

Toinen laitos

Kotouttamiskäsikirja päättäjille ja käytännön toimijoille

Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden
pääosasto



Euroopan komissio

Kotouttamiskäsikirja päättäjille ja käytännön toimijoille

Toinen laitos, toukokuu 2007



Tämän käsikirjan ovat laatineet Jan Niessen ja Yongmi Schibel (Migration Policy Group, MGP) Euroopan komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston (PO JLS) toimeksiannosta.

Teksti on saatavilla Euroopan komission Internet-sivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/comm/justice_home/.

ISBN 978-92-79-03330-8

© Euroopan yhteisöt, 2007

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

© Kuvat ja ulkoasun suunnittelu: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

PAINETTU KLOORIVALKAISEMATTOMALLE PAPERILLE

Sisällys

Esipuhe	4
Johdanto	6
<hr/>	
1. luku: Maahanmuuttajien kotouttamisen valtavirtaistaminen	13
1.1 Viranomaiset	15
1.2 Palveluntarjoajat	20
1.3 Valtiosta riippumattomat järjestöt	25
Päätelmät	28
<hr/>	
2. luku: Asuminen kaupunkiympäristössä	31
2.1 Maahanmuuttajien asumisvaihtoehtojen laajentaminen	32
2.2 Kotouttaminen kaupunkiympäristössä	36
2.3 Asumista koskevien hyvien käytänteiden vaihto	44
Päätelmät	46
<hr/>	
3. luku: Taloudellinen integraatio	49
3.1 Maahanpääsy ja työvoimamarkkinoille integroituminen: tarjonnan ja kysynnän kohtaaminen	50
3.2 Ammattitaito ja pätevyysvaatimukset	53
3.3 Syrjinnän torjuminen ja monikulttuurisuus	59
3.4 Maahanmuuttajat yrittäjinä	64
Päätelmät	67
<hr/>	
4. luku: Kotouttamisen hallinnointi	69
4.1 Paikalliset kotouttamisrakenteet	70
4.2 Kotouttamispolitiikkojen suunnittelu ja arviointi	76
4.3 Resurssien hallinnointi	80
Päätelmät	87
<hr/>	
Liite I: Toimintalinjojen suunnittelu käytänteiden perusteella	89
Liite II: Kotouttamisasioiden kansalliset yhteyspisteet	93



Esipuhe

Uskon, että tämä käsikirja antaa innoitusta ja uusia ideoita kaikille, jotka ovat tekemisissä maahanmuuttoon liittyvien haasteiden ja mahdollisuuksien kanssa. Marraskuussa 2004 julkaistiin *Kotouttamiskäsikirjan* ensimmäinen laitos, joka herätti laajaa kiinnostusta sekä alan toimijoiden että päättäjien keskuudessa. Ensimmäistä laitosta levitettiin kaikkialla EU:ssa, ja komission saama palaute vahvisti, että oli olemassa sosiaalinen tilaus jakaa tietoja ja hyviksi havaittuja käytänteitä niin kansallisella kuin alueellisella ja paikallisella tasolla. Käsikirja on merkittävä osa yhteistä eurooppalaista kotouttamiskehystä, jonka oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi niin ikään marraskuussa 2004 kotouttamista koskevien yhteisten peruseriaatteiden pohjalta.

Tämä *Kotouttamiskäsikirjan* toinen laitos on laadittu yhteistyössä kotouttamisasiosta vastaavien kansallisten yhteyspisteiden verkoston kanssa. Aiheina ovat tällä kertaa asuminen ja taloudellinen integraatio. Nämä ovat erittäin tärkeitä seikkoja, jotka on otettava huomioon, jos halutaan, että maahanmuuttajat alkavat viihtyä uudessa kotimaassaan ja että he pystyvät taitojensa ja tietojensa avulla osaltaan edistämään EU:n talouskasvua ja kehitystä. *Kotouttamiskäsikirjassa* tarkastellaan myös valtavirtaistamisen merkitystä kotouttamispolitiikojen toteuttamisessa. Edistämällä vuoropuhelua ja osallisuutta voidaan auttaa maahanmuuttajia ja Euroopan kansalaisia tutustumaan toisiinsa paremmin, niin että hankaluuksia aiheuttavat ”epäluottamuksen muurit” voidaan murtaa. Tätä varten on pystyttävä tehokkaasti koordinoimaan niitä monenlaisia rakenteita ja mekanismeja, joita kotouttamisen eri osa-alueilla työskentelevät sidosryhmät käyttävät erityisesti paikallistasolla. Kotouttamiseen tarvittavat varat ovat olemassa: neuvosto on Euroopan parlamenttia kuultuaan hyväksynyt ehdotukseni, jonka mukaan kotouttamisrahastolle myönnetään oma mittava budjetti (825 miljoonaa euroa vuosiksi 2007–2013).

Erityisesti kaupunkialueilla toimivien paikallisten sidosryhmien merkitystä ei voida liiaksi korostaa. Paikallistasolla tapahtuu tätä nykyä yleensäkin radikaaleja muutoksia: Euroopan kaupungit kasvavat ja niiden väestöstä tulee yhä monikulttuurisempaa, kun eri puolilta maailmaa virtaa ihmisiä tekemään töitä, joihin ei enää löydy tekijöitä Euroopan ikääntyvän väestön keskuudesta. Kaupunginhallitukset ovat lähimpänä kansalaisia, ja niillä on parhaat edellytykset vastata toimintapolitiittisiin tarpeisiin yhä nopeammin ja tehokkaammin toisijaisuusperiaatteen mukaan oikealla tasolla. Siksi käynnistinkin lokakuussa 2006 Rotterdamin kaupunginjohtajan isännöimässä konferenssissa aloitteen ”Kotouttaminen kaupungeissa”, jonka yhteydessä on määrää tarkastella sekä Euroopan tason politiikkoja että paikallisia käytänteitä. Komissio on jo pitkään ollut sitä mieltä, että kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista voidaan edistää parhaiten tarjoamalla heille mahdollisimman laajat mahdollisuudet osallistua yhteiskuntaelämään.

Kotoutumiseen liittyy sekä vastaanottavien maiden että maahanmuuttajien kannalta monenlaisia haasteita. Siksi on erittäin tärkeää jakaa ideoita ja tietoja onnistuneista ratkaisuksista. Toivon, että tämä eurooppalaiseen kotouttamiskehykseen liittyvä käsikirja auttaa edeltäjänsä tavoin löytämään ratkaisuja, joiden avulla voimme lisätä yhteiskunnallista yhteenkuuluvuuden tunnetta ja tarjota kaikille yhteiskunnan jäsenille mahdollisuuden osallistua sen toimintaan aktiivisesti.



A handwritten signature in blue ink that reads "Franco Frattini". The signature is fluid and cursive.

Franco Frattini
varapuheenjohtaja
Euroopan komissio

Brysselissä
toukokuussa 2007



Johdanto

Kotouttamiskäsikirjaan on koottu parhaita käytänteitä ja hyviksi havaittuja menettelytapoja eri puolilla Eurooppaa toimivien päättäjien ja käytännön toimijoiden kokemusten perusteella. Käsikirjassa esitetään konkreettisia esimerkkejä maahanmuuttajien kotoutumisen eri osa-alueilta. Tarkoituksena on edistää laajemmin kotouttamispolitiikan suunnittelua Euroopan unionissa (EU) etenkin kehittämällä maahanmuuttajien kotouttamista varten erityinen euroopalainen kehys.

Käsikirja perustuu sidosryhmien kuulemiseen ja niiden kanssa tehtävään yhteistyöhön

Käsikirjan on laatinut Migration Policy Group (MPG) Euroopan komissiolta saamansa toimeksiannon perusteella ja tiiviissä yhteistyössä kotouttamisasiosta vastaavien kansallisten yhteyspisteiden kanssa. Käsikirja perustuu eri jäsenvaltioiden kotouttamisasiosta vastaavien ministeriöiden järjestämien teknisten seminaarien tuloksiin.

Kukin jäsenvaltio laatii järjestämänsä seminaarin asialistan itse yhteistyössä MPG:n konsultin ja Euroopan komission kanssa. Kansalliset yhteyspisteet voivat ehdottaa sopivia seminaariesiintyjä ja esimerkkejä käsiteltäväksi hyviä käytänteitä esittelevissä työpajoissa. Kansalliset yhteyspisteet myös valitsevat kustakin jäsenvaltiosta kolme edustajaa kulloinkin käsiteltävän aiheen mukaan. Seminaareissa on ollut edustettuina hyvin erilaisia sidosryhmiä paikallis-, alue- ja keskushallinnon kansallisista toimijoista työmarkkinaosapuoliin sekä palveluntarjoajista maahanmuuttajajärjestöihin ja erilaisiin tuki- ja eturyhmiin.

Seminaarien osanottajia on pidettävä tämän käsikirjan laatijoina, sillä tässä esitetyt tiedot ja esimerkit perustuvat suurelta osin heidän (kirjallisiin ja suullisiin) esityksiinsä ja kannanottoihinsa. Euroopan komissio, kotouttamisasioiden kansalliset yhteyspisteet ja MPG puolestaan ovat olleet käsikirjan toimittajia, joiden tehtävänä on ollut luoda seminaarien käsitteellinen perusta, koota yhteen kunkin seminaarin yhteydessä saadut tiedot, valita parhaat käytänteet ja täydentää niitä tarvittaessa lisätutkimuksin. Käsikirjan luvut perustuvat seminaareja varten laadittuihin muistioihin, joissa määritellään kunkin seminaarin aihe ja kysymykset, joita siellä on tarkoitus käsitellä, sekä seminaarien päätelmiin, joissa esitetään alustavia suosituksia sekä ehdotuksia parhaita käytänteitä koskeviksi esimerkeiksi.

Käsikirjan ensimmäisessä laitoksessa käsiteltiin uusille maahanmuuttajille ja pakolaisille tarkoitettuja tutustumisohjelmia, yhteiskuntaelämään osallistumista sekä kotoutumisen mittaamista erilaisten indikaattorien avulla. Se esiteltiin kotouttamista käsittelevässä ministerikokouksessa, joka pidettiin Groningenissa 9.–11. marraskuuta 2004 Alankomaiden puheenjohtajuuskaudella. Ensimmäinen laitos perustui teknisiin seminaareihin, jotka järjestettiin Kööpenhaminassa (helmikuussa 2004), Lissabonissa (huhtikuussa 2004) ja Lontoossa (kesäkuussa 2004).

Samoin kuin käsikirjan ensimmäisessä laitoksessa, myös tässä toisessa laitoksessa käsitellään sekä kotouttamiseen liittyviä menettelytapoja että varsinaista asiasisältöä. Kotouttamisen valtavirtaistamista ja hallinnointia koskevissa luvuissa tarkastellaan niitä rakenteita ja mekanismeja, joiden avulla kotouttamisstrategioita voidaan menestyksellisesti toteuttaa eri politiikanaloilla. Maahanmuuttajien asuttamista ja taloudellista integraatiota koskevissa luvuissa taas esitetään näihin kysymyksiin liittyviä hyviksi havaittuja käytänteitä ja kokemuksia. Myös tämä toinen laitos perustuu teknisiin seminaareihin, joita ovat järjestäneet viiden

eri jäsenvaltion kotouttamisasiosta vastaavat ministeriöt Tallinnassa (toukokuussa 2005), Roomassa (heinäkuussa 2005), Dublinissa (lokakuussa 2005), Berliinissä (joulukuussa 2005) ja Madridissa (huhtikuussa 2006). Seminaareissa olivat edustettuina kaikki EU:n 25 jäsenvaltiota sekä Norja ja Sveitsi.

Poliittinen tausta: kotouttamista koskevan eurooppalaisen kehyksen luominen

Kotouttamiskäsikirjan toinen laitos tarjoaa kotouttamista koskevan eurooppalaisen kehyksen luomiseen olennaisen tärkeän panoksen, joka liittyy niin sanottujen yhteisten perusperiaatteiden täytäntöönpanoon. Yhteisten perusperiaatteiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita muotoilemaan kotouttamispolitiikkaansa sekä tarjota viitekehys nykyisten ja tulevien kotouttamispolitiikkojen täytäntöönpanoa ja arviointia varten. Näitä yhtätoista periaatetta on kehitelty yksityiskohtaisemmin komission tiedonannossa *Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle*, jossa esitetään konkreettisia toimintaehdotuksia yhteisten perusperiaatteiden täytäntöönpanoa varten. Tiedonannossa ehdotettuja toimia olisi toteutettava sekä kansallisella että EU:n tasolla EU:n nykyisissä toimintapuitteissa.

Kotouttamista koskevan eurooppalaisen kehyksen luomisessa on keskeistä paitsi se, että asiaa koskevat yhteisön säädökset saatetaan osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja pannaan täytäntöön, myös se, että yhteistyötä ja tietojenvaihtoa kehitetään jatkuvasti. Joulukuun 1. ja 2. päivänä 2005 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kehottikin kotouttamisasioiden kansallisia yhteyspisteitä jatkamaan päättäjille ja käytännön toimijoille tarkoitetun *Kotouttamiskäsikirjan* laatimista komission avustuksella. Jotta kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti, neuvosto kehotti levittämään tätä kohderyhmän tarpeita silmällä pitäen laadittua käsikirjaa mahdollisimman laajalti. Tämän vuoksi käsikirja päätettiin kääntää kaikille unionin virallisille kielille.

Teknisissä seminaareissa käydyt käytännön keskustelut

Voidakseen kehittyä edelleen Euroopan unioni tarvitsee aktiivisia kansalaisia, jotka kykenevät elämään yhdessä moniarvoisessa yhteiskunnassa. EU:n alueelle tulee jatkuvasti uusia maahanmuuttajia, jotka uusissa asuinvaltioissaan muokkaavat osaltaan näiden yhteiskuntien kehitystä omalla sosiaalisella ja taloudellisella panoksellaan.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyy monenlaisia hankaluuksia. Jäsenvaltioilla on erilaiset hallintorakenteet ja sosiaaliturvajärjestelmät. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet on järjestetty eri maissa eri tavoin, ja kullakin maalla on oma maahanmuuttohistoriansa. Myös maahanmuuttajayhteisöjen koostumus vaihtelee paitsi maasta toiseen myös alueellisesti. Lisäksi eurooppalaiset yhteiskunnat ovat jo itsessään jatkuvassa muutostilassa. Nopeat sosioekonomiset muutokset johtavat siihen, että perhe-elämä, koulutus, vapaaehtoistyö, poliittiset puolueet, ammattiliitot, uskonnolliset yhteisöt, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu samoin kuin monet muutkin mekanismit ja instituutiot muuttavat jatkuvasti muotoaan. Eurooppaan tulevien maahanmuuttajien ja pakolaisten uusi asuinympäristö ei siis ole staattinen, vaan heidän olisi pystyttävä integroitumaan jatkuvasti muuttuvaan yhteiskuntaan.

Kotouttamisen suunnitteleminen ei ole helppoa, sillä kyseessä on pitkäaikainen prosessi, joka ei suinkaan aina etene suoraviivaisesti. Jokin yksittäinen kansainvälisen politiikan tapahtuma tai rikos saattaa aiheuttaa kotouttamisprosessille suuren takaiskun. Kotouttami-



nen on myös monitahoinen prosessi, joka vaatii eri toimijoilta, myös maahanmuuttajilta itseltään, suurta mukautumiskykyä. Eurooppalaisten yhteiskuntien olisi kyettävä kehittymään ”oppiviksi yhteiskunniksi”, jotka kykenevät uudenlaiseen vuorovaikutukseen ja kanssakäymiseen uusien ja erilaisten henkilöryhmien, kuten maahanmuuttajien ja pakolaisten, kanssa.

Mitä kotoutuminen oikeastaan tarkoittaa? Kysymyksen vastataan usein viittaamalla sopeutumiseen tai monikulttuurisuuteen, mutta käsikirjan laatimista varten järjestetyissä teknisissä seminaareissa ei juuri mainittu näitä käsitteitä. Jokapäiväinen työ päättäjinä ja käytännön toimijoina maahanmuuttajien kotouttamisen parissa on muovannut seminaareihin osallistuneiden asiantuntijoiden käsitystä kotoutumisesta käytännönläheisempään suuntaan. Tärkeintä ovat tulokset, joita voidaan saavuttaa sosiaalisen ja taloudellisen liikkuvuuden, koulutuksen, terveydenhoidon, asumisen, sosiaalipalvelujen ja yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen alalla.

Maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta erityisen tärkeitä prosesseja ovat epätasa-arvoisuuden poistaminen ja uusien taitojen hankkiminen. Nämä kaksi prosessia muodostavat eurooppalaisten kotouttamispolitiikkojen keskeiset haasteet.

Talouselämässä, koulutuksessa ja muilla yhteiskuntaelämän aloilla esiintyvän epätasa-arvoisuuden poistaminen on sekä viranomaisten että valtiosta riippumattomien toimijoiden tehtävä, joskin lainsäädännön laatijat ovat tässä suhteessa erityisen vastuullisessa asemassa. Niin sanottuun ”yhteiskunnan kansalaisuuteen” kuuluu muun muassa sellaisia keskeisiä teki- jöitä kuin oikeus jäädä maahan, perhe-elämän tukeminen, kansalaisuuden saamisen helpot- taminen ja syrjinnän kieltäminen. Muita merkittäviä seikkoja ovat sosiaaliseen kansalaisuu- teen kuuluvat käsitteet, joita ovat osallisuus, sosiaalinen liikkuvuus ja räätälöidyt palvelut. Ne voidaan toteuttaa käytännössä ottamalla käyttöön sekä kansallisen että EU:n tason stan- dardeja ja hallintokäytäntöihin liittyviä menettelysääntöjä sekä poistamalla tarpeettomat lainsäädännölliset esteet.

Toinen haaste, uusien taitojen hankkiminen, ei koske pelkästään maahanmuuttajia vaan koko väestöä. Tavoitteena on kannustaa kaikkia kansalaisia elinikäiseen oppimiseen. Kielen oppiminen on osa tätä prosessia, samoin yleissivistävä ja jatkokoulutus. Sen lisäksi, että op- piminen antaa uusia tietoja, se opettaa oppimaan. Toisaalta tietämys myös vahvistaa itse- tuntoa ja päinvastoin.

Uusista taidoista on hyötyä muillekin kuin sille, joka on ne hankkinut. Niin suuret kuin pie- netkin organisaatiot voivat paitsi kehittyä itse myös edistää kotoutumisprosessia paranta- malla tuntemustaan kulttuureista riippumatta siitä, onko niiden toimintakenttänä jokin ammattiala vai vapaaehtoistyö ja kuuluuko niiden johto kantaväestöön vai maahanmuutta- jiin. Kun organisaatiot mukautuvat jatkuvasti ympäristöönsä ja sen alati muuttuvaan moni- muotoisuuteen, niistä tulee oppimisorganisaatioita, jotka vahvistavat ympäröivän yhteis- kunnan sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Väljästi ymmärrettynä kotouttaminen käsittää siis yhtäältä oikeus- ja sisäasioihin kuuluvia näkökohtia, kuten maahanpääsyä ja oleskelua koskevan oikeudellisen kehyyksen, kansalai- suuden saamisen ja syrjinnän estämisen. Toisaalta siihen kuuluu myös näkökohtia, jotka ovat lähempänä sosiaalipolitiikkaa, työmarkkina-asioita, koulutusta ja kulttuuria. Tämä mo- nitahoisuus kertautuu jokaisella kotouttamistoimiin osallistuvalla hallintotasolla komission

eri pääosastoista ministeriöihin ja kunnallisiin laitoksiin. Se ulottuu myös erilaisiin valtiosta riippumattomiin toimijoihin. Tämä edellyttää koordinoitua niin eri ministeriöiden ja eri hallintotasojen kuin viranomaisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden kesken.

Epätasa-arvoisuuden poistaminen, palvelujen mukauttaminen monikulttuurisen asiakas-kunnan tarpeisiin ja organisaation käytänteiden muuttaminen voivat myös luoda jännitteitä. Saattaa käydä ilmi, että kanta- ja maahanmuuttajaväestön edut menevät ristiin ja että kotoutumisprosessi nostaa eri maahanmuuttajaryhmien ja kantaväestön joukosta esiin sekä häviöitä että voittajia. Monikulttuuristen yhteiskuntien on kyettävä elämään tällaisten potentiaalisten konfliktien kanssa ja opittava ratkaisemaan erimielisyyksiä sovittelemalla ja neuvottelemalla. Sitoutumista tällaiseen vuorovaikutukseen voidaan edistää henkilökohtaisen kanssakäymisen ja kontaktien avulla. Toimiva viestintä on jatkuvan vuoropuhelun ja yhteistyön perusta.

Käsikirjan toisen laitoksen sisältö

Käsikirjassa on johdannon lisäksi neljä lukua. Aluksi esitetään yleiskatsaus toimenpiteistä, joiden avulla käytänteiden vaihtoa voidaan hyödyntää mahdollisimman järkevästi ja tehokkaasti. Katsaus perustuu oppimisorganisaatioiden käytänteisiin ja EU:n tasolla parhaillaan suunniteltavaan kotouttamiskäytänteiden vaihtoon.

Valtavirtaistamista koskevassa 1. luvussa tarkastellaan sitä, miten maahanmuuttajien kotouttamisesta on monilla aloilla tulossa erottamaton osa päätösten valmistelua ja täytännönpanoa, palvelujen tarjoamista sekä organisaatiokulttuuria. Siinä kuvataan, miten sekä valtiolliset että valtiosta riippumattomat toimijat osallistuvat maahanmuuttajien kotouttamisen valtavirtaistamiseen ja miten ne voivat helpommin mukauttaa toimintamalleja ja käytänteitä monikulttuurisen yhteiskunnan muuttuvaan todellisuuteen.

Käsikirjan 2. luku koskee maahanmuuttajien asumista kaupunkiympäristössä. Siinä kuvataan, miten maahanmuuttajien asumisvaihtoehtoja voitaisiin laajentaa madaltamalla kynnyistä asunnon saamiseen ja parantamalla asumisen laatua. Vaikka tällaiset toimet ovat yleensä pienimuotoisia ja kohdennettuja, ne ovat osa laajempaa kaupunkipolitiikkaa ja -rakteita. Kaupungit ovat edelläkävijöitä kaupunkialueiden elvyttämiseen liittyvien toimenpiteiden suunnittelussa. Toimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi omistus- ja vuokra-asumista yhdistävien alueiden, osallistavien instituutioiden ja palvelujen sekä viestinnän ja osallistamisen suunnitteluun. Tässä luvussa esitetään esimerkkejä näihin kysymyksiin liittyvistä käytänteistä.

Taloudellista integraatiota koskevassa 3. luvussa käsitellään maahanmuuttajien integroitumista talouselämään joko palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina. Siinä tutkitaan, miten maahanmuuttopolitiikan avulla voidaan sovittaa yhteen kysyntä ja tarjonta työmarkkinoilla ja helpottaa siten maahanmuuttajien kotoutumista. Lisäksi luvussa käsitellään sitä, miten maahanmuuttajien taitoja voidaan arvioida ja miten he voivat hankkia uusia taitoja kautta koko työuransa. Tämä koskee niin muodollista pätevyyttä, muuta ammatillista pätevyyttä ja kielitaitoa kuin työelämän sekä työnhakuun liittyvien menettelyjen tuntemusta. Lisäksi tutkitaan, miten syrjinnän torjuntaa ja monikulttuurisuuden edistämistä koskevien strategioiden avulla voidaan edistää tasa-arvoa työpaikoilla, auttaa maahanmuuttajia säilyttämään työpaikkansa ja etenemään urallaan sekä luoda moniarvoisuutta arvostava ilmapiiri. Lopuksi esitetään, miten maahanmuuttajataustaisia yrittäjiä voidaan tu-



kea antamalla heille neuvontaa ja helpottamalla rahoituspalvelujen saamista tai yhteyksien luomista alihankkijaverkostoihin.

Kotouttamisen hallinnointia käsittelevässä 4. luvussa tarkastellaan erilaisia rakenteita, mekanismeja, prosesseja ja yhteistyömuotoja, joista kotouttamispolitiikkojen ja -käytänteiden kehys muodostuu. Siinä esitetään, miten maahanmuuttajien kotouttamisen parissa työskentelevät toimijat voivat yhdessä määrittellä suhteet, joiden puitteissa kunkin sidosryhmän vahvuuksia ja voimavaroja voidaan hyödyntää. Luvussa käsitellään eri tapoja koordinoida kotouttamistoimia paikallistasolla. Arvioinnin todetaan olevan toimivan päätöksenteon ja ohjelmasuunnittelun keskeinen väline. Lopuksi käsitellään resurssien hallinnointia ja tarkastellaan erilaisten julkisten ja yksityisten toimijoiden roolia kotouttamispolitiikkojen ja -käytänteiden rahoituksessa.

Neljännessä luvussa esitetyt esimerkit ja kokemukset liittyvät läheisesti 1. lukuun, mutta ne tarjoavat laajemman näkökulman eräisiin valtavirtaistamisen yhteydessä esitettyihin kysymyksiin. Miten saavutetaan oikea tasapaino johtajuuden ja omatoimisuuden tai koordinaation ja joustavuuden välillä? Millaisten rahoitusmallien avulla voidaan parhaiten täyttää todelliset tarpeet ja hyödyntää käytössä olevat mahdollisuudet? Miten voidaan ottaa oppia sekä kielteisistä että myönteisistä kokemuksista ja mukauttaa toimintamalleja niiden perusteella?

Liitteessä I esitetään ehdotuksia siitä, miten kotouttamisohjelmien ja -hankkeiden tulosten perusteella voitaisiin laatia ehdotuksia sopiviksi toimintamalleiksi. Tällä tavoin toimintamalleista saataisiin nykyistä käytännönläheisempiä, mikä puolestaan parantaisi kotouttamiskäytänteiden kestävyyttä ja lisäisi kotouttamispolitiikkojen kannatusta.

Liitteessä II on luettelo kotouttamisasioiden kansallisista yhteyspisteistä.



Parhaiden käytänteiden vaihto ja hyödyntäminen

Organisaatiot voivat ottaa oppia toisiltaan toimintapolitiikkojen sekä konkreettisten ohjelmien ja hankkeiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa riippumatta siitä, ovatko ne valtiollisia vai valtiosta riippumattomia tai toimivatko ne samalla hallintotasolla.

Tätä varten

- kuvataan vaihdon kohteena olevat toiminta-alat ja kotouttamisohjelmat sekä niiden odotetut tulokset
- päätetään, onko kumppaniorganisaation käytänteet tarkoitus ottaa käyttöön sellaisinaan vai omaan tilanteeseen mukautettuina vai pyritäänkö niiden pohjalta kehittämään uusia käytänteitä yhdessä kumppaniorganisaation kanssa
- valitaan yksi tai useampi potentiaalinen kumppani ja sovitaan vaihdossa noudatettavista periaatteista yhteisten neuvottelujen perusteella (esimerkiksi Euroopan laadunhallintajärjestön laatimien esikuva-analyysin menettelysääntöjen pohjalta)
- osoitetaan tehtävään riittävät henkilöstöresurssit ja muut resurssit, sitoutetaan organisaation henkilöstö sen suorittamiseen ja osoitetaan sitoutuminen myös kumppaniorganisaatio(i)lle
- laaditaan vaihto-ohjelma ja sen toteuttamisaikataulu, osoitetaan henkilöstö sen toteuttamiseen, sovitaan sisäisestä ja ulkoisesta tiedotusstrategiasta sekä muodostetaan organisaation omasta ja kumppaniorganisaation henkilöstöstä tiimi, jonka toiminta perustuu pätevyyteen ja luottamukseen
- selvitetään tietolähteet ja sovitaan, miten (erityisesti luottamuksellisia) tietoja hankitaan, käsitellään ja vaihdetaan; määritellään tiedoissa olevat aukot ja täytetään ne tai ratkaistaan ongelma muulla tavoin
- syvennetään tietojenvaihtoa toteuttamalla vierailuja paikan päällä, laaditaan yleistä taustamateriaalia kotouttamispolitiikoista ja yksityiskohtaisia esityksiä ohjelmien täytäntöönpanosta sekä kiteytetään opittavat seikat
- selvitetään, miten tilannekohtaiset seikat vaikuttavat paitsi politiikkojen ja käytänteiden tuloksia koskeviin odotuksiin myös niiden todellisiin vaikutuksiin; laaditaan yhteiset kriteerit vaikuttavuuden ja tehokkuuden mittaamista varten
- vertaillaan politiikkoja ja käytänteitä ja selvitetään niiden vahvuudet ja heikkoudet; yksilöidään sekä keskeiset menestystekijät että esteet; todetaan, mitä on opittu, ja laaditaan suosituksia siitä, miten opittua olisi sovellettava
- arvioidaan toimintaa, jaetaan tulokset sidosryhmien kanssa ja tarvittaessa mukauteetaan politiikkoja ja käytänteitä.



1. luku

Maahanmuuttajien kotouttamisen valtavirtaistaminen



Tässä luvussa todetaan, että maahanmuuttajien kotouttamisesta on monilla aloilla tulossa erottamaton osa päätösten valmistelua ja täytäntöönpanoa, palvelujen tarjoamista sekä organisaatiokulttuuria. Siinä kuvataan, miten valtiolliset ja valtiosta riippumattomat toimijat osallistuvat maahanmuuttajien kotouttamisen valtavirtaistamiseen, ja esitetään, miten ne voivat helpommin mukauttaa toimintamalleja ja käytänteitä monikulttuurisen yhteiskunnan muutuvaan todellisuuteen.

”Valtavirtaistamisen” käsite otettiin käyttöön alun perin sukupuolten tasa-arvon alalla eikä sitä vielä sovelleta kotouttamispolitiikassa kaikkialla Euroopassa. Käsite kuvaa kuitenkin näppärästi monia seikkoja, joita on jo jonkin aikaa käsitelty kotouttamista koskevassa keskustelussa:

- Kaikkien päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden olisi otettava huomioon maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät näkökohdat kaikissa politiikoissa kaikilla tasoilla ja kaikissa eri vaiheissa.
- Kun organisaatioiden on otettava huomioon koko yhteiskunnan tarpeet, niiden olisi varmistettava, että kaikilla yhä monikulttuurisemman yhteiskunnan väestöryhmillä on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua niiden ohjelmiin ja käyttää niiden palveluja.
- Toisinaan riittää, että yleisiä toimenpiteitä mukautetaan maahanmuuttajien tarpeisiin. Joskus taas tarvitaan kohdennettuja toimenpiteitä joko väliaikaisesti tai pysyvästi. Organisaatiot voivat oppia toteuttamaan näitä erityyppisiä toimia oikeassa suhteessa – ihannetapauksessa pyytämällä palautetta sidosryhmiltä, erityisesti maahanmuuttajilta.



Sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen on määritelty monissa asiakirjoissa, muun muassa vuonna 1999 julkaistussa valtavirtaistamista käsitelleen Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän loppuraportissa *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*.

Maahanmuuttajien kotouttamisen valtavirtaistamista koskeva tavoite mainitaan yhteisessä peruseriaatteessa nro 10. Sen mukaan ”kotouttamispolitiikkojen ja -toimien valtavirtaistaminen kaikilla politiikanaloilla sekä viranomaisten ja julkisten palvelujen tasoilla on tärkeä osa yleistä oikeusjärjestystä ja sen täytäntöönpanoa”. Tätä täydentää yhteinen peruseriaate nro 6, jonka mukaan ”onnistuneen kotouttamisen perusedellytys on se, että maahanmuuttajat voivat käyttää julkista ja yksityistä infrastruktuuria sekä palveluja syrjimättömästi ja samoin ehdoin kuin oman maan kansalaiset”.

Valtavirtaistaminen tarkoittaa sitä, että politiikkoja, jotka vaikuttavat eri väestöryhmiin eri tavoin, mukautetaan niin, että voidaan poistaa epätasa-arvoisuus ja eri ryhmien epäsuhtainen edustus. Toisin sanoen kyseessä on tasa-arvoisuuden edistämisen väline. Kuten komission vuonna 2005 hyväksymässä tiedonannossa *Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle* todetaan, perusoikeuksien, syrjimättömyyden sekä sukupuolten yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen on kotouttamiseen kiinteästi liittyvä kysymys.



EU:n lainsäädäntö muodostaa puitteet tehokkaille kansallisille syrjäntäkieltosäädöksille. Siinä kielletään sekä välitön että välillinen syrjäntä, syrjäntään yllyttäminen ja ahdistelu mutta sallitaan toisaalta positiivinen erityiskohtelu. Tähän liittyviä aloitteita valmistellaan kaikilla hallintotasolla ja niitä tuetaan esimerkiksi syrjäntän torjuntaa koskevasta EU:n toimintaohjelmasta. Valtavirtaistamista koskevat parhaat käytänteet perustuvat syrjäntänvastaiseen lainsäädäntöön, mutta toisaalta ne osoittavat, että ongelmia voidaan selvittää ja yksittäistapauksia ratkaista muutenkin kuin oikeudellisten keinojen avulla, esimerkiksi sovittelun ja kantelujen avulla.

Päätäjien, palveluntarjoajien ja eri aloilla toimivien valtiosta riippumattomien organisaatioiden on tarkasteltava toimintaansa kriittisesti. Otetaanko niiden ohjelmissa riittävässä määrin huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet ja -olosuhteet? Osataanko ne tunnistaa ja vastataanko niihin? Onko prosesseja ja rakenteita mahdollista muuttaa niin, että niillä edistetään maahanmuuttajien pääsyä näiden ohjelmien ja palvelujen piiriin tasa-arvoisin edellytyksin?



Maahanmuuttajien kotoutumista voidaan edistää myös yleisten ohjelmien yhteydessä osana koko yhteiskunnalle suunnattuja toimia. Toisaalta voidaan määritellä myös erityistarpeita, jotka edellyttävät muunlaisia, kohdennettuja toimenpiteitä. Tässä luvussa käsitellään valtavirtaistamisen dynamiikkaa, joka perustuu jatkuvaan tasapainotteluun yleisten ja kohdennettujen toimien välillä. Ihannetapauksessa erityyppiset toimet täydentävät toisiaan ja muodostavat yhdessä toimintaympäristön, joka helpottaa maahanmuuttajien pääsyä palvelujen piiriin ja heidän osallistumistaan yhteiskuntaelämään. Yhteiskunnan eri alojen toimijoiden olisi tutkittava, miten suureen väestönosaan eri toimet vaikuttavat ja miten ne olisi ajoitettava, sekä pohdittava omaa kykyään ratkaista, milloin olisi toteutettava minkäkin tyyppisiä toimenpiteitä. Näitä kriteereitä esitellään tarkemmin jäljempänä.

