

JULKAISU

Pekka Kettunen

**KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT:
HAASTEITA JA HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ**

KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA JA HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ

Pekka Kettunen

KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA JA HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ

**KAKS – Kunnallisan
kehittämissäitiö**

Kunnallisan kehittämissäitiön Julkaisu 31
2020

ISBN 978-952-349-048-2
ISSN 2489-9631

Tiivistelmä

Suomeen suuntautuva kansainvälinen muuttoliike on kasvamassa ja kunnat joutuvat yhä enemmän ottamaan huomioon maahanmuuttajat. Mitä tämä sitten merkitsee käytännössä, miten huomioonottaminen tapahtuu ja millaisia haasteita siihen kytkeytyy? Tässä tutkimuksessa tarkastellaan neljän suuren kaupungin, Helsingin, Oulun, Tampereen ja Turun maahanmuuttotoimia kuvaten niiden perussisältöä sekä hyviä käytäntöjä ja haasteita.

Voimassa oleva laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) edellyttää, että kunnan laativat kotouttamista koskevan ohjelman sekä ottavat palvelutarjonnassaan huomioon, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Seuraavassa tarkastellaan toiminnan organisointia ja koordinaatiota sekä toimialoista tiedon jakamista ja neuvontaa, perusopetusta ja toisen asteen opetusta, työllistämistä, hyvinvointitoimialaa, asumista sekä vapaa-ajan palveluja.

Tutkimuksen kohteena olleet neljä kaupunkia eroavat toisistaan ulkomaalaistaustaisen väestön koon ja väestöosuuden suhteen. Lisäksi löysimme useita toimintatapoihin liittyviä eroja, osittain liittyen juuri maahanmuuttajaväestön laajuuteen. Toisaalta kaupunkien kesken on myös paljon samankaltaisuutta, ovathan monet toiminnot varsin yksityiskohtaisesti säädeltyjä.

Jokaiseen toimialaan liittyy erityisiä, juuri sille toiminnalle ominaisia haasteita. Samalla eri toimialojen kysymykset liittyvät usein myös yhteen. Esimerkiksi asumisen keskittyminen on yhteydessä koulutoimeen ja hyvä tiedottaminen ja neuvonta palvelevat kaikkia toimialoja. Monilla toimialoilla tehdään myös punnintaa yleis- ja erityispalvelujen kesken: tarjotaanko erityisesti maahan muuttaneille tarkoitettuja palveluja ja millä perusteella.

Tutkimuksen johtopäätökset tukevat jo kotoutumisen edistämistä koskevaan lakiin kirjattua yhteistoiminnallisuutta. Tällainen yhteistyö on hyvä ulottaa kunnan toimialojen yli muihin julkisiin toimijoihin ja järjestöihin. Toinen yleinen johtopäätös on haastatteluissakin esille nostettu tiedolla johtamisen kehittäminen, joka edellyttää hyvää seurantatietoa.

Sisällys

1. JOHDANTO	1
2. KOTOAUTUMISEN EDISTÄMINEN JA KOTOAUTUMINEN.....	6
3. KOTOAUTUMISEN EDISTÄMISEN TOIMIJAT JA TEHTÄVÄT	10
4. VERTAILEVA ANALYYSI MAAHANMUUTTOPALVELUISTA.....	14
4.1. Johdanto	14
4.2. Maahanmuuttopolitiikan organisointi ja johtaminen.....	21
4.3. Toimialakohtainen analyysi.....	27
4.3.1. Informaation jakaminen ja neuvonta.....	28
4.3.2. Perusopetus	32
4.3.3. Toinen aste: lukio- ja ammatillinen koulutus	37
4.3.4. Työllistäminen	41
4.3.5. Hyvinvointipalvelut	46
4.3.6. Asuminen	50
4.3.7. Kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut	55
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	58

Lähteet

Liite

1 Johdanto

Maahanmuutto Suomeen on kasvanut 1990-luvusta alusta nykypäiviin saakka. Suuri osa maahanmuuttajista asuu suuremmissa kaupungeissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Kaupungit ovatkin suomalaisen kotouttamistyön pioneereja. Kotouttaminen tai kotoutumisen edistäminen on silti monessa Suomen kunnassa vielä suhteellisen uusi toiminta-alue. Kotouttamisella tarkoitetaan toimenpiteitä maahanmuuttajien Suomeen asettumisen helpottamiseksi. Ensimmäinen kotouttamista koskenut laki astui voimaan 1999 ja nyt voimassa oleva laki kotoutumisen edistämisestä on vuodelta 2010 (Välimäki 2019; Työ- ja elinkeinoministeriö 2016). Hallituksen esityksen mukaan (HE 185/2010 vp) lain soveltamisalaa oli tarkoitus laajentaa koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia.

Kasvavan maahanmuuton seurauksena onkin tarvetta tarkastella kotoutumisen edistämistä toimialana ja kehittämisen kohteena. Seuraavassa tällaisen tarkastelun kohteena ovat neljä suurta kaupunkia, joissa kotoutumisen edistämisestä on jo kertynyt paljon kokemusta, kaupungit ovat Helsinki, Oulu, Tampere ja Turku. Tarkastelun näkökulmana on nimenomaan kuntien rooli maahan muuttaneiden kotouttamisessa.

Kotoutumisen edistäminen on hyvin yhteistoiminnallinen toimialue ja menestyäkseen se vaatii vahvaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Kuten seuraavassa tuodaan esille, valtion viranomaiset ovat myös tärkeä toimija kotoutumisen edistämisessä, samoin kuin kolmas sektori ja yritykset. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaan, kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen¹.

Laki kotoutumisen edistämisestä (2010) määrittää, että työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on julkisesta työvoima- ja

¹ <https://kotouttaminen.fi/keskeiset-kasitteet>

yrittäjäpalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettu työtön työnhakija. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea.

Laki kotoutumisen edistämisestä määrittelee toisessa luvussa, että kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muita kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Tässä raportissa näkökulmana on kuntien rooli. Kunta on avainasemassa maahanmuuttajien kotouttamisessa. Osa kotoutumisen edistämisestä tehdään kunnan peruspalveluissa. Maahanmuuttajat tarvitsevat kasvatus-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveystyöpalveluja muiden kuntalaisten tavoin. Myös asumisen ja vapaa-ajan palvelut ovat tärkeitä kotoutujalle. Viime vuosina myös OECD on kiinnittänyt huomioita kaupunkien rooliin kotoutumisen edistäjinä. 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 (Saukkonen 2018).

Kotouttamisen kasvaneen merkityksen taustalla on Suomeen suuntautuva muuttoliike, joka on lisääntynyt viime vuosina. Vaikka kansainvälistä tai siihen verrattavaa muuttoliikettä on aina ollut olemassa, niin viimeisen 150 vuoden aikana Suomi on pääsääntöisesti ollut maastamuuttomaa. Suomen alueelta on lähtenyt satoja tuhansia ihmisiä Pohjois-Amerikkaan 1900-luvun taitteessa ja 1950–1970-luvuilla Ruotsiin. Nykyään maastamuutto on aikaisempaan verrattuna matalalla tasolla. Sen sijaan maahanmuutto on tasaisesti kasvanut 30 vuoden ajan. Muihin Pohjoismaihin verrattuna maahanmuuttajien osuus väestöstä on kuitenkin pysynyt pienempänä. On myös huomattava, että kun suomalaisen väestön syntyvyys on laskenut, niin vastaa maahanmuutto tätä nykyä väestön kasvusta (Saukkonen 2013a, Kettunen ym. 2020).

Maahanmuuttajia tarkastellaan erilaisten määritelmien kautta, jotka tuottavat hieman erilaisia lukuja. YK suosittelee kansainvälisen muuttajan määritelmäksi ulkomailla syntyneitä ja maassa yli vuoden oleskelevaa henkilöä. Suomalaisissa tilastoissa tämä tarkoittaa pitkälti samaa kuin ”ulkomailla syntynyt”. Tämän lisäksi voidaan tarkastella ulkomaan kansalaisia ja Suomessa usein myös vieraskielisiä, jonka kotimaiset tilastot mahdollistavat. Näillä molemmilla on myös merkitystä siihen,

minkälaisia oikeuksia henkilöllä saattaa olla ja mitä palveluita kunnat voivat tarjota. Esimerkiksi opetustoimessa kielellä on merkitystä. Lisäksi usein huomioidaan maahanmuuttajien uudessa asuinmaassa saamat lapset, joita kutsutaan maahanmuuton toiseksi sukupolveksi. Tilastokeskus luokittelee Suomessa asuvia syntyperän (suomalainen tai ulkomainen) mukaan, joka tarjoaa mahdollisuuden erotella maahanmuuttotaustaiset ulkomailla ja Suomessa syntyneisiin. Kokonaisuudessaan maahanmuuttajien tilastointikäytännöissä on vielä jonkin verran vakiintumattomuutta ja siitä johtuen vastaan tulee monenlaisia määritelmiä. Tässä työssä pyrimme kulloinkin määrittelemään mistä ryhmästä on kysymys, jos sillä on merkitystä käsiteltävään asiaan. (Alastalo ym. 2016.)

Vuonna 2018 Suomessa asui noin 350 000 ihmistä, joilla oli jonkun muun valtion kuin Suomen kansalaisuus. Heistä yli viidesosa oli virolaisia ja 13 prosenttia venäläisiä. Yli viisituhatta kansalaista oli Ruotsista, Kiinasta, Somaliasta, Thaimaasta, Irakista, Vietnamista, Afganistanista, Syyriasta ja Intiasta². Vuosittain osa maahanmuuttaneista saa Suomen kansalaisuuden, ja osa heistä ilmoittaa kielekseen jonkun muun kuin suomi, ruotsi tai saame. Kun asiaa tarkastellaan paikallisella tasolla, vaihtelee ulkomaalaistaustaisten³ määrä suhteessa kunnan koko väestöön suuresti. Eniten ulkomaalaistaustaisia ihmisiä Manner-Suomessa asuu suhteellisesti ottaen Vantaalla, kun taas absoluuttisesti eniten Helsingissä. Kaikista Suomen ulkomaalaistaustaisista noin puolet asuu pääkaupunkiseudulla.

Suomeen kohdistuva maahanmuutto on voittopuolisesti joko työhön tai perhesyihin perustuvaa muuttoa (Sutela & Larja 2015). Työperustaisesta maahanmuutosta on Suomessa keskusteltu pitkään (Heikkilä & Pikkarainen 2008, Heikkilä & Martikainen 2015, Huttunen & Äärilä 2010, Kettunen ym. 2020) ja viime aikaisten väestöennusteiden perusteella työperäisen maahanmuuton merkitys tulee kasvamaan entisestään (Kaihovaara & Larja 2019). Merkittävä osa maahanmuutosta tulee lähialueilta, kuten Venäjältä, Virosta ja Ruotsista, mutta entistä useampi myös

² Tilastokeskus

³ Ulkomaalaistaustaisia ovat ne henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Ulkomaalaistaustaisia ovat myös ulkomailla syntyneet henkilöt, joiden kummastaakaan vanhemmasta ei ole tietoa väestötietojärjestelmässä

kaukaisemmista kohteista. Samalla on kasvanut Suomen, ja etenkin kaupunkien kielellinen, kulttuurinen, etninen ja uskonnollinen monimuotoisuus.

Maahanmuuttovirasto myönsi 2018 yhteensä 34 407 oleskelulupaa Suomeen. Suurin ryhmä (9 009 henkilöä) olivat perhesiteen perusteella myönnettyt luvat. EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään rekisteröitiin 8749 henkilöä. Työn vuoksi oleskeluluvan sai 7 687 henkilöä ja opiskelun vuoksi 5 202 henkilöä. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettiin 2740 oleskelulupaa. Kiintiöpakolaisia vuonna 2018 oli 750 ja muita lupia myönnettiin 270 kappaletta⁴.

Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan paikallisten maahanmuuttopalveluiden toimivuutta ja esitetään erilaisia keinoja niiden kehittämiseksi. Kaiken kaikkiaan maahanmuutto ja kotoutuminen ovat ajankohtaisia kysymyksiä. Monet kunnat ovat näiden kysymysten edessä ja organisoimassa toimintaa. Raportin esimerkit esittävät hyviä käytäntöjä ja haasteita neljässä suuressa kaupungissa. Nämä esimerkit voivat olla hyödyllisiä, kun kunnissa pohditaan, miten maahanmuuttopalveluita kehitetään.

Pääpaino seuraavassa on siinä viranomaisjärjestelmässä, joka vastaa kotoutuksesta. Se kattaa sekä kunnallista että valtiotason toimintaa. Muodollinen järjestelmä jättää kuitenkin paljon liikkumavaraa ja tämä raportti tarkasteleekin tarkemmin, miten tätä liikkumavaraa käytetään. Käsillä oleva tutkimus kohdentuu kotouttamiseen ja maahanmuuttopalveluihin neljässä suuressa kaupungissa. Lähtökohdan kaupunkien maahanmuuttopalveluiden analysointiin muodostivat kaupunkien kotouttamisohjelmat, jotka kotoutumisen edistämistä koskevan laki toteaa, että ”Kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kotouttamisohjelma”.

Pääasiallisen aineiston muodostivat haastattelut. Haastatteluista tehtiin yhteensä lähes 40 (haastateltujen nimet liitteessä). Tavoitteena oli tavoittaa keskeiset ko. palveluista vastaavat henkilöt eri toimialoilta. Ensimmäiseksi haastateltiin maahanmuuttoasioiden johtajaa, ja sitten seuraavien toimialojen vastaavia henkilöitä: koulutus, sosiaali- ja terveystyö, kulttuuri ja vapaa-ajan palvelut, työllistäminen ja asuminen. Lisäksi haastateltiin sekä ELY-keskuksen että TE-toimiston

⁴ migri.fi

maahanmuuttoasioista vastaavia henkilöitä. Haastattelut perustuivat kahteen kysymykseen; mitkä ovat toiminnot suhteessa maahanmuuttajiin ja millaisia haasteita näette toiminnassa. Haastattelujen sisältöä käydään läpi neljännessä luvussa. Viidennessä luvussa kootaan havaintoja yhteen sekä esitetään suosituksia kuntien maahanmuuttopalveluiden kehittämiseksi.

2 Kotoutumisen edistäminen ja kotoutumisen

Kotoutumisen edistämiseen pyritään viranomaisten ja muiden tahojen tarjoamien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden avulla. Kotoutuminen voidaan nähdä lopputuloksena ja kotouttaminen tätä prosessia edistävinä toimenpiteinä (Saukkonen 2016, Kettunen & Egharevba 2014, Saukkonen 2013a, 2013b, 2018). Kotouttamispolitiikka tukee maahanmuuttajien työllistymistä sekä yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta ja kotoutumisen kaksisuuntaisuutta. Kotouttamispolitiikka edistää maahanmuuttajien osallisuutta kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla⁵.

Kotouttaminen tai maahanmuuttopalvelut ovat siis sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla pyritään helpottamaan uusien, muualta tulevien asukkaiden elämää Suomessa. Vähimmillään tätä tarkoittaa tietoa kunnan palveluista ja neuvoja niiden käytössä. Valtaosa maahanmuuttajista ei alkuvaiheessa hallitse suomea tai ruotsia, joten keskeinen kysymys on yhtäältä monikielinen palvelu ja toisaalta kielenopetus. Maahanmuuttopalvelut käsittävät siis erilaisia toimenpiteitä, joiden avulla autetaan kuntaan muuttavaa maahanmuuttajaa asettumaan ja sopeutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Kunnallisten palvelujen kohdalla voidaan ajatella, että otetaan huomioon ulkomaalaistaustaisten erityiset tarpeet. Tämä voi merkitä esimerkiksi kulttuurista sensitiivisyyttä, erikielisten työntekijöiden palkkaamista sekä erityistä osaamista ulkomailla suoritetun kompetenssin tunnistamisesta.

Laajasti ottaen kunnallisten ja muiden palvelujen (esimerkiksi valtion aluehallinto) tulisi muuttua siihen suuntaan, että erilaiset tarpeet (tässä maahanmuuttajien) tulisivat tyydytetyksi. Tämä voi edellyttää erityistä osaamista ja palveluprosessien muokkaamista sekä eri kielillä tarjottuja palveluja.

Toiseksi kyse on syvemmin yhteenkuuluvuudesta ja näkyvyydestä. Kotoutuminen tähtää siihen, että maahanmuuttajat kokevat olevansa yhteiskunnan täysivaltaisia

⁵ <https://tem.fi/maahanmuuttajien-kotouttaminen>

jäseniä. (Nortio 2019, 209.) Yhteenkuuluvuus, merkitsee kansalaiseen ulottuvaa muutosta, mutta myös kunnan toimintoja esimerkiksi koulutuksen ja kulttuurin alueilla. Voidaan myös puhua tasapainoisesta yhteiskuntakehityksestä, jonka mukaan eri yhteiskunnan alueilla ei tulisi esiintyä näkyviä eroja eri väestöryhmien kesken. Tältä osin maahanmuuttotoiminta ei eroa muusta yhteiskuntapolitiikasta, sillä asuminen ja toimeentulo koskevat kaikkia asukkaita.

Poliittisen osallistumisen alueella lainsäädännön mukaan eduskunta- ja presidentinvaaleissa äänioikeuteen vaaditaan kansalaisuus, kun taas kuntavaaleissa on oikeus äänestää ja olla ehdolla, jos on asunut kaksi vuotta kunnassa. Poliittiseen osallistumiseen liittyy myös järjestökenttä. Järjestökenttä kokoaa intressejä ja vaalien yhteydessä kokoaa tukiryhmää ja vaalityöntekijöitä. Aikaisempien tutkimusten mukaan olemassa olevat puolueet kiinnostavat ulkomaalaistaustaisia eri tavoin. Borgin (2018) mukaan kuntavaaleissa 2017 ulkomaalaistaustaisten vaaliosallistuminen oli keskimäärin 30 %, kun se suomalaisilla oli noin 60 %. (Weide & Saukkonen 2013). Toisen tutkimuksen (Kestilä-Kekkonen ym. 2018) mukaan eri maahanmuuttajaryhmien välillä on suuria eroja. Esimerkiksi somalitaustaisten osallistuminen on kasvanut voimakkaasti vuosien 2012 ja 2017 välillä lähestyen yleistä äänestysosallistumisen tasoa. On myös huomattava, että maahan muuttaneet perustuvat usein erilaisia yhdistyksiä. Kunnat voivat tukea tällaista toimintaa, joka osaltaan edesauttaa sosiaalista kanssakäymistä ja sitä kautta kotoutumista.

Suomeen muuttavat ihmiset saattavat haluta asettumaan maahan pysyvästi, kun taas toiset tulevat lähtökohtaisesti vain lyhyeksi ajaksi. EU-maiden kansalaiset voivat oleskella ja työskennellä Suomessa vapaasti enintään kolmen kuukauden ajan, kunnes heidän tulee rekisteröityä. Toinen liikkuva ryhmä on kausityöntekijät, joilla on oikeus olla ja työskennellä Suomessa vain määrätyn ajan. Tyypillisiä kausityöntekijöitä ovat maa- ja metsätaloudessa kesäisin työskentelevät henkilöt. Kolmantena ryhmänä voidaan mainita kansainväliset opiskelijat, jotka tulevat Suomeen suorittamaan opintoja. Viime aikoina on pyritty siihen, että entistä suurempi osa kansainvälisistä opiskelijoista jäisi opintojen jälkeen Suomeen. Työperustaisen maahanmuuton ja opiskelun ohella Suomeen muuttaa myös perhesyistä ihmisiä, kuten puolisoja ja muita omaisia.

Onko kotoutuminen ensisijaisesti työn kautta tapahtuva prosessi? Työ on tietysti keskeinen kysymys ihmiselle, toimeentulolle, jopa arvostukselle. Yhteiskunnalle tällä on taloudellinen merkitys, onhan huoltosuhteen kannalta tärkeää, että työelämässä on enemmän ihmisiä kuin sen ulkopuolella (Kettunen ym. 2020). Kotoutuminen on kuitenkin laajempi kysymys. Tavoitteena on, että maahanmuuttaja omaksuu yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Samalla kun hän tutustuu uuden asuinmaansa kielelliseen ja kulttuuriseen ympäristöön, tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Vastavuoroisesti vastaanottava yhteiskunta saa uusia vaikutteita ja monimuotoistuu⁶.

OECD (2018) pitää tärkeänä seurata maahanmuuttajien lasten eli niin sanotun toisen sukupolven pärjäämistä. Lisäksi raportissa suositellaan tarkastelemaan kansainvälisen muuttoliikkeen vaikutuksia laaja-alaisesti. Maahanmuuttajien elämäntilanteen ja kotoutumisen edistymisen selvittämisen lisäksi OECD:n mukaan maahanmuuton seuraukset paikalliselle taloudelle ja elinkeinoelämälle ovat moninaisia ja pääsääntöisesti myönteisiä. Paikallisilla olosuhteilla on myös merkitystä kotoutumisen onnistumiseen vaikuttavana tekijänä. OECD:n raportin (ks. Saukkonen 2018) mukaan paikkakunnan taloudellisella tilanteella on merkitystä sekä ihmisten asennoitumiseen muuttoliikkeeseen että kotoutumisen edistymiseen.

Kotoutumisen ja kotouttamisen onnistumisesta on esittänyt arviota myös eduskunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta edellytti (7.11.2018), että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Valiokunta edellytti myös, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita, että kielikoulutuksen velvoittavuutta lisätään siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe ja lisäksi, että hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvät opintotoiminnan velvoittavuutta.

Todellisuudessa kotouttamisjakson ohjelmoitu, ensimmäinen jakso on noin vuoden ja siinä on viime vuosina erityisesti lisätty työelämään tutustumista ja laskettu kynnystä ammatillisiin opintoihin siirtymiseksi (OKM 2019). Nopeuttaminen on

⁶ <https://kotouttaminen.fi/keskeiset-kasitteet>

epärealistista, kestäähän kielen ja ammatin oppiminen, henkilöstä riippuen, kauemmin kuin vuoden. Toisaalta kielenosaamisen vaatimuksiakin voi lieventää. Oppimisen motivaatiota lisäänee paremmin houkuttavuus kuin pakko sekä oppimismahdollisuuksien lisääminen.

3 Kotoutumisen edistämisen toimijat ja tehtävät

Kotoutumisen edistämisen alueella toimi erilaisia toimijoita, joita tarkastellaan lähemmin seuraavassa. Eri toimijoiden tehtävien kannalta on tärkeää todeta, että Suomeen vuosittain muuttavat ulkomaiden kansalaiset saapuvat maahan hyvin eri perustein. Työperustaisen maahanmuuton kannalta keskeistä on EU-kansalaisuus, joka mahdollistaa vapaan liikkumisen ja työskentelyn Suomessa kolmen kuukauden ajan, kunnes henkilöllä on velvollisuus rekisteröityä. Myös erilaisten asiantuntijoiden, taiteilijoiden ja urheilijoiden on suhteellisen helppo saada lupa saapua Suomeen. Muilta osin EU-maiden ulkopuolelta tulevien työntekijöiden tulee saada työlupa, jonka suhteen noudetaan tarveharkintaa.

