

PASI SAUKKONEN

KOTOUTUMINEN TAPAHTUU KAUPUNGEISSA

OECD:n raportti tarjoaa hyviä neuvoja
kotouttamiseen paikallistasolla



5

TYÖPAPEREITA 2018

Helsinki

TYÖPAPEREITA
ARBETSPAPPER
WORKING PAPERS

2018:5

Integration measures thus need to take a place-based approach, adapted to the characteristics of the host communities as well as to those of migrants themselves. Integration needs to happen where people are, in their workplaces, in their neighbourhoods and the schools to which they send their children, in the local supermarkets where they shop, and in the public spaces where they will spend their free time. (OECD 2018a, 24.)

Johdanto

Viime aikoina on voimakkaasti vahvistunut käsitys, jonka mukaan maahanmuuttajien kotoutumisessa on ennen muuta kyse paikallisista prosesseista ja että kaupunkien toimilla ja kuntatason ilmapiirillä on suuri vaikutus siihen, miten nämä prosessit etenevät. Oma paikkaansa uudessa ympäristössä etsiville yhteiskunta ja kansakunta ovat varsinkin aluksi kaukaisia asioita ja valtakunnallinen kotouttamispolitiikka yleisine linjauksineen etäisiä periaatteita.

Monet kansainväliset organisaatiot ja verkostot ovatkin alkaneet kiinnittää enemmän huomiota siihen, mitä paikallisella tasolla tapahtuu kotoutumisen edistämässä. Työryhmissä, seminaareissa ja konferensseissa on pohdittu sitä, miten maahanmuuttajien integroitumista, yhdenvertaisuuden toteutumista, hyviä väestösuhteita sekä ylipäättään kaikkien paikallisyhteisön asukkaiden yhteiseloja ja vuorovaikutusta voitaisiin kaupungeissa ja kunnissa parhaiten edistää.

Suurten eurooppalaisten kaupunkien EUROCITIES-verkostossa toimii maahanmuuton ja kotoutumisen työryhmä, joka pyrkii lisäämään paikallistason tunnistamista ja tunnistamista kotoutumisen kannalta keskeisenä hallinnon tasona.¹ Euroopan unionin kaupunkiagenda (Urban Agenda) sisältyy Inclusion of Migrants and Refugees -kumppanuusryhmä, jonka tarkoituksena on tehdä ja toteuttaa ehdotuksia maahanmuuttajien ja pakolaisten kotoutumisen kehittämiseksi erityisesti kaupunkien haasteiden ja tarpeiden näkökulmasta.²

Lisäksi esimerkiksi Euroopan neuvoston rahoittama The Intercultural cities -ohjelma auttaa kaupunkeja arvioimaan itseään interkulttuurisen linssin läpi katsottuna ja kehittämään kulttuurienvälisiä strategioita.³ Open Society Foundationsin ja Carnegie Corporationin tukema Cities of Migration välittää puolestaan maahanmuuttajien kotoutumisessa hyviksi ja innovatiivisiksi havaittuja inklusiivisia ja kaupunkikehityksen kannalta suotuisia ideoita ja käytäntöjä.⁴ Maailman kaupunginjohtajia on myös kutsuttu keskustelemaan kotoutumisen asioista ja maahanmuuttajien oikeuksista.⁵

Keväällä 2018 ilmestyi OECD:n ja Euroopan unionin yhteisestä aloitteesta syntynyt raportti Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. OECD on ylipäättään kunnostautunut viime vuosina vahvasti maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvissä kysymyksissä.⁶ Kyseisessä julkaisussa tuodaan esille maahanmuuttajien ja laajemmin

1 Ks. tarkemmin <http://www.eurocities.eu/eurocities/issues/migration-integration-issue>.

2 Ks. tarkemmin <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/how-achieve-comparable-urban-integration-indicators>; Ks. myös URBACTin Arrival Cities -verkosto, <http://urbact.eu/arrival-cities#>

3 Ks. tarkemmin <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>.

4 Ks. tarkemmin <http://citiesofmigration.ca/>.

5 Ks. tarkemmin <http://globalpolicy.columbia.edu/events/2017/09/global-mayors-summit>.

6 Ks. esim. joka toinen vuosi ilmestynvä International Migration Outlook, <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm> sekä maahanmuuttajien kotoutumisen indikaattoreita kokoava Settling In -raportti vuodelta 2015, <http://www.oecd.org/migration/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in-9789264234024-en.htm>.

ulkomaalaistaustaisten kotoutumista koskevia tietoja paikallis- ja aluetasolla sekä kokemuksia ja käytäntöjä Euroopan eri kaupungeista. Raportin tiedot perustuvat tilastojen lisäksi 71 kaupungille lähetettyyn kyselyyn sekä tarkempaan analyysiin yhdeksästä eurooppalaisesta kaupungista.⁷

OECD:n raportin tarkoituksena on tarjota Euroopan kaupungeille välineitä tuloksellisen ja vaikuttavan kotouttamispolitiikan suunnitteluun ja toimeenpanoon. Kansainvälinen muuttoliike muuttaa perusteellisesti monia eurooppalaisia paikkakuntia, ja muutoksen mukana tulee paljon sekä haasteita että mahdollisuuksia. Raportti on laadittu vahvalle tietopohjalle ja se heijastaa rakentavalla tavalla kriittistä asennoitumista kotouttamisen kehittämiseen. Siksi sen keskeistä sisältöä kannattaa esitellä laajemmin myös suomalaiselle yleisölle.

Raportti jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä vastataan kysymykseen, mitä me oikeastaan tiedämme maahanmuuttajien paikallistason kotoutumisesta. Toisessa osassa annetaan paikallistason toimijoille hyviä neuvoja esittelemällä muistilista tärkeimmistä asioista, joita kaupunkien kotouttamispolitiikassa ja palvelujärjestelmien kehittämisessä on syytä ottaa huomioon. Tässä tiivistelmässä raportin sisällöstä painopiste on sen jälkimmäisessä osassa eli kotouttamisen muistilistassa. Sitä ennen tarkastellaan kuitenkin lyhyesti muuttoliikkeen kohdentumista ja kotoutumisen edistymistä erilaisilla alueilla.

Kotoutuminen kaupunkiin, seuduille ja alueille

Hankkeessa tehty selvitys osoittaa, että OECD-maihin ulkomailta muuttaneet henkilöt ovat yleensä muuttaneet niille paikkakunnille, joilla jo ennestään on muuttoliikkeen myötä syntyneitä uusia etnisiä tai kulttuurisia yhteisöjä. Etenkin Euroopan unionin ulkopuolelta tulleet muuttajat ovat keskittyneet suurimpiin kaupunkiin, joiden joukossa maiden pääkaupungit usein vielä erikseen erottuvat.

Turvapaikanhakijoita pyritään monissa maissa sijoittamaan laajemmalle alueelle, mutta kansainvälisen suojelun perusteella maihin jäävistä suuri osa muuttaa kuitenkin myöhemmin suurempiin kaupunkiin. Raportissa todetaan, että hajauttamispolitiikalla voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Positiiviselle puolelle asettuvat tutkimusten mukaan ennen muuta paremmat asumisolosuhteet ja suurten kaupunkien alueellisen segregaaation ehkäisy. Tätä vastaan on kuitenkin havaittavissa myös negatiivisia seurauksia: pienemmille paikkakunnille sijoittuneilla on usein heikompi työllisyys- ja tulonmuodostuskehitys sekä vaikeuksia kouluttautumisessa.

Tarkemmassa analyysissä olleista paikkakunnista useimmissa maahanmuuttajaväestö kasvoi vuosien 2005 ja 2015 välisenä aikana. Pääsääntöisesti kasvu on ollut voimakkaampaa niissä kaupungeissa, joissa jo aikaisemmin oli enemmän maahanmuuttajia ja heidän jälkeläisiään. Vaikka kansainvälinen muuttoliike muovaa miltei kaikkia Euroopan suuria kaupunkeja, niiden kesken tapahtuu siten myös voimistuvaa eriytymiskehitystä. Euroopassa on monta suurkaupunkia, joiden väestöllisellä kansainvälistymisellä on jo vuosikymmenten tai jopa vuosisatojen mittainen historia. Toisiin kaupunkiin laajempi muuttoliike on alkanut suuntautua vasta viime aikoina. On hyvä muistaa, että Suomen tavoin esimerkiksi Kreikkaan, Espanjaan ja Italiaan laajamittaisempi muuttoliike alkoi suuntautua vasta 1980- ja 1990-luvun taitteessa.