1.1 Viranomaiset

Viranomaisten haasteena on ottaa maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät kysymykset huomioon kaikkien siihen liittyvien asiakokonaisuuksien suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Tämä edellyttää erityisesti poliittista sitoutumista asian ajamiseen ja voimakasta johtajuutta. Lisäksi vaaditaan, että ne toimijat, joiden on mukautettava toimintaansa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi, ottavat asian omakseen.

Kansallisella tasolla johtavan aseman voi omaksua asiassa toimivaltainen ministeriö tai alaan erikoistunut voimakas virasto. Esimerkiksi Espanjassa toimii työllisyys- ja sosiaaliasioiden ministeriön yhteydessä erityinen maahanmuutto- ja maastamuuttoasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaissa on oikeusministeriön alainen maahanmuutto- ja kotouttamisministeri, Tanskassa pakolais-, maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden ministeri ja Portugalissa maahanmuuttoasioista ja kansallisista vähemmistöistä vastaava valtuutettu. Paikallistasolla voidaan myös nimetä jokin kunnallishallinnon yksikkö vastaamaan valtavirtaistamiseen liittyvistä kysymyksistä.





Wienin asukkaista yli neljäsosa on maahanmuuttajataustaisia. Vuonna 2004 Wienin kaupunginvaltuusto perusti kunnallishallinnon yhteyteen kotouttamista ja monikulttuurisuutta käsittelevän yksikön (MA17). Yksikkö avustaa muita kunnallishallinnon yksiköitä ja osastoja monikulttuurisuuspolitiikkojen toteuttamisessa yhdessä aluetoimistojen kanssa. Tavoitteena on parantaa palvelutoimintoja monikulttuurisen väestön tarpeita silmällä pitäen. MA17-yksikkö tukee muun muassa aluetoimistojen keskinäistä yhteistyötä, jotta monimutkaiset kysymykset myyntilupahakemuksista eläkeoikeuksiin voitaisiin ratkaista helpommin maahanmuuttajien omalla kielellä.

MA17-yksikössä on 48 työntekijää, joista 20 on hajautettu seitsemään eri toimistoon eri puolille Wieniä. Tällaisen lähitoiminnan ansiosta yksikkö voi vahvistaa paikallisten yhteisöjen ja järjestöjen tuntemustaan ja perehtyä kaupungin eri alueilla vallitsevaan konkreettiseen tilanteeseen. Lähes kaksi kolmannesta yksikön työntekijöistä on maahanmuuttajataustaisia, monet jopa ensimmäisen polven maahanmuuttajia. He tulevat 14:stä eri maasta ja puhuvat ainakin 23:a kieltä.



Verkkosivusto: <http://www.wien.gv.at/integration/> (saksankielinen)

Valtavirtaistamisesta vastaava ministeriö tai yksikkö voi monin eri keinoin kannustaa muita hallintoelimiä osallistumaan maahanmuuttajien kotouttamiseen. Näitä keinoja esitellään esimerkinomaisesti jäljempänä viittaamalla yleisesti niin sanottuun kotouttamistoimijaan, jolla tarkoitetaan tietyn toimenpiteen toteuttamisesta vastaavaa henkilöä tai organisaatiota.



Kokemus on osoittanut, että valtavirtaistamiskäytänteet ovat tehokkaampia, jos ne perustuvat johdonmukaiseen poliittiseen viestiin. Tämä viesti on se, että maahanmuuttajien kotouttaminen ei ole ylellisyyttä, vaan luonnollinen osa jokaisen sellaisen organisaation toimintaa, jonka asiakkaista, jäsenistä tai sidosryhmistä yhä useampi kuuluu johonkin maahanmuuttajaryhmään.



Kotouttamisen yhteyspisteet: Jokaisessa julkishallinnon yksikössä voidaan nimetä jokin hallintoyksikkö tai joku henkilö vastaamaan valtavirtaistamisen edistämisestä. Ihannetapauksessa näillä kotouttamisasioiden yhteyspisteillä on takanaan korkeimman tason poliittinen tuki ja ne ovat säännöllisesti yhteydessä kotouttamistoimijaan.



Yhdistyneessä kuningaskunnassa hallitus edistää monikulttuurisuutta siten, että kukin kansliapäällikkö (*Permanent Secretary*) vastaa henkilökohtaisesti siitä, että hänen johtamansa ministeriö täyttää monikulttuurisuutta koskevat sitoumuksensa (kansliapäällikkö on Yhdistyneen kuningaskunnan ministeriöiden korkein virkamies, joka johtaa asianomaisen viraston käytännön toimintaa). Monikulttuurisuuden hallinnoinnin tueksi on myös perustettu eräitä uusia virkoja: esimerkiksi eräille korkeille virkamiehille on annettu erityistehtäviä (*Diversity Sponsor, Diversity Champion*), joiden nojalla he johtavat monikulttuurisuustyötä eri ministeriöissä ja niiden keskinäisen yhteistyön puitteissa.



Päätösehdotusten tarkastelu: Kotouttamistoimija voi tarkastella eri alojen päätösehdotuksia ja ottaa yhteyttä asianomaisiin ministeriöihin, jos ehdotukset uhkaavat vaikeuttaa maahanmuuttajien kotouttamista. Tällaista tarkastelua voidaan suorittaa myös ministeriöiden yhteisessä komiteassa tai työryhmässä. Tällaisia komiteoita on perustettu muun muassa Tanskassa, Irlannissa, Ranskassa ja Puolassa.



Puolan pääministeri nimitti maaliskuussa 2005 ministeriöiden yhteisen työryhmän käsittelemään ulkomaalaisten kotouttamista. Työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotuksia, jotka koskevat maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien toimivaltuuksien muuttamista tai säilyttämistä, koordinoida ministeriöiden välistä yhteistyötä maahanmuuttajien kotouttamisen alalla, antaa lausuntoja lainsäädäntöhankkeista, joilla muutetaan maahanmuuttajien kotouttamista koskevia säännöksiä, tehdä yhteistyötä valtiosta riippumattomien toimijoiden kanssa tällä alalla sekä vaihtaa näkemyksiä eri ministeriöissä eri maahanmuuttajaryhmien suhteen omaksutuista suuntauksista ja strategioista.

Työryhmän puheenjohtajana toimii sosiaaliturva- ja kotouttamisasiosta vastaava työllisyys- ja sosiaaliasioiden ministeriön valtiosihteeri. Ryhmän jäsenet edustavat yhdeksää eri ministeriötä kulttuuriministeriöstä terveysministeriöön. Mukana on myös sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä kysymyksistä vastaava hallituksen täysivaltainen edustaja.



Saksan liittovaltion maahanmuuttovirasto julkaisi vuonna 2005 koosteen liittovaltion tasolla toteutetuista kotouttamistoimista. Kyseessä on kotouttamista käsittelevän ministeriöiden yhteisen työryhmän laatima toimenpideluettelo, jossa mainitaan kaikki eri ministeriöiden ja virastojen liittovaltiossa toteuttamat kotouttamistoimet. Teoksessa on sisällysluettelo.

Toimenpiteisiin sisältyy laajoja ohjelmia sekä yksittäisiä hankkeita, kampanjoita, tapahtumia, tutkimushankkeita ja julkaisuja. Ne esitetään taulukkona, josta käyvät ilmi myös asianomainen budjettikohta ja toimien toteuttamiseen osoitetut resurssit, toimien tarkoitus, yhteistyökumppanit, kohderyhmät, aikataulu, toteuttamisalue, toteutuksesta vastaavat organisaatiot, arvioinnit jne. Kustakin hankkeesta ilmoitetaan myös yhteyshenkilö.



Päätösehdotusten tarkastelun yhteydessä voidaan laatia myös virallinen vaikutustenarviointi, jonka tarkoituksena on selvittää etukäteen toimenpiteen mahdollisia vaikutuksia eri väestöryhmiin, muun muassa maahanmuuttajiin. Kun tarkastellaan esimerkiksi maahanmuuttajien alueellista sijoittumista ja liikkuvuutta, vaikutustenarvioinnin avulla voidaan helpommin määrittää, miten nämä ryhmät voisivat saada oikeasuhteista hyötyä esimerkiksi julkisen liikenteen alalla toteutettavista uusista investoinneista. Kotouttamistoimija voi asiantunteuksensa ansiosta opastaa muita ministeriöitä tällaisten arviointien laatimisessa etenkin aloilla, joihin liittyvät politiikat ovat erityisen monimutkaisia ja joilla saattaa helposti aiheutua tahattomia vaikutuksia, joita on vaikea mitata määrällisesti.





Euroopan komissio on kehittänyt vaikutustenarviointia välineenä, jonka avulla voidaan tarkastella päätösehdotusten taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Kun vaikutustenarvioinnin tarkoituksena on analysoida päätösten vaikutusta tiettyyn alaan tai väestöryhmään, puhutaan osittaisesta vaikutustenarvioinnista.

Esimerkkinä voidaan mainita tasa-arvoasioita koskevat arvioinnit (EQIA, *Equality Impact Assessment*), joissa mitataan oikeudellisten ja muiden toimenpiteiden vaikutuksia tasa-arvoon eri politiikanaloilla. Muita esimerkkejä ovat sukupuolten tasa-arvoa ja maahanmuuttajien kotoutumista koskevat vaikutustenarvioinnit, joissa arvioidaan yleisten politiikkojen vaikutusta naisten ja maahanmuuttajien asemaan.



Indikaattorit: Kotouttamistoimija voi laatia monikulttuurisuutta ja maahanmuuttajien kotoutumista mittaavia indikaattoreita, joiden avulla tarkastellaan eri ministeriöiden vastuualueita. Indikaattoreita voidaan tarkastella säännöllisesti. Yksityiskohtaisten suunnitelmien sijasta kotouttamistoimijan olisi asetettava yleisiä tavoitteita, annettava neuvoja ja tarjottava asiantuntemusta sekä valvottava prosessin etenemistä. Edistymistä mittaavat indikaattorit voivat tämän vuoksi olla varsin yleisluonteisia, jotta päävastuu ja toteuttamismenetelmien valinta voidaan jättää asianomaiselle ministeriölle.



Toiminnan rahoitus: Kotoutumisindikaattoreihin liittyvä raportointijärjestelmä voidaan niivoa talousarviomenettelyyn niin, että lisävarojen myöntäminen sidotaan tulosten saavuttamiseen. Parlamentin valiokunnat voisivat valvoa tällaisia menettelyjä.

Valtavirtaistamista voidaan edistää myös rahoituksen avulla. Esimerkiksi terveys- tai opetusministeriöille voidaan myöntää lisäresursseja, jotta ne kehittäisivät politiikkojaan yhä paremmin maahanmuuttajien tarpeita vastaaviksi. Myös yhteisrahoitusjärjestelyt voivat osaltaan tuoda esiin kotouttamiseen liittyvää yhteisvastuuta; maahanmuuttajien tarpeisiin vastaaminenhan kuuluu kaikkien ministeriöiden keskeisiin tehtäviin.



Rahoitusta koskevat kriteerit osoittavat, että ero yleisten ja kohdennettujen toimien välillä saattaa toisinaan olla hiuksenhieno. Kun kyseessä on esimerkiksi koulujen hyväksi tarkoitettujen tukitoimien rahoittaminen, jäsenvaltioiden hallitukset soveltavat päätöksenteossa sekä niin sanottuja yleisiä (sosioekonomisia) että erityisiä (maahanmuuttajiin liittyviä) kriteereitä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa myönnetään *Excellence in Cities* -ohjelman nojalla lisärahoitusta syrjäytyneiden alueiden kouluille. Rahoitustarve arvioidaan syrjäytymisindikaattorien perusteella. Koska kansalliset vähemmistöt ovat usein keskittyneet syrjäytyneille kaupunkialueille, ohjelman rahoituksesta 70 prosenttia on osoitettu kansallisiin vähemmistöihin kuuluville oppilaille. Toisesta ohjelmasta (*Ethnic Minority Achievement Grant*) puolestaan myönnetään rahoitusta paikallisille kouluviranomaisille niiden oppilaiden lukumäärän mukaan, joiden äidinkieli ei ole englanti tai jotka kuuluvat johonkin kansalliseen vähemmistöön tai joilla on oikeus maksuttomaan kouluateriaan (syrjäytymisindikaattori).



Alankomaiden opetusministeriö myöntää lisärahoitusta kouluille, joissa on niin sanottuja muita heikommassa asemassa olevia oppilaita. Lisärahoituksen myöntämisperusteita muutettiin hiljattain. Aiemmin kriteerinä oli oppilaiden etninen tausta, mutta nyt lisärahoituksen tarve määritellään vanhempien koulutustason mukaan. Tutkimukset näet osoittavat, että vanhempien koulutustaso vaikuttaa lasten koulumenestykseen enemmän kuin etninen tausta. Sitä paitsi näin voidaan myöntää lisätukea myös kantaväestöön kuuluville alankomaalaisille lapsille, joiden koulumenestys on heikko.

Kaiken kaikkiaan rahoituspäätösten tulisi heijastaa julkistettuja poliittisia painopisteitä ja sitoumuksia. Resurssien hallinnointia käsitellään yksityiskohtaisemmin kotouttamisen hallinnointia käsittelevässä 4. luvussa.

Tietoisuuden lisääminen: Maahanmuuttajajärjestöillä ja maahanmuuttajia avustavilla valtiosta riippumattomilla järjestöillä on omakohtaista kokemusta epäonnistuneista politiikoista ja niiden seurauksista. Ne voisivat tiedottaa asianomaisille ministeriöille esimerkiksi terveydenhoidon, asumisen tai koulutuksen alalla ilmenevistä epäkohdista ja ehdottaa toimia niiden korjaamiseksi. Myös kotouttamistoimija voi tukea järjestöjä tällaisessa työssä.

Kotouttamistoimija voi myös tilata tutkimuksia, joissa tuodaan esiin palveluissa ilmeneviä puutteita ja kerrotaan eri toimijoille maahanmuuttajien tarpeista. Esimerkiksi Norjan kotouttamis- ja monikulttuurisuusvirasto tilasi selvityksen tulkkien käytöstä tuomioistuimissa. Kun tulkkien työn laadussa ja riippumattomuudessa oli selvityksen mukaan ongelmia, oikeusministeriö toteutti toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi.

Jos maassa toimii maahanmuuttajien kotouttamista käsittelevä parlamentin valiokunta tai muu erityisryhmä, se voi edistää valtavirtaistamista järjestämällä julkisia kuulemistilaisuuksia ja selvityksiä, pyytämällä tietoja ulkopuolisilta asiantuntijoilta ja kehottamalla eri virastoja esittämään julkisesti sitoumuksensa edistää kotoutumista.

Saksalaisessa Stuttgartin kaupungissa kotouttamisvirasto vastaa toiminnastaan suoraan kaupunginjohtajalle, niin että kotouttamiseen liittyvät kysymykset pääsevät suoraan poliittisen työlistan huipulle. Kotouttamisvirastolla on tekninen valvontavastuu eri hallintoyksiköistä ja kaupungin omistamista yrityksistä: se muun muassa valvoo, että työvoimavirastot ottavat aktiivisesti huomioon asiakaskunnan monikulttuurisuuden. Eri virastojen päälliköt ja apulaiskaupunginjohtajat vastaavat kotouttamispolitiikan ja -hankkeiden täytäntöönpanosta ja arvioinnista.

Kotouttamisvirastolla on oma talousarvio, ja se voi tehdä aloitteita mallihankkeista yhteistyössä monien eri kumppanien kanssa. Mallihankkeissa korostetaan monikulttuurisen pätevyyden siirtämistä yleisiin rakenteisiin, ja kaupunginjohtajan tuki lisää hyvien käytäntöjen näkyvyyttä. Tätä teknistä valvontaa täydentää kaupunginvaltuuston kansainvälisen komitean suorittama poliittinen valvonta. Kyseessä on neuvoa-antava komitea, johon kuuluu 13 kaupunginvaltuustoon vaaleilla valittua edustajaa ja 12 kaupunkilaista, jotka toimivat asiantuntijoina seuraavilla aloilla:

- kielenopetus, yleissivistävä koulutus, urheilu: 3 paikkaa



- kaupunkisuunnittelu, yhteenkuuluvuus, turvallisuus: 3 paikkaa
- sosiaaliasiat, nuoriso, terveydenhoito: 2 paikkaa
- ammatillinen koulutus, työllisyys, talous: 2 paikkaa
- kulttuuri, uskontojen välinen vuoropuhelu: 2 paikkaa.

Kansainvälisen komitean tehtävänä ei ole niinkään edustaa maahanmuuttajaväestöä vaan toimia asiantuntijaryhmänä, joka ottaa kantaa kaikkiin kotouttamisen kannalta merkityksellisiin toiminta-aloihin. Vuodesta 2005 lähtien hallintoelinten on myös esitettävä kaupunginvaltuustolle kotouttamista koskeva raportti kahden vuoden välein.

1.2 Palveluntarjoajat

Valtavirtaistaminen tarkoittaa myös sitä, että koko väestölle on tarjottava yhtäläiset mahdollisuudet käyttää palveluja. Sekä julkiset että yksityiset palveluntarjoajat voivat ottaa monikulttuurisuuden huomioon tarjoamalla palveluja, jotka perustuvat uusiin ja erilaisiin tarpeisiin. Nämä tarpeet eivät liity yksinomaan kulttuuristaan tai kieleen, vaan lisääntyvä monikulttuurisuus ilmenee usein siten, että muodostuu tiheästi asuttuja kaupunkialueita, joiden asukkaiden sosioekonominen tilanne asettaa julkisten palvelujen tarjoajille erityisiä vaatimuksia. Lastenhoito- tai terveydenhoitopalveluihin liittyvät tarpeet eivät ole monikulttuurisella ja tiheään asutulla alueella samanlaisia kuin monikulttuurisella mutta väljemmin asutulla alueella. Palvelut on siis räätälöitävä kohderyhmän mukaan ottaen huomioon sen kaikki ominaisuudet, muun muassa se, kuuluuko joukkoon maahanmuuttajia tai pakolaisia.

1.2.1 Tarpeiden ja esteiden tunnistaminen



Palveluntarjoajat voivat käyttää erilaisia keinoja sen selvittämiseksi, täyttävätkö palvelut koko väestön tarpeet asianmukaisella tavalla. Yksi tapa arvioida tätä on tarkastella palveluja siltä kannalta, käytetäänkö niitä niin kuin suunnittelijat ovat tarkoittaneet vai tavalla tai toisella väärin, mikä saattaa olla merkki viestintäkatkosta tai siitä, että kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa.



Itä-Irlannin terveystoimikunta (*Irish Eastern Region Health Authority*) laativat vuonna 2003 alueellisen terveysstrategian kansallisia vähemmistöjä varten. Strategiasa määriteltiin kansallisia vähemmistöjä koskevat painopistealueet terveyspalvelujen epätarkoituksenmukaisesta käytöstä kertovien esimerkkien perusteella.

Ensiapupalvelujen suurta kysyntää pidettiin osoituksena siitä, että monet maahanmuuttajat eivät tiedä, miten tarvittaessa pääsee lääkäriin, miten hoitoon jonotetaan ja miten varataan vastaanottoaika. He eivät yleensä kiinnittäneet tunteita terveydenhoitopalvelujen käyttöön liittyviä käytäntöjä. Vähäinen kiinnostus äitiys- ja lastenneuvolatoimintaa kohtaan taas kertoi siitä, että ennalta ehkäisevän terveydenhoidon ohjelmat ja tiedotusmateriaalit eivät täysin soveltuneet maahanmuuttajien käyttöön. Tämän perusteella terveysstrategiasa ehdotettiin muun muassa tulkkipalvelujen kehittämistä ja etsivän äitiysneuvolatyön aloittamista.



Verkkosivusto: <http://www.hse.ie> (vuonna 2005 toteutettiin terveyspalvelujen uudelleenorganisointi, jonka myötä toiminnasta vastaa nyt *Health Service Executive*)



Toinen tapa saada tietoa palvelujen käyttöä vaikeuttavista esteistä on pyytää käyttäjiltä palautetta. Vähintäänkin olisi selvitettävä palvelujen tarjoamista koskevat valitukset, ja ongelmiin olisi puututtava asianmukaisella tavalla. Palveluja käyttäviltä maahanmuuttajilta ja pakolaisilta voidaan myös saada palautetta tekemällä heidän parissaan selvityksiä tai tutkimuksia. Tällöin on kuitenkin syytä muistaa, että osa kohderyhmästä voidaan tavoittaa ainoastaan yhteyshenkilön välityksellä. Tätä varten voi olla hyödyllistä ottaa yhteyttä maahanmuuttajajärjestöihin tai maahanmuuttajayhteisöjen johtajiin tai kouluttaa eri yhteisöjen jäseniä tunnistamaan esimerkiksi terveydenhoitopalveluihin liittyviä tarpeita omissa yhteisössään. Toisaalta palvelutarjoajien on ymmärrettävä, että kaikilla jonkin kansallisen tai kulttuurivähemmistön jäsenillä ei välttämättä ole palveluista samanlaisia kokemuksia. Kunakin palvelunkäyttäjän kielitaito, sosioekonominen ja oikeudellinen asema sekä monet muut seikat vaikuttavat kokemuksiin vähintään yhtä paljon elleivät enemmänkin kuin kuulumisen johonkin vähemmistöryhmään.

Vuosina 2003–2006 Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluville vanhuksille tarkoitettu SEEM-hanke (*Services for Elders from Ethnic Minorities*), jolle Euroopan komissio myönsi tukea syrjinnän torjuntaa koskevan yhteisön toimintaohjelman nojalla. Tarkoituksena oli selvittää kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien vanhusten mahdollisuuksia käyttää terveys- ja sosiaaliturvapalveluja. Hankkeen tulosten perusteella laadittiin esite, johon koottiin esimerkkejä parhaista käytänteistä sekä luettelo seikoista, jotka paikallisviranomaisten ja palvelutarjoajien olisi hyvä tarkistaa palvelujen toimivuuden varmistamiseksi.

Yksi SEEM-hankkeen yhteydessä esitetyistä parhaista käytänteistä on Leedsissä toteutettu vanhusfoorumi, johon kuuluu 110 vanhusten parissa työskentelevää ja heidän etujaan ajavaa vapaaehtoisjärjestöä. Foorumi on nimennyt vähemmistöyöntekijän (*Black and minority ethnic support worker*, BME) ja määritellyt kohderyhmäksi kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat vanhuset ja heitä edustavat järjestöt. Kohderyhmän edustajat ovat muun muassa keskustelleet Leedsin sosiaaliviraston johtajan kanssa uudesta sosiaalipalvelujen toimintasuunnitelmasta ja kotipalvelujen mukauttamisesta. Näin kohderyhmään kuuluvat vanhuset ja heitä edustavat järjestöt saavat sananvaltaa ja mahdollisuuden osallistua palvelujen kehittämiseen. Samalla toiminta edistää vanhusten oma-apua.

Yhteystiedot: seem@leeds.gov.uk, verkkosivusto: <http://www.leeds.gov.uk/seem/>

Se, että valtiosta riippumattomat järjestöt ja maahanmuuttajien tai pakolaisten oma-apujärjestöt perustavat juuri näille ryhmille kohdennettuja palveluja, on yleensä selvä merkki siitä, että niiden tarpeisiin ei ole vastattu muualla.

Kohdennettujen palvelujen avulla voidaan ottaa huomioon pientenkin ryhmien erityistarpeet. Näin voidaan vastata esiin tuleviin tarpeisiin nopeasti ja joustavasti. Kun yleispalvelujen tarjoajat havaitsevat palveluissaan puutteita, haasteena on löytää oikea tasapaino yleisten ja kohdennettujen palvelujen välillä. Selkeä tehtävänjako voi auttaa välttämään palvelujen päällekkäisyyttä ja koordinoinnin puutetta.



1.2.2 Yleisten ja kohdennettujen palvelujen oikea suhde

Kun palveluntarjoajat saavat jatkuvasti tietoa palvelujen käyttäjistä, niiden on samalla ratkaistava, voidaanko tavanomaisia organisatorisia menettelyjä, toimintamalleja, käytänteitä ja rakenteita mukauttaa vai tarvitaanko lisätoimenpiteitä.

Näitä päätöksiä tehtäessä on syytä ottaa huomioon ajoitus, kohderyhmän suuruus ja organisaation toimintakapasiteetti.

Ajoitus

Oikea ajoitus on onnistuneen valtavirtaistamisstrategian keskeinen tekijä. Maahanmuuttajat ja pakolaiset tarvitsevat erityisohjelmia todennäköisimmin heti maahantulon jälkeen. Tietyissä jäsenvaltioissa useimmat maahanmuuttajat ja pakolaiset ovat olleet maassa vasta vähän aikaa.

Kohdennetut toimet, kuten uusille tulokkaille tarkoitetut kielikurssit ja tutustumisohjelmat, ovat keskeisellä sijalla maahanmuuttajia ja pakolaisia koskevassa politiikassa. Tulokkaat on kuitenkin otettava huomioon myös yleisissä palveluissa, sillä he käyttävät myös niitä, esimerkiksi sairaaloita. Niissä maissa, joissa maahanmuutto on suhteellisen uusi ilmiö, onkin hyödyllistä panostaa valtavirtaistamiseen jo varhaisessa vaiheessa. Erityisohjelmien avulla voidaan ratkaista tiettyjä ongelmia lyhyellä aikavälillä, mutta pidemmällä tähtäimellä niihin voidaan puuttua myös yleisten ohjelmien yhteydessä.

Kohderyhmän suuruus

Kohderyhmän suuruudella on merkitystä, kun on päätettävä, missä määrin jo olemassa olevia palveluja olisi muutettava. Olisiko organisaation toteutettava suuria muutoksia, jotta se voi ottaa huomioon pienen maahanmuuttaja- tai pakolaisväestön erityistarpeet (esimerkiksi sen, että heidän kieltensä on kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella erittäin harvinainen)? Tällaisessa tapauksessa voisi olla kätevämpää toteuttaa kohdennettuja toimenpiteitä. Niiden avulla voitaisiin huolehtia ryhmän erityistarpeista, sen sijaan että päädyttäisiin kenties epätydyttävään kompromissiin. Toisaalta yleispalvelujen tarjoajan olisi voitava toteuttaa huomattaviakin muutoksia, jos niillä on suuri merkitys laajalle maahanmuuttajaväestölle.



Eri tilanteissa voidaan käyttää eri kriteereitä sen ratkaisemiseksi, olisiko toteutettava yleisiä vai kohdennettuja toimia. Ajoitus on tärkeää, samoin toimenpiteen kohderyhmän suuruus. Näitä tekijöitä punnittaessa olisi sovellettava oikeasuhteisuuden periaatetta.



Koulutus on kotoutumisprosessin keskeinen osa-alue, jolla on suuri merkitys maahanmuuttajalasten tulevaisuudennäkymien parantamisessa. Koulutuksen alalla on monia esimerkkejä valtavirtaistamisesta. Niitä on koottu muun muassa Eurydice-verkoston vuonna 2004 laatimaan julkaisuun *Integration of Immigrant Children into Schools in Europe*.



Eurydicen raportissa todetaan, että Belgian ranskankielisessä yhteisössä, Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englannissa) 5–12 prosenttia



oppilaista käy koulua, jonka oppilaista yli 40 prosenttia on maahanmuuttajia. Monissa kouluissa tämä on otettu huomioon kouluaterioiden koostumuksessa, pukeutumissäännöissä, uimaopetuksessa ja liikuntatunneilla yleensä, uskonnollisten juhlapyhien noudattamisessa ja monissa muissa jokapäiväiseen elämään liittyvissä kysymyksissä. Monissa kouluissa on myös tukihenkilöitä ja/tai kodin ja koulun välisiä yhteyshenkilöitä. Lisäksi yhteyksiä kodin, koulun ja koko yhteisön välillä voidaan kehittää niin sanotun kulttuurivälittäjän avulla. Koulut tarjoavat oppilaille äidinkielen opetusta tai helpottavat sen hankkimista. Opetusohjelmaan voidaan sisällyttää monikulttuurisuuteen liittyviä aiheita, joiden yhteydessä oppilaille kerrotaan muista kulttuureista ja heitä kannustetaan kunnioittamaan erilaisuutta. Suomessa ja Ruotsissa maahanmuuttajavanhemmillä on lakisääteinen oikeus tulkkiin heidän asioidessaan koulun kanssa.

Raportti: <http://www.eurydice.org/Documents/Mig/en/FrameSet.htm>



Toimintakapasiteetti

Toimintakapasiteetti ja pätevyys ovat keskeisiä näkökohtia, silloin kun on ratkaistava, olisiko turvaututtava yleisiin vai erityistoimenpiteisiin. Niiden avulla voidaan mitata laatua: Pystyykö yleispalveluja tarjoava organisaatio ja sen henkilöstö ottamaan maahanmuuttajien tarpeet huomioon tehokkaasti? Olisiko niiden vielä kehitettävä monikulttuurista pätevyyttään? Onko kehittämiseen aikaa ja varoja? Vai olisiko sittenkin turvaututtava kohdennettuihin toimiin?

Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto tukee hanketta nimeltä *Migrant-friendly hospitals*, jonka tarkoituksena on tehdä sairaaloista maahanmuuttajaystävällisempiä. Tätä varten on laadittu laatukselylomake arviointivälineeksi sairaaloita varten.

Kyselyssä arvioidaan paitsi maahanmuuttajille tarkoitettuja rakenteita, kuten tulkkauspalveluja, maahanmuuttajapotilaille osoitettua tiedotusmateriaalia ja palveluja, joissa kulttuurilla on suuri merkitys (uskonto, ruoka), myös (laatu)johtamisjärjestelmien eri tekijöitä, joiden avulla voidaan varmistaa, että palvelut soveltuvat maahanmuuttajille. Näihin tekijöihin kuuluu muun muassa se, että maahanmuuttajat on otettu huomioon organisaation tehtävännärittelyssä ja henkilöstön kehittämissuunnitelmissa sekä talousarvion laatimisessa.

Verkkosivusto: <http://www.mfh-eu.net/public/home.htm>



Joissain tapauksissa voidaan tarjota kohdennettua apua tietyille ryhmille, samalla kun kehitetään yleispalvelujen tuottajien monikulttuurista osaamista.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa Cardiffin poliisin yhteisöturvallisuutta käsittelevä osasto sekä kunnallinen vapaa-ajan ja elinikäisen oppimisen osasto ovat laatineet yhteistyönä Policesol-nimisen yleissivistävän koulutusohjelman, jonka puitteissa tarjotaan kielitukea henkilöille, jotka eivät osaa englantia (ESOL on lyhenne sanoista *English for Speakers of Other Languages* eli "englantia muunkielisille").





Hankkeeseen osallistuvat opettajat antavat englannintunteja, ja lähipoliisit ja poliisiharjoittelijat kiertävät puhumassa alueen asukkaille esimerkiksi lasten jättämisestä yksin kotiin tai puistoon, autolla ajamisesta ilman ajokorttia tai perheväkivallasta ja rotusyrjinnästä.

Kansallisten vähemmistöjen luottamus poliisia kohtaan on hankkeen ansiosta lisääntynyt, ja niiden jäsenille on myös avautunut mahdollisuuksia osallistua vapaaehtoistoimintaan tai työhön lähipoliisin avustajina (*Police Community Support Officers*). Tämä on parantanut poliisin julkisuuskuvaa monikulttuurisena toimijana.

Toisaalta myös yleisötilaisuuksissa puhuneet poliisit ovat todenneet, että heille itselleenkin on ollut paljon hyötyä käytännön kokemuksista monikulttuuristen ryhmien kanssa toimimisesta. He ovat alkaneet ymmärtää paremmin maahanmuuttajien ongelmia. Heidän mielestään tämäntyyppinen toiminta on myös ollut tehokkaampaa kuin virallinen "monikulttuurisuuskoulutus".



Verkkosivusto: <http://www.cardiff.gov.uk>

Kotouttamiskäsikirjan ensimmäisessä luvussa (2. luvussa) esitettiin esimerkkejä siitä, miten monikulttuurista osaamista voidaan kehittää ja miten organisaatiosta voi samalla tulla avoin ja osallisuutta edistävä. Käsikirjan kummankin laitoksen esimerkeissä korostetaan, että palveluntarjoajien on tunnettava maahanmuuttaja-asiakkaansa hyvin. On tunnettava tämän väestöosan asuttamishistoria, ikä- ja sukupuolijakauma, kielelliset tarpeet sekä kulttuuriin ja uskontoon liittyvät tavat. Lisäksi on osattava tunnistaa esteet, jotka vaikeuttavat palvelujen käyttöä tai vaikuttavat siihen liittyviin kokemuksiin. Näin voidaan auttaa maahanmuuttajia käyttämään yleisiä palveluja.



Maahanmuuttaja- ja pakolaistaustaisista asiakkaista voidaan hankkia tietoa eri tavoin: analysoimalla ja tuottamalla tietoa, asettamalla monikulttuurinen osaaminen painopisteeksi henkilöstön valinnassa, koulutuksessa ja arvioinnissa, käyttämällä ulkopuolisia asiantuntijoita, kuulemalla yhteisöjen edustajia tai yksittäisiä kansalaisia ja ottamalla oppia kohdennetuista aloitteista.

1.2.3 Ihmisten ja instituutioiden yhteensaattaminen

Valtavirtaistaminen merkitsee sitä, että ihmiset muuttavat instituutioita, joiden kanssa he ovat tekemisissä työntekijöinä, asiakkaina tai muiden sidosryhmien jäseninä. Kun instituutiot ovat avoimia osallistumiselle ja palautteelle, ne pystyvät paremmin tunnistamaan alat, joilla tasa-arvoinen kohtelu ei toteudu. Kun palveluntarjoajat pyrkivät antamaan henkilökohtaista ja asiakkaan tarpeita vastaavaa palvelua, heidän on helpompi toteuttaa asennemuutos, jota valtavirtaistamisen onnistuminen edellyttää.

Vastaavasti ne palveluntarjoajat, jotka ovat etäällä käyttäjistään, saattavat reagoida maahanmuuttajien tarpeisiin hitaasti. Maahanmuuttajat eivät välttämättä ole tietoisia tarjolla olevista mahdollisuuksista vaan olettavat, että yleispalvelujen tarjoaja on joustamaton tai että tämä suhtautuu heihin torjuen. Muutoksia kenties toteutetaan, mutta niistä ei välttämättä tiedoteta kunnolla.



Valtiosta riippumattomat järjestöt voivat toimia välittäjinä ja auttaa muuttamaan palvelutarjoajien ja käyttäjien näkemyksiä toisistaan. Esimerkiksi yhteisöjen omat tukiryhmät voivat vaikuttaa siihen, mitä maahanmuuttajat tietävät palvelujen tarjoajista ja mitä he näiltä odottavat.



