



PASI SAUKKONEN

KOTOUTUMISEN SEURANTAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN HELSINGIN KAUPUNGILLA

2

TUTKIMUSKATSAUKSIA 2017

Helsinki

**TIEDUSTELUT
FÖRFRÅGNINGAR
INQUIRIES**

Pasi Saukkonen, p. - tel. 09 310 36405
etunimi.sukunimi@hel.fi

**JULKAISIJA
UTGIVARE
PUBLISHER**

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia,
kaupunkitutkimus ja -tilastot
Helsingfors stad, stadskansliet,
stadsforskning och -statistik
City of Helsinki, Executive Office,
Urban Research and Statistics

**OSOITE
ADRESS
ADDRESS**

PL 5500, 00099 Helsingin kaupunki
(Siltasaarenkatu 18–20 A)
PB 5500, 00099 Helsingfors stad
(Broholmsgatan 18–20 A)
P.O.Box 5500, FI-00099 City of Helsinki
Finland (Siltasaarenkatu 18–20 A)

**PUHELIN
TELEFON
TELEPHONE**

09 310 1612

**INTERNET
WWW.HEL.FI/KAUPUNKITIETO**

**TILAUKSET, JAKELU
BESTÄLLNINGAR, DISTRIBUTION
ORDERS, DISTRIBUTION**

p. – tel. 09 310 36293
tietokeskus.tilaukset@hel.fi

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot
Helsingfors stad, stadskansliet, stadsforskning och -statistik
City of Helsinki, Executive Office, Urban Research and Statistics

KOTOUTUMISEN SEURANTAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN HELSINGIN KAUPUNGILLA

PASI SAUKKONEN

TUTKIMUSKATSAUKSIA
FORSKNINGSRAPPORTER
STUDY REPORTS

2017:2

KÄÄNNÖKSET
ÖVERSÄTTNING
TRANSLATIONS
Magnus Gräsbeck

KUVIOT JA TAULUKOT
FIGURER OCH TABELLER
GRAPHS AND TABLES
Lotta Haglund

TAITTO
LAYOUT
Pirjo Lindfors

KANSI
OMSLAG
COVER
Tarja Sundström-Alku

PAINO
TRYCKERI
PRINT
Edita Prima Oy, Helsinki 2017

PAINETTU
ISSN 2489-4087
ISBN 978-952-331-321-7

VERKOSSA
ISSN 2489-4095
ISBN 978-952-331-322-4

SISÄLLYS

Esipuhe	5
Förord	6
Preface	7
1 Johdanto	9
2 Mikä on seurantajärjestelmä ja mihin sitä tarvitaan?	12
3 Mitä on kotoutuminen ja ketkä kotoutuvat?	15
3.1 Kotoutumisen määritelmä ja seurannan kohde	15
3.2 Suomalainen, eurooppalainen ja helsinkiläinen kotouttamispolitiikka	16
3.3 Kotoutumisen ulottuvuudet	18
4 Kansainvälisiä kotoutumisen seurannan malleja	19
4.1 Eurooppalainen kehitystyö.....	19
4.2 Eurooppalaisia seurantajärjestelmiä	25
5 Kotoutumisen seuranta Suomessa	39
5.1 Kansallinen seurantajärjestelmä.....	39
5.2 Paikalliset seurantajärjestelmät	43
6 Kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittäminen	51
6.1 Kohderyhmä: kotoutujat	52
6.2 Kotoutumisen tärkeimmät aihealueet	55
6.3 Seurantajärjestelmän kohdealueet	59
6.4 Seurantajärjestelmän jaksottaminen	74
Lähteet	79
Liite 1	83

Maahanmuuttajien kotoutuminen on noussut ajankohtaiseksi ja tärkeäksi aiheeksi Suomessa. Ulkomaalaistaustaisten määrä ja osuus väestöstä ovat kasvaneet merkittävästi Suomen suurimmissa kaupungeissa, ja kasvun ennakoidaan jatkuvan voimakkaana. Vuoden 2017 alussa ulkomaalaistaustaisia asui Helsingin seudulla noin 200 000 henkilöä eli lähes Tampereen kaupungin verran. Uusimman väestöennusteen mukaan vuonna 2030 maahanmuuttajia ja heidän lapsiaan olisi jo lähes neljännes seudun väestöstä eli noin 350 000 henkeä. Tietoa kotoutumisen edistymisestä ja kotouttamisen onnistumisesta sekä ulkomaalaistaustaisten yhteiskuntaan kiinnittymisestä tarvitaan siis yhä enemmän.

Tämän tutkimuskatsauksen tarkoituksena on toimia keskustelun avauksena kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittämiseksi Helsingissä ja Suomessa. Tutkimus- ja seurantatietoa maahanmuuttajien kotoutumisesta on toki kerätty aikaisemminkin. Tiedon keruu ei kuitenkaan ole ollut kaikilta osin riittävän systemaattista ja säännöllistä. Katsaus tarjoaa konkreettisia kehittämis ehdotuksia, joiden avulla kotoutumisen seuranta voitaisiin suunnitelmallisemmin kehittää. Ehdotusten laadinnassa on hyödynnetty yleiseurooppalaisesta kehitystyöstä saatuja kokemuksia sekä Ruotsissa, Tanskassa ja Alankomaissa käytössä olevia seurantajärjestelmiä. Kansainvälisen kokemuksen perusteella kotoutumisen tärkeimmät aihealueet ovat: työllistyminen ja sen edellytykset; muu yhteiskuntaan osallistuminen; toiseen sukupolveen kuuluvien yhdenvertaisuuden toteutuminen; yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus sekä asumisen olosuhteet ja segregatio. Näiden aihealueiden säännölliseen seurantaan olisi myös Suomessa ja Helsingissä tärkeää jatkossa panostaa.

Valtion ja kuntien kotouttamispolitiikan onnistuminen edellyttää luotettavaa tilasto- ja tutkimustietoa kotoutumisesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Hyvällä suunnittelulla ja eri toimijoiden sekä esimerkiksi kuntien hallintokuntien yhteistyöllä voidaan päästä nykyistä parempaan tietojen tuottamiseen ja hyödyntämiseen. Kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittämisessä oppia voi ottaa myös muusta Helsingin kaupungilla meneillään olevasta seurantaindikaattorityöstä. Esimerkiksi kuntalaisten hyvinvoinnin seurannan ja analysoinnin alueella Nuorten hyvinvointikertomus on osoittautunut onnistuneeksi.

Helsingissä elokuussa 2017

Katja Vilkama
tutkimuspäällikkö

FÖRORD

Invandrarers integration har blivit ett aktuellt och viktigt tema i Finland. I landets största städer har invandrarna både till antal och befolkningsandel ökat märkbart, och den ökningen förutspås bli stark även framdeles. I början av år 2017 bodde det i Helsingforsregionen omkring 200 000 personer med utländsk bakgrund, alltså nästan lika många som det finns invånare i Tammerfors. Enligt senaste befolkningsprognos skulle invandrarna och deras barn år 2030 redan uppgå till nästan 350 000, alltså nästan en fjärdedel av regionens befolkning. Det finns således ett allt större behov av kunskap om hur integrationen framskrider och hur bra integreringsåtgärderna lyckats och hur invandrarna får fotfäste i det finländska samhället.

Syftet med föreliggande forskningsöversikt är att tjäna som öppning till en diskussion om att utveckla ett system för att följa hur integrationen framskrider i Helsingfors och Finland. Forskningsrön och observationer i ämnet har för all del samlats in även tidigare, men kunskapshämtandet har inte till alla delar varit tillräckligt systematiskt och regelbundet. Översikten innehåller konkreta förslag till åtgärder för att mera planmässigt kunna utveckla följandet av integrationen. Förslagen tar också fasta på erfarenheter från allmänneuropeiskt utvecklingsarbete och på de följningssystem som används i Sverige, Danmark och Nederländerna. Att döma av de internationella erfarenheterna är de viktigaste temana inom integrationen följande: att få jobb och vad det krävs för att få jobb, övrig delaktighet i samhället, hur bra andra generationens invandrare får en jämlik ställning, känslan av samhörighet och ömsesidigt förtroende samt boendeförhållanden och segregation. Även i Finland och Helsingfors vore det skäl att i fortsättningen satsa på regelbunden följning av dessa teman.

För att statens och kommunernas integreringspolitik ska ha framgång behövs det pålitlig statistik och forskning om integrationen och faktorer kring den. Med god planering och genom samarbete mellan olika aktörer, till exempel kommunala förvaltningar, kan vi bättre få fram nödig kunskap och även utnyttja den. Under arbetet på att utveckla ett system för att följa integrationen kan vi också ta lärdom av annat arbete kring uppföljningsindikatorer som pågår inom Helsingfors stad. Som exempel har Valfärdsberättelsen om de unga i Helsingfors visat sig vara väl lämpad för följning och analys av invånarnas välfärd.

Helsingfors i augusti 2017

Katja Vilkama
forskningchef

PREFACE

The integration of immigrants has become a topical and important theme in Finland today. In the biggest cities, both the number and the proportion of immigrants have grown significantly, and this growth is forecast to continue in future, too. In 2017, around 200,000 people with a foreign background lived in the Helsinki Region, which is almost as many as the population of the city of Tampere – one of Finland’s biggest cities. According to the latest population projection, immigrants and their children would, by 2030, number almost 350,000, making up almost one-quarter of the region’s population. Thus, there is a growing need for knowledge on how immigrants integrate into Finnish society and how successful integration measures have been.

The idea of the present study report is to launch a discussion on how to develop a system for following the progress of immigrant integration in Helsinki and Finland. True enough, research and observations in this field have been collected before – however not in a systematic and regular enough way in every respect. This study report provides concrete suggestions for steps to be taken and things to be developed that could be of help in elaborating the follow-up system in a more planned manner. The suggestions also draw on experiences from all-European development work and on follow-up systems used in Sweden, Denmark and the Netherlands. Judging from international experiences, the crucial themes of immigrant integration are as follows: getting a job and what it takes to get one; other social inclusion; how well second-generation immigrants acquire an equal social position; the feeling of social cohesion and mutual confidence; as well as housing conditions and segregation. In Finland and Helsinki, too, there are good reasons today for investing in regular follow-up of these themes in future.

For the integration policy of state and municipalities to be successful, reliable statistics and research on immigrant integration and related factors will be required. With good planning and through cooperation between various actors such as municipal authorities, we may better produce the knowledge required, and use it better, too. In our work to develop a system for following how immigrants integrate we may also learn from other studies using follow-up indicators. One such example would be the Youth Welfare Report in Helsinki, which has proven successful in following and analysing the wellbeing of Helsinki residents.

Helsinki, August 2017

Katja Vilkama
Research Director

1 JOHDANTO

Viime vuosikymmeninä Suomeen on ulkomailta muuttanut suuri määrä ihmisiä, ja heistä monet ovat asettuneet Helsinkiin tai muualle pääkaupunkiseudulle. Suomessa syntyneiden maahanmuuttajien lasten eli niin sanottuun toiseen sukupolveen kuuluvien määrä on ollut nopeassa kasvussa. Helsingin ja muun Suomen väestö on muuttunut, maan ja kaupungin etninen ja kulttuurinen rakenne on monimuotoistunut. Kansainvälisen muuttoliikkeen sekä uusien vähemmistöryhmien syntymisen ja kasvun seurauksena muutos jatkuu myös tulevaisuudessa. Helsingin seudun vieraskielisen väestön ennusteen mukaan ulkomaalaistaustainen väestö olisi koko seudulla vuonna 2030 ennusteen perusvaihtoehdon mukaan noin 350 000 henkeä (nyt vajaa 200 000). Vieraskielisen väestön prosentuaalinen osuus koko väestöstä nousisi Helsingin kaupungissa vuoden 2017 vajaasta viidestätoista prosentista lähes neljännekseen. (Helsingin kaupungin tietokeskus 2016.)

Maahanmuuttajat kotoutuvat eli löytävät paikkansa Suomessa ja asuinpaikkakunnallaan eri tavoin. Työllistyminen on joillekin aikuisille helpompaa ja toisille vaikeampaa, ja lasten ja nuorten menestys kouluissa ja muissa oppilaitoksissa vaihtelee niin ikään. Asumisen olosuhteet poikkeavat toisistaan suuresti. Eroja on myös esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen oppimisessa, sosiaalisten suhteiden ja verkostojen rakentumisessa ja kulttuuristen käytäntöjen oppimisessa ja omaksumisessa. Monet kotoutuvat erittäin hyvin ja nopeasti. Kokemuksista Suomesta ja muualta tiedetään kuitenkin, että yhteiskuntaan asettumiseen ja osallistumiseen menee usein kauan aikaa. Kotoutumisen prosessit voivat olla myös hitaita ja vaivalloisia. (Ks. esim. Martikainen, Saukkonen & Säävälä 2013; Martiniello & Rath 2014.)

Julkinen valta pyrkii edistämään kotoutumista monin tavoin eli toteuttamaan valtiollista ja paikallista kotouttamispolitiikkaa. Eri maissa tehdään erilaisia kotouttamispoliittisia ratkaisuja (ks. esim. Garcés-Mascareñas & Penninx 2016; Geddes 2003). Laki kotoutumisen edistämisestä (2010/1386) esittää Suomessa tavoitteekseen tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan sekä edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Tavoitteen toteuttamiseksi kartoitetaan maahanmuuttajien osaamista, laaditaan kotoutumissuunnitelmia ja järjestetään kotoutumiskoulutusta. Kotoutumisen edistämiseksi yhteiskunnan palvelujärjestelmät myös sopeuttavat toimintojaan monimuotoistuviin tilanteisiin ja asiakaskunnan erilaisiin tarpeisiin. Lisäksi esimerkiksi maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien järjestöillä on mahdollisuus saada toimintaansa julkista tukea. (Saukkonen 2013.)

Kansainvälisen muuttoliikkeen aiheuttamaa yhteiskuntien ja paikkakuntien muutosta pyritään myös monissa maissa eri tavoin seuraamaan ja analysoimaan. Seurantatietoa käytetään etenkin tilannekuvan hahmottamiseksi, tulevaisuuden ennakoimiseksi ja toimien tarpeen kartoittamiseksi. Suomessa tietoja kansainvälisestä muuttoliikkeestä kerää ja julkaisee Maahanmuuttovirasto.¹ Tilastokeskus on puolestaan julkaissut etenkin rekisteriaineistoihin perustuvia tietoja ja tilastoja maahanmuutosta, sen seurauksista väestörakenteissa ja maahanmuuttajien kotoutumisesta sekä tehnyt näistä teemoista omia analyysejä. Tilastokeskuksen maahanmuuttajia ja kotoutumista käsittelevillä teemasivuilla esitetään

1 Maahanmuuttoviraston tilastosivu on <http://tilastot.migri.fi>.

Ks. myös Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen yhteyspiste. <http://www.emn.fi>

nykyään runsaasti tietoja Suomen ulkomaalaistaustaisesta väestöstä². Tilastokeskus toteutti myös vastikään yhdessä Työterveyslaitoksen ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen kanssa laajamittaisen Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi – tutkimuksen (UTH), joka perustui haastatteluihin (Nieminen, Sutela & Hannula 2015).

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut käytössä kotoutumisen ja kotouttamisen seurantajärjestelmä, joka on muodostunut maahanmuuttajien elinoloja kuvaavista indikaattoreista, maahanmuuttajabarometrista sekä kunnille ja työ- ja elinkeinotoimistoille suunnatuista palvelukyselyistä. Seurantajärjestelmän eri osioista saadun tiedon pohjalta on vuonna 2013 julkaistu kokonaiskatsaus kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden tilan arvioimiseksi.³ Seuraava kokonaiskatsaus on suunniteltu julkaistavaksi vuonna 2019. Maahanmuuttoa ja kotoutumista seurataan myös joidenkin muiden valtiotasoisien organisaatioiden toimesta. Esimerkiksi Terveystieteiden tutkimuskeskuksella (THL) on oma ulkomaalaistaustaisten terveyden ja hyvinvointiin keskittyvä teemasivusto.⁴

Helsingin kaupungin tietokeskus on puolestaan jo jonkin aikaa julkaissut vuosittain tietoja kaupungin ulkomaalaistaustaisesta väestöstä. Nykyään Helsingin kaupungin kaupunkitutkimus ja -tilastot -yksiköllä⁵ on myös oma Ulkomaalaistaustaiset Helsingissä -kotisivu⁶, jolle päivitetään tuoreeltaan tietoja maahanmuuton vaikutuksista Helsingin väestörakenteeseen ja ulkomaalaistaustaisten kotoutumisesta. Vuonna 2013 julkaistiin ensimmäinen maahanmuuttajien sosioekonomista asemaa, palveluja ja elinoloja eri näkökulmista käsittelevä seurantaraportti. Sen tarkoituksena oli tarjota taustatietoja, ymmärrystä ja suuntaviivoja päättäjille, henkilöstölle ja sidosryhmille maahanmuuttajien elinoloihin, palveluihin ja etnisiin suhteisiin liittyvistä kysymyksistä (Helsingin kaupunki 2013a). Vuonna 2016 julkaistiin osittain jatkona tälle seurantaraportille analyysi ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten työllisyydestä, tuloista ja asumisesta (Saukkonen 2016a). Suomessa ja Helsingissä on myös tehty suuri määrä maahanmuuttoa ja kotoutumista koskevia erillisselvityksiä ja -tutkimuksia, jotka ovat yleensä kohdentuneet jollekin kotoutumisen tai väestökehityksen osa-alueelle.⁷

Maahanmuuton seurausten ja kotoutumisen edistymisen seuranta, analysointia ja arviointia Suomesta siis löytyy. Pitkälle kehittyneestä seurantajärjestelmästä ei kuitenkaan vielä voi puhua millään hallinnon tasolla eikä millään yhteiskunnallisen kehityksen ja siihen osallistumisen osa-alueella. Kunnollisen seurantajärjestelmän tärkeitä edellytyksiä ovat tiedon keruun, tietojen analysoinnin ja tulosten julkistamisen säännöllisyys, pitkäjänteisyys ja systemaattisuus. Nämä kriteerit toteutuvat toistaiseksi vain harvoilla ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen näkökulmasta relevanteilla osa-alueilla. Suomessa on myös pitkään ollut ongelmana se, että eri toimijat ovat käyttäneet toisistaan poikkeavia käsitteitä, määritelmiä, rajoituksia ja tietolähteitä. Tämän kirjavuuden johdosta eri lähteistä saatuja tietoja on usein ollut vaikea yhdistää toisiinsa.

Suomen kaltaisessa pienessä maassa seurantajärjestelmä kannattaisi luoda sellaiseksi, että mahdollisimman luotettava ja käyttökelpoinen tieto saataisiin tuotetuksi kustannustehokkaalla tavalla. Tämä vaatii seurannan toteutuksen pitkäjänteistä suunnittelua ja seurannan eri osa-alueiden keskittämistä niihin organisaatioihin, jotka sen pystyvät parhaiten

2 Tilastokeskuksen teemasivu on <https://tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/index.html>. Ulkomaalaistaustaisella tarkoitetaan sellaista henkilöä, jonka molemmat vanhemmat ovat syntyneet Suomen ulkopuolella.

3 Ks. tarkemmin <http://kotouttaminen.fi/tilastot-ja-seuranta>.

4 Ks. tarkemmin <https://www.thl.fi/fi/web/maahanmuuttajat-ja-monikulttuurisuus>.

5 Tietokeskus muuttui vuoden 2017 Helsingin kaupungin organisaatiouudistuksessa kaupunginkanslian alaiseksi kaupunkitutkimus ja -tilastot -yksiköksi.

6 Ulkomaalaistaustaiset Helsingissä -teemasivun osoite on <http://www.ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/>.

7 Tuoreita tutkimuksia ovat esimerkiksi Busk ym. 2016; Eronen ym. 2014; Myrskylä & Pyykkönen 2014; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016; VATT-työryhmä 2014. Ks. Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisuista esim. Joronen 2012; Mähönen & Yijälä 2016; Vilkkumäki 2011; Yijälä 2016.

omiin ja muiden toimijoiden tarpeisiin tuottamaan. Järjestelmän perusteellinen suunnittelu on tärkeää myös siksi, että yhteiskunnallisen tilannearvion ja kotouttamispoliittisen päätöksenteon kannalta tärkeät havainnot nousevat usein esille ajallisen kehityksen havainnoinnista ja analysoinnista. Tämän vuoksi tiedonkeruuta ja tietojen analysointia on syytä toteuttaa säännöllisin väliajoin. Tarkasteluajanjakso voi kuitenkin joillain osa-alueilla olla pidempi, kun taas toisilla alueilla tarvitaan ajallisesti tiheämpää tiedonkeruuta.

Tämän raportin tarkoituksena on edistää maahanmuuton ja kotoutumisen seuranta-järjestelmän kehittämistä tarkastelemalla lähemmin nykyistä tilannetta Suomessa, analysoimalla ja arvioimalla kansainvälisiä seurannan ja analysoinnin malleja sekä esittämällä ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Raportti on tarkoitettu avaukseksi sekä Helsingin kaupungin sisäiseen että laajempaan aihetta koskevaan alueelliseen ja kansalliseen keskusteluun.

Raportti on kirjoitettu erityisesti Helsingin kaupungin tilannetta ja tarpeita silmällä pitäen, mutta monissa kohdissa asioita tarkastellaan myös laajemmin maahanmuuton seurausten ja kotoutumisen haasteiden osalta melko yhtenäisen pääkaupunkiseudun näkökulmasta. Suomen ulkomaalaistaustaisesta väestöstä noin puolet asuu pääkaupunkiseudun kolmessa suurimmassa kaupungissa ja pelkästään Helsingin osuus kaikista ulkomaalaistaustaisista on noin neljännes. Helsingin kaupungin toimilla ja tietojen tuottamisella on näin ollen myös valtakunnallisesti suuri merkitys. Toisaalta valtiotason toimijoiden tuottama tieto maahanmuutosta ja kotoutumisesta tarjoaa usein suoraan relevanttia tietoa Helsingille ja laajemmalle pääkaupunkiseudulle. Valtion sekä Helsingin, Espoon ja Vantaan olisikin hyvä tehdä tässä asiassa tiivistä yhteistyötä.

Raportin aluksi tarkastellaan lyhyesti lähemmin seurantajärjestelmän määritelmää, luonnetta ja käyttöä. Sitten esitellään erilaisia mahdollisuuksia ymmärtää maahanmuuttajien ja laajemmin ulkomaalaistaustaisten kotoutuminen. Tämän jälkeen tarkastellaan OECD:n ja Euroopan unionin hyödyntämiä toimintatapoja ja tekemiä suosituksia sekä analysoidaan kotoutumisen seurannan kansainvälisiä malleja Ruotsista, Tanskasta ja Alankomaista. Kotoutumisen seurannan nykyistä tilannetta Suomessa, Helsingissä, muulla pääkaupunkiseudulla sekä Turussa esitellään ja arvioidaan tarkemmin erikseen. Viimeisessä luvussa tehdään ehdotuksia kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittämiseksi Helsingin kaupungissa.

2 MIKÄ ON SEURANTAJÄRJESTELMÄ JA MIHIN SITÄ TARVITAAN?

Seurantajärjestelmässä on yleisesti ottaen kyse säännöllisestä, systemaattisesta ja tavoitteellisesta havainnoinnista ja muusta tietojen keruusta ja analysoinnista, jonka tarkoituksena on saada selville luotettava ja tarkoituksenmukainen kuva kunkin seurannan kohdeajankohdan tilanteesta sekä siihen johtaneesta kehityksestä. Seurannan kohteena voi olla monenlaisia asioita kuten poliittisia päätöksiä, resurssien allokointia, hallinnollisia toimia, julkisia palveluja, väestöllisiä muutoksia sekä eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten elämäntilanteita ja positioita.

Seurantatiedon pohjalta voidaan käydä keskustelua laajemmista ja suppeammista kokonaisuuksista, ja sen nojalla voidaan ennakoida tulevaisuuden suuntia. Seurannan avulla voidaan myös tarkastella, millä tavalla kehitys vastaa asetettuja tavoitteita, ja se mahdollistaa siten myös korjaaviin toimiin ryhtymisen. Arviointia voidaan tehdä ennen toimiin ryhtymistä, toimenpidekokonaisuuksien kestäessä ja toimenpideohjelman tai -kauden päätyttyä. Vaikuttavuuden arviointi on yleensä mahdollista vain, jos sen edellyttämä tietopohja on kunnossa: tiedetään mikä on lähtötilanne ja varmistetaan arvioinnin vaatimien tietojen saatavuus. Onnistunut arviointi auttaa organisaatiota oppimaan aikaisemmista tekemisistään ja kehittymään edelleen.

Seurannan ja arvioinnin keskeinen käsite on indikaattori. Indikaattorilla pyritään tiivistämään suuri määrä tietoa helposti hallittavaan ja ymmärrettävään muotoon. Yleisesti indikaattorilla tarkoitetaan ytimekästä käsitettä, joka kuvaa tiettyä trendiä tai muutosta ympäristön tilassa. Yhteiskunta-, talous- ja ympäristötieteissä indikaattorilla tarkoitetaan usein täsmällisemmin osoitinta, joka kuvaa jotain tärkeätä ja olennaista piirrettä asioiden tilasta ja kehityksestä. Indikaattoreita valikoimalla ja edelleen yhdistämällä pyritään luomaan erityisiä avain- tai ydinindikaattoreita laajemman julkisen keskustelun ja päätöksenteon käyttöön.

Suomessa valtioneuvoston kanslia esimerkiksi ylläpitää Findikaattori-sivustoa, jolta löytyy indikaattoreita keskeisiltä yhteiskunnan kehityksen osa-alueilta.⁸ Indikaattoritietoja hyödynnetään myös esimerkiksi paikallisissa ja alueellisissa hyvinvointikertomuksissa.⁹ Laajoja asiakokonaisuuksia suppeaan numeeriseen tietoon kokoavat indikaattorit kuten Yhdistyneiden kansakuntien inhimillisen kehityksen indeksi (HDI)¹⁰ tai The Economist-lehden demokratiaindeksi¹¹ ovat aina väistämättä jossain määrin kiistanalaisia, koska indikaattoreiden määrittelyssä ja tietolähteiden valinnassa joudutaan tekemään ratkaisuja useiden vaihtoehtoisten mahdollisuuksien joukosta. Kaikista olennaisista asioista ei myöskään aina ole riittävästi luotettavaa tietoa saatavilla.

Indikaattorit voivat myös olla esimerkiksi määrällisiä tai laadullisia, subjektiivisia tai objektiivisia sekä taustoittavia tai ohjaavia. Yleensä niiltä vaaditaan kuitenkin kokonaisluotettavuutta eli relevanssia, validiutta ja reliaabeliutta. Indikaattori on relevantti, kun se todella kuvaa tarkoitettun ilmiöalueen ydintä eikä jotakin marginaalista piirrettä siinä. Validi indikaattori vastaa tarkoitustaan eli mittaa juuri sitä asiaa, mitä sanoo mittaavansa.

8 Ks. tarkemmin <http://www.findikaattori.fi/fi>.

9 Ks. esim. <https://www.thl.fi/fi/web/terveyden-edistaminen/johtaminen/tykaluja/hyvinvointikertomus>.

10 Ks. tarkemmin <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

11 Ks. tarkemmin <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>.

Reliaabelius saavutetaan puolestaan silloin, kun sen vaatiman aineiston keruu- ja analysointi tehdään asianmukaisesti ja huolellisesti siten, että indikaattoritietoon voidaan myös tältä osin luottaa.

Hyviä indikaattorien piirteitä on listattu usealla eri tavalla. Tunnettuja ovat niin sanotut SMART-kriteerit, joiden yhteisnimitys tulee seuraavista englanninkielisistä sanoista: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant* ja *Time-bound*.¹² Valtiovarainministeriön 2000-luvun alussa asettama indikaattorityöryhmä luetteli raportissaan hyville indikaattoreille hieman enemmän kriteereitä (Valtiovarainministeriö 2005, 38). Ilmaisultaan hieman tämän raportin tarkoituksia varten muutetussa muodossa ne kuuluvat seuraavasti:

- Indikaattoreita on suppea lukumäärä, mutta niiden avulla voidaan kattaa suuri määrä asioita ja ilmiöitä.
- Indikaattorit ovat niiden käyttäjille helposti ymmärrettäviä.
- Indikaattoreiden valinnassa vältetään päällekkäisyyksiä.
- Indikaattorit ovat saatavissa kohtuullisella vaivalla ja kustannuksilla.
- Indikaattoreiden tuottamaa tietoa voidaan verrata kansallisesti ja/tai kansainvälisesti.
- Indikaattoreilla on selkeä yhteys politiikkatavoitteisiin.
- Indikaattorit liittyvät asioihin, joihin voidaan vaikuttaa.
- Indikaattoreiden avulla kyetään katsomaan kehitystä eteenpäin.

Tämän raportin tarkoituksena on selvittää nimenomaan kotoutumisen edistymisen systemaattisen tarkastelun edellytyksiä. Euroopan unionin puitteissa tehdyssä kotoutumisen seurantajärjestelmän kehitystyössä indikaattori määriteltiin seuraavasti: ”Indikaattorit ovat välineitä tavoitteen saavuttamiseksi, ne muodostavat kielen, jonka avulla kotoutumisen ja kotouttamisen aloilla työtä tekevät tahot voivat kommunikoida laajemman yleisön kanssa” (Huddleston, Niessen & Dag Tjaden 2013, 11). Tämä laajempi yleisö on tosiasiallisesti monimuotoinen, ja sen sisällä on erilaisia tarpeita samoin kuin eritasoisia kykyjä tulkita oikein esitettyjä tietoja. Seurantajärjestelmän hyödyntäjiä ovat päätöksentekijöiden ja päätösten valmistelijoiden lisäksi esimerkiksi viestintävälineiden edustajat, tutkijat ja opettajat sekä asioista kiinnostuneet kansalaiset, joissain tapauksissa myös ulkomaiset tahot.

Käytännössä on koko seurantajärjestelmää rakennettaessa tai kehitettäessä usein hyödyllistä tehdä jaottelu seurannan ja arvioinnin eritasoiisiin välineisiin (Saukkonen & Herranen 2009). Voidaan esimerkiksi puhua yksinkertaisista mittareista, silloin kun tarkoitetaan sellaisia tiedonhankinnan välineitä, joissa kohteena on vain yksi tietoa-alue. Mittarit voivat kuvata tilannetta tietyssä ajankohtana tai kehitystä ajassa esimerkiksi toiminnan kustannusten, tuotannon määrän tai palvelujen käytön suhteen. Maahanmuuttajien kotoutumisen yhteydessä olennaisia mittaritason perustietoja ovat Suomeen muuttaneiden (ulkomaalaistaustaisten) henkilöiden määrät työllisinä ja työttöminä työmarkkinoilla.

Tunnusluvut ovat mittareita kehittyneempiä seurannan välineitä, joilla tarkoitetaan selkeää tilanteen tai kehityksen ilmaisinta, joka yhdistää vähintään kaksi mittaria. Tunnuslukujen avulla voidaan tarkastella esimerkiksi tuotannon tai toiminnan tehokkuutta (palvelujen määrä suhteessa kustannuksiin), lisätä mittaritason tietojen vertailukelpoisuutta (kustannusten/palvelujen määrän suhde asukasluvuun) tai analysoida tarkemmin palvelujen käyttöä (esim. tilaisuuksissa kävijät suhteessa tilaisuuksien määrään, tilojen aukioloon tai niiden kustannuksiin). Maahanmuuttajien työllisyystilanteen esimerkkiä soveltamalla tunnuslukuina voidaan pitää Suomeen muuttaneiden henkilöiden työllisyysastetta (työllisten osuus työikäisistä) tai työttömyysastetta (työttömien osuus työvoimasta).

Tunnuslukuja ja toisinaan mittareitakin käytetään usein myös indikaattoreina, etenkin kun niihin liitetään ajallisen kehityksen komponentti. Varsinaisina indikaattoreina yllä esi-

¹² Eri lähteissä esitetään hieman eri sanoja. Sisältö on kuitenkin pääsääntöisesti sama.

tetyssä merkityksessä voidaan kuitenkin pitää vasta sellaisia määrällisiä tai laadullisia ilmaisimia tai osoittimia, jotka voidaan aidosti ja luotettavasti kytkeä tiettyihin tavoitteisiin ja päämääriin. Indikaattoritietoa kerätessä ja hyödynnettäessä on siten pidettävä mielessä kysymys siitä, mistä tietyt mittarit tai tunnusluvut pohjimmaltaan kertovat suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseksi tehtyihin toimenpiteisiin.

Tähän seurantatiedon suhteuttamiseen tavoitteisiin ja toimenpiteisiin vaaditaan usein tiedon tarkempaa analysointia, kontekstualisointia ja tulkintaa sekä toisinaan myös sen yhdistämistä yleisesti hyväksyttyyn teoriaan tai päättelyketjuun. Maahanmuuttajien työllisyyden tapauksessa työllisyys- ja työttömyysasteen hyödyntäminen indikaattorina edellyttää tunnuslukutiedon suhteuttamista ainakin samanaikaiseen kehitykseen kantaväestön osalta, muuttoliikkeen volyymin ja rakenteiden muutokseen tarkasteltuna ajanjaksona sekä mielellään myös taloudelliseen suhdannekehitykseen. Ellei tätä tehdä, indikaattori saattaa kertoa enemmän toimintaympäristömuutoksesta kuin varsinaisessa seurannan kohteessa tapahtuneesta kehityksestä.

3 MITÄ ON KOTOUTUMINEN JA KETKÄ KOTOUTUVAT?

3.1 Kotoutumisen määritelmä ja seurannan kohde

Kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittämisen kannalta on tarpeen ensin pysähtyä hetkeksi selvittämään, mitä kotoutuminen on. Tämä ei ole mitenkään itsestään selvää. Kansainvälisessä keskustelussa siitä, mistä Suomessa käytetään termiä kotoutuminen, puhutaan yleensä integraationa (ks. tarkemmin Saukkonen 2016b). Kyse on yleisesti ottaen siitä prosessista, jonka aikana maasta toiseen muuttanut ihminen löytää yhteiskunnassa oman paikkansa olla ja toimia, ja tämän prosessin lopputuloksesta. Kotoutumisen lisäksi integraatiolla viitataan tätä prosessia edistäviin toimenpiteisiin, suomeksi kotouttamiseen. (Ks. esim. Martiniello & Rath 2014, 11–17; Euroopan komissio 2016, 52–55; Garcés-Mascareñas & Penninx 2016).

Etenkin Euroopassa integraation käsitettä on hyödynnetty myös silloin, kun on haluttu tehdä ero kahteen muuhun oman paikkansa löytämisen prosessiin: assimilaatioon ja segregatioon. Esimerkiksi Ranskassa maahanmuuttajien on odotettu sulautuvan (assimiloituvan) uuteen kotimaahansa ja sen toimintatapoihin sekä luopuvan alkuperäisestä tai taustaidentiteetistään. Integraatiolla on tällöin muissa maissa tarkoitettu sellaista politiikkaa ja lähestymistapaa, jossa maahanmuuttajalla on oikeus oman kielensä, kulttuurinsa ja etnisen tai kansallisen identiteettinsä säilyttämiseen.

Toisaalta kansainvälisen muuttoliikkeen yhteydessä on usein pelätty väestöryhmien eristäytymistä (segregatio). Integraatiolla on tällöin haluttu korostaa sitä, että omaan etniseen, kulttuuriseen tai kansalliseen viiteryhmään kuulumisen lisäksi maahanmuuttaja samastuu monin eri tavoin myös uuteen kotimaahansa, kytkeytyy yhteiskunnan ja kansakunnan jäseneksi ja osallistuu laajasti yhteiskunnan toimintoihin.

Integraatio on siis kaksiraiteinen kehityskulku, johon sisältyvät niin aktiivinen osallistuminen kuin identiteetin ja sen osatekijöiden säilyttäminen. Integraatio katsoo myös sekä menneisyyteen (lähtömaa, etninen tai kulttuurinen tausta, lapsuudesta peritty identiteetti) että tulevaisuuteen (kohdema ja siihen samastuminen, monitahoinen osallistuminen). Vanhat ja uudet sosiaaliset sidokset eivät sulje kotoutumis- eli integraatiovaihtoehdossa toisiaan pois vaan täydentävät toisiaan.

Integraatio on lisäksi kaksisuuntaista. Koska maahanmuuttajilla on oikeus omaan kieleensä ja kulttuuriinsa, myös vastaanottava yhteiskunta muuttuu maahanmuuton myötä. Ruotsissa integraatiolla tarkoitetaan koko yhteiskunnan ja kaikkien Ruotsissa asuvien yhteistä haastetta. Kaikilla tulee olla taustastaan ja kulttuuristaan riippumatta mahdollisuus kokea olevansa osa ruotsalaista yhteiskuntaa, jota määrittää lisääntyvä etninen, kielellinen ja kulttuurinen monimuotoisuus eli diversiteetti (ruotsiksi *mångfald*).

Usein puhutaan vain maahanmuuttajien integroitumisen onnistumisesta tai epäonnistumisesta. On selvää, että varsinaiset maahanmuuttajat (ulkomailla syntyneet) ovat kotoutumisen seurannan ensisijainen kohderyhmä. Kun kotoutuminen ja integraatio ymmärretään yllä määritellyllä tavalla, myös kantaväestön edustajat voivat kuitenkin löytää oman paikkansa monietnisessä ja monikulttuurisessa yhteiskunnassa paremmin tai huonom-

min. Yhteiskunnan instituutiot voivat niin ikään epäonnistua yhdenvertaisuuden toteutumisen edellytysten luomisessa.

Kansainvälisessä keskustelussa puhutaan usein myös toisen polven maahanmuuttajista (*second-generation immigrants*). Tämä on siinä mielessä onneton termi, että kyseessä ovat tiettyssä maassa syntyneet henkilöt, joiden vanhemmat (tai toinen heistä) ovat itse olleet maahanmuuttajia. Kotoutumisen seurannan näkökulmasta on kuitenkin perusteltua kiinnittää huomiota myös tähän maahanmuuton toiseen sukupolveen, koska kansainvälisten kokemusten ja tutkimustiedon perusteella tiedetään, että siihen kuuluvilla henkilöillä on usein vaikeuksia menestyä elämässään samalla tavalla kantaväestöön kuuluvien kanssa. Yhdenvertaisuus ei siis toteudu täysin kaikkien maassa syntyneiden lasten ja nuorten kohdalla. (Ks. tarkemmin esim. Martikainen & Haikkola 2010.)

3.2 Suomalainen, eurooppalainen ja helsinkiläinen kotouttamispolitiikka

Integraatiotoimet ovat edelleen jaettavissa suppeampaan ja laajempaan kokonaisuuteen. Usein lakisääteinen varsinainen integraatiopolitiikka on yleensä suunnattu vain osalle maahanmuuttajista, ja politiikkatoimissa keskitytään esimerkiksi kielen oppimiseen ja työllistymisen edistämiseen. Oikeus kotoutumista edistäviin palveluihin kestää yleensä vain jonkin aikaa. Laajassa mielessä integraation edistämisenä voidaan kuitenkin pitää kaikkia niitä suoria ja epäsuoria toimia, jotka auttavat maahanmuuttajia asettumaan, toimimaan ja menestymään uudessa asuinmaassaan, oli muuttoperuste tai elämäntilanne mikä tahansa.

Suomessa astui vuonna 1999 voimaan laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999). Lainsäädäntöä edelsi valtioneuvoston vuoden 1997 periaatepäätös hallituksen pakolais- ja maahanmuuttopolitiittiseksi ohjelmaksi. Yleiseksi tavoitteeksi asetettiin maahanmuuttajien joustava ja tehokas kotoutuminen suomalaisen yhteiskuntaan ja työelämään.

Suomessa menestymisen edellytyksenä pidettiin suomen tai ruotsin kielen ja suomalaisen yhteiskunnan pelisääntöjen nopeaa omaksumista. Maahanmuuttajien mahdollisuutta ylläpitää äidinkieltään ja vaalia alkuperäistä kulttuuriaan pidettiin kuitenkin hyvänä sekä koko yhteiskunnan että maahanmuuttajien oman edun kannalta. (Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta 1997.) Näin suomalainen kotouttamispolitiikka asettui assimilaatiopolitiikan ja segregaatiopolitiikan väliin eli integraatiopolitiikan kohdalle.

