalli
- Ammatillisesti suuntautuvan kotoutumiskoulutuksen mallit
- Nuorten maahanmuuttajien erityiset kotoutumispolut
- Kotoutuvien maahanmuuttajien ryhmätoiminta ja ohjauksellinen pajatoiminta
- Maahanmuuttajien koulutusyhteistyön sovelluksia
- Talent Match

AIESOPIMUKSEN ARVIOINTI

Maahanmuuttajien työttömyys ja kotoutumista edistävät palvelut pääkaupunkiseudulla

Saumaton palveluketju maahanmuuttajien työllistämiseksi pääkaupunkiseudulla

Suosituksia maahanmuuttajapalvelujen sopimus pohjaiseen kehittämiseen

LIITE: MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTUMISPALVELUJEN SEURANTA

LIITTEET:

Johdanto	liite 1: Aiesopimus
Toimintaympäristö	liite 1: Helsinki, Espoo ja Vantaa 2000 - 2011
	liite 2: työttömyysaste
	liite 3: yhteenveto Tilastokeskus
	liite 4: työttömyysaste Työnvälitystilasto koko PK-seutu 2010 – 2012
	liite 5: työnhakijat ja työttömät, Työnvälitystilasto 2006 – 2012
	liite 6: ulkomaalaisten osuus työnhakijoista ja työttömistä
	liite 7: kotoutumissuunnitelmat
	liite 8: ensimmäinen kotoutumissuunnitelma 2009 – 2012
	liite 9: yhteenveto opiskelijakeskiarvot 2006 – 2012
	liite 10: Espoo, Vantaa ja Helsinki poikkileikkaus 2006 – 2012
Aiesopimuksen vaikutukset	liite 1: Helsinki prosessit
	liite 2: Espoo aiesopimuksen prosessit 2012
	liite 3: Vantaa prosessit

Johdanto

Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välillä on toteutettu aiesopimusta maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja tehostamiseksi 2010 – 2012.

Tämä on selvitys aiesopimuksen toteuttamisesta, vaikutuksista pääkaupunkiseudun palvelujärjestelmissä, toimintojen kehittämisestä ja edellytyksistä jatkaa sopimusmenettelyä valtion sekä Helsingin, Espoon ja Vantaan yhteistoimintarakenteena.

Selvitys on samalla kokonaisesitys maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujärjestelmien toimintaympäristöstä ja yhteisvaikutuksista pääkaupunkiseudulla. Aiesopimuksen tavoitteiden mukaisesti pyrittiin toteuttamaan valtion ja kaupunkien saumaton kokonaisjärjestelmä. Selvityksen keskeisin haaste on sijoittaa sopimuksen toimenpiteet pääkaupunkiseudun toimintaympäristön kokonaisuuteen.

Maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä yhteistoimintoja on toteutettu pääkaupunkiseudulla jo vähintään parin vuosikymmenen ajan. Erityinen metropolinäkökulma havaittiin tarpeelliseksi 2000-luvun lopulla. Nollatilanteesta ei kuitenkaan lähdetty kehittämään aiesopimuksen palveluja. Tämä käy ilmi selvityksen TE-toimistojen, kaupunkien ja opetushallinnon toimenpiteitä kuvailevista luvuista. Merkittävä selvityshaaste on määritellä kokonaiskuva palvelurakenteiden lähtötilanteesta.

Selvityksen toimintaympäristöanalyysissä keskitytään asiakasmäärien ja 90-luvulla muodostuneiden palvelurakenteiden erittäin nopeasti kasvaviin haasteisiin. Haasteiden ratkaisuja on haettu yrityksistä rakentaa ylisektorisia, kotoutumista tukevia prosesseja.

Aiesopimuksen toteuttamisratkaisuja tarkastellaan ensin erikseen pääkaupunkiseudun kolmessa TE-toimistossa, eri kaupunkien maahanmuuttajapalveluiden rakenteissa sekä opetushallinnon aiesopimukseen perustuvan roolin valossa.

Aiesopimuksen vaikutuksia tarkastellaan tämän jälkeen kaupunkien tasolla ylisektorisen yhteistoiminnan kehittymisen osalta sekä joidenkin suoraan organisaatioiden erityisrooliin palautumattomien kehittämistoimenpiteiden osalta. Nostetaan esille aiesopimuksen toteuttamisresurssien avulla kehitettyjen toimintamuotojen vaikutuksia ja kehittämispotentiaali. Sijoitetaan aiesopimuksen vaikutus joihinkin palveluja kehittäviin malleihin pääkaupunkiseudulla. Tarkastelu selvityksessä tapahtuu aiesopimuksen vuositason tapahtuneiden kehityskulkujen valossa.

Arvioinnissa ja johtopäätöksissä tavoitteena on sijoittaa aiesopimus maahanmuuton palvelurakenteiden toimintaympäristöön tilanteessa, jossa neuvotellaan sopimusperusteisen yhteistyömenettelyn toteuttamisesta 2013 – 15. Pyritään esittämään toimintaympäristön ja palvelurakenteiden muutostilanteen huomioiva arviointi yhteistoimintojen kohdista ja tarpeista.

Pääkaupunkiseudun maahanmuuttajapalvelujen aiesopimus 2010 - 2012

Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välillä on toteutettu aiesopimusta maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi ja tehostamiseksi 1.1.2010 – 31.12.2012.

Sopimuksen valtio-osapuolta edustivat sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Sisäasiainministeriön osalta aiesopimukseen liittyvät tehtävät siirtyivät vuoden 2012 alusta työ- ja elinkeinoministeriöön. Kuntaosapuolina toimivat Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit. Sopimus on liitteessä 1.

Sopimuksen tarkoituksena on tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä sopijaosapuolten yhteisin toimenpitein. Todettiin erityinen metropolipolitiikan tarve pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajaväestön osuuden nopean kasvun perusteella. Sopimus sisältyi hallitusohjelmakirjauksen metropolipolitiikan kärkihankkeisiin. Tuli päättää maahanmuuttajien nopeaan työllistymiseen tähtäävästä usean vuoden ajalle ajoittuvasta toimenpideohjelmasta. Ohjelmassa tuli ottaa huomioon lisääntynyt tarve maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen vahvistamiseen erityisesti suurissa kaupungeissa. Ohjelmakokonaisuus painottuu erityisen palvelujärjestelmän kehittämiseen sekä valtion ja kuntien toimenpiteiden muodostaman palveluketjun muodostamiseen.

Aiesopimuksen ydin kohdistui aikuisten maahanmuuttajien työmarkkinatilanteen tarkasteluun erityisesti siitä lähtökohdasta, miten työmarkkinoille suuntautuva prosessi saadaan pääkaupunkiseudun olosuhteissa käynnistettyä välittömästi maahantulon jälkeen. Aiesopimusmenettely rajoittui metropolialueen suppeimpaan tulkintaan: sopimuksessa ovat mukana Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit. Uusimaa kattaa kuitenkin 52 % kaikista ulkomaan kansalaisista ja kolmen suuren kaupungin osuus Uudellamaalla lähentelee 90 %. Maan ulkomaalaisesta työvoimasta Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla asuu 45 %. Koko Uusimaa tai 14 kuntaa olisi ollut mahdollista tulkita metropolialueeksi. Samoin korkean ulkomaalaisten väestöosuuden alueita on muuallakin maassa. Metropolikäsitteistö rajoitettiin kuitenkin Helsingin ympäristöön, jonka erityisyys on aiesopimuksen ydinkysymyksiä.

Sopimusta valmistelevalle työryhmän puheenjohtajana toimi Mervi Virtanen sisäasiainministeriöstä ja ryhmässä oli edustajat ministeriötason osapuolista, kaupunkien maahanmuuttaja- ja työllisyyspalveluista, TE - toimistoista, Uudenmaan ELY - keskukselta. Ympäristöministeriön edustaja edusti metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunnan koordinaatiota.¹

¹ Valmisteluvuonna 2009 ryhmän toimintaan osallistuivat: Mervi Virtanen, SM (pj.), Tiina Pesonen, SM (siht.), Paula Karjalainen, SM, Ahti Avikainen, TEM, Olli Maijala, YM, Ulla - Jill Karlsson, OPM, Juha Majanen, VM, Pekka Hakala, Uudenmaan TE - keskus, Jarno Ruotsalainen, Uudenmaan TE – keskus, Päivikki Helske, Espoon kaupunki, Teemu Haapalehto, Espoon kaupunki, Jarmo Ukkonen, Espoon TE - toimisto, Heidi Nygren, Vantaan kaupunki, Timo Juurikkala, Vantaan kaupunki, Hannele Lautiola, Vantaan kaupunki, Raimo Hokkanen, Vantaa TE –toimisto, Eija Hanni, Helsingin kaupunki, Annika Forsander, Helsingin kaupunki, Leena Pellilä, Helsingin kaupunki.

Sopimuksessa todettiin tavoitteet ja sopimusosapuolien toimenpiteet, toimintatavat, taloudelliset sitoumukset sekä seurantajärjestelmä.

Aiesopimuksen tavoitteet esitetään sopimuksen luvussa 4. Lyhennetty tavoiteluettelo:

4.1. Ulkomaan kansalaisten työttömyyden kääntäminen laskuun

4.2. Kokonaisjärjestelmä maahanmuuttajien työllistymisen tehostamiseksi – saumaton palveluketju

4.3. Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen: pääsy henkilökohtaiseen ohjaukseen ja toimenpiteisiin

4.4. Työyhteisöjen monimuotoisuuden, johtamisen ja maahanmuuttajien urakehityksen kehittäminen

Aiesopimuksessa sovitut toimenpiteet esitetään sopimuksen luvussa 5. Lyhennettynä:

5.1. Laaditaan yhteistyössä prosessikuvaus ja tiivistetään yhteistyötä alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa.

5.2. Varmistetaan monikielisten palvelujen ja tulkkauksen saatavuus palveluprosessin eri vaiheissa (maahanmuuttajien neuvonta ja ohjaus).

5.3. Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjausta ja alkukartoitusta kehitetään. Ohjausjärjestelmää kehitetään ja yhtenäistetään pääkaupunkiseudulla.

5.4. Kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeutta kehitetään. Tavoiteaika on neljä viikkoa.

5.5. Kotoutumiskoulutukseen ohjauksen nopeutta kehitetään. Tavoiteaika on neljä viikkoa kotoutumissuunnitelmasta. Koulutus toteutetaan yhtenäisinä jatkumoina.

5.6. Maahanmuuttajanuorten ohjausta kehitetään. Kehitetään perusopetuksen ja toisen asteen tukimuotoja keskeyttämisten ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

5.7. Opetus- ja ohjaushenkilökunnan täydennyskoulutusta kehitetään.

5.8. Maahanmuuttajille suunnattua koulutusta kehitetään ja kytketään työharjoittelu koulutukseen.

5.9. Työyhteisöjen monimuotoisuutta ja maahanmuuttajien urakehitystä edistetään.

5.10. Lisätään Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien työllistymistä edistäviä toimenpiteitä.

Aiesopimuksen toteuttamisen toimintatavoiksi sovittiin seuraavia (lyhennetty kuvaus):

1. Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit sekä Helsingin, Espoon ja Vantaan TE -toimistot laativat vuosittaiset yhteistyösopimukset. Maahanmuuttajien palveluista laaditaan kuntakohtaiset prosessikuvaukset.
2. Valtion voimavaroista, tavoitteista ja toimenpiteistä sovitaan työ- ja elinkeinoministeriön, sisäasiainministeriön ja Uudenmaan ELY - keskuksen vuosittaisessa tulosneuvottelujen prosessissa.
3. ELY - keskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimistojen välillä käydään aiesopimukseen liittyvät tulossopimusneuvottelut.
4. Kaupunkien valtuustot tekevät vuosittain päätökset aiesopimuksen toimenpiteiden edellyttämistä lisävoimavaroista.
5. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tulosneuvotteluprosessissa sovitaan aiesopimuksen toimeenpanoa tukevista toimenpiteistä.

Sopimuksen sitoumuksiksi ja taloudellisiksi voimavaroiksi sovittiin (lyhennetty):

1. Työ- ja elinkeinoministeriö varaa sopimusvuosina kaksi miljoonaa euroa, joka mahdollistaa lisäresurssina 40 henkilötyövuotta. Sidos varataan valtion tukityöllistämiseen momentilla 32.30.51. Uudenmaan ELY- keskus sopii henkilöresurssien kohdentamisesta Helsingin, Espoon ja Vantaan työ- ja elinkeinotoimistojen kanssa.
2. Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit varaavat sopimuskaudella lisämäärärahoitusta yhteensä kaksi miljoonaa euroa vuodessa aiesopimuksen toimeenpanoon. Helsingin osuus on miljoona euroa, Espoon 550 000 euroa ja Vantaan 450 000 euroa.
3. Opetusministeriö varaa sopimuskaudella aiesopimuksen toimeenpanoa varten 600 000 euroa vuodessa SPECIMA - tyyppiseen täydennyskoulutukseen.

Arviointiselvitys

Aiesopimuksen ohjausryhmä havaitsi tarpeelliseksi laatia vuosiraportointia täydentävä selvitys aiesopimuksen vaikutusten selvittämiseksi. Aiesopimuksen selvityksen laatimisesta tehtiin sopimus työ- ja elinkeinoministeriön ja Uudenmaan ELY - keskuksen välillä. Selvityksen laatimisen toteuttaa Uudenmaan ELY- keskus 1.8 – 30.11.2012. Tarkoituksena on selvittää aiesopimuksen toteuttamista ja vaikutuksia 2010 – 12, syntyneiden toimintamallien kehittämistarpeita sekä edellytyksiä laatia uusi sopimus maahanmuuttajien palvelun yhteistyöstä pääkaupunkiseudulla 2013 – 15.

Selvityksessä toimintaympäristöanalyysin metodina on keskeisten määrällisten tilastomateriaalien yhteenveto. Aiesopimuksen toimenpiteitä ja niiden aiheuttamia vaikutuksia asiakaspalvelutasolla ja järjestelmissä tarkastellaan yleisten tilastomateriaalien sekä 2010 ja 2011 vuosiraporttien perustietojen pohjalta. Tietoja varmistetaan, täydennetään ja tulkitaan toteuttamisosapuolten yhteyshenkilöihin kohdistettujen

haastattelujen pohjalta. Selvitystä tarkastellaan ohjausryhmätyöskentelyn yhteydessä, jossa vahvistetaan tulkinat ja johtopäätökset.

Selvityksen painopistealueet ovat:

- Aiesopimuksen vaikutukset maahanmuuttajien palveluprosessissa pääkaupunkiseudulla 2010 – 12
- Maahanmuuttajien palveluprosessien ja resurssien suuntaamisen arviointi pääkaupunkiseudulla. Kotoutumista edistävien palvelujen ja työmarkkinoille etenemisen tukitoimintojen jakautuminen organisaatioiden välillä sekä prosessin eri vaiheissa
- Kotoutumiskoulutuksen asiakastarpeisiin vastaavuutta arvioidaan pääkaupunkiseudulla. Keskeisimmän kotoutumista edistävän toimenpiteen toteuttaminen, merkitys ja osuus kotoutumisen prosessin kannalta

Lisäksi selvityksen tehtävänä on arvioida kaikkiin painopisteisiin liittyvien arviointi- ja mittausvälineiden kehittämismahdollisuuksia. Toteuttamismuotona on liite, jossa

1) selvitetään työ- ja elinkeinohallinnon URA - tietojärjestelmän ongelmia kotoutumislain käsitteisiin perustuvien seurantarpeiden käsittelemisessä sekä esitetään näkemys järjestelmän kehittämismahdollisuuksista,

2) selvitetään maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen ohjaamisen Koulutusportti – tietojärjestelmän edellytykset alkuvaiheen prosessin seurannassa,

3) esitetään joitakin näkökantoja kotoutumis- ja työllistymistavoitteiden seurannan tarpeista ja menetelmistä sekä seurannan kehittämisestä.

Aiesopimuksessa sovittiin seurantajärjestelmästä:

1. Maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista seurataan tilastoperusteisesti kokonaisseurantana, minkä lisäksi seurataan sopimuksen mukaisia toimenpiteitä viranomaiskohtaisilla seurantatiedoilla.

2. Kehitetään maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen seurannan tilastointijärjestelmää.

3. Laaditaan vuosittain raportti, jonka liitteenä on kuntakohtainen seurantaraportti.

4. Laaditaan ohjausryhmän raportti metropolipolitiikan johtoryhmälle.

Aiesopimuksen tavoitteet ovat laaja-alaisia. Tavoitteiden ja sopimuksessa sovittujen resurssien yhteys on haastava tunnistaa. Tavoitteiden laajuuden vuoksi alkutilanteen määrittelemisessä päästään ainoastaan tilannekuvauksen tasolle, jolloin kaikkien vaikutusten mittaamisesta ei ole mahdollista puhua.

Aiesopimuksen toteuttamisen aikana näkemys avainkysymyksistä pääkaupunkiseudun maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksissä on monilta osin jalostunut.

- Mitä on metropolipolitiikka maahanmuuttajien palveluissa? Pääkaupunkiseudun toimintaympäristön muutosvauhti on pitänyt seudun palvelutarpeiden lisääntymisen etulinjassa. Palvelujärjestelmän kehittämisen tarve tulee ensimmäisenä esille pääkaupunkiseudulla.
- Palvelujen määrällinen ”räjähdys” pääkaupunkiseudulla vaikuttaa edellyttävän uudenlaista, sektorirajat ylittävää tavoitteenmäärittelyä sekä sopimuskomppanioiden välistä koordinaatiota aikaisempaa laajemmassa merkityksessä.
- Hallintorakenteiden muutos TE - toimistouudistuksessa 2013 on ymmärrettävä maahanmuuttajien palvelun toimintaympäristön muutokseksi, joka edellyttää uudenlaista yhteistoiminnan kehittämisotetta
- Kotoutumislain antama raami maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tukemisesta korostaa tavoitteiden yhteisyyttä. Toimintojen yhteisyys ei ole itseisarvo vaan kotoutumisen tukitoimenpiteiden vaikuttavuuden kysymys. TE - toimistojen hallinnoimien alkuvaiheen ja kotoutumispalvelujen vaikuttavuus edellyttää täydentäviä prosessijatkumoa kunnallisten ja kolmannen sektorin palvelujen puolelta. On tunnistettava yhteisesti ne kohdat, joissa kaupunkien osuus korostuu. Jatkuvasti lisääntyvien palvelutarpeiden tilanteessa eri resurssien optimaalinen hyödyntäminen edellyttää toimintojen sopimus pohjaista koordinoimista.
- Palvelujen koordinaatio edellyttää hyvää yhteistyötä ohjaus- ja neuvontapalveluissa niin, että ohjaavat palvelut nivoutuvat kotoutumista edistävien palvelujen kokonaisuuteen.
- Aiesopimuksen toimeenpanon mallinnukset ovat aidosti uusia ja merkittäviä avauksia. Miten malleissa näyttäytyy potentiaali saumattoman palvelukokonaisuuden muodostamiseksi? On pyrittävä tunnistamaan eri toimintamallien resurssitarpeet. Toiseksi on tarkasteltava mallien soveltamisen mahdollisuuksia muissa kaupungeissa tai laajemmin.
- Jatkuvan kasvun tilanteessa toiminnon vaikuttavuutta on tärkeä arvioida. Kehittämistarpeita kohdistuu hyvin erilaisiin asiakastarpeisiin. Sopimusajatteluun nojaavassa näkökulmassa keskeisintä on antaa edellytyksiä arvioida toimintamalleja oman organisaation voimavarojen valossa. Koordinaation kehittymisen heijastusvaikutukset esimerkiksi rekrytointihaasteiden tunnistamisessa saattavat ylittää suorat vaikutukset.
- Pääkaupunkiseudulla on tarjolla moninainen palvelujen kirjo ja volyymin edellytykset palvelujen kehittämiseen. TE - hallinnon, kaupunkien ja opetushallinnon roolit korostuvat eri tavoin eri maahanmuuttajaryhmissä. Opetushallinnon ohjauksen merkitys kotoutumiskoulutuksen kehittämisen, osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen sekä nuorten maahanmuuttajien erityiskysymysten kannalta on ratkaisevan tärkeä.

Selvitys on toimintaympäristöanalyysin, aiesopimuksen sisältökuvausten sekä vaikutusten arvioinnin osalta suhteellisen perusteellinen. Toimenpidesuosituksien resurssien suuntaamiseksi, kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi ja seurantamenetelmien luomiseksi ovat avoimia jatkokeskusteluille. Varsinainen toimeenpano vuodesta 2013 alkaen

suunnitellaan yhteistyökumppanien kesken sopimusprosessissa ja sopimusta täsmentävien lisäosien myötä.

Toimintaympäristö

Maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteiden arvioimisessa toimintaympäristön muutosvauhdin kysymykset ovat keskeisiä. Aineistolähteiden osoittamat lukumääräiset muutokset 2000 – luvulla eivät mahdollista työvoimapalvelun, kuntien palvelujen tai aiesopimuksen syy-vaikutus – analyysiä. Aiesopimuksen vaikutuksen arvioinnin kannalta tavoitteita on kuitenkin välttämätöntä suhteuttaa väestöä, työllisyyttä ja maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta koskeviin lukumäärätietoihin. Toimintaympäristön muutosnopeus on siinä määrin voimakasta, että palveluresurssin lisäyksen vaikutusta voidaan arvioida vain lisääntyvän asiakaspaineen aiheuttamaa resurssitarvetta vasten.²

Perustavana haasteena on kuitenkin aiesopimuksenkin osalta jonkinasteinen häilyvyys suhteessa kohderyhmän määrittelemiseen. Pääosin kysytään äskettäin maahan muuttaneiden palveluista mutta joiltakin osin kiinnostus kohdistuu esimerkiksi ulkomaan kansalaisten työllisyyteen laajemmin tai pidempään maassa asuneiden palvelutarpeisiin. Esimerkkinä määrittelyhaasteesta voidaan mainita ”maahanmuuttajanuorten” määrittelyn laajuus. Selvityksessä toimintaympäristöä tarkastellaan kolmessa aikaperspektiivissä:

2000 – 2012: Ulkomaalaisväestön voimakas kasvu pääkaupunkiseudulla. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999.

2006 – 2012: Ulkomaalaisväestön työllisyystilaston seuranta käynnistyy vuodesta 2006. Kotouttamislakia uudistettiin 2006.

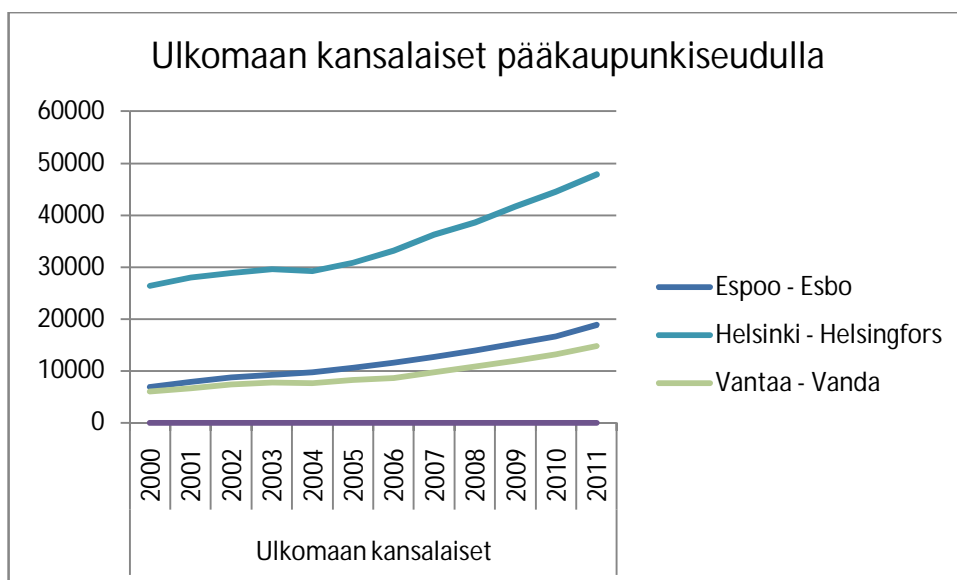
² Toimintaympäristön muutoksia tarkastellaan seuraavien tilastolähteiden perusteella:

- Tilastokeskuksen väestötilastoissa ulkomaalaisväestön kehitys kuntakohtaisesti. Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne, Väestö kielen mukaan sekä ulkomaan kansalaisten määrä ja maa-pinta-ala alueittain 1980 – 2011.
- Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta toimittama tieto kuntakohtaisesta työvoiman määrästä ja työttömyydestä ulkomaan ja Suomen kansalaisten osalta. Kansalaisuus ja pääasiallinen toiminta asuinkunnan mukaan (2011 alueluokitus). Vuodet 2000, 2005, 2009 ja 2010, vuoden viimeisen päivän tilanne.
- TEM työnvälitystilastossa ulkomaalaisten työnhakijoiden ja työttömien määrän kehitys TE -toimistokohtaisesti pääkaupunkiseudulla, Uudellamaalla ja koko maassa 1/2006 – 6/2012. Vertailu kaikkien työnhakijoiden ja työttömien määrän kehittymiseen. Valmistilastot, puolivuotistilastot THV ja TTV.
- TEM työnvälitystilastossa ulkomaalaisten työttömyysaste kuntakohtaisesti. 1261. Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta väestöstä. Helsinki, Espoo ja Vantaa. 1/2010 – 6/2012.
- TEM työnvälitystilastossa nojalla ulkomaalaisten työnhakijoiden ja työttömien osuuden kasvu työnhakijoista eri TE -toimistoissa 6/2006 – 6/2012. Valmistilastot, puolivuotistilastot taulukoiden THV ja TTV perusteella laskettu tieto.
- TEM työnvälitystilastossa maahanmuuttajakoulutukseen osallistuvien määrä. 3205. Työvoimakoulutus ikäryhmän, tavoiteammatin ja edeltävän työllisyyden mukaan. X61 maahanmuuttajakoulutus ja X6110 maahanmuuttajien kielikoulutus.

2006 ja 2007 annettiin ohjeet luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta ja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta. 2010 – 2012: Aiesopimuksen soveltamisaikana tuli myös voimaan uusi kotoutumisen edistämistä annettu laki.

Ulkomaan kansalaiset pääkaupunkiseudulla vuodesta 2000

Ulkomaalaisväestön kasvu on ollut erittäin ripeää koko pääkaupunkiseudulla. Nopein kasvuvauhti on ollut Espoossa, jossa vuosien 2000 ja 2011 välillä kasvu oli 174 % (6873 → 18813). Myös Vantaan ulkomaalaisväestön kasvunopeus 147 % (5992 → 14775) ylittää selvästi Helsingin suhteellisen kehityksen 82 % (26363 → 47878). Lukumääräisesti kasvu on ollut suurinta Helsingissä. Koko maan (sis. PK - seutu) kasvuvauhti aikavälillä oli 101 %, mikä on hieman voimakkaampaa kuin Helsingissä. Muun pääkaupunkiseudun kasvu ylittää maan keskiarvon selvästi.



Aiesopimuksen kahden ensimmäisen toimintavuoden 2010 ja 2011 aikana kasvu jatkui voimakkaana: Vantaalla 24 %, Espoossa 23 % ja Helsingissä 15 %. Koko maassa keskimäärin suhteellinen kasvuvauhti ylitti hieman Helsingin. Koko maan ulkomaalaisväestön kasvu vuonna 2011 oli 9 %. Koko taulukko liitteessä 1.

Ulkomaan kansalaisten määrä ja osuus 2011 lopussa oli Tilastokeskuksen mukaan pääkaupunkiseudulla:

Helsinki	47878	8,0 % väestöstä
Espoo	18813	7,5 % väestöstä
Vantaa	14775	7,3 % väestöstä

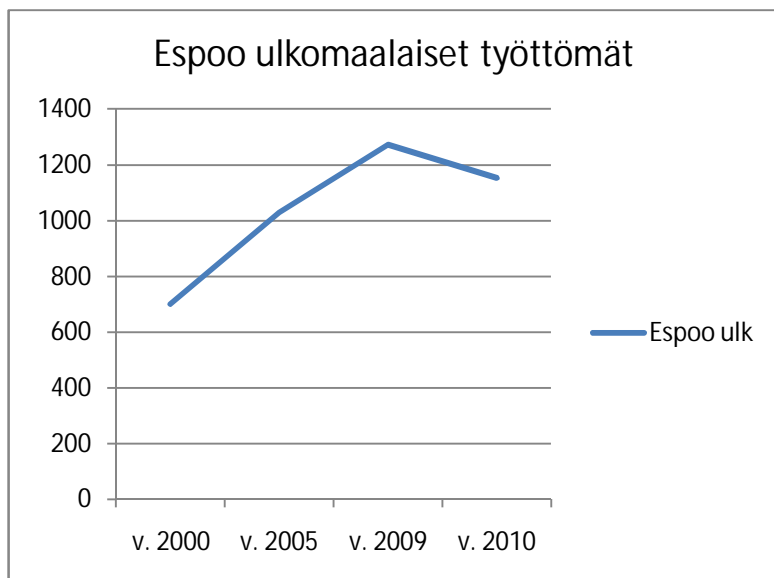
Lukumäärien tarkastelua on mahdollista kehittää palvelutarvenäkökulmasta edelleen realistisempaan suuntaan soveltamalla esim. ensisijaiseen äidinkieleen liittyvää tarkastelua, jolloin prosenttiosuus on noin 3 – 4 % korkeampi tai muita maahanmuuttajataustaisuuden määritelmiä. Myös lähtömaan ja alueen sekä maahanmuuton perusteen merkitys on monien palvelujen järjestämisen kannalta merkityksellistä. Tässä selvityksessä ulkomaalaisväestön kehitys antaa riittävän hyvän kuvan yleisestä kehitysvauhdista.

Ulkomaan kansalaisten työmarkkina-aseman kehittyminen 2000-luvulla

Ulkomaalaisten yleisen työmarkkina-aseman kehittyminen pääkaupunkiseudulla 2000-luvulla käy ilmi Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoista. Vertaillen kehitystä ulkomaan ja Suomen kansalaisten työttömyydessä, voidaan yleisesti todeta ulkomaalaisten työttömyysasteen olleen kaikissa kaupungeissa edelleen vuonna 2010 noin kolminkertainen. Kaikissa kaupungeissa ulkomaalaisten työttömyysaste kuitenkin laski merkittävästi 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Suomen kansalaisten työttömyys on ollut vastaavana aikana melko vakaa ja vaihdellut molempiin suuntiin. Koko taulukko liitteessä 2.

Ulkomaalaisen työvoiman määrä ja työttömien kokonaismäärä kasvoi huomattavasti voimakkaammin kuin Suomen kansalaisten työvoiman määrä. Ulkomaalaisen työvoiman määrä kasvoi Helsingissä 78 %, Espoossa 160 % ja Vantaalla 158 %. Samaan aikaan Suomen kansalaisten työvoiman tarjonta lisääntyi Helsingissä vain marginaalisesti 0,6 %, Espoossa 6,7 % ja Vantaalla 3,6 %. Huolimatta työttömyysasteen merkittävästä alentumisesta, ulkomaalaisten työttömien lukumäärä lisääntyi kaikissa kaupungeissa ulkomaalaisen työvoiman määrää seuraten: Helsingissä 43 %, Espoossa 64 % ja Vantaalla 96 %. Koko taulukko liitteessä 2.





Aiesopimuksen ensimmäisen vuoden 2010 osalta ulkomaalaisten työmarkkina-asemassa ei voi havaita erityisen selviä muutoksia. Espoon ulkomaalaisten työttömien lukumäärän lasku kannattaa kuitenkin panna merkille. Kaikissa kaupungeissa työttömien Suomen kansalaisten määrä alentui 2010 mutta Helsingissä ja Vantaalla ulkomaalaisten työttömien lukumäärä jatkoi kasvuaan suurin piirtein ulkomaalaisen työvoiman kasvun suhteessa. Koko taulukko liitteessä 3.

Aiesopimuksen tarkastelun kannalta mahdollisesti oleellisin havainto Tilastokeskuksen perusaineistossa on melkoisen merkittävä ero kaupunkien ulkomaalaisten työllisyydessä. On syytä olettaa erojen kertovan kaupunkien väestö- ja elinkeinoprofiileista sekä maahanmuuttajien työvoimapolitiittisesti merkityksellisistä profiilieroista. Vantaan ulkomaalaisväestön työttömyysaste on jatkuvasti kymmenisen prosenttiyksikköä korkeampi kuin Espoon. Helsinki on lähempänä Vantaan tilannetta. Erot ovat siinä määrin merkittäviä, että erilaiset palvelujen kehittämispainotukset saattavat olla perusteltuja yhteisen pääkaupunkiseudun mallin ohella.

Yleisesti tunnistettuja selittäviä tekijöitä ovat mm. humanitaarisen maahanmuuton osuus, asuntojen vuokrataso jne. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan esitetä laajempaa katsausta erojen selittämiseksi. Ei myöskään vertailla eri kaupunkien mahdollisia profiilieroja sen osalta, onko jossakin kaupungissa suhteellisesti enemmän Suomen kansalaisia, joilla saattaa olla kuitenkin palvelutarpeen näkökulmasta samankaltainen tilanne kuin äskettäin maahan saapuneella kotoutujalla.

Työ- ja elinkeinoministeriön työssäkäyntitilaston tiedot ulkomaalaisista työnhakijoista

Työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallinen tilastotietokanta TEM Työnvälitystilasto tarjoaa merkittäviä taustatietoja palvelujen kehittämistarpeiden pohjaksi. Tiedot perustuvat URA - tietojärjestelmässä TE - toimistojen palveluista kerääntyvään asiakastietoaaineistoon. Tiedot ovat pääosin TE - toimistoperusteisia mutta vuoden 2012 loppuun vallitsevassa toimistorakenteessa voidaan arvioida tietojen heijastavan hyvin myös kuntakohtaisia eroavaisuuksia.

TEM työnvälitystilastossa on tarjolla Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoja tuoreempia tietoja ulkomaalaisten työmarkkinatilanteen kehittymisestä. Tässä selvityksessä käytetään lyhyempää ilmausta työttömyysaste myös työnvälitystilaston osalta, vaikka tilaston muodostamisen peruste eroaa. Suorakäyttötilastossa 1261 muodostuvaa ulkomaalaisten työttömyysastetta voidaan tässä selvityksessä seurata kesäkuuhun 2012 saakka, kun Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston aineisto ulottuu vuoden 2010 loppuun. Vertailtaessa Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston ja TEM Työnvälitystilaston lukuja esimerkiksi vuoden 2010 lopussa, erot tilastojen välillä ovat niin merkittävät, että tilastojen keskinäisestä vertailusta on perusteltua pidättäytyä. Työnvälitystilaston tuoreempia lukuja on tietyin rajoituksin mahdollista käyttää pitkittäisessä kehityssuuntien arvioinneissa.

Aiesopimuksen kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana (tammikuusta 2010 tammikuuhun 2012) ulkomaalaisten työttömyysprosentti on pudonnut Espoossa 1,8 %, Helsingissä 2,6 % ja Vantaalla 3,1 %. Myönteisen kehityksen suhdetta aiesopimukseen on toimintaympäristöselvityksessä ennaaikaista arvioida. Koko taulukko liitteessä 4.

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston vahvistamiseksi voidaan nostaa esille Työnvälitystilaston työttömyysasteen osalta joka tapauksessa sama perushavainto: Espoossa ulkomaalaisten työttömyys on ollut johdonmukaisesti hyvin merkittävästi matalammalla tasolla kuin Vantaalla. Tammikuussa 2012 Espoon luku oli 13,5 %, Helsingin 19,9 % ja Vantaalla peräti 25,3 %. Työnvälitystilaston mittauksessa työttömyys vaihtelee kuukausien mukaan melko merkittävästi, minkä pääasiallinen selittäjä on siinä, että kotoutumiskoulutuksessa oleva henkilö ei kirjaudu työttömäksi.

TEM työnvälitystilaston tiedot ulkomaalaisista työnhakijoista TE - toimistoissa

Aiesopimuksen tavoitteenasettelu sisältää ulkomaan kansalaisten työttömyyden alentamisen tavoitteen, mitä voidaan arvioida suhteellisten työttömyysprosenttien avulla. Aiesopimuksessa on kuitenkin myös toinen yleinen tavoitesuunta: suurten ja kasvavien volyymien tilanteessa tulisi kehittää palvelurakennetta, palveluketjuja ja palveluyhteistyötä. Palvelujen saatavuuteen, määrään ja nopeuteen liittyvän tavoiteasettelun suhteuttamiseksi on tarkasteltava palveluihin kertyvää asiakaspainetta.

TEM työnvälitystilaston perusteella voidaan tarkastella TE - toimistotason ulkomaalaisten asiakasmäärien kehittymistä ja ulkomaalaisten asiakasosuutta TE - toimistojen asiakaspalvelussa. Vertailu edellyttää kuitenkin tilastoinnissa kahden eri valmistilaston THV ja TTV yhdistämistä. Kun kiinnostus kohdistuu lisäksi ulkomaalaisväestön työllisyyden ja työttömyyden kehittymiseen verrattuna ”kantaväestöön”, tämä on laskettava erikseen. Koko taulukko liitteessä 5.

Ulkomaalaisten työnhakijoiden määrän aiheuttama asiakaspalvelutarpeen lisääntyminen TE - toimistoissa on kasvanut äärimmäisen jyrkästi. Kuudessa vuodessa, kesäkuusta 2006 kesäkuuhun 2012 ulkomaalaisten asiakkaiden määrä on kasvanut Helsingissä yli 70 %, Espoossa yli 80 % ja Vantaalla yli 90 %. Koko maassa (sis. PK - seutu) kasvu ylittää 70 %. Suomen kansalaisten työnhakija-asiakasmäärä on samanaikaisesti vähentynyt Helsingissä vajaat 10 % ja kasvanut marginaalisesti Espoossa sekä hieman Vantaalla. Koko maassa Suomen kansalaisten määrä työnhakija-asiakkaina on laskenut hieman alle 10 %.

Ulkomaalaisten työttömien määrä on kasvanut samanaikaisesti hyvin voimakkaasti mutta suhteellisesti vähemmän kuin ulkomaalaisten työnhakijoiden kokonaismäärä. Helsingissä työttömien määrä on kasvanut 53 %, Espoossa 55 % ja Vantaalla 67 %. Ulkomaan kansalaisista on siis suhteellisesti suurempi osa työssä, koulutuksessa tai työvoimapolitiisessa toimenpiteessä kuin vuonna 2006. Kun työttömien ulkomaalaisten kokonaismäärä on koko maassa (sis. PK - seutu) kasvanut 64 %, voidaan varovaisesti arvioida pääkaupunkiseudulla kotoutumis- ja aktiivitoimenpiteiden määrän kehittyneen hieman myönteisemmin.

Työttömyyden kehittymistä voidaan verrata Suomen kansalaisten tilanteeseen, joiden osalta havaitaan, että työttömien määrä on vähentynyt Helsingissä noin 11 %. Espoossa ja Vantaalla työttömien määrä on kasvanut 7 % ja 8 %. Voidaan todeta myös työttömien määrän suhteellinen kasvu joka tapauksessa radikaalisti vähäisemmäksi Suomen kansalaisten osalta. Kun tilannetta tarkastellaan pääkaupunkiseudun osalta aktiivitoimenpiteisiin osallistumisen näkökulmasta, ulkomaalaisten tilanteen voidaan katsoa suhteellisesti edistyneen. Suomen kansalaisten osalta työttömien suhteellinen osuus seuraa tarkastelujaksolla varsin pitkälle työnhakijoiden määrän kehittymistä. Koko maassa työttömien määrä on hieman vähentynyt mutta aktivointiasteen näkökulmasta tilanne näyttää hieman huonontuneen.

Aiesopimuksen selvityksen näkökulmasta on tarpeen luoda katsaus työnhakijoiden ja työttömien määrien kehittymiseen 2010 alkaen toimintaympäristön näkökulmasta; ottamatta kantaa aiesopimuksen toimenpiteiden mahdolliseen rooliin selittävänä tekijänä.

Yleisesti voidaan havaita taantumavuoden 2009 olleen voimakkaan asiakasmäärän kasvun aikaa niin ulkomaan kuin Suomen kansalaisten osalta. Suomen kansalaisten osalta työnhakijoiden määrän huippu ajoittui kesään 2010, jonka jälkeen luvut lähtivät kohtuullisen nopeaan laskuun. Ulkomaan kansalaisten osalta työnhakijamäärän kasvu sen sijaan jatkuu voimakkaana. Kun ajanjaksoa tarkastellaan koko maan kannalta, voidaan havaita kehityksen olevan Suomen kansalaisten osalta suotuisampi (= voimakkaammin laskeva) kuin pääkaupunkiseudulla. Samoin ulkomaalaisten työnhakijoiden määrän kasvu on tarkastelujaksolla 2010 – 2012 ollut hieman maltillisempaa koko maata tarkastellen kuin pääkaupunkiseudulla.

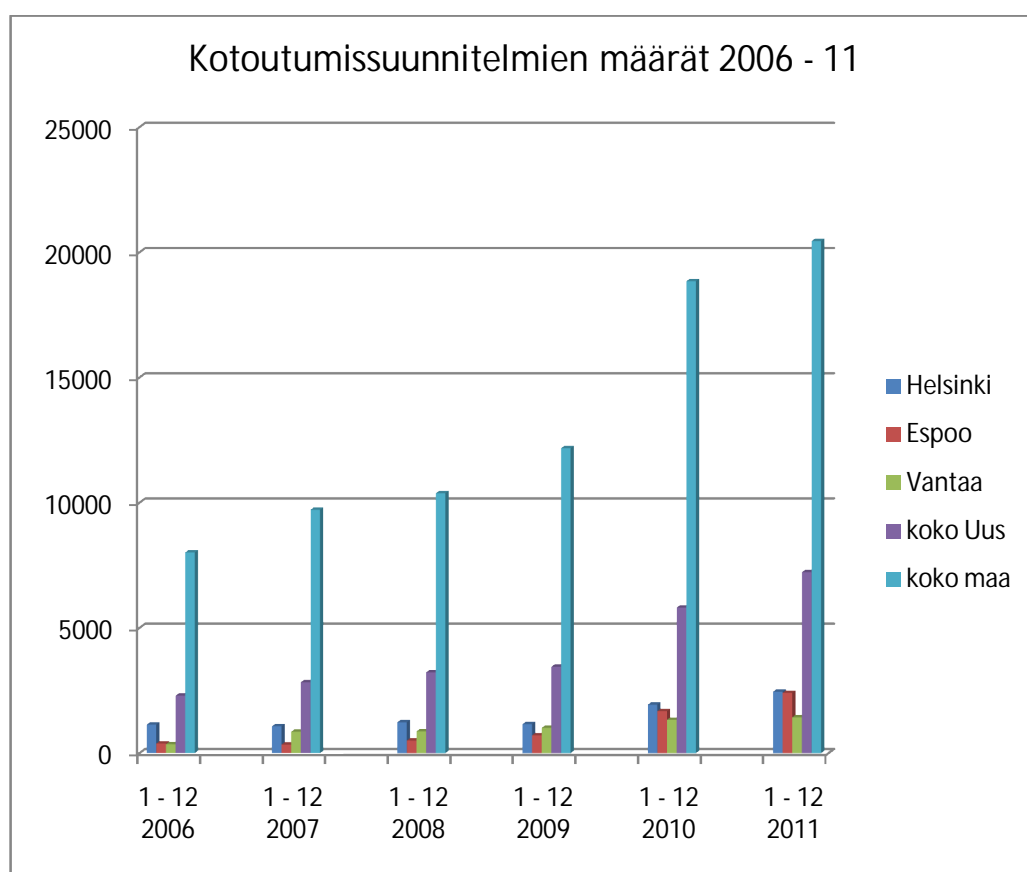
Tendenssejä tarkastellen voidaan yleisesti arvioida ulkomaalaisten aktiivisuuden onnistuneen kasvutilanteessa kohtuullisesti koko maassa niin, että työttömien suhteellinen määrä on edelleen hieman pienempi. Tilanteen kehittyminen tässä suhteessa voidaan nähdä pääkaupunkiseudulla hieman koko maan tarkastelua paremmaksi.