Lisäksi Suomeen suuntautuu myös tilapäistä maahanmuuttoa. Kaikissa näissä kysymyksissä tärkein toimija on maahanmuuttovirasto sekä ulkoasianhallinto ja lähetystöt. Erilaiset luvat kattavat erilaisia asioita (esimerkiksi millaista työtä on oikeutettu tekemään) ja lupien kesto vaihtelee. Tällä on myös vaikutusta siihen, millaisiin palveluihin on oikeutettu (www.migri.fi).

Ministeriöistä työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) koordinoi kokonaisuutta ja maahanmuuttajien työllistymistä, kun taas opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) vastaa opetukseen liittyvästä säätelystä. Kotoutumisen edistämisen osalta luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten opetus kuuluu OKM:n vastuualueelle.

Kelan vastuulle kuuluu perustoimeentulo ja muut tulonsiirrot. Perustoimeentuloon ovat oikeutettuja vakinaisesti Suomessa oleskeleva ulkomaalainen, joilla on oikeus toimeentulotukeen samalla edellytyksellä kuin Suomen kansalaisilla. Turvapaikanhakijalla vastaanottokeskuksen piirissä ei ole oikeutta perusturvaan, kun taas väliaikaisesti Suomessa oleskelevalla on oikeus kiireelliseen, välttämättömään tukeen.

Verohallinnon kohdalla merkitystä on oleskelun pituudella: mikäli oleskelu kestää enintään kuusi kuukautta Suomessa, sovelletaan rajoitettua verovelvollisuutta. Suomessa saaduista tuloista verotetaan tällöin yleensä 35 prosenttia (lähdevero), kun

taas yli kuuden kuukauden oleskelu merkitsee yleistä verovelvollisuutta ja veroa Suomeen kaikista tuloista sekä progressiivista verotusta.

Maistraatti⁷ vastaa maahanmuuttajien rekisteröinnistä. Ulkomaalaisen, jonka oleskelu Suomessa on tarkoitettu kestämään tai on kestänyt vähintään yhden vuoden, on ilmoitettava henkilötietonsa väestötietojärjestelmään rekisteröintiä varten.

ELY-keskusten maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä ovat muun muassa: maahanmuuttajien kotouttamistyön suunnittelu ja ohjaus, kuntien ohjaus ja neuvonta pakolaisten vastaanottoon liittyvissä asioissa sekä sopimukset kuntien kanssa pakolaisten kuntiin osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä, alueellisten ulkomaalaista työvoimaa koskevien työlupalinjausten antaminen sekä etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistäminen.

TE-toimistot taas vastaavat seuraavista tehtävistä: neuvontaa/tietoa liittyen rekrytointiin ulkomailta ja ulkomaisten työnhakuun Suomessa, kotoutumistuki ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan saaneille työttömille työnhakijoille sekä kotoutuspalvelut. Muita valtionhallintoon kuuluvia alueellisia toimijoita ovat aluehallintovirasto (AVI), joka muun muassa seuraa työehtojen noudattamista sekä poliisi.

Maahanmuuttajien kannalta on todennäköistä, että hän asioi jossakin näistä organisaatioista ja siksi asiakaspalvelu, tiedonsaanti ja monikielisyys ovat tärkeitä kysymyksiä. Oleskeluluvan saanut maahan muuttanut henkilön tulee rekisteröidä vakituinen osoite ja näin kirjautua jonkin kunnan asukkaaksi (kotipaikka). Yllä mainituilla organisaatioilla on vaihtelevasti monikielistä informaatiota verkossa tai henkilökohtaista palvelua. Digitaaliset palvelut ovat kasvava suunta.

Kuntien kannalta kuntaan muuttavien henkilöiden rekisteröinnit ja verotus- ja muut asiat ovat tärkeitä, mutta eniten muodollista yhteistyötä kunnilla on valtion työvoimahallinnon kanssa. Laki kotoutumisen edistämisestä (2010) määrittää, että työ- ja elinkeinotoimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettu työtön työnhakija. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista

⁷ Uusi nimi Digi- ja väestötietovirasto

toimeentulotukea. Kunta sopii kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan kanssa kotoutumista ja työllistymistä edistävästä kunnan palveluista tai muista toimenpiteistä, jos maahanmuuttaja ei terveydentilansa, ikänsä, perhesyiden taikka näihin rinnastettavien syiden vuoksi voi osallistua kotoutumista tukeviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

Kuntien rooli muilta osin määräytyy kyseisen lain 30 § mukaan:

- Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla.
- Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajille tässä laissa tarkoitettut toimenpiteet ja palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.
- Kunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

Kuntien tehtävät ovat siis laajat ja ne sisältävät paljon harkinnanvaraa, kuinka huolehditaan kuntien palvelujen sopivuudesta maahanmuuttajille tai kunnan oman henkilöstön osaamisen kehittämisestä.

Kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten kotoutumisen edistämisen tavoitteena on tukea paikallisesti tai seudullisesti kansainvälisyyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä edistää myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä. Tavoitteena on lisäksi edistää hyviä etnisiä suhteita ja kulttuurien välistä vuoropuhelua ja maahanmuuttajaryhmien osallisuutta sekä tukea mahdollisuuksia oman kielin ja kulttuurin säilyttämiseen. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Kuntien vastuuta voidaan tarkastella myös kuntalain (2015) mukaan, joka edellyttää kuntien vastaavan kaikkien asukkaidensa hyvinvoinnista. Alaikäisten oikeudet palveluihin taas liittyvät varhaiskasvatus- ja perusopetusta sääteleviin lakeihin.

Muita toimijatahoja kotoutumisen edistämässä ovat kolmannen sektorin järjestöt sekä yritykset. Kansalaisjärjestöt, mukaan lukien maahanmuuttajajärjestöt, ovat kuitenkin merkittävässä asemassa viranomaisten tarjoamien palvelujen

täydentäjänä sekä yhteistyökumppaneina kotoutumista tukevia palveluita suunniteltaessa ja toteutettaessa⁸. Järjestöt tarjoavat palveluja, mutta myös sosiaalista yhteenkuuluvuutta uusille tulijoille. Yritykset kytkeytyvät kotoutumisen edistämiseen eri tavoin: ne vastaavat osasta kotoutumiskoulutuksia (ks. luku 4) ja toisaalta ovat keskeisessä roolissa työllistymisen edistämässä. Varsinais-Suomessa keväällä 2019 toteutetun yrityskyselyn mukaan (Kettunen ym. 2020) yrityksissä on vielä suhteellisen vähän ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä. Yrittäjät, joilla oli kokemusta ulkomaisesta työvoimasta, olivat enimmäkseen tyytyväisiä.

Kaiken kaikkiaan maahanmuuttopalvelut jakautuvat eri toimijoiden vastuulle. Kunnilla on lain mukaan vastuu koordinoinnista, mutta sekä valtionhallinnon että kolmannen sektorin järjestöillä ja yrityksillä on tehtäviä myös. Laki kotoutumisen edistämisestä (2010) edellyttää paikallisten viranomaisten kehittävän kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Yhteistyöhön osallistuvat kunta, työ- ja elinkeinotoimisto ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt.

Toimijakenttää voi siis tarkastella myös verkostona tai monitasohallintona (Kettunen & Kull 2016). Tärkeää tällaisessa verkostossa on tiedon jako ja yhteistyö sekä koordinaatio. Kotoutumisen asiat ovat tyypillisesti organisaatorajoja ylittäviä kysymyksiä, joiden ratkominen yhteistyössä on tärkeää. Eva Sørensen ja Jacob Torfing (2007) katsovat, että erilaiset verkostot ovat kasvava tapa hoitaa tällaisia, sektori-rajat ylittäviä kysymyksiä. Verkostojen haasteita ovat yhteistyön esteet (esimerkiksi organisaatioreviirit, salailu ja puutteelliset valtuudet) sekä jatkuvuuden puute. On tärkeää, että yhteistyö hyödyttää kaikkia osapuolia ja sen tulokset ovat osoitettavissa.

Maahanmuuttopolitiikkaa voidaan myös tarkastella vertikaalisen työnjaon näkökulmasta. Maahanmuuttoasiat kuuluvat monitasoisessa hallintorakenteessa niin kansainvälisiin sopimuksiin, EU:n tehtäviin, kuin myös valtiollisen ja maakuntahallinnon toimivaltaan. Kuntien kannalta keskeistä on riittävien voimavarojen saanti (OECD 2018) sekä sopiva tasapaino velvoitteiden ja toimintavapauden kesken.

⁸ <https://kotouttaminen.fi/kotoutumista-edistavat-toimenpiteet>. Myös kotouttamisen kumppanuusohjelma pyrkii löytämään uusia ideoita eri toimijoiden yhteistyön vahvistamiseksi.

4 Vertaileva analyysi maahanmuuttopalveluista

Seuraavassa tarkastellaan, miten tarkasteluun valituissa kaupungeissa (Helsinki, Oulu, Tampere ja Turku) on organisoitu kotoutumisen edistäminen ja millaisia haasteita toimintaan liittyy. Lähtökohtaisesti näitä neljää kaupunkia koskevat samat säännöt kuin muitakin kuntia. Ne ovat kuitenkin suuria (kuuden suurimman joukossa, vain Espoo ja Vantaa puuttuvat) sekä ulkomaalaistaustaisten osuus kaupunkien väestöstä on suurempi, Oulua lukuun ottamatta, kuin keskimäärin Suomessa.

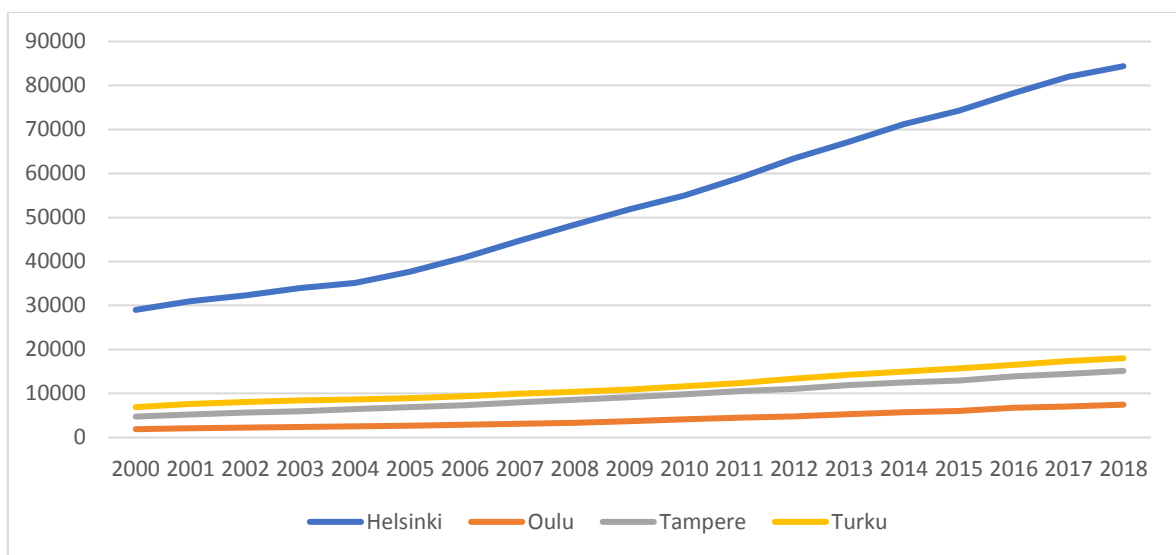
4.1. Kohdekaupungit ja kotoutumisen edistäminen

Tutkimuksen kohdekaupungeissa asuu yhteensä 1 278 179 henkeä, eli lähes neljännes Suomen väestöstä vuonna 2018. Kaupunkien väkiluvut ovat seuraavat: Helsinki 648 042, Oulu 203 567, Tampere 235 239 ja Turku 191 331 (ks. taulukko 1). Yhteensä niissä asuu 152 936, eli 38 prosenttia kaikista Suomen ulkomaalaistaustaisista henkilöistä. Valituissa kaupungeissa tehtävä kotouttava työ on siis lähtökohtaisesti kansallisellakin tasolla erittäin merkittävää ja lisäksi kaupungit toimivat usein kotouttamistyön esimerkkeinä lähialueillaan, jopa koko maassa.

	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku
Koko väestö	648 042	203 567	235 239	191 331
Ulkomaalaistaustainen, syntynyt ulkomailla	84 389	7 450	15 126	17 992
Ulkomaalaistaustainen, syntynyt Suomessa	19 110	1 268	3 094	4 507
Ulkomaalaistaustaiset yhteensä, %	16,0 %	4,3 %	7,7 %	11,8 %

Taulukko 1. Helsingin, Oulun, Tampereen ja Turun ulkomaalaistaustainen väestö vuonna 2018. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, kototietokanta, väestörakenne.

Tilastokeskuksen mukaan ulkomaalaistaustaisia oli vuonna 2018 Helsingissä 16 prosenttia, Turussa 11,8 prosenttia, Tampereella 7,7 prosenttia ja Oulussa 4,3 prosenttia kunnan koko väestöstä. Erot ovat siten melko suuria ja tällä on merkitystä palveluiden kysynnän volyymin kannalta. Suomessa oli vuoden 2018 lopussa 4,7 prosenttia ulkomaan kansalaisia ja ulkomaalaistaustaisia oli 7,3 prosenttia. Kuviossa 1 on esitetty tietoa ulkomaalaistaustaisten osuudesta koko väestöstä tarkastelukaupungeissa vuosina 2000–2018. Helsinki erottuu selvästi muista ja kaikissa neljässä suunta on kasvava.



Kuvio 1: Ulkomaalaistaustaiset (syntyneet ulkomailla) tarkastelukaupungeissa vuosina 2000–2018. Lähde: Tilastokeskus, väestörakenne.

Helsingissä esimerkiksi ulkomaalaistaustaisia henkilöitä oli vuoden 2019 alussa 103 412. Tämä oli 16 prosenttia kaupungin koko väestöstä. Ulkomaalaistaustaisista 82 prosenttia (84 391 henkeä) oli syntynyt ulkomailla eli kuului ulkomaalaistaustaisten ensimmäiseen sukupolveen. 18 prosenttia (19 021) oli syntynyt Suomessa eli kuului ulkomaalaistaustaisten toiseen sukupolveen⁹. Muista tarkastelluissa kaupungeissa Tampereella ja Oulussa oli vuonna 2018 suhteellisen sama jakautuma ulkomailla syntyneiden ja Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaustaisen kesken, kun

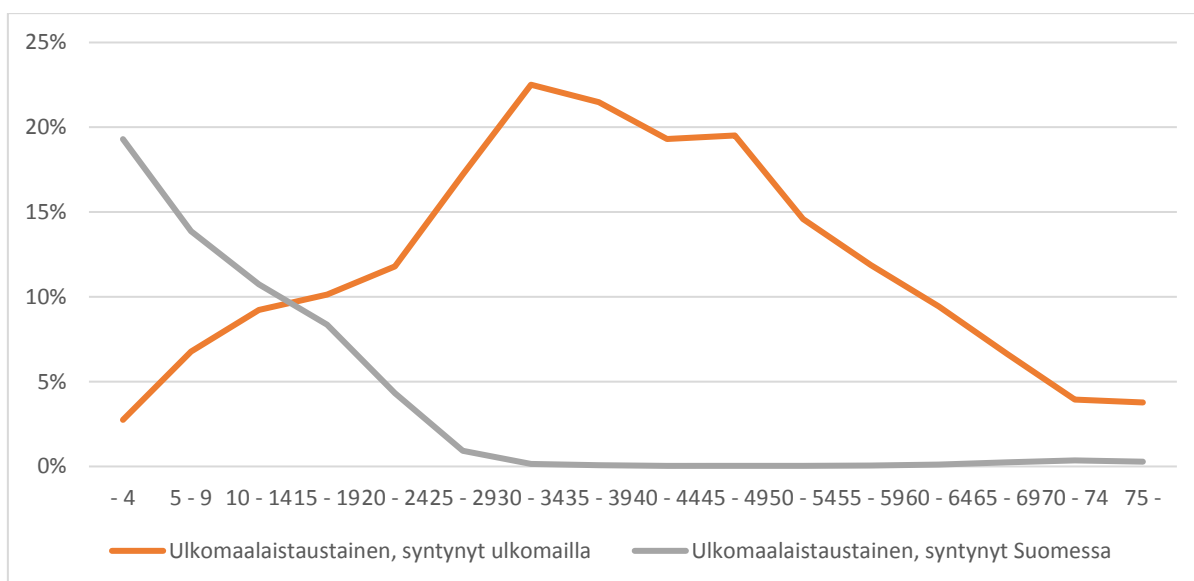
⁹ <https://ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/nykytilanne>.

taas Turussa jälkimmäisen ryhmän osuus oli korkeampi eli 25 prosenttia¹⁰. Saukonen (2019) nostaa esille, että maahanmuuttajat poikkeavat toisistaan sen mukaan, kuinka pitkään he ovat Suomessa asuneet. Vuoden 2016 lopussa Helsingissä asuvista ulkomailla syntyneistä ulkomaalaistaustaisista 37 prosenttia oli asunut Suomessa korkeintaan viisi vuotta.

Kun tarkastellaan yksityiskohtaisemmin väestötilastoa, voidaan todeta, että neljän kaupungin ulkomailla syntyneestä väestöstä oli Euroopassa syntyneiden osuus suurin Helsingissä ja Turussa (51 %) kun taas Oulussa ja Tampereella osuus oli 47 %. Aasiassa syntyneiden osuus oli korkein Tampereella (37 %), ja sitten Oulussa (34 %), Turussa (32 %) ja pienin Helsingissä (27 %). Afrikassa syntyneiden osuus vaihteli niin, että se oli korkein Helsingissä (14 %), sitten Oulussa (12 %), Turussa (11 %) ja pienin Tampereella (9 %).

Ulkomaalaistaustaisen väestön ikärakenne poikkeaa hyvin paljon muusta väestöstä. Kuviossa 2 on näkyvillä tilanne Helsingin kaupungin osalta. Kuvio havainnollistaa kuinka ulkomailla syntyneet ulkomaalaistaustaisten väestöosuus vaihtelee merkittävästi eri ikäryhmissä, ollen suurimmillaan 30–44-vuotiaiden parissa. Yli 60-vuotiaiden parissa ulkomaalaistaustaisia on selvästi vähemmän, mutta heidän osuutensa tulee jatkossa nopeasti kasvamaan. Pienten lasten ja oppivelvollisuusikäisten joukossa ulkomaalaisten Suomessa syntyneet lapset ovat nopeasti kasvava ryhmä, ja noin viidennes kaikista alaikäisistä on ulkomaalaistaustaisia. Osan heistä vanhemmat ovat vielä lakisäättöisten kotouttamistoimien parissa, mutta monet ovat jo pidempään maassa olleita. Mikäli maahanmuuton toinen sukupolvi otetaan huomioon, niin kaikista alle 50-vuotiaista helsinkiläisistä joka viides on ulkomaalaistaustaisia. Muissa vertailukaupungeissa tilanne on pääpiirteissään sama, joskin väestöosuudet ovat hieman pienempiä ja toisen sukupolven kasvu reilun vuosikymmenen Helsinkiä perässä.

¹⁰ kototietokanta.stat.fi



Taulukko 2: Ulkomaalaistaustaiset ikäryhmittäin Helsingissä vuonna 2018, prosenttia. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, kototietokanta, väestörakenne.

Johtopäätöksenä edellisestä väestökatsauksesta voidaan todeta, että kotoutumiseen tavalla tai toisella liittyvät kysymykset ovat ajankohtaisia varhaiskasvatuksessa, kaikilla koulutusasteilla ja työelämässä. Sen sijaan ikääntyneiden parissa ulkomaalaistaustaiseen väestöön liittyvät kysymykset ovat vasta tulossa yleisemmiksi. Kun tarkastellaan kuntien vastuulla olevaa tehtäviä, eli kotoutumisen edistämistä, on otettava huomioon kokonaisuus. Kuten edellä tuotiin jo esille, kuntien tehtävien kannalta keskeinen säädös on laki kotoutumisen edistämisestä (2010). Kotoutumisen edistäminen on yhteistoimintaa ja näkökulmana seuraavassa on kuntien rooli.

Kuten yleisesti, myös tällä alueella lainsäädäntö ja voimavarojen jako asettavat puitteita, joiden sisällä on toimintavapautta. Kotouttamisen kohdalla puitteet ovat melko väljät. Rajaavia ehtoja liittyy esimerkiksi palvelujen saatavuuteen. Turvapaikkaa hakevat eivät esimerkiksi saa osallistua ammatilliseen koulutukseen, hakea kunnan vuokra-asuntoa tai saada kiireetöntä hoitoa. Moniin palveluihin liittyy myös vaatimus kotikunnasta, palvelut on tarkoitettu kuntalaisille.

Suurempaa vapausastetta liittyy toiminnan organisointiin, sekä siihen, miten eri palveluissa otetaan maahanmuuttotaustaiset kuntalaiset huomioon. Esimerkiksi Tampereella todetaan kotouttamisohjelmassa erityisesti, että toiminta lomittuu

kaupungin muun toiminnan kanssa yhteen. Samalla tavoin Turussa eri toimialoilla (pakolaistaustaisia lukuun ottamatta) maahanmuuttotaustaiset kuntalaiset ohjautuvat kaupungin palveluihin, kuten muutkin asukkaat.

Seuraavassa tarkastelussa on pääpainona kuntien maahanmuuttopalveluiden organisointia. Tarkastelussa ei tavoitella palveluvolyymien yksityiskohtaista kuvausta. Tarkasteltavien kuntien koko vaihtelee (erityisesti Helsinki poikkeaa muista kolmesta) ja maahanmuuttajien määrä vaihtelee myöskin, kuten yllä tuotiin esille. Pääkysymys seuraavassa onkin, miten kunnat ovat organisoineet ja huomioonottaneet maahanmuuttajat palveluissaan,

Laki kotoutumisen edistämisestä (2010) edellyttää, että kunta laatii valtuustokausittain kotouttamisohjelman, joka muun muassa sisältää suunnitelman siitä, miten kunnan yleiset palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina sekä suunnitelman erityisesti kotoutumista edistävästä ja tukevasta toimenpiteistä. Ohjelmat ovat sisällöltään samankaltaisia sisältäen sekä yleisiä tavoitteita että toimialakohtaista kuvausta ja tavoitteita.

Helsingissä ohjelma nostaa esille neljä teemaa:

- Helsinki on osaavan työvoiman kaupunki
- Helsinki on maailman vaikuttavin paikka oppia
- Helsinki on avoin ja osallistava ja Helsinki ehkäisee eriarvoistumista.