Vuoden 1999 laissa kotoutuminen määriteltiin siten, että sillä tarkoitettiin “maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen”. Kotouttamista olivat puolestaan viranomaisten järjestämät kotoutumista edistävät ja tukevat toimet, voimavarat ja palvelut sekä muu maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottaminen yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Laki uudistettiin vuonna 2010, ja uusi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) astui voimaan seuraavan vuoden syyskuussa. Pienistä muutoksista huolimatta kansallinen kotouttamispoliittinen linjaus säilyi entisellään. Kotoutumisella tarkoitetaan nykyään “maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on an-

taa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen.”¹³

Kaikkineen suomalaisen kotouttamispolitiikan linjaukset vastaavat Euroopan unionin vuonna 2004 hyväksymiä integraatiota koskevia perusperiaatteita. Ne ovat seuraavat:¹⁴

- Integraatio on dynaaminen ja kaksisuuntainen keskinäisen sopeutumisen prosessi, johon osallistuvat sekä maahanmuuttajat että jäsenvaltioiden asukkaat.
- Integraatio sisältää kunnioituksen Euroopan unionin perusarvoja kohtaan.
- Työllistyminen on integraatioprosessin avainalue ja keskeinen osa maahanmuuttajien osallistumisesta, heidän panostaan vastaanottavalle yhteiskunnalle sekä näiden panosten näkyväksi tekemistä.
- Vastaanottavan yhteiskunnan kielen, historian ja instituutioiden tuntemus on integroitumisen edellytys; integroitumisen edistämiseksi on olennaista tarjota mahdollisuuksia näiden tietojen hankkimiseen.
- Koulutusmahdollisuudet ovat tärkeitä maahanmuuttajien ja etenkin heidän jälkeläistensä menestyksellisen ja aktiivisemmän yhteiskuntaan osallistumisen edistämiseksi.
- Paremman integraation saavuttamiseksi on tärkeää, että yhteiskunnan instituutiot ja sekä julkisesti että yksityisesti tuotetut tavarat ja palvelut ovat yhdenvertaisesti ja vailla syrjintää niin maahanmuuttajien kuin kantaväestöön kuuluvien saavutettavissa.
- Säännöllinen vuorovaikutus maahanmuuttajien ja jäsenvaltion kansalaisten välillä kuuluu integraation perusmekanismeihin. Ihmisten jakamat foorumit, kulttuurienvälinen vuoropuhelu, tiedon jakaminen maahanmuuttajista ja heidän kulttuureistaan sekä kaupunkiympäristöjen stimuloivat elinolot edistävät vuorovaikutusta.
- Oikeus kulttuurien ja uskontojen harjoittamiseen on taattu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Tämä oikeus tulee turvata, elleivät käytännöt ole ristiriidassa muiden loukkaamattomien eurooppalaisten oikeuksien tai kansallisten lakien kanssa.
- Maahanmuuttajien osallistuminen demokraattiseen prosessiin sekä integraatiopolitiikan ja -toimien muotoiluun tukee heidän integroitumistaan, etenkin paikallistasolla.
- Julkisen politiikan muotoilussa ja toimeenpanossa on syytä ottaa huomioon integraatiopolitiikan ja -toimien valtavirtaistaminen kaikille olennaisille politiikka-alueille ja hallinnon ja palvelujen tasoille.
- Selkeiden tavoitteiden laatiminen sekä indikaattoreiden ja arviointivälineiden kehittäminen on välttämätöntä integraatiopolitiikan säätämiseksi, integraatioprosessien arvioimiseksi sekä tietojenvaihdon tehostamiseksi.

Helsingin kaupungin kotouttamispolitiikka on myös suurelta osin samoilla linjoilla näiden eurooppalaisten ja kansallisten periaatteiden kanssa. Helsingin lakisäateinen kotouttamisohjelma muodostui strategiakaudella 2013–2016 kaupungin strategiaohjelmasta, maahanmuuton ja monimuotoisuuden toimenpideohjelmasta sekä talouden ja toiminnan seurantaraporteista. Kyseisessä toimenpideohjelmassa (Maahanmuutto ja monimuotoisuus Helsingissä 2013–2016) tavoitteeksi asetettiin, että kaikki helsinkiläiset äidinkieleensä, kansalaisuuteensa ja syntymämaahansa katsomatta voivat tuntea itsensä helsinkiläisiksi ja että kaikki maahanmuuttajat osallistuvat yhteiskunnassa aktiivisesti. Aktiivisen osallisuuden tekijöitä olivat työ, mielekäs urapolku sekä myönteiset tulevaisuuden näkymät.

¹³ Lausuntokierrokselle toukokuussa 2017 lähetetyssä luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi kotoutumisen edistämiseksi määritelmää on muutettu hieman. Kotoutumisella tarkoitetaan ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, joka edistää maahanmuuttajien osallisuutta työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa ja muussa yhteiskunnan toiminnassa sekä hyvinvointia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen.”

¹⁴ Kyseessä on tämän raportin kirjoittajan tekemä epävirallinen käännös, alkuperäiset muotoilut löytyvät osoitteesta http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf.

Läpäisevänä periaatteena on maahanmuuttajien osallistuminen heitä koskevaan päätöksentekoon sekä palveluiden kehittämiseen muun muassa järjestötoiminnan kautta. (Helsingin kaupunki 2013b, 3–4.)

3.3 Kotoutumisen ulottuvuudet

Kotoutumisen ja kotouttamisen yhteydessä puhutaan usein etenkin työllistymisestä. Työpaikan saaminen onkin tärkeää. Työllistynyt maahanmuuttaja ansaitsee rahaa ja pystyy näin ollen paitsi huolehtimaan itsestään myös osallistumaan julkisten palvelujen rahoittamiseen maksamiensa verojen kautta. Työpaikka tarjoaa usein sosiaalisia suhteita ja muita verkostoja sekä työkokemusta ja tietoja siitä, miten yhteiskunta toimii. Töiden yhteydessä voi kehittää kielitaitoa ja lisätä kulttuurista osaamista.

Ihmisen elämä ei kuitenkaan ole pelkkää työntekoa, eivätkä kaikki maahanmuuttajat pääse helposti varsinkaan pitkäaikaisiin työsuhteisiin. Siksi oman paikkansa löytäminen yhteiskunnassa ja yhdenvertaisuuden käytännön toteutuminen kannattaa ymmärtää laajasti. Integraation ulottuvuuksina voidaan pitää rakenteellista kotoutumista, kulttuurista kotoutumista, vuorovaikutuksellista kotoutumista sekä identifioivaa kotoutumista (Heckmann 2005). Näitä ulottuvuuksia voidaan avata tarkemmin esimerkiksi seuraavalla tavalla.

Rakenteellisen kotoutumisen tärkeä osa-alue on sijoittuminen työmarkkinoille ja laajemmin yhteiskunnan taloudellisiin rakenteisiin. Rakenteellista integroitumista ovat kuitenkin myös esimerkiksi pääsy erilaisiin koulutusjärjestelmiin ja menestyminen niissä sekä turvalliset ja riittävän väljät asumisolosuhteet. Maahanmuuttajien fyysinen ja psyykinen hyvinvointi on paitsi itsessään tärkeää myös edellytys aktiiviselle elämälle ja itsestä huolehtimiselle. Rakenteelliseen kotoutumiseen liittyvät myös poliittinen osallisuus ja osallistuminen äänestämällä ja muuten vaikuttamalla.

Kulttuurisessa kotoutumisessa on kyse ensinnäkin asuinmaan kielen tai kielten oppimisesta. Kielitaito on nykyaikaisessa yhteiskunnassa tärkeä edellytys menestymiselle elämässä ja se avaa useita vaihtoehtoja erilaisiin elämäntilanteisiin. Kulttuurista integroitumista on myös ylipäättään paikallisten arvojen ja normien sekä yhteiskunnan pelisääntöjen omaksuminen tai ainakin ymmärtäminen. Tämä kulttuurinen sopeutuminen koskee myös kantaväestöä, jonka kannattaa monikulttuurisessa yhteiskunnassa oppia ymmärtämään erilaisten kulttuurien olemassaolo ja niiden keskeiset piirteet.

Vuorovaikutuksellisessa kotoutumisessa keskeistä on sosiaalisten suhteiden rakentuminen. Maahanmuuttajien integraation kannalta pidetään suotuisana, jos ihmisellä on monipuolisia suhteita eri väestöryhmiin kuuluviin ihmisiin ja useita erilaisia sosiaalisia verkostoja. Kielitaito on yksi verkostoitumisen edellytyksistä, mutta sosiaalinen kanssakäyminen kantaväestön kanssa myös parantaa kielitaitoa ja lisää itseluottamusta vuorovaikutustilanteissa.

Identifioiva kotoutuminen rakentuu yleensä rinnan edellä mainituilla muilla kotoutumisen osa-alueilla tapahtuvan kehityksen kanssa. Integraatio samastumisen ja identiteetin mielessä edistyy silloin, kun maahanmuuttaja alkaa kokea itsensä uuden kotimaansa täysivaltaiseksi ja yhdenvertaiseksi jäseneksi. Kotoutunut maahanmuuttaja tuntee yhteenkuuluvuuden tunnetta muiden samaan yhteiskuntaan kuuluvien ihmisten kanssa ja näkee asuinmaansa lähtökohtaisesti myönteisessä valossa.

4 KANSAINVÄLISIÄ KOTOUTUMISEN SEURANNAN MALLEJA

4.1 Eurooppalainen kehitystyö

Kotoutumisen indikaattorityö on eurooppalaisella tasolla lähtenyt käyntiin Euroopan neuvostosta. Lokakuussa 1995 lähes kuusikymmentä asiantuntijaa yli kahdestakymmenestä maasta kokoontui keskustelemaan kotoutumisen mittaamisen ja arvioinnin kehittämisen mahdollisuuksista. Lopputuloksena syntyi kokoomateos kotoutumisen mittaamisesta ja indikaattoreista. (Euroopan neuvosto, ei vuosilukua.) Siinä esitettiin tärkeitä huomiota esimerkiksi siitä, että ei ole mitenkään itsestään selvää, mitä kotoutumisella tarkoitetaan ja mikä on kotouttavien toimenpiteiden kohderyhmä. Maiden välillä paljastui näissä ja muissa asiakysymyksissä suuria eroja, joilla on vaikutusta kotoutumisen seurannan ja arvioinnin tekniseen toteutukseen ja tulosten tulkintaan.

Teoksen johdannossa todetaan kuitenkin, että yleinen konsensus vallitsee siitä, että kotoutumisen keskeisiä ulottuvuuksia ovat maahanmuuttajien sosiaalinen, taloudellinen ja kulttuurinen integroituminen asuinympäristöönsä ja heidän roolinsa näillä elämän osa-alueilla. Enemmän erimielisyyttä ilmeni etenkin poliittiseen järjestelmään integroitumisen merkityksestä. Teoksen toimittajat Mandred Werth, Willy Stevens ja Silke Delfs pitivät sitä kuitenkin tärkeänä osa-alueena, koska poliittiseen kotoutumiseen kytkeytyy esimerkiksi ilmaisunvapauteen ja osallistumiseen kansalaisyhteiskunnassa liittyviä kysymyksiä. Heidän mielestään olennaista kotoutumisessa on myös kantaväestön suopea asennoituminen muuttoliikkeeseen ja maahanmuuttajiin, koska ilman tätä maahanmuuttajat alkavat helposti vetäytyä omiin yhteisöihinsä. (Euroopan neuvosto, ei vuosilukua, 9–12.)

Kyseisessä teoksessa todetaan myös, että hyvien indikaattoreiden löytäminen kotoutumisen teoksessa mainituille osa-alueille on vaikeata. Yksi ongelma on luotettavien, relevanttien ja ajantasaisten tietojen saamisen vaikeus. Indikaattorien tuottamaa tietoa pitäisi myös pystyä seuraamaan ajassa, niin että kehityksestä saataisiin asianmukainen kuva. Lisäksi olisi tarpeen kyetä vertailemaan esimerkiksi maahanmuuttajien tilannetta kantaväestön vastaaviin tietoihin niin, ettei synny valmiiksi vääristynyttä tutkimusasetelmaa.

Julkaisun perussävy on lopulta varsin pessimistinen. Werth, Stevens ja Delfs jäävät jopa miettimään, onko ylipäättään mahdollista löytää yhteisiä ja vertailukelpoisia kotoutumisen indikaattoreita. Enemmän uskoa löytyi paikallisissa olosuhteissa tehtävää kehittämistyötä kohtaan, koska tällöin tietojen hankinta voidaan paremmin kytkeä esimerkiksi tietyille väestöryhmille kohdistettujen tarkasti rajattujen politiikkatoimien vaikutusten todentamiseen. Yhdeksi mahdollisuudeksi nostettiin myös erityisten ”hälytysindikaattoreiden” hyödyntäminen varoittamaan nopeasti heikkenevästä tilanteesta. Esimerkkinä tällaisesta osoittimesta mainittiin jyrkkä muutos huonompaan suuntaan maahanmuuttoon ja/tai maahanmuuttajiin kohdistuvassa julkisessa mielipiteessä. (Euroopan neuvosto, ei vuosilukua, 13–14.)

Euroopan unionissa laadittiin vuonna 2004 yllä esitelty kotouttamisen yhteiset peruseriaatteet. Listan viimeinen linjaus koski selkeiden tavoitteiden, indikaattoreiden ja arviointimekanismien kehittämistä, jotta kotoutumisen edistymistä voidaan kunnolla arvioida

ja poliittisia toimia tarpeen mukaan muokata. Lisäksi esille nostettiin tarve tehostaa jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa. Vuonna 2009 Malmöön kokoontui asiantuntijaryhmä, joka määritteli neljä kotoutumisen pääaluetta: työllisyys, koulutus, sosiaalinen inkluusio ja aktiivinen kansalaisuus. Kullekin alueelle kerättiin ydinindikaattoreita, joista Euroopan unionin kotouttamisasioiden vastaavat ministerit päättivät niin sanotussa Zaragozan julistuksessa vuonna 2010. Kokouspaikkakunnan mukaan tätä eurooppalaista seurantarjestelmää kutsutaan Zaragoza-indikaattoreiksi (Taulukko 1.)¹⁵

Taulukko 1. Maahanmuuttajien kotoutumisen alkuperäiset Zaragoza-indikaattorit ja niiden tietolähteet

Politiikka-alue	Indikaattori
Työllisyys	Työllisyysaste ¹ (EU-LFS) ² Työttömyysaste ³ (EU-LFS) Työvoimaosuus ⁴ (EU-LFS)
Koulutus	Tutkinnon suorittaneiden osuus väestöstä (EU-LFS) Heikosti suoriutuvien osuus 15-vuotiaista lukemisessa, matematiikassa ja luonnontieteissä (PISA) ⁵ Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 30–34-vuotiaista (EU-LFS) Opiskelun peruskouluun päättävät nuoret (EU-LFS)
Sosiaalinen inkluusio	Maahanmuuttajaväestön käytettävissä olevien rahatulojen mediaanin osuus koko väestön mediaanituloista (EU/SILC) ⁶ Pienituloisuusaste ⁷ (EU/SILC) Terveytensä hyväksi/huonoksi kokevien osuus väestöstä (EU/SILC) Asunnon omistajien suhde niihin, jotka eivät omista asuntoaan (EU/SILC)
Aktiivinen kansalaisuus⁸	Asuinmaan kansalaisuuden saaneiden maahanmuuttajien osuus Niiden maahanmuuttajien osuus, joilla on pysyvä tai pitkäaikainen oleskelulupa Maahanmuuttajien osuus valituista edustajista
1. Työllisyysasteella tarkoitetaan työllisten osuutta samanikäisestä työikäisestä väestöstä. 2. EU-Labour Force Survey (EU-LFS) on Eurooppa-tason työvoimatutkimus. 3. Työttömyysasteella tarkoitetaan työttömien osuutta työvoimasta. 4. Työvoimaosuudella (<i>activity rate</i>) tarkoitetaan taloudellisesti aktiivisen väestön osuutta (työvoimaan kuuluvien osuutta) koko 15–64-vuotiaasta väestöstä. 5. PISA (Programme for International Student Assessment) on OECD:n ohjelma koululaisten osaamisen kansainvälistä vertailua varten. 6. EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) on EU:n tuloja ja elinoloja koskeva tilastointi. 7. Pienituloisuusasteella tarkoitetaan niiden henkilöiden osuutta väestöstä, jolla käytettävissä olevat rahatulot ovat alle 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen mediaanitulosta. 8. Myös tässä yhteydessä todetaan, että aktiivisen kansalaisuuden osalta EU:n jäsenmaiden kesken ei ole yksimielisyyttä parhaiten tarkoitukseen soveltuvista indikaattoreista.	

Taulukossa mainittujen indikaattoreiden lisäksi Zaragozan julistuksen liiteaineistossa nostettiin esille vielä muutamia alueita, joita pidettiin tärkeinä, vaikka vertailukelpoiset tiedot vielä puuttuivatkin. Tällaisia tietotarpeita olivat esimerkiksi tehtäviinsä ylikoulutettujen työntekijöiden osuus sekä itsensä työllistäjät ja maahanmuuttajien kielitaito. Lisäksi arvokkaina pidettiin tietoja syrjintäkokemuksista, luottamuksesta julkisiin instituutioihin ja yhteenkuuluvuuden tunteesta. Myös äänestysaktiivisuudesta äänioikeutettujen keskuudessa pitäisi asiantuntijoiden mukaan olla enemmän tietoa saatavilla.

¹⁵ Zaragoza-julistus löytyy osoitteesta: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>. Indikaattorit sisältyvät julistuksen liiteasiakirjaan.

Euroopan yhteisöjen tilastotoimisto Eurostat toteutti vuonna 2011 pilottitutkimuksen, jossa kerättiin tietoja valituista Zaragoza-indikaattoreista harmonisoiduista lähteistä (Eurostat 2011). Lisäksi tarkasteluun sisällytettiin yllä olevasta luettelosta ylikoulutusaste sekä itsensä työllistäjien osuus. Mukaan otettiin myös Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvinä tietoaalueina köyhyysriskiä ja sosiaalista eksklusiota koskevia indikaattoreita. EU:n muutoliike- ja sisäasioiden pääosasto käynnisti tämän jälkeen vuonna 2011 uuden hankkeen analysoimaan käytettyjen indikaattoreiden relevanssia ja niiden tuottamia tuloksia.

Tämän hankkeen tuottamassa raportissa (Huddleston, Niessen & Dag Tjaden 2013) todettiin, että maahanmuuttajien ja laajemmin ulkomaalaistaustaisten kotoutumisesta puuttuu yhä paljon tietoa. Lisää tietoa tarvittaisiin myös yhteiskunnallisen kontekstin vaikutuksesta kotoutumisprosesseihin ja lopputuloksiin samoin kuin kotoutumista edistävien toimien (kotouttamisen) vaikutuksesta kotoutumiseen. Raportissa vahvistettiin Zaragoza-indikaattoreiden relevanssi Euroopan unionin strategisten tavoitteiden saavuttamisen arvioimisen kannalta. Siinä ehdotettiin uudeksi kotoutumisen seurannan ulottuvuudeksi Welcoming Society -asenne- ja kokemuskokonaisuutta, jonka alle sijoitettiin osa Zaragoza-julistuksen yhteydessä mainituista muista tärkeistä seurannan osa-alueista. Lisäksi raportissa ehdotettiin indikaattorilistan laajentamista. Taulukossa 2 näkyvät Zaragoza-indikaattorit uudelleen järjestettyinä sekä hankkeen esittämät uudet indikaattorit. Osa niistä vaatii raportin mukaan kansallisten tilastojen edelleen harmonisointia, kansallisen kyselyn tai tutkimuksen otoksen kasvattamista maahanmuuttajien osalta tai nykyistä tiheämpää kyselyn tai tutkimuksen toteuttamista.

Taulukko 2. Laajennettu Zaragoza-indikaattorien kokonaisuus

	Työllisyys	Koulutus	Sosiaalinen inkluisio	Aktiivinen kansalaisuus	Welcoming Society
Zaragoza-indikaattorit	Työllisyysaste	Tutkinnon suorittaneet	Köyhyyden ja sosiaalisen eksklusi- on riski	Kansalaisuuden saaminen	Omat kokemukset syrjinnästä (kysely)
	Työttömyysaste	Korkea-asteen tutkinnon suorittaneet	Käytettävissä olevat tulot	Henkilöt, joilla on pitkäaikainen oleskelulupa	Luottamus julkisiin instituutioihin (kysely)
	Työvoimaosuus	Opiskelun peruskouluun päättävät	Oma käsitys terveydentilasta	Maahanmuuttajien osuus valituista poliittisissa elimissä	Yhteenkuuluvuuden tunne (kysely)
	Itsensä työllistäminen	Heikosti menestyvät koulussa	Asunnon omistaminen	Äänestysaktiivisuus	
	Ylikoulutus	Kielitaidot			
Ehdotuksia uusiksi indikaattoreiksi	Työllisyys julkisella sektorilla	Osallistuminen varhaiskasvatukseen (EU-SILC/PISA)	Lapsiköyhyys (EU-SILC)	Osallistuminen vapaaehtoistoimintaan (kysely)	Yleiset havainnot rasismista ja syrjinnästä (Eurobarometri)
	Määräaikainen työllisyys	Osallistuminen elinikäiseen oppimiseen (EU-LFS, EU-AES ⁹)	Oma käsitys tarvittun lääketieteellisen hoidon toteutumattomuudesta (EU-SILC)	Jäsenyys ammattiyhdistysliikkeessä (kysely)	Asenteet koskien vähemmistötaustaista poliittista johtajaa (Eurobarometri)
	Osa-aikainen työllisyys	NEET-nuoret ¹⁰ (EU-LFS)	Elinikäodote (SILC)	Jäsenyys poliittisissa puolueissa (kysely)	
	Pitkäaikais-työttömyys	Resilientit oppilaat ¹¹ (PISA)	Terveet elinvuodet ¹² (SILC)	Poliittinen aktiivisuus (kysely)	
	Tunnustettujen ulkomaalaisten tutkintojen osuus (kysely)	Oppilaiden keskityminen heikosti menestyviin kouluihin (PISA)	Korkeat asumiskustannukset (EU-SILC) ¹³		
	Kv. opiskelijoiden opintojen keskeyttäminen (tutkimus)		Ahtaasti asuminen (EU-SILC) ¹⁴		
			Työssäkäyvien köyhyysriski (EU-SILC)		
			Pitkäaikainen köyhyysriski (EU-SILC) ¹⁵		

9. AES (Adult Education Survey) on Eurostatin aikuiskoulutustutkimus.

10. NEET-indikaattorilla (Not in Employment, Education or Training) tarkoitetaan niiden nuorten osuutta ikäluokasta, jotka eivät opiskele, työskentele tai ole esimerkiksi varusmiespalvelussa. Ks. esim. <http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/164/>.

11. PISA-tutkimuksessa termillä *resilient students* tarkoitetaan sellaisia, jotka vaikeista taustaosuhteista huolimatta menestyvät koulussa hyvin.

12. *Healthy life years* -indikaattorilla viitataan Eurostatin tilastoinnissa niihin vuosiin, jotka henkilön odotetaan vielä elävän terveenä. Vrt. *disability-free life expectancy* (DFLE).

13. Korkeilla asumiskustannuksilla viitataan Eurostatin tilastoinnissa siihen osuuteen väestöstä, joka asuu kotitalouksissa, joissa asumiskustannukset ovat yli 40 prosenttia käytettävissä olevista tuloista.

14. Ahtaasti asumisella (*overcrowding rate*) viitataan Eurostatin tilastoissa siihen väestöosuuteen, joka asuu ahtaasti asuvassa kotitaloudessa jollain Eurostatin määrittämällä tavalla.

15. Pitkäaikainen köyhyysriski on määritelty Eurostatin tilastoinnissa siten, että sillä tarkoitetaan sitä osuutta väestöstä, jonka ekvivalentit käytettävissä olevat tulot alittavat köyhyysriskin rajan kyseisenä vuotena ja vähintään kahtena kolmesta viimeksi kuluneesta vuodesta.

Kyseisessä raportissa esitettiin edelleen, että maahanmuuttajien integroitumisen tarkasteluun kannattaa sisällyttää kotoutumista selittäviä taustamuuttujia. Tärkeitä demografisia taustatekijöitä ovat kirjoittajien mukaan ikä, sukupuoli, perheasema, kansalaisuus, syntymävaltio, vanhempien syntymävaltio, maassaoloaika ja maahansaapumisvuosi. Kotoutumista selittäviä sosioekonomisia taustatekijöitä ovat puolestaan koulutus, työllisyys, tulot, ammatti ja lähtömaan kehitystaso, sosiokulttuurisia taustatekijöitä esimerkiksi äidinkieli ja kielitaito.¹⁶ (Huddleston, Niessen & Dag Tjaden 2013, 14–15.)

Huddleston, Niessen ja Dag Tjaden (mt., 51) kehottavat huomioimaan seurannan ja arvioinnin yhteydessä myös kotoutumiseen vaikuttavat kontekstuaaliset ja poliittiset taustatekijät. Nämä voidaan jakaa yleiseen yhteiskunnalliseen kontekstiin sekä maahanmuutto- ja kotouttamispoliittisiin konteksteihin. Yleinen yhteiskunnallinen konteksti muodostuu työmarkkinoiden rakenteesta¹⁷, koulutusjärjestelmästä¹⁸, sosiaaliturvajärjestelmästä¹⁹, yhteiskunnallisesta tasa-arvosta²⁰ ja syrjinnästä²¹. Maahanmuuttopolitiittiseen kontekstiin kuuluvat erilaiset maahantulon reitit sekä maahanmuuttajaväestön koko. Kotouttamispoliittiseen kontekstiin kuuluvat puolestaan työmarkkinapolitiittiset, koulutuspolitiittiset, kansalaisuuspolitiittiset sekä syrjinnän vastustamiseen liittyvät poliittiset ohjelmat ja toimenpiteet.

Eurostatin kotisivulla on nostettu esille tämän aihealueen tilastojen suhteen ilmenneitä ongelmia.²² Yksi niistä on se, että tilastointi ei tunnista vastikään tulleita maahanmuuttajia, minkä johdosta Eurostat-tilastoinnissa maahanmuuttajaväestö arvioidaan systemaattisesti pienemmäksi kuin mitä se tosiasiallisesti on.²³ Toinen ongelma syntyy siitä, että EU-SILC-tilastointi sisältää ainoastaan yksityisissä kotitalouksissa asuvat henkilöt. Näin ollen kollektiivisissa talouksissa sekä esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa asuvat henkilöt ovat tilastoinnin ulkopuolella. Lisäksi kyselypohjaisissa tiedonkeruissa yleinen ongelma on se, että maahanmuuttajilta saadaan yleensä huonosti vastauksia esimerkiksi kieliongelmiin, väärinkäsitysten tai tutkimusten tarkoituksia koskevien epäilyjen vuoksi. Ylipäätään monissa maissa on niin vähän maahanmuuttajia, että EU-LFS ja EU-SILC -tutkimuksissa käytettävät otokset eivät tarjoa kunnollista kuvaa tästä monin tavoin monimuotoisesta väestönosasta. Euroopan unionin jäsenmaiden välillä on myös useiden tietolähteiden osalta yhä tarvetta yhtenäistää tilastollisen tarkastelun käsitteitä ja tiedonkeruun menetelmiä.

Euroopan unioni ylläpitää nykyään omaa kotoutumisen teemasivustoa.²⁴ Sinne on myös koottu tiivistetysti tietoja jäsenmaista käyttäen Zaragoza-indikaattoreita. Esimerkiksi Suomen osalta sieltä löytyy niin sanottujen kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n ulkopuolella syntyneiden osalta tietoa työllisyysasteesta, tutkinnoista, koulunkäynnin lopettamisesta oppivelvollisuuden jälkeen, köyhyysriskistä, oleskelulupien pituudesta sekä kansalaisuuden saamisesta. Suomen tietoja voidaan verrata EU:n keskiarvoon, ja tuoreimpien tietojen osalta voidaan verrata erikseen miesten ja naisten tilannetta.

16 Raportissa todetaan, että eri maissa on sosiokulttuurisina taustatekijöinä tarkasteltu myös esimerkiksi sosiaalista pääomaa ja kulttuurisia piirteitä kuten uskontoa ja suhtautumista vastaanottavan maan arvojärjestelmään.

17 Sisältää palvelujen ja tuotannollisen työn osuudet työmarkkinoista, julkisen sektorin roolin työllistäjänä, julkisen talouden rahoituksen, ammattiyhdistysliikkeen merkityksen ja minimipalkka-asiat.

18 Sisältää oppilaiden seulomisen eri koulutuspoluille, julkiset investoinnit koulutukseen, eri koulujärjestelmät, päivähoidon- ja varhaiskasvatusjärjestelmät sekä koulujen sosioekonomisen segregaaion.

19 Sisältää erilaiset sosiaaliturvan muodot sekä sosiaaliturvajärjestelmän ja hyvinvointisektorin julkiset kustannukset.

20 Sisältää yleisen tuloeriarvoisuuden (Gini-kerroin ja sukupuolten välisen tulojen tasa-arvon tai sen puutteen.

21 Sisältää tietoisuuden syrjinnästä ja syrjintäkokemukset).

22 Ks. tarkemmin <http://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/methodology>.

23 Tähän voi tuki samalla huomauttaa, että tilastointi ei myöskään kykene ajantasaisesti seuraamaan poismuuttoa. Näin ollen maahanmuuttajaväestön kokoa arvioitaessa syntyy tilastollisen alipeiton lisäksi myös ylipeittoa.

24 Tämä European Web Site on Integration löytyy osoitteesta <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

Toistaiseksi kunnianhimoisin hanke kerätä tietoja maahanmuuttajien kotoutumisesta on ollut OECD:n ja EU:n yhteisponnistuksena syntynyt julkaisu *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling in* (OECD & Euroopan unioni 2015). OECD on ylipäättään viime aikoina panostanut paljon kansainvälisen muuttoliikkeen ja kotoutumisen seurannan edellytysten kehittämiseen. Yhteistyöjärjestö tuottaa kotisivuilleen aineistoja ja analyyseja muuttoliikkeestä, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta sekä muuttoliikkeen ja kehityksen suhteesta. Tämän lisäksi se julkaisee kahden vuoden välein *International Migration Outlook* -julkaisun, jonka tilastollisiin tausta-aineistoihin pääsee helposti excel-muodossa käsiksi. OECD julkaisee myös erillisiä tutkimuksia ja selvityksiä muuttoliikkeeseen ja kotoutumiseen liittyvistä aiheista.²⁵

Settling In -raportti liittyy projektiin, jonka tarkoituksena on ollut hyödyntää kotouttamisen indikaattoreita OECD-maiden väliseen vertailuun. Siitä julkaistiin ensimmäinen, suppeampi versio vuonna 2012.²⁶ Vuoden 2015 julkaisu on tätä laajempi kokonaisuus, jossa maahanmuuttajien ja heidän lastensa kotoutumista tarkastellaan viidelle alueelle jakautuvien 27 indikaattorin avulla.²⁷ Raportin aluksi esitellään aiheen kannalta relevantit tiedot maahanmuuttajista ja laajemmin ulkomaalaistaustaista eri maissa.

Raportissa tarkastellut kotoutumisen viisi seuranta-alueita ovat työllisyys, koulutus ja osaaminen, sosiaalinen inkluusio, kansalaisosallistuminen ja sosiaalinen koheesio. Indikaattorit ovat pääsääntöisesti samoja kuin edellä esitellyssä Euroopan unionin kehitystyössä esille nousseet, joskaan kaikilta alueilta ei ole ollut tietoja saatavilla. Toisaalta työmarkkinoiden yhteydessä tarkastellaan kuitenkin myös pitkäaikaistyöttömyyttä ja työvoiman ulkopuolelle sijoittumista työkäisten osalta, työsopimusten määräaikaaisuutta ja osa-aikaaisuutta sekä työmarkkinoiden osaamisvaatimuksia. Koulutuksen ja osaamisen alueella selvitetään aikuisväestön osalta myös lukutaitoa, pääsyä aikuiskoulutukseen sekä työhön liittyvää koulutusta. Sosiaalisen inkluusion yhteydessä tietoja on kerätty myös rahoituksellisesta inkluusiosta (pankkitileihin liittyviä kysymyksiä) ja asumisen yleisistä olosuhteista. Sosiaalisen koheesio tapauksessa tietoja on kerätty myös yhteiskunnissa vallitsevista asenteista maahanmuuttoa kohtaan.

Settling In -raportti tarjoaa paljon arvokasta tietoa kotoutumisen tilanteesta ja kehityksestä kansallisella tasolla eri maissa. Valtioita vertailtaessa on kuitenkin syytä huomioida toisistaan paikoin suuresti poikkeavat olosuhteet esimerkiksi maahanmuuton historiassa, väestörakenteessa sekä koulutus- ja hyvinvointijärjestelmissä. Toisistaan suuresti poikkeavien maiden suora vertailu voi tuottaa harhaanjohtavia tulkintoja kotoutumisen edistymisestä.

Tämän raportin tavoitteita ajatellen voidaan tämän luvun päätteeksi vielä nostaa esille EU:n Zaragoza-indikaattoreiden pilotoinnin arviointiraportista sen laatijoiden muotoilema taulukko siitä, kuinka kotoutumisindikaattoreiden käyttöä voidaan asteittain kehittää. Taulukko on englanninkielisenä kokonaisuudessaan liitteessä 1. Seuraavalla sivulla esitän sen tiivistetyssä ja paremmin suomalaiseseen ja Helsingin kaupungin kontekstiin soveltuvassa muodossa (taulukko 3). (Huddleston, Niessen & Dag Tjader 2013, 43.)

25 Ks. tarkemmin osoitteesta <http://www.oecd.org/migration/>.

26 Tämän vaiheen loppuraportti löytyy osoitteesta <http://www.oecd.org/migration/integration-indicators-2012/>.

27 Kyseiseen julkaisuun sisältyy myös kaksi alalukua, joiden kohteena ovat ulkomaalaistaustaiset nuoret sekä Euroopan unionin kotouttamispoliittisten toimien kohteena olevat kolmansien maiden kansalaiset.

Taulukko 3. Viitekehys kotoutumisindikaattoreiden käytön kehittämiseksi

	Tiedollisen perustan ylläpito ja kehittäminen	Tiedollisen perustan jalostaminen	Tietoon perustuva päätöksenteko
Kotoutumisen ja sen kontekstin ymmärtäminen	Indikaattoreiden vuosittainen julkistaminen ja tarpeen mukaan kehittäminen	Indikaattoreihin perustuvan raportin säännöllinen julkaiseminen	Analyysit kotoutumiseen vaikuttavista kontekstuaalisista tekijöistä
Politiikkatoimien arviointi	Politiikkatoimien sekä kotoutumistilanteiden ja -kehityksen vertailu	Kuvailevat analyysit toimien myönteisten vaikutusten kohdentumisesta	Selittävät analyysit kotoutuvien politiikkatoimien vaikuttavuudesta
Strategisten tavoitteiden käyttö kotouttamisen kehittämiseen ja valtavirtaistamiseen	Strategianäkökulmasta relevanttien indikaattoreiden säilyttäminen ja kehittäminen	Laskennalliset arviot onnistuneen kotouttamisen vaikutuksista strategian toteutumiseen	Kotouttamisen ja kotoutumisen politiikkatavoitteiden täsmällinen määrittely

4.2 Eurooppalaisia seurantajärjestelmiä

Rinnan yleiseurooppalaisen kehitystyön kanssa monet Euroopan maat, alueet ja paikkakunnat ovat luoneet ja kehittäneet omia kotoutumisen seurantajärjestelmiään. Esitän selvityksen tässä alaluvussa joitain hankkeen aikana esille nousseita kansallisia, alueellisia ja paikallisia seurannan malleja Pohjois-Euroopasta. Seurantajärjestelmien perusteellinen analyysi vaatisi vastaavien kansallisten, alueellisten ja paikallisten kotouttamispolitiikkojen yksityiskohtaisen esittelyn. Tähän ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollisuutta. Kussakin tapauksessa nostan kuitenkin esille joitain kotoutumisen seurantajärjestelmän kannalta huomionarvoisia seikkoja.

Esittelen seuraavaksi havaintoja koskien Ruotsin, Tanskan ja Alankomaiden kotouttamisen ja kotoutumisen seurantaa.²⁸ Tarkimmin analysoin Alankomaiden seurantajärjestelmää, jota voinee pitää esille nousseista toimintatavoista kehittyneimpänä ja myös pisimpään suurten linjojen osalta yhdenmukaisella tavalla toteutettuna.

Ruotsi

Ruotsin kotouttamispolitiikan periaatteita ja käytäntöjä muutettiin 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa. Vuonna 1997 siirryttiin maahanmuuttajapolitiikasta integraatiopolitiikkaan. Integraatio ymmärrettiin yleisenä yhteiskunnallisena kysymyksenä ja kaksisuuntaisena prosessina, joka koskettaa sekä Ruotsiin muuttaneita että Ruotsissa syntyneitä ihmisiä. Tavoitteena oli luoda sellainen yhteiskuntapolitiikka, jossa kaikilla yksilöillä on hyvät edellytykset toteuttaa omia tavoitteitaan, mukaan lukien työllistää itsensä. Oikeus olla erilainen tunnustettiin, mutta vastuu tämän oikeuden toteutumisesta siirtyi aikaisempaa enemmän maahanmuuttajille itselleen.

Kotouttamispoliittista linjaa tarkistettiin edelleen Fredrik Reinfeldin konservatiivihallitusten aikana, ja tavoitteeksi asetettiin entistä vahvemmin Ruotsiin muuttavien henkilöiden mahdollisimman nopea sopeutuminen ruotsalaiseen yhteiskuntaan. Sopeutumisella tarkoitettiin etenkin ruotsin kielen oppimista, työllistymistä sekä muilla tavoin selviytymistä omin voimin elämän haasteista ja tehtävistä. Maahanmuuttaja saa muuttoa välittömästi seuraavan ”etabloitumisjakson” aikana viranomaisilta tukea omaan kotoutumisen pro-

²⁸ Hankkeen aikana tutustuttiin tarkemmin myös Saksan ja Belgian Flanderin seurantajärjestelmiin.

sessiinsa. Työvoimaviranomaisten koordinoiman kotouttamispolitiikan lainsäädännöllisesti säädettyinä kohderyhmänä ovat maahan vasta tulleet 20–65-vuotiaat kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt, näiden omaiset sekä 18–19-vuotiaat, joilla ei ole vanhempia Ruotsissa. Etabloitumissuunnitelmat sisältävät toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tukea ruotsin kielen opiskelua, työnsaantia, yhteiskuntatietoutta ja itsestään huolehtimista. (Ks. tarkemmin esim. Saukkonen 2013, 79–82.)²⁹

Ruotsiin perustettiin vuonna 2013 riippumaton toimikunta (Delegationen för migrationsstudier, Delmi) aloitteentekijäksi maahanmuuttopoliittisessa tutkimuksessa ja välittämään tutkimustuloksia maahanmuuttopoliittiseen päätöksentekoon ja yhteiskunnalliseen keskusteluun. Delmin kotisivulla on muuttoliikkeen ja kotoutumisen tilastolliselle tarkastelulle erillinen osio, jolla esitetään jatkuvasti päivitettäviä tietoja sekä Ruotsista että kansainvälisellä tasolla.

Kotoutumisen ajallisesta kehityksestä on teemasivulla saatavilla tietoja koskien kansainvälistä muuttoliikettä ja väestörakenteita ja kotoutumisen osalta koskien työmarkkinoita ja koulutusta sekä demokratiaa ja kansalaisuutta.³⁰ Tietoja annetaan esimerkiksi ulkomaila syntyneiden asemasta työmarkkinoilla ja erilaisten sosiaaliturvien saamisesta maahanmuuton perusteen ja maantieteellisen tausta-alueen mukaan sekä maahanmuuttajien sijoittumisesta eri toimialoille. Tietoja työllisyydestä ja työttömyydestä on saatavilla myös kunnittain. Teemasivulta selviää myös esimerkiksi, kuinka suuri osa kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneista on työllistynyt maassaoloajan pitenemisen myötä.

Koulutuksen osalta tilastoja on saatavilla esimerkiksi maahanmuuttajien koulutustasosta, koulutuksen ja työllistymisen välisestä suhteesta sekä ulkomaisista opiskelijoista ruotsalaisissa korkeakouluissa. Demokratian ja kansalaisuuden osalta Delmi välittää tietoja vain kansalaisuuden saamisesta, osallistumisesta eduskunta- ja europarlamenttiväleihin sekä ehdokkaista ja valituista henkilöistä eduskunta-, alue- ja kunnallisvaaleissa. Teemasivulla on saatavilla graafit, joista voi tehdä erilaisia valintoja ja tarkennuksia, mutta tietoja ei ole avattu tekstiksi. Delmi jättää siis tietojen analysoinnin ja tulkinnan tilastoaineistojen käyttäjälle, minkä vuoksi näitä tilastojulkistuksia on vaikea pitää varsinaisena seurantajärjestelmänä.

Ruotsin tilastokeskuksen (Statistiska centralbyrån) sivuilla on puolestaan erillinen teemasivu kotoutumista (*integration*) varten.³¹ Teemasivun kautta pääsee käsiksi maahanmuuttoa, ulkomaalaistaustaista väestöä sekä kotoutumista koskeviin tilastoihin sekä tilastokeskuksen aiheesta tuottamiin artikkeleihin. Ruotsin kotouttamisviraston (Integrationsverket) vuonna 2007 tapahtuneen lakkauttamisen jälkeen sikeläinen tilastokeskus on myös ylläpitänyt kotoutumisen seuranta varten rakennettua STATIV-tietokantaa, josta voi tehdä tilastokeskuksen, maahanmuuttoviraston (Migrationsverket) ja työvoimahallinnon rekisteriaineistoihin perustuvia aineistotilauksia esimerkiksi koskien ulkomaalaistaustaisen väestön ja kantaväestön koulutusta, työllisyyttä, tuloja ja asumista vuodesta 1997 lähtien.³²

Tilastollisia tietoja Ruotsista on saatavilla myös kuntatasoisesti kuntien ja maakuntien (*landsting*) ylläpitämästä kotoutumisen avainlukujen tietokannasta.³³ Tietoja on saatavilla demografisten rakenteiden lisäksi turvapaikanhakijoista ja pakolaisten vastaanotosta, kielikoulutukseen (*svenska för invandrare*) ja ylipäättään etablointivaiheeseen osallistumisesta ja saavutetuista tuloksista sekä asumisen olosuhteista ja maahanmuuttajien osuudesta

29 Ks. lisää aiheesta myös esim. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda.html>.

30 Maahanmuuttotutkimuksen toimikunnan (Delmi) kotisivun tilastotietoja löytyy osoitteesta <http://www.delmi.se/mi-gration-i-siffror#>.