Valtavirtaistamiseen liittyy yhtäältä yhteiskunnallinen tasa-arvo ja toisaalta tehokkuus. Molempien näkökulmien tulisi ilmetä siinä, miten valtavirtaistaminen määritellään ja miten sitä toteutetaan. Toisin sanoen, samalla kun politiikkaa toteutetaan tehokkaasti, olisi myös kiinnitettävä huomiota tasa-arvokysymyksiin. Vaikka eräät valtavirtaistamiseen liittyvät mekaniisit ovat varsin teknisiä, kyse on kuitenkin ensisijaisesti asennemuutoksesta ja sellaisen yhteiskunnan rakentamisesta, jossa moniarvoisuus tiedostetaan ja otetaan huomioon.

Erityisen tärkeää on se, miten palveluja tarjoavien instituutioiden henkilöstö suhtautuu siihen, että sen on muutettava työskentelymenetelmiään monikulttuurisuuden huomioonotamiseksi. Voidaanko henkilöstöä motivoida kuuntelemaan käyttäjiä, tarkistamaan työskentelymenetelmiään ja kehittämään osaamistaan?



Joskus henkilöstön työpaine saattaa johtaa asiakassuhteiden kiristymiseen. Erityisesti yleisöpalvelutehtävissä toimivat henkilöt eivät kenties kykene tai halua antaa kiireessä lisäaikaa maahanmuuttaja-asiakkaille. Belgian liittohallitus on perustanut kulttuurienvälisiä sovittelevia ohjelmia, jonka avulla se tukee kulttuurivälittäjien tai -koordinaattorien toimintaa noin 50 belgialaisessa sairaalassa. Ohjelma koostuu 20 vapaaehtoisjärjestön eri puolilla maata tarjoamista palveluista.

Verkkosivusto: <http://www.cofetis.be>



Poliittinen tahto on yksi valtavirtaistamisen käyttövoima. Mitä enemmän yhteyksiä poliittisilla organisaatioilla ja elimillä on maahanmuuttajiin, sitä ponnekkammin ne vaativat valtavirtaistamista.



Tässä yhteydessä voidaan ottaa esiin myös kysymys äänioikeuden myöntämisestä maahanmuuttajille paikallisvaaleissa, koska suuri osa palveluista tarjotaan nimenomaan paikallistasolla. Palvelut ovat usein kuntien rahoittamia, ja päätökset niiden toteuttamisesta tehdään paikallisesti. Kuten yhteisessä peruseriaatteessa nro 9 todetaan, maahanmuuttajien osallistuminen demokraattiseen prosessiin, muun muassa vaaleihin, sekä äänioikeus ja mahdollisuus liittyä poliittisten puolueiden jäseneksi edistävät kotoutumista, minkä vuoksi niitä olisi tuettava, aina kun se on mahdollista.

1.3 Valtiosta riippumattomat järjestöt

Kun yleisten ja kohdennettujen palvelujen suhde on varsin dynaaminen, myös valtiosta riippumattomien järjestöjen ja yleispalvelujen tarjoajien vuorovaikutuksen muodot vaihtelevat. Nämä kaksi tahoja voivat joko täydentää toisiaan tai kilpailla keskenään. Ne voivat koordinoita toimiaan avoimesti tai toteuttaa niitä päällekkäin tehottomasti. Haasteena on kehittää toimintaa yhteisten etujen ja eri osapuolten vahvuuksien pohjalta ja luoda näin suhde, joka luo edellytykset tasavertaiselle kumppanuudelle.





Valtiosta riippumattomat järjestöt on yleensä perustettu ajamaan tiettyä asiaa tai etua, jonka esimerkiksi koetaan puuttuvan hallituksen politiikasta tai palvelujen valikoimasta. Niiden tarjoamat palvelut on usein kohdennettu tietyille maahanmuuttaja- tai pakolaisryhmille. Tällaisia palveluja pidetään joskus väliaikaisina hätäratkaisuinä, koska ne ovat tyypillisesti hankekohtaisia ja riippuvaisia määräaikaisesta rahoituksesta. Kestävyys on kuitenkin valtios- ta riippumattomien järjestöjen keskeinen tavoite. Voidaanko yleispalvelujen tarjoajat saada ottamaan oppia kohdennetuista toimista saaduista kokemuksista? Otetaanko maahan- muuttajien ja pakolaisten ongelmat huomioon pitkän aikavälin suunnittelussa?

Seuraava tapaus osoittaa, miten tärkeää valtiosta riippumattomien järjestöjen ja yleispalve- lujen tarjoajien välinen yhteistyö on. Miten organisaatioiden välille voidaan rakentaa yhe- teyksiä niin, että käyttäjille voidaan tarjota mahdollisimman hyviä palveluja ja että organi- saatiot voivat samalla säilyttää identiteettinsä?



Pakolaisille tarkoitettu sosiaalineuvonta Unkarissa

- Unkarilainen valtiosta riippumaton pakolaisjärjestö Menedék perustettiin vuonna 1995 kansalaisaloitteen pohjalta. Rahoitus saatiin YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimis- toltä (UNHCR).
- Vuonna 1998 Menedék käynnisti UNHCR:n rahoittaman hankkeen, jossa se tarjoutui toimimaan välittäjänä kansallisten tai kunnallisten palvelutarjoajien ja niiden käyttä- jien välillä. Hankkeen yhteydessä Menedék totesi, että yleisten palvelujen tarjoajat eivät ottaneet monia tapauksia lainkaan käsiteltäväksi. Siksi se aloitti oman pakolaisneuvon- nan.
- Kun tieto neuvontapalvelusta levisi yleisvirastojen keskuudessa, sinne alettiin ohjata yhä useampia pakolaisasiakkaita.
- Vuosina 2002–2003 UNHCR lopetti hankkeen rahoittamisen. Tämän jälkeen Menedék yritti turhaan saada yleisten palvelujen tarjoajia jatkamaan toimintaa. Ehdotus, jonka mukaan yleiset virastot ryhtyisivät itse tarjoamaan palveluja pakolaisille ja maahan- muuttajille, samalla kun Menedék jatkaisi toimintaansa jonkinlaisena resurssikeskukse- nä, ei saanut kannatusta.
- Vuonna 2005 Menedék kehitti järjestelmän, jossa se toimii koordinoijana ja välittäjänä palvelutarjoajien ja palveluja käyttävien pakolaisten välillä. Yksi Menedékin tavoitteista on ollut saada asemalleen ja asiantuntemukselleen tunnustusta päätöksentekotasolla.



Erityisesti maahanmuuttajille tarkoitettut erityispalvelut ovat yleisille organisaatioille keskei- nen tietolähde. Poliittisten päättäjien tulisi hankkia aktiivisesti tietoa eri yhteisöjä edustavil- ta ja vapaaehtoisjärjestöiltä, joilla on suorat yhteydet eri ryhmiin.

Tietoja voidaan kerätä tekemällä laadullista tutkimusta tai kuulemalla suoraan kentällä toi- mivia työntekijöitä. Kohdennettujen aloitteiden yhteydessä voidaan järjestää parhaiden käytäntöjen keräämiseksi seminaareja, joihin osallistuu sekä kohdennettujen toimenpitei- den toteuttajia että sellaisten virastojen henkilöstöä, jotka eivät vielä ole mukana maahan- muuttajien kotouttamisen valtavirtaistamisessa. Silloin kun kohdennetut toimet ovat val- tion rahoittamia, niiden täytäntöönpanosta vastaavia organisaatioita voidaan pyytää laati- maan arvointiraporttinsa niin, että niiden pohjalta on helppo jakaa kokemuksia. Raporteissa voitaisiin käsitellä erikseen sellaisia kokemuksia, joista on hyötyä erityisesti yleisiä palveluja



tuottaville viranomaisille. Arvioinnit olisi nähtävä hyödyllisenä tietolähteenä. Tätä aihetta käsitellään lähemmin tämän käsikirjan 4. luvussa.

Valtiosta riippumattomat järjestöt, myös maahanmuuttajien omat järjestöt, voivat toimia paitsi erillisten hankkeiden toteuttajina myös osaamiskeskuksina ja hyödyntää tiettyjen yhteisöjen tuntemustaan antamalla koulutusta ja konsultointiapua yleisten palvelujen tarjoajille tai kansallisille viranomaisille. Ne voivat myös laatia tiedotusmateriaalia julkishallinnon yleisten palvelujen henkilöstöä varten, esimerkiksi sosiaalityöntekijöitä varten. Tällaisen toiminnan kysyntä todennäköisesti lisääntyy sitä mukaa kuin monikulttuurista osaamista aletaan arvostaa yhä enemmän.

Valtiosta riippumattomat järjestöt voivat myös ajaa edustamiensa ryhmien etuja ja toteuttaa tiedotuskampanjoita. Tuomalla esiin maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyviä erityisnäkökohtia ne edistävät osaltaan näiden kysymysten näkyvyyttä. Parhaat käytänteet osoittavat, että kansallisten viranomaisten tulisi tunnustaa valtiosta riippumattomien järjestöjen monimuotoinen asema etujärjestöinä, palveluntarjoajina (esimerkiksi tulkkaus tai tiedonhankinta) sekä vuoropuhelun välittäjinä. Myöntämällä rahoitusta valtiosta riippumattomien järjestöjen kaikille toimintaloikoille voidaan tukea niiden itsenäisyyttä, tuoda esiin viranomaisten sitoumus kommunikoida niiden kanssa ja osallistua aktiivisesti maahanmuuttajien kotouttamiseen.



1. luku: Päätelmät

- 1) *Päätäjien, palveluntarjoajien ja eri aloilla toimivien valtiosta riippumattomien organisaatioiden on tarkasteltava toimintaansa kriittisesti. Otetaanko niiden ohjelmissa riittävässä määrin huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet ja -olosuhteet? Osataanko ne tunnistaa ja vastataanko niihin? Onko prosesseja ja rakenteita mahdollista muuttaa niin, että niillä edistetään maahanmuuttajien pääsyä näiden ohjelmien ja palvelujen piiriin tasa-arvoisin edellytyksin?*
- 2) *Kokemus on osoittanut, että valtavirtaistamiskäytänteet ovat tehokkaampia, jos ne perustuvat johdonmukaiseen poliittiseen viestiin. Tämä viesti on se, että maahanmuuttajien kotouttaminen ei ole ylläisyttä, vaan luonnollinen osa jokaisen sellaisen organisaation toimintaa, jonka asiakkaista, jäsenistä tai sidosryhmistä yhä useampi kuuluu johonkin maahanmuuttajaryhmään.*
- 3) *Palveluntarjoajat voivat käyttää erilaisia keinoja sen selvittämiseksi, täyttävätkö palvelut koko väestön tarpeet asianmukaisella tavalla. Yksi tapa arvioida tätä on tarkastella palveluja siltä kannalta, käytetäänkö niitä niin kuin suunnittelijat ovat tarkoittaneet vai tavalla tai toisella väärin, mikä saattaa olla merkki viestintäkatkosta tai siitä, että kysyntä ja tarjonta eivät kohta.*
- 4) *Kohdennettujen palvelujen avulla voidaan ottaa huomioon pientenkin ryhmien erityistarpeet. Näin voidaan vastata esiin tuleviin tarpeisiin nopeasti ja joustavasti. Kun yleisten palvelujen tarjoajat havaitsevat palveluissaan puutteita, haasteena on löytää oikea tasapaino yleisten ja kohdennettujen palvelujen välillä. Selkeä tehtävänjako voi auttaa välttämään palvelujen päällekkäisyyttä ja koordinoinnin puutetta.*
- 5) *Kun palveluntarjoajat keräävät jatkuvasti tietoa palvelujen käyttäjistä, niiden on samalla ratkaistava, voidaanko tavanomaisia organisatorisia menettelyjä, toimintamalleja, käytänteitä ja rakenteita mukauttaa vai tarvitaanko lisätoimenpiteitä.*
- 6) *Eri tilanteissa voidaan käyttää eri kriteereitä sen ratkaisemiseksi, olisiko toteutettava yleisiä vai kohdennettuja toimia. Ajoitus on tärkeää, samoin toimenpiteen kohderyhmän suuruus. Näitä tekijöitä punnittaessa olisi sovellettava oikeasuhteisuuden periaatetta.*
- 7) *Maahanmuuttaja- ja pakolaistaustaisista asiakkaista voidaan hankkia tietoa eri tavoin: analysoimalla ja tuottamalla tietoa, asettamalla monikulttuurinen osaaminen painopisteeksi henkilöstön valinnassa, koulutuksessa ja arvioinnissa, käyttämällä ulkopuolisia asiantuntijoita, kuulemalla maahanmuuttajayhteisöjen edustajia tai yksittäisiä kansalaisia ja ottamalla oppia kohdennetuista aloitteista.*
- 8) *Valtiosta riippumattomat järjestöt voivat toimia välittäjinä ja auttaa muuttamaan palveluntarjoajien ja käyttäjien näkemyksiä toisistaan. Esimerkiksi yhteisöjen omat tukiryhmät voivat vaikuttaa siihen, mitä maahanmuuttajat tietävät palvelujen tarjoajista ja mitä he näiltä odottavat.*
- 9) *Eriyisen tärkeää on se, miten palveluja tarjoavien instituutioiden henkilöstö suhtautuu siihen, että sen on muutettava työskentelymenetelmiään monikulttuurisuuden huomioonotamiseksi. Voidaanko henkilöstöä motivoida kuuntelemaan käyttäjiä, tarkistamaan työskentelymenetelmiään ja kehittämään osaamistaan?*



- 10) *Poliittinen tahto on yksi valtavirtaistamisen käyttövoima. Mitä enemmän yhteyksiä poliittisilla organisaatioilla ja elimillä on maahanmuuttajiin, sitä ponnekkaammin ne vaativat valtavirtaistamista.*
- 11) *Erityisesti maahanmuuttajille tarkoitetut erityispalvelut ovat yleisille organisaatioille keskeinen tietolähde. Poliittisten päättäjien tulisi hankkia aktiivisesti tietoa eri yhteisöjä edustavilta ja vapaaehtoisjärjestöiltä, joilla on suorat yhteydet eri ryhmiin.*





2. luku

Asuminen kaupunkiympäristössä



Asuminen on olennainen osa yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen elämää, minkä vuoksi se on ratkaisevan tärkeä tekijä myös kotouttamisen edistämässä. Tässä luvussa kuvaillaan käytäntöjä, joiden tarkoituksena on laajentaa maahanmuuttajien asumisvaihtoehtoja madaltamalla kynnystä asunnon saamiseen ja parantamalla asumisen laatua. Vaikka tällaiset toimet ovat yleensä pienimuotoisia ja kohdennettuja, ne ovat osa laajempaa kaupunkipolitiikkaa ja -rakenteita. Eräissä Euroopan kaupungeissa jo yli puolet asukkaista on maahanmuuttajataustaisia, mikä merkitsee aivan uutta monikulttuurisuuden astetta. Tällaiset kaupungit ovat usein edelläkävijöitä, kun on suunniteltava kaupunkialueiden elvyttämiseen tähtääviä toimenpiteitä, jotka voivat liittyä esimerkiksi omistus- ja vuokra-asumisen yhdistämiseen samalla alueella tai osallistavien instituutioiden ja palvelujen sekä viestinnän ja osallistamisen suunnitteluun, niin että voidaan edistää entistä paremman elinympäristön muodostumista yhä monikulttuurisemmalle väestölle.



Yhteinen peruseriaate nro 7 koskee asuntopolitiikan merkitystä maahanmuuttajien kotouttamisessa: "Maahanmuuttajien ja jäsenvaltion kansalaisten välinen jatkuva kanssakäyminen on keskeinen osa kotouttamista. Kohtaamispaikat, kulttuurienvälinen vuoropuhelu, maahanmuuttajista ja heidän kulttuuristaan annettava opetus sekä elinolojen parantaminen kaupunkialueilla lisäävät maahanmuuttajien ja jäsenvaltioiden kansalaisten välistä vuorovaikutusta."

2.1 Maahanmuuttajien asumisvaihtoehtojen laajentaminen



Maahanmuuttajat suunnittelevat asumistaan samalla tavoin kuin muutkin ihmiset eli omien tarpeidensa ja tarjolla olevien mahdollisuuksien pohjalta. Päätöksentekoprosessin yhteydessä olisi pyrittävä laajentamaan heidän valinnanmahdollisuuksiaan turvaamalla yhtäläiset oikeudet asuntomarkkinoilla niin asuntojen saatavuuden kuin niiden laadunkin suhteen.

Asumisen saaminen

Monet maahanmuuttajat kohtaavat asuntomarkkinoilla sekä välitöntä että välillistä syrjintää. Jotkut kiinteistönomistajat eivät halua myydä tai vuokrata asuntoaan maahanmuuttajille. Toiset saattavat vaatia ylisuurta vuokraa ja vuokratakuuta, kieltäytyä hyväksymästä takaa-jia tai vaatia esittämään asiakirjoja ja suosituksia, joita ei todellisuudessa tarvita. Yhteiskunnan tukemien vuokra-asuntojen kysyntä on usein suurta maahanmuuttajien keskuudessa muun muassa siksi, että heidän voi olla vaikeaa hankkia asuntoa yksityisiltä markkinoilta. Sosiaalisin perustein jaettavia vuokra-asuntoja ei kuitenkaan ole saatavissa rajattomasti, ja niihin on usein jonotettava kauan. Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus (EUMC) julkaisi vuonna 2005 raportin maahanmuuttajien ja vähemmistökansallisuuden kohtaamasta epätasa-arvoisesta kohtelusta ja syrjinnästä EU:n 15 jäsenvaltiossa otsikolla *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*. Raportti perustuu seurantakeskuksen kansallisten yhteyspisteiden toimittamiin tietoihin.

Yhteisön lainsäädännön mukaan EU:n alueella pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia on kohdeltava tasavertaisesti EU:n kansalaisten kanssa tavaroiden ja palvelujen saa-



tavuuden suhteen. Lainsäädännössä myös kielletään rotuun tai kansallisuuteen perustuva syrjintä tavaroiden ja palvelujen (muun muassa asuntojen) saamisessa.

Syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä olisi sovellettava yhä tehokkaammin palvelujen, myös asuntojen, tarjoamisessa.



Syrjintäkieltoa koskevan lainsäädännön soveltaminen Ranskassa

Asia: Hamida ja Audrey Brahmia, Grenoblen rikostuomioistuimen 14. syyskuuta 2004 antama tuomio

Tuomioistuin langetti maanomistajalle rangaistuksen rotusyrjinnästä rikoslain 225 §:n 2 momentin perusteella siksi, että hän oli kieltäytynyt myymästä tonttia ostajalle tämän rodun vuoksi. Maanomistaja hyväksyi ensin tontista tehdyn ostotarjouksen mutta kieltäytyi saattamasta kauppaa päätökseen vedoten siihen, että hän pelkäsi aiheuttavansa naapureille ongelmia, koska ostaja oli ”arabi”. Maanomistaja vaati ostajaa esittämään jäljennöksen vihkitodistuksesta tarkistaakseen tämän ”hyvän käytöksen” ja valokuvia häistä voidakseen arvioida tämän käytöstä. Hän myös korotti kauppahintaa, pienensi myytävän tontin kokoa ja kieltäytyi lopulta saattamasta kauppaa päätökseen vetoamalla teknisiin ja kiinteistölain-säädäntöön liittyviin ongelmiin.

Grenoblen rikostuomioistuin langetti maanomistajalle tuomion, mutta tämä haki siihen muutosta. Muutoksenhaku tuomioistuin kovensi rangaistusta määräämällä maanomistajalle 27. lokakuuta 2005 antamallaan tuomiolla kuuden kuukauden ehdollisen vapausrangaistuksen ja 6 000 euron sakon. Lisäksi tuomioistuin vaati, että tuomio on julkaistava kahden suurimman paikallislehden kiinteistö sivuilla ja tärkeimmässä kiinteistöalan julkaisussa (*la Revue Bleue*).

European Anti-discrimination Law Review, nro 3, huhtikuu 2006, s. 66

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm



Asumisesta säädetään yleensä monissa eri säädöksissä, joissa kiinteistönomistajan ja asukkaiden oikeudet ja velvollisuudet saatetaan määritellä monimutkaisin sanakäantein.

Asumista koskevissa käytännösäännöissä voitaisiin selittää selkeästi, mitä asumislainsäädäntö käytännössä tarkoittaa.



Tasavertaisuutta asumisessa koskevilla käytännösäännöillä voisi olla neljä yleistavoitetta:

- Laaditaan standardit, joita noudattaen tasa-arvoisuus toteutuu, ja annetaan käytännön ohjeita siitä, miten lainvastainen rotusyrjintä voidaan estää ja miten tasavertaiset mahdollisuudet asumisen ja siihen liittyvien palvelujen alalla voidaan toteuttaa.
- Autetaan asuntoyhdistyksiä ja muita tahoja, jotka vastaavat asumiseen liittyvistä asioista erilaisten kansallisiin lakeihin sisältyvien, asumista koskevien säännösten nojalla, ymmärtämään vastuunsa ja oikeutensa tällä alalla.





- c) Autetaan lakimiehiä ja muita oikeudellisia neuvonantajia neuvomaan asiakkaitaan ja avustamaan tuomioistuimia oikeudellisten käsitteiden tulkitsemisessa.
- d) Varmistetaan, että jos joku harkitsee asian vireillepanoa tuomioistuimessa, hänellä on oikeat tiedot sekä asumista ja asumispalveluja koskevasta lainsäädännöstä että niihin liittyvistä käytänteistä.

Maahanmuuttajia voidaan tukea erilaisin toimenpitein joko suoraan tai välillisesti. Käytännön neuvoja voidaan antaa jakamalla vuokranantajien yhteystietoja ja neuvoja takuuvuokran järjestämistä varten. Espanjassa on useimpiin maahanmuuttoa ja kotoutumista koskeviin alueellisiin suunnitelmiin sisällytetty ohjelmia, joiden myötä julkiset instituutiot antavat vuokranantajalle takeet siitä, että vuokra maksetaan ja mahdolliset vahingot korvataan. Katalonian hallitus on perustanut sosiaalisin perustein jaettavia asuntoja koskevan verkoston (*Red Bolsa de Vivienda Social*), joka myöntää teknisiä ja oikeudellisia takuita, kattavia vakuutuksia ja lainaa takuuvuokran maksamista varten.

Italiassa työ- ja sosiaaliasioiden ministeriö on tilannut syrjinnän torjuntaa koskevan yhteisön toimintaohjelman puitteissa CENSIS-instituutilta selvityksen, johon on koottu luettelo paikallistasolla menestyksekkäiksi osoittautuneista keinoista auttaa maahanmuuttajia vuokraamaan tai ostamaan asunto. Selvityksessä yksilöidään 99 palvelua, jotka on jaoteltu eri luokkiin: tiedotus ja neuvonta, sovittelu, kiinteistöjen hallinnointi tai asuntojen ostaminen, kiinteistöjen rakentaminen tai kunnostus sekä takuurahastot ja lainat. Parhaina käytänteinä mainitaan neljä esimerkkiä: Staderan kaupunginosan kunnostusohjelma Milanossa, *Un tetto per tutti* -ohjelma Perugiassa ("Katto kaikille"), Nuovo Villaggio -osuuskunta Padovassa sekä asunnonvuokraustoimisto Riminissä. Italian hallitus ja muut toimijat ovat sitoutuneet levittämään näitä käytänteitä sekä kansallisella että EU:n tasolla.



Esimerkki: *Un tetto per tutti*

Hanke kehitettiin alun perin Umbrian alueella, mistä sitä laajennettiin Lombardiaan.

Tulevat asunnonomistajat, jotka voivat olla yhtä hyvin maahanmuuttajia kuin italialiasiakin, rakentavat tai kunnostavat taloja kunnan tarjoamille tonteille. Asiantuntijat ja paikalliset yhdistykset koordinoivat hanketta, antavat logistista ja teknistä tukea sekä myöntävät luottoja.

Vuodesta 2001 lähtien on rakennettu 52 uutta taloa ja hankkeeseen on osallistunut 72 perhettä, joista puolet on maahanmuuttajia. Jatkossa hankkeen omavaraisuutta edistää se, että työssä käyvät maahanmuuttajat voivat itse maksaa pankkilainansa ja vuokransa.

CENSIS, *Housing Policies and Services for Immigrants in Italy* (englanninkielinen tiivistelmä), Rooma, marraskuu 2005, s. 38–40

Jos tulot ovat pienet tai epäsäännölliset, niin maahanmuuttajilla kuin kantaväestöön kuuluvillakin on asuntomarkkinoilla niukasti valinnanvaraa ja vaihtoehtoja. Maahanmuuttajan oikeudellinen asema saattaa vielä pahentaa tilannetta. Esimerkiksi väliaikaisen oleskeluluvan haltija ei välttämättä täytä "soveltuvaa asuntoa" koskevaa vaatimusta, joka



on edellytyksenä pidempiaikaisen oleskeluluvan saamiseksi, koska vuokranantaja kieltäytyy vuokraamasta asuntoa, ellei ole olemassa takeita oleskeluluvan saamisesta koko vuokraajaksi. Vastaavasti viranomaiset voivat vaatia perheen yhdistämistä hakevalta todistusta siitä, että hänellä on asunto, jota kyseisellä alueella olisi pidettävä normaalina vastaavan perheen asuntona ja joka täyttää voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusmääräykset.

Asumista koskevia vaatimuksia olisi arvioitava sen mukaan, ovatko ne johdonmukaisia asutamispolitiikkojen kanssa ja miten ne vaikuttavat maahanmuuttajien asemaan asuntomarkkinoilla.



Asumisen laatu

Asunnon edullisuus näkyy helposti laadussa. Esimerkiksi monissa jäsenvaltioissa rakennettiin sodan jälkeen asuinalueita, joilla kärsitään nyt vesivahingoista, huonosta eristyksestä, herkästi epäkuntoon menevistä hisseistä ja muista heikkolaatuisiin rakennusmateriaaleihin liittyvistä ongelmista. Pieniä kiinteistöjä saatetaan myös ylläpitää kehnosti, etenkin jos maahanmuuttajia vuokralaisiksi ottaneet vuokranantajat eivät viitsi huolehtia tarvittavista korjauksista. Osa maahanmuuttajista ja pakolaisista joutuu elämään huonokuntoisissa asunnoissa, joiden ylläpito on laiminlyöty ja joissa asuminen saattaa jopa olla vaarallista.

Kansallisten ja paikallisviranomaisten olisi pyrittävä tunnistamaan asumisen laatuun liittyvät vakavat ongelmat. Niiden olisi tehtävä aloitteita maahanmuuttajien asumistilannetta koskevien luotettavien tietojen pohjalta. Tätä varten olisi laadittava erityisiä selvityksiä, jotka olisi suunniteltava niin, että tietoja voidaan vertailla EU:n tasolla ja että niiden pohjalta voidaan määritellä yleiseurooppalaisia normeja.



Kiinteistönomistajia voidaan kannustaa parantamaan kiinteistöjensä laatua ja luovuttamaan ne maahanmuuttajien käyttöön. Esimerkiksi Italiassa Sciclin kunta (Ragusan maakunnassa Sisiliassa) tarjoutuu maksamaan jopa puolet kunnostus- ja korjauskustannuksista niille vuokranantajille, jotka suostuvat vuokraamaan kiinteistönsä maahanmuuttajille edulliseen hintaan vähintään viideksi vuodeksi. Aloitteesta on ollut apua noin 15 perhekunnalle, ja siitä on aiheutunut kunnalle noin 50 000 euron kustannukset.



Asumisen laatua voidaan parantaa myös ottamalla maahanmuuttajien tarpeet huomioon asumismuodon valinnassa. Monissa jäsenvaltioissa ei ole otettu edullisten asumismuotojen tarjonnassa huomioon sitä tosiseikkaa, että maahanmuuttaja- ja pakolaisperheet ovat usein suurempia kuin kantaväestöä edustavat perheet. Esimerkiksi Ruotsissa suuria asuntoja on saatavilla miltei yksinomaan vanhoissa yksityisissä vuokrataloissa, joissa asuntojen vuokraus- tai hankintakustannukset ovat suuret. Tämä kysynnän ja tarjonnan ristiriita saattaa joissain tapauksissa johtaa ahtaaseen asumiseen, mikä puolestaan voi aiheuttaa hengityselinsairauksia ja muita terveyshaittoja sekä sosiaalisia ongelmia. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on laadittu väestönlasketietojen pohjalta selvitys muslimiväestön asumiskokemuksista (*Muslim housing experiences*). Sen mukaan lähes 42 prosenttia muslimilapsista asuu liian ahtaasti, kun vastaava luku on koko väestön keskuudessa 12 prosenttia.

Kun rakennetaan uusia sosiaalisia vuokra-asuntoja, maahanmuuttajien ja pakolaisten erilaisiin tarpeisiin voidaan vastata esimerkiksi ottamalla huomioon perhekoko. Myös olemassa





olevaa asuntokantaa voidaan mukauttaa maahanmuuttajavuokralaisten toiveisiin lisäämällä taloihin esimerkiksi yhteispesuloita, kattopuutarhoja tai yhteisiä satelliittilaituksia. Esimerkiksi Wienissä toimiva kiinteistöyrittäjä Sozialbau AG, jonka asukkaista puolet on eri maista tulleita ulkomaalaisia ja puolet itävaltalaisia, tukee asumisyhteisöjä tällaisten aloitteiden avulla.



Asuntoyhtiöt pystyvät vastaamaan maahanmuuttaja-asiakkaidensa tarpeisiin ja mieltymyksiin paremmin, jos ne pyrkivät aktiivisesti kehittämään tälle asiakaskunnalle suunnattuja palvelujaan. Asuntoyhtiöt voivat kouluttaa työntekijöitään tätä tarkoitusta varten tai palkata maahanmuuttajataustaista henkilöstöä.



Yhdistyneessä kuningaskunnassa on useita mustille ja muille vähemmistökansallisuuksille (*Black and Minority Ethnic*, BME) tarkoitettuja asuntoyhdistyksiä, jotka tarjoavat asumispalveluja juuri tälle kohderyhmälle. Esimerkiksi West Midlandsin alueella suurin tällainen yhdistys on nimeltään Ashram Housing Association. Se omistaa 727 asuntoa, joista valtaosa (543) sijaitsee Birminghamissa. Vuokralaisista 49 prosenttia on aasialaisia, 27 prosenttia valkoisia, 13 prosenttia mustia ja kahdeksalla prosentilla on muu etninen tausta. Organisaatio määrittelee päätavoitteekseen vastata erityisesti mutta ei yksinomaan mustien ja vähemmistökansallisuuksiin kuuluvien ryhmien tarpeisiin.

Yli 20 prosenttia yhdistyksen asuntokannasta on suuria perheasuntoja, joissa on vähintään neljä ja enimmillään seitsemän makuuhuonetta. Ashram on myös kehittänyt erityisiä tukiasumismuotoja, jotka on tarkoitettu iäkkäille aasialaisille ja perheväkivaltaa pakeneville naisille. Lisäksi se on käynnistänyt aasialaisille naisille tarkoitettua mielenterveysprojektin.

Tilintarkastuskomitean hiljattain laatiman raportin mukaan 75 prosenttia Ashramin hallintoneuvoston jäsenistä ja 71 prosenttia yhdistyksen ylemmästä johdosta on itsekin mustia tai vähemmistökansallisuuksiin kuuluvia. Kaiken kaikkiaan Ashramin satapäinen henkilöstö kuvastaa hyvin asukkaiden demografista jakaumaa, ja organisaatiossa pidetäänkin yllä tietokantaa henkilöstön kielitaidosta tulkkauksia ajatellen. Myös Ashramin alihankkijoista 40 prosenttia on erilaisia BME-organisaatioita.

Ashram Housing Association Limited, <http://www.ashramha.org.uk>
Housing inspection report, <http://www.audit-commission.gov.uk>



2.2 Kotouttaminen kaupunkiympäristössä

Monissa Euroopan kaupungeissa on alueita, joille köyhyys on keskittynyt ja jotka usein ovat eristyksissä muusta kaupungista. Usein suuri osa näiden alueiden asukkaista on maahanmuuttajia. Muiden asukkaiden tavoin myös maahanmuuttajat kärsivät siitä, että asuinalue sijaitsee kaukana paikallisilta työmarkkinoilta, että siellä ei ole yksityisen sektorin palveluja, kuten kauppoja ja pankkeja, ja että julkisten palvelujen puute on suuri ja niiden laatu huono. Tällaisilla alueilla myös rikollisuus ja epäsosiaalinen käyttäytyminen ovat usein yleisiä, mikä antaa koko alueelle huonon maineen. Lisäksi se, että alueella asuu paljon maahanmuuttajia, eristää heidät entistä tehokkaammin muusta yhteiskunnasta, koska esimerkiksi lapsilla on niukasti mahdollisuuksia oppia valtaväestön kieltä.



Politiikkojen ja käytänteiden avulla pyritään torjumaan sosiaalista syrjäytymistä ja eriytymistä, jotka ovat monien köyhien alueiden ongelmia. Samalla voidaan vahvistaa niitä positiivisia piirteitä, joita monien maahanmuuttajien mielestä liittyy asumiseen tällaisella alueella: perheen ja muiden samasta maasta tulleiden muodostaman yhteisön antama sosiaalinen tuki, etnisten työmarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet, mahdollisuus antaa nopeasti apua uusille tulokkaille ja maahanmuuttajajärjestöjen toiminnan läheisyys.



Seuraavassa jaksossa esitetään esimerkkejä kaupunkialueiden elvyttämisestä, omistus- ja vuokra-asumista yhdistävien alueiden suunnittelusta, osallistavien instituutioiden ja palvelujen tarjoamisesta sekä viestinnästä ja osallistamisesta. Parhaiden käytänteiden perusteella näyttää siltä, että vaikka fyysisellä infrastruktuurilla on toki merkitystä, politiikoissa olisi korostettava sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen näkökohtien tärkeyttä. Kaupat, terveysasemat, uskonnolliset ja kulttuurikeskukset sekä muut instituutiot ja palvelut ovat toimivan kaupunkiasumisen edellytyksiä. Myös sukupuolten väliset suhteet ovat tärkeitä kaupunkiympäristölle ominaisen vuorovaikutuksen muokkaamisessa, ja sen vuoksi myös sukupuolen mukaan eriytetyt hankkeet voivat tuottaa merkittäviä tuloksia.

Köyhien alueiden kehittämistä koskevat poliittiset tavoitteet tulisi sovittaa yhteen koko kaupunkia koskevien suunnitelmien kanssa, ja kaupunkisuunnittelussa olisi pyrittävä asettamaan etusijalle yhteyksien luominen eri kaupunginosien välille. Palvelujen tarjonnassa eri alueiden välillä esiintyvän epätasa-arvoisuuden poistaminen olisi asetettava painopiste-alueeksi.