Kaikkien Stadi – Helsingin kotouttamisohjelma 2017–2021 on kotoutumislain (1386/2010) 32§:n mukainen ja kaupunkistrategiaan perustuva kotouttamisohjelma, jonka tarkoitus on edistää kotoutumista ja monialaista yhteistyötä kaupungissa. Ohjelmaan on koottu strategiakauden aikana kehitettävät uudet toimenpidekokonaisuudet sekä kotoutumista tukevat hankkeet kaikilta toimialoilta, sillä onnistunut kotouttaminen on koko kaupungin yhteinen päämäärä. (Helsinki 2018)

Oulussa kotouttamisohjelmassa korostetaan seuraavia asioita (Oulu 2018):

- Kotoutujan osaaminen luo elinvoimaa
- Laadukkaat palvelut tukevat kotoutumista
- Oululainen kotouttaa ja kotoutuu.

Tampereen ohjelmassa tavoitteet on jaettu viiteen eri osaan (Tampere 2014):

- *Päättäjänä* kaupunki muun muassa korostaa maahanmuuttajien positiivista vaikutusta kaupunkiin ja sen kehitykseen sekä sitoutuu toimimaan osaltaan aktiivisen kotoutumisen tukemiseksi sekä Tampereen kaupungin johto sitoutuu julkisesti rasismiin vastaiseen työhön.
- *Palvelun tarjoajana* muun muassa Tampere huolehtii siitä, että kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteisiin taataan riittävä resursointi ja tehokkaalla alkuvaiheen vastaanotolla ehkäistään syrjäytymistä.
- *Työnantajana* kaupunki muun muassa vahvistaa oman henkilöstönsä etnistä monimuotoisuutta ja takaa maahanmuuttajataustaisille kuntalaisille työpaikkoja.
- *Tavaroiden ja palveluiden ostajina* kaupunki muun muassa tukee kolmannen sektorin toimijoita, kuten maahanmuuttajajärjestöjä, kotouttavien palvelujensa tuotteistamisessa. Lisäksi yhtenä alueena on yhteistyö ja aktiivinen kumppanuus.

Tampereen ohjelmassa näkyy tilaaja-tuottaja-malli, josta sittemmin on luovuttu.

Turussa kehittämistoimenpiteet kaudelle 2018–2021 on koottu viiteen kokonaisuuteen (Turku 2018):

- Maahanmuutto on elinkeinoelämän voimavara
- Maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia vahvistetaan
- Koulutuksella ja työllistämistoimilla rakennetaan yhtäläiset mahdollisuudet osallistua yhteiskuntaan
- Luodaan mahdollisuudet maahanmuuttajien osallisuudelle ja aktiiviselle vapaa-ajalle
- Turku on hyvä ja turvallinen paikka asua.

Kaiken kaikkiaan ohjelmien päämäärät siis lomittuvat kaupunkien yleisiin strategiisiin päämääriin ja antavat kuvaa kotoutumisen edistämisen monimuotoisuudesta. Se on todella kaikkiin kunnallisiin toimintoihin vaikuttava kysymys.

Tarkasteluun neljän kaupungin ohjelmat koskevat jossain määrin eri vuosia, niin että Helsingin ohjelma on vuosille 2017-2021, Oulun vuosille 2018- 2021,

Tampereen vuosille 2014- 2025 ja Turun vuosille 2018-21. Poikkeuksen muodostaa siis Tampere, jolla muita pitempi ohjelmakausi. Tampere on kuitenkin juuri uusimassa ohjelmaansa.

Muutamassa tapauksessa ohjelmia on päivitetty tai tarkennettu kesken kautta. Helsingissä arvioitiin vuoden 2016 alussa (Helsinki 2016) kotoutumispalvelujen toimintaa ja haasteita. Työryhmän tehtäviä olivat kartoittaa turvapaikanhakijoille ja pakolaisille tarjottavien kotoutumispalveluiden nykytila, ennakoida kuntaan asettautuvien turvapaikan saaneiden henkilöiden erityistarpeita sekä kehittää toimenpiteitä uusien kuntalaisten nopean työllistymisen tukemiseksi ja ennakoida asuttamisen haasteita. Kaupungin vuoden 2016 talousarvioon varattiin kaupunginhallituksen käytettäväksi 10 miljoonan euron määräraha, jonka kohdentamisesta päätettiin kaupunginhallituksen päätöksellä. Talousarviokirjauksen mukaan määräraha oli tarkoitettu käyttämään erityisesti turvapaikanhakijoiden kotoutumisen edellytysten ja maahanmuuttajien hyvän kotouttamisen varmistamiseksi. Työryhmä on tunnistanut kahdeksan toimialarajat ylittävää rakenteellista haastetta. Työryhmän ehdotuksia tarkastellaan tuonnempana toimialakohtaisessa jaksossa (4.3.).

Oulussa taas julkisuutta saaneiden rikostapausten jälkeen laadittiin erityisohjelma (Oulu 2019). Tilannekuvan perusteella teemoitettiin toimintasuunnitelmaan nostettavat asiat ja näiden perusteella muodostettiin kuusi työryhmää ja nimettiin niille vastuuhenkilöt. Työryhmät olivat psyko-sosiaalinen tuki, turva- ja mediataitojen vahvistaminen, yhteisöllinen työ ja turvallisuudentunteen vahvistaminen, asiantuntijakonsultaatio henkilöstölle, kotouttaminen sekä tutkimusta (ilmiö ja arviointi), koulutusta ja osaamista koskeva suunnitelma.

Helsingin maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelma 2018–2021 puolestaan kohdentuu monin eri tavoin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kehittämiseen, esimerkiksi oppimisen edellytysten ja tuen sekä osaamisen kehittämisen ja rekrytoinnin kautta (Helsinki 2018).

4.2. Maahanmuuttopolitiikan organisointi ja johtaminen

Kuntien kotouttamistoiminnassa voidaan erotella toiminnan yleinen johtaminen toimialakohtaisesta tarkastelusta. Johtamisen kohdalla voidaan aluksi tarkastella ohjelmien laatimisprosessia. Ohjelmat on laadittu yhteistyössä kaupungin eri toimialojen kanssa sekä sidosryhmiä kuullen.

Helsingin ohjelman mukaan ohjelma on osoitus koko kaupungin yhteisestä tahtotilasta ja tavoitteesta sujuvan kotoutumisen mahdollistamiseksi. Se on valmisteltu yhteistyössä kaupungin toimialojen sekä yhteistyökumppanien kanssa, ja ohjelmatyön valmisteluun osallistui yhteensä noin 400 kaupungin työntekijää ja sidosryhmien edustajaa yhteiskehittämisen työpajoissa ja tapaamisissa.

Oulussa ohjelman valmistelua varten on asetettu kotouttamisohjelman ohjausryhmä. Ohjausryhmän jäsenet ovat toimineet eri alojen asiantuntijoina sekä määrittelleet ohjelman valmisteluprosessia ja painopistealueita. Kotouttamisohjelman valmisteluun on sisällynyt eri tahojen osallistamista, joissa on kartoitettu nykytilannetta sekä mahdollisia kehitystarpeita.

Tampereella ohjelman laatiminen käynnistyi pormestarin päätöksellä 15.1.2014 ja sitä laatimaan nimettiin työryhmä, jonka puheenjohtajana toimi apulaispormestari ja jäseninä niin kaupungin eri toimialojen edustajia, valtion aluehallinnon edustajia kuin hankkeiden edustajiaakin. Lisäksi maahanmuuttajaneuvosto käsitteli kotouttamisohjelman uudistusta syksyn 2013 aikana kokouksissaan kahdesti.

Turun kotouttamisohjelman laatimisessa kaupungin konsernihallinnosta ja toimialoilta nimetyt maahanmuuttoyhdyshenkilöt sekä teeman kannalta keskeiset toimialojen palvelualuejohtajat määrittelivät kotouttamisen tavoitteet ja kehittämistoimenpiteet vastuutahoineen. Lisäksi ohjelman valmisteluun osallistettiin maahanmuuttotyön ja kotouttamisen kannalta keskeiset viranomaistahot ja muut sidosryhmät kuten kolmannen sektorin toimijat Turun alueelta.

Kaikissa neljässä kaupungissa yhteydenpito eri toimialojen kesken on jatkunut ohjelman laatimisen jälkeen, tosin vaihtelevalla intensiteetillä.

Kun tarkastellaan kotoutumisen edistämiseen liittyviä kunnallisia toimintoja, niin voidaan ensiksi todeta niiden lomittuvan vahvasti muiden kunnallisten toimintojen kanssa. Maahanmuuttopalvelut ei ole mikään itsenäinen kunnallinen toimiala. Tätä seikkaa korostaa se, että kaikissa neljässä kaupungissa maahanmuuttopalveluiden koordinointi lomittuu kunnan muun strategisen johtamisen kanssa yhteen.

Turussa kaupungin konsernihallinnossa on kaupunkikehitysryhmä ja sen yhtenä teemana Työllisyys, maahanmuutto ja hyvinvointi. Tähän yksiköön kuuluu yhteensä seitsemän henkilöä. Maahanmuuttopalveluja johtaa maahanmuuttotyön koordinaattori. Haastattelussa korostui maahanmuuttopalveluiden tiivis kytkeytyminen kaupunkistrategiaan, onhan kaupungin visio vuodelle 2029 ”Suomen Turku on kiinnostava ja rohkeasti uudistuva eurooppalainen yliopisto- ja kulttuurikaupunki, jossa on hyvä elää ja onnistua yhdessä.”.

Tampereella toiminnan koordinaatiovastuu sijoittuu Työllisyys- ja kasvupalvelujen palveluryhmässä kansainvälisen osaamisen palvelukokonaisuuteen ja maahanmuuttopalveluiden koordinaatiosta vastaa kansainvälisen osaamisen päällikkö. Tampereella valmistui syksyllä 2019 uusi kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen ohjelma¹¹. Strategia luo pohjaa ja vision seuraaville viidelle vuodelle siitä, miten kansainvälisille osaajille ja maahanmuuttajille suunnattuja palveluita alueella kehitetään. Tampere haluaa tässä työssä olla suunnannäyttäjä koko Suomelle ja edistää palvelurakenteen kehittymistä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa

Helsingissä maahanmuuttoasioiden valmistelu- ja suunnittelutyötä tekevä tiimi on osa kaupunginkanslian elinkeino-osastoa ja työvoima ja maahanmuutto- yksikköä. Tiimi vastaa Helsingin maahanmuuttoasioiden edunvalvonnasta, johtamisesta, kehittämisestä, valmistelusta ja koordinaatiosta, tarjoaa asiantuntiatukea johdolle ja toimialoille maahanmuuttoasioissa. sekä antaa tukea maahanmuuttohankkeiden käynnistämässä ja toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveystieteissä oleva maahanmuuttoyksikkö (aikuissosiaalityö) edustaa toista osaa maahanmuuttoasioiden koordinoinnissa.

¹¹ Tampereen kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen ohjelma 2019-

Oulussa maahanmuuttoasioiden koordinointi kuuluu sivistys- ja kulttuuripalveluihin ja siellä nimikkeellä maahanmuuttoasioiden koordinaattori. Oulussa on katsottu, että sivistys- ja kulttuurisektori on keskeinen toimiala kotoutumisen edistämisen kannalta ja siksi koordinaatiovastuu on osoitettu sinne.

Kaiken kaikkiaan maahanmuuttoasioiden hallinto perustuu verkostomaisuuteen, joka liittyy toiminnan luonteeseen. Maahanmuuttoasiat ovat pikemminkin toiminta-alueita sivuava toiminta kuin itsenäinen alue. Toiminnan koordinoinnin sijoittuminen kuvastaa tätä, se on osa työllisyyden kaupunkikehityksen tai kulttuuri- ja sivistyspalveluiden toimialaa. Esimerkiksi Tampereella koordinaatio siirtyi työllisyyspalveluiden puolelle keväällä 2019, konsernihallinnosta. Tällä haluttiin korostaa työperäisen maahanmuuton painoarvoa.

Haastattelujen mukaan koordinaatio liittyy nimensä mukaisesti yleiseen näkemykseen ja yhtenäistämiseen. Se viittaa myös yksittäisten toimialojen yli nouseviin kysymyksiin. Oulussa sivistys- ja kulttuurisektorin vastuun koordinaatiosta nähtiin perustuvan siihen, että koulutus eri asteilla ja kulttuuri muodostavat merkittävän painoarvon kotouttamisen alueella. Tampereella ja Helsingissä taas painotettiin kansainvälisen osaaminen ja rekrytoinnin kasvaa merkitystä. Turussa konsernihallinto muodostaa puolestaan luontevan keskushallinnon näköalapaikan.

Koordinoinnin tehtävinä nähtiin muuten kunnan eri toimialojen yhteensovittaminen, maahanmuuttopolitiikan kokonaisuus sekä suhteet muihin toimijoihin. Haastattelujen mukaan koordinaatio liittyy tiedonvaihtoon ja toimialoja laajempien kysymysten tarkasteluun. Koordinoinnin merkitys nähtiin haastatteluissa strategisena, kun esimerkiksi halutaan tuoda uusia näkökulmia toimintaan tai painopiste muuttuu (esimerkiksi enemmän työperäistä maahanmuuttoa painottavaan suuntaan). Kunnallisilla toimialoilla on paljon liittymäkohtia keskenään; informaatio palveluista ja neuvonta niiden käytöstä koskee kaikkia toimialoja, ammatillinen koulutus ja työllistäminen ovat kiinteässä yhteydessä, peruskoulu ja asuntopolitiikka kytkeytyvät toisiinsa asumisen keskittymisestä käytävän keskustelun ympärillä, kulttuuri ja vapaa-ajan palvelut taas tukevat omalta osaltaan kotoutumista ja asettumista.

OECD:n (2018) 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. Kotouttamishallinnon horisontaaliseen ulottuvuuteen kuuluvat myös yhteistyö kansalaisjärjestöjen, uskonnollisten yhdyskuntien ja maahanmuuttajien yhdistysten kanssa sekä yritysten ja muun elinkeinoelämän tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen.

Tutkimuksen perusteella on vaikeaa osoittaa mitkä ovat kuntien maahanmuuttopalveluiden *kustannukset*. Kotoutumisen edistämiseen liittyviä kustannuksia on vaikea erotella kunnan muista kustannuksista. Tarkastelukaupunkien kotoutusohjelmissa maahanmuuttopalveluiden kustannuksia ei nosteta esille. Haastattelujen mukaan on vaikea erotella, mitkä kustannukset koskevat rajatusti maahanmuuttajia ja mitä kaikkia kuntalaisia. Toimintaan ohjautuu myös korvamerkittyjä korvauksia, kuten alkukartoitukset ja kotoutusajan palvelut, valmentava opetus ja tulkkaus-kustannukset tietyiltä osin. OECD (2018) korostaa, että kotoutumisen edistämiseen kohdistetut taloudelliset voimavarat täytyy mitoittaa niin, että ne riittävät asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. OECD:n kyselyyn vastanneista kaupungeista neljä viidesosaa valitti rahoituksen riittämättömyydestä.

Esimerkiksi Tampereen kotouttamisohjelman mukaan valtion maksamaa laskennallista korvausta on käytettävä nimenomaan kotoutumista tukevaan toimintaan. Kotouttavaksi toiminnaksi ei siis lasketa sellaista palvelua, jota kuka tahansa kuntalainen saa tarvitessaan. ELY:n näkökulmasta on selkeämpää katsoa, missä määrin kotoutuskoulutukseen käytetään varoja. Erään haastattelun mukaan kotoutuskoulutukseen käytetään vuosittain määräraha, joka edustaa suurinta panostusta kotoutumisen edistämiseen.

Kotouttamisohjelmien *seuranta* on tärkeää. Laki ei sisällä asiaa koskevia ohjeita, paitsi, että valtuustolle tulisi raportoida kerran vuodessa tai valtuustokaudessa onnistuuko kotoutus ja toimiiko se. Kunnissa on vaihtelevia käytäntöjä asian suhteen.

Kaikissa neljässä kotoutusohjelmassa on esitetty seurantamalleja. Yleensä nämä käsittelevät toimialakohtaisia toimenpiteitä sekä toiminnallisia lukuja. Esimerkiksi Tampereen ohjelmassa mainitaan perusopetuksen kohdalla mittareina

monikielisten lasten ja nuorten määrä, jotka osallistuvat esiopetuksen tai perusopetuksen oman äidinkielen opetukseen sekä toiselle asteelle siirtyneiden monikielisten oppilaiden osuus. Näistä ensimmäinen mittari kuvaa volyymia ja toinen enemmänkin tulosta. Tosin syyt toiselle asteelle siirtymiseen liittyvät sekä kunnan toimiin (opetuksen laatu), että oppilaan ominaisuuksiin ja motivaatioon, myös perheen tuella on merkitystä. Turussa mittareina ovat muun muassa vieraskielisten koulutusaste, työttömyysaste, työttömien työnhakijoiden määrä, toisella asteella opiskelevat, maahanmuuttajien määrä työväenopiston kursseilla, vieraskielisten osuus väestöstä Turun pienalueilla sekä yhdistysten toimintaan osallistuminen. Eri-laiset mittarit antavat perustietoa, joka on hyvä suhteuttaa. Hyvä tapa tässä olisi aikajana tarkastelu. Ylipäätään yhteiskunnallisessa kehityksessä on hyvä tavoite pyrkiä tasapainoiseen kehitykseen, jossa seurataan työtä, asumista, tuloja, osallistumista jne. Täysi tasapaino tuskin on mahdollinen, mutta positiivinen muutos on tavoiteltavaa.

Oulussa on suunniteltu kahta kyselyä, joista yksi suunnataan työntekijöille ja toinen maahanmuuttajille. Molemmissa kysytään muun muassa tunnettaanko kotouttamisohjelmaa. Maahanmuuttajille suunnatussa kysytään myös tietoa kunnan palveluista, osallisuudesta sekä ilmapiiristä. Turussa kaupunginvaltuusto saa valtuustokausittain käsiteltäväksi selvityksen, jossa kerrotaan mitä on tehty ja lisäksi esitetään edistymistä kolmella alueella, työ, asuminen ja talous. Vuosien 2014- 2017 osalta käydään kaupunginhallitukselle esitettyssä raportissa¹² suurimmaksi osaksi läpi toimenpiteitä. Tuloksista nostetaan esille työllisyys, johon ovat vaikuttaneet sekä positiivinen rakennemuutos että työllisyyden voimakas edistäminen osana perustoimintoja ja useiden hankkeiden kautta. Maahanmuuttajien kotoutumista seurataan koto-indeksin avulla, Koto-indeksin tavoitteeksi on asetettu indeksin parantuminen yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa. Vuonna 2017 Turun koto-indeksin osatekijät (koulutus, työttömyys ja tulot) ovat kaikki kohentuneet edellisvuodesta.

Helsingin ulkomaalaistaustaiset Helsingissä sivusto¹³ tarjoaa tilastoja Helsingin ulkomaalaistaustaisten, vieraskielisten ja ulkomaan kansalaisten väestörakenteesta, muuttoliikkeestä, asumisesta, koulutuksesta, työssäkäynnistä ja toimeentulosta.

¹² <http://ah.turku.fi/kh/2018/1126026x/3812802.htm>

¹³

Pasi Saukkonen (2017) puolestaan on laatinut raportin kotoutumisen seurantajärjestelmän kehittämiseksi Helsingin kaupungilla. Saukkonen toteaa, että tiedon keruu ei ole ollut kaikilta osin riittävän systemaattista ja säännöllistä. Raportti tarjoaa konkreettisia kehittämissuhteita, joiden avulla kotoutumisen seuranta voitaisiin suunnitelmallisemmin kehittää.

Toimenpiteet eivät kuitenkaan ole sama asia kuin toiminnan tulokset. Ongelmana on se, että toimenpiteet eivät vielä kerro riittävästi kotoutumisen edistymisestä. Miten sitä sitten voitaisiin mitata? Kotouttaminen tähtää asettumiseen ja integroitumiseen, jota kuvastaa kaikenlaisen diskriminoinnin puute. Tässä mielessä voidaan melko yksinkertaisilla indikaattoreilla seurata vaikkapa nuorten koulutuloksia, jatko-opintoja, työllistymistä, tulotasoa, asumista ja poliittista ja järjestöosallistumista.

Millaista sitten voisi olla kokonaisvaltainen kotouttamisen seuranta? Lähtökohdaksi tulisi ottaa toiminnan tavoite ja sen jälkeen toimintatapa (interventio), jolla tavoitteeseen voidaan päästä. Jokaiseen toimintaan liittyy oletuksia toiminnan kulusta. Arvioinnissa tätä kutsutaan ohjelmateoriaksi (Vedung 2009, Blom & Morén 2019)

Kunnissa olisi tarvetta ylipäättään kehittää asian seuranta. Haastattelujen mukaan kotouttamisohjelmien toimenpidepainotuksen lisäksi ei juuri ole tehty vaikuttavuuteen liittyvää arviointia. Tämä olisi kuitenkin tärkeää, jotta voitaisiin johtaa kotoutumisen edistämistä tiedolla. Periaatteessa mitä tarkempi mittari sen parempi. Sen sijaan että puhutaan maahanmuuttajien työllistymisestä olisi parempi tarkastella aikajanalla, ja ryhmittäin (lähtömaa, ikä, koulutus). Kotouttamiseen on myös kehitetty uudenlaisia indikaattoreita. Seurannan haasteena on kotoutumisen monimuotoisuus. Lisäksi on kysyttävä, miten tietoja käytetään niin, että ne kuvaavat tarkoituksenmukaisella tavalla kehitystä. Esimerkiksi työllistyminen on heikompaa maahanmuuttajien keskuudessa verrattuna suomalaisiin, mutta tällöin tulisi huomioida myös lähtötilanne.

Kotoutumisen tarkastelemiseksi olisi hyvä kerätä yksilökohtainen aineisto ja identifioida sen perusteella onnistumisen ja epäonnistumisen ehtoja. On selvää, että vaikkapa syrjinnän kannalta on merkitystä sillä, miten maahan muuttaneet itse kokevat asian. Mediassa esitetyt menestystarinat kertovat oalta osaltaan kotoutumisesta, mutta niiden varjoon jäävät monet epäonnistumiset tai ohdakkeiset polut.

Oma kysymyksenä on miltä maahanmuuttajilta itsestään tuntuu (ks. Pitkänen ym. 2019). Kotoutuminen on pitkäkestoinen prosessi, eikä suinkaan kotoutumisajan (kolme vuotta) päättyessä valmiiksi tuleva. Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, jolloin myös kantaväestön tulee muuttua. Mitä yksiulotteisemmin määritämme kotoutumisen päämäärää tai suomalaisuutta, sitä vaikeampaa on puristaa kaikkea yhteen muottiin.

