

SEKTORIRAJAT YLITTÄVÄ YHTEISTYÖ TUKEE MAAHANMUUTTAJIEN TYÖLLISTYMISTÄ

Johdanto

Vaikka maahanmuutto Suomessa on vielä kansainvälisesti verrattuna nuori ilmiö ja määrällisesti vähäistä, on Suomessa asuvien maahanmuuttajien määrä kaksinkertaistunut viimeisten kymmenen vuoden aikana. Vuosille 2012–2060 laaditun väestöennusteen (SVT 2012) mukaan maahanmuuttajien määrä on edelleen kasvussa, sillä nettomaahanmuuton ennustetaan olevan noin 17000 henkeä vuosittain. Maahanmuutto ilmiönä näyttäytyy hyvin erilaisena eri yhteiskunnan aloilta tai eri näkökulmista. Tilastollisesti tarkastellen maahanmuutto voi korjata Suomen ikääntyvää - ja sen vuoksi vinoutuvaa ikärakennetta - ja parantaa väestöllistä huoltosuhdetta.

Yhteiskunnallisesta näkökulmasta maahanmuutto ei kuitenkaan automaattisesti ratkaise huoltosuhteen ongelmia vaan huoltosuhte päinvastoin heikkenee entisestään, mikäli maahanmuuttajat eivät työllisty. (SVT 2012, Valtion kotouttamisohjelma 2012). Maahanmuuttajien työllistymiseen kytkeytyvät monet ajankohtaiset ja yhteiskunnallisesti merkittävät ilmiöt, kuten syrjäytyminen, väestön ikääntyminen, huoltosuhteen heikkeneminen, yleinen taloustilanne, rakenteellinen työttömyys, työvoimapulaan liittyvät ennusteet tietyillä aloilla ja tarve pidentää työuria.

Hyviä käytäntöjä ja erilaisia toimintamalleja maahanmuuttajien kotoutumisen, kuntoutumisen ja työllistymisen tukemiseksi on kehitetty, testattu ja arvioitu 2000-luvul-

la monissa suomalaisissa hankkeissa. Uutta tutkimustietoa on valmistunut viime aikoina myös muun muassa maahanmuuttajien haakeutumisen ja pääsystä Kelan järjestämään kuntoutukseen, maahanmuuttajien ammatillisen ja mielenterveyskuntoutuksen tilanteesta sekä maahanmuuttajien terveydestä, hyvinvoinnista ja niihin liittyvistä palvelutarpeista. Myös maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan yhteydessä olevia tekijöitä on yhä enemmän tutkittu työllisyyspolitiikan sekä kotoutumis- ja työllistämispalveluiden kehittämisen tueksi.

Tässä katsauksessa tarkastellaan kootusti näissä tutkimus- ja kehittämishankkeissa esitettyjä tuloksia, havaintoja ja johtopäätöksiä. Aluksi tarkastellaan maahanmuuttajia suomalaisissa hyvinvointipalveluissa ja toisessa osassa maahanmuuttajia työllistymisen tuen palveluverkoston asiakkaina. Katsauksen kolmannessa osassa esitetään johtopäätöksenä, että maahanmuuttajien työllistymisen tukemiseksi pitäisi tehdä olemassa olevia toimijaverkostoja hyödyntävä toimintamalli.

Tämän katsauksen pohjana on Kuntoutussäätiön ja Avire-Kuntoutus Oy:n maahanmuuttajien ammatillisen kuntoutuksen toimintamallin kehittämisprojekti (2012–2013). Projekti aloitettiin selvittämällä, mitä jo tiedetään sen työskentelyn kannalta keskeisistä teemoista. Olemassa olevaa tutkimustietoa koottaessa ei tehty systemaattista, tieteelliset kriteerit täyttävää kirjallisuuskatsausta. Tie-

donintressiä ohjasi käytännön tarve hakea perusteita ammatillisen kuntoutustoiminnan käytäntöjen kehittämisen ja erityisesti niiden vakiinnuttamisen pohjaksi.

Olemassa olevaa tietoa koottaessa vahvistui käsitys siitä, että vaikka maahanmuuttajien työllistymisestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä tiedetäänkin jo melko paljon, uusia keinoja toimintamallien kehittämiseen, palveluprosessien toimeenpanoon ja vakiinnuttamiseen tarvitaan. Myös ammatillisen kuntoutuksen palveluja tulisi kehittää aiempaa tiiviimmäksi osaksi työllistymisen tuen kokonaisuutta.

Maahanmuuttajat ja suomalainen palvelujärjestelmä

Härkäpää ym. (2012) toteavat, että maahanmuuttajien määrän lisääntyminen ja sen seurauksena sosiaali-, terveys-, työllistymis- ja kuntoutuspalvelujärjestelmän käyttäjien moninaistuminen on asettanut uudenlaisia vaatimuksia palvelujärjestelmän toiminnalle. Erityisesti tämä on haaste palveluja koskevan yhdenvertaisuuslain (21/2004) toteutumiselle. Lain käytäntöön soveltaminen ei kuitenkaan tarkoita samanlaista palvelua tai kohtelua kaikille. Erityisesti heikoimmassa asemassa olevien todellisen yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toteutuminen vaatii samanlaisen kohtelun sijaan yksilöllisten tarpeiden tunnistamista ja niihin vastaamista eri tavoin (Pitkänen 2006).

Buchert ja Vuorento (2012) määrittelevät, kuinka maahanmuuttajien yleisiin ja yksilöllisiin palvelutarpeisiin voidaan vastata palvelujärjestelmän eri tasoilla erilaisin keinoin. Palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä maahanmuuttajille voidaan kehittää omia erityispalveluja. Toisaalta jo olemassa olevissa yleisissä palveluissa voidaan kehittää uusia toimintatapoja ja tukipalveluja. Palvelutyössä on mahdollista edistää maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa työskentelevien ammattilaisten tietoa, taitoja ja asenteita. Lisäämällä resursseja voidaan lisäksi tukea asiakaspalvelutyötä tekevien jaksamista. Palvelujärjestelmän eri tasoilla tarvitaan myös erilaista tietoa pal-

velujen nykytilanteesta, niiden kyvystä vastata asiakkaiden tarpeisiin ja kehittämistarpeista. (mm. Buchert & Vuorento 2012, Castaneda ym. 2012, Härkäpää ym. 2012.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi -raportissa (2012) selvitettiin venäläis-, kurdi- ja somalialaistaustaisten maahanmuuttajien terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä palvelutarpeita sekä palvelutarpeiden tyydyttymistä nykyisessä palvelujärjestelmässä. Tulosten perusteella tutkijat suosittelivat kehittämään pikaisesti erityisesti maahanmuuttajien mielenterveyspalveluja, sillä ne eivät tavoittaneet kuin osan palveluja tarvitsevista. Kurdi- ja venäläistaustaiset raportoivat runsaasti ajankohtaisia ahdistus- ja masennusoireita. Myös aiemmin on saatu viitteitä tiettyjen maahanmuuttajaryhmien kantaväestöä yleisemmistä mielenterveysongelmista ja palvelujärjestelmän kyvyttömyydestä hoitaa ja kuntouttaa niitä. (Castaneda ym. 2012, Peltola & Metso 2008.)

Myös Härkäpään ym. (2012) tutkimuksessa Kelan kuntoutusta hakeneilla maahanmuuttajilla oli kotimaankielisiä hakijoita useammin hakudiagnoosina jokin mielenterveyden tai käyttäytymisen häiriö. Joidenkin maahanmuuttajaryhmien, kuten humanitäärisistä syistä maahan tulleiden kantaväestöä runsaampien mielenterveysongelmien taustalla on arvioitu olevan muun muassa traumatapahtumia sekä uuteen maahan muuttoon liittyvää stressiä ja sopeutumisongelmia (Peltola & metso 2008, Buchert & Vuorento 2012). Terveys- ja hyvinvointitutkimuksen venäläis- ja kurditaustaiset maahanmuuttajat tunsivat myös tarvitsevansa kuntoutusta. Kuntoutustarpeen taustalla olevia tekijöitä ei tutkimuksessa selvitetty, mutta traumatapahtumilla ja työllistymisen esteillä arveltiin olevan siihen vaikutusta. Kurditaustaisilla kuntoutustarpeeseen vaikuttivat todennäköisesti myös heidän raportoimansa terveyden ja toimintakyvyn ongelmat. Huomioitavaa tutkimustuloksissa olivat suuret erot ryhmien välillä ja erityisesti somalialaistaustaisten hyvin vähäinen koettu kuntoutustarve, johon kulttuurisilla eroilla arveltiin olevan vaikutusta. Somalialaiseen kult-

tuuriin on usein liitetty tapa vastata siten, että omasta tilanteesta annetaan mahdollisimman hyvä kuva. (Rask ym. 2012.)

Härkäpään työryhmä (2012) selvitti maahanmuuttajien kuntoutustarvetta ja kuntoutustarpeen tyydyttymistä toisesta näkökulmasta. Työryhmä tutki maahanmuuttajien Kelan järjestämään kuntoutukseen hakeutumista ja siihen pääsyä. Se havaitsi, että työikäisestä vieraskielisestä väestöstä kuntoutukseen hakeutuu kotimaankielisiä suhteellisesti pienempi osuus, kun hakeutumista tarkasteltiin suhteessa ikäryhmittäisiin väestöosuuksiin. Lisäksi vieraskieliset olivat hakuhetkellä noin kymmenen vuotta kotimaankielisiä nuorempia. Tutkimuksessa havaittiin eroja myös siinä, millaista kuntoutusta haettiin. Vieraskieliset hakivat kotimaankielisiä selvästi useammin vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta ja harvemmin harkinnanvaraista kuntoutusta. Vieraskieliset hakivat hieman useammin vajaan kymmenen ammattilista kuntoutusta ja sen yksittäisistä toimenpiteistä kotimaankielisiä enemmän työkokeilua, työhönvalmennusta, kuntoutustutkimusta ja kuntoutustarvearvioita. Kuntoutusta, erityisesti vajaan kymmenen ammattilista kuntoutusta, myönnettiin kuitenkin vieraskielisille hakijoille harvemmin kuin kotimaankielisille hakijoille. Tuloksia selitettiin kuntoutuspalveluihin pääsemiseen vaikuttavien palvelujärjestelmän kitkakohtien ja sekä virallisen että epävirallisen portinvartijuuden näkökulmista. (Härkäpää ym. 2012.)

Maahanmuuttajien työmarkkina-asemalle tyypillisiä piirteitä tiedetään olevan koulutusta vastaamattomassa ammatissa työskenteleminen, yrittäjänä toimiminen sekä työmarkkinoille tulo niin sanottujen sisääntuloammattien, etnospesifien ammattien tai työharjoittelun kautta. Myös työttömyyden, erilaisten aktiivintitoimien ja määräaikaisten työsuhteiden vuorottelu on yleinen ilmiö. Maahanmuuttajien heikkoon työmarkkinatilanteeseen vaikuttavia yleisiä ja yhteiskunnallisia tekijöitä tunnetaan jo hyvin, ja työllisyyteen vaikuttavia henkilökohtaisia resursseja on listattu monissa yhteyksissä. Erityisesti on korostettu suomen kielen osaamisen merkitystä. (mm.

Forsander & Ekholm 2001, Forsander 2007, Hämäläinen ym. 2005, Joronen 2005, 2007.)

Kielitaidon, koulutuksen ja työtehtäviin liittyvän ammattitaidon lisäksi työelämässä tarvitaan monia esimerkiksi sosiaalisten verkostojen hallintaa ja kulttuurista osaamista. Ne voivat tuntua suomalaisista itsestään selviltä, mutta maahanmuuttajilla ei niitä ole ilman kokemuksia suomalaisesta työelämästä, osallistumisesta yhteiskunnassa ja kantaväestön sosiaalisista verkostoista. (Forsander & Ekholm 2001, Forsander 2007, Hämäläinen ym. 2005, Joronen 2005, 2007.) Kaikkein heikoimmassa asemassa työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa laajemminkin ovat pakolaisina (humanitäarisistä syistä) maahan tulleet, jotka ovat usein vajaan kymmenen ammattilista ja lukua- ja kirjoitustaidottomia. Joidenkin arvioiden mukaan jopa joka kymmenes pakolaisena Suomeen muuttanut on lukua- ja kirjoitustaidoton (Työhallinnon julkaisu Nro 174, 1997). He todennäköisesti hyötyisivät kokonaisvaltaisesta, lääkinnällisestä, ammatillisesta ja sosiaalisesta kuntoutuksesta integroituaan yhteiskuntaan, mutta juuri he ovat usein niitä, jotka jäävät palvelujen tavoittamattomiin (Peltola & Metso 2008).

Maahanmuuttajien työllistymisen vaikeuksista ja työttömyyden pitkittymisestä kertoo vuonna 2012 julkaistun Vaikeasti työllistyvät helsinkiläiset -tutkimuksen havainto siitä, että vieraskieliset ovat väestöosuuteensa nähden selvästi yliedustettuina Helsingin pitkäaikaisytyöttömissä. Sosiodemografisia taustatietoja selvitettyä tuli ilmi, että vieraskieliset vaikeasti työllistyvät erosivat kotimaankielisistä monin tavoin. Vieraskieliset olivat kotimaankielisiä nuorempia, heillä oli useammin alaikäisiä lapsia, he olivat useammin naimisissa tai avoliitossa ja asuivat alueilla, joissa on korkea työttömyysaste. He erosivat suomenkielisistä myös sukupuolijakaumaltaan, sillä vieraskielisissä vaikeasti työllistyvissä naisia oli 52 % ja suomenkielisissä 38 %. Vieraskielisillä oli vähemmän vajaan kymmenen ammattilista kuin kotimaankielisillä ja heillä työllistymisen haasteiden arveltiin liittyvän lähinnä sosiaalisiin tekijöihin. (Harkko ym. 2012.) Erityisesti naisilla perhetilanteen ja Suomen ja

lähtömaan sukupuolijärjestelmien erot voivat liittyä työllistymisvaikeuksiin ja monien palvelujen ja tukitoimien ulkopuolelle jäämiseen (Joronen 2005).

Maahanmuuttajien työllistymisen tuen kuntoutustarpeet ja -ratkaisut

Paitsi kotoutuminen myös työikäisten henkilöiden kuntoutuspalvelut määrittävät vahvasti suhteessa työelämään: työllistymiseen, työhön palaamiseen tai siinä jatkamiseen ja jakamisen tukemiseen (Rajavaara 2009). Pitkäaikaistyöttömien taustatietoja selvittäneessä tutkimuksessa (Harkko ym. 2012) muistutetaan aiheellisesti, että työelämän ulkopuolella pitkään olleille tai toisaalta vähän aikaa maassa olleille, kieltä osaamattomille ja suomalaista yhteiskuntaa tuntemattomille maahanmuuttajille työelämä ei aina ole realistinen tai ainakaan lyhyen aikavälin tavoite. Tämän vuoksi tarvitaan myös palveluja, jotka tukevat tällaisten henkilöiden sosiaalista osallistumista, terveyttä, toimintakykyä ja yleistä elämähallintaa. Ne ehkäisevät syrjäytymistä ja pitkällä tähtäimellä myös voivat parantaa heidän mahdollisuuksiaan päästä työelämään. Työttömyyden tiedetään lisäävän psyykkisiä oireita ja masennusriskiä sekä heikentävän hyvinvointia, mikä puolestaan vaikeuttaa työelämään pääsyä. Tämän kierteen katkaisemiseksi tarvitaan monialaista hoitoa ja kuntoutusta. (Nyman 2002, Heponiemi ym. 2008, Kerätär & Karjalainen 2010.)

Maahanmuuttajia koskevissa julkisissa työllistämisen ja syrjäytymiskeskusteluissa kuntoutuksen mahdollisuudet tukikeinoina nousevat kuitenkin vain harvoin esiin. Kuntoutus tai sen tarpeen arviointi voi tulla ajankohtaiseksi silloin, kun perinteiset kotoutumisen ja työllistymisen tuen palvelut eivät riitä tai työllistymisen ja elämähallinnan esteenä on sosiaalisia tai terveydellisiä haasteita. Kuntoutuspalvelujen moniammatillisella ja monialaisella lähestymistavalla voidaan parhaimmillaan vaikuttaa useampaan syrjäytymiskehityksen taustalla olevaan tekijään ja tukea paitsi työmarkkinoille myös muuhun yhteiskunnalliseen elämään integroitumista.

Maahanmuuttajien palveluja työvoimatoimistoissa kehittäneen MaaTyö-projektin raportissa todettiin, että kuntoutuksen keinot tulisi saada jo kotoutumisvaiheessa olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden käyttöön. Näin voitaisiin välttää myöhemmin epätar koituksen mukaisiin toimenpiteisiin ohjaaminen. (Työhallinnon julkaisuja nro 323, 2003.) Palvelujen ulkopuolelle joutumisen riskin tiedetään olevan suuri palvelujen nivelkohdissa, kuten kotoutumisvaiheen loputtua peruspalveluihin siirryttäessä. Myös tämän vuoksi TE-toimistossa tulisi jo kotoutumisvaiheessa pyrkiä tunnistamaan ammatillisen tai muun kuntoutuksen tarve. Vaikka TE-hallinnon ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu pääasiassa vajaakuntoisille, työttömille tai työttömyysuhan alaisille henkilöille, sen piiriin voi kuulua myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevia, kuten kotoutumisvaiheessa olevia maahanmuuttajia. (Vedenkannas ym. 2011.) Lisäksi TE-toimistojen virkailijat voivat ohjata asiakkaita hakeutumaan Kelan järjestämään kuntoutukseen, mikä lisää keinovalikoimaa esimerkiksi vajaakuntoisten kohdalla.

Hajanaisen palvelujärjestelmän lisäksi kuntoutuspalveluihin ohjaamisen haasteeksi työhallinnossa on koettu maahanmuuttaja-asiakkaiden monitahoisten ongelmien tunnistaminen. Usein kielimuurin vuoksi esimerkiksi jokin vajaakuntoisuus ja työllistymisvaikeuksia aiheuttava sairaus tai vamma on voinut jäädä toteamatta ja siksi myös hoitamatta. Ulla Peltolan ja Laura Metson haastattelututkimuksen (2008) mukaan palveluissa työskentelevät pitävät usein mielenterveyden ongelmia kaikkein haasteellisimpina paitsi kieliongelmiin myös muun muassa terveystieteisiin liittyvien kulttuuristen erojen, palveluista tietämättömyyden ja maahanmuuttajille sopivien kuntoutuspalvelujen ja -menetelmien sekä osaamisen puutteen vuoksi. Buchertin ja Vuorenon (2012) haastatteleminen maahanmuuttajien kanssa työskentelevien ammattilaisten mukaan sellaisilla maahanmuuttajilla, joilla ei ole suomalaista koulutusta tai työkokemusta eikä tietoa palveluista, on heikot mahdollisuudet päästä ammatilliseen kuntoutukseen. Lisäksi maahanmuuttajien kuntoutukseen pää-

syyn vaikuttavat samat syyt kuin suomalaisillakin, esimerkiksi palveluissa työskentelevien ammattilaisten vähäisyys ja ajan puute. Resurssiongelmien vaikutus voi korostua maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla, sillä he tarvitsevat enemmän tietoa palveluista ja tukea ja ohjausta niihin hakeutumisessa.

Työllistyminen kotoutumisen keskeinen mittari

Maahanmuuttajien kotoutumisella tarkoitetaan kotoutumislain (1386 / 2011) mukaan ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”. Työllistymistä pidetään usein maahanmuuttajien kotoutumisen keskeisenä mittarina, mikä kertoo työn keskeisestä asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Kotoutumisen lisäksi työikäisten henkilöiden kuntoutuspalvelut määrittyvät vahvasti suhteessa työelämään; työllistymiseen, työhön palaamiseen tai siinä jatkamiseen ja jaksamisen tukemiseen (Rajavaara 2009). Vajaakuntoinen TE-toimiston asiakkaana -tutkimuksessa haastateltujen TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten virkailijoiden mukaan ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaon epäselvyys häiritsee kuitenkin käytännön asiakastyötä eikä kukaan oikein tunnu kantavan kokonaisvastuuta terveys- ja kuntoutuspalveluista. Ratkaisuksi TE-toimistojen työntekijät esittivät eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämistä niin, että vastuunjako ja yhteistyön säännöt määriteltäisiin nykyistä tarkemmin, asiakkaan prosesseihin määriteltäisiin selkeästi vastuuhenkilöt ja palveluohjaus toimisi koko prosessin läpi. (Vedenkannas ym. 2011.) Tästä viranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään kuntoutuksen asiakasyhteistyötä koskevassa laissa, jonka mukaan viranomaisten tulee toimia yhteistyössä paitsi keskenään myös muiden kuntoutusta järjestävien tahojen kanssa. Lain tarkoituksena on auttaa kuntoutujaa saamaan hänen tarvitse-

mansa kuntoutuspalvelut. Selvitysmies Lehdon (2011) mukaan kuntoutuksen yhteistyön toimintamallien kehittäminen tuo mukanaan parannuksia, mutta ne eivät sellaisenaan riitä. Lehto näkee onnistumisen ehtona sen, että jollakin toimijalla on mahdollisuus toimia yli nykyisten raja-aitojen. Tällaisia ovat esimerkiksi yksityisen ja julkisen sektorin väliset rajat.

Muun muassa edellä mainittuihin vaikeuksiin pyrittiin vastaamaan Kuntoutussäätiön koordinoimassa maahanmuuttajien työllistymis- ja kuntoutuspalveluja kehittäneessä Majakka-Beacon -hankkeessa (2001–2005). Hankkeessa kehitettiin maahanmuuttajien tuetun työllistymisen toimintamalli, kuntoutusluotsausmalli, työtehtävä- ja työpaikkaspesifinen toiminnallisen suomen kielen opetus ja kielitaidon arviointi sekä maahanmuuttajien kuntoutustutkimuspalvelu. Asiakastyön kehittämisen keskeisenä lähtökohtana oli yksilöllinen palvelutarpeen arviointi ja henkilökohtainen tuki. Tämän vuoksi kuntoutusluotsin rooli korostui projektin yksilöllisessä palveluohjauksessa ja se myös toimi yli sektori-rajajen. Hankkeen työllistämistulokset olivat rohkaisevia ja lisäksi hankkeen monille kuntoutusasiakkaille laadittiin kuntoutumista tukevia jatkosuunnitelmia (Härkäpää & Peltola 2005). Hankkeen toiminta ei kuitenkaan näytä vakiintuneen pysyviksi käytännöiksi. Toisaalta positiivisena mahdollisuutena voidaan nähdä se, että hankkeessa kehitetyt palvelut ja koulutetut toimijat ovat edelleen olemassa.

Myös 2000-luvun alussa toimineessa EN-TER-projektissa kehitettiin polkumainen työllistämisen malli espoolaisille pitkäaikaistyöttömille, vajaakuntoisille sekä maahanmuuttaja-asiakkaille. Kuntoutuspolku eteni aktiivisesta tukivaiheesta ja siirtymävaiheesta työpajatyöskentelyn kautta avoimille työmarkkinoille. Polun keskeisimmät toimenpiteet alkuselvityksen jälkeen olivat työvoimakoulutus (kolme kuukautta) ja ryhmämuotoinen, paikallinen työpajatoiminta (kuusi kuukautta). Työvoimapolitiittisen koulutusjakson aikana asiakkailla oli myös mahdollisuus saada sosiaaliseen kuntoutukseen painottuvaa ohjausta, jossa selvitettiin omaa elämäntilannetta ja käynnistettiin tarpeellisia tukitoimia.

ENTER-projektista tehdyn arviointitutkimuksen mukaan toimijoiden yhteistyön tehostuminen mahdollisti palvelun paremman kohdentumisen, onnistuneen asiakasohjauksen sekä asiakkaiden suunnitelmien toimivuuden ja jatkuvuuden. Projektin yhteistyötahojen arvioinnin mukaan projektin tärkein saavutus oli pysyvän jäljen jättäminen palvelujärjestelmään, sillä toiminnan juurtumisen varmistamiseksi sen keskeiset toimijat solmivat projektin toimintamalliin pohjautuvan ostopalvelusopimuksen. Projekti oli myös toiminta-aikanaan merkittävä työllistäjä Espoossa. Maahanmuuttajien työllistymistä projektin toimintamalli ei kuitenkaan onnistunut edistämään, vaan he jäivät usein erilaisten aktivointitoimien kierteeseen. Tähän saattoi osaltaan vaikuttaa se, että maahanmuuttajat eivät tunteet suomalaisesta työelämästä. (Tuusa ym. 2004.)

Lahdessa toteutettu Latu maahanmuuttajille on yksi monista ESR-rahoitteisista maahanmuuttajien työllistymistä ja koulutusmahdollisuuksia kehittäneistä projekteista. Siinä edistettiin maahanmuuttajien työllistymistä ja aktiivista elämäntapaa esimerkiksi ohjauksen ja neuvonnan, koulutusten, työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja kerhotoiminnan avulla. Toimenpiteet etenivät polkumaisesti, mutta palvelumalli- ja valikoima oli kokonaisvaltaisempi ja yksilöllisemmin räätälöity kuin ENTER-projektissa. ESR-projektien toimintamallin mukaisesti se oli myös ”jatkuvuuteen tähtäävä ja koordinoitu”. Kotoutumiskoulutukset työvoimapolitiittiseen toimintaan rinnastettavana toimenpiteenä, luku- ja kirjoitustaidottomille järjestetty koulutus sekä muut räätälöidyt toimenpiteet oli mahdollista aloittaa heti maahan saapumisen jälkeen. Tällä pyrittiin siihen, että suomen kielen opiskeluun ja muuhun aktiiviseen toimintaan ei tullut palvelujen välissä pitkiä taukoja. Vajaakuntoisten maahanmuuttajien työllistämiseksi käytettiin yhteistyötahojen toteuttamaa kuntouttavaa ja korjaavaa opetusta ja psykiatrista fysioterapiaa tai työkyvyn kartoitusta normaalipalveluissa. Työllistymisen kannalta toimivimmaksi osoittautui polkumaisesta toiminnasta kehitetty työhönvalmennuksen malli. Latu-kurssit, tukityöjakso, työkokeilu tai työharjoittelu

edelsivät suurimman osan työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Projektista tehdyn arviointitutkimuksen (Partanen & Rissanen 2005) mukaan onnistumisen kannalta keskeisintä oli kuitenkin verkostoyhteistyö, jonka perusta oli olemassa tutujen toimijoiden kesken jo ennen projektin alkua. Alustavat tulokset ja havainnot ovat samansuuntaisia myös Turussa parhaillaan käynnissä olevassa ESR-rahoitteisessa maahanmuuttajien työllisyysprojekti Triangelissa (2012–2016). Hankkeessa oli ensimmäisen toimintavuoden aikana 261 asiakasta, joista avoimille työmarkkinoille työllistyi 42 henkilöä. Työharjoittelu- ja koulutuspaikka löytyi kaikkiaan 67 henkilölle (Turun kaupungin tiedote 23.1.2013).

Mitä siis pitäisi tehdä?

Majakka-Beacon -hankkeen loppuraportin (emt. 2005) johtopäätöksessä todettiin, että ”hankkeessa kehitettyjen palvelujen toimeenpano ei vaadi raskasta infrastruktuuria, sen sijaan se vaatii yhteistä sopimista mm. toimintaperiaatteista ja tavoitteista, keskinäisestä työnjaosta ja toiminnan kohdentamisesta”. Tämä viesti on edelleen tärkeä ja ajankohtainen. Maahanmuuttajien työllistämiseen ja ammatilliseen kuntoutukseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä, yhteistyötapojen ja vastuiden määrittämistä sekä käytäntöön vakiinnuttamista on tarkasteltava kriittisesti.

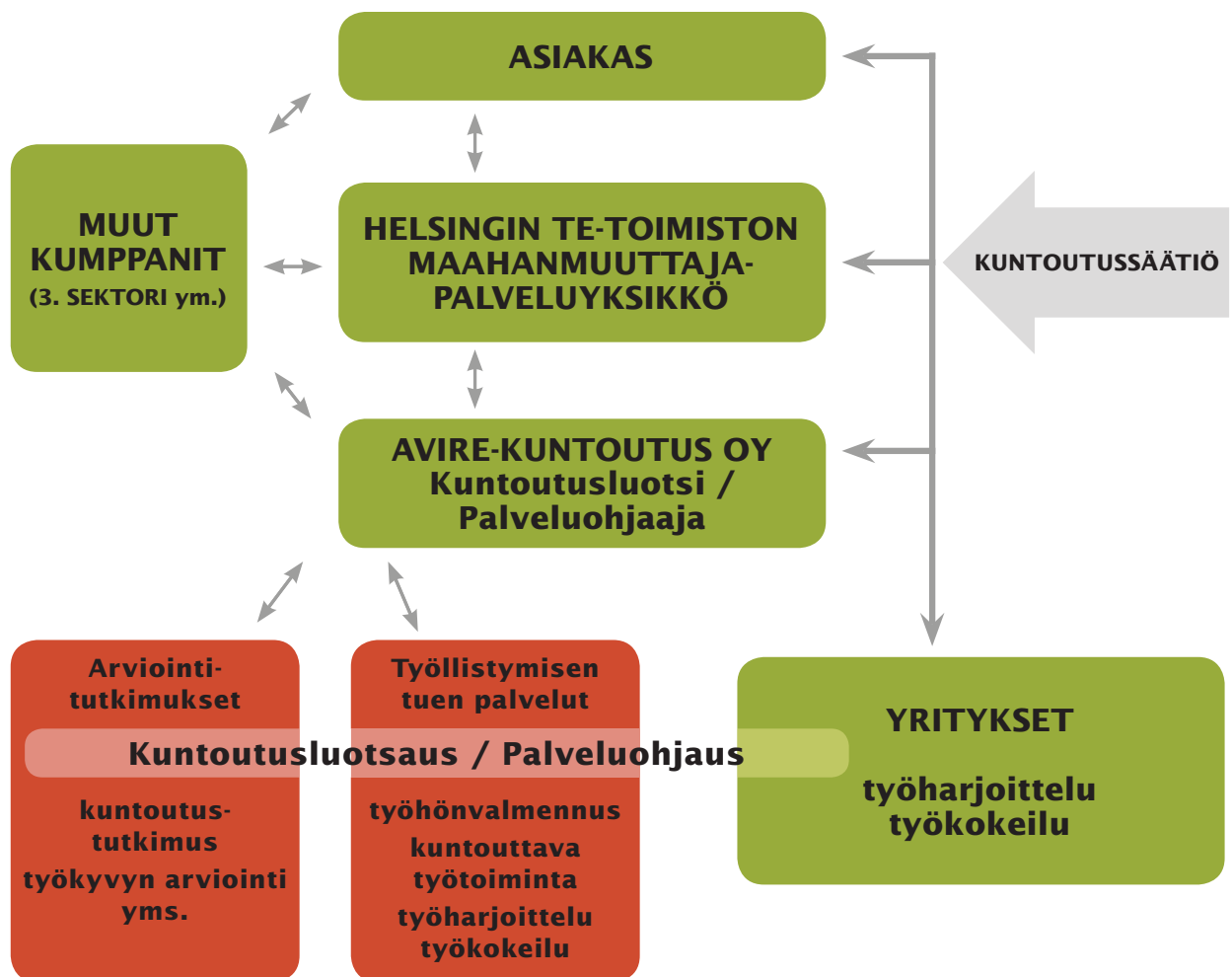
Vaikeasti työllistyvien, myös maahanmuuttajien, kuntoutustarpeet eivät usein ole vain ammatillisia tai sosiaalisia, vaan ne voivat sijoittua ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen välimaastoon (Harkko ym. 2012). Tämän vuoksi olisikin tärkeää kehittää eri sektoreiden välistä yhteistyötä ja sektorirajat ylittäviä asiakaspalveluprosesseja työelämästä ja muusta sosiaalisesta osallisuudesta syrjässä tai syrjäytymässä oleville. Myös käynnissä olevan kuntakokeilun tavoitteena on toteuttaa työllistämispalvelut moniammatillisena sektorirajat ylittävänä yhteistyönä ja kehittää paikallista kumppanuutta ja uusien toimintamallien syntyä. Jotta tämä toimisi, tulisi kehittää asiakkaan näkökulmasta tarkasteltu-

na mahdollisimman yhtenäisenä näyttäytyvä palveluprosessi, jossa toimijat voivat toimia aiempaa joustavammin ja innovatiivisemmin yhteisen asiakkaan hyväksi. Kuntoutusluotsauksen tai jonkinlaisen palveluohjauksen tulisi sekä käynnistää että lopettaa asiakkaan kuntoutuspalveluprosessi, jotta voitaisiin varmistaa palvelun oikea kohdentuminen ja kuntoutussuunnitelman jatkuvuus sekä estää putoaminen palveluiden piiristä. Palveluohjauksen tarkoituksena on toimia myös eri asiantuntijoiden ja toimijoiden välisenä koordinoivana ja yhdistävänä tekijänä.

Kuten aiemmin todettiin, heikko suomen kielen taito vaikeuttaa paitsi palveluihin pääsemistä myös niistä hyötymistä. Maahanmuuttajien kanssa työskentelevät ammattilaiset ja asiantuntijat näyttävätkin olevan melko yksimielisiä siitä, että suomen kielen opetus tulisi yhdistää kuntoutuspalveluihin, esimer-

kiksi työkokeiluun, työpajatoimintaan, työhönvalmennukseen ja työharjoitteluun. (mm. Peltola & Metso 2008, Härkäpää ym. 2005, Buchert & Vuorento 2012.) Toiminnallista kielen opiskelua on hyödynnetty aiemmissa maahanmuuttajien kuntoutumista ja työllistymistä edistäneissä hankkeissa ja siitä on saatu hyviä kokemuksia, mutta myös sen suhteen toiminta näyttää vielä vakiintumattomalta.

Vakiintuminen onkin toinen keskeinen haaste toimijoiden välisen yhteistyön lisäksi. Millä tavalla saadaan vakiinnutettua uusi toimintamalli niin, ettei se häviä ihmisten vaihtaessa organisaatiota tai tehtäviä tai palveluntuottajien vaihtuessa kilpailutusten myötä? Kuinka saadaan rakennettua sektorien välinen kumppanuusmalli niin, että se on myös pysyvä osa organisaatioiden sisäistä toimintaa? Kenen vastuulla on tuon kumppanuusmallin ja yhteistyön ylläpitäminen? Ai-



Kuvio 1. Eri sektoreiden välinen kumppanuusmalli.

emmissä tutkimus- ja kehittämishankkeissa on rakennettu kumppanuutta ja kehitetty yhteistyötä, mutta keinotekoisia esteitä todelliselle yhteistyölle näyttää yhä olevan vaikka tahtoa, vastuuta ja sitoutumista olisikin. Nyt tarvitaan siis yhteisiä pelisääntöjä ja vastuita sekä uusia työkaluja yhteisen asiakasprosessin määrittelyyn, kuvaamiseen, kirjaamiseen ja sopimiseen yli raja-aitojen.

Rissanen ym. (2004) muistuttavat projektirahoitteisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan sudenkuopista toiminnan vakiinnuttamisen suhteen. Rissanen työryhmän mukaan projektirahoitteinen toiminta ei ole kestävä tapa ratkaista palvelujärjestelmän toiminnan kehittämistarpeita, mikäli niiden realistisena tavoitteena ei voida pitää palvelujärjestelmän toiminnan tai rakenteiden pysyvää muuttamista saatujen tulosten mukaan. Rissanen ym. mukaan projektien ongelmaksi on usein muodostunut se, että niillä paikataan palvelujärjestelmissä olevia aukkoja ja hyväksi havaitut käytännöt eivät vakiinnu, koska normaalitoiminnan resurssit eivät riitä hankkeissa kehitettyyn toimintaan.

Yksi ratkaisu tähän tiedossa olevaan haasteeseen on hyödyntää kehittämistyössä olemassa olevia palvelurakenteita ja rahoitusmalleja, kuten tämän katsauksen taustalla olevassa projektissa on tehty. Tiedon keräämis- ja kumppanuuden rakentamisvaiheeseen on käytetty Raha-automaattiyhdistyksen Kuntoutussäätiölle myöntämää kohdennettua avustusta. Palveluntuottaja (Avire-Kuntoutus Oy) ja muut yhteistyökumppanit panostavat kehittämistyöhön henkilöstöresursseja, mutta muuta erillistä rahoitusta projektille ei ole haettu. Projektin asiakastyövaihe on siis ollut tarkoitus toteuttaa kuntoutuksen normaaleja rahoituskanavia hyödyntäen. Lisäksi hankkeessa on kehitetty työkalua kumppanien yhteisen asiakaspalveluprosessin varmistamiseksi kuviossa 1 esitetyn mallin mukaisesti. Työkalua käytetään pohjana yhteisen prosessin kuvaamisessa ja kirjaamisessa sekä vastuiden määrittämisessä. Hankkeen kokemusten toivotaan lisäävän maahanmuuttajien ammatilliseen kuntoutukseen ohjaamista ja pääsemistä sekä siitä hyötymistä.

TtM Marjo Mäki

VTT Mika Ala-Kauhaluoma, tutkimus- ja kehittämisspäällikkö, Kuntoutussäätiö

Lähteet

- Buchert U, Vuorento M. (2012) Suomalaisten hyvinvointipalveluiden ammattilaisten näkemyksiä maahanmuuttajien ammatillisen ja mielenterveyskuntoutuksen haasteista ja ratkaisuista.
- Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 81. Helsinki.
- Forsander, A. (2007). Kotoutuminen sukupuolittuneille työmarkkinoille? Maahanmuuttajien työmarkkina-asema yli vuosikymmen Suomeen muuton jälkeen. Teoksessa Tuomas Martikainen & Marja Tiilikainen (toim.) Maahanmuuttajanaiset: kotoutuminen, perhe ja työ. Helsinki: Väestöntutkimuslaitos. 312- 334.
- Forsander, A & Ekholm, E (2001): Maahanmuuttajat ja työ. Teoksessa: Forsander A, Ekholm E, Hautaniemi P (toim.) Monietnisyys, yhteiskunta ja työ. Yliopistopaino, Helsinki.
- Castaneda AE, Rask S, Koponen P, Mölsä M, Koskinen S (toim.) Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditautaisista Suomessa. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 61/2012. Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Harkko J, Lehikoinen T, Ala-Kauhaluoma M (2012). Vaikeasti työllistyvät helsinkiläiset. Rekisteritutkimus kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saaneista helsinkiläisistä. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2012:4.
- Harkko J, Ala-Kauhaluoma M, Lehikoinen T. Keitä ovat vaikeasti työllistyvät ja tarvitsevatko he sosiaalista kuntoutusta? Kuntoutus 4/2012.
- Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto A-M, Keskimäki I. Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 14 / 2008.
- Hämäläinen K, Kangasharju A, Pekkala S, Sarvimäki M. (2005) 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot. Työpoliittinen tutkimus nro 265, Työministeriö.
- Härkäpää K, Vuorento M, Buchert U, Lehikoinen T. Maahanmuuttajat Kelan kuntoutuspalveluisa. Kuntoutusta hakeneet, kuntoutuspäätökset ja myönnetty toimenpiteet. Kuntoutus 35, 2, 2012, 13-29.
- Härkäpää K, Peltola U (toim.) (2005) Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen ja kuntoutusluotsaus. Majakka-Beacon -hankkeen loppuraportti. Kuntoutussäätiön työselosteita 29/2005.

- Joronen T (2007) Työmarkkinoiden monenlaiset maahanmuuttajanaiset: Haaste suomalaiselle sukupuolijärjestelmälle. Teoksessa: Martikainen T, Tiilikainen M. (toim.) (2007) Maahanmuuttajanaiset: Kotoutuminen, perhe ja työ. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D46/2007, 59-77.
- Joronen T (2005) Työ on kahden kauppa – maahanmuuttajien työmarkkina-aseman ongelmia. Teoksessa: Paananen S (toim.) Maahanmuuttajien elämää Suomessa. Tilastokeskus, Helsinki, 59-82.
- Helsingin kaupungin tietokeskus, tilastoja 2011/41
- Kerätär R, Karjalainen V. (2010) Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. Suomen lääkirlehti 65/2010: 45, 3683-3690.
- Kotoutumislaki. L 1386/2011.
- Maahanmuuttajien palvelujen kehittäminen työvoimatoimistossa (2003) Työhallinnon julkaisu. Nro 323. MaaTyö -projektin raportti. Helsinki: Työministeriö.
- Maahanmuuttajien ohjaaminen työmarkkinoille (1997) Työhallinnon julkaisu Nro 174. Helsinki: Työministeriö.
- Maahanmuuttajien ohjaaminen työmarkkinoille: maahanmuuttajien työmarkkinoille ja koulutukseen ohjaamisprojektiryhmän (MASI) loppuraportti. Työhallinnon julkaisu Nro 174. 1997.
- Nyman, J. (2002). Does unemployment contribute to ill-being: Results from a panel study among adult Finns, 1989/90 and 1997. Helsinki: Kansanterveyslaitos. julkaisuja A4/2002.
- Partanen L, Rissanen P. (2005) LATU maahanmuuttajille -projektin arviointitutkimuksen väliraportti. Sosiaalikehitys Oy, 2005.
- Peltola U, Metso L. (2008) Maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukeminen Helsingissä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 79/2008.
- Pitkänen P. (2006) Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä. Helsinki: Edita, 2006.
- Rajavaara M (2009) Kuntoutuksen kehittäminen työelämän muospaineissa. Teoksessa: Rajavaara M, Aalto L, Hinkka K (toim.) Kehittämideoista työkäisten kuntoutuksen käytännöiksi Kelan työhönkuntoutuksen kehittämishankkeen lähtökohdat. Kelan nettityöpapereita 7/2009. [viitattu: 5.2.2013]. [<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14785/Nettityopapereita7.pdf?sequence=4>]
- Rask S, Sainio P, Luoma M-L (2012) Kuntoutuspalvelujen ja fysioterapian käyttö sekä kuntoutuspalvelujen koettu tarve. Teoksessa: Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 61/2012, Tampere.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste 2012, Laatuseloste: Väestöennuste 2012–2060. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.10.2012]. [http://www.stat.fi/til/vaenn/2012/vaenn_2012_2012-09-28_laa_001_fi.html]
- Turun kaupungin tiedote 23.1.2013. [viitattu: 5.2.2013]. [<http://www.turku.fi/Public/?contentid=415043&nodeid=18528>]
- Tuusa M, Laisola-Nuotia A, Härkäpää K. (2004) Työpaikat pitkäaikaistyöttömien kuntoutumisen ja työllistymisen tukena. Espoon Diakoniasäätiön ENTER-projektin arviointi. Kuntoutussäätiön työselosteita 28/2004. Yliopistopaino, Helsinki.
- Valtion kotouttamisohjelma. Hallituksen painopisteet vuosille 2012-2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni 27/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Vedenkannas E, Koskela T, Tuusa M, Jalava J, Harju H, Särkelä M, Notkola V. (2011) Vajaakuntoinen TE-toimiston asiakkaana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 31/2011.
- Yhdenvertaisuuslaki. L 21/2004.

KUNTOUTUS-LEHTI TOIVOTTAA LUKIJOILLEN
RENTOUTTAVAA KESÄÄ!

Ajankohtaista kuntoutusasiaa myös loman aikana: www.kuntoutussaatio.fi