31 Ks. tarkemmin http://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Temaomraden/Integration/.

32 Ks. tarkemmin <http://www.scb.se/stativ/>.

33 Ks. tarkemmin http://www.kolada.se/?_p=jamforelse&unit_id=16551, kohdasta tabeller > integration.

kuntien työntekijöistä ja kunnallisvaltuutetuista. Teemasivu tarjoaa hyvät mahdollisuudet kuntien vertailuun ja ajallisen kehityksen analysointiin. Näilläkin sivuilla ei kuitenkaan esitetä kirjallista kuvausta tai analyysia tietosisällöistä.

Tilastollista tietoa maahanmuuttajien ja joiltain osin myös Ruotsissa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten kotoutumisesta on siten kohtalaisen hyvin saatavilla sekä valtio- että kuntatasoisesti. Vastuu tietojen kokoamisesta ja järjestämisestä sekä tarkemmasta analysoinnista on kuitenkin pääsääntöisesti tietoja tarvitsevilla henkilöillä. Ruotsin tilastokeskus on julkaissut yksityiskohtaisten tilastojulkaisujen lisäksi myös joitain raportteja, joissa kotoutumista on tarkasteltu rekisteriaineistojen perusteella eri näkökulmista. Tällainen raportti on etenkin ulkomailla syntyneiden koulutusta, työllistymistä, tuloja, poliittista osallistumista ja terveydentilaa tarkasteleva Integration – en beskrivning av läget -julkaisu, josta on ilmestynyt uusi versio vuosina 2008 ja 2013 (ks. Statistiska centralbyrån 2013). Vuonna 2016 ilmestyi hieman toisella tapaa kohdennettu ulkomailla syntyneiden kotoutumista työelämässä ja muualla yhteiskunnassa tarkasteleva julkaisu (Statistiska centralbyrån 2016).

Ruotsin Tilastokeskuksen julkaisuissa kotoutumista on tarkasteltu myös alueellisesta sekä kaupunginosien näkökulmasta (Statistiska centralbyrån 2010; 2015). Vuonna 2015 Tukholman läänin kunnat julkaisivat verkossa kuvauksen ulkomailla syntyneistä Tukholman alueella.³⁴ Kansainvälisen ja Ruotsin sisäisen muuttoliikkeen lisäksi siinä tarkasteltiin työllisyyttä sekä osallistumista SFI-opetukseen ja muuhun kotouttamiseen. Raportissa nostetaan muun muassa esille, että ulkomailla syntyneiden työllisyys on Tukholman alueella niin miesten kuin naisten osalta selvästi korkeammalla tasolla kuin koko Ruotsissa keskimäärin (mt., 13).

Tanska

Tanskan virallinen kotouttamispolitiikka rakentui 1990-luvun lopulla, kun säädettiin laki maahanmuuttajien integroimisesta ja integroitumisesta. Vastuu kotouttamisesta annettiin kunnille. Kolme vuotta kestävä kotoutumisjakson aikana pakolaisten ja muiden täysi-ikäisten maahanmuuttajien tuli oppia tanskan kieli, perehtyä tanskalaiseen yhteiskuntaan sekä hankkia muita työllistymistä edistäviä tietoja ja taitoja.

Ruotsiin verrattuna Tanskassa on tulijoilta vaadittu enemmän sulautumista sikäläiseen kieleen ja kulttuuriin. Tämän näkemys korostui erityisesti 2000-luvun alun oikeistohallitusten aikana. Nykyään lainsäädännöllisesti pakollinen osallistuminen kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin on kohdistettu kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin ja heidän perheenjäseniinsä. Päävastuun toimista kantavat yhä Tanskan kunnat, joiden tulee lainsäädännön asettamissa puitteissa tarjota maahanmuuttajille suunnattuja palveluja. Täysi-ikäisille maahanmuuttajille tehdään kotouttamisohjelma, joka sisältää kielenopetusta, yhteiskunnan, kulttuurin ja historian tuntemusta sekä työllistymistä edistäviä toimia. Kotouttamisohjelman toteutusta on tiivistetty niin, että haluttu tavoitetaso pitäisi saavuttaa yhdessä vuodessa.³⁵

Tanskassa silloinen sosiaali- ja integraatioministeriö³⁶ lanseerasi vuonna 2012 kansallisen kotoutumisbarometrin, jonka tarkoituksena oli tuoda näkyville valtion kotouttamispoliittisia tavoitteita ja niiden toteutumista.³⁷ Barometriseuranta keskittyy ei-länsimaisiin maahanmuuttajiin ja heidän jälkeläisiinsä, koska aikaisempien tutkimusten perusteella

34 Tämä kuvaus löytyy osoitteesta <http://www.ksl.se/download/18.12b648b11505d0825673d2ad/1444729085397/Stockholmsregionen+v%C3%A4rder.pdf>.

35 Ks. tarkemmin osoitteesta <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration>.

36 Nykyisen hallituksen aikana Tanskassa on ulkomaalais- ja integraatioministeriö.

37 Barometri löytyy osoitteesta <http://integrationsbarometer.dk/>.

näillä voidaan olettaa olevan kotoutumisessa suurimpia vaikeuksia. Taulukossa 4 näkyvät ulkomaalais- ja integraatioministeriön asettamat kotoutumisen tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamista mittaavat indikaattorit.

Taulukko 4. Tanskan integraatiobarometrin tavoitteet ja indikaattorit

	Tavoite	Indikaattori
Työ	Useammat ei-länsimaiset maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä pääsevät töihin	1. Ei-länsimaisten maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä sekä kantaväestöön kuuluvien työllisyysasteen välinen ero ikäluokassa 25–64.
Koulutus	Useammat ei-länsimaiset maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä suorittavat toisen asteen tutkinnon (<i>ungdomsuddannelse</i>) ja korkea-asteen tutkinnon (<i>vidaregående uddannelse</i>).	1. Osuus 0–12-vuotiaina tulleista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka saavuttavat 9. luokan päättökokeessa hyväksytyn arvosanan (vähintään 2) tanskan kielen kirjallisessa ja matematiikan kokeessa. 2. Osuus 20–24-vuotiaista 0–12-vuotiaina tulleista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka ovat suorittaneet vähintään toisen asteen tutkinnon. 3. Osuus 25–39-vuotiaista 0–12-vuotiaina tulleista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka ovat suorittaneet korkea-asteen tutkinnon.
Tanskan kieli	Useammat maahanmuuttajat oppivat tanskan kielen.	1. Osuus 20–24-vuotiaista 0–12-vuotiaina tulleista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka saavuttavat 9. luokan päättökokeessa hyväksytyn arvosanan (vähintään 2) tanskan kielen suullisessa osaamisessa ja oikeinkirjoituksessa. 2. Osuus ei-länsimaalaisista maahanmuuttajista, joilla ei ole lainkaan tai on vain vähän tanskan kielen heikosta osaamisesta johtuvia ongelmia. 3. Osuus kotoutumisohjelmaan osallistuneista, jotka suorittavat tanskan kielen kokeen viiden vuoden sisällä kielikoulutuksen aloittamisesta.
Kansalaisuus	Useammat ei-länsimaiset maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä tuntevat kuuluvansa tanskalaiseen yhteiskuntaan ja osallistuvat yhteiskunnalliseen elämään.	1. Osuus ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka kokevat, että ulkomaalaistaustaisten panosta yhteiskunnalle arvostetaan. 2. Osuus ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka ovat jäsenenä seurassa, yhdistyksessä tai kansalaisjärjestössä. 3. Osuus ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka ovat poliittisesti aktiivisia.
Yhdenvertaisuus	Harvemmat ei-länsimaiset maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä kokevat syrjintää.	Osuus ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka kokevat syrjintää etnisen taustan perusteella.

	Tavoite	Indikaattori
Itsemääräämis-oikeus	Harvemmat nuoret ei-länsimaiset maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä kokevat rajoituksia omaa elämäänsä koskevis- sa päätöksissä.	1. Osuus 18–29-vuotiaista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, joiden vapautta ja itsemääräämisoikeutta sukupuolisuhteissa tai avioitumisessa rajoitetaan perheen taholta. 2. Osuus 18–29-vuotiaista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, joiden vapautta ja itsemääräämisoikeutta koulutuksen ja ystävien valinnassa rajoitetaan perheen taholta. 3. Osuus 18–29-vuotiaista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien lapsista, jotka eivät hyväksi sukupuolten välistä tasa-arvoa.
Taloudellinen itsenäisyys	Harvemmat nuoret ei-länsimaiset maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä tarvitsevat julkista taloudellista tukea.	Ero julkisen taloudellisen tuen tarpeessa 16–66-vuotiaiden ei-länsimaisten maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä sekä kantaväestöön kuuluvien välillä.
Haavoittuvat asuinalueet¹⁶	Vähemmän haavoittuvia asuin- alueita.	Haavoittuvien asuinalueiden lukumäärä.
Rikollisuus	Harvemmat nuoret ei-länsimaiset maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä rikosten tekijöinä.	Osuus 15–29-vuotiaista ei-länsimaisista maahanmuuttajista ja heidän jälkeläistään, jotka on tuomittu rikoksesta.

16. Haavoittuvien (*udsatte*) asuinalueiden kriteereiksi on määritelty seuraavat kolme ominaisuutta: ei-länsimaisista valtioista tulneiden maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä osuus ylittää 50 prosenttia alueen väestöstä; työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolella olevien 18–64-vuotiaiden osuus ylittää 40 prosenttia viimeisten neljän vuoden ajalta; yleisen rikoslain tai aselain tai huumeita koskevan lain perusteella tuomittujen täysi-ikäisten määrä 10 000 asukasta kohden ylittää keskimäärin 270 henkilöä viimeisten neljän vuoden ajalta. Kyseisiä asuinalueita kutsutaan Tanskassa myös getoiksi.

Tiedot barometria varten on kerätty joko eri tilastolähteistä tai kyselytutkimuksista. Barometrin vuoden 2016 julkistamisessa esitettiin tuoreimmat mittaustulokset pääsääntöisesti prosentuaalisina osuuksina (pl. ongelmallisten asuinalueiden määrä) ja niiden numeerinen vertailu edelliseen mittausajankohtaan nähden. Kotoutumisen tilaa visualisoitiin puna-kelta-vihreällä mittarilla, jonka viisari osoittaa muutosta suhteessa aikaisempaan mittausajankohtaan. Punaiselle alueelle sijoittuva osoitin tarkoitti kielteistä, keltainen neutraalia ja vihreä myönteistä kehitystä.

Kuntien katsotaan seurantajärjestelmässä toteuttavan kansallisesti määriteltyä kotouttamispolitiikkaa ja siten vastaavan hallituksen päättämien tavoitteiden toteutumiseen tarkoitetuista toimenpiteistä. Kansallisen tason lisäksi barometri onkin myös paikalliselta tasolta, joskaan kaikkea barometritietoa ei ole kuntien osalta saatavilla. Kööpenhaminan osalta järjestelmässä oli marraskuun 2016 julkistuksessa tieto työllisyydestä, koulutuksesta, tanskan kielen taidoista, taloudellisesta itsenäisyydestä, ongelmallisista asuinalueista sekä rikollisuudesta.

Kööpenhaminan kaupungilla on myös oma vuosittain toteutettava seurantajärjestelmänsä, joka perustuu paikalliseen kotouttamispolitiikkaan ja sen tavoitteisiin.³⁸ Integraatiobarometri kuvaa kehitystä suhteessa kaupungin kotouttamispolitiikkaan. Ajanjaksolla 2015–2018 kaupungin yleisiä tavoitteita on saada enemmän kööpenhaminalaisia koulutukseen ja työelämään sekä edistää kaupungin avoimuutta ja turvallisuutta. Tätä taustaa vasten Kööpenhaminan kotouttamispolitiikassa pyritään vastaamaan rakenteellisiin haasteisiin ja vahvistamaan yhteisen kuntalaisuuden kokemusta.

38 Indikaattoreita on kaikkiaan kolmekymmentä, ks. tarkemmin <http://www.kk.dk/integrationsbarometer>.

Kukin kaupungin seitsemästä valiokunnasta on määritellyt yhden tai useampia konkreettisia kotouttamispoliittisia tavoitteita. Vuoden 2016 integraatiobarometri esittää viime vuosien kehitystä näiden tavoitteiden osalta. Osa tavoitteista ja indikaattoreista on samoja tai samankaltaisia valtakunnallisen järjestelmän kanssa. Paikallistasolla seurataan kuitenkin myös joitain eri asioita. Kööpenhaminassa ollaan kiinnostuneita esimerkiksi suhteesta demokratiaan poliittisena järjestelmänä, uskonnollisten säännösten (sharia) asettamisesta tanskan lainsäädännön edelle, koulukiusaamisesta, kulttuuripalveluihin osallistumisesta, asunnottomuudesta ja psyykkisestä terveydestä. Barometrissa seurataan myös muun muassa ulkomaalaistaustaisten osallistumisen lisäämistä kaupunkisuunnitteluun sekä kaupungin asuinalueiden tasapainoista kehittämistä.³⁹

Valtakunnalliseen seurantajärjestelmään kuuluu myös vuotuinen tilannetta ja kehitystä kuvaava kotoutumisraportti. Vuoden 2016 versiossa esitellään tarkemmin tietoja muutto- liikkeestä ja väestörakenteista sekä länsimaisten ja ei-länsimaisten ulkomaalaistaustaisten koulutuksesta, tutkinnoista ja työllisyydestä (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2016a). Kotoutumisasioista vastaava ministeriö on julkaissut myös erillisraportin koskien ei-länsimaisten maahanmuuttajien ja heidän lastensa kotoutumista (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2016b). Kyseisessä raportissa todetaan muun muassa, että länsimaiden ulkopuolelta tulleet maahanmuuttajat ja heidän lapsensa ovat poliittisesti ja myös laajemmin kansalaisyhteiskunnassa vähemmän aktiivisia kuin taustaltaan tanskalaiset. Joka viides nuori ”uustanskalainen” kokee sosiaalista kontrollia sukupuolisuhteisiin liittyvissä valinnoissa. Nuorista ”uustanskalaisista” suurin osa hyväksyy kuitenkin itse miesten ja naisten välisen tasa-arvon. (Mt., 13.)

Alankomaat

Alankomaiden kotouttamispolitiikka on kokenut vuosikymmenten mittaan suuria muutoksia. 1980-luvun lopussa alettiin kritisoida maahanmuuttajista koostuvien yhteisöjen kulttuurisiin oikeuksiin ja tasa-arvon toteutumiseen keskittyvää aikaisempaa vähemmistöpolitiikkaa. 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa kehitetyssä uudessa integraatiopolitiikassa (*inburgeringsbeleid*) korostettiin selvästi enemmän yksilöiden omaa vastuuta oman paikkansa löytämisessä hollantilaisessa yhteiskunnassa. Vuosituhannen vaihteen jälkeen alettiin entistä vahvemmin korostaa myös kulttuurista yhdenmukaistumista. Länsimaiden ulkopuolelta tulevilta alettiin vaatia erityisen kotoutumistestin suorittamista jo ennen Alankomaihin muuttoa.

Kotoutumisella on sittemmin tarkoitettu etenkin hollannin kielen oppimista, integroitumista työmarkkinoille ja koulutukseen, asumisen järjestymistä, sosiaalisten suhteiden rakentumista yli etnisten ryhmärajojen sekä perustuslain ja yhteiskunnan muiden normien ja arvojen kunnioittamista. Kotoutumispolku Alankomaissa alkaa osallistumisvakuutuksella (*participatieverklaring*), joka on pakollinen kaikille kotoutumisvelvollisille. Kotoutumiskurssit on tehty pakollisiksi ja lähtökohtaisesti itse kustannettaviksi EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulleille maahanmuuttajille.⁴⁰ Lopullinen kotoutuminen osoitetaan läpäisemällä kotoutumistesti (*inburgeringsexam*) ja saavuttamalla kotoutumistodistus.⁴¹ Tähän on

39 Vuoden 2016 kotoutumisbarometri löytyy osoitteesta

http://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/bilag_1_integrationsbarometret_2016.pdf.

40 Hallituksen toiveiden vastaisesti tätä velvollisuutta ei voitu säilyttää Turkista tulleille tai tuleville, koska Turkilla oli voimassa oleva sopimus Euroopan unionin kanssa, joka tältä osin asetti Turkin kansalaiset samaan asemaan EU:n jäsenmaiden kansalaisten kanssa.

41 Vaihtoehtoinen suoritustapa on läpäistä valtiollinen hollannin kielen koe (Staatsexamen Nederlands als 2e taal, NT2).

aikaa kolme vuotta oleskeluluvan saamisesta (luku- tai kirjoitustaidottomilla viisi vuotta). (Ks. tarkemmin esim. Saukkonen 2013, 76–79.)⁴²

Alankomaiden seurantajärjestelmä rakentui suurin piirtein nykyiseen muotoonsa jo 1990-luvun alussa, kun aluksi vuosittain alettiin julkaista niin sanottuja vähemmistöraportteja (*rapportage minderheden*) sikäläisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuslaitoksen (Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP⁴³) toimesta. Näissä vähemmistöraporteissa huomion kohteena olivat etniset vähemmistöt. Nämä vähemmistöryhmät määriteltiin siten, että kyseessä ovat sosiaalisesti ja taloudellisesti huono-osaisessa asemassa olevat väestöryhmät, jotka ovat myös Alankomaiden vähemmistöpolitiikan kohderyhmiä. Tarkastelu kohdistui erityisesti suurimpiin ryhmiin, joita lähtömaan mukaisesti kutsuttiin turkkilaisiksi, marokkolaisiksi, surinamilaisiksi ja Alankomaiden Antilleilta muuttaneiksi (*Antillianen*)⁴⁴.

Alankomaissa on myös aivan viime aikoihin asti ollut käytössä jako ”meikäläisiin” (*autochtonen*) ja ”muukalaisiin” (*allochtonen*), joista jälkimmäiset on edelleen jaettu länsimaisiin ja ei-länsimaisiin muukalaisiin. Kotoutumisen seurantajärjestelmän kohteena ovat olleet etenkin ei-länsimaiset muukalaiset, ja heistä erityisesti edellä mainitut neljä suurinta ryhmää. Tästä terminologiasta on luovuttu vasta aivan äskettäin. Vuoden 2016 raportissa puhutaan Alankomaiden hallitusta konsultoivan tieteellisen neuvoston (Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, WRR) ohjeistuksen mukaisesti ihmisistä, joilla on joko alankomaalainen tausta (*Nederlandse achtergrond*) tai maahanmuuttotautusta (*migratieachtergrond*).

Vähemmistöraportteja julkaistiin aluksi vuosittain, vuodesta 1999 kahden vuoden välein. Vuodesta 2005 raportteja on kutsuttu kotoutumisen vuosiraportteiksi, joita tuottavat vetovastuuta vaihdellen edellä mainittu yhteiskuntatieteellinen tutkimuslaitos SCP sekä sikäläinen tilastokeskus (Centrale Bureau voor de Statistiek, CBS). Raporttien laadinnassa tehdään tarpeen mukaan yhteistyötä myös muiden toimijoiden kanssa.

Kotoutumisraporteissa tarkastellaan tilannetta ja ajallista kehitystä useita indikaattoreita hyödyntämällä. Tärkeimmät kotoutumisen seuranta-alueet ovat jo pitkään olleet väestörakenteiden ja kotouttamispolitiikan esittelyn jälkeen koulutus ja kielitaito, työllisyys ja tulot, sosio-kulttuurinen kotoutuminen (identiteetti, sosiaaliset kontaktit ja verkostot, arvot), asuminen ja segregatio sekä rikollisuus ja turvallisuus.

Vuosiraporteissa on toisinaan ollut yleiskatsauksen lisäksi jokin erityinen tema. Naisten asemaan on kiinnitetty huomiota useissa raporteissa, toisinaan myös lapsiin ja nuoriin sekä ryhmien välisiin mielikuviin ja stereotypioihin. Muuttoliike Itä-Euroopasta samoin kuin pakolaisina tulleet ovat olleet toisinaan erityishuomion kohteena, samoin kuin väestöryhmien sisäiset erot. Vuoden 2014 vuosiraportissa huomio kiinnitettiin erityisesti koulunkäynnin keskeyttämiseen, nuorten naisten elämänkulkuun ja toisen sukupolven asumisolosuhteisiin. Lisäksi on laadittu temaattisia erityisselvityksiä, kuten vuonna 2015 ilmestynyt Werelden van verschil, jossa tarkasteltiin maahanmuuttajien sosiokulttuurista etäisyyttä suhteessa Alankomaiden yhteiskuntaan (Huijnk ym. 2015).

Tuorein seurantajulkaisu on CBS:n julkaisema Kotoutumisen vuosiraportti 2016, jota on syytä esitellä hieman tarkemmin. Se koostuu kahdesta osasta, seurantaosiosta ja syventävästä osiosta. Suurimpien ei-länsimaisten ulkomaalaistaustaisten ryhmien (marokkolaistaustaiset, turkkilaistaustaiset, surinamilaistaustaiset, Antilleilta muuttaneet) lisäksi

42 Ks. tarkemmin myös osoitteesta <https://www.inburgeren.nl/>.

43 Kyseisen laitoksen tarkoituksena on tuottaa tutkimusta valtion harjoittamaan politiikkaan liittyvistä sosiaalisista ilmiöistä ja ulottuvuuksista etenkin terveyden, hyvinvoinnin, sosiaaliturvan, työmarkkinoiden ja koulutuksen aloilla.

44 Turkkilaistaustaisia oli Alankomaissa vuonna 2016 noin 400 000, marokkolaistaustaisia noin 390 000, surinamilaistaustaisia noin 350 000 ja Alankomaiden Antilleilta tulleita ja heidän lapsiaan noin 152 000 henkilöä. Ryhmään muut ei-länsimaiset ulkomaalaistaustaiset kuului noin 845 000 henkilöä. Alankomaiden Antillit sisältävät seuraavat saaret: Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius ja Sint Maarten.

tässä raportissa kiinnitetään huomiota paikoin myös joihinkin pakolaisryhmiin.⁴⁵ Joissain tapauksissa ryhmät jaetaan iän, sukupuolen, koulutustason ja/tai sukupolven mukaan.

Seurantaosiossa tarkastellaan tilannetta ja kehitystä väestökehityksen, koulutuksen, työllisyyden, ansiotulojen, sosiaalitukien, rikollisuuden, terveyden ja sosiaalisen osallistumisen näkökulmista. Syventävässä osassa keskitytään tarkemmin taustan merkitykseen joustavissa työsuhteissa työskentelemiselle, puolalaistaustaisten alueelliseen taustaan Puolassa ja sijoittumiseen Alankomaihin sekä eri taustoja omaavien menestymiseen kahdeksasluokkalaisten keskitetyssä perusopetuksen loppukokeessa (Centrale Eindtoets⁴⁶). Taulukosta 5 ilmenevät tärkeimmät indikaattorit eri osa-alueilla.

Tietojen pitkäaikainen kerääminen samoilla kohderyhmillä samoista kotoutumisen kohdealueista tekee ajallisen seurannan mahdolliseksi, ja tätä hyödynnetään runsaasti kotoutumisen vuosiraporteissa. Lisäksi Alankomaissa on toteutettu useita kertoja vähemmistöryhmiin kuuluvien sosiaalista asemaa ja palvelujen käyttöä selvittävä SIM-kyselytutkimus (Survey integratie minderheden). Sen kohteena ovat olleet edellä mainittuihin suurimpiin ulkomaalaistaustaisten ryhmiin kuuluvat henkilöt. Vuodesta 2006 lähtien SIM-tutkimus on tehty käyntihaastatteluin, ja kyselyissä on tiedusteltu esimerkiksi koulutuksesta, työelämästä, sosiaalisista kontakteista, kulttuurisesta kotoutumisesta, uskonnosta, väestöryhmien välisistä mielikuvista, terveydestä ja liikunnasta.

SIM-tutkimus on toteutettu myös vuosina 2011 ja 2015. Viimeisintä kyselyä oli laajennettu siten, että mukaan oli otettu myös Alankomaiden puolalais- ja somalialaistaustaisia sekä verrokkiryhmäksi otos kantaväestöstä (alankomaalaistaustaisista). Kyselyn tietoja käytettiin hyväksi vuonna 2016 ilmestyneessä SCP:n erillistutkimuksessa Alankomaihin kotoutumisen edistymisestä (Integratie in zicht?). Julkaisussa hyödynnetään myös tietoja muista hollantilaisista kyselytutkimuksista ja rekistereistä. Neljän suurimman ryhmän lisäksi tarkastelussa on ryhmä ”muut ei-länsimaiset maahanmuuttajat”.

Julkaisu pyrkii vastaamaan kahteen kysymykseen. Ensin selvitetään eri osa-alueiden yhteydessä, miten ei-länsimaisten maahanmuuttajien ja heidän lastensa kotoutuminen on kehittynyt. Tämän jälkeen tarkastellaan, miltä kehitys näyttää yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että ryhmien välisten erojen pitäisi kadota relevanttien taustamuuttujien vakioimisen jälkeen.

Tarkastelu on jaettu kahtia. Rakenteelliselle eli sosioekonomiselle ulottuvuudelle sijoittuvat koulutukseen, työllisyyteen, tuloihin ja asumiseen liittyvät kysymykset. Sosio-kulttuurinen ulottuvuus jakautuu puolestaan emotionaalis-affektiiviseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen komponenttiin. Emotionaalis-affektiivinen komponentti liittyy kysymyksiin suhtautumisesta vastaanottavaan yhteiskuntaan esimerkiksi tarkastelemalla identiteettiä lähtömaahan tai taustaryhmään sekä Alankomaihin. Sosiaalinen komponentti sisältää tarkastelun maahanmuuttotaustaisten sosiaalisista verkostoista ja kontakteista ja esimerkiksi avioitumisesta eri ryhmiin kuuluvien ihmisten kanssa. Kulttuurisen komponentin alueella selvitetään puolestaan käsityksiä, näkemyksiä ja arvoja etenkin Alankomaiden yhteiskunnassa tärkeinä pidetyistä näkökulmista. Näitä ovat etenkin miehen ja naisen tasa-arvo sekä kirkon ja valtion erottaminen.

45 Pakolaisilla tarkoitetaan tässä tapauksessa henkilöitä, joka ovat joko saaneet oleskeluluvan tai ovat olleet vähintään kuusi kuukautta vastaanottokeskuksessa ja saaneet luvan kirjautua johonkin kuntaan. Raportissa tarkastellaan osin myös erikseen afganistanilaisia, irakilaisia, iranilaisia ja somalialaisia, koska näistä maista on tultu paljon pakolaisena Alankomaihin. Alankomaiden tilastokeskus kutsuu näistä maista muuttaneita pakolaisryhmiä.

46 Centrale Eindtoets (aikaisemmin ns. CITO-testi) testaa kahdeksasluokkalaisten eli Alankomaissa noin 11-vuotiaiden (koulun voi aloittaa nelivuotiaana) osaamista hollannin kielen ja matematiikan alueilla. Testillä on suuri vaikutus siihen, minkä taseiseen opintolinjaan oppilasta suositellaan suuntautumaan. Alankomaissa oppilaat jakautuvat aikaisemmin kuin Suomessa ammatillisen koulutuksen linjoille sekä korkean koulutuksen linjoille. Yliopisto-opintoihin valmistavaan koulunkäyntiin (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, vwo) osallistuu vain noin kaksikymmentä prosenttia oppilasta.

Taulukko 5. Alankomaiden kotoutumisen vuosiraportin indikaattorit

Koulutus	Keskimääräinen pistemenestys kahdeksaluokkaisten perusopetuksen loppukokeessa: hollannin kieli ja matematiikka Korkeakouluihin ohjaaville toisen asteen opiskelulinjoille (havo/vwo) osallistuvat opiskelijat, % ikäluokasta Toisen asteen eri linjojen (vmbo/havo/vwo) loppukokeissa onnistuminen, % kokeeseen osallistuneista Ammattiin suuntautuvan jatkokoulutuksen (mbo) opetuksen eri tasoille osallistuminen, % kyseiseen opetukseen osallistuvista Ammattiin suuntautuvan jatkokoulutuksen (mbo) eri opintosuuntauksiin (talous, tekniikka, hoiva, muu) osallistuminen, % kyseiseen opetukseen osallistuvista Ammattiin suuntautuvan jatkokoulutuksen (mbo) lopettaminen ennen aikaisesti (alle 22-vuotiaat), % kyseiseen opetukseen osallistuvista Siirtyminen korkean asteen koulutukseen (ammattikorkeakoulut, yliopistot), % ikäluokasta Ikä korkean asteen tutkintoon valmistumisessa Sijoittuminen korkeamman koulutuksen eri opintosuuntauksiin (talous- ja oikeustieteet, luonnontieteet ja tekniset tieteet, terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät tieteet, muu), % ikäluokasta
Työelämä	Työllisyysaste ja työttömyysaste Työllistyminen joustaviin työsuhteisiin, % työvoimasta¹⁷
Sosiaalityöt	Työttömyys- ja sosiaalityövarassa olevat, % työvoimaikäisistä¹⁸ Työkyvyttömyystuen varassa olevat, % työvoimaikäisistä
Ansiotulot	Keskimääräiset tulot Taloudellisesti omavaraiset, % 20–65-vuotiaista¹⁹
Rikollisuus	Rekisteröidyt epäilyt rikoksista ja rikkomuksista, % kaikista ja % 12–25-vuotiaista
Terveys	Hyväksi koettu terveydentila, % ikäluokasta Tupakointi, % ikäluokasta Vakava ylipaino, % ikäluokasta Diabeteslääkkeiden, psyykenlääkkeiden ja masennuslääkkeiden käyttö, % kaikista Terveydenhuollon kustannukset²⁰
Sosiaalinen ja yhteiskunnallinen osallistuminen	Kontaktit perheenjäseniin, ystäviin ja naapureihin Epämuodollisen avun (<i>informele hulp</i>) tarjoaminen, % kaikista²¹ Vapaaehtoistyöhön osallistuminen, % kaikista Osallistuminen yhdistyselämään

17. Joustavilla työsuhteilla (*flexibele schil*) tarkoitetaan lähinnä erityyppisiä määräaikaista työsuhteita.

18. Työvoimaikäisillä tarkoitetaan yli 15-vuotiaita, jotka eivät vielä ole saavuttaneet henkilökohtaista eläkeikää. Tämä eläkeikä vaihtelee Alankomaissa syntymävuoden mukaan.

19. Taloudellisella omavaraisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilön nettotulot omasta työstä tai yrityksestä ovat vähintään 70 prosenttia Alankomaiden nettominimipalkasta.

20. Kustannukset, jotka sisältyvät Alankomaiden terveydenhuoltojärjestelmän kaikille pakolliseen perustason vakuutukseen (*basisverzekering*).

21. Tällä tarkoitetaan vapaa-aikana annettua korvauksetonta ja organisoimatonta apua oman kotitalouden ulkopuoliselle henkilölle.

Näiden osa-alueiden lisäksi raportissa selvitetään kotoutumisen poliittista ulottuvuutta. Poliittista integraatiota tarkastellaan äänestysaktiivisuuden, puolueiden ja intressiorganisaatioiden jäsenyyden, vapaaehtoistoiminnan sekä poliittisiin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin kohdistetun luottamuksen kautta. Edellä mainittujen ulottuvuuksien ja komponenttien osittain ulkopuolisena tarkastelukohteena pidetään myös rikollisuuteen liittyviä kysymyksiä, jotka niin ikään on sisällytetty raportointiin.

Julkaisussa esitetyt arviot kotoutumisen edistymisestä perustuvat siis siihen, kasvaako vai supistuuko ero kantaväestöön nähden. Käytössä ei ole esimerkiksi Tanskan mallin mukaisia visualisointeja, vaan päätelmät esitetään ainoastaan sanallisesti, joissain tapauksissa esimerkiksi viivadiagrammin havainnollistamana. Aihealueiden lisäksi tarkastellaan väestöryhmiä myös erikseen. Yhteenvedon päätteeksi julkaisussa esitetään kokoava yleiskatsaus kotoutumisen edistymiseen, jossa todetaan muun muassa seuraavaa:

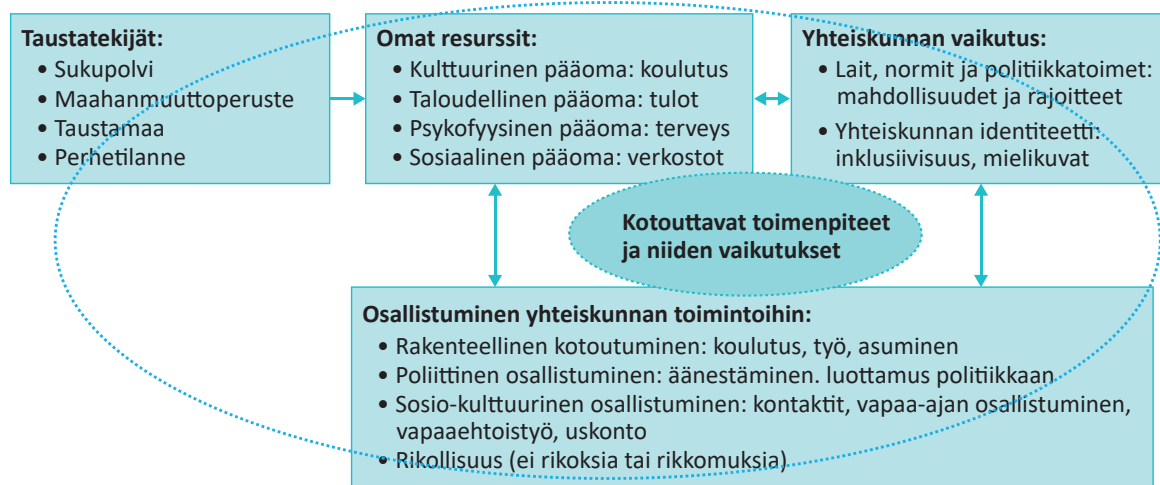
Tämä raportti tarjoaa ristiriitaisen kuvan kotoutumisesta. Yhtäältä tutkittujen maahanmuuttajaryhmien koulutustaso nousee ja samalla paranevat heidän koulumestystyksensä sekä hollannin kielen taitonsa. Toisaalta takamatka työmarkkinoilla on yhä pitkä, ja lisäksi tyytymättömyys elämään ja mahdollisuuksiin Alankomaissa on lisääntynyt. Vaikka rikosepäilyistä kertovat luvut ovat laskusuunnassa, tutkittujen ryhmien yliedustus on yhä merkittävä. Oletus, jonka mukaan sukupolvenvaihdos tarkoittaisi tässä kohtaa merkittävää edistystä, on toteutunut ainoastaan osittain. Toinen sukupolvi on ensisijainen moottori kohonneen koulutustason ja paremman kielenhallinnan taustalla, mutta mahdollisuuksien tasa-arvossa työmarkkinoilla ei ole tapahtunut olennaista muutosta parempaan. Toisin sanoen: työllisyyden osalta yhdenvertaisuus ei toisen sukupolven osalta ole tullut kymmenessä vuodessa lähemmäksi. Ilmeisesti kasvanut inhimillinen pääoma kielitaidon ja koulutuksen saralla ei vielä riitä. Tämä johtuu muun muassa syrjinnästä. Tutkimuksen tuottama kuva ei myöskään ole täydellinen. Meiltä puuttuu tietoa vielä esimerkiksi eroista työnhaakuvalmiuksissa ja työelämään suuntautumisessa sekä sosiaalisten verkostojen merkityksestä. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että (nuorten) maahanmuuttajien ja palkkatyön välillä on yhä kuilu. Kotouttamispolitiikan näkökulmasta on valitettavaa, että kuluneiden vuosien aikana edistystä on tapahtunut niin vähän. Myönteisempi asia on maahanmuuttajien ammattiasemien kohoaminen, minkä seurauksena Alankomaihin on muodostumassa myös ulkomaalaistaustaisten keskiluokka. (Huijnk & Andriesen 2016, 24–25.)

Valtion tason lisäksi myös paikallistasolla on seurattu kotoutumisen edistymistä. Pitkäaikainen tilastollinen tietojen kerääminen ja kokoaminen on helpottanut niiden analysointia ja julkistamista myös kaupunkitasoisesti. Amsterdamin kaupungilla on ollut oma monimuotoisuuden ja kotoutumisen seurantajärjestelmänsä, joka on perustunut teoreettiseen malliin kotoutumisprosessista ja siihen vaikuttavista tekijöistä (Booi ym. 2011, 14) (kuvio 1). Kuvion terminologiaa on hieman muutettu alkuperäisestä.

Amsterdamin kaupungin tutkimus- ja tilastoyksikkö on kyseiseen malliin ja käytettävissä oleviin tietoihin pohjautuen tuottanut raportin monimuotoisuudesta ja kotoutumisesta kaupungissa (Diversiteits- en integratiemonitor) vuosina 2004, 2007 ja 2010. Myös tässä järjestelmässä kotoutuminen määriteltiin Alankomaiden hallituksen komiteatyöhön perustuvien linjausten mukaisesti:

Henkilö tai ryhmä on kotoutunut Alankomaiden yhteiskuntaan, kun voidaan todeta yhdenvertaisuus juridisen aseman suhteen, sosioekonominen tasa-arvo, hollannin kielen taito sekä yhteiskunnan arvojen, normien ja käyttäytymismallien kunnioittaminen (Booi ym. 2011, 11).

Kuvio 1. Amsterdamin kotoutumisen seurantajärjestelmässä hyödynnetty malli kotoutumisprosessista



Vuoden 2010 raportissa (Booi ym. 2011) kotoutuminen on jaettu seuraaviin osa-alueisiin: rakenteellinen osallistuminen, poliittinen osallistuminen ja sosiaalikulttuurinen osallistuminen. Näiden lisäksi tässäkin tapauksessa tarkastellaan erikseen rikollisuutta, jota pidetään puutteellisen kulttuurisen kotoutumisen yhtenä indikaattorina, osoituksena mukautumattomuudesta yhteiskunnan käytösnormeihin. Ennen kotoutumisalueiden tarkastelua käsitellään Amsterdamin etniset ja kulttuuriset taustatekijät sekä yksilötason resurssit. Myös tässä raportissa ulkomaalaistaustaisen väestön tarkastelu on pääsääntöisesti kohdistettu samoihin neljään suureen lähtömaan tai -alueen mukaiseen ryhmään kuin muissakin seurantaraporteissa.⁴⁷

Yksilötason resurssit on jaettu fyysiseen (terveys), taloudelliseen (tulot), sosiaaliseen (verkostot) ja kulttuuriseen (koulutus) pääomaan. Koulutusta tarkastellaan korkeimman suoritettun tutkinnon avulla ja tulotasoa keskimääräisten tulojen ja sosiaaliturvan kautta. Terveystietojen yhteydessä selvitetään koettua terveyttä, henkistä hyvinvointia ja ylipainoa sekä terveyspalvelujen käyttöä. Sosiaalista pääomaa mitataan sosiaalisten kontaktien avulla. Kaupungin asukkaille osoitetussa kaupungin tilaa kartoittavassa kyselyssä (De Staat van de Stad) sosiaalisen eristäytyneisyyden summamuuttuja on muodostettu kuuteen väitelauseeseen saatujen vastausten perusteella.

Yhteiskunnan vaikutus⁴⁸ muodostaa tämän seurantajärjestelmän viitekehyksessä yhteiskuntaan osallistumisen ympäristötekijöiden osa-alueen, joka jakautuu seuraaviin osiin: segregaatio, kiinnittyminen ja sosiaalinen koheesio, elämänlaatu (*leefbaarheid*), turvallisuus, mielikuvat ja syrjintä. Segregaation osalta eriytymistä tarkastellaan yhteisöjen näkökulmasta hyödyntämällä segregaatioindeksiä, jonka avulla analysoidaan, kuinka eriytyneesti eri väestöryhmät elävät.⁴⁹ Aluetietojen perusteella erotetaan puolestaan kau-

⁴⁷ Tässä raportissa tarkastellaan joidenkin osa-alueiden yhteydessä myös seksuaalivähemmistöjä.

⁴⁸ Raportissa nimellä "samenleving en diversiteit".

⁴⁹ Segregaatioindeksi tuottaa tiedon siitä, kuinka suuren osan kustakin ulkomaalaistaustaisten ryhmään kuuluvista henkilöistä pitäisi muuttaa toisaalle, jotta väestö jakautuisi kaupungin eri asuinalueille samalla tavalla kuin se tekee koko väestön osalta. Mitä korkeampi indeksiluku, sitä keskittyneemmin väestöryhmään kuuluvat asuvat. (Booi ym. 2011, 46.)

punginosat, joilla ulkomaalaistaustaisia asuu keskittyneesti.⁵⁰ Eriytymistä selvitetään myös perusopetuksen ja toisen asteen koulujen osalta.⁵¹

Naapurustoon, asuinalueeseen ja kaupunkiin kiinnittymistä samoin kuin koettua sosiaalista koheesiota on tiedusteltu kyselyiden avulla. Elämänlaatu- ja tyytyväisyystietoja on saatu asumista koskevasta kyselystä (Wonen in Amsterdam). Tietoja asuinalueen koetusta rappeutumisesta on saatu kaupungin turvallisuuskyselystä (Veiligheidsmonitor). Eri tietoja yhdistelemällä on luotu turvallisuusindeksi, joka perustuu koettuun turvallisuuteen, välttelevään käyttäytymiseen ja koettuihin asuinalueongelmiin. Turvallisuuden osa-alueelle sijoittuvat myös uhritutkimusten tiedot. Eri väestöryhmiä ja niiden välistä kanssakäymistä koskevia mielikuvia koskevat tiedot on saatu kyselystä, jonka aiheena on amsterdamilaisten suhde kaupunkiinsa (Burgermonitor). Syrjintää koskevia tietoja on kerätty eri lähteistä. Raportissa esitetään tietoja koetusta syrjinnästä, ilmoituksista kaupungin syrjinnän ilmoituspisteestä (Meldpunt Discriminatie Amsterdam) sekä poliisin tietoon tulleista syrjintäilmoituksista. Tässä yhteydessä raportti käsittelee myös kotiväkivaltaa ja kunniaan kytkettyä väkivaltaa.