4.3. Toimialakohtainen analyysi

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan kysymystä kotouttamisen käytännöistä neljässä tarkasteltavassa kaupungissa. Tarkastelu perustuu kaupunkien kotouttamisohjelmissa esitettyjen toimialojen analysointiin. Periaatteessa kaikki kunnalliset toimialat kytkeytyvät tavalla tai toisella maahanmuuttoon, mutta pääosin se koskee sosiaali- ja terveystoimea, koulutusta, asuntopolitiikkaa sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toimea. Toimialojen keskeisyyttä korostaa myös osaan niistä kohdistuva erityisrahoitus. Seuraavassa nähdään kotoutuminen ja sen edistäminen laajempänä kokonaisuutena kuin mitä laki toimenpidetasolla käsittelee.

Toimialoista kattavin on informaation jakaminen ja neuvonta, joka koskee kaikkia uusia ja kunnassa asuvia asukkaita. Neuvonnan tarve kohdentuu myös valtion viranomaisiin, jotka tarjoavat palveluja paikallisella tasolla. Toinen varsin yleinen toimiala maahanmuuttajien kannalta on kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut. Myös asuntopolitiikka liittyy laajasti ottaen kaikkiin asukkaisiin maankäyttö- ja rakentamispolitiikan kautta, vaikka sosiaalinen asuntotuotanto koskee vain osaa asukkaista. Muut tarkastellut toimialat (koulutus, pakolaisten vastaanotto sekä työllisyyspalvelut) koskevat rajattuja väestöryhmiä. Jokaisen tarkastellun toimialan kohdalla kysymyksenä on, miten toiminta kohdentuu maahanmuuttajiin ja toiseksi, millaisia haasteita ja ongelmia toimintaan kohdistuu.

Kunnilla on kuntalain (2015) mukainen vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista, osallistumismahdollisuuksista ja muista palveluista. Kuntaan muuttavat ulkomaalais-taustaiset asukkaat saavat lähtökohtaisesti samoja palveluja kuin muutkin asukkaat. Tietyissä asioissa kuitenkin maahanmuuttajat saavat erityispalveluja. Tämä

kysymys on keskeinen, sillä palveluiden organisoinnin kannalta kysymys on juuri yleisten ja erityisten palvelujen tasapaino. Kysymystä tarkastellaan eri palveluiden kohdalla ja siihen palataan raportin johtopäätöksissä.

4.3.1. Informaation jakaminen ja neuvonta

Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaan kunnan tulee varmistaa, että kunnan palvelut sopivat myös maahanmuuttajille. Tähän liittyy olennaisesti tiedon jakaminen ja neuvonta. Tiedotus kunnallisista palveluista on siirtynyt paljolti kotisivuille.

Pääosa kotoutujalle tarjottavista kunnan palveluista kuuluu normaalipalvelujen piiriin, eli ne ovat kaikille kunnan asukkaille tarjottavia peruspalveluja. Näitä ovat esimerkiksi päivähoito- ja varhaiskasvatus, koulutuspalvelut sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Maahan muuttanut tarvitsee riittävää ohjausta ja neuvontaa, jotta hän ymmärtää suomalaisen palvelujärjestelmän toiminnan ja löytää tarvitsemansa palvelut.¹⁴

Kotoutumislain kuvattujen kotoutumispalvelujen lähtökohtana on vahva panostus maahanmuuton alkuvaiheessa, jolloin maahanmuuttajan omat odotukset ja motivaatio ovat korkealla, ja toisaalta tiedon ja tuen tarve suurta. Vähimmillään tietoa kunnan palveluista olisi hyvä antaa, suomen ja ruotsin ohella, englanniksi. Puhutaan myös selkosuomesta, joka puhekieltä selvemmin auttaisi ymmärtämään sisältöä.

Tiedon jakelua voidaan toteuttaa joko jakamalla kuntaan muuttaville informaatiopaketti tai jakamalla tietoa kunnan kotisivulla. Kuntaan uutena asukkaana muuttava henkilö tai perhe tarvitsee tietoa kunnan palveluista. Tiedon tarve on vielä suurempi, mikäli muuttaja saapuu ulkomailta eikä hallitse vielä paikallista kieltä. Informaation jakaminen ja neuvonta kattavat erilaisia palveluja kaikille uusille asukkaille jaettavasta tervetulokirjeestä viranomaisten monipalvelupisteen perustamiseen.

¹⁴ <https://kotouttaminen.fi/kunnan-palvelut>

Informaation jakamisen oiva ajankohta on uuden asukkaan kuntaan muuttaminen. Tällainen tervetuloivotus voi olla kirjeen muodossa tai kotisivun kautta jaettava tieto. Suora lähestyminen tavoittaa paremmin, mutta tämä ei ole kovin yleinen käytäntö. Varsinais-Suomessa esimerkiksi 14 kunnasta vain kolme kuntaa lähetti kirjeen kaikille uusille asukkaille (Kettunen ym. 2020).

Tutkituista neljästä kaupungista vain Turku lähestyy uusia asukkaita tietopakettien muodossa. Turussa jokainen uusi asukas saa omalla kielellään lehden, jossa kerrotaan suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi kunnan palveluista. Muissa tarkastelukaupungeissa tällaista toimintamuotoa ei ole.

Tietoa voidaan myös jakaa kotisivujen kautta. Kaikilla neljällä kaupungilla on kattavat ja monikieliset kotisivut. Tässä tutkimuksessa ei ole yksityiskohtaisemmin analysoitu niiden eroja. Kunnat käyttävät myös Info-Finland palvelua, joka jakaa monella eri kielellä perustietoa julkisen sektorin palveluista¹⁵. Kuntien ohella esimerkiksi valtion viranomaiset, kuten maistraatti, jakavat tietoa palveluista.

Astetta pitemmälle menee neuvonta, jota annetaan paikan päällä (tosin myös sähköinen palvelu voi olla interaktiivinen). Turussa, Tampereella ja Oulussa on toiminnassa neuvontapiste, joka jakaa monella eri kielellä (Turku 14, Tampere 16. Oulu 15) tietoa. Oikeastaan toimintaa voi kutsua yhteispalvelupisteeksi, sillä asiakas saa hoidettua erilaisia asioita paikan päällä.

Turussa infopiste Monitori sijaitsee keskustan ulkopuolella kauppakeskuksessa. Se tarjoaa monikielistä työnhakuneuvontaa kolmena päivän viikossa, opastusta TE-palveluiden Oma asiointi -verkkopalvelun käyttöön sekä yleistä neuvontaa TE-toimistoon liittyvissä ja koulutusasioissa. Kelan palvelut ovat käytössä ajanvarauksella. Infotorilla on yli 1 000 asiakasta kuukaudessa (tapaamiset ja puhelut),

Tampereella palvelu on nimeltään Mainio ja se sijaitsee kaupungin keskustassa. Muun neuvontapalvelun ohella asiakkaiden käytössä on Kelan etäpalvelu (Kelan palveluneuvoja neuvoa kuvayhteyden välityksellä). Mainion neuvoja auttaa etäyhteyden ottamisessa ja toimii kieliavustajana etäpalvelun aikana.

¹⁵ <https://www.infofinland.fi/fi/tietoa-palvelusta>

Oulussa Oulu10 on keskustassa sijaitseva informaatiopiste kaikille kaupunkilaisille, ja se tarjoaa tietoa kunnan palveluista ja neuvontaa ja ohjausta valtio-hallinnon palveluista sekä etäpalveluyhteydet. Oulu10 Torikadun palvelupisteessä on käytössä salamatulkkauspalvelu, jonka avulla voidaan palvella useilla eri kielillä. Oulun palvelu poikkeaa muista kolmesta kaupungista siinä, että se on kaikkien asukkaiden yhteispalvelu.

Helsingissä toimii International House Helsinki (IHH), joka poikkeaa sillä tavoin muista, että siellä voidaan hoitaa erilaisia viranomaisasioita paikan päällä. Helsingin mallissa on alkuvaiheen palveluita saman katon alla. Maahanmuuttajien ohella palvellaan myös yrityksiä. Suurin osa kävijöistä on EU-maiden kansalaisia, jotka tulevat rekisteröimään oleskelunsa Suomessa. Muuten palvelu on rajattu alkuvaiheen palveluihin, ei kaikille pääkaupunkiseudun 200 000 maahanmuuttajalle Haastattelun mukaan tulisi pitempään maassa oleskelleen hakeutua normaalipalveluihin eikä enää omakielisiin palveluihin.

IHH toimipisteessä on mukana useita eri viranomaisia ja organisaatioita: maahanmuuttovirasto, maistraatti, verohallinto, Kela ja valtion työvoimahallinto, kolme kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa) sekä SAK ja Helsingin seudun kauppakamari. Toiminnan volyyymi on noin 7000- 10 000 asiakasta kuukaudessa. Kaikki pidempään asuvat ulkomaiden kansalaiset käyvät IHHn kautta, joka hoitaa ulkomaalaisten rekisteröinnin. Kävijämäärä on jatkuvasti kasvanut, sillä rekisteröinti vaatii ensimmäisellä kerralla henkilökohtaisen käynnin. Työntekijöiden suhteen pyritään suosimaan maahanmuuttotaustaa ja yleisneuvontaa on jo pitkään annettu noin kymmenellä kielellä.

Kaiken kaikkiaan kaikki tarkasteltua neljä kaupunkia tarjoavat monella kielellä informaatiota kunnan ja muiden toimijoiden palveluista. Yhteispalvelun tarve perustuu siihen, että nykyinen palvelujärjestelmä on pirstaleinen. Maahan muuttanut henkilö ei välttämättä tiedä, missä järjestyksessä asioita tuli hoitaa ja mistä saa määrättyjä palveluja, esimerkiksi henkilötunnuksen. Myös yrityksille uuden työntekijän alkuvaiheen asioiden hoitaminen voi viedä paljon aikaa. Haastattelun mukaan hyvistä alkuvaiheen palveluista voi tulla valtti kilpailussa ulkomaisista osaajista.

Eräänä erona on se, kuinka paljon tässä palvelussa voidaan informaation ohella myös tarjota palveluita. (Alastalo ym. 2016, Koskinen ym. 2018). Parhaan palvelun näistä kaupungeista tarjoaa Helsinki, jossa neuvonnan lisäksi voidaan myös ratkaista asiakkaan kysymyksiä, jonotuksella. Turussa on paikalla myös Kelan palvelu joinakin päivinä. Tavoitteena tulisi olla monipalvelupisteet, joissa saisi monikielistä neuvontaa ja apua asioiden hoitoon.

Tiedon välitykseen ja neuvontaan liittyy monia eri haasteita. Ensinnä voidaan mainita tiedon perille saanti. Töihin tuleva maahanmuuttaja ei välttämättä ole kunnan palvelujen käyttäjä kuin pienessä määrin. Tällainen kontakti voi olla vaikkapa kirjastokortin tai bussikortin hankinta. Toiminnan yleisenä haasteena on tiedonvälityksen yleinen haaste, miten tavoittaa kohdeyleisö. Maahanmuuttajia koskevassa tiedotuksessa tämä koskee sekä kieltä (monikielisyys) että sisältöä, miten välittää selkeästi relevanttia informaatiota.

Toinen haaste on toiminnan organisointi tehokkaasti. On selvää, ettei kaikilla Suomen kunnilla ole mahdollisuutta järjestää eri toimijoiden palveluja yhdessä paikassa, mutta digitarjonnan lisääntyminen ja liikkuvat toimistot tarjoavat mahdollisuuksia. Saadaanko mukaan keskeiset toimijat, joilla on mahdollisuus tarjota paikan päällä ratkaisuja asiakkaan ongelmiin. Parhaiten tässä toimii monitoimijainen, yhden luukun periaate, mutta tällaista ei voida ymmärrettävästi toteuttaa jokaisella paikkakunnalla. Samaa asiaa voidaan edistää digitaalisessa ympäristössä. Eri viranomaisten yhteispalvelupiste on asiakasystävällinen palvelu, mutta toiminnan järjestäminen edellyttää tiettyä asiakasmäärää. Mikäli asiakasmäärä on pieni, voi palvelutoiminnasta tulla tehotonta. Yksi malli voisi olla sellainen, jossa asia laitetaan ”yhdeltä luukulta” vireille, asia hoidetaan viranomaisen toimesta ja tieto lähetetään kohtiin. Malli säästää viranomaisten aikaa ja lisää synergiaa viranomaisten kesken.

Jokaiselle uudelle asukkaalle toimitettu tieto kunnan palveluista on lähtökohta. Tämä edellyttää, että kunta saa tiedon uusista asukkaista. Informaation tulisi olla monikielistä. Vaihtoehtoisesta informaatiota tulisi olla tarjolla sähköisesti. Tarkasteltujen neljän kaupungin kotisivut tarjoavat tietoa vaihtelevasti. Turussa, Oulussa ja Tampereella on tartuttu tähän kysymykseen keskittämällä neuvontaa. Helsingissä on otettu askel pitemmälle ja tarjotaan myös yhden luukun palvelua. Kaiken kaikkiaan tiedon jakaminen ja neuvonta muodostavat tärkeän perustan kunnallisten ja

muiden julkisten palvelujen käytölle. Toisaalta, kuten aiemmin tuotiin esille, eriytetty monipalvelu edellyttää suurta asiakasmäärää, jotta se olisi kustannustehokasta toimintaa.

4.3.2. Perusopetus

”Koulu perustuu sille, että kotoa on tukea”

Koulutus on jokaisen lapsen oikeus. Peruskoulun kannalta kysymys on yksinkertaisesti siitä, miten koulutus mukautuu maahan muuttaneisiin kouluikäisiin lapsiin ja nuoriin ja pystyy tarjoamaan palvelua. Pääpaino uusilla tulijoilla koulutusasteesta riippumatta on kielen, suomen tai ruotsin, oppiminen. Osa kouluun tulevista lapsista on vielä turvapaikkaa hakevien tai kielteisen päätöksen saaneiden perheiden jäseniä. Esimerkiksi Turussa toimiva vastaanottokeskus on transitiokeskus, jolloin lapsi voi joutua muuttamaan toiselle paikkakunnalle kesken lukuvuotta. Haastattelun mukaan Turussa on todennäköisesti myös lapsia, joiden vanhemmat tai vanhempi on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen eikä uskalla tuoda lasta kouluun.

Kaiken kaikkiaan suomalainen koulujärjestelmä on avainroolissa kotouttamisen kannalta. Suomalaiset koulut ovat tasalaatuisia ja lähikouluperiaate on vallitseva. Kuten aiemmin todettiin, vaihtelee maahanmuuttajien osuus kunnittain tarkastelukunnissa. Pienin osuus on Oulussa ja suurin Helsingissä. Vastaava piirre heijastuu myös kouluikäisten määrään.

Opetushallitus on vahvistanut maahanmuuttajalasten opetuksen perusteet. Valmentava opetus (valmo, valo) koostuu pääosin suomen tai ruotsin opetuksesta sekä suomalaiseen koulujärjestelmään tutustuttamisesta. Suomi tai ruotsi toisena kielenä (S2/R2) -opetusta antavat tähän erikoistuneet opettajat. Valmistavan opetuksen tavoitteena on oppilaan suomen tai ruotsin kielen taidon kehittäminen ja muiden valmiuksien antaminen esi- tai perusopetuksessa opiskeluun. Korvausperusteena on valmentavaan opetukseen osallistuvien koululaisten määrä¹⁶.

¹⁶ <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/maahanmuuttajataustaiset-oppijat-perusopetukseen-valmistavassa-opetuksessa>

Haastateltujen mukaan S2 opettajista ei ole pulaa, mutta heidän käsityksensä mukaan pienissä kunnissa tilanne on vaikeampi. Kaikki neljä kaupunkia ovat yliopisto-kaupunkeja, joka osaltaan edesauttaa haastattelujen mukaan pätevien opettajien saamista. Oulussa oli hyvänä käytäntönä valmo-opettajien säännölliset kokoontumiset rehtorien kanssa, jolloin tietoa välittyi esimiehille mahdollisista haasteista ja ongelmista.

Tarkastelukaupungeissa on perustettu valmo-ryhmiä seuraavasti:

- Oulussa 10 ryhmää (noin 10 oppilasta joka ryhmässä), 8 koulussa ja kouluja yhteensä on 47.
- Tampereella on nyt 15 (oppilaita yhteensä runsaat sata), 7 koulussa ja yhtenäiskouluja on yhteensä 16.
- Turussa on 11 ryhmää yhteensä yhdeksässä koulussa (kouluja yhteensä 32)
- Helsingissä ryhmiä on yhteensä 26, ne sijoittuvat 18 eri peruskouluun sekä Stadin ammattiopistoon. Kaikkiaan suomenkielisiä perusopetuksen kouluja on Helsingin kaupungilla 87. Inklusiivisesti yleisopetuksen yhteydessä valmistavaa opetusta saavia oppilaita on useissa kouluissa, noin 60 prosentissa kaikista kouluista.

Ryhmiä ei ole joka koulussa, vaan ne sijoittuvat niille alueille, joilla on enemmän maahanmuuttajia. Vaikuttaa siltä, että Oulussa valmentavan perusopetuksen ryhmät keskittyvät enemmän osaan kouluja, kun taas kolmessa muussa kaupungissa ryhmiä on suuremmassa osassa koululaitosta. Valmentava opetus on siis sisäänajo-vaihe ja oppilasmäärä on paljon pienempi kuin vieraskielisten lasten¹⁷ määrä yli-päättään. Esimerkiksi Tampereella se on runsaat 2000.

Tavoitteena suomalaisessa koulujärjestelmässä on järjestää opetus lähikoulussa ja, mikäli mahdollista, samalla ala- ja yläasteella. Esimerkiksi Oulussa on pyritty antamaan perheelle mahdollisuus valita lähikoulu ja saada sitten lisäopetusta omassa äidinkieliessä. Koulutuksessa on myös rakenteellisia haasteita, jotka liittyvät myös asuntotoimeen, jota katsotaan myöhemmin tässä raportissa.

¹⁷ Vieraskieliset lapset viittaa lapsiin, joilla äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi. Heillä on lähtökohtaisesti oikeus oman äidinkielen opetukseen.

Valmentavaan opetukseen osallistutaan tarpeen mukaan, yleensä noin vuoden ajan. Mikäli lapsi on osallistunut Turussa jo esikoulussa valmentavaan opetukseen, hän siirtyy suoraan omalle luokalle. Valmentavan opetuksen pituutta ei ole määrätty, mutta yläraja on noin vuosi. Turussa voidaan hakea lisäaikaa erillisellä anomuksella, korkeintaan puoli vuotta, Tampereella taas pituus on määritelty lähtökohtaisesti 1-2 vuotta. Oulussa korostui tapauskohtainen harkinta, onko valmo-kausi enemmän kuin yksi vuosi tai meneekö uusi oppilas valmo-ryhmään vai kansainväliseen kouluun, mikäli perhe aikoo asua Suomessa vain lyhyen ajan. Haastattelujen mukaan kunnissa on pyrkimystä lyhentää tätä erillisryhmäaikaa ja integroida oppilaita mahdollisimman nopeasti omille luokille, alkaen käytäntöaineista. Joskus havaitaan valmentavan opetuksen vaiheessa oppimisvaikeuksia, ja voidaan katsoa erityisopetuksen tarvetta. Opetuksen aikana oppilaita integroidaan ikätasoaan vastaaviin esi- tai perusopetuksen opetusryhmiin heidän oman opinto-ohjelmansa mukaisesti. Integroinnin tavoitteena on edistää opiskelunvalmiuksien ja suomen tai ruotsin kielen taidon kehittymistä sekä laaja-alaisen osaamisen ja eri oppiaineiden sisältöjen omaksumista

Lapsilla on myös oikeus oman äidinkielen opetukseen tietyin edellytyksin. Suomen perustuslain mukaan jokaisella Suomessa asuvalla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Oman äidinkielen opetuksessa oli Helsingin kaupungin ylläpitämissä peruskouluissa 4 250 oppilasta syksyllä 2017. Tampereella oman äidinkielen opettajia n. 44, kieliä 34, osa opettajista toimii konsultoivina opettajina sekä antaa omakielistä tukiopetusta. Isoja kieliä ovat arabia, persia, somali ja venäjä. Tampereella oman äidinkielen ryhmän perustaminen edellyttää neljää oppilasta. Haasteena voi olla myös löytää opettaja. Turussa oman äidinkielen ryhmiä on 92 ja oppilaita yli 1000. Myös Turussa ryhmäkoko on neljä ja haasteena myös opettajan löytyminen, esimerkiksi keväällä 2019 darin opettaja.

Mikäli ryhmää ei saada kokoon, voidaan järjestää kerhomuotoista toimintaa. On selvää, että suurelle osalle kuntia ei ole mahdollista muodostaa riittävän suuria ryhmiä eri kielten omakieliseen opetukseen tai löytää opettajien ja avustajien, jotka osaisivat harvinaisempia kieliä. Myös Oulussa oli haastattelun mukaan tuttu tilanne sellainen, että oman kielen ryhmä jää liian pieneksi ja tällöin vaihtoehtona tarjotaan

kerhomuotoista toimintaa. Esimerkiksi syksyllä 2018 osallistui koko Suomessa yhteensä runsaat 20 000 oppilasta oman äidinkielen opetukseen, kieliä oli 58.¹⁸

Tutkimuskunnissa on myös omakielisiä avustajia. Esimerkiksi Turussa on neljä omakielistä avustajaa (arabia, 2 somali, venäjä) ja lisäksi osa avustajista edustaa muita kieliä kuin suomea tai ruotsia. Oulussa esimerkiksi kiertää 20 omakielistä työntekijää varhaiskasvatuksessa ja haastattelun mukaan tarjoaa tärkeää tukea lapsille: voida puhua oman äidinkielen taitajan ja usein myös samaa taustaa edustavan ihmisen kanssa. Helsingissä ohjaajia on 16, joista vakituisia on viisi perusopetuksessa. Muut ovat erillisillä rahoituksilla, joka pääosin päättyy vuoden 2020 loppuun. Tampereella on omakielisiä avustajia lähes kaikissa isoimmissa kouluissa yksi tai useampia, määrä on noin 25. Lisäksi Tampereella on myös 13 omakielistä (ns. konsultoivaa) oman äidinkielen opettajaa, jotka toimivat koulujen tilausten mukaan tarpeen mukaan tuki- tai samanaikaisopettajina sekä kieli- ja kulttuuritulkkeina palaverissa.

Perusopetukseen liittyvät myös kansainväliset koulut, joita on kaikissa neljässä kaupungissa. Esimerkiksi Oulussa kansainvälisen koulun oppilasmäärä on kasvussa. Tämä liittyy sekä maahanmuuttoon että suomalaisten perheiden kiinnostukseen. Jälkimmäisten osuus on yli puolet. Turussa kansainvälisen koulun oppilasmäärä on kasvanut.

Kaikissa tarkastelukaupungeissa perusopetukseen liittyvät haasteet ovat yhteisiä.

Ensimmäisenä haasteena on oppilaiden heterogeenisuus, oppilaiden erilaiset taustat. Osa lapsista on käynyt koulua, osa ei lainkaan. Aikaisemman koulunkäynnin tulokset voivat myös olla vaihtelevia ja eri tasoisia. Suurin haaste on opettaa suurta ryhmää hyvin eritaustaisia oppilaita. Erään haastattelun mukaan hyvä motivaatio voi korvata olemattoman koulunkäyntihistorian. Samaa kysymystä on äskettäin selvitetty myös AboNova-hankkeen päätösraportissa (Vanhanen 2020).