⁷ Altena, Amsterdam, Ateena, Barcelona, Berliini, Glasgow, Göteborg, Pariisi, Rooma, Wien. Näistä tapausanalyysiraporteista kaikki eivät ole vielä ilmestyneet. Ne ovat ladattavissa osoitteesta <http://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm>.

Kaikkiin tutkimuskaupunkeihin on vuosituhtaan vaihteen jälkeen tullut paljon Euroopan unionin sisäisiä muuttajia etenkin vuonna 2004 tapahtuneen EU:n itälaajentumisen seurauksena. Kasvaneen maailmanlaajuisen pakolaisuuden ja etenkin vuoden 2015 tapahtumien jäljet ovat myös monin paikoin selvästi nähtävissä. Tämä kehitys tarkoittaa sitä, että melko vastikään uuteen asuinmaahansa saapuneiden osuus kaikista ulkomailla syntyneistä on usein varsin suuri, ja monet vielä odottavat lopullista vahvistusta oikeudelleen jäädä. Jotkut ovat myös jääneet kaupunkiin ilman oleskelulupaa, ilman aikomusta lähteä ainakaan vapaaehtoisesti.

Raportissa korostetaan maahanmuuttajien keskinäisiä eroja, ja myös maahanmuuttajaväestöjen eroja Euroopan kaupungeissa. Jollain paikkakunnalla korostuvat Euroopan sisäinen muuttoliike ja työn perässä muuttavien suuri osuus, toisella taas kansainvälistä suojelua tarvitsevat muuttajat. Yksi kaupunki vetää puoleensa korkeasti koulutettuja, toinen taas vahvemmin tulijoita, joilla on matala koulutustaso. Sama kotouttamispolitiikka ei sovi kaikille, ei kaikille kaupungeille eikä kaikille maahanmuuttajille, vaan politiikan linjauksia ja palveluja pitää suunnitella ottaen tarkasti huomioon paikalliset erityisolosuhteet ja erilaisten muuttajien erilaiset tarpeet, kyvyt ja elämäntilanteet.

Sama kotouttamispolitiikka ei sovi kaikille, ei kaikille kaupungeille eikä kaikille maahanmuuttajille.

Raportin tilastollisissa analyyseissä tehdään usein jako Euroopan unionin sisäisiin muuttajiin ja EU:n ulkopuolelta muuttaneisiin henkilöihin. EU-maiden kansalaiset (ja näihin verrattavat) ovat muuttajina kolmansien maiden kansalaisiin verrattuna paremmassa oikeudellisessa asemassa, mutta tällainen jako on myös tarpeettoman karkea. On hyvä muistaa, että molempiin ryhmiin kuuluu erilaisia ihmisiä toisistaan poikkeavista olosuhteista. Analyysi paljastaa kuitenkin, että EU:n ulkopuolelta tulleet ovat usein monella tapaa EU-kansalaisiin nähden epäedullisemmassa asemassa esimerkiksi koulutuksen, työllistymisen ja asumisen osa-alueilla.

Suuri merkitys kotoutumisen edistymiselle on myös paikallisilla olosuhteilla. Hankkeen yhteydessä tehtyjen selvitysten perusteella paikkakunnan taloudellisella tilanteella on enemmän merkitystä ihmisten suhtautumiselle muuttoliikkeeseen ja muuttajiin kuin maahanmuuttajien kotoutumisella. Tämä myönteinen tai kielteinen asennoituminen vaikuttaa puolestaan siihen, kuinka tervetulleiksi tai vierastetuksi paikallisyhteisön uudet jäsenet itsensä kokevat. Se, että maahanmuuttajat kokevat läsnäolonsa kaupungissa hyväksytyksi, edistää kotoutumista monin tavoin.

Raportin mukaan maahanmuuttajien kotoutuminen työmarkkinoille näyttäisi myös olevan helpompaa niissä kaupungeissa ja niillä kaupunkiseuduilla, joiden elinkeinorakenteessa korkean teknologian sektorilla on vahva asema. Työllistyminen näyttäisi puolestaan olevan hankalampaa alueilla, joilla perinteinen teollisuus ja rakentaminen muodostavat taloudesta suuren osan.⁸ Kotoutumista ja yhdenvertaisuuden toteutumista näyttäisi niin ikään edistävän se, että paikkakunnalla on vakiintuneita maahanmuuttajayhteisöjä, jotka voivat tukea uusia tulijoita heidän kotoutumisensa alkutaipaleella.

Viimeksi mainitut tiedot perustuvat hankkeessa tehtyihin seututaso-analyyseihin, joissa hyödynnettiin OECD:n aluetasoa 2. Suomen osalta tämä tarkoittaa niin sanottuja suuralueita (NUTS2), jotka ovat Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Pohjois- ja Itä-Suomi sekä Ahvenanmaa. Maahanmuuton ja kotoutumisen analysoinnin näkökulmasta

⁸ Tässä kohdassa olisi ollut hyvä tietää tarkemmin siitä, miten eri elinkeinorakenteen omaavien paikkakuntien työllisyys- ja työttömyysasteet vaihtelevat. Voi olla, että monilla eurooppalaisilla perinteisillä teollisuuspaikkakunnilla työllisyystilanne on ylipäättään heikko.

tämä ei ehkä ole mielekkäin mahdollinen aluejako. Etenkin väestömäärältään pienen, mutta väestörakenteeltaan varsin kansainvälisen Ahvenanmaan mukana olo tuottaa joi-tain ongelmia sekä kansalliseen että kansainväliseen vertailuun.

Raporttia voi kuitenkin pitää hyvänä alkuna sille toivottavalle kehitykselle, että jatkossa maahanmuuttajien rakenteellisesta kotoutumisesta saataisiin nykyistä paremmin vertailu-kelpoista tietoa myös alueelliselta ja paikalliselta tasolta.⁹ Edellä mainittujen havaintojen lisäksi raportissa tuodaan muun muassa esille, että maahanmuuttajien kotitalouksien tulot ovat Euroopassa yleensä alemmat kuin niin sanottuun kantaväestöön kuuluvilla henkilöil-lä. Lisäksi maahanmuuttajilla on suurempi riski joutua elämään huonoissa asumisen olo-suhteissa. Molemmat ongelmat ovat erityisen yleisiä tiheästi asutuilla kaupunkiseuduilla.

Kotouttamisen muistilista

OECD korostaa voimakkaasti tarvetta nähdä kotoutuminen paikallisena ilmiönä. Raportis-sa painotetaan kaupunkien vastuuta huolehtia siitä, että kotoutumisprosessien edistä-misessä ryhdytään oikeisiin ja riittäviin toimiin. Kotouttamisen suunnittelussa tulee hyö-dyntää tietoa erilaisten toimien vaikuttavuudesta sekä muualta saatuja kokemuksia hyvistä käytännöistä ja epäonnistuneista kokeiluista.

Raportin parhaana antina voi pitää hankkeessa koottujen tietojen ja kokemusten poh-jalta rakennettua paikallisen kotouttamisen muistilista. Sen tarkoituksena on auttaa kau-punkitason kotouttamispolitiikan muotoilijoita heidän työssään paikallisen kotoutumisen edistämisessä. OECD:n, samoin kuin Euroopan unionin¹⁰, yleisnäkemyksessä kotoutumisen edistämistä vastaa pitkälle suomalaisen kotouttamispolitiikan periaatteita. Tämä muis-tilista on siten sovitettavissa Suomen kaupunkeihin ja miksei myös pienempiin kuntiin. Esittelen tässä julkaisussa tuon muistilistan sisältöä sen käsitteistöä jossain määrin omiin oloihimme sopivaksi muuntaen ja täsmentäen. Alkuperäinen englanninkielinen versio löytyy tämän kirjoituksen lopusta (Liite 1).

Muistilista rakentuu neljästä toimintalohkosta (*blocks*). Niistä ensimmäinen käsittelee kotouttamisen institutionaalisia ja taloudellisia puitteita, hallintaa ja hallintoa, ja toinen kotoutumisprosessien tila- ja aikaulottuvuuksia sekä yhteisöllisyyden ja yhteenkuuluvuu-den tunteen rakentumista. Kolmannen osa-alueen aiheena on paikallistason toimijoi-den osaaminen kotouttamispolitiikan muotoilussa ja toteuttamisessa. Neljännen lohkon muodostavat raportin laatijoiden mielestä tärkeimmät rakenteellisen kotoutumisen edis-tämisen sektorit: työmarkkinat, asuminen, sosiaalinen hyvinvointi ja koulutus. (Kuvio 1.)

9 Euroopan unionin kaupunkiajendaan on sisältynyt vuoden 2017 lopusta lähtien myös kaupunkitason kotoutumisen indikaattorien kehittämistä pohtiva työryhmä, jonka työskentelyssä tämän työpaperin laatija on ollut mukana.