Kaupunkialueiden elvyttäminen

Elvyttämisohjelmat koskevat yleensä tarkkaan rajattuja alueita. Ne edellyttävät usein huomattavia taloudellisia investointeja, kun fyysistä infrastruktuuria saneerataan ja uudistetaan. Näin voidaan kuitenkin merkittävästi parantaa asukkaiden viihtyvyyttä, sillä alueiden likaisuus, roskaisuus ja meluisuus johtuvat usein jo arkkitehtuurista. Asuinalueita voidaan kehittää esimerkiksi rakentamalla parvekkeita ja terasseja, jotka antavat asukkaille yksityisyyttä, vähentämällä pihojen ja sisäänkäyntien kaikuisuutta, huolehtimalla ulkovaloista ja rakentamalla talojen yhteyteen jätteidenkeräyspaikat, joista myös isokokoiset jätteet haetaan säännöllisesti. Rakennusten väliset joutomaat voidaan ottaa tavalla tai toisella hyötykäyttöön ja asuinympäristö, muun muassa sisääntuloväylät, leikkikentät ja muut asukkaiden yhteiset alueet, merkitä selkeästi.

Infrastruktuurin kehittämisen yhteydessä voidaan investoida myös liikenneyhteyksien parantamiseen esimerkiksi jatkamalla metrolinjoja tai perustamalla alueelle oma rautatieasema. Liikenneyhteydet ovat köyhien alueiden asukkaille elintärkeitä, sillä niiden avulla he pääsevät käyttämään kaupungissa tarjolla olevia resursseja, palveluja ja tavaroita.

Kaupunkialueiden elvyttäminen muuttaa usein alueen asukkaiden elinympäristöä merkittävästi. Ihannetapauksessa asukkaat voivat osallistua suunnitteluun, ja myös maahanmuuttajat pyritään saamaan mukaan prosessiin. Asuntoyhtiön työntekijät voivat ottaa asukkaisiin yhteyttä henkilökohtaisesti keskustelemalla heidän kanssaan jokapäiväisissä kohtauksissa, kuten ruokakaupoissa, kahviloissa, lasten päiväkodeissa tai uskonnollisissa kokouksissa. Jäsennellympi osallistuminen vaatii usein huomattavia investointeja valmisteluihin ja toimintavalmiuksien parantamiseen.





FORUM Alankomaissa: "Sosiaaliolympialaiset"

Niin sanottua sosiaaliolympialaisaloitetta on sovellettu alueilla, joilla tehdään rakennusten hävittämistä ja asukkaiden siirtoja edellyttäviä pitkän aikavälin rakennussuunnitelmia. Sosiaaliolympialaisilla tarkoitetaan neuvottelumenettelyä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että tietyt ryhmät otetaan tasa-arvoisina huomioon päätöksenteossa.

Sosiaaliolympialaisissa osanottajat jaetaan viiteen ryhmään: viranomaispäättäjät, ammattilaiset (esimerkiksi yhdyskuntatyöntekijät), asukkaat, poliitikot ja ulkopuoliset asiantuntijat (esimerkiksi tiedemaailman edustajat tai toisesta kaupungista tai toiselta alueelta tulevat henkilöt). Kukin ryhmä muodostaa ensin keskenään oman mielipiteensä. Tämän jälkeen ne saavat tietää muiden mielipiteet ja voivat sen perusteella mukauttaa omaansa. Tämän jälkeen ryhmät kokoontuvat yhteen ja pyrkivät pääsemään yhteisymmärrykseen pitkän aikavälin rakennussuunnitelmien painopistealueista. Näin myös ne asukkaat, joilla ei välttämättä ole kokemusta osallistumisesta julkiseen keskusteluun, saavat tilaisuuden muodostaa asioista mielipiteensä, ennen kuin he joutuvat puolustamaan sitä muiden edessä. FORUMin kokemusten mukaan mahdollisuus tuoda omat näkemykset esiin suojatussa ja suppeassa piirissä on osoittautunut hyväksi keinoksi lisätä tiettyjen ryhmien osallistumista.

Tällaiset laajat kuulemiset vaativat huomattavia valmistelutoimia ja investointeja sekä erittäin päteviä puheenjohtajia. Kaupunkisuunnittelussa on kuitenkin usein kyse niin suurista asioista, että työhön käytettyjen resurssien määrän vuoksi myös kuuleminen on aiheellista toteuttaa perusteellisesti, koska sen avulla voidaan löytää asukkaiden tarpeisiin soveltuvimmat ratkaisut, jotka heidän on helpompi hyväksyä ja jotka siten ovat viime kädessä kustannustehokkaimmat. FORUM on järjestänyt sosiaaliolympialaiset muun muassa Arnhemissa (Malburgen), missä tehtävänä oli kehittää toisistaan eriytyneitä lähiöalueita. Edellä kuvattujen kaltaisiin sosiaaliin liitännäistoimiin varattiin miljoona euroa.



Verkkosivusto: <http://www.forum.nl>

Omistus- ja vuokra-asuntoja samalla alueella

Periaate omistus- ja vuokra-asumisen yhdistämisestä samalla asuinalueella on monien jäsenvaltioiden asuntopolitiikassa merkittävällä sijalla. Yksityisiä rakennuttajia tai kiinteistönomistajia voidaan verotuksellisten tai muiden helpotusten avulla kannustaa investoimaan alueille, joilla sosiaalinen asuntokanta on vallitsevana. Uudisrakentamisen myötä voidaan yhdistää erityyppisiä ja erihintaisia asumismalleja, jotka perustuvat erilaisiin omistussuhteisiin. Olemassa olevaa sosiaalista asuntokantaa voidaan myös hävittää, jotta saadaan tilaa uusille omistusasunnoille. Kun jollekin alueelle halutaan rinnan sosiaalisin perustein jaettava vuokra-asuntoja ja omistusasuntoja, rakennusten arkkitehtuurin olisi hyvä olla mahdollisimman yhteneväistä. Näin on tehty esimerkiksi Helsingissä, missä omistus- ja vuokra-asumisen yhdistämistä on sovellettu asuinalueiden suunnittelussa jo 1960-luvulta lähtien.



Yhdistyneessä kuningaskunnassa suunnitteluviranomaiset edellyttävät vuoden 1990 rakennussuunnittelulain (*Town and Country Planning Act*) 106 §:n nojalla, että rakennuttajat rakentavat uusien omistusasuntojen ohella myös kohtuuhintaisia asuntoja ja muita julkiseen infrastruktuuriin kuuluvia elementtejä, kuten koulurakennuksia ja puistoja, ja ottavat siten huomioon rakentamisen laajemmat vaikutukset. Tämä on johtanut siihen, että on rakennettu uusia asuinalueita, joilla on sekä markkina- että kohtuuhintaisia asuntoja.



On näkyvissä merkkejä siitä, että keskiluokkaan kuuluvat maahanmuuttajat ovat kiinnostuneita sekamuotoisten asuinalueiden omistusasunnoista, koska ne ovat yleensä edullisempia kuin muualla sijaitsevat omistusasunnot ja koska niihin liittyy se etu, että he voivat jäädä asumaan lähelle sukulaisiaan. Alueet, joilla on sekä omistus- että vuokra-asuntoja, laajentavat maahanmuuttajien asumismahdollisuuksia, koska ne tarjoavat eri elämänvaiheisiin erilaisia asumisvaihtoehtoja.

Eri väestöryhmiä voidaan lähentää toisiinsa myös kiinnittämällä huomiota sosiaalisten vuokra-asuntojen asukasvalintoihin. Se, missä määrin kunnat (tai muut valtiolliset elimet) voivat vaikuttaa näihin päätöksentekoprosesseihin, riippuu hallintomenettelyistä ja omistussuhteista. Kannustimista voi kuitenkin olla hyötyä. Esimerkiksi Hampurissa opiskelijat saavat alennusta vuokrasta, jos he suostuvat muuttamaan alueille, joiden asukkaista valtaosa on maahanmuuttajia. Kun sosiaalisten asuntojen asukaskuntaa pyritään monipuolistamaan, on kuitenkin oltava varovainen, ettei syyllistytä syrjintään. Jos esimerkiksi halutaan välttää keskittämästä maahanmuuttajia samoille alueille, voidaan päätyä siihen, että asunnonhakijoiden syntyperästä tulee yksi valintakriteeri.

Koska asumisjärjestelyt vaikuttavat suoraan yksilöiden ja perheiden yksityiselämään, tällä alalla toteutettavien toimenpiteiden yhteydessä on pyrittävä erityisen huolellisesti kunnioittamaan yksityisyyttä, kuulemaan asianosaisia ja välttämään syrjintää.



Osallistavat instituutiot ja palvelut

Monet käytänteet, joiden tarkoituksena on edistää kotoutumista alueilla, joiden asukkaista suuri osa on maahanmuuttajia, tähtäävät ennen muuta siihen, että paikalliset instituutiot ja palvelut olisivat kaikkien ulottuvilla ja että ne vastaisivat väestön erityistarpeita. Erityisesti sellaisissa kaupungeissa, joissa asuu paljon maahanmuuttajia, viranomaiset ovat usein perustaneet eri kaupunginosiin palvelupisteitä, joissa on saatavilla monia eri palveluja yhden luukun periaatteella. Tällä tavoin kunnallisia palveluja voidaan tuoda lähemmäs kansalaisia ja viranomaiset voivat puuttua ongelmiin, heti kun niitä ilmenee.

Monikulttuurisilla alueilla kouluista on usein tullut se yhteisöä yhdistävä instituutio, jonka kautta luodaan yhteyksiä muihin paikallisiin toimijoihin niin julkisella kuin yksityisellä tai valtiosta riippumattomalla sektorilla. Hyväntekeväisyysjärjestöt tai valtiosta riippumattomat organisaatiot voivat järjestää koulun tiloissa iltakursseja, joiden yhteydessä lastenhoito on järjestetty. Myös asukasyhdistykset tai maahanmuuttajien kerhot voivat järjestää tapaamisia koulun tiloissa. Kunnan viranomaiset voivat luoda koulun tiloissa kontakteja alueen asukkaisiin ja käyttää niitä tällä tavoin eräänlaisina lähihallintokeskuksina. Myös paikalliset yritykset voivat osallistua toimintaan esimerkiksi kutsumalla oppilaita yritysvierailuille ammatinvalinnanohjauksen yhteydessä.





Saksalaisessa Hammin kaupungissa sijaitseva Karlschulen koulu osallistuu aktiivisesti yhteisön elämään. Oppilaat olivat muun muassa mukana kunnostamassa paikallista leikkikenttää, ja koulun urheilukerho järjestää nuorisolle diskoiltoja. Koulu osallistui myös alueen 750-vuotisjuhlien juhlaparaatiin. Kotitalousluokassa järjestetään ompelukursseja turkkilaisille naisille. Koulun toimintaan osallistuu myös ulkopuolisia yhteistyökumppaneita: esimerkiksi *Arbeiterwohlfahrt*-nimisen hyväntekeväisyysjärjestön hankevastaavat antavat ammatinvalinnanohjausta, *Caritas* huolehtii koulun oppilaiden iltapäivähoidosta ja kunnan puutarhaosasto osallistuu koulun viherkaton hoitoon.



Verkkosivusto: <http://www.karlschule.schulnetz.hamm.de/>

Karlschule on yksi Schader-säätiön laatimassa, kaupunkien maahanmuuttajaväestöä koskevassa julkaisussa *Immigrants in the City* mainituista parhaista käytänteistä. Julkaisu on osa laajempaa hanketta, jonka yhteydessä tarkasteltiin maahanmuuttajien yhteiskunnallista ja alueellista kotoutumista Saksassa. Hankkeen rahoittajana toimii liittovaltion koulutus- ja tutkimusministeriö, ja sitä on toteutettu tammikuusta 2004 elokuuhun 2006. Muita yhteistyökumppaneita olivat Saksan kaupunkien yhdistys (DST), asunto- ja kiinteistöyhdistysten keskusliitto (GdW), kaupunkiasioiden instituutti (Difu) sekä Ruhrissa toimivan Bochumin yliopiston asunto-, kiinteistö-, kaupunki- ja aluekehityksen instituutti (InWIS).

Kaupunkien maahanmuuttajaväestöä koskevien parhaiden käytänteiden keräämistä varten käytiin läpi kaikkiaan 232 hanketta, joista laadittiin 136 laajaa hankekuvausta. Hankkeista 28 nimettiin parhaiksi käytänteiksi.

Hankekuvausten yhteydessä kuvaillaan hanketyyppejä, koska monet aloitteet olivat keskenään hyvin samanlaisia. Monissa hankkeissa pyrittiin esimerkiksi luomaan tapaamispaikkoja, joihin ihmisten olisi helppo tulla ja joiden kautta heidät ohjattaisiin tarvittavien palvelujen piiriin, tai järjestämään toimitiloja paikallisille yhdistyksille.



Verkkosivusto: http://www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf



Lähikoulut voivat toimia kotoutumisen tukipisteinä ja koko alueen koulutuskeskuksina, joissa tarjotaan palveluja myös aikuisille.

Myös yleiset kirjastot voivat toimia keskuksina, jotka tarjoavat virikkeitä ja toimintaa koko yhteisölle.



Kaksi Århusissa Tanskassa sijaitsevaa yleistä kirjastoa järjesti Urban-ohjelman tuella atk-kursseja, jotka oli tarkoitettu sellaisille lähiseudun asukkaille, joilla ei itsellään ollut tietokoneita. Kurssi oli kohdennettu erityisesti maahanmuuttajanaishille ja muille ryhmille, joilla ei välttämättä ole aikaa tai varaa hankkia tietokoneen käyttöön liittyviä perustaitoja.

Toukokuussa 2003 aloitetun puolitoistavuotisen ohjelman puitteissa tarjottiin koulutusta tietokoneen ja Internetin käytössä. Lisäksi joistakin osallistujista koulutettiin niin sanottuja atk-oppaita, jotka pystyvät kouluttamaan edelleen muita. Kesäkuussa 2004 atk-oppaille perustettiin oma yhdistys. Asukkaille hanke toi varsinaisten atk-taitojen ohella myös uusia osallistumismahdollisuuksia.



Verkkosivusto: <http://www.urbanbydel.dk>



Kunnat voivat täydentää yksittäisten organisaatioiden etsivää toimintaa luomalla yhteyksiä maahanmuuttajien sekä paikallisten ryhmien ja yhdistysten välille.

Münsterissä autetaan muista maista Saksaan palanneita saksalaistaustaisia perheitä (*Aus-siedler*) asunnon etsimisessä, sen jälkeen kun he joutuvat lähtemään vastaanottokeskuksista, ja heitä tuetaan muutenkin sopeutumisessa uuteen asuinympäristöön.

Perheet tapaavat ensin kunnan etsivän sosiaalityöntekijän. Yhdessä kartoitetaan kunkin perheenjäsenen koulutus- ja ammattitausta, osallistuminen yhteisötoimintaan ennen maahanmuuttoa, paikallisten palvelujen tuntemus sekä ammatilliset ja sosiaaliset tavoitteet ja kiinnostuksen kohteet. Tämän kartoituksen pohjalta laaditaan luettelo paikallisista instituutioista ja organisaatioista, joihin olisi hyödyllistä ottaa yhteyttä. Nämä voivat olla esimerkiksi urheiluseuroja, seurakuntia tai nuorisokerhoja. Maahanmuuttajat tekevät kunnan kanssa kotouttamissopimuksen ja sitoutuvat tapaamaan etsivän sosiaalityöntekijän kahdesti viikossa. Alkuvaiheessa tapaamisia saattaa olla useamminkin.

Vuonna 2004 apua asunnon etsimisessä sai 21 perhettä. Äskettäin tehdyn tutkimuksen mukaan hankkeeseen osallistunut maahanmuuttajaryhmä on nyt lähes kaksi vuotta myöhemmin miltei 2,5 kertaa aktiivisempi työmarkkinoilla kuin vertailuryhmä. Lisäksi näyttää siltä, että hankkeessa mukana olleet maahanmuuttajat ovat myös panostaneet enemmän kotoutumiseen eivätkä harkitse paluumuuttoa yhtä usein kuin vertailuryhmän jäsenet. Münsterissä harkitaankin nyt hankkeen laajentamista muihin (heterogeenisempiin) maahanmuuttajaryhmiin.

Tämä aloite on osa Interreg IIIA -hanketta, johon Münster osallistuu yhdessä Alankomaiden Enscheden ja Twenten kaupunkien kanssa. Alankomaalaiset ja saksalaiset hankekumppanit kehittävät ohjelmiaan rinnakkain ja vaihtavat kokemuksia jatkuvasti.

Verkkosivusto: <http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html>



Viestintä ja osallistaminen

Maahanmuuttajien ja jäsenvaltion kansalaisten välinen tiivis kanssakäyminen on keskeinen osa kotouttamista. Monien paikallisten käytäntöjen avulla pyritäänkin tekemään tästä vuorovaikutuksesta mahdollisimman hedelmällistä, vähentämään ristiriitoja ja tukemaan tunnetta lähiympäristöön kuulumisesta sekä vaikuttamaan näkemyksiin paitsi köyhien asuinalueiden sisällä myös niiden ulkopuolella. Euroopan eri kaupungeissa toteutetaan monia erikokoisia hankkeita, joiden tarkoituksena on kehittää viestintää ja lieventää jännitteitä. Esimerkiksi sovittelun avulla voidaan pyrkiä ratkaisemaan maahanmuuttajien ja kantaväestön välisiä ristiriitoja, jotka liittyvät vuokra-asuntojen rapistumiseen tai väkivaltaan ja sen uhkaan. Asukkaille, myös nuorisolle, voidaan lisäksi opettaa konfliktinratkaisutaitoja.





Portugalissa käynnistettiin vuonna 2001 toisen ja kolmannen sukupolven nuorten kotouttamiseen tähtäävä Escolhas-hanke, sen jälkeen kun viidelläkymmenellä ongelmallisella asuinalueella oli puhjennut väkivaltaisuuksia, joihin liittyi myös ryöstöjä ja joissa oli osallisina juuri näihin ryhmiin kuuluvia nuoria.

Vuonna 2003 hankkeen sisältöä tarkistettiin, ja pääpaino siirtyi väkivallan tukahduttamisesta osallistamiseen. Esille otettavia teemoja ovat yhteenkuuluvuuden tunteen kehittäminen, kansalaisuuslain seuraukset sekä perheen ja alkuperäkulttuurin arvostaminen. Kohderyhmänä ovat nyt 6–19-vuotiaat lapset ja nuoret, mutta toimintaan voivat osallistua nuoret 24 vuoden ikään asti. Hankkeita ei tarvitse välttämättä suunnata yksinomaan maahanmuuttajille, mutta kaikille hankevastaaville annetaan monikulttuurisuuskoulutusta verkkokurssin muodossa. Verkkokurssin avulla pyritään luomaan yhteisiä käytänteitä ja kouluttamaan hankevastaavia myös sellaisiin yhteisöihin, joissa ei vielä ole maahanmuuttajia mutta joihin heitä saattaa lähiaikoina tulla.

Hanke-ehdotuksia voivat esittää vähintään kolme yhteistyökumppania yhdessä. Nämä voivat olla esimerkiksi kouluja tai muita organisaatioita. Ohjelman toiseen vaiheeseen saatiin 500 hanke-ehdotusta, joista 80:lle myönnettiin rahoitusta noin 60 000 euroa vuodessa. Hankkeet jatkuvat vuoteen 2009.



Rotterdamissa pyritään monin eri aloittein vahvistamaan paitsi kaupunkilaisten keskinäistä yhteishenkeä myös tunnetta kuulumisesta itse kaupunkiin.

- *Mixen aan de Maas* -hankkeen ("Yhteistoimintaa Maasjoen varrella") tarkoituksena on lähentää kaupungin vanhoja ja uusia asukkaita toisiinsa ja tukea heitä yhteisten toimien toteuttamisessa. Hankevastaavat avustavat toimintaehdotusten toteuttamisessa ja myöntävät vaatimattomia kulukorvauksia.
- "Islam ja integraatio" on sosiaalisen integroitumisen hanketoimiston kehittämä hanke, johon on lokakuusta 2004 alkaen osallistunut noin 8 000 henkilöä. Hankkeen toteuttamismuotoja ovat olleet asiantuntijakoukset, Rotterdamin eri muslimiryhmien (lähinnä turkkilaiset, marokkolaiset ja somalit) kesken järjestetyt neuvottelut, kaikille kaupunkilaisille tarkoitettua islamia koskevat luentotilaisuudet ja yhdeksän kaikille avointa julkista keskustelutilaisuutta. Julkisten keskustelujen aiheet valittiin muslimiryhmien keskinäisissä neuvotteluissa ja asiantuntijakouksissa käsitellyistä aiheista seuraavasti:
 - "me ja ne" -henki muslimien ja ei-muslimien keskuudessa
 - perustuslaillisen valtion ja islamin arvot ja normit
 - naisten asema / sukupuolten tasa-arvo / homoseksuaalisuus
 - islam, uusi uskonto Rotterdamissa / kirkko ja valtio
 - koulutus ja taloudellinen tilanne
 - turvallisuus ja pelko.

Keskustelujen yhteydessä kerättiin aineksia Rotterdamin "sosiaaliseen peruskirjaan", jota kaupunginhallinnossa parhaillaan laaditaan. Myöhemmin on tarkoitus järjestää Rotterdamin eri asuinalueilla muslimien ja ei-muslimien yhteisiä keskustelutilaisuuksia, jotta peruskirjassa esitettävälle ajatuksille saadaan lisää kannatusta.



- *Mensenbieb*-hankkeen ("ihmiskirjasto") avulla pyritään luomaan yhteyksiä eri väestöryhmien välille, jotta ihmiset rohkaistuisivat puhumaan ennakkoluuloistaan. Halukkaat voivat "lainata" kirjastosta erilaisia etnisiä ja kulttuuritaustoja edustavia vapaaehtoistyöntekijöitä esiintymään erilaisissa tilaisuuksissa, joita voidaan kohderyhmästä riippuen järjestää esimerkiksi kirjastoautossa, kahvilassa tai koulussa. Yleisöä kannustetaan keskustelemaan ulkomaalaisiin kohdistuvista ennakkoluuloista ja testaamaan ajatuksiaan näiden vapaaehtoisten kanssa kiinnittämällä taululle tarroja, joihin on kirjattu erilaisia väitteitä, kuten "ulkomaalaiset eivät edes halua sopeutua uuteen yhteiskuntaan" tai "kaikki muslimit ovat fundamentalisteja". "Kirjasto" on ollut käytössä jo viisien festivaalien yhteydessä, ja lainaajia on kertynyt yli tuhat. Hanketta on markkinoitu luovasti ja kustannustehokkaasti, ja se onkin herättänyt runsaasti kiinnostusta tiedotusvälineissä, jotka ovat levittäneet ideaa eteenpäin.

Verkkosivusto: <http://www.mensenbieb.nl>



Eräiden hankkeiden yhteydessä on tarkasteltu erityisesti julkisilla paikoilla, kuten kaduilla, aukioilla ja puistoissa, tapahtuvaa vuorovaikutusta. Maahanmuuttajat tuovat usein uutta eloa julkisille paikoille, kuten puistoihin, mutta kantaväestön mielestä he saattavat käyttää näitä alueita poikkeavalla tavalla. Wienin kaupunginhallinnossa on vastattu tähän tilanteeseen järjestämällä koulutusta ja maksamalla palkkaa maahanmuuttajille, jotka toimivat sunnuntaisin ja pyhäpäivinä puistoissa "piknikavustajina" eli käytännössä huolehtivat vuorovaikutuksesta maahanmuuttajien ja kantaväestöön kuuluvien puistossa kävijöiden välillä.

Yhteinen toiminta voi edistää yhteyksien syntymistä alueen asukkaiden välille, niin että syntyy "naapurihenki", tunne kuulumisesta samaan yhteisöön. Tiiviisti rakennetuilla asuinalueilla voitaisiin esimerkiksi luoda tilaa niin sanotuille kotoutumispuutarhoille, joissa asukkaat voivat yhdessä muokata maata ja hoitaa kasveja.

Osallistuminen erilaisten yhdistysten ja tukiryhmien toimintaan voi osaltaan edistää maahanmuuttajien voimaantumista. Esimerkiksi asukasyhdistyksissä käsitellään usein remonttiasioita ja taloissa noudatettavia sääntöjä. Niiden toimintaan voivat osallistua kaikki asukkaat (joskus pientä maksua vastaan). Myös yhteisön muut instituutiot, kuten koulut, voivat toimia keskuksina, joissa asukkaat järjestävät itselleen toimintaa.

Nytorpsskolan sijaitsee Göteborgin esikaupungissa Hammarkullenissa. Koulussa on 450 oppilasta, jotka ovat iältään 6–16-vuotiaita. Useimpien äidinkieli ei ole ruotsi. Kun tilanne luokkahuoneissa oli usein levoton ja kaoottinen, eräät vanhemmat päättivät osallistua aktiivisemmin lastensa koulunkäyntiin. Vuoden kestäneen valmisteluvaiheen jälkeen päätettiin vuonna 2001, että Nytorpsskolan saisi perustaa kouluun niin sanotun vanhempainneuvoston, jonka jäsenistä valtaosa on vanhempia.

Vanhempainneuvosto osallistuu virallisesti päätöksentekoon, joka koskee ruotsin opetusta vieraana kielenä, äidinkielen opetusta, hyvän työskentely-ympäristön luomista oppilaille, kodin ja koulun yhteistyötä sekä monia muita aiheita. Vanhempainneuvostolla ei kuitenkaan ole valtaa päättää koulun henkilöstöön tai talouteen liittyvistä asioista.





Vanhempainneuvostolla on ollut suuri vaikutus koulu yhteisöön. Vanhemmat ovat voineet vaikuttaa siihen, mitä koulussa tapahtuu, ja vanhempainneuvostolla on hyvät suhteet oppilasneuvostoon, joka toimii niin ikään aktiivisesti. Osa vanhemmista katsoo, että osallistuminen koulun toimintaan on tuonut heille lisää kunnioitusta lasten silmissä, koska he tuntevat nyt paremmin ruotsalaisen koulun ja voivat vaikuttaa sen asioihin. Toisaalta sitä, että vanhempainneuvosto ei voi päättää koulun taloudenpidosta, on pidetty vakavana rajoituksena.

Kyseessä on Urbact-hanke. Palermossa järjestettiin lokakuussa 2005 Urbact-hankkeiden seminaari, jonka teemana oli "Kaupungit, maahanmuuttajat ja kansalliset vähemmistöt". Seminaariin osallistui 13 Urbact-hankkeen osanottajia yhteensä 16 eurooppalaisesta kaupungista.



Verkkosivustot: <http://www.urbact.org> ja <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



Kokemus on osoittanut, että maahanmuuttajat osallistuvat toimintaan todennäköisemmin ryhmänä (esimerkiksi yhdessä muiden vanhempien kanssa) kuin yksilöinä. Samoin on helppompaa osallistua samaa etnistä taustaa edustavaan ryhmään, jossa itsetunto vahvistuu, kun voi pohtia asioita vertaistensa kanssa ja päästä yhteisymmärrykseen.

Silloin kun maahanmuuttajia ja pakolaisia asuu enemmän samalla alueella, on helppo saada kokoon riittävän suuri joukko etnisen yhdistyksen perustamista varten. Siinä mielessä maahanmuuttajien keskittäminen samalle alueelle voi osaltaan edistää osallistumista erityisesti maahanmuuttajanaisten keskuudessa.

2.3 Asumista koskevien hyvien käytänteiden vaihto



Koska monet asumista ja kaupunkiympäristöön kotouttamista koskevat käytänteet ovat paikallisia, on erityisen tärkeää luoda paikallisten kokemusten ja ideoiden vaihtamiseen soveltuvia mekanismeja.

Jäsenvaltioiden päättäjille, paikallishallinnon virkamiehille ja muille yhteiskunnan eri aloja edustaville sidosryhmille voi olla hyötyä parhaiden käytänteiden kokoelmiin kerätyistä tiedoista, tutkimusohjelmista ja näihin kysymyksiin erikoistuneista verkostoista.

Myös käsikirjat voivat olla hyödyllisiä, etenkin jos jonkin alueen monikulttuurisuuteen liittyvät kokemukset ovat jokseenkin tuoreita tai jos kotouttaminen ei jollakin alueella ole tähän mennessä ollut painopistealue.



Virossa ei-virolaisten kotouttamissäätiö käynnisti vuonna 2003 hankkeen, jonka tarkoituksena on parantaa paikallishallintoelinten edellytyksiä käsitellä kotouttamiseen liittyviä kysymyksiä paikallistasolla. Kun hanke käynnistettiin, vain harva paikallishallintoelin oli laatinut pitkän tähtäimen kotouttamissuunnitelmia. Säätiö laati käsikirjan paikallishallinnon virkamiehille, joita myös haastateltiin tutkimushankkeen yhteydessä.





Paikallishallintoalueet jaettiin kolmeen ryhmään:

- ne, joissa asuu keskimääräistä enemmän ei-virolaisia
- ne, joissa ei-virolaisia on keskimääräistä vähemmän mutta silti yli viisi prosenttia väestöstä
- ne, joissa kansalaisuudeltaan muita kuin virolaisia on alle viisi prosenttia väestöstä.

Käsikirjassa esitettiin käytännön esimerkkejä sekä muiden paikallishallinnon edustajien käytänteistä että muista maista: Tanskasta, Saksasta, Italiasta, Liettuasta ja Ruotsista.



Asiantuntemusta voidaan pyytää myös alan organisaatioilta, jotka voivat tarvittaessa antaa neuvoja paikallisille toimijoille.

Alankomaissa on toteutettu sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parantamiseksi laaja-alaista aloitetta, jonka painopisteenä on kaupunkipolitiikka ja kotouttaminen.

FORUM-niminen organisaatio on saanut tätä varten hallitukselta tukea kunnallisen kotouttamispolitiikan palvelupisteen ylläpitämiseen. Palvelupiste auttaa paikallishallinnon virkamiehiä kotouttamispolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Asiantuntijat opastavat paikallistasolla ilmenevien erityisongelmien ratkaisemisessa. Lisäksi virkamiehillä on käytössään interaktiivinen verkkosivusto, jonka välityksellä he voivat keskustella eteen tulevista ongelmista.



Verkostoissa hyviä käytänteitä on helppo vaihtaa jatkuvasti ja nopeasti. Euroopan tasolla ne tarjoavat myös tehokkaan linkin, jonka avulla paikallisia kokemuksia voidaan yhdistää EU:n poliittisiin mekanismeihin, kuten sosiaalista osallistamista edistävään prosessiin ja muihin toiminta- tai rahoitusohjelmiin.

Monissa verkostoissa keskitytään maahanmuuttajien kotouttamisen ja asumisen välisiin yhteyksiin. Tällaisia verkostoja ovat alueiden ja paikallisyhteisöjen verkostot (ERLAI, CEMR), kuntien, paikallisviranomaisten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen verkosto *Quartiers en Crise* sekä suurten kaupunkikeskittymien (Eurocities) tai sosiaalisia vuokra-asuntoja tarjoavien järjestöjen (CECODHAS) verkostot.

CECODHAS ja Eurocities järjestivät yhdessä vuosina 2004–2006 kolmen seminaarin sarjan kotouttamisesta ja asumisesta. Seminaarit pidettiin Amsterdamissa, Tukholmassa ja Århusissa. Esimerkiksi Tukholmassa huhtikuussa 2005 järjestetyssä seminaarissa käsiteltiin kotoutumista asumisolojen parantamisen ja voimaantumisen avulla. Osanottajat edustivat sosiaalisia vuokra-asuntoja tarjoavia järjestöjä sekä paikallishallintoviranomaisia ja muita sidosryhmiä.

Verkkosivustot: <http://www.eurocities.org> ja <http://www.cecodhas.org>





2. luku: Päätelmät

- 1) *Maahanmuuttajat suunnittelevat asumistaan samalla tavoin kuin muutkin ihmiset eli omien tarpeidensa ja tarjolla olevien mahdollisuuksien pohjalta. Päätöksentekoprosessin yhteydessä olisi pyrittävä laajentamaan heidän valinnanmahdollisuuksiaan turvaamalla yhtäläiset oikeudet asuntomarkkinoilla niin asuntojen saatavuuden kuin niiden laadunkin suhteen.*
- 2) *Syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä olisi sovellettava yhä tehokkaammin palvelujen, myös asuntojen, tarjoamisessa.*
- 3) *Asumista koskevissa käytäntönsäännöissä voitaisiin selittää selkeästi, mitä asumislainsäädäntö käytännössä tarkoittaa.*
- 4) *Asumista koskevia vaatimuksia olisi arvioitava sen mukaan, ovatko ne johdonmukaisia asuttamispolitiikkojen kanssa ja miten ne vaikuttavat maahanmuuttajien asemaan asuntomarkkinoilla.*
- 5) *Kansallisten ja paikallisviranomaisten olisi pyrittävä tunnistamaan asumisen laatuun liittyvät vakavat ongelmat. Niiden olisi tehtävä aloitteita maahanmuuttajien asumistilannetta koskevien luotettavien tietojen pohjalta. Tätä varten olisi laadittava erityisiä selvityksiä, jotka olisi suunniteltava niin, että tietoja voidaan vertailla EU:n tasolla ja että niiden pohjalta voidaan määritellä yleiseurooppalaisia normeja.*
- 6) *Asuntoyhtiöt pystyvät vastaamaan maahanmuuttaja-asiakkaidensa tarpeisiin ja mieltymyksiin paremmin, jos ne pyrkivät aktiivisesti kehittämään tälle asiakaskunnalle suunnattuja palvelujaan. Asuntoyhtiöt voivat kouluttaa työntekijöitään tätä tarkoitusta varten tai palkata maahanmuuttajataustaista henkilöstöä.*
- 7) *Politiikkojen ja käytänteiden avulla pyritään torjumaan sosiaalista syrjäytymistä ja eriytymistä, jotka ovat monien köyhien alueiden ongelmia. Samalla voidaan vahvistaa niitä positiivisia piirteitä, joita monien maahanmuuttajien mielestä liittyy asumiseen tällaisella alueella: perheen ja muiden samasta maasta tulleiden muodostaman yhteisön antama sosiaalinen tuki, etnisten työmarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet, mahdollisuus antaa nopeasti apua uusille tulokkaille ja maahanmuuttajajärjestöjen toiminnan läheisyys.*
- 8) *Köyhien alueiden kehittämistä koskevat poliittiset tavoitteet tulisi sovittaa yhteen koko kaupunkia koskevien suunnitelmien kanssa, ja kaupunkisuunnittelussa olisi pyrittävä asettamaan etusijalle yhteyksien luominen eri kaupunginosien välille. Palvelujen tarjonnassa eri alueiden välillä esiintyvän epätasa-arvoisuuden poistaminen olisi asetettava painopistealueeksi.*
- 9) *Koska asumisjärjestelyt vaikuttavat suoraan yksilöiden ja perheiden yksityiselämään, tällä alalla toteutettavien toimenpiteiden yhteydessä on pyrittävä erityisen huolellisesti kunnioittamaan yksityisyyttä, kuulemaan asianosaisia ja välttämään syrjintää.*
- 10) *Lähikoulut voivat toimia kotoutumisen tukipisteinä ja koko alueen koulutuskeskuksina, joissa tarjotaan palveluja myös aikuisille.*
- 11) *Kokemus on osoittanut, että maahanmuuttajat osallistuvat toimintaan todennäköisemmin ryhmänä (esimerkiksi yhdessä muiden vanhempien kanssa) kuin yksilöinä. Samoin on*



helpompi osallistua samaa etnistä taustaa edustavaan ryhmään, jossa itsetunto vahvistuu, kun voi pohtia asioita vertaistensa kanssa ja päästä yhteisymmärrykseen.