Kun tarkastellaan aiesopimuksen vaikuttavuuden kysymystä, on muistettava jatkuvasti tämä taantumavuoden 2009 jälkeisen kehityksen osoittama taustatekijä: ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä ja siten asiakaspalvelutarpeen kasvu TE - toimistoissa ei vaikuta selittyvän pääasiallisesti yleisistä työvoiman kysyntätekijöistä. Vaikka taantumavuonna 2009 myös ulkomaan kansalaisten määrä työnhakijoina kasvoi voimakkaasti, mikä korostui aikaisempaa kehitystä vasten, ulkomaalaisten määrää ja palvelutarpeen kasvua TE - toimistossa selittävät voimakkaammin muut maahanmuuton syyt kuin työmarkkinat. Karkeasti voidaan tiivistää tilanne niin, että ulkomaalaisen työvoiman tarjonta kasvaa voimakkaasti TE - palvelujärjestelmässä riippumatta siitä, onko heille työvoimakysyntää työmarkkinoilla. Tämä synnyttää pidemmällä aikavälillä kysymyksiä eri palvelusektorien työnjaosta, kotoutumispolitiikan suhteesta työvoimapolitiikkaan jne.

TE - toimistojen palveluresursseille tämä aiheuttaa merkittävän haasteen ja laadullisesti uusia kysymyksiä. Ulkomaalaisten asiakkaiden osuus TE - toimiston työnhakijoista kasvaa erittäin nopeasti. Vuonna 2006 ulkomaalaisten osuus Helsingissä ja Espoossa oli noin 12 % ja Vantaalla noin 14 %. Vain kuusi vuotta myöhemmin, kesällä 2012 osuudet olivat: Helsinki 21 %, Espoo 20 % ja Vantaa peräti 23 %. Koko maata tarkastellen – siitä huolimatta, että luvut sisältävät pääkaupunkiseudun – osuudet ovat olleet yli puolet pienempiä. Osuuksien kasvu on kuitenkin suhteellisesti melko samaa luokkaa koko maassa. Tarkasteltaessa kehitystä yleisten ”aktivointiosuuksien” näkökulmasta on vaikea havaita erityistä eroa kehityksessä pääkaupunkiseudun ja koko maan osalta. Koko taulukko liitteessä 6.

TE - toimistojen palveluresurssien kuormituksen haasteita on vaikea osoittaa lukumäärätietoina, koska käsitteiden tasolla kotoutumista edistävät palvelut, maahanmuuttajien työvoimapalvelut ja yleiset työvoimapalvelut risteävät keskenään. Yksi käytettävissä oleva tilastotieto on kuitenkin paljon kertova. TEM työnvälitystilaston

valmistilastoista KTS 1 voidaan laskea kotoutumissuunnitelmien lukumäärät. Tässä lukumäärä sisältää ensimmäisen kotoutumissuunnitelman lisäksi myös päivitettyt suunnitelmat. Helsingissä suunnitelmien lukumäärä on noussut kuudessa vuodessa yli kaksinkertaiseksi, Espoossa luku on yli kuusinkertaistunut, Vantaalla nelinkertaistunut. Koko maassa kasvu on ollut luokkaa kaksi ja puoli kertaa alkuperäinen määrä. Aiesopimuksen vaikuttavuuden näkökulmasta merkittävältä vaikuttaa suunnitelmien kokonaismäärien hyvin voimakkaasti kiihtynyt kasvu 2010 ja 2011 kaikissa kaupungeissa. Erityisen nopea kasvu on toteutunut Espoossa. Koko taulukko liitteessä 7.



Suunnitelmien kokonaismäärän kasvu kertoo palvelun kehitymisestä epäsuorasti mutta yleisesti arvioiden suhteellisen hyvin, sillä suunnitelmien päivittäminen yleensä viittaa palveluprosessin hallintaan. Koska aiesopimuksessa kiinnostus on kohdistunut ensisijaisesti maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluun, on palvelujen kuvaa mahdollista täydentää TEM toteuttaman ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin kohdistuvan erityisseurannan avulla.

Koko Uudenmaan laajuisessa tarkastelussa ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien lukumäärä kohosi ensimmäisenä aiesopimuksen toimintavuonna merkittävästi: 2208 vuonna 2009 ja 3032 vuonna 2010. Vuonna 2011 ensimmäisiä suunnitelmia laadittiin hieman vähemmän: 2910. Pääkaupunkiseudun kaupunkien osalta ensimmäisten

suunnitelmien määrä hieman laski vuonna 2011, mikä kertoo siitä, että suunnitelmien kokonaismäärän voimakas kasvu kertoo lähinnä työtapojen edistymisestä. Tämä on TE - toimistojen arvion mukaan oleellisesti seurausta aiesopimuksen henkilöstöresurssin parantumisesta. Koko taulukko liitteessä 8.

Kotoutumislainsäädännön muuttuessa aiesopimuskauden puolivälissä korostettiin entistä painokkaammin systemaattisen alkuvaiheen ohjauksen ja palvelun sekä kotoutumisen edistämisen yhteisvastuullisuutta maahanmuuttajan kotikunnan ja TE - hallinnon välillä. Tavoitteena on saada kaikki Suomeen muuttaneet henkilöt kotoutumisen toimenpiteiden piiriin. Kuntien tuli järjestää alkukartoitus toimeentulotukea saavien maahanmuuttajien lisäksi muille sitä pyytäneille maahanmuuttajille, joiden kunta arvioi tarvitsevan kartoitusta. Kotoutumissuunnitelma tulee laatia lähtökohtaisesti TE - toimiston, kunnan ja maahanmuuttajan kanssa yhteisesti.

Käytävissä olevien lukumäärätietojen valossa kuitenkin systemaattinen alkuvaiheen ja kotoutumisprosessin palvelut järjestetään lähes yksinomaan TE - toimistossa. Esimerkiksi kuntien laatimien alkukartoitusten määrä uuden lain voimassaolon ensimmäisenä vuotena 1.9.2011 – 31.8.2012 on ollut hyvin vähäinen: Vantaa 18, Helsinki 38, Espoo 5. Kun lukumääriä suhteuttaa toisiinsa, havaitaan että systemaattisen alkuvaiheen palvelun ja kotoutumisen asiakaspalvelupaine kohdistuu edelleen TE - toimistoihin.

TEM työnvälitystilaston tiedot työvoimapolitiisesta kotoutumiskoulutuksesta

Toistaiseksi yleiseen ulkomaalaisen työvoiman tarjonnan ongelmaan³ pääasiallinen ratkaisuesitys on tyypillisesti annettu kotoutumiskoulutuksen tarjonnan lisäämisen muodossa. Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus on kotoutumisen edistämistä koskevan erityislainsäädännön sekä opetushallituksen ohjeistuksen säätelemä erityinen aikuiskoulutuksen muoto, jolla on palvelujärjestelmän ja vaikuttavuuden arvioimisen näkökulmasta ainakin seuraavat kaksi haastetta:

- 1) Suurimman osan koulutuksesta järjestää tai hankkii TE - hallinto, jolloin koulutuksen suhde työvoimapolitiikan yleisiin tavoitteisiin on haastavaa määritellä.
- 2) Koulutusta voidaan järjestää myös kotoutumistuella tuettujen omaehtoisten opintojen muodossa, joiden rooli määrällisessä ja laadullisessa katsannossa on haastavaa määritellä palvelujärjestelmässä.

TEM työnvälitystilaston osalta voidaan seurata ainoastaan työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksen muodossa järjestetyn koulutuksen osallistujien määrien osalta alkaen vuodesta 2006. TE - hallinnon koodien maahanmuuttajakoulutus X61 ja maahanmuuttajien kielikoulutus X6110 voidaan arvioida kattavan lähes aukottomasti kotoutumisen

³ Palvelujen järjestämisen odotusten näkökulmasta kehitys voidaan nähdä ainakin haasteena.

edistämisestä annetun lain käsitteen kotoutumiskoulutus. Tätä kautta määritellyt luvut eivät sisällä muuta maahanmuuttajien työvoimapolitiittista koulutusta.

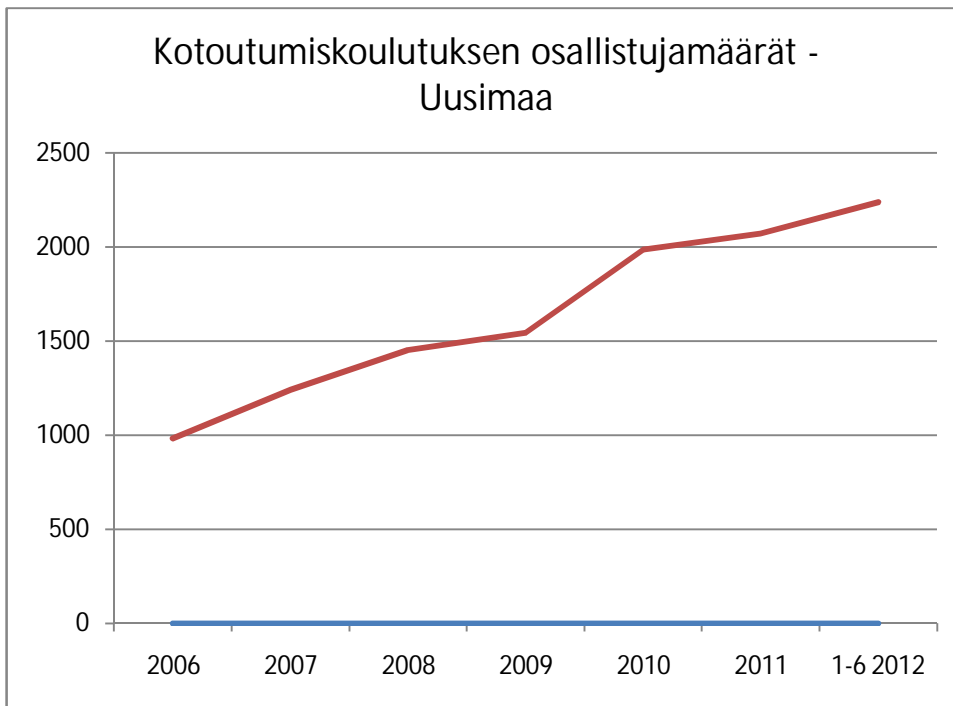
Työnvälitystilaston suorakäyttötaulukon 3205 perusteella työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen osallistuvien määriä on mahdollista seurata TE - toimistotasolla. Koska koulutuksen hankinta on 2010 alusta toteutettu keskitetysti ELY - keskuksessa myös pääkaupunkiseudun osalta, tässä toimintaympäristötarkastelussa tilannetta seurataan koko Uudenmaan alueen osalta. Voidaan kuitenkin todeta, että Uudenmaan ELY - keskuksen hankinnasta karkeasti noin 85 % kohdistetaan pääkaupunkiseudun kaupunkien asiakkaille jaolla: Helsinki noin 60 %, Espoo 20 % ja Vantaa 20 %. Tämä perustuu ulkomaalaisten työnhakijoiden määrän jakautumiseen Uudenmaan TE - toimistoihin:

Hki 50,2 %, Espoo 17,7 %, Vantaa 19,5 %, Keski-Uusimaa 3,7 %, Pohjois-Uusimaa 2,4 %, Länsi-Uusimaa 1,9 %, Itä-Uusimaa 3.3 %, Raasepori 1,4 %.

Keskimääräinen työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen osallistujamäärä on kohonnut kuudessa vuodessa 984:stä 2238:aan. Vuosien 2006 ja 2012 välillä hankinnan kasvu oli siten 127 %.

Osallistujamäärä on siis lähestulkoon kaksi- ja puolikertaistunut. Kasvu ylittää merkittävästi ulkomaalaisten työnhakijoiden lukumäärän kasvun, joka oli koko Uudenmaan osalta 77 %. Koulutuksen kasvunopeus kahdesta tekijästä, joiden suhteellinen merkitys on haastavaa määrittellä: 1) Ulkomaalaisen työnhakijamäärän nopea kasvu ja 2) vuodesta 2006 alkaen tapahtunut siirtyminen noudattamaan Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta sekä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksesta antamien suositusten mukaisia koulutusrakenteita. Voidaan sanoa, että koulutuksen järjestämisessä on yhä selkeämmin siirrytty moduloituista jaksoista koostuvaan koulutusmalliin työnhaun alkuvaiheissa. Neljästä moduulista viimeinen on voimakkaasti työharjoittelupainotteinen. Aikaisemmin koulutukseen hakeutuminen toteutettiin pääsääntöisesti yleisten työvoimakoulutusten menettelytapojen mukaisesti erillisinä kursseina. Kotoutumiskoulutuksen keskimääräisen kokonaispituuden oppilasta kohti voidaan arvioida nousseen merkittävästi. Odotusaika tai ”jono” koulutukseen on hyvin suhteellinen, sillä työllistymisen, vanhempainvapaiden, omaehtoisen koulutuksen, asiakkaan ulkomaanmatkojen ja erilaisten laiminlyöntien jne. vaikutus on jatkuvasti puhdistettava ”jonoista”, jotta voidaan arvioida työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen ja sen eri lähtötasojen tarvetta.

Kotoutumiskoulutuksen hankintaosuus koko työvoimapolitiikan toimenpidevalikossa on rahallisesti noussut suurin piirtein samassa suhteessa, mikä on ollut vuosittain suuri haaste TE - hallinnossa. Viime vuosina julkisten työvoimapalvelujen momentti, joka sisältää työvoimakoulutuksen hankinnan, on supistunut, jolloin kotoutumista edistävää koulutusta on yhä selkeämmin käsiteltävä erillisenä, kasvavana osa-alueena. Koko taulukko liitteessä 9.



Koulutuksen oppilasmäärän kasvu on seurannut melko selvästi eri kaupunkien asiakasmäärien kehittymistä. Suuntaa antavasti TE - toimistokohtaisen tilanteen kehittymistä voi seurata taulukossa 9. Tämän taulukon tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon kyseessä olevan poikkileikkaus, jossa kuukausittainen vaihtelu voi erilaisista käytännöistä jne. seuraten olla hyvin suurta. Tällöin prosentuaaliset luvut saattavat olla osin hämääviä ja voisivat muuttua merkittävästi, jos seurattaisiin jonkin toisen kuukauden tietoja. Koko taulukko liitteessä 10.

Yhteenveto pääkaupunkiseudun aiesopimuksen toimintaympäristön kehittymisestä

Aiesopimuksen tavoitteet tulee suhteuttaa voimakkaasti muuttuvan toimintaympäristön aiheuttamiin palvelujärjestelmien haasteisiin. Aiesopimuksen taustalla on käsitys pääkaupunkiseudun erityisestä roolista. Toimintaympäristön 2000-luvulla tapahtuneen kehityksen tilastollinen tarkastelu vahvistaa käsitykset siitä, että pääkaupunkiseudun kolme suurta kaupunkia muodostavat koko valtakuntaan nähden erityisen maahanmuuttoalueen ja toisaalta siitä, että Helsinki, Espoo ja Vantaa ovat tilanteessa monessa suhteessa ”samassa veneessä”. Aiesopimuksen tavoite kehittää metropolialueen maahanmuutto- ja kotoutumispalvelua yhteisenä kokonaisuutena on perusteltu.

Aiesopimuksen tavoitteisiin tämä haastava kokonaiskuva liittyy erityisesti siten, että esimerkiksi TE - toimistoon sijoitettu lisääntynyt ohjaamisen resurssi antaa edellytyksiä rakentaa asiakaskohtaisempia etenemispolkuja. Kaikki tällainen edellyttää vahvan ohjausresurssin.

Toisaalta kaupunkien väliset merkittävät eroavaisuudet kertovat siitä, että aiesopimuksen toinen tavoite yhteisistä ja yhtenäisistä palveluprosesseista TE - toimiston ja eri kaupunkien välillä edellyttää yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Aiesopimuksen ilmaisema tavoite kehittää työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien toimenpiteistä ”saumaton palveluketju” maahanmuuttajien työllistymisen ja työllistymistä tukevien palvelujen tehostamiseksi jättää avoimeksi kysymyksen siitä, muodostuuko palveluketju koko pääkaupunkiseudun laajuiseksi kokonaisuudeksi.

Aiesopimuksen tavoitteet ja toteuttamisratkaisut TE-toimistoissa 2010 – 12

Lähtötilanteen kuvaus ja TE-toimistoille yhteiset tavoitteet aiesopimuksessa

Pääkaupunkiseudun TE-toimistojen maahanmuuttajapalvelujen organisoitumisessa on ollut yhteisenä piirteenä jako kotoutumislainsäädäntöä laajemmin tulkitun erikoistuneen maahanmuuttajapalvelun virkailijakunnan ja normaalisuusperiaatteen mukaisen yleisen työvoimapaalun välillä. Maahanmuuttajien palveluissa erikoistuminen on valtakunnallisesti pääsääntö.

Helsingin TE-toimistossa hiukan yli puolet ulkomaan kansalaisista on erikoistuneen palvelun piirissä, kun toinen puoli asioi normaalipalveluissa. Espoossa ja Vantaalla maahanmuuttajapalveluiden suhteellinen osuus ulkomaalaisten asiakkaiden palvelussa on suurempi. Kesällä 2012 Espoossa ulkomaalaisista noin 85 % asioi maahanmuuttajayksikössä ja Vantaalla noin 65 %.

Suhteellisen kattavasti noudatetaan periaatetta, jossa maahanmuuttaja on vanhan kotoutumislainsäädännön määrittelemän kolmen vuoden ajan maahanmuuttajapalveluiden asiakas. Mikäli kuitenkin suomen kielen taidossa ei ole tavoitettu tasoarviota noin A 2.1 – A 2.2, asiakas saattaa kotoutumisajan päättymisenkin jälkeen jatkaa erikoistuneen maahanmuuttajapalvelun asiakkuudessa. Tätä periaatetta täydennetään vaihtelevasti siten, että esimerkiksi arvioidaan sitä, onko henkilö luotettavasti kehittyvän kielitaidon polulla. Kotoutumislainsäädännön uudistumisen mukainen joustava kotoutumisaika ei ole laajasti muuttanut palvelulinjauksia. TE-toimistouudistuksessa 2013 maahanmuuttajien erikoistunut palvelu joka tapauksessa tarkastellaan uudelleen.

”Kotoutumisaikana” maahanmuuttajan palvelua ei pääsääntöisesti siirretä normaalipalveluihin huolimatta ulkomaalaisten asiakkaiden määrän ja osuuden erittäin nopeasta kasvutahdistä. Pääkaupunkiseudun kulkiessa kehityksen etulinjassa palveluhaasteen ratkaisu aiesopimuksella painottui voimakkaasti erikoistuneen maahanmuuttajapalvelun lisähenkilöstötarpeen ratkaisemiseen.

TE-toimistojen palvelurooliin liittyvät aiesopimuksen tavoitteet olivat kääntää ulkomaan kansalaisten suhteellinen työttömyys laskuun sekä tehostaa erityisesti alkuvaiheen ohjausta ja pääsyä toimenpiteisiin.

Aiesopimuksen yleistavoite oli sopia TE-toimistojen ja kaupunkien yhteisistä palveluprosesseista maahanmuuttajien työllistymisen ja työllistymistä tukevien palvelujen tehostamiseksi. Sitoudutaan yhteisiin toimintatapoihin, joiden kautta muodostuu TE-toimistojen ja kuntien asiakaslähtöinen ja saumaton palveluketju.

Aiesopimuksessa sovituista toimenpiteistä 5.3 alkuvaiheen ohjausjärjestelmän kehittäminen, 5.4 kotoutumissuunnitelman mahdollisimman nopea laatiminen (neljä viikkoa) ja 5.5 kotoutumissuunnitelmassa määriteltävää yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen mahdollisimman nopea eteneminen (neljä viikkoa) ratkaistiin aiesopimuksen toimenpanossa sijoittamalla lisähenkilöstöä TE-toimistojen maahanmuuttajien palveluihin⁴.

Uudenmaan ELY-keskuksen tehtäväksi tuli sopia henkilöstön kohdistaminen eri toimistoihin, mikä ratkaistiin suoraan ulkomaalaisten asiakasmäärien jakautumiseen perustuvalla jaolla: 23 henkilötyövuotta Helsingin TE-toimistoon, kahdeksan ja puoli sekä Espoon että Vantaan toimistoihin.

Ratkaisun haasteena oli rahoitus aiesopimuksen luvun 7.1 sitoumuksissa ja taloudellisissa voimavaroissa: Kahden miljoonan euron varaus toteutettiin työllisyysmäärärahojen momentilta 32.30.51 valtion tukityöllistämisen muodossa. Kolme keskeistä haastetta olivat:

1. Määrärahan käyttöä säätelee työvoimapalvelulain 7 luvun 11 § 4 momentin mukainen 24 kuukauden rajoitus työllistämisyksikön enimmäispituudessa.
2. Työllistämismäärärahan momenttiin liittyvät rajoitukset estivät rahoituksen avulla tehtävien kiinteiden hankintojen, kuten tilaratkaisujen järjestelyt. Tilaratkaisuille olisi ollut tarvetta.
3. Määräaikaisen henkilöstön määrä ylitti vakinaisluonteisesti maahanmuuttajien erityispalveluihin sijoitetun henkilöstön määrän, jolloin perehdyttämisen haasteet muodostuivat hyvin merkittäviksi.

Ongelmista huolimatta TE-toimistoihin sijoitettavaan henkilöstöresurssiin perustuva ratkaisu katsottiin perustellummaksi kuin Uudenmaan ELY-keskuksen esittämä keskitettyjen maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauspalvelujen rakentaminen aiesopimuksen tuoman resurssin avulla (nk. ohjauskeskus).

⁴ Aiesopimuksella TE-toimistoille asetettuja tavoitteita on arvosteltu mittaushaasteiden lisäksi myös sisällöllisesti siitä, että yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen tai toimenpiteeseen pääsemisen nopeus ei välttämättä ole organisaation resurssien haaste vaan liittyy kotoutumiskoulutuksen rahoitukseen, johon aiesopimuksen rahoituksella ei ole vaikutusta.

Helsingin TE-toimisto

Helsingin TE-toimisto palvelee noin puolta Uudenmaan ulkomaalaisista työnhakijoista, mikä tarkoitti aiesopimuksen käynnistymisen aikaan noin 7600 asiakasta. Tämä tarkoittaa vajaata neljännestä koko maan ulkomaalaisista työnhakijoista.

Aiesopimuksen käynnistämisen tilanteessa Helsingin TE-toimistossa oli - muista TE-toimistoista poiketen - yksikkötasoinen maahanmuuttajien kotouttamisen palvelujen ympärille rakennettu organisaatio. Yksikön perusvahvuus oli 15 vakinaisessa virassa työskentelevää virkailijaa, joiden lisäksi vahvuuteen saattoi laskea viisi määräaikaista.⁵ Helsingin neljässä alueellisesti määritellyssä toimistossa tai Kluuvin korkeakoulutettujen palvelutoimistossa ei ollut maahanmuuttajille nimettyjä erityispalveluja. Aiesopimuksen rahoitukseen liittyvästä syystä ei olisi ollut mahdollista tilaratkaisuin sijoittaa kaikkia aiesopimuksen virkailijoita maahanmuuttopalvelujen yksikköön. Helsingin TE-toimistossa nähtiin, että maahanmuuttajien palvelun arvioitu noin 1,5 –kertainen lisäpaino on kompensoitava kaikissa yksiköissä, joissa maahanmuuttajia asioi. Tällä perusteella ratkaisu oli jakaa 23 virkailijan henkilöstöresurssi laskennallisesti seuraavasti:

Maahanmuuttajapalvelujen yksikkö 11 htv, Itäkeskus 4 htv, Kluuvi 3 htv, Kamppi 2 htv, Malmi 2 htv ja Haapaniemi 1 htv.

Määräaikaisten ja työsuunnittelijoiden järjestelyin Helsingin TE-toimisto vahvisti Maahanmuuttajapalvelujen yksikköä sillä perusteella, että kotoutujien ja heikolla kielitaidolla varustettujen maahanmuuttajien palvelu vaatii kokemusta. Ratkaisu perustui myös havaintoon ulkomaalaisten asiakasmäärän kasvuvauhdista.

2010

Koska aiesopimuksen resurssi kaksi miljoonaa euroa sijoitettiin kokonaisuudessaan henkilöstön rekrytoimiseen, laskennallisesti Helsingin TE-toimiston osuus 58 % oli noin 1,16 miljoonaa euroa, jonka perusteella voitiin rekrytoida 23 virkailijaa.

Aiesopimuksen mukainen määräaikainen henkilöstö rekrytoitiin alkuvuodesta 2010 alkaen. Henkilöstöllä ei ole erityisiä kelpoisuusvaatimuksia mutta rahoitusperusteen takia rekrytoinnin tuli tapahtua työttömien työnhakijoiden joukosta. Rekrytoitavan henkilöstön suuri määrä ja perehdyttäminen muodostivat merkittävän haasteen.

Uudenmaan ELY-keskuksen työvoimapalvelu- ja maahanmuuttoryhmät tukivat henkilöstön perehdyttämistä neljän koulutuspäivän kautta, mikä koulutus painottui työvoimaneuvojan perustaitoihin.

⁵ Selvitys maahanmuuttajien ohjauksen ja palvelujen organisoinnista pääkaupunkiseudulla, Helsinki 2008. s. 13.

Yhteisten prosessien kehittämisen toimintatapa yhdistettiin Helsingin kaupungin ja TE-toimiston vuosittain laatimaan työllisyyden hoidon yhteistyösopimukseen. Sopimukseen liitettiin luku, jossa kuvattiin aiesopimuksen suhde työllisyysyhteistyöhön ja sovittiin yhteisestä prosessikuvauksesta. Lisäksi sovittiin aiesopimuksen seurannan liittämistä yhteistyösopimuksen seurantaan. Sovittiin sosiaaliviraston, oppilaitosten ja TE-toimiston työvoimapoliittisten toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Yleinen prosessikuvaus laadittiin.

Vuoden aikana sopimuksen toimeenpanoa suunniteltiin ja seurattiin yhteistyösopimuksen seurantalavereissa, kaupungin työllisyysyksikön ja TE-toimiston yhteistyöryhmässä sekä TE-toimiston ja sosiaaliviraston yhteistyömenettelyissä.

Keskeiseksi yhteistyöprosessin muodoksi muodostui nk. 6 + 6 – mallin mukainen toiminta. TE-toimiston maahanmuuttoyksikön asiakkaille, jotka ovat suorittaneet kotoutumiskoulutuksen, Helsingin kaupunki järjestää kuuden kuukauden mittaisesta työelämävalmennuksesta ja kuuden kuukauden palkkatukityösuhteesta koostuvan palvelukokonaisuuden. Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut koordinoivat sijoittumista kaupungin toimintoihin ja kielitaitoa tukevaa koulutusta. Koulutuksen laajuus on 12 tuntia viikossa työelämävalmennusjaksolla ja neljä tuntia palkkatuetun työsuhteen kuluessa. TE-toimisto valitsee osallistujat ja tekee tarvittavat työvoimapoliittiset päätökset. Kesästä alkaen ehdittiin tehdä 2010 työelämävalmennussopimus 58 maahanmuuttajan kohdalla.

TE-toimiston henkilöstön rekrytointeihin ja siirtoihin liittyvistä syistä sekä kaupungin suunnittelijan ja työvalmentajan rekrytointien aikataulujen vuoksi aiesopimuksen mukainen toiminta kiihtyi kunnolliseen vauhtiin vasta kesän jälkeen.

Helsingin TE-toimiston muissa yksiköissä aiesopimuksen henkilöstöressurssin avulla kehitettiin maahanmuuttajien palvelua. Toimistot olivat ratkaisseet työnsuunnittelijoiden osoittamisen asiakastarpeiden ja organisaatiotilanteen nojalla eri tavoin: erikoistuneiden nimikkovirkailijoiden mallista yhdyshenkilömallin kautta syvälle peruspalveluihin integroituun malliin. Kaikissa yksiköissä nostettiin maahanmuuttajien palvelun kehittäminen painopisteeksi, kartoitettiin palvelutilannetta ja lisättiin maahanmuuttajien ajanvaraushaastatteluja. Lisäksi toteutettiin kohdistettuja ohjaavia ja ammattiin ohjaavia koulutuksia sekä työnhakuvalmennuksen ryhmiä. Kluuvin yksikössä nousi esille yhteyden rakentaminen EURES- ja maahanmuuttajapalvelun välillä. Malmin yksikössä kokeiltiin mm. erityistä maahanmuuttajien rekrytointitapahtumaa.

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelun (toimenpiteet 5.3.) osalta uusi henkilöstöressurssi vahvisti asiakaspalvelupintaa maahanmuuttajapalveluiden yksikössä. Arviointi kohdistuu siihen, saako asiakas tarvitsemaansa neuvontaa ja ohjausta työnhaun käynnistymisen vaiheessa. Vuosiraportoinnin mukaan kaikkiaan ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä kohosi noin 8,5 % mutta aivan ensimmäistä kertaa ilmoittautuvien määrä hieman vähentyi huippuvuodesta 2009 (1413 → 1248). Maahanmuuttoyksikön oman seurannan mukaan yksikköön rekisteröitiin uusia asiakkaita 1848. Ero selittyy sillä, että yksikön seurannassa mukana on sellaisia asiakkaita, joiden työnhaku on käynnistynyt aikaisemmin jossain muussa Helsingin TE-toimiston yksikössä, Eures-palveluissa tai muussa kunnassa.

Kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeus (toimenpiteet 5.4.) osalta merkittäviä validiteettiongelmia⁶ sisältävä URA-järjestelmän poiminta vaikuttaisi kertovan kotoutumissuunnitelman laatimisen odotusajan lyhentyneen 2010 edellisen vuoden 23 päivästä 18 päivään. Helsingin TE-toimiston maahanmuuttoyksikön oman seurannan perusteella kotoutumishaastatteluun pääseminen yksikössä nopeutui enemmän: Kevään 12 – 13 päivän nopeudesta päästiin loppuvuonna jo noin 6 – 8 päivän vauhtiin. Alle kuukauden tavoitenoisuus saavutettiin. Maahanmuuttajapalvelujen yksikössä aiesopimuksen vahvistama resurssi sijoitettiin niin, että alkuvaiheen palvelun asiakaspintaa ja kotoutumissuunnitelman nopeutta pyrittiin erityisesti kehittämään. Kotoutumissuunnitelmien kokonaismäärä kohosi merkittävästi 1160:stä 1937:ään.

Ohjaaminen yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen tai toimenpiteeseen (toimenpiteet 5.5.) kotoutumissuunnitelman laatimisen jälkeen on URA-järjestelmään perustuvassa mittauksessa validiteetin kannalta kyseenalainen⁷. Mittauksessa kalenterivuoden 2010 aikana 825 kotoutumissuunnitelman saanutta ehti edetä toimenpiteeseen, 658 ei ehtinyt. Keskimääräinen odotusaika oli näin mitattuna 141 pv eli noin neljä kuukautta. Mittausten validiteetin ongelmien takia näitä päivien lukumääriä voi soveltaa korkeintaan vuosien välisten kehityskulkujen ja toimistojen työtaperojen arviointikeskustelun herättäjinä.

2011

Aiesopimuksen resurssi kohdistettiin 2011 edelleen kokonaisuudessaan henkilöstöratkaisuun, jossa Helsingin laskennallinen osuus säilyi entisellään: 23 htv.

Henkilöstön jakautuminen toimiston kokonaisuudessa ei muuttunut. Pääosin 2010 rekrytoitu henkilöstö saattoi jatkaa koko vuoden, joskin vaihtuvuutta ja rekrytointitarpeita esiintyi. Henkilöstöratkaisussa painotettiin alkuvaiheen palvelun, alkuhaastattelun ja kotoutumissuunnitelmaan johtavan haastattelun resursointia.

Kuntayhteistyön osalta jatkettiin menettelyä, jossa aiesopimuksen mukaisten toimintojen yleislinjat sovittiin yhteistyösopimuksessa. Sopimuksen toimeenpanemista seurattiin

6

1)Mittaus huomio vain ne, joille kotoutumissuunnitelma on laadittu kalenterivuonna. "Nollaryhmälle", jolle suunnitelmaa ei ole syystä tai toisesta laadittu, ei ole annettu lainkaan painoa. Mittauksessa kertyvän "odotusajan" näkökulmasta tällöin ei ole parempi myöhään kuin ei milloinkaan.

2) Mittaus poimii viimeisen laaditun kotoutumissuunnitelman ja mittaa taaksepäin kulunutta aikaa työnhaun alkamisesta. Suunnitelman päivittäminen saman vuoden aikana huonontaa tällöin tulosta, vaikka työtapana suunnitelman päivittäminen on toivottavaa.

7

1)Mittaus laskee ainoastaan niiden asiakkaiden toimenpiteisiin etenemisen nopeuden, jotka ovat edenneet toimenpiteeseen. "Nollaryhmän" lukumäärä verrattuna toimenpiteisiin edenneiden lukumäärään on tosin laskettu. Kuluvan ajan laskennassa heille ei ole kuitenkaan annettu mitään painoarvoa.

2) Mittaus myös käsittelee aineistoa kalenterivuosittain, jolloin pelkästään yhtä vuotta tarkastellen on mahdollisesti kyseenalaista, että mukana on myös aivan loppuvuodesta ilmoittautuneita hakijoita, joiden kotoutumissuunnitelma on tehty aivan loppuvuodesta.

yhteistyösopimuksen seurantalavereissa, kaupungin työllisyysyksikön ja TE-toimiston yhteistyöryhmässä sekä TE-toimiston ja sosiaaliviraston yhteistyömenettelyissä.

Keskeisimpänä toimenpideyhteistyön mallina jatkettiin 6 + 6 - mallin mukaista menettelyä. Työssäoppimispaikkojen suhteellisen yksipuolisesta keskittymisestä päivähoidon ja vanhustenhoiton tehtäviin käytiin keskusteluja. 108 uutta asiakasta aloitti mallin työelämävalmennuksessa. Palkkatukiratkaisuja toteutui vuoden aikana 66 kappaletta. Edellisen vuoden aikana aloittaneista 39 päätti palkkatukijakson. Heistä muutama työllistyi Helsingin kaupungin palveluksessa. Noin puolet jäi työttömiksi.

Vuonna 2011 kaikki aiesopimuksen toiminnot saavuttivat täyden vauhtinsa ja käynnistämistä vaikeuksien jälkeen löydettiin soveltuvat menettelyt. TE-toimistossa työmäärä kasvoi, kun haettiin soveltuvaa kohderyhmää. Vuoden lopulla käynnistettiin erillinen haastattelumenettely kotoutumiskoulutuksen päättävälle, joita oli URA-tietojen perusteella profiloitu mallin kohderyhmään. Malli jossa kohderyhmä perustui kotoutumiskoulutuksen työharjoittelupaikkojen kautta ohjautumiseen, osoittautui epävarmaksi. Kaupungin käynnistämä uravalmennus vahvisti yhteistyötä.

Muiden yksiköiden toiminnoissa aiesopimusresurssin käyttö jatkui vuoden 2010 syntyneiden käytäntöjen mukaisesti. Aiesopimuksen resurssi ei sinällään riittänyt vastaamaan jatkuvasti lisääntyvään maahanmuuttajien palvelutarpeeseen, vaan kysymys on edelleen erikoistuneiden ja normaaliin palveluun integroitujen palvelujen yhdistelmästä.

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelun (toimenpiteet 5.3.) osalta aiesopimuksen henkilöstöresurssi vahvisti edelleen asiakaspalvelupintaa maahanmuuttajapalveluiden yksikössä. Ulkomaalaisten työnhakijoiden kokonaismäärä kasvoi noin 500 eli 6 %. Aivan uusien asiakkaiden määrä pienentyi edellisestä vuodesta hieman, 1153:een. Yksikön omien uusien asiakkaiden lukumäärä seuranta kertoo merkittävästi korkeammista ja kasvavista uusien asiakkaiden määristä, mikä aiheutti aiesopimuksen lisääntyneestä resurssista huolimatta tuntemuksia palvelujen riittämättömyydestä.

Kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeus (toimenpiteet 5.4.) osalta URA-järjestelmän poiminta vaikuttaisi kertovan suunnitelman laatimisen odotusajan pidentyneen hieman, 18 päivästä 22 päivään⁸. Maahanmuuttoyksikön oman seurannan nojalla alkuvuodesta liikuttiin 11 – 13 vuorokauden nopeudessa. Loppuvuodesta nopeus parani, jolloin päästiin alle 10 vuorokauden tahtiin. Alle kuukauden tavoitenopeus saavutettiin. Kotoutumissuunnitelmien kokonaismäärä kohosi edelleen noin 500:lla.

⁸ Mittaus kotoutumissuunnitelman nopeudesta ei kuvaa hyvin ”ihanneprosessia”. Kun prosessin eteneminen on sellainen, että asiakas ohjataan ensin Testipisteessä suoritettavaan arviointiin, kotoutumissuunnitelma saattaa hieman viivästyä. On kuitenkin pidetty tavoitteena mallia, jossa kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa testin arvio ja siitä kertyvät tiedot ovat TE-toimiston käytettävissä kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa.

Ohjaaminen koulutukseen tai toimenpiteeseen (toimenpiteet 5.5.) sisältää validiteettiongelmien lisäksi vertailuperusteen muuttumisen⁹. Mittauksessa kalenterivuoden 2011 aikana 512 ehti toimenpiteeseen, 457 ei. Keskimääräinen odotusaika (heillä jotka toimenpiteeseen pääsivät) oli 107 pv eli noin kolme ja puoli kuukautta.

2012

Aiesopimuksen resurssi kohdistettiin 2012 edelleen kokonaisuudessaan henkilöstöratkaisuun, jossa Helsingin laskennallinen osuus säilyi entisellään: 23 htv.

Helsingin TE-toimiston sisäisin ratkaisuin maahanmuuttajayksikön resurssia kuitenkin vahvistettiin niin, että yksikössä virkaperusteisesti työskenteleviä on 28 ja työnsuunnittelijoita 7. Resurssin jakaminen on entistä laskennallisempaa, sillä työnsuunnittelijoita sijoitetaan enemmän alueyksiköihin, samalla kun vaativuustason vuoksi ja asiakasmäärän perusteella virkaperusteisia sijoitetaan enemmän maahanmuuttajien erityispalveluun.

Kuntayhteistyön menettelyissä ei tapahtunut vuonna 2012 merkittävästi uusia ratkaisuja vaan on jatkettu ja jalostettu aikaisempia menettelyjä. Opintopolun ura-valmennuksen menettelyissä tapahtuneisiin muutoksiin oli myös TE-toimistossa reagoitava.

Toimenpideyhteistyön osalta 6 + 6 mallin toiminta jatkui täydessä mittakaavassa. 2012 alussa oli vajausta uusissa rekrytoitavissa, mitä taas korvattiin loppuvuodesta. Prosessi käynnistyy TE-toimiston haastattelulla. Haastatteluihin kutsutaan kolmesta neljään kertaa valittavia suurempi määrä. Mallia voidaan arvioida volyymin osalta sellaiseksi, että lähes kaikki hoitoalasta kiinnostuneet voivat edetä tällä reitillä. Kriteerinä ovat kielitaidon taso noin A2.2, että hakija on kotoutuja ja että hän on kiinnostunut hoitoalan tyyppisistä työtehtävistä. Kyseessä on TE-toimiston arvion mukaan hyvä etenemismahdollisuus, jonka yhteydessä valmiudet parantuvat laajasti myös kielitaidon osalta.

Aluetoimistojen maahanmuuttopalvelujen kehittäminen on edennyt aikaisempien vuosien tapaan. Maahanmuuttajien kohderyhmän palvelutarvenäkökulma on hyväksytty painopiste.

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontatarpeiden osalta TE-toimiston oman seurannan perusteella uusien maahanmuuttaja-asiakkaiden määrät ovat säilyneet kohtuullisen vakaina ja edellisten vuosien mittaluokassa. Maahanmuuttoyksikkö sai alkuvuonna 1021 uutta asiakasta. Aula on entistä täydempi ja odotusajat virkailijalle vuoronumerolla pidempiä.

Aiesopimuksen ja kotoutumislain alkuvaiheen palveluprosessin määritelmät eivät kuvaa työmäärää tai työn painopisteitä TE-toimistossa. Aivan uusien asiakkaiden määrä palvelun

⁹ Mittausta muutettiin niin, että kun vuonna 2010 mitattiin sekä 2009 että 2010 laadittujen kotoutumissuunnitelmien jälkeisiä toimenpiteitä, vuoden 2011 mittaus rajoittuu ainoastaan vuoteen 2011. Muutokset eivät siksi ole vertailukelpoisia.

tarvitsijoista on kuitenkin vähemmistö ja käytännössä asiakkaat käyvät usein varsin monta kertaa selvittämässä erilaisia kysymyksiä.

Kotoutumissuunnitelman nopeuden osalta on liikuttu noin 14 – 15 vuorokauden keskimäärässä, joskin vaihtelut ovat suuria. Parhaimmillaan maaliskuussa päästiin neljän vuorokauden vauhtiin. Sopimuksen mukainen kuukauden tavoite saavutetaan edelleen.¹⁰ Myös alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman nopeuteen liittyvät tavoitteet koetaan mahdollisiksi saavuttaa. Tämänkin mittarin merkitys palvelun kokonaisuudessa on TE-toimiston näkökulmasta kyseenalainen. Suunnitelmia tulisi painottaa aivan alkuvaiheen palvelun sijaan kohtaan, jossa kotoutumiskoulutus on suoritettu ja kielitaito antaa jo edellytyksiä työvoimapoliittiseen etenemiseen.

Toimenpiteisiin ohjautumisen osalta kotoutumiskoulutukseen pääsemisen yleistilanne on se, että alkeista lähtevien osalta odotusaika on yhdestä kahteen kuukauteen, luku- ja kirjoitustaidon koulutuksissa neljästä viiteen. Yleensä korkeamman lähtötason omaavien koulutuksia¹¹ alkaa vähemmän. Erityisen pitkään koulutusta ”odottaneiden” kohdalla toimiston arvion mukaan viivästymisen syyt löytyvät usein asiakkaan omista henkilökohtaisista tilanteista ja ratkaisuista.

Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Keskeisimmäksi palveluprosessin haasteeksi maahanmuuttajapalveluiden yksikössä koetaan työvoimapoliittisen ja erityisesti omaehtoisen kotoutumiskoulutuksen päättävien heikot ja vaihtelevat valmiudet. Pullonkaulan osuessa kotoutumiskoulutuksen päättäneiden työllistymis- ja koulutusvalmiuksien riittämättömyyteen joudutaan ihmettelemään, miten palveluprosessia on mahdollista jatkaa.

Maahanmuuttajapalvelujen yksikkö korostaa puolueettoman ja yhtenäisen kotoutumiskoulutuksen lopputestauksen kiireellistä tarvetta. Yhtenäinen tieto kielitaidon tasosta antaisi todelliset edellytykset ratkaista etenemisvaihtoehtojen välillä. Testipisteessä kehitetään kotoutumiskoulutuksen loppuarviota/testiä, jonka saattaminen yleiseen käyttöön nähdään hyvin tärkeäksi.

TE-toimiston maahanmuuttajapalveluissa on otettu ilolla vastaan kaupungin keskeisin aiesopimustoimenpide: 6 + 6 malli. Toimenpide kohdistetaan korvamerkitysti tähän kotoutumiskoulutuksen suorittaneiden pullonkaulaan. Laajasti ymmärretyn kotoutumisprosessin kautta tulkittu ”välityömarkkinaratkaisu” edistää merkittävästi maahanmuuttajien työmarkkinatavoitteita. Työvoimapoliittinen kotoutumiskoulutus tai maahanmuuttajien ohjaava lisäkoulutus ei ole resurssien rajoitusten vuoksi tälle kohderyhmälle yleisesti mahdollinen.

¹⁰ Helsingin TE-toimistossa nähdään aiesopimuksen seurantatavoitteet haasteena siitä syystä, että Testipisteen kautta etenevä prosessi vaikeuttaa tämän aiesopimuksen tavoitteen saavuttamista.