10 Vrt. Euroopan unionin vuonna 2004 hyväksymät kotoutumisen peruseräperiaatteet, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>. Ks. myös Saukkonen 2016.

Kuvio 1. Kotouttamisen muistilista paikallistason toimijoille



Kotouttamisen hallinto ja hallinta

- Tehtävä 1. Lisää kotouttamispolitiikan vaikuttavuutta parantamalla vertikaalista koordinointia ja oikein mitoitettua kotouttamisen toimeenpanoa.
- Tehtävä 2. Tavoittele kotouttamispolitiikkaan poikkihallinnollista yhteistyötä ja yhteensopivuutta vastaamaan maahanmuuttajien moniulotteisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin.
- Tehtävä 3. Varmista, että kotouttamisesta vastaavilla toimijoilla ovat tarvitsemansa taloudelliset resurssit ja että niitä käytetään tehokkaasti.

Kotoutumisen edistäminen on Suomessa samoin kuin monissa muissa maissa monitasoista toimintaa. Toimintaa ohjaa kansallinen lainsäädäntö sekä mahdollisesti myös muut valtiotason linjaukset kuten kotouttamisohjelmat. Valtion keskus- tai aluehallinnon elimillä on keskeinen rooli monissa kotouttamistoimissa. Monia lakisääteisiä ja myös laissa tarkasti säätelemättömiä kotoutumista edistäviä tehtäviä on kuitenkin jäänyt myös kuntien (tai maakuntien) vastuulle.

OECD:n raportissa kiinnitetään huomiota tämän monitasoisen kotouttamisen järjestämiseen tavalla, jossa sen institutionaaliset puitteet ovat sellaiset, että ne mahdollistavat määrätietoisen työskentelyn mutta myös joustavat tarvittaessa paikallisiin olosuhteisiin ja yllättäviin tilanteisiin. Järjestö korostaa myös, että kotoutumisen edistämiseen kohdistetut taloudelliset voimavarat täytyy mitoittaa niin, että ne riittävät asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Kyselyyn vastanneista kaupungeista neljä viidesosaa valitti rahoituksen riittämättömyydestä.

Taloudelliset voimavarat täytyy mitoittaa niin, että ne riittävät asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Oleennaista on myös eri tasojen välinen vuoropuhelu. Kansallisen tason ohjeistus alueille ja kaupungeille yhdistyy optimaalisessa järjestelyssä alhaalta ylös kulkeviin kokemuksiin kentältä kerättyyn tietoon siitä, mitä alue- ja paikallistasolla tapahtuu ja minkälaiset järjestelyt ja palvelut toimivat ja mitkä eivät. Onnistunut kokonaisuus vaatii eri tasojen keskinäistä luottamusta, järjestelmällistä tiedonvaihtoa ja kiinteätä vuoropuhelua.

Monitasoisuuden lisäksi kotouttamisen edistäminen on myös poikkihallinnollista. Tämä vaatii sekä julkisen hallinnon eri sektoreiden välistä yhteistyötä että sen varmistamista, ettei olennaisia tehtäväalueita pääse jäämään unohduksiin eri viranomaistahojen tai palvelutuotanto-organisaatioiden väliin. Kotouttamishallinnon horisontaaliseen ulottuvuuteen kuuluvat myös yhteistyö kansalaisjärjestöjen, uskonnollisten yhdyskuntien ja maahanmuuttajien yhdistysten kanssa sekä yritysten ja muun elinkeinoelämän tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen.

Hyvin järjestetyssä paikallisessa kotouttamispolitiikassa kaupunki on tietoinen paikkakuntansa kotouttamistoimijoiden erityisosaamisesta ja kotoutumisen edistämiseen käytettävissä olevista voimavaroista. Lisäksi OECD korostaa tarvetta tehdä yhteistyötä seudun muiden kuntien ja kaupunkien kanssa esimerkiksi vastuiden ja tehtävien jakamisessa sekä palvelujen järjestämisessä ja tietojen vaihdossa. Kuten monissa yhteyksissä on viime aikoina todettu, kotoutuminen ja kotouttaminen ovat koko yhteiskunnan tehtäviä. Tämän voi tiivistää myös siten, että koko kaupunki kotouttaa. (Ks. esim. Papademetriou & Benton 2016; Timonen 2016.)

Raportissa listataan keinoja tähän lohkoon liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Niitä ovat, jälleen alkuperäistä terminologiaa jonkin verran Suomen olosuhteisiin muuntaen, esimerkiksi seuraavat:

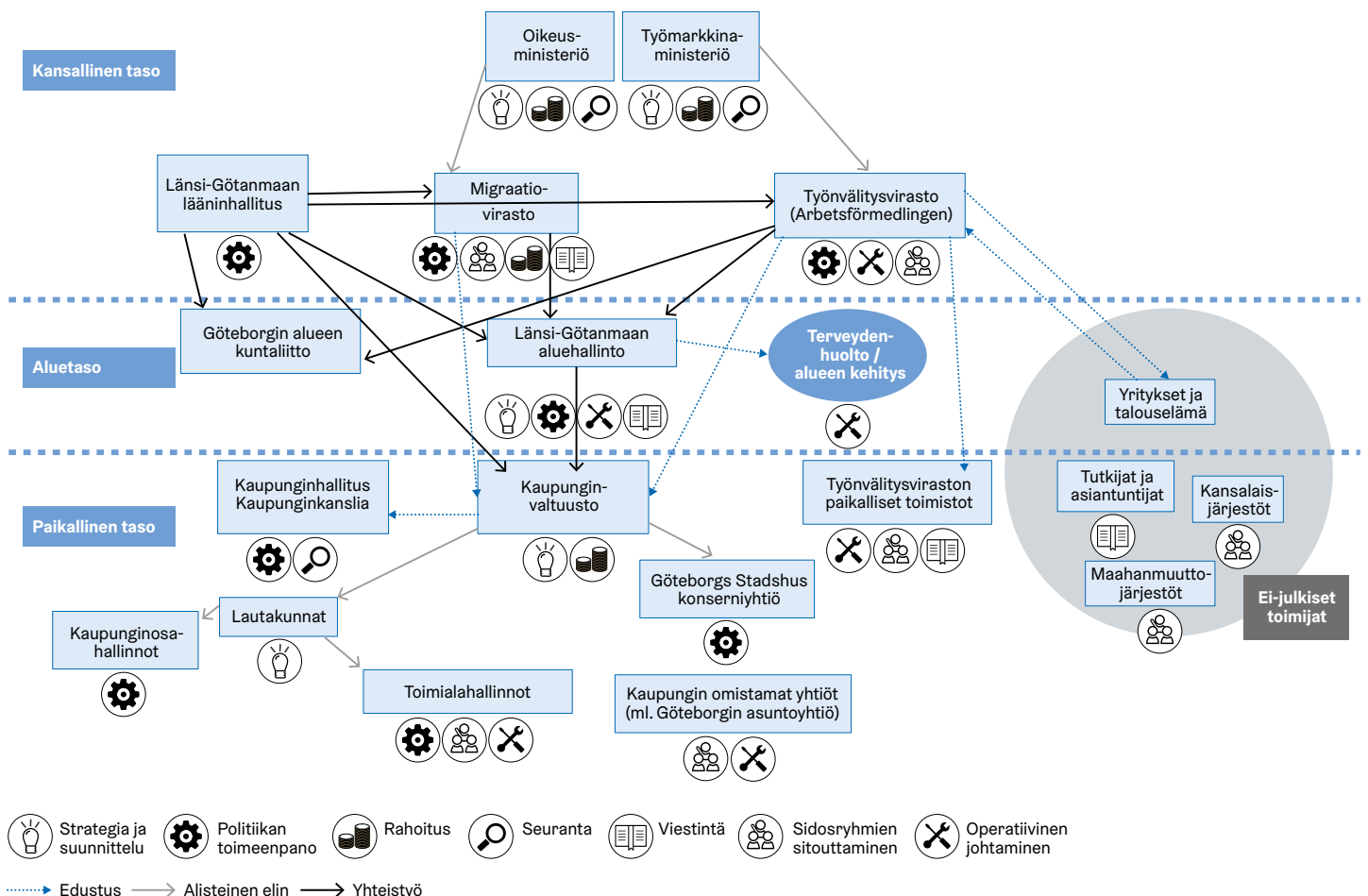
- Perusta kaupungin hallintoon oma yksikkö, jonka vastuulla on koordinoita ja muuten huolehtia maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvistä asioista.
- Luo paikallinen kotoutumisen edistämisen strategia tai ohjelma.
- Perusta kotoutumispalveluita varten keskus tai palvelupiste, josta maahanmuuttajat voivat saada keskitetysti tarvitsemiaan palveluja ja tietoa Suomeen asettumisen vaatimista muodollisuuksista ja heidän oikeuksistaan erilaisiin palveluihin.
- Viesti maahanmuutosta, kotoutumisesta ja kotouttamisen periaatteista ja käytännöistä paikallisesti ja alueellisesti.
- Toteuta kotoutumisen suorien ja epäsuorien kustannusten tiedonkeruuta ja kustannuskehityksen analysointia kokonaiskustannusten mitoittamiseksi ja resurssitarpeiden paikantamiseksi.
- Tee yhteistyötä paikallisten, alueellisten, kansallisten ja eurooppalaisten toimijoiden kanssa rahoituksen järjestämiseksi kotouttamispoliittisiin tarpeisiin.
- Välitä kansalliselle ja ylikansalliselle tasolle viestiä siitä, että kaupungit ja muut kunnat tarvitsevat mahdollisuuksia hakea rahoitusta kotoutumisen edistämiseen.
- Rahoita palveluita ja muita kotouttamistoimia yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Hyödynnä rahoitusmahdollisuuksia yksityiseltä sektorilta sekä säätiöiltä ja rahastoilta. Selvitä mahdollisuudet hankkia resursseja kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta.
- Lisää kotouttamisstrategioita tai -ohjelmia valmisteltaessa paikallisten ja alueellisten toimijoiden tietoa kotouttamisen tavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseksi.
- Käytä hyväksi maahanmuuttajien ryhmien ja yhteisöjen tietoja, osaamista ja kokemuksia kotouttamispolitiikan suunnittelussa, toimeenpanossa ja arvioinnissa.
- Hyödynnä vuoropuhelumekanismeja eri tahojen ja tasojen välillä tiedon lisäämiseksi ja tiedon kulun edistämiseksi.
- Rakenna metropolialueiden sisälle kuntien kotouttamisverkostoja tai yhteenliittymiä yhdistämään voimia kotouttamispalveluiden järjestämisessä.