- 12) *Koska monet asumista ja kaupunkiympäristöön kotouttamista koskevat käytänteet ovat paikallisia, on erityisen tärkeää luoda paikallisten kokemusten ja ideoiden vaihtamiseen soveltuvia mekanismeja.*





3. luku

Taloudellinen integraatio



Tässä luvussa käsitellään maahanmuuttajien integroitumista talouselämään joko palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina. Aluksi tarkastellaan maahanpääsyn perusteita ja pohditaan, miten erilaisten siirtolaisuusmallien avulla voidaan edistää kysynnän ja tarjonnan kohtaamista työvoimamarkkinoilla. Lisäksi luvussa käsitellään sitä, miten maahanmuuttajien taitoja voidaan arvioida ja miten he voivat hankkia uusia taitoja kautta koko työuransa. Tämä koskee niin muodollista pätevyyttä, muuta ammatillista pätevyyttä ja kielitaitoa kuin työelämän sekä työnhakuun liittyvien menettelyjen tuntemusta. Lisäksi tutkitaan, miten syrjinnän torjuntaa ja monikulttuurisuuden edistämistä koskevien strategioiden avulla voidaan edistää tasa-arvoa työpaikoilla, auttaa maahanmuuttajia säilyttämään työpaikkansa ja eteenpäin urallaan sekä luoda moniarvoisuutta arvostava ilmapiiri. Lopuksi esitetään, miten maahanmuuttajataustaisia yrittäjiä voidaan tukea antamalla heille neuvontaa ja helpottamalla rahoituspalvelujen saamista tai yhteyksien luomista alihankkijaverkostoihin.



Luku perustuu yhteiseen peruseriaatteeseen nro 3. Sen mukaan ”työllistyminen on tärkeä kotouttamisprosessin osa, joka on keskeisessä asemassa maahanmuuttajien osallistuessa tuottavasti ja näkyvästi vastaanottavan yhteiskunnan toimintaan”. Muita aineksia taloudellista integraatiota koskevaan keskusteluun tuovat koulutusta koskeva yhteinen peruseriaate nro 5, mahdollisuutta käyttää yhteiskunnallista infrastruktuuria ja palveluja koskeva peruseriaate nro 6 sekä osallistumista koskeva yhteinen peruseriaate nro 9.

Euroopan eri maiden hallitukset ovat jatkuvasti todenneet, että maahanmuuttajien integroiminen työvoimamarkkinoille on yksi niiden keskeisistä tavoitteista kotouttamisen alalla. Tämä johtuu siitä, että maahanmuuttajat, erityisesti nuoret ja naiset, ovat monissa maissa suhteettoman huonossa asemassa, kun tarkastellaan sekä työllisyys- että työttömyyslukuja, palkkoja tai työllistymistä ammattitaitoa vastaaviin tehtäviin. Toisaalta maahanmuuttajat ovat osa sitä työvoimaa, jonka avulla EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät saavuttamaan Lissabonin tavoitteet. Maahanmuutto ja maahanmuuttajien kotouttaminen liittyvät työllisyyden ja kasvun edistämiseen paitsi siksi, että ne asettavat tämän tavoitteen kannalta erityisiä haasteita, myös siksi, että ne voivat osaltaan tukea näiden tavoitteiden saavuttamista.

3.1 Maahanpääsy ja työvoimamarkkinoille integroituminen: tarjonnan ja kysynnän kohtaaminen



Maahanpääsyä koskevia sääntöjä voidaan pitää kotouttamisen lähtöpisteenä, jossa jo määritellään kotoutumisprosessin keskeiset edellytykset.

Kaikissa EU:n 25 jäsenvaltiossa on tätä nykyä erilaiset maahanpääsyä koskevat säännöt. Monissa maissa kiinnitetään entistä enemmän huomiota taloudellisista syistä tapahtuvaan maahanmuuttoon ja sovelletaan erilaisten valintaperusteiden yhdistelmiä:

- Inhimillinen pääoma: maahanpyrkijöitä arvioidaan sellaisten ominaisuuksien perusteella, joita viranomaiset pitävät taloudellisen menestymisen edellytyksinä pitkällä aikavälillä.



- Työnantajälhtöisyys: maahanpääsyä koskevat päätökset perustuvat pikemminkin työmarkkinoiden senhetkiseen tilanteeseen kuin tulevaisuudennäkymiin, ja maahanmuuttajat valitaan työnantajien erityistarpeiden mukaan.
- Puutteiden yksilöiminen: maahanmuuttajat valitaan sillä perusteella, että työnantajilla on tarve rekrytoida työntekijöitä ulkomailta erityisesti tietyille aloille tai tiettyihin tehtäviin.

Tšekin työ- ja sosiaaliministeriö toteuttaa hallittua maahanmuutto-ohjelmaa otsikolla "Ulko-maalaisien työntekijöiden aktiivinen valinta". Ohjelman nojalla maahanmuuttolupaa voivat hakea Bulgarian, Kanadan, Kazakstanin, Kroatian, Moldovan, Serbia ja Montenegron, Ukrainan sekä Valko-Venäjän kansalaiset. Lisäksi ohjelma on avoin henkilöille, jotka ovat suorittaneet tutkinnon Tšekin yliopistoissa tai toisen asteen oppilaitoksissa.

Hakijoiden on osoitettava, että heille on jo myönnetty yli 90 päivän viisumi työntekoa varten. Valinta perustuu pisteisiin, joita jaetaan seuraavien seitsemän kriteerin mukaan: työpaikka, työkokemus, koulutus, ikä, aiempi asuminen Tšekissä, kielitaito ja perheenjäsenet. Kahden ja puolen vuoden maassaolon jälkeen on mahdollista hakea pysyvää oleskelulupaa.

Ohjelman perusteella valittujen maahanmuuttajien määrä on noussut 300:sta (2003–2004) ensin 700:aan (2004–2005) ja sitten tuhanteen (2005–2006). Kiintiöt eivät kuitenkaan toistaiseksi ole täyttyneet.

Eri maista saadut kokemukset osoittavat, että nopea työhönpääsy edistää merkittävästi maahanmuuttajien menestymistä työmarkkinoilla myös pitkällä aikavälillä. Jäsenvaltiot pyrkivät edistämään maahanmuuttajien ja potentiaalisten työnantajien kohtaamista työvoimaperusteisen maahanmuuton yhteydessä eri tavoin, muun muassa valikoimalla tulijoita etukäteen jo lähtömaassa tai myöntämällä viisumeita työnhakua varten.

Espanjassa hallittua maahanmuuttoa koskeva ohjelma perustuu työvoimamarkkinoiden puutteiden määrittelyyn yhteistyössä ammattiliittojen, työnantajajärjestöjen ja paikallisviranomaisten kanssa. Kun avoimien työpaikkojen luettelo on hyväksytty keskushallinnossa, se lähetetään maihin, joiden kanssa Espanja on tehnyt erityisiä maahanmuuttosopimuksia: Bulgaria, Dominikaaninen tasavalta, Ecuador, Kolumbia, Marokko, Puola ja Romania.

Näiden maiden työvoimaviranomaiset suorittavat mahdollisten työnhakijoiden ennakkovalinnan. Lopulliset valinnat tekee kahdenvälinen komitea, jossa myös työnantajat ovat edustettuina. Työntekijät saavat viisumin sekä työ- ja oleskeluluvan yhdeksi vuodeksi. Lupa voidaan uusua, jos hakija osoittaa työskennelleensä vähintään kuusi kuukautta sillä alalla ja alueella, joita varten lupa alun perin myönnettiin.

Suorat kontaktit työnhakijoiden ja työnantajien välillä ovat arvokkaita ja toisinaan suorastaan välttämättömiä. Suurilla yrityksillä on varaa rekrytoida työntekijöitä ulkomailta, mutta pienillä ja keskisuurilla yrityksillä tai yksityishenkilöillä (jotka haluaisivat palkata ulkomaalaisen esimerkiksi hoivatyöhön) on harvoin edellytyksiä siihen. Viimeksi mainittujen osalta yhteydet syntyvät usein tilanteessa, jossa ulkomaalaiset oleskelevat jo maassa laittomasti tai



perheenjäsenten kanssa tai jossa ulkomaalaista on suosittu joku muu samaan yhteisöön kuuluva henkilö. Työnhakijan viisumin avulla voitaisiin välttää laittoman työvoiman käyttöä.



Espanja myöntää hallittua maahanmuuttoa koskevan ohjelman yhteydessä myös työnhakijan viisumeita, jotka ovat voimassa kolme kuukautta. Tänä aikana henkilö voi hakea työtä tietyiltä alalta ja alueelta. Jos hän saa työpaikan, viisumi muutetaan työ- ja oleskeluluvaksi, joka on voimassa vuoden ajan. Hakijoista 98 prosenttia on löytänyt työpaikan alalta, jota varten työnhakijan viisumi on myönnetty.

Vaikka hallittua maahanmuuttoa koskevat ohjelmat ovat erittäin hyödyllisiä, ei kuitenkaan pidä unohtaa, että se, millä perusteella henkilö on tullut maahan, ei välttämättä kerro kaikkea hänen mahdollisuuksistaan sijoittua työvoimamarkkinoille. Työ- ja oleskelulupa olisi myönnettävä myös niille, jotka ovat tulleet maahan muista kuin taloudellisista syistä, jotta he voivat päästä toiveitaan ja ammattitaitoaan vastaavaan työhön. Turvatumpi oleskeluoikeus kannustaa maahanmuuttajia panostamaan enemmän yhteiskuntaan kotoutumiseen ja työelämään. Myös työnantajat ottavat yleensä mieluummin palvelukseen henkilöitä, joilla on pidempiaikainen työ- ja oleskelulupa. Kaiken kaikkiaan työmarkkinoille pääsy olisi rajoitettava mahdollisimman vähän, sillä työllistyminen on maahanmuuttajille yksi tärkeimmistä kotoutumiskeinoista riippumatta siitä, ovatko he tulleet maahan taloudellisista vai muista syistä.



Perheen yhdistämisen edellytyksiä yhdenmukaistetaan EU:n tasolla, samoin pakolaisasmaa koskevaa lainsäädäntöä. Työvoimamarkkinoille pääsy on merkittävä osa tätä lainsäädäntöä. Kuten komission tiedonannossa *Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle* todetaan, jäsenvaltioiden olisi saattaessaan perheen yhdistämistä koskevaa direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä huolehdittava siitä, että työvoimamarkkinoille pääsyä koskevia rajoituksia on mahdollisimman vähän, jotta voidaan edistää erityisesti maahanmuuttajain naisten työllistymistä.



Maahanpääsyn oikeudellisia puitteita olisi tarkasteltava siltä kannalta, miten ne vaikuttavat maahanmuuttajien (sosio)ekonomiseen integroitumiseen, ja maahanmuuttosäännöksiin sisältyvät integroitumisen esteet olisi poistettava.

Ennen maahantuloa annettava koulutus

Useissa jäsenvaltioissa on pohdittu, voitaisiinko maahanmuuttajien kotoutumisedellytyksiä parantaa antamalla heille koulutusta jo ennen maahantuloa. Tällaisten aloitteiden avulla voidaan myös syventää suhteita lähtömaihin ja tiedottaa laillisen maahanmuuton mahdollisuuksista.

Italian maahanmuuttolain mukaan potentiaaliset maahanmuuttajat, jotka osallistuvat kotimaassaan järjestettävään ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen, voidaan asettaa viisumien myöntämisessä etusijalle. Koulutuksen on oltava Italian viranomaisten hyväksymää. Eräiden maiden (muun muassa Moldovan ja Tunisian) kanssa on tehty puitesopimuksia, joissa voidaan mainita esimerkiksi tiettyjä Italian alueita ja työnantajia.



Pilottihanke ”Sri Lankasta Toscanaan” toteutettiin Italian keskushallinnon ja kansainvälisen maahanmuuttojärjestön IOM:n yhteistyönä. Hankkeessa annettiin Sri Lankassa koulutusta henkilöille, jotka olivat halukkaita muuttamaan Italiaan lasten tai vanhusten hoitajiksi.

Hakijoiden esivalinnassa käytettiin Sri Lankan työvoimatoimiston kansainvälisen osaston laatimaa tietokantaa. Toscanan maakunta valitsi tietokannan 250 hakijasta ensin 160. Hankevästävät ottivat yhteyttä hoiva-apua etsiviin perheisiin ja haastattelivat 85:tä hakijaa, jotka vastasivat perheiden toiveita. Lopulta hakijoista 60 valittiin.

He opiskelivat Colombossa italiaa 60 tuntia ja hoivatyötä 25 tuntia kestäväillä kursseilla. Koulutusta jatkettiin Italiassa, ja sen läpäisseet saivat Italiasta hoivatyön tutkintotodistuksen.



Lähtömaissa annettava koulutus mainitaan myös laillista maahanmuuttoa koskevassa komission toimintasuunnitelmassa. Toimintasuunnitelman mukaan on tarkoitus selvittää huolellisesti, voitaisiinko paikallisviranomaisille ja/tai valtiosta riippumattomille tahoille myöntää yhteisön tukea tällaisen koulutuksen järjestämiseen.

3.2 Ammattitaito ja pätevyysvaatimukset

Ammattitaidon hankkiminen ja sen arviointi vaikuttavat olennaisesti työuran eri vaiheisiin: siirtymiseen koulusta ammattikoulutukseen ja koulutuksesta työelämään, mahdollisiin työtömyysjaksoihin sekä uralla etenemiseen tai uran vaihtamiseen. Euroopan talouselämän muutokset edellyttävät monissa ammateissa yhä enemmän jatkuvaa, aktiivista opiskelua ja monenlaisten uusien taitojen hankkimista.

Uudet tulokkaat, maassa jo pitkään oleskelleet maahanmuuttajat ja seuraavan sukupolven edustajat joutuvat kaikki kohtaamaan työllistettävyyteensä ja sen ylläpitämiseen liittyviä haasteita. Heillä olisi oltava mahdollisuus päästä sekä yleisten että erityisten tukitoimien piiriin.



Maahanmuuttajien ja pakolaisten työllistettävyyden parantaminen

Onnistunut integroituminen työvoimamarkkinoille perustuu tarjonnan ja kysynnän tasapainoiseen kohtaamiseen. Maahanmuuttajien ja pakolaisten työskentelymahdollisuuksia edistävien ohjelmien yhteydessä on tarkkaan tutkittava paikallisia työmarkkinoita ja niillä tarvittavia erityistaitoja. Näiden tietojen avulla voidaan suunnitella koulutusta ja myös auttaa maahanmuuttajia ohjaamaan työnhakuaan oikeaan suuntaan.

Virossa Itä-Virun maakunnassa kartoitettiin tiettyjen erikoisalojen ammattilaisten kysyntää ja tällä perusteella työttömille venäjänkielisille tarjottiin koulutusta näihin työtehtäviin. Tällaisia erikoisaloja olivat rakennustyömies, hitsaaja, kokki, myyjä, vartija, atk-tukihenkilö, siivooja ja hotellin kerrosemäntä.

Italialaisessa Forlin kunnassa koulutettiin Integra-ohjelman yhteydessä (katso kohta 4.1) muun muassa ompelijoita, hitsaajia, puuseppiä, lasikuitutyöntekijöitä ja hallintoavustajia. Roomassa koulutettiin sähkömiehiä, puuseppiä, kylmätekniikoita, kokkeja ja baarimestareita.



Varsinaisen ammattitaidon lisäksi maahanmuuttajien on opittava, miten laaditaan ansio-
luettelo, etsitään työtä Internetin välityksellä ja otetaan yhteyttä työnantajaan ja miten vas-





tataan työhönottohaastattelussa yleensä esitettäviin kysymyksiin. Työnhakukurssit, joilla käydään läpi maakohtaisia rekrytointiprosesseja, onkin otettu monissa maissa osaksi ohjelmia, jotka koskevat työmarkkinoille integroitumista.

Kursseilla on usein tärkeää myös itsetunnon vahvistaminen, etenkin silloin kun ne on tarkoitettu maahanmuuttaja- tai pakolaisnaisille. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa West Midlandsin alueella pakolaisnaisia autetaan työllistymään *Community Integration Partnership* -ohjelman (CIP) avulla muun muassa tarjoamalla heille neuvontaa ja itsetuntoa vahvistavaa toimintaa sekä kertomalla yleisistä työllisyyssaloitteista.



Työllistettävyyden keskeinen tavoite myös belgialaisessa SIDE-hankkeessa (*Service d'intervention directe sur l'emploi*), jota Brysselin pääkaupunkiseudun alueellinen työvoimatoimisto on toteuttanut neljän vuoden ajan. Hankkeen kohderyhmänä ovat uudet tulokkaat, joista useimmilla on vain niukasti muodollista koulutusta ja puutteellinen kielitaito. Tulokkaat ohjataan ensin ottamaan yhteyttä valtiosta riippumattomaan järjestöön, joka arvioi heidän taitonsa ja antaa sen perusteella tarvittavaa koulutusta sekä auttaa hankkimaan tarvittavat asiakirjat, kuten työluvan ja rikosrekisteriotteen (osoitukseksi siitä, että rikosrekisterissä ei ole merkintöjä). Tarjolla on myös psykologista neuvontaa.

Valmistautumisvaiheen jälkeen osanottajia autetaan työnhaussa. Hankevastaavat ottavat yhteyttä yrityksiin ja laativat niiden kanssa konkreettisia työnkuvauksia. Tämän jälkeen kutakin työpaikkaa kohti ehdotetaan yhtä maahanmuuttajaehdokasta, jonka ammattitaito vastaa mahdollisimman tarkoin kyseistä toimenkuvaa. Joulukuusta 2002 lähtien noin 30 prosenttia hankkeen osanottajista on löytänyt itselleen työpaikan tällä tavoin.

Muodollinen pätevyys

Akateemisten ja ammattitutkintojen tunnustaminen on olennainen osa työvoimamarkkinoille pääsyä ja liikkuvuutta, sillä sen ansiosta maahanmuuttajien on mahdollista saada tutkintoa vastaava työpaikka. Kolmansien maiden kansalaiset eivät useinkaan kuulu vastavuoroisten tunnustamisjärjestelyjen piiriin, tai kyseessä ovat korkeintaan tilapäiset tai kahdenväliset sopimukset. Koska tutkintojen tunnustaminen kestää usein varsin pitkään ja koska hakijat joutuvat monesti kohtaamaan vastoinkäymisiä, koko prosessi saattaa aiheuttaa sosiaalisia ja muita ongelmia. Hankkeet, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajia heidän ammattitutkintonsa tunnustamisessa, olisi sen vuoksi suunniteltava niin, että yksilön tilanne otetaan huomioon kokonaisvaltaisesti.



Portugalissa toimiva jesuiittojen pakolaisapu JRS (*Jesuit Refugee Service*) ja Gulbenkian-säätiö toteuttivat vuosina 2002–2005 hankkeen, jonka tarkoituksena oli edistää maahanmuuttajalääkärien tutkintojen tunnustamista.

Kaikilla hankkeeseen osallistuneilla oli Portugalissa työpaikka, joka ei vastannut heidän akateemista tutkintoaan. Monet työskentelivät esimerkiksi rakennusalalla. Joukossa oli yleislääkäreitä, lastenlääkäreitä, kirurgeja ja muita erikoislääkäreitä. Useimmat olivat kansalaisuudeltaan ukrainalaisia, venäläisiä tai moldovalaisia, ja he olivat saaneet ensimmäisen kosketuksen JRS:ään järjestön portugalinkurssien yhteydessä.



Tutkintojen tunnustamismenettelyyn sisältyi kursseja lääketieteellisessä tiedekunnassa, 4–9 kuukauden harjoittelujakso sairaalassa, loppututkinto ja liittyminen Portugalin lääkäriliittoon. Hankkeen varoista kustannettiin hakemuksista ja tarvittavista käänöksistä aiheutuneet kustannukset, minkä lisäksi kukin hakija sai kuukausittaisen stipendin (enintään yhdeksän kuukauden ajan) ja rahaa kirjojen hankkimiseen. Lisäksi osanottajat jatkoivat portugalilain opiskelua ja saivat tarvittaessa sosiaalista ja psykologista tukea.



Hankkeeseen osallistui aluksi kymmenen lääkäriä, ja lopulta sen tuloksena 105 lääkäriä toimii virallistettuna lääkärinä eri puolilla Portugalia. Viisumiongelmien ratkaisemiseksi hankkeen yhteydessä tehtiin erityispöytäkirjoja maahanmuuttoviranomaisten kanssa. Epäviralliset kontaktit terveysministeriöön ja Portugalin lääkäriliittoon osoittautuivat niin ikään hyödyllisiksi. Tästä huolimatta odotusajat osoittautuivat huomattavan pitkiksi. Tilannetta pyrittiin korjaamaan pidentämällä tukijaksoa lainajärjestelmällä ja etsimällä osanottajille väliaikaisia työtehtäviä lääketieteen alalta (esimerkiksi veripalvelusta).



Taitojen arviointi ja todistusten antaminen

Koska ammattipätevyuden viralliseen tunnustamiseen liittyy monia hankaluuksia, työnantajat, ammattiliitot ja viranomaiset voivat pyrkiä kehittämään yhä joustavampia keinoja arvioida ja tunnustaa maahanmuuttajien taitoja.



Tällä alalla voidaan yksilöidä kaksi keskeistä haastetta. Ensinnäkin tarvitaan sopivia innovatiivisia toimenpiteitä, joiden avulla maahanmuuttajien taitoja ja pätevyyyksiä voidaan arvioida, ja toiseksi yleispalveluja tuottavien organisaatioiden ja työnantajien on hyväksyttävä ja tunnustettava niistä annetut todistukset.

Soveltuvat arviointimenetelmät tekevät maahanmuuttajien taidoista näkyviä, olivatpa kyseessä sitten ammatilliset, sosiaaliset tai viestintätaidot. Arvioinnissa on keskityttävä vahvuuksiin eikä puutteisiin ja kiinnitettävä huomio siihen, mikä voisi olla henkilön todellinen panos työpaikalla.



Työnantajia voidaan monin eri tavoin kannustaa tunnustamaan maahanmuuttajien taitoja:

Kerrotaan uudentyypisistä arvioinnista tai todistuksesta tiedotuskampanjoin ja annetaan sille korkean tason poliittinen tuki.



Maahanmuuttajille annettavat erityiset todistukset voivat olla hyödyllinen keino tuoda esiin heidän pätevyyttään ja sitä panosta, jonka he voivat tuoda työvoimamarkkinoille. Toisaalta työnantajille suunnatut tiedotuskampanjat vaativat pitkälistä ja paljon resursseja vievää työtä.

Tanskassa maahanmuuttajat voivat saada niin sanotun taitokortin; niitä myöntävät pakolaisten ja maahanmuuttajien taitojen selvittämistä varten perustetut viisi alueellista osaa-
miskeskusta. Keskukset perustettiin vuonna 2004 auttamaan kuntia ja työnantajia selvittämään pakolaisten ja maahanmuuttajien taitoja työmarkkinoiden tarpeita varten.





Keskukset tekevät yhteistyötä yritysten kanssa tarjoamalla taitojenarviointikursseja työpaikoilla. Arvioinnin ja muiden pätevyyden selvittämiseen tähtäävien toimien perusteella maahanmuuttajalle annetaan taitokortti, johon hänen erityisosaamisensa kirjataan. Neljän kuukauden kuluessa on myönnetty 129 taitokorttia, joita työnantajat voivat selata Internetin välityksellä. Lisäksi osaamiskeskukset antavat suosituksia maahanmuuttajille, joilla ei ole aiempaa työkokemusta Tanskasta.

Keskuksissa on käytössä myös atk-pohjainen työkalu pätevyyksien selvittämiseksi. Työkalua kehitetään edelleen, sillä kunnallisten viranomaisten mielestä sitä on ollut hankala käyttää jokapäiväisessä työssä.

Nyt on arvioitava, auttaako taitokortti todella maahanmuuttajia työllistymään. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että yhä useammat työnantajat tuntevat tämän aloitteen, sillä siitä on tiedotettu laajalti. Osaamiskeskukset ovat saaneet ministeriöstä tukea, sillä ne edistävät osaltaan hallituksen tavoitetta, jonka mukaan 25 000 uudelle maahanmuuttajalle pitäisi löytää työpaikka vuoteen 2010 mennessä. Hankkeen kokonaisbudjetti on noin 10 miljoonaa euroa kaudella 2004–2007.

Monissa jäsenvaltioissa järjestetään tietyille maahanmuuttajaryhmille erityisiä tutustumiskursseja, joihin osallistuminen voi olla joko vapaaehtoista tai pakollista. Komission tiedonannossa *Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle* korostetaan, että tällaisen kurssin suorittamisesta saadun todistuksen tulisi edistää pääsyä työvoimamarkkinoille tai koulutukseen ja että jäsenvaltioiden olisi tiedotettava työnantajille ja oppilaitoksille kurssien merkityksestä ja sisällöstä.



Otetaan yleiset oppilaitokset mukaan toimintaan ja hyödynnetään niiden mainetta työnantajien keskuudessa maahanmuuttajien sijoittamiseksi työmarkkinoille.

Erytiset toimijat, kuten maahanmuuttajien omat järjestöt tai valtiosta riippumattomat järjestöt, voivat ottaa yhteyttä yleisiin oppilaitoksiin, jotta maahanmuuttajien ja pakolaisten olisi entistä helpompi päästä opiskelemaan niihin.

Oppilaitokset voisivat esimerkiksi tarjota täydennyskursseja tai kielikoulutusta varsinaisen koulutustarjontansa ohella. Näin maahanmuuttajat voisivat saada todistuksen työnantajien jo hyvin tuntemasta oppilaitoksesta.



Wienissä edistetään ammatillisesti pätevien maahanmuuttajien ja pakolaisten tasavertaisia työskentelymahdollisuuksia *InterCulturExpress*-nimisen Equal-kumppanuusohjelman avulla. Maahanmuuttajien ja pakolaisten asioihin erikoistuneet valtiosta riippumattomat järjestöt tekevät yhteistyötä yleisten korkeakoulujen, työnantajien ja kieliasiantuntijoiden kanssa kehittääkseen maahanmuuttajilla jo oleviin taitoihin perustuvia koulutusohjelmia. Maahanmuuttajat sijoitetaan tavallisille kursseille, joita on täydennetty heidän maahanmuuttotilanteensa edellyttämällä aineilla, esimerkiksi kielikursseilla tai ammatillisella täydennyskoulutuksella. Prosessiin voi kuulua myös virallisen tutkinnon suorittaminen, mutta se ei ole välttämätöntä.



Harjoittelujaksot ovat osa ammatillista koulutusohjelmaa, ja *InterCulturExpress* onkin onnistunut hankkimaan maahanmuuttajille ja pakolaisille työpaikkoja paikallisilta työnantajilta. Yleisten korkeakoulujen hyvä maine paikallisten yritysten keskuudessa on edesauttanut maahanmuuttajien rekrytointia, joka yleensä edellyttää työnantajilta jonkinlaisen kynnysen ylittämistä.

Verkkosivusto: <http://www.interculturexpress.at>



Tuetaan toimintamalleja, joissa työharjoittelu voi johtaa suoraan lisäkokemuksen hankkimiseen tai vakinaisen työpaikan saamiseen samassa yrityksessä.



Ottamalla työnantajat alusta lähtien mukaan maahanmuuttajien taitojen arviointiin voidaan lisätä näiden työllistymismahdollisuuksia pätevyyksien arvioinnin ja tunnustamisen jälkeen.



Työnantajat, jotka kenties suhtautuvat epäluuloisesti oppilaitosten tai valtion laitosten antamiin todistuksiin, reagoivat luultavasti myönteisemmin arviointiprosessiin, josta ne ovat vastuussa itse.

Myös valtion maksama työllistämistuki voi olla tehokas kannustin maahanmuuttajien palkkaamiseen.

Ruotsissa on käytössä taitojen arviointia työssä koskeva ohjelma, jonka puitteissa maahanmuuttajat voivat osoittaa ammattipätevyytensä työskentelemällä kolmen viikon ajan harjoittelijana oman alansa yrityksessä. Harjoittelujakson päätyttyä he saavat todistuksen, jonka voi liittää myöhemmin työhakemukseen.



Toinen vastaava ohjelma antaa maahanmuuttajille tilaisuuden työskennellä kolmen kuukauden ajan valvotussa harjoittelussa ja hankkia siten työkokemusta Ruotsissa. Jos maahanmuuttajaa ei oteta työhön harjoittelujakson päätyttyä, hän saa todistuksen harjoittelun suorittamisesta. Tällaisia harjoittelujaksoja voivat tarjota yksityiset ja julkiset työnantajat sekä voittoa tavoittelemattomat järjestöt.

Molemmat ohjelmat ovat valtion rahoittamia, ja ne käynnistettiin helmikuussa 2005. Taitojen arviointia työssä koskevassa ohjelmassa oli syyskuuhun 2005 mennessä mukana 50 henkilöä, ja pidempiaikaiseen työharjoitteluun osallistui 450 henkilöä. Puolet työharjoitteluohjelmaan osallistuneista oli työssä puolen vuoden kuluttua ohjelman päättymisestä. Ruotsalainen työmarkkinapolitiittinen tutkimusinstituutti *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* (IFAU) laatii yksityiskohtaisen arvioinnin sekä näistä että muista työharjoittelun kautta työmarkkinoille ohjaavista ohjelmista.





Tanskalainen ”yrityssuuntautunut kotouttamishanke” (2003–2006) tukee uusien tulokkaiden kotoutumista työpaikoille niin kutsutun porrasmallin avulla. Porrasmalli muodostuu neljästä vaiheesta, joiden myötä maahanmuuttaja sijoittuu työmarkkinoille:

1) ”Aktiivinen alkuvaihe” kestää 3–6 kuukautta, joiden aikana tulokkaat saavat intensiivistä kielikoulutusta ja tutustuvat tanskalaiseen kulttuuriin ja yhteiskuntaan.

2) Tämän jälkeen maahanmuuttajat osallistuvat työharjoitteluun, mutta he saavat edelleen sosiaalitukea ja jatkavat kielenopiskelua. Näin yrityksillä on tilaisuus arvioida heidän taitojaan ja pätevyksiään.

3) Tulokkaat tekevät työsopimuksen yrityksen kanssa, mutta kunta maksaa osan palkasta. He voivat edelleen jatkaa työhönsä liittyvää ammatillista tai kielikoulutusta.

4) Maahanmuuttajat saavat vakinaisen työpaikan. Kunta voi maksaa erityistä koulutustukea maahanmuuttajan työtoverille, joka opastaa tätä alkuun uudessa työpaikassa.

Hanke perustuu nelikantasopimukseen, jonka osapuolia ovat valtion viranomaiset, paikallisviranomaiset (KL), Tanskan ammattiliittojen keskusjärjestö (LO) ja Tanskan työnantajien keskusliitto (DA). Hankkeeseen liittyvissä paikallisissa kumppanuuksissa on mukana 13 kuntaa kolmelta eri alueelta sekä yrityksiä ja muita toimijoita, kuten kielikouluja.



Liettuassa alueellinen työvoimatoimisto ja kunta tarjoavat pakolaisille päänavauksen työmarkkinoille rekrytoimalla heitä julkisiin töihin. Työllisyysrahasto maksaa osan myös muiden kuin valtion palveluksessa olevien pakolaisten palkasta. Tämän käytännön avulla voidaan poistaa myös eräs este, joka vaikeuttaa pakolaisten siirtymistä työmarkkinoille, nimittäin se, että vähäistä ammattitaitoa vaativista töistä maksettava palkka ei juuri kannusta pakolaisia siirtymään työelämään.



Arvostetaan maahanmuuttajien erityistaitoja.

Maahanmuuttajilla on juuri maahanmuuttokokemuksensa ansiosta erityisiä ominaisuuksia, kuten kielitaitoa sekä kokemusta kulttuurienvälisestä vuorovaikutuksesta, joustavuudesta ja liikkuvuudesta. Nämä ominaisuudet tulisi ottaa huomioon työllistymisen kannalta hyödyllisinä voimavaroina.



Inter-nation on Euroopan sosiaalirahaston tukema ohjelma, jota toteutetaan työvoimahalinnon alaisessa työvoimatoimistossa (FOREM) Belgian Valloniassa.

Ohjelma on tarkoitettu ammattitaitoisille maahanmuuttajille, joilla on kiinteät yhteydet alkuperämaahansa ja hyvä kielitaito. Nämä maahanmuuttajat saatetaan yhteyteen sellaisten vallonialaisten yritysten kanssa, jotka ovat kiinnostuneita laajentamaan kansainvälistä toimintaansa esimerkiksi pyrkimällä uusille markkinoille tai ryhtymällä yhteistyöhön ulkomaisien yritysten kanssa. Yritykset tarvitsevat tätä varten työntekijöitä, jotka voivat etnisen taustansa ansiosta auttaa yritystä kontaktien luomisessa ja asioinnissa viranomaisten kanssa.



FOREM valmentaa maahanmuuttajia tällaiseen työhön tarjoamalla heille esimerkiksi kansainväliseen kaupankäyntiin liittyvää koulutusta. Ohjelman osanottajat osallistuvat myös työharjoitteluun Belgiassa ja EU:n ulkopuolisissa maissa (yleensä alkuperämaassaan). Usein tuleva työnantaja löytyy juuri harjoittelujakson yhteydessä.

Tietyissä ammateissa työnkuvauksessa voitaisiin mainita ”monikulttuurinen pätevyys” yhteinä hakijoiden valintakriteerinä. Tämä edellyttää toimenkuvien muokkausta ja saattaa pitkällä aikavälillä aiheuttaa muutoksia myös virallisiin pätevyysvaatimuksiin.