Varsinaisista kotoutumisalueista koulutuksen osalta tarkastellaan perusopetuksen osalta oppilaiden Cito-testin (ks. edellä alaviite 46 perusteella saamia koulutuspolkusuoituksia eri väestöryhmittäin sekä tosiasiallista siirtymistä eri koulutuspolkuihin ja koulunkäynnin ennen aikaista lopettamista. Raportissa esitetään myös kouluarviointiin perustuvia tietoja siitä, kuinka suuri määrä kouluja ja kuinka suuri osuus kaikista kouluista ei ole täyttänyt asetettuja tavoitteita. Kyseisessä luvussa esitetään tietoja myös kotoutumiskursseille osallistumisesta.

Työllisyyden osalta tarkastelussa ovat työvoimaan kuuluvien osuus eri väestöryhmissä, työttömyysaste koko työikäisen väestön ja nuorison osalta sekä työsuhteen laatu. Asumisen osalta selvitetään puolestaan asumista eri hallintamuodoissa (omistusasunto, vuokra-asunto yksityisiltä vuokramarkkinoilta, sosiaalinen vuokra-asunto), huoneiden lukumäärää ja tämän tiedon avulla ahtaasti asuvien suhteellista osuutta. Lisäksi asumista koskevaan kaupungin kyselyyn (Wonen in Amsterdam) perustuen esitetään tietoja asukkaiden tyytyväisyydestä asumisolosuhteisiinsa sekä muuttohalukkuutta ja sen syitä.

Raportin poliittista osallistumista koskeva osuus koostuu seuraavista aihealueista: luottamus paikalliseen politiikkaan (lähteenä Burgermonitor), äänestysaikomus ja tosiasiallinen äänestäminen paikallisvaaleissa sekä ulkomaalaistaustaisten kannatus eri puolueille (käytössä eri lähteitä). Lisäksi tarkastellaan ulkomaalaistaustaisten osuutta paikallishallinnon eri elimissä.⁵² Lisäksi raportissa selvitetään osallistumista kunnallisiin tiedotustilaisuuksiin, asuinalueen tai kaupungin kehittämiseen sekä internetissä käytäviin poliittisiin tai yhteiskunnallisiin keskusteluihin (Burgermonitor, Staat van de Stad).

Sosiokulttuurisen osallistumisen alueisiin kuuluvat osallistuminen liikuntaan ja urheiluun sekä yleisesti että eri lajeihin ja sekä organisoidussa että organisoitumattomassa muodossa. Amsterdamin kaupungin Sportmonitor-tiedonkeruu tuottaa tietoa myös eri väestöryhmiin kuuluvien suhtautumisesta liikuntaan ja urheiluun. Lisäksi selvitetään osallistumista vapaaehtoistyöhön sekä kulttuuripalvelujen käyttöä (jälkimmäisen osalta lähteenä Staat van de Stad). Raportin tässä osiossa esitetään myös tietoja eri väestöryhmiin kuuluvien amsterdamilaisten kuulumisesta uskonnollisiin yhteisöihin (Burgermonitor)

50 Keskittyneen väestörakenteen alueita (concentratiegebieden) ovat ne kaupunginosat, joilla ulkomaalaistaustaisia (tai tiettyyn ryhmään kuuluvia) asuu enemmän kuin keskipoikkeaman verran kaupungin keskiarvosta). Vuoden 2010 tiedot osoittavat, että vaikka useimpien ryhmien osalta keskittyneisyys on vähentynyt, näiden alueiden pinta-ala on kasvanut lähialueille muuton seurauksena. (Booi ym. 2011, 47)

51 Liian ”musta” koulu on sellainen, jossa ulkomaalaistaustaisia oppilaita on 20 % enemmän kuin mikä on heidän väestöosuutensa koulua ympäröivällä alueella (Booi ym. 2011, 50–51).

52 Sikäläinen kaupungin pormestarista ja apulaiskaupunginjohtajista koostuva ylin johto (college van B & W), kaupunginvaltuusto, kaupunginosaraadit, korkeimmat virkamiehet.

sekä sosiaalisista kontakteista eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten kanssa. Lisäksi tarkastellaan avioitumista eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden kanssa.

Kotoutumisen viimeinen aihealue tässä raportissa tarkastelee Amsterdamin asukkaita rikosepäilytilastojen valossa. Samassa luvussa käydään lyhyesti myös keskustelua nuorten radikalisoitumisen taustatekijöistä. Raportin päätteeksi esitellään myös Staat van de Stad -tutkimuksesta saatavan kaikkia amsterdamilaisia koskevan elämäntilanneindeksin (*leef-situatieindex*) tuloksia. Tähän indeksiin kootaan kahden vuoden välein tietoja elämänlaadusta ja hyvinvoinnista elämän eri osa-alueilta.⁵³ Raportissa osoitetaan, että länsimaiden ulkopuolelta tulleilla ryhmillä, etenkin turkkilais- ja marokkolaistaustaisilla, on selvästi heikompi elämäntilanne kuin kantaväestöön kuuluvilla ja länsimaista tulleilla maahanmuuttajilla. (Booi ym. 2011, 133.)

Amsterdamin kotoutumisraportin liitteenä on kokoava taulukko, johon on merkitty plusilla ja miinuksilla eri väestöryhmiin kuuluvien mahdollisuuksia ja riskejä eräillä seuranta-järjestelmässä tarkastelussa olleilla osa-alueilla. Huolestuttavat tilanteet on merkitty punaisella, myönteiset vihreällä ja neutraalit keltaisella. Alla olevaan taulukkoon on otettu mukaan vain suurimmat väestöryhmät ja kantaväestö. Alkuperäisessä taulukossa on eritelty ei-länsimaisista maahanmuuttajista varsinaiset maahanmuuttajat ja niin sanottuun toiseen sukupolveen kuuluvat. Lisäksi taulukkoon on sisällytetty miesten ja naisten väliset erot, ikääntyneiden elämäntilanne sekä erillisinä ryhminä myös seksuaalivähemmistöihin kuuluvat sukupuolittain.

Taulukko 6. Amsterdamin kotoutumisen seurannan ydinindikaattorit.

	Indikaattori	Mahdollisuus/ riski	Taustamaa				
			Surinam	Antillit	Turkki	Marokko	Alanko- maat
Hyvinvointi	<i>Elämäntilanne- indeksi</i>	Mahdollisuus	+/-		-	-	++
Pääomat	<i>Koettu terveys</i>	Mahdollisuus	-		-	+/-	+
	<i>Tulot</i>	Mahdollisuus	+/-	+/-	-	--	+
Yhteiskunta ja monimuotoisuus	<i>Sosiaalinen koheesio</i>	Mahdollisuus	-		+/-	+	+/-
	<i>Segregaatio</i>	Riski	+	+/-	++	++	+/-
	<i>Syrjintä</i>	Riski	+		+	++	-
Rakenteellinen osallistuminen	<i>Koulu-ura</i>	Mahdollisuus	+/-	+	+/-	+/-	++
	<i>Opintojen keskeyttäminen</i>	Riski	+	+/-	+	+	-
	<i>Työttömyys</i>	Riski	+/-	+/-	+	+	--
	<i>Omistusasuminen</i>	Riski	+/-	+/-	+/-	--	+
Sosiokulttuurinen osallistuminen	<i>Ystäviä eri ryhmistä</i>	Mahdollisuus	++		+	+	-
	<i>Puoliso eri ryhmästä</i>	Mahdollisuus	+/-	++	--	--	-
Rikollisuus	<i>Rikosepäily</i>	Riski	+	+	+/-	+	-
Poliittinen osallistuminen	<i>Luottamus politiikkaan</i>	Mahdollisuus	-		+	+	+

53 Ks. tarkemmin https://www.ois.amsterdam.nl/pdf/2015_svds_h01.pdf.

Vuonna 2012 ilmestyi myös tämän hankkeen kannalta kiinnostava Amsterdamin ja Rotterdamin kaupunkien yhteisjulkaisu (De Staat van Integratie). Kotoutumisen seurannassa maiden ja kaupunkien vertailu on usein erittäin hedelmällistä ja hyödyllistä. Tässä hollantilaisessa raportissa tarkasteltiin Alankomaiden suurimpien ulkomaalaistaustaisten ryhmien kotoutumista näille paikkakunnille hyödyntäen tietoja sekä valtakunnallisista tiedonkeruista että kaupunkien omista tiedonkeruista. Tarkastelun aihealueita ovat koulutus, työelämä, toimeentulo, terveys, rikollisuus, identifiointi, segregointi, arvot ja yhteiskunnallinen osallistuminen. Tarkastelutapa on kaikkineen pitkälti samanlainen kuin mitä edellä on esitelty.

Julkaisua varten tilattiin kahdelta hollantilaiselta asiantuntijalta Han Entzingeriltä ja Paul Schefferiltä analyysit, joissa he tarkastelevat kaupunkien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä ja kotoutumisen edistymistä tilastotietojen perusteella. Oman artikkelinsa päätteeksi Han Entzinger korostaa, että kotoutumistietojen ymmärtämisen kannalta on olennaista ymmärtää se konteksti, jossa kotoutumisen prosessit tapahtuvat. Kaupungeilla on erilainen historia, erilaiset väestörakenteet ja erilainen kotouttamispolitiikka. Kaupungit vaikuttavat eri tavoin kotoutumiseen, mutta kansainvälinen muuttoliike seurauksineen myös muuttaa kaupunkeja. (Gemeente Rotterdam & Gemeente Amsterdam 2012, 32.)

5 KOTOUTUMISEN SEURANTA SUOMESSA

Suomeen on osin eurooppalaiseen kehitykseen liittyen ja osin siitä riippumatta rakennettu kotoutumisen seurantajärjestelmiä sekä kansalliselle että paikalliselle tasolle. Tässä luvussa tarkastellaan ensin kansallisen seurantajärjestelmän historiaa, nykyistä tilaa ja tulevaisuuden näkymiä. Tämän jälkeen esitellään tarkemmin Helsingin kaupungin nykyistä kotoutumisen seurantaa ja seurantatiedon julkistamista sekä vastaavaa tilannetta Espoossa ja Vantaalla.

5.1 Kansallinen seurantajärjestelmä

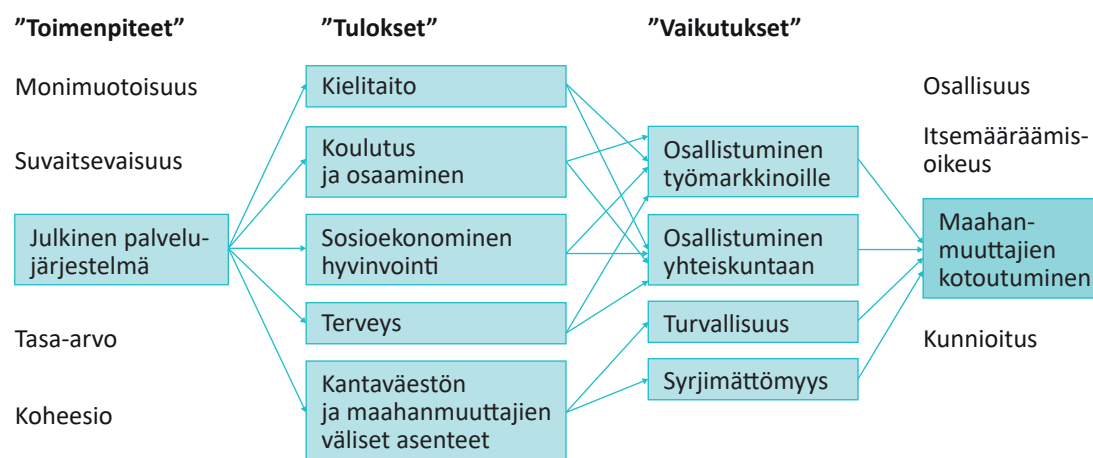
Kotouttamisasiosta Suomessa hallituskaudella 2007–2010 vastannut sisäasiainministeriö toteutti keväällä 2009 hankkeen, jonka tavoitteena oli kehittää mm. kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seurantajärjestelmää tukeva palvelutarjontakysely. Lisäksi tarkoituksena oli kehittää edelleen indikaattoreita, joiden avulla voitaisiin luotettavasti arvioida mm. kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tarjontaa, saatavuutta, laatua ja palvelukykyä sekä kotouttamisen vaikuttavuutta, maahanmuuttajien kotoutumisen edistymistä ja etnisiä suhteita. (Sisäasiainministeriö 2009.) Hankkeen taustalla oli aikaisempaa kehittämistyötä seuranta- ja arviointijärjestelmän kehittämiseksi (Säävälä 2008; Accenture 2009).

Seurantajärjestelmän tuli palvella poliittista päätöksentekoa ja tuottaa tietoa toimenpiteiden ja palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden arvioinnin tueksi. Indikaattoreiden laadinnan lähtökohdaksi otettiin julkinen palvelujärjestelmä, jonka toimenpiteiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta indikaattoreiden avulla pyrittiin arvioimaan. Indikaattoreiden määrittelyssä tärkeänä pidettiin maahanmuuttajien ja valtaväestön elinolojen lähentymistä sekä Suomen kotouttamislainsäädännön mukaisesti integroitumisen kaksisuuntaisuutta.

Indikaattoreita ja palvelun tarjonnasta tietoa tuottavia kyselyitä kehitettiin edelleen vuonna 2010. Aikaisemman hankkeen mukaisesti tämänkin hankkeen toteutti Ramboll Management Consulting. Saman vuoden lopussa julkaistiin raportti, jossa esiteltiin hankkeessa laaditut indikaattorit sekä vuonna 2010 toteutetun kuntakyselyn tulokset. Indikaattoreiden laadinta perustui käsitykseen kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden syy- ja seuraussuhteista (kuvio 2). (Sisäasiainministeriö 2010.)

Mittariston laadinnassa otettiin huomioon pyrkimys laajaan kattavuuteen, tiedonkehuun toteuttamismahdollisuudet sekä seurantajärjestelmän vaatimat kustannukset. Raportissa esitettiin 29 indikaattoria (kuvio 3), jotka jakautuvat alla olevan kuvion mukaisesti ensinnäkin julkisen palvelujärjestelmän toimenpiteisiin ja toiseksi tuloksina ymmärrettyihin kielitaitoon, koulutukseen ja osaamiseen, sosio-ekonomiseen hyvinvointiin ja terveyteen sekä kantaväestön ja maahanmuuttajien välisiin asenteisiin. Tuloksellisen toiminnan vaikutuksia ovat puolestaan osallistuminen työmarkkinoille, osallistuminen yhteiskuntaan, turvallisuus sekä syrjimättömyys. Yhdessä nämä vaikuttavat maahanmuuttajien kotoutumiseen, joka ymmärretään subjektiivisena kokemuksena kotoutumisesta ja viihtymisestä.

Kuvio 2. Kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden keskeiset syy- ja seuraussuhteet



Raportissa tarkasteltiin kullekin integraation osa-alueelle kuuluvien indikaattoreiden osalta niiden kohderyhmää ja tietolähdettä sekä esitettiin tarvittaessa erityishuomioita. Yleisesti huomautettiin siitä, että kohderyhmä vaihtelee mittarikohtaisesti. Joissain yhteyksissä tarkastellaan ulkomaan kansalaisia, toisissa ns. vieraskielisiä ja joissain tapauksissa maahanmuuttajia. Koska tiedonsaantimahdollisuudet ovat osin rajoitettuja suhteessa olemassa oleviin määrittelyihin ja seurantatietoihin, tämä tuottaa raportin mukaan pulmia kerättävien tietojen kokonaistulkintaan. (Sisäasiainministeriö 2010, 7.)

Kotouttamisen yleinen koordinoituvastuu siirtyi vuonna 2011 takaisin työ- ja elinkeinoministeriölle, joka vastaa nykyään myös kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurannasta.⁵⁴ Ministeriön julkaisemana ilmestyi vuonna 2013 ensimmäinen kotoutumisen kokonaiskatsaus, johon koottiin tietoja vuonna 2012 toteutetusta maahanmuuttajabarometrissa, seurantajärjestelmän puitteissa toteutetuista palvelukyselyistä sekä muista tietolähteistä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013). Rekisteriaineistojen lisäksi hyödynnettiin esimerkiksi poliisiammattikorkeakoulun viharikosseurantaa, Maahanmuuttoviraston tietoja sekä koulutustilastoja. Kaikkien indikaattoreiden osalta tietoja ei tähän kokonaiskatsaukseen onnistuttu keräämään. Kokonaiskatsauksenkin toimitti ministeriölle konsulttiyritys Ramboll.

Kokonaiskatsauksessa kohderyhmä vaihtelee jonkin verran indikaattoreittain. Maahanmuuttajabarometrin kohderyhmänä olivat vuoden 2012 barometrissä 3–5 vuotta Suomessa asuneet Venäjän, Viron, Thaimaan, Kiinan, Irakin, Somalian ja Turkin 18–75-vuotiaat kansalaiset. Tilastokeskuksen seurantajärjestelmää varten ministeriölle toimittamassa tilastoaineistossa maahanmuuttajaksi oli puolestaan määritelty henkilö, joka oli syntynyt ulkomailla, muuttanut Suomeen vuosina 1981–2009, oli äidinkieleltään muu kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielinen sekä ei ollut Suomen kansalainen maahanmuuttovuoden lopussa. Joissain tapauksissa kohderyhmänä olivat yksinkertaisesti palvelujärjestelmän piirissä olleet ulkomaan kansalaiset.

54 Ks. tarkemmin osoitteesta <http://kotouttaminen.fi/tilastot-ja-tutkimus>.

Kuvio 3. Kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seurantajärjestelmän indikaattorit



Kyse oli samalla seurantajärjestelmän ensimmäisestä varsinaisesta pilotoinnista, joten raportin loppuun koottiin havaintoja järjestelmän toimivuudesta sekä kehittämistarpeista. Raportissa todetaan, että kotoutuminen on laaja ja moniulotteinen kokonaisuus ja että maahanmuuttajien tilanteet ja tarpeet saattavat poiketa hyvin paljon toisistaan. Raportissa katsotaan kuitenkin, että tiedot antavat hyvän yleiskuvan siitä, miten maahanmuuton kasvu ja monimuotoistuminen ovat muuttaneet ja edelleen muuttavat suomalaista yhteiskuntaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 53–54.)

Raportin loppuun on listattu kaikkiaan viisitoista kehittämistarvetta, jotka esitän tässä tiivistetyssä sekä hieman editoidussa ja uudelleen organisoidussa muodossa.

1. Suuri määrä indikaattoreita tekee seurannasta työlästä. Raportti suosittaa 5–8 avainindikaattorin valitsemista, joiden avulla kehitystä voitaisiin sekä seurata että analysoida riittävän nopeasti.
2. Indikaattoreita tulisi arvioida ja kehittää eri hallinnonalojen yhteistyönä.
3. Seurantaa kehitettäessä on varmistettava yhteistyö muiden seurantajärjestelmien kanssa (esimerkiksi syrjinnän seuranta ja erityisesti työsyjinnän pitkäaikaissuranta).
4. Palvelukyselyn kysymyksiä tulisi tarkentaa etenkin etnisten suhteiden tilaa koskevan kysymyksen osalta.

5. Tulkintaa kotoutumiseen vaikuttavien asioiden välisistä yhteyksistä pitäisi käydä enemmän eri foorumeilla ja eri asiantuntijoiden kesken.
6. Joidenkin indikaattoreiden kohdalla tietoa on vaikea saada. Jos tiedontuotantoon ei voida vaikuttaa, nämä indikaattorit tulisi poistaa seurantajärjestelmästä.
7. Euroopan unionin seurantajärjestelmän indikaattoreista yrittäjien osuus työllisestä työvoimasta tulisi ottaa kansalliseen seurantaan. Sen sijaan "pitkään tai pysyvästi maassa olevien osuus" ei Suomen osalta ole kovin tarkoituksenmukainen.
8. Jatkossa pitäisi selvittää, voidaanko erillisaineistoja tuottaa kansalaisuuden, vieraskielisyyden ja syntyperän mukaan ilman erillistä "maahanmuuttajan" määritelmää, tai voitaisiinko eri hallinnonaloilla käyttää yhteistä määritelmää maahanmuuttajasta?
9. Maahanmuuttajabarometria pitäisi kehittää siten, että tietoa saataisiin laajemmalla maahanmuuttajaotannalla 3–5 vuotta Suomessa olleiden sijaan. Barometrien kysymyksiä esimerkiksi äänioikeudesta tulisi tarkentaa tulkintavaikeuksien vähentämiseksi. Ylipäättään maahanmuuttajataustaisen käsitteestä voisi luopua ja osallisuus ja kotoutuminen tulisi määritellä tarkemmin. Turvallisuudesta voisi kysyä myös aluetasolla.
10. Maahanmuuttajia olisi syytä verrata ei-maahanmuuttajiin eikä koko väestöön (joka sisältää myös maahanmuuttajat). Ikärakenne ja maahantuloikä tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan aina huomioon. Keskiarvojen lisäksi kannattaa tarkastella myös hajontaa, ja ottaa huomioon maahanmuuttajien mahdollinen yli- tai aliedustus.
11. Jatkossa olisi tärkeätä saada seurantatietoja myös toisen sukupolven (sekä ns. 2,5-sukupolven ja kolmannen polven) kotoutumisesta.
12. Kielitaitoa mittaavan YKI-testin osalta voisi seurata sitä, miten keskitason testissä eri arvosanojen saaneiden määrät vaihtelevat vuosittain. Lisäksi voisi seurata, kuinka moni osallistujista saavuttaa Maahanmuuttoviraston asettaman tyydyttävän suullisen ja kirjallisen suomen tai ruotsin kielen taidon osoittavan osasuorituksen tulosten yhdistelmän. YKI-testin yleinen ongelma on kuitenkin se, että siihen osallistuu vain melko pieni joukko maahanmuuttajia. Lasten ja nuorten osalta raportti suosittaa S2-opetuksen seuranta.
13. Seurantajärjestelmässä pitäisi kiinnittää enemmän huomiota koulutuspoluilla etenemiseen sekä korkeakoulutustasoista tutkintoa Suomessa opiskelevien tai opiskelleiden maastamuuttoon.
14. Maahanmuuttajanuorten tilanteen seuranta voisi kehittää esimerkiksi tarkastelemalla pitkittäisseurannalla koulutuksen keskeyttämisen lisäksi lukion ja ammatillisen koulutuksen suorittamista. Alle 25-vuotiaiden osalta olisi tärkeätä seurata myös työvoiman ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisestä kertovan ns. NEET-asteen kehitystä.
15. Asumisen keskittymistä ja asunnottomuutta tulisi seurata nykyistä paremmin.

Kunnille ja TE-toimistoille suunnatut palvelukyselyt toistettiin vuonna 2015, ja seuraava kotoutumisen kokonaiskatsaus on suunniteltu julkaistavaksi vuonna 2019. Vuonna 2014 ministeriön yhteyteen perustettiin kotouttamisen osaamiskeskus, jonka tarkoituksena on tukea maahanmuuttajien kotoutumista edistävää työtä paikallisesti, alueellisesti sekä valtakunnallisesti. Tähän osaamiskeskus pyrkii järjestämällä valtakunnallisia ja alueellisia osaamista vahvistavia tilaisuuksia, levittämällä hyviä käytäntöjä, tunnistamalla eri puolilla toimivia prosesseja ja yhteistyöverkostoja ja koostamalla ja välittämällä kotouttamistyön suunnittelun ja toteutuksen perustaksi tutkimus-, tilasto- ja seurantatietoa sekä edistämällä kotouttamistoiminnan vaikuttavuuden arviointia. Kotouttamisen osaamiskeskuksessa

on parhaillaan käynnissä kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seuranta-järjestelmän kehittämistyö. Tarkoituksena on muun muassa lisätä eri viranomaistahojen yhteistyötä kyselyjen suunnittelussa ja toteutuksessa päällekkäisyyksien välttämiseksi.

5.2 Paikalliset seurantajärjestelmät

Tässä luvussa tarkastellaan etenkin Helsingin kaupungin muuttoliikkeeseen ja kotoutumiseen kohdistuvan seurantajärjestelmän historiallista kehitystä ja nykyistä tilaa. Helsingin kaupungille on kehittynyt vuosien mittaan pääasiassa Helsingin kaupungin tietokeskuksessa (nykyään kaupunginkanslian kaupunkitutkimus- ja -tilastot -yksikkö) laadittuihin, Tilastokeskuksen lisäksi useista muista lähteistä kerättyihin tilastoihin ja julkaisuihin perustuva seurantajärjestelmä. Tässä järjestelmässä on useita osia, joita tarkastellaan alla erikseen. Helsingin maahanmuuton ja monikulttuurisuuden toimenpideohjelmaan liittyvän seurannan yhteydessä tarkastellaan myös Espoon, Vantaan ja Turun vastaaviin ohjelmiin liittyvää seurantaa.

Helsingin ulkomaalaistaustainen väestö

Helsingin kaupungin tietokeskus on tuottanut vuodesta 2005 lähtien vuosittain verkkojulkaisuna tilastokatsauksen Helsingin ulkomaalaistaustaisesta väestöstä.⁵⁵ Katsauksen sisältö on vuosien mittaan asteittain laajentunut. Vuonna 2017 ilmestyneeseen Helsingin ulkomaalaistaustainen väestö vuonna 2016 –julkaisuun koottiin tilastoja Helsingin ulkomaalaistaustaisten⁵⁶ väestörakenteesta, muuttoliikkeestä, asumisesta, koulutuksesta, työssäkäynnistä ja toimeentulosta. Tietoja päivitetään nykyään myös kaupungin ulkomaalaistaustaisia Helsingissä käsitteleville teemasivuille sitä mukaa, kun ne ovat saatavilla.⁵⁷ Julkaisusta laaditaan vuosittain myös englanninkielinen tiivistelmä, joka julkaistaan verkkojulkaisuna. (Helsingin kaupungin tietokeskus 2017a; 2017b.)

Tilastojulkaisuun ja teemasivuille kootut tiedot ovat jaettavissa väestökehitystä koskeviin tietoihin ja kotoutumista koskeviin tietoihin. Väestökehitystiedoissa käsitellään Helsingin ulkomaalaistaustaisen väestön kunkin ajankohdan määrää ja suhteellista väestöosuutta sekä historiallista kehitystä syntyperän ja taustamaan,⁵⁸ rekisteröidyn äidinkielen ja kansalaisuuden näkökulmista. Helsinkiä verrataan sekä Suomen muihin kaupunkeihin että muiden Pohjoismaiden suuriin kaupunkeihin. Taustamaa- ja syntyperätietoa hyödynnettävä ulkomaalaistaustaisuuden käsite mahdollistaa myös toisen sukupolven eli Suomessa syntyneiden maahanmuuttajien jälkeläisten täsmällisen tilastollisen tarkastelun.

55 Maahanmuuton seurauksia Helsingissä ja maahanmuuttajien kotoutumista on selvitetty tilastollisesti jo ennen vuotta 2005 (ks. esim. Helsingin kaupungin tietokeskus 1997; 2000; Joronen 2005). Aluksi tilastojulkaisun nimi oli Ulkomaalaiset Helsingissä ja myöhemmin vuoteen 2014 asti Helsingin ulkomaalaisväestö. Vuodesta 2015 julkaisun nimi on ollut Helsingin ulkomaalaistaustainen väestö. Lisäksi tietokeskuksessa on tehty lukuisia maahanmuuttajiin kohdettavia erillistutkimuksia, ks. esim. Hirstiö-Snellman 1994; Schulman & Kanninen 1997; Vähätalo 2005. Tietoja tuoreemmista julkaisusta löytyy osoitteesta <http://www.ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/tutkimukset> (tutkimusjulkaisut) ja http://www.ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/muut_julkaisut (muut julkaisut).

56 Ulkomaalaistaustaisen käsite on julkaisussa sekä yleisessä käytössä viittaamassa ylipäätään Helsinkiin muuttaneisiin ihmisiin ja heidän lapsiinsa sekä täsmällisessä tilastollisessa käytössä. Jälkimmäisessä tapauksessa sillä tarkoitetaan Tilastokeskuksen määritelmän mukaan henkilöitä, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi ovat syntyneet ulkomailla.

57 Tämän sivuston osoite on <http://www.ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/>.

58 Taustamaa on Tilastokeskuksen tarkastelussa ulkomaalaistaustaisten osalta ensisijaisesti biologisen äidin syntymävaltio.

Vuonna 2007 laadittiin ensimmäisen kerran pääkaupunkiseudun vieraskielisen väestön ennuste yhteydessä silloin käynnissä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen (ns. PARAS-hanke). Sittemmin ennuste on toteutettu joka kolmas vuosi pääkaupunkiseudun kuntien tilasto- ja tutkimusyksiköiden yhteistyönä. Viimeisin ennuste on vuodelta 2016 (Helsingin kaupungin tietokeskus 2016). Ennusteen keskeinen sisältö on sisällytetty myös vuosittaiseen tilastojulkaisuun Helsingin ulkomaalaistaustaisesta väestöstä. Ennusteen laadinnassa käytetään väestötietojärjestelmän äidinkieliä, koska siitä on katsottu saatavan parhaiten lähtötietoja. Väestöennuste mahdollistaa kehityksen ennakkoinnin kieliryhmittäin ja ikäryhmittäin.

Ulkomaalaistaustaisia Helsingissä vuonna 2016 käsittelevässä verkkojulkaisussa ulkomaalaistaustaisten ryhmää analysoidaan tarkemmin taustamaata, äidinkieltä ja kansalaisuutta taustamuuttujina käyttäen (Helsingin kaupungin tietokeskus 2017a). Ulkomaalaistaustaisten ja vieraskielisten osalta selvitetään väestöryhmien ikä- ja sukupuolirakennetta. Lisäksi julkaisussa esitetään Uudenmaan ELY-keskukselta saadut tiedot Helsingistä kunta- ja paikan saaneista kiintiöpakolaisista sekä Helsinkiin muuttaneista oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista.

Muuttoliikettä koskeva osio julkaisussa osoittaa vieraskielisten vuosittaisen tulo-, lähtö- ja nettomuuton ulkomaiden ja Helsingin välillä sekä vieraskielisten nettomuuton muulta Helsingin seudulta sekä muualta Suomesta. Muuttotietojen avulla voidaan tarkastella väestön kokonaisuutosta sekä vieraskielisten kotimaisen ja ulkomaisen muuton vaikutusta kokonaisuutteen. Helsinkiin muuttaneista esitetään tietoja iän, äidinkielen ja kansalaisuuden mukaan jaoteltuna.

Luonteeltaan väestöllisenä, mutta osittain jo kotoutumisesta kertovina tietoina voidaan pitää tietoja ulkomaalaistaustaisten perheolosuhteista ja syntyvyydestä. Julkaisussa tarjotaan tietoja Helsingissä asuvien vieraskielisten henkilöiden perhetilanteesta ja kaupungissa solmituista sellaisista avioliitoista, joissa vähintään toinen puoliso on äidinkieleltään vieraskielinen. Helsingin lapsiperheet on myös jaoteltu vanhempien äidinkielen mukaan, ja väestön hedelmällisyyttä on tarkasteltu äidin iän ja äidinkielen mukaan.

Selvästi ulkomaalaistaustaisten kotoutumista ja siinä tapahtuvaa kehitystä arvioivina voidaan pitää tietoja vieraskielisten alueellisesta sijoittumisesta kaupungin eri suurpiireihin sekä kokonaisuutena että eri kieliryhmittäin. Suurimmista kieliryhmistä on tietoja myös pääkaupunkiseudun muista kunnista. Asumisen osalta julkaisussa tarkastellaan asutuskuntien rakennetta (käytännössä kokoa) viitehenkilön äidinkielen mukaan jaoteltuna⁵⁹, vieraskielisten asutuskuntien hallintaperustetta ja asumisväljyyttä. Asutuskuntien hallintaperustetta selvitetään erikseen peruspiireittäin.

Kotoutumisen osa-alueita ovat myös koulutus, työllisyys ja tulot. Koulutuksen osalta tietoja esitetään yleisesti väestön koulutusrakenteesta sekä ulkomaalaistaustaisista opetuksen ja koulutuksen järjestelmissä. Raportissa esitetään myös yleistasoisia tietoja ulkomaalaistaustaisten koulutustasosta äidinkielen mukaan sekä iän mukaan eriteltynä. Eriksen tarkastellaan Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten tutkintoja.⁶⁰

Kielipohjaisesti tarkastellaan myös ulkomaalaistaustaisten määrää ja suhteellista osuutta kaupungin päivähoidossa ja kotihoidon tukijärjestelmässä, suomenkielisessä perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa toisen asteen koulutuksessa, ammattikorkeakoulutuksessa sekä yliopistokoulutuksessa. Tiedot saadaan myös suomi toisena kielenä -opetus-

59 Vieraskielisellä asutuskunnalla tarkoitetaan asutuskuntaa, jonka ns. viitehenkilön eli parhaiten kotitaloudessa ansaitsevan aikuisen rekisteröity äidinkieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame.

60 Koulutusrakennetiedot ovat ulkomaalaistaustaisten kannalta ongelmallisia, koska suomalainen tutkintorekisteri sisältää tiedot ainoastaan suomalaisista tutkinnoista sekä niistä ulkomaisista tutkinnoista, joille on saatu vastaavuus suomalaisesta tutkintojärjestelmästä. Näin ollen monien ulkomaalaistaustaisten koulutustiedot puuttuvat tutkintorekisteristä. Koulutusluokkaan "perusaste tai tuntematon" sijoittuvat henkilöt voivat olla esimerkiksi joko lukutaidottomia henkilöitä, jotka eivät ole käyneet juuri lainkaan koulua elämässään, tai tohtorintutkinnon suorittaneita, jotka eivät kuitenkaan ole hakenneet ulkomaisen tutkinnon virallista hyväksyntää suomalaisessa järjestelmässä.

ta saavien oppilaiden määristä. Käytettävissä olevat aineistot mahdollistavat myös ajallisen seurannan. Tietoja esitetään tarkemmin eri kieliryhmistä.

Ulkomaalaistaustaisten asemasta työmarkkinoilla esitetään tietoja työllisyys- ja työttömyysasteesta, koulutustason, syntyperän ja pääasiallisen toiminnan välisestä suhteesta sekä työllisten ulkomaalaistaustaisten sijoittumisesta eri toimialoille ja ammattiluokkiin. Yleisiä työllisyys- ja työttömyystietoja esitetään sekä kansalaisuuteen perustuvaan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään työnvälitystilastoon että syntyperätietoja hyödyntävään Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon perustuen. Työllisyyskehitystä tarkastellaan poikkileikkausvuosittain sekä sukupuolen, maassaoloajan ja koulutustason mukaan eriteltynä. Tiedot sijoittumisesta eri toimialoille ja ammattiryhmiin ja ammattiluokkiin saadaan varsinaisia työllisyystilastoja myöhemmin eli siinä missä vuonna 2017 saatiin pääasiallisesta toiminnasta tietoja vuodelta 2015, tarkemmat toimiala- ja ammattiryhmäkohtaiset tiedot olivat vuodelta 2014.

Ulkomaalaistaustaisten toimeentulon osalta tietoja esitetään koskien valtionveronalaisia tuloja sekä toimeentulotuen varassa olemista. Verotettavien tulojen osalta tarkastellaan tulonsaajien sijoittumista eri tuloluokkiin ja esitetään tietoja ulkomaalaistaustaisten tuloista suhteessa Suomen koko väestön mediaanituloon. Ulkomaalaistaustaisten sijoittumista tulokvartileihin katsotaan suhteessa maassaoloaikaan ja sukupuolen mukaan. Toimeentulotuen saamista tarkastellaan siten, että niin sanottuja vieraskielisiä kotitalouksia eli sellaisia, joissa viitehenkilön rekisteröity äidinkieli oli muu kuin suomi tai ruotsi, tarkastellaan suhteessa kaikkiin kotitalouksiin. Vieraskielisiä kotitalouksia tarkastellaan myös perhetyypin ja lapsiperheen koon mukaan jaoteltuna.

Maahanmuuttajien kotoutumisen seurantaraportti

Vuonna 2013 julkaistiin ensimmäisen kerran Helsingin kaupungin maahanmuuttajien sosioekonomista asemaa, palveluita ja elinoloja eri näkökulmista käsittelevä seurantaraportti (Helsingin kaupunki 2013a). Raportin johdannossa silloinen kaupungin maahanmuuttoasioiden johtaja Annika Forsander kirjoitti, että tulevaisuudessa laadittaisiin valtuustokausittain vastaava raportti tarjoamaan taustatietoja, ymmärrystä ja suuntaviivoja päättäjille, henkilöstölle ja sidosryhmille maahanmuuttajien elinoloihin, palveluihin ja etnisiin suhteisiin liittyvistä kysymyksistä.

Seurantaraportti, nimeltä Kaiken maailman helsinkiläisiä, koostettiin neljästä osasta. Ensimmäisen osan muodostaa Tuula Jorosen rekisteriaineistoihin perustuva analyysi maahanmuuttajataustaisten helsinkiläisten työllisyydestä, toimeentulosta ja asumisesta (Joronen 2013). Toisessa osassa Pekka Borg ja Stina Högnabba esittivät havaintoja vuoden 2012 maahanmuuttajabarometrin helsinkiläisten vastaajien vastauksista. Kolmannessa osassa esitetään tuloksia Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimasta maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimuksesta (MAAMU), niin ikään Helsingin kaupungin osalta. Viimeisen osan muodostavat Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen toteuttaman ja kaupungin virastoille ja liikelaitoksille lähettämän maahanmuuttajille suunnattuja palveluja koskevan kyselyn tulokset.

Seurantaraportin kohderyhmät ja lähdeaineistot vaihtelevat. Rekisteriaineistoihin perustuvan analyysin perusjoukkona olivat ne syntyperältään ulkomaalaiset⁶¹, jotka olivat vuoden 2010 loppuun mennessä asuneet Suomessa vähintään vuoden. Työllisyyttä ja laajemmin pääasiallista toimintaa koskevat tiedot perustuivat työssäkäyntitilastoon, tulota-

61 Luokka "syntyperältään ulkomaalaiset" sisältää tässä tarkastelussa sekä ulkomailla syntyneet että Suomessa syntyneet.

soa tarkasteltiin valtionveronalaisten tulojen avulla ja asumistiedot saatiin asuntoväestöä koskevasta tilastosta. Kaikkien tietojen tuottaja oli Tilastokeskus.

Raportin pääasiallista toimintaa koskevassa osiossa tarkasteltiin erityisesti nuorten työikäisten (16–24-vuotiaat) työllisyystilannetta. Sekä nuorten työikäisten että ”parhaassa työiässä” olevien (30–64-vuotiaat) osalta pääasiallista toimintaa selvitettiin eriteltyinä sukupuolen, tausta-alueen ja maassaoloajan mukaan. Erikseen tarkasteltiin vielä yrittäjyyttä ulkomaista syntyperää olevien keskuudessa. Valtionveronalaisia tuloja tarkasteltiin ulkomaista syntyperää olevien koulutustaustaa vasten ja maassaoloajan, iän ja sukupuolen mukaan. Asumisen osalta raportissa selvitettiin asunnon hallintaperustetta ikäluokittain ja maassaoloajan mukaan.

Maahanmuuttajabarometrin tuottamia tietoja koskevassa osiossa kohderyhmä oli puolestaan vuosina 2007–2009 Suomeen muuttaneet ulkomaan kansalaiset, jotka edustivat Venäjän, Viron, Thaimaan, Kiinan, Irakin, Somalian tai Turkin kansalaisuuksia. Koko Suomen kattavan otoksen koko oli 2 750 henkilöä. Näistä kyselyyn vastasi 915 henkilöä, joista 203 oli helsinkiläisiä.

Raportin tässä osassa taustatietoina käytetään vastaajien ikää, sukupuolta, koulutusta-soa ja maahanmuuttoperustetta. Varsinaisina barometritietoina tarkasteltiin ensinnäkin kotoutumissuunnitelmien laatimista ja niitä koskevia tietoja sekä vastaajien arviota suomen kielen osaamisen tasosta, osallistumista suomen tai ruotsin kielen opetukseen ja tätä opetusta koskevia käsityksiä. Lisäksi esiteltiin barometrin tuottamia tietoja työllistymisestä, työkyvystä ja työhyvinvoinnista sekä kokemuksia julkisista palveluista, osallistumista yhteiskuntaan esimerkiksi äänestämisen kautta, syrjinnän ja turvallisuuden kokemuksia sekä sosiaalisia suhteita ja verkostoja.

Maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia käsittelevän osion taustalla olevan tutkimuksen otos koostuu 18–64-vuotiaista venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomeen muuttaneista henkilöistä. Kolmen tuhannen henkilön kokonaisotoksesta 931 oli helsinkiläisiä. Tietoja esitetään lyhyesti maahanmuuttajien koulutustasosta, kielitaidosta ja työllisyystilanteesta sekä osallistumisesta järjestö- ja yhdistystoimintaan, äänestysaktiivisuudesta ja syrjintäkokemuksista. Lisäksi tarkastellaan koettua terveyttä ja elämänlaatua, ruokavaliota ja päihteiden käyttöä sekä eräitä muita terveyteen ja terveyspalvelujen käyttöön liittyviä tietoja.

Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen maahanmuutto-osaston toteuttamassa kyselyssä selvitettiin virastojen työntekijöiltä seuraavia asioita: millaisia palveluja maahanmuuttajat käyttävät ja millä tavalla heidän asiakkuutensa sujuu, miten yhteistyö ja kumppanuus toimivat virastojen ja järjestöjen kesken, miten maahanmuuttajien osallisuutta ja osallistumista edistetään, miten edistetään maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta palvelujen käyttäjinä sekä kuinka tunnettu maahanmuutto-osasto on ja miten palvelukykyisenä vastaajat sitä pitivät. Lisäksi kerättiin kaupungin itsearviointia tukevaa seurantatietoa, kyseltiin onnistumisista ja haasteista ja esitettiin kysymyksiä toimintaympäristön muutoksista. Vastauksia saatiin 93 kappaletta kuudestatoista virastosta.

Paikallisten kotouttamisohjelmien seuranta

Kotouttamisen lainsäädäntö on velvoittanut kuntia laatimaan paikallisen kotouttamisohjelman ollakseen oikeutettu saamaan valtiolta korvausta pakolaisten vastaanottamisesta johtuvista kustannuksista. Jo tätä ennen, vuonna 1995, Helsingin kaupunki laati ensimmäisen ulkomaalaispoliittisen ohjelman. Viime aikoina kyseinen ohjelma on laadittu osaksi kaupungin yleistä strategiaa. Tähän ohjelmaan on sisältynyt myös maahanmuuttajien ja laajemmin ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen seurantaan liittyviä elementtejä.

Kaupungin strategiaohjelma vuosille 2013–2016 hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa huhtikuussa 2013. Keväällä 2014 kaupunginhallitus kehotti puolestaan henkilöstökeskusta laatimaan toimenpideohjelman, jossa täsmennetään ja aikataulutetaan strategian maahanmuuttajia aktiivisina kaupunkilaisina koskevan osion toimenpiteet. Vastuu maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden edunvalvonnasta, strategisesta suunnittelusta ja maahanmuuttopolitiikan toteutumisesta siirtyi prosessin aikana kaupunginkanslian elinkeino-osastolle, sen maahanmuutto- ja työllisyyspalvelut -yksikköön.

Maahanmuutto ja monimuotoisuus Helsingissä 2013–2016 -toimenpideohjelma muodostaa yhdessä kaupungin strategiaohjelman sekä talouden ja toiminnan seurantaraporttien kanssa Helsingin kaupungin lakisääteisen maahanmuuttajien kotouttamisohjelman. Kyseinen toimenpideohjelma sisältää liitteen, jossa esitetään määrällisiä tietoja kaupungin maahanmuuttajaväestöstä ja tähän väestöryhmään kuuluvien ihmisten kotoutumisesta. Liiteaineisto sisältää ensinnäkin tietoja maahanmuuttajaväestön rakenteesta sekä muuttoliikkeestä ja sen perusteista. Lisäksi siinä tarkastellaan muun muassa maahanmuuttajien työllisyystilannetta ja yrittäjyyttä, asemaa eri koulutusasteilla sekä terveydentilaa. Kaupunki seuraa myös muiden kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten työntekijöiden osuuden kehitystä kaupungin henkilöstössä, sen eri virastoissa ja ammattiryhmissä.⁶²

Kaupungilla on myös toimenpideohjelman seurantaraportti (Helsingin kaupunginkanslia 2016). Helsingin kaupungilla seuranta on kuitenkin tältä osin järjestetty siten, että raportissa tarkastellaan ohjelmassa listattujen toimenpiteiden toteutumista. Vihreällä symbolilla on merkitty valmiit toimenpiteet, keltaisella käynnistyneet ja punaisella ne toimenpiteet, jotka ovat olleet raportin laadinnan aikana vielä käynnistymättä.

Espoossa kaupungin monikulttuurisuusohjelmaa seurataan kaupungin sisäisessä raportoinnissa siten, että ohjelmassa ilmaistujen tavoitteiden osalta tarkastellaan niiden toteutumista. Espoon Monikulttuurisuusohjelma 2014–2017:n (Espoon kaupunki 2014) tavoitteisiin kytkeytyneitä mittareita olivat:

- 1) suhdeluku vieraskielisten työntekijöiden henkilöstöosuuden ja vieraskielisten kaupunkilaisten väestöosuuden välillä (koko kaupunki ja yksittäiset toimialat)
- 2) niiden työyhteisöjen osuus, joissa työskentelee ainakin yksi vieraskielinen työntekijä (koko kaupunki ja yksittäiset toimialat)
- 3) suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen toteutunut tuntimäärä opetukseen osallistuvaa oppilasta kohden perusopetuksessa
- 4) niiden vieraskielisten lasten osuus, joille on varhaiskasvatuksessa tehty yhdessä vanhempien kanssa kaksikielisyyden suunnitelma
- 5) niiden vieraskielisten lasten ja nuorten osuus, jotka osallistuvat esiopetuksen ja perusopetuksen oman äidinkielen opetukseen
- 6) vieraskielisten nuorten osuus 18–19-vuotiaista espoolaisista nuorista, vieraskielisten osuus Omnian ammattiopistosta valmistuvista espoolaisista nuorista ja vieraskielisten osuus Espoon lukiosta valmistuvista espoolaisista nuorista
- 7) TE-toimiston uusien kotoutumisasiakkaiden odotusaika TE-toimistoon ilmoittautumisesta ensimmäisen koulutuksen alkuun
- 8) suomen/ruotsin kielen koulutuksen tuntimäärä ja kurssilaisten määrä yhteensä työväenopistossa. Seurataan myös kotona lasta hoitavien vanhempien kielikoulutuksen tuntimäärää ja kurssilaisten määrää jaoteltuna opetuksen ajaksi järjestetyn lastenhoidon vastuutahon mukaan (avoin varhaiskasvatus, seurakunnat, järjestöt)

⁶² Tätä kirjoitettaessa on käynnissä kaupungin uuden strategian ja siten myös uuden toimenpideohjelman valmistelu. Helsingin kaupungin tietokeskus toimitti kaupungin maahanmuutto- ja työllisyyspalvelut -yksikölle keväällä 2017 päivitetyn version kyseisen liitteen niistä tiedoista, jotka tietokeskuksessa pystyttiin päivittämään.

- 9) ulkomaisten työttömien osuus ulkomaisesta työvoimasta (yleiseen työttömyystilanteeseen vertaamiseksi luvut esitetään yhdessä työttömien osuutta työvoimasta kuvaavien lukujen kanssa)
- 10) toimeentulotuen asiakkaana olleiden ulkomaalaisten osuus ulkomaalaisista kaupunkilaisista ja toimeentulotuen piirissä olleiden ulkomaalaisten lasten osuus Espoon ulkomaalaisista lapsista (yleiseen kehitykseen vertaamiseksi luvut esitetään yhdessä kantaväestön vastaavien toimeentulotukea kuvaavien tietojen kanssa)
- 11) terveys- ja neuvolapalveluista liikuntapalveluiden liikuntaneuvontaan ohjautuneiden ulkomaalaisten määrä
- 12) sijaishuoltoon ohjattujen ulkomaan kansalaisten osuus ulkomaalaisista 0–17-vuotiaista (yleiseen kehitykseen vertaamiseksi luvut esitetään yhdessä kantaväestön vastaavien sijaishuoltoa kuvaavien tietojen kanssa)
- 13) kaupungin vieraskielisten internet-sivujen, maahanmuuttajille suunnattujen kaupungin internet-sivujen ja Infopankin Espoo-sivujen keskimääräiset kuukausittaiset erilliset kävijät sekä maahanmuuttajien neuvontapalveluiden asiakasmäärä
- 14) Espooseen saapuvien humanitaaristen maahanmuuttajien määrä (sekä ELY-keskuksen kanssa tehdyn sopimuksen puitteissa että sopimuksesta riippumatta saapuneet uudet tulijat)
- 15) yksinäisten asunnottomien maahanmuuttajien määrä, asunnottomien maahanmuuttajaperheiden sekä niihin kuuluvien aikuisten ja lasten määrä.

Vantaan kaupunki seuraa niin ikään monikulttuurisuusohjelman lopussa olevia indikaattoreita laatimatta näistä erillistä julkaisua. Vantaan monikulttuurisuusohjelma 2014–2017:n (Vantaan kaupunki 2014) indikaattorit on jaettu väestöllisiin, palveluihin liittyviin, henkilöstön monikulttuurisuuteen liittyviin, työllisyyteen liittyviin sekä osallisuuteen liittyviin indikaattoreihin. Henkilöstön monikulttuurisuutta mitataan vieraskielisen henkilöstön osuudella kaupungin työntekijöistä, työllisyyttä vieraskielisten vantaalaisten työllisyysasteella ja työttömien määrällä ja osallisuutta maahanmuuttajataustaisten valtuutettujen määrällä sekä poliisin tietoon tulleilla rikoksilla, joissa epäillään rasistista motiivia. Palveluihin liittyviä indikaattoreita⁶³ ovat

- 1) Peruskoulun osalta
 - a. oman äidinkielen opetuksessa olevien oppilaiden määrät
 - b. suomi toisena kielenä -opetuksessa olevien määrät
 - c. tarjolla olevat opetuskielet (oman äidinkielen opetus)
 - d. kaupungin rahoittaman suomen kielen opetuksen piirissä olevien määrä
- 2) Perusopetuksen päättävien siirtymävaiheen osalta
 - a. maahanmuuttajanuorten siirtyminen peruskoulusta toisen asteen opintoihin tutkintotavoitteiseen koulutukseen, prosenttiosuus
 - b. muuhun peruskoulun jälkeiseen koulutukseen siirtyneet, prosenttiosuus
 - c. ilman opiskelupaikkaa jääneiden määrä
- 3) Vantaan aikuisopiston osalta
 - a. valmistavassa opetuksessa olevat oppilaiden määrät
 - b. peruskoulua suorittavien opiskelijoiden määrät
- 4) Muiden palveluiden osalta
 - a. luetaan yhdessä -vapaaehtoisopetuksen piirissä olevien määrä
 - b. työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen pääsyn odotusajat
 - c. vieraskielisten osuus toimeentulotuen saajista (kotitaloudet).

⁶³ Järjestystä on hieman muutettu alkuperäisestä vastaamaan paremmin tämän raportin tarkoituksia.

Turussa on puolestaan otettu käyttöön kaupunkitasoinen kotouttamisindeksi kotouttamisohjelman vaikuttavuuden kokonaisarviointiin (Turun kaupunki 2014). Kantavana ajatuksena on ollut kuvata, missä määrin maahanmuuttajien elinolot lähentyvät kantaväestöön kuuluvien elinoloja. Kotouttamisohjelmakaudelle 2014–2017 tavoitearvoksi määritettiin yhden prosentin kasvu vuositasolla. Kotouttamisindeksi muodostuu kolmesta kotoutumisen onnistumista mittaavasta näkökulmasta ja niihin sisältyvistä tietotarpeista:

1. Nuorten toisen asteen koulutukseen osallistuminen
 - a. turkulaisissa oppilaitoksissa toisen asteen koulutusta (ammattillinen ja lukio) suorittamassa olevien vieraskielisten turkulaisten nuorten (16–18-vuotiaiden) lukumäärä
 - b. turkulaisten vieraskielisten nuorten lukumäärä ikäluokassa 16–18-vuotiaat
 - c. turkulaisissa oppilaitoksissa toisen asteen koulutusta (ammattillinen ja lukio) suorittamassa olevien kaikkien turkulaisten nuorten (16–18-vuotiaat) lukumäärä
 - d. kaikkien turkulaisten nuorten lukumäärä ikäluokassa 16–18-vuotiaat
2. Työttömyys
 - a. turkulaisten vieraskielisten työttömien lukumäärä
 - b. turkulaisten vieraskielisten 15–64-vuotiaiden lukumäärä
 - c. kaikkien turkulaisten 15–64-vuotiaiden työttömien lukumäärä
 - d. kaikkien turkulaisten 15–64-vuotiaiden lukumäärä
3. Tulot
 - a. vieraskielisten turkulaisten valtionveronalaiset ansio- ja pääomatulot vuodessa per tulonsaaja, €
 - b. kaikkien turkulaisten valtionveronalaiset ansio- ja pääomatulot vuodessa per tulonsaaja, €.

Ulkomaalaisten kotoutuminen Helsingissä

Kaiken maailman helsinkiläisiä -seurantaraportin johdannossa esitettiin näkemys, jonka mukaan kyseinen raportti uusittaisiin valtuustokausittain eli neljän vuoden välein. Näin ei kuitenkaan tarkkaan ottaen toimittu. Rekisteriaineistoihin perustuvan analyysin päivittämiseksi tilattiin kuitenkin tietokeskukseen yhdessä Espoon ja Vantaan kaupunkien sekä Uudenmaan liiton kanssa Tilastokeskukselta aineisto, joka tarjosi mahdollisuuden tarkastella Suomeen muuttaneiden ulkomaalaistaustaisten työllistymistä, tuloja ja asumista vuonna 2014. Tästä aineistosta tehtiin Helsingin kaupungin tietokeskuksessa ensin pääkaupunkiseututasoinen analyysi, joka julkaistiin Power Point -esityksenä kaupungin Helmi-intranetissä. Helsinkiin kohdistuvasti analyysistä tehtiin erillinen julkaisu nimeltä Maahanmuuttajien kotoutuminen Helsingissä: työllisyys, tulot ja asuminen (Saukkonen 2016a).

Viimeksi mainittu raportti ei tuota varsinaista seurantaa suhteessa Tuula Jorosen aikaisempaan artikkeliin kohderyhmän määrittelyssä olevien erojen ja eräiden muiden poikkeavuuksien vuoksi. Saukkosen raportissa hyödynnettiin Tilastokeskuksen syntyperäluokittelua ja sen mukaista käsitteistöä. Koska Suomessa syntyneet ulkomaalaistaustaiset ovat vielä suurimmaksi osaksi hyvin nuoria, tarkastelu kohdennettiin varsinaisiin maahanmuuttajiin eli ulkomailla syntyneisiin ulkomaalaistaustaisiin. Ajallisen kehityksen osalta hyödynnettiin myös tietokeskuksessa olevaa niin ikään Tilastokeskukselta saatua ulkomaalaistaustaisten ja kantaväestön työllisyystilannetta koskevaa muuta rekisteripohjaista aineistoa.

Analyysin taustaksi esitettiin perustietoja maahanmuuttajista Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla. Raportissa hyödynnettiin ulkomaalaistaustaisten taustamaitietoja siten, että tietosuojavaatimusten täyttyessä maahanmuuttajaväestön osalta analysoitiin tarkemmin suurimpia kotoutumisen kannalta kiinnostavia taustamaaryhmiä. Nämä ryhmät olivat venäläis- tai neuvostoliittolaistaustaiset, virolaistaustaiset, somalialaistaustaiset, irakilaisistaustaiset, kiinalaistaustaiset, intialaistaustaiset, turkkilaistaustaiset, vietnamlaistaustaiset, iranilaistaustaiset, thaimaalastaustaiset, afganistanilaistaustaiset ja ruotsalaistaustaiset.⁶⁴

Työllisyystilanteen osalta julkaisussa selvitettiin yleisesti maahanmuuttajien ja kantaväestöön kuuluvien pääasiallista toimintaa. Ikärajaus tarkastelussa oli 15–64-vuotiaat. Työvoiman osalta tarkasteltiin sekä työllisyys- että työttömyysastetta taustamaittain ja työmarkkinatilanteiden ajallista vaihtelua. Huomio kiinnitettiin myös sukupuolten välisiin eroihin sekä maassaoloajan vaikutukseen pääasialliseen toimintaan. Valtionveronalaisia tuloja tarkasteltiin saman tyyppisesti sekä keskimääräisten tulojen että kvartiileihin jaetun tulojakauman osalta. Mukaan sisällytettiin myös ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten yrittäjien tulojakauma. Asumisen osalta raportissa selvitettiin sekä maahanmuuttajien asumisen hallintaperustetta että asutuskunnan kokoa. Tiedot olivat asuntoväestöstä, johon kuuluvat väestötietojärjestelmän mukaan varsinaisissa asunnoissa asuvat henkilöt. Myös tässä tapauksessa tilannetta analysoitiin taustamaittain sekä maassaoloajan suhteen.

Tämän kotoutumisraportin tietoja koottiin tiivistetysti yhdessä joidenkin muiden tietojen kanssa tietokeskuksen Helsingin tila ja kehitys -raportin maahanmuuttajien kotoutumista koskevaan lukuun. Tila- ja kehitys -raportissa esitettiin tietoja Helsingissä asuvien 15–64-vuotiaiden työvoimaan kuuluvien maahanmuuttajien pääasiallisesta toiminnasta taustamaan mukaan vuonna 2014 sekä samaan ikäluokkaan kuuluvien maahanmuuttajien ja kantaväestöön kuuluvien työttömyysasteesta vuosina 2000–2014. Lisäksi esitettiin suurimpiin taustamaaryhmiin kuuluvien työllisten maahanmuuttajien kolme suurinta toimialaa, ja näiden toimialojen osuus kaikista toimialoista vuonna 2013. Luvun tekstiosuudessa käsiteltiin myös maahanmuuttajien tulotasoa ja asumisen olosuhteita.

64 Suurimpien taustamaaryhmien joukkoon olisivat kuuluneet myös britannialais-, saksalais-, espanjalais- ja ranskalaisistaustaiset. Euroopan unionin maista tarkempaan taustamaatarasteluun valittiin kuitenkin tarkoituksenmukaisuussyistä vain virolais- ja ruotsalaistaustaiset.

6 KOTOUTUMISEN SEURANTA- JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

Tässä raportissa on tarkasteltu kotoutumista ja joiltain osin myös kotouttamista koskevan seurantajärjestelmän kehitystyötä yleiseurooppalaisella tasolla, eräissä Euroopan maissa ja kaupungeissa sekä Suomessa kansallisella ja paikallisella tasolla. Tavoitteet ja toimin-
tamallit ovat monelta osin samantapaiset, mutta niiden välillä on myös suuria eroja nä-
kökulman valinnassa, käytännön toteutuksessa ja tietojen julkaisemisessa. Kaikista löy-
tyvät omat hyvät ja huonot puolensa. Oikeastaan vain Alankomaiden kansallisen tason
toimintaa voidaan toistaiseksi pitää vakiintuneena ja varsin kattavana aitona seurantajär-
jestelmänä.

Seuraavaksi tässä raportissa tehdään ehdotuksia siitä, millä tavalla Helsingin kaupungin
kotoutumisen seurantajärjestelmää voisi nykyiseltä pohjalta kehittää. Nämä ehdotukset
koskevat vain systemaattista määrällisen ja laadullisen aineiston tiedonkeruuta ja näiden
tietojen perustasoista analyysia ja tulosten julkistamista. Tarkastelun ulkopuolelle on siten
jätetty erilliskysymyksiin kohdistuvat tarkemmat selvitykset ja tutkimukset sekä aineisto-
jen tutkimuksellinen jatkokäsittely. Ehdotukset sijoittuvat siis taulukon 3 ensimmäiselle
riville, kotoutumisen ja sen kontekstin ymmärtämiseen, sarakkeisiin tiedollisen perustan
ylläpito ja kehittäminen sekä jalostaminen (ks. sivu 25). Toimiva seurantajärjestelmä tekee
mahdolliseksi kotoutumista edistävien strategisten valintojen tekemisen sekä politiikka-
toimien tuloksellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin.

Katsaus kotoutumisen kansainvälisiin, kansallisiin ja paikallisiin seurantajärjestelmiin
havainnollistaa sen, että kotoutumisessa on kyse erittäin laajasta ja monimuotoisesta ilmi-
östä. Koska kaikkea tietoa ei voida mitenkään hankkia jatkuvasti ja koska seurantajärjes-
telmässä ei tietojen edelleen välittämisen kannalta muutenkaan kannata ylläpitää kovin
suurta määrää mittareita, tunnuslukuja tai indikaattoreita, on tehtävä rajauksia. Esimer-
kiksi kotoutumisen aihealueiden osalta on syytä keskittyä työmäärältään vaativammissa
tapauksissa kaikista tärkeimpiin asioihin.

Valintojen tekeminen ei kuitenkaan lopu tähän. Monien kotoutumistilanteiden ja -pro-
sessien tiedonkeruussa ja analysoinnissa on olemassa useita tarkasteluvaihtoehtoja ja yk-
sittäisten indikaattorienkin tapauksessa lukuisia metodologisia vaihtoehtoja. Näiden vä-
lillä on syytä valita ne, jotka täyttävät parhaiten seurantajärjestelmän välineiden yleiset
laatukriteerit (ks. sivu 13). Edelleen on kyettävä erottamaan toisistaan ne tiedot, joita pitää
ja joita voidaan päivittää mahdollisimman usein ja julkistaa esimerkiksi vuosittain, sekä
ne tiedot, joiden keruu, analysointi ja julkistaminen voidaan suorittaa esimerkiksi muu-
taman vuoden välein.

Näiden ja muiden valintojen johdosta seurantajärjestelmän laatiminen on väistämät-
tä kritiikille altis: aina löytyy hyviä perusteita sille, että olisi syytä tutkia myös joitain mui-
ta kotoutumisprosessin alueita tai kerätä tietoa jollain muulla tavalla. Kuten raportin al-
kupuolella todettiin, etenkin laajoja asiakokonaisuuksia suppeaan määrään osoittimia
kokoavat indikaattorit ovat aina kyseenalaistettavissa. Tässä raportissa ei ole mahdollista
käsitellä kaikkia seurantaan liittyviä osin yksityiskohtaisia ja teknisluontoisia kysymyksiä.
Jatkotyössä on syytä pyrkiä tekemään ennen muuta kaupungin poliittisten ja tiedollisten
tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia ratkaisuja.

Tämä ehdotelma on rakennettu siten, että ensiksi käsittelen kotoutumisen seurannan kohderyhmän rajausta, määrittelyä, luokittelua ja nimeämistä. Tämän jälkeen esitän eräitä käsitteitä siitä, mitkä ovat mielestäni tärkeimpiä kotoutumisen aihealueita kaupungin yleisen kehityksen näkökulmasta tarkasteltuna. Aihealueiden tarkemman analysoinnin seurantajärjestelmän kohdealueittain olen jakanut seuraaviin Friedrich Heckmannin (2005) jo edellä esitetyn luokittelun mukaisiin kokonaisuuksiin: väestönmuutokset, rakenteellinen kotoutuminen, vuorovaikutuksellinen kotoutuminen, kulttuurinen kotoutuminen sekä identifikaatiokotoutuminen. Aihealueiden käsittelyn jälkeen käänän asetelman siten, että tarkastelen erikseen, mitä ehdotetuista tiedoista tulisi seurata vuosittain, mitä kahden vuoden välein ja mitä noin neljän vuoden välein. Olen lihavoinut tekstissä konkreettiset kehittämis ehdotukset, jotta kannan ottaminen niihin olisi kotoutumisen seurantajärjestelmää koskevassa keskustelussa mahdollisimman helppoa.

6.1 Kohderyhmä: kotoutujat

Kotoutumisen seurantajärjestelmän kannalta olennainen kysymys on se, kenen kotoutumisesta itse asiassa on kysymys eli miten kohderyhmä, kotoutujat, rajataan ja määritellään. Tämä on paljon hankalampi asia kuin usein ymmärretään. Rajauksilla, määrittelyillä ja nimeämisillä voi olla suuria vaikutuksia sekä seurannan tuottamiin tuloksiin että kotoutumisesta ja kotouttamisesta käytävään julkiseen keskusteluun.

Tässä raportissa on jo tähän asti käytetty enimmäkseen hyväksi ulkomaalaistaustaisen käsitettä, joka on joustavampi, neutraalimpi ja yksiselitteisempi ilmaisu kuin usein käytetty maahanmuuttajan käsite. Tilastokeskuksen vuonna 2012 käyttöön ottaman määritelmän mukaisesti ulkomaalaistaustaisella tarkoitetaan henkilöä, jonka molemmat vanhemmat (tai ainoa tiedossa oleva vanhempi) ovat syntyneet ulkomailla.⁶⁵

Näin ollen ulkomailla syntyneet ulkomaalaistaustaiset ovat varsinaisia maahanmuuttajia ja heitä voidaan pitää kotoutumisen seurantajärjestelmän ensisijaisena kohderyhmänä. Suomessa syntyneet ulkomaalaistaustaiset ovat maahanmuuton toista sukupolvea. Heitä ei pidä kutsua maahanmuuttajiksi. Kuten edellä on tuotu esille, myös tähän toiseen sukupolveen kuuluvien henkilöiden yhteiskunnassa pärjäämisen tilastollinen tarkastelu on kuitenkin yhteiskunnallisen kehityksen analysoinnin ja oikeisiin toimenpiteisiin ryhtymisen näkökulmasta perusteltua.

Suomalaistaustaisia ovat puolestaan kaikki ne Suomessa tai ulkomailla syntyneet henkilöt, joilla vähintään toinen vanhemmista on syntynyt Suomessa. Monilla kotoutumisen alueilla olennaista on tarkastella ulkomaalaistaustaisten tilannetta ja kehitystä verrattuna tähän niin sanottuun kantaväestöön.⁶⁶ Joissain tapauksissa on syytä tarkastella myös kantaväestön kotoutumista, esimerkiksi silloin kun on kyse maahanmuuttoon ja monikulttuurisuuteen liittyvistä asenteista. Integraatioprosessien kaksisuuntaisuus on ylipäättään syytä pitää mielessä seurantajärjestelmää kehitettäessä ja kotoutumisesta keskusteltaessa.

Tämä syntyperään ja taustamaahan⁶⁷ perustuva luokittelu on Suomessa käytössä olevista ulkomaalaistaustaisten määrittelyn taustamuuttujista käyttökelpoisin ja kotoutumisen seurannan kannalta yleisesti ottaen luotettavin. Saman tyyppinen luokitus on käytössä

65 Ks. tarkemmin http://www.stat.fi/meta/kas/syntypera_ja_ta.html.

66 Tässä yhteydessä on myös syytä huomioda, että ulkomaalaistaustaisesta ja suomalaistaustaisesta henkilöstä koostuvan pariskunnan lapset sisältyvät tilastollisessa tarkastelussa kantaväestöön. Joissain tapauksissa on perusteltua tarkastella näitä ns. monikulttuuristen tai kansainvälisten perheiden lapsia erikseen ja verrata heitä täysin suomalais-taustaisten perheiden lapsiin sekä Suomessa syntyneisiin ulkomaalaistaustaisiin.

67 Mikäli henkilön molemmat vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla, on taustamaa ensisijaisesti biologisen äidin syntymävaltio.

myös muissa Pohjoismaissa. Tämä tarkastelutapa mahdollistaa siten myös kansainväliset vertailut Ruotsiin, Tanskaan ja Norjaan ja näiden maiden suurimpiin kaupunkeihin, joita muutenkin voidaan pitää Suomen ja Helsingin kannalta mielekkäimpinä maahanmuuttajien kotoutumisen vertailukohteina.⁶⁸

Suomessa on pitkään käytetty hyväksi myös väestötietojärjestelmässä olevaa tietoa Suomessa asuvien henkilöiden äidinkielestä. Se on mahdollistanut erottelun niin sanottuja kotimaisia kieliä puhuvien (suomi, ruotsi, saame) sekä vieraita kieliä puhuvien (tai näiden kielen puhujiksi rekisteröityneiden) välillä.

Muissa Pohjoismaissa ei kuitenkaan ole äidinkieleen perustuvia väestörekisteritietoja. Rekisteröidyn äidinkielen käyttö maahanmuuttajien kotoutumisen seurannassa on ongelmallinen myös siitä syystä, että tieto perustuu henkilöiden omaan (tai hänen vanhempinsa) ilmoitukseen. Se ei näin ollen aina tarjoa varsinkaan Suomessa syntyneiden osalta enää luotettavaa tietoa siitä, mikä on kyseisten henkilöiden todella paras tai eniten käytetty kieli. Heistä suuri osa osaa joka tapauksessa myös suomen tai ruotsin kieltä.⁶⁹

Suomen kieliryhmien kehityksen viitteelliseen analysointiin rekisteröity äidinkieli on kuitenkin myös seurantajärjestelmän kannalta käyttökelpoinen. Kielikriteeriä hyödyntämällä voidaan myös tehdä yksinkertaisempia skenaarioita tulevasta väestökehityksestä kuin syntyperä- ja taustamaaluokittelun perusteella. Lisäksi rekisteröity äidinkieli on hyödyllinen etenkin joidenkin suurten ja valtiorajoja ylittävien kieliryhmien kuten venäjänkielisten ja arabiankielisten tapauksessa.

Suomessa on käytetty niistä henkilöistä, joiden rekisteröity äidinkieli on muu kuin suomi, ruotsi tai saame, vieraskielisen tai muunkielisen käsitettä. Molemmat ilmaisut ovat ongelmallisia. Kotoutumistietojen ymmärrettävyyden kannalta vieraskielinen on kuitenkin toimivampi käsite ja se on laajemmassa käytössä. Samalla on kuitenkin muistettava, että kyse saattaa olla kielestä, jota on puhuttu Suomessa jo vuosikymmeniä, ellei pitempään, kuten venäjän tapauksessa. On myös outoa ajatella, että kenenkään äidinkieli olisi ”vieras kieli”.

Suomessa on mahdollista tarkastella väestöä myös kansalaisuuden näkökulmasta, jolloin Suomen kansalaiset voidaan erottaa ulkomaisten kansalaisista. Väestötietojärjestelmään sisältyy myös tieto Suomen kansalaisista, joilla on kaksoiskansalaisuus. Kansalaisuudella on suuri merkitys etenkin poliittiseen osallistumiseen liittyvillä kotoutumisen osa-alueilla. Suomessa pysyvästi asuvien oikeudet vaihtelevat kuitenkin suuresti paitsi sen mukaan, ovatko he Suomen vai ulkomaisten kansalaisia, myös sen mukaan, ovatko he toisen Euroopan unionin jäsenvaltion vai niin sanottujen kolmansien maiden kansalaisia.⁷⁰

Yleisesti ottaen kansalaisuutta ei kuitenkaan kannata käyttää kotoutumisasioissa ensisijaisena taustamuuttujana, koska suuri osa maahanmuuttajista ja heidän jälkeläisistään saa jossain vaiheessa Suomen kansalaisuuden. Näin ollen esimerkiksi eri taustamaaryhmiin kuuluvat ihmiset jakautuvat Suomen kansalaisiin ja ulkomaisten kansalaisiin. Joissain tapauksissa voi toki olla hyödyllistä tarkastella esimerkiksi eroja kansalaisuudeltaan erilaisien ulkomaalaistaustaisten välillä, joilla on kuitenkin sama taustamaa.

Mahdollisuuksien mukaan on siten suositeltavaa siirtää kotoutumisen seurannassa käyttämään syntyperään ja taustamaahan kohdistuvaa kohderyhmän rajausta ja määrittelyä. Yleisessä väestökehityksen tarkastelussa kannattaa toki jatkossakin ottaa

68 Sen sijaan esimerkiksi Alankomaissa ja Saksassa ulkomaalaistaustaisuus on määritelty hieman toisin: ulkomaalais-tai maahanmuuttotautaisiksi on määritelty myös ne, joilla vain toinen vanhemmista on syntynyt Saksan/Alankomaiden ulkopuolella.

69 Suomalainen järjestelmä ei myöskään tarjoa mahdollisuutta useampien kuin yhden kielen rekisteröintiin, eikä tunnista kaikkia maailman kieliä. Suomessa tosiasialisesti osattujen ja puhuttujen kielten tilastollisen tarkastelun lähteenä se on siten puutteellinen. Ks. tarkemmin Lomaa 2012; Saukkonen 2016c.

70 Euroopan talousalueeseen kuuluvien Islannin, Liechtensteinin ja Norjan kansalaiset sekä Sveitsin kansalaiset rinnastetaan yleensä Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisiin monissa asiayhteyksissä.

huomioon myös kansalaisuus ja rekisteröity äidinkieli. Joitain olennaisia tilastotietoja on lisäksi ainakin toistaiseksi saatavilla ainoastaan näiden taustamuuttajien avulla tarkasteltuna, joten kansalaisuutta ja rekisteröityä äidinkieltä joudutaan näiden tietojen tapauksessa käyttämään jatkossakin.

Maahanmuuttajat tai ulkomaalaistaustaiset eivät ole yhtenäinen ryhmä, joten kotoutumisen seurantajärjestelmässä heitä on mahdollisuuksien mukaan syytä pyrkiä jakamaan pienempiin luokkiin tavalla, joka mahdollisimman hyvin vastaa seurannan tavoitteita. Paras olisi kyetä jakamaan maahanmuuttajat Suomeen muuton syyn tai oleskeluluvan myöntämisen perusteiden mukaan, mutta tämä ei ainakaan toistaiseksi ole yleensä mahdollista. Tutkimusten perusteella tiedetään myös, että omalla ja vanhempien koulutustasolla on suuri merkitys paitsi maahanmuuttajien itsensä, myös heidän lastensa elämässä menestymiselle. Ulkomaalaistaustaisten koulutustietoja ei kuitenkaan tutkintorekisterin puutteiden vuoksi ole tällä hetkellä Suomessa luotettavasti saatavilla. Molempien viimeksi mainittujen asioiden osalta on valtionhallinnossa tällä hetkellä käynnissä kehittämissä, ja mahdollisesti jatkossa käytettävissä on paremmin tietoa oleskeluluvan myöntämisen perusteesta ja luotettavampia tietoja koulutustaustasta.

Nykyisissä olosuhteissa käytännöllistä on lähteä liikkeelle taustamaasta tai syntymävaltiosta, silloin kun hyödynnetään syntyperään ja taustamaahan perustuvaa ulkomaalaistaustaisuuden määrittelyä. Jos tiedot henkilöistä saadaan yksittäisten valtioiden tasolla, luokitteluja voidaan maita yhdistelemällä tehdä eri tarkoituksiin sopiviksi. Esimerkiksi kansainväliseen vertailuun voi olla hyödyllistä käyttää toisenlaista luokittelua kuin mitä Suomessa tai Helsingissä muuten yleisesti käytetään.⁷¹

Analyysin tehostamiseksi maita on yleisessä tarkastelussakin syytä joko niputtaa laajemmiksi kokonaisuuksiksi tai valita tarkasteluun vain osa maista. Yksi mahdollisuus on keskittyä tarkastelemaan vain suurimpia taustamaaryhmiä. Vuonna 2014 sellaiset henkilöt, joiden taustamaa oli Venäjä tai entinen Neuvostoliitto, Viro tai Somalia, muodostivat yli 40 prosenttia Helsingin ulkomailla syntyneistä ulkomaalaistaustaisista. Tiedot näistä taustamaaryhmistä, tai esimerkiksi vironkielisistä, venäjänkielisistä, somaliankielisistä ja arabiankielisistä, antavat varsin kattavan kuvan maahanmuuttajien kotoutumisesta Helsingissä yleensä.

Maahanmuuttajien työllisyyttä, tuloja ja asumista tarkastelleessa raportissa (Saukkonen 2016a) keskityttiin kahteentoista kotoutumisen seurannan näkökulmasta katsottuna relevanttiin ja samalla Helsingin suurimpiin lukeutuvaan taustamaaryhmään.⁷² Tämän rajauksen avulla saatiin havaintoja jo lähes kahdesta kolmasosasta kaikista Helsingissä asuvista ulkomaalaistaustaisista. Tällaisten maarajausten ongelmana on kuitenkin se, että kansainvälisen muuttoliikkeen ja syntyvyyden muutosten vuoksi esimerkiksi ”kymmenen kärki” saattaa vaihdella yllättävän nopeasti ja paljon, mikä voi tuottaa vaikeuksia luotettavien aikasarjojen rakentamiselle.

Helsingin kaupungin kotoutumisen seurantajärjestelmässä olisi lähtökohtaisesti perusteltua noudattaa samaa ratkaisua kuin edellä mainitussa kotoutumisselvityksessä. Siinä eroteltiin ensinnäkin ensimmäisen ja toisen polven ulkomaalaistaustaiset ja suomalaistaustaiset Tilastokeskuksen luokittelun ja määritelmien mukaisella tavalla. Ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten taustamaat ryhmiteltiin laajempiin kokonaisuuksiin alla olevan listauksen mukaisella tavalla. Erilliseen tarkasteluun otettiin edellä

71 Tässä voidaan käyttää hyväksi maiden jakamista eri luokkiin esimerkiksi Human Development Indexin perusteella. Joissain tapauksissa voi olla hyödyllistä tehdä erottelu OECD-maiden ja muiden maiden välillä, jakaen muut maat mahdollisesti laajempiin maantieteellisiin kokonaisuuksiin. Alankomaiden mallia seuraten voidaan ehkä myös tarkastella ”pakolaistaustaisina” sellaisista maista tulleita, joista tiedetään tulleen pääsääntöisesti pakolaisina tai turvapaikanhakijoina tai heidän perheenjäseninään.

72 Kuten edellä mainittiin, suurimpien taustamaaryhmien joukkoon olisivat kuuluneet myös britannialais-, saksalais-, espanjalais- ja ranskalaistaustaiset. Euroopan unionin maista tarkempaan taustamaatarkasteluun valittiin vain virolais- ja ruotsalaistaustaiset.

mainitulla tavalla kaksitoista taustamaaryhmää, jotka on niin ikään mainittu alla olevassa listauksessa.

- 1) Länsi-Eurooppa
 - Ruotsi
- 2) Venäjä tai entinen Neuvostoliitto (pl. Baltian maat)
- 3) Viro
- 4) Muut Euroopan unioniin vuonna 2004 liittyneet maat
- 5) Muut Itä-Euroopan maat
- 6) Pohjois-Afrikka
- 7) Muu Afrikka
 - Somalia
- 8) Etu-Aasia
 - Irak, Iran, Turkki
- 9) Etelä-Aasia
 - Afganistan, Intia
- 10) Kauko-Itä
 - Kiina, Thaimaa, Vietnam
- 11) Pohjois- ja Etelä-Amerikka, Australia ja Uusi-Seelanti
- 12) Muu, tuntematon.

Taustamaittain eriteltäessä on samanaikaisesti huomioitava se, että kyse on lähtökohdaisesti helsinkiläisistä, joilla on jokin muu taustamaa kuin Suomi. On siis tärkeätä välttää tarpeettomien erojen ja luokittelujen tekemistä helsinkiläisten välillä heidän etnisen tai kulttuurisen taustansa nojalla. Ihmisillä on tietenkin oma oikeutensa määrittää omaa identiteettiään (itseksitystään) ja pitää itseään esimerkiksi ensisijaisesti virolaisena tai somalina/somalialaisena. Seurantajärjestelmän ei kuitenkaan tule tarpeettomasti vahvistaa tällaista taipumusta, vaan ennemmin korostaa kaikkien Suomessa ja Helsingissä pysyväisluontoisesti asuvien suomalaisuutta ja helsinkiläisyyttä.

Ulkomaalaistaustaisen väestö on heterogeenista myös muiden kotoutumista ainakin osittain selittävien taustatekijöiden suhteen. Eri taustamaaryhmissä sukupuoli- ja ikärakenteet poikkeavat suuresti toisistaan, ja näillä taustatekijöillä on myös suuri itsenäinen vaikutus kotoutumiseen sen eri osa-alueilla. **Tästä syystä monia asioita kannattaa tarkastella sekä sukupuolijaottelulla että tarkoituksenmukaisella ikäluokkajaottelulla. Näiden lisäksi on tarkoituksenmukaista ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon ainakin Suomessa asuttu aika.**⁷³

6.2 Kotoutumisen tärkeimmät aihealueet

Kotoutumisen laajaa kokonaisuutta on siis syytä muokata seurantajärjestelmän kehittämisessä siten, että voidaan laatia kotoutumisen ja kotouttamisen viitekehys, joka rajaa ja määrittää kotoutumisen tavoitteiden kannalta keskeiset aiheet ja siten myös seurannan tärkeimmät tietalueet. Tämä rajausta ja määrittely voidaan toteuttaa monin tavoin. Voidaan esimerkiksi ajatella, että huomio kiinnitetään niihin asioihin, jotka yleisesti ottaen ovat muuttoliikkeeseen kohdistuvan keskustelun ja mielenkiinnon kohteena. Toinen, kaupunkikehityksen ja kaupungin toimintojen kehittämisen kannalta perustellumpi mahdollisuus

⁷³ Suomessa pääkaupunkiseudullakin ulkomaalaistaustaisten määrä on yhä niin pieni, että kovin tarkkoihin ryhmäkohtaisiin analyysiin ei useinkaan ole mielekäästä tai mahdollista mennä.

on rajata tarkastelu niihin osa-alueisiin, jotka kytkeytyvät vahvimmin kaupungin strategiisiin tavoitteisiin yleisesti ja erityisesti kotoutumisen näkökulmasta. Tämän tyyppistä erillisseurantaa kannattaakin tehdä, ja seurantajärjestelmään on syytä lisätä tarpeen mukaan strategia- tai ohjelmakausien kannalta relevantteja komponentteja.

Varsinainen seurantajärjestelmä kannattaa kuitenkin rakentaa siten, että pitkiä aikasarjoja voidaan muodostaa strategisista ja ohjelmallisista ratkaisuista ja siten myös tavoitteiden muuttumisesta riippumatta. Seurantajärjestelmä tuottaa sitä laadukkaampaa tietoa, mitä paremmin se on rakennettu ajallisesti kestäväälle pohjalle. Tämä tarkoittaa sitoutumista sekä tiettyjä aihealueita koskevan tiedon keräämiseen että tämän tiedonkeruun toteuttamiseen tavalla, joka mahdollistaa ajallisen kehityksen luotettavan tarkastelun.