Suomalaisessa kotouttamispolitiikassa monia yllä mainituista asioista onkin otettu huomioon. Joiltain osin tilanne on todennäköisesti ainakin joissain Suomen kaupungeista jopa eurooppalaisessa vertailussa varsin hyvä. Ainakin niissä kaupungeissa, joissa kotoutumisen edistäminen on maahanmuuttajien määrän ja väestöosuuden johdosta tärkeä kunnallinen tehtäväalue, kotouttamisen poliittinen ja hallinnollinen järjestelmä kannattaisi alistaa systemaattiselle ja kokonaisvaltaiselle tarkastelulle, ellei näin ole jo tehty. Tässä voisi puolestaan olla hyödyksi OECD:n raportissaan esittelemä institutionaalisen kartoituksen malli, josta voi saada seuraavaa hyötyä:

By identifying the type of relations across levels (co-operation, subordination, and representation), the horizontal linkages of the municipality with other local public and non-public actors and the organisation across departments within the municipality, the mapping identifies local authorities' leeway and helps maximise policy effectiveness through its partnership with a broad range of actors in the territory. (...) This is a useful starting point in multi-level dialogue and can be used to identify redundancies, gaps, and possibly costs that the municipality bears for integration purposes. (OECD 2018a, 85.)

Tämä institutionaalisen kartoituksen malli vastaa kysymyksiin siitä, kuka tekee mitä, miten ja kenen kanssa. Kuviossa 2 on hankkeen yhteydessä laadittu Göteborgin kaupungin organisaatiokuvaus. Kuvioissa on yksinkertaisilla kuvaelementeillä osoitettu, missä tapahtuu kotouttamisen a) strategian valmistelu ja muu suunnittelu, b) kotouttamispolitiikan toimeenpano, c) kotouttamisen rahoitus, d) kotouttamisen ja kotoutumisen monitorointi, e) viestintä, f) sidosryhmien sitouttaminen, g) operatiivinen johtaminen. Erilaisilla nuolilla on osoitettu kotouttamisen rahoitusta, erilaisia toimivaltasuhteita sekä ohjausta ja neuvontaa. Kartoitusten avulla voidaan paitsi saavuttaa hyvä kokonaiskuva kotouttamispolitiikan poliittisista ja hallinnollisista rakenteista myös päästä analysoimaan toimintojen sijoittumista hallinnon eri tasoille ja tarkastelemaan eri toimijoiden ja toimintojen välisiä kytkentöjä.

Kuvio 2. Göteborgin kaupungin kotouttamispoliittinen järjestelmä.
OECD 2018a, 90; ks. myös OECD 2018b



Yhteisöllisyyden ja yhteenkuuluvuuden tunteen vahvistaminen

- Tehtävä 4. Suunnittele sellaista kotouttamispolitiikkaa, joka ottaa huomioon maahanmuuttajien eri elämänvaiheet ja muutokset heidän asemassaan ja oleskeluluvan perusteissa.
- Tehtävä 5. Luo kaupunkiin paikkoja ja tiloja, joissa eri väestöryhmiin kuuluvat ihmiset voivat tulla lähemmäksi toisiaan.

Kotouttamisen muistilistan toinen lohko koostuu tavoitteista ja toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on lisätä paikkakunnan sosiaalista koheesiota eli kiinteyttä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Laajamittainen maahanmuutto voi aiheuttaa epäluuloa ja jopa konflikteja eri ihmisryhmien välille. Muuttoliikkeen seurauksena kaupunkiin voi myös syntyä väestöryhmiä, joiden arvot, normit ja muu kulttuuri poikkeavat selvästi toisistaan. Onnistuneella kotouttamispolitiikalla voidaan puuttua kielteiseen kehitykseen jo sen alkuvaiheessa sekä korjata säröjä paikallisessa yhteisöllisyydessä: rakentaa siltoja, murtaa seiniä ja vahvistaa ihmisten välisiä siteitä.

Raportin tarkastelu on jaettu kahteen osaan: aikaan ja tilaan liittyviin kotoutumista edistäviin toimiin. Aikaan liittyvien tavoitteiden ja keinojen lähtökohtana on kaksi tärkeätä ajatusta. Aikaa ei ensinnäkään saisi missään tapauksessa hukata. Maahanmuuttoa välittömästi seuraavat vuodet ovat erittäin tärkeitä etenkin maahanmuuttajien työllistymisen kannalta. Toinen olennainen huomio on se, ettei kotouttamista kannata lopettaa liian aikaisin. Oman paikkansa löytäminen on pitkä prosessi, johon usein sisältyy toisistaan selvästi poikkeavia vaiheita.

Maahanmuuttoa välittömästi seuraavat vuodet ovat erittäin tärkeitä muuttajien työllistymisen ja muun kotoutumisen kannalta.

Kotoutumista edistävät toimet on hyvä aloittaa jo ennen kuin varsinaista oleskelulupaa on myönnetty. Tämä koskee ennen muuta turvapaikanhakijoita, jotka saattavat joutua odottamaan vastaanottokeskuksissa tai muussa majoituksessa jopa vuosia ennen kuin he tietävät saavansa jäädä maahan. Jos kotouttaminen alkaa vasta oleskeluluvan saamisen jälkeen, paljon aikaa ja mahdollisuuksia on jo menetetty. Viime aikoina on onneksi niin Suomessa kuin muuallakin alettu kiinnittää enemmän huomiota tähän esikotouttamiseksikin määritettyjen palvelujen tarpeeseen.

Virallisen kotouttamispolitiikan mukaiset palvelut maahanmuuttajille kestävät kaikissa maissa vain muutaman vuoden, Suomessa kolme tai neljä vuotta. On kuitenkin näitä ajatella, että suuri osa näihin palveluihin osallistuvista olisi tämän jakson päättyessä sataprosenttisesti kotoutunut tai valmis tulemaan täysin itsenäisesti toimeen ilman apua tai tukea. Varsinkin pakolaistaustaisilla jaloilleen pääsy työelämässä ja muutenkin kestää usein paljon pidempään, ja maahanmuuttajilla yleensäkin voi olla erityisiä tarpeita vielä vuosien ajan. Kohdennetuilla ja tehokkailla toimilla voidaan auttaa ihmisiä heidän elämäntilanteissaan ja sitä kautta lisätä koko kaupungin hyvinvointia ja menestystä.