3.3 Syrjinnän torjuminen ja monikulttuurisuus

Koulutus ja uusien taitojen hankkiminen eivät yksinään riitä varmistamaan, että maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille samoin edellytyksin kuin kantaväestö. Näiden väestöryhmien välisen työllisyyskuilun syntyyn vaikuttavat myös rasistiset asenteet, muukalaisviha ja syrjivät käytänteet. Työelämässä esiintyvää syrjintää on usein vaikea tunnistaa ja dokumentoida, mutta on olemassa keinoja tehdä ongelmasta näkyvämpi. Esimerkiksi tilastotiedot osoittavat, että työttömyysluvut vaihtelevat merkittävästi maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä, senkin jälkeen kun koulutustason, ammattipätevyyden, työkokemuksen tai iän kaltaiset muuttujat on vakioitu. Jäsenvaltiot voivat pyrkiä yhdessä kehittämään tehokkaita mittaamenetelmiä työelämässä ilmenevän syrjinnän tutkimiseksi. On myös syytä muistaa, että selvät todisteet syrjinnästä lisäävät suuren yleisön tukea syrjinnäntorjuntatoimenpiteille ja -ohjelmille.

Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun direktiivin (2000/43/EY) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevan direktiivin (2000/78/EY) saattaminen osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä on monissa jäsenvaltioissa johtanut näkyvän syrjinnäntorjuntalainsäädännön antamiseen. Suoja direktiivissä mainittuihin syihin perustuvaa syrjintää vastaan on kattava, eikä se riipu henkilön kansallisuudesta tai kansalaisuudesta eikä oleskeluluvan tyyppistä. Direktiivin 2003/109/EY 11 artiklan yhdenvertaista kohtelua koskevia säännöksiä sovelletaan myös EU:n alueella pitkään oleskelleisiin maahanmuuttajiin. Säännökset koskevat työhön pääsyä ja työolosuhteita sekä ammatillista koulutusta ja ammattitutkintojen tunnistamista.

Syrjinnänvastaisia säännöksiä sovelletaan kaikissa maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumisen eri vaiheissa. Työmarkkinoille pääsyn osalta huomion kohteena ovat suoraan tai epäsuorasti syrjivät rekrytointikäytännöt. Sen jälkeen kun maahanmuuttaja on saanut työpaikan, on puututtava työpaikkakiusaamiseen ja syrjinnästä johtuviin uralla etenemisen esteisiin.

Syrjinnän torjumiseen tähtäviä mekanismeja olisi täydennettävä myönteisillä toimilla, joiden avulla pyritään tukemaan maahanmuuttajien menestymistä. Voitaisiin esimerkiksi määritellä maahanmuuttajien rekrytointia koskevia tavoitteita. Yritysten organisaatiokulttuuria voidaan pitkällä aikavälillä muokata monikulttuurisuudelle myönteisempään suuntaan. Tämä koskee myös monikulttuurisuuden ja monikulttuurisen henkilöstön hallinnointia.



Työhönotto

Ensimmäinen askel tällä alalla on kannustaa maahanmuuttajia hakemaan työpaikkoja. Maahanmuuttajat eivät välttämättä edes hae työtä tietyiltä työnantajilta, joita pidetään "vaikeasti lähestyttävänä" tai suorastaan rasistisina. Tällaisia käsityksiä voidaan pitkällä aikavälillä muuttaa etsivän toiminnan avulla. Monissa jäsenvaltioissa poliisi, palolaitos ja muut julkisen sektorin työnantajat hakevat aktiivisesti palvelukseensa maahanmuuttajia ja kansallisten vähemmistöjen edustajia. Joskus maahanmuuttajien työhönoston esteenä ovat kuitenkin julkisen sektorin työpaikkoihin liittyvät kelpoisuusvaatimukset.



Viranomaisten olisi tarkasteltava omia käytänteitään työnantajina ja mahdollisuuksien mukaan pyrittävä poistamaan esimerkiksi kansalaisuusvaatimuksiin liittyvät esteet.

On monia aloja, joille maahanmuuttajat eivät välttämättä osaa hakeutua tai kannustaa lapsiaan hakeutumaan yksinkertaisesti siitä syystä, että ne ovat heille vieraita. Bradfordissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva valtiosta riippumaton järjestö QED (verkkosivusto: <http://www.qed-uk.org>) toteutti tätä varten Yorkshiren televisiossa esitetyn kymmenosaisen tv-sarjan, jossa kerrottiin tällaisista "epätavallisista" ammateista. Kertomalla esimerkkejä eri aloilla roolimalleina tai muuten näkyvästi toimivista maahanmuuttajista voidaan myös kannustaa koulunsa päättäviä nuoria harkitsemaan ammatinvalintakysymyksiä laajemmalta pohjalta. Näin voidaan osaltaan vähentää sitä, että etninen alkuperä määrää työmarkkinoille sijoittumisen ja että maahanmuuttajat keskittyvät aloille, joilla ei juuri ole etenemisen mahdollisuuksia.



Equal-hanke "Maahanmuuttajat kotouttavat maahanmuuttajia" toteutettiin vuosina 2002–2004 Ostwestfalen-Lippessä Saksassa. Hankkeen yhteydessä nuorista maahanmuuttajanaisista muodostettiin mentoriverkosto, jonka jäsenet antoivat ammatinvalinnanohjausta koulunsa päättävälle nuorille maahanmuuttajanaisille. Verkoston jäseniin kuului sekä vakiuisessa työssä olevia ammattitaitoisia naisia että opiskelijoita. He opastivat koulunsa päättäviä ja työttömiä nuoria naisia ja tarjoutuivat puhumaan tarvittaessa myös perheenjäsenille. Lisäksi joukko paikallisia ammatinharjoittajia tarjosi ohjelman osanottajille harjoittelu-paikkoja tai muuta tukea. Hankkeen yhteydessä järjestettiin vapaaehtoisille mentoreille koulutus-pajoja, joissa käsiteltiin psykologisia, oikeudellisia ja hallintoon liittyviä näkökohtia. Myös mentorit saivat koulutuksesta todistuksen.



Ranskassa mentorijärjestelyn avulla pyritään laajentamaan maahanmuuttajanuorten ammatinvalintamahdollisuuksia. Ranskassa mentoreina (tai "kummeina") toimivat eläkeläiset, ja mentoroivat maahanmuuttajanuoret valitaan paikallisten työllisyys- ja sosiaalipalvelukeskusten kautta. Mentoreiden toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta valtio antaa heille koulutusta. Mentoroinnin piirissä on tätä nykyä 18 000 nuorta, ja tavoitteeksi on asetettu 20 000.

Myös työvoimahallinnon alaiset työvoimatoimistot voivat toteuttaa erityistoimia kehittääkseen maahanmuuttaja-asiakkaille tarjottavaa neuvontaa. Esimerkiksi Italiassa toteutettiin työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön rahoittama ja Ernst & Youngin toteuttama hanke "Työvoimapalveluja maahanmuuttajille", jonka yhteydessä koulutettiin viiden eri työvoimatoimis-



ton henkilökuntaa. Jotta työtä hakevat maahanmuuttajat saisivat tietoa avoimista työpaikoista, perustettiin erilaisiin julkisiin paikkoihin, kuten rautatieasemille, tietokonein varustettuja tiedotuspisteitä.

Kun maahanmuuttaja hakee työpaikkaa, hän saattaa joutua syrjinnän kohteeksi työhönotossa. Koska muun muassa erilaisten testien avulla on saatu selviä todisteita välittömästä syrjinnästä työhönotossa, joissakin jäsenvaltioissa on pohdittu, pitäisikö rekrytointimenettelyt toteuttaa nimettömästi, siihen asti että jäljellä on vain muutama paras hakija.

Rekrytointimenettelyt voivat olla syrjiviä myös välillisesti. Esimerkiksi Alankomaiden kansallinen rotusyrjinnänvastainen toimisto ja Alankomaiden psykologiliitto ovat analysoineet alankomaalaisten yritysten rekrytoinnissa yleisesti käyttämiä psykologisia testejä. Vaikka testien pitäisi olla puolueettomia, ne saattavat asettaa etniset vähemmistöt epäedulliseen asemaan siten, että ohjeissa käytetään abstrakteja ja monimutkaisia ilmaisuja tai paikallisia sanontoja ja sananlaskuja. Analyysissä todetaan, että kielitaidon ei pitäisi vaikuttaa testitulokseen, ellei se ole nimenomaan testauksen kohteena. Ohjeet olisi esitettävä selkeästi tai ne olisi luettava testattaville ääneen, jotta voidaan varmistaa, että kaikki voivat osallistua testiin tasavertaisin edellytyksin.

Työvoiman monikulttuurisuutta voidaan edistää aktiivisesti myös erilaisin myönteisin toimenpitein. Toimenpiteet voivat perustua vapaaehtoisuuteen, tai ne voivat olla pakollisia.



Tavoitteita voidaan asettaa sekä yksittäisten organisaatioiden että koko valtion tasolla. Esimerkiksi Tanska ilmoitti vuoden 2004 kansallisessa työllisyysuunnitelmassaan pyrkivänsä nostamaan julkisen sektorin maahanmuuttajataustaisen henkilöstön osuuden 3,5 prosenttiin. Monissa maissa julkisen sektorin laitokset on veloitettu toteuttamaan monikulttuurisuutta edistäviä toimenpiteitä. Yksityisellä sektorilla vapaaehtoiset sitoumukset ovat yleisempiä.

Norjassa kaikkien valtion virastojen on nykyään haastateltava vähintään yhtä maahanmuuttajataustaista hakijaa ennen uusien virkanimitysten tekemistä, edellyttäen että kyseisellä hakijalla on virkaan vaadittu pätevyys. Toimenpide on osa rasismien ja kansallisuuteen perustuvan syrjinnän vastaista hallituksen toimintasuunnitelmaa, ja se otettiin käyttöön alun perin koemielessä.

Ajalla 1.6.2004–1.6.2005 haastateltiin 1 600:aa taustaltaan ei-länsimaista hakijaa, joista 430 sai paikan (28 prosenttia).



Ranskassa yli 300 yritystä on allekirjoittanut niin sanotun yritysten monikulttuurisuusperuskirjan (*Charte de la Diversité dans l'entreprise*), joka lanseerattiin vuonna 2004. Näin yritykset sitoutuvat asettamaan syrjimättömyyden ja monikulttuurisuuden strategiseksi tavoitteekseen. Ensimmäisinä peruskirjan allekirjoitti 40 suuryritystä, jotka ovat myös levittäneet aloitetta aktiivisesti eteenpäin. Nyt pyritään saamaan myös pienet ja keskiuuret yritykset innostumaan asiasta.





Syrjinnän torjunta ja monikulttuurisuus työpaikalla

Työpaikoilla saattaa ilmetä syrjintää, esimerkiksi työpaikkakiusaamista. Syrjintä työpaikoilla on kuitenkin kielletty syrjinnänvastaisessa lainsäädännössä, jonka täytäntöönpano tapahtuu erilaisten oikeudellisten menettelyjen avulla riippuen siitä, kuuluuko rikkominen siviilivai rikosoikeuden tai työ- ja/tai hallinto-oikeuden alaan. Lisäksi on olemassa tuomioistuinten ulkopuolisia menettelyjä, joiden kautta asiaa on yleensä helpompi viedä eteenpäin. Maahanmuuttajat ja pakolaiset voivat käyttää näitä mekanismeja tehokkaammin, jos heillä on niistä riittävästi tietoa ja jos heitä tuetaan kantelujen esittämisessä tai syrjinnästä ilmoittamisessa.

Ammattiliitoilla on keskeinen vastuu työntekijöiden ja siten myös maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeuksia koskevan tiedon jakamisesta. Ne ovatkin usein ensimmäinen taho, johon otetaan yhteyttä, kun työpaikalla ilmenee työpaikkakiusaamista tai syrjintää. Ammattiliitot voivat myös järjestää koulutusta syrjinnän torjuntaan liittyvistä kysymyksistä ja käsitellä enakkoluuloja ja stereotyyppioita, joita työnantajilla tai kantaväestöön kuuluvilla työtovereilla saattaa olla. Esimerkiksi *Irish Trade Union Trust* pyrkii lisäämään työntekijöiden tietoisuutta monikulttuurisuuteen liittyvistä kysymyksistä ravitsemusalalla, jossa ulkomaalaisten työntekijöiden määrä on lisääntynyt nopeasti. Tällaisten toimien toteuttamista varten ammattiliitot voivat tehdä yhteistyötä maahanmuuttajajärjestöjen kanssa tai hyödyntää jäsenistönsä kuuluvien maahanmuuttajien aktiivisuutta.

Työnantajat voivat tehdä työpaikoista avoimempia monikulttuurisuudelle mukauttamalla työpaikan kulttuurisidonnaisia käytänteitä. Työntekijöiden voidaan esimerkiksi antaa viettää muitakin kuin kristillisiä pyhäpäiviä, uskonnolliset rajoitukset voidaan ottaa huomioon yrityksen ruokalassa ja naistyöntekijöille voidaan sallia päähuivin käyttö.

Ihannetapauksessa tällaiset toimet toteutetaan yhteistyössä maahanmuuttajiin ja kantaväestöön kuuluvien työntekijöiden sekä ammattiliiton edustajien kanssa. Uudet käytännöt voidaan kirjata työpaikan käytännösääntöihin tai yhteisiin sopimuksiin.



Italialainen kodinkoneiden valmistaja Electrolux perusti jo vuonna 1998 integraationeuvoston, joka oli Italiassa ensimmäinen laatuaan. Kyseessä on sekakomitea, jossa on yhtä monta yrityksen ja ammattiliittojen edustajaa ja joka voi antaa sitovia lausuntoja.

Vuonna 1999 Electroluxissa hyväksyttiin integraationeuvoston päätöslauselman pohjalta kollektiivinen integraatiosopimus. Muiden toimenpiteiden ohella sopimus takaa maahanmuuttajatyöntekijöille joustavuutta lomien suhteen. Lomaoikeuksien, säästöön tehtyjen tuntien ja palkattoman loman ansiosta he voivat viettää kerrallaan jopa 50 päivää alkuperämaassa asuvan perheensä luona. Nämä järjestelyt ovat vähentäneet luvattomia poissaoloja.

Monikulttuurisuuden hallinnointi



Kattava monikulttuurisuuden hallinnointi sisältää muun muassa rekrytointiin ja ylennyksiin liittyviä, monikulttuurisuutta edistäviä toiminta-aloitteita ja kulttuuriin perustuvia mukautuksia työpaikan käytänteissä. Syrjinnän torjunnalla on siinä keskeinen asema.



Tällaisten toimenpiteiden myötä monikulttuurisuudesta tulee koko yrityksen yhteinen tavoite, ja toimenpiteet perustuvat selkeään näkemykseen siitä, millaisia etuja monikulttuurinen henkilöstö voi yritykselle tuoda.

Euroopan komissio toteutti vuonna 2005 selvityksen (*The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*), jonka mukaan työnantajat ovat oivaltaneet, että monikulttuurinen henkilöstö tuo yritykselle monia konkreettisia etuja, kuten ratkaisun työvoimapulaan sekä ammattitaitoisia työntekijöitä, jotka myös pysyvät yrityksen palveluksessa. Samalla yritykselle tarjoutuu tilaisuus kohentaa mainettaan ja parantaa arvostustaan paikallisten yhteisöjen keskuudessa, mikä on merkittävä etu, samoin kuin mahdollisuus kehittää uusia tuotteita ja palveluja tai valloittaa uusia markkinoita.

Miten monikulttuurisuuspolitiikkaa sitten voidaan seurata? Joissain yrityksissä on otettu käyttöön kattavia seurantajärjestelmiä, joihin kuuluu henkilöstön profilointi etnisen taustan, kansalaisuuden, uskonnon, kielitaidon, sukupuolen ja iän mukaan, jotta voidaan yksilöidä aliedustetut väestöryhmät. Toisissa taas tiedot työntekijöiden taidoista on koottu tietopankkiin, jonka avulla voidaan mitata henkilöstön liikkuvuutta ja etenemistä uralla. Lisäksi voidaan suorittaa samapalkkaisuusselvityksiä ja kaikkien tavanomaisten yrityksen kehittämistä koskevien tarkastelujen yhteydessä voidaan käsitellä monikulttuurisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Tällaisia laajakantoisia henkilöstön osaamisen hallinnointijärjestelmiä voidaan tietysti käyttää vain suurissa ja usein monikansallisissa yrityksissä. Monikulttuurisuuspolitiikan tavoitteita voidaan kuitenkin asettaa myös suppeammassa puitteissa. On tärkeää kehittää monikulttuurisuuden hallinnointivälineitä myös pienempien yritysten käyttöön, koska niillä ei yleensä ole tätä tarkoitusta varten erillisiä henkilöstöresursseja eikä tasa-arvoasiantuntijoita. Pieniä ja keskiuuria yrityksiä voidaan tukea esimerkiksi siten, että autetaan niitä rekrytoimaan yhä enemmän maahanmuuttajanaisia. Tätä varten on tarkistettava yritysten rekrytointimennettelyjä ja muita henkilöstöressurssien käyttöön liittyviä käytänteitä.

Belgian Flanderin pk-yritysten organisaatio UNIZO on perustanut monikulttuurisuuspalvelukeskuksen, joka tarjoaa räätälöityjä palveluja monikulttuurisuuden hallinnointia koskevan tietämyksen lisäämiseksi pk-yrityksissä ja joka tukee niitä tässä työssä. Palvelukeskus kehittää myös menetelmiä hollannin kielen oppimiseksi työn ohessa pienissä organisaatioissa. Hanke on osa laajempaa Flanderin aluehallituksen ohjelmaa, joka koskee monikulttuurisuutta ja tasa-arvoisten edellytysten luomista työmarkkinoille osallistumista varten. Ohjelmalle on asetettu kunnianhimoiset tavoitteet, jotka on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2010 mennessä.

Alankomaissa monikulttuurisuuden hallinnoinnista vastaava kansallinen verkosto (Div) on perustanut monikulttuurisuuslähettiläiden verkoston, jonka rahoitus saadaan oikeusministeriöltä. Monikulttuurisuuslähettiläät ovat pk-yrittäjiä, jotka ovat luvanneet toteuttaa monikulttuurisuusohjelmia omissa yrityksissään. He myös luovat yhteyksiä muihin pk-yrityksiin ja kannustavat ja tukevat niitä monikulttuurisuuden edistämiseksi sekä levittävät monikulttuurisuuteen liittyviä parhaita käytänteitä omalla alallaan.

Verkkosivusto: <http://www.div-management.nl> (hollanniksi)





3.4 Maahanmuuttajat yrittäjinä

Yrittäjäksi ryhtyminen on maahanmuuttajille toinen tie kohti kotoutumista. Se tarjoaa omat haasteensa ja osallistumismahdollisuutensa erityisesti pidempään oleskelleille maahanmuuttajille.



Yhä useammin tunnustetaan, että maahanmuuttajien ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien yrittäjien liiketoiminta on olennainen osa Euroopan yrityskulttuuria. Nämä yrittäjät edistävät muun muassa merkittävästi työllisyyttä.

Maahanmuuttajayrittäjien tukeminen

Valtion viranomaiset, maahanmuuttajien asioihin erikoistuneet ja muut valtiosta riippumattomat järjestöt, kauppakamarit sekä eri ammattialojen yhdistykset ja muut järjestöt voivat auttaa yrittäjiksi ryhtyviä tai sitä suunnittelevia maahanmuuttajia liiketoimintaidean analysoinnissa ja kehittämisessä, liiketoimintasuunnitelman laatimisessa sekä rahoituksen hakeemisessa pankeilta ja luottolaitoksilta. Ne voivat järjestää koulutustilaisuuksia ja kursseja esimerkiksi kirjanpitoon, markkinointiin tai yrityslainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä. Uusia yrittäjiä voidaan tukea myös patentin, toimiluvan tai työvälineiden hankinnassa.



Ruotsissa on vuodesta 1996 toiminut etnisiin vähemmistöihin kuuluvien yrittäjien oma yhdistys (IFS), jolla on 32 maahanmuuttajataustaista yritysneuvojaa ja joka käsittelee vuosittain vähintään 4 000 tapausta. Asiakkaat edustavat hyvin monenlaisia etnisiä ryhmiä. Useimmiten he ovat työttömiä maahanmuuttajia, jotka ovat olleet Ruotsissa suhteellisen lyhyen ajan.

IFS:n tarjoamiin tukipalveluihin sisältyvät konsultointi 23:lla eri kielellä, Ruotsin verotusjärjestelmää koskeva tiedotus, tuki liiketoimintasuunnitelman ja talousarvion laatimisessa, markkinointitutkimus, yhteydet rahoituslaitoksiin ja viranomaisiin (lupia ja rekisteröintejä varten), pääsy erilaisiin verkostoihin ja tietokantoihin, liikkeenjohtamiskurssit sekä asiakirjäkäännökset. Organisaatio myös jakaa vuosittain palkinnon ”vuoden etniselle yrittäjälle”.



Verkkosivusto: http://www.ifs.a.se/eng_start.php

Pankkipalvelujen ja erityisesti luoton saaminen on usein maahanmuuttajayrittäjille suuri ongelma, koska heidän saattaa olla vaikea kerätä alkupääomaa ja osoittaa luottokelpoisuutensa. Lisäksi heidän liiketoimintansa on yleensä pienimuotoista, minkä vuoksi he eivät ole suurten pankkien kannalta erityisen kiinnostava asiakasryhmä. Monissa jäsenvaltioissa onkin toteutettu erityisiä aloitteita, joiden avulla on pyritty parantamaan itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivien maahanmuuttajien mahdollisuuksia saada rahoituspalveluja. Eräät pankit ovat myös kehittäneet erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaille tarkoitettuja räätälöityjä palveluja.



Italialainen pankkiryhmittymä BCC (*Banche di Credito Cooperativo*), joka huolehtii osuuskuntien ja maatalousalan luotonannosta, palvelee myös 145 000:ta maahanmuuttajien omistamaa liikeyritystä. BCC on kentällä vahvasti edustettuna; sillä on yhteensä 3 500 konttoria eri puolilla Italiaa. Maahanmuuttajayrittäjät arvostavat pankin tarjoamaa henkilökohtaista palvelua ja neuvontaa esimerkiksi laina-asioissa.

BCC:n Trevigianon konttori toteuttaa yhdessä Castel Franco Veneton kunnan kanssa mikroluottohanketta, josta voi olla hyötyä liiketoimintaa aloitteleville maahanmuuttajille. Pankki aikoo myöntää yhteensä miljoonan euron arvosta enintään 6 000 euron luottoja ilman takuuta alhaisella kahden prosentin korolla.



Maahanmuuttajayrittäjille olisi voitava tarjota kohdennettuja neuvontapalveluja. Pankkeja kannustetaan myöntämään maahanmuuttajayrittäjille alkupääomaa ja tarjoamaan muita yritystoimintaan liittyviä tukipalveluja tasavertaisin edellytyksin sekä rakentamaan suhteita näihin uusiin yrittäjiin.



Monikulttuuriset alihankkijat

Etnisiin vähemmistöihin kuuluvien yrittäjien ja maahanmuuttajien yritykset toimivat usein kapealla markkinasegmentillä. Toiminnan vakiintuessa ne voivat usein ryhtyä kantaväestöä palvelevien suurempien yritysten tai viranomaisten alihankkijoiksi. Alihankkijoina toimivat maahanmuuttajayrittäjät voivat monesti esittää uusia tuoteideoita ja toimia joustavasti, ja heillä on usein omakohtaista tietoa yhä monikulttuurisempien markkinoiden eri asiakasryhmistä.

Suuret yritykset voivat tehdä etnisiä vähemmistöjä edustavien yritysten kanssa yhteistyötä sosiaalisen vastuun edistämistä koskevien ohjelmien puitteissa. Myös viranomaiset voivat (tavaroiden ja palvelujen hankkijan ominaisuudessa) edistää maahanmuuttajayrittäjien pääsyä alihankkijaverkostojen jäseneksi muun muassa seuraavin toimin:

- Otetaan maahanmuuttajien omistamia yrityksiä alihankkijaluetteloihin.
- Asetetaan vapaaehtoisuuteen perustuvia tavoitteita sopimusten tekemiselle maahanmuuttajien yritysten kanssa.
- Tehdään alihankintasopimuksia sellaisten yksityisyriyten kanssa, joilla on alihankintasopimuksia maahanmuuttajien yritysten kanssa.

Maahanmuuttajayrittäjiä olisi kuultava tällaisten tukitoimien suunnittelun yhteydessä. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa *Minority Business Advisory Forum* toimii kauppa- ja teollisuusministeriön riippumattomana neuvonantajana.

Maahanmuuttajien omistamia liikeyrityksiä olisi otettava alihankkijoiden luetteloon, jotta se edustaisi yhä paremmin monikulttuurista väestöä.



Maahanmuuttajien yritystoimintaa on käsitelty eri yhteyksissä myös EU:n tasolla. Esimerkiksi Euroopan komission yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto on tilannut selvityksen, jonka tarkoituksena on tarkastella etnisiin vähemmistöihin kuuluvien yrittäjien hyväksi EU:n 25 jäsenvaltiossa, Efta-maissa ja ehdokasmaissa toteutettuja erityistoimenpiteitä ja tukijär-





jestelmiä. Selvitys on osa toimintasuunnitelmaa, jonka avulla pyritään kehittämään yritystoimintaa, ja siinä on tarkoitus esittää yleiskatsaus eri toimenpiteistä sekä ehdottaa tiettyjä toimenpiteitä hyviksi käytänteiksi.

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader



3. luku: Päätelmät

- 1) *Maahanpääsyä koskevia sääntöjä voidaan pitää kotouttamisen lähtöpisteenä, jossa jo määritellään kotoutumisprosessin keskeiset edellytykset.*
- 2) *Maahanpääsyn oikeudellisia puitteita olisi tarkasteltava siltä kannalta, miten ne vaikuttavat maahanmuuttajien (socio)ekonomiseen integroitumiseen, ja maahanmuuttosääntöksiin sisältyvät integroitumisen esteet olisi poistettava.*
- 3) *Uudet tulokkaat, maassa jo pitkään oleskelleet maahanmuuttajat ja seuraavan sukupolven edustajat joutuvat kaikki kohtaamaan työllistettävyytensä ja sen ylläpitämiseen liittyviä haasteita. Heillä olisi oltava mahdollisuus päästä sekä yleisten että erityisten tukitoimien piiriin.*
- 4) *Koska ammattipätevyden viralliseen tunnustamiseen liittyy monia hankaluuksia, työnantajat, ammattiliitot ja viranomaiset voivat pyrkiä kehittämään yhä joustavampia keinoja arvioida ja tunnustaa maahanmuuttajien taitoja.*
- 5) *Soveltuvat arviointimenetelmät tekevät maahanmuuttajien taidoista näkyviä, olivatpa kyseessä sitten ammatilliset, sosiaaliset tai viestintätaidot. Arvioinnissa on keskityttävä vahvuuksiin eikä puutteisiin ja kiinnitettävä huomio siihen, mikä voisi olla henkilön todellisen panos työpaikalla.*
- 6) *Ottamalla työnantajat alusta lähtien mukaan maahanmuuttajien taitojen arviointiin voidaan lisätä näiden työllistymismahdollisuuksia pätevyysien arvioinnin ja tunnustamisen jälkeen.*
- 7) *Tietyissä ammateissa työnkuvauksessa voitaisiin mainita "monikulttuurinen pätevyys" yhtenä hakijoiden valintakriteerinä. Tämä edellyttää toimenkuvien muokkausta ja saattaa pitkällä aikavälillä aiheuttaa muutoksia myös virallisiin pätevyysvaatimuksiin.*
- 8) *Syrjinnänvastaisia säännöksiä sovelletaan kaikissa maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumisen eri vaiheissa. Työmarkkinoille pääsyn osalta huomion kohteena ovat suoraan tai epäsuorasti syrjivät rekrytointikäytänteet. Sen jälkeen kun maahanmuuttaja on saanut työpaikan, on puututtava työpaikkakiusaamiseen ja syrjinnästä johtuviin uralla etenemisen esteisiin.*
- 9) *Viranomaisten olisi tarkasteltava omia käytänteitään työnantajina ja mahdollisuuksien mukaan pyrittävä poistamaan esimerkiksi kansalaisuusvaatimukseen liittyvät esteet.*
- 10) *Työvoiman monikulttuurisuutta voidaan edistää aktiivisesti myös erilaisin myönteisin toimenpitein. Toimenpiteet voivat perustua vapaaehtoisuuteen, tai ne voivat olla pakollisia.*
- 11) *Kattava monikulttuurisuuden hallinnointi sisältää muun muassa rekrytointiin ja ylennyksiin liittyviä, monikulttuurisuutta edistäviä toiminta-aloitteita ja kulttuuriin perustuvia mukautuksia työpaikan käytänteissä. Syrjinnän torjunnalla on siinä keskeinen asema.*
- 12) *Yhä useammin tunnustetaan, että maahanmuuttajien ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien yrittäjien liiketoiminta on olennainen osa Euroopan yrityskulttuuria. Nämä yrittäjät edistävät muun muassa merkittävästi työllisyyttä.*
- 13) *Maahanmuuttajayrittäjille olisi voitava tarjota kohdennettuja neuvontapalveluja. Pankkeja kannustetaan myöntämään maahanmuuttajayrittäjille alkupääomaa ja tarjoamaan muita yritystoimintaan liittyviä tukipalveluja tasavertaisin edellytyksin sekä rakentamaan suhteita näihin uusiin yrittäjiin.*
- 14) *Maahanmuuttajien omistamia liikeyrityksiä olisi otettava alihankkijoiden luetteloon, jotta ne edustaisivat yhä paremmin monikulttuurista väestöä.*



4. luku

Kotouttamisen hallinnointi



Tässä luvussa käsitellään hallinnointiin liittyviä kysymyksiä ja erityisesti niitä rakenteita, mekanismeja, prosesseja ja yhteistyömuotoja, joista kotouttamispolitiikkojen ja -käytänteiden kehys muodostuu. Tällaisen kehysten luominen vahvistaa sidosryhmien toimintakykyä. Luvussa esitetään, miten maahanmuuttajien kotouttamisen parissa työskentelevät toimijat voivat järjestää suhteensa niin, että kunkin sidosryhmän vahvuuksia ja voimavaroja voidaan hyödyntää parhaiten. Aluksi käsitellään eri tapoja koordinoida kotouttamistoimia paikallistasolla. Arvioinnin todetaan olevan toimivan päätöksenteon ja ohjelmasuunnittelun keskeinen väline. Lopuksi käsitellään resurssien hallinnointia ja sitä, miten erilaiset julkiset ja yksityiset toimijat voivat osallistua kotouttamispolitiikkojen ja -käytänteiden rahoittamiseen.

Tässä luvussa esitetyt esimerkit ja kokemukset liittyvät läheisesti valtavirtaistamiseen (katso 1. luku). Ne tarjoavat laajemman näkökulman eräisiin valtavirtaistamisen yhteydessä esitettyihin kysymyksiin. Miten saavutetaan oikea tasapaino johtajuuden ja omatoimisuuden tai koordinaation ja joustavuuden välillä? Millaisten rahoitusmallien avulla voidaan parhaiten täyttää todelliset tarpeet ja hyödyntää käytössä olevat mahdollisuudet? Miten voidaan ottaa oppia sekä kielteisistä että myönteisistä kokemuksista ja mukauttaa toimintamalleja niiden perusteella?



Kotouttamisen hallinnointirakenteiden luomiseen ja ylläpitoon kannattaa panostaa, sillä niiden avulla voidaan kehittää kotouttamissuunnitelmia ja -strategiaa, luoda resursseja, saada sekä ihmiset että organisaatiot liikkeelle, muodostaa kumppanuussuhteita ja rakentaa luottamusta – kaikki tämä on tärkeää niin lyhyen kuin pitkänkin aikavälin kotouttamistavoitteiden saavuttamiseksi.

4.1 Paikalliset kotouttamisrakenteet

Maahanmuuton myötä monikulttuurisuus on lyönyt leimansa moniin paikallisyhteisöihin eri puolilla Eurooppaa. Vaikka valtaosa maahanmuuttajista ja pakolaisista asettuu edelleen asumaan kaupunkiin, myös pienemmät kunnat ja maalaispaikkakunnat ovat saaneet uusia asukkaita. Joissain tapauksissa paikallisen väestön koostumus saattaa muuttua nopeastikin, kun maahanmuuttajaväestön osuus kasvaa selvästi nopeammin kuin maassa keskimäärin. Paikalliset viranomaiset ja muut sidosryhmät reagoivat tällaisiin muutoksiin luomalla erilaisia kotouttamisrakenteita. Ihannetapauksessa ne sopivat saumattomasti yhteen yleisten politiikkojen ja hallintomenettelyjen kanssa ja perustuvat yhteisiin tavoitteisiin. Vahvojen verkostojen avulla kotouttamisasiosta voidaan päästä yhteisymmärrykseen ja tehostaa siten ohjelmien täytäntöönpanoa.

Oikeudellinen ja poliittinen kehys

Paikallisia kotouttamispolitiikkoja kehitetään maahanpääsystä ja oleskelua koskevan lainsäädäntökehysten puitteissa, joka puolestaan määrittellään yleensä kansallisella ja EU:n tasolla. Tähän lainsäädäntökehykseen kuuluvat olennaisena osana lakisääteiset vaatimukset, jotka koskevat maahanpääsyn ja oleskelu- ja työluvan myöntämisen edellytyksiä sekä yhdenvertaista kohtelua ja kansalaisuuden saamista, samoin kuin pakolaisiin liittyvät oikeudelliset välineet ja maastapoistamista koskevat säännöt. Paikallisviranomaisilla on vastuu sekä tiettyjen maahanmuutossäännösten että eräiden muiden, niille ylempää osoitettujen tehtävien



täytäntöönpanosta. Samalla niillä voi olla paljonkin toimivaltaa erilaisilla kotouttamisen kannalta merkittävillä aloilla, ja ne voivat toimia palveluntarjoajina muun muassa terveydenhoidon ja asumisen kaltaisilla keskeisillä aloilla. Paikallisviranomaiset joutuvat näin ollen tekemisiin maahanmuuton seurausten kanssa riippumatta siitä, onko kyseessä laillinen vai laitton maahanmuutto tai perustuuko se taloudellisiin vai perhesyihin ja onko oleskelun tarkoitus olla väliaikaista vai pysyvää.