Tässä raportissa nostan esille viisi erityistä kotoutumisen aihealuetta sillä perusteella, minkä tyyppisillä asioilla voidaan ajatella olevan eniten merkitystä kaupungin yleisen suotuisan kehityksen kannalta. Lähtökohtana on ajatus, että Helsingissä ja laajemmin Suomessa tapahtuu kotoutumiskehityksessä muunnettavat muuntaen saman tyyppisiä asioita kuin mitä tiedämme Suomen ja Helsingin kaltaisissa yhteiskunnissa ja paikallisyhteisöissä tapahtuneen muualla maailmassa. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden, erilaisten selvitysten, kansallisen ja paikallisen seurantatiedon ja muiden ulkomaisten kokemusten perusteella nämä viisi tärkeätä aihealuetta ovat:

- 1) ulkomaalaistaustaisten helsinkiläisten työllistyminen ja sen edellytykset
- 2) ulkomaalaistaustaisten muu yhteiskuntaan osallistuminen
- 3) toisen sukupolven ulkomaalaistaustaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen
- 4) kaikkien Helsingissä asuvien yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus
- 5) asumisen olosuhteet ja alueellinen segregaatio.

Avaan näitä aihealueita lyhyesti seuraavaksi sekä yleisesti että erityisesti muutamien kotoutumisen seurannan kannalta olennaisten asioiden näkökulmasta.

Työllistyminen ja sen edellytykset

Kaikkien Helsingissä asuvien työllistyminen ja sijoittuminen mahdollisimman hyvin koulutustaan ja kokemustaan vastaaviin työtehtäviin heidän etnisestä tai kulttuurisesta taustastaan tai Suomessa asumisensa perusteesta riippumatta on tärkeätä. Se on tärkeätä heille itselleen, mutta aktiivinen osallistuminen työelämään on olennaista myös koko yhteiskunnan ja sen palvelujärjestelmiä ylläpitävän julkisen talouden kannalta. Työllistymisen edellytyksiä ovat esimerkiksi työmarkkinoiden vaatimuksia vastaava koulutus ja muu osaaminen, hyvä terveydentila sekä motivaatio hakea töitä ja käydä töissä. Työmarkkinaosallistumisen kannalta olennaisia asioita ovat esimerkiksi:

- a) työvoimaan kuuluvien osuus samasta ikäluokasta pitäisi olla molempien sukupuolten osalta mahdollisimman sama ulkomaalaistaustaisilla ja suomalaistaustaisilla
- b) työllistymisen edellytysten pitäisi etenkin koulutuksen ja kielitaidon osalta olla mahdollisimman vertailukelpoiset niin ensimmäisen kuin toisen sukupolven ulkomaalaistaustaisilla suomalaistaustaisten kanssa
- c) työttömien ulkomaalaistaustaisten työnhakijoiden pitäisi työllistyä yhtä nopeasti kuin vastaavassa tilanteessa olevat suomalaistaustaiset.

Jos nämä asiat toteutuvat, kuilua ulkomaalaistaustaisten ja suomalaistaustaisten välillä saadaan työmarkkinaintegraation keskeisten indikaattoreiden eli työllisyys- ja työttömyysasteen osalta kurottua umpeen.

Muu yhteiskuntaan osallistuminen

Elämä ei ole kuitenkaan pelkästään työssäkäyntiä. Lisäksi on oletettavaa, että Helsingin monilla ulkomaalaistaustaisilla on suuria vaikeuksia päästä pitkäaikaisiin työsuhteisiin. On myös mahdollista, että teknologinen kehitys (esim. 3D-tulostaminen, tekoäly, automatisoitu liikenne) johtaa siihen, että entistä harvemmille on tarjolla kokoaikaisia työpaikkoja ja että työmarkkinoiden vaatimustaso esimerkiksi koulutuksen ja kielitaidon osalta nousee entisestään. Tästä syystä on yleisesti ottaen, mutta erityisesti ajatellen työmarkkinoiden ja myös työvoiman ulkopuolella olevia, olennaista pystyä elämään aktiivista elämää ja kiinnittymään yhteiskuntaan myös muuten kuin työntöön kautta. Tässä yhteydessä olennaisina voidaan pitää esimerkiksi seuraavia asioita:

- a) ulkomaalaistaustaisten osallistuminen esimerkiksi liikunnan ja urheilun erilaisiin muotoihin sekä kulttuuripalvelujen käyttöön pitäisi olla yhtä aktiivista kuin kantaväestön kuuluvien osallistuminen
- b) ulkomaalaistaustaisten pitäisi osallistua kansalaisyhteiskunnan eri yhteisöihin ja organisaatioihin jäsenenä ja vapaaehtoistyöntekijöinä mahdollisimman samalla tasolla kantaväestöön kuuluvien kanssa
- c) Helsingissä asuvilla ihmisillä pitäisi olla etnisestä ja kulttuurisesta taustasta riippumatta sosiaalisia kontakteja ja verkostoja eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten kanssa.

Näiden kriteerien täyttyessä ulkomaalaistaustaisten syrjäytymisriski pienenee ja osallisuus yhteiskunnassa ja paikallisyhteisössä kasvaa.

Toisen sukupolven ulkomaalaistaustaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen

Nopeasti kasvava ryhmä Helsingissä ovat ne Suomessa syntyneet henkilöt, joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla. Tähän ulkomaalaistaustaisten toiseen sukupolveen kuuluvien oman paikkansa löytäminen yhteiskunnassa on kansainvälisten kokemusten perusteella kotouttamisen onnistumisen tai epäonnistumisen ratkaiseva testi. Näiden henkilöiden menestyminen elämässä takaa suotuisaa kaupunkikehitystä niin taloudellisessa, sosiaalisessa kuin kulttuurisessakin mielessä. Jos kuitenkin käy, niin kuin monissa Helsingin verrokki-kaupungeissa on tapahtunut, että monet tähän ryhmään kuuluvista syrjäytyvät yhdellä tai useammalla yhteiskuntaan osallistumisen ja osallisuuden ulottuvuudella, tällä on suuria kielteisiä vaikutuksia sekä Helsingille että koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Tällä aihealueella tärkeitä asioita ovat esimerkiksi seuraavat koulutukseen liittyvät tavoitteet:

- a) kaikkien helsinkiläisten lasten ja nuorten mahdollisimman yhtäläiset valmiudet ja edellytykset menestyä koulussa esimerkiksi kielitaidon, koulutusjärjestelmän ymmärtämisen ja kotoa saatavan tuen osalta
- b) ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten mahdollisimman yhtäläinen siirtyminen toisen asteen koulutukseen verrattuna suomalaistaustaisiin lapsiin ja nuoriin
- c) ulkomaalaistaustaisten nuorten pääsy motivaatiotaan ja kykyjään vastaavaan korkea-asteen koulutukseen mahdollisimman yhtäläisellä tasolla kantaväestöön kuuluvien nuorten kanssa.

Näiden kriteerien täyttyminen tarjoaa hyvät edellytykset sille, että lasten ja nuorten yhdenvertaisuus ja sitä kautta kaikkien aikuisten mahdollisuudet kehittää itseään ja osallistua yhteiskuntaan toteutuvat etnisestä tai kulttuurisesta taustasta riippumatta.

Yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus

Hyvinvointivaltion ylläpitäminen sekä yhteiskunnan ja kunnan yleinen toimintakyky ja arjen vuorovaikutuksen sujuminen edellyttävät kaikkien kaupunkilaisten ainakin jonkin-tasoisista identifioitumista Suomeen ja Helsinkiin ja yhteisten pelisääntöjen hyväksymistä. Tämä tarkoittaa samalla kantaväestöön kuuluvien samastumista siihen Helsinkiin, jota määrittää etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus. Kun kaikki tuntevat kuuluvansa yhteen ja samaan yhteisöön, motivaatio osallistua yhteiskunnan toimintojen ylläpitämiseen esimerkiksi maksamalla veroja säilyy korkeana, eivätkä paikallisyhteisön toiminnot vaarannu kriisitilanteessa. Olennaisia asioita kotoutumisen näkökulmasta ovat esimerkiksi:

- a) kaikkien helsinkiläisten samastuminen kotikaupunkiinsa etnisestä tai kulttuurisesta taustasta riippumatta
- b) suomalaisen yhteiskunnan ja Helsingin kaupungin tärkeimpien arvojen ja normien hyväksyminen ja niiden mukainen käytös, mukaan lukien syrjimättömyys kantaväestön suunnalta
- c) ulkomaalaistaustaisten helsinkiläisten luottamus viranomaisiin sekä kaikkien kaupunkilaisten keskinäinen luottamus.

Jos näissä asioissa onnistutaan, kaupunkiyhteisö on rakentunut kestäväälle pohjalle ja sen resilienssi on hyvällä tasolla.

Asumisen olosuhteet ja segregaatio

Arjen vaatimuksia vastaavat asumisen olosuhteet ovat perusta menestykselliselle henkilökohtaiselle elämälle, vahvalle paikallisyhteisöön kuulumiselle ja aktiiviselle yhteiskuntaan osallistumiselle. Jos kaupungin ulkomaalaistaustaisten kotoutuminen sujuu kaikilla muilla edellä mainituilla osa-alueilla hyvin, se heijastuu myös asuinolosuhteisiin, eikä alueelliseen etnis-kulttuuriseen eriytymiseen muutenkaan tarvitse kiinnittää erityistä huomiota. Käytännössä näin ei kuitenkaan yleensä käy. Tästä syystä on tärkeätä seurata asuinoloja yleisesti sekä erityisesti sellaista kehitystä, jossa ulkomaalaistaustaiset tai jotkin ulkomaalaistaustaisten ryhmät keskittyvät vahvasti samoille alueille, joita mahdollisesti luonnehtii myös taloudellinen ja sosiaalinen huono-osaisuus. Tämän aihealueen olennaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi:

- a) helsinkiläisten asuinalueiden mahdollisimman tasainen etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus
- b) ulkomaalaistaustaisten siirtyminen taloudellisen tilanteen niin salliessa sosiaalisesti tuetuista vuokra-asuinmuodoista yksityisille vuokramarkkinoille sekä omistusasumiseen
- c) ulkomaalaistaustaisten tyytyväisyys omiin asuinolosuhteisiinsa mahdollisimman samalla tasolla kantaväestön kanssa.

Näiden kriteerien täytyessä alueellisesta segregaatista ei pääse syntymään ongelmaa.

6.3 Seurantajärjestelmän kohdealueet

Edellä esitellyt viisi kansainvälisen kokemuksen ja tutkimuskirjallisuuden perusteella valittua kotoutumisen keskeistä aihealuetta (työllistyminen ja sen edellytykset; muu yhteiskuntaan osallistuminen; toiseen sukupolveen kuuluvien yhdenvertaisuuden toteutuminen; yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus sekä asumisen olosuhteet ja segregatio) muodostavat käsitykseni mukaan kotoutumisen seurantajärjestelmälle mielekkään ja kaupunkikehityksen kannalta tarkoituksenmukaisen yleisen viitekehyksen.

Tätä viitekehystä silmällä pitäen tarkastelen seuraavaksi tarkemmin seurantajärjestelmän eräitä kohdealueita hyödyntäen aikaisemmin mainittua jaottelua rakenteelliseen kotoutumiseen sekä muihin kotoutumisen aihealueisiin (vuorovaikutuksellinen kotoutuminen, kulttuurinen kotoutuminen ja identifikaatiokotoutuminen). Seurantajärjestelmän kohdealueet sijoittuvat eri tavoin edellä mainituille kotoutumisen aihealueille. Aluksi käsittelem kitenkin väestönmuutoksiin liittyviä seurannan kysymyksiä. Jotta kotoutumista voidaan luotettavasti seurata ja analysoida, sen taustaksi tarvitaan luotettavat tiedot väestörakenteiden kehityksestä. Tarkastelu on rakennettu siten, että pohdin samalla Helsingin kaupungin nykyisiä tiedonkeruujärjestelmiä ja niiden kehittämistarpeita. Tärkeimmät kehittämisehdotukset on, kuten edellä mainittiin, lihavoitu.

Väestönmuutokset

Ulkomaalaistaustaisten helsinkiläisten väestörakennetietoja ja niiden vertailua kaupungin koko väestön tai suomalaistaustaisen kantaväestön väestörakennetietoihin voidaan suurimmaksi osaksi seurata melko helposti, koska kyse on pääasiassa rekisteripohjaisesta tiedosta. Helsingin kaupungin tietokeskuksella (nykyään kaupunkitutkimus ja -tilastot -yksikkö) on jatkuva sopimus Tilastokeskuksen kanssa keskeisistä tilastollisista aineistoista, jotka kaupunki saa käyttöönsä pian Tilastokeskuksen tekemän oman tilastojulkistuksen jälkeen.⁷⁴ **Ulkomaalaistaustaiset Helsingissä -kotisivu ja sen tiedot tiivistetyssä muodossa kokoava ja vuosittain ilmestyvä samanniminen julkaisu täyttävät tämän aihealueen keskeiset tarpeet varsin hyvin.**

Tärkeä tieto koskee ulkomaalaistaustaisen väestön määrää ja osuutta koko väestöstä sekä näiden lukujen kehitystä, jaettuna tarkemmin ensimmäiseen ja toiseen sukupolveen. Helsinkiä koskevia tietoja kannattaa verrata tilanteeseen ja kehitykseen muualla pääkaupunkiseudulla sekä koko Suomessa. Helsingin ja pääkaupunkiseudun lukuja on hyvä verrata myös muiden Pohjoismaiden suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen vastaaviin lukuihin. **Syntyperään (ulkomailla ja Suomessa syntyneet ulkomaalaistaustaiset) perustuvien tietojen lisäksi on perusteltua esittää myös tiedot ulkomaan kansalaisista (mahdollisuuksien mukaan myös kaksoiskansalaisista) sekä niistä, joiden rekisteröity äidinkieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame (ns. vieraskieliset).**

Tietokeskus on laatinut pääkaupunkiseudun kuntien tilasto- ja tutkimusyksikköjen yhteistyönä kolmen vuoden välein ennusteen vieraskielisen väestön kehityksestä. Viimeisin ennuste on vuodelta 2016, ja siinä arvioidaan vieraskielisten määrän ja suhteellisen osuuden kehitystä vuoteen 2030 asti (Helsingin kaupungin tietokeskus 2016). Ennuste on laadittu demografisella menetelmällä, jossa kohdealueen väestön tulevaa määrää ja rakennetta on arvioitu syntyvyyttä, kuolevuutta ja muuttoliikettä koskevien tietojen ja niiden varaan rakennettujen oletusten avulla. Tästä ennusteesta laadittiin viimeksi kolme vaihtoehtoa,

⁷⁴ Ks. tarkemmin Tilastokeskuksen julkistamiskalenteri, <http://www.stat.fi/ajk/julkistamiskalenteri/index.html#?langs=fi>.

jotka ottavat eri tavoin huomioon turvapaikanhakijoiden tulon Suomeen vuonna 2015 ja myöhemmin vuosina.

Väestökehityksen arviointi on kaupungin kehityksen seurannan ja esimerkiksi palvelujen suunnittelun näkökulmasta tärkeitä. Tässäkin yhteydessä olisi parempi, jos voitaisiin siirtyä selvittämään ensimmäisen ja toisen sukupolven ulkomaalaistaustaisen väestön oletettua kehitystä kokonaisuutena ja taustamaittain tai taustamaaryhmittäin jaoteltuna. Se vaatisi kuitenkin uuden ennustemallin rakentamisen. **Nyt käytetty malli on osoittautunut kohtalaisen toimivaksi, ja ainakin toistaiseksi on perusteltua jatkaa ennusteen tekemistä sen pohjalta.** Käytetyssä mallissa on otettu huomioon, että osa vieraskielisille äideille syntyvistä lapsista rekisteröidään suomen-, ruotsin- tai saamenkieliseksi.

Ennustetta analysoitaessa ja hyödynnettäessä on kuitenkin jatkossa entistä paremmin tiedostettava, että etenkin Suomessa syntyneiden osalta ennusteen kuvaamat vieraskieliset ovat yleensä samanaikaisesti myös suomen- tai ruotsinkielisiä. Osa vieraskielisiksi rekisteröidyistä henkilöistä ei puolestaan välttämättä hallitse kyseistä rekisteriin ilmoitettua kieltä äidinkielen tasoisesti. Todelliset kieliryhmät ovat siis eri asia kuin rekisteröidyn äidinkielen mukaan rakennetut tilastolliset kieliryhmät.

Ennusteen suurimmat epävarmuustekijät koskevat kansainvälistä ja maansisäistä muuttoliikettä, jossa saattaa tapahtua myös lyhyellä aikavälillä suuria muutoksia sekä muuton volyymissa että sen rakenteessa. Tietokeskus on seurannut ulkomaista ja kotimaista muuttoliikettä joka vuosi saadun rekisteriaineiston perusteella käyttäen taustamuuttujana rekisteröityä äidinkieltä. Helsinkiin muuttaneiden tarkempia taustatietoja on selvitetty hyödyntämällä rekisteröidyn äidinkielen lisäksi myös kansalaisuustietoja. **Seurantajärjestelmän yhtenäisyyden vuoksi olisi hyvä, jos muuttoliikkeen seurannassa voitaisiin asteittain siirtyä käyttämään syntyperää ja taustamaata koskevia tilastotietoja.** Vieraskielisten ja kotimaankielisten muuttoliikkeen sijaan tarkasteltaisiin siis suomalaistaustaisten ja ulkomaalaistaustaisten muuttoliikettä. **Helsinkiin suuntautuvan muuttoliikkeen lisäksi on Helsingin kaupungin kannalta olennaista seurata myös ulkomaalaistaustaisten muuttoliikettä koko pääkaupunkiseudulla mukaan lukien muuttoliike seudun sisällä.**

Kaupungin kehityksen kannalta tietoja kannattaa tarkastella myös siten, että voidaan tarkastella Helsinkiin muuttavien ulkomaalaistaustaisten Suomeen muuton syytä tai oleskeluluvan perustetta. Tietokeskus on saanut sähköpostitse Uudenmaan ELY-keskukselta tiedon kuntapaikan Helsingistä saaneista kiintiöpakolaisista sekä Helsinkiin muualta Suomesta muuttaneista oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista. Helsingissä vastaanottokeskuksessa tai muussa majoituksessa oleskelevat turvapaikanhakijat eivät sisälly väestörekisteriin, vaan heistä tulee kunnan asukkaita vasta myönteisen oleskelulupapäätöksen saamisen jälkeen. **Tiedot kaupungissa sijaitseviin vastaanottokeskuksiin rekisteröidyistä turvapaikanhakijoista ovat saatavilla Maahanmuuttovirastosta, ja ne voitaisiin esimerkiksi kerran vuodessa sisällyttää seurantajärjestelmään.** On lisäksi oletettavissa, että kielteisten turvapaikkapäätösten ja muiden syiden johdosta Helsingissä rekisteröitymättömästi oleskelevien henkilöiden määrä kasvaa. **Yhdessä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa kaupunki voisi kehittää järjestelmän näiden henkilöiden määrän arvioimiseksi.**

Kaupungin olisi syytä seurata nykyistä tarkemmin myös työperusteiseksi luokiteltavan muuton kehitystä. Maahanmuuttovirastosta on saatavilla tiedot ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisen perusteista (perhe, työ, opiskelu, muut) sekä näiden perusteiden taustalla olevista tarkemmista hakijaryhmistä (esimerkiksi elinkeinonharjoittaminen, erityisasiantuntija, osaratkaisua edellyttävä työnteko). **Kaupungin kannattaisi selvittää, voisiko Helsinki saada tiedot ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisen perusteista vuosittain kaupunkikohtaisesti Helsingistä ja koko pääkaupunkiseudulta.**

Väestörakennetarkasteluun sisältyvät myös perheitä, syntyvyyttä ja kuolevuutta koskevat tiedot. Osittain kyse on samalla myös kotoutumiseen liittyvistä asioista, koska yhtenä ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen indikaattorina voidaan pitää esimerkiksi kokonaishede-
delmällisyysluvun asettumista lähelle koko väestön keskiarvoa. Tietokeskus on raportoi-
nut viime vuosina avioliitoista, lapsiperheistä ja syntyvyydestä jakaen edelleen tarkastelun
kotimaankielisiin ja vieraskielisiin rekisteröidyn äidinkielen perusteella ja jakaen vieras-
kieliset eri kieliryhmiin. **Myös tässä tapauksessa asteittainen siirtyminen syntyperän
ja taustamaan perusteella tehtävään tarkasteluun on suositeltavaa, varsinkin koska
seurannan kannalta erittäin olennaista on Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaus-
taisten perheenmuodostus.** Kielipohjaisessa tarkastelussa on kuitenkin esimerkiksi tässä
kohdassa myös etunsa, koska sen avulla voidaan tarkastella laajempina kokonaisuuksina
esimerkiksi venäjänkieliseksi ja arabiankieliseksi rekisteröityneitä. **Sitä mukaa kun ulko-
maalaistaustainen väestö Helsingissä ikääntyy, myös kuolevuutta koskevia tietoja on
syytä liittää tarkasteluun.**

Rakenteellinen kotoutuminen

Rakenteellisella kotoutumisella tarkoitetaan ulkomaalaistaustaisten yksilöiden ja ryhmi-
en sijoittumista yhteiskunnan eri osa-alueille kuten asuntomarkkinoille, työ- ja talous-
elämään, politiikkaan ja kansalaisyhteiskuntaan sekä terveyden ja hyvinvoinnin suhteen.
Seuraavaksi katsotaan tarkemmin seurantajärjestelmän nykytilaa sekä erilaisia tarpeita ja
mahdollisuuksia suhteessa asumiseen ja alueelliseen sijoittumiseen, koulunkäyntiin ja
koulutukseen, pääasialliseen toimintaan ja toimeentuloon, poliittiseen ja yhteiskunnalli-
seen osallistumiseen sekä terveyteen ja hyvinvointiin.

Asuminen ja alueellinen sijoittuminen

Yhteiskuntaan osallistuminen paikallistasolla lähtee liikkeelle asumisesta ja asuinolosuh-
teista. Asuinalue on olennainen myös esimerkiksi julkisten palvelujen saatavuuden ja käy-
tön ja sosiaalisen vuorovaikutuksen näkökulmista. Samanaikaisesti asuminen muodostaa
yhden kotoutumisen osa-alueen, ja asumiseen liittyviä tietoja voidaan pitää kotoutumisen
indikaattoreina. Asuminen kytkeytyy puolestaan eri väestöryhmien alueelliseen sijoitu-
miseen kaupungin eri osiin, mitä voidaan pitää yhtenä väestörakennekehityksen osa-alu-
eena. Ulkomaalaistaustaisten alueellista sijoittumista kaupungissa tarkastellaan kuitenkin
tässä yhteydessä rakenteellisen kotoutumisen yhteydessä.

Yleisesti käytettyjä asumisolosuhteiden seurannan välineitä ovat asuntokuntien raken-
ne ja koko sekä asumisväljyys. Tietokeskuksen seurannassa näitä on joka toinen vuosi tar-
kasteltu vieraskielisen ja kotimaankielisten asuntokuntien näkökulmasta. Vieraskielisellä
asuntokunnalla on tarkoitettu sellaista asuntokuntaa, jonka viitehenkilön eli ensisijaisesti
asuntokunnan suurituloisimman henkilön rekisteröity äidinkieli on ollut muu kuin suomi,
ruotsi tai saame. Vieraskielisten asuntokuntien määrällisen esittelyn jälkeen on tarkasteltu
asuntokuntien hallintaperustetta eli sijoittumista omistusasuntoihin, aravarahoitettuihin
vuokra-asuntoihin, muihin vuokra-asuntoihin, asumisoikeusasuntoihin sekä muun hal-
lintaperusteen mukaisiin asuntoihin. Asumisväljyyttä on selvitetty asuntokunnan henki-
lölukua ja asunnon neliömäärää koskevien tietojen avulla.

Hieman saman tyyppisiä asioita on selvitetty myös Tilastokeskuksesta vuosina 2012 ja
2016 tilatulla aineistolla. Tässä tarkastelussa lähtökohtana on asuntokunnan sijaan ollut
asuntoväestö, joka on jaettu syntyperän perusteella suomalaistaustaisiin sekä ensimmäi-

sen ja toisen sukupolven ulkomaalaistaustaisiin. (Saukkonen 2016a) Tämän aineiston avulla on voitu niin ikään tarkastella sekä asunnon hallintaperustetta että asuntokunnan kokoa. Tämän tarkastelutavan etuna on se, että tieto on saatu kaikista Helsingin ulkomaalaistaustaisista eikä vain niistä asuntokunnista, joissa viitehenkilö on ollut ns. vieraskielinen. Asuntokuntaperusteisen tarkastelutavan hyvä puoli on puolestaan mahdollisuus saada rekisteripohjaista tietoa asumisväljyydestä.

Jatkossa voisi olla hyvä miettiä, hankittaisiinko seuranta varten esimerkiksi kahden vuoden välein asuntoväestöä koskeva yksilötasoinen tieto, jonka perusteella tarkasteltaisiin asumisen hallintaperustetta ja asuntokunnan kokoa. Näissä tiedoissa ei tapahdu sillä tavalla nopeita muutoksia, että joka vuosi kerättävä ja julkaistava tieto olisi välttämätöntä. **Asumisväljyyttä koskevat tiedot saadaan asuntokuntia koskevan jatkuvan tilastoaineistotilauksen perusteella, ja ne voitaisiin julkaista joko kerran vuodessa tai joka toinen vuosi.** Mahdollisuuksien mukaan tässäkin olisi perusteltua siirtyä viitehenkilön määrittelyssä kielikriteeristä syntyperän mukaiseen luokitteluun eli vieraskielisten asuntokuntien sijaan olisi syytä puhua ulkomaalaistaustaisista asuntokunnista. Molemmissa tapauksissa on syytä huomioda, että näin määritellyissä asuntokunnissa asuntokunnan mahdollinen toinen aikuinen voi olla ja usein onkin ns. kotimaankielinen tai suomalaistaustainen.

Asumiseen liittyy olennaisesti myös subjektiivisia kokemuksia ja näkemyksiä, jotka voivat antaa olennaista tietoa kotoutumisen edistymisestä sekä yhdenvertaisuuden toteutumisesta. **Olisi hyvä, jos Helsingin kaupungilla olisi tietyin määraajoin saatavilla tietoa kaupungissa asuvien ulkomaalaistaustaisten omasta suhtautumisesta asumisolosuhteisiin, mielellään verrattuna kantaväestössä vallitseviin vastaaviin näkemyksiin ja mielipiteisiin.** Tätä tietoa voitaisiin hankkia esimerkiksi liittämällä sitä koskevia kysymyksiä johonkin muutenkin toteutettavaan kyselyyn. Tällaisia kyselyitä voisivat olla esimerkiksi FCG Consultingin toteuttama kaupunki- ja kunta palvelututkimus, ympäristöministeriön asukaskysely tai Helsingin kaupungin asunnot Oy:n asukaskysely. Ulkomaalaistaustaisten ryhmän sisäiset erottelut olisivat vastaajamäärien pienuuden vuoksi todennäköisesti vaikeita toteuttaa, mutta säännöllisesti toteutettuna kysely antaisivat kuitenkin viitteitä suhtautumisen ja kokemusten kehityksestä.

Ulkomaalaistaustaisten alueellisen sijoittumisen avulla voidaan seurata kaupungin alueiden ja yhteisöjen eriytymiskehitystä. Tietokeskus on seurannut vieraskielisten väestöosuuksia alueittain eri aluejaoilla. Myös tässä tapauksessa olisi hyvä siirtyä hyödyntämään syntyperään ja taustamaahan perustuvia tilastotietoja, tai ainakin valmistautua erottamaan vieraskielisistä ulkomailla syntyneet ja Suomessa syntyneet. Alueellisen ja yhteisöllisen eriytymiskehityksen kannalta yksi olennainen tieto koskee juuri sitä, siirtyvätkö toiseen sukupolven kuuluvat helsinkiläiset eri alueille ja mahdollisesti myös asuntorakenteen puolesta erilaisille alueille kuin heidän vanhempansa.

Tietokeskus on julkaissut myös tietoja eri asuntokuntien hallintaperusteisiin sijoittuvien vieraskielisten jakautumisesta peruspiireittäin. Koska tämä jakautuminen heijastaa vahvasti peruspiirien erilaista asuntorakennetta, sen informaatioarvo on varsin vähäinen, ja sen vuoksi tämän tiedon seurannasta voitaisiin luopua. **Sen sijaan kannattaisi selvittää, voisiko Helsingin kaupunki hyödyntää jotain segregaatioindeksiä, jonka avulla kehitystä voitaisiin tarkastella sekä koko kaupungin tasolla että alueittain ja taustayhteisöittäin.** Jos samaa indeksiä käytettäisiin myös Espoossa ja Vantaalla, tämä mahdollistaisi myös pääkaupunkiseututasoisen tarkastelun sekä kaupunkien keskinäisen vertailun.

Koulunkäynti ja koulutus

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa koulutuksella on suuri merkitys yhteiskunnassa menestymisen ja yleisen hyvinvoinnin kannalta. Koulussa pärjääminen ja tutkintoon johtavat menestykselliset opinnot lisäävät mahdollisuuksia työelämässä, mikä puolestaan edistää taloudellista hyvinvointia ja lisää mahdollisuuksia esimerkiksi asuntomarkkinoilla. Seurantajärjestelmän kannalta olennaista on pysyä ajan tasalla yhtäältä siinä, mikä on koko ulkomaalaistaustaisen väestön koulutustaso, ja toisaalta ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten sijoittumisesta koulutusjärjestelmään. Koulutustausta on merkittävä kotoutumisen selittäjä, ja sen vaikutus ulottuu usein myös seuraavaan sukupolveen.

Väestön koulutusrakenteen osalta keskeinen tietolähde on suomalainen tutkintorekisteri, jonka käyttö on kuitenkin ulkomaalaistaustaisten tapauksessa erittäin ongelmallista. Suurella osalla Suomeen muuttaneista tieto ulkomailla suoritetusta tutkinnosta puuttuu tutkintorekisteristä, tai siihen on merkitty Suomessa suoritettu, ulkomaista tutkintoa alempi tutkinto. Kansallisessa opetushallinnossa on suunnitteilla täydentää tutkintorekisteriä erillisillä kyselyillä, joita esimerkiksi muut Pohjoismaat hyödyntävät tilastojensa laadun parantamiseksi. **Tutkintorekisterin tietoja ei kannata ulkomaalaistaustaisen väestön osalta juuri käyttää ennen kuin rekisteriä on saatu täydennettyä.** Vuonna 2015 toteutetussa UTH-kyselyssä selvitettiin ulkomaista syntyperää olevien koulutustietoja, ja näitä tietoja voidaan pitää tutkintorekisteritietoja luotettavampina (ks. tarkemmin Sutela & Larja 2015).

Helsingin kaupungin tietokeskuksen ulkomaalaistaustaisia Helsingissä koskevissa julkaisuissa (kotisivu, raportti) on annettu tietoja äidinkieleltään vieraskielisiksi rekisteröityneiden sijoittumisesta päivähoidossa, perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, ammattikorkeakoulutuksessa ja Helsingissä toimivassa yliopistokoulutuksessa. Perusopetuksen osalta tiedot koskevat oppilaita, jotka ovat opiskelleet suomea toisena kielenä.⁷⁵

Tiedot kunnallisen päivähoidon sekä perusopetuksen ja lukion oppilaiden osalta on saatu kaupungin varhaiskasvatusvirastolta sekä opetusvirastolta. Nämä tiedot ovat peräisin Primus-järjestelmästä, jonne koulut keräävät oppilaita koskevat opetuksen kannalta tärkeät tiedot. Taustamaa- ja syntyperäluokittelun mukaisia taustatietoja siihen ei kerätä. Äidinkieltä koskevat tiedot saadaan CGI:n ylläpitämästä kuntarekisteri Factasta. Tietojen täydentäminen taustamaa- ja syntyperätiedoilla vaatisi siten kasvatuksen ja koulutuksen toimialan oman tiedonkeruujärjestelmän uudistamista. **Tällä osa-alueella kielellä on myös taustamuuttujana enemmän merkitystä palvelujärjestelmän toiminnan ja kehittämisen kannalta, joten toistaiseksi voidaan myös pitäytyä kieliperusteisessa seurannassa. Perusopetuksen osalta olisi kuitenkin Ulkomaalaistaustaiset Helsingissä -seurannassa perusteltua esittää S2-opetukseen osallistuvien lisäksi tietoja vieraskielisten oppilaiden kokonaismäärästä ja osuudesta kaikista oppilaista, koska kaikki vieraskielisiksi rekisteröidyt eivät välttämättä osallistu S2-opetukseen.**

Kaupungin ulkomaalaisten kotoutumista koskevaan seurantaan olisi myös hyvä saada lisättyä tieto oppilaiden osallistumisesta oman äidinkielen opetukseen kaupungin ylläpitämässä perusopetuksessa. Suomalaisessa kotouttamispolitiikassa on korostettu mahdollisuutta oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja tämän säilyttämisen

⁷⁵ Oppilas voi opiskella suomi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärää, jos hänen äidinkieltensä ei ole suomi, ruotsi tai saame tai hänellä on muutoin monikielinen tausta. Oppimäärän tarpeen selvittämisessä huomioidaan myös seuraavat näkökulmat: oppilaan suomen kielen peruskielitaidossa on puutteita jollakin tai joillakin kielitaidon osa-alueilla, jolloin oppilaan osaaminen ei anna vielä edellytyksiä yhdenvertaiseen kouluyhteisön jäsenenä toimimiseen päivittäisessä vuorovaikutuksessa ja koulutyöskentelyssä tai oppilaan suomen kielen taito ei anna vielä edellytyksiä suomen kieli ja kirjallisuus -oppimäärän opiskeluun. Niistä oppilaista, joiden äidinkieli väestötietojärjestelmässä on suomi tai ruotsi, ei voi hakea valtionavustusta. Ks. tarkemmin http://www.oph.fi/download/179053_suomi_toisena_kielena_ja_kirjallisuus.pdf.

tukemista julkisen vallan toimesta, ja oman äidinkielen opetusta voidaan pitää tämän kulttuurisen oikeuden toteutumisen keskeisenä välineenä. Maahanmuuttajien äidinkielen opetus on perusopetusta täydentävää opetusta, ja sitä annetaan erillisen valtionavustuksen turvin.⁷⁶ **Tietoja olisi hyvä saada yleiseen seurantaan myös oman uskonnon opetukseen osallistuvista.**

Helsinkiläisten lasten ja nuorten myöhemmän kehityksen ja elämässä menestymisen kannalta olennainen vaihe on siirtyä perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen, joten erityisesti tätä kotoutumisen osiota on syytä seurata erityisen tarkasti. **Toisen asteen opetukseen, ammatilliseen opetukseen ja korkea-asteen opetukseen osallistumista koskevien tietojen ohella olisi tarkoituksenmukaista saada tiedot myös yhteishakuun osallistuvista. Tähän liittyvät myös tiedot opintojen keskeyttämisestä, sijoittumisesta kokonaan työvoiman, koulutuksen ja varusmiespalveluksen (tai vastaavan) ulkopuolelle (ns. NEET-indikaattori) sekä koulutuksesta valmistuneiden työllistymisestä.**

Koulujärjestelmän osalta on syytä seurata myös koulujen mahdollista eriytymistä kaupungin etnisten ja kulttuuristen rakenteiden mukaisesti. **Myös tässä tapauksessa voisi olla hyödyllistä laatia jokin koko kaupungin aluetta (mahdollisuuksien mukaan myös Espoota ja Vantaata) koskeva segregatioindikaattori koulukohtaisten tietojen lisäksi.** Erityisesti tässä kohdassa on kuitenkin samanaikaisesti huomioitava seurantatiedon mahdollinen haitallinen vaikutus kuntalaisten tekemiin valintoihin: tiedot ja niistä tehtävät tulkinnot helsinkiläisten lasten ja nuorten epätasaisesta jakautumisesta eri kouluihin saattavat vaikuttaa haitallisesti kyseisen alueen laajempaan kehitykseen.

Lasten ja nuorten elämästä saadaan tietoa myös joka toinen vuosi toteutettavan kouluterveyskyselyn ja vuosittain toteutettavan nuorisobarometrin kautta. Näistä aineistoista voidaan tarvittaessa saada Helsinki-tasoista tietoa, jota voidaan käyttää myös kotoutumisen seurantajärjestelmään. Vuonna 2015 laaditussa Ulkomaalaistaustaisten nuorten hyvinvointi Helsingissä -julkaisussa (Ranto ym. 2015) esitettiin kouluterveyskyselyyn pohjautuvia tietoja esimerkiksi suhtautumisesta koulunkäyntiin, osallistumisesta koulun toimintoihin ja käsityksistä koulunkäynnin sujumisesta (oppimistaidot, kirjoitus-, luku- ja laskutaidot, vuorovaikutustaidot).

Pääasiallinen toiminta ja toimeentulo

Kotoutumisen seurannan keskeinen kiinnostuksen kohde on ulkomaalaistaustaisten asema työmarkkinoilla. Työllisyyttä ja työttömyyttä voidaan tarkastella käyttämällä hyväksi useita eri tietolähteitä. Työnvälitystilastoon kootaan tiedot kuukausittain työ- ja elinkeinotoimistojen rekistereistä. Sen avulla saadaan selville työttömät kansalaisuuden mukaan, ja voidaan siis laskea Helsingissä asuvien ulkomaan kansalaisten työttömyysaste eli työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta. Tämän tarkastelutavan hyviä puolia on jatkuva tietotuotanto sekä tietojen saaminen tuoreeltaan kaupungin käyttöön.

Kansalaisuuden käyttö taustamuuttujana on kuitenkin ongelmallista, koska ajan mittaan kasvava määrä Suomen ja Helsingin ulkomaalaistaustaisista saa Suomen kansalaisuuden, ja eri taustamaaryhmistä Suomen kansalaisuutta haetaan myös vaihtelevalla innokkuudella. **Mahdollisuuksien mukaan tarkastelussa olisi syytä käyttää taustamuuttujana rekisteröityä äidinkieltä, mikäli ei ole mahdollisuuksia siirtyä syntyperän ja taustamaan mukaiseen luokitteluun.**

⁷⁶ Oman äidinkielen opetukseen voivat ilmoittautua ne oppilaat, joiden äidinkieli tai kotikieli on muu kuin suomi tai ruotsi; joiden lähisuvun äidinkieli tai kotikieli on romani tai saame; sekä paluumuuttajaoppilaat, jotka haluavat osallistua ulkomailla hankitun kielitaidon ylläpito-opetukseen. Ks. tarkemmin <http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/paivahoito-ja-koulutus/perusopetus/mita-opiskellaan/kielten/s2/s2>.

Toinen tietolähde on Tilastokeskuksen ylläpitämä Suomessa asuvien ja väestötietojärjestelmään rekisteröityjen pääasiallista toimintaa osoittava rekisteripohjainen tilasto. Pääasiallisen toiminnan käsite kuvaa väestörekisterissä olevan henkilön taloudellisen toiminnan laatua. Väestö jaetaan työvoimaan kuuluviin työllisiin ja työttömiin sekä työvoiman ulkopuolella oleviin (0-14-vuotiaat, opiskelijat, koululaiset, eläkeläiset, varusmiehet, siviilipalvelusmiehet sekä muut työvoiman ulkopuolella olevat). Luokitus perustuu tietoihin henkilön toiminnasta vuoden viimeisellä viikolla.⁷⁷

Helsingin kaupungin tietokeskus (nykyisin kaupunkitutkimus ja -tilastot -yksikkö) on saanut vuosittain Tilastokeskukselta erillisaineiston, joka sisältää pääasiallisen toiminnan lisäksi tietoja ulkomaalaistaustaisten ja suomalaistaustaisten sijoittumisesta eri toimialoilta ja ammattiluokkiin Tilastokeskuksen taustamaa- ja syntyperäluokittelun mukaisesti. Tietokeskukseen on myös hankittu neljän vuoden välein erillinen aineisto, jonka avulla on voitu ensimmäisen ja toisen sukupolven ulkomaalaistaustaisten pääasiallista toimintaa sekä verrata näitä ryhmiä suomalaistaustaisiin. Varsinaisten maahanmuuttajien osalta analyysiin on voitu sisällyttää myös maassaoloaika.

Nämä aineistot tarjoavat lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet tarkastella Helsingin ulkomaalaistaustaisten työllisyyttä ja työttömyyttä sekä esimerkiksi yrittäjien ja palkansaajien osuuksia työllisistä. Ongelmana on kuitenkin ensinnäkin tilastoon sisältyvä ylipeitto. Se johtuu siitä, että väestörekisterissä on myös henkilöitä, jotka ovat muuttaneet pois Suomesta tekemättä tästä viranomaisille ilmoitusta. Kategoriaan ”muut työvoiman ulkopuolella olevat” sijoittuu näin ollen paljon Suomesta pois muuttaneita ulkomaalaistaustaisia. Kun työllisyysaste lasketaan työllisten osuutena työikäisestä väestöstä, tämä johtaa todellisuutta alempiin työllisyyslukuihin ja mahdollisesti virhetulkintoihin kotoutumisen tilanteesta ja kehityksestä.⁷⁸ Työttömien osuutena työvoimasta laskettu työttömyysaste on tältä osin luotettavampi indikaattori. Sen osalta ongelmana on puolestaan kuitenkin työllisyyden mittaaminen tavalla, joka todennäköisesti johtaa etenkin ulkomaalaistaustaisen väestön työttömyyden ylikorostamiseen (ks. tarkemmin Larja & Sutela 2015, 72–73.)