Maahanmuuttajan asemat ja roolit voivat myös ajan mittaan muuttua tavalla, joka kannattaa ottaa palveluissa huomioon. Turvapaikanhakija muuttuu pakolaiseksi (kansainvälisen suojelun piirissä olevaksi) ja kaupunkiyhteisön ulkomaalaistaustaiseksi jäseneksi, joka tarvitsee vielä apua pärjätäkseen. Opiskelijana tai perheen yhdistämisen merkeissä maahan tulleet ovat usein myöhemmin maahanmuuttajia työmarkkinoilla, jonka toimin-

taperiaatteet saattavat olla tuntemattomia. Valmiiseen englanninkieliseen työpaikkaan Suomeen muuttanut saattaakin vuosien jälkeen olla tyhjän päällä, vailla suomen tai ruotsin kielen taitoa ja muuta kulttuurista ja yhteiskunnallista osaamista.

Näihin kysymyksiin tai ongelmiin liittyviä ratkaisuja ovat esimerkiksi one-stop-shopit, joissa palveluja tarjotaan kokonaisvaltaisesti mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen. Tällaiset keskuksat voivat olla käytettävissä myös pidemmän aikaa maassa olleille, jos heidän elämäntilanteensa ja erityiset tarpeensa räätälöityjä palveluja edellyttävät. OECD kehottaa myös hyödyntämään maahanmuuttajien ryhmiä ja yhteisöjä, tutkijoita ja tutkimuslaitoksia sekä muita toimijoita, joilla on pitkän ajan kokemusta kotoutumisen edistämisestä ja muusta maahanmuuttajien kanssa toimimisesta.

Tilaulottuvuuden yhteydessä OECD:n raportissa käsitellään etenkin alueellista eriytymistä, tässä tapauksessa maahanmuuttajien kaupungin tietyille alueille keskittymisen merkityksessä. Tämä (etnisenä) segregaatoinakin mainittu ilmiö on viime aikoina herättänyt huolta myös Suomessa, vaikka läntisiin naapurimaihin verrattaessa suomalaisten suurimpien kaupunkien eriytyminen on koko kaupunkitason kehitystä keskimäärin tarkastellen ainakin toistaiseksi vielä vähäistä (ks. esim. Saikkonen ym. 2018).

Tutkimuskirjallisuuden näyttö etnisen segregoitumisen merkityksestä alueilla asuville yksilöille eli niin sanotuista naapurustovaikutuksista ei ole yksiselitteinen. Raportissa korostetaan, että etnisten tai kulttuuristen ryhmien alueellisesta keskittymisestä voi olla yksilöille myös hyötyä siinä mielessä, että tällöin omalta asuma-alueelta voi löytyä myös kotoutumista edistäviä sosiaalisia verkostoja, työmarkkinoita koskevia tietoja sekä ylipääntään apua erilaisiin tarpeisiin. Eriytymisestä voi kuitenkin myös olla merkittävää haittaa esimerkiksi terveydelle, ansiotulokehitykselle ja kouluttautumiselle (ks. esim. van Ham ym. 2014). Se voi eristää joitain väestöryhmiä palveluista ja mahdollisuuksista sekä muuten estää ihmisiä osallistumasta laaja-alaisesti paikallisyhteisön elämään. Vahvasti eriytyneessä kaupungissa mielikuvat toisiaan kohtaamattomista rinnakkaisista todellisuuksista alkavat helposti levitä.

Vapaa-ajan toiminnoilla, kansalaisyhteiskunnalla ja julkisilla tiloilla on suuri merkitys muuttajien osallisuudelle ja osallistumiselle.

Suomessa ja etenkin Helsingissä harjoitettu sosiaalisen sekoittamisen politiikka kaavoituksessa ja rakentamisessa on ilmeisesti toistaiseksi kohtalaisen hyvin vähentänyt tai hidastanut alueellista ja väestöllistä eriytymistä. Suomeen ja erityisesti sen suurimpiin kaupunkeihin syntyy kuitenkin todennäköisesti ajan mittaan alueita, joilla ulkomaalaistaustaisen väestön osuus on selvästi korkeampi kuin kaupungissa keskimäärin ja joissa ulkomaalaistaustaiset tai erilaisiin vähemmistöryhmiin kuuluvat ovat enemmistönä. On myös mahdollista, että näille alueille keskittyy entistä enemmän taloudellista ja sosiaalista huono-osaisuutta.

Jos näin tapahtuu, silloin on hyvä pitää mielessä OECD:n raportissa mainitut keinot kehityksen kielteisten seurausten minimoimiseksi. Lapsille ja nuorille on tärkeitä tarjota mahdollisuus korkeatasoiseen koulutukseen asuinpaikasta riippumatta, ja muutenkin yhdenvertainen pääsy julkisiin palveluihin on hyvä taata kaikille. Palveluverkoston suunnittelussa on syytä ottaa huomioon palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ulkomaalaistaustaisten näkökulmasta, etenkin jos suuri osa viimeksi mainituista asuu kaupungin periferisemmillä alueilla.

Tärkeä on myös se huomio, että aktiivinen osallistuminen paikallisyhteisöön ei tapahdu ainoastaan työn tekemisen kautta. Siksi kaupungin tulee tarjota asukkaalleen mahdollisuuksia kohdata toisiaan, vaihtaa kuulumisia ja näkemyksiä sekä antaa oma panoksensa paikalliselle julkiselle elämälle. Julkisilla laitoksilla kuten liikuntatiloilla ja kulttuurilaitoksilla on tässä tärkeä rooli, mutta paljon annettavaa on myös maahanmuuttajien järjestöillä, joita kaupungit voivat eri tavoin tukea, sekä muilla kansalaisyhteiskunnan tai kolmannen sektorin toimijoilla.

New city spaces can bridge not only ethnic, but also generational, gender, religious and social divides for instance by building accessible and attracting libraries, schools, recreation centres and theatres. Local civil society organisations are the best ally of municipalities in this sense. Their bottom-up initiatives contribute to fostering social mix and involve long-standing migrant networks (...). Common spaces managed by NGOs and migrant associations with municipal support – often through seed funding or open bids for grants – offer important opportunities for sustained interaction over time. Interaction with the local business community is also fostered by approaching spaces where migrants are hosted and where local entrepreneurs set up their activities (...). (OECD 2018a, 37.)

Kotouttamisosaamisen kehittäminen

- Tehtävä 6. Varmista maahanmuuttajien yhdenvertainen pääsy palveluihin kehittämällä henkilöstön osaamista ja lisäämällä sen monimuotoisuutta.
- Tehtävä 7. Vahvista yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa tähtäämällä sopimusten läpinäkyvyyteen ja toiminnan vaikuttavuuteen.
- Tehtävä 8. Kehitä kotouttamisen tuloksellisuuden arviointia ja arviointitiedon käyttöä päätöksenteossa ja palvelujen suunnittelussa.

Muistilistan kolmannessa lohkossa kehoitetaan kohottamaan osaamisen tasoa paikallistason kotouttamispolitiikan suunnittelussa ja muotoilussa sekä käytännön toteutuksessa ja sen arvioinnissa. Paikallisen kotouttamisjärjestelmän pitäisi olla jatkuvasti oppiva organisaatio, joka kehittyi sekä diakronisen että synkronisen tiedonhankinnan ja -analysoinnin kautta. Diakronisella oppimisella viitataan siihen tietoon, joka saadaan aikaisemmista menestymisistä ja menneistä virheistä: ensiksi mainittuja pitäisi osata soveltaen toistaa, jälkimmäisiä puolestaan viisaasti välttää.

Kotouttamisjärjestelmän pitää olla jatkuvasti oppiva organisaatio, joka hankkii tietoa systemaattisesti ja monipuolisesti.

Oppimisen edellytyksenä olevaa tietoa kannattaa hankkia myös toisilta kotouttajilta, olivat nämä sitten toisia kuntia ja kaupunkeja, niiden palvelujärjestelmiä, tai esimerkiksi kansainvälisiä verrokkikaupunkeja. Raportissa korostetaan tässäkin kohdassa kolmannen sekto-

rin tärkeätä roolia, joka oli noussut esille hankkeen kyselyssä ja tapausanalyysissä. Kansalaisyhteiskunnan toimijoilta ja kaupallisilta palveluntarjoajilta voidaan oppia paljon, ja joitain asioita ne pystyvät toteuttamaan valtiota tai kuntaa tehokkaammin ja vaikuttavammin. Julkisen vallan vastuulla on kuitenkin huolehtia siitä, että palvelujen ulkoistaminen tapahtuu koordinoitusti ja selkein pelisäännöin ja että laadusta pidetään huolta.

