



KOOSTE KYSELYSTÄ PAKOLAISTEN VASTAANOTON JA KOTOUTUMISPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISESTÄ KUNNISSA 1.1.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriön Sylvia-hanke (AMIF) keräsivät kyselyn avulla tietoa pakolaisten vastaanoton ja kotoutumispalveluiden järjestämisestä 1.1.2023 alkaen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille. Kysely lähetettiin kaikkien Suomen kuntien kirjaamoihin. Lisäksi esimerkiksi ELY-keskukset levittivät kyselyä eteenpäin alueensa kunnissa maahanmuutto- ja kotoutumistyötä tekeville.

Kyselyn avulla pyrittiin lisäämään tietoa kuntien valmistautumisesta vuonna 2023 voimaan tuleviin uudistuksiin, jotka liittyvät pakolaisten vastaanottoon ja kotoutumispalveluiden järjestämiseen. Pakolaisten vastaanottoa koskeva päätöksenteko ja vastaanoton koordinaatio sekä kotoutumisen edistäminen ovat kotoutumislain mukaisesti jatkossakin kunnan vastuulla. Jatkossa hyvinvointialueen vastuulla olevilla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla on usein merkittävä rooli erityisesti kiintiöpakolaisten vastaanotossa ja kotoutumisen alkuvaiheen tuessa.

Kyselyn vastauksia tarkasteltaessa on huomioitava, että kyselyssä oli paljon avoimia vastauksia, minkä vuoksi vastausten jaottelua on jouduttu tekemään melko karkeasti. Kysymysten asettelu ei myöskään aina mahdollistanut pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen edistämisen poikkihallinnollisuuden esiin tuomista. Kyselyyn vastanneet henkilöt työskentelevät vastausten perusteella myös erilaisissa tehtävissä. Kaikki annetut vastaukset eivät ole vertailukelpoisia, ja tässä koosteessa esitetyt luvut ovat suuntaa-antavia. Kyselyn vastauksia käytetään työ- ja elinkeinoministeriössä ja ELY-keskuksissa pakolaisten vastaanottoa ja kotoutumista tukevan työn suunnittelussa.

Webropol-lomakkeella toteutettu kysely oli auki suomeksi ja ruotsiksi 8.–26.4.2022. Kyselyssä esitettiin 15 kysymystä, joissa kysyttiin palveluiden järjestämisvastuuseen, resursointiin, asiakastietojärjestelmään ja yhteistyöhön liittyviä asioita. Kyselyssä ei kerätty vastaajien henkilötietoja.

Kyselyyn saatiin 125 vastausta, joista 121 oli suomeksi ja 4 ruotsiksi. Vastaajat olivat 122 kunnasta. Muutama kunta vastasi kyselyyn useamman kerran, mikä on huomioitu vastausten tarkastelussa. Vastanneiden kuntien enemmistö (27 %) oli 2000–5000 asukkaan kuntia. Seuraavaksi eniten vastaajia (17 %) oli 10 000–20 000 asukkaan kunnista. Vastaajia oli kaikilta hyvinvointialueilta. Eniten vastauksia saatiin Pohjois-Pohjanmaan (18), Varsinais-Suomen (15) ja Pirkanmaan (11) hyvinvointialueilta. Vastanneista kunnista 56 prosenttia vastaanottaa kiintiöpakolaisia. Vastaajista 37 prosenttia kertoi, että kunta ei vastaanota kiintiöpakolaisia ja loput (7 %) ei osannut sanoa.

Pakolaisten vastaanoton ja kotoutumispalveluiden nykytilanne

Kyselyn aluksi kartoitettiin pakolaisten vastaanoton ja kotoutumispalveluiden nykytilaa kunnissa. Kyselyn mukaan pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumispalveluista vastaavassa toimialassa on hajontaa. Kyselyn vastauksista on pyritty tunnistamaan vastuutoimiala, mutta käytännössä työ on kunnissa monialaista, ja avovastausten jaottelu on edellyttänyt tulkintaa. Kunnissa esimerkiksi sosiaalipalveluista, elinvoimasta, työllisyydestä, sivistyksestä tai vapaa-ajasta vastaavat toimialat voivat vastata tai järjestää eri tavoin organisoidussa yhteistyössä pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen palveluita.

Kyselyssä 55 prosenttia vastaajista kertoi, että kunta vastaa sosiaalipalveluiden järjestämisestä tällä hetkellä. 45 prosenttia vastaajista kertoi, että kunnan sosiaalipalveluiden järjestämisestä puolestaan vastaa tällä hetkellä kuntayhtymä. Niissä kunnissa, joissa kunta vastaa sosiaalipalveluista, myös pakolaisten vastaanotto ja kotoutumispalvelut on kyselyn mukaan usein sijoitettu sosiaalitoimeen tai perusturvan toimialalle.