¹¹ esim. normaalinopeudella etenevä ryhmä alkaen moduulista 2 tms.

Työelämävalmennuksen ja työsuhteisen työn etenemisvaihtoehto on monien kohdalla hyvä ratkaisu erikoisesti, jos kyetään yhdistämään Helsingin kaupungissa vallitsevat edellytykset yhdistää työhön vahva kielen opiskelun panostus.

Ongelmana on volyymin suhteellisen pienuuden lisäksi paikkatarjonnan kapeus. Monien Helsingin kaupungin organisaatioiden kanssa ei ole saatu neuvoteltua paikkoja. TE-toimiston kuvauksen mukaan, jos nykyisten 100 "naispaikan" lisäksi saataisiin 100 "miespaikkaa", olisi sillä suuri ja konkreettinen merkitys.

Myöskään jatkolukua esimerkiksi oppisopimuspolkuihin ei helposti tavoiteta, missä ongelmaksi nähdään se, että kaupunki ei voi taata oppisopimusjärjestelmän edellyttämää työpaikkaa.

TE-toimiston arvion mukaan käsitykset asetettavista osaamisen ja kielitaidon vaatimuksista eivät ole kaupungin organisaatioiden kenttätasolla käytännössä hyväksytyjä, vaan monet maahanmuuttajat eivät kelpaa toimialoilla.

Yhteistoimintamalli on tärkeä pitää yllä myös tulevassa TE-toimistorakenteessa. TE-toimistossa on kuitenkin samalla nähtävissä, kuinka mittavaa resursointia mallin mukainen rekrytointitoiminta edellyttäisi, ottaen huomioon asiakasmäärien jatkuvat kasvunäkymät.

Espoon TE-toimisto

Espoon toimisto palvelee noin 18 % Uudenmaan ulkomaalaisista työnhakijoista, mikä aiesopimuksen alussa tarkoitti noin 2700 asiakasta.

Aiesopimuksen käynnistämisen tilanteessa kaikki Espoon TE-toimiston toiminnot oli yhdistetty Leppävaaran toimitiloihin, joissa toimi kuuden maahanmuuttajapalveluvirkailijan ryhmä. Espoon työvoiman palvelukeskuksessa on lisäksi vaikeasti työllistyvien ja moniammatillista palvelua tarvitsevien maahanmuuttajien palveluun erikoistunut kolmen virkailijan ryhmä.

2010

Espoon toimiston laskennallinen osuus aiesopimuksen rekrytoinneissa oli 21 %, mikä tarkoitti 8,5 htv virkailijamäärän rekrytoimista 425 000 € suuruisella osuudella.

Uutta määräraikaista henkilöstöä rekrytoitiin vuoden 2009 lopusta alkaen työelämävalmennuksen kautta kahdeksan virkailijaa, joista kolme sijoitettiin alkupalveluihin ja viisi maahanmuuttajapalvelujen ryhmään. Uuden henkilöstön suhteellisesti suuri lukumäärä (verrattuna vakinaiseen henkilöstöön) ja rekrytoinnin erityiset edellytykset aiheuttivat merkittäviä perehdytysaasteita. Espoossa erityispiirteenä oli lisäksi se, että rekrytoitavat olivat maahanmuuttajataustaisia.

Uudenmaan ELY-keskuksen työvoimapalvelu- ja maahanmuuttoryhmä tukivat henkilöstön perehdyttämistä neljän koulutuspäivän kautta. Koulutukset järjestettiin yhteisesti Vantaan rekrytoitavien kanssa. Toimistossa koetaan, että tällaisessa tilanteessa olisi tarpeellista vahvistaa työvoimaneuvojan perusperehdytystä. Maahanmuuttajapalveluissa on haastavaa aloittaa.

Aiesopimuksen yhteisten prosessien toteuttaminen liitettiin osaksi Espoon kaupungin ja TE-toimiston vuosittaista työllisyydenhoidon ohjelma-asiakirjaa. Laadittiin yhteinen palveluprosessikaavio ja asiakasryhmäkohtaisia prosessikuvauksia.

Yhteistyötä vahvistettiin kuukausitasolla toteutettavien yhteistyökokousten muodossa, joihin osallistui kaupungin maahanmuuttoasioiden päällikkö, työllisyysasioiden koordinaattori, maahanmuuttajien rekrytointiasiantuntija, TE-toimiston maahanmuuttajapalvelujen päällikkö ja työvoimaneuvoja. Työvoimaneuvojen ja rekrytointiasiantuntijan yhteydenpito korostui. Varmistettiin yhteyshenkilöverkostot.

Espoon TE-toimistossa kyettiin aiesopimusresurssin myötävaikutuksella luomaan uusi jalkautuvan työvoimapalvelun menettely maahanmuuttajapalvelujen oppilaitosyhteistyöhön ja sosiaalitoimen kanssa tehtävien kolmikantaisten haastattelujen yhteistyöhön. Oppilaitosyhteistyössä voidaan nostaa esille kotoutumiskoulutuksen aikainen jalkautunut haastattelumenettely ja jatkopolkujen etsiminen, nuorten erityinen kotoutumiskoulutusmalli ja erityiset maahanmuuttajille suunnatut koulutukset. Aiesopimus on vahvistanut myös työelämävalmennuksen ja palkkatukiratkaisujen yhteistyörakenteita kaupungin kanssa. Mallinnettiin erityisesti nuorten maahanmuuttajien erityispolkuja: nuorille erikseen toteutettavaa työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta ja ohjausta aikuislukion perusopintoihin kotoutumistuella tuettuina opintoina. Espoossa kuljettiin etujoukoissa kielitaidon testaamiseen perustuvan kotoutumissuunnittelun yhteistyössä. Siirryttiin Testipisteessä toteutettavaan testausmenettelyyn.

Erityinen uusi aiesopimuksen malli sai nimen Maahanmuuttajien rekrytointimalli. TE-toimistolla on keskeinen rooli asiakasohjauksessa. Mallin ensimmäisenä toimintavuonna 34 maahanmuuttajaa sai työsuhteisen työn Espoon kaupungin palveluksessa. Ensimmäisen yhdeksän kuukauden ajan palkkakustannukset katetaan aiesopimuksen rahoituksesta, jonka jälkeen määräaikainen työ kaupunkikonsernin eri toimialoilla voi jatkua enintään kolmeen vuoteen saakka. Rekrytointimallin kokonaisvolyyymi on siten suhteellisen pieni. Kohderyhmäajattelussa keskiössä ovat maahanmuuttajat, joilla on aito potentiaali työllistyä pysyväisluonteisesti kielitaitonsa ja pätevyytensä osalta. Mallissa pyritään välttämään jaksottaisen työllistämisen sudenkuoppia. Yhteistyö- ja tukirakenteiden mallia voidaan soveltaa myös yksityissektorin työllistämisen ratkaisuihin.

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelun (toimenpiteet 5.3.) osalta ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä kohosi kaikkiaan noin 200:lla eli 7,3 % mutta mittauksen mukaisten aivan ensimmäistä kertaa ilmoittautuvien määrä hieman vähentyi huippuvuodesta 2009 (522 → 475). Espoon TE-toimiston yksikkökohtaisessa taulukossa asiakasmäärän kohoaminen näkyy maahanmuuttoyksikön palveluissa. Työttömien ulkomaalaisten lukumäärä vähentyi, missä toimiston arvion mukaan aiesopimuksella oli vaikutuksensa.

Kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeus (toimenpiteet 5.4.) osalta URA-järjestelmän poiminta vaikuttaisi kertovan suunnitelman laatimisen odotusajan pidentyneen 2010 edellisen vuoden 48 päivästä 69 päivään¹². Kotoutumissuunnitelmien kokonaismäärä kohosi yli kaksinkertaiseksi 713:stä 1678:aan.

Ohjaaminen yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen tai toimenpiteeseen (toimenpiteet 5.5) osalta näkyi mittauksessa 268 päässeen toimenpiteeseen, kun 210 ei päässyt. Keskimääräinen odotusaika näytti pääkaupunkiseudun lyhyimmältä: 69 päivää eli runsaat kaksi kuukautta.

2011

Espoon laskennallinen henkilöstöosuus laski hieman Vantaan hyväksi. Laskennallinen osuus 20 % eli noin 400 000 € mahdollisti kahdeksan henkilötyövuotta. Henkilöstön jakautuminen toimiston kokonaisuudessa ei muuttunut vuodesta 2010: kolme alkupalveluissa ja viisi maahanmuuttajapalvelujen ryhmässä. Pääosin sama henkilöstö saattoi jatkaa koko vuoden, joskin vaihtuvuutta ja rekrytointitarpeita esiintyi.

Aiesopimuksen prosessien toteuttamista jatkettiin osana Espoon kaupungin ja TE-toimiston vuosittaista työllisyyden hoidon ohjelma-asiakirjaa. Laadittiin yhteinen palveluprosessikaavio ja asiakasryhmäkohtaisia prosessikuvauksia erilaisille asiakasryhmille: oppivelvollisuusiän ohittaneet nuoret maahanmuuttajat, korkeasti koulutetut maahanmuuttajat ja kotiäidit.

Yhteistyötä jatkettiin kuukausitasolla toteutettavien yhteistyökokousten muodossa. Työvoimaneuvojien ja rekrytointiasiantuntijan yhteydenpito vahvistui. Sekä jalkautuvan asiakaspalvelun että monikantaisten tapaamisten menettelytavat vahvistuivat ja vakiintuivat. Espoon aikuislukiossa käynnistynyt pääosin nuoriin maahanmuuttajiin kohdistunut koulutusohjelma edellytti TE-toimiston ohjauspanostuksia. TE-toimisto piti koulutusohjelmaa hyvin tärkeänä ja myös volyymin kannalta huomattavana.

Maahanmuuttajien rekrytointimalli vahvistui volyymin ja käytäntöjen osalta vuonna 2011. Volyymi kasvoi 40 osallistujaan, joista TE-toimisto osallistui 15 uuden rekrytoimiseen.

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelun (toimenpiteet 5.3.) osalta ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä kohosi jälleen reilulla 200:lla eli 7,5 % mutta aivan ensimmäistä kertaa ilmoittautuvien määrä vähentyi marginaalisesti (475 →462).

Kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeus (toimenpiteet 5.4.) osalta URA-järjestelmän poiminta vaikuttaisi kertovan suunnitelman laatimisen odotusajan hieman lyhentyneen.

¹² Mittauksen validiteetin ongelma tulee erityisesti esille Espoon kohdalla, jossa päivitettyjen suunnitelmien suuri määrä antaa vaikutelman keskimäärin pidentyneestä suunnitelman laatimisen ajasta. Validiteetin ongelmat vrt. Helsingin raportti.

Mittauksen ongelmat huomioiden muutosta ei voi pitää merkittävänä.

Kotoutumissuunnitelmien kokonaismäärä kohosi edelleen peräti 44 % 1678:stä 2407:ään.

Ohjaaminen koulutukseen tai toimenpiteeseen -mittari (toimenpiteet 5.5) kertoi 96 päässeen toimenpiteeseen, kun 139 ei päässyt. Keskimääräinen odotusaika näytti edelleen pääkaupunkiseudun lyhyimmältä: 76 päivää eli runsaat kaksi kuukautta.

2012

Aiesopimuksen mukainen henkilöstöresurssi säilyi edelleen kahdeksassa virkailijassa ja palveluissa jako 3 + 5 pidettiin ennallaan.

Kuntayhteistyömenettelyt jatkuivat pääperiaatteiden osalta entisinä.

Yhteistoimintamenettelyihin kasvaminen vaatii aikaa. Esimerkiksi oppilaitoksiin tapahtuneen jalkautumisen kokonaistymäärää vähentävä ja asiakaspalvelutapaamisia tehostava vaikutus tulee näkyviin työtä motivoivana seikkana vasta ajan kuluessa.

TE-toimisto kohdisti 2012 erityistä huomiota kolmannen sektorin yhteistyörakenteiden kehittämiseen, minkä lisäksi yksityissektorin Talent Match – mallinnus on edellyttänyt uudenlaisen prosessiajattelun opettelemista.

Maahanmuuttajien rekrytointimallissa paikkojen yhteismäärä laski yhteensä 27:ään. 2012 on tähän saakka käynnistynyt 17 uutta rekrytointimalli-työsuhdetta, minkä lisäksi yhdeksän vuonna 2011 alkanutta työsuhdetta jatkui rekrytointimallin sisällä.

Maahanmuuttoyksikön asiakasmääräseurannassa alkuvuosi 2012 oli kasvun osalta rauhallinen mutta kevään jälkeen kasvu on jälleen kiihtynyt. Aiesopimuksen lisäresurssista on ”syöty” aiesopimuskaudella yksikön asiakasmäärän kasvun (996 asiakasta, 29 %) myötä jo kohtuullisen merkittävä siivu.

Kotoutumissuunnitelman nopeutta Espoon TE-toimistossa säätelee edelleen 2012 lähtökohta, jossa prosessi voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Työvoimapalvelulain mukaisen alkuinfon ja alkukartoituksen perusteella määritellään asiakkaan mahdollinen kotoutumissuunnitelman ja kielitaidon testaamisen tarve. Testipisteen toteuttamaan kotoutumiskoulutuksen polun arviointiin pääsee toimiston mukaan keskimäärin viimeistään neljän viikon kuluessa ja kotoutumissuunnitelma laaditaan kuuden viikon kuluessa. Nämä ovat ennemmin maksimi- kuin minimiaikoja.

Toimistolla ei ole omaa systemaattista seuranta-työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen tai muihin toimenpiteisiin pääsemisen odotusajoista vaan odotukset kohdistuvat erityisesti Koulutusportti-tietojärjestelmän tilastoaineistoihin.

Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Espoon TE-toimisto korostaa ohjausta työvoimaneuvojan roolina ja osaamisalueena. Aiesopimuksen merkitystä ei voi siksi väheksyä ohjauksellisen roolin mahdollistajana. Kotoutumiskoulutuksen S2-opettajien asiantuntijuus painottuu suomen kielen opettamiseen, samalla kun jalkautuneella työvoimaneuvojalla on työmarkkinaymmärrykseen perustuva ohjauksen osaaminen. Panostaminen erityisesti työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen kuluessa tapahtuvaan haastatteluun ja kotoutumissuunnitelmien oikea-aikaiseen päivittämiseen tuottaa tulosta.

Espoon TE-toimistossa ei koeta työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen absoluuttisen resursoinnin ongelmaa sellaisenaan erityisen hälyttäväksi. Vahvistuneen ohjausresurssin myötä oikeaan osuva omaehtoiseen opiskeluun ohjaaminen sekä työvoimapolitiittisen ja omaehtoisen koulutuksen yhdisteleminen voi aidosti avata kotoutumiskoulutuksen pullonkaulaa. Riittävän ohjausresurssin antamat edellytykset ohjata kotoutuja esimerkiksi kesken työvoimakoulutuksen putken perusteltuun omaehtoiseen koulutusratkaisuun auttaa myös resurssien niukkuuteen. Jotta järjestelmä kokonaisuutena toimisi, olisi kuitenkin työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen ennustettavuutta vähintään vuositasolla saatava parannettua. Erityisesti muiden kuin alkeista lähtevien moduulien määrää ja ennakkointia olisi kyettävä kehittämään. Samoin omaehtoisen koulutuksen järjestäjien puolella aikataulutusta olisi kyettävä yhdistämään asiakaslähtöisesti TE-toimistojen palveluprosessien lähtökohtiin.

Ohjaus käynnistyy jo työvoimapalvelulain mukaisissa alkukartoituksissa, joissa riittävä resursointi estää vääränlaiset ”bulkki-kotoutumisen” polut. Talent Match – ajattelu tarkoittaa asiakkaan asiantuntijuuden tunnustamista työmarkkinavahvuutena. Vaikka esimerkiksi monikansallisesta yhtiöstä työttömäksi jäänyt ulkomaalainen työnhakija ei olisi kotoutunut siinä merkityksessä, että hänellä olisi suomen kielen osaaminen, on mahdollista etsiä välittömän työllistymisen ratkaisuja. Näitä työnhakijoita ei välttämättä ole järkevää ohjata ”kotoutumisputkeen” vaan on syytä etsiä suurempi väylä työllistymiseen.

TE-toimiston ja kaupungin yhteisesti hyväksymä lähestymistapa maahanmuuttajien rekrytointimalliin on se, että kyse on ennen kaikkea mallinnuksesta, jonka heijastusvaikutukset kehittyvän toimialakohtaisen rekrytointipotentiaalin kannalta ovat kenties varsinaista toimintasisältöä oleellisempia.

Maahanmuuttajien rekrytointimalli on siten hyvä mutta suppea mallinnus ulkomaalaisen työvoiman aidon rekrytointipotentiaalin ottamisesta haltuun Espoon kaupungin rekrytoinnissa. TE-toimisto pitää kuitenkin tarpeellisena ydinmallin ohella kehittämistyötä myös heikommilla työllistymisedellytyksillä varustettujen maahanmuuttajien tukemiseksi. Palveluprosesseissa tarvitaan julkisen ja kolmannen sektorin välityömarkkinaratkaisuja, joissa toimenpiteen ”korvamerkintä” perustuu kotoutumisprosessin erityistarpeisiin.

Aiesopimuksen myötä merkittävästi vahvistunut maahanmuuttajien ja kotoutumisen ohjausresurssi olisi kyettävä TE-toimiston näkökulmasta vähintään säilyttämään TE-

toimistouudistuksen toimeenpanossa. Samoin merkittävästi kehittynyt yhteistyö, joka ulottuu rekrytointimallin lisäksi koko kaupunkikonsernin, oppilaitosten ja kolmannen sektorin yhteistyöverkostoihin, edellyttää riittävää ja osaavaa henkilöstöä TE-toimistossa.

Vantaan TE-toimisto

Vantaan toimisto palvelee noin 19 % Uudenmaan ulkomaalaisista työnhakijoista, mikä aiesopimuksen alussa tarkoitti noin 2900 asiakasta. Vantaan TE-toimistossa toimintaympäristöhaasteena on ulkomaalaisten asiakasmäärän ja asiakasosuuden erityisen haasteellinen kasvu. Myös korkean työttömyysasteen vaikutuksen arviointi palvelutarpeiden profilointiin on tarpeellista.

Vantaan TE-toimiston maahanmuuttajapalvelut toteutettiin keskitetysti Tikkurilan toimitiloissa. Maahanmuuttajien palvelun yksikössä toimi viisi vakanssia, jonka puitteissa hoidettiin myös Eures-yhdyshenkilötehtäviä.

2010

Vantaan toimiston laskennallinen osuus aiesopimuksen rekrytoinneissa oli Espoon tavoin 21 %, mikä tarkoitti samoin 8,5 htv virkailijamäärän rekrytoimista 425 000 € suuruisella osuudella.

Koska lähes kaikki resurssit sijoitettiin maahanmuuttajapalvelujen yksikköön, sen määrällinen kokonaisvahvuus lähes kolminkertaistui, ollen 13. Rekrytointi ja perehdyttäminen olivat merkittäviä haasteita. Vantaalla tehtiin aiesopimuksen käynnistymisvaiheissa myös toimitilaratkaisuja henkilöstön järkeväksi sijoittamiseksi, minkä rahoitus selvitettiin aiesopimuksen rahoituksesta erillään.

Vantaan TE-toimisto ennakoii jo loppuvuodesta 2009 aiesopimuksen lisäresursointia käynnistämällä rekrytoitavien perehdyttämisen työelämävalmennuksina. Vuoden 2010 alussa samat virkailijat jatkoivat valtion työllistämistuella aiesopimuksen mukaisesti. Yksikössä ei kuitenkaan Helsingin ja Espoon tavoin koettu, että uuden virkailijan sijoittaminen nimenomaan maahanmuuttajien palveluun olisi erityishaaste. Työvoimaneuvojan tehtävistä tietyt osuudet painottuvat maahanmuuttajien palvelussa ja osa taas vähemmän.

Aiesopimuksen virkailijaresurssia eriytettiin erilaisiin erikoistumistehtäviin: kaksi virkailijaa hoitaa kotoutumiskoulutusta ja maahanmuuttajien ohjaavaa koulutusta, yksi on työnhakukeskuksessa, yksi neuvonnassa, yksi ammatillisen kuntoutuksen palvelussa, yksi nuorten palveluissa ja yksi työllistämistoimenpiteissä. Myöhemmin osoitettiin myös työnantajayhteistyöhön keskittynyt virkailija.

Vantaan TE-toimisto ja Vantaan kaupunki eivät laatineet erillistä alasopimusta aiesopimuksen toteuttamisesta. Sopimuksen toteuttamiseksi perustettiin

ohjaus/seurantaryhmä, johon liittyvä prosessien kuvaustyöryhmä laati yhteiset prosessikaaviot: yleinen yhteistyökaavio, TE-palvelukaavio ja nuorten maahanmuuttajien sekä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kotivanhempien palvelukaavio.

Raportoinnissa todetaan yhteyksien ja yhteistyön lisääntyneen monilla eri tasoilla ja foorumeilla: Järjestettiin yhteisesti rekrytointitilaisuuksia, tehtiin yhteistyötä maahanmuuttajien työnhakuklubitoiminnassa, vahvistettiin maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutusverkostotyötä, aktivoitiin yhteyksiä hankkeiden, projektien ja järjestöjen kanssa. TE-toimistossa järjestettiin maahanmuuttajien työnhakukerhotoimintaa. Aktiivinen oppilaitosyhteys suomen kielen startti-valmennuksen ym. osalta vahvistui entisestään. Maahanmuuttajia ja työnantajia yhteen saattavat työtörit TE-toimistoissa jatkuivat, missä aiesopimuksen henkilöstöresurssi tukee palvelua.

Aiesopimuksen henkilöstöresurssilla voidaan nähdä yhteyksiä myös erilaisten aktiivitoimenpiteiden lisääntymiseen. Ryhmäpalvelumuotoisia työnhakuvalmennuksia samoin kuin maahanmuuttajille suunnattuja työelämään ja ammattialoille ohjaavia koulutuksia lisättiin.

Vantaalla aiesopimuksen kaupungin rahoituksen suuntautuminen painotetusti perinteiseen kaupungin työllistämiseen edellytti toimivaa yhteyttä TE-toimiston maahanmuuttajapalvelun yksikön kanssa. Uutta mallinnusta kotoutumisen tai alkuvaiheen maahanmuuttajien harjoittelun tai työllistämisen poluksi ei Vantaalla rakennettu. Aiesopimuksen ensimmäisenä vuonna palkkatuki- ja työelämävalmennusratkaisut lisääntyivät.

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelun (toimenpiteet 5.3.) osalta ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä kohosi 2010 kaikkiaan noin 300:lla eli lähes 11 %. Aivan ensimmäistä kertaa ilmoittautuvien määrä hieman vähentyi Vantaallakin aivan huippuvuodesta 2009 (495 → 445).

Kotoutumissuunnitelman laatimisen (toimenpiteet 5.4.) keskimääräinen odotusaika lyhentyi 2010 merkittävän oloisesti edellisen vuoden 40 päivästä 33 päivään. Vantaan TE-toimiston oman seurannan perusteella kaikkina aiesopimusvuosina 2010 – 12 suunnitelman laatimisen tavoiteaika (korkeintaan neljä viikkoa) toteutuu hyvin kattavasti. Kotoutumissuunnitelmien kokonaismäärä kohosi suhteellisen hyvään lähtötilaan huomioiden melko roimasti 1013:stä 1333:aan.

Vantaan TE-toimiston alkuvaiheen ohjauksessa ei siirrytty vuoden lopulla käynnistyneen Testipisteen ohjauspalveluihin vaan prosessissa Vantaan TE-toimisto ohjaa asiakkaan työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta toteuttavien oppilaitosten yhteistyössä toteuttamiin kielitaidon lähtötason arviointeihin. Kielitaidon arviointi on käytettävissä kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa ja ohjattaessa maahanmuuttajaa koulutukseen. Kotoutumissuunnitelman laatimisen prosessi toteutuu yleensä neljän viikon sisällä.

Ohjaaminen yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen tai toimenpiteeseen (toimenpiteet 5.5) -mittaus osoittaa 381 päässeen toimenpiteeseen, kun 260 ei päässyt.

Vantaan suhdeluku oli pääkaupunkiseudun edullisin. Keskimäärin odotusaika oli kuitenkin 86 päivää eli noin kolme kuukautta, mikä oli pidempi kuin Espoossa.¹³

Vantaan TE-toimiston arvion mukaan tyypillinen odotusaika työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen on ollut noin neljä kuukautta. Vuosiaikataulujen suhteen osa osuu parempaan ja osa huonompaan saumaan. Luku- ja kirjoitustaidottomien osalta odotustilanteet ovat tyypillisesti haastavia.

2011

Vantaan TE-toimiston laskennallinen osuus nousi hieman asiakasmäärän kasvun johdosta. Laskennallinen osuus oli nyt 22 % eli noin 440 000 €, mikä mahdollisti yhdeksän henkilötyövuotta.

Henkilöstö sijoittui edelleen kokonaisuudessaan maahanmuuttajapalvelujen yksikköön. Henkilöstön rekrytointi palkkatuella tarkoitti kuitenkin sitä, että jo vuoden 2011 aikana kiihtyvästi ilmeni vaihtuvuutta henkilön etsiytyessä uusiin työmahdollisuuksiin. Tämä aiheutti korvausrekrytointiin ja perehdyttämiseen jatkuvaluonteisia haasteita. Henkilöstön vaihtuvuuteen liittyvät ongelmat korostuivat eri tavoin Vantaan TE-toimistossa.

Vantaan TE-toimisto ja Vantaan kaupunki eivät edelleenkään laatineet erillistä sopimusta aiesopimuksen toimenpiteistä. On sovittu aiesopimuksen liittämistä vuonna 2012 päivitettävään TE-toimiston ja Vantaan kaupungin työllisyysenhoidon yhteistyösopimukseen. 2010 laadituista prosessikuvauksista päivitettiin TE-toimiston palvelua koskeva kaavio.

Keskeiset yhteistyömuodot jatkuivat: rekrytointitilaisuudet, työnhakuklubi, työllisyys- ja koulutusverkostot, hanke-, projekti- ja järjestöyhteistyö. Oppilaitosyhteistyö jatkui. Ohjaus- ja tukitoimintojen yhteistyö kehittyi. Kotoutumiskoulutuksen suorittaneiden, hyvät työelämävalmiudet omaavien maahanmuuttajien palvelussa käynnistettiin 2011 työnhakukerhotoiminta.

Uutena yhteistyömuotona tuli mukaan Osallisena Suomessa Vantaan osahankkeiden yhteistyö. Kokeiltiin maahanmuuttajien kuntouttavan työtoiminnan ryhmämuotoista yhteistyötä. Yhteys maahanmuuttajien yhteispalvelupisteeseen tiivistyi ja sovittiin säännöllisestä kokousmenettelystä. Uutta mallia kotoutumis- tai alkuvaiheen työllistämiseen ja polkuihin päivitettiin ja kehitettiin edelleen.

TE-toimistolta kaupungin aiesopimuksen rahoituksen suuntautuminen edelleen pääosin perinteiseen kaupungin työllistämistoimintaan edellytti työllistämispalvelujen ohjausyhteistyötä. Uutta mallia kotoutumis- tai alkuvaiheen työllistämiseen tai polkuihin ei laadittu.

¹³ Helsingin ja Espoon TE-toimistojen mittauksia koskevat validiteettiongelmat koskevat myös Vantaan TE-toimiston mittauksia.

Vuonna 2011 selvitettiin erityisesti pitkäaikaistyöttömien maahanmuuttajien määriä ja toimenpiteitä, joiden hallintaan pyrittiin Startti-kurssien kautta mm. kuntouttavaan työtoimintaan etenevässä prosessissa.

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelun (toimenpiteet 5.3.) osalta ulkomaalaisten työnhakija-asiakkaiden kokonaismäärä kohosi 8 % eli noin kaksi ja puolisataa asiakasta. Ensimmäisen kerran ilmoittautuvien määrä laski hieman (445 → 409).

Kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeus (toimenpiteet 5.4.) osalta suunnitelman laatimisen keskimääräinen odotusaika näyttää mittauksessa pidentyneen 37:ään päivään. Tässäkin on muistettava mittauksen validiteettiongelma, jonka perusteella pidentynyt aika saattaa kertoa myös lisääntyneestä suunnitelmien päivittämisestä. Toimiston oman seurannan mukaan neljän viikon tavoiteaika toteutuu edelleen. Kotoutumissuunnitelmien kokonaismäärä kohosi suhteellisen vähän 1432:een.

Testipisteen palveluiden käyttämiseen ei edelleenkään siirrytty Vantaalla vaan oppilaitokset toteuttivat kielitaidon lähtötilanteen arvioinnin koulutukseen ohjaamiseksi.

Ohjaaminen yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen tai toimenpiteeseen (toimenpiteet 5.5) -mittaus osoittaa 242 päässeen toimenpiteeseen, kun vain 92 ei päässyt. Odotusaika näyttää kuitenkin hieman pidentyneen 90 päivään. TE-toimiston oman arvioinnin mukaan tyypillinen neljän kuukauden odotusaika on säilynyt melko vakaana. Aiesopimuksen prosesseihin kohdistuvat resurssit eivät ole niinkään pullonkaulana kuin kotoutumiskoulutuksen resurssit.

2012

Henkilöstön aiesopimuksen mukainen määräosuus on edelleen yhdeksän henkilötyövuotta.

Maahanmuuttoyksikössä otettiin käyttöön uusi toimintamalli. Vuonna 2012 henkilöstön vaihtuvuuden haasteita on kyetty selättämään paremmin. Henkilöstötilanne on ollut suhteellisen vakaa ja toimintoja on kyetty kehittämään uuden, 2011 ja 2012 rekrytoidun henkilöstön kokemuksen karttuessa.

Kuntayhteistyömenettelyjen osalta oli sovittu aiesopimuksen liittämistä vuonna 2012 päivitettävään TE-toimiston ja Vantaan kaupungin työllisyshoidon yhteistyösopimukseen.

Uuden kotoutumislain mukaisten alkukartoitusten koordinoimiseksi Vantaan kaupungin palveluissa sovittiin yhteistyömenettelystä.

TE-toimistolle kaupungin aiesopimuksen rahoituksen suuntautuminen edelleen pääosin perinteiseen kaupungin työllistämistoimintaan edellytti työllistämispalvelujen ohjausyhteistyötä. Uutta mallia kotoutumis- tai alkuvaiheen työllistämiseen tai polkuihin ei

laadittu. Vuoden 2011 tapaan Vantaan kaupunki suuntasi toimenpiteiden painotusta pitkäaikaistyöttömien kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisiin toimenpiteisiin.

Maahanmuuttoyksikön oman asiakasmäärän kasvu keväällä oli varsin maltillista mutta kesän jälkeen on havaittavissa kiihtymistä. Koko aiesopimuskaudella yksikön oman seurannan mukainen työnhakijamäärän kasvu on ollut reilu 600 asiakasta eli noin 36 %.

Kotoutumissuunnitelmien nopeudessa ei TE-toimiston arvion mukaan erityisen merkittävää muutosta olisi tapahtunut vuonna 2012. Uusi toimintamalli on saatu ajettua sisään ja henkilöstötilanne on ollut edellisvuotta vakaampi, mikä edesauttaa prosesseja.

Toimenpiteisiin ohjaamisessa prosesseissa tai nopeudessa ei ole toimiston seurannan mukaan nähtävissä erityistä muutosta. Kun noudatetaan prosessiperiaatetta, jossa testataan kielitaidon lähtötilanne oppilaitoksissa ennen kotoutumissuunnitelman laatimista, kotoutumissuunnitelman laatiminen saattaa hieman viivästyä. Prosessin kokonaisuuden kannalta tämä ei välttämättä ainakaan hidasta oikeaan osuvaan koulutukseen pääsemistä.

Vantaa ei ole edelleenkään mukana Testipisteessä tapahtuvan kielitaidon lähtötason ja koulutuspolun arvioinnissa vaan testaus toteutetaan vantaalaisille työvoimapoliittista kotoutumiskoulutusta tarjoavien oppilaitosten kesken. Vantaan TE-toimisto on kiinnittänyt erityistä huomiota Koulutusportti – järjestelmässä olevan asiakastiedon ajantasaisuuteen, jotta järjestelmässä ilmenevä jonotustilanne ja odotusaikatieto olisi mahdollisimman reaalin. Odotusaika tai ”jono” onkin monissa tapauksissa hyvin suhteellinen, sillä työllistymisen, vanhempainvapaiden, omaehtoisen koulutuksen, asiakkaan ulkomaanmatkojen ja erilaisten laiminlyöntien jne. vaikutus on jatkuvasti puhdistettava ”jonoista”, jotta voidaan arvioida työvoimapoliittisen kotoutumiskoulutuksen ja sen eri lähtötasojen tarvetta.

Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Vantaan TE-toimisto korostaa kotoutumiskoulutuksen prosessissa molemminpuoliseen luottamukseen nojaavaa yhteistoimintaa oppilaitoksen kanssa. Koulutuspolkujen kehittämiseen pyritään yhdessä oppilaitoksen kanssa. Voidaan toteuttaa nopeasti asiakastarpeeseen perustuvia ratkaisuja sekä koulutukseen ohjaamisessa että koulutuksen kuluessa ilmenevien haasteiden ratkaisuisa. Kotoutumiskoulutuksen työelämänäkökulma on vahvistunut.

Vantaan TE-toimisto näkee edelleen keskeisimmäksi uhaksi ja pullonkaulaksi työvoimapoliittisen kotoutumiskoulutuksen niukkuuden. Aiesopimuksen henkilöstöresurssin lisäys on merkittävästi auttanut koulutuksen aikaisen ja koulutuksen jälkeen tapahtuvan kotoutumissuunnittelun toteuttamista. Vantaan TE-toimistossa kotoutumisajan täydentävien ja päivitettyjen suunnitelmien laatimisen lähtötilanne oli pääkaupunkiseudun paras. Palvelujen jalkautumisessa ei ole kuitenkaan edistytty aiesopimuksen toimintavuosina yhtäläisesti Espoon TE-toimiston kanssa mm. sen

käytännön syyn vuoksi, että URA-tietojärjestelmän etäyhteyksiä ei ole toimistossa ollut käytettävissä. Mikäli aiesopimuksen lisäresurssit voidaan ylläpitää ja vakinaistaa, nykyisessä TE-toimistossa pidetään keskeisenä kehittämiskohteena jalkautuvan kotoutumispalvelun kehittämistä edelleen.

Aiesopimuksen myötä merkittävästi vahvistunut maahanmuuttajien palvelun osaajien ja kotoutumisen ohjausresurssi olisi kyettävä TE-toimiston näkökulmasta vähintään säilyttämään TE-toimistouudistuksen toimeenpanossa. Yhteistyö, joka ulottuu rekrytointimallin lisäksi koko kaupunkikonsernin, oppilaitosten ja kolmannen sektorin yhteistyöverkostoihin, edellyttää riittävää, osaavaa ja Vantaan erityiskysymyksiä ymmärtävää henkilöstöä Uudenmaan TE-toimistossa.

Vantaan TE-toimisto korostaa keskeiseksi tarkastella kotoutumiskoulutuksen ja yleensä kotoutumisen vaikuttavuutta työllistävyyden näkökulmasta. Palveluprosessit on rakennettava siten, että alusta lähtien työllistymisen näkökulma ja työmarkkinat ovat keskiössä.

Aiesopimuksen tavoitteet ja toteuttamisratkaisut Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien palveluissa 2010 – 12

Lähtötilanteen kuvaus ja kaupungeille yhteiset tavoitteet aiesopimuksessa

Maahanmuuttajien palveluja ja kotoutumispalveluja on kaupunkien osalta huomattavasti vaikeampi määritellä ja tunnistaa kuin TE-toimistoille muodostuneen roolin mukaisia palveluja. Tämä seikka heijastuu vaikeutena määritellä palvelut niin, että voitaisiin kuvailla niitä määrällisesti ja yhteismitallisesti.

Aiesopimuksen astuessa voimaan 2010 oli voimassa vielä vanha kotouttamislaki, jonka mukaan kunnalla oli yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kunnassa tuli laatia kotouttamisohjelma. Ohjelman tuli sisältää suunnitelma tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Työttömällä työnhakijalla tai toimeentulotuen hakijalla oli oikeus yhteistyössä kunnan ja TE-toimiston kanssa laadittavaan kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelman aikainen tuki – kotoutumistuki – saattoi koostua työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Laissa ja asetuksessa vuodelta 2006 määriteltiin lisäksi myös esimerkiksi kunnissa tapahtuvan kotoutumista edistävän opiskelun tai toimenpiteiden rinnastamisesta.

Lainsäädännön toteuttamista ja kotouttamisohjelmia leimasi melkoisen suuri vaihtelu jo pääkaupunkiseudulla. Kaupungeissa oli melko samankaltainen palvelumalli kiintiöpakolaisten palveluissa ja tunnistettavia erityispalvelurakenteita kuntaan sijoittuvien

pakolaisaseman saaneiden maahanmuuttajien osalta. Maahanmuuton painottuessa kuitenkin yhä vahvemmin muihin syihin, ei kuntien maahanmuuttajien erityispalvelujen kuvailu ole yksinkertainen tehtävä.

Tiedettiin mm. maahanmuuttajaväestön vahva yliedustus toimeentulotukea saavien osalta¹⁴, mistä voidaan päätellä myös yliedustus sosiaalipalvelujen käyttämisessä. Varsinaista tietoa kaupunkien maahanmuuttajille järjestämien palveluiden volyymeistä on vaikea tunnistaa. Yleisesti järjestettyjä palveluja mm. esiopetuksessa ja oppilaitoksissa on myös joiltain osin haasteellista arvioida, samoin esimerkiksi kotoutumispalveluista syrjäytyvien naisten tai ikääntyvien ryhmien tilannetta¹⁵. Selkeää lukumäärätietoa on saatavissa esimerkiksi peruskoulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen valmistavasta opetuksesta ja suomi tai ruotsi toisena kielenä – opetuksesta. Niidenkin osalta esimerkiksi selvitysmies Arajärvi kuvasi tilannetta hajanaiseksi¹⁶.

Lainsäädännön edellyttämä yleis- ja yhteensovittamisen toteutuminen eri kaupungeissa on siis haastava määritellä. Kotoutumislainsäädäntö muuttui aiesopimuskaudella syksyllä 2011, jolloin erityinen huomio kiinnittyi aikaisemmin väliinputoajiksi koettuihin maahanmuuttajiin. Kunnalle syntyi tehtävä arvioida alkukartoituksen tarve kaikille sitä pyytävälle maahanmuuttajille. Tulee käynnistää alkukartoitus, jos maahanmuuttajan arvioidaan sitä tarvitsevan. Uusi lainsäädäntö korostaa kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston yhteisvastuullisuutta kotoutumissuunnitelman laatimisessa, jolloin vain perustellusta syystä jompikumpi voi laatia suunnitelman asiakkaan kanssa ilman toista. Kuntien toteuttamien alkukartoitusten määrä on kuitenkin jäänyt myös pääkaupunkiseudulla erittäin vähäiseksi eikä kuntien edustajien osallisuutta TE-toimistoissa tapahtuvassa kotoutumissuunnittelussa systemaattisesti seurata. Osallistuminen voidaan kuitenkin arvioida hyvin suppeaksi.

Yhteinen ja miltei ainoa toimintaympäristöä yhteismitallisesti kuvaileva tosiseikka oli koko pääkaupunkiseutua leimaava asema kaikkien maahanmuuton muotojen etulinjassa. 2000-luvulla ulkomaan kansalaisten määrä oli kasvanut kaikissa kaupungeissa todella voimakkaasti: Espoossa 147 %, Vantaalla 120 % ja Helsingissä 82 %. Suhteellisesti kasvu oli siis voimakkainta Helsingin ympäristökunnissa, kun Helsingin erityinen rooli oli korostunut aikaisempina vuosina.

Samoin ulkomaalaistaustaisten osuus kaikista kuntalaisista oli pääkaupunkiseudulla huomattavasti korkeampi kuin maassa keskimäärin: Ulkomaan kansalaisia oli aiesopimuksen käynnistyessä helsinkiläisistä 7,2 %, espoolaisista 6,3 % ja vantaalaisista 6,0 %. Äidinkielen mukaiset tai kansalaisuuden saaneet sisältävät prosenttiosuudet ovat useita yksikköjä korkeampia.

¹⁴ Maahanmuutto ja maahanmuuttajat Helsingissä – tilastoja, Helsingin kaupungin tietokeskus.

¹⁵ Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta 2008, s. 31 – 37.

¹⁶ Selvitysmiehen raportti - Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut, sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009, s. 74

Aiesopimuksen yleisissä tavoitekirjauksissa kaupunkien palveluja koskevat tai sivuavat kaikki: työttömyysasteen suhteellinen pienentyminen, alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen, henkilökohtaiseen ohjaukseen pääseminen ja toimenpiteisiin sijoittuminen sekä työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen edistäminen. TE-toimistojen ja kaupunkien yhteisistä ja yhtenäisistä palveluprosesseista tuli sopia maahanmuuttajien työllistymisen ja työllistymistä tukevien palvelujen tehostamiseksi. Sitoudutaan yhteisiin toimintatapoihin, joiden kautta muodostuu TE-toimistojen ja kuntien yhteinen asiakaslähtöinen ja saumaton palveluketju.

Aiesopimuksessa sovituista toimenpiteistä varsin moni koskee kaupunkien maahanmuuttajapalveluita:

5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa.

5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus.

5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus.

5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö

5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen

5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason

Helsingin kaupunki

Aiesopimuksen käynnistymisen aikaan Helsingin ulkomaalaisväestö oli 41735. Helsingin osuus koko maassa oli noin 27 %. Pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin osalta Helsingin osuus kattoi noin 62 %.

Suomen mittakaavassa suuri maahanmuuttajien joukko on ohjannut kaupunkia kehittämään maahanmuuttajien erityispalveluja. Ennen aiesopimuksen perustamista ja aiesopimuksen aikana on muokattu mm. seuraavia tieto- ja neuvontapalveluja:

Virka Info toimii maahanmuuttoviraston, maistraatin ja poliisin yhteispalvelupisteenä ja tarjoaa erityisneuvontaa maahanmuuttoasioissa.

Maahanmuuttajien infopankin sivuilla on tärkeää perustietoa yhteiskunnan toiminnasta ja mahdollisuuksista Suomessa useilla eri kielillä.

Henkilöstökeskuksen maahanmuutto-osasto on strategista valmistelu- ja suunnittelutyötä tekevä osasto, joka toimii asiantuntijana maahanmuuttoasioissa.

Sosiaaliviraston Maahanmuuttoyksikkö järjestää Helsinkiin pysyvästi asettuneille pakolaisille sekä heihin rinnastettaville maahanmuuttajille kotoutumista tukevia sosiaalipalveluja, ohjaa kotoutumista ja toimii asiantuntijana maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvissä kysymyksissä.

2010

Helsingin kaupungin sitoumus aiesopimuksen toimintamuotoihin oli ensimmäisenä toimintavuotena aiesopimuksessa sovittu miljoonaa euroa. Vuonna 2010 resurssin ohjautuminen ei käy eritellysti ilmi vuosiraportoinnissa, jossa toimintaluokittain määriteltiin toimenpiteet, joiden rahoitusperusta on aiesopimuksessa. Kaupunginhallituksen käyttövaroissa aiesopimuksen budjetti oli peräti 1,95 miljoonaa, josta työllistämistoimikunnan toimintakertomuksen mukaan toteutui 1,49 miljoonaa.

Yhteisten ja yhtenäisten prosessien kehittämisen toimintamalli yhdistettiin Helsingin kaupungin ja TE-toimiston vuosittain laatimaan yhteistyösopimukseen. Sopimukseen liitettiin erillinen luku, jossa kuvattiin aiesopimuksen resurssin suhde työllisyysyhteistyöhön ja sovittiin yhteisestä prosessikuvauksesta. Prosessikuvaus laadittiin. Sovittiin aiesopimuksen seurannan liittämistä yhteistyösopimuksen seurantaan. Sovittiin yhteistoiminnasta sosiaaliviraston, oppilaitosten ja TE-toimiston välillä ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yhteensovittamisesta maahanmuuttaja- ja kotoutujakohderyhmissä.