Kaupungin oman henkilöstön pitää myös olla osaamisen suhteen tehtäviensä tasalla. Koulutusmahdollisuuksia on hyvä olla tarjolla silloin kun tiedoissa ja taidoissa on puutteita tai kun uusi tai erityinen tilanne edellyttää uudenlaista osaamista. OECD korostaa, että osaamisen kehittämisessä ei pidä rajautua vain maahanmuuttajien kotouttamisesta suoraan vastuussa oleviin henkilöihin, vaan tietojen ja taitojen täydentäminen kannattaa ulottaa kaikkiin palveluihin, joissa ollaan maahanmuuttajien ja uusien vähemmistöryhmien kanssa tekemisissä. Suomessa tämä tarkoittaa pääkaupunkiseudulla käytännöllisesti katsoen kaikkia kaupungin palveluja ja suurta osaa kaupungin henkilöstöstä.

Suurimmissa kaupungeissa kotoutumisen edistäminen kuuluu kaikille.

Kotoutumisen yleensä ja palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta erityisesti olisi tärkeätä, että kaupungin henkilöstö heijastaisi kaupungin väestön etnistä ja kulttuurista moninaisuutta. Ulkomaalaistaustaisten kaupungille rekrytoimisen ja rekrytoitumisen esteitä ja pidäkkeitä kannattaa pyrkiä poistamaan. OECD suhtautuu melko kriittisesti kiintiöiden käyttöön, koska ne voivat hyvistä tarkoituksista huolimatta stigmatisoida ryhmiä ja yhteisöjä sekä muuten heikentää kaupungin yleistä ilmapiiriä ja suhtautumista maahanmuuttoon ja maahanmuuttajiin. Positiivisen erityiskohtelun lievemmat muodot, joita monissa kaupungeissa onkin käytössä, saavat sen sijaan järjestön hyväksynnän. Pelkästään sillä, että henkilöstön etnis-kulttuurinen moninaisuus mainitaan strategisena tavoitteena ja että henkilöstön rakennetta tältä osin seurataan systemaattisesti, voi olla myönteinen vaikutus.

Erittäin tärkeänä tämän lohkon osa-alueena raportti mainitsee kotoutumisen ja kotouttamisen seurannan ja arvioinnin, joka kansainvälisestäkin katsoen on vielä melko huonolla tolalla. Vain harvat kaupungit keräävät ja julkistavat kunnollista tilastollista tietoa kotoutumisen edistymisestä, ja olemassa olevista tiedoista vain pieni osa on kansallisesti ja kansainvälisesti vertailukelpoista. Kotoutumisen moniulotteisuus ja siihen vaikuttavien tekijöiden moninaisuus tekevät seurannasta ja arvioinnista hankalaa, mutta sitä pitäisi kuitenkin pyrkiä kaikin tavoin edistämään.

It is hard to link migrant integration outcomes to the impact of local policies, given the multi-dimensional nature of integration policies, and the fact that they are the result of multi-level actions. Local authorities often opt for pragmatic responses to observed mismatches in migrant outcomes rather than learning from the impact of previous policies. (OECD 2018a, 144.)

Etenkin tilanteessa, jossa maahanmuutosta seurauksineen käydään kiivasta julkista keskustelua ja kun aiheeseen sisältyy poliittisia intohimoja, luotettavan tiedon saatavuus ja sen systemaattinen ja puolueeton analysointi ovat entistä tärkeämpiä. Maahanmuuttajien elämäntilanteen ja kotoutumisen edistymisen selvittämisen lisäksi OECD pitää tärkeänä seurata niin sanotun toisen sukupolven eli maahanmuuttajien lasten elämässä pärjäämistä. Lisäksi raportissa suositellaan tarkastelemaan kansainvälisen muuttoliikkeen vaikutuksia laaja-alaisesti. OECD:n mukaan maahanmuuton seuraukset paikalliselle taloudelle ja elinkeinoelämälle ovat moninaisia ja pääsääntöisesti myönteisiä.

Seurantatiedosta ei ole paljon iloa, jos sitä ei mihinkään hyödynnetä. Tietoa voidaan jalostaa tekemällä siitä vertailukelpoista muiden kotimaisten ja ulkomaisten kaupunkien kanssa. Vertailutieto maahanmuutosta, kotoutumisesta ja muuttoliikkeen vaikutuksista on usein myös käyttökelpoisempaa materiaalia päätöksentekoprosesseihin kuin vain omaa kaupunkia koskevat tiedot. Vertailuasetelman avulla voidaan parhaimmillaan saada selville, minkälaisilla toimilla on todella vaikutusta kotoutumisen edistymiseen. Raportissa nostetaan esille erityisesti Wienin kotoutumis- ja monimuotoisuusmonitorointijärjestelmä sekä Amsterdamin kaupungin pyrkimykset seurata pakolaisten kotouttamisen kustannus-hyöty-suhteen kehitystä.

Määrällisistä aineistoista koostuvan kovan datan lisäksi OECD kehottaa keräämään myös laadullista tietoa kotoutumisesta ja maahanmuuttajien elämäntilanteesta sekä paikkakunnalla vallitsevista maahanmuuttoa ja sen vaikutuksia ja seurauksia koskevista näkemyksistä ja käsityksistä. Myös tässä tapauksessa on hyödyllistä, jos eri paikkakunnilla tietoa kerätään sellaisella tavalla, joka mahdollistaa kaupunkien keskinäisen vertailun. Paraikaa onkin käynnissä myös EU-rahoitteinen hanke, jonka tarkoituksena on kehittää maahanmuuttajille suunnattujen kyselyjen vertailukelpoisuutta sekä aineistojen saatuutta ja hyödyntämistä.¹¹

Kotoutumisen edistäminen eri toimialoilla

- Tehtävä 9. Sovita yhteen maahanmuuttajien taidot ja osaaminen sekä talouselämän ja työmarkkinoiden tarpeet.
- Tehtävä 10. Varmista maahanmuuttajien pääsy kunnollisiin asumisen olosuhteisiin.
- Tehtävä 11. Kehitä hyvinvointipalveluja parantamaan maahanmuuttajien pääsyä tarvitsemiinsa palveluihin.
- Tehtävä 12. Katso, että koulutusjärjestelmä puuttuu kielteiseen eriytymiskehitykseen ja että se takaa kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet.

Neljännän toimintalohkon muodostavat OECD:n raportissa kotoutumisen kannalta keskeiset hallinnon ja palvelujen tuottamisen sektorit, jotka ovat työllisyyden edistäminen, asuntopolitiikka, terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät kysymykset sekä koulutusjärjestelmä. Näiden asiakokonaisuuksien suuret linjat ratkaistaan useimmiten kansallisella tasolla (joissain tapauksissa osavaltioissa). Käytännössä kotoutumisen edistämistä pannaan kuitenkin toimeen lähinnä paikallisesti, ja kunnissa ja kaupungeissa kerätään myös onnistuneen politiikan hyödyt sekä kärsitään epäonnistumisten ja väärin ratkaisujen seurauksista.

Maahanmuuttajien työelämään kiinnittymisen osalta raportissa nostetaan esille samoja huomioita, joita viime vuosina on tehty lukuisissa tutkimuksissa ja selvityksissä sekä viranomaisraporteissa ja poliittisissa linjauksissa. Vaikka suuri osa maahanmuuttajista työllistyy hyvin, kokonaisuutena tarkastellen heillä on kantaväestöön verrattuna vaikeuksia päästä kunnolla kiinni työelämään, joskin ajan mittaan edistymistä tapahtuukin. Vastaavia ongelmia on usein myös heidän lapsillaan. Euroopan ulkopuolelta tulevilla osallistuminen

¹¹ Ks. Tarkemmin International Ethnic and Immigrant Minorities' Survey Data Network, http://www.cost.eu/COST_Actions/ca/CA16111.

työmarkkinoille näyttää jäävän matalammalle tasolle kuin maanosan sisäisillä muuttajilla. Maahanmuuton syyn kautta tarkasteltuna vaikeimmassa asemassa ovat usein pakolaistaustaiset.

Yksi tärkeä syy tähän tilanteeseen on se, että työmarkkinoiden tarpeet ja maahanmuuttajien osaaminen eivät kohtaa toisiaan. OECD suosittaa raportissaan tutkintojen tunnustamisen tehostamista sekä panostamista maahanmuuttajien osaamista täydentävään koulutukseen sekä ylipäättään koulutukseen. Raportissa kannatetaan kielikoulutuksen ja työelämään pääsyn rinnakkaisuutta sen sijaan, että kotoutumista edistävät toimet järjestettäisiin peräkkäisinä kokonaisuuksina. Hankkeen yhteydessä kerättyjen tietojen mukaan pakolaistaustaiset muuttajat ovat valmiita työskentelemään aluksi koulutustaan ja osaamistaan alemmalla tasolla. Tämä koetaan välttämättömäksi välivaiheeksi siihen, että he oppivat kunnolla kielen, saavat tutkintojaan täydennetyksi ja muutenkin osaamisensa tunnustetuksi (ks. myös Yijälä & Luoma 2018).