Jos kuntayhtymä vastaa sosiaalipalveluista, pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumispalveluista vastaa joko kuntayhtymä tai jokin kunnan toimiala, yleensä yhteistyössä kuntayhtymän kanssa. Useimmiten pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumispalveluista vastaa yhdessä useampi toimiala.

Alla suuntaa-antavia lukuja siitä, mihin kunnan toimialalle pakolaisten vastaanotto ja kotoutumispalvelut on kunnassa sijoitettu tällä hetkellä.

Toimiala	% (n)
sosiaalitoimi / perusturva	71 % (48)
yleishallinto / konserniohjaus	16 % (11)
elinvoima / työllisyys	9 % (6)
sivistys, hyvinvointi ja vapaa-aika	0 % (0)
muu / ei tietoa	4 % (3)

Taulukko 1. Kunta vastaa sosiaalipalveluista: Mille kunnan toimialalle pakolaisten vastaanotto ja kotoutumispalvelut on sijoitettu tällä hetkellä?

Toimiala	% (n)
yleishallinto / konserniohjaus	38 % (22)
sosiaalitoimi (kuntayhtymä)	18 % (10)
elinvoima / työllisyys	14 % (8)
sivistys, / hyvinvointi / vapaa-aika	16 % (9)
muu / ei tietoa	14 % (8)

Taulukko 2. Kuntayhtymä vastaa sosiaalipalveluista: Mille kunnan toimialalle pakolaisten vastaanotto ja kotoutumispalvelut on sijoitettu tällä hetkellä?

Pakolaisten vastaanoton ja kotoutumispalveluiden järjestäminen 1.1.2023 alkaen

Kyselyn seuraavassa osiossa kartoitettiin, miten pakolaisten vastaanotto ja kotoutumispalvelut on tarkoitus järjestää kunnissa vuoden 2023 alusta alkaen. Kyselyn vastausten perusteella kunnat ovat uudistuksiin valmistautumisessa sekä uudistusten edellyttämien muutosten valmistelussa

eri tilanteissa. Joissakin kunnissa rakenteelliset uudistukset eivät aiheuta merkittäviä muutoksia palveluiden järjestämiseen, jos pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen tilanne vastaa jo tällä hetkellä työnjaoltaan pääosin 1.1.2023 voimaan tulevien uudistusten edellyttämää tilannetta.

Joissakin kunnissa uudistukset kuitenkin edellyttävät merkittäviä muutoksia. Kyselyn perusteella osa kunnista on uudistusten valmistelussa jo pitkällä ja pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastaavat on jo päätetty. Toisaalta monissa kunnissa uudistusten edellyttämiä muutoksia vasta valmistellaan. Kyselyssä vastaajat kertovat, että päätöksiä uudistuksista tehdään loppukeksän tai syksyn 2022 aikana. Osa vastaajista kuitenkin kertoi, että valmistelu on hyvin kesken tai että sen tilanteesta ei ole tietoa. Niissä kunnissa, joissa kuntayhtymä on huolehtinut sote-palveluista, pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisesta vastaava toimialue on jo useammin tiedossa.

Toimiala	% (n)
yleishallinto / konserniohjaus	28 % (35)
elinvoima / työllisyys	20 % (25)
sivistys / hyvinvointi / vapaa-aika	20 % (25)
ei tietoa / muu	32 % (39)

Taulukko 3. Mille kunnan toimialalle pakolaisten vastaanotto ja kotoutumispalvelut sijoitetaan 1.1.2023 alkaen?

Kyselyn perusteella on vaikea sanoa, vaikuttaako hyvinvointialueiden aloittaminen kuntien kuntapaikkoihin liittyvään päätöksentekoon. Vastaajista 48 prosenttia kertoi, että uudistuksilla ei ole vaikutusta päätöksentekoon. Kuitenkin lähes yhtä iso osuus vastaajista (45 %) ei osannut kertoa, onko muutoksilla vaikutusta kuntapaikkoihin liittyviin päätöksiin. Vain pieni osuus (7 %) vastaajista kertoi, että uudistukset vaikuttavat päätöksentekoon omassa kunnassa.