Toiseksi, mikäli kouluikäinen nuori saapuu Suomeen vasta yläasteikäisenä, on haasteena saavuttaa ennen toiselle asteelle siirtymistä riittävät tiedolliset ja taidolliset valmiudet. Turussa on tässä tarkoituksessa aloitettu uusi hanke, tukimuoto,

¹⁸ https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/omana-aidinkielen-opetetut-kielet-ja-opetukseen-osallistuneiden-maarat-vuonna-2018_1.pdf

siltatuki, jossa nuoret osallistuvat käytännön tunneille ja saavat tukea omalla äidinkiellellä lukuaineissa. Kriittinen vaihe on siirtymä perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen: oppivelvollisuuden päättymisen asettaa kaikki nuoret suurten valintojen eteen, ja kilpailu opiskelu-paikoista on kovaa. (Jahnukainen ym. 2019).

Kolmanneksi, ulkomaalaistaustaisten lasten kohdalla haasteena on myös yhteydenpito perheeseen: löytyykö yhteistä kieltä, missä määrin suomalainen koulujärjestelmä tuntuu vieraalta ja saako lapsi riittävästi tukea koulunkäynnissä kotonaan. Kyseisessä neljässä kaupungissa ei ole esimerkiksi yritetty laajasti tuoda myös vanhempia mukaan toimintaan tai opettelemaan suomea, mutta yksittäisiä hankkeita ja toimenpiteitä on saada vanhemmat mukaan, kuten vanhempainillat, järjestöyhteistyö ja infotilaisuudet lukuvuoden alussa. Turussa on yhdessä Aurala-opiston kanssa hanke maahanmuuttajamentorointi, jossa koulutetaan äitejä. Lähtökohtana on se, että kotoa saatu tuki lapselle on ensiarvoisen tärkeää. Turussa on myös huomattu, että kaikenlainen yhteisöllisyys olisi tärkeää ja koulu kylän keskus. Kaupungin uudet koulut perustuvat tällaiseen näkemykseen ja tuovat yhteen eri toimintoja ja erikäisiä kaupunkilaisia (Hirvensalon ja Ylimaarian koulut). Tampereella oli muutama vuosi sitten vanhempain koulua eri kielillä, nyt on ollut taukoa, ja tarkoitus on jatkaa toimintaa, jonka tarkoituksena on lisätä koulun ja perheiden välistä kanssakäymistä.

Neljänneksi, maahanmuuttajien keskittyminen tietyille asuinalueille herättää keskustelua kaikissa tutkituissa kaupungeissa. Haastatteluissa vaikutti siltä, että Helsingissä ja Turussa kysymys keskittymisestä on suurempi kuin Tampereella ja Oulussa. Katja Vilkaman ja Jukka Hirvosen artikkeli (2018) avaa monipuolisesti keskittymiseen liittyviä kysymyksiä Helsingissä. Esimerkiksi Tampereella Hervannan alueella vieraskielisiä lapsia on keskimäärin 45% kouluissa. Turussa Varissuon koulussa on jopa 80% lapsista vieraskielisiä (tähän vaikuttaa osaltaan alueella toimiva kansainvälinen koulu, johon moni suomalainen lapsi hakeutuu lähikoulun sijaan). Tosin asuntotoimen näkökulmasta pohditaan myös sitä, minne pakolaisperheet sijoitetaan ja pyritään tekemään asuinalueista viihtyisiä kuten Tesomassa, jossa uusi hyvinvointikeskus ja koulu kohentavat alueen ilmettä.

Viidenneksi, yhtenä jatkuvasti ajankohtaisenakin haasteena ovat kulttuuriset kysymykset ja miten otetaan huomioon eri uskonnollisia piirteitä? Asiassa yritetään

haastattelujen mukaan olla joustavia ja kertoa vanhemmille mistä on kysymys ja antaa heidän valita. Tärkeää on myös viettää muiden uskontojen juhlia. Haastattelussa nousi esille käsite monikielisyys, jolloin eri kieltenkäyttö rinnakkain yhteisöjen arjessa nähdään luontevana ja yhteisössä tunnustetaan kaikkien oikeus omaan kieleen, kulttuuriin, uskuntoon ja katsomukseen (Helsinki 2018). Vaikka Suomessa joutuu ihminen valitsemaan äidinkiелensä, on käytännössä paljon kaksikielisiä ja monikielisiä lapsia. Helsinkiläisessä hankkeessa Itä-Helsingin uudet suomen kielet pyritään tekemään näkyviksi kielten moninaisuus. Tuoreen opaskirjan (Paksuniemi ym. 2019) mukaan opettajat ja luokanopettajaopiskelijat tarvitsevat tietoa kulttuurisensitiivisyyden teoriasta ja käytännöstä, jotta he voivat toimia eri kasvatus- ja opetustilanteissa.

4.3.3. Toinen aste: lukio- ja ammatillinen koulutus

Suomalaisen koulujärjestelmän mukaan pakolliset opinnot päättyvät peruskouluun. Suuri osa oppilaista jatkaa toiselle asteelle, mutta osa myös siirtyy työelämään tai jää opiskelujen ja työelämän ulkopuolelle. Toiselle asteelle siirtymisen esteitä Teräksen ja Kilpi-Jakosen (2013,198) mukaan ovat mm. heikko kielitaito, perheen kielteinen asenne koulutusta kohtaan ja vanhempien puutteellinen koulutustausta ja suomalaisen yhteiskuntajärjestelmän huono tuntemus.

Lukiolaiset ja ammatillisen opiskelijat eroavat paljonkin toisistaan siinä, kuinka suuri on Suomessa syntyneiden ulkomaalaistaustaisten osuus. Suomessa syntyneiden osuus Helsingin ulkomaalaistaustaisista lukiolaisista oli 49 prosenttia, mutta ammatillisen opiskelijoista vain 11 prosenttia. Vuonna 2017 etenkin ammatillisessa koulutuksessa olevien maahanmuuttajien määrä kasvoi voimakkaasti¹⁹.

Lukion osalta voidaan todeta, että menestyminen siellä riippuu paljolti oppilaaan oppimisvalmiuksista, jo opitun sisällön laajuudesta sekä alueellisesti myös millaisia lukioita on tarjolla. Turussa esimerkiksi kaikkiin lukioihin vaaditaan hyvät arvostamat.

¹⁹ <https://ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/content/vieraskielisi%c3%a4-paljon-etenkin-ammatillisessa-koulutuksessa>

Lukiokoulutukseen valmistava koulutus (LUVA)²⁰ on tarkoitettu nuorille ja aikuisille maahanmuuttajataustaisille ja vieraskielisille opiskelijoille. Koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijoille kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet lukiokoulutukseen siirtymistä varten sekä tukea edellytyksiä jatkuvaan oppimiseen ja itsensä kehittämiseen.

Haastatteluissa viitattiin siihen, että maahanmuuttaja-taustaisista kantaväestöä pienempi osa hakeutuu lukiokoulutukseen. Tämän seurauksena myös korkea-asteen koulutuksessa on suhteellisen vähän maahanmuuttajataustaisia opiskelijoita. Yleensä ongelmana pidetään sitä, jos toisen polven maahanmuuttajataustainen oppilas ei pärjää yhtä hyvin kuin kantaväestöön kuuluva oppilas.

Ammatillisia tutkintoja ovat perus-, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot. Tutkinnot on yhteensä 164. Tutkintojen lisäksi järjestetään valmentavia koulutuksia.²¹ 1.1.2019 alkaen tutkintorakenteessa on voimassa olevia ammatillisia perustutkintoja 43, ammattitutkintoja 65 ja erikoisammattitutkintoja 56.

Ammatillinen koulutus on Suomessa järjestetty luvanvaraisesti niin, että OKM koordinoi toimintaa. Ammatillinen opiskelu liittyy suoraan työelämään ja muodostaa siten tärkeänä pidetyn kotoutumisen osa-alueen. Ammatillinen koulutus on uusiutunut vuonna 2018. Nykyisin esimerkiksi edellytetään laajempia yleisiä opintoja (YTO), kun tutkinnot ovat yhtenäistyneet. Ammatillisessa koulutuksessa pyritään yhä nopeampaan tahtiin tuomaan nuoria työelämään, tämä pätee kaikkiin oppilaisiin. Maahanmuuttajien kohdalla tämä merkitsee kielen oppimisen ja ammatillisten opintojen yhdistämistä. Ammatillinen koulutus ja työllistäminen ovat olleet myös useiden hankkeiden kohteena²².

Aikuisten perusopetus on tarkoitettu niille oppivelvollisuusiän ylittäneille, jotka eivät ole suorittaneet perusopetuksen oppimäärää tai joilla on tarve täydentää perusopetuksen tutkintoaan tai korottaa oppiaineiden arvosanoja. Oppivelvollisuusiän ylittäneet luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tarvitsevat, joilta perusopetus on

²⁰ <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/nivelvaiheen-koulutukset#anchor-lukiokoulutukseen-valmistava-koulutus---luva>

²¹ www.oph.fi

²² <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/ammattillinen-koulutus>

suorittamatta, ohjataan myös aikuisten perusopetukseen²³. Vastuu näistä tehtävistä osoitettiin kunnille vuonna 2018 (OKM 2019).

Ammatillinen koulutus muodostaa melko kirjavan kentän ja tarjoaa toisaalta runsaasti mahdollisuuksia, alueesta riippuen. Ammatillisessa koulutuksessa on otettu vaihtelevasti huomioon oppilaiden kielitaito; löytyy siis kielen- ja ammatillisen opetuksen yhdistelmiä ja suomen/ruotsinkielistä opetusta, jolle on määritelty tietty kielen taitotaso. Ammatilliseen koulutukseen suuntautuu sekä suomalaiseseen peruskoulujärjestelmään jossain vaiheessa tulleita nuoria että peruskouluiän ylittäneitä, kotoutuskoulutuksen käyneitä nuoria. (Kärkkäinen 2017)

Kaikissa tarkastelukaupungeissa on isoja ammatillisia oppilaitoksia, joka mahdollistaa enemmän valintoja. Esimerkiksi Tampereella on 16 toimipistettä, joissa on enemmän tai vähemmän maahanmuuttajataustaisia oppilaita. Jotkut ryhmät muodostetaan kokonaan maahanmuuttajista, esimerkiksi haastattelun aikaan hius-, ravintola, kone- ja metalli-, auto-, sosiaali- ja terveysala sekä liikealalla. Mikäli oppilaan kielitaito on huono, oppilaitoksilla on valmiuksia antaa tukiopetusta. Lisäksi ammatillisessa opetuksessa painotetaan nykyisin yksilöllisiä polkuja, joten räätälöityä voidaan kohdentaa tarpeen mukaan.

”Maahanmuuttajien kotoutumisessa tärkein rooli on koulutuksella. Kotoutettavien on mahdollisimman nopeasti päästävä kielikoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen, jotta kotoutumisprosessi käynnistyisi, ja työelämään siirtyminen ei viivästyisi.” (Tampereen kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen ohjelma 2019–2024)

Viime vuosina on kehitetty esimerkiksi amk-tutkintoon tähtääviä muunto- ja pätevyyskoulutuksia nimenomaan maahanmuuttajakohderyhmälle. Muunto- ja pätevyyskoulutuksia on kehitetty sekä korkeakoulututkinnon jo suorittaneille (esim. EU- ja ETA-maiden ulkopuolella tutkinnon suorittaneet sairaanhoitajat) että korkeakouluopintoja suorittaneille (esim. liiketalouden korkeakouluopintoja suorittaneet). Lisäksi on toteutettu erityisesti maahanmuuttajaryhmille toteutettuja

²³ <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/aikuisten-perusopetus>

sosionomikoulutuksen polkuopintoja, joiden aikana opiskelija suorittaa ensimmäisen vuoden tutkinto-opinnot avoimen amk:n väylän kautta.

Haastattelujen mukaan maahanmuuttajat, erityisesti pakolaistaustaiset, tarvitsevat usein myös muuta tukea, koska elämänhallinta saattaa olla heikkoa erilaisten huoli-
lien takia. Ammattiopetuksen reformin vuoksi jo vuonna 2020 aletaan kerätä työn-
antajapalautetta ja siksikin kielellisten- ja opintovalmiuksien kehittäminen heti
alussa on tärkeää.

Ammatillisen koulutuksen ensimmäinen haaste on kouluttaa aloille, joilla on kysyntää ja tarvetta. Tämä periaate ei luonnollisesti voi toteutua yksityiskohtaisesti, vaan joskus koulutetaan, vaikka ko. ammattitutkinnolla ei ole suurta kysyntää tai päinvastoin. Haastattelujen mukaan maahanmuuttajille on helpompi työllistyä esimerkiksi hiusalalle tai kivialalle, joilla on hyvä työllisyys. Vaikeampi ala on esimerkiksi liiketalous, jossa vaikuttaa vaikealta löytää työssäoppimispaikkoja. Toisaalta on vaikea löytää halukkaita maahanmuuttajia esimerkiksi maanrakennus- ja metsälalle, joilla kuitenkin on hyvä työllisyys. Ravintola-alalla taas on työvoiman tarvetta ja ala ei tunnu kiinnostavan suomalaisia hakijoita.

Toiseksi haasteena on opetuksen sisältö ja opintovalmiuksien ja motivaation taso. Tämä on yhteinen haaste kaikille opiskelijoille. Haasteena on myös se, onko suomen tai ruotsin kieli tarpeeksi vahva opintojen suorittamiseen. Tähän on erilaisia tukimuotoja sekä monissa eri koulutuksissa annettava kielikoulutus. Vanhasen (2020, 43) mukaan ongelmallisena ammatillisessa opetuksessa on nähty myös se, että osa opiskelijoista on sitoutunut heikosti opiskeluun, eikä motivaatio riitä välttämättä kaikkien tutkinnonosien opiskeluun.

Kolmantena haasteena on voimavarakysymys. Ammatillisessa koulutuksessa on leikattu voimakkaasti voimavaroja. Ammattiopetuksen reformi korvaa oppitunteja työharjoittelulla, joka sopii niille, joilla on jo hyvät oppimisvalmiudet.

Kaiken kaikkiaan koulutuksen kohdalla maahanmuuttajat eroavat muista nuorista siinä, että heidän kielitaitonsa voi olla vajavainen ja aikaisemmat opinnot ja oppimisvalmius puutteellinen. Erään haastattelun mukaan koulutaustan puuttuminen ei välttämättä ole este sujuville opinnoille, kun motivaatio ja oppimisvalmius ovat kohdallaan.

4.3.4. Työllistäminen

Joulukuussa 2018 vieraskielisten työttömyysaste Helsingissä oli 18,6 prosenttia ja kaikkien helsinkiläisten 9,2 prosenttia. Työttömiä vieraskielisiä oli 9 158 eli reilu neljännes kaikista työttömistä. Tammi–joulukuussa 2018 työttömien vieraskielisten määrä oli keskimäärin 10 prosenttia matalampi kuin edellisvuoden vastaavalla ajanjaksolla. Joulukuussa 2018 vieraskielisten työttömyysaste oli 7 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuotta aikaisemmin. (<https://ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/tyollisyystyottomyys>)

Vaikeuksia työllistyä on ollut erityisesti pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla. Irakissa syntyneistä 20–64-vuotiaista helsinkiläisistä työllisiä oli vuoden 2017 lopussa vain vajaa neljännes ja Somaliassa syntyneistä vajaa kolmannes. Myös muualla Lähi-Idässä ja Pohjois-Afrikassa syntyneiden työllisyystilanne oli selvästi keskimääräistä heikompi. Työttömyys kuitenkin väheni edellisvuodesta kaikissa näissä taustamaaryhmissä. Esimerkiksi somalilaistaustaisten työttömyysaste laski edellisvuodesta lähes kuusi prosenttiyksikköä²⁴. Saukkosen (2018) mukaan työllisyysaste on selvästi alempi ja työttömyysaste korkeampi kuin kantaväestöön kuuluvilla etenkin silloin, kun maahanmuuttajat ovat tulleet maista, joista on tullut paljon pakolaisia ja turvapaikanhakijoita

Suomessa työhallinnosta vastaa TEM ja sen ELY-keskukset ja TE-toimistot. Kunnilla on myös tehtäviä tällä alueella. Käytännössä erityisesti suuremmat kaupungit ovat jo vuosia ylläpitäneet omia neuvonta- ja ohjauspisteitä ja olleet aktiivisia kuntouttavan työtoiminnan alueella. Vuoden 2019 alkupuolella aloitti Suomessa useita osamiskeskuksia, joiden kohteena on juuri maahanmuuttajat. Vuoden 2018 loppuun asti toteutettiin kokeilua, jossa kunnille annettiin enemmän vastuuta työllistämisestä, esimerkiksi nuorten ja maahan muuttaneiden osalta. Esimerkiksi Tampereella kokeilun piirissä oli 60 prosenttia kaikista työnhakijoista.

Tarkastelen aluksi tiiviisti valtion työvoimahallinnon maahanmuuttajille suunnattuja palveluja ja sen jälkeen kuntien toimintaa. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaan maahanmuuttotaustainen työnhakija ohjataan TE-toimistoon, joka suorittaa alkukartoituksen. Alkukartoitus jakautuu kahteen osaan, josta

²⁴ <https://ulkomaalaistaustaisethelsingissa.fi/fi/paaastointakoulspera>).

ensimmäisenä on opetushallituksen (OPH) määrittelemä alkukartoitus, joita suorittavat eri tahot, pääosin yksityiset yritykset. Kartoitus selvittää henkilön osaamisen eri alueita (kieli, matematiikka ym.), käytännössä siis oppimisvalmiuksia. Kartoituksen toisen osan muodostaa TE-toimiston suorittama kartoitus, jossa painotus on tulevaisuuden suunnitelmissa. Työnhakijalle tehdään tarpeen mukaan kotoutumissuunnitelma.

Henkilö voi olla luku- ja kirjoitustaidoton tai korkeasti koulutettu. Ensimmäisessä tapauksessa henkilö ohjataan paikalliseen oppilaitokseen, jolle on osoitettu luku- ja kirjoitustaidottomien opetus. Henkilön kotouttamisohjelma kestää korkeintaan kolme vuotta (tietyin perustein voidaan pidentää aikaa kahdella vuodella), mutta ensin tehdään suunnitelma vuodeksi.

Mikäli katsotaan tarpeelliseksi, henkilö ohjataan kotoutumiskoulutukseen. Tässä tarkoituksessa henkilöt jaetaan kolmeen ryhmään (hitaat, keskinopeat, nopeat) ja heidät ohjataan vastaavaan ryhmään. Koulutus on ELY-keskuksen kilpailuttamaa. Hankinnan kriteerit on määritelty ja hankinta suoritetaan tietylle opetusmäärälle.

Kotoutumiskoulutus kestää noin vuoden ryhmästä riippuen, ja se koostuu kieliopinnoista ja työelämäopinnoista. Nykyisen mallin mukaan luokkahuoneopetusta on vähennetty ja muita opetusmuotoja lisätty. Alkupaketti on kuusi kuukautta ja se jakautuu perusasioihin ja työelämäasioihin. Henkilö voi myös hakea omaehtoista kielikoulutusta, jota on saatavilla myös maksutta internetistä. Kotoutumiskoulutuksen sisältö on määritelty, mutta opettajan tyyli ja osaaminen sekä ryhmän dynamiikka vaikuttavat myös.

Haastattelujen mukaan ELY-keskuksella ei ole käytössä tulosmittaria, joiden perusteella voitaisiin sopia toiminnan toteuttajan kanssa määrätystä tavoitteesta, Yhden näkemyksen mukaan palautetta kyllä saadaan ja ELY-keskus on yhteydessä tuottajien kanssa. Turussa esimerkiksi on pyritty saamaan koolle kotoutumiskoulutuksen opettajat, kun aikaisemmin keskusteltiin yritysten johtajien kanssa. Yksittäinen ELY voi myös saada lisäresursseja hyvän työllisyyden tai maahanmuuttajien suuren määrän perusteella. Turussa esimerkiksi on voitu tarjota lisäpaketteja, ja sillä tavoin tarjota lisää työnhakijoiden kompetenssia parantavia koulutuksia.

Kotoutuskoulutuksen jälkeen tavoitteena on, että henkilöt hakeutuvat ammatillisiin opintoihin tai siirtyvät työelämään.

Vaikka päävastuu työllistamisestä on valtion työvoimahallinnolla, on kunnilla myös kiinnostusta työllistää. Tämä johtuu monesta eri seikasta. Kuntien verotulot painotuvat henkilökohtaiseen verotukseen. Nuorisotakuu edellyttää alle 25- 30 vuotiaille²⁵ ilman työtä tai koulutuspaikkaa olevalle nuorelle annettavaa ohjausta. Kolmanneksi kunnat ovat velvollisia työllistämään pitkäaikaistyöttömiä.

Kuntien työllistämisen muotoja ovat ohjaamot, tukityöllistäminen ja kuntouttava työtoiminta. Kun kyseessä ovat maahanmuuttajat, korostuvat kielikysymys ja erilaiset suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän tuntemiseen liittyvät kysymykset. Kunnilla on myös runsaasti koulutuspalveluja. Helsingin vuoden 2016 työryhmäraportti kiinnittää huomiota siihen, että nykyiset työ- ja koulutuspolut ovat pitkiä, eivätkä vastaa kaikilta osin vaihteleviin asiakastarpeisiin ja palvelukokonaisuus on pirstaloitunut. Samaten ohjelma huomauttaa, että kotoutumiskoulutuksena toteuttavien suomen kielen koulutusten määrärahat eivät riitä nykymuodossa ja koulutusta ei pystytä suuntaamaan riittävässä määrin eri vaiheessa kotoutumista. Samoin todetaan, että työ- ja koulutuspalvelut ovat peräkkäisiä, eivät toisiaan yhdistäviä (Helsinki 2016). Nämä huomiot ovat paikallaan ja edellyttävät sekä prosessin että tulosten seuranta, jotta voimavaroja voitaisiin käyttää parhaalla mahdollisella tavalla.

Voivatko kunnat sitten työllistää maahanmuuttajia vapaille työmarkkinoille? Kunnilla ei ole tähän erityisiä keinoja, vaan kyse on erilaisista houkuttimista yrityksille työllistää. Vuoden 2019 aikana on eri puolille Suomea perustettu erityisiä maahanmuuttajien osaamiskeskuksia, joissa tehdään keskitetysti ohjausta ja neuvontaa. Hallitus päätti vuoden 2018 toisessa lisätalousarvioesityksessä yhteensä 5 miljoonan euron kertaluonteisesta lisäyksestä opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloille maahanmuuttajien osaamiskeskustoiminnan kehittämiseen maahanmuuttajien osaamisen ja työllistymisedellytysten vahvistamiseksi. Rahoitusta myönnettiin seuraaville kunnille: Helsinki, Tampere, Turku,

²⁵ Nuorisotakuu on vuoden 2013 alussa Suomessa voimaan tullut nuorten yhteiskuntatakuu, jossa alle 25-vuotiaalle työttömälle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle taataan kolmen kuukauden kuluessa töitä, koulutusta tai muita työllistymistä auttavia tukitoimia.

Vantaa ja Espoo. Avustusta saattoivat hakea kunnat, joissa asuu vähintään 15 000 vieraskielistä asukasta.

Helsingissä kaupunki käynnisti stadin osaamiskeskuksen jo vuonna 2016, pilottina omalla rahalla. Vuonna 2019 toiminta on jatkunut uudessa laajuudessa. Jokaiselle asiakkaalle tehdään ensin osaamisen kartoitus, joka kestää noin kaksi viikkoa. Sen jälkeen asiakas voi valita 14 erilaisen koulutuspolun kesken. Asiakkaista noin 80% tulee TE-toimiston läheteellä. Kyseessä ei ole voittopuolisesti kotoutuskoulutuksen päättäneet, vaan TE-toimisto harkitsee kelle ohjauksesta olisi hyötyä. Yksikön edustajan mukaan toiminta on ollut tuloksellista. Yhteistyötä toimijoiden välillä auttaa se, että TE-toimistolla on oma yksikkö osaamiskeskuksessa. Asiakkaan kanssa tehdään ensin yksityiskohtainen osaamisen kartoitus, jossa katsotaan osaamista ja tavoitteita. Kyse voi olla ilman aikaisempaa koulutusta olevasta henkilöstä tai korkeakoulutetusta henkilöstä. Korkeakoulututkinnon suorittaneet ja opinnoista kiinnostuneet Suomeen saapuvien korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien aiemmat opinnot ja tutkinnot pyritään tunnistamaan ja tunnustamaan mahdollisimman nopeasti. Tätä varten on maahanmuuttajien avuksi perustettu Supporting Immigrants in Higher Education in Finland (SIMHE) -ohjelma²⁶. SIMHE-työn ja tukitoimien tarkoituksena on tehdä aiempien opintojen tunnistamisesta ja tunnustamisesta sujuvampaa, kertoa sopivista korkeakoulutuksista ja tukea sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Stadin osaamiskeskuksessa asiakas voi saada työelämävalmentajan ohjausta (enintään 90 tuntia) ja räätälöityä suomen kielen opetusta. Suurin väylä ovat toisen asteen ammatillisen koulutuksen 14 polkua, joille iso osa asiakkaista ohjautuu. Asiakasmäärä on noin 50 asiakasta kahden viikon välein, 1000-1200 vuodessa. Tyypillinen asiakas ei ole äskettäin Suomeen muuttanut henkilö, vaan jo jonkin aikaa asunut. Palvelut mitoitetaan asiakkaan mukaan: opetetaan sitä mitä henkilö ei vielä osaa, esimerkiksi suomea niin, että hän voi hakea oppilaitokseen, jos haluaa.

Stadin osaamiskeskus on haastattelun mukaan myös saavuttanut hyviä tuloksia. Tavoitteeksi toiminnalle on asetettu se, että 68% kaikista asiakkaista siirtyy työhön tai opiskeluun ja nyt ollaan lähellä sitä. Yksi kolmannes on kuitenkin työn tai opiskelun ulkopuolella, mutta se ei välttämättä ole huono asia, jos syynä on vaikkapa

²⁶ <https://opintopolku.fi/wp/valintojen-tuki/maahanmuuttajien-koulutus/korkeakoulutus-maahanmuuttajille/>

perheenlisäys. Osaamiskeskuksen mukaan osaamiskeskuksen asiakkaina olevista, perustutkintoa suorittavista henkilöistä vain 4 % keskeyttää, joka on erittäin pieni määrä. Osaamiskeskuksessa kerätään itse dataa, jonka avulla voidaan seurata asiakkaiden työllistymis- ja opintopolkuja.

Turussa osaamiskeskus aloitti toimintansa keväällä 2019. Toiminta rakentuu eri tavalla kuin Helsingissä, eli ohjelma on kaikille avointa. Yksilöohjausta on omakielisenä neuvontana ainakin seuraavilla kielillä: englanti, arabia, dari, kurdi, persia, ranska, ruotsi ja venäjä. Keskus tarjoaa myös tukea työnhaun eri vaiheisiin, osaamisen tunnistamiseen ja työhön ohjaamiseen sekä kielikuntosalin, jossa voi kehittää suomen kielen taitojaan joko valmentajan johdolla tai itsenäisesti vaikka robotin kanssa harjoitellen. Palveluun kuuluu myös opinto-ohjausta sekä opintoja ja opiskelunvalmiuksia tukevaa toimintaa sekä koottua tietoa eri toimijoiden työllistymis-, kouluttautumisen- ja kotoutumispalveluista. Valmennus toteutetaan kaksi tuntia kestävinä moduuleina. Osallistuja voi itse valita haluamansa ja hyödyllisimmiksi arvioimansa valmennukset.

Tampereella osaamiskeskus oli vielä keväällä 2019 perustamisvaiheessa, joten siitä ei ole haastattelutietoa. Maahanmuuttajien kansainvälinen osaamiskeskus tarjoaa asiakkaille ohjausta työelämään, tukea työssä käymiseen, koulutusta, suomen kielen opetusta, osaamisen kartoitusta ja todentamista sekä ohjausta ja tukea elämän eri tilanteissa. Osaamiskeskuksen asiakkaita palvelevat työllisyyspalveluiden OMA-valmentajat, työelämämentorit ja digiohjaaja. Koulutuksessa ja koulutukseen hakeutumisessa voi saada apua Tredun opinto-ohjaajalta, ohjaavalta opettajalta, erityisopettajalta ja S2-opettajalta.

Kaiken kaikkiaan työllistämiseen liittyvä toiminta sekä valtionhallinnon että kuntien osalta merkitsee asiakkaiden, jotka tässä maahanmuuttajia, eri tavoin tukemista, jotta heidän mahdollisuutensa löytää omia kykyjä ja halua vastaava työ löytyisi. Erona tavanomaiseen toimintaan, maahanmuuttajien kanssa tehtävässä toiminnassa korostuvat vahvasti kielitaito sekä toisaalta erilaiset työelämään ja työnhakuun liittyvät taidot. Toiminta muistuttaa työvoimahallinnon järjestämiä opetus-tilaisuuksia CV:n laadinnasta tai työnhausta, joita järjestetään kaikille kansalaisille.

Ensimmäisenä haasteena toiminnassa on asiakaskunnan heterogeenisuus. Joidenkin asiakkaiden kohdalla joudutaan lähtemään hyvin perusasioista ja polusta suomalaisille työmarkkinoille voi tulla hyvin pitkä. Haastatteluissa tuotiin esille myös se, että suomalaiset ammattitutkinnot ovat varsin vaativia, esimerkiksi lähihoitajan täytyy osata myös matematiikan perusteet.

Toisena haasteena on itse työllistäminen. Vaikka periaatteessa syntyvyys Suomessa on laskenut vuosi vuodelta ja ulkomaisen työvoima on ainoa tapa tyydyttää työvoiman tarjontaa tulevaisuudessa, ei tämä toteudu aina yksittäistapauksissa. Maahanmuuttajien kohdalla on julkisuudessa keskusteltu siitä, muodostavatko maahanmuuttajat halpatyömarkkinat. Kysymys on hankala, sillä tietyissä tehtävissä on pulaa työntekijöistä. Syynä voi myös olla suomalaisten työntekijöiden haluttomuus tehdä tällaista työtä

Kolmanneksi tarvitaan lisää tietoa koulutus- ja työllistymispoluista, jotta niitä voidaan kehittää. Kotoutuskoulutus perustuu kilpailutukseen ja vaikuttaa siltä, että odotukset ovat ylisuuria. Kohtuullisen kielitaidon tason B1 tavoittaa vain pieni osa. Koulutukseen seulotaan jo lähtökohtaisesti eri tasoille, joten koulutuksen järjestäjä voi suunnata voimavarat kohdennetusti. TE-toimiston näkökulmasta järjestelmä toimii, eli suuri osa henkilöistä oppii suomea, saa koulutuksen ja ehkä pääsee työelämään. Viimeksi mainitussa myös erilaiset hankkeet ja palvelut auttavat.

Kaiken kaikkiaan työllistämisen kysymys on lähtökohdiltaan selkeä, auttaa työnhakijoita ja työnantajia paremmin kohtaamaan toisensa. Maahan muuttaneiden kohdalla on haasteena sekä kielen osaaminen että osaaminen ylipäätään. Mikäli henkilön koulutusta on puutteellinen, kestää aikansa täydentää sitä ja koulutuspolusta voi muodostua todella pitkä.

4.3.5. Hyvinvointipalvelut

”Vuosi 2015 oli kaoottinen”

”Valtavirtaistaminen on ongelma, ei tarkoitus että ollaan asiakkaina hamaan loppuun asti”

Ensimmäinen kotouttamista käsittelevä laki tuli voimaan vuonna 1999. Sitä ennen oli haastattelujen mukaan enemmän hankelähtöistä toimintaa. Esimerkiksi Turussa

lähdettiin asuinalueille ja hankerahoituksen turvin järjestettiin mm. kielenopetusta. Samoin meneteltiin Helsingissä, kunnes 2000-luvun alussa rajattiin kielenopetus pois sosiaalitoimen vastuulta.

Lain myötä saatiin toiminnalle tukevampi pohja ja rahoitusta. Kaupunkien aikuis-sosiaalityön yksiköissä toiminta on vähitellen organisoitunut nykyiseen muotoonsa. Turussa on jo pitkä perinne yhteisöllisellä toiminnalla. Se perustuu yhteistyölle eri hallintokuntien kanssa, joka käsittää ryhmiä lasten kanssa kotona oleville puolisoille ja sisältää yhdistettyä lastenhoitoa ja kielenopetusta. Aloitusryhmään voi tulla koska vaan, ja jatkaa jossakin kolmesta muusta ryhmästä. Haasteena toiminnassa on tavoittaa kohderyhmän jäsenet. Helsingissä perustettiin vuonna 1992 ulkomaalais-yksikkö. Sen jälkeen nimi on muuttunut, mutta peruskonsepti ei paljoa. Vuoden 2010 laki toi muiden maahanmuuttajien palveluiden järjestämisen ja alkukartoituksen uutena tehtävänä ja se laajensi asiakaskuntaa.

Lain kotoutumisen edistämisestä (2010) mukaan kunnan tehtävänä on käynnistää alkukartoitus maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Haastattelujen mukaan ainakaan Oulussa ja Turussa ei alkukartoituksia ole tehty juurikaan, vaan asiakkaan tarpeita kartoitetaan palveluohjauksen avulla. Asiakkaat ovat pääosin samoja, jotka ovat TE-toimiston asiakkaina. Osa potentiaalisista asiakkaista ei tarvitse sosiaalitoimen palveluja, osa taas on suuresti palveluohjauksen tarpeessa. Työvoiman ulkopuolella olevat henkilöt, esimerkiksi kotona lapsia hoitavat puoliset ja iäkkäät maahanmuuttajat, eivät laajassa mitassa ole asiakaskuntaa, vaan pikemminkin joidenkin hankkeiden kohteena, johon palataan myöhemmin.

Mistä asiakkaat sitten tulevat? Kunnat sopivat valtion kanssa kuntapaikoista ja tämä toimii vaihtelevasti. Tampereella tulee vastaanottoyksikön kautta osa asiakkaista ja sitä pidettiin hyvänä, koska henkilöt tuntevat jo kaupunkia. Turussa taas vastaanottoyksikkö on transitioyksikkö, jolloin asukkaat eivät usein jää Turkuun asumaan, vaan siirtyvät muualle Suomeen.

Kunnan kannalta on myös merkitystä sillä, onko kyseessä ns. kiintiöpakolainen, jolloin kunta vastaa myös asunnon järjestämisestä vai onko kyseessä kuntaan itsenäisesti muuttava pakolaistaustainen henkilö, jolle kuuluvat sosiaali- ja

terveyspalvelut. Kiintiöpakolaisten kohdalla on hyvin erilainen prosessi, joka alkaa asunnon hankinnasta ja perusvarustuksen hankinnasta, tulijan (usein perhe) vastaanottamisesta ja asettumisesta huolehtimisesta. Oulussa esimerkiksi on sosiaalityö pitänyt hyvänä antaa myös asumisneuvontaa sekä järjestänyt erilaisia asumiin ja arkielämään liittyviä tilaisuuksia. Tampereella on hyvä kokemus kunnan toiveiden seuraamisesta, esimerkiksi painottaen perheitä. Helsinki ei ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta vastaanottanut kiintiöpakolaisia, koska kaupunkiin muuttaa muutenkin pakolaistaustaisia henkilöitä. Osa asiakkaista kuuluu erityisen haavoittuviin ryhmiin, esimerkiksi ihmiskaupan uhrin ja alaikäisenä yksin tulleet lapset (ks. myös Björklund 2014).

Asiakkaat tulevat aikuissosiaalityön yksikköön (Turussa käytetään nimitystä ulkomaalaistoimisto) ja aikuissosiaalityö käsittää lähinnä palveluohjausta, käytännön asioihin opastusta ja toimeentuloon liittyvää neuvontaa. Jokaiselle asiakkaalle tehdään palvelusuunnitelma, joka vastaa kotoutumissuunnitelmaa. Haastattelun mukaan palvelusuunnitelma tehdään perhe huomioon ottaen, kun taas työhallinnossa se on yksilökohtainen. Mikäli on tarvetta, voidaan konsultoida asiantuntijoita muilla toimialoilla. Esimerkiksi Turussa on samassa yhteydessä lääkärin vastaanotto, ja Tampereella on pakolaisten mielenterveyskysymyksiin erikoitunut yksikkö.

Oulussa asiakaskuntaa on vähän alle 480. jos lasketaan kaikki perheenjäsenet n. 780. Uutena ilmiönä on ollut asiakkaiden määrän kasvu, jota selittää perheenyhdistämistapausten kasvu.

Tampereella pidetään haasteena tavoittaa kuntaan itsenäisesti muuttavat, jotka mahdollisesti tarvitsisivat neuvontaa. Asunnottomaksi jää todennäköisesti vähän, vaikka asiasta ei ole tarkkaa tietoa. Turussa asiakkaita on vuosittain 300-400 ja määrä on pysynyt melko tasaisena. Ryhmätoiminnassa on enemmän kyse asiakkaiden haarukoinnista ja käytännössä asiakkaita tulee hyvin eri tahoilta. Helsingissä palvelun piirissä on kaiken kaikkiaan 3000-3500 ihmistä, laskentatavasta riippuen, Perustoimintana on palveluohjaus, josta vastaavat sosiaalitoimen toimialan yksiköt. Jokaisessa neljässä kaupungissa on tietty taho, joka vastaanottaa henkilön. Palvelu ei ole velvoite, joten kaikki eivät ota yhteyttä kuntaan, vaikka olisivat oikeutettuja.

Palvelun alussa tehdään kartoitus sosiaali- ja muiden palvelujen tarpeesta ja suunnitelma niiden tarjoamiseksi. Tätä suunnitelmaa seurataan ja päivitetään.

Toiminta on moniammatillista, käsittäen lähinnä sosiaalityöntekijöitä ja terveydenhoitajia. Ainoastaan Turussa on tarjolla samassa yhteydessä myös terveysterveyst, muissa kaupungeissa asiakkaat ohjataan yleisiin terveysterveyst. Yleistä on myös tarpeen mukaan konsultoida muita toimialoja, erityisesti terveydenhuoltoa. Helsingissä toimii moniammatillisia työryhmiä, joissa toimii yksi lääkäri ja kaksi hoitajaa. Henkilövahvuus on noin 80. Turussa toimivat myös moniammatilliset tiimit, joissa on kaksi sosiaalityöntekijää, yksi sosiaaliohjaaja, yksi kotouttamisohjaaja sekä terveydenhoitaja. Ostopalveluna voidaan saada esimerkiksi psykologin palveluja, jota pidettiin tärkeänä monien asiakkaiden traumataustan takia. Oulussa tiimeissä toimii sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja ja terveydenhoitaja.

Toiminta on joustavaa, jollekin riittää yksi tapaaminen, toiselle viikoittaiset. Kolme vuotta perusteltiin kuitenkin sillä, että valtion korvaus on sille ajalle. Pakolaisille tarjotaan kolmen vuoden ajan omat palvelut. Kaikille tämä ei riitä, vaan osassa tapauksia joudutaan antamaan lisää tukea. Esimerkiksi Oulussa noin kolmannes asiakkaista saatetaan oman, alueellisen sosiaalitoimiston piiriin, jotta yhteys ei katkeaisi.

”Joku raja on hyvä olla, koska me tähdätään omatoimisuuteen ja itsenäiseen selviytymiseen ja siihen, että henkilö oppii hoitamaan asioitaan ja pärjäämään yhteiskunnassa”

Tampereella on järjestetty toimintaa myös Hervannan asuinalueella. Kototori on monitoimijainen matalan kynnyksen kohtaamispaikka, mistä kotoutumisensa alkuvaiheessa oleva maahanmuuttaja saa neuvontaa ja ohjausta omalla äidinkielellään. Kototori toimii "yhden luukun" periaatteella, jolloin asiakas saa kaiken tarvitsevana palvelun yhdestä paikasta²⁷.

Ensimmäisenä haasteena toiminnassa on henkilöstön osaaminen ja palveluja käyttävien määrät vaihtelevat, heijastaen ulkomaalaistaustaisten määriä. Myös tiimityö ja tarpeellisen tuen saanti muilta toimialoilta voi olla haasteellista. Yhdessä

²⁷ <https://tampereenseurakunnat.fi/sivustot/teko-hanke/kototori>

esimerkissä jouduttiin monta vuotta neuvottelemaan terveydenhuollon kanssa ennen kuin saatiin lääkäri maahanmuuttajien sote-palvelujen yksikköön. THL:n Paloma2-hankkeessa²⁸ on selvitetty pakolaisten mielenterveyspalveluiden kehittämistä ja yhtenä painopisteenä on ollut henkilökunnan osaaminen.

Toisena haasteena on tavoittaa kaikki palveluja tarvitsevat. Haastateltujen mukaan apua tarvitsevat kyllä osaavat hakeutua palveluun, esimerkiksi vastaanottokeskuksen, kuulopuheiden ja mekanismien kautta. Toisaalta todettiin myös toimeentulotuen uudistuksen vieneen osan mahdollisista asiakkaista pois Kelan hakemusten piiriin.

Kolmantena haasteena tuotiin esille palvelujen organisointi, tehdäänkö se erillisenä vai yhteisenä palveluna. Vastaanottavan yksikkönä on kaikissa neljässä kaupungissa sosiaalityön tai aikuissosiaalityön yksikkö, jossa pakolaistaustaisten palvelu on oma yksikkönsä. Terveyspalveluiden kohdalla taas on erilaisia käytäntöjä: Tampereella ohjataan kävijät terveyskeskukseen, Turussa ulkomaalaistoimisto tarjoaa myös terveyspalvelut. Punnittavana on erikoistumisen ja valtavirtaistamisen välinen tasapaino.

4.3.6. Asuminen

Kunnallinen asuntotoimi ei palvele erityisesti maahan muuttaneita vaan kaikkia kuntalaisia. Maahanmuutto kuitenkin korostuu joissakin asuntotoimen kysymyksissä. Asumista voi tarkastella maankäytön ja rakentamisen näkökulmasta ja toisaalta kunnallisen asuntotoimen näkökulmasta. Asuminen liittyy maankäytön suunnitteluun ja asuntorakentamiseen. Kaupungeissa on pyritty siihen, että eri alueet eivät ole liian erilaisia, ettei muodostu varakkaiden ja köyhien alueita. Tähän voidaan vaikuttaa rakentamalla erikokoisia asuntoja sekä omistus- että vuokra-asuntoja. Helppointa tämä on silloin, kun kaupunki omistaa tonttimaan. Rakennusyhtiöiden kanssa voidaan kuitenkin myös sopia näistä asioista. Kunnilla on kaavoitusvalta. Maapolitiikan ja monipuolisen asuntokannan kautta voidaan pyrkiä siihen, että ei muodostu vaikkapa vain sosiaalisen asuntotuotannon alueita tai vain esimerkiksi yksiöiden taloa.

²⁸ <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/paloma-kehittaa-pakolaisten-mielen-terveyspalveluita>

Maankäytön ja rakentamisen kannalta kysymys on kestävästä yhdyskuntarakenteesta. Suomessa alueellinen kehitys on eriytynyt niin, että kasvu keskittyy lähinnä kaupunkeihin ja toiset alueet menettävät asukkaita. Kunnan näkökulmasta asunorakentamisen tulisi olla riittävää ja samalla kokonaisuuden kannalta tasapainoista.

Haastattelujen mukaan erityisesti Helsingissä on pyritty ohjaamaan rakentamista niin, että pyritään sekoittamaan omistus- ja vuokra-asumista sekä suuria ja pieniä asuntoja. Tämä on jo vuosikymmeniä kestänyt linjaus koskien kaavoitusta. Tämä ei tarkoita sitä, että eriytymistä ei olisi. Kaikissa neljässä kaupungissa on selvästi osoitettavissa missä kaupunginosissa asuu enemmän ja missä vähemmän maahanmuuttotautaisia ihmisiä

Kunnan näkökulmasta on erilaisia epäsuoria keinoja, joiden avulla voidaan pyrkiä tasapuoliseen asumiseen. Esimerkiksi Oulussa kotouttamisohjelman (2018, 43-45) mukaan ” Kaupunki ehkäisee segregaatiokehitystä ja erityisasumisen keskittymiä sekä edistää erilaisten ihmisten ja erilaisen asumisen sekoittumista. Tavoitteena on monipuolinen asuntotyyppien, asuntojen hallintamuotojen sekä asukkaiden jakauma”. Edelleen, viitataan vuonna 2016 aloitettuun asuntojen välivuokraukseen yksityisiltä asuntoyhtiöiltä.

Turussa taas on kotouttamisohjelman mukaan (Turku 2018) pyritty vaikuttamaan alueellisen eriytymiseen lukuisin keinoin. Kaupunki on mm. pyrkinyt tasapainoisempaan täydennysrakentamiseen siten, että alueilla, joilla on paljon kaupungin vuokrataloja, niitä ei rakennetta lisää. Kaupunki on tiukentanut valvontaa arava-vuokra-asuntojen asukasvalintojen osalta vaikuttaakseen keskittymien syntyyn. Asumisen tukena kaupungilla toimii kolme asuntoneuvojaa. Vanhojen lähiöiden vetovoimaisuutta on pyritty lisäämään sekä talojen perusparannuksella ja ympäristön kohennuksella että alueellisten lähipalveluiden kehittämällä uudentyypisillä kumppanuuksilla.

Keinona segregaation torjumiseksi on kohentaa alueiden ilmettä niin, että eri alueiden väliset erot tasoittuvat. Keinoina kaavoitus ja erityyppisiä asumismuotoja yhdistelevä rakentaminen. Tämä on helpompaa silloin kun kaupunki omistaa maan, mutta myös tällöin voidaan vaikuttaa. Esimerkiksi ettei rakenneta vain yksiöitä. Asuntokannasta osa on suunnattu kohtuuhintaiseen vuokra-asumiseen. Se edustaa

suurissa kaupungeissa suhteellisen pientä osaa. Eräs keino on rakenteellinen ja kohdentuu asuinalueiden kehittämiseen. Mikäli kaikki asuinalueet täyttävät viihtyisän asumisen ehdot, ei synny niin suuria eroja eri asuinalueiden kesken.

Toinen näkökulma on kunnallinen asuntotoimi. Helsingin kaupungin vuoden 2016 (Helsinki 2016) selvityksen mukaan asumisen osalta asunnon saanti normaaleilta vuokramarkkinoilta on haasteellista ja erityiset tarpeet asumisessa tulee ottaa huomioon aiempaa paremmin. Kunnan asunnot on tarkoitettu pienituloisille. Maahanmuuttajissa on suhteessa enemmän pienituloisia, kuitenkin esimerkiksi Helsingissä vain joka kymmenes hakija saa pienen asunnon ja vajaa puolet suuremman asunnon. Suurelta osin asuntojen omistus ja vuokra-asunnot ovat siis markkinamuotoista toimintaa. Kaiken kaikkiaan suhde on välillinen. Maahanmuuttajien joukossa pakolaistaustaiset ihmiset ovat yleensä vähätuloisia ja siksi he korostuvat kunnallisten vuokra-asuntojen välityksessä. Helsingissä lähes joka kolmannes työikäinen pienituloinen on maahanmuuttaja, kun osuus on Tampereella 14 prosenttia ja Turussa 18 prosenttia (Vaalavuo & Kauppinen 2019).

Kuitenkin, kunnalliset vuokra-asunnot ja vastaavat eivät tarjoa kuin vähäisessä määrin asuntoja. Kuntien asuntotuotanto on rajattua verrattuna yksityisiin asuntomarkkinoihin, mutta sosiaalista asuntotuotantoa on jonkin verran. Valtion tukemaa asuntokantaa eli ARA-asuntokantaa on rakennettu vuodesta 1949 alkaen. Peruslähtökohtana valtion tukemissa asunnoissa on ollut turvallisten asumisolojen tarjoaminen asukkaille kohtuullisin kustannuksin²⁹.

Maahanmuuttajat ovat siinä samalla viivalla kuin vähätuloiset tai muut erityisryhmät. Suomalaiseen asumiseen liittyy olennaisena osana siirtyminen vuokra-asumisesta omistusasumiseen keskimäärin 40-vuoden iässä. Maahanmuuttajilla vuokralla-asuminen on yleisempää, ja heillä ei yleensä ole lähtökohtaisesti perittyä asuntokantaa, kuten suhteellisen suurella osalla suomalaisia. Asukasvalinnassa painotetaan yleensä tuloja ja asunnontarpeen kiireellisyyttä. Ketään ei kuitenkaan voida pakottaa asumaan jollakin alueella tai kieltämästä muuttamaan jollekin alueelle. Tavanomaisista on painottaa pienituloisuutta ja kiirettä. Käytännössä asunnon tarvitsija tekee hakemuksen ja e.m. seikkojen ohella ilmoittaa myös millä alueella haluaa asua.

²⁹ <https://www.ara.fi/fi-FI/ARAasuntokanta>

Kaupunki ei siis voi pakottaa ketään asumaan tietyllä alueella. Todellisuudessa julkiset vuokra-asunnot palvelevat vain pientä osaa hakijoista.

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 osaluilla on hyvin vaikeata. Tutkituista neljästä kaupungista vain Helsingillä on systemaattinen tavoite luoda monimuotoisia asuinalueita (Joronen 2005). Ihmisiä ei voida kuitenkaan pakottaa muuttamaan kaupungin osoittamaan asuntoon, vaan kaupungin vuokra-asuntojen haku tapahtuu hakemuksella, johon merkitään kiireellisyys, ja toivottu alue. Maahanmuuttotaukaiset ihmiset valitsevat tavanomaisesti alueen, jolla on jo muita, samaan väestöryhmään kuuluvia asukkaita. Esimerkiksi Turussa on kolme asuinaluetta, joilla maahanmuuttajien osuus ylittää 30 prosenttia asukkaista (Rasinkangas 2014, 4).

Asumisen keskittyminen on ymmärrettävää, näinhän toimivat myös suomalaissiirtolaiset Amerikan mantereella. Yleensä tällaiset alueet ovat tilapäisiä asuinalueita, kun taas toisen ja kolmannen polven aikana niiltä muutetaan eteenpäin. Suomessa ei ole juuri kertynyt kokemusta liikkuvuudesta usean sukupolven ajalta. Asuminen ei ole erillinen kysymys, vaan se liittyy laajemmin yhteiskuntapolitiikkaan. Yhdyskunnat muodostuvat hitaasti osin maantieteellisten rajoitteiden muokkaamana. Kaavoituksen ja asuntopolitiikan kautta voidaan pyrkiä siihen, ettei muodostu yksipuolisia alueita. 1960-luvulta lähtien rakennettiin lähiöitä, kun taas nyt suuntana on keskusta-alueiden tiivistäminen. Maahanmuuttajien kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat hintataso (jos sillä on merkitystä) ja toisaalta väestöryhmien keskittyminen. Turussa esimerkiksi asuu Varissuon lähiössä Suomen korkein osuus maahanmuuttajia. Mutta onko tämä sitten ongelma? Haasteena voi olla se, että jos huono-osaisuus keskittyy, tasapainoisen yhteiskuntapolitiikan mahdollisuus kapenee. Siksi on tärkeää pyrkiä tavoittelemaan tasapainoa. Maahanmuuttajien keskittymisellä on vieraskielisyyden näkökulmasta tiettyjä seurausvaikutuksia. Samalla on kuitenkin muistettava, että ihmisillä on vapaa oikeus valita asuinpaikkansa, ja ulkomaalaistaustaiset muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän (Ireland 2004).

Alueellisten erojen kaventamiseen tai vähintäänkin ongelmien ennaltaehkäisemiseen liittyviä toimenpiteitä on kuitenkin harjoitettu jo pitkään. Helsingissä on toteutettu jo vuosikymmenien ajan sosiaalisen sekoittamisen asuntopolitiikkaa, jonka tarkoituksena on ollut pitää asuinalueiden sosio-demografinen rakenne monipuolisena. Myös Tampereella on tehty pitkälti vastaavanlaista politiikkaa niin ikään vuosikymmenten ajan, kun taas Turussa yhtenevät tavoitteet eivät ole konkretisoituneet samalla tavoin käytäntöön. (Saikkonen ym. 2018. 139).

Kokonaisuudessaan alueellinen eriytyminen on vaikea ja monisyinen kysymys. Mikäli asumisen ohella katsotaan pienituloisuutta ja tuloeroja, voidaan kuitenkin todeta, että Suomessa tuloerot ovat kansainvälisesti katsoen pieniä. On myös korostettu asuinalueiden palvelutason merkitystä.

Haasteina asuntotoimessa ovat edellistä tarkastelua tiivistäen:

Ensinnä, asuinalueiden tasapainoinen kehitys: Miten voidaan edistää mahdollisimman tasapainoista alueellista kehitystä? Edellä on viitattu sekä rakentamiseen liittyviin keinoihin että asukasvalinnan mahdollisuuksiin ohjata asumista tasapainoisesti. Samalla voidaan todeta, että asuinalueiden eriytyminen on voimakasta. Kuntien intressissä on myös houkutella hyviä veronmaksajia houkuttelevien asuinalueiden avulla. Kolmantena keinona on vielä asuinalueiden viihtyvyyden lisääminen, jolloin raja ”hyvien ja huonojen” alueiden välillä laskee.

Toisena haasteena on kohtuuhintaisten asuntojen saaminen. Asumiskulut ovat Suomessa korkeat ja pääkaupunkiseudulla erityisesti. Maahan muuttaneiden keskuudessa on enemmän pienituloisia kuin Suomen väestössä keskimäärin ja tämä asettaa omat haasteensa asumisen järjestämiselle. Kuten yllä tuotiin esille, julkisesti tuettu asuntotuotanto palvelee vain osaa kysynnästä.

Kolmantena haasteena voidaan nähdä maahanmuuttajien tasa-arvoinen asema asumisessa. Asumisratkaisujen suunnittelu on yleensä pitkäjänteistä ja tyypillisesti Suomessa on tähdätty omistusasumiseen. Maahan muuttaneilla henkilöillä ei aina ole samanlaista tukea taustalla, vaan asuminen joudutaan ratkaisemaan nopealla aikataululla.

4.3.7. Kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut

Vapaa-ajan toimialan palvelut on suunnattu kaikille asukkaille ja kysymys onkin, miten maahanmuuttajat otetaan toiminnassa huomioon. Vapaa-ajan palvelujen ja kulttuurin alueella liikutaan vahvasti kahdensuuntaisen kotoutuksen alueella, jossa voidaan viitata sekä maahan muuttaneiden omaan kulttuuriin että kulttuurin moninaisuuteen.

Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelman (Turku 2018) mukaan kaupungin vapaa-aikatoimialalla on tärkeä rooli maahanmuuttajien osallistumisen ja aktiivisuuden edistämässä ja syrjäytymisen ennaltaehkäisemisessä. Vastaavasti Oulun kaupungin ohjelmassa (Oulu 2018) asetetaan tavoitteeksi maahanmuuttajien osallistuminen tapahtumiin ja niiden tuotantoon.

Kyse on myös tasapainosta, koska tavoitteena ei voi olla monikulttuurinen lokerointi, vaan moninainen identiteetti, jossa on aineksia niin vanhasta kuin uudestakin. Suomalainen kulttuuri on ennestään moninaisia aineksia sisältävä ja voidaan kysyä, miten siinä näkyvät esimerkiksi romaani- tai saamelaiskulttuuri (Joronen 2009). Kulttuuritoimen tehtäväksi ei haastatteluissa nähty niinkään eri väestöryhmien omien kulttuurisen perinteen tukeminen vaan laajemmin kulttuurin monimuotoisuus. Helsingissä esimerkiksi kulttuurikeskus Caisa pyytää vuosittain ohjelmaehdotuksia (open call) ja valitsee niiden joukosta sata toteuttamiskelpoista ja tietyt taiteelliset kriteerit täyttävää ehdotusta. Tärkeää on sekä moninaisuus että tietyt ammatilliset kriteerit täyttävä ja toteuttamiskelpoinen ehdotus.

Turussa ei ole varsinaista kulttuuritaloa kuten kolmessa muussa, tosin uusi kirjastotalo toimii myös tällaisena kuntalaisten olohuoneena. Oulussa toimii kulttuuritalo Valve, Tampereella Valkku ja Helsingissä mm itäistä Helsinkiä palveleva Stoa sekä muita kulttuuritaloja ja -keskuksia. Stoassa esimerkiksi on taidenäyttelyjä, joissa painopiste on maahanmuuttajissa. Haastatteluissa tuli esille myös kohtaamispaikkojen ja -mahdollisuuksien puute.

Kulttuuri on jo lähtökohdiltaan kansainvälistä. Suomen kansainvälistyminen tuo siihen uusia aineksia. Maahanmuutto muokkaa myös kulttuuria syvemmin. Uudet tulijat tuovat mukanaan omaa kulttuuriaan, joka muodostuu osaksi uuden maan

kulttuuria. Oma kysymyksensä ovat toisen tai kolmannen polven maahanmuuttajista, jotka ovat syntyneet Suomessa. Millainen heidän identiteettinsä on?

Monissa kunnan palveluissa on kyse ulkomaalaistaustaiset tavoittamisesta. Palveluja siis on tarjolla ja valmiutta, mutta kyse onkin siitä, miten tavoitetaan. Tämä näkyy niin kulttuuri kuin vapaa-ajan palveluissa ja myös erilaisissa täydentävissä sosiaalipalveluissa. Yleisen tavoittamisen kannalta keskeisiä ovat järjestöt. Järjestöjen työllä onkin suuri merkitys. Haastatteluissa nähtiin järjestöjen rooliksi erilaisten kulttuuristen perinteiden ylläpito, kun taas kunnan näkökulmasta on tärkeää ottaa huomioon kaikki asukkaat.

Vapaa-ajan palveluista liikunta tarjoaa hyvän esimerkin palvelujen suuntaamisesta kaikille asukkaille vs. maahan muuttaneille. Liikunta voidaan nähdä useasta eri näkökulmasta. Se on yksilön kannalta terveyttä ylläpitävää ja kohentavaa toimintaa. Toiseksi se voidaan nähdä keinoksi tuoda suomalaisia ja maahan muuttaneita yhteen. Kolmanneksi liikuntapalveluissa voidaan ottaa huomioon tiettyjä kulttuurisensitiivisiä kysymyksiä. (Turjanmaa 2017)

Esimerkiksi Oulun ohjelmassa (2018) todetaan, että liikuntapalveluissa järjestetään tarvittaessa myös erityisesti maahanmuuttajille suunnattuja uimakouluja ja vesiliikuntakursseja. Vastaavasti Turussa (Turku 2018) vapaa-aikatoimi järjestää myös erityisesti maahanmuuttajille suunnattuja kulttuuri- ja liikuntapalveluja, kuten esimerkiksi erilaisia liikuntakerhoja ja muuta harrastustoimintaa. Haastattelujen mukaan perusteina tälle ovat esimerkiksi tutustuttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan, palvelujen tarjoaminen edullisesti sekä, joissakin tapauksissa, maahan muuttaneiden erityiset tarpeet. Tosin tällöinkin voidaan palvelua kuitenkin tarjota laajemmin; esimerkiksi erityiset uimavuorot on tarkoitettu miehille ja naisille, taustasta riippumatta

Vapaa-ajan palvelujen käyttö riippuu osin myös väestöryhmästä, iästä ja sukupuolesta. (Joronen 2009). Kysymys liittyy jo edellä esille tuotuun tasapainoisen yhteiskuntakehityksen seurannan malliin. Mikäli vapaa-ajan vietossa havaitaan suuria eroja eri ryhmittäin (ikä, sukupuoli, tausta), voidaan osoittaa lisää voimavaroja erojen vähentämiseksi.

Kulttuurin alueella on kyse yhtäältä sidoksesta ympäröivään yhteiskuntaan ja toisaalta kulttuurin monipuolistumisesta. Verrattuna muihin kotoutumisen osa-alueisiin kulttuurin alueella kyse on paljolti vuorovaikutuksesta ja suomalaisen kulttuurin monimuotoistumisesta. Kyse on mukaan ottamisesta, osallisuudesta, näkyvyydestä ja vuorovaikutuksesta. Kulttuurin kautta on myös mahdollista vaikuttaa kanssakäymiseen ja molemminpuoliseen ymmärtämiseen ja hyväksymiseen. Järjestöjen kohdalla on tärkeää kysyä, mihin niiden toiminta kohdistuu ja missä määrin kunnan järjestökenttä huomioi maahanmuuttajia (Pyykkönen & Martikainen 2013).

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnot koskettavat myös kansalaisyhteiskuntaa ja hyviä väestösuhteita. Eräs OECD:n (2018) suositus koskee juuri tätä asiaa: Luo kaupunkiin paikkoja ja tiloja, joissa eri väestöryhmiin kuuluvat ihmiset voivat tulla lähemmäksi toisiaan. Turvapaikanhakijoilla ja maahanmuuttajilla on verraten vähän osallistumismahdollisuuksia yhteiskuntaan, jolla on vaikutuksia myös turvallisuuden tunteeseen (Helsinki 2016). Turvallisuuden tunne ja asukkaiden ja turvapaikanhakijoiden välinen luottamus ei rakennu, mikäli säännöllistä vuoropuhelua, huolien ja huuhujen purkamista ja eri osapuolia yhteen tuovaa työtä ei tehdä erikseen asiaan resursoitujen työntekijöiden avulla (emt.)

Tiivistetysti, toimialueen haasteina tulivat esille:

Asiakkaiden tavoittaminen: tutkituilla kaupungeilla oli tarjolla erilaisia vapaa-ajan palveluja, joissa pyrittiin myös moninaisuuteen. Tavanomaista oli kuitenkin haaste tavoittaa asukkaita ja saada ihmisiä tulemaan eri tilaisuuksiin. Tämä koskee erityisesti tiettyjä ryhmiä, joiden kohdalla olisi hyvä lisätä kanssakäymistä.

Toimintalinjan määrittäminen: ei ole mitenkään itsestään selvää mitä monikulttuurinen toiminta tulisi olla. Kunnan näkökulmasta järjestöt ovat päävastuussa maahanmuuttaneiden oman kulttuurin ylläpidossa.

Kohtaamispaikkojen ja -mahdollisuuksien tarve: kuten eriytyminen asuinalueilla, myös kanssakäyminen voi keskittyä ja tätä vastaan tarvitaan erilaisia kohtaamispaikkoja ja -tilaisuuksia.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Raportin alussa esitettiin kysymys kuntien roolista kotoutumisen edistämässä. Edellä on tarkasteltu kysymystä monesta eri näkökulmasta ja rakennettu kuvaa kuntien roolista käytännössä. Laki kotoutumisen edistämisestä (2010) asettaa toiminnalle lähtökohtia, jotka sitten käytännössä muovautuvat paikallisten olosuhteiden mukaan. Kaiken kaikkiaan neljän kaupungin vertailu viittaa varsin yhdenmukaiseen toimintaan. Tämä koskee erityisesti perus- ja toisen asteen opetusta, jossa opetushallitus määrittää toiminnan sisältöä, sekä pakolaisten vastaanottoa, ainakin osin. Samalla on todettava, että kaikkiin toimialoihin liittyy mahdollisuuksia paikallisiin toimintatapoihin. Vapaa-ajan palveluissa kunnan vapausaste on suuri.

Lähes kaikki kunnalliset palvelut liittyvät myös maahanmuuttajiin. Palvelut liittyvät myös toisiinsa. Tiedotus ja neuvonta esimerkiksi auttavat uutta asukasta löytämään kunnalliset palvelut ja yhteispalvelupisteet helpottavat asiointia. Koulutuksen ja työllistämisen/työllistymisen yhteys on selkeä. Maankäytön suunnittelun ja paikallisen asuntopolitiikan avulla voidaan puolestaan ohjata tasapainoista kehitystä, joka vaikuttaa esimerkiksi koulujen tilanteeseen.

Neljän suuren kaupungin vertailu on nostanut esille sekä eroja että samankaltaisuuksia. Erot pohjautuvat osin maahan muuttaneiden vaihteleviin osuuksiin kunnan väestöstä, mutta myös erilaisiin valintoihin koordinoititehtävän järjestämisessä tai neuvonnan järjestämisessä. Mielenkiintoinen ero liittyy vasta vuoden 2019 aikana käynnistyneen (tosin Helsingissä pilottina jo aiemmin) osaamiskeskustoiminnan eroihin.

Samankaltaisuutta taas esiintyy erityisesti opetustoimessa, joka sekä perusopetuksen että toisen asteen koulutuksen osalta on valtakunnallisesti säädeltyä. Toisaalta vaikka esimerkiksi hyvinvointipalvelut ja erityisesti kunnan rooli kotouttamisessa perustuvat kotoutumisen edistämisestä vuonna 2010 annettuun lakiin, löytyy tarkastelu-kaupunkien kesken eroja toiminnan järjestämisessä.

Toimialakohtaisessa tarkastelussa tuotiin esille monia hyviä käytäntöjä. Näistä voidaan mainita esimerkiksi yhteispalvelupisteet, nivelvaiheiden tukimuodot

opetuksessa, työnhakijoiden kompetenssin parantamiseen liittyvät hankkeet, alueellinen ja yhteisöllinen aikuissosiaalityö, asuinalueiden viihtyvyyden parantaminen sekä kulttuuritalon ohjelman rakentaminen ehdotuksille. Hyvät käytännöt pureutuvat toiminnan kipupisteisiin ja haasteisiin. Alla olevassa taulukossa on koottu toimialakohtaiset hyvät käytännöt ja haasteet yhteen.

Toimiala	Hyvä käytäntö	Haasteet
Informaation jakaminen ja neuvonta	Tervetulokirje kaikille uusille asukkaille, muunkieliset kotisivut, monikielinen neuvonta	1. Tiedon perille saanti 2. Toiminnan organisointi
Perusopetus	Kielitietoisuus Nivelvaiheiden tuki Omakieliset avustajat Perheiden osallistuminen	1. Nivelvaiheet 2. Perhesuhteet 3. Keskittyminen 4. Monikulttuurisuus
Toinen aste	Ammatillisen sisällön ja kielinopetuksen yhdistäminen	1. Opetuksen sisältö 2. Voimavarat 3. Tasa-arvoiset mahdollisuudet
Työllistäminen	Erilaiset tukitoimet	1. Heterogeenisuus 2. Työllistäminen 3. Seuranta
Sote-palvelut	Yhteisöllinen työ Kaupunginosatoiminta	1. Asiakkaiden tavoittaminen 2. Henkilöstön osaaminen 3. Palvelun organisointi
Asuminen	Tasapainoinen rakentaminen Asuinalueiden viihtyvyyden lisääminen	1. Tasapainoinen kehitys 2. Kohtuuhintaiset asunnot 3. Maahanmuuttajien asema asumisessa
Kulttuuri ja vapaa-aika	Kulttuuritalon ohjelman rakentuminen ehdotuksille Järjestöyhteistyö	1. Asiakkaiden tavoittaminen 2. Toimintalinjan määrittäminen 3. Kohtaamispaikkojen ja mahdollisuuksien tarve

Taulukko 2: Hyvät käytännöt ja haasteet toimialoittain.

Taulukon perusteella voidaan pohtia, mitä maahanmuuttopalveluiden kehittäminen edellyttää. Kyse ei ole yksinomaan rahasta, vaikka silläkin on merkitystä. Vähäisellä panostuksella voidaan parantaa tiedon välitystä.

Kun haasteita tarkastellaan kokonaisuutena, voidaan ne ryhmitellä seuraavasti:

Organisoinnin kohdalla kyse on lähinnä siitä, missä määrin rakennetaan erityisiä palveluita maahanmuuttajille ja missä määrin palvelut ovat samoja kaikille kuntalaisille. Pakolaistaustaisten henkilöiden sosiaali- ja terveystalveluissa on nähtävissä jonkin verran eriytymistä. Sitä voidaan perustelle erikoistumisella, mutta osaltaan myös valtion korvaukset johtavat tähän suuntaan. Informaation kohdalla taas peruste voi olla käytännöllinen, Oulun malli toimii kun maahanmuuttajien määrä on pieni, mutta sama ei toimisi Helsingissä. Organisointiin liittyy myös valmentavan opetuksen järjestäminen, valinta keskittämisen ja lähikoulun kesken. Kaikissa neljässä kaupungissa ko. ryhmät toimivat vain osassa kouluja, sellaisilla alueilla, joilla jo asuu maahanmuuttajia.

Henkilöstön osaaminen on laaja kysymys. Pakolaisten vastaanoton kohdalla kysymys on aikuissosiaalityön erityisestä osaamisesta. Laajemmin kysymys koskee esimerkiksi monikielisyyttä kunnan palveluissa. Maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden rekrytointi ei ole systemaattista, mutta aikaa myöten tilanne muuttuu myös itsestään.

Tutkimuksessa on tullut useita kertoja esille haaste tavoittaa maahanmuuttajia. Tämä koskee esimerkiksi tiedotusta, pakolaisten vastaanottoa ja vapaa-ajan palveluja. Hyvä tapa tiedotuksessa olisi lähettää systemaattisesti kaikille uusille asukkaille perustietoa tai tietoa mistä sitä saa. Tutkimuskunnista vain Turku tekee niin. Toinen vähän tavoitettu kohderyhmä on kotiäidit, tai kotona olevat puoliset. Kaikissa neljässä kaupungissa on tähän kohderyhmään liittyviä toimintoja, jotka usein ovat hankkeita. Samalla tunnistetaan kysymys haasteeksi, johon on vaikea vastata. Tähän teemaan liittyy myös kysymys perheiden roolista esimerkiksi opetuksen ja sosiaalityön toimialoilla. Perheen tuki koulunkäynnissä on ehdottoman tärkeää ja siksi erilaiset tavat tuoda perheitä kouluympäristöön ovat hyödyllisiä.

Käsite maahanmuuttaja tai ulkomaalainen, ulkomaalaistaustainen pitää sisällään hyvin erilaisia ihmisiä. Kun esimerkiksi puhutaan asuinalueiden segregatiosta, sillä

tuskin viitataan kaikkiin maahanmuuttajiin vaan tiettyihin maahanmuuttajiin. Joissakin tapauksissa puhe maahanmuuttajista vaikuttaa turhalta (tämä tuli esille esimerkiksi vapaa-ajan palveluiden kohdalla). Toisaalta valtio maksaa valtionosuutta vain niistä oman äidinkielen opetukseen osallistuvista, joilla rekisteröity äidinkieli on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame.

Moniin eri palveluihin liittyy myös tasapuolisen kehityksen tavoite, jota on vaikea saavuttaa. Erilaisia vinoutumia on tullut esille, niin toisen asteen koulutukseen (erityisesti lukio-opetus), työllistymiseen kuin asumiseenkin liittyen. Taustalla voi olla vajavainen koulunkäynnin historia, perheen tuen puuttuminen, suomalaisen koulujärjestelmän vaativuus, kielivaikeudet ja pienituloisuus. Osa näistä kysymyksistä on yhteisiä suomalaistaustaisten ihmisten kanssa.

Edellä on käsitelty kysymystä kieliopinnoista. Kielen oppimista voidaan pitää avaimena kotoutumiseen, antaahan se kommunikoinnin lisäksi välineitä seurata ympäröivää yhteiskuntaa. Tämä ei ole itsestään selvä lähtökohta kaikille Suomeen muuttaville, jos vaikkapa tulee töihin, opiskelemaan tai puolisoiksi. Kielenoppimisen helpottaminen, jonkinasteinen velvoittaminen tai kannustaminen, auttaisi useampia pääsemään tästä ensimmäisestä askeleesta läpi. Toki Suomi on myös kansainvälinen ja englannin kielen merkitys on kasvamassa.

Laajempi osallisuus on avoin kysymys. On selvää, että maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta myös kansalaisyhteiskunnalla ja markkinoilla on merkitystä. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt tarjoavat palveluita sekä auttavat uusia tulijoita rakentamaan sosiaalisia verkostoja. Hyvän näkökulman osallisuuteen tarjoaisi eri osa-alueilla tehtävä vertailu maahan muuttaneiden ja ulkomaalaistaustaisten ja suomalais-taustaisten henkilöiden sijoittumisesta vertailussa. Samalla on tärkeää tehdä tällaista vertailua kontekstissa huomioiden erityispiirteet. Maahanmuuttajien kotoutuminen onnistuu paremmin, mikäli he saavat tukea ruohonjuuritasolta, esimerkiksi erilaisista järjestöistä. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkasteltu juurikaan järjestöjä, mutta eri haastatteluissa niitä on sivuttu. Maahanmuuttajien hyvinvoinnin kannalta järjestöt tarjoavat sekä palveluja että vertaistukea. Järjestöt voivat olla joko maahanmuuttajien omia järjestöjä tai sitten järjestöjä, jotka tekevät myös työtä maahanmuuttajien parissa (kuten SPR, Folkhälsan ja Mannerheimin lastensuojelun tuki). Samalla on hyvä muistuttaa, kuten Saukkonen (2013a, 229) etteivät

maahanmuuttajajärjestöt jää sivuun valtaviirran toiminnasta, ja että ne eivät sido toimintaa liian tiukkaan malliin. Toisen sukupolven maahanmuuttajat eivät ehkä koe asioita samalla tavoin kuin vanhempansa. Tärkeä on myös se huomio, että aktiivinen osallistuminen paikallisyhteisöön ei tapahdu ainoastaan työn tekemisen kautta. Siksi kaupungin tulee tarjota asukkailleen 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.

Mikäli kriteerinä ajatellaan sijoittumista suomalaiseen yhteiskuntaan, niin merkkejä tästä voisivat olla näkyvyys, ja eri osa-alueilla tasavertaisuus, ilman että syntyy maahanmuuttajien töitä ja asuinalueita. Toisaalta tämä ei saisi johtaa siihen, että ohjataan ihmisten omia valintoja liiaksi. Asuinalueiden muodostumiselle on useita eri selityksiä, asuntotyypit, mutta myös maahanmuuttajien halua asua lähellä toisia maahanmuuttajia. Globaalilla tasolla tämä ilmiö tunnetaan china town tyyppisistä alueista. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa taas on katsottu keskittymisen johtavan huono-osaisuuteen ja turvattomuuteen. Jos kotoutumisen tavoite on maahanmuuttajien aktiivinen ja tasa-arvoinen yhteiskuntaan osallistuminen, yhteiskunnallisessa keskustelussa pitää vahvistaa kaksisuuntaista integraatiota esille tuovia puheenvuoroja sekä haastaa käsityksiä kulttuurin perusteella määrittyvistä ihmisryhmistä (Nortio 2019, 219). Vaalavuo (2019) muistuttaa, kuinka heterogeenisestä joukosta puhumme, kun puhumme ulkomaalaistaustaisista, ja korostaa, että hienojakoisempien kategorioiden tarkastelu on tärkeää vaikuttavien toimenpiteiden suunnittelussa.

Työperustaiseen maahanmuuttoon liittyykin ajankohtainen näkökulma, työvoiman tarve. Suomen väestö on vanhenemassa ja lasten määrä on jatkuvasti vähentynyt. Seuraavien vuosien aikana vahvistuva eläköityminen merkitsee suurta työvoimapulaa. Tarve eroaa toimialoittain ja alueittain. Varsinais-Suomessa esimerkiksi on akuuttia työvoimapulaa muutamissa suurissa yrityksissä ja vastaavasti kausityöläisyydellä on merkitystä joissakin seutukunnissa (Kettunen ym. 2020).

Kun kotoutuksesta puhutaan, viitataan usein Närpiön malliin menestyksellisenä esimerkkinä. Närpiön mallia tutkineet Krister Björklund ja Markku Mattila (2010) tiivistävät mallin menestystekijöiksi seuraavat seikat: kunnan pieni koko luo yhteishenkeä ja luottamusta, ruotsinkieliset ovat itse vähemmistö ja se auttaa ymmärtämään maahanmuuttajia, yrittäjyysperinne ja kahdenkymmenen vuoden kokemus. Närpiön mallia ei voida siirtää suoraan muualle, mutta siitä voidaan poimia esimerkiksi yhteistyö yritysten kanssa ja maahanmuuttajien osaamisen arvostaminen.

Kotouttamistoiminta on todella monitoimijaista. Monitoimijaisuus kattaa niin eri hallinnon tasoilla kuin myös horisontaalisesti. Eri toimialoilla on runsaasti erilaisia liittymäkohtia, kuten edellä tuotiin esille. Maahanmuuton kysymykset ovat myös tyypillisesti sellaisia, jotka vaativat tarkastelua monesta eri näkökulmasta, opinnot ja työllisyys, kulttuuri ja hyvinvointi, asuminen ja palvelut. Myös OECD (2018) perään kuuluttaa samaa: lisää kotouttamispolitiikan vaikuttavuutta parantamalla vertikaalista koordinoitua ja oikein mitoitettua kotouttamisen toimeenpanoa. Vastavasti tavoittele kotouttamispolitiikkaan poikkialtaista yhteistyötä ja yhteensopivuutta vastaamaan maahanmuuttajien moniulotteisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin.

Hyvä paikallinen kotouttamistoiminta on lähtökohtaisesti monitoimijaista. Koordinaation tehtävänä on tarkastella kokonaisuutta ja välittää tietoa toimialalta toiselle. Monitoimijaisuus kattaa myös yritykset ja kolmannen sektorin sekä valtionhallinnon. Yritykset ovat olennainen toimija työllistämisen kannalta ja niillä on myös rooli kotouttamiskoulutuksen alueella. Kolmas sektori taas on keskeinen toimija ruohonjuuritasolla, jossa käytännön asettuminen paljolti tapahtuu. Valtionhallinto taas on tärkeä portinvartija viranomaisasioissa ja tärkeä yhteistyökumppani työllistämässä. Suositus tämän monitoimijaisuuden hallitsemiseksi on vuoropuhelu. Kuntien sisällä vuoropuhelu toimii, mutta näiden neljän toimialan kesken huonommin. Kolmannen sektorin merkitys kyllä tunnustetaan ja joitakin yhteydenpidon välineitä on kehitetty. Erilaiset monikulttuurisuusneuvostot ja vastaavat välittävät osaltaan tietoa päättäjille.

Kotouttaminen koostuu erilaisista toimenpiteistä. Arvioinnin kannalta kutakin toimenpidettä tulisi tarkastella erikseen. Tarvitaan hyvin kerättyä ja analysoitua tietoa maahanmuutosta ja kotoutumisesta, jonka avulla voidaan kohdentaa toimenpiteitä

kriittisiin kohtiin ja saada palautetta onnistumisista. Tämä edellyttää voimavaroja seurantaan sekä tutkimushankkeiden käynnistämistä maahanmuuton kysymyksissä. Monitoimijuuden koordinointi merkitsee myös tiedolla johtamista. Toimintaa on saatavilla rajalliset voimavarat ja tällöin kohdennus tarpeiden mukaan on tärkeää. Paikallaan on myös korostaa OECD:n raportin (ks. Saukkonen 2018) huomiota: kaupunkien on tärkeä pyrkiä havaitsemaan ja paikantamaan palvelujärjestelmien ongelmakohtia. Varhaisella puuttumisella sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin voidaan estää niiden kehittymistä vakavammiksi ja vaativampaa hoitoa tai muuta asioihin puuttumista edellyttäväksi vaikeuksiksi.

LÄHTEET

Alastalo, Marja; Homanen, Riikka; Kynsilehto, Anitta & Rantanen, Pekka (2016) Maistraatin tiskiltä tilastoksi. Ulkomaalaisten rekisteröinnin ja tilastoinnin käytännöt Suomessa. Tutkimuksia A 54. Turku: Siirtolaisinstituutti.

Björklund, Krister & Mattila, Markku (2013) Tomaatteja, teollisuutta ja monikulttuurisuutta. Närpiön malli maahanmuuttajien kotouttamisessa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Björklund, Krister (2014) ”Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa”. Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Blom, Björn & Morén, Stefan (2019) Theory for Social Work Practice. Lund: Studentlitteratur.

Borg, Sami (2018) Kuntavaalitutkimus 2017. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämiskeskus.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö. Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp. Helsinki: Eduskunta.

Heikkilä, Elli & Pikkarainen, Maria (2008) Väestön ja työvoiman kansainvälistyminen nyt ja tulevaisuudessa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Heikkilä, Elli & Martikainen, Tuomas (toim.) (2015) Maassamuutto ja siirtolaisuus kehityksen moottoreina? IX Muuttoliikesymposium 2015- Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Helsinki (2016) Helsingin kotoutumispalveluiden toimintamalli ja tarvittavat toimenpiteet turvapaikanhakijoille ja oleskeluluvan saaneille. Turvapaikanhakijoiden kotoutumispalvelut- työryhmän raportti. 7.3. 2016.

Helsinki (2017) Kaikkien Stadi. Helsingin kotouttamisohjelma 2017–2021. Helsingin kaupunki.

Helsinki (2018) Maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelma 2018–2021. Helsingin kaupunki: Kasvatus ja koulutus.

Huttunen, Hannu-Pekka & Äärilä, Suvi (toim.) (2010) Avoin Suomi – kuka vastaa? Työperustaisesta maahanmuutosta. Helsinki: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Ireland, Patrick (2004) Becoming Europe. Immigration, Integration and the Welfare State. Pittsburg, PA: Pittsburgh University Press.

Jahnukainen, Markku, Kalalahti, Mira & Kivirauma, Joel (toim.) (2019) Oma paikka haussa. Maahanmuuttotaustaiset nuoret ja koulutus. Helsinki: Gaudeamus.

Joronen, Tuula (toim.) (2005) Maahanmuuttajien elinolot pääkaupunkiseudulla. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Joronen, Tuula (toim.) (2009) Maahanmuuttajien vapaa-aika ja kulttuuripalvelut pääkaupunkiseudulla, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Kaihovaara, Antti & Larja, Liisa (2019) Parantaako maahanmuutto taloudellista huoltosuhdetta? Työpoliittinen aikakauskirja 4/2019, 37-49.

Kestilä-Kekkonen, Elina; Sipinen, Josefina; Borg, Sami; Tiihonen, Aino; Wass, Hanna (2018) Kuntademokratiaindikaattorit 2017. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita 6/2018. Helsinki.

Kettunen, Pekka & Egherevba, Stephen (2014) Maahanmuuton tulevaisuuden perspektiivit Futura, teemanumero Etnisten vähemmistöjen tulevaisuus, 33: 49-55.

Kettunen, Pekka & Kull, Michael (2016) Valtion ja paikallishallinnon jännitteinen suhde. Teoksessa Ilkka Luoto, Mari Kattilakoski ja Peter Backa, toim., Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Helsinki: TEM, s. 73-86.

Kettunen, Pekka & Välimäki, Matti & Zacheus, Tuomas (2020) Varsinais-Suomen maahanmuuttostrategia 2020-luvulle. Tausta-aineistot. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Koskinen, Kaisa, Vuori, Jaana & Leminen, Anni-Kaisa (toim.) (2018) Asioimistulkkaus. Monikielisen yhteiskunnan arkea. Tampere: Vastapaino.

Kärkkäinen, Katarzyna (2017) Learning, teaching and integration of adult migrants in Finland. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Nortio, Emma (2019) Kotoutumiskeskustelu sosiaalisessa mediassa akkulturaatiotutkimuksen valossa. Teoksessa Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, s. 209-220.

OECD (2018) Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. Paris: OECD. [Luettavissa: <https://www.oecd.org/governance/working-together-for-local-integration-ofmigrants-and-refugees-9789264085350-en.htm>]

OKM (2019) Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi. Kipupisteet ja toimenpide-esitykset III. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:1. Helsinki.

Oulu (2018) Yhdessä kotoutuva Oulu. Kotouttamisohjelma 2018–2021. Oulun kaupunki.

Oulu (2019) Oulun pilottihakemus ja toimintasuunnitelma alaikäisiin kohdistuvien seksuaalirikosten ehkäisemiseksi 2019–2020. Oulun kaupunki 7.2. 2019-

Paksuniemi, Merja, Körkkö, Minna, Keskitalo, Pigga & Norvapalo, Katja (2019) Opas-kirja oppilaan kohtaamiseen monikulttuurisessa arjessa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Pitkänen, Ville & Saukkonen, Pasi & Westinen, Jussi (2019) Ollako vai eikö olla? Tutkimus viiden kieliryhmän kiinnittymisestä Suomeen. Helsinki: e2-tutkimus.

Pyykkönen, Miikka & Martikainen, Tuomas (2013) Muuttoliike ja kansalaisyhteiskunta. Teoksessa. Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen, Minna Säävälä (toim.) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, s. 281-300.

Rasinkangas, Jarkko (2014) Maahanmuuttajien asumisen keskittyminen Turussa. Tutkimuskatsauksia 3/2014. Turku: Kaupunkitutkimusohjelma.

Saikkonen, Paula, Hannikainen, Katri, Kauppinen, Timo, Rasinkangas, Jarkko & Vaalavuo, Maria (2018) Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. Raportti 2/2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/136125>

Saukkonen, Pasi (2013a) Erilaisuuksien Suomi. Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot. Helsinki: Gaudeamus.

Saukkonen, Pasi (2013b) Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen, Minna Säävälä (toim.) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, s. 81-97.

Saukkonen, Pasi (2016) Mitä on kotoutuminen? Kvartti 4/2016. Helsinki.

Saukkonen, Pasi (2017) Kotoutumisen seurantarjestelmän kehittäminen. Tutkimuskatsauksia 2/2017. Helsinki: Helsingin kaupunki,

Saukkonen, Pasi (2018) Kotoutuminen tapahtuu kaupungeissa. OECD:n raportti tarjoaa hyviä neuvoja kotouttamiseen paikallistasolla. Työpapereita 5/2018. Helsinki: Tietokeskus.

Saukkonen, Pasi (2018) Ulkomaalaistaustaisten kotoutuminen Helsingissä vuonna 2016. Työllisyys, tulot ja asuminen. Tutkimuskatsauksia 2018:3. Helsinki: Helsingin kaupunki.

Saukkonen, Pasi (2019) Yksi seutu vai kolme erilaista kaupunkia: maahanmuutto ja kotoutuminen pääkaupunkiseudulla. Kvartti 4/2018 |

Sutela, Hanna & Larja, Liisa (2015) Maahanmuuton syyt: Yli puolet ulkomaalaistaustaisista muuttanut maahan perhesyistä. Tarja Nieminen, Hanna Sutela & Ulla Hannula (toim.), Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Helsinki: Tilastokeskus, 15-25.

Sörensen, Eva & Torfing, Jacob (eds.) (2007) Theories of Democratic Network Governance. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tampere (2014) Tampereen kaupungin kotouttamisohjelma 2014-2025. Yhteinen Tampere - Näköalojen kaupunki.

Teräs, Marianne & Kilpi-Jakonen, Elina (2013) Maahanmuuttajien lapset ja koulutus. Teoksessa Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen ja Minnan Säävälä, toim., Muuttajat. Helsinki: Gaudeamus: 184-202.

Turjanmaa, Elina (2017) Helpompaa olla omien kanssa. Maahanmuuttajanuorten ja suomalaistaustaisen nuorten väliset kaverisuhteet Turussa, Raisiossa ja Uudessa kaupungissa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Turku (2018) Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2018–2021. Turun kaupunki.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) Valtion kotouttamisohjelma vuosille 2016-2019 ja valtioneuvoston periaatepäätös Valtion kotouttamisohjelmasta. Julkaisuja 45/2016. Helsinki: TEM.

Vaalavuo, Maria & Kauppinen, Timo M. (2019) Maahanmuuttajat ja omistusasuminen. URMI kaupunkianalyyseja VI.

Vanhanen, Sari (2020) Kenen oppimisesta onkaan kyse? AboaNova- Maahanmuuttajien kotoutuminen Turun seudulla. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Vedung, Evert (2009) Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.

Weide, Marjukka & Saukkonen, Pasi (2013) Maahanmuuttajien poliittinen osallistuminen. Teoksessa Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen, Minna Säävälä (toim.) Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki: Gaudeamus, s. 262-280.

Vaalavuo, Maria (2019) Ulkomaalaistaustaisten taloudellinen tilanne Suomessa. Teoksessa Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, s. 166-177.

Vilkama, Katja & Hirvonen, Jukka (2018) Helsingin alueellinen eriytyminen: kaksi lähestymistapaa segregaation seurantaan. Kvartti 1/2018,

Välimäki, Matti (2019) Poliittikkaa kansallisten, kansainvälisten ja ideologisten reunaehtoien puitteissa. Suomalaiset puolueet ja maahanmuutto 1973- 2015. Turku: Turun yliopiston julkaisuja C 4811.

LIITE: Haastatellut henkilöt kunnittain

Helsinki:

Ilkka Haahtela,
Matleena Sierla,
Cátia Suomalainen Pedrosa,
Mari Randell,
Jaana Suokonautio,
Elina Nurmi,
Sari Karisto,
Frans Winstén

Turku

Sari Kanervo,
Jyri Mikkola,
Päivi Talvinen,
Emma Nylund,
Marjo Länsipii,
Minna Inkinen,
Minja Ylikylä,
Miia Ylijoki,
Kalle Myllymäki

Oulu:

Jussi Leponiemi,
Hanna Määttä,
Pekka Fredriksson,
Anu Holappa,
Maarit Nurmivuori,
Niina Epäily,
Noora Jansson,
Antti Koistinen,
Arja Huotari,
Priyanka Sood

Tampere:

Marja Nyrhinen,
Kristiina Teiss,
Riho Laurisaar,
Taru Herranen,
Tuuli Humina,
Mari Taverne,
Marja Huttunen,
Anne Erkinheimo-Kyllönen,
Katja Simonen,
Auli Heinävä

Kunnallisan kehittämissäätöön Julkaisusarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala

KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso

KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto

MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö

OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen

TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)

FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen

VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen

KUMPPANUUDELLA KUNTOON-KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki

NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen

PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

- 14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)
- 15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION
TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)
- 16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom &
Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)
- 17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)
- 18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)
- 19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari & Hanna
Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ
(2018)
- 20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)
- 21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTU-
MISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)
- 22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYKSEEN
(2019)
- 23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)
- 24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAIPOISTON MERKITYS
KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)
- 25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)
- 26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SOSI-
AALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)

28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSER-
NEISSA (2019)

29 Erkki Vauramo
SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULEVAI-
SUUS (2019)

30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä
DIGITAALISET PORTFOLIOT VARHAISKASVATUKSESSA

31 Pekka Kettunen
KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA JA HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ

JULKAISU

Pekka Kettunen

KUNTIEN MAAHANMUUTTO- PALVELUT: HAASTEITA JA HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ

Kunnat joutuvat ottamaan toiminnassaan yhä enemmän huomioon maahanmuuttajat. Tutkimusraportti käsittelee maahanmuuttajien kotouttamista. Raportin pääpaino on neljän suuren kaupungin (Helsinki, Oulu, Tampere ja Turku) tarkastelussa. Raportin johtopäätöksissä esitetään myös toiminnan kehittämisen kohteita. Tutkimus on tehty Siirtolaisinstituutissa Turussa.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