Kielikoulutusta ja työssäkäyntiä kannattaa toteuttaa ennemmin rinnakkain kuin peräkkäisinä kokonaisuuksina.

Monien maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille haittaavat myös aseman epävarmuus ja yhteiskunnan muita jäseniä heikommalla oikeudet. Tästä kärsivät jälleen etenkin pakolaistaustaiset, joiden limbo-tilassa oleminen vähentää motivaatiota suunnitella elämäänsä asuinpaikkakunnalla pitkällä tähtäimellä. Epävarmuus tulevasta heikentää myös työntekijien halukkuutta palkata henkilöitä, joiden pitkän aikavälin käytettävyydestä ei ole varmuutta. Maahanmuuttopolitiikassa tehdyt äkkiväärät muutokset lisäävät epävarmuutta edelleen. Kunnat ja kaupungit joutuvat usein seuraamaan tilannetta pystymättä kansallisen politiikan kehitykseen juuri vaikuttamaan. Lainsäädännön tai sen tulkintojen muutuksessa ne joutuvat sopeuttamaan toimintojaan usein hyvin nopealla aikataululla.

Raportissa nostetaan esille kahdenlaisia välineitä maahanmuuttajien työllisyystilanteen parantamiseksi. Ensimmäisessä keinovalikoimassa kehoitetaan kehittämään työvoiman tarpeiden ja maahanmuuttajien osaamisen kohtaamista rakentamalla maahanmuuttajien tiedoista, taidoista ja osaamisesta paikallinen tietokanta. Tiedot muuttajien ammattitaidosta ja työkokemuksesta pitäisi kerätä mahdollisimman pian, jotta välttyään turhilta maansisäisiltä muutoilta. Yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa voidaan parantaa luomalla esimerkiksi verkostoja ja tilaisuuksia, joissa liikkuu tietoa työpaikoista ja työnantajista. Parhaimmillaan näissä voidaan tehdä sopimuksia esimerkiksi harjoitteluista, kokeiluista ja työelämään tutustumisista. Syrjinnän paikantamisen ja juuriltaan kitkemisen täytyy niin ikään kuulua paikallisen työmarkkinakotouttamisen prioriteetteihin.

Toiseen ryhmään työllistymistä edistäviä välineitä kuuluvat ne työvoiman tarjontaan kohdentuvat toimet, joilla edistetään maahanmuuttajien pääsyä lähelle työnantajia. Maahanmuuttajilla ei usein ole riittävästi tietoa työmarkkinoista ja työnhaun mahdollisuuksista, jotta he voisivat tehokkaasti hakea töitä. Monissa kaupungeissa onkin vastikään ryhdytty tämän ongelman ratkaisemiseen eri tavoin, ja tässä yhteydessä raportti mainitsee myös kotimaiset esimerkkimme International House Helsingin sekä Helsingin kaupungin Stadin osaamiskeskuksen. Mahdollisuuksia ryhtyä yrittäjiksi kannattaa pitää esillä ja kehittää, samoin maahanmuuttajien pääsyä kiinni työelämään sosiaalisten yritysten kautta.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa on viime aikoina vahvasti korostettu, että asumisen olosuhteilla on suuri merkitys kotoutumisen edistymisen kannalta. Jos ihmisellä ei ole vakituista osoitetta tai jos joudutaan jatkuvasti asumaan hyvin ahtaasti mahdollisesti huonokuntoisessa huoneistossa, edistyminen muilla kotoutumisen osa-alueilla on hyvin vaikeata. Sosiaalisesti tuettu asuntotuotanto voi tarjota ratkaisua näihin kysymyksiin, mutta

myös tässä tapauksessa se voi myös aiheuttaa ongelmia, jos kantaväestön keskuudessa maahanmuuttajien koetaan pääsevän kiinni asuntoihin epäoikeudenmukaisin perustein. Asuntokannan epätasaisen jakautumisen johdosta seurauksena voi myös olla ulkomaalaistaustaisten keskittyminen joihinkin kaupunginosiin tai kortteleihin.

Myös tässä asiayhteydessä OECD nostaakin esille asuinalueiden eriytymisen problematiikan. Raportissa huomautetaan, että muuttoliikkeen seurauksiin ja vaikutuksiin osataan turhan usein kiinnittää huomiota vasta jälkikäteen. Viisaampaa olisi huomioida maahanmuutto kaupunkisuunnittelussa jo ennen kuin segregatiota, palvelujärjestelmän aukko- paikkoja ja muita kielteisiä ilmiöitä on päässyt syntymään. OECD:n suositus ennakoida kaupunkikehitystä myös muuttoliikkeen osalta on erinomaisen kannatettava. Suomessa Helsingin seudun väestöennuste onkin tehty monta kertaa myös niin sanotulle vieraskieliselle väestölle, ja tämän ennusteen nojalla on voitu arvioida sekä määrällistä kehitystä että ulkomaalaistaustaisen väestön kieliryhmittäisiä ja alueellisia painotuksia.

Maahanmuutto kannattaa ottaa kaupunkisuunnittelussa huomioon ennen kuin kielteisiä ilmiöitä pääsee syntymään.

Terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät kysymykset ovat hyvin laaja aihe-alue, ja sitä on vaikea käsitellä samalla tavalla kuin muita kotoutumisen kysymyksiä. OECD:n raportissa todetaan, että maahanmuuttajat ovat ylliedustettuina erilaisten sosiaalipalvelujen käyttäjinä samanaikaisesti, kun he eivät puutteellisten tietojen vuoksi käytä kaikkia palveluja, joihin he olisivat oikeutettuja.

Kaupunkien on tärkeä pyrkiä havaitsemaan ja paikantamaan palvelujärjestelmien ongelmakohtia. Ne voivat liittyä sekä maahanmuuttajien mahdollisten erityistarpeiden tunnistamiseen että palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen kaikille väestöryhmille. Varhaisella puuttumisella sosiaalisiiin ja terveydellisiin ongelmiin voidaan estää niiden kehittymistä vakavammiksi ja vaativampaa hoitoa tai muuta asioihin puuttumista edellyttäväksi vaikeuksiksi. Raportti korostaa myös tarvetta löytää tasapaino maahanmuuttajille kohdennettujen palvelujen ja maahanmuuttajien normaaleihin palvelujärjestelmiin integroinnin eli valtavirtaistamisen välillä. Molempia tarvitaan.

Koulutus on avainasemassa yksilöiden elämässä menestymisessä sekä yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Hankkeessa tehdyn selvityksen mukaan matalan koulutustason maahanmuuttajat ovat keskittyneet erityisesti suurimpiin kaupunkeihin, minkä vuoksi tämä kysymys on Euroopan metropoleissa hyvin ajankohtainen ja tärkeä.

Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että maahanmuuttajien lapset pärjäävät usein koulussa heikommin kuin heidän kantaväestöön kuuluvat ikätoverinsa. Ero säilyy usein siinäkin tapauksessa, että olennaisia sosioekonomisia taustamuuttujia, kuten vanhempien koulutustaso, vakioidaan. Erityisen vakavaa on se, että myös samassa maassa syntyneiden lasten ja nuorten välillä on tilastollisesti merkitseviä eroja maahanmuuttajien lasten (toinen sukupolvi) ja kantaväestöön kuuluvien lasten välillä. Lisää tietoa tarvitaankin siitä, mitkä tekijät näitä eroja aiheuttavat ja kuinka niitä voidaan tarkoituksenmukaisesti tasata.

Yksi huolta herättävä asia on koulujen eriytyminen. OECD huomauttaa, että olennaista ei ole niinkään eri etnisiin tai kulttuurisiin väestöryhmiin kuuluvien lasten ja nuorten sijoittuminen eri kouluihin, vaan tämän eriytymisen yhdistyminen sosioekonomiseen hyvä- ja huono-osaisuuteen. Tällöin syntyy helposti moninkertaista syrjäytymistä, marginaaliin joutumista ja osallisuuden puutetta. Euroopan kaupungeissa on pyritty vaikuttamaan koulujen sosiaaliseen ja etniseen rakenteeseen useilla eri tavoilla, myös sekoittamis- ja hajuttamispolitiikoilla. Varmuutta ei kuitenkaan ole vielä siitä, mitkä menetelmät tuottavat varmimmin toivottua muutosta. Todettakoon kuitenkin, että Valtion taloudellisen tutki-

muskeskuksen tekemän arvion mukaan osalle helsinkiläisistä peruskouluista kohdennettu ja syrjäytymisen ehkäisyyn tarkoitettu positiivisen diskriminaation tuki (PD-raha) lisäsi maahanmuuttajataustaisten oppilaiden (ja suomenkielisten poikien) todennäköisyyttä hakeutua toisen asteen koulutukseen (Silliman 2017).