Kolmas tietolähde on työvoimatutkimus, jolla kerätään tilastotietoja 15–74-vuotiaan väestön työhön osallistumisesta, työllisyydestä ja työttömyydestä sekä työvoiman ulkopuolisten toiminnasta. Se perustuu Tilastokeskuksen väestötietokannasta kahdesti vuodessa satunnaisesti poimimaan otokseen, jonka pohjalta luodaan kuva koko samanikäisen väestön toiminnasta. Kuukausittainen otos on noin 12 000 henkeä, ja tiedot kerätään tietokoneavusteisilla puhelinhaastatteluilla. Otokseen sisältyy noin 1 700 ulkomaalaistaustaista, joilta saatujen tietojen perusteella Suomi tuottaa tietoja Eurostatin ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asemaa koskevaan tilastointiin. Työvoimatutkimus mahdollistaa varsin monipuolisen ja yksityiskohtaisen tarkastelun. Ulkomaalaistaustaisten otoksen pienyyden vuoksi on kuitenkin vaikea tehdä esimerkiksi taustamaakohtaisia ja sitä tarkempia erittelyjä.

Ulkomaista syntyperää olevien terveys ja hyvinvointi -tutkimuksessa (UTH) selvitettiin ulkomaalaistaustaisten tilannetta työmarkkinoilla kyselyn avulla. Työllisyyden ja työttömyyden lisäksi tutkimuksessa saatiin tarkempia tietoja esimerkiksi työllisyyteen liittyen työsuhteen laadusta, ammattirakenteesta ja työttömyyteen liittyen työttömyyden kestosta, työsuhteen päättymisen syystä, syistä työvoiman ulkopuolella olemiseen sekä käsityksistä työllistymisen esteistä, työnhakukeinoista ja työn saannin kanavista. Kyselyyn sisältyi myös

77 Ks. tarkemmin http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/tyovoima_ulkopu.html.

78 Sama asia on syytä huomioda esimerkiksi NEET-indikaattoria käytettäessä. Tuore lakimuutos kotikuntalakiin tekee mahdolliseksi henkilön merkitsemisen väestötietojärjestelmässä tietymättömissä olevaksi, jos rekisterinpitäjä ei voi saada tietoa henkilön asuinpaikasta tai hänen oleskelustaan Suomessa. Jos asuinpaikasta tai oleskelusta Suomessa ei ole saatu tietymättömissä olevaksi merkitsemisen jälkeen viimeksi kuluneen kahden kalenterivuoden aikana tietoa, henkilö voidaan merkitä väestötietojärjestelmään vailla kotikuntaa olevaksi. On kuitenkin epäselvää, milloin väestötietojärjestelmästä saadaan poistetuksi ne arviolta 30 000–40 000 henkilöä, joiden tällä hetkellä arvioidaan olevan poissa Suomesta.

työyhteisön monimuotoisuutta ja työntekijöiden saamaa kohtelua koskevia kysymyksiä. (Nieminen, Sutela & Hannula 2015.)

Ulkomaalaistaustaisten pääasiallisen toiminnan eli etenkin työllisyyden ja työttömyyden jatkuvaan seurantaan tarkoituksenmukaisin väline on toistaiseksi työssäkäyntitilasto. Työllisyydestä raportoidessa on syytä huomioda edellä mainittu väestörekisterin ylipeitto-ongelma. **Työnvälitystilaston tiedoista luopumista ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen yleisessä seurannassa voidaan tarkastelun johdonmukaisuuden lisäämiseksi harkita, joskin sen etuna on aineiston tuoreus ja kuukausittainen tarkastelu.** Olisi hyvä, jos työnvälitystilastossa voitaisiin taustamuuttujia laajentaa Tilastokeskuksen taustamaa- ja syntyperäluokittelun mukaisilla tiedoilla. Koulutustaustalla on suuri merkitys asemaan työmarkkinoilla, mutta koulutustietoja ei kannata juuri yhdistää pääasiallisen toiminnan tietoihin ennen kuin tutkintorekisteriin sisältyvä alipeitto-ongelma saadaan korjattua (ks. edellä sivu 63).

Ajan mittaan tarkastelua on syytä kohdentaa entistä enemmän myös Suomessa syntyneeseen toiseen sukupolveen, johon kuuluvia ihmisiä siirtyy lähivuosina runsaasti Helsingin työvoimaan. On syytä miettiä, mikä ikäryhmärajaus on ulkomaalaistaustaisten työmarkkinatilanteen seurannan kannalta mielekkäin.⁷⁹ Etenkin työllisyyttä koskevissa kysymyksissä on olennaista luokitella ulkomaalaistaustaista väestöä paitsi taustamaaryhmittäin myös sukupuolen mukaan, koska miesten ja naisten sijoittumisessa työmarkkinoille on sekä yleisesti ottaen että etenkin joissain taustamaaryhmissä suuria eroja. Sukupuolen huomioiminen on työllistymisen kokonaistarkastelun lisäksi tärkeää myös eri toimialoille ja ammattiluokkiin sijoittumista tarkasteltaessa.

Tilastokeskukselta kannattaisi tilata kahden vuoden välein erillisaineisto, joka sisältäisi myös maassaoloajan, koska sillä on suuri merkitys työllistymisen etenemiselle. Tämä aineistotilaus voitaisiin toteuttaa samaan aikaan edellä kuvatun asumisen olosuhteita koskevan tilauksen kanssa. Näistä tiedoista – samoin kuin jäljempänä esiteltävistä tulotiedoista – voitaisiin laatia niin ikään kahden vuoden välein suppea erillisjulkaisu. Tärkeimmät tiedot voitaisiin sisällyttää Helsingin ulkomaalaistaustaisia käsittelevälle kotisivulle sekä asianomaiseen vuosijulkaisuun.

Helsingin kaupungin kannattaisi myös selvittää mahdollisuus saada Tilastokeskukselta tietoja ulkomaalaistaustaisten työllistymisestä kaupungin eri toimialoille ja palvelukokonaisuuksiin. Tähän asti on selvitetty vieraskielisten osuutta kaupungin henkilökunnasta, mutta tarkastelutapa ei ole antanut mahdollisuutta kunnolliseen virasto-kohtaiseen (nykyisin kaupungin toimialat ja palvelukokonaisuudet) eikä kieliryhmäkohtaiseen analysointiin.

Valtakunnallisen tason seurantajärjestelmän kehittämisessä on ollut esillä ajatus, että UTH-tutkimus toteutettaisiin kahdeksan vuoden välein, ja tarkastelukausiensa välissä toteutettaisiin erillinen maahanmuuttajakysely. **Osallistumalla jollain panoksella näihin kyselyihin Helsingin kaupunki voisi myös saada tietoa sellaisista työelämäään liittyvistä kysymyksistä, joihin ei rekisteriaineistoilla voi saada vastausta tai joissa kyselyvastausten perusteella muodostettavia tietoja voidaan pitää luotettavampina kuin rekisteriaineistojen tuottamia tietoja.**

Työllisyys liittyy olennaisesti helsinkiläisten toimeentuloa koskeviin kysymyksiin. Tulotaso ja sen kehitystä on syytä tarkastella esimerkiksi siksi, että työllisyystilanteen kehitys ei välttämättä näy yhtä suotuisana tulokehityksenä, jos ulkomaalaistaustaiset työllistyvät vain osa-aikaisesti tai suurelta osin matalapalkka-aloille. Kuten edellä tuotiin esille, ylikoulutusaste on kuulunut Euroopan unionin suositteluihin seurantaindikaattoreihin.

⁷⁹ Euroopan unionin seurantajärjestelmän tarkoituksiin tuotetussa raportissa (Huddleston, Niessen & Dag Tjader 2013) suositetaan työllisyystarkastelun ikäluokaksi 25–54. Myös Eurostatin mukaan tämä ikäluokka on paras työikäisten maahanmuuttajien tarkasteluun, koska silloin minimoidaan esimerkiksi eläkeikäisenä tai opiskelun vuoksi muuttavien vaikutus tilastoihin.

Toimeentuloa on toistaiseksi tarkasteltu yhtäältä verotettavien tulojen ja toisaalta toimeentulotuen käytön kautta. Valtionveronalaisista tuloista on saatu tietoa neljän vuoden välein Tilastokeskukselta saadusta aineistosta, jossa on ollut tietoja myös pääasiallisesta toiminnasta ja asumisen olosuhteista. Aineiston avulla on voitu tarkastella valtionveronalaisten tulojen keskiarvoa sekä henkilöiden sijoittumista eri tuloluokkiin taustamaittain sekä suhteessa muihin taustamuuttujiin. **Tämän tiedonkeruun ja tiedonjulkistuksen aikaväliä voisi asumistietojen ja työllisyystietojen mukaisesti harkita tiivistettäväksi kahteen vuoteen. Tärkeimmät tiedot sisällytettäisiin vuosiraportointiin.**

UTH-kyselyssä on tiedusteltu kahdella kysymyksellä vastaajien käsityksiä heidän tulojensa riittävydestä. Asumisen tavoin myös tällä osa-alueella subjektiivisella kokemuksella on suuri merkitys yleiseen tyytyväisyyteen ja koettuun hyvinvointiin, joten **kaupungin olisi muutaman vuoden välein hyvä saada kyselypohjaista tietoa tulojen riittämistä koskevista käsityksistä.** Nykyisissä olosuhteissa käytettävissä olevat tulot kertyvät myös helsinkiläisillä usein monesta eri tulolähteistä. Myös **tulojen kokonaiskertymän rakennetta olisi hyvä pystyä seuraamaan nykyistä tarkemmin.**

Ulkomaalaistaustaisia toimeentulotuen saajia koskevat tiedot on toistaiseksi saatu kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden keskukselta. Vuoden 2016 alusta lähtien perustoimeentulotuki siirtyi KELAan, joka toimii jatkossa myös tietolähteenä. Toimeentulotuki on kotitalouskohmainen tukimuoto. Asiaa on tässä yhteydessä tarkasteltu kieliperusteisesti, mikä tarkoittaa sitä, että tarkastelussa ovat olleet ne kotitaloudet, joissa toimeentulotuen päämies eli tuen hakija on ollut rekisteröidyn äidinkielen osalta ns. vieraskielinen.⁸⁰ Tiedot eivät siten ole sisältäneet kaikkia kaupungin ulkomaalaistaustaisia toimeentulotukea saavissa kotitalouksissa asuvia. **Olisi syytä selvittää, millä tavalla jatkossa voitaisiin saada mahdollisimman kattavat tiedot ulkomaalaistaustaisista toimeentulotuen saajista.**

Poliittinen ja muu yhteiskunnallinen osallistuminen

Demokraattisessa yhteiskunnassa siihen kuuluvilla on mahdollisuus osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Edustuksellisen demokratian puitteissa tämä mahdollisuus toteutuu vaaleissa ja suoran demokratian osalta puolestaan kansalaisaloitteissa ja kansanäänestyksissä. Kotoutumisen näkökulmasta katsottuna olennaista on, että kuntaan ja yhteiskuntaan kuuluvien poliittisia oikeuksia on rajattu: esimerkiksi eduskuntavaaleissa äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia ovat vain Suomen kansalaiset. Helsingin kaupungin kotoutumisen seurantarjestelmän kannalta tärkeätä on kuitenkin, että kuntavaaleissa äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia ovat myös monet sellaiset ulkomaan kansalaiset, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta.⁸¹ Näin ollen kotoutumista ja yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan tarkastella hyvin myös kuntavaaleihin osallistumista kuvaavien tietojen avulla. Nykyään tästä näkökulmasta relevantteja tietoja on myös mahdollista saada melko yksityiskohtaisesti, koska vaalitietojärjestelmään sisältyy äänioikeusrekisteri, jonka tietoja käytetään esimerkiksi vaaliluetteloiden laadinnassa. Äänioikeusrekisterin tiedot voidaan yhdistää muihin suomalaisiin rekisteritietoihin, mikä tekee mahdolliseksi esimerkiksi ulkomaalaistaustaisten äänestysaktiivisuuden selvittämisen. **Kotoutumisen seurannassa**

⁸⁰ Toimeentulotukea on voitu myöntää myös kotoutumistukena maksetun työmarkkinatuen täydennyksenä, mikäli asiakas on ollut tuen tarpeessa.

⁸¹ Äänioikeutettuja ovat kuntavaaleissa Suomen kansalaisten lisäksi sellaiset toisen Euroopan unionin jäsenvaltion tai Islannin ja Norjan täysi-ikäiset kansalaiset, joiden kotikunta kyseinen kunta on ollut 51. päivänä ennen vaalipäivää sekä ne muun valtion täysi-ikäiset kansalaiset, jonka kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää ja jolla on ollut yhtäjaksoisesti kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan laskettuna 51. päivästä ennen vaalipäivää. Lisäksi äänioikeutettuja ovat ne EU:n tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat, joilla on asuinpaikka kyseisessä kunnassa 51. päivänä ennen vaalipäivää, edellyttäen, että hänen tietonsa on tallennettu hänen pyynnöstään väestötietojärjestelmään ja että hän on kirjallisesti ilmoittanut maistraatille viimeistään 52. päivänä ennen vaalipäivää haluavansa käyttää äänioikeuttaan kuntavaaleissa. Ks. tarkemmin <http://www.vaalit.fi/fi/index/aaanestajalle/aaanioikeus.html>.

Helsingin kaupungin kannattaisikin hankkia kuntavaalien yhteydessä joko aineisto, jonka avulla voitaisiin selvittää ulkomaalaistaustaisten äänioikeutettujen äänestysaktiivisuutta sekä ehdolle asettumista ja valituksi tulemista, tai valmiita analyysseja alan tutkijoilta.

Yhteisiin asioihin voi osallistua muutenkin kuin poliittisesti vaaleissa, ja kotoutumista koskevassa keskustelussa kansalaisyhteiskuntaan tai vapaaehtoistyöhön osallistumista pidetäänkin usein tärkeänä. Näitä tietoja ei kuitenkaan saa olemassa olevista rekistereistä, vaan tällöin täytyy nojautua muihin aineistolähteisiin. Edellä esitetty ulkomaiset kotoutumisen seurannan mallit osoittavat esimerkkejä tätä aihealuetta koskevista teemoista ja kysymyksistä kyselytutkimuksissa. **Suomessa aiheeseen liittyviä kysymyksiä on sisällytetty erilaisiin kyselyihin kuten UTH-tutkimukseen, ja kaupungin kannattaisi selvittää, olisiko tietoja ulkomaalaistaustaisten kansalaisyhteiskuntaosallistumisesta mahdollista saada jatkossa systemaattisesti jonkin tällaisen kyselyn avulla.**⁸²

Terveys ja hyvinvointi

Yhtenä tärkeänä rakenteellisen kotoutumisen alueena voidaan pitää terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä. Näitä aihealueita ei ole toistaiseksi paljon tarkasteltu kaupungin ulkomaalaistaustaisten näkökulmasta, vaikka valtakunnallisia selvityksiä ja tutkimuksia onkin tehty.⁸³ Vuonna 2015 ilmestyi Helsingin kaupungin tietokeskuksen Ulkomaalaistaustaisten nuorten hyvinvointi Helsingissä -julkaisu (Ranto ym. 2015), johon koottiin terveyttä ja hyvinvointia koskevia tietoja etenkin kouluterveyskyselystä.

Eri rekisteritietokantoja voidaan periaatteessa hyödyntää tähän tarkoitukseen hankkimalla tietoja esimerkiksi Helsingin ulkomaalaistaustaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen käytöstä, koska sektorin rekisteritietoja on nykyään mahdollista linkittää syntymämaa- ja äidinkieli-tietoihin. Yksi tietolähde voisi olla perusterveydenhuollon avohoidon ilmoitus (Avohilmo), joka on osa sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusjärjestelmäkokonaisuutta (Hilmo). Avohilmo-raportointi tarjoaa ajantasaista tietoa terveyspalvelujen käytöstä, hoidon saatavuudesta, väestön terveysongelmista ja epidemioiden leviämisestä, terveyden edistämisen palveluista, työnjaosta ja hoitamisen käytännöistä.⁸⁴ **On myös syytä selvittää, mitä kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietovarannoissa olevia ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen seurannan kannalta olennaisia tietoja olisi mahdollista ja mielekäästä julkaista kaupungin kotoutumisen seurantajärjestelmässä.**

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella kootaan tietoja maahanmuuttajien terveydestä ja hyvinvoinnista⁸⁵, ja tarkoituksena on, että terveyttä ja hyvinvointia koskevia indikaattoreita sisällytetään valtakunnalliseen kotoutumisen seurantajärjestelmään (ks. sivu 41). **Kaupungin kannattaisi selvittää, mitkä käytettävissä olevista terveyttä ja hyvinvointia koskevista rekisteripohjaisista tilastollisista tiedoista olisivat sellaisia, jotka Helsingin kannattaisi hankkia itselleen ja sisällyttää ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen seurantajärjestelmään.** Tässä asiayhteydessä kannattaa tehdä yhteistyötä kaupungin hyvinvoinnin seurantajärjestelmien kehittämisestä vastaavien tahojen kanssa.

⁸² Maahanmuuttajabarometrissä on kysytty kuulumista seuroihin, yhdistyksiin tai järjestöihin.

⁸³ Ks. tarkemmin esim.

<https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/maahanmuuttajien-terveys-ja-hyvinvointitutkimus-maamu->

⁸⁴ Ks. tarkemmin <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tiedonkeruut/perusterveydenhuollon-avohoidon-hoitoilmoitus-avohilmo>.

⁸⁵ Ks. tarkemmin

<https://www.thl.fi/fi/web/maahanmuuttajat-ja-monikulttuurisuus/maahanmuuttajien-terveys-ja-hyvinvointi>.

Monet terveyttä ja hyvinvointia koskevista asioista ovat kuitenkin sellaisia, että niistä voi kerätä luotettavaa tietoa ainoastaan kyselyiden avulla. UTH-tutkimuksen painopiste oli nimenomaan tällä aihealueella, ja siinä kysyttiin tietoja ulkomaista syntyperää olevien elintavoista (esimerkiksi ruokavalio, suuhygieniä, liikunta, päihteiden käyttö), terveydestä (esimerkiksi sairastavuus, ylipaino, seksuaaliterveys, mielenterveys), toimintakyvystä (liikkuminen, aistit, työkyky) sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden käytöstä (esimerkiksi lääkärissä ja suun terveydenhuollossa sekä mielenterveys- tai päihdepalveluissa ja sosiaalipalveluissa käynti sekä käyntien suhde koettuun tarpeeseen). Kyselyssä selvitettiin myös vastaajien käsityksiä heidän elämänlaadustaan sekä yleisesti että elämän eri osa-alueilla.

Kokemusperäinen tieto ulkomaalaistaustaisten terveydestä ja hyvinvoinnista on arvokasta kotoutumisen seurannan kannalta, ja kaupungin kannattaisi selvittää mahdollisuus olla mukana, jos tämän tyyppinen kysely jatkossa suoritetaan määrääjoin.

Syrjintä, rasismi ja turvallisuus

Rakenteellisen kotoutumisen yhteydessä voidaan lopuksi tarkastella mahdollisuuksia hankkia seurantajärjestelmään tietoja Helsingin ulkomaalaistaustaisten kokemasta syrjinnästä tai rasismista sekä turvallisuudesta ja turvallisuuden kokemuksista.

Oikeusministeriössä on käynnissä hanke valtioneuvoston syrjinnän seurantajärjestelmän toimeenpanoa varten. Tietoa syrjinnän ilmenemisestä ja sen vaikutuksista eri elämänalueilla kerätään syrjinnän vastaisen työn tueksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Seurantajärjestelmän tarkoituksena on antaa ajantasaista ja objektiivista tietoa syrjinnän määrittämisestä, sen eri muodoista sekä syrjinnän syistä ja seurauksista Suomessa. Vuosittain toteutettavissa syrjintäselvityksissä käsitellään yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta keskeisiä elämänalueita.⁸⁶ Tarkoituksena on laatia myös syrjintää ja yhdenvertaisuutta koskeva indikaattorisivusto, jolle kootaan tietoa hyödyntämällä eri tietolähteitä.⁸⁷ Tietoa kerätään asenteista eri ryhmiä kohtaan, syrjintäkokemuksista ja -havainnoista, syrjintäilmoituksista ja -tuomioista, viharikollisuudesta ja vihapuheesta sekä yhdenvertaisuuden edistämisestä.

Helsingin kaupungin kannattaisi selvittää, mitä näistä indikaattoreista voitaisiin hyödyntää kaupungin kotoutumisen seurantajärjestelmässä.

Ulkomaalaistaustaisista henkilöistä rikoksen uhreina saadaan tietoa poliisin tietoon tulneiden rikosten perusteella. Koska ulkomaalaistaustaisten riski joutua rikoksen uhriksi on ollut selvästi korkeampi kuin kantaväestön keskuudessa, myös tätä osa-aluetta voi pitää yhtenä kotoutumisen edistymisen seurannan välineenä. Erityistapauksina voidaan pitää rasistisia rikoksia, joita motivoivat ennakkoluulot uhrin etnistä tai kansallista taustaa kohtaan. Tietoja rasististen rikosten määristä ja piirteistä saa Poliisiammattikorkeakoulun viharikollisuuskatsauksista. Nykyään Helsingin yliopistoon kuuluvan Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin Rikollisuustilanne-katsaukseen on koottu tietoja ulkomaalaisista ja maahanmuuttajista rikosten uhreina (Niemi & Lehti 2016). **Helsingin kaupunki voisi selvittää mahdollisuudet saada kaupunkikohtaista tietoa näistä aineistoista.**

Kokemuksia syrjinnästä, rasismista ja koetusta turvallisuudesta on kerätty useissa kyselyissä kuten nuorisobarometrissä, kouluterveyskyselyssä sekä UTH-tutkimuksessa. Viimeksi mainitussa tiedusteltiin esimerkiksi joutumista epäoikeudenmukaisen tai väkivaltaisen kohtelun kohteeksi. Syrjintä Suomessa -tietoraportissa syrjintäkokemuksia koskevat yleiset tiedot on kerätty Eurobarometrissa, minkä lisäksi tietoja syrjinnästä työelämässä on hankittu työolobarometrissa, työolotutkimuksesta sekä Työ- ja terveys -kyselystä. **Myös tä-**

86 Vuonna 2014 aiheena oli koulutus ja työelämä, vuonna 2015 sananvapaus ja media, vuonna 2016 oikeus ja turvallisuus sekä vuonna 2017 sosiaali- ja terveyspalvelut.

87 Ks. tarkemmin http://www.yhdenvertaisuus.fi/syrjinnan_seuranta/.

män aihealueen kohdalla on syytä miettiä osallistumista johonkin määrävuosina toteutettavaan tiedonkeruuseen, jonka avulla saataisiin tietoa syrjintä- ja rasismikokemusten ilmenemisestä Helsingissä.

Tietokeskus toteuttaa kolmen vuoden välein asukaskyselynä turvallisuustutkimuksen. Viimeisimmässä kyselyssä lomakkeita lähetettiin suomeksi, ruotsiksi, viroksi, venäjäksi ja englanniksi kuntarekisteristä saadun henkilön äidinkielen mukaan. Kyselyssä tiedustellaan muun muassa turvallisuuden tunnetta, turvallisuusjärjestelyjä, rikollisuuden, häirinnän ja tapaturman kohteeksi joutumista sekä luottamusta poliisin ja pelastuslaitoksen toimintaan (Keskinen & Laihinén 2017).⁸⁸ **Jatkossa kannattaisi selvittää, onko mahdollista saada turvallisuustutkimuksen avulla entistä kattavammin tietoja ulkomaalais-taustaisten koetusta turvallisuudesta Helsingissä.**

Muut kotoutumisen aihealueet

Maahanmuuttajien ja ulkomaalaistaustaisten toisen sukupolven kotoutumisessa kiinnitetään yleensä eniten huomiota edellä tarkasteltuun rakenteelliseen kotoutumiseen. Yhdenvertaisuuden toteutumisesta rakenteellisen kotoutumisen osa-alueilla pidetään usein tärkeimpänä, ja lisäksi näistä asioista on yleensä myös parhaiten tilastollista tietoa saatavilla erilaisista tietojärjestelmistä.

On kuitenkin myös usein todettu, että kotoutumisen prosessissa on kyse myös muista asioista kuin esimerkiksi työllistymisestä, koulutuksesta, tuloista ja äänestämisestä. Vaikka ihmisten asiat olisivat hyvin monilla rakenteellista kotoutumista kuvaavilla mittareilla, kiinnittyminen yhteiskuntaan ja paikallisyhteisöön saattaa silti olla heikko, eikä yleiseen elämäntilanteeseen olla tyytyväisiä. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun henkilöllä ei ole sosiaalisia suhteita paikalliseen väestöön kuuluvien ihmisten kanssa, jos kielitaito ja kulttuuristen koodien ja käytänteiden osaaminen eivät riitä arjen asioiden sujuvaan hoitamiseen tai jos asuinympäristö yleisesti ottaen koetaan vieraaksi tai siihen suhtaudutaan jopa vihamielisesti. Kotoutumisen tärkeitä aihealueita ovat siten myös kulttuurinen kotoutuminen, vuorovaikutuksellinen kotoutuminen ja identifikaatiokotoutuminen. Edistyminen näillä aihealueilla vaikuttaa usein myös myönteisesti rakenteelliseen kotoutumiseen.

Kulttuurinen kotoutuminen

Kulttuurinen kotoutuminen muodostuu useasta komponentista. Nyky-yhteiskunnissa tärkeänä kulttuurisen kotoutumisen osa-alueena voi pitää asuinmaan ja paikkakunnan pääkielen tai -kielten hallintaa. Kielitaito auttaa monessa, esimerkiksi hankkimaan tietoa arjen ja elämän tärkeissä asioissa, luomaan suhteita paikalliseen väestöön, kouluttautumaan haluamaansa ammattiin sekä hankkimaan työpaikkoja, joissa vaaditaan paikallisen kielen tai kielten osaamista. Suomessa kielitaito on myös yksi Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksistä.⁸⁹ Kyvyttömyys kommunikoida omassa elinympäristössään olevien ihmisten kanssa saattaa ylipäätään olla turhauttavaa.

Kielitaitoa voidaan arvioida sekä suoritetuilla kielikokeilla tai -tutkinnoilla tai itsearviointina. Tärkeä kielitesti Suomessa on yleinen kielitutkinto, jossa voi saada kielitaitotodistuksen kolmella tutkintotasolla (perus-, keski- ja ylin taso). Kokeeseen eli ns. YKI-testiin osallistutaan yleensä kansalaisuuden, työn tai opiskelupaikan hakemisen vuoksi. Koska

⁸⁸ Ks. myös Kvartti-lehden turvallisuuden teemasivu <http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit?topic=27>.

⁸⁹ Kansalaisuuden saamiseen vaaditaan yleinen kielitutkinnon (YKI) suorittaminen suomen tai ruotsin kielessä vähintään taitotasolla kolme (keskitason tutkinto).

kaikki ulkomaalaistaustaiset eivät osallistu kokeeseen, sen avulla ei varsinaisesti voi mitata ulkomaalaistaustaisen väestön kielitaitoa. **Helsingin kaupunki voisi kuitenkin selvittää, olisiko mahdollista saada järjestelmällisesti tietoa YKI-testiin osallistuvista helsinkiläisistä ja heidän testimenestyksestään eri taustamuuttajilla.**

Myös tällä aihealueella ulkomaalaistaustaisten omat käsitykset kielitaidoistaan ovat tärkeitä. Asiaa on selvitetty sekä joissain tutkimuksissa (esim. Tarnanen & Pöyhönen 2011) että kyselypohjaisissa selvityksissä. Maahanmuuttajabarometrissa on tiedusteltu vastaajien arviota omasta suomen tai ruotsin kielen taidosta ja kielitaidon riittävyydestä sekä osallistumisesta kielenopetukseen ja heidän arvioitaan tästä opetuksesta. Saman tyyppisiä kysymyksiä sisältyi myös UTH-tutkimukseen, joka tarjosi ensimmäistä kertaa tietoja koko 15–64-vuotiaan ulkomailla syntyneen ulkomaalaistaustaisen väestön arvioista omasta kielitaidostaan. **Jos tällaisia kyselyjä toteutetaan jatkossa, Helsingin kaupungin kannattaisi varmistaa mahdollisuutensa saada niistä riittävän luotettavaa ja yksityiskohtaista kaupunkitasoista tietoa.**

Olennaista olisi kyetä seuraamaan myös Suomessa syntyneiden tai lapsena Suomeen muuttaneiden ulkomaalaistaustaisten kielitaitoa ja sen kehittymistä. **Kaupunki voisi selvittää, olisiko mahdollista saada esimerkiksi muutaman vuoden välein tiedot kaupungin suomi toisena kielenä -opetusta (S2) saaneiden päättöarvioinnin arvosanoista. PISA-tutkimus tuottaa myös säännöllisin väliajoin tuloksia testiin osallistuvien oppilaiden lukutaidosta.**

Suomalaisessa kotouttamispolitiikassa ja laajemmin vähemmistöpolitiikassa on korostettu maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmiin kuuluvien mahdollisuutta säilyttää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. **Tästä syystä seurantajärjestelmässä olisi syytä myös ainakin jollain aikavälillä selvittää, missä määrin ulkomaalaistaustaisten alkuperäisen äidinkielen taito Suomessa säilyy ja kuinka paljon kyseistä kieltä täällä käytetään.** Tämä olisi erityisen tärkeää Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten tapauksessa, koska kansainvälisen kokemuksen ja tutkimustiedon perusteella voidaan olettaa, että vanhempien kielitaito ei välttämättä siirry lapsille aina niissäkään tapauksissa, joissa molemmat vanhemmat ovat samasta kieliyhteisöstä. **Jos tätä asiaa Suomessa tutkitaan, kaupunki voisi miettiä osallistumista tutkimukseen niin, että tietoa saataisiin myös kaupunkikohtaisesti.**

Kulttuuriin kuuluu myös esimerkiksi arvoihin, normeihin ja traditioihin liittyviä asioita ja kysymyksiä. Koska suomalaiseen kotouttamispolitiikkaan kuuluu oikeus kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja kehittämiseen, täydellistä kulttuurista sulautumista ei voi paikallisestikaan pitää ensisijaisena pyrkimyksenä. Kansainvälisen kokemuksen perusteella se ei ole myöskään realistinen tavoite. **Sen sijaan voidaan kartoittaa, kuinka hyvin Helsingin ulkomaalaistaustaiset ymmärtävät suomalaisen yhteiskunnan ja paikallisyhteisönsä yleiset kulttuuriset ja laajemmin yhteiskunnalliset pelisäännöt ja toimivat niiden mukaisesti.** Suomalaiseen kotouttamis- ja vähemmistöpolitiikkaan on niin ikään aina kuulunut myös näkemys, että kulttuuriset tavat ja traditiot eivät saa olla ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa. Jaettujen arvojen ja normien riittävä sisäistäminen helpottaa myös kaikkien kaupungissa asuvien omaa elämää ja on hyödyllistä koko kaupunkiyhteisön kannalta.

Arvot muodostavat laajan kokonaisuuden, jonka kaikkia osa-alueita on täysin mahdollon tutkia. Ulkomaisissa seurantajärjestelmissä on tässä yhteydessä yleensä kiinnitetty huomiota miesten ja naisten asemaa koskeviin käsityksiin, lasten ja nuorten henkilökohdaisista vapauksista koskeviin näkemyksiin, sekä kysymyksiin suhtautumisesta erilaisiin seksuaalisiin vähemmistöihin, suuntautuneisuuksiin ja identiteetteihin. Taustalla on ollut ajatus, että länsimaiseen yhteiskuntaan kuuluvat kiinteästi sukupuolten välinen tasa-arvo, laaja yksilönvapaus ja seksuaalinen itsemääräämisoikeus.

Suomessa ei ole toistaiseksi kovin kattavasti tutkittu tai muuten selvitetty ulkomaalaistaustaisten arvoja. **Olisi hyvä selvittää, voisiko johonkin tulevaisuuden suomalaisen arvo-tutkimukseen sisällyttää ulkomaalaistaustaisia vastaajia siten, että tietoja ulkomaalaistaustaisten vastaajien arvoista voitaisiin saada, mahdollisesti myös pääkaupunki-seutu- tai Helsinki-tasoisesti.** Vaikka vastaajien pieni lukumäärä estäisi todennäköisesti tarkan taustamuuttujakohtaisen erittelyn, tutkimus tarjoaisi arvokasta tietoa asiasta, josta julkisuudessa esitetään tällä hetkellä paljon lähinnä arvailuja ja mielipiteitä.

Maahanmuuttajien rikollisuutta voidaan ulkomaalaistaustaisten seurantarajajärjestelmän osalta tarkastella myös siten, että rikosten tekemistä voidaan ajatella eräänlaisena kotoutumattomuutena, yhteiskunnan normien rikkomisena (vrt. edellä Amsterdamin monimuotoisuusraportointi Booi ym. 2011). Suomessa on selvitetty maahanmuuttajien ja ulkomaalaisten rikollisuutta poliisin tilastoihin nojaten. Näissä tilastoissa tiedot saadaan kansalaisuuden ja vakituisen asuinpaikan perusteella eriteltyinä. Tämä sulkee tarkastelusta pois Suomen kansalaisuuden saaneet ulkomaalaistaustaiset, mutta Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset on voitu erotella lyhytaikaisesti oleskelevista. Erikseen on tarkasteltu liikenne-rikoksia ja -rikkomuksia ja muita rikoksia, ja viimeksi mainittujen osalta tietoa on esitelty varkauksista, pahoinpitelyistä, petoksista, huumausainerikoksista, ryöstöistä, raiskauksista ja muista seksuaalirikoksista sekä henkirikoksista. (Niemi & Lehti 2016.)

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on myös tehty erillistutkimus, joka on mahdollistanut rikollisuuden tarkemman tarkastelun ja analysoinnin laajentamisen toiseen suukupolveen (tässä: Suomessa syntyneet vieraskieliset) (Lehti ym. 2014). Kaikissa tarkasteluissa on keskitytty koko maan tasoiseen analysointiin, eikä Helsingin kaupungin tietoja ole erikseen esitelty. **Helsingin kaupungin kannattaisi jollain aikavälillä hankkia itselleen kaupunkikohtaista tietoa ulkomaalaistaustaisista henkilöistä rikoksen tekijöinä.**

Kulttuurisen kotoutumisen yhtenä osa-alueena voidaan pitää vielä ulkomaalaistaustaisten luottamusta toisiin ihmisiin, suomalaisiin viranomaisiin ja sosiaalisiin instituutioihin. Luottamus on yhteiskuntaan osallistumisen tärkeä edellytys monilla sen osa-alueilla. Ulkomaalaistaustaisten luottamusta on eri maissa selvitetty erilaisilla kyselyillä, ja Suomessakin on ainakin UTH-tutkimuksessa tiedusteltu vastaajien luottamusta julkiseen terveydenhuoltoon, julkiseen sosiaalihuoltoon, oikeuslaitokseen, poliisiin ja ihmisiin yleensä. **Myös tämän asian osalta olisi hyvä, jos Helsingin kaupunki voisi säännöllisesti muutaman vuoden välein saada tietoa kaupungissa asuvien ulkomaalaistaustaisten luottamuksesta muita kaupunkilaisia, viranomaisia sekä julkisia palvelujärjestelmiä kohtaan.**

Vuorovaikutuksellinen kotoutuminen

Ihminen on seuraa tarvitseva ja kaipaava sosiaalinen olento, ja siksi ihmissuhteet ja sosiaaliset verkostot ovat kaikille tärkeitä paitsi niiden tuottamien välineellisten hyötyjen myös niiden itseisarvon vuoksi. Maahanmuuttajien tapauksessa sosiaaliset suhteet ovat erittäin olennaisia uudessa asuinmaassa ja -paikkakunnalla tietojen hankinnan sekä koulutus- ja työmahdollisuuksien löytämisen kannalta. Lisäksi ulkomaalaistaustaisten kotoutumisessa tärkeäksi kysymykseksi nousee myös ajan mittaan sosiaalisten suhteiden rakentuminen muihinkin kuin oman etnisen tai kulttuurisen ryhmän jäseniin. Kantaväestöön ulottuva sosiaalinen elämä tarjoaa mahdollisuuksia kielen harjoittamiseen, tietojen hankkimiseen sekä yleensä myös lisää luottamusta suomalaistaustaisiin. Vastaavasti segregatio voi olla kaupungissa myös epäedullisella tavalla yhteisöllistä, jos kontaktit ja verkostot rajoittuvat omaan etniseen tai kulttuuriseen ryhmään. Yhteisöllinen eriytyminen voi tapahtua myös irrallaan alueellisesta eriytymiskehityksestä.

Rekisteripohjaista tilastollista tietoa näistä asioista voidaan saada etenkin perheenmuodostuksen kautta. **Helsingin kaupungin kannattaakin tarkastella myös jatkossa avioitumisen käytäntöjä eri väestöryhmissä.** Muuten tietoa sosiaalisesta vuorovaikutuksesta on vaikea saada esille ilman erillisiä tutkimuksia tai selvityksiä. Eri maissa ja kaupungeissa on toteutettu enemmän tai vähemmän systemaattisesti kyselyitä, joissa on tiedusteltu vastaajien eri väestöryhmiin suuntautuvista sosiaalisista kontakteista ja verkostoista. Alankomaalaisessa kotoutumisseurannassa on käytetty hyväksi kyselyä, jossa tiedusteltiin, kuinka usein vastaajilla on ollut kontakteja eri osoitteessa asuviin perheenjäseniin, ystäviin ja hyviin tuttuihin sekä naapureihin. Tietoja on kerätty myös siitä, missä määrin sosiaaliset verkostot rakentuvat suhteessa omaan taustayhteisöön ja muihin yhteisöihin, mukaan lukien kantaväestön jäseniin.

Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten sosiaalisia suhteita ja verkostoja ei ole paljon tutkittu (ks. kuitenkin esim. Liebkind ym. 2004). Maahanmuuttajabarometriin on sisällynyt kysymyksiä, joissa on tiedusteltu esimerkiksi vastaajien suomalaisia ystäviä ja tuttavuuksia ja heidän tapaamisympäristöjään sekä suomalaisiin tutustumisen helppoutta. Vuoden 2012 maahanmuuttajabarometrissä kohderyhmänä olivat 3–5 vuotta Suomessa asuneet, tarkasteluun valittujen kansalaisuusryhmien edustajat.⁹⁰ Myös UTH-tutkimuksessa vastaajilta kysyttiin, onko heillä yhtään suomalaista ystävää tai tuttavaa. **Helsingin kaupungin kannattaisi selvittää, onko suunnitteilla sellaisia kyselyitä, joiden kautta ulkomaalaistaustaisten (ml. Suomessa syntyneet) sosiaalisia suhteita ja verkostoja voidaan selvittää, ja tarpeen mukaan harkita tällaiseen kyselyyn osallistumista.**

Vuorovaikutuksellisen kotoutumisen yhtenä tärkeänä osa-alueena voidaan pitää väestöryhmien välisten suhteiden tilaa ja kehitystä. Kyse ei ole ainoastaan kantaväestön ja ulkomaalaistaustaisten välisistä suhteista, vaan myös eri vähemmistöryhmien keskinäisistä suhteista. Suhteilla viitataan tässä sekä väestöryhmien välisiin asenteisiin että konkreettiseen kanssakäymiseen. Tätä aihealuetta ei ole Suomessa paljon selvitetty. Vastikään julkaistiin ensimmäinen systemaattinen katsaus etnisten ja uskonnollisten vähemmistöjen välisiä suhteita koskevaan tutkimukseen (Pauha & Jasinskaja-Lahti 2017). Oikeusministeriö hallinnoi vuosina 2012–2014 Good Relations -hanketta, jonka tarkoituksena oli muun muassa löytää hyville suhteille määritelmä, laatia hyvien suhteiden indikaattorit, testata niitä ja levittää niihin liittyvää tietoa ja tuloksia kansallisesti sekä EU-jäsenmaihin.⁹¹ Oikeusministeriössä on toteutettu myös TRUST-hanketta, jonka pyrkimyksenä on ollut edistää eri väestöryhmiin kuuluvien ihmisten yhteiseloja ja keskinäistä luottamusta valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Hankkeessa on myös kartoitettu väestösuhteita siihen osallistuvilla paikkakunnilla.⁹² **Jatkossa Helsingin kaupungin olisi hyvä olla mukana jossain väestösuhdekartoituksessa tai niitä koskevassa tutkimuksessa tilanteen selvittämiseksi.**

Identifikaatiokotoutuminen

Ihmisillä on useita erilaisia identiteettejä ja samastumisen kohteita. Käsitystä itsestämme määrittävät suuresti sukupuoliemme, ikämme ja ammattimme sekä asemamme perheessä. Identiteetin tärkeitä osatekijöitä ovat myös kieleen, uskontoon ja kulttuuriin liittyvät seikat sekä ajatukset etniseen tai kansalliseen yhteisöön kuulumisesta. Nykyään ajatellaan täysin perustellusti, että ihmisellä voi olla useita etnisiä, kulttuurisia tai kansallisia identiteettejä

90 Nämä kansalaisuusryhmät olivat Venäjän, Viron, Thaimaan, Kiinan, Irakin, Somalian ja Turkin kansalaiset eli seitsemän tuolloin suurinta ulkomaan kansalaisten ryhmää.

91 Ks. tarkemmin <http://www.yhdenvertaisuus.fi/kampanjat/good-relations/>.

92 Kyseiset paikkakunnat ovat Forssa, Huittinen, Lieksa, Nurmijärvi, Oulu, Tampere ja Tornio. Ks. tarkemmin <http://www.yhdenvertaisuus.fi/kampanjat/trust-hanke/vaestösuhdekartoitukset/>.

ilman, että nämä ovat välttämättä keskenään ristiriidassa. Yksilöiden kotoutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että Suomessa ja Helsingissä asuvat henkilöt kokevat ainakin jossain määrin samastuvansa asuinmaahansa sekä asuinpaikkakuntaansa. Paikallisyhteisön tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta on ongelmallista, jos suuri osa asukkaista kokee ulkopuolisuutta omalla asuinseudullaan. Eristäytyminen ja irrallisuuden tunteet voivat johtaa jopa siihen, että yksilö kokee vihamielisyyttä omaa asuinympäristöään ja sen keskeisiä instituutioita kohtaan.

Tietoja ulkomaalaistaustaisten – samoin kuin myös kantaväestöön kuuluvien – identifikaatioista voidaan saada kyselyillä, haastatteluilla tai osallistuvalla havainnoinnilla tai esimerkiksi maahanmuuttajien tuottamaa kirjallista aineistoa analysoimalla. Aihetta ei ole Suomessa kovin paljon tutkittu laajoja aineistoja hyödyntämällä. UTH-tutkimuksessa selvitettiin kysymyksillä, miten paljon vastaaja samaistui suomalaisuuteen ja omaan taustamaahansa. Tällä tavalla voitiin muodostaa neljä etnisen identiteetin muodostamisen strategiaa: sulautuminen, integraatio, eristäytyminen ja vieraantuminen (Larja 2017; ks. myös Kotilainen 2014). Muista maista saadut tiedot osoittavat, että monissa tapauksissa identifikaatiokotoutuminen asuinmaahan ja asuinpaikkakuntaan on ollut hankalaa, myös kyseisessä maassa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten eli ns. toisen sukupolven tapauksessa. **Tästä syystä Helsingin kaupunginkin olisi hyvä pystyä jollain tapaa seuraamaan kaupungissa asuvien samastumista Helsinkiin ja Suomeen.**

6.4 Seurantajärjestelmän jaksottaminen

Edellä on kuvattu kansainvälisen kokemuksen ja tutkimuskirjallisuuden perusteella valitut kotoutumisen tärkeimmät aihealueet: työllistyminen ja sen edellytykset; muu yhteiskuntaan osallistuminen; toiseen sukupolveen kuuluvien yhdenvertaisuuden toteutuminen; yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus sekä asumisen olosuhteet ja segregatio. Näitä aihealueita silmällä pitäen raportissa on esitelty kotoutumisen seurantajärjestelmän kohdealueet Helsingin kaupungin nykyisen tietotuotannon ja tietotarpeiden perspektiivistä. Nämä kohdealueet on jaettu väestömuutosten yleisen tarkastelun lisäksi neljälle kotoutumisen ulottuvuudelle, jotka ovat rakenteellinen kotoutuminen, kulttuuri-inen kotoutuminen, vuorovaikutuksellinen kotoutuminen ja identifikaatiokotoutuminen.

Huomio on kiinnitetty erityisesti varsinaisten maahanmuuttajien elämäntilanteeseen ja siinä tapahtuvaan kehitykseen unohtamatta kuitenkin maahanmuuton toista sukupolvea, ensimmäisen polven suomalaisia ja helsinkiläisiä. On myös tärkeä muistaa niin sanotun kantaväestön sopeutuminen muuttuneisiin ja muuttuviin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin. Esimerkiksi yleisellä asenneilmapiirillä on suuri vaikutus siihen, miten maahanmuuttajat ja laajemmin ulkomaalaistaustaiset sekä vähemmistöryhmiin kuuluvat tuntevat itsensä hyväksytyksi ja kokevat itsensä tervetulleiksi antamaan oman panoksensa yhteiskuntaan.

Kotoutumisen kohdealueet muodostavat laajan kokonaisuuden, ja tietojen jatkuva hankkiminen ja analysointi vaatisi liikaa voimavaroja suhteessa tiedoista saataviin hyötyihin. Seurantajärjestelmää kuitenkin voidaan ja kannattaakin ylläpitää siten, että kaikkea tiedonhankintaa ja -analysointia ei tarvitse toteuttaa vuosittain. Raportin päätteeksi teen vielä tiivistetyn ehdotuksen siitä, mitä Helsingin kaupungin kotoutumisen seurantajärjestelmän osia olisi syytä toteuttaa vuosittain, mitä joka toinen vuosi ja mitä puolestaan pidemmällä, noin neljän vuoden aikavälillä. Luvun lopuksi kokoon ehdotuksen kotoutumisen ydinindikaattoreiden rakenteeksi.

Ehdotus vuosittain tapahtuvaksi seurannaksi

Joka vuosi toistuvassa seurannassa aineistollisena lähtökohtana ovat Tilastokeskuksesta saatavat jatkuvassa vuositilauksessa olevat rekisteriaineistot sekä muut vuosittain saatavilla olevat tietolähteet. Näiden tietojen perusteella tehtävät havainnot ja analyysit muodostavat Ulkomaalaistaustaiset Helsingissä -verkkosivuston rungon. Verkkosivustolle kootusta materiaalista laaditaan kerran vuodessa Helsingin ulkomaalaistaustainen väestö -julkaisu, josta julkaistaan myös englanninkielinen tiivistelmä.

Seurannassa siirrytään asteittain hyödyntämään läpileikkaavalla tavalla Tilastokeskuksen syntyperään ja taustamaahan perustuvaa luokittelua. Kieleen ja kansalaisuuteen perustuvaa jaottelua käytetään silloin, kun se on tarkoituksenmukaista, sekä silloin, kun aineistoa ei ole muilla taustamuuttujilla saatavilla. Sitä mukaa kun Suomessa syntyneiden työikäisten ulkomaalaistaustaisten määrä kasvaa, myös kyseiseen ryhmään kiinnitetään enemmän huomiota.

Tarkastelun päähuomio on väestörakenteissa ja väestönmuutoksissa. Lisäksi vuosittain tarkastellaan niitä kotoutumisen kohdealueita, joista on helposti tuoreita tietoja saatavilla. Mahdollisuuksien mukaan ulkomaalaistaustaista väestöä verrataan suomalaistaustaiseen tai muulla tavoin määriteltynä kantaväestöön. Ulkomaalaistaustaista väestöä jaetaan tarpeen mukaan osiin esimerkiksi taustamaan, kielen, iän ja sukupuolen ja maassaoloajan mukaan. Vuosittainen tarkastelu kohdistuu ensisijaisesti Helsingin kaupunkiin. Vertailua pääkaupunkiseudun muihin kaupunkeihin, koko Suomeen tai ulkomaisiin verrokkikaupunkeihin tehdään, jos se on tarkoituksenmukaista ja helposti toteutettavissa.

Vuosittain päivittyvä osio voisi olla esimerkiksi seuraava:

- Helsingin ulkomaalaistaustainen väestö ja sen kehitys
- ulkomainen ja kotimainen muuttoliike
- ulkomaalaistaustaisen väestön rakenne: taustamaa, rekisteröity äidinkieli, kansalaisuus, maahanmuuttoperuste, ikä, sukupuoli, maassaoloaika
- ulkomaalaistaustaisten perheet ja syntyvyys (osa tiedoista voi päivittyä myös kahden vuoden välein)
- ulkomaalaistaustaisten alueellinen sijoittuminen (mahdollinen alueiden segregaatioindeksi)
- tietoja ulkomaalaistaustaisista asutokunnista (etenkin asumisväljyys)
- ulkomaalaistaustaiset lapset varhaiskasvatuksessa ja kotihoitoon tuella
- ulkomaalaistaustaiset lapset ja nuoret eri kouluasteilla (mahdollinen koulujen segregaatioindeksi)
- tiedot S2-opetukseen osallistuvista, oman äidinkielen opetukseen osallistuvista ja oman uskonnon opetukseen osallistuvista
- työvoiman ja koulutuksen ulkopuolella olevat ulkomaalaistaustaiset nuoret (NEET)
- ulkomaalaistaustaisten työttömyysaste työnvälitystilaston perusteella
- ulkomaalaistaustaisten työllisten toimialat ja ammatit (osa tiedoista voi päivittyä myös kahden vuoden välein)
- ulkomaalaistaustaiset toimeentulotuen saajat.

Ehdotus joka toinen vuosi tapahtuvaksi seurannaksi ja analysoinniksi

Joka toinen vuosi kaupunkitutkimus- ja -tilastot -yksikkö tilaa ehdotuksen mukaan Tilastokeskukselta rekisteripohjaisen tietoaaineiston koskien ulkomaalaistaustaisten työllisyyttä, tuloja ja asumista vuonna 2016 toteutetun mallin mukaisesti (ks. Saukkonen 2016a). Kahden vuoden välein toistuva tiedonkeruu ja tietojen analysointi mahdollistavat ajallisen kehityksen seurannan, jonka merkitys raportoinnissa kasvaa ajan mittaan. Tilaus tehdään yhdessä Espoon ja Vantaan kaupunkien kanssa, ja näiden kaupunkien tietojen lisäksi tiedot tilataan myös koko Suomen osalta. Taustamuuttujiin kuuluu syntyperän, taustamaan, iän, sukupuolen ja koulutuksen lisäksi myös Suomessa asuttu aika.

Tilastoaineiston perusteella laaditaan näihin rakenteellisen kotoutumisen alueisiin keskittyvä ja kahden vuoden välein ilmestyvä raportti, jossa päähuomio on Helsingin kaupungin tilanteessa ja kehityksessä, mutta Helsinkiä myös verrataan Espooseen ja Vantaalle. Helsingin (ja muun pääkaupunkiseudun) ulkomaalaistaustaisten elämäntilannetta ja kotoutumista verrataan kantaväestön (Suomessa tai ulkomailla syntyneiden suomalais-taustaisten) työllisyystilanteeseen, valtionveronalaisiin tuloihin sekä asumisen olosuhteisiin. Raporttiin lisätään tarpeen mukaan tietoja vuosittaisesta seurannasta, esimerkiksi asumisväljyydestä, työllistymisestä toimialoittain sekä toimeentulotuen saajista. Raportin keskeiset tiedot sisällytetään puolestaan Ulkomaalaistaustaiset Helsingissä -kotisivulle sekä vuosittaiseen raporttiin.

Kahden vuoden välein voitaisiin siten kerätä, analysoida ja julkistaa tarkemmat tiedot seuraavista asioista:

- ulkomaalaistaustaisten pääasiallinen toiminta
- ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste ja työttömyysaste
- ulkomaalaistaustaiset työlliset palkansaajat ja yrittäjät
- ulkomaalaistaustaisten keskimääräiset tulot
- ulkomaalaistaustaisten sijoittuminen eri tuloluokkiin
- ulkomaalaistaustaisten asunnon hallintaperuste
- ulkomaalaistaustaisten asuntokunnan koko.

Ehdotus pidemmällä aikavälillä tapahtuvaksi seurannaksi ja analysoinniksi

Joitain tietoja on mahdollista saada tai mielekästä kerätä vain kahta vuotta pidemmällä aikavälillä. Tällaisia tietoja ovat etenkin erilaisista kyselyistä esille saatavat näkemykset, käsitykset ja kokemukset. Monia Helsingin kaupungin omia kyselytutkimuksia voidaan kehittää edelleen siten, että niiden avulla saadaan nykyistä paremmin tietoa ulkomaalaistaustaisten kotoutumisesta tai elämäntilanteesta. Kaupunki voi myös tarpeen mukaan osallistua muiden tahojen toteuttamiin kyselytutkimuksiin, jotta helsinkiläisiltä saadaan riittävä määrä vastauksia. Lisäksi muiden tahojen toteuttamista tutkimuksista voitaisiin hankkia Helsinkiä ja helsinkiläisiä koskevaa aineistoa.

Neljän vuoden välein kaupunkitutkimus ja -tilastot -yksikkö (entinen Helsingin kaupungin tietokeskus) voisi tuottaa laajemman raportin, johon sisältyisivät vuosiraportin ja kahden vuoden välein toteutettavan tiedonkeruun tuottamat tiedot sekä pidemmällä aikavälillä saatavilla olevia tietoja. Näitä tietoja ja tietolähteitä (suluissa) voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

- ulkomaalaistaustaisten äänestysosallistuminen (kunnallisvaalien vaalirekisterit; vaalitutkimus)
- ulkomaalaistaustaisten kokemukset asumisesta (kysely kaupungin vuokratilojen asuk-
kaille)
- ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten terveys ja hyvinvointi (kouluterveyskysely)
- ulkomaalaistaustaisten kokema turvallisuus (kaupungin turvallisuustutkimus; poliisi-
barometri)
- ulkomaalaistaustaisten nuorten elämäntilanne (nuorisobarometri)
- ulkomaalaistaustaisten terveys, hyvinvointi ja yleinen elämäntilanne (UTH-tutkimus;
maahanmuuttajabarometri)
- ulkomaalaistaustaisten samastuminen Suomeen ja Helsinkiin (UTH-tutkimus; muut
lähteet)
- Ulkomaalaistaustaisten arvot ja asenteet sekä ryhmien väliset suhteet (erillistutkimuk-
set).

Kotoutumisen ydinindikaattorit

Seuraavassa vaiheessa olisi myös syytä valita rajattu määrä ydinindikaattoreita, joiden pe-
rusteella arvioidaan yleisesti ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen tilaa ja kehitystä Hel-
singissä (taulukko 7). Nämä ydinindikaattorit tuottavat tietoa kotoutumisen tärkeimmistä
aihealueista koskien kaikkia Helsingin ulkomaalaistaustaisia sekä vielä erikseen kolmea
tai neljää kotoutumisen onnistumisen näkökulmasta tärkeintä väestöryhmää. Näitä väes-
töryhmiä voisivat olla paitsi suurimmat ryhmät myös sellaiset pienemmät ryhmät, joiden
kotoutumisessa voidaan aikaisempien tietojen ja kokemusten perusteella olettaa olevan
keskimääräistä enemmän haasteita.

Ydinindikaattoreiden tulokset esitetään neljän vuoden välein Helsingin kaupungin tila
ja kehitys -raportoinnissa niin, että jokaisen indikaattorin osalta on käytettävissä kaksi ko-
konaisuutta kuvaavaa ja väestöryhmäkohtaista tietoa. Ensimmäinen tieto kertoisi tilanteen
indikaattorista riippuen suhteessa joko ulkomaalaistaustaisiin kokonaisuutena tai kanta-
väestöön. Tieto esitettäisiin viisiportaisella skaalalla (erittäin hyvä; hyvä; neutraali; heikko;
erittäin heikko). Toinen tieto kertoisi muutoksesta verrattuna edelliseen mittauspisteeseen
kolmiportaisella asteikolla (myönteinen muutos; ei muutosta; kielteinen muutos). (Malli-
na hyödynnettäisiin sekä Tanskan että Amsterdamin indikaattorijärjestelmiä.)⁹³

Olen jättänyt tässä raportoinnissa kyseiset kuusi indikaattoria samoin kuin erikseen
analysoitavat väestöryhmät tarkemmin määrittelemättä. Mikäli tätä rakennetta pidettäi-
siin tarkoituksenmukaisena, indikaattoreista olisi syytä käydä keskustelua keskeisten tie-
don tuottajien, analysoijien ja käyttäjien kesken. Indikaattoreiksi voitaisiin valita joitain
nyt käytössä olevia seurantavälineitä, koota olemassa olevista tietolähteistä yhdistelmä-
indikaattoreita tai laatia kokonaan uusia indikaattoreita eri tietolähteistä hyödyntäen. Sekä
tilanteen arvioinnin että muutoksen toteamisen kriteerit tulee määrittellä jokaisen indi-
kaattorin osalta erikseen.

⁹³ Seurantajärjestelmän tiedoista voi valikoida keskeisimmät indikaattorit myös kunnan laajaan hyvinvointikertomuk-
seen. Kyseinen kertomus laaditaan kerran valtuustokaudessa ja sitä päivitetään vuosittain osana kunnan talousarvio-
suunnittelua.

Taulukko 7. Ehdotus Helsingin kaupungin kotoutumisen seurantajärjestelmän ydinindikaattorirakenteeksi

Väestö-ryhmä	Segregaatio-indikaattori	Asumis-indikaattori	Työllisyys-indikaattori	Osallistumis-indikaattori	Toisen sukupolven indikaattori	Identiteetti-indikaattori
Ulkomaalais-taustaiset 1	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -
Ulkomaalais-taustaiset 2	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -
Ulkomaalais-taustaiset 3	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -
Ulkomaalais-taustaiset 4	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -
Ulkomaalais-taustaiset yhteensä	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -	Tilanne ++ / + / 0 / - / -- Muutos + / 0 / -

LÄHTEET

- Accenture** (2009). Kotouttamisen vaikuttavuus ja mittaaminen -projekti. Projektin loppuraportti. Helsinki: Accenture.
- Booi, Hester, N. Laan, E. Lindeman & J. Slot** (2011). Diversiteits- en integratiemonitor 2010. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek. http://www.ois.amsterdam.nl/pdf/2011_diversiteitsmonitor_2010.pdf
- Busk, Helena, S. Jauhiainen, A. Kekäläinen, S. Nivalainen, T. Tähtinen** (2016). Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 6/2016. Helsinki: Eläketurvakeskus. http://www.etk.fi/wp-content/uploads/Maahanmuuttajat_tyomarkkinoilla.pdf
- Eronen, Antti, V. Härmälä, S. Jauhiainen, H. Karikallio, R. Karinen, A. Kosunen, J.-P. Laamanen, M. Lahtinen** (2014). Maahanmuuttajien työllistyminen: taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 6/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Maahanmuuttajien+ty%C3%B6llistyminen+10022014.pdf>
- Espoon kaupunki** (2014). Monikulttuurisuusohjelma 2014–2017. Espoo: Espoon kaupunki. <http://www.espoo.fi/download/noname/%7B4A528D73-8A09-4654-BA00-B1F38498F684%7D/11432>
- Euroopan komissio** (2016). Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review. Bryssel: Euroopan komissio. https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/ki-04-15-841_en_n.pdf
- Euroopan neuvosto** (ei vuosilukua). Measurement and Indicators of Integration. Community Relations. Directorate of Social and Economic Affairs. Strassbourg: Council of Europe Publishing. http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/documentation/Series_Community_Relations/Measurement_indicators_integration_en.pdf
- Eurostat** (2011). Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study. 2011 Edition. Luxemburg: Euroopan unioni. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF>
- Garcés-Mascareñas, Blanca & R. Penninx** (2016). Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors. IMISCOE Research Series. Heidelberg: SpringerOpen. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-21674-4.pdf>
- Geddes, Andrew** (2003). The Politics of Migration and Immigration in Europe. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Gemeente Rotterdam & Gemeente Amsterdam** (2012). De Staat van Integratie. Rotterdam & Amsterdam: Gemeente Rotterdam & Gemeente Amsterdam. http://www.ois.amsterdam.nl/pdf/2012_destaatvanintegratie.pdf
- Heckmann, Friedrich** (2005). Integration and Integration Policies. Bamberg: European Forum for Migration Studies.
- Helsingin kaupungin tietokeskus** (1997). Helsingiläisten kansalaisuus ja äidinkieli: Ulkomaalaisväestön demografinen rakenne, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tilastoja 1997:14. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Helsingin kaupungin tietokeskus** (2000). Ulkomaalaisten elämää Helsingissä, Helsingin kaupungin tietokeskus. Tilastoja 2000:22. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Helsingin kaupungin tietokeskus** (2016). Helsingin seudun vieraskielisen väestön ennuste 2015–2030. Tilastoja 2017:1. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/16_01_11_Tilastoja_1_Vuori.pdf
- Helsingin kaupungin tietokeskus** (2017a). Helsingin ulkomaalaistaustainen väestö vuonna 2016. Tilastoja 2017:1. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_01_13_Tilastoja_1_Hiekkavuo.pdf
- Helsingin kaupungin tietokeskus** (2017b). Population with Foreign Background in Helsinki 2016. Tilastoja 2017:2. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_01_16_Tilastoja_2_Hiekkavuo.pdf
- Helsingin kaupunginkanslia** (2016). Moninaisuus ja maahanmuutto -toimenpideohjelman (2013–2016) seurantaraportti. Helsinki: Helsingin kaupunginkanslia.

- Helsingin kaupunki** (2013a). Kaiken maailman helsinkiläiset – maahanmuuttajat, hyvinvointi ja palvelut. Maahanmuuttajien elinolojen ja palvelujen seurantaraportti. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Helsingin kaupunki** (2013b). Maahanmuutto ja monimuotoisuus Helsingissä 2013–2016. Helsinki: Helsingin kaupunki. https://www.hel.fi/static/kanslia/elo/HKI_maahanmuut_toimenpideohjelma.pdf
- Hirstiö-Snellman, Paula** (1994). Maahanmuuttajat Helsingin seudulla: Islamilaisista maista ja entisestä Neuvostoliitosta muuttaneiden selviytyminen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:9. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Huddleston, Thomas, J. Niessen & J. Dag Tjaden** (2013). Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. Brussels: European Union. http://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2013/08/Final-report_Using-EU-indicators-of-Immigrant-Integration_June-2013.pdf
- Huijnk, Willem & I. Andriessen** (2016). Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Integratie_in_zicht
- Huijnk, Willem, J. Dagevos, M. Gijsberts & I. Andriessen, Iris** (2015). Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Werelden_van_verschil
- Joronen, Tuula** (2005). Maahanmuuttajien elinolot pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisu. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Joronen, Tuula** (2012). Maahanmuuttajien yrittäjyys Suomessa. Tutkimuksia 2012:2. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/12_11_19_Tutkimuksia_2_Joronen.pdf
- Joronen, Tuula** (2013). Maahanmuuttajien työllisyys, tulotaso ja omistusasuminen Helsingissä. Teoksessa Helsingin kaupunki (2013b).
- Keskinen, Vesa & E. Laihin** (2017). Kaikesta huolimatta turvallista. Helsingin turvallisuustutkimus 2015. Tutkimuksia 2017: 2. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_04_05_Tutkimuksia_2_Keskinen_Laihin.pdf
- Kotilainen, Ada** (2014). Ulkomaalaistaustaiselle kysymys suomalaisuudesta on vaikea. Hyvinvointikatsaus 2/2014. http://stat.fi/artikkelit/2014/art_2014-05-26_006.html?s=0
- Larja, Liisa** (2017). Joka kolmas ulkomaalaistaustainen nuori samaistuu sekä suomalaisuuteen että taustamaahansa. Tieto & trendit 2/2017. <http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/205/>
- Larja, Liisa & H. Sutela** (2015). Työllisyys. Teoksessa: Nieminen ym. (toim.).
- Latomaa, Sirkku** (2012). Kielitilasto maahanmuuttajien väestöosuuden mittarina. Yhteiskuntapolitiikka 37: 5, 525–534. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/103125/latomaa.pdf?sequence=1>
- Lehti, Martti, M. Aaltonen, V. Hinkkanen & M. Oksman** (2014). Ulkomaalaisten rikollisuus Suomessa vuosina 2009–2012. Verkkokatsauksia 38/2014. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152588/ulkomaalaisten_rikollisuus.pdf?sequence=1
- Liebkind, Karmela, S. Mannila, I. Jasinskaja-Lahti, M. Jaakkola & E. Kyntäjä** (2004). Venäläinen, virolainen, suomalainen. Kolmen maahanmuuttajaryhmän kotoutuminen Suomeen. Helsinki: Gaudeamus.
- Maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen toimikunta** (1997). Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen. Komiteanmietintö 1997: 5. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Martikainen, Tuomas & L. Haikkola** (2010). Maahanmuutto ja sukupolvet. Tietolipas 233. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Martikainen, Tuomas, P. Saukkonen & M. Säävälä** (toim.) (2013). Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus.
- Martiniello, Marco & J. Rath** (toim.), (2014): An Introduction to Immigrant Incorporation Studies. Amsterdam: Amsterdam University Press. http://www.aup.nl/wosmedia/2056/immigrant_incorporation_studies_sample.pdf
- Myrskylä, Pekka & T. Pyykkönen** (2014). Suomeen muuttaneiden naisten ja miesten työmarkkinatilanne, koulutus ja poliittinen osallistuminen. Working Papers 2/2014. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ywrp2_201400_2014_12369_net.pdf

- Mähönen, Tuulianna & A. Yijälä, Anu** (2016). Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kotoutuminen Suomeen. Tutkimuskatsauksia 2016:7. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16_06_06_Tutkimuskatsauksia_7_Yijala.pdf
- Niemi, Hannu & M. Lehti** (2016). Ulkomaalaiset, maahanmuuttajat ja rikollisuus. Teoksessa Rikollisuustilanne 2015. Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia 14/2016. Helsinki: Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/164434/Katsauksia_14_Rikollisuustilanne_2015_2016.pdf?sequence=1
- Nieminen, Tarja, H. Sutela & U. Hannula** (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Työterveyslaitos, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos & Tilastokeskus. https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti_uso_201500_2015_16163_net.pdf
- OECD & Euroopan unioni** (2015). Indicators of Immigrant Intergration 2015: Settling In. Paris: OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in_9789264234024-en
- Pauha, Teemu & I. Jasinskaja-Lahti** (2017). Vähemmistöjen väliset suhteet. Tutkimustuloksia ja toimintaehdotuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79168/TEM_1_2017_FINAL_verkko.pdf?sequence=1
- Ranto, Sanna, H. Ahlgren-Leinvuo, E. Haapamäki & S. Högnabba** (2015). Ulkomaalaistaustaisten nuorten hyvinvointi Helsingissä. Tilastoja 2015:40. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/15_12_09_Tilastoja_40_Ranto_Ahlgren-Leinvuo_Haapamaki_Hognabba.pdf
- Saukkonen, Pasi** (2013). Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa Martikainen ym. (toim.).
- Saukkonen, Pasi** (2016a). Maahanmuuttajien kotoutuminen Helsingissä. Tutkimuksia 2016: 12. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16_12_01_Tutkimuskatsauksia_12_Saukkonen.pdf
- Saukkonen, Pasi** (2016b). Mitä on kotoutuminen? Kvartti 4/2016, 60–72. <http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/mita-kotoutuminen%20>
- Saukkonen, Pasi** (2016c). Monikulttuurisuuden tilastointi kaipaa uudistamista. Tieto & trendit 2, 51–56. <http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/166/>
- Saukkonen, Pasi ja K. Herranen** (2009). Kuntien kulttuuritoiminnan seuranta ja vaikutusten arviointi: esiselvitys 21 kaupungista. Julkaisematon raportti 14.9.2009. Helsinki. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö.
- Schulman, Harry & V. Kanninen** (toim.) (1997). Sovussa vai syrjässä? Ulkomaalaisten integroituminen Helsinkiin, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:12. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Sisäasiainministeriö** (2009). Kotouttamisen ja etnisten suhteiden seuranta ja indikaattorit. Loppuraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö. http://www.hare.vn.fi/Uploads/15356/160590/RAPORTTI_20100909065748_160590.pdf
- Sisäasiainministeriö** (2010). Kotouttamisen ja etnisten suhteiden seuranta ja indikaattorit. Raportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö** (2016). Selvitys maahanmuuttajajanaisten ja -miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:53. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75403/RAP%202016_53.pdf?sequence=1
- Statistiska centralbyrån** (2010). Integration – ett regionalt perspektiv. Integration: Rapport 3. Stockholm: Statistiska centralbyrån. http://www.scb.se/statistik/_publikationer/LE0105_2010A01_BR_BE57BR1001.pdf
- Statistiska centralbyrån** (2013). Integration – en beskrivning av läget i Sverige. Integration: Rapport 6. Stockholm: Statistiska centralbyrån. http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/LE0105_2013A01_BR_BE57BR1301.pdf
- Statistiska centralbyrån** (2015). Integration – med fokus på 15 stadsdelar. Integration: Rapport 8. Stockholm: Statistiska centralbyrån. https://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Levnadsforhallanden/Levnadsforhallanden/Integration---analys/224581/224589/Behallare-for-Press/394469/

- Statistiska centralbyrån** (2016). Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Integration: Rapport 9. Stockholm: Statistiska centralbyrån. https://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/LE0105_2016A01_BR_LE0105BR1602.pdf
- Sutela, Hanna & L. Larja** (2015). Ulkomaalaistaustaisessa väestössä paljon korkeasti ja matalasti koulutettuja. Teoksessa: Nieminen, Sutela & Hannula (toim.).
- Säävälä, Minna** (2008). Kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seuranta ja arviointi Suomessa. Helsinki: FCG Efeko Oy/ Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitos.
- Tarnanen, Mirja & S. Pöyhönen** (2011). Maahanmuuttajien suomen kielen taidon riittävyys ja työllistymisen mahdollisuudet. Puhe ja kieli 31: 4, 139–152. https://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/LE0105_2016A01_BR_LE0105BR1602.pdf
- Turun kaupunki** (2014). Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2014–2017. Turku: Turun kaupunki. <https://kotouttaminen.fi/documents/3464316/4353966/turun-kaupungin-kotouttamisohjelma-2014-2017.pdf/6ee2d08d-91f3-4266-9dab-45223c308450>
- Työ- ja elinkeinoministeriö** (2013). Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013. TEM Raportteja 38. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Kotouttamisen+kokonaiskatsaus+2013+23102013.pdf>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet** (2016a). Integration: status og udvikling 2016. København: Udlændinge- og Integrationsministeriet. <http://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/integration-status-og-udvikling-filer/integration-status-og-udvikling-april-2016>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet** (2016b). Hvordan går det med integrationen? Fokus på Ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. København: Udlændinge- og Integrationsministeriet. <http://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/hvordan-gar-det-med-integrationen-2016/view>
- Valtiovarainministeriö** (2005). Indikaattorit ohjauksen ja seurannan välineinä. Valtiovarainministeriön Indikaattoriöryhmän raportti. Keskustelualoite 73. Helsinki: Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto 2005.
- Vantaan kaupunki** (2014). Vantaan monikulttuurisuusohjelma 2014–2017. Vantaa: Vantaan kaupunki. http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/113249_monikulttuurisuusohjelma_2014-2017.pdf
- VATT-työryhmä** (2014). Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT Analyysi 1-2014. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. <http://vatt.fi/documents/2956369/3012221/j67.pdf/6655011a-d0f4-4e9b-a01e-5dd5274514ad>
- Vilkama, Katja** (2011). Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksia 2011:2. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/28183/yhteinen.pdf?sequence=1>
- Vähätalo, Kari** (2005). Maahanmuuttajat ja kantaväestö pitkäaikaistyöttöminä pääkaupunkiseudulla, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2005:2. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus
- Yijälä, Anu** (2016). Toimeentulotuki – urapolun umpikuja vai ponnahduslauta taloudelliseen hyvinvointiin? Pitkittäistarkastelu helsinkiläisten maahanmuuttajien tukitarpeeseen ja siitä irtautumiseen vuosina 2006–2011. Tutkimuksia 2016:2. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16_03_17_Tutkimuksia_2_Yijala.pdf

Ehdotus kotoutumisindikaattoreiden käytön kehittämiseksi. Lähde: Huddleston, Niessen & Dag Tjaden 2013, 43.

	WORK IN PROGRESS: MAINTAIN THE BASELINE	SECOND OPTION: BUILD ON THE BASELINE	THIRD OPTION: EVIDENCE BASED POLICYMAKING
Understanding the context of integration (statisticians, researchers)	<i>Improved annual publication of EU indicators</i> What: Indicator results on Eurostat website & basic descriptive analysis in a 'Statistics in Focus' report. How: Commission & Member States consider additional indicators; Eurostat updates the results; NSIs improve data availability and quality (see assessment report) Existing resources: Eurostat & NSIs on-going work to mainstream migrants in statistics, boost migrant samples, & develop ad hoc modules for surveys	<i>Multiannual 'integration report' based on indicators</i> What: In-depth descriptive analysis of the integration situation & different national contexts How: Data disaggregated for specific groups, monitored over time, & compared between immigrants & non-immigrants with same demographic characteristics (i.e. comparing 'like with like' through statistical controls). Report can also include ad hoc thematic chapters. Existing resources: Examples include 2011 Eurostat 'Statistical Portrait', 2012 OECD 'Settling In', as well as national and local reports	<i>Multivariate & longitudinal analysis</i> What: Analysis determines which contextual factors have most/ least influence on integration outcomes How: Research analyses the relationship between EU integration indicators and three sets of factors (differences in the immigrant populations, general policies & contexts, immigration & integration policies). Longitudinal data can also be analysed where possible. Existing resources: Existing international datasets on these contextual factors, national longitudinal datasets, national multivariate analysis
Evaluating the results of policies (researchers)	<i>Compare data on policies and outcomes</i> What: Analysis of the complex relationships between integration policies & outcomes How: Define policies in terms of intended outcomes on integration indicators; conduct bivariate analysis & mutual learning about how policies influence outcomes and/or how outcomes are influencing policies Existing resources: Up-to-date & comparable summaries of policies through EIL-funded research, EMN, & EWSI	<i>Gather contextual data on who benefits from policies</i> What: In-depth descriptive analysis of the implementation of policies in the four indicator areas How: Gather and share statistics on policy implementation, the potential and current beneficiaries Existing resources: Administrative and official statistics, EU-funded research, EMN, & EWSI	<i>Econometric causal evaluations of policy impact</i> What: Assesses prospective or retrospective impact of specific national policies on integration outcomes How: Evaluation studies are done at national level, sub-national level, or between countries, depending on the availability of data. The EU can provide a review of such studies, exchange on methods, & quality standards Existing resources: Examples of causal evaluations in EU and traditional countries of immigration.
Using targets to improve & mainstream integration (policy actors)	<i>Keep integration indicators relevant for EU targets</i> What: Europe 2020 targets are basis for integration indicators & thus can now be monitored for immigrants How: EU integration indicators can be changed to reflect changes in Europe 2020 targets and statistics Existing resources: Coordination among DGs & Eurostat	<i>Calculate how integration improves EU targets</i> What: Calculations identify areas & countries where immigrants are a major target group for general policies How: Statisticians calculate how 'closing the gap' for immigrants helps EU countries meet their targets for smart, sustainable, and inclusive growth. Existing resources: EU OMCs & Eurostat	<i>Set specific national goals & targets for integration</i> What: Member States assess indicator results & set their own specific national goals & voluntary targets How: Results assessed based on best available multivariate analysis & policy impact evaluations; Member States learn from countries using targets Existing resources: EU OMCs, cooperation structures between relevant ministries, and with civil society

Tekijä(t)		
Saukkonen, Pasi		
Nimike		
Kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittäminen Helsingin kaupungilla		
Julkaisija (virasto tai laitos)	Julkaisuaika	Sivumäärä, liitteet
Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot	2017	83
Sarjan nimike		Osanumero
Tutkimuskatsauksia - Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot		2017:2
ISSN(painettu) 2489-4125 ISSN(verkossa) 2489-4133	ISBN(painettu) 978-952-331-321-7 ISBN(verkossa) 978-952-331-322-4	Kieli fin, swe, eng
Tiivistelmä		
Ulkomaalaistaustaisten määrä ja osuus väestöstä ovat kasvaneet voimakkaasti Helsingissä viime vuosikymmeninä. Väestöennusteen mukaan on odotettavissa, että vuonna 2030 maahanmuuttajia ja heidän lapsiaan olisi jo lähes neljännes kaupungin väestöstä. Kansainvälisellä muuttoliikkeellä ja sen seurauksilla on suuri merkitys Helsingin kaupunkikehitykselle. Tästä syystä on myös tärkeä seurata ja analysoida sitä, kuinka hyvin ulkomaalaistaustaiset löytävät paikkansa suomalaisessa yhteiskunnassa ja Helsingin kaupungissa. Helsingissä ja muualla Suomessa on jo pitkään toteutettu maahanmuuttajien kotoutumisen seurantaa, mutta varsinaisesta seurantajärjestelmästä ei voi vielä puhua. Korkeatasoisen seurantajärjestelmän edellytyksiä ovat tiedon keruun, tietojen analysoinnin ja tulosten julkistamisen säännöllisyys, pitkäjänteisyys ja systemaattisuus. Tämän tutkimusraportin tarkoituksena on edistää kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittämistä Helsingin kaupungilla. Raportti on tarkoitettu avaukseksi sekä Helsingin kaupungin sisäiseen käyttöön että laajempaan kansalliseen keskusteluun kotoutumisesta ja sen seurannasta. Hanke on toteutettu tarkastelemalla kotoutumisen seurannan nykyistä tilannetta Suomessa, analysoimalla ja arvioimalla kansainvälisiä seurannan malleja sekä esittämällä ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Euroopan unionissa on viime vuosina pyritty kehittämään kotoutumisen seurantaa. Niin sanotut Zaragoza-indikaattorit tarjoavat hyvän pohjan suomalaisellekin kehittämistyölle. Myös OECD on kunnostautunut etenkin kansallisen tason kotoutumisen seurantatiedon keräämisessä ja julkistamisessa. Monissa maissa on laadittu omia seurannan malleja osin eurooppalaiseen kehittämiseen liittyen, osin itsenäisesti. Maahanmuuttajien ja laajemmin ulkomaalaistaustaisten seurantajärjestelmä kannattaa luoda sellaiseksi, että mahdollisimman luotettava ja käyttökelpoinen tieto saadaan tuotetuksi kustannustehokkaalla tavalla. Tämä vaatii seurannan toteutuksen pitkäjänteistä suunnittelua ja seurannan eri osa-alueiden keskittämistä niihin organisaatioihin, jotka sen pystyvät parhaiten omiin ja muiden toimijoiden tarpeisiin tuottamaan. Onnistuneen työnjaon lisäksi tärkeätä on yhteistyö. Eri tahojen olisi hyvä päästä yksimielisyyteen etenkin kotoutumisen seurannan keskeisistä käsitteistä. Helsingin kaupungin kannattaa pyrkiä rakentamaan seurantajärjestelmäänsä yhdessä tärkeimpien valtiollisten toimijoiden (Tilastokeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos) sekä Espoon ja Vantaan kaupunkien kanssa. Kotoutumisen tärkeimmät aihealueet ovat kansainvälisen kokemuksen perusteella: työllistyminen ja sen edellytykset; muu yhteiskuntaan osallistuminen; toiseen sukupolveen kuuluvien yhdenvertaisuuden toteutuminen; yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus sekä asumisen olosuhteet ja segregatio. Näihin aihealueisiin liittyvää seurantatietoa voitaisiin Helsingin kaupungilla kerätä, analysoida ja julkistaa osin vuosittain, osin kahden vuoden välein. Joidenkin tietojen keruu onnistuu ainoastaan pidemmällä aikavälillä ja parhaiten yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Käytettävissä olevan indikaattoritiedon kokoava teos voisi ilmestyä neljän vuoden välein. Seurantajärjestelmästä voitaisiin valita erikseen ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen kuusi ydinindikaattoria, joiden osalta seurattaisiin tarkemmin ulkomaalaistaustaisia kokonaisuutena sekä suurimpia tai kotoutumisen kannalta tärkeimpiä väestöryhmiä.		
Asiasanat		
kotoutuminen, maahanmuutto, seuranta, siirtolaisuus		
Hinta	Jakelu	
hinnaston mukaan	puh. 09 310 36293	



KOTOUTUMISEN SEURANTAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN HELSINGIN KAUPUNGILLA

Helsinki on kytkeytynyt entistä vahvemmin kansainväliseen muuttoliikkeeseen, ja ulkomaalaistaustaisten kotoutuminen on nykyään kaupungin kehityksen kannalta tärkeä kysymys. Tämän tutkimusraportin tarkoituksena on edistää kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittämistä Helsingin kaupungilla. Hanke on toteutettu tarkastelemalla kotoutumisen seurannan nykyistä tilannetta Suomessa, analysoimalla ja arvioimalla kansainvälisiä seurannan malleja sekä esittämällä ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi.

Maahanmuuttajien ja laajemmin ulkomaalaistaustaisten seurantajärjestelmä kannattaa luoda sellaiseksi, että mahdollisimman luotettava ja käyttökelpoinen tieto saadaan tuotetuksi kustannustehokkaalla tavalla. Tämä vaatii seurannan toteutuksen pitkäjänteistä suunnittelua ja seurannan eri osa-alueiden keskittämistä niihin organisaatioihin, jotka sen pystyvät parhaiten omiin ja muiden toimijoiden tarpeisiin tuottamaan. Eri tiedontuottajien on hyvä tehdä asiassa yhteistyötä.

Kotoutumisen tärkeimmät aihealueet ovat kansainvälisen kokemuksen perusteella: työllistyminen ja sen edellytykset; muu yhteiskuntaan osallistuminen; toiseen sukupolveen kuuluvien yhdenvertaisuuden toteutuminen; yhteenkuuluvuuden tunne ja keskinäinen luottamus sekä asumisen olosuhteet ja segregaatio. Näihin aihealueisiin liittyvää seurantatietoa voitaisiin Helsingin kaupungilla kerätä, analysoida ja julkistaa osin vuosittain, osin kahden vuoden välein.

Joidenkin tietojen keruu onnistuu ainoastaan pidemmällä aikavälillä ja parhaiten yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Käytettävissä olevan indikaattoritiedon kokoava teos voisi ilmestyä neljän vuoden välein. Seurantajärjestelmästä voitaisiin valita erikseen ulkomaalaistaustaisten kotoutumisen kuusi ydinindikaattoria, joiden osalta seurattaisiin tarkemmin ulkomaalaistaustaisia kokonaisuutena sekä suurimpia tai kotoutumisen kannalta tärkeimpiä väestöryhmiä.