Jäsennelty viestintä ja vuoropuhelu EU:n sekä kansallisen ja paikallistason hallinnon kesken antaa mahdollisuuden ennakoita ja arvioida eri tasoilla toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia. Vastaavasti tietyllä tasolla toteutettujen kotouttamisohjelmien tuloksia voitaisiin hyödyntää muilla tasoilla toteutettavien toimien yhteydessä.



Monet paikallisviranomaiset ovat alkaneet käsitellä kotouttamista osana yleisiä politiikkoja. Joissain tapauksissa kaupunginjohtajalla tai apulaiskaupunginjohtajalla on toiminnassa johtava ja näkyvä rooli. Yleisempää kuitenkin on se, että tietty yksikkö tai toimisto vastaa kotouttamisen edistämisestä koko hallinnon painopistealueena. Kummassakin tapauksessa konkreettisten toimien toteuttaminen on yksittäisten osastojen tehtävä.

Kaupunginjohtajien ja/tai vaaleilla valittujen paikallisedustajien voimakas ja näkyvä rooli kotouttamisen edistämisessä on erittäin tärkeää, jotta kotouttamiskysymyksiin voidaan suhtautua johdonmukaisesti eri politiikanaloilla. Näin voidaan myös luoda yhteyksiä hallinnon ja asukkaiden välille näiden taustasta riippumatta.



Kotouttamisstrategiat ja niiden tavoitteet

Kun paikallisyhteisöt päättävät ryhtyä toteuttamaan aktiivisesti kotouttamistoimia, ne voivat aluksi päättää, mihin kotoutumisella pyritään, tai määritellä kotouttamisstrategian. Usein tällainen päätös tai strategia laaditaan siten, että kaikki paikallisyhteisön keskeiset toimijat pyrkivät yhdessä löytämään vastauksen muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Mitkä ovat kotouttamisen yleiset tavoitteet? Miten ne liittyvät koko yhteisön ensisijaisiin tarpeisiin ja ongelmiin? Voivatko eri toimijat sopia yhteisistä tavoitteista? Mitä painopistealueita ja konkreettisia tavoitteita olisi määriteltävä? Miten asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa? Paikallisyhteisöt voivat joko laatia kotouttamisstrategioita omassa keskuudessaan tai hyödyntää yhteisten periaatteiden ja tavoitteiden muotoilussa muualta saatuja ideoita ja kokemuksia.

Solingenin kaupungissa Saksassa on kehitetty osallistavan menettelyn tuloksena monikulttuurisuutta edistävä hanke *Vision Coexistence 2010*. Julkisten ja yksityisten laitosten ja organisaatioiden edustajat kokoontuivat kahden vuoden ajan työryhmiin keskustelemaan erityisesti työllisyyteen, terveydenhoitoon ja asumiseen sekä nuorisoon ja koulunkäyntiin liittyvistä kysymyksistä. Keskusteluissa tuotiin esiin ongelmia, laadittiin luettelo olemassa olevista hankkeista ja palveluista ja määriteltiin tavoitteita. Nyt viranomaiset pyrkivät kehittämään indikaattorijärjestelmän toiminnan suunnittelun avuksi.





Eurocities on 128 suuren eurooppalaisen kaupungin muodostama verkosto, jonka jäsenet ovat antaneet ohjeita maahanmuuttajien kotouttamista ja pakolaisten vastaanottamista varten (*Contribution to Good Governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers*). Tähän kaupunkien itsensä kaupunkeja varten laatimaan asiakirjaan on koottu yleisiä periaatteita siitä, miten kotouttamiseen olisi suhtauduttava, sekä keskeisten palvelujen järjestämistä koskevia yksityiskohtaisempia käytännesääntöjä.

Esimerkkejä eri toiminta-aloista:

- Kehitetään suoraa ja avointa viestintää kaikkien maahanmuuttajataustaisten yhteisöjen kanssa, niin että ne voivat osallistua elinoloihinsa ja asuinympäristöönsä vaikuttavien kaikkien politiikkojen suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.
- Panostetaan siihen, että kaikille asukkaille tiedotetaan maahanmuuttoa koskevista faktoista ja tehokkaan kotoutumisen edellytyksistä kattavasti ja avoimesti.
- Pyritään siihen, että erilaisissa oppilaitoksissa sekä johto että opettajat ottavat huomioon oppilaiden lisääntyvän monikulttuurisuuden, ja niiden käyttöön tarjotaan tarvittavaa asiantuntemusta.
- Laaditaan mahdollisimman paljon ohjelmia, joilla tuetaan kulttuurienvälistä sovittelua terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen piirissä, jotta voidaan helpottaa näiden alojen ammattilaisten ja eri etnisten ryhmien välistä viestintää ja keskinäistä ymmärtämystä.
- Edistetään kaikkien maahanmuuttajien pääsyä kaupungin kulttuuripalvelujen käyttäjiksi ja yleensä kulttuurielämään osallistumista.

Tämä ohjeisto luo perustan kaupunkien keskinäiselle järjestelmälliselle oppimisprosessille. Viime kädessä asiakirjan tarkoituksena on kannustaa innovaatiota siten, että toimia seurataan ja arvioidaan jäsenneysti.



Verkkosivusto: <http://www.eurocities.org>



Paikalliset kotouttamispolitiikat ovat tehokkaampia, jos niillä on takanaan koko yhteisön tuki. Sen sijaan että kohderyhmänä olisivat ainoastaan maahanmuuttajat, toimet tulisi suunnata kaikille asukkaille sekä hallintoon itseensä. Tätä varten tarvitaan usein muutoksia kunnallishallinnon eri yksiköissä ja eri aloilla. Siksi toimet edellyttävät poliittista tukea.

Paikalliset päättäjät voivat lujittaa yhteisen kotouttamisstrategian kannatusta antamalla aiheesta julkisia lausuntoja, joissa tuodaan esiin maahanmuuttajien kaupunkiyhteisön hyväksittyjä toteuttamia toimia ja ilmaistaan arvostusta maahanmuuttajajärjestöjen vapaaehtoistoimintaa ja niiden roolia kohtaan. Ihannetapauksessa johtoportaan sitoutuminen kotouttamisen edistämiseen perustuu laajaan poliittiseen ja yhteiskunnalliseen konsensusukseen kotouttamisen merkityksestä. Vaikka kotouttamisen tavoitteista ei aina päästä täyteen yksimielisyyteen, asukkaiden, paikallisten organisaatioiden, viranomaisten ja poliittisten puolueiden olisi saavutettava jonkinlainen toimiva yhteisymmärrys ja kunnioitettava muiden ryhmien mielipiteitä. Erityisen tärkeää on kahdenvälinen yhteistyö, koska kotouttamisstrategiat edellyttävät yleensä taloudellisia sitoumuksia. Se, että kunnanvaltuustoon kuuluu maahanmuuttajataustaisia jäseniä, edistää yleensä kotoutumiseen liittyvien kysymysten esiinpääsyä.



Barcelonan kunnallinen maahanmuutossuunnitelma hyväksyttiin kaikkien poliittisten puolueiden tuella. Suunnitelmassa korostetaan, että kotouttaminen on kaikkien yhteinen vastualue. Taustalla on näkemys siitä, että monikulttuurisuus on voimavara. Maahanmuuttajien uskotaan vaikuttavan myönteisesti muun muassa kaupungin ikärakenteeseen ja inhimilliseen pääomaan. Maahanmuuttajista vain 2,6 prosenttia on yli 65-vuotiaita, kun vastaava luku Barcelonan kantaväestön keskuudessa on 21,9 prosenttia. Maahanmuuttajista 27,3 prosentilla on korkeakoulututkinto, ja erityisen suuri tämä suhdeluku on maahanmuuttajanaisten keskuudessa. Kunnallisessa maahanmuutossuunnitelmassa tarkastellaankin kotouttamispolitiikkoja ja -ohjelmia siltä kannalta, että monikulttuurisuus on voimavara. Suunnitelman mukaan muun muassa julkisia asumispalveluja on muutettava merkittävästi uusien tarpeiden täyttämiseksi.



Kotouttamisstrategioissa yleisnäkemykseen yhdistetään usein yksityiskohtaisempia tavoitteita ja päämääriä. Nämä voidaan ottaa huomioon viranomaisten yleisissä arviointi- ja seurantakäytänteissä. Monet paikallishallinnon elimet laativat kunnanvaltuustolle virallisia raportteja, joiden yhteydessä voidaan käsitellä myös kotouttamista. Eri yksiköt voivat suorittaa myös itsearviointia ja asettaa konkreettisten toimien toteuttamiselle määräaikoja. Arviointien suorittamista varten tarvittavia tietoja voidaan saada muun muassa asennekyselyistä, kunnallisten palvelujen käyttöä koskevista selvityksistä, koulunkäyntiä ja kaupungin omistamien asuntojen asukaskantaa koskevista tilastoista, paikallisista rikostentorjuntaraporteista sekä yhteiskunnallista ja poliittista osallistumista koskevista tiedoista, kuten vapaaehtoistyöntekijöiden ja jäsenten määräästä.

Verkostot ja kuulemismenettelyt

Paikalliset kotouttamisverkostot voivat helpottaa toimien koordinoitua maahanmuuttajajärjestöjen, palveluntarjoajien, kunnan viranomaisten, oppilaitosten, työnantajien, uskonnollisten ja hyväntekeväisyysjärjestöjen sekä muiden toimijoiden kesken. Verkostojen avulla voidaan vaihtaa tietoja ja tehdä ammatillista yhteistyötä tai tehostaa niukkojen voimavarojen käyttöä. Verkostojen avulla voidaan saada organisaatiot ja ihmiset liikkeelle, rakentaa siltoja yhteisöjen välille ja lujittaa keskinäistä luottamusta.

Aloitteen paikallisten kotouttamisverkostojen perustamisesta tekevät yleensä kunnan viranomaiset, jotka myös johtavat toimintaa. Verkostoja voivat kuitenkin perustaa myös muut sidosryhmät "alhaalta ylöspäin" siten, että pyöreän pöydän keskustelujen ja muiden epävirallisten yhteyksien pohjalta pyritään luomaan virallisempia rakenteita. Verkostoja saattaa syntyä myös hankkeiden täytäntöönpanon yhteydessä. Kotouttamishankkeissa luodaan usein sellaisia yhteyksiä ja kumppanuussuhteita, jotka saattavat jäädä pysyviksi. Haasteena on pitää verkostot elossa myös sen jälkeen, kun varsinainen hanke on toteutettu.

Italiassa on Integra-nimisen Equal-hankkeen yhteydessä muodostettu seitsemään kuntaan paikalliset kotouttamisverkostot, joiden toiminta jatkuu myös hankkeen päätyttyä. Vastavaa toimintaa on toteutettu myös muissa kunnissa. Integra tarjoaa pakolaisille ja turvapaikanhakijoille kielikoulutusta, taitojen arviointia, työnohjausta, oppisopimuskoulutusta ja muita työmarkkinoille pääsyä edistäviä palveluja.





Hankkeeseen kuuluu kansallisen temaattisen verkoston ohella paikallisia kotouttamisverkostoja, joita toimii seitsemässä hankkeeseen osallistuneessa kunnassa. Paikallisia verkostoja ohjaavat paikallisviranomaiset, ja niihin kuuluu työvoimatoimistojen, ammattioppilaitosten ja ammattiliittojen sekä turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja muiden paikallisten yhteistyökumppanien edustajia. Hankkeen varsinaisen sisällön ohella myönteisenä tuloksena pidetään sitä, että sen yhteydessä kaikille laitoksille on nimetty edustajat, jotka muodostavat oman verkostonsa.



Verkkosivusto: http://www.integra-anci.it/ita/transnational_partnership_ita.html

Hankkeita, joiden yhteydessä verkottumisen merkitystä korostetaan, sisältyy usein kansallisiin aloitteisiin, joiden taustalla on voimakkaita toimijoita, kuten ammattiliittojen tai työnantajien keskusjärjestöjä. Toimintaan saattaa osallistua myös kansallisia kuntaliittoja tai muita alueellisia rakenteita.

Kokemus on osoittanut, että hyvin toimivilla verkostoilla on usein muodollinen rakenne, jonka legitimitettiin sen jäsenet hyväksyvät. Ihannetapauksessa rakenne antaa myös selkeän kuvan tehtävänjaosta, ja toimintaa ohjaa puheenjohtaja (puheenjohtajuus voi myös olla kiertävä) sihteeristön avustuksella. Laajempien verkostojen toimintaa voidaan jäsentää perustamalla erilaisia ydinryhmiä ja työryhmiä; rakenteen kestävyyttä voidaan tukea työjärjestyksen ja konfliktinratkaisumekanismien avulla.



Ihannetapauksessa paikallisilla kotouttamisverkostoilla on selkeä asema yhteisön poliittisessa ja hallintojärjestelmässä. Niiden tehtävänä voi olla esimerkiksi se, että ne nostavat esiin erityisiä huolenaiheita ja esittävät suosituksia vaaleilla valittujen edustajien päätösvaltaa tietenkään rajoittamatta.



Ballerupissa toimii yksi Tanskan 73 paikallisesta integraationeuvostosta. Näiden neuvostojen kansallinen kattojärjestö on vähemmistökansallisuuksien kansallinen neuvosto, joka toimii pakolais-, maahanmuutto- ja kotouttamisasiosta vastaavan ministerin neuvonantajana. Ballerupin integraationeuvoston jäsenistä kymmenen edustaa etnisiä vähemmistöjä, kaksi paikallista kunnanvaltuustoa sekä kaksi päivähoito- ja koululautakuntia, minkä lisäksi urheiluseuroilla sekä vanhusten ja nuorten neuvostoilla on kullakin yksi edustaja. Lisäksi neuvostoon kuuluu kolme konsulttia, joilla ei ole äänioikeutta, ja sihteeri.

Integraationeuvostot kokoontuvat kerran kuukaudessa. Lisäksi ne voivat perustaa tilapäisiä työryhmiä, ja vuosittain järjestetään viikonloppuseminaari. Neuvosto kuulee asiantuntijoita ja lähettää omia edustajiaan kaupungin sosiaaliasioiden yhteyskomiteaan sekä työllisyys- ja työmarkkina-asioista vastaavaan koordinoitukomiteaan.

Integraationeuvosto laatii kotouttamispolitiikkaa koskevia ehdotuksia, keskustelee esimerkiksi äidinkielenopetukseen liittyvistä kysymyksistä tai oman hautausmaan perustamisesta muslimeille sekä osallistuu vapaaehtoisneuvontaan ja etnisten vähemmistöjen keskuksen toimintaan. Se on myös organisoinut järjestettyjä ja pakkoavioliittoja käsittelevän esitelmätilaisuuden.



Kokemus osoittaa, että neuvoo-antavan komitean olemassaolo ei suinkaan estä maahanmuuttajia osallistumasta myös muiden foorumien toimintaan. Monissa kunnissa pyritään saamaan päteviä maahanmuuttajataustaisia henkilöitä osallistumaan myös erilaisten lautakuntien toimintaan ja osallistaviin suunnitteluprosesseihin. Kuuleminen on erityisen hyödyllistä, jos se on muutakin kuin maahanmuuttajien ja kaupunginhallinnon välistä näkemystenvaihtoa. Paikalliset ammattiliittojen edustajat, urheiluseurojen valmentajat, kulttuurikeskusten toiminnanjohtajat ja eri yhteisöjen johtajat voivat osallistua kotouttamisprosessiin yhdessä yhteisön kaikkien jäsenten kanssa riippumatta siitä, onko näillä maahanmuuttajatausta vai kuuluvatko he kantäväestöön. Henkilökohtainen vuorovaikutus erilaisissa verkostoissa ja neuvoo-antavissa elimissä on arvokas sosiaalista integroitumista edistävä tekijä paikallistasolla.

Belgialainen kuningas Baudouinin säätiö ja Flanderin tiede- ja teknologia-arvioinnin instituutti (viWTA) ovat kehittäneet osallistamistyökalun, joka ohjaa käytännön toimijoita osallistavien menetelmien soveltamisessa. Osallistavien menetelmien avulla käytännön toimijat voivat edistää yleisön osallistumista päätöksentekomenettelyihin – on kuitenkin syytä muistaa, että ”yleisön” määritelmä riippuu siitä, mitä aihetta kulloinkin käsitellään.

Työkaluun on koottu yleiskatsaus 40 osallistavasta menetelmästä, joista 13:a kuvataan yksityiskohtaisemmin. Niihin kuuluu sekä pienimuotoisia vuoropuhelutilanteita että laajoja, tuhansille osanottajille osoitettuja kuulemismenettelyjä. Eräät tekniikat on tarkoitettu ensisijaisesti kansalaisille tai sidosryhmille, toiset taas eri alojen asiantuntijoille. Esimerkkejä näistä menetelmistä ovat 21. vuosisadan kaupunkikokous, kansalaiskäräjät, konsensuskonferenssi ja maailmankahvila.

Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual, syyskuu 2005, saatavilla osoitteessa <http://www.kbs-frb.be> tai <http://www.viWTA.be>

Yhteisessä peruseriaatteessa nro 9 todetaan, että maahanmuuttajien kotoutumista voidaan tukea antamalla heidän osallistua demokratiakehitykseen sekä kotouttamispolitiikan ja -toimien suunnitteluun erityisesti paikallistasolla. Maahanmuuttajien osallistumista demokraattisiin prosesseihin käsitellään lähemmin *Kotouttamiskäsikirjan* ensimmäisen laitoksen 2. luvussa.

Paikallisten kokemusten jakaminen

Paikallisyhteisöjen välinen kokemustenvaihto voi toimia inspiraation lähteenä erilaisten innovatiivisten hankkeiden tai menettelytapojen toteuttamisessa. Jos tällaista horisontaalista vaihtoa toteutetaan jäsenllymmässä muodossa, sen avulla voidaan myös kehittää yhteisiä indikaattoreita tai arviointimenetelmiä. Paikallisyhteisöt voisivat kehittää kotouttamista koskevia yhteisiä laatustandardeja. Yksi tapa selvittää hyvien kotouttamispolitiikkojen kriiteerit tai menestystekijät on järjestää kilpailuja. Kansallisen tai EU:n tason kilpailujen yhteydessä voidaan kerätä ja tehdä tunnetuksi kotouttamista edistäviä aloitteita.





Saksan sisäasiainministeriö ja Bertelsmann-säätiö järjestivät kilpailun, jonka teemana oli ”Onnistunut kotouttaminen ei ole sattuma: paikallisen kotouttamispolitiikan strategioita”. Kilpailun yhteydessä esitettiin seuraavanlaisia kysymyksiä: Miten kotouttaminen on tätä nykyä järjestetty paikallisyhteisöissä? Millaisia strategioita on noudatettu? Miten ne ovat onnistuneet?

Vaikka kilpailun kaksivaiheinen hakemusmenettely vaati varsin paljon aikaa ja vaivaa, 23 finalistin joukossa oli useita pieniäkin kuntia (kaiken kaikkiaan osanottajia oli 107). Kilpailun tuomaristossa oli 11 asiantuntijaa, jotka kävivät henkilökohtaisesti tutustumassa 15 kuntaan ja päättivät lopulta myöntää palkinnot neljälle erisuuruiselle paikallisviranomaiselle.

Kilpailun pohjalta laadittiin kymmenen suositusta hyvästä kotouttamispolitiikasta. Suositukset julkaistiin yhdessä paikallisyhteisöjen kokemuksista kootun laajan aineiston kanssa. Satasivuista aineistoa on jaettu saksalaisille paikallisyhteisöille ja siitä on laadittu myös englanninkielinen tiivistelmä.

Aineisto ja suositukset on tarkoitettu ensisijaisesti paikallisyhteisöille, mutta kilpailun tarkoituksena oli myös kerätä liittohallituksen käyttöön tietoa yhteisöjen käytännön kokemuksista.



Verkkosivusto: <http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Kokemuksia vaihdetaan myös EU:n tasolla erilaisten liittovaltiota, keskushallintoa tai kansallisia, alue- tai paikallisviranomaisia edustavien tahojen kesken. Toisaalta sekä horisontaalinen kokemustenvaihto että yhteydet muihin hallintotasoihin ovat osoittautuneet monissa paikallisyhteisöissä hyödyllisiksi kotouttamisen edistämiseksi. Monet eurooppalaiset verkostot ovat ottaneet kotouttamisen ajamiensa asioiden joukkoon (katso 2. luku).

4.2 Kotouttamispolitiikkojen suunnittelu ja arviointi

Poliittisten kokonaistavoitteiden muuttaminen konkreettisiksi kotouttamistoimiksi ja -hankkeiksi vaatii huolellista suunnittelua, jossa on keskeistä selkeä tavoitteiden asettaminen.



Tavoitteiden on täytettävä niin sanotut **SMART**-kriteerit eli niiden on oltava

täsmällisiä (**Specific**): tavoitteiden tulee olla niin täsmällisiä ja konkreettisia, ettei niitä voida tulkita monin eri tavoin

mitattavia (**Measurable**): tavoitteissa olisi määriteltävä jonkin mitan avulla, millainen tilanteen halutaan olevan tulevaisuudessa, jotta tavoitteen saavuttaminen voidaan tarkistaa; tällaiset tavoitteet voivat olla kvantitatiivisia, tai ne voivat muodostua tilanteen kuvauksen ja pisteytyksen yhdistelmästä

hyväksytyjä (**Accepted**): jos tavoitteiden ja päämäärien on tarkoitus vaikuttaa käyttäytymiseen, kaikkien niiden, jotka ovat vastuussa niiden toteuttamisesta, on hyväksyttävä ja ymmärrettävä ne ja tulkittava niitä yhdenmukaisesti



realistisia (**Realistic**): tavoitteiden on oltava kunnianhimoisia, sillä ei ole mitään hyötyä asettaa tavoitetta nykytilanteen tasolle; toisaalta tavoitteiden on oltava realistisia, niin että niiden toteuttamisesta vastuussa olevat tahot kokevat ne järkevinä

aikaan sidottuja (**Time-dependent**): tavoitteet jäävät hämäräksi, ellei niille ole asetettu selkeää määräaika tai ajanjaksoa, jonka kuluessa ne tulisi toteuttaa.

Euroopan komissio, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, kesäkuu 2005

Päätäjien ja käytännön toimijoiden olisi pohdittava jossakin kotouttamisohjelmien toteuttamisen vaiheessa seuraavia kysymyksiä: Missä määrin alkuperäiset tavoitteet on onnistuttu toteuttamaan? Tehtiinkö sitä, mitä alun perin suunniteltiin? Keitä ohjelmiin osallistui ja miksi? Ja toisaalta, ketkä eivät osallistuneet ja miksi? Kenelle ohjelmasta oli hyötyä (ja kenelle ei)? Mitkä tekijät vaikuttivat ratkaisevasti tuloksiin? Saatiinko riskit hallintaan, osattiinko mahdollisuuksia hyödyntää? Onko tuloksissa eroja miesten ja naisten tai nuorten ja vanhojen välillä? Kiinnitettiinkö näihin ryhmiin erityishuomiota? Osaan kysymyksistä voidaan vastata arvioinnin yhteydessä. Vastauksista voi olla apua tavoitteita ja painopistealueita koskevassa päätöksenteossa ja resurssien jakamisessa. Näin voidaan myös saada lisää tietoa tarpeista ja ongelmista, tutkia ei-toivottuja tuloksia ja selvittää, miksi asetettuja tavoitteita ei saavutettu.

Yksittäisiä hankkeita ja niiden tavoitteiden toteutumista on jo totuttu tarkastelemaan arviointimenettelyjen avulla. Pelkkä täytäntöönpanon tehokkuuden tarkistaminen ei kuitenkaan tuo esiin kokonaisstrategiaan liittyviä ongelmia, koska huonoakin politiikkaa voidaan toteuttaa ”hyvin” ja hyvää politiikkaa ”huonosti”.

Siksi voi olla hyödyllistä arvioida politiikkaa kokonaisuutena. Tällä tavoin ohjelmien rahoituspäätösten taustalla olevia oletuksia voidaan tarkistaa, ennen kuin merkittäviä resurssipäätöksiä tehdään. Toisaalta kokemus osoittaa, että eräät kotouttamispolitiikan parametrit perustuvat poliittisiin realiteetteihin. Niiden osalta on tärkeää ilmoittaa, mitkä ovat kotouttamisen poliittiset tavoitteet ja mikä on ohjelmien tarkoitus.

Kotouttamispolitiikan tavoitteiden määrittelyyn liittyviä ongelmia ja edistymisen mittaamisessa käytettävien indikaattorien valintaa käsitellään *Kotouttamiskäsikirjan* ensimmäisen luvun 3. luvussa.

Arvioinneissa selvitetään pääasiassa varsinaisten kotouttamispolitiikkojen tarkoituksenmukaisuutta ja laatua. Näiden ominaisuuksien mittaamiseksi voidaan kehittää hyvää hallintoa koskevia indikaattoreita, sen sijaan että yritettäisiin mitata yksittäisten maahanmuuttajien tai maahanmuuttajaryhmien ”kotoutumisastetta”, mikä on toki toiminnan todellinen haaste.





Ranskan budjettilainsäädännössä (*Loi organique sur les lois de finances*, LOLF) säädetään julkishallinnon tulosohjauksesta. Tähän liittyy muun muassa eri alojen julkisten politiikkojen tarkkoja kustannuksia koskeva tietojärjestelmä. Jokaisesta ohjelmasta laaditaan vuotuinen tulossuunnitelma (*Projet annuel de performances*, PAP), jossa määritellään suunnitellut toimet, niiden kustannukset, ohjelman tavoitteet sekä jo saavutetut ja suunnitellut tulokset erityisten indikaattorien avulla.

Ulkomaalaisten vastaanottoa ja kotouttamista koskevan ohjelman vuotuinen tulossuunnitelma esitetään parlamentille vuonna 2006. Tarvittavien indikaattorien valinta on ollut hankalaa, koska suunnitelma koskee ainoastaan tarkastelun kohteena olevia erityisohjelmia, kun taas kotouttamisen tuloksiin vaikuttavat monet muut – myös ohjelman ulkopuoliset – tekijät. Ranskassa on kuitenkin valittu kaksi indikaattoria: 1) vastaanotto- ja kotouttamisso-pimuksen allekirjoittajien osuus, joka osallistuu yhteiskuntatietouden kursseille, ja 2) julkisten vastaanottopalvelujen kohderyhmään kuuluvien ei-ranskankielisten henkilöiden osuus, joka saa koulutuksen päätteeksi todistuksen ranskan kielen peruskurssin suorittamisesta.



Ihannetapauksessa arviointi toteutetaan rinnan suunnittelun kanssa tai ainakin suunnittelussa voidaan arvioinnin ansiosta ottaa huomioon ohjelmissa jo tapahtuneet merkittävät muutokset. Pilottihankkeiden arvioita voidaan myös hyödyntää vireillä olevien ohjelmien tarkistamisessa ja mukauttamisessa.

Esimerkiksi Norjassa kotouttamiskurssien pilottivaihe arvioitiin 26 kunnassa ja tulosten perusteella toimintasuunnitelmaa muutettiin, ennen kuin sitä ryhdyttiin toteuttamaan kansallisella tasolla.



Sveitsissä myönnetään ulkomaalaisten sosiaalista integroitumista koskevan ohjelman nojalla vuosittain noin 9 miljoonaa euroa 600:n yhteisrahoitusta saavan hankkeen toteuttamista varten. Ohjelmalla on viisi painopistealuetta: 1) kielitaito, 2) instituutioiden avoimuus, 3) pienet paikalliset hankkeet, 4) alueelliset osaamiskeskukset sekä 5) innovaatio ja laadunvarmistus.

Ohjelman ensimmäisen vaiheen (2001–2003) arviointia varten laadittiin ensin osa-arvio viidestä painopistealueesta ja vasta niiden perusteella lopullinen arvio ja yhteenvetoraportti. Osittaisten arvioiden ja lopullisen arvioinnin aikataulu laadittiin niin, että väliaikaisia tuloksia voitiin käyttää ohjelman seuraavan vaiheen (2004–2007) suunnittelussa. Vastaava arviointi suoritetaan myös ennen vuonna 2008 alkavan seuraavan ohjelmakauden suunnittelua.



Verkkosivusto: <http://www.eka-cfe.ch>

Arviointimenetelmät

Maahanmuuttajien kotoutumisen alalla käytetään sekä ulkoisia arviointeja että itsearviointeja.



Itsearviointien avulla voidaan kehittää hallintoelinten valmiuksia sekä edistää organisaatioiden oppimista ja parhaiden käytäntöjen muodostamista. Toisaalta ulkoisten arvioiden tuloksena saadaan asioista ulkopuolinen näkemys, joka tarjoaa riippumattoman ja luotettavan arvion politiikkojen todellisista vaikutuksista.



Arviointien yhteydessä annetaan yleensä toimintaa koskevia suosituksia, jotka saattavat olla varsin poliittisia, kun otetaan huomioon, miten yleisesti kiinnostava kysymys maahanmuuttajien kotouttaminen on. Suosituksilla saattaa olla myös merkittävät taloudelliset vaikutukset. Kun laaditaan ulkoisia arvioiteja, tehtävämäärityksessä olisi määriteltävä paitsi tilaajan ja arvioijan suhde myös toimeksiannon tarkka laajuus. Tarjouskilpailumenettelyt helpottavat usein tällaisten perussääntöjen määrittelyä.

Käytettyjen keinojen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin ja siihen, mikä on arvioinnin merkitys päätöksentekomenettelyjen ja täytäntöönpanon yhteydessä. Arviointimenetelmä ja arviointia varten kerättävien tietojen määrittelmä olisi valittava tilanteen mukaan.



Tieteelliseltä kannalta katsoen arvioinnissa olisi hyvä käyttää esimerkiksi vertailuryhmää, mutta kotouttamistoimenpiteiden yhteydessä sellaista on yleensä vaikea määritellä. Kun kohderyhmä vaihtelee, arvioinnissa tulisi keskittyä jatkuvaan seurantaan pikemminkin kuin ennen-jälkeen-tutkimuksiin, jotka eivät välttämättä anna todenmukaista kuvaa tilanteesta.

Kohderyhmän määrittely on yleensäkin tärkeä osa arviointia. Ulkomaalaisten sosiaalista integroitumista koskevassa sveitsiläisessä ohjelmassa erotettiin järkevästi toisistaan kohderyhmät ja niin sanotut lopulliset edunsaajat. Esimerkiksi monikulttuurisen koulutusohjelman varsinaisena kohderyhmänä olivat vahtimestarit ja urheiluvalmentajat. Arvioinnin perusteella nämä keskeiset toimijat kyllä hyötyivät koulutuksesta, mutta he eivät käyttäneet tietämystään riittävän tehokkaasti ollessaan vuorovaikutuksessa lopullisten edunsaajien eli laajemman yhteisön kanssa. Tämän vuoksi ohjelman vaikutusten kokonaisarvioinnissa olisi otettava huomioon myös ohjelman täytäntöönpanoa seuraavat vaiheet.

Myös ajoitus on merkittävä arviointimenetelmään vaikuttava näkökohta. Esimerkiksi kvantitatiivinen arviointi voi olla hyödyllistä ohjelman alkuvaiheiden täytäntöönpanoa tarkasteltaessa, kun taas kvalitatiivisen arvioinnin perusteella saadaan tietoa pitkäaikaisten ohjelmien vaikutuksesta.

Tulosjohtamisjärjestelmien yhteydessä toteutettava jatkuva tietojenkeruu on yhä useammin kiinteä osa niin julkisia kuin yksityisiäkin kotouttamisohjelmia. Tulosten seuranta on usein valvovan tai rahoittavan tahon edellyttämä erottamaton osa hankkeiden toteuttamista. Tällaiset säännölliset tarkastukset voivat kannustaa oppimista organisaatiossa, samalla kun luodaan pohjaa myöhemmin toteutettaville (usein ulkoisille) arvioinneille. Itse asiassa ohjelmien jälkikäteisarviointi ilman säännöllistä tietojenkeruujärjestelmää tuskin täyttää tieteellisiä vaatimuksia, koska tällöin kyseessä on pikemminkin nopean tilannekatsauksen laatiminen kuin tulosten ja vaikutusten yksityiskohtainen arviointi pitkällä aikavälillä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhdistämällä tasapuolisesti kvantitatiivisia ja kvalitatiivisiä menetelmiä sekä sisäisiä ja ulkoisia arvioiteja voidaan todennäköisesti luoda kattava kuva toimien todellisesta vaikutuksesta. Toisaalta kotouttamistoimien monialaisuus ja monimutkaisuus asettavat pakostakin arvioinnille omat rajoituksensa.





Yhteisessä peruseriaatteessa nro 11 todetaan, että "on määritettävä selkeät tavoitteet, indikaattorit ja arviointijärjestelmät, joilla mukautetaan politiikkaa, arvioidaan kotouttamisen edistymistä ja tehostetaan tietojenvaihtoa". Lisäksi komission tiedonannossa *Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle* ehdotetaan konkreettisemmin, että maahanpääsymenettelyjä sekä (erityisesti pakollisia) tutustumisohjelmia ja muita kotouttamisohjelmia olisi arvioitava ja seurattava esimerkiksi laatimalla kansallisia vaikutustenarviointeja ja ottamalla käyttöön sidosryhmien kuulemiseen tarkoitettuja järjestelmiä, kuten selvityksiä, indikaattoreita ja seurantatoimia. Komissio myös kehottaa jäsenvaltioita tukemaan kansallisia arviointivälineitä koskevaa tietojenvaihtoa ja määrittämään tarvittaessa EU:n kriteerit vertailevaa oppimista varten.

Voidaanko arviointia varten kehittää yhteiset standardit? Useimpien eettisten kysymysten arviointia varten on olemassa kansainvälisiä standardeja. Ne eivät yleensä koske varsinaisesti maahanmuuttajien kotouttamista, mutta niitä voidaan kuitenkin soveltaa myös siihen liittyvien arviointien laatimisessa. EU:n rahoittamien ohjelmien yhteydessä ollaan niin ikään kehittämässä yhteisiä standardeja hankkeiden arviointia varten. EU voisi myös osaltaan edistää arvioinnin arvostusta, sillä kyseessä on hyvän hallinnon ja suunnittelun keskeinen väline.

4.3 Resurssien hallinnointi

Resurssit voidaan käsittää laajasti "pääomaksi", jota erilaiset toimijat voivat käyttää. Onnistunut kotouttamisen hallinnointirakenne maksimoi resurssien myönteiset vaikutukset määrittelemällä kunkin toimijan tarkan roolin ja luomalla edellytykset tarvittavan tuen antamiselle. Hyvän hallinnoinnin tarkoituksena on siis vastata seuraaviin kysymyksiin: Kuka tekee mitään parhaiten? Mitä siihen tarvitaan?



Hyvässä resurssinhallinnassa hyödynnetään erityyppisiä resursseja. Hyvin hallinnoitussa hankkeessa on taloudellisen pääoman edellyttämä määrä henkilöstöä ja muuta pääomaa, jonka osanottajat tuovat mukanaan. Myös vapaaehtoistyö on tärkeä voimavara.

Hyvin suunnitelluissa kotouttamishankkeissa ei käytetä vain yhdenlaisia resursseja, vaan niissä yhdistellään tasapuolisesti useampia, jotta kaikkien osanottajien panosta voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti.

Seuraavassa jaksossa käsitellään maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvää rahoitusta. Siinä tarkastellaan valtion roolia alueiden, kuntien ja vapaaehtoissektorin toiminnan rahoittamisessa ja pohditaan myös EU:n toimintaa ja sieltä saatavaa rahoitusta. Tämän jälkeen luodaan katsaus yksityisten säätiöiden toimintaan kotouttamisen alalla. Kaiken kaikkiaan rahoitus on yleisin tukimuoto, mutta sen lisäksi tukea annetaan myös muussa muodossa.

Julkinen rahoitus

Rahoituksen myöntämiseen liittyy aina painopisteiden asettaminen, ja rahoitusohjelmiin liittyy kaikilla tasoilla tietty strateginen ohjaaminen. Jäsenvaltioiden hallitukset pyrkivät jatkamaan käytettävissä olevat resurssit eri kohderyhmien tarpeiden mukaan poliittisten ja yhteiskunnallisten painopisteiden perusteella. Nämä painopisteet saattavat muuttua. Monissa jäsenvaltioissa rahoitusta on tähän asti suunnattu ensisijaisesti pakolaisille, koska



heillä on katsottu olevan kiistattomia tarpeita. Tätä nykyä kohderyhmäksi ovat tulossa myös muut maahanmuuttajat. Rahoitustarpeisiin vaikuttaa myös lainsäädännön kehitys, esimerkiksi lait, joissa osallistuminen kotouttamisohjelmiin tehdään pakolliseksi. Monissa jäsenvaltioissa keskushallinnolta tuleva rahoitus ohjataan alemmille hallintotasoille, ja se on usein mittasuhteiltaan huomattavaa. Alueellisen, kansallisen ja yhteisön rahoituksen olisi täydennettävä toisiaan. Kun eri tasoilla myönnettävä rahoitus lasketaan yhteen, voidaan todeta, että maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan huomattavilla summilla.

Virossa kotouttamistoimiin on saatu viime vuosina rahoitusta seuraavista lähteistä:

- valtion talousarvio (eri ministeriöt)
- liittymistä valmistelevat EU:n ohjelmat (muun muassa Phare)
- liittymisen jälkeiset EU:n ohjelmat
- EU:n rakennerahastot (muun muassa Euroopan sosiaalirahasto ESR)
- muut EU:n rahoitusvälineet (muun muassa 6. puiteohjelma)
- kahdenvälinen tuki (Alankomaat, Kanada, Norja, Ruotsi, Suomi, Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta, Yhdysvallat ym.).

Vaikka suuri osa kahdenvälisestä rahoituksesta ja liittymistä valmistelevasta EU:n tuesta ei ole enää ajankohtaista, valtaosa Virossa kotouttamiseen käytetyistä varoista on edelleen peräisin kansainvälisistä lähteistä, ei kansallisista.

Välittömien taloudellisten vaikutusten ohella kansainvälinen tuki on vaikuttanut voimakkaasti myös Viron rahoituskäytäntöihin. Esimerkiksi ei-virolaisten kotouttamissäätiö, joka jakoi vuonna 2005 yhteensä 5,7 miljoonaa euroa rahoitustukea, noudattaa Phare-ohjelmaan perustuvia menettelyjä. Julkisia hankintoja koskevat säännöt olivat Virossa säätiön perustamisen aikaan (1998) vielä varsin hatarat, ja ne koskivat lähinnä rakennusalaan, joten palvelu- ja tavarahankintoja koskevissa tarjouskilpailuissa sekä avustusten ja henkilökohtaisten stipendien myöntämisessä otettiin käyttöön Phare-ohjelman menettelyt.

Tšekissä käytettyjä EU:n rahoituslähteitä ovat olleet Phare, INTI-ohjelma, Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan pakolaisrahasto. Vuonna 2005 EU:n yhteisrahoitusta sai 17 hanketta. Rahoitustukea myönnettiin noin 4,8 miljoonaa euroa.

Koska varoja on käytettävissä rajoitetusti, EU tarjoaa usein suurempia määriä monivuotista rahoitusta, joka tuo vakautta kotouttamisohjelmia toteuttavien valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaan. Tuen ansiosta ne voivat tarkastella lyhyellä aikavälillä toteutettavien kohdennettujen toimien ohella myös rakenteellisia kysymyksiä, kuten työmarkkinoihin liittyviä ongelmia. EU:n eri ohjelmat, muun muassa Equal, tukevat myös valtioiden rajat ylittävää oppimista, ja niiden avulla on käynnistetty monia innovatiivisia hankkeita.

Valtiosta riippumattomien järjestöjen ja ministeriöiden on täytynyt omaksua EU:n rahoitusmenettelyt. Aluksi ne eivät aina ymmärtäneet, että hakemusten ja raporttien laatiminen vaatii selvästi enemmän aikaa ja vaivaa kuin valtion rahoittamien hankkeiden yhteydessä. Lisäksi monet järjestöt joutuivat maksattamiseen liittyvien viiveiden vuoksi ottamaan pankkilainaa kulujensa maksamiseen.



Espanjan kotouttamisrahasto perustettiin vuonna 2005 tukemaan alue- ja paikallistasolla toteutettavia kotouttamispolitiikkoja. Ensimmäisenä vuonna rahoitusta varattiin 120 miljoonaa euroa ja vuonna 2006 määrä korotettiin 182,4 miljoonaan. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että kansallisella tasolla toteutettuihin kotouttamistoimiin osoitettiin vuosina 2000–2004 vuosittain noin 7,5 miljoonaa euroa.

Varat siirretään täysimääräisinä itsehallintoalueille (aluehallituksille) edellyttäen, että ne rahoittavat kuluista itse 30 prosenttia. Varojen jakoperusteisiin kuuluu muun muassa kuntiin rekisteröityneiden EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten määrä. Nämä voivat olla joko sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuuluvia työntekijöitä tai maatyöläisiä. Varoja myönnetään myös erityistilanteiden eli maahantulijoiden suuren määrän perusteella. Näin on tapahtunut esimerkiksi Andalusiassa. Kotouttamisrahaston myöntämistä varoista 40 prosenttia on käytettävä suoraan kunnissa, joille varat siirretään aluehallitusten välityksellä.

Rahoitusta myönnetään pääasiallisesti yleisten julkisten palvelujen vahvistamiseen, julkisten palvelujen ja kotouttamispalvelujen työntekijöiden monikulttuurisuuskoulutukseen sekä kokemusten ja hyvien käytänteiden vaihtoon. Puolet rahaston kokonaisvaroista on osoitettu koulutukseen. Varoilla rahoitetaan muun muassa koulujen vastaanotto-ohjelmia.

Rahaston avulla pyritään luomaan johdonmukainen kansallinen kotouttamisstrategia tuemalla alueellisia ja paikallisia kotouttamispolitiikkoja ja yhteistyötä eri hallintotasojen välillä. Päätökset painopistealueista tehdään yhdessä kansallisen ja aluehallinnon kesken, ja aluehallinto laatii alueelliset toimintasuunnitelmat. Jokaisen itsehallintoalueen kanssa perustetaan kahdenvälinen valvontakomitea, jonka tehtävänä on seurata toiminnan edistymistä ja laatia vuosittain uusia ehdotuksia.



Tanskan kotouttamislaki muodostaa oikeusperustan kunnallisten kotouttamistoimien rahoittamiselle. Paikallisviranomaiset vastaavat pakolaisten majoittamisesta, tutustumisohjelmien järjestämisestä, sosiaalietuuksien maksamisesta niihin oikeutetuille henkilöille ja yleensä kuntatasolla toteutettavien kotouttamistoimien koordinoinnista. Vuonna 2004 kotouttamislain piiriin kuului 17 244 henkeä, joista pääosa oli pakolaisia ja siirtolaisperheitä.

Nykyisessä rahoitusjärjestelmässä varat siirretään kuntiin erityyppisten rahoitusvälineiden avulla. Kunnat saavat perusavustuksen, joka lasketaan kotouttamistoimien piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärän mukaan kolmen vuoden ajalta. Avustus on tarkoitettu kattamaan tulkkien palkkaamisesta, tiedottamisesta, neuvonnasta, majoituksesta ym. aiheutuvat kustannukset. Lisäksi myönnetään ohjelma-avustuksia tanskan kielen kurssien ja yleissivistävän tai työllistämiskoulutuksen järjestämistä varten. Lisäksi kunnille korvataan tietyt kulut, ja ne voivat saada tulospohjaisia avustuksia, kun maahanmuuttajat läpäisevät tanskan kielen kokeen tai saavat työpaikan vähintään kuudeksi kuukaudeksi kolmen vuoden tutustumisjakson aikana.

Rahoitusjärjestelmän avulla kuntia pyritään kannustamaan aktiivisen kotouttamispolitiikan toteuttamiseen. Tuloksiin perustuvan tuen ohella tärkeää on se, millä perusteella perusavustus maksetaan: kunta saa tätä avustusta koko kolmivuotisen tutustumisjakson ajan riippumatta siitä, onko maahanmuuttaja jo saanut työpaikan vai perustuuko hänen toimeentulonsa yhteiskunnan maksamiin etuuksiin. Jos maahanmuuttaja saa työpaikan, ennen kuin kolme vuotta on kulunut, kunta voi käyttää perusavustuksen jäljelle jäävän osuuden haluumallaan tavalla, sillä sitä ei ole sidottu yksinomaan kotouttamistoimintaan käytettäväksi.



Kansalliset viranomaiset myöntävät rahoitusta myös muille yhteiskunnallisille toimijoille, esimerkiksi vapaaehtoissektorille. Tällä alalla rahoituksen määrä vaihtelee huomattavasti. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan sisäministeriö hallinnoi *Refugee Community Development Fund* -nimistä pakolaisrahastoa, josta myönnetään eri organisaatioille enintään 7 200 euron avustuksia toimintavalmiuksien parantamiseen, uusien palvelujen kehittämiseen ja pakolaisyhteisön suhteiden kehittämiseen. Kukin organisaatio voi saada vuosittain vain yhden avustuksen. Toisaalta monet pakolaisten kotouttamisen alalla toimivat valtakunnalliset vapaaehtoisjärjestöt saavat sisäministeriöltä vuosittain noin 8,6 miljoonaa euroa perusrahoitusta.

EU tukee maahanmuuttajien kotoutumista erilaisten rahastojen avulla joko suoraan tai välillisesti. Merkittävimpiä näistä ovat rakennerahastot, joiden tavoitteena on taloudellisen ja sosiaalisen koheesion lisääminen Euroopan unionissa. Varoilla toteutetaan toimia, joiden avulla pyritään kaventamaan kuilua kehittyneempien ja vähemmän kehittyneiden alueiden välillä ja edistämään eri yhteiskuntaryhmien yhtäläisiä työllistymismahdollisuuksia. Tällaisista rahastoista tunnetuimpia ovat kenties Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Näiden suurten rahastojen avulla toteutetaan monia erilaisia hankkeita. Esimerkiksi ESR rahoittaa Equal-hanketta, jonka tavoitteena on torjua kaikkia syrjinnän muotoja ja epätasa-arvoa työmarkkinoilla valtioiden välisen yhteistyön pohjalta. Kohderyhmiin kuuluvat muun muassa maahanmuuttajat. EAKR puolestaan rahoittaa Urban-yhteisöaloitetta, jonka tarkoituksena on edistää innovatiivisten kehitysmallien suunnittelua ja käyttöä kaupunkien kriisialueiden taloudellista ja sosiaalista elvyttämistä varten. Aloitteen avulla lujitetaan tietojenvaihtoa kestävästä kaupunkikehityksestä Euroopan unionissa. Tämä erityisohjelma päättyy, mutta kaupunkien kehittämiseen tähtäviä hankkeita on tarkoitus tukea vuodesta 2007 alkaen rahaston uusista ohjelmista. Tutkimus- ja kehittämisrahastoista tuetaan tutkimusta, esimerkiksi tietojen keräämistä muuttoliikkeeseen ja kotoutumisprosessiin liittyvien politiikkojen suunnittelua varten. Myös oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto (JLS) hallinnoi useita rahoitusohjelmia. Niihin kuuluu muun muassa Euroopan pakolaisrahasto (ERF), josta myönnetään tukea EU:n jäsenvaltioille ja muille sidosryhmille turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamista varten. Vuosien 2007–2013 rahoituskehyksen nojalla pakolaisrahaston rinnalle on tarkoitus perustaa uusi rahasto, jonka välityksellä kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen myönnetään merkittävästi varoja. Tämän uuden rahaston edelläkävijä on INTI-ohjelma, josta on myönnetty tukea sekä jäsenvaltioiden hallituksille että valtiosta riippumattomille organisaatioille maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien toimien toteuttamista varten.

INTI on EU:n rahoitusohjelma, josta myönnetään tukea EU:n jäsenvaltioille kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevien valmistelutoimien toteuttamiseen. Ohjelman tarkoituksena on edistää vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa, kehittää kotouttamismalleja, etsiä ja arvioida parhaita käytänteitä sekä luoda verkostoja EU:n tasolla. INTI tukee jäsenvaltioiden, niiden alue- ja paikallisviranomaisten ja muiden sidosryhmien välistä yhteistyötä sekä valtioiden välisten kumppanuuksien ja verkostojen luomista. Periaatteena on tukea uusia ja innovatiivisia tapoja edistää maahanmuuttajien kotoutumista mahdollisuuksien mukaan aiempien kokemusten pohjalta. Tukea myönnetään ensisijaisesti toimille, jotka edistävät maahanmuuttajien voimaantumista sekä valtioiden välistä rakentavaa





vuoropuhelua. INTI-ohjelman viimeisen, vuotta 2006 koskevan ehdotuspyynnön perusteella on tarkoitus myöntää rahoitustukea toimille, jotka edistävät seuraavien kolmen erityistavoitteen toteutumista:

- Tuetaan valtioiden välisten yhteistyöverkostojen tai pilottihankkeiden perustamista, jotta voidaan määrittää, vaihtaa ja arvioida kotouttamiseen liittyviä hyviä käytänteitä ja uusia toimintamalleja.
- Lisätään tietämystä EU:n laajuisten kotouttamispolitiikkojen suunnittelua varten.
- Tuetaan valtioiden välistä vuoropuhelua ja tietoisuutta kotouttamiseen liittyvistä kysymyksistä ja niiden vaikutuksista yhteiskuntaan.



Verkkosivusto: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

Rahoituskysymykset ovat usein olennaisia valtiosta riippumattomien järjestöjen identiteetin ja toimintavalmiuksien kannalta (katso 1. luku). Järjestöt eivät välttämättä saa lainkaan perusrahoitusta, minkä lisäksi hankkeiden talousarvioihin sisältyvien kustannusten tukikelpoisuuteen sovelletaan usein tiukkoja rajoituksia. Järjestöjen on kuitenkin pystyttävä osoittamaan riittävästi resursseja hankkeiden suunnitteluun, kumppanuuksuhteiden luomiseen, ehdotusten laatimiseen ja rahoituksesta neuvottelemiseen. Raportointia koskevat vaatimukset saattavat vaihdella rahoittajan mukaan, mikä luo lisäpainetta järjestöille, jotka saavat rahoituksensa useasta lähteestä. Olisi hyödyllistä yksinkertaistaa hakumenettelyä esimerkiksi tekemällä niistä kaksivaiheisia siten, että ensimmäisessä vaiheessa kerättäisiin vain kiinnostuksenilmaisuja ja että täydelliset hakemukset vaadittaisiin vain esivalinnan läpäisseitä järjestöiltä. Jos järjestöt saavat rahoitusta myös yleiskustannuksiinsa, ne voivat suunnitella toimintaansa lyhytaikaisia, hankekohtaisia tavoitteita pidemmälle ja ottaa kohderyhmänsä muuttuvat tarpeet entistä paremmin huomioon. Valtiosta riippumattomilta järjestöiltä puuttuu kuitenkin usein taloudellinen asiantuntemus, jota tarvittaisiin yleiskustannusten arvioimiseen ja niiden jakamiseen eri hankkeiden kesken.

Yksityiset rahoituslähteet

Kotouttamistoimintaan osallistuu yhä useammin myös eri puolilla Eurooppaa toimivia yksityisiä säätiöitä. Jotkin säätiöt keskittyvät avustusten myöntämiseen, eli ne katsovat päätehtäväkseen toisten toiminnan tukemisen. Toiset harjoittavat myös omaa toimintaa, laativat omia aloitteita ja osallistuvat aktiivisesti erilaisten hankkeiden toteuttamiseen. Mitään tiukkaa rajanvetoa ei kuitenkaan ole, vaan monet säätiöt osallistuvat toimintaan sekä myöntämällä rahoitusta että toteuttamalla käytännön toimia. Myös erilaisia rahoitusmalleja on käytössä runsaasti. Eri säätiöt painottavat eri tavoin pitkän ja lyhyen aikavälin rahoitusta ja sitä, myöntävätkö ne rahoitusta organisaatioille vai hankkeiden toteuttamiseen. Myös se, missä määrin ne tekevät yhteistyötä erilaisten ulkopuolisten kumppanien kanssa, vaihtelee.



Saksalainen Körber-säätiö, jonka pääoma on 526 miljoonaa euroa, jakoi kotouttamistoimintaan vuonna 2005 noin 11 miljoonaa euroa lähinnä yhteiskuntaelämään osallistumisen tukemiseksi. Säätiö on kiinnostunut erityisesti uusista ideoista ja kohderyhmän keskuudesta tulevista aloitteista. Säätiö myöntää tällaisille aloitteille alkurahoitusta ja palkitsee esikuvaksi soveltuvia hankkeita (esimerkiksi "Hampurin tulppaani" -palkinto saksalais-turkkilaisille kotouttamishankkeille). Se auttaa näin organisaatioita löytämään uusia rahoituslähteitä ja jatkamaan toimintaansa, ilman että ne ovat pitkällä aikavälillä riippuvaisia säätiön myöntämistä varoista.

Verkkosivusto: <http://www.stiftung.koerber.de>



Brittiläinen hyväntekeväisyysjärjestö *Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT)*, jonka pääoma on 180 miljoonaa euroa, jakaa vuosittain noin 7,5 miljoonaa euroa enimmäkseen pieninä avustuksina kannustaakseen tuensaajia hakemaan rahoitusta yleisistä rahoituslähteistä. Hankerahoituksen lisäksi JRCT myöntää perusrahoitusta muun muassa mustia ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvia ryhmiä edustaville organisaatioille. Säätiö myöntää yleensä useamman kolmivuotisen perusrahoituksen perätysten, koska se katsoo, että tulokkaat tarvitsevat aikaa perehtyäkseen valtiosta riippumattomien järjestöjen hallintorakenteisiin, kansalaisyhteiskuntaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan yleensä sekä saatavilla oleviin rahoituslähteisiin. Tuensaajat saavat apua myös kumppanuussuhteiden ja verkottumisen muodossa.

Verkkosivusto: <http://www.jrct.org.uk>



Saksalainen Hertie-säätiö, jonka pääoma on 800 miljoonaa euroa, myöntää vuosittain 25 miljoonaa euroa kotoutumista koskevien mallihankkeiden kehittämiseen ja laajentamiseen kumppanuussuhteiden avulla. Esimerkiksi Start-ohjelmasta myönnetään 15–18-vuotiaille lahjakkaille maahanmuuttajanuorille 100 euron kuukausittaisia stipendejä; heidät kutsutaan osallistumaan intensiiviseen ohjelmaan, joka sisältää opintovalmennusta, retkiä yms. Ohjelman kohderyhmä on paisunut alkuperäisestä 50:stä peräti 160:een vuonna 2005 ja 300:aan vuonna 2006. Start-ohjelmaan osallistuu nykyään yli 20 säätiötä sekä opetusministeriöitä, kuntia, yksityishenkilöitä, yrityksiä, seuroja ja yhdistyksiä. Kukin rahoittaja voi itse päättää, montako stipendiä se rahoittaa vuosittain (5 000 euroa vuodessa stipendiä kohti) vai osallistuuko se hankkeeseen antamalla sen käyttöön vapaaehtoistyövoimaa ja asiantuntemusta. Hertie-säätiö rahoittaa ohjelmaa 5,5 miljoonalla eurolla vuodessa.

Verkkosivusto: <http://www.ghst.de>



On selvää, että kotouttamista koskeva oikeudellinen kehys ja perushallintorakenteet kuuluvat valtion vastuualueeseen.

Säätiöt eivät pyri korvaamaan valtion toimintaa, vaan niiden tarkoituksena on täydentää sitä ja tuoda siihen innovatiivisuutta. Sen lisäksi, että ne tukevat konkreettisia aloitteita, ne voivat myös saattaa yhteen alan asiantuntijoita, muodostaa yhteisiä intressiryhmiä, tilata ja julkaista alaa koskevia selvityksiä, myöntää varoja maahanmuuttajien etujen ajamiseen sekä edistää tämän politiikan suunnittelua monin muin tavoin.





Säätiöt pyrkivät yhä useammin muodostamaan verkostoja sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Euroopan unioni on niiden kannalta arvokas foorumi hyvien käytänteiden vaihtoa ja yhteisten aloitteiden suunnittelua varten. Esimerkiksi *European Programme for Integration and Migration* (EPIM) on kymmenen eurooppalaisen säätiön yhteistyön tulos. EPIM myöntää rahoitusta Euroopan tasolla toimiville valtiosta riippumattomille järjestöille ja kansallisten järjestöjen eurooppalaisille verkostoille. Se aikoo myös toteuttaa jäsenvaltioissa sarjan kuulemismenettelyjä vuosina 2006–2007.



4. luku: Päätelmät

- 1) *Kotouttamisen hallinnointirakenteiden luomiseen ja ylläpitoon kannattaa panostaa, sillä niin voidaan kehittää kotouttamissuunnitelmia ja -strategiaa, luoda resursseja, saada sekä ihmiset että organisaatiot liikkeelle, muodostaa kumppanuussuhteita ja rakentaa luottamusta – kaikki tämä on tärkeää niin lyhyen kuin pitkänkin aikavälin kotouttamistavoitteiden saavuttamiseksi.*
- 2) *Jäsennely viestintä ja vuoropuhelu EU:n sekä kansallisen ja paikallistason hallinnon kesken antaa mahdollisuuden ennakoita ja arvioida eri tasoilla toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia. Vastaavasti tietyllä tasolla toteutettujen kotouttamisohjelmien tuloksia voitaisiin hyödyntää muilla tasoilla toteutettavien toimien yhteydessä.*
- 3) *Kaupunginjohtajien ja/tai vaaleilla valittujen paikallisedustajien voimakas ja näkyvä rooli kotouttamisen edistämisessä on erittäin tärkeää, jotta kotouttamiskysymyksiin voidaan suhtautua johdonmukaisesti eri politiikanaloilla. Näin voidaan myös luoda yhteyksiä hallinnon ja asukkaiden välille näiden taustasta riippumatta.*
- 4) *Paikalliset kotouttamispolitiikat ovat tehokkaampia, jos niillä on takanaan koko yhteisön tuki. Sen sijaan että kohderyhmänä olisivat ainoastaan maahanmuuttajat, toimet tulisi suunnata kaikille asukkaille sekä hallintoon itseensä. Tätä varten tarvitaan usein muutoksia kunnallishallinnon eri yksiköissä ja eri aloilla. Siksi toimet edellyttävät poliittista tukea.*
- 5) *Ihannetapauksessa paikallisilla kotouttamisverkostoilla on selkeä asema yhteisön poliittisessa ja hallintojärjestelmässä. Niiden tehtävänä voi olla esimerkiksi se, että ne nostavat esiin erityisiä huolenaiheita ja esittävät suosituksia vaaleilla valittujen edustajien päätösvaltaa tietenkään rajoittamatta.*
- 6) *Arvioinneissa selvitetään pääasiassa varsinaisten kotouttamispolitiikkojen tarkoituksenmukaisuutta ja laatua. Näiden ominaisuuksien mittaamiseksi voidaan kehittää hyvää hallintoa koskevia indikaattoreita, sen sijaan että yritettäisiin mitata yksittäisten maahanmuuttajien tai maahanmuuttajaryhmien "kotoutumisastetta", mikä on toki toiminnan todellinen haaste.*
- 7) *Ihannetapauksessa arviointi toteutetaan rinnan suunnittelun kanssa tai ainakin suunnittelussa voidaan arvioinnin ansiosta ottaa huomioon ohjelmissa jo tapahtuneet merkittävät muutokset. Pilottihankkeiden arvioita voidaan myös hyödyntää vireillä olevien ohjelmien tarkistamisessa ja mukauttamisessa.*
- 8) *Itsearviointin avulla voidaan kehittää hallintoelinten valmiuksia sekä edistää organisaatioiden oppimista ja parhaiden käytäntöjen muodostamista. Toisaalta ulkoisten arvioiden tuloksena saadaan asioista ulkopuolinen näkemys, joka tarjoaa riippumattoman ja luotettavan arvion politiikkojen todellisista vaikutuksista.*
- 9) *Käytettyjen keinojen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin ja arvioinnin merkitykseen päätöksentekomenettelyjen ja täytäntöönpanon yhteydessä. Arviointimenetelmä ja arviointia varten kerättävien tietojen määrittely olisi valittava tilanteen mukaan.*
- 10) *Hyvässä resurssinhallinnassa hyödynnetään erityyppisiä resursseja. Hyvin hallinnoidussa hankkeessa on taloudellisen pääoman edellyttämä määrä henkilöstöä ja muuta pääomaa, jonka osanottajat tuovat mukanaan. Myös vapaaehtoistyö on tärkeä voimavara.*
- 11) *Säätiöt eivät pyri korvaamaan valtion toimintaa, vaan niiden tarkoituksena on täydentää sitä ja tuoda siihen innovatiivisuutta. Sen lisäksi, että ne tukevat konkreettisia aloitteita, ne voivat myös saattaa yhteen alan asiantuntijoita, muodostaa yhteisiä intressiryhmiä, tilata ja julkaista alaa koskevia selvityksiä, myöntää varoja maahanmuuttajien etujen ajamiseen sekä edistää tämän politiikan suunnittelua monin muin tavoin.*





Liite I

Toimintalinjojen suunnittelu käytänteiden perusteella



Käsikirjassa kuvataan erilaisia ohjelmia ja hankkeita. Tarkoituksena on esitellä erilaisia hyviä käytänteitä ja ottaa niistä oppia. Huolellisesti suunniteltu kokemustenvaihto voi auttaa päättäjiä ja käytännön toimijoita ottamaan tällaiset hyvät käytänteet käyttöön sellaisinaan tai mukauttamaan niitä uusiin olosuhteisiin ja kehittämään uusia ohjelmia.

Hankkeiden tuloksia analysoimalla voidaan laatia toimintamalleja koskevia suosituksia. Tällä tavoin toimintamalleista saadaan yhä käytännönläheisempiä, mikä puolestaan parantaa kotouttamiskäytänteiden kestävyyttä ja lisää kotouttamispolitiikkojen kannatusta.

Toimintamallien luominen tulosten perusteella on kuitenkin varsin monimutkaista, ja se edellyttää monia vaiheita, joista tärkeimmät käydään läpi jäljempänä. Ensin on mitattava ohjelmien ja hankkeiden laatua ja arvioitava sen jälkeen niiden tuloksia ja tuotoksia. Vasta sitten voidaan laatia suosituksia uusia politiikkoja varten tai muuttaa voimassa olevia toimintamalleja.

1) Kotouttamishankkeiden ja -ohjelmien laatua mitataan arvioimalla niiden merkityksellisyyttä, tehokkuutta, vaikuttavuutta, kestävyyttä ja vaikutuksia.

Ohjelmat ja hankkeet ovat *merkityksellisiä*, kun

- ne vastaavat selkeästi määriteltyjä tarpeita
- ne ovat politiikan tavoitteiden mukaisia
- ne innostavat sidos- ja kohderyhmiä osallistumaan toimintaan
- ne kehittävät toteuttajien toimintavalmiuksia.

Ohjelmat ja hankkeet ovat *tehokkaita*, kun

- ne tuottavat tuloksia kohtuullisin kustannuksin
- ne ovat taloudellisesti elinkelpoisia tai tuottavat voittoa
- ne tuottavat korkealaatuisia tuloksia
- niiden koordinointi, johtaminen ja rahoitus on hoidettu asianmukaisella tavalla.

Ohjelmat ja hankkeet ovat *vaikuttavia*, kun

- ne johtavat odotettuihin tuloksiin ja tuotoksiin
- niitä johdetaan hyvin ja avoimesti
- niissä puututaan odottamattomiin kielteisiin sivuvaikutuksiin
- sidos- ja kohderyhmät ottavat ne omakseen.

Ohjelmat ja hankkeet ovat *kestäviä*, kun

- niitä jatketaan myös alkuvaiheen jälkeen
- ne houkuttelevat uusia tukijoita tai pystyvät hankkimaan itse tarvittavat resurssit
- niiden yhteyteen perustetaan seuranta- ja arviointimekanismeja
- ne kehittävät johtamistaitoja jatkuvalta pohjalta.

Ohjelmilla ja hankkeilla on *vaikutuksia*, kun

- ne tuottavat sidos- ja kohderyhmille tuotteita tai palveluja
- ne parantavat kohderyhmien sosioekonomista asemaa
- ne muuttavat käyttäytymistä ja organisaatiokulttuuria
- ne vaikuttavat laajemmin ympäristöönsä
- ne edistävät yleisiä poliittisia tavoitteita.

2) Hankkeita ja ohjelmia arvioidaan vertaamalla niitä keskenään, yksilöimällä toimijat, muotoilemalla toimintavaihtoehtoja ja arvioimalla niiden tulevia vaikutuksia.

Vertailuanalyysi

- Kerätään eri ohjelmien ja hankkeiden tuotokset ja tulokset, kuvaillaan niitä ja vertaillaan niitä keskenään.
- Kerätään lisätietoja ja tehdään lisätutkimuksia.
- Yksilöidään onnistumiseen tai epäonnistumiseen vaikuttaneet tekijät ja analysoidaan niitä.

Toimijoiden yksilöiminen

- Määritellään, mitkä tehtävät ja vastuukysymykset kuuluvat viranomaisille ja mitkä muille toimijoille.
- Määritellään eri hallintotasot: paikallis- ja aluetaso, kansallinen ja EU:n taso.
- Kuullaan sidos- ja kohderyhmiä ja neuvotellaan niiden kanssa.

Toimintavaihtoehtojen muotoileminen

- Laaditaan vertailuanalyysin ja toimijoiden yksilöimisen perusteella päätelmät.
- Kuvaillaan seikkoja, joihin ehdotetuilla toimintavaihtoehtoilla on tarkoitus puuttua.
- Muotoillaan ja esitetään konkreettiset toimintasuositukset.

Tulevien vaikutusten arviointi

- Analysoidaan toimintavaihtoehtojen (välittömiä ja välillisiä) taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia.
- Tarkastellaan erityisesti täytäntöönpanoon ja vaatimustenmukaisuuteen liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä.
- Vertaillaan eri vaihtoehtoja ja laaditaan parhaan vaihtoehdon pohjalta konkreettisia toimintaehdotuksia.

3) Konkreettiset toimintaehdotukset toimitetaan toimivaltaiselle päätöksentekaelimelle, jotta se voi tarkastella ja käsitellä niitä omien toimintasääntöjensä mukaisesti.



Liite II

Kotouttamisasioiden kansalliset yhteyspisteet



Belgia

Julkishallinnosta, sosiaalisesta integraatiosta, suurkaupunkipolitiikasta ja tasavertaisista mahdollisuuksista vastaavan ministerin Christian Dupontin kabinetti (Ministre de la Fonction publique, d'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances)

Rue de la Loi 51, B-1040 Bruxelles, f. (32-2) 790 57 98

ja

tasavertaisten mahdollisuuksien ja rasismintorjunnan keskus (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme)

Rue Royale 138, B-1000 Bruxelles, f. (32-2) 212 30 30

Tšekki

Työ- ja sosiaaliasioiden ministeriö (Ministerstvo práce a sociálních věcí) – maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden osasto

Na Poříčním právu 1/376, CZ-128 01 Praha 2, f. (420-2) 21 92 30 90

Tanska

Integraatioministeriö (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) – kotouttamispoliitiikan yksikkö

Holbergsgade 6, DK-1057 København K, f. (45) 33 95 14 79

Saksa

Liittovaltion sisäasiainministeriö (Bundesministerium des Innern) – yksikkö MI2, kotouttamiseen liittyvät keskeiset kysymykset

Dienstszitz Berlin, Alt-Moabit 101 D, D-10559 Berlin, f. (49-1888) 68 15 19 18

Viro

Valtioneuvoston kanslia (Riigikantselei) – väestö- ja kansallisuusasiain ministerin toimisto

Stenbocki maja, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallinn, f. (372) 332 61 51

Irlanti

Vastaanotto- ja kotouttamisvirasto (Reception & Integration Agency)

Block C, Ardilaun Centre, 112–114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Ireland, f. (353-1) 413 32 71

Kreikka

Sisäasiainministeriö (Υπουργείο Εσωτερικών) – ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioiden osasto – sosiaalisen integraation jaosto

Evangelistrias Str. 2, GR-10563 Αθήνα/Athina, f. (30) 21 03 22 33 35

Espanja

Työ- ja sosiaaliasioiden ministeriö (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) – maahanmuuttajien kotouttamisen pääosasto

C/ José Abascal, 39 -1ª Planta, E-28003 Madrid, f. (34) 913 63 70 57

Ranska

Työllisyysasioiden, sosiaalisen koheesion ja asuntoasioiden ministeriö (Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) – väestö- ja maahanmuuttoasioiden osasto

Bureau DMI 3, 14, avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, f. (33) 140 56 53 49

Italia

Sisäasiainministeriö (Ministero dell'Interno) – kansalaisvapauksien ja maahanmuuttoasioiden osasto – maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkojen keskusosasto
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Roma, f. (39) 06 46 54 97 51

ja

yhteiskunnallisen solidaarisuuden ministeriö (Ministero della Solidarietà Sociale) – maahanmuuttoasioiden pääosasto

Via Forno, 8, I-00192 Roma, f. (39) 06 36 75 47 69

Kypros

Sisäasiainministeriö (Υπουργείο Εσωτερικών) – EU-asioiden ja kansainvälisten suhteiden jaosto
Demosthenis Severis Avenue, CY-1453 Nicosia, f. (