Julkisen vallan on tärkeä huolehtia siitä, että opetus on korkeatasoista kaikissa kouluissa ja että kaikki koulut muutenkin tarjoavat suotuisan ympäristön oppimiselle ja itsensä kehittämiseksi. Huomionarvoisina ongelmanratkaisun välineinä raportissa nostetaan esille myös sen varmistaminen, että varsinaisen koulunkäynnin alkaessa kaikilla olisi mahdollisimman hyvät välineet koulussa menestymiseen. Monissa maissa maahanmuuttajien lapset ovat osallistuneet varhaiskasvatukseen ja/tai esiopetukseen kantaväestön lapsia vähemmän. Tämän seurauksena joillain lapsilla voi olla kielellisiä vaikeuksia tai enemmän kulttuurista tottumattomuutta koulun ja oppimisen käytäntöihin. Tällaiset ongelmat edellyttävät kouluilta ja muilta oppilaitoksilta taitoa havaita vaikeuksia ajoissa ja valmiutta tukea oppilaita näiden tarvitessa apua.

Lopuksi

OECD:n kaupunkien tarpeisiin laatima kotoutumisen edistämisen muistilista on tarpeellinen apuväline Suomenkin kunnille oman kotouttamispolitiikkansa ja -hallintonsa sekä palvelujärjestelmiensä analysointiin. Raporttia lukiessa tulee monessa kohdassa mieleen, että Suomessa nämä asiat ovat kenties paremmalla tolalla kuin monessa muussa Euroopan kaupungissa. Tämä kertoo etenkin siitä, että useissa Euroopan maissa kotoutumista edistävän systemaattisen politiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen on ryhdytty kovin myöhään. Joissain tapauksissa kaupungeissa on kuljettu jahkailevaa tai todellisuudelle selkensä kääntänyttä valtiota edellä, mutta monissa kunnissa ja kaupungeissa on myös niin ikään oletettu asioiden ratkeavan itsestään. Joissain tapauksissa kyse on ollut myös toimivaltuuksien tai taloudellisten resurssien puutteesta.

Vaikka Suomen kaupungeissa moniin muistilistassa mainittuihin asioihin on kiinnitetty huomiota, oman paikkakunnan kotouttamispolitiikan järjestelmällinen tarkastelu tätä tarkastusluetteloa vasten voi olla hyödyllistä. Kehottaisin suomalaisia kuntia olemaan tyytymättä siihen, että asiat ovat strategisten linjausten, ohjelmien tai suunnitelmien tasolla hoidossa ja menemään pidemmälle kotoutumisen edistämisen toteutuksen arvioinnissa. Suomalainen kotouttamispolitiikka on kansainvälisessä MIPEX-arvioinnissa¹² saanut toistuvasti korkeat pisteet. Samalla on kuitenkin aina noussut esille myös kysymys siitä, toteutuvatko yleisiin linjauksiin sisältyvät hyvät tarkoitukset myös käytännössä.

OECD:n raportti korostaakin monissa asiakohdissa sitä, että meillä on yhä aivan liian vähän tietoa niin kotouttamisen toimeenpanosta kuin erilaisten palvelujen ja muiden kotoutumista edistävien toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Raportissa esitellään lukuisia esimerkkejä kaupunkien aloitteista, kokeiluista ja systemaattisemmistakin toimista. Monista niistä ei kuitenkaan käy kunnolla ilmi, onko kyseessä oikeasti vaikuttavaa toimintaa, mikä yleensä vaatii toiminnan pitkäkestoisuutta sekä riittävän suurta volyyymiä. Pahoin pelkään, että kyse on usein pienimuotoisista ja määräaikaisista hankkeista, millä tavalla Suomessakin valitettavasti suuri osa kotoutumisen edistämisestä toteutetaan.

The 12 objectives were validated as useful points by the city and partners participating in this project. Further research is necessary to identify indicators to track the implementation of the policies built around these objectives. The next step would be to use these evidence-based points to aid local, regional, national and international policy makers to kick-start a dialogue around the development and implementation of the migrant and refugee integration programmes at local level. Starting from the ten partner cities, the Checklist allows for peer-to-peer learning, building knowledge and sharing practices for improving the local approach to migrant and refugee integration. (OECD 2018a, 183.)

12 Ks. tarkemmin <http://www.mipex.eu/>.

Liite 1. A checklist for public action to migrant integration at the local level

Block 1. Multi-level governance: Institutional and financial settings

- Objective 1. Enhance effectiveness of migrant integration policy through improved vertical co-ordination and implementation at the relevant scale.
- Objective 2. Seek policy coherence in addressing the multi-dimensional needs of, and opportunities for,
- Objective 3. Ensure access to, and effective use of, financial resources that are adapted to local responsibilities for migrant integration.

Block 2. Time and space: Keys for migrants and host communities to live together

- Objective 4. Design integration policies that take time into account throughout migrants' lifetimes and evolution of residency status.
- Objective 5. Create spaces where the interaction brings migrant and native-born communities closer

Block 3. Local capacity for policy formulation and implementation

- Objective 6. Build capacity and diversity in civil service, with a view to ensure access to mainstream services for migrants and newcomers
- Objective 7. Strengthen co-operation with non-state stakeholders, including through transparent and effective contracts.
- Objective 8. Intensify the assessment of integration results for migrants and host communities and their use for evidence-based policies.

Block 4. Sectoral policies related to integration

- Objective 9. Match migrant skills with economic and job opportunities.
- Objective 10. Secure access to adequate housing.
- Objective 11. Provide social welfare measures that are aligned with migrant inclusion.
- Objective 12. Establish education responses to address segregation and provide equitable paths to professional growth.

Lähteet

- Ham, Maarten van. 2014.** *Intergenerational transmission of neighbourhood poverty: An analysis of neighbourhood histories of individuals.* Transactions of the Institute of British Geographers 29: 3, 402–417.
- OECD. 2018a.** *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees.* Paris: OECD. URL: <https://www.oecd.org/governance/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm>
- OECD. 2018b.** *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Gothenburg.* Paris: OECD. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264299603-en.pdf?expires=1534505016&id=id&accname=guest&checksum=7F6643631E3A10D39EF79C82AF01CCB2>.
- Papademetriou, Demetrios G. & M. Benton. 2016.** *From Fragmentation to Integration: Towards a "Whole-of-Society" Approach to Receiving and Settling Newcomers in Europe.* Vision Europe Summit Publication. URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IFT_Policy_Recommendations_From_Fragmentation_to_Integration_2016.pdf
- Saikkonen, Paula, K. Hannikainen, T. Kauppinen, J. Rasinkangas & M. Vaalavuo. 2018.** *Sosiaalinen kestävyys. Asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla.* Raportti 2/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. URL: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136125/URN_ISBN_978-952-343-084-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Saukkonen, Pasi. 2016a.** *Mitä on kotoutuminen?* Kvartti 4/2016, 60–71. URL: <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/mita-kotoutuminen>
- Silliman, Mikko. 2017.** *Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy.* VATT Working Papers 91. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. URL: <https://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp91.pdf/d0921f09-baba-4120-a5cd-dc25243da4b6/wp91.pdf.pdf>
- Timonen, Joonas, H. Poti & P. Pappinen. 2016.** *Uusi me – koko kaupunki kotoutumassa. Kotoutumisen toimintakyky ja vuorovaikutushaaste.* Helsinki: Adra Finland Säätiö. URL: <https://adra.fi/wp-content/uploads/2016/10/ADRA-Finland-Uusi-me-selvitys-7.10..pdf>
- Yijälä, Anu & T. Luoma. 2018.** *"En halua istua veronmaksajan harteilla, haluan olla veronmaksaja itse". Haastattelututkimus maahanmuuttajien työmarkkinapoluista ja työnteon merkityksestä heidän hyvinvoinnilleen.* Tutkimuksia 2018: 2. Helsinki: Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot. URL: https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/18_06_20_Tutkimuksia_2_Yijala_Luoma.pdf

TIEDUSTELUT

Pasi Saukkonen, p. 040 334 4800
etunimi.sukunimi@hel.fi

KANNEN KUVA:

Helsingin kaupungin
aineistopankki / Lauri Rotko

JULKAISIJA

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia,
kaupunkitutkimus ja -tilastot
PL 5500 (Siltasaarenkatu 18–20 A)
00099 Helsingin kaupunki

PUHELIN

09 310 1612

INTERNET

WWW.HEL.FI/KAUPUNKITIETO