Vuoden 2010 aikana sopimuksen toimeenpanemista suunniteltiin ja seurattiin yhteistyösopimuksen seurantapalavereissa, kaupungin työllisyysyksikön ja TE-toimiston yhteistyöryhmässä sekä TE-toimiston ja sosiaaliviraston yhteistyömenettelyissä.

Aiesopimuksen toimintamuotoja koordinoimaan ja tukemaan rekrytoitiin yksi uusi suunnittelija Henkilöstökeskukseen ja yksi työvalmentaja sosiaaliviraston työhönohjauksen yksikköön.

Uutena ja aiesopimuksen keskeisenä toimenpidemallina sovittiin 6 + 6 mallin käynnistämisestä Helsingin kaupungin työtehtävissä. Helsingin kaupunki järjestää TE-toimiston maahanmuuttoyksikön asiakkaille, jotka ovat suorittaneet kotoutumiskoulutuksen, kuuden kuukauden mittaisesta työelämävalmennuksesta ja kuuden kuukauden palkkatukityösuhteesta koostuvan palvelukokonaisuuden. TE-toimisto osoittaa ohjelmaan soveltuvat osallistujat ja tekee tarvittavat työvoimapolitiittiset päätökset. Helsingin kaupungin henkilöstökeskus koordinoi henkilöiden sijoittumista kaupungin toimintoihin ja toimenpiteiden kuluessa järjestettävää kielitaitoa tukevaa koulutusta. Kielikoulutuksen laajuus on 12 tuntia viikossa työelämävalmennusjaksolla ja neljä tuntia palkkatuetun työsuhteen kuluessa. Kohderyhmänä ovat motivoituneet, hyvät valmiudet omaavat kotoutujat, joiden etäisyys työmarkkinoille on lyhyt. Kielitaidon tavoitteeksi määriteltiin vuoden aikana tapahtuva kielitaidon edistyminen A 2.2 tasolta B 1.1 tasolle.

Malli sisältää seuraavat toimenpiteet: 6 kk työharjoittelu / työelämävalmennus kaupungin virastossa tai liikelaitoksessa, 6 kk palkkatukijakso kaupungin virastossa tai liikelaitoksessa, uravalmennuspalvelut, intensiivikieliopetus työharjoittelu ja työsuhteen kuluessa, YKI 3 kielitutkinnon suorittamisen mahdollisuus, ammatillisia lyhytkursseja (hygieniapassi jne.), työelämäkoulutus.

Aiesopimuksen rahoituksesta valtaosa kohdistuu 6 + 6 työllistämismallin mukaisen palkkatuetun ratkaisun kustannuksiin. Mallissa Helsingin kaupunki sitoutuu 100 uuden maahanmuuttajan rekrytoimiseen vuosittain. Rahoitusta varataan laskennallisesti 600 kuukauden palkkauskustannuksiin, joten yhtäaikaisesti mallin mukaisissa ratkaisuissa on keskimäärin 50 työelämävalmennuksessa ja 50 palkkatuetussa työsuhteessa.

Kesästä 2010 alkaen käynnistyneessä toimintamuodossa ehdittiin tehdä vuoden loppuun mennessä työelämävalmennussopimus 58 maahanmuuttajan kohdalla. Toiminnan käynnistämistä vaikeuksien johdosta palkkatuettuihin työsuhteisiin varattu rahoitus kohdistettiin mm. jo aikaisemmin työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa mukana olleiden maahanmuuttajien työsuhteisiin, joista Henkilöstökeskuksen mukaan voidaan katsoa, että aiesopimuksen mukainen ”korvamerkintä” toteutui.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2010:

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Laadittiin prosessit, määriteltiin työnjakoa, lisättiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa, kehitettiin työn ja työharjoittelun yhteydessä toteutettavaa kielen opetusta.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Aiesopimuksen kanssa rinnakkaisesti on rakennettu alkuvaiheen yhteistyötä Virka-infon toiminnoissa TE-hallinnon, maahanmuuttoviraston, maistraatin ja poliisin kanssa. Infopankin neuvontapalveluja jatkettiin ja kehitettiin.

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- Erityisesti aiesopimukseen sisältyviä toimenpiteitä ei voida tunnistaa.

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- 6+6 – malli voidaan nähdä koulutuksen jatkopolkuna, jossa myös kielitaito edelleen kehittyy. Varsinaisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarvittavaa työelämäsuuntautunutta kielikoulutusta yhdistettynä työharjoitteluun ja työllistämiseen järjestetään kaupungin koordinoimana.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Helsinki on sitoutunut työyhteisöjen monimuotoisuuden kehittämiseen koko kaupungin henkilöstöpolitiikassa. Tavoitteena on väestöosuuksia vastaavan 10 % tason saavuttaminen. 6 + 6 mallinnusten kokemukset ovat osoittautuneet arvokkaiksi tavoitteen saavuttamiselle.
- 6 + 6 mallissa myös kaupungin työyhteisöjen monimuotoisuusvalmiudet ja maahanmuuttajien edistyminen saa konkreettisia malleja. Voidaan nähdä malli koelaboratoriona sen osalta, mitkä ovat eri toimialojen ja osastojen edellytykset ja valmiudet lisätä maahanmuuttajien osuutta henkilöstöstä.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- 6 + 6 malli on nähtävä uudenaikaisena maahanmuuttajien kotoutumispalveluja täydentävänä toimintamallina, jossa kotoutuville ja äskettäin muuttaneille maahanmuuttajille varataan oma ”kiintiö”. Mallissa tapahtunut sitoumus 100 uuden maahanmuuttajan rekrytoimiseen vuodessa ja kaupunginhallituksen käyttövaroissa sidottu määräraha, yhteensä kaksi miljoonaa euroa, toteutetaan normaalien maahanmuuttajia koskevien toimenpiteiden lisäksi.

Vuonna 2010 toiminnan käynnistäminen sisälsi useita haasteita:

1) Asiakaskohderyhmän määrittelemine ja tunnistaminen oli haasteellista.

Henkilöstökeskuksen näkökulmasta TE-toimiston maahanmuuttajapalveluiden yksikkö osoitti usein toimenpiteeseen soveltumattomia asiakkaita. Soveltumattomuus liittyi mm. kielitaidon riittämättömyyteen, ikään, osaamisen puutteisiin jne.

2) Henkilöstökeskuksen ja kaupungin eri toimialojen välillä ei välittömästi ollut yhteistä näkemystä soveltuvien työntekijöiden ja tehtävien kohtaannosta. Suurimpaan osaan toimialoja ei prosessia saatu ulotettua. Paikkojen tarjonta rajoittui varsin yksipuolisesti hoitoalan avustaviin tehtäviin; eniten päivähoitossa. Helsingin kaupunki kokonaisuutena on erittäin suuri työnantaja, jonka toimialat ovat myös maahanmuuttajien rekrytoinnin kysymyksissä varsin itsenäisiä ja virastojen rajat jyrkkiä. Monet työkulutturin ja perinteiden kysymykset nousivat esille.

3) Kielitaitoa edistävän koulutuksen järjestämisen kannalta ryhmien muodostaminen kuusi kertaa vuodessa käynnistyvissä aloituskohdissa osoittautui liian vaikeaksi. Mallin edellyttämä kielitaidon tasovaatimus A 2.2 osoittautui monien kohdalla yliarvioituksi.

2011

Helsingin sitoumus aiesopimuksen toisena toimintavuonna oli yhteensä 1,5 miljoonaa euroa, mikä ylittää merkittävästi aiesopimuksen sopimusedellytyksen. Rahoituksesta 1,35 miljoonaa euroa kohdistettiin 6 + 6 – mallin mukaiseen toimintaan ja 70 000 € uuteen uravalmennuspalveluun. Kaupunginhallituksen sitoma käyttövara aiesopimukseen oli 1,42

miljoonaa euroa, josta työllisyydenhoidon toimintakertomuksen mukaan käytettiin 1,17 miljoonaa.

Sopimusten ja prosessien sekä seurannan osalta menettelyt ja yhteistyö TE-toimiston kanssa säilyivät entisellään. TE-hallinnon kanssa samanlainen näkemys asiakasohjauksesta kehittyi ja toimii hyvin. Tuloksia alkaa näkyä.

6 + 6 toimintamallin osalta laskennallinen 600 tukikuukauden määrittely ja 100 maahanmuuttajan kokonaisvahvuus säilyivät ennallaan. Vuonna 2011 mallin mukaiseen jatkumoon osallistuneiden uusien maahanmuuttajien määrä oli 108.

Vuoden 2011 kuluessa 39 maahanmuuttajalla tuli koko 6 + 6 jakso täyteen. Heistä vuoden lopussa 11 oli työllistynyt, viisi koulutuksessa ja kolme työelämävalmennuksessa. Työttömänä oli vajaa puolet eli 18. Edelleen tehtiin uusia havaintoja toimialojen erityisedellytyksistä, esimerkkinä koulujen kesälomien vaikutus.

Henkilökeskuksen suunnittelijan ja sosiaaliviraston työvalmentajan lisäksi aiesopimuksen toteuttamisessa käynnistettiin uravalmennuspalvelu. Siirryttiin elokuussa kaupungin oman tuotannon työhönohjauksesta tuotteistettuun uravalmennusmenettelyyn. Palvelun toteuttaa kilpailutuksen nojalla Amiedu. Ryhmäaloituksena 6 + 6 - mallin asiakkaille toteutetaan 9,5 tunnin paketti, jossa uravalmentaja tukee erilaisissa solmutilanteissa ja toimenpiteen jälkeisen etenemistratkaisun ohjauksessa.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2011:

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Laadittiin prosessit, määriteltiin työnjakoa, lisättiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa. Kehitettiin työn ja työharjoittelun yhteydessä toteutettavaa kielen opetusta.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Aiesopimuksen kanssa rinnakkaisesti on rakennettu alkuvaiheen yhteistyötä Virka-infon toiminnoissa TE-hallinnon, maahanmuuttoviraston, maistraatin ja poliisin kanssa. Infopankin neuvontapalveluja jatkettiin ja kehitettiin.

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- Erityisesti aiesopimukseen sisältyviä toimenpiteitä ei voida tunnistaa.

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- 6+6 – malli voidaan nähdä jatkopolkuna, jossa myös kielitaito edelleen kehittyy. Varsinaisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarvittavaa työelämäsuuntautunutta

kielikoulutusta yhdistettynä työharjoitteluun ja työllistämiseen järjestetään kaupungin koordinoimana.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Henkilöstötavoite ennallaan.
- 6 + 6 mallissa kaupungin työyhteisöjen monimuotoisuusvalmiudet saavat konkreettisia malleja.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- 6 + 6 mallissa tapahtunut sitoumus 100 uuden maahanmuuttajan rekrytoimiseen vuodessa ja kaupunginhallituksen käyttövaroissa sidottu määräraha toteutetaan normaalien maahanmuuttajia koskevien toimenpiteiden lisäksi.

Haasteista: 1) Asiakasohjaus TE-toimistosta kehittyi merkittävästi ja yhteinen näkökulma löydettiin. 2) Edelleen työalueet yksipuolisia. Neuvottelut toimialueilla ovat haastavia. 3) Toimialueet, joille asiakkaita onnistuttiin sijoittamaan, ymmärsivät kielikoulutuksen roolin yleensä hyvin.

2012

Helsingin sitoumus aiesopimuksen kolmantena toimintavuonna oli yhteensä 1,5 miljoonaa euroa, mikä ylittää merkittävästi aiesopimuksen sopimusedellytyksen. Rahoituksesta 1,35 miljoonaa euroa kohdistettiin 6 + 6 – mallin mukaiseen toimintaan ja 150 000 € uravalmennuspalveluun.

Yhteistyömenettelyt TE-toimiston kanssa säilyivät yleisesti samanlaisina mutta käytännöt kehittivät.

6+ 6 – mallin kielikoulutussisällön paremmaksi organisoimiseksi siirryttiin neljä kertaa vuodessa alkavaan kahden eri kielitasoryhmän malliin. Ryhmä- ja yksilöohjaus mallinnettiin. Ohjaajan ja työyhteisöjen kontaktipinta kehittyi. Vahvistettiin lisätoimenpiteisiin ohjaamisen koordinaatiota. Näitä ovat mm. YKI-testiin ohjaaminen ja rahoitus, hygieniapassit sekä tutkintojen tunnustamisen ohjaus ja rahoitus. Kaupungin henkilöstöpalvelun valikkoon kehittyi uusia toimintoja: työllistämiskoulutuksia, CV-klinikka ja kieliversioita ATK-koulutuksessa.

Tammi-elokuussa 2012 6+6 mallin mukaiseen työelämävalmennuksen toimenpiteeseen on ohjattu 71 maahanmuuttajaa ja palkkatuella tuettu työsuhde on käynnistynyt 86:lla. Muuten ulkomaalaisia on ohjattu Helsingin kaupungin palkkatukityöhön tammi – elokuussa noin 300 henkilöä.

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Laadittiin prosessit, määriteltiin työnjakoa, lisättiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa. Kehitettiin työn ja työharjoittelun yhteydessä toteutettavaa kielen opetusta.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Virka Infon ja Infopankin yhdistäminen vuoden 2012 alussa.
- Suomen kielen koulutuksen hakutietojärjestelmä www.finnishcourses.fi

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- Erityisesti aiesopimukseen sisältyviä toimenpiteitä ei voida tunnistaa.

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- 6+6 – malli voidaan nähdä jatkopolkuna, jossa myös kielitaito edelleen kehittyy. Varsinaisen kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarvittavaa työelämäsuuntautunutta kielikoulutusta yhdistettynä työharjoitteluun ja työllistämiseen järjestetään kaupungin koordinoimana.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Henkilöstötavoite ennallaan.
- 6 + 6 mallissa myös kaupungin työyhteisöjen monimuotoisuusvalmiudet saavat konkreettisia malleja.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- 6 + 6 mallissa tapahtunut sitoumus 100 uuden maahanmuuttajan rekrytoimiseen vuodessa ja kaupunginhallituksen käyttövaroissa sidottu määräraha toteutetaan normaalien maahanmuuttajia koskevien toimenpiteiden lisäksi.

Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

6 + 6 malli on aidosti uusi ylisektorisen yhteistyön malli. Mallin volyyymi on melko suuri mutta kuitenkin riittämätön kysyntään / tarpeeseen nähden. Toisaalta mallissa asetettu lähtötason edellytys on sekä suomen kielen tason että ammatillisen osaamisen osalta siinä määrin korkea, että monille TE-toimiston kotoutumiskoulutuksen suorittaneille

asiakkaille etenemisvaihtoehto ei avaudu. Yhdistettynä uravalmennuksen toimintamalliin kyse on varsin painokkaan tuen mallista, jonka laajentamisen resurssikysymykset ovat haasteellisia. Merkittävää resurssipanostusten kasvattamista ei ole näköpiirissä sopimusta jatkettaessa 2013.

Toimintamallin taustalla on ajatus aidon kohtaannon keskeisyydestä työllistymisen nopeuttamisessa. Tehtävien on vastattava pääosin koulutusta ja varsinaista hakuammattia. Työmahdollisuuksien yksipuolisuus tunnustetaan ja työvaihtoehtojen laajentaminen oli tavoitteena sekä 2011 että 2012. Toteuttaminen on haasteellista. Uusia toimialoja saatiin mukaan mutta suhteellisesti paikkatarjonta painottui entistä voimakkaammin päiväkoteihin. On kysymys esimerkiksi organisaatioiden sukupuolittaisen jakautumisen kysymyksistä: ”Miespaikkoja” on ollut vaikea neuvotella. Tämä on maahanmuuttajien työllistämisen ja tukiratkaisuja laajempi ongelmakenttä. Vaihtelu työyhteisöjen monikulttuurisuusosaamisessa osoittautui suureksi.

Kiintiöiminen kohderyhmiä vastakkain asettaen ei ole ratkaisu, sillä maahanmuuttajien osuus on jo nyt korkea. Virastotasoinen velvoittavuus toki auttaisi tilannetta. Maahanmuuttajien ohjaaminen koetaan resursseja sitovaksi. Kaupungin virastojen ja toimialojen työnantajanäkökulmaan voidaan vaikuttaa, joskaan ei kertarysäyksillä ratkaista.

Mallin kolmas haaste on siinä, että kaupungin henkilöstöpolitiikan varsinaiseksi rekrytointiväyläksi muodostuakseen mallissa on ratkaistava kysymyksiä kaupungin ammattien sääntelyn vuoksi. On osoittautunut, että lähtötason vaatimuksesta A2.2 on syytä pitää kiinni, jotta B1.1 taso ja edellytykset YKI3 – testin suorittamiseksi ovat realistisia. Ammatillinen opiskelu vaikkapa oppisopimuskoulutuksen muodossa edellyttää vahvaa kirjallisen ilmaisun tasoa. Kyse ei ole pelkästään kielitaidosta; muikin koulutustausta saattaa olla usein Suomen työmarkkinoiden edellytyksiin nähden heikko. Maahanmuuttajien omat odotukset koetaan usein epärealistisiksi, josta syystä on pyritty painottamaan mallissa työtehtävien monipuolisuutta siten, että voidaan saavuttaa kokonaiskuva ammatin edellytyksistä.

On osoittautunut haasteelliseksi tasapainottaa kaupungin kaksoisrooli toisaalta maahanmuuttaja-asukkaiden työllistymisen edistämiseksi ja toisaalta työnantajana, jonka on asetettava palvelujen tuottamisen tasoon liittyviä edellytyksiä rekrytoitaville. Kaupunkien palveluntuotannossa esiintyvät kieliongelmat käyvät ilmi sadoista esimerkeistä. Toisaalta kaupungin erityisrooli ”välityömarkkinoina” vaikuttaa olevan laajasti hyväksytty. Kaupungin toimenpiteet eivät kuitenkaan voi olla pysyviä ”säilytyspaikkoja”. Etenemisvaihtoehtojen realismiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

6 + 6 – malli kaupungin sisäisessä yhteistyössä, työvalmennus ja uravalmennus ovat osoittautuneet merkitykseltään laajemmin maahanmuuttajien henkilöstökysymyksiä palveleviksi toiminnoiksi. Virastoissa ja toimialoilla tapahtuva kehitys on usein pitkäjännitteistä ja toteutuu pienin askelin. 6 + 6 mallin työhön nivottu kielen opetus on osoittautunut vaikuttavaksi.

Kaupungin organisaation sisällä ja TE-toimiston kanssa toteutettavassa yhteistoiminnassa on edistytty merkittävästi. Aiesopimuksen ei kuitenkaan koeta erityisen paljon lisänneen yhteisyyttä muiden pääkaupunkialueen kaupunkien kanssa tai mallien siirtymistä.

Espoon kaupunki

Aiesopimuksen käynnistyessä Espoon ulkomaalaisväestön luku oli noussut 15304:ään, mikä tarkoitti, että kaupungin ulkomaalaisväestö on Suomen toiseksi suurin: noin 10 % koko maan ulkomaalaisista. Pääkaupunkiseudun ulkomaalaisista osuus on 22 %.

Espoon kaupungin maahanmuuttajien neuvontapalvelut toimivat vielä 2009 alueellisesti hajautettujen monikulttuuristen toimintakeskusten puitteissa.

Kiintiöpakolaisten ja pakolaisaseman saaneiden turvapaikan hakijoiden palveluihin oli muodostettu erityispalvelurakenne: Espoon kaupungin maahanmuuttajapalveluiden yksikkö.

Espoossa on laadittu maahanmuuttaja-asioiden kehittämiseksi monikulttuurisuusohjelma vuosina 2009 - 2012. Ohjelmassa pyritään kokonaisvaltaisesti monikulttuurisuuden ja maahanmuuttajien palvelutarpeiden huomioimiseen kaikissa kaupungin, sidosryhmien ja verkostojen palveluissa. Ohjelmaa seuraa Espoon monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta.

2010

Espoon kaupungin aiesopimuksen toteuttamiseen laskema määrärahoitus sisältää aiesopimuksen mukaisen 550 000 € suuruisen osuuden lisäksi 50 000 € panoksen.

550 000 € käytettiin:

- 510 085 € Maahanmuuttajien rekrytointimalli
- 38 000 € kielikoulutus Espoon työväenopisto + neuvontapisteen perustaminen

50 000 € käytettiin:

- 17 900 € kaupungin henkilöstön ammatillinen kielikoulutus
- 32 100 € rekrytointiasiantuntijan palkkaus

Aiesopimuksen yhteisten prosessien toteuttaminen liitettiin osaksi Espoon kaupungin ja TE-toimiston vuosittaista työllisyyden hoidon ohjelma-asiakirjaa. Laadittiin yhteinen palveluprosessikaavio ja asiakasryhmäkohtaisia prosessikuvauksia.

Yhteistyötä vahvistettiin kuukausitasolla toteutettavien yhteistyökokousten muodossa. Kokouksiin osallistuivat kaupungin maahanmuuttoasioiden päällikkö, työllisyysasioiden

koordinaattori, maahanmuuttajien rekrytointiasiantuntija, TE-toimiston maahanmuuttajapalvelujen päällikkö ja työvoimaneuvoja. Työvoimaneuvojen ja rekrytointiasiantuntijan yhteydenpito varmistettiin nimetyillä yhteyshenkilöillä. Rakennettiin parityöskentelymalleja TE-toimiston virkailijoiden, maahanmuuttajien rekrytointiasiantuntijan sekä työllisyyspalvelujen koordinaattorin välille.

Keskeisin uusi aiesopimuksen myötä kehitetty toimintarakenne oli Maahanmuuttajien rekrytointimalli. Mallissa maahanmuuttajia palkataan määräajaksi Espoon kaupungin työsuhteeseen. Yhdeksän kuukauden ajan työsuhteen alussa palkkakustannukset katetaan kokonaisuudessaan aiesopimuksen rahoituksesta, jonka jälkeen määräaikainen työ voi jatkua enintään kolmeen vuoteen saakka siten, että toimiva hallinnonala / virasto vastaa työsuhteen kustannuksista. Mallissa ei käytetä palkkatukea. Ensimmäisenä toimintavuonna 34 maahanmuuttajaa aloitti mallissa määritellyn työsuhteisen työn Espoon kaupungin palveluksessa.

Aiesopimuksen yhteydessä sovittiin TE-toimiston kanssa menettelyistä ja määristä myös yleisemmin Espoon kaupungin toteuttaman maahanmuuttajien työelämävalmennuksen ja palkkatukiratkaisujen osalta. Rakenteessa pyritään tarkastelemaan maahanmuuttajien potentiaalia varsinaisen rekrytointimallin lisäksi myös tavanomaisissa kaupungin toteuttamissa työelämävalmennuksen ja palkkatuen ratkaisuissa. Maahanmuuttajien rekrytointiasiantuntija kerää kaupungin eri toimialueiden esimiehiltä tietoa rekrytointitarpeista.

Aiesopimukseen liitetyllä erillisrahoituksella Espoon kaupungin rekrytointipalvelut palkkasi vuonna 2010 palkkatuen avulla erityisen maahanmuuttajien rekrytointiasiantuntijan, jonka tehtävänä oli koordinoita Maahanmuuttajien rekrytointimallin mukaista rekrytoimista, maahanmuuttajien sijoittumista Espoon kaupunkikonsernin toimialueille ja yhteystoimintaa TE-toimiston kanssa.

Aiesopimuksen kokonaisuuteen katsottiin liittyvän myös Espoon kaupungin maahanmuuttajien neuvontapisteen (In Espoo, Leppävaara) perustaminen sekä Espoon työväenopiston suomen kielen opetuksen toimintaa.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2010:

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Laadittiin asiakasprosessikuvauksia eri kohderyhmille, määriteltiin työnjakoa, lisättiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Keskitettiin ammattitaitoista neuvontapalvelua yhteen pisteeseen.

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- Espoossa on toteutettu työvoimapoliittisen kotoutumiskoulutuksen nuorten erityisryhmiä. Työvoimakoulutusta on pyritty koordinoimaan yhteen NUMA-mallin mukaisen, perusopintoihin ohjaavan koulutuksen kanssa.

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- Maahanmuuttajien rekrytointimalli on mahdollista nähdä prosessijatkumona ja TE-toimiston maahanmuuttajapalvelujen kanssa tehtävän yhteistyön rakenteena.
- Järjestettiin nuorten maahanmuuttajamiesten kielipajatyyppinen opiskelumuoto.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Espoon kaupungin monikulttuurisuusohjelmassa on hyväksytty tavoitteeksi kaupungin henkilöstön ulkomaalaisten osuuden kasvattaminen asukasosuutta vastaavalle tasolle. Aiesopimuksen mukaiset toiminnot tukevat tavoitteen saavuttamista.
- Seurataan myös sitä, kuinka suuressa osuudessa työyhteisöjä on jäsenenä maahanmuuttaja sekä maahanmuuttajien osuutta asiantuntijoiden ja esimiesten joukossa.
- Rekrytointimallin mukaisiin ratkaisuihin ohjataan niitä maahanmuuttajia, joilla on edellytykset menestyä osana Espoon kaupungin henkilöstöä ja toisaalta antaa aito näytön mahdollisuus suomalaisilla työmarkkinoilla.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- Maahanmuuttajien rekrytointimalli on nähtävissä uudenlaisena kotoutumispalveluja täydentävänä toimintamallina, jossa maahanmuuttajille pyritään erityisesti löytämään kaupungin työmahdollisuuksia, eräässä mielessä oma kiintiö.
- Varsinaisen rekrytointimallin osalta strateginen tavoite sisältyy lähtökohtaan, jossa rekrytointi kohdistetaan niihin TE-toimiston maahanmuuttaja-asiakkaisiin, joilla arvioidaan olevan edellytyksiä menestyksellisesti sijoittua Espoon kaupungin eri hallintokuntien työtehtävissä. Jos tämä ei onnistu, tavoitteena on antaa vahva näyttö kyvyistä suomalaisilla työmarkkinoilla.

2011

Espoon kaupungin aiesopimuksen toteuttamiseen laskema määrärahoitus sisälsi edellisvuoden tapaan aiesopimuksen mukaisen 550 000 € suuruisen osuuden lisäksi 50 000 € panoksen.

550 000 € käytettiin:

- Maahanmuuttajien rekrytointimalli 534 066 €
- Espoon työväenopiston koulutukset 15 000 €

50 000 € käytettiin

- rekrytointiasiantuntijan palkkaus kokonaisuudessaan (ei palkkatukea)
- Ammatillinen kielikoulutus maahanmuuttajatyöntekijöille

Aiesopimuksen toteuttaminen liitettiin edelleen osaksi työllisyyden hoidon ohjelmaa. Jatkettiin palveluprosessikaavioiden ja prosessikuvausten tekemistä ja täsmentämistä. Yhteistyökokousten menettelyä jatkettiin. Yhdyshenkilömallin mukainen työskentely jatkui.

Maahanmuuttajien rekrytointimallissa aloitti vuoden 2011 aikana 15 uutta työntekijää. Laskettaessa mukaan myös 2010 alkaneet työsuhteet 40 maahanmuuttajaa osallistui mallin mukaiseen työhön. Samalla kun uusien työntekijöiden rekrytoinnin lukumäärä supistui, arvioidaan rekrytoinnin valmistelun ja osuvuuden edelleen parantuneen.

Aiesopimuksen yhteydessä sovittiin TE-toimiston kanssa menettelyistä ja määristä myös yleisemmin Espoon kaupungin toteuttaman maahanmuuttajien työelämävalmennuksen ja palkkatukiratkaisujen osalta.

Maahanmuuttajien rekrytointiasiantuntijan työ jatkui vuonna 2011.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2011:

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Laadittiin asiakasprosessikuvauksia eri kohderyhmille, määriteltiin työnjakoa, lisättiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Keskitettiin edelleen ammattitaitoista neuvontapalvelua yhteen pisteeseen (In Espoo). Vahvistettiin pistettä kahdesta kolmeen ohjaajaan.

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- Kehitettiin Osallisena Suomessa – hankkeen mukaista myöhään tulleiden nuorten Espoon aikuislukiossa tapahtuvaa tehostetun tuen mallia. TE-toimistossa tehtävä ohjaustyö edellytti aiesopimuksen resursseja.
- Humanitaarisista syistä oleskeluluvan saaneille nuorille järjestettiin työväenopiston, työhönvalmennuskeskuksen ja TE-toimiston yhteistyönä kolmen kuukauden mittainen koulutus, joka sisälsi suomen kielen opiskelua ja työpajatyöskentelyä.

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- Maahanmuuttajien rekrytointimalli on mahdollista nähdä prosessijatkumona ja TE-toimiston maahanmuuttajapalvelujen kanssa tehtävän yhteistyön rakenteena.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Henkilöstöosuuden kasvattamisessa aiesopimuksen mukainen rekrytointimalli edisti edelleen Espoon kaupungin työyhteisöjen monimuotoisuustavoitteita.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- Maahanmuuttajien rekrytointimalli on nähtävissä uudenaikaisena kotoutumispalveluja täydentävänä toimintamallina, jossa maahanmuuttajille pyritään erityisesti löytämään kaupungin työmahdollisuuksia, eräässä mielessä oma kiintiö. Määrärahoituksen lisäys voidaan tunnistaa.

2012

550 000 € käytettiin:

- Maahanmuuttajien rekrytointimalli
- Espoon työväenopiston koulutukset

50 000 € käytettiin

- rekrytointiasiantuntijan palkkaus kokonaisuudessaan (ei palkkatukea)
- Ammatillinen kielikoulutus maahanmuuttajatyöntekijöille

Aiesopimuksesta laadittiin edelleen liite työllisyyden hoidon ohjelmassa.

Yhteistyökokousten menettelyä jatkettiin. Yhdyshenkilömallin mukainen työskentely jatkui.

Maahanmuuttajien rekrytointimallissa on aloittanut tammi-elokuussa 2012 aikana 17 uutta työntekijää. Laskettaessa mukaan myös 2011 alkaneet työsuhteet 27 maahanmuuttajaa on osallistunut mallin mukaiseen työhön.

Vuonna 2012 pilotoitiin uusi maahanmuuttajien työllistymisen tukirakenne: Talent Match – yksityisen sektorin rekrytointimalli. Keskeiset toimintamuodot ovat englanninkielinen sähköinen työkalu ja englannin kielellä toteutettavat Talent Match – tapahtumat.

Tavoitteena on pitää kiinni kansainvälisistä osajista yritysten vähentäessä henkilökuntaa. Rekrytinnin tuki kohdistuu lisäksi mm. kansainvälisten korkeakoulujen englanninkielisistä

ohjelmista valmistuviin sekä asiantuntijatyössä työskentelevien ulkomaalaisiin puolisoihin. Toimintaan osallistuneista noin 800 asiakkaasta valtaosa on ollut ulkomaalaisia.

Espoon kaupungin tarkoituksena on mallinnetun Talent Match – toimintamuodon edistäminen sopimuksessa 2013 alkaen.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2011:

Toimenpide 5.1. Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Prosessikuvausten menettelyjä jatkettiin.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Neuvontapalvelun yleinen laatu ja tasalaatuisuus edesauttavat palvelulupauksen toteuttamista.

Toimenpide 5.6. Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- Espoon aikuislukiossa toteutetun tehostetun ohjauksen piirissä olevien oppilaiden malli on toiminut hyvin. Arvioidaan, että nykyisinkin merkittävän 100 oppilaan volyymin lisäksi tarvetta olisi vielä noin 100:lle.

Toimenpide 5.8. Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- Espoon työhönvalmennuskeskuksessa toteutetaan Espoon kaupungin työväenopiston ja TE-toimiston yhteistyössä puutteellisella koulutustaustalla Suomeen muuttaneille naisille suunnattu kielipaja, jossa yhdistyy pajatyöskentely ja suomen kielen opetus. Ennen syyskuussa alkavaa kielipajaa toteutetaan pajalle valmentava koulutus työvoimakoulutuksena.

Toimenpide 5.9. Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Henkilöstön osuuden vastaavuus suhteessa väestön osuuteen on noussut aiesopimuskaudella 3 %:sta 4,5 %:iin.
- Työyhteisöjen osuus, joissa on maahanmuuttajia, on noussut noin 15 %:iin. Esimiesten ja asiantuntijoiden lukumäärä on kasvanut reilu neljänneksen.
- Rekrytointimalli edistää kaikkia Espoon kaupungin työyhteisöjen monimuotoistumisen tavoitteita.

Toimenpide 5.10. Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- Maahanmuuttajien rekrytointimalli on nähtävissä uudenlaisena maahanmuuttajien kotoutumispalveluja täydentävänä toimintamallina, jossa maahanmuuttajille pyritään erityisesti löytämään kaupungin työmahdollisuuksia, eräässä mielessä oma kiintiö. Määrärahoituksen lisäys voidaan tunnistaa sisällöllisesti ja maahanmuuttajien työllistämisen määrän näkökulmasta.

Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Maahanmuuttajien rekrytointimalli on prosessien yhteisyyden osalta hyvin määritelty. Mallin vaikuttavuus on arvioitava hyväksi hankkeen seurannassa elokuun 2012 loppuun mennessä toimittamien tietojen nojalla: Toimintamallissa on rekrytoitu 2010 – 12 yhteensä 73 maahanmuuttajaa. Yhdeksän on saanut vakanssin Espoon kaupungin palvelussa, 25 määräaikaisten. Kahdeksan on työllistynyt ja 17 jatkaa edelleen rekrytointimallissa. Ainoastaan 10 eli 14 % on palannut TE-toimiston työnhakijaksi.

Ongelmana on volyymin kapeus kysyntään / tarpeeseen nähden. Mallin kautta tulee ilmi, että koko maahanmuuttajaväestön työllisyyteen vaikuttaminen edellyttäisi mittavaa resursointia. Rekrytointimallissa vaatimustaso kielitaidon sekä aikaisemman ammatillisen koulutuksen ja osaamisen osalta ovat melko korkeat. Ohjelmaan valinnassa työvoimaneuvoja ja kaupungin rekrytointiasiantuntija määrittelevät lähtökohtaisesti soveltuvat asiakkaat mutta vasta toimialan esimies ratkaisee soveltuvuuden lopullisesti. Minimivaatimuksena kielitaidon osalta on se, että henkilö pärjää suomen kielen taidollaan kyseisessä työssä. Tutkintotason kriteerinä on se, että henkilön tutkinnolla (ulkomaalainen tai suomalainen) voisi jatkossa saada kyseisissä tehtävissä pysyvän vakanssin tai työsuhteen aikana voisi työhön pätevöityä.

Toisaalta koordinaation osalta on nähtävissä, että suppean mutta hyviin yhteistyörakenteisiin nojaavan toimintamallin vaikutukset ulottuvat oleellisesti varsinaisia ydintoimintoja laajemmalle. Maahanmuuttajien työelämävalmennuksen, palkkatuen, työpajatoiminnan, oppilaitosyhteistyön ja muiden vaikutusten maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävä vaikutus on syytä ottaa huomioon.

Espoon kaupungin aiesopimuksen ratkaisuissa on korostettu aitoa vaikuttavuutta ja pysyviä rakenteita - vaikka sitten suppeamman kohderyhmän näkökulmasta - sen sijaan, että pyrittäisiin lukumääräisesti laajempaan ”asiakaskierrätykseen”. Espoon kaupunki ei varsinaisen rekrytointimallin osalta näe rooliaan perinteisessä mielessä ”välityömarkkinoiden” toteuttajana. Kaupungin konserni- ja verkstorakenteisiin liitettynä mallissa on potentiaali yhdistää rekrytointimallin, työelämävalmennuksen ja palkkatukiperusteisen työllistämisen toimintaan suomen kielen opetuksen tukiratkaisuja.

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan työnjako ja TE-toimiston alkuvaiheen ja kotoutumispalvelun prosessit ovat hyvin toimivia. Keskeisimmäksi pullonkaulaksi

kaupungin näkökulmasta muodostuu edelleen työvoimapoliittisen kotoutumiskoulutuksen määrärahakysymyksistä johtuvat odotusajat palveluprosessin alussa.

Vantaan kaupunki

Vuoden 2009 lopussa Vantaan ulkomaalaisväestön luku oli noussut 11 919:ään, mikä tarkoitti, että kaupungin ulkomaalaisväestö oli noin 8 % koko maan ulkomaalaisista. Pääkaupunkiseudulla osuus oli 17 %.

Maahanmuuttajien erityispalveluna, osana sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa toimii aikuissosiaalityön maahanmuuttajatiimi.

Maahanmuuttajien yhteispalvelutoimisto huolehtii pakolaisten ja paluumuuttajien kotouttamisesta maahanmuuton alkuvaiheessa. Myös perhesiteen nojalla Vantaalle muuttaneet saavat tätä neuvontaa.

Monikulttuurisuusasiain päällikkö kehittää ja sovittaa yhteen kaupungin eri toimialojen maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuusasioita. Monikulttuurisuusasioilla on neuvottelukunta.

Yhteispalvelupisteet antavat yleisneuvontaa ja Jeesi tieto- ja neuvontapalvelu palvelee nuorisoa. Maahanmuuttajien monikielistä neuvontaa toteuttaa neuvontapiste Myyrinki.

2010

Aiesopimuksen rahoitusosuuden mukaisesti Vantaa budjetoit 450 000 €. Vantaan kaupungin laskentamallin mukaisesti kirjattuna sijoitettu rahoitus oli kuitenkin yli puolet suurempi kuin Vantaan sitoumus (1 217 192 €). Laskentamallissa koko kaupungin maahanmuuttajiin kohdistama työllistäminen kirjataan tähän panostukseen.

Vantaan kaupungin ilmoittama lopullinen toteutunut aiesopimuksen rahoitus 2010 sisältää seuraavat osuudet:

Maahanmuuttajataustaisten työllistäminen	1 068 880 €
Kaksi työhönvalmentajaa	77 444 €
Starttikurssit, intensiivikielikurssit, äiti lapsi kurssit,	42 750 €
lähihoitajaopiskelijoiden tehostettu kielikoulutus	
R3-hankkeen omarahoitusosuus	3 844 €
Maahanmuuttajaopiskelijoiden tukitoimet (Varia)	24 274 €
yht.	1 217 192 €

Vantaan TE-toimisto ja Vantaan kaupunki eivät vuonna 2010 laatineet erillistä alasopimusta aiesopimuksen toteuttamisesta. Aiesopimuksen toteuttamiseksi perustettiin seurantaryhmä, johon liittyvä prosessien kuvaustyöryhmä laati yhteiset prosessikaaviot: yleinen yhteistyökaavio, TE-toimiston palvelukaavio sekä nuorten maahanmuuttajien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kotiäitien palvelukaavio. Palvelukaavioissa pyrittiin määrittelemään TE-toimiston ja kaupungin palveluiden osuutta prosessissa sekä tunnistamaan ne palvelut, joiden järjestämiseen aiesopimuksella on ollut joko käynnistävä, lisäävä tai kehittävä vaikutus.

Kaupungin ja TE-toimiston yhteistyö lisääntyi monilla eri tasoilla: järjestettiin yhteisesti rekrytointitilaisuuksia, tehtiin yhteistyötä maahanmuuttajien työnhakuklubitoiminnassa, vahvistettiin maahanmuuttajien työllisyys- ja koulutusverkostotyötä, vahvistettiin yhteyksiä hankkeiden, projektien ja järjestöjen kanssa. Vantaan aikuisopiston yhteys TE-toimiston kanssa mm. suomen kielen startti-valmennuksen osalta vahvistui.

Aiesopimuksen myötä Vantaa ei varsinaisesti mallintanut uudelleen maahanmuuttajien toimenpiteitä. Aiesopimuksen myötä kuitenkin vahvistettiin maahanmuuttajaperusteella tapahtuvan työllistämisen menettelytapoja.

Keskeinen yhteistyömuoto on työllisyyspalvelujen johtajan vetämä työllisyys- ja koulutusverkosto, jossa laajapohjaisesti kehitetään yhteistoimintaa kaupungin työllisyys- ja sosiaalipalvelujen, TE-toimiston, työvoiman palvelukeskuksen ja muiden tahojen välillä.

Kaksi työhönvalmentajaa ohjasi pääasiassa vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien työllistämistä yksityisen sektorin ratkaisuihin sekä kaupungin kohteisiin. Valmennukseen osallistui vuoden aikana 147 maahanmuuttajaa. Asiakasohjaus maahanmuuttajien työhönvalmennuspalveluihin tapahtui TE-toimistosta, työnhakuklubista ja enenevässä määrin puskaradion välityksellä.

R3 maahanmuuttajanuorten hanke ohjasi ja neuvoi opiskelu- ja työpaikan hakemisessa. Ammattiopisto Varia käynnisti maahanmuuttajaopiskelijoiden tukitoiminnan. Vantaan aikuisopisto käynnisti suomen kielen kesäopetusta. Suomen kielen opetukseen perustettiin erillinen äiti-lapsi ryhmä. Aikuisopiston Startti-kurssitoiminta suomen kielen opetuksessa jatkui.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2010:

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Laadittiin asiakasprosessikuvauksia, määriteltiin työnjakoa ja lisättiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaukset:

- Kehitettiin palveluja kohderyhmäperusteisesti esimerkiksi R3 – projektin puitteissa.

- Maahanmuuttajien monikielistä neuvontaa on järjestetty Myyrinki-neuvontapisteessä

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- R3 – malli
- Minne peruskoulun jälkeen? – opas
- Perusopetuksen päättäneille tarjotaan toisen asteen koulutuspaikka, ammatilliseen koulutukseen valmistavat koulutuspaikka, lisäopetuspaikka tai työpajapaikka. Vain muutama maahanmuuttajataustainen jäi ilman paikkaa.
- Kipinä-työryhmä
- MaVa

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- Kotoutumiskoulutuksen ja sen jälkeisen yhteistyön osalta vahvistettiin yhteyttä TE-toimiston kanssa. Työhönvalmennus vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien palvelumuotona.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Vantaan monikulttuurisuusohjelmassa on hyväksytty tavoitteenasettelu, jonka mukaan kaupungin henkilöstössä maahanmuuttajien osuuden tulisi lähestyä heidän osuuttaan asukkaista.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- Kotoutuville maahanmuuttajille pyritään löytämään yhteistyössä TE-toimiston kanssa kaupungin työmahdollisuuksia. Vantaan kaupunki ei ole aiesopimuksen myötä nähnyt tarvetta mallintaa uudelleen maahanmuuttajien kohderyhmän työllisyyspalvelua vaan menettely perustuu edelleen asiakaslähtöiseen tarvemääritykseen. Kaupungissa korostetaan aiesopimuksen rahoituksen kasvattaneen maahanmuuttajien työllistämisen ja toimenpiteiden määriä merkittävästi.

2011

Vantaan kaupunki määritteli seuraavat kustannukset aiesopimukseen 2011:

Maahanmuuttajataustaisten työllistäminen 939 731 €

Kaksi työhönvalmentajaa	87 540 €
Catering ja muut koulutukset	115 559 €
Osallistuminen Silta-hankkeeseen	19 317 €
R3-hankkeen omarahoitusosuus	10 875 €
Sekalaisia kuluja	1 169 €
	<hr/>
	1 174 191 €

Vantaan kaupungin laskentamallin mukaisesti kirjattuna rahoitus on siten yli puolet suurempi kuin Vantaan sitoumus.

Vantaan TE-toimisto ja Vantaan kaupunki eivät laatineet alasopimusta. Sopimuksen seurantaryhmä jatkoi. Palvelukaavioita päivitettiin.

Aiesopimuksen myötä Vantaa ei mallintanut uudelleen maahanmuuttajien toimenpiteitä. Aiesopimuksen myötä kuitenkin vahvistettiin maahanmuuttajaperusteella tapahtuvan työllistämisen menettelytapoja.

Keskeinen yhteistyömuoto on työllisyyspalvelujen johtajan vetämä työllisyys- ja koulutusverkosto, jossa laajapohjaisesti kehitetään yhteistoimintaa kaupungin työllisyys- ja sosiaalipalvelujen, TE-toimiston, työvoiman palvelukeskuksen ja muiden tahojen välillä.

Kaksi työhönvalmentajaa ohjasi vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien työllistämistä yksityisen sektorin ratkaisuihin sekä kaupungin kohteisiin.

Aiesopimuksen rahoitusta sidottiin 2011 catering-alan koulutukseen maahanmuuttajille, jossa tavoitteena oli työllistyminen vantaalaisiin yrityksiin. Koulutuksen vaikuttavuus oli hyvä.

Käynnistettiin vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien ohjauksellinen ryhmätoiminta, joka toteutetaan 3 kk mittaisen kuntouttavan työtoiminnan muodossa. Toiminta räätälöidään maahanmuuttajien erityistarpeiden näkökulmasta. Tulokset ovat olleet erinomaiset. Kaikille osallistujille on löydetty ratkaisu palvelupolulla. Toiminnosta on tehty pysyvä.

R3 maahanmuuttajanuorten hanke jatkui. Ammattiopisto Varia jatkoi maahanmuuttajaopiskelijoiden tukitoimintaa. Vantaan aikuisopisto jatkoi suomen kielen kesäopetusta. Suomen kielen opetuksen äiti-lapsi ryhmä jatkoi. Starttikurssi -toiminta suomen kielen opetuksessa jatkui.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2011:

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Laadittiin asiakasprosessikuvauksia, määriteltiin työnjakoa, lisättiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Ei osallistumista pääkaupunkiseudun neuvontapalveluiden kehittämiseen. Ei uusia kehittämishankkeita.

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- R3 – malli
- Perusopetuksen päättäneille tarjotaan toisen asteen koulutuspaikka, ammatilliseen koulutukseen valmistavat koulutuspaikka, lisäopetuspaikka tai työpajapaikka.
- Kipinä-työryhmä
- MaVa

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- Kotoutumiskoulutuksen ja sen jälkeisen yhteistyön osalta vahvistettiin yhteyttä TE-toimiston kanssa. Työhönvalmennus vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien palvelumuotona.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Vantaan monikulttuurisuusohjelmassa on hyväksytty tavoitteenasettelu, jonka mukaan kaupungin henkilöstössä maahanmuuttajien osuuden tulisi lähestyä heidän osuuttaan asukkaista.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- Kaupungissa korostetaan aiesopimuksen rahoituksen kasvattaneen maahanmuuttajien työllistämisen ja toimenpiteiden määriä merkittävästi.

2012

Vantaan kaupungin sitoumus aiesopimuksen mukaisiin toimenpiteisiin oli edelleen 450 000 €. Aikaisempien vuosien tapaan Vantaan kaupungin ilmoittama rahoituksen käyttäminen sisältää kaiken Vantaan työllistämisen maahanmuuttajien osalta, jolloin toimenpiteisiin sidottava summa on edelleen merkittävästi suurempi. Toisaalta maahanmuuttajien työllistämisen resursointi on 2012 pudonnut merkittävästi.

Maahanmuuttajataustaisten työllistäminen 340 217 €

Työhönvalmentajat	114 000 €
Catering koulutus 2011 - 12	73 193 €
Catering koulutus 2012- 13	55 000 €
Lähihoitajaopiskelijoiden tehostettu kielikoulutus	15 000 €
R3-hankkeen omarahoitussuus	11 000 €
	<hr/>
	608 410 €

Vantaan TE-toimisto ja Vantaan kaupunki eivät edelleenkään laatineet alasopimusta eikä kaupunki mallintanut maahanmuuttajien työllisyyden edistämisen toimenpiteitä osana aiesopimuksen prosessinäkökuulmaa. Sopimuksen seurantaryhmä jatkoi. Työllisyys- ja koulutusverkoston laajapohjainen yhteistyömenettely käsitteli edelleen aiesopimuksen kohderyhmän ja tavoitteiden kannalta oleellisia kysymyksiä alkaen yleisestä tiedonvaihdosta ja hallintorakenteiden kehittämisestä aina asiakaspalvelutason prosessikeskusteluihin.

Työhönvalmentajat ohjasivat erityisesti vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien työllistämistä yksityisen sektorin ratkaisuihin sekä kaupungin kohteisiin.

Keskeiset palveluyhteistyön muodot jatkuivat. Yhteistyörakennetta Vantaan kaupungin toteuttamien alkukartoitusten toimeenpanemisessa kehitettiin. Vuoden 2011 tapaan Vantaan kaupunki suuntasi toimenpiteiden painotusta pitkäaikaistyöttömien kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisiin toimenpiteisiin.

Yhteenveto aiesopimuksen toimenpidekohtaisesta toteuttamisesta 2012:

Toimenpide 5.1 Yhteistyönä laadittava prosessikuvaus ja yhteistyön tiivistäminen alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluissa, kielikoulutuksessa ja osaamisen tunnistamisessa:

- Tarkistettiin asiakasprosessikuvauksia, määriteltiin työnjakoa, kehitettiin yhteistyömenettelyjä TE-toimiston kanssa.

Toimenpide 5.2 Monikielisten palvelujen saatavuus ja tulkkaus:

- Ei osallistumista pääkaupunkiseudun neuvontapalveluiden kehittämiseen. Ei uusia kehittämishankkeita.

Toimenpide 5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus:

- R3 – malli
- Perusopetuksen päättäneille tarjotaan toisen asteen koulutuspaikka, ammatilliseen koulutukseen valmistavat koulutuspaikka, lisäopetuspaikka tai työpajapaikka.

- o Kipinä-työryhmä
- o MaVa

Toimenpide 5.8 Maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja siihen liittyvän työharjoittelun kehittämissyhteistyö:

- Kotoutumiskoulutuksen ja sen jälkeisen yhteistyön osalta vahvistettiin yhteyttä TE-toimiston kanssa. Työhönvalmennus vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien palvelumuotona.

Toimenpide 5.9 Konkreettisten työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen toimintatapojen kehittäminen:

- Vantaan monikulttuurisuusohjelmassa on hyväksytty tavoitteenasettelu, jonka mukaan kaupungin henkilöstössä maahanmuuttajien osuuden tulisi lähestyä heidän osuuttaan asukkaista.

Toimenpide 5.10 Työllistymistä edistävien kaupunkien toimenpiteiden tarjoaminen siten, että niiden määrä ylittää aiesopimusta edeltävän tason:

- Kaupungissa korostetaan aiesopimuksen rahoituksen kasvattaneen maahanmuuttajien työllistämisen ja toimenpiteiden määriä merkittävästi.

Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - Tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Vantaan kaupungin ja Vantaan TE-toimiston välillä ei laadittu koko aiesopimuksen jaksolla 2010 – 12 erillistä sopimusta. Aikajaksolla ei päivitetty 2009 laadittua työllisyyden hoidon yhteistyösopimusta. Vantaan kaupungissa koetaan TE-toimiston tavoin yhteistyön olevan jo vanhastaan läheistä ja luontevaa. Molemmiin puolin arvioidaan yhteistoimintojen myös edelleen kehittyneen aiesopimuksen kuluessa. On selvítettävä jatkossa koko pääkaupunkiseudun metropolipolitiikan kannalta Vantaan kaupungin ja Uudenmaan TE-toimiston välillä aiesopimuksen maahanmuuttajapalvelujen yhteistoiminnan sopimusmenettelyä.

Koska sopimusmenettelyä ei ole toteutettu, jää aiesopimuksen vaikuttavuuden arvioimisen näkökulmasta osin epäselväksi, mitkä ovat nimenomaan aiesopimuksen panostukset ja mitkä toiminnot ovat osa yleistä maahanmuuttajien rekrytointi- ja tukitoimintaa. Selvästi aiesopimuksen resursoinnin varassa olivat mm. työhönvalmentajien palkkaaminen, catering-alan koulutus ja ohjauksellinen ryhmätoiminta. Vantaan kaupungin tulisi selkeästi määrittellä aiesopimus suhteessa muuhun maahanmuuttajien työllistymistä tukevaan toimintaan ja maahanmuuttajiin kohdistuviin kehittämistoimintoihin. Vantaan kaupunki painottaa aiesopimusta osana kaupungin ja TE-toimiston yhteistyötä työvoimapolitiikassa.

Aiesopimuksen tyypillisen toimenpideratkaisun, eräänlaisten kotoutujien kotoutumiskoulutusta seuraavien työtoiminnan ja kaupungin kielikoulutuksen yhdistävien ”välityömarkkinoiden” mallin hyväksyminen on Vantaan osalta epäselvä. Toimenpiteet vaikuttavat kohdistuvan maahanmuuttajiin yhtenä vaikeasti työllistyvien / pitkäaikaistyöttömien ryhmänä. Ei ole helppo tunnistaa määrittystä kotoutumisen tarpeiden kautta. Voiko kaupungilla olla erityinen rooli maahanmuuttajien kotoutumisen prosessissa?

Vantaan kaupungissa kokemus on kuitenkin sellainen, että kaupungin työllistämiseen perustuva prosessiajattelu ei ole nykyisten rahoituskehysten ja kunnan kantokyvyn näkökulmasta realistisesti erityisesti laajennettavissa.

Vantaan kaupungin näkökulmasta aiesopimuksen alkuperäisestä yhteisten prosessien ja maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelun kokonaisvaltaisen tarkastelun painotuksesta on toteuttamisvaiheessa siirrytty työvoimapolitiikan kysymyksiin. On kuitenkin korostettava prosessien näkökulmaa edelleen niin, että palveluketjujen sijaan tulee tutkia toisiaan tukevien palvelujen limittäisyyttä yli organisaatorajojen. Tulisi purkaa työvoimapolitiikkaan liittyviä rajoituksia, jotka estävät esimerkiksi työvoimapolitiittisen koulutuksen ja esimerkiksi kaupungin järjestämien valmennustyyppisten tukipalvelujen käyttämistä työvoimapolitiittisen toimenpiteen aikana.

Aiesopimuksen tavoitteet ja toteuttamisratkaisut opetushallinnossa 2010 – 12

Lähtötilanteen kuvaus ja opetushallinnon tavoitteet aiesopimuksessa

Opetushallinnon pääkaupunkiseudun metropolinäkökulma oli haastava määrittellä aiesopimuksessa. Kunnat vastaavat sopimuksen toteuttamisesta omalta osaltaan. Valtio-osapuolen vastuu jakautui kolmen ministeriön kesken: sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja opetusministeriö. Sisäasiainministeriön roolina toteutuksessa oli sopimuksen yleinen koordinoiminen, työ- ja elinkeinoministeriön osalta toimenpiteiden toteuttaminen perustui pääosin työ- ja elinkeinotoimistoihin. Molempien osalta pääkaupunkiseudun metropolipolitiikan erityisnäkökulma oli määriteltävissä ja johdettavissa aiesopimuksen luvun neljä yleistavoitteista.

Pääkaupunkiseudulla - kuten koko maassa – opetushallinnon tehtävät voidaan jakaa kahteen: yleiset palvelut, joihin maahanmuuttajat voivat osallistua muiden mukana ja maahanmuuttajapalvelut. Lisäksi opetushallinto vastaa osaltaan ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisen ja rinnastamisen tehtävistä.

Yleiset palvelut:

Esiopetus, perusopetus, aamu- ja iltapäivätoiminta, ammatillinen koulutus (ammatillinen peruskoulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus), lukiokoulutus, ammattikorkeakoulut, yliopistokoulutus, aikuiskoulutus (vapaa sivistystyö).

Maahanmuuttajapalvelut:

Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen ohjaus (työvoimapolitiittinen ja omaehtoinen), maahanmuuttajien perusopetukseen valmistava opetus, maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistava koulutus, suomi tai ruotsi toisena kielenä-opetus.

Ammattipätevyyden tunnistaminen:

Opetushallituksen päätökset ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta (virkakelpoisuus), opetushallituksen lausunnot ulkomaalaisista ammatillisista tutkinnoista, korkeakoulujen ja oppilaitosten toteuttama akateeminen tunnistaminen (jatko-opinto-oikeudet ja hyväksi lukeminen), yhteistyö alakohtaisten viranomaisten päätöksissä ammatinharjoittamisoikeuksista.¹⁷

Opetushallinnolle valtakunnallisesti kuuluvasta tehtäväkentästä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan vastuualueella tunnistettavia aiesopimuksen luvun viisi toimenpiteitä olivat:

5.6 Maahanmuuttajanuorten ohjausta ja valmennusta tehostetaan. Seurataan ja mallinnetaan nuorten perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheen tukimuotoja sekä

¹⁷ Myrskylän (2011) mukaan koulutustietoihin sisältyy harhaa, sillä Tilastokeskuksen tutkintorekisteri sisältää pääsääntöisesti ainoastaan Suomessa suoritettuja tutkintoja. (Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella, Pekka Myrskylä, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2011, s. 36.)

Palveluprosessien suunnittelun takia olisi saatava kerättyä nykyistä oleellisesti paremmat tiedot maahanmuuttajaväestön ulkomailla suorittamasta koulutuksesta. Forsander (2002) on osoittanut, että maahanmuuttajien tutkinnoista on suurempi osuus suoritettu ulkomailla ja että Suomessa suoritettun tutkinnon työllistävä vaikutus on suurempi kuin ulkomaisen tutkinnon.

Tietoja koulutustasosta jää saamatta ulkomailla suoritettujen tutkintojen osalta. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että maahanmuuttajilla olisi suomalaisittain katsoen hyvä koulutustausta. Palvelujen suunnittelussa lähdettävä siitä, että ulkomaalaistaustaisen väestön koulutustaustan antamat edellytykset työmarkkinoilla ovat puutteelliset. Henna Kyhän (2011) väitöskirjassa esitetyn mukaan maahanmuuttajilla on vähemmän korkea- ja keskiasteen tutkintoja, joskin korkeimpien tutkintojen suorittaneiden osuus on korkeampi kuin valtaväestössä. Tilastokeskuksen vuoden 2005 tietojen mukaan Suomessa asuvista maahanmuuttajista runsaalla kuudenneksellä (17,4 %) oli korkea-asteen koulutus, kun keskiasteen koulutus oli viidenneksellä (20,5 %) ja lopuilla (62,1 %) oli perusaste suoritettuna tai koulutus oli tuntematon. Lisäksi on huomioitava se, että 2000-luvulla maahan muuttaneiden koulutustaso on alhaisempi kuin aikaisemmin. (Kyhä 2011, s. 35-38)

Etelä-Suomen lääninhallituksen tilastokatsauksen "Vieraskieliset ja koulutus, tilastotietoja" mukaan Uudenmaan yli 15-vuotiaasta väestöstä yleensä 32 % oli 2007 vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa. Vieraskielisestä väestöstä 2007 tutkinto puuttui peräti 59 %:la. Keskustelussa eri syistä korostuva korkeasti koulutettujen vieraskielisten osuus toki oli tässäkin selvityksessä vain vähän kotimaankielisiä alhaisempi. (Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2009, s. 9.)

toisen asteen tukimuotoja. Tavoitteena on opiskelun keskeyttämisen vähentäminen ja syrjäytymisen ehkäisy.

5.7 Maahanmuuttajataustaisen opetus- ja ohjaushenkilökunnan täydennyskoulutuksen kehittäminen

5.8 Yhteistyössä Uudenmaan ELY-keskuksen ja oppilaitosten kanssa kehitetään maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen sisältöä; työharjoittelun kytkeminen koulutukseen.

Välillisesti opetushallinnolla on rooli myös toimenpiteen 5.5 toteuttamisessa

5.5 Yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen pääsemisen. Opetushallituksen aikuisten kotoutumiskoulutuksesta ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksesta antamalla suosituksilla ja määräyksillä on työvoimapolitiikan resurssien rajoitusten vuoksi merkittävä vaikutus odotusaikojen, ”jonojen” pituuksiin.

Aiesopimus ei selvästi rajaa pitkään maassa asuneita tai kotoutumisajan ohittaneita maahanmuuttajia palvelujen kehittämisen kohderyhmän ulkopuolelle. Kun laajennetaan kotoutumisen tarkastelua niin, että huomioidaan tosiseikkana liikkuminen kotoutumistuella tuetuista omaehtoisista opinnoista työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja päinvastoin, havaitaan huomattavan vaikeaksi ylipäänsä määritellä maahanmuuttajien palvelutarvetta ja sen tyydyttämisen resursseja ”saumattoman palveluketjun” mielessä.

Kohderyhmänäkökulmia olisi tarpeen tarkastella joka tapauksessa hienojakoisemmin kuin käsitteillä ”ulkomaalainen”, ”maahanmuuttaja” tai jopa ”kotoutuja”. Esimerkiksi monien nuorten osalta mahdollisuus kotoutumistuella tuettuun opiskeluun aikuislukiossa saattaa olla aivan välttämätön reitti, kun taas monien asiakasryhmien osalta opintojen tukeminen saattaa olla ennemmin prosessin aikatauluttamisen ja resurssien sanelema ”välttämätön paha”.

Aiesopimuksessa opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tuli sopia tulosneuvotteluprosessissa aiesopimuksen toimenpiteistä ja tutkintojen tunnistamiseen liittyvistä tehtävistä pääkaupunkiseudulla.

Rahoituksen osalta aiesopimuksessa sovittiin SPECIMA -tyyppisen opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen järjestämisen osalta; erottelematta koulutuksen osallistujien maahanmuuttajataustaisuutta tai koulutuksen osallistujien asumista pääkaupunkiseudulla. Summa oli 600 000 €/ vuodessa.

Aiesopimuksen raportoinnin seurantapohjassa hallinnonalaa koskevat:

3.3.7) Opetus- ja ohjaushenkilökunnan SPECIMA- tyyppinen täydennyskoulutus, osallistujien määrä. Raportoinnin mukaan pääkaupunkiseudulla on toteutettu kuusi aiesopimukseen kuuluvaa hanketta (yhteensä hankkeita 26). Näissä kuudessa hankkeessa osallistujamäärä oli 176.

3.3.8) Maahanmuuttajien ohjaus ja pääsy toisen asteen koulutukseen, koulupudokkaiden määrä ja kehitys kuntakohtaisesti. Maahanmuuttajien etenemisestä toisen asteen koulutukseen ja koulupudokkaiden määrästä OKM (yhdessä kaupunkien kanssa) ei kyennyt aiesopimuksen kuluessa toimittamaan aiesopimuksen seurannan edellyttämiä tietoja Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien osalta.^{18 19}

— —
Toimenpidealueen 5.8 (maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja työelämäyhteyksien kehittäminen) osalta ei aiesopimuksessa määritelty seuranta.

2010

Aiesopimuksen mukaiseksi toimenpiteeksi määriteltyjen Specima -hankkeiden koulutusten valtakunnallinen määräraha oli 600 000 €. Specima- hankkeissa kehitetään maahanmuuttajataustaiselle tai maahanmuuttajien koulutuksessa toimivalle henkilöstölle valmentavaa -, pätevöittävää - tai täydennyskoulutusta. Rahoituksesta vain osa kohdistui pääkaupunkiseudun oppilaisiin. Samoin siis vain osa rahoituksesta kohdistui maahanmuuttajiin. Vuonna 2010 hakemusten perusteella myönnettiin 518 300 €.

Erikseen määriteltyä aiesopimuksen resurssia OKM ei kohdistanut aiesopimuksen toimenpiteisiin (5.6), jotka kohdistuivat maahanmuuttajanuorten ohjaukseen ja koulupudokkuuden ehkäisemiseen eikä maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kehittämiseen pääkaupunkiseudulla (5.8).²⁰

—
Toimenpidealueen 5.7 rahoitusta kohdistui kahteen vuonna 2010 käynnistyneeseen hankkeeseen:

1. Tienraivaajat – monikulttuurisuus ohjauksessa

Haaga-Helia ammattikorkeakoulu, 5 – 30 op. Alkoi 25.8.2010. 24 opiskelijaa.

2. Maahanmuuttajataustaisten opettajien ja kasvattajien pedagogisiin opintoihin valmentava koulutus, OPE-AMARE

¹⁸ Tietoja koulutuksen keskeyttämisestä on oppilaitoksissa. Tietoja ei kuitenkaan kerätä tilastollisesti yhteen. Tietoja perusopetuksen päättävien lukumäärästä suhteessa toisen asteen opinnot aloittavien määrään on periaatteessa mahdollista yhdistellä, mutta tietojen yhdistämistä ei ole toteutettu. Myöhemmin selviää, tuleeko esim. opetushallinnon uuden raportointijärjestelmän Vipunen <http://vipunen.csc.fi/fi-fi/Pages/default.aspx> laajentumisen myötä mahdolliseksi tuottaa lukumäärätietoja esimerkiksi kuntakohtaisesti.

¹⁹ Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella, Pekka Myrskylä, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 12/2011. Julkaisussa käsitellään maahanmuuttajataustaisten (vieraskielisten) nuorten riskiä joutua työttömäksi tai ”ulkopuoliseksi” (ei työmarkkinoilla työnhakijana tai opiskelijana) valtakunnan tasolla. Nuorilla maahanmuuttajilla ulkopuolisuuden riski on merkittävästi yleisempi kuin työttömyys (naisilla kolminkertainen ja miehillä kaksinkertainen). Ulkopuolisuuden riski on vieraskielisillä neljä tai viisikertainen. Pelkästään perusasteen suorittaneiden ulkomaalaistaustaisten työttömyys on matalampi kuin kotimaankielisten mutta riski joutua kokonaan ulkopuoliseksi on kaksinkertainen.

²⁰ Opetushallinto käynnisti kuitenkin koko maassa AMK-valmistavan koulutuksen.

Helsingin yliopiston Opettajankoulutuslaitos, Lahti, Turku, Kotka ja Kouvola. 40 op. 19 opiskelijaa.

2011

Aiesopimuksen mukaiseksi toimenpiteeksi määriteltyjen SPECIMA -tyyppisten koulutusten valtakunnallinen määräraha oli 600 000 €. Rahoituksesta vain osa kohdistui pääkaupunkiseudun oppilaisiin ja samoin vain osa kohdistui maahanmuuttajiin. Vuonna 2011 hakemusten perusteella myönnettiin 600 000 €.

Erikseen määriteltyä aiesopimuksen resurssia OKM ei kohdistanut aiesopimuksen toimenpiteisiin (5.6), jotka kohdistuivat maahanmuuttajanuorten ohjaukseen ja koulupudokkuuden ehkäisemiseen eikä maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kehittämiseen pääkaupunkiseudulla (5.8).²¹

Toimenpidealueen 5.7 rahoitus kohdistui vuonna 2011 kahteen uuteen hankkeeseen:

3. Maahanmuuttajataustaisten opettajien ja kasvattajien suomalaiseen opettajankoulutukseen valmentavat opinnot, OPE-AMARE 2011 – 2013.

Helsingin yliopisto, Palmenia, 55 op. Helsingin ryhmässä oli 22 uutta ja 8 jatkavaa opiskelijaa.

4. Suomi toisena kielenä – opettajaksi valmentava koulutus

Helsingin yliopisto, Palmenia. Alkoi elokuu 2011. Enintään 65 op. Kesto 15 kk. 20 opiskelijaa.

Toimenpidealueen 5.8 (maahanmuuttajille suunnattavan koulutuksen ja työelämäyhteyksien kehittäminen) osalta aiesopimuksen kanssa limittyi vuoden 2011 alussa käynnistynyt valtakunnallinen Osallisena Suomessa -hankekokonaisuus, jossa etsitään ratkaisuja kotoutumista edistävän koulutuksen ja opetuksen kehittämiseen.²²

²¹ Lukio-opintoihin valmistavien opintojen valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteiden ja lakiesityksen valmistelut käynnistettiin

²² Pääkaupunkiseudulla käynnistyivät 2011 seuraavat hankkeet:

Työmarkkinoille suuntaavien aikuisten polku:

- Delaktig i Finland i huvudstadsregionen. Genomförare: Helsingfors svenska arbetarinstitut ARBIS. Helsingfors.

Erytystä tukea tarvitsevien polku:

- Vantaan osaava vanhempi – hanke. Toteuttaja: Vantaan kaupunki, sosiaali- ja terveyshuollon toimiala, aikuissosiaalityön maahanmuuttajatyö. Vantaa.

- Vanhemmat mukaan -hanke. Toteuttaja: Espoon kaupunki, Työväenopisto. Espoo.

Lasten ja nuorten polku:

- Ota koppi! Lapsen kielitaitoa tukeva ohjelma. Toteuttaja: Helsingin kaupunki, sosiaalivirasto, päivähoito, perusopetus ja neuvolan terveydenhoito. Helsinki.

- Osallisena Suomessa -hanke Espoossa. Nuorten opintopolut. Toteuttaja: Espoon kaupunki. Espoo.

- Avoin mava. Toteuttaja: Helsingin kaupunki / opetusvirasto / Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitos (Hesote) ja Helsingin tekniikan alan oppilaitos (Heltech). Helsinki.

2012

Aiesopimuksen mukaiseksi toimenpiteeksi määriteltyjen SPECIMA-tyyppisten koulutusten valtakunnallinen määräraha oli 600 000 €. Rahoituksesta vain osa kohdistui pääkaupunkiseudun oppilaisiin ja samoin vain osa kohdistui maahanmuuttajiin. Vuonna 2012 hakemusten perusteella myönnettiin 600 000 €.

Erikseen määriteltyä aiesopimuksen resurssia OKM ei kohdistanut aiesopimuksen toimenpiteisiin (5.6), jotka kohdistuivat maahanmuuttajanuorten ohjaukseen ja koulupudokkuuden ehkäisemiseen eikä maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kehittämiseen pääkaupunkiseudulla (5.8).²³

Toimenpidealueen 5.7 rahoitus kohdistui vuonna 2012 kahteen uuteen hankkeeseen:

1. Suomi toisena kielenä – opettajaksi valmentava koulutus luokanopettajille ja lastentarhanopettajille, pääkaupunkiseutu.

Helsingin yliopisto ja Jyväskylän avoin yliopisto, 40 – 65 op, 15 kk. Aloitus on elosyyskuussa 2012.

2. Opettajaksi pätevöittävä koulutus korkeakoulutetuille maahanmuuttajille

Helsingin yliopiston Opettajankoulutuslaitos ja Palmenia, 80 op. Aloitus lokakuu 2012.

Yhteenveto toimintojen toteutumisesta, onnistumisesta ja vaikuttavuudesta - tilannekuvaus loppuvuonna 2012

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla nähdään edelleen oma rooli pääkaupunkiseudun etulinjassa toteutuviissa prosesseissa. Haasteena on se, että kehittämisroolin konkretisoivaa erillistä rahoitusta pääkaupunkiseudun metropolipolitiikan maahanmuuttajaosuuteen ei ole löydetty. Hankerahoituksen panostus Specima-hankkeiden kautta on epäsuora. Kohdistuminen pääkaupunkiseudun TE-toimistojen maahanmuuttaja-asiakkaisiin ja kaupunkien asukkaisiin on nähtävä epäselvänä ja todennäköisesti niukkana. On vaikea arvioida, onko maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistyminen nopeutunut. Toimenpiteet kohdistuvat joka tapauksessa kapeaan asiakassegmenttiin.

– Varhaiskasvatuksen Lukioon valmistava koulutus. Toteuttaja: Helsingin kaupunki / opetusvirasto / Vuosaaren lukio. Helsinki.

– Varhaiskasvatuksen Maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden tukeminen lukiossa. Toteuttaja: Vantaan kaupunki / Sivistystoimi. Vantaa.

– MAHIS – Nuorten maahanmuuttajien Vantaan osahanke. Toteuttaja: Vantaan kaupunki / Aikuisopisto. Vantaa.

– Kieli- ja kulttuuritietoisien kasvuympäristön vahvistaminen varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Toteuttaja: Vantaan kaupunki, sivistystoimi. Vantaa.

²³ Valtion kotouttamishjelmassa kirjattujen tavoitteiden valmistelu sekä nuorten yhteiskuntatakuun opetushallinnon vastuualueet on perusteltua huomioida.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tulosohejaus ei vaikuta riittävältä varmistamaan Opetushallituksen tehtäviin kuuluvien toimenpiteiden kehittämistä pääkaupunkiseudun metropolipolitiikan kehityksessä. Ministeriön ohjausrooli kohdistuu enemmän elinikäisen oppimisen ja esimerkiksi ulkomaalaisen työvoiman saatavuuden määrittämisen alueisiin.

Opetushallinnon roolin määrittämisen vaikeus nostaa esille pääkaupunkiseudun maahanmuuttajien palveluprosessin kannalta keskeisiä haasteita:

Tulisi nykyistä selkeämmin määritellä maahanmuuttajien osaamisen tunnistaminen osana maahanmuuttajan alkuvaiheen ohjauksen ja kotoutumisen prosessia. Tarpeet ulottuvat Opetushallituksen ydintoiminnoiksi nähtävistä tehtävistä - kuten ulkomaalaisten tutkintojen virkakelpoisuuden tunnistamisesta - aina näyttötutkintojen suorittamisen edellytysten kehittämiseen kotoutumisen prosessin näkökulmasta. Onko osaamisen tunnistamisen vastuu siirrettävä prosessissa jo aikaisempaan alkukartoituksen vaiheeseen? Tulkkauksen ja monikielisten palvelujen kehittämistarpeet korostuvat tällöin edelleen. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteisiin 5.1, 5.2, 5.3, 5.8, 5.9.

Opiskelumahdollisuuksista tiedottaminen ja ohjaus edellyttävät hyvin määriteltyä yhteistoimintaa kaupunkien neuvontapalvelujen, TE-toimiston työnhakija-asiakaspalveluprosessin ja opetushallinnon välillä. Tarve korostuu pääkaupunkiseudulla, jossa on kattavimmat opiskelumahdollisuudet ja suurin tiedontarve. Opetushallinnolla on rooli kotoutumiskoulutuksen ja muun maahanmuuttajien opiskelun sisällön ja vaikuttavuuden seurannan kehittämisessä. Lisäksi ohjautumisen prosessien määrien ja nopeuden seuraaminen edellyttää kehittämistä. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteisiin 5.2, 5.8.

Opetushallinnolta odotetaan pääkaupunkiseudulla määrityksiä ja kannanottoja maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen prosessiin ja kotoutumiseen. Toimenpiteet pääkaupungin toimintaympäristössä liittyvät Testipiste – projektissa kehitettyyn ohjausmenettelyyn, joka pannaan toimeen Koulutusportti – projektissa kehitetyn tietojärjestelmän kautta. Tämän asiakasohjauksen kehittäminen nähdään yleisesti opetushallinnon rooliin sisältyvänä. Ohjaus täytyy myös suhteuttaa YKI-kielitaidon tasoarvioinnin menettelyyn. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteisiin 5.1, 5.3, 5.4., 5.5, 5.8.

Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen perusteet 2012 määräävät koulutuksen järjestämisestä. Koulutuksen rahoituksen pääosa perustuu kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön työllisyysmäärärahojen kehitykseen. Määräysten toimeenpano johtaa siihen, että rahoitus ei riitä kaikille ja odotusajat saattavat pidentyä. Pääkaupunkiseudulla tarvitaan neuvotteluja siitä, missä määrin opetuksen sisällössä voidaan tehdä muutoksia. Perustuuko priorisointi työvoimapolitiittiseen, koulutuspolitiittiseen vai sosiaalipolitiittiseen perusteluun? Liittyy aiesopimuksen toimenpiteeseen 5.5.

Pääkaupunkiseudulla korostuu kotoutumistuella tuettujen omaehtoisten opintojen ohjaamisen ja kehittämisen kysymys. Opintojen sisällöllisen ja rakenteellisen kehittämisen suhde TE-toimistojen vastuulle kuuluvaan päätöksentekoon opintojen tukemisesta tulisi

selvittää. Missä määrin Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen perusteiden tulisi määrittää näitä koulutuksen muotoja? Arvioiden mukaan 80 – 90 % omaehtoisesti tuettavista opinnoista on kuitenkin kielen opiskelua. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteisiin 5.5, 5.8.

Opetushallinto osallistuu Osallisena Suomessa hankkeen arviointiin maahanmuuttajien eri kohderyhmien (polkujen) kotoutumista edistävän koulutuksen vastuunjaosta. On käsiteltävä Opetushallituksen antamia koulutuksen perusteita. Samassa yhteydessä on äärimmäisen keskeistä selvittää myös opintojen aikaisen toimeentulon rakenteellinen kysymys, jossa avain on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteeseen 5.5.

Opetushallinnon, työ- ja elinkeinohallinnon ja oppilaitosten on tehtävä jättevää yhteistyötä kotoutumiskoulutuksen ammatillisia valmiuksia vahvistavien ominaisuuksien kehittämisessä. Samalla tulisi selvittää ammatillisen aikuiskoulutuksen maahanmuuttajien kielitaidon edistämisen tarpeiden kysymyksiä. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteeseen 5.8.

Aiesopimuksessa kehittyneillä, kaupunkien ja TE-toimiston sopimista toimenpiteistä koostuvilla ”välityömarkkinoilla” tulisi vahvistaa opetushallinnon ohjausta. Koulutuksen rahoitusperusteet työhön tai työharjoitteluun yhdistettävässä koulutuksessa tulisi selvittää. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteisiin 5.1, 5.3, 5.9, 5.10.

On kyseenalaistettava ja tutkittava uudelleen maahanmuuttajanuorten ohjauksen ja koulupudokkuuden ehkäisyn sisällyttäminen nimenomaan aiesopimuksen kehykseen, jossa ei kehitetä tätä keinovalikkoa. Liittyy aiesopimuksen toimenpiteeseen 5.6.

Aiesopimuksen vaikutukset 2010 – 2012

Aiesopimuksen tavoitteena olivat:

- 1) Ulkomaan kansalaisten työttömyyden kääntäminen laskuun
- 2) Kokonaisjärjestelmä työllistymisen tehostamiseksi – saumaton palveluketju
- 3) Alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen: pääsy henkilökohtaiseen ohjaukseen ja toimenpiteisiin
- 4) Työyhteisöjen monimuotoisuuden, johtamisen ja maahanmuuttajien urakehityksen kehittäminen

Tarkastellaan tavoitteiden toteutumista aiesopimuksen luvun viisi toimenpiteiden toteuttamisen osalta kaupunkikohtaisesti. Esitetään arviointi metropolipolitiikan näkökulmasta koko pääkaupunkiseudun yhteisen palvelujärjestelmän ajatuksen valossa. Tarkastellaan lisäksi erikseen sellaisia aiesopimuksen toimenpiteitä, joiden toteuttamisen vastuu ei välittömästi palaudu kaupunkien tai TE-toimiston rooliin.

Aiesopimuksen vaikutus ulkomaalaisten työttömyyteen 2010 – 2012

TE-hallinnon työnvälitystilaston työttömyysasteen määrittelyssä on ulkomaalaisten osalta vuosivaihtelun takia perusteltua käyttää poikkileikkaustilastoinnissa saman kuukauden tietoja. Selvityksen laatimisen tilanteessa tuorein käytettävissä oleva tilasto koskee elokuuta 2012, joten vertailussa käytetään aiesopimusta edeltänyttä elokuuta 2009.

Ulkomaalaisten työttömyys on pudonnut Helsingissä ja Espoossa samaan tahtiin kuin koko työnhakijajoukon tarkastelussa. Vantaalla työttömyyden kehitys on ollut ulkomaalaisten osalta hieman jyrkemmin laskeva. Yleistilannetta voidaan kuitenkin luonnehtia niin, että erot kaupunkien välillä ovat suuremmat ulkomaalaisten osalta kuin koko perusjoukossa. Helsingissä ja Espoossa ulkomaalaisten työttömyysaste on hieman vähemmän kuin kolminkertainen koko väestöön nähden kun se Vantaalla ulkomaalaisten suhteellisen tilanteen kehittymisestä huolimatta on edelleen yli kolminkertainen.

Mikäli lukuja tarkasteltaisiin niin, että ulkomaalaisten osuus poistettaisiin koko perusjoukosta ja vertailtaisiin ulkomaan ja Suomen kansalaisten välistä eroa, olisi ero ulkomaalaisten merkittävän määrän huomioiden huomattavasti yli kolminkertainen.

Kehitys työttömyysasteessa elokuusta 2009 elokuuhun 2012 on seuraava:

Helsinki ulkomaalaiset 23,3 % → 23,1 %

Helsinki koko väestö 8,2 % → 8,1 %

Espoo ulkomaalaiset 17,1 % → 16,6 %

Espoo koko väestö 6,5 % → 6,1 %

Vantaa ulkomaalaiset 30,4 % → 26,3 %

Vantaa koko väestö 8,6 % → 8,4 %

Aiesopimuksen vaikutuksen osuutta työttömyyden myönteisessä kehityksessä on haastava arvioida. Lisäksi on otettava huomioon taantumavuoden 2009 poikkeuksellisuus lähtötilanteen arvioinnissa. Ainakin ennen vuoden 2012 jälkipuoliskolla näkyvien suhdanteiden vaikutusta on nähtävä ulkomaalaisten työttömyyden kehittyminen pääkaupunkiseudulla aiesopimuskaudella varovaisen myönteisesti.

On kuitenkin muistettava, että ulkomaalaisten työnhakijoiden määrän voimakkaasta kasvusta johtuen työvoimapalveluja tarvitsevien työttömien ulkomaalaisten *määrä* on aiesopimuskaudella *kohonnut* merkittävästi, samalla kun työttömien Suomen kansalaisten määrä on pudonnut voimakkaasti ainakin aivan viime kuukausiin saakka.

Helsinki - Arviointi vaikutuksista prosesseihin ja kotoutumiskoulutukseen 2012

5.1. Asiakslähtöinen palveluprosessikuvaus. Määritellään eri toimijoiden työnjako. Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelut, kielikoulutus ja osaamisen tunnistaminen

Helsingin kaupunki ja TE-toimisto liittivät 2010 alkaen aiesopimuksen vuosittaiseen yhteistyösopimukseen. Sopimuksessa todettiin aiesopimuksen edellyttämät toimenpanon resurssit ja sovittiin prosessikuvaus laatimisesta. Asiakasprosessin yhteistyötä kehittävä prosessikuvaus laadittiin sopimuksen pohjalta²⁴. Sovittiin yhteistyömenettelyistä kotouttamisessa sosiaaliviraston ja kaupunkikonserniin linkittyvien oppilaitosten kanssa. Sovittiin erikseen, että sosiaalivirasto ja TE-toimisto laativat yhteisesti pakolaisten ja turvapaikan saaneiden sekä heidän perheenjäsentensä kotouttamissuunnitelmat.

Helsingin kaupungin ja TE-toimiston sopimusmenettely antaa yleisen tason raamit yhteistoiminnalle. Aiesopimuksella ei pyritty kattamaan kaikkia yhteistoimintamuotoja. Prosessikaavio kertoo rakenteiden tasolla palvelujen vaihtoehdot ja tyypillisen järjestyksen. Yhteistyön kohdat eivät tule erityisesti esille. Kaavio ei myöskään kerro, mikä on sopimusosapuolien rooli asiakkaan reitin valikoitumisessa tai vastuu palvelusisällöistä.

²⁴ Kaavio liitteessä

Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvottelupalveluissa sovittiin yhteisen menettelyn jatkamisesta pakolaisten ja turvapaikan saaneiden osalta. Kotoutumislain mukaista kaupungin osallisuuden vahvistamista asiakkaan alkuvaiheen prosessissa ei toteutettu. Kaupungin ja TE-toimiston ohjaus- ja neuvontapalvelut toimivat pääosin irrallaan toisistaan.

Kotoutumiskoulutukseen ohjaamisessa tai prosesseissa aiesopimus ei merkittävästi laajentanut yhteistyötä. Ohjautuminen työvoimapolitiittiseen koulutukseen toteutettiin TE-toimiston prosessissa Testipiste- ja Koulutusportti-projektien välineitä soveltaen. Kaupungilla on välillinen rooli joidenkin oppilaitosten ohjauksessa. Yleensä sopiminen tapahtuu kuitenkin suoraan oppilaitoksen, TE-toimiston tai ELY-keskuksen välillä. Opiskelun rinnastamisen (2011 alkaen omaehtoisen opiskelun tukeminen kotoutumistuella) periaatteita ei sovittu aiesopimuksen menettelyssä. Yhteiselle omaehtoisen koulutuksen periaatteista sopimiselle asiakkaan parhaan koulutusreitien valitsemisen näkökulmasta on selkeä tarve. Kaupungissa ei ole kuitenkaan katsottu olevan edellytyksiä vahvistaa tämän yhteisen ohjauksen merkitystä lisäämällä käytännössä kaupunkien osallistumista kotoutumissuunnittelussa. Ohjaamisen periaatteita tarkasteltiin hankkeessa POLKU- S2-opetus alkeista lähtien ammatillisessa aikuiskoulutuksessa.

Osaamisen tunnistamisen ja tutkintojen tunnustamisen prosessivastuu kohdistuu pääasiassa aikuisoppilaitoksiin, joilla on kotoutumiskoulutukseen sisältyvä hankintasopimusperusteinen vastuu asiassa. TE-toimisto hyväksyy tunnustamisen toimenpiteet ja erillisten osaamispassien ja sertifikaattien hankkimisen, jos kustannuksia korvataan hankintasopimuksen perusteella. Aiesopimuksella ei ollut suoraa vaikutusta näihin prosesseihin, joskin mm. ASKI- ammatillisen suomen kielen kehittämiskokonaisuus – hankekokonaisuuden vaikutukset heijastuivat yhteistyökäytäntöihin.

Aiesopimuksen 6 + 6 – mallin voidaan nähdä kasvattavan merkittävästi ruohonjuuritason ymmärrystä siitä, mitkä ovat reunaehdot työmarkkinoille etenemisessä. Kaupunkien toteuttamien palvelujen ammatit ovat usein vahvasti säänneltyjä, jolloin on otettava hyvin laaja-alaisesti huomioon tutkintoperustan tunnustamisen ja ammatillisen osaamisen vahvistamisen mahdollisuudet suhteessa kielitaidon ja opiskeluvalmiuksien kehittymiseen. Saavutetaan yleensä parempi ymmärrys rekrytoinnin edellytyksistä.

5.3 Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja alkukartoitus. Ohjausjärjestelmää kehitetään ja yhtenäistetään pääkaupunkiseudulla.

Helsingin kaupungin lähtökohta on ollut rajoittaa alkuvaiheen kotoutumisen prosessimaisen ohjauksen vastuu pakolaisperusteiseen kohderyhmään. Ajattelu ei muuttunut aiesopimuksen kuluessa eikä kotoutumislain muuttuessa. Alkuvaiheen kartoituspalvelua ja kotoutumissuunnittelun yhteistyötä TE-toimiston kanssa toteutettiin kattavasti ainoastaan näissä ryhmissä.

Aiesopimuksen kanssa rinnan Helsingin kaupunki kehitti merkittävästi yleisiä ja monikielisiä maahanmuuttajien neuvontapalveluja Virka-infossa, johon liitettiin myös valtakunnallisesti merkittävä neuvontapalvelu Info-pankki. Palvelunäkökulma on kuitenkin enemmän poikittainen, asiakasohjainen kuin alkuvaiheen kotoutumisen

asiakasprosessiajatteluun nivoutuva. Palvelujen määrästä ja sisällöstä kertyy pääosin lukumäärätietoa. Prosessitietoa tai tietoa neuvontapalvelun yhteydestä TE-toimistossa toteutettavaan palveluprosessiin ei ole saatavissa.²⁵

TE-toimiston alkupalvelun asiakaspintaa kyettiin aiesopimuksen henkilöstöresurssin vaikutuksesta vahvistamaan merkittävästi. Resurssi tulikin tarpeeseen, sillä vaikka poikkeusvuoden 2009 jälkeen aivan uusien kotoutujien vuosittaiset määrät hieman laskivat, ulkomaalaisten asiakkaiden kokonaismäärä ja siten palvelutarve kasvoi merkittävästi aiesopimusvuosina.

TE-toimisto ei tehnyt merkittäviä ohjaus- ja neuvontapalvelujen laadullisia muutoksia. Lisääntyviin maahanmuuttajien palvelutarpeisiin vastattiin pääasiassa maahanmuuttajien palveluyksikön henkilöstöresurssin vahvistamisella.

5.4 Aiesopimuksen vaikutus kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeuteen ja yhteistyömuotoihin kotoutumissuunnittelussa.

Voimaan tulleen uuden kotoutumislain 13 § mukaan kotoutumissuunnitelman laatiminen toteutetaan kolmikantayhteistyössä maahanmuuttajan, kunnan ja TE-toimiston välillä. Kotoutumislain määritelmä palveluprosessin etenemiselle perustuu alkukartoituksen käsitteeseen 10 §, jossa edellytetään TE-toimiston tai kunnan käynnistävän kahden kuukauden kuluessa alkukartoitus työttömälle, toimeentulotuen saajalle ja tai muulle sitä pyytäneelle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan tarvitsevan alkukartoitusta. Kotoutumissuunnitelman laatiminen tulee käynnistää kahden viikon kuluessa alkukartoituksen tekemisestä.

Aiesopimuksen mukainen tavoite sen sijaan oli kotoutumissuunnitelman laatiminen neljän viikon kuluessa siitä, kun maahanmuuttaja on ilmoittautunut työ- ja elinkeinotoimistoon. Aiesopimuksen seurannassa ei seurattu lainkaan Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien laatimien alkukartoitusten tai kotoutumissuunnitelmien lukumääriä eikä nopeutta, joilla kaupungit ovat toteuttaneet kotoutumislain määrittelemät toimenpiteet. Seuranta ei järjestetty myöskään siitä, missä määrin toteutui kotoutumislain 13 § lähtökohta kaupunkien osallistumisesta kotoutumissuunnitelman laatimiseen TE-toimistossa tai päinvastoin.

Helsingin TE-toimistossa kaikki kotoutumissuunnitelmat laadittiin maahanmuuttajien palveluyksikössä, jonne kotoutumispalvelujen piiriin oikeutetut hakijat ohjattiin. Aiesopimus piti yllä tätä kotoutumisen erityispalvelun lähtökohtaa; jatkuvasti kasvavan ulkomaalaisten palvelutarpeen kasvuun voitiin vastata henkilöstöresurssin ansiosta. Voidaan arvioida, että ylikuormituksen ongelma olisi muuten ajanut maahanmuuttajayksikön erityispalvelun erittäin vaikeaan tilanteeseen, koska riittävää määrää henkilöstöä ei olisi todennäköisesti ollut mahdollista siirtää muista palveluista.

²⁵ Helsingin Virkainfo ja Espoon In Espoo ovat NEO-seutu hankkeen kautta mukana ALPO – hankkeen neuvontapalveluista kertyvän rekisteritiedon kokoamisessa.

Aiesopimuksen tilanteessa voidaan arvioida TE-toimiston onnistuneen kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeudessa tavoitteen mukaisesti. Neljän viikon tavoiteaika saavutetaan johdonmukaisesti ja useimmissa tapauksissa myös varsin kirkkaasti. Tavoiteajalle ei ole kuitenkaan perusteltua asettaa erityisen suurta painoa, jos se johtaa asiakaspalvelun kannalta epäedulliseen prosessiin. On korostettu Testipisteen toteuttaman lähtötason arvioinnin keskeistä roolia, koska ensimmäisen kotoutumissuunnitelman keskeisimmäksi sisällöksi ”normaalitapauksessa” nousee ohjaus tavoitteelliseen ja työelämälähtöiseen kotoutumiskoulutukseen. Testipisteen prosessihaasteet mm. kesäaikaan ovat aiheuttaneet TE-toimistossa ristiriitaisia kokemuksia, joilla on ollut vaikutusta neuvotteluihin prosessinäkökulman läpiviemisessä.

5.5 Aiesopimuksen vaikutus maahanmuuttajien koulutukseen pääsemiseen

Aiesopimuksen toimenpiderahoituksessa ei ole TE- eikä opetushallinnon osalta kotoutumiskoulutuksen kohdennuksia. Kaupunkien osalta maahanmuuttajien koulutuksen ja koulutuksen tukipalvelun kohdennukset ovat marginaalisia eivätkä pääosin kohdistu varsinaiseen kotoutumiskoulutukseen. Asetettuun neljän viikon tavoiteaikaan ei siten voitu vaikuttaa välittömästi aiesopimuksen resurssien kautta.

Kotoutumiskoulutus voidaan järjestää joko työvoimapolitiittisena koulutuksena tai omaehtoisena opiskeluna. Kotoutumissuunnitelmassa ratkaistaan, osallistuuko maahanmuuttaja työvoimapolitiittiseen koulutukseen vai opiskeleeko hän omaehtoisesti. Ratkaisu tapahtuu maahanmuuttajan ja niiden viranomaisten välillä, jotka kotoutumissuunnitteluun osallistuvat. Kuten todettua, kaupungin osallistuminen suunnitelmiin ei aiesopimuskaudella lisääntynyt.

TE-toimiston maahanmuuttoyksikön asiakasmäärän kasvaessa käsitys koulutuksen alimitoituksesta ja jonojen venymisestä säilyi melko vakiintuneena tilana. Helsingin osalta työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen osallistujamäärä kuitenkin kasvoi edelleen. Koulutuksen hankintamäärän kasvu oli hieman Espoon ja Vantaan kasvua hitaampaa.

Koulutuksen rinnastaminen / kotoutumista edistävän opiskelun tukeminen kotoutumistuella jatkoi edelleen päätöslukumäärien osalta kasvuaan. Ylivoimainen valtaosa tuetusta opiskelusta kohdistuu suomen kielen opiskelemiseen. Virkailijaresurssilla on potentiaalinen vaikutus siihen ongelmaan, että TE-toimistossa ei kaikissa tilanteissa koeta mahdolliseksi aidosti ja realistisesti valita koulutusvaihtoehtojen välillä. Ohjaus- ja neuvontaresurssin kautta olisi mahdollista syvällisemmin arvioida koulutusmahdollisuuksia vastakkain. Maahanmuuttoyksikön palvelumallissa omaehtoisen koulutuksen tukemisen ratkaisu säilyi kuitenkin varsin itsenäisenä prosessina, jossa kotoutumissuunnitelman rooli on muodollinen. Jos työvoimakoulutuksen rahoituskehys ei mahdollista aitoa valintaa, muodollisten ehtojen täytyessä asiakkaan oman tahdon mukaiseen omaehtoiseen ratkaisuun usein lähdetään.

Omaehtoisen koulutuksen osuuden ja roolin määrittely URA-järjestelmään kertyvän asiakastiedon perusteella on epämääräistä. Tiedetään kuitenkin osuuden olevan oleellinen myös ensimmäisenä kotoutumispalveluna. Omaehtoisen opiskelun tavoitteiden määrittely

kotoutumisen ja erityisesti työvoimapolitiittisten tavoitteiden näkökulmasta on usein haastavaa.

Työvoimakoulutukseen pääsemisen nopeutta pyrittiin seuraamaan aiesopimuksessa. Seurannan vakavista ongelmista huolimatta yleiskuva on sellainen, että missään tapauksessa tavoite koulutuksen käynnistymisestä neljän viikon kuluessa ei keskimäärin toteudu. Erityistä muutosta odotusajoissa ei aiesopimuskaudella ole havaittavissa. Yleiskuvaus Helsingin tilanteesta antaa käsityksen, jossa alkeista lähtevien osalta odotusaika on kohtuullinen yhdestä kahteen kuukauteen, kun korkeamman kielitaidon lähtötason omaavat ja toisaalta luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tarvitsevat saattavat joutua odottamaan merkittävästikin pidempään. Niukkojen aloituspaikkaresurssien tilanteessa myös asiakkaiden omien ratkaisujen prosessia hidastava vaikutus on huomattava.²⁶

5.8 Maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kehittäminen ja työharjoittelun kytkeminen koulutukseen

Kotoutumiskoulutus on kotoutumislain 20 § määrittelemää aikuisten maahanmuuttajien suomen- tai ruotsin kielen opetusta, luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä edistävää tai yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaa liittyviä valmiuksia edistävää koulutusta. Koulutukseen voi lisäksi sisältyä osaamisen tunnistamista, tutkintojen tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Kotoutumislain 21 § mukaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena. Koulutus voidaan järjestää myös kunnan tai muun palveluntuottajan toteuttamana omaehtoisena opiskeluna, johon TE-toimisto tai kunta voi ohjata maahanmuuttaja hakeutumaan.

Aiesopimuksen toimintatavoissa tai taloudellisissa voimavaroissa ei ollut missään kaupungissa suoria kohdistuksia maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen määrään tai sisältöön. Kotoutumiskoulutus työvoimapolitiittisena koulutuksena toteutettiin kielitaidon ja ennakkoidun kielitaidon kehittymispotentiaalin arvioinnin mukaan moduloituna peräkkäisinä jaksoina. Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen perusteiden mukaiset muutokset toimeenpantiin viimeisenä aiesopimusvuonna 2012. Kotoutumistuella tuetun omaehtoisen opiskelun osalta sovittiin yhteen kotoutumislain ja työvoimapalvelulain määritykset. Kotoutumistuella tuettuun omaehtoiseen opiskelun sovelletaan koulutusjärjestelmän omaa ohjeistusta eikä Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen perusteita.

²⁶ Esimerkki lokakuun tilanteesta 2012: Helsingin TE-toimistolla oli suorastaan vaikeuksia koota riittävä 0-tasolta alkavien kurssiryhmä. Odotusaika testistä koulutukseen oli tällöin noin kolme viikkoa. Kun ”jonosta” ja ”odotusajasta” siivotaan esim. omaehtoisen koulutuksen aloittaneet, äitiysvapaalle lähtevät, työmarkkinatilanteen selvitystä odottavat, ulkomaanlomalle lähteneet, kokoaikatyön hakemisesta kieltäytyneet jne., ”todellinen jono” on paljon lyhyempi. Näiden näennäisjonojen määrittelemine on yksi jatkokeskustelua edellyttävä haaste. Ylemmän lähtötason oppilaiden kuten A1.2 tai A 1.3 osalta taas kursseja ei ole aloitettu syksyllä 2012 testituloksiin nähden riittävästi.

Työvoimapoliittisessa kotoutumiskoulutuksessa koulutuksen viimeinen moduuli - kun oppilas on saavuttanut välttävän kielellisen valmiuden toimia työympäristössä – painottuu työssäoppimiseen työpaikoilla. Tavoitteena on mahdollisimman monen kohdalla toteuttaa työssäoppiminen siten, että työllistyminen työssäoppimispaikassa olisi mahdollinen. Tämä ei kuitenkaan monessa tapauksessa ole vielä tässä kotoutumisen vaiheessa mahdollista. Kotoutumiskoulutuksen yhteydessä toteutettavan työssäoppimisen suorasta vaikuttavuudesta kotoutujien työllistymiseen ei ole käytettävissä kunnollista tietoa.

Helsingin kaupungin ammatillisten oppilaitosten aikuiskoulutus (1.1.2013 alkaen yksi aikuisoppilaitos) toteuttaa aikuisten maahanmuuttajien opintopolku-koulutusta, jossa yhdistyvät suomen kielen opetus alkeistasolta lähtien ja ammatilliset sisällöt. TE-toimisto tukee kotoutumistuella omaehtoisia opintoja. Tavoitteena on integroida ammatillisia valmiuksia kehittävät opetussisällöt kotoutumisen kielellisiä tavoitteita vahvistavaan opiskeluun. Koko Helsingin kotoutujien kohderyhmän osalta toimintamalli on toistaiseksi mallintava kokeilu eikä volyymi ole kovin suuri. Lukuvuosina 2011—2013 aloitti kolme ryhmää eli yhteensä noin 60 opiskelijaa. Ryhmät aloittivat suomen kielen alkeistasolta. 2012 alkaen myös alkeistason saavuttaneille luotiin ryhmiä. 70 %:lle opiskelijoista löytyi jatkopaikka. Jatkoratkaisuksi tulkittiin melko laaja-alaisesti erilaisia etenemisvaihtoehtoja: työpaikka, MaVa-koulutus tai esimerkiksi suomen kielen koulutus. Aiesopimuksen henkilöstö- ja ohjausresurssilla voidaan arvioida olevan vaikutusta mallin mukaisen toiminnan toteuttamiseen ja mahdollisuuksiin valtavirtaistaa toimintamallia.

Myös työvoimapoliittisessa koulutuksessa toteutettiin pilottikokeilu rakennusalalle pyrkivien kotoutujien koulutuksessa, jossa ammatillisia osioita pyritään vahvistamaan kotoutumiskoulutuksen alusta lähtien. Myös tällaisen ohjauksen toiminnot edellyttävät sekä riittäviä resursseja opiskeluun ohjaamisen järjestelmätasolla (Testipiste) että TE-toimiston ohjausresurssia.

Kaikki maahanmuuttajien koulutus ei ole kotoutumiskoulutusta vaikka maahanmuuttaja osallistuisi koulutukseen kotoutumisaikana. Maahanmuuttajia osallistuu heidän lukumääräisen osuutensa ylittävässä määrin myös työvoimapoliittiseen ohjaavaan koulutukseen, ammatillisesti valmentavaan koulutukseen²⁷ tai ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Maahanmuuttajien opiskelua voidaan myös tukea työvoimapalvelulain 9 luvun mukaisesti työttömyysetuudella tai maahanmuuttaja voidaan ohjata hakeutumaan opiskelemaan päätoimisesti opintoetuksien piirissä. Maahanmuuttajien ammatillisiin perusopintoihin valmistavaan koulutukseen (MaVa) ohjaamisessa maahanmuuttajien palvelun hallitseva henkilöstöresurssi TE-toimistossa mahdollistaa toimenpiteen kohderyhmäajattelun toteuttamisen. Työ- ja elinkeinohallinnon ja Helsingin kaupungin yhteistyö oppisopimuskoulutuksen ja mm. terveydenhuoltoalan yhteishankintakoulutuksen osalta on jatkunut ja kehittynyt.

²⁷ Ammatillisesti valmentava koulutus sisältyy ohjaavaan koulutukseen tai toimii valmennuksena ennen varsinaisen ammatillisen aikuiskoulutuksen aloittamista mutta erityisesti maahanmuuttajien kohderyhmäajattelun osalta tällainen virallisten termien väliin sijoittuva käsite on hyödyllinen.

Samanaikaisesti aiesopimuksen kanssa Helsingin kaupunki on kehittänyt kieli-, yhteiskunta- ja kulttuurivalmiuksia täydentävää koulutusta, jonka tavoitteet ovat kotoutumiskoulutuksen tavoitteiden kaltaisia. Koulutusta järjestetään kaupungin järjestämien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja työllistämisen yhteydessä. Ammatillisen suomen kielen kehittämiskokonaisuuden – ASKI - yksi kohderyhmä ohjautuu 6 + 6 mallin rekrytoitavien maahanmuuttajien joukosta. ASKI-hankkeessa pyritään ammatillisen ja työelämän edellyttämän kielitaidon määrittelyyn ja ”diagnostiikan” kehittämiseen, tarpeisiin vastaavan koulutuksen koulutussuunnitelmien kehittämiseen ja perehdyttämisen selkokielisyyden edistämiseen. Aiesopimuksen mukaisen koordinaation ja uravalmennuksen avulla pyritään kielitaidon kehittymisen ja ammatillisten valmiuksien tavoitteiden yhdistämiseen. Hankkeessa selvitetään myös ammatillisen kielitaidon ja ammatillisen osaamisen yhteensovittamisen kysymyksiä.

Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen ja aikaisemmin hankittujen tutkintojen tunnustamisen toimintatavoissa tai periaatteissa ei tapahtunut merkittäviä laadullisia muutoksia aiesopimuskaudella 2010 – 12. Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen hankintamenettelyyn on Uudellamaalla sisällytetty korkeakoulututkintojen tunnustamisen maksujen sekä tiettyjen passien ja sertifikaattien suorittamisen kustannusten korvaaminen. Hankintamenettelyssä oppilaitos myös sitoutetaan toteuttamaan ohjausta. Ei ole toteutettu selvityksiä siitä, miten kattavasti toimenpiteet on voitu realisoida kotoutumiskoulutuksen kuluessa. Nousee myös kysymys siitä, missä määrin työ- ja elinkeinohallinnon työllisyysmäärärahojen momentilta on perusteltua korvata opetushallinnon tai sosiaali- ja terveyshallinnon asettamia kustannuksia.

Kehittämistavoitteiden realisoiminen edellyttäisi nykyistä parempaa tiedon tasoa siitä, mikä on maahanmuuttajien todellinen koulutus pohja ja ammatillinen osaaminen Suomen työmarkkinoiden vaatimusten kannalta.

5.9 Työyhteisöjen monimuotoisuuden ja maahanmuuttajien urakehityksen edistäminen Helsingissä

Sopimuksen mukaan tulee kehittää konkreettisia toimintatapoja työyhteisöjen monimuotoisuuden ja urakehityksen edistämiseksi. Helsingin kaupunki on asettanut muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien tavoin tavoitteeksi henkilöstön vastaavuus maahanmuuttajataustaisten osuuteen asukkaista. Sopimuksen sanamuoto ”työyhteisöjen” ei suoraan rajaa ulos myös avoimen tai järjestösektorin tavoitteenasetteluja.

Aiesopimuksen seurannassa ei ollut mittareita tämän tavoitteen ja sitä koskevan toimenpiteen toteuttamisesta. Helsingissä tämä tarkoittaa 10 % tavoitetta. Helsingin kaupungilla on ollut monimuotoisen työyhteisön tuki – sateenvarjon alla erilaisia hankkeita. Vuoden 2009 lopussa muunkielisten osuus vakinaisessa ja määräaikaisessa virassa oli 3,6 %, vuonna 2010 4,0 % ja vuonna 2011 4,6 %²⁸. Kaupunginhallitus hyväksyi 2012

²⁸ Helsingin kaupungin henkilöstöräportti 2011.

henkilöstöhankinnan periaatteet, joiden nojalla aliedustettujen ryhmien positiivinen erityiskohtelu kahden tasavertaisen hakijan välillä on mahdollista.

Aiesopimuksen mukaisen 6 + 6 mallin koordinaation ja uravalmennuksen arvioidaan tuottavan varsinaista kohderyhmäajattelua laajemmin tietoa kaupungin työyhteisöjen tilanteesta maahanmuuttajataustaisten rekrytoinnissa. Saadaan lisäksi tietoa työnjohdon ja työyhteisöjen odotuksista. Työyhteisöjen tuen tarpeista on saatu merkittävää tietoa.

5.10 Helsingin kaupungin maahanmuuttajien työllistymistä edistävien toimenpiteiden määrän kasvattaminen ja sisällön kehittäminen 2010 – 12

Kaupunkien työllistymistä edistävien toimenpiteiden määrän kysymys liittyy TE-toimistojen ja kaupunkien toimenpiteistä muodostettavan ”saumattoman palveluketjun” kehittämiseen. Tavoitteena oli muodostaa kokonaisjärjestelmä maahanmuuttajien työllistymisen ja työllistymistä tukevien palveluiden tehostamiseksi. Kysymys on siis kaupunkien konkreettisen roolin määrittelemisestä kotoutuvien maahanmuuttajien palveluprosessissa.

Aiesopimuksen seuranta palveluprosessin tai – ketjun osalta rajoittui kaupungin kotoutuville maahanmuuttajille tarjoamiin palkkatuella tuettuihin työpaikkoihin sekä kaupungin järjestämiin työelämävalmennuksiin. Malliksi muodostui toimenpiteiden ketjuttaminen asiakaskohtaisesti kuuden kuukauden työelämävalmennuksen ja kuuden kuukauden työn kokonaisuudeksi. Kokonaisuutta tuetaan Helsingin kaupungin järjestämällä kielen opetuksella sekä tukipalveluilla, jotka mallinnettiin uravalmennukseksi.

Aikuisille työnhakijoille järjestyvät omaehtoiset opintopolut toteutetaan merkittävältä osin kaupungin hallinnon alaisissa oppilaitoksissa. Kotoutumistuella tuettu omaehtoinen opiskelu on kotoutumislain 22 § mukaan määritelmällisesti työllistymistä edistävää toimintaa. Aiesopimuksessa ja tässä selvityksessä toimenpidettä kuitenkin tarkastellaan kotoutumiskoulutukseen pääsemisen ja koulutuksen kehittämisen viitekehyksessä.

6 + 6 – mallissa kohderyhmän erityisluonne on huomioitu kotoutumisen tarpeiden valossa. Malli voidaan määritellä kaupungin maahanmuuttajille suuntaamia työllisyyspalveluja määrällisesti lisääväksi toiminnoksi. Maahanmuuttajien työllistäminen ja toimenpiteet ovat olleet ennenkin merkittäviä. Lähtökohtana ei ole aikaisemmin ollut erityisesti kotoutumisen ja työvoimapolitiikan yhdistäminen vaan ennemmin maahanmuuttajien ajautuminen vaikeasti työllistyvien ryhmiin.

Mallin mittaluokka on jopa Helsingin olosuhteissa merkityksellinen. Vuosittain 100 maahanmuuttajaa löytää etenemismahdollisuuden, jolloin kulloinkin 50 maahanmuuttajaa osallistuu työelämävalmennuksen ja kielen opiskelun osuuteen ja 50 työskentelee palkkaperusteisessa työssä. Vuonna 2011 ensimmäisten koko ohjelman suorittaneiden 39 maahanmuuttajan osalta välittömästi vuoden aikana 11 työllistyi, viisi aloitti koulutuksen,

työelämävalmennuksen kolme ja työttömäksi jäi 18. Pitkittäisseurantaa ei ole ainakaan toistaiseksi käytettävissä.

Jos kuitenkin suhteutamme nämä lukumäärät asiakasvirta-analyysissä TE-toimiston kotoutumispalveluissa aloittavien asiakkaiden lukumäärään²⁹, voimme havaita, että tämän Helsingin kaupungin toimenpiteen kautta edetään ainoastaan noin 5 – 10 % kohdalla kaikista maahanmuuttajien palveluprosessin mukaisista poluista.

Yleispätevää, ylisektorista ja saumatonta palveluketjua ei nykyisellä panostuksella mallista muodostu. On kuitenkin jatkuvasti pidettävä mielessä mallin laajemmat heijastusvaikutukset suuren kaupungin rekrytoinnin kehittämisessä ja ylipäänsä maahanmuuttajien työllistymisen edellytysten tunnistamisessa.

Espoo - Arviointi vaikutuksista prosesseihin ja kotoutumiskoulutukseen 2012

5.1. Asiakaslähtöinen palveluprosessikuvaus. Määritellään eri toimijoiden työnjako. Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelut, kielikoulutus ja osaamisen tunnistaminen

Aiesopimuksen yhteisten prosessien toteuttaminen liitettiin osaksi Espoon kaupungin ja TE-toimiston vuosittaista työllisyyden hoidon ohjelma-asiakirjaa. Laadittiin yhteinen palveluprosessikaavio ja asiakasryhmäkohtaisia prosessikuvauksia³⁰.

—
Espoon kaupunki organisoii uudelleen maahanmuuttajien neuvontapalvelut In Espoo – palvelupisteeseen. Aiesopimuksessa sovittiin ohjausmenettelyistä TE-toimiston ja kaupungin neuvontapalvelujen välillä. Maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluprosessinäkökulmasta vastuun kantaa tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta TE-toimisto. Espoon kaupungin maahanmuuttajapalveluiden yksikkö kuitenkin toimii prosessien käynnistäjänä kiintiöpakolaisten ja pakolaisaseman saaneiden turvapaikan hakijoiden palveluissa. Tämän kohderyhmän osalta palveluprosessi TE-toimistossa käynnistyy yleensä yhteishaastattelussa.

Espossa korostuu pyrkimys tunnistaa työnjako palveluprosessin alkuvaiheessa. Prosessikaavio kertoo työnhakijaksi ilmoittautuvien maahanmuuttajien palvelun perusrakenteen. Yhteistyön ja vuorovaikutuksen näkökulma ei korostu. TE-toimiston rooli prosessin ylläpitäjänä korostuu. Aiesopimuksen ansiosta lisääntyneen henkilöstöresurssin turvin TE-toimisto jalkautuu aloitteellisesti kolmikantaisiin neuvotteluihin oppilaitosten ja sosiaalipalvelujen kanssa.

TE-toimistossa arvioidaan eri asiakasryhmien osalta kotoutumistoimenpiteiden vaihtoehdot. Aiesopimuksessa mallinnettiin erityisesti nuorten erityispolkuja. Espossa räätälöitiin aiesopimuskaudella ammattiin ohjaavaa maahanmuuttajien koulutusta TE-

²⁹ vrt. aiesopimuksen seurannan lukumäärät: noin 1200 aivan uutta asiakasta, noin 1800 uutta asiakasta maahanmuuttajien palveluyksikössä ja noin 1400 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa.

³⁰ Kaavio liitteessä 2

toimiston, kaupungin ja oppilaitosten välillä. Kaupunki myös tarjosi työssäoppimismahdollisuuksia näille oppilaille. Kotoutumistuella tuetussa omaehtoisessa koulutuksessa kaupungin rooli vahvistui oleellisesti Espoon aikuislukiossa kehitettävän opiskelun tukemisen kautta. Kotoutumistuella tuettu omaehtoinen opiskelu Espoon työväenopistossa oli merkittävää.

Prosessivastuu osaamisen tunnustamisen menettelyissä painottuu kotoutumiskoulutuksen oppilaitoksiin TE-hallinnon ja kouluttajien hankintasopimusten perusteella. Espoon TE-toimisto korosti työvoimaneuvojien aktiivista roolia yhteistyössä kotoutumiskoulutuksen oppilaitosten kanssa kotoutumispolun suunnitelmallisuudessa.

Maahanmuuttajien rekrytointimallin yhteyshenkilöajattelussa voidaan nähdä edellytyksiä tiedon lisäämiseen Espoon ja muiden työnantajien osaamisen tunnistamista edellyttävistä odotuksista.

5.3 Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja alkukartoitus. Ohjausjärjestelmää kehitetään ja yhtenäistetään pääkaupunkiseudulla.

Prosessimainen maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja yhteistyö rajoitettiin Espoon kaupungin palveluissa Maahanmuuttajapalvelujen yksikön asiakkuuksiin. Espoon kaupungin toteuttaman neuvontapalvelun In Espoon ja TE-toimiston tiedonvaihdon prosesseja tarkasteltiin aiesopimuksen valossa. Neuvontapalvelut ovat kuitenkin pääasiassa asiakkoitaisia ja poikittaisia. Kaupungin järjestämien neuvontapalvelujen määrästä kertyykin pikemmin neuvontatapahtumien määriin ja jakaumaan liittyvää tietoa kuin tietoa asiakasprosessien etenemisestä.

TE-toimiston ohjaus- ja neuvontapalveluissa aiesopimuksella oli merkittävä vaikutus. Maahanmuuttajien palvelun osaamista voitiin viedä alkuvaiheen neuvonnan ja alkukartoituksen tasolle niin, että palveluprosessi maahanmuuttajien palveluyksikössä voidaan käynnistää jätävästi. Prosessiajattelu alkuvaiheen palvelussa korostaa kielitaidon arvioinnin ensisijaisuutta. Ohjaus kielitaidon testiin on tyypillisesti palvelun ensimmäinen vaihe, josta kotoutumissuunnittelu käynnistyy.

Espoon TE-toimistossa on voitu rakentaa ohjaus- ja neuvontamenettely, jonka voidaan katsoa edellyttävän tätä erityispanostusta. Asiakasmäärän kasvu loiventui huippuvuoteen 2009 nähden. Kasvu jatkoi kuitenkin sekä yleisen asiakasmittauksen että yksikön oman seurannan mukaan noin 8 % kasvu-uralla vuosittain. Haasteeseen on Espoon TE-toimistossa kyetty vastaamaan tavoitteellisesti uusia toimintamuotoja kehittäen. Keskeisin on virkailijoiden laajamittainen jalkautuminen oppilaitoksiin ja kunnallisiin palveluihin.

5.4 Aiesopimuksen vaikutus kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeuteen ja yhteistyömuotoihin kotoutumissuunnittelussa.

Espoossa korostetaan yhteisymmärrystä työnjaossa TE-toimiston ja kaupungin välillä. Maahanmuuttajien palveluyksikkö käynnistää kolmikantaisen kotoutumissuunnitelman laatimisen asiakaskuntansa osalta alkukartoituksen perusteella. Työnhaku käynnistyy vasta kotoutumishaastattelusta. Muilta osin kaupungin laatimista alkukartoituksista,

kotoutumissuunnitelmista tai kaupungin henkilöstön osallisuudesta kotoutumissuunnitelmien laatimiseen ei seurannassa kerry tietoja.

Espoon TE-toimistossa aiesopimuksen mukainen kotoutumissuunnitelman laatimisen neljän viikon tavoite on ollut haasteellinen. Prosessimäärittelyssä jossa pyritään laatimaan kotoutumissuunnitelma kielitaidon lähtötason testin tiedon perustalta, Testipisteen ajanvaraustilanteesta riippuen kotoutumissuunnitelma toteutuu viimeistään kuuden viikon kuluessa. Tilanne on hyväksyttävissä, koska suunnitelmien realistisuus toimenpiteeseen ohjaamisen näkökulmasta on oleellisempaa kuin itseisarvoinen suunnitelman laatimisen nopeus.

5.5 Aiesopimuksen vaikutus maahanmuuttajien koulutukseen pääsemiseen

Espoon TE-toimistossa työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen osallistuvien lukumäärä on kasvanut aiesopimuskaudella suhteellisesti eniten. Tästä huolimatta ei koulutuksen odotusajoissa tapahtunut erityistä lyhentymistä, mikä johtuu eniten asiakasmäärien jatkuvasta kasvusta. Mittauksien nojalla Espoon TE-toimistossa koulutukseen odottamisen päivien keskiluku on ollut lyhyin. Mittauksen vakavista ongelmista huolimatta yleiskuva on se, että tavoite koulutuksen käynnistymisestä neljän viikon kuluessa ei missään tapauksessa keskimäärin toteudu.

Resurssien kokonaismäärän ongelmaan TE-toimistolla ja Espoo kaupungilla vaikuttaa olevan hieman toisistaan poikkeava näkökulma. TE-toimistossa kokonaisresurssin tilanne työvoimakoulutuksen osalta on koettu olevan kohtalainen. Ongelmat aiheutuvat usein rahoituslähteen luonteesta johtuvista prosessien epävarmuustekijöistä. Ohjaushaaste vaikeutuu oleellisesti, jos kokonaisresurssi ei ole tiedossa etukäteen koko vuoden osalta vaan lisäbudjettirahoituksella tai esimerkiksi ESR-rahoituksella tehdään lisähankintaa.

Niiden asiakkaiden kohdalla, joilla omaehtoinen koulutus on perusteltu kotoutumisen muoto, vaikeutena ovat oppilaitosten vuosiohjelmista johtuvat pitkät odotusajat. Tulisi kyetä kehittämään hallintorajat ylittäviä polkuja työvoimapolitiittisesta omaehtoiseen koulutukseen ja päinvastoin. Espoon kaupungin palveluissa erityisesti nuoriin kotoutujiin kohdistuvissa koulutuspalveluissa tapahtui merkittävä laadullinen ja määrällinen edistysaskel Espoon aikuislukion maahanmuuttajien tuettujen peruskouluopiskeluiden käynnistymisen myötä.

TE-toimistossa on koettu lisääntyneen ohjausresurssin ja verkostomaisen palvelumallin vahvistumisen aidosti edistävän myös kokonaisresurssin aikaisempaa tehokkaampaa ja vaikuttavampaa käyttämistä. Jopa resurssien jatkuvasti kasvava kokonaistarve saattaa tulla paremmin hallittavaksi.

5.8 Maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kehittäminen ja työharjoittelun kytkeminen koulutukseen

Espoon TE-toimiston aiesopimuksen henkilöstöresurssiin liittyvä yhteyshenkilörakenne varmistaa aikaisempaa paremmin maahanmuuttajan realistisessa etenemissuunnittelussa tarvittavien tietojen saamisen yhteen. Oppilaitosympäristössä avautuvat

etenemisvaihtoehdot voidaan määritellä jo kotoutumiskoulutuksen aikana. Saadaan opetusammattilaisten ensikäden tiedot käyttöön etenemisprosessissa. On aikaisempaa paremmat edellytykset sopia oppilaitoksen ja TE-toimiston välillä siitä, kumpi vastaa ohjausprosessin eri vastuista; missä on maahanmuuttajan prosessin tuen ”omistajuus”.

Espoossakaan aiesopimuksen voimavaroja ei kohdistettu kotoutumiskoulutukseen mutta aiesopimuksen ansiosta yhteistyö erityisesti espoolaisten oppilaitosten kanssa tiivistyi. Maahanmuuttajakohderyhmälle suunnattiin useita ammatillisesti ohjaavia koulutuksia, joiden suunnittelu tapahtui alusta lähtien yhteistyössä. Espoon kaupunki myös vastaa monien opiskelijoiden työssäoppimispaikkojen järjestämisestä koulutuksissa. Espoossa on pyritty aktiivisesti koulutuksen kehittämisyhteistyöhön TE-toimiston, kaupungin ja oppilaitosten välillä. Aiesopimuksen viimeisenä vuonna käynnistyi esimerkiksi rekrytointikoulutusyhteistyö maahanmuuttajataustaisten sairaanhoitajien pätevytyiskoulutuksena.

Espoossa sopimuksen osapuolet korostavat maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen ja ammattien osaamisen tunnustamisen merkitystä mahdollisimman nopeasti. Kotoutumisoppilaitosten vastuun ohella myös rekrytointiasiantuntijan koordinaation kautta välittyy relevanttia tietoa työnantajapuolen odotuksista. Espoossa on odotuksia osaamisen tunnistamisen järkevöittämiseen opetushallinnon, TE-toimiston ja kaupungin yhteistyössä.

Espoon erityispiirteenä pääkaupunkiseudulla on ollut nuorten maahanmuuttajien polun erityislaadun korostaminen koulutusratkaisuissa silloinkin, kun kysymys on TE-toimistoon ohjatusta asiakasryhmästä. Työvoimapolitiisessa kotoutumiskoulutuksessa kootaan erikseen nuorten ryhmiä. Aiesopimuksen aikana myös Espoon aikuislukiossa käynnistyi nuorten maahanmuuttajien sisäänotto. Erityisen huomionarvoista on ohjauksen ja tukipalvelujen tarpeiden huomioiminen.

Maahanmuuttajien rekrytointimallissa ei rakennettu sisään suoraviivaista kielikoulutusratkaisua, joskin toimintamallin kautta kertyy tietoa eri toimialojen työnjohdon odotusten ja maahanmuuttajien valmiuksien kohtaamisesta. Tietoa voidaan käyttää hyväksi myös yksityisen sektorin kanssa rekrytointia kehitettäessä ja toisaalta kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeiden tunnistamisessa.

5.9 Työyhteisöjen monimuotoisuuden ja maahanmuuttajien urakehityksen edistäminen Espoossa

Espoon kaupungin monikulttuurisuusohjelmassa on hyväksytty tavoitteeksi ulkomaalaisten henkilöstöosuuden kasvattaminen asukasosuutta vastaavalle tasolle. Aiesopimuksen mukaiset toiminnot tukevat tavoitteen saavuttamista. Aiesopimuksen kaudella osuus kasvoikin merkittävästi 3 %:sta 4,5 %:iin. Työyhteisöjen osuus, joissa on maahanmuuttajataustaisia, on noussut 15 %:iin, mikä jättää edelleen kehittymisen varaa. Samalla luku kertoo haasteesta, joka kaikissa kaupungeissa kohdataan.

Maahanmuuttajien rekrytointimallin asiantuntijan kautta voidaan merkittävästi kehittää TE-toimiston, maahanmuuttajien ohjauspalvelujen sekä kaupungin konsernirakenteen

tiedonkulkua ja ymmärrystä rekrytoinnin edellytyksistä. Kehittyvää ruohonjuuritason tietoa on mahdollista soveltaa myös avoimen ja järjestösektorin rekrytoinnin edistämässä. Yhteydet esimerkiksi kolmannen sektorin pajatyön maahanmuuttajanäkökulman vahvistamiseen antavat mahdollisuuksia laajentaa kotoutumisen näkökulmaa kotoutumiskoulutuksen ja työmarkkinoiden välissä.

Espoon kaupunki on toiminut aktiivisesti Talent Match – rekrytointimallin edistämässä. Mallissa etsitään englannin kielellä yhteyksiä osajien ja työnantajien välille. Tietystä mielessä malli voidaan nähdä myös vaihtoehtona tavanomaiselle kotoutumispolulle, joskaan kotoutumishaasteen ratkaisuun saakka mallissa ei välttämättä ole ratkaisua.

5.10 Espoon kaupungin maahanmuuttajien työllistymistä edistävien toimenpiteiden määrän kasvattaminen ja sisällön kehittäminen 2010 – 12

Espoon kaupungin aiesopimuksen rahoituksen leijonanosa suunnattiin rekrytointipolitiikan osa-alueella toimivaan Maahanmuuttajien rekrytointimalliin. Mallissa tavoitteena on avata pysyväisluonteinen maahanmuuttajien rekrytointikanava Espoon kaupungin palvelukseen. Toissijainen tavoite on vahvistaa työmarkkinavalmiuksia – ”näytön mahdollisuus” - niiden kohdalla, joille pysyvä työ kaupungin palveluksessa ei avaudu.

Espoon kaupungin strategiassa Maahanmuuttajien rekrytointimallin toimenpide kohdistuu lähellä työmarkkinoita sijoittuvien maahanmuuttajien ryhmään ja täydentää lukumääräisesti merkittävästi laajempia palkkatuetun työn (noin 40 – 50 paikkaa) ja työelämävalmennuksen (noin 200 – 250 paikkaa) toimenpidevaihtoehtoja.

Varsinaisen aiesopimuksen rekrytointimallin mittaluokka on varsin pieni huomioiden kaupungin kokoluokan. Ensimmäisenä toimintavuonna paikan sai 34 maahanmuuttajaa. Kahtena seuraavana vuonna aloitti lisäksi 15 – 20 maahanmuuttajaa. Kokoluokka on ollut poikkileikkauksena noin 30 maahanmuuttajaa. Malli on kuitenkin suhteellisesti vaikuttava tässä mittaluokassa, sillä toistaiseksi ainoastaan pieni joukko osallistujista on joutunut palaamaan TE-toimiston työnhakijoiksi.

Kun aiesopimuksen Maahanmuuttajien rekrytointimallin toimenpiteen roolia tarkastellaan TE-toimiston asiakasvirtaan³¹ nähden, havaitaan mittaluokka suhteellisen pieneksi. Noin 5 – 6 % maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluun saapuvista löytää palveluprosessin mukaisen ratkaisun tätä tietä. Kaupungin toimenpiteisiin liittyvän yhteistyön mittaluokka kaikkien maahanmuuttajien asiakasvirran käsittelyssä on kuitenkin merkittävä.

Olisi melkoista liioittelua arvioida, että aiesopimuksen keskeisimmän konkreettisen toimenpiteen muodostamisen jälkeen olisi kehittynyt ylisektorinen ja saumaton palveluketju. On kuitenkin nähtävä rekrytointimallin koordinaation ja ylisektorisen yhteishenkilöverkoston heijastusvaikutukset oleellisiksi.

³¹ vt. aiesopimuksen seurannan lukumäärät: noin 500 aivan uutta asiakasta, noin 600 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa.

Vantaa - Arviointi vaikutuksista prosesseihin ja kotoutumiskoulutukseen 2012

5.1. Asiakaslähtöinen palveluprosessikuvaus. Määritellään eri toimijoiden työnjako. Alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalvelut, kielikoulutus ja osaamisen tunnistaminen

Vantaan kaupunki ja TE-toimisto eivät laatineet yhteisesti kirjallista alasopimusta aiesopimuksen toteuttamisesta. Yhteistyömenettelyt kuitenkin käynnistettiin aktiivisesti ja työnjakoon liittyvä prosessikuvaus laadittiin³². Laadittiin myös nuorten palvelua ja työvoiman ulkopuolella olevia kotivanhempia koskevat yhteistyökaaviot ja TE-toimiston palveluprosessin kuvaus. Sekä kaupungin että TE-toimiston näkemyksen mukaan yhteistyö toteutuu luontevasti ja aktiivisesti, mikä osittain selittääkin, miksi sopimusmenettelyyn ei ole koettu erityisen suurta tarvetta.

Ohjaus- ja neuvontapalveluiden työnjakoon aiesopimus ei erityisesti vaikuttanut. Palveluprosessin edistämiseen liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta vastuun kantaa pääosin TE-toimisto. Yhteispalvelupisteiden ja Jeesi-ohjauspalvelun neuvontapalveluissa lähestymistapa on asiakaslähtöinen. Aikuissosiaalityön maahanmuuttajatyön palvelunäkökulma ei myöskään erityisesti painotu alkuvaiheen kotoutumisajatteluun. Vantaan maahanmuuttajien palveluissa ei ole lähdetty esim. NEO-Seutu – hankkeen neuvontapalvelurakenteisiin mukaan. Maahanmuuttajien yhteispalvelutoimisto kuitenkin huolehtii pakolaisten ja paluumuuttajien kotouttamisen prosessimaisesta palvelusta.

Kotoutumiskoulutukseen ohjaamisessa korostuu TE-toimistojen ja kotoutumiskoulutuksen oppilaitosten prosessiyhteistyö, sillä Vantaalla ei ole siirrytty projektin rahoitukseen liittyvistä syistä Testipisteen kielitaidon testaukseen. Oppilaitokset toteuttavat testaukset keskenään. Pääkaupunkiseudun tasolla toteutuvan koulutuksen hankinnan vuoksi ja yhtenäisen alku- ja lopputestauksen tavoitteiden toteuttamiseksi TE-toimiston näkökulmasta kuitenkin Vantaalla tulisi liittyä Testipisteeseen.

Prosessivastuu osaamisen tunnistamisen menettelyissä painottuu kotoutumiskoulutuksen oppilaitoksiin koulutuksen hankintasopimuksen perusteella. Aiesopimuksella ei ollut erityistä vaikutusta näihin menettelyihin, joskin koulutuksen yleisen työmarkkinasuuntautumisen on koettu kehittyneen.

5.3 Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja alkukartoitus. Ohjausjärjestelmää kehitetään ja yhtenäistetään pääkaupunkiseudulla.

Helsingin ja Espoon tapaan alkuvaiheen palveluyhteistyö rajoittuu pääasiassa Maahanmuuttajien yhteispalvelutoimiston pakolaisten ja paluumuuttajien prosesseihin. Vantaan kaupungin järjestämien ohjaus- ja neuvontapalvelujen yhteys TE-toimistossa toteutettavaan alkupalvelun prosessiin tapahtuu pääosin asiakaslähtöisesti ja poikittaisesti. Ei yleensä voida puhua prosessien yhteisyydestä. Kaupungin järjestämän ohjaus- ja neuvontapalvelun laajuudesta tai määrästä ei ole saatavissa kattavaa tietoa.

³² Kaavio liitteessä 3

Vantaan TE-toimisto kykeni vahvistamaan alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan asiakaspintaa merkittävästi henkilöstöressin vahvistumisen kautta. Lisäksi kyettiin rakentamaan verkostomaisen yhteistyön erikoistumisrakenteita ja erityispalveluja nuorten palveluun, valmentavaan koulutukseen, työnantajayhteyksiin, ammatillisen kuntoutuksen palveluun ja tuetun työllistämisen ratkaisuihin.

Vantaan TE-toimiston alkuvaiheen palvelun erityishaasteita olivat ulkomaalaisten asiakasmäärien edelleen jatkuva erityisen jyrkkä kasvu sekä virkailijakunnan vaihtuvuuden aiheuttamat, erityisesti Vantaan TE-toimistoa koetelleet haasteet. Radikaalia työtapojen uudistamista jalkautumisen mielessä ei toteutettu vaan työvoimapalvelu toteutetaan pääosin toimistossa.

5.4 Aiesopimuksen vaikutus kotoutumissuunnitelman laatimisen nopeuteen ja yhteistyömuotoihin kotoutumissuunnittelussa.

Maahanmuuttajien yhteispalvelutoimisto toimii aloitteellisesti oman määritellyn asiakaskuntansa osalta, joka kuitenkin muodostaa suhteellisen pienen osuuden kaikista kotoutumissuunnitelman tarpeessa olevista maahanmuuttajista. Yhteisesti kotoutumissuunnitelmia laaditaan kiintiöpakolaisille ja sellaisille yhteispalvelutoimiston asiakkaille, jotka tarvitsevat molempia palveluita. Kiintiöpakolaisia ei ole otettu vastaan Vantaalla viime vuosina. Tarvittaessa suunnitelmia voidaan myös päivittää yhteisesti. Kaupungin laatimista alkukartoituksista, kotoutumissuunnitelmista tai kaupungin henkilöstön osallisuudesta kotoutumissuunnitelmien laatimiseen TE-toimistossa ei aiesopimuksen seurannassa kerry tietoja.

Vantaan TE-toimiston palveluprosessiajattelussa on aikaisemman kotouttamislain työmarkkinatukisäännöksen takia pitkään sovellettu vapaamuotoista ”alustavan” ja ”varsinaisen” kotoutumissuunnitelman prosessia. Työmarkkinatukisidoksen takia asiakkaalle laadittiin välittömästi työnhaun käynnistyessä yleisluonteinen kotoutumissuunnitelma, jota olikin tarkoitus täsmentää kotoutumiskouluttajien toteuttamien kielitaidon arvioinnin ja ohjaussuosituksen nojalla päivitettyssä kotoutumissuunnitelmassa. ”Alustavan” kotoutumissuunnitelman menettelystä on luovuttu vähitellen työvoimapalvelulain ja kotoutumislain alkukartoitusten käsitteiden eduksi. Prosessimääritysten erot tekevät mittauksiin perustuvan palvelujen nopeuden arvioimisesta hankalaa ja vertailusta toimistojen välillä kyseenalaista.

URA-perusteisen mittauksen mukaan kuukauden tavoitetta ei ole prosessissa aivan saavutettu aiesopimuksen lisäressurssien kautta. Toimisto kuitenkin arvioi neljän viikon tavoitteen olevan hyvin toteutettavissa asiakasprosesseissa, joissa asiakkaan oma tilanne tai toiminta ei tuota erityishaasteita.

5.5 Aiesopimuksen vaikutus maahanmuuttajien koulutukseen pääsemiseen

Vantaan TE-toimistossa ulkomaalaisten asiakkaiden lukumäärä kasvaa eniten, mistä seuraa myös kotoutumiskoulutuksen voimakas kasvu. Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen voimakkaasta kasvusta huolimatta vajauksen voidaan arvioida

olevan esimerkiksi Espoota merkittävämpää. Vantaalla onkin aiesopimuksen kaudella pyritty korostamaan Koulutusporttiin liitettyjen koulutuksen odottajien arvioimista niin, että tiedetään kaikkien jonottajien olevan koulutuksen tarvitsijoita. Vantaan TE-toimisto korostaa tarvetta saada myös vantaalaiset maahanmuuttajat Testipisteeseen perustuvan ohjaamisen piiriin, sillä koulutusresurssin niukkuuden takia Testipisteen kautta kertyvä tieto lähtötason ja etenemisnopeuden mukaan jakautuneesta koulutustarpeesta on ainoa keino varmistaa niukan resurssin oikeudenmukainen jakautuminen.

Odotusaika koulutukseen on mittausten perusteella Vantaalla tyypillisesti pidempi kuin Espoossa. Seurannan vakavista ongelmista huolimatta yleiskuva on se, että missään tapauksessa tavoite koulutuksen käynnistymisestä neljän viikon kuluessa ei keskimäärin toteudu. Vantaan TE-toimiston arvion mukaan neljän kuukauden ”odotus” on tyypillinen³³.

Omaehtoisen koulutuksen rooli on Vantaalla nähty varsin vakiintuneena niin, että oppilaspaikkoja löydetty suhteellisen vakaasti. Aiesopimuksen henkilöstöresurssi mahdollistaa entistä paremman koulutustiedon ylläpitämisen ja ohjausprosessin hallinnan. Koulutusportin antamat edellytykset hallita omaehtoiseen koulutukseen ohjaamista saadaan hyvään käyttöön, jos myös asiakaspinnan ohjausresurssi on riittävä.

Vuositasen suunnitteluun liittyvä epävarmuus työvoimapolitiittisen määrärahoituksen vuoksi vaikeuttaa vakavasti asiakasprosessin ohjaustehtävää. Kotoutumistoimenpiteeseen pääsemisessä on liian suurta vaihtelua sen mukaan, missä kohdassa vuotta sattuu työnhakunsa ja kotoutumisprosessinsa käynnistämään. Ajoittain esimerkiksi kesällä alkava koulutus on lähes pysähdyksissä, jolloin jonot kertyvät hallitsemattomasti. Sekä työvoimapolitiittisen että omaehtoisten koulutusten aikatauluissa tulisi päästä parempaan yhteiseen näkemykseen koulutuksen hankkijoiden ja kouluttajien välillä.

5.8 Maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen kehittäminen ja työharjoittelun kytkeminen koulutukseen

Aiesopimuksella ei ollut Vantaalla suoraa vaikutusta kotoutumiskoulutuksen ratkaisuihin koulutukseen osoitettavan resurssin osalta. Sekä TE-hallinnossa että kaupungin osalta arvioidaan erikoistuneen resurssin vahvistaneen yhteyksiä. Osaamisen tunnistamisessa on edistytty kotoutumiskoulutuksen oppilaitosten ja TE-toimistojen yhteistyössä niin, että suomen kielen oppimisen ohella myös työmarkkinavalmiuksien vahvistumisen ja osuvan työharjoittelun tärkeys ymmärretään yhteisesti.

TE-toimiston vuorovaikutteinen yhteistyö sekä kaupungin hallinnon alaisten oppilaitosten että muiden kouluttajien välillä on vahvistunut. Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen kuluessa yhteydenpito ja asiakasprosessin suunnittelu on arvioitu kohtalaisen aktiiviseksi, joskaan TE-toimiston virkailijakunta ei samassa määrin liiku oppilaitoksissa. Suunnitelmien päivittäminen painottuu enemmän kotoutumiskoulutuksen jälkeen kuin koulutuksen aikaan.

³³ Keskusteluissa odottamisen ja odotusajan käsitteen käyttö on melko huojuvaa. Voidaan puhua työnhaun aloittamisen jälkeen tai esimerkiksi kotoutumissuunnitelman jälkeen toteutuvasta odottamisesta.

Nuorten maahanmuuttajien koulutusvaihtoehtojen järjestämisessä yhteistyö TE-toimiston palvelun, oppilaitosten ja sosiaalitoimen välillä on välittömästi korostunutta.

Vantaalla maahanmuuttajien koulutusta tarkastellaan osana laajempaa työllisyysstrategian kehittämistä monisektorisena kokonaisuutena, jossa työllisyys- ja koulutusverkoston puitteissa kehitetään yhteistoimintaa kaupungin työllisyys- ja sosiaalipalvelujen, TE-toimiston, työvoiman palvelukeskuksen ja muiden tahojen välillä. Kotoutuja-asiakkaan näkökulmasta tämä tarjoaa hallintosektorien välisen ymmärryksen lisäämisen kautta uusia etenemisreittejä.

Kotoutumiskoulutuksen jälkeen yhteistoiminta jatkuu niin, että ensisijaisesti haetaan yrityssectorin etenemisvaihtoehtoja mm. maahanmuuttajien rekrytointitapahtumien, työnhakuklubin ja kerhotoimintojen avulla. Maahanmuuttajien valmiuksia edistävien Vantaan kaupungin työllistämiskäytäntöjen lisääminen 2010 sekä kuntouttavana työtoimintana toteutetun ohjauksellisen ryhmätoiminnan vuonna 2011 käynnistyneet asiakasprosessit toteutetaan osapuolten yhteistoiminnassa. Toimenpiteistä erityisesti ohjauksellisessa ryhmätoiminnassa on kielitaitoon ym. maahanmuuttajien työllistymisen erityishaasteisiin liittyvä kotoutumiskoulutusta täydentävä aspekti.

5.9 Työyhteisöjen monimuotoisuuden ja maahanmuuttajien urakehityksen edistäminen Vantaalla

Vantaan monikulttuurisuusohjelmassa on hyväksytty tavoitteenasettelu, jonka mukaan kaupungin henkilöstössä maahanmuuttajien osuuden tulisi lähestyä asukasosuutta. Vantaan edistyminen osuudessa on seuraava: vuonna 2009 2,7 %, 2010 3,5 % ja 2011 3,9 %. Edistymisvauhti on ollut samaa luokkaa kuin pääkaupunkiseudun muissa kaupungeissa³⁴.

Vantaan aiesopimusnäkökulmassa korostetaan työmarkkinoiden ja kokonaisvaltaisen työllisyyspolitiikan merkitystä pikemmin kuin kaupungin oman henkilöstöpolitiikan osuutta. Maahanmuuttajien työhönvalmennus painotettiin vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien kohderyhmiin. Tietoa työnantajien odotuksista ja maahanmuuttajien osaamisen haasteista kertyy erityisesti vaikeasti työllistyvien osalta ja tietoa on mahdollista välittää työllisyys- ja koulutusverkoston kautta. Innovaationa jossa aiesopimuksen resursseilla on ollut merkitystä, on mm. ohjauksellinen ryhmätoiminta, jossa etenemispolku on kyetty räätälöimään käytännössä kaikille ohjelmassa mukana olleille maahanmuuttajille.

³⁴ Vantaa, Henkilöstökertomus 2011, s. 26.

Maahanmuuttajia % (virallisesta henkilöstömäärästä)

	2009	2010	2011
Espoo	2,9	3,6	4,1
Helsinki	3,8	4,0	4,6
Vantaa	2,7	3,5	3,9

5.10 Vantaan kaupungin maahanmuuttajien työllistymistä edistävien toimenpiteiden määrän kasvattaminen ja sisällön kehittäminen 2010 – 12

Vantaan kaupunki ei mallintanut maahanmuuttajien työllistämistä tai toimenpiteitä uudelleen aiesopimuksen perusteella. Aiesopimuksen rahoitusta ohjattiin maahanmuuttajien työllistämiseen siten, että työhönvalmentajien hallinnoimassa prosessissa keskityttiin vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien yksityisen sektorin ohjaukseen, mitä täydennettiin kaupungin toimialoille suuntaavilla työllistämistoimenpiteillä.

Rahoituksen kokonaistarkastelussa aiesopimuksen vaikutusta työllisyystoimenpiteisiin tarkastellaan Vantaalla maahanmuuttajien yleisen työllistämistoiminnon osana. Tällä tavalla tulkiten aiesopimuksen resursointi ylitti 2010 ja 2011 miljoona euroa eli kaksinkertaisesti aiesopimuksen sitoumuksen. Vuonna 2012 Vantaa kuitenkin leikkasi merkittävästi työllistämistä.

Aiesopimuksen toimenpiteiden vaikutuksen suhteuttaminen TE-toimiston hallinnoimien kotoutumispalvelujen asiakasvirtaan³⁵ ei ole Vantaan tapauksessa mahdollista. Ei ole myöskään mahdollisuutta selvityksessä kerätyn aineiston valossa arvioida aiesopimuksen resurssin vaikuttavuutta. Kaupungin aiesopimuksen toimenpiteiden osuudesta alkuvaiheen maahanmuuttajien palveluprosessiin ylisektorisen, saumattoman palvelujen ketjun muodostamisessa voidaan arvioida yleisellä tasolla. Kaupungin työllistämisen tai toimenpiteiden roolia ei Vantaalla niinkään määritellä maahanmuuttajien erityistarpeiden tai kotoutumisen perustalta. Maahanmuuttajien työllistymisen erityisongelma nähdään yhtenä vaikeasti työllistyvien kohderyhmien joukossa.

Aiesopimuksen vaikutukset erityisissä kehittämistavoitteissa pääkaupunkiseudulla

Monikieliset palvelut ja tulkkaus – neuvontapalvelut (aiesopimuksen toimenpide 5.2)

Sopimuksen tavoiteasettelussa toimenpide liittyy ohjauksen ja neuvonnan kehittämiseen palvelun alkuvaiheessa. Monikielisten palvelujen ja tulkkauksen kysymykset nostettiin sopimuksessa erillisinä toimenpiteinä. Toimenpiteillä ei kuitenkaan ollut mittaria tai arviointiperustetta aiesopimuksesta sovituissa seurannassa eikä näiden palvelujen kehittäminen sisältynyt myöskään toimenpiteen rahoitussitoumuksiin.

TE-toimistoissa aiesopimuksella on nähtävissä vaikutuksia monikielisten palvelujen ja tulkkauksen kehittämiseksi. Ensinnäkin alkuvaiheen palvelun asiakaspintaan painottava henkilöstöresurssin lisääminen antaa sinänsä edellytyksiä järjestää hallitusti myös haastatteluja ja parantaa niiden laatua. Tulkkauksen avulla etenevä haastattelu edellyttää enemmän aikaa, jota lisääntyvä resurssi mahdollistaa. Toiseksi esimerkiksi Espoon TE-

³⁵ vt. aiesopimuksen seurannan lukumäärät: noin 450 aivan uutta asiakasta, noin 500 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa.

toimisto ja osin Vantaan TE-toimisto rekrytoivat maahanmuuttajataustaista aiesopimuksen henkilöstöä, joilla oli osaaminen monissa yleisissä maahanmuuttajien kielissä.

Tulkkauksen määrään tai laatuun TE-toimistoissa ei aiesopimuksen vaikutuksia voida jäljittää. Uudenmaan ELY-keskus teki selvityksen tulkkauksen käyttämisestä ja hankintamenettelyistä Uudenmaan TE-toimistoissa. Tulkkaus on hallittu ja paljon käytetty tukitoiminto kaikissa työvoimapalvelulain ja kotoutumislain määrittelemissä tilanteissa. Erityisen hyvin on varmistettu tulkkauspalvelun hyödyntäminen kotoutumis- ja työllistymissuunnitelmien laadinnassa. Muissa työskentelytilanteissa tulkkauksen käyttö on harvinaisempaa. Tulkkauksen käyttämisessä on myös suurta vaihtelua toimistojen välillä. Tulkkauksen rahoitus TE-toimistossa irrotetaan toimintamäärärahoista. Yhteistyössä kuntien kanssa laadittavissa haastatteluissa joko TE-toimisto tai kunta saattaa tilata tulkin. Ei ole selvitetty kattavasti, miten vastuu on jakautunut.

Helsingin ja Espoon kaupungit uudistivat maahanmuuttajien neuvontapalvelut aiesopimuskaudella. Helsingin osalta palvelut keskitettiin Virkainfo – palvelujen yhteyteen ja Espoo vastaavasti perusti keskitetyn In Espoo – neuvontapalvelun. Nämä toiminnot liittyivät myös pääkaupunkiseudun NEO-Seutu palvelujen kehittämisen hankkeeseen. Vantaa ei merkittävästi muuttanut neuvontapalvelujen järjestämisen tapaa.

Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit käyttävät tulkkauspalveluja hyvin moninaisissa tilanteissa. Pakolaisten palvelujen järjestämisessä tulkkaus on kaikkein systemaattisinta johtuen myös siitä, että näistä palveluista on mahdollista hakea ELY-keskukselta korvaus. Aiesopimuksen mahdollista suoraa vaikutusta tulkkauksen menettelyihin ei voitu selvityksessä saada selville.

Maahanmuuttajanuorten ohjaus ja valmennus (aiesopimuksen toimenpide 5.6)

Opetushallinto ja kunnat eivät kykene toimittamaan keskitetysti seurannan mahdollistavia aineistoja. Aiesopimuksen vaikuttavuutta tai edes merkitystä asiassa ei ole mahdollista selvittää. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulosneuvotteluissa sovitaan kehittämisestä ja seurannasta pääkaupunkiseudulla.

Maahanmuuttajanuorten ohjauksen ja valmennuksen kysymyksessä täytyy ensin tehdä perustava käsitteenmäärittely. Kohdistuuko kiinnostus kaikkiin nuoriin, joilla on maahanmuuttajatausta perheensä osalta, nuoriin ulkomaan kansalaisiin vai äskettäin esimerkiksi peruskouluiän loppuvaiheissa Suomeen muuttaneisiin. Kaikilla ryhmillä saattaa olla palvelujen tarpeessa maahanmuuttajuuteen liittyviä аспектеja. Kuitenkin palvelutarpeet ovat varmasti tyystin erilaiset. Aiesopimuksen osalta kiinnostus olisi kohdistunut lähinnä suppeimmin rajattuihin ”äskettäin muuttaneisiin”.

Opetus- ja ohjaushenkilöstön täydennyskoulutuksen kehittäminen (aiesopimuksen toimenpide 5.7)

Opetus- ja ohjaushenkilöstön kehittäminen voidaan nähdä keskeiseksi keskusteltaessa maahanmuuttajien kotoutumisen tavoitteista. Aiesopimuksen pääkaupunkiseudun metropolipolitiikan näkökulmasta toimenpiteen merkitys näyttäytyy kuitenkin etäiseltä

suhteessa muihin toimenpiteisiin ja koko maahanmuuttajien palvelurakenteiden kehittämiseen. Toimenpiteen yhteys aiesopimuksen yleistavoitteisiin ei ole suoraan osoitettavissa.

Tavoitteista työyhteisöjen monimuotoisuuden, johtamisen ja maahanmuuttajien urakehityksen kehittäminen vaikuttaa liittyvän suorimmin toimenpiteeseen kahdella tasolla: Ensinnäkin opettajat ja opetushenkilöstö ovat keskeinen maahanmuuttajien joukko, joiden osaamista tulisi voida tunnustaa, tunnustaa ja saattaa vastaamaan Suomessa asetettuja edellytyksiä. Toiseksi Specima-ohjelman kohderyhmät ovat avainasemassa, kun kehitetään ammatillisesti maahanmuuttajien koulutuksen osaamista eri-ikäisissä kohderyhmissä. Mitattavaa yhteyttä Specima-ohjelman seurannan ja pääkaupunkiseudun tilanteen kehittymisen välillä ei kuitenkaan ole mahdollista osoittaa.

Aiesopimuksen vaikutuksia ja yhteyksiä – potentiaalisia pääkaupunkiseudun toimintamalleja

Aiesopimuksen laajin toimintasisältö – pääkaupunkiseudun TE-toimistojen maahanmuuttajapalvelun virkailijaresurssin vahvistaminen – on vaikuttanut merkittävästi yhteistoimintaan ja edellytyksiin toteuttaa maahanmuuttajien palveluprosessia. Vaikutus on kuitenkin määrällinen eikä pääsääntöisesti muuttanut toimintamalleja. Palveluprosessit toteutettiin entisissä rakenteissa ja työnjaon periaatteet säilyivät entisellään, jolloin laadullisesti mallintavaa muutosta ei aiesopimuksesta seurannut. Soveltaminen kuitenkin vaihteli TE-toimistojen osalta merkittävästi.

Opetushallinto on ollut kehittämistyössä osallisena oppilaitoskohtaisesti ja ELY-keskuksen kotoutumiskoulutuksen puitehankintamenettelyn kautta. Opetussisältöjä koskevat neuvottelut määrittämään Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta ja luku- kirjoitustaidon koulutuksesta antamien perusteiden pohjalta. Perusteiden toimeenpano vaikuttaa koulutuksen laajuuteen ja siten esimerkiksi odotusaikoihin. Aiesopimuksen toimenpiteillä ei ollut suoraa vaikutusta näihin.

Aiesopimuksen toteuttamisen muut sisällöt ovat pitkälle kaupunkikohtaisia. Kehittäminen on tapahtunut pääsääntöisesti rakenteessa, jossa kukin kaupunki ja kaupungin alueella toimintavastuullinen TE-toimisto ovat kehittäneet yhteistoiminnan malleja.

Aiesopimuksen resursseihin suoraan perustuvat mallit

- 6 + 6 – malli (Helsinki)
- Maahanmuuttajien rekrytointimalli (Espoo)
- Jalkautuva palvelumalli (Espoon TE-toimisto)

Aiesopimuksen resursseihin välillisesti limittyviä malleja

- Ammatillisen kotoutumiskoulutuksen mallinnukset: osaamispolku kotoutumistuella tuettuna omaehtoisena opiskeluna, työvoimapolitiittinen ”ammatillinen kotoutumiskoulutus” (Helsinki)
- Vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien ryhmätoiminta (Vantaa)
- Maahanmuuttajien ohjauksellinen pajatyo ja kielen opiskelu (Espoo, Vantaa)
- Työnhakuryhmätoiminnot, työnhakuklubi (Vantaa)
- Rekrytointikoulutus, yhteishankintakoulutus (Helsinki, Espoo, Vantaa)
- Nuorten maahanmuuttajien kotoutumispolut työvoimakoulutuksessa (Espoo)
- Nuorten maahanmuuttajien omaehtoisen koulutuksen kehittäminen (Espoo)
- Talent Match (Espoo)

6 + 6 -malli

Helsingin kaupungin henkilöstökeskus koordinoi helsinkiläisten, kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneiden maahanmuuttajien kuuden kuukauden työelämävalmennuksen ja kuuden kuukauden palkkatuella tuetun työsuhteen kokonaisuutta. Helsingin TE-toimiston maahanmuuttajapalvelujen yksikkö tunnistaa kotoutumiskoulutuksen loppupuolella Helsingin kaupungin työtehtäviin soveltuvat maahanmuuttajat. Työmahdollisuuksia kartoitetaan kaikkialla Helsingin kaupunkikonsernissa. Käytännössä sijoitusmahdollisuudet ovat kuitenkin usein sijoittuneet lasten päivähoidon toimialueelle.

Ohjelmaan valinnan edellytykset ovat melko tiukat: kohderyhmänä ovat motivoituneet, yleensä hoitoalalle suuntautuneet maahanmuuttajat, joiden etäisyys työmarkkinoille on melko lyhyt. Kielitaidon edellytyksenä on vähintään A2.2. Työtoiminnot yhdistetään kaupungin toteuttamaan kielenopetukseen, minkä vuoksi ohjelma käynnistyy ryhminä muutaman kerran vuodessa. Tavoitteena on saavuttaa kielitaidon taso B1.1. Työtoimintaa ja kielenopetusta tuetaan mallinnetun uravalmennuksen avulla. Uravalmennuksen tavoitteena voi olla esimerkiksi työllistyminen Helsingin kaupungin tehtävissä oppisopimussopimuksella, avoimen sektorin työ tai päätoiminen opiskelu.

Kielen opetuksen järjestäminen ja yhdistäminen työtoimintoihin on nostettava erinomaiseksi esimerkiksi suuren kaupungin voimavaroista tukea maahanmuuttajan kotoutumista. Hankkeen kuluessa on saatu myös vahvaa näyttöä siitä, että toimialojen esimiehet hyvin ymmärtävät tämän erityistarpeen, sikäli kuin heidät yleensä saadaan vakuuttamaan maahanmuuttajien rekrytoimisen pitkän tähtäimen hyödyistä.

Malli on kuvattavissa korkean tavoitetasen välityömarkkinaratkaisuna. Mallin vaikuttavuus pysyvän etenemistratkeaisun mielessä on ollut lähinnä tyydyttävällä tasolla. TE-toimisto, henkilöstökeskus ja kaupungin toimialat ovatkin etsineet yhteistä näkemystä kohderyhmän

määrittelemisestä, mikä on käytännössä tarkoittanut lähtövaatimuksen korottamista. Arvion mukaan vaikuttavuusluvut kehittyvät tämän seuraamuksena.

Malli on koordinaation ja uravalmennuksen takia kustannustasoltaan suhteellisen painava sekä TE-toimiston että kaupungin organisaatioedellytysten suhteen. Toisaalta kokeilujakso on osoittanut, että malli on lainsäädännön kannalta melko ongelmaton. Malli on lisäksi mahdollinen suhteellisen laajalle kohderyhmälle rahoituksen osalta, sillä toimenpiteistä työelämävalmennus ei aiheuta välittömiä henkilöstökustannuksia ja palkkatukityön henkilöstökustannukset jakautuvat kaupungin ja valtion välillä.

Keskeisimmäksi ongelmaksi nousevat hyvin suuret haasteet toimialueittaisten työmahdollisuuksien laajentamisessa. Hankkeen aikana vaihtoehdot ovat jopa yksipuolistuneet. Panostaminen malliin edellyttää arviointia siitä, miten kaupungin eri toimialoilla tehtävää ”valistustyötä” voidaan vahvistaa.

Kustannusten suhteellisen korkea taso ja erityisesti vaikeudet laajentaa työvaihtoehtoja merkitsevät suuria haasteita mahdollisuuksille laajentaa toimintamallia ”saumattomaksi palveluketjuksi”. Malli osoittaa realistisesti, että mikäli kaupunki haluaa edistää nopeasti kasvavan maahanmuuttajaväestön kotoutumista ja työllistymistä, ei tämä onnistu ilman merkittävää panostusta resursseihin. Maahanmuuttajien osuudet kaupungin työllistämisen ja työelämävalmennuksen toimenpiteissä yleensä ovat hyvin suuria, jolloin täytyy tarkastella sitä, miksi työllistämiskäytännöt on kaupungin kokonaisedun kannalta pitkällä tähtäimellä hyödyllisempää ajoittaa jo kotoutumisen vaiheeseen.

Panostusta voi kuitenkin suositella toteutettavaksi laajemmin maassa kotoutumista edistävänä toimenpiteenä ja merkityksellisenä osaratkaisuna jatkuvasti kasvavassa asiakastarpeessa, sillä lainsäädäntöperusta on valtakunnallisesti yhteinen. Työelämävalmennuksen toimenpide korvautuu tulevassa lainsäädännössä työkokeilulla ja palkkatuen relevantit edellytykset mahdollistavat toimenpiteen jatkossakin.

Maahanmuuttajien rekrytointimalli

Espoon kaupungin rekrytointipalvelujen rekrytointiasiantuntijan koordinoimassa Maahanmuuttajien rekrytointimallissa vahvistetaan maahanmuuttajien ja kaupunkikonsernin toimialueiden kohtaantoa. Mallissa haetaan painokasta tukea rekrytointiin siten, että aiesopimuksen rahoitusosuuden avulla mahdollistetaan työsuhde yhdeksän kuukauden ajan ilman suoria henkilöstökustannuksia eri virastoissa. Tämän jälkeen voidaan toteuttaa työskentely kolmeen vuoteen saakka ilman vakanssimenettelyä. Menettely laskee merkittävästi kynnystä kaupungin rekrytointipäätöksissä.

Malli täydentää maahanmuuttajien työelämävalmennuksen ja palkkatukiratkaisujen keinovalikkoa. Rekrytointiasiantuntijan koordinaatio tukee myös muita maahanmuuttajien työllisyyspalvelujen toimintoja kaupungissa. Malli myös edistää sekä kaupungin toimialojen että myös muiden espooalaisten työnantajien rekrytointikynnysten tunnistamista.

Mallin ydin on kaupungin omassa pysyvässä rekrytointitarpeessa ja toimii siinä mielessä ainoastaan hyvinkin lyhyen työmarkkinaetäisyyden kohderyhmissä. Myös suomen kielen

valmiuksien tulee olla yleensä hyvin vahvat. Malli on sekä hallinnollisesti että kustannusrakenteeltaan varsin raskas ydinkohderyhmän koon ja tavoitteiden näkökulmasta. Vaikuttavuuden ydinkohderyhmässä katsotaan olevan erinomaista luokkaa ja heijastusvaikutusten olevan merkittäviä.

Ei ole myöskään estettä yhdistää toimintamalli esimerkiksi 6 + 6 – tyyppiseen yhteistyömalliin maahanmuuttajien työllisyyttä tukevissa prosesseissa. Aiheuttaisiko tällainen mallintaminen kasvavia henkilöstöpaineita asiantuntijakoordinaatioon? Olisi tarpeellista tarkastella entistä konkreettisemmin, miten Espoo kaupunkityönantajana voi tukea vääjäämättä esille nousevissa kielitaidon täydentämisen tarpeissa.

TE-toimiston maahanmuuttajapalvelujen jalkautuva palvelumalli

Pääkaupunkiseudun TE-toimistoissa maahanmuuttajien työvoimapalvelu jakautuu alkuvaiheen ja kotoutumispalveluiden erikoistuneiden työvoimaneuvojien palveluun ja toisaalta yleisiin työvoimapalveluihin. Ulkomaalaisten työnhakijoiden asiakasosuuden noustua pääkaupunkiseudulla jo lähes neljännekseen, on aiesopimuksella vahvistettu merkittävästi alkuvaiheen maahanmuuttajapalveluja henkilöstöä lisäämällä. Voitiin vastata pääkaupunkiseudulla välttämättä ratkaisua edellyttäneeseen määrälliseen palveluhaasteeseen. Ratkaisun yhdistäminen tuottavuus- tai tuloksellisuusohjelmien vaatimukseen on kuitenkin valtakunnallisesti katsoen haasteellinen.

Espoon TE-toimistossa katsottiin, että lisäresurssi on niin merkittävä, että voitiin edetä erikoistuneiden maahanmuuttajavirkailijoiden palvelumallin kehittämisessä pidemmälle. Rakennettiin jalkautuvan virkailijapalvelun toimintamalli, jossa keskeistä on työvoimaviranomaisen aktiivisesti prosessia koordinoiva palveluote. Kotoutumiskoulutuksen kuluessa päivitetään URA-tietojärjestelmän etäyhteyksiä hyväksikäyttäen etenemissuunnitelmaa. Yhteistyössä kouluttajan kanssa korostuu työvoimaviranomaisen työmarkkinaedellytyksiä arvioiva palveluote. Kielikoulutuksen ja ohjauksen ammattilaiset oppilaitoksessa sekä työvoimaneuvojat voivat yhdessä rakentaa etenemissuunnitelman, jossa esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen työharjoittelu ja jatkopolut nivoutuvat saumattomasti.

Malli on raskaasti TE-toimiston henkilöstöresurssia kuormittava. Toisaalta kokonaisvaltaisen asiakasprosessin näkökulmasta mallissa on aidosti työmäärää vähentäviä tekijöitä. Jatkuvasti kasvavassa asiakaspaineessa jokaisen työntekijän olisi voitava havaita kuormitukseen edullisesti vaikuttavat seikat, sillä motivoitunut virkailija on palveluprosessin keskeinen avaintekijä.

Malli nojaa erikoistuneiden maahanmuuttajapalvelujen rakenteeseen, jossa käytännön vaatimukset ovat riittävä henkilöstöresurssi ja toimiva tietojärjestelmäratkaisu. Uudenmaan TE-toimiston palvelu-uudistuksessa 2013 maahanmuuttajien palvelu integroidaan kolmen palvelulinjan rakenteeseen. Työnhaun käynnistyessä maahanmuuttaja tulee arvioida työllistymisen edellytysten perusteella työnvälitys- ja yrityspalvelun, ohjaukselliseen palvelun tai työllistymistä tukevien palveluiden asiakaslinjalle. Nopean työllistymisen edellytysten täytyessä työtön maahanmuuttaja ohjataan suomen tai ruotsin kielen

taitotasosta riippumatta ensimmäisen palvelulinjan asiakkuuteen. Palvelulinjan valinta ei kuitenkaan estä valitsemasta työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen tai tukemasta kotoutumista edistäviä opintoja. Mikäli kotoutuva maahanmuuttaja tarvitsee kotoutumiskoulutuksen lisäksi muita työllistymisen edellytyksiä vahvistavia koulutusratkaisuja, valitaan palvelulinja kaksi. Mikäli maahanmuuttajan työllistymisen katsotaan edellyttävän työllistymistä tukevia erityistoimenpiteitä, palveluprosessin ohjaus toteutetaan painotettujen henkilökohtaisten palvelujen linjalla kolme.

Uudenmaan TE-toimistossa on tehtävä merkittäviä ratkaisuja sen osalta, miten toteutetaan palvelulinjan valinnan sisältävä alkupalvelu palveluprosessin alussa olevien maahanmuuttajien osalta. Tulkkausta ja omakielisiä palveluja edellyttävät toiminnot on hyvin haastavaa toteuttaa samassa erikoistuneessa alkuhaastattelurakenteessa, jossa alkupalvelu muuten toteutetaan. On lisäksi määriteltävä yhteistoimintojen toteuttaminen kunnallisten maahanmuuttajapalvelujen kanssa. On myös sovittava konkreettisesti, miten TE-toimisto järjestää yhteishaastattelumenettelyt niiden pakolaistaustaisten ryhmien osalta, joissa kaupunki vastaa alkuvaiheen palveluista.

Koulutusporttiin perustuva ohjaaminen kielitaidon lähtötason testaukseen Testipisteessä tai oppilaitoksissa sekä palvelulinjalla tapahtuvaan kotoutumishaastatteluun on mahdollista toteuttaa työvoimapolitiittisessa alkukartoituksessa. Pääsääntöisesti ei tarvittaisi erillistä ajanvarausta työvoimapolitiittiseen alkukartoitukseen. On kuitenkin edelleen selvitettävä edellytykset alkukartoitusten kielihaasteen ratkaisemiseen. Tällöin mahdollisesti havaitaan perustelluksi keskittää alkuvaiheen palvelua koko Uudenmaan tasolla, pääkaupunkiseudun kokonaisuuden tasolla, yksikkötasolla tai Helsingin kolmen yksikön osalta. Lisäksi on ratkaistava Opetushallituksen kanssa kysymys siitä, onko mahdollista jo alkupalvelussa määritellä osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen tarpeet sekä mahdollisesti toteuttaa ammatillisen osaamisen tunnustamisen prosessit.

Jalkautuvien kotoutumispalvelujen mallia on mahdollista toteuttaa palvelulinjojen toimesta. Erityisen hyvin jalkautuneen palvelun mahdollisuus näyttää syntyvän silloin, jos palvelulinjoilla määritellään virkailijoiden erikoistumisalueet. Ensimmäisen palvelulinjan asiakkuuksien osalta malli on periaatteen tasolla hankala, sillä palvelunäkökulma ei ole prosessimainen vaan ”poikittaiseen” palvelutarpeeseen nojaava. Ei toisaalta ole mahdotonta määritellä ”jalkautumista” niin, että painotetaan sähköisiä yhteydenpidon ratkaisuja ja työnhakijan omaa vastuuta. Ajattelu sopii hyvin esimerkiksi Talent Match – tyyppiseen palveluun, jossa suomen kielen opiskelun tavoitteet alistetaan esimerkiksi englannin kielellä toteutuvan rekrytointitavoitteen alle.

Palvelurakennerratkaisusta riippumatta jalkautumisen kiistämättömät hyödyt on syytä arvioida positiivisesti. On pyrittävä toteuttamaan joiltain osin kotoutumispalveluun erikoistuneen virkailijakunnan jalkautuminen koko Uudenmaan TE-toimiston palveluissa.

Ammatillisesti suuntautuvan kotoutumiskoulutuksen mallit

Helsingin kaupungin ammatillisten oppilaitosten aikuiskoulutus on toteuttanut vuodesta 2011 aikuisten maahanmuuttajien opintopolku-koulutusta, jossa yhdistyvät suomen kielen

opetus alkeistasolta lähtien ja ammatilliset sisällöt. TE-toimisto tukee näitä omaehtoisia opintoja kotoutumistuella. Tavoitteena on integroida ammatillisia valmiuksia kehittävät opetussisällöt kotoutumisen kielellisiä tavoitteita vahvistavaan opiskeluun. Vahvuutena ovat Helsingin monipuoliset ammatillisen koulutuksen rakenteet. Ryhmät koostuvat pääosin äskettäin maahan muuttaneista. Kuitenkin käytännössä ryhmät ovat olleet heterogeenisempia. Myöhemmin on laajennettu kohderyhmää kielitaidon alkeistason ylittäneisiin ryhmiin. Jatkotavoite on toteutunut 70 %:lla opiskelijoista. Mallintamisen näkökulmasta olisi tarpeen kuitenkin edelleen kirkastaa jatkopolkujen käsitteitä. Hyväksytäänkö työpaikan lisäksi esimerkiksi kotoutumistuella tuettu omaehtoinen MaVa-koulutus tai suomen kielen koulutus tavoitteeksi?

Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen puolella on syksystä 2012 järjestetty pilotti, jossa Testipisteen ja TE-toimiston kartoituksella tunnistettiin rakennusalalle suuntautuvia kotoutujia. Koulutuksen toteuttaa Amiedu. Ryhmä on käytännössä ollut sekä kielitaidon että rakennusalan ammatillisen osaamisen osalta suhteellisen heterogeeninen. Tästä huolimatta lähtövaiheen kokemukset ovat kannustavia.

Kielen opetukseen integroidaan alusta alkaen oppilaitoksen ammattiopetuksessa toteutettavia päiviä niin, että työpainotteisuus lisääntyy koulutuksen edetessä. Koulutus toteutetaan hankintamenettelyssä neljän moduulin mallin mukaisesti niin, että kaksi ensimmäistä moduulia hankitaan kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta ja kaksi jälkimmäistä ammatillisen koulutuksen hankintamenettelyssä. Malli on hankintateknisesti ongelmallinen ja edellyttää erityispanostuksia.

Eriyksen haastavat kysymykset liittyvät koulutusryhmän kokoamisen periaatteisiin, joissa on tasapainotettava kielitaidon lähtötason ja etenemisvalmiuksien sekä ammatillisen suuntautumisen kysymyksiä. Jopa Helsingin tasolla ryhmän kokoaminen niin, että odotusajat eivät muodostu kohtuuttomiksi, on haastavaa. Eriyistä koordinaatiota tarvitaan niin merkittävästi, että laajentamisen edellytysten harkinta on vaativaa. Ryhmien muodostaminen on syytä toteuttaa koko Uudenmaan mittakaavassa. Kiinnostusta on ollut mm. terveydenhuolto- ja puhdistuspalvelualojen kotoutumiskoulutuksiin. Merkittävä osa työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta toteuttavista oppilaitoksista kykenee täydentämään kielen opetusta ammatillisilla tai ammatillisesti valmistavilla sisällöillä. Hankintamenettelyn kannalta kysymyksiin on kuitenkin paneuduttava syvällisesti.

Mallit ovat edistysaskelia kotoutumiskoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittämiseksi. On kuitenkin pidettävä mielessä kokeilujen suuret suhteelliset panostukset, joiden laajentaminen yleispäteväksi malliksi ei ole helppoa edes aiesopimuksen lisääntyneen henkilöstön avulla. Avainkysymykseksi muodostuu Testipisteessä toteutuvan kielitaidon arvioinnin ja kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen keskinäinen määrittely. Vähintään malleissa osoitetaan se, että ammatillisesti suuntautuvaa kotoutumiskoulutusta on mahdollista toteuttaa suurten maahan muuttavien volyyymien olosuhteissa.

Nuorten maahanmuuttajien erityiset kotoutumispolut

Työvoimapalvelulain mukaan 17 vuotta täyttänyt työkykyinen nuori, joka ei ole estynyt olemasta työmarkkinoilla eikä ole päätoiminen opiskelija, voi saada TE-toimistosta työnhakija-asiakkaan palveluja ja työttömyysetuutta. Kotoutumislain mukaan työttömäksi rekisteröidyllä vähintään 17-vuotiaalla nuorella työnhakijalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan ja suunnitelmassa TE-toimiston kanssa sovittuihin toimenpiteisiin. Kotoutumislain soveltamisesta annetussa sisäasiainministeriön ohjeessa 6.9.2011 todetaan työvoimapalvelulain 9 luvun omaehtoisen opiskelun tukemisesta annettujen määräysten soveltamisesta, että painavaksi syyksi, jonka nojalla voidaan tukea kotoutumistuella aikaisemmin käynnistyneitä omaehtoisia opintoja, voidaan tulkita mm. opiskelujen käynnistyminen ennen kuin opiskelija on voitu rekisteröidä työnhakijaksi.

TE-toimistossa ilmoittautuu työnhakijaksi sekä kotoutumislain soveltamisalan piirissä olevia nuoria, joilla ei ole opiskelupaikkaa että nuoria, joilla on opiskelupaikka esimerkiksi aikuislukiossa. Aikuislukiossa toteutetaan esimerkiksi maahanmuuttajille suunnattuja perusopintoja, joissa keskeisenä tavoitteena on kielen oppiminen. Ohjeistuksen perusteella on mahdollista tukea opiskelua työmarkkinatukena maksettavalla kotoutumistuella, alkoi opiskelu sitten ennen tai jälkeen työnhaun käynnistymisen. Subjektiivista oikeutta ei kuitenkaan muodostu vaan TE-toimisto harkitsee toimenpiteen perusteet.

Espoon TE-toimistossa on pyritty mallintamaan erityistä nuorten maahanmuuttajien työvoimapoliittista kotoutumiskoulutusta. TE-toimistossa on samoin nähty tavoitteeksi mahdollistaa joustava eteneminen työvoimapoliittisesta omaehtoiseen koulutukseen.

Espoon aikuislukion Espoon nuorten maahanmuuttajien opintopolut – hankkeessa on toteutettu tehostettua opinto-ohjausta ja psykososiaalista tukea oppivelvollisuuden ylittäneiden maahanmuuttajanuorten perusoppimäärän suorittamiseen pyrkivässä ohjelmassa. Yleisesti voidaan sanoa vasta ohjelman mahdollistaneen aikuislukiossa toteutettavat opinnot Espoossa ja tarjoavan aikaisempaa matalamman kynnyksen kyseisiin opintoihin.

Toiminnot edellyttävät ohjausresursseja sekä oppilaitoksissa että TE-toimistossa. Oppilaat saattavat monissa tapauksissa olla TE-toimistossa työnhakijoina sekä omaehtoisten opintojen tukemisen piirissä.

Vantaalla oppilaitosten ja TE-toimiston välistä nuorten maahanmuuttajien palveluyhteyttä on haettu yksilöllisten asiakasratkaisujen puitteissa, mihin esimerkiksi aiesopimuksessa mahdollistunut nuorten maahanmuuttajien palveluun erikoistunut työvoimaneuvoja antaa edellytyksiä.

Kaupunkien välillä on merkittäviä eroja, jotka tekevät nuorten asiakkaiden palvelun mallintamisesta haasteellista. Helsingissä sijaitsevissa aikuislukioissa ja oppilaitoksissa opiskelee merkittävä määrä espoolaisia ja vantaalaisia oppilaita, joiden opiskelua tuetaan kotoutumistuella. Jotta parhaiten nuoren kotoutumista tukeva opiskelu olisi mahdollista

järjestää tasapuolisesti, olisi kyettävä entistä paremmin jäsentämään aikuislukiossa tms. toteutettavan opiskelun edellytyksiä suhteessa työvoimakoulutukseen.

Työvoimakoulutusta on perusteltua muokata niin, että nuoria käsitellään erityiskohderyhmänä, jonka tarpeiden mukaisesti opiskeluohjelmaa kehitetään. Nuoren maahanmuuttajan optimaalinen ohjaaminen edellyttää vahvoja henkilöresursseja.

Kotoutuvien maahanmuuttajien ryhmätoiminta ja ohjauksellinen pajatoiminta

Vantaalla on kehitetty TE-toimiston ja kaupungin yhteistyössä työnhakuklubi ja -kerhotoimintoja maahanmuuttajille. Toimintoja on voitu luontevasti yhdistää maahanmuuttajakohderyhmille suunnattuihin työtoritapahtumiin, joissa on kyetty tavoittamaan merkittävä määrä maahanmuuttajien rekrytoimisesta kiinnostuneita työnantajia.

Vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien kohderyhmissä on Vantaalla sovellettu ohjauksellisen ryhmätoiminnan mallia, jossa kohderyhmästä huolimatta tavoitteet ovat työmarkkinoille suuntautuvia. Vaikuttavuus on ollut hyvää luokkaa. Toiminnon järjestäminen kolmen kuukauden mittaisena kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteenä ei rajoita sisällöllistä soveltamista, mikäli vain muita järjestämisen ja ylläpitokorvauksen ratkaisuja löydetään.

Espoon työhönvalmennuskeskuksen, Espoon työväenopiston ja TE-toimiston yhteistyössä on rakennettu eri maahanmuuttajien kohderyhmien pajatyön ja kielen opetuksen yhdistäviä työmalleja. Pajatyötä on voitu yhdistää ohjaavaan työvoimakoulutuksen jaksoon. Toimintaa on koeteltu mm. humanitaarisista syistä maahan tulleiden nuorten ja maahanmuuttajanaisten kohderyhmissä.

Mikäli yhteistyön tahtotila on riittävä ja TE-toimiston yhteistyörakenteet eri kaupunkien kanssa löydetään, ei ole periaatteellisia esteitä soveltaa näitä suhteellisen matalan kynnyksen ratkaisuja. Vaikeasti työllistyvien palveluyhteistyön rakenteisiin nojaavat vaihtoehdot ovat laajasti käytettävissä eri kaupungeissa, joskin soveltaminen on räätälöitävä melko kuntakohtaisesti. Työvoimapalvelulainsäädännön muutokset eivät vaikuta estävän esimerkkien mukaisesti toteutettavia mahdollisuuksia.

Maahanmuuttajien koulutusyhteistyön sovelluksia

Voidaan nostaa kaksi koulutusyhteistyön pääsuuntausta: Kotoutumiskoulutuksen puutteita täydentävä matalan kynnyksen kielikoulutus ja rekrytointikoulutus. Rekrytointikoulutus voidaan toteuttaa myös työnantajan ja TE-toimiston yhteishankintakoulutuksena.

Erityisesti Vantaalla on jo pitkä traditio matalan kynnyksen suomen kielen startti-kursseille, joiden kautta voidaan parantaa lähtövalmiuksia esimerkiksi työvoimapolitiittista kotoutumiskoulutusta odottaville. Koulutuksia on voitu kohdistaa myös erityisryhmille. Mitä paremmat ohjausresurssit sekä kunnallisissa neuvontapalveluissa että TE-toimistossa on, sitä paremmin voidaan koordinoita etenemismuutoksia yhteen.

Helsingin, Vantaan ja Espoon kaupungeissa on toteutettu lukuisia yhteishankintakoulutuksia TE-hallinnon kanssa tai kaupunkien yksin toteuttamia ammatillisesti suunnattuja tai valmentavia koulutuksia. Esimerkkinä toimivat terveydenhuoltoalan koulutukset. Haasteena ovat olleet rahoituksen lähtökohtien epäselvyys ja sopimustekniikan monet eri vaihtoehdot. Kaivattaisiin yhteistoimintojen periaatteiden yhtenäistämistä, sillä toimintojen lisääntyvää kysyntää maahanmuuttajakohderyhmissä ei ole tarvetta kyseenalaistaa.

Talent Match

Talent Match tarjoaa englannin kielellä toteutetun sosiaalisen median sähköisen alustan sekä verkostoitumistapahtumien kohtaamispaikan erityisesti hyvät työmarkkinaedellytykset omaaville ulkomaalaisille työnhakijoille ja kansainvälisesti suuntautuneille yrityksille. Keskeisenä kohderyhmänä ovat Suomessa kansainvälisiin yrityksiin rekrytoidut ulkomaalaiset työntekijät, joiden osaaminen on perusteltua pyrkiä säilyttämään Suomessa myös alkuperäisen työsuhteen päättyessä. Toinen kohderyhmä ovat korkean osaamistason ulkomaalaiset työnhakijat. Mallia on rakennettu Espoossa toimivissa yrityspalveluissa, oppilaitoksissa ja niiden yhteysverkostoissa.

Työskentelyalustaa ja toimintoja voidaan soveltaa myös TE-toimistossa asioivien maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluissa. Tulevassa TE-toimistorakenteessa ja julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain valossa malli tarjoaa yhden näkökulman siihen, milloin kotoutuva maahanmuuttaja on työnvälitys- ja yrityspalvelulinjan asiakas. Palvelulinja-ajattelussa ei tarvitse sulkea pois myös kotoutumiskoulutuksen tarvetta. Nopea työllistyminen on yleensä kuitenkin nähtävä tavoitteista ensisijaisimmaksi.

On tarpeellista havahtua maahanmuuttajien kotoutumistarpeiden monimuotoisuuteen. On tärkeää avata aikaisempaa paremmin työnantajien tarpeista lähtevä keskustelu kotoutumisesta. Tätä kautta syntyy myös edellytyksiä hakea uusia yhteistyön muotoja työssä olevien kotoutumista edistävän kielikoulutuksen järjestämiseen, joka voitaisiin toteuttaa yhteistoiminnassa työnantajien kanssa.

Aiesopimuksen arviointi

Maahanmuuttajien työttömyys ja kotoutumista edistävät palvelut pääkaupunkiseudulla

Aiesopimuksen tarve liittyy absoluuttisia väestöosuuksia enemmän toiminta-alueen muutosvauhtiin. Voidaan kysyä, milloin muutosvauhti on niin voimakas, että palvelujärjestelmien kysymykset muuttuvat määrällisistä laadullisiksi. Toimintaympäristön tarkastelu 2000 – luvulla osoittaa, että rakenteiden kestävyuden haaste kohdataan ensimmäisenä pääkaupunkiseudulla ja toisaalta sen, että haaste kohdataan kolmen kaupungin osalta yhteisesti.

Maahanmuuttajien työllisyys on kysymys, jossa yhteiskunnan kaikki toimijat ovat ”samassa veneessä”. Aiesopimuksessa kokemus ”yhteisestä veneestä” haluttiin konkretisoida siten, että erityispanostukset määriteltiin kotouttamisen keskeisten toimijoiden välillä periaatteella 50/50. Sopimusnäkökulmaan kuitenkin kuului se, että valtio-osapuoli määritteli itse rahoitusosuutensa sisällöllisen käyttämisen. Samoin kuntien osalta ainoastaan rahoituksen minimi määriteltiin sopimustasolla. Sopimuksen toimenpidekirjaus rahoituksen suuntaamisesta maahanmuuttajakohderyhmän työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin toki ohjasi käytännön soveltamista. Kotouttamislainsäädännön nojalla vastuu kohdistuu sekä TE-hallintoon ja kuntiin. Ajatuksena ei kuitenkaan ollut se, että olisi määritelty lähtötilanteen ”työnjakoa” rahallisesti, jolloin aiesopimuksen vaikutusta voitaisiin tällä tavalla kokonaisuutena määrällisesti mitata.

Laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 1999 säädettiin alkuvaiheen palvelun ja kotouttamisen yleisistä periaatteista ja vastuusta. Voidaan argumentoida maahanmuuttajapalveluiden määrällisen tarpeen muuttuneen niin voimakkaasti 2000-luvulla, että kasvuvauhdin vuoksi oli haettava uusia voimia työnjakoon ja resursseihin. Myös pääkaupunkiseudun erityiskysymyksissä on samoja elementtejä. Yhteisen haasteen ratkaiseminen edellytti uudenlaista näkemystä siitä, millaisella yhteistyöllä ja resursseilla tavoitteiden toteuttamisen edellytykset voidaan optimoida. TE-toimiston työnhakija-asiakkaat ovat kunnan asukkaita ja osa kunnan työvoimasta. Laadullisesti uudessa toimintaympäristössä edes kymmenen vuotta vanhat käsitykset siitä, millaisilla palveluilla ja työnjaolla haastetta ratkaistaan, eivät ole päteviä.

Työvoima- ja kotoutumispalvelua potentiaalisesti tarvitsevan ulkomaalaisen työvoiman määrä on kotouttamislain lähtötilanteeseen vuonna 2000 nähden yli kaksi ja puolikertainen Espoossa ja Vantaalla ja lähes kaksinkertainen Helsingissä. TE-toimistojen kuormitus ulkomaalaisten palveluntarvitsijoiden määrissä on kasvanut viimeisten kuuden vuoden aikana huimasti: Helsingin yli 70 %:sta Vantaan yli 90 %:iin. Ulkomaalaisten asiakkaiden osuus lähestyy hyvää vauhtia neljännestä koko työnhakijoiden määrästä, sillä Suomen kansalaisten määrät työnhakijana ovat vastaavana aikana enemmän vähentyneet (poikkeuksena Vantaa). Pääkaupunkiseudun ulkopuolella liikutaan tyypillisemmin alle 5 % asiakasosuuksissa. Myös Uudellamaalla pääkaupunkiseudun ulkopuolella tyypillinen osuus on alle 10 %.

Ulkomaan kansalaisten työttömyysaste on alentunut merkittävästi 2000-luvulla. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeä huomata, että tämä myönteinen kehitys ei palvelujärjestelmän haasteiden kannalta riitä lähimainkaan vastaamaan maahanmuuttajien määrän aiheuttamaa painetta. Esimerkiksi aiesopimuksen alusta ulkomaalaisten *työttömyysaste* on laskenut alueella kahdesta kolmeen prosenttiyksikköä. Työttömien ulkomaalaisten työnhakijoiden *määrä* vastaavana aikana on kohonnut 21 – 26 %. Työttömien määrän kasvu on merkittävästi vähäisempää kuin kaikkien ulkomaalaisten työnhakijoiden määrän kasvu (35 – 40 %). Vaikka työttömyyttä on siis suhteellisesti onnistuttu jossain määrin torjumaan, maahanmuuton määrä aiheuttaa sen, että palvelutarve kuormittavuuden mielessä on kasvanut.

Työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen kasvunopeus on työvoimapolitiikan rahoituskehityksen sisällä haastava toteuttaa. Erityisesti pääkaupunkiseudun osalta kasvun nopeus on merkinnyt myös volyymin osalta, että on saavuttu tilanteeseen, jossa kotoutumiskoulutukseen ohjaaminen ja koulutuksen koordinaatio on ollut välttämätöntä eriyttää normaaleista työvoimakoulutuksen menettelyistä.

Tähän tarpeeseen on projektirahoituksella toteutettu koulutukseen ohjauksen kielitaitoperusteisen ohjauksen testimenettely (Testipiste) ja kielitaidon lähtötason ja etenemisnopeuden mukaisen ohjaamisen tietojärjestelmä (Koulutusportti). Ohjausjärjestelmien toteutus ja rahoitus olisi kyettävä myös aiesopimuksen vaikuttavuusnäkökulmien takia varmistamaan. Ohjaaminen omaehtoiseen koulutukseen olisi tarpeen saada liitettyä Testipisteen ja Koulutusportin hallittavaan kokonaisuuteen, niin että asiakaskohtaisesti paras mahdollinen ohjaus olisi mahdollinen. Näin kehittyä edellytys suurten volyymien tilanteessa hallita ohjaus niin, että tarpeettomia odotusaikoja koulutukseen syntyy mahdollisimman vähän. Usein esille nostettu asiakkaan ”alkuinnostus” kielen ja yhteiskuntatiedon omaksumiseen olisi tärkeä voida hyödyntää.

On kuitenkin perusteltua laajentaa prosessinäkökulmaa huomattavasti kotoutumiskoulutuksen kysymystä laajemmaksi. Työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen osallistuvien suhteellinen määrä on kasvanut pääkaupunkiseudulla Opetushallituksen kotoutumiskoulutusta koskevien ohjeistusten (2006 – 7) jälkeen äärimmäisen nopeasti. Tämä johtuu maahanmuuttajien määrän kasvun lisäksi opetuksen keston perustellusta pidentämisestä. Vuosikymmenessä koulutuksen keskimääräinen osallistujamäärä on lähes kolminkertaistunut.

Tästä huolimatta tyypillisenä poikkileikkauspäivänä ulkomaalaisista työnhakijoista ainoastaan keskimäärin vain noin joka kahdeksas osallistuu tähän koulutusmuotoon³⁶. Vaikka omaehtoiset kotoutumiskoulutukset kohottavat merkittävästi kotoutumislain määrittelemien toimintojen osuutta ulkomaalaisten palvelussa, ylivoimainen enemmistö tarvitsee jotain *muuta palvelua* työmarkkinoille etenemiseksi. Työvoimapolitiittisen tai omaehtoisen kotoutumiskoulutuksen määrällinen lisääminen edelleen ei ole koko vastaus.

³⁶ Voimakkaasta kasvusta huolimatta työvoimapolitiittiseen kotoutumiskoulutukseen osallistuu päivittäin vain noin 12 % ulkomaalaisista työnhakijoista (2238 oppilasta noin 18631 ulkomaisesta työnhakijasta).

Tähän tarpeeseen tarvitaan kaikkien toimijoiden panostuksia ja siten konkreettisia resursseja. Ratkaiseva askel on heräävä tilanneymmärrys sekä sen huomaaminen, että muita osoitellen haaste ei ratkea. Haaste on tarvittavan rahoituksen nopean kasvun takia myös poliittinen.

Saumaton palveluketju maahanmuuttajien työllistämiseksi pääkaupunkiseudulla

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä annettua lakia tulkiten varsinaisissa kotoutumisen prosessimaisissa palveluissa voidaan erottaa viisi eri vaihetta:

- 1) alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta
- 2) alkukartoitus
- 3) kotoutumissuunnitelma
- 4) kotoutumista edistävä toimenpide – kotoutumiskoulutus (työvoimapolitiittinen ja omaehtoinen)
- 5) työllistyminen, opiskelu tai muu aktiivinen osallistuminen suomalaisen yhteiskunnan toimintaan

Pääkaupunkiseudun aiesopimuksen toimenpiteitä voi tarkastella tämän jaottelun mukaisesti. Mitä TE-hallinto, kaupunkien palvelut ja opetushallinto tekivät eri vaiheiden osalta pääkaupunkiseudulla, mitä ratkaisuja toteutettiin aiesopimuksen perusteella ja miten kokemusten nojalla voitaisiin kehittää yhteistyötä?

Aiesopimuksen käynnistämisen tilanteeseen verrattuna on Uudenmaan TE-toimistouudistuksen vuoksi tarkasteltava eri toimintojen yhdenmukaistamisen tarvetta. Aiesopimuskaudella eri vaiheiden palveluissa oli verrattain merkittäviä eroja eri kaupunkien ja TE-toimistojen palvelujen osalta.

Tunnistetaan saumattoman palveluketjun synnyttämisen:

1. palveluhaaste, joka on toimintaympäristön aiheuttama palvelutarve
2. palveluratkaisu, johon aiesopimuksen toimenpiteet kohdistettiin. Mikä organisaatio toteuttaa, millä resurssilla ja millaisen yhteistyörakenteen avulla?
3. palveluratkaisun vaikutukset
4. palveluratkaisun soveltaminen myöhemmin ja laajemmin

Alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta

Kotoutumislain 8 § kertoo asianmukaisen ohjauksen ja neuvonnan veloitteesta kunnan, työvoimaviranomaisen ja muiden viranomaisen palveluissa. Nyt kuitenkin ohjauksen ja neuvonnan tarve tai oikeus ei millään tavalla rajoitu maahanmuuton alkuvaiheeseen. Yhä

enemmän korostuu eri viranomaisten ohjaus- ja neuvontapalvelujen välinen koordinaatio ja palveluihin ohjaamisen ”saumattomuus”.

Pääkaupunkiseudulla on aiesopimuksen palveluratkaisuna voitu vahvistaa ohjausta ja neuvontaa TE-toimistojen osalta. Pääosa aiesopimuksen 40 henkilötyövuoden resurssista kohdistettiin erikoistuneiden maahanmuuttajaneuvojien alkuvaiheen kotoutumisprosessin ohjauspalveluun. Rakenteellisesti aiesopimus mahdollisti erikoistuviiin maahanmuuttajaneuvojiin perustuvien palveluratkaisujen ylläpitämisen voimakkaassa ohjaus- ja neuvontapalvelujen ”kysynnän” kasvutilanteessa. Vaikuttavuus on nähtävä palveluratkaisun ylläpitämisen näkökulmasta hyvänä.

On kuitenkin kyseenalaistettava ratkaisun perusteita kolmesta eri syystä: 1) Ei ole perusteita olettaa, että kasvu pysähtyisi. Kuitenkaan loputtomasti ei voida olettaa löydettävän edellytyksiä henkilöstömäärän lisäämiseen. 2) Erikoistuvat toimenkuvat maahanmuuttajien neuvonnassa on haasteellista sijoittaa TE-toimiston palvelulinjamalliin. Pikemminkin suuntauksen tulisi olla neuvonta- ja ohjauspalvelujen valtavirtaistamisessa. 3) Ratkaisumallin oikeudenmukaisuus: Muut alueet Uudellamaalla ja muualla maassa tulevat palvelutarpeidensa kasvun kanssa hyvää vauhtia perässä.

Helsingin, Espoon tai Vantaan kaupungit eivät sitoneet aiesopimuksen rahoitusta pieniä perustamiskustannusten tyyppisiä ratkaisuja lukuun ottamatta maahanmuuttajien yleisten ohjaus- tai neuvontapalvelujen kehittämiseen. Samanaikaisesti kuitenkin Helsingin kaupungin neuvontapalveluissa tehtiin merkittävä ratkaisu Virka Infon perustamisen ja Espoossa vastaavasti In Espoo – palvelun käynnistämisen muodossa.

Kuntien ohjaus- ja neuvontapalveluihin kertyvän asiakaspaineen mittaaminen siten, että voitaisiin yhtäaikaisesti seurata tilannetta eri puolilla maata, on tällä hetkellä mahdotonta. Neuvontapalveluissa toteutuvien asiakaskohtaamisten määrän seurannan kehittämistä on käynnistetty ALPO - rekisterin muodossa. Seuranta ei ole kuitenkaan aiesopimuksessa seurattavien kysymysten osalta kattavaa eikä asiakasprosessien etenemisen nopeuden arviointiin synny tätä kautta edellytyksiä.

Opetushallitus vastaa hyvin tärkeistä neuvontafunktioista koulutusvaihtoehtojen sekä osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen kysymyksissä. Aikuisoppilaitoksissa toteutettavan työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen oppilaanohjauksen sekä asiakasprosessia kokonaisuutena hallinnoivan TE-toimiston neuvojien yhteyksiä tulisi vahvistaa. Aiesopimuksen palveluratkaisussa ei suoranaisesti haasteeseen resursoitu, joskin TE-toimiston henkilöstöresurssi antoi mahdollisuuksia uuteen jalkautuvien palvelujen malliin. Opetushallinnon osalta olisi lisäksi selvitettävä edellytykset alkukartoitusten vahvistamiselle opetushallinnon resurssien.

Aiesopimuksen selvityksessä kehittämistarpeeksi kohosi kunnallisten neuvontapalvelujen ohuen suhteen vahvistaminen pääosin TE-toimistossa hallinnoidun kotoutumisprosessin kanssa. Vantaan kaupunki on valinnut itsenäisen polun ohjauksen ja neuvonnan kehittämisessä. Yhteistyörakenteiden tulevan kehittämisen kannalta neuvontapalvelujen yhdenmukaisuuteen olisi kuitenkin tarvetta kiinnittää huomiota.

Alkukartoitus

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 ja 10 § alkukartoituksen suhde työvoimapalvelulain palvelutarpeen arviointiin (alkukartoitukseen) on osoittautunut haastavaksi. Samoin kuntien eri maahanmuuttajaryhmille järjestämien alkuvaiheen kartoitettavien ja ohjaavien palvelujen määrittelemisen kotoutumislain alkukartoituksena on herättänyt paljon kysymyksiä. Karkeasti yleistäen tilanne on se, että palvelulähtökohta tai työnjako ei muuttunut kotoutumislain myötä eikä pääkaupunkiseudulla aiesopimuksessa.

Aiesopimuksen tavoitteisiin ja toimenpiteisiin voidaan lukea myös TE-toimiston ja kaupunkien kartoituspalvelujen yhteistyömuotojen kehittäminen. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla on turvapaikka- ja pakolaistyyppisiin kohderyhmiin kohdistunut erityispalveluyksikkörakenne, jotka ovat vastanneet alkuvaiheen kartoitettavista palveluista. Työvoimapolitiittinen alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma on toteutettu usein yhdessä TE-toimiston kanssa. Aiesopimuksen ei voida arvioida muuttaneen yhteistyökäytäntöjä.

Uudenmaan TE-toimiston kannalta alkukartoitusten käsitteiden määrittely on avainkysymys maahanmuuttajien palvelujen järjestämisessä. Yleisenä palvelulähtökohtana työnhakija-asiakkaan palvelussa on kartoituksiin erikoistuneiden virkailijoiden toteuttama työvoimapalvelulain alkukartoitus, jossa arvioidaan palvelutarpeen mukainen palvelulinja. Monen ulkomaalaisen työnhakijan keskeinen tarve liittyy suomen kielen osaamisen ja koulutustarpeen arviointiin. Testi/kartoitus/arviointi suoritetaan Testipisteessä tai työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen oppilaitoksissa. Kielen oppimisen palvelutarve ei ole kuitenkaan palvelulinjan valinnan kannalta suoraan relevantti³⁷.

Ihanteelliseksi prosessinäkemykseksi pääkaupunkiseudulla on tulevassa palvelumallissa nähty Koulutusportti-tietojärjestelmän kautta tapahtuva ohjaus lähtötasoa ja koulutusvaihtoehtoa (työvoimapolitiittinen tai omaehtoinen kotoutumiskoulutus) kartoittavaan testaukseen suoraan työvoimapalvelulain alkukartoituksesta. Samalla varataan aika palvelulinjalla toteutettavaan kotoutumishaastatteluun. Koska alkukartoitus toteutetaan ilman ajanvarausta, syntyy monissa tapauksissa perusteltu epäily todellisista edellytyksistä ohjata suomen kielen taidottomia maahanmuuttajia näin suoraviivaisesti.

Uudenmaan TE-toimistossa on siksi kysyttävä, onko maahanmuuttajien alkukartoittamisen prosessi sittenkin niin erilainen, että alkuvaiheen kartoituspalvelut olisi järjestettävä erityispalveluna, joka lisäksi tulisi keskittää. Keskittämisen vaihtoehtoja on kuitenkin mahdollista lähestyä monella tasolla: koko Uusimaa, pääkaupunkiseudun kolmen kaupungin yhteinen tai Helsingin kolmen yksikön yhteinen. Jopa toimipaikkatasolla saattaa herätä kysymys maahanmuuttajien alkukartoitustoimintojen keskittämisestä virkailijatasolla.

³⁷ Kotoutumiskoulutus on tässä suhteessa muusta työvoimakoulutuksesta ja omaehtoisesta opiskelusta erillinen koulutuksen muoto, joka ei määritä palvelulinjan valintaa osaamisen kehittämisen palvelulinjalle, kuten tarve *ammattillisen osaamisen* kehittämiseen.

Aiesopimusta jatkavan sopimuksen perusratkaisuksi valtion rahoituksen osalta on muodostumassa Uudenmaan TE-toimiston virkarakenteeseen sijoitettu maahanmuuttajien palvelua tehostavien henkilötyövuosien määrittely. Sopimusmenettelyssä on tärkeää varmistaa resurssien kohdistuminen maahanmuuttajien työvoima- ja kotoutumispalveluihin.

Kysymys on erittäin keskeinen, sillä selvityksessä maahanmuuttajien palvelun aiesopimus 2010 – 12 on näyttäytynyt pitkälle vanhanmallisen erikoistuneen maahanmuuttajien työvoimapalvelun ”pelastusveneeksi”. On vahvoja perusteita epäillä, olisivatko 90-luvun työvoimapalvelun rakenteet enää kestäneet pääkaupunkiseudun ulkomaalaisten työvoimapalvelutarpeen kasvuvauhdissa, jos aiesopimuksen resurssien henkilöstö ei olisi kaksinkertaistunut. Sopimuksen sisältöratkaisu oli kuitenkin luonteeltaan pikemmin ”enemmän samaa” kuin laadullisesti palvelujärjestelmää kehittävä.

Onko kielitaidon arvioinnin ympärille rakentuva kartoitus laadullisesti erilainen ja erikoistumista edellyttävää osaamista vaativa tehtävä, joka olisi perusteltua järjestää maahanmuuttajapalvelun osaajien osaamiskeskus-tyyppisessä rakenteessa? Tarkasteluun on liitettävä kysymys siitä, onko hyväksyttävää kaupunkien osallisuuden olevan kohderyhmänäkökulmasta niin rajoitettua kuin se nykyisellään on.

Aiesopimuksen resurssilla olisi käyttöä myös kotoutumislain alkukartoituksen ostopalvelutyypisissä ratkaisuvaihtoehtoissa. Nykyisellään lähtökohtana Testipiste-tyyppisissä kielitaidon kartoituspalveluissa on projektirahoitus tai epäsuora rahoitus työvoimatoimenpiteenä. Kotoutumisen kannalta ensiarvoisten toimenpiteiden rahoituspohja on pääkaupunkiseudulla pitkällä tähtäimellä avoin. Tämä edellyttää TE-toimiston alkupalvelujärjestelmän tarkastelemista TE-toimiston virkahenkilöstöä laajempina kokonaisuutena, johon maahanmuuttajien osalta sisältyy ratkaisu kielitaidon kartoituksen toteuttamisesta. Samalla tulisi tarkastella uudelleen, miksi kaupungit näkevät tai eivät näe kartoitustoimintaa oman organisaationäkökulman kannalta tärkeänä.

Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelma on erityisyys, jonka nojalla voidaan perustella maahanmuuttajien erityisten palvelutarpeiden luonne ja toteuttaminen. Toimenpiteenä kotoutumiskoulutus on yleisimmin työvoimapolitiittista koulutusta, jonka rahoitustarvetta arvioidaan ammatillisia työvoimakoulutuksen tarpeita tai esimerkiksi nuorten ohjaavaa koulutusta vastaan. Kotoutumissuunnitelmassa arvioidaan erikseen ainoastaan kotoutujille mahdollinen valmentavan koulutuksen tukeminen työttömyysperusteisella etuudella. Pääkaupunkiseudulla omaehtoisen koulutuksen arvioinnin merkitys on käytännön palvelurakenteissa korostunut. Haasteeksi muodostuu se, että kotoutumissuunnitelmassa tapahtuva arviointi tapahtuu yleensä ainoastaan maahanmuuttajan ja TE-toimiston välillä, jolloin kaupungit eivät voi välittömästi vaikuttaa kotoutumisprosessin mahdollisesti keskeisimpään valintaan.

Palveluhaaste on siinä, että kotoutumissuunnittelu kuormittaa TE-toimistoja siinä määrin, että palveluprosessin lopputavoitteiden kannalta oleellisempi palveluvaihe

kotoutumiskoulutuksen jälkeen tapahtuvassa ohjauksessa työmarkkinoille jää helposti ohuemmalle panostukselle. Palveluhaaste on myös siinä, että kaupunkien osallisuus alkuvaiheen ohjauksessa kotoutumissuunnittelun tasolla olisi monella tavalla arvokas voimavara mutta kaupungeilla ei vaikuta olevan aiesopimuksen perusteellakaan rakenne- tai resurssiedellytyksiä haasteeseen vastaamiseksi.

Kotoutumissuunnitelmien laatimisen nopeutta koskevan muodollisen haasteen ratkaisemisessa aiesopimuksella oli merkittävä rooli. Tavoitteeksi asetettu suunnitelman laatimisen neljän viikon määräaika saavutettiin tai sen osalta päästiin varsin lähelle. Uudessa TE-palvelurakenteessa Koulutusporttiin nojaava prosessiohjaus antaa lähtökohtaisesti edellytykset saavuttaa tavoite jatkossakin koko pääkaupunkiseudulla, joskin käytännön sovelluksissa on nähtävissä paljon säätämisen tarpeita. Aiesopimusta jatkavassa sopimusmenettelyssä tuskin voidaan sopia kaupunkien roolin kasvattamisesta. Sopimusmenettelyn yhteydessä on kuitenkin hyvät edellytykset tarkastella osapuolten osallistumisen tarpeita, syitä ja perusteita uudelleen.

Opetushallinnon vastuualueelle kuuluvat osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen kysymykset tulisi voida liittää välittömästi kotoutumissuunnittelun tavoitteenasetteluun. Aiesopimuksen resursoinnissa ei kuitenkaan ollut edellytyksiä vaikuttaa kehittämiseen. Opetushallinnossa tulisi sopimusmenettelyn yhteydessä erikseen tutkia kysymystä siitä, millaisen yhdyshenkilörakenteen kautta yleensä ensimmäisenä TE-toimistossa tunnistettavissa olevat asiakastarpeet ja opetushallinnon palvelurakenne voidaan saada kohtaamaan kotoutumisen alkuvaiheessa. Tällöin sitoutuminen ja edellytettävä rahallinen tuki voitaisiin arvioida jo sitovassa kotoutumissuunnitelmassa.

Kotoutumista edistävät toimenpiteet

2011 voimaan astuneen kotoutumislain mukaan ainoa varsinainen kotoutumista edistävä toimenpide on kotoutumiskoulutus, joka toteutetaan työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena tai omaehtoisena opiskeluna, jota voidaan kotoutumissuunnitelmassa sovitulla TE-toimiston päätöksellä tukea työmarkkinatukena maksettavalla kotoutumistuella. Muiden toimenpiteiden rinnastamisesta työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen luovuttiin. Tosin 26 § mukaisia muita kotoutumista edistäviä toimenpiteitä voidaan järjestää. Näitä voivat olla lapsen ja nuoren, ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen, muiden erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien toimenpiteitä tai omatoimisesti tietoja tai taitoja hankkimaan kannustavia palveluja.

Palveluhaaste on yleensä helposti tiivistettävissä: kotoutumista edistävää koulutusta ei ole määrällisesti riittävästi tai koulutus ei johda kotoutumisen viimekätisten tavoitteiden toteutumiseen.

Toisaalta haasteen toteutamisesta on vaikea päästä eteenpäin. Kotoutumislainsäädäntö ei määrittele subjektiivista oikeutta sen paremmin työvoimapoliittiseen koulutukseen kuin omaehtoiisiin ratkaisuihin. Muutenkin subjektiivisen oikeuden näkökulma soveltuu erityisen huonosti työvoimapoliittisen koulutuksen kehykseen. Kotoutumistarve olisi kuitenkin mahdollista nähdä perusopetuksen kaltaisen oikeuden sukuisena.

Kotoutumislainsäädännön 21 § ilmaus, että ”kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena” ei työvoimapolitiittisen käytännössä lainkaan ratkaise palvelun järjestämistä yksittäisen kotoutuja-asiakkaan kohdalla. 17 § mukaan työ- ja elinkeinotoimiston on aktiivisesti tarjottava toimenpiteitä ja palveluja niihin ”käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa”. Niin kauan kuin määrärahojen niukkuus valtion verotuloihin liittyvässä budjetoinnissa on yleisesti tunnustettuun tarveperustaan nähden pysyvä tilanne, koulutus- ja etenemisvaihtoehtoja haetaan TE-toimistojen ja asiakkaiden välisissä kotoutumissuunnitelmissa varsin luovasti.

Aiesopimuksen seurantaesityksissä on voitu vahvistaa varsin yleinen käsitys, että kotoutumiskoulutuksen tarveperusteinen tarjonta on äärimmäisen vaikea määrittellä ja siten arvioida. Selvityksessä on osoitettu, kuinka monisyinen ilmiö jo yksinkertainen kotoutumiskoulutuksen ”odotusaika” on - puhumattakaan kotouttamistoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimisesta prosessin pitkäikäisyydessä.

Aiesopimuksessa määriteltujen resurssien toimenpiteitä tai palveluja ei voi juuri miltään osilta määrittellä kotoutumislain kotoutumista edistäviksi toimenpiteiksi. Valtionhallinnon resurssi kohdistettiin työvoimapolitiittisen henkilöstöön. Opetushallituksen Specimarahoituksesta ei määritelty kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Kaupunkien rekrytointi- tai työllistämiskorjaajia ei määritelty kotoutumisena.

Aiesopimukseen sidottujen henkilöstöresurssien kautta toki vaikutettiin monin tavoin kotoutumistoimenpiteisiin ohjaamisen ja tukevien prosessien järjestämiseen. Erityisesti voidaan mainita työvoimapolitiittisen ja omaehtoisen ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen toiminnot, nuorten maahanmuuttajien erityiset kotoutumiskoulutuspolut sekä TE-toimiston jalkautuvat ohjauspalvelut kotoutumiskoulutusta suorittaville. Koska aiesopimuksen suhde toimenpiteiden määrään on välillinen, ei voida luontevasti tältä osin puhua myöskään saumattomien palveluketjujen tai kokonaisjärjestelmien vahvistamisesta.

Kuitenkin useita aiesopimuksen kuntaosapuolten mallinnuksia toimenpiteistä, jotka asettuvat kotoutumislain määrittelemän kotoutumiskoulutuksen ja työmarkkinatavoitteen väliin, voitaisiin aivan oikeutetusti kutsua kotoutumista edistäviksi toimenpiteiksi. Toimintojen kohderyhmää ei suoraan määrittellä kotoutumislain rajausten perusteella. Käytännössä kuitenkin kyse on toimenpiteistä, joiden pääasiallinen kohderyhmä ovat kotoutuvat maahanmuuttajat, joiden kotoutumisprosessin viimekätistä tavoitetta – sijoittuminen suomalaisille työmarkkinoille (yleensä omassa kunnassa) – toimenpiteillä on tarkoitus tukea.

Toimenpiteillä on nähtävissä myös kielitaidon kehittymisen realistiseen yleiskuvaukseen liittyvä rooli, joka on nähtävissä myös kotoutumislain tavoitteiden suhteessa. Vieraskieli opitaan harvoin yhdessä lineaarisessa prosessissa, jossa olisi selkeästi määriteltävä loppu. Työmarkkinoilla ja erityisesti opiskelussa ”tyypillisesti” tarvittavan kielitaidon vahvistaminen ottaa aikansa. Pääkaupunkiseudun kaupungeissa on oppilaitosrakenteita, joiden yhdistäminen kaupungin työtehtäviin tai toimenpiteisiin on huomattavan luontevasti toteutettavissa melko pienilläkin palveluohjausresurssien panostuksilla. Tämä on voitu osoittaa myös monissa aiesopimukseen liittyvissä toiminnoissa. Tällaisia vaihtoehtoja on

harvoilla muilla työnantajilla uskottavasti toteutettavissa, mikä on yksi syy, miksi kaupungeilla on nähtävissä erityinen rooli maahanmuuttajien vähittäisessä etenemisessä työmarkkinoille.

Aiesopimuksen toimenpidemallinnusten soveltamista uusilla alueilla, niiden määrällistä lisääntymistä vastaamaan maahanmuuttajien palvelutarvetta sekä mallien sisällöllistä kehittämistä auttaisi merkittävästi, jos toimenpiteiden roolia kirkastettaisiin nimenomaan osana kotoutumisprosessia. Aiesopimuksen toimenpiteiden osalta on tullut esille, että rahoitus sitoumukset ovat suuruudeltaan hyvin suhteellisia. Kysymys on siitä, miten osapuolet ymmärtävät organisaationsa vastuun huimaa vauhtia lisääntyvien maahanmuuttajien kotoutumistarpeiden suuren mittaluokan haasteeseen vastaamisessa.

Työllistyminen ja päätoiminen opiskelu

Yksilöllisten maahanmuuttajien kotoutumisprosesseja on haastava yleistää tai edes luokitella. Pieni osuus muuttaa maahan pysyväisluonteiseen työhön, joka saattaa kuitenkin päättyä, jolloin on elämäntilanteen kehittymisestä riippuen valittava joko jääminen maahan tai ei. Uuden kotoutumislain nojalla tämänkin ryhmän tulisi päästä vähintään perustiedon jakamisen sisältävän ”minimikotoutumispalvelun” piiriin. Suuri enemmistö kuitenkin muuttaa maahan ilman työpaikkaa tai sellaista opiskelupaikkaa, josta olisi suora linja suomalaisille työmarkkinoille. Suurin osa tästä joukosta pääsee jossain vaiheessa ”varsinaisten” kotoutumispalveluiden piiriin.

Nykyjärjestelmässä palvelun koordinaatiota hoitaa pääsääntöisesti TE-toimisto. Lapsia ja kansaneläkeikäisiä lukuun ottamatta suomalainen järjestelmä ohjaa yleensä toimeentuloperusteisiin liittyvistä syistä useimmat TE-toimiston työnhakijoiksi³⁸. Esimerkiksi kotona lapsia hoitavat vanhemmat tai puolison tuloilla elävät ovat harvoin lopun ikäänsä pelkääneitä, vaan tapahtuu jatkuvaa liikettä TE-toimiston asiakkaiksi ja pois.

Varsin harvoissa tapauksissa voidaan sanoa kategorisesti, että maahanmuuttajan kotoutumisen tavoitteiden edistäminen ”kuuluu” hänen koko elinkaarensa ajan vain TE-toimistolle tai vain kunnallisille palveluille. Kysymys on yhteiskuntasopimuksen tyyppisestä järjestelystä, jossa ei ole viime kädessä kysymys maahanmuuttajan subjektiivisista oikeuksista vaan siitä, miten työnjaosta on sovittu mm. TE-hallinnon ja kuntien välillä. Sopiminen voidaan tehdä eksplisiittisesti, kuten joiltain osin on tehty aiesopimuksessa, tai kyse voi olla implisiittisestä ”työnjaon” tulkinnasta, joka voi olla yksi- tai molemminpuolinen.

Tiedämme, että merkittävä osa kotoutumiskoulutuksen moduloidun työvoimakoulutuksen ”putken” tai varsinkaan kirjavahkoja omaehtoisia koulutuksia suorittaneista ei saavuta reaalisia työmarkkinavalmiuksia sen paremmin kielitaidon kuin yleisten valmiuksien osalta. He tarvitsevat kotoutumisen ja työllistymisen tukemiseksi mahdollisimman monipuolisen

³⁸ Tulevassa laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta myös ikään liittyvät määräykset työvoimapalveluille poistetaan. Työttömyysperusteisten etuuksien ikään liittyvät näkökulmat toki käytännössä säilynevät keskeisinä palvelua ohjaavina tekijöinä.

kirjon tukevia toimenpiteitä. Kutsutaan näitä toimenpiteitä ja palveluja paremman termin puuttuessa ”kotoutujien välityömarkkinoiksi”.

Valtion ja kuntien pääkaupunkiseudun välisen aiesopimuksen periaatteellisesti luovimmat sisällöt liittyvät ”välityömarkkinoiden” tarpeen tunnustamiseen. Tarpeen tunnistaminen ja tunnustaminen vaikuttaa sinänsä varsin vääjäämättömältä toimintaympäristön tunnuslukujen realistisen tulkinnan valossa.

Suosituksia maahanmuuttajapalvelujen sopimus pohjaiseen kehittämiseen

Pääkaupunkiseudun kaupungeissa on ansiokkaasti korostettu kaupunkien antaman esimerkin keskeistä merkitystä siinä, että työyhteisöissä aidosti totutaan maahanmuuttajien rekrytoimisen erityishaasteisiin. Työyhteisöjen monimuotoistuminen on joka tapauksessa tulevaisuuden realiteetti ja perustuu välttämättömään tarpeeseen.

On todettava realiteettina, että useiden maahanmuuttajien etäisyys työmarkkinoille saattaa olla lähes ylivoimaisen suuri. Kaupunkien toimialueilla haaste voi ammattien sääntelyn vuoksi olla jopa korkeampi kuin yksityisellä sektorilla. Kaupunkien on yhteisesti tutkittava edellytyksiään aikaisempaa matalamman kynnyksen mahdollisuuksien järjestämiseksi kotoutumistarpeen näkökulmasta. Kotoutuviissa maahanmuuttajissa oleva työmarkkinapotentiaali saattaa olla menetetty siinä vaiheessa, kun ratkaisuja aletaan etsiä kertyneen pitkäaikaistyöttömyyden perusteella.

”Saumaton palveluketju” ja ”yhteinen kokonaisjärjestelmä” mahdollistaa hyvin monenlaisia toimintoja. Kysymys on ennen kaikkea siitä, voiko jokainen tunnustaa haasteen olemassaolon ja että haaste ei kuulu ”jollekin muulle”. Ratkaisusta on sovittava yhteisesti, yhdessä määritellyn tarvearvioinnin perusteella. Työttömyyden alentaminen saumattoman palveluketjun rakentamisen keinoin alkuvaiheen ohjauksesta monimuotoisten työyhteisöjen muodostumiseen on koko pääkaupunkiseudun yhteisen katsannon asia. On luotu moninaisia toimintaperiaatteita, joista on opittavaa yli organisaatorajojen ja kaupunkien rajojen.

Asiakaslähtöinen prosessikuvaus on osoitettu hyödylliseksi. On syytä ylläpitää tulevassa sopimusmenettelyssä tämä yhteysrakenteita ylläpitävä periaate voimassa Uudenmaan TE-toimiston käynnistämisyvaiheessa. Sopimusmenettelyssä havaitaan myös, kuinka vaikea on arvioida kehittämistoimintoja tilanteessa, jossa konkreettista dokumentointia prosessiajattelusta ei tehdä. Kysymys on kuitenkin enemmän ajattelu- ja menettelytavasta kuin kerralla valmiista prosessikaaviosta.

Ohjauksen ja neuvonnan kehittämisessä – joka sisältää luonnollisena kysymyksenä tulkkauksen ja omakielisen palvelun kehittämishaasteet – selvityksessä korostui edelleen tarve sisällyttää kaupunkien ohjaus ja neuvontapalvelujen sekä opetushallinnon toiminnot prosessikartoituksiin, sillä toistaiseksi prosessimainen yhteistoiminta TE-toimistoissa ja muun ohjauksen välillä on jäänyt monella tavalla satunnaiseksi.

Mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti laadittavat kotoutumislain alkukartoitukset sekä kielitaidon testausmenettelyyn perustuvat kotoutumissuunnitelmat edellyttävät maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelun erityisosaamisen määrittelyä, joka nojaa sovittuun erityisresurssiin. On vahvistettava ja vakiinnutettava sopimuksellisesti TE-toimiston, kaupunkien sekä opetushallituksen Testipisteen toimintamalliin perustuva alkukartoituksen toiminto, jossa keskeisenä rakennetta ylläpitävänä tukirakenteena toimii Koulutusportti-tietojärjestelmä. Saumaton, ylisektorinen ja kokonaisvaltainen kotoutumisen rakenne on mahdollista rakentaa tälle perustalle. Toiminto on liitettävä ohjauksen ja neuvonnan ylisektoriseen toiminta-ajatuksen, joka tukee prosessin varsinaisen lopputavoitteen – työllistyminen - yhteistä luonnetta.

Kotoutumisen perustoimintojen – työvoimapolitiittinen ja omaehtoinen kotoutumiskoulutus – niukkuus on selvityksenkin perusteella kotoutumisen etenemisen keskeinen hidastaja ja pullonkaula. Valtion ja kaupunkien aiesopimuksessa toteutettu sopimusmenettely ei ole ollut haasteen ratkaisemisen edellyttämän resurssimittakaavan kanssa yhteensopiva. Sopimuksen menettelyssä on kuitenkin kyetty laajentamaan tietoisuutta tilanteen akuutista pulmallisuudesta. Työvoimapolitiittisen koulutuksen osalta tulevina vuosina rahoitus onkin vahvistumassa. Pääkaupunkiseudun erityisluonne haasteen osalta on jatkossakin tuotava sopimusmenettelyn välityksellä tietoon. Toiseksi sopimusmenettelyn henkilöstöön kohdistuvat osuudet omaavat merkittävän potentiaalin asiakastarpeeseen perustuvan koulutukseen ohjauksen kehittämisessä edelleen. Kaupunkien ja oppilaitosten osuutta koordinaatiossa olisi voitava vahvistaa.

Keskeisin haaste ja pullonkaula muodostuu kuitenkin kohtaan, johon myös aiesopimuksen keskeisimmät kaupunkien resurssit on kohdistettu. Kotoutumiskoulutuksen kehittämistä ammatillisuutta ja työmarkkinanäkökulmaa vahvistamalla edelleen jatketaan. Realistinen työmarkkinoiden sekä opiskelun edellyttämä kielentaidon prosessi on kuitenkin luonteeltaan sellainen, jossa pysyväisluonteisen työllistymisen ratkaisuihin edistyminen edellyttää usein julkisen sektorin tukitoimintoja. Hyödylliset toimenpiteet ilmenevät hyvin monimuotoisten välityömarkkinoiden muodossa, joista aiesopimuksen selvityksessä on tunnistettu merkittäviä esimerkkejä. Toimenpiteitä on välttämätöntä jatkaa, laajentaa ja kehittää pääkaupunkiseudun maahanmuuttajien kotoutumisen haasteen ratkaisemiseksi.