Pakolaisten vastaanoton ja alkuvaiheen kotoutumisen sujuvuus edellyttää tiiviistä yhteistyötä sekä toimivia käytäntöjä kunnan vastaanotto- ja kotoutumispalveluiden ja hyvinvointialueen sekä kuntien välillä. Vastaajista 37 prosenttia kertoo, että yhteistyömallin suunnittelu on aloitettu mutta konkreettiset toimintatavat eivät ole vielä selvillä. Moni näistä vastaajista kertoi, että asiaa valmistelee esimerkiksi työryhmä. Puolet (50 %) vastaajista kuitenkin kertoi, ettei yhteistyön valmistelua ole aloitettu tai siitä ei ainakaan ole tietoa.

Kyselyn perusteella yhteistyömalleja pakolaisten vastaanottoon ja kotoutumiseen on olemassa niissä kunnissa, jossa palveluiden järjestämisen nykytilanne vastaa jo vuoden 2023 tilannetta. Näissä kunnissa yhteistyömallit on kehitetty jo aikaisemmin uudistusten yhteydessä tai niiden jälkeen. Monet vastaajat pitivät nykyisiä yhteistyömalleja toimivina ja kertoivat, että toimintatapoja päivitetään tarpeen mukaan. Toisaalta kuntaan, jossa vastaanoton ja kotoutumisen edistämisen palvelut ovat olleet kuntayhtymällä, voi sote-uudistuksen myötä siirtyä kuntayhtymältä jatkossa kunnan järjestämistä olevia palveluja ja toimintoja.

Kyselyn vastauksissa korostuu, että kunnat toivovat yhteistyölle selkeitä malleja ja käytännönläheisiä toimintatapoja.

Henkilöstösiirrot ja henkilöstöresurssit

Monissa kunnissa hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen ja kotoutumislain muutokset edellyttävät henkilöstön siirtoja. Vastaajista 58 prosenttia kertoi, että päätökset sote-uudistuksen mukaisista henkilöstösiirroista on tehty. Nämä vastaajat olivat useimmiten kunnista, joissa kunta vastaa tällä hetkellä pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisesta.

Kyselyn vastaajista 26 prosenttia kertoi, että päätöstä henkilöstösiirroista ei ole tehty. Niitä vastaajia, joiden kunnassa päätöksiä henkilöstösiirroista ei oltu tehty, pyydettiin antamaan lisätietoja valmistelun tilanteesta ja päätösten mahdollisesta ajankohdasta. Selkeä enemmistö lisätietoja antaneista (45 %) kertoi, että henkilöstösiirtoihin liittyvä valmistelu on aloitettu mutta päätöstä ei ole tehty tai siitä ei ole tietoa. Osa vastaajista kertoi, että päätös tehdään kesään tai alkusyksyyn mennessä, kun valmistelu etenee ja selviää, mihin toimialalle palvelut kunnassa sijoitetaan. Joissakin kunnissa kunnasta hyvinvointialueen palvelukseen siirtyviä henkilöitä on vain yksittäisiä tai ei laisinkaan. Osa vastaajista puolestaan oli huolissaan siitä, että kaikki kunnassa pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisesta vastaavat henkilöt siirtyvät hyvinvointialueelle. Kotoutumisen edistämisen tehtävät eivät siirry kunnilta hyvinvointialueille, muuten kuin sote-järjestämisvastuun osalta.

Vastaajilta kysyttiin myös, monta henkilöresurssia pakolaisten vastaanottoon ja kotoutumispalveluihin on varattu 1.1.2023 alkaen. Samalla vastaajia pyydettiin kertomaan valmistelun tilanteesta ja siitä, onko kunnassa huomioitu, että kotoutumisen tehtävät jäävät kuntaan. Tyypillisimmin henkilötyövuosia on varattu 0,5–2. Monet vastaajat kertoivat, että henkilötyövuodet jakaantuvat kunnassa useammalle työntekijälle, jotka saattavat työskennellä eri toimialoilla. Kaikissa kunnissa erillistä henkilöresurssia ei välttämättä ole varattu tai pakolaisten vastaanottoa ja kotoutumista edistävä työ on vain hyvin pieni osa yhden työntekijän työaika. Vastaajista 23 prosenttia kertoi, että vuoden 2023 osalta henkilöstöresurssista ei ole päätetty. Alla on kuvattu vastausten jakaantumista.

htv -määrä / valmistelun tilanne	% (n)
0,2-0,5 htv	19 % (22)
0,5-2 htv	28 % (33)
2-4 htv	5 % (6)
enemmän	5 % (6)
valmistelu käynnissä / määrää ei vahvistettu	23 % (27)
ei ollenkaan / ei tietoa	22 % (26)

Taulukko 4. Montako henkilöresurssia kunnassanne on varattu pakolaisten vastaanottoon ja kotoutumiseen 1.1.2023 alkaen?

Jos henkilöstöä siirtyy kunnista hyvinvointialueelle, kunnista saattaa poistua myös pakolaisten vastaanottoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyvää osaamista ja tietoa. Kyselyn lopuksi oli avoin kenttä, jossa tiedusteltiin myös aiheeseen liittyviä koulutus- ja tietotarpeita. Vastausten perusteella kunnissa tarvitaan peruskoulutusta siitä, mitä pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen edistämisen tehtäviin kuuluu. Vastaajat toivovat koulutusta ja oheistusta myös kotoutumista edistävien palveluiden sekä sosiaalihuollon palveluiden roolista, työnjaosta sekä toimijoiden välisistä yhteistyötavoista -ja käytännöistä.

Kotoutumispalveluiden asiakastietojärjestelmäratkaisut

Työ- ja elinkeinoministeriössä suunnitellaan uusia valtakunnallisia kotoutumisen tietojärjestelmäpalveluja kuntien kotoutumispalvelujen asiakasprosessien ja seurannan tueksi. Tietojärjestelmät tulevat kuntien käyttöön vuonna 2024. Uusien tietojärjestelmien suunnittelun tueksi tässä kyselyssä kerättiin tietoa kuntien nykyisistä asiakastietojärjestelmäratkaisuista.

Noin puolessa kyselyyn vastanneista kunnista (48 %) käytetään nykyisin sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmää pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen tuen palveluissa. Kotoutumis- tai vastaanottopalveluja varten räätälöity asiakastietojärjestelmä on käytössä vain kuudessa kyselyyn vastanneessa kunnassa. Noin puolet (47 %) kunnista vastasi, että käytössä on jokin muu ratkaisu, jota avoimissa vastauksissa tarkennettiin esimerkiksi niin, että kotoutujien asiakastiedon hallinnassa hyödynnetään Walmu-järjestelmää tai UMA-rekisteriä. Lisäksi vastauksissa tuotiin esiin, että kunnan eri toimialojen työntekijät kirjaavat tietoja omien toimialojensa käytössä oleviin järjestelmiin. Kunnan sisällä kotoutuja-asiakkaiden tietojen hallintaan saatetaan käyttää useita eri järjestelmiä, jotka oletettavasti eivät ole yhteensopivia.

Useat kunnat käyttävät pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen tuen palveluissa sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmiä, jotka pääsääntöisesti poistuvat kuntien käytöstä sote-uudistuksen myötä. Näin ollen kuntien on ratkaistava, miten kotoutuja-asiakkaiden asiakastietoa hallinnoidaan 1.1.2023 alkaen. Kyselyssä selvitettiin kuntien suunnitelmia muutostilanteessa.

asiakastietojärjestelmä 2023	% (n)
tällä hetkellä käytössä oleva järjestelmä	14 % (18)
muu järjestely	7% (9)
uusi asiakastietojärjestelmä	2 % (2)
ratkaisua ei ole tehty	77 % (96)

Taulukko 5. Onko kunnassanne tiedossa mitä asiakastietojärjestelmää käytetään pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen palveluissa 1.1.2023 jälkeen?

Vastausten perusteella valtaosa kunnista (77 %) ei ole tehnyt ratkaisua asiakastietojärjestelmästä 1.1.2023 alkaen. Vastaaajista 14 prosenttia kertoo, että tällä hetkellä käytössä oleva järjestelmä on käytössä edelleen 1.1.2023 jälkeen. Avovastauksissa todettiin muun muassa, että järjestelmähankintaa selvitetään parhaillaan.

Työ- ja elinkeinoministeriössä jatketaan valtakunnallisen kotoutumisen tietojärjestelmäpalvelujen suunnittelua. Toukokuun 2022 aikana kuntiin lähetetään kysely, jossa tiedustellaan alustavasti kuntien edustajilta, ottaisivatko kunnat käyttöön uuden valtakunnallisen kotoutumisen asiakastietojärjestelmän, kun järjestelmä on rakennettu vuonna 2024. Kuntien olisi jatkossakin mahdollista käyttää omaa asiakastietojärjestelmää pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen tuen palveluissa.

Tulevista valtakunnallisista kotoutumisen tietojärjestelmäpalveluista säädettäisiin kotoutumislaisa. [Hallituksen esitys kotoutumisen edistämisestä annetun lain uudistamisesta on lausuntokierroksella 2.5.-10.6.2022.](#) Valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista säädettäisiin lain 9 luvussa.

LIITTEET

Liite 1. Kyselyn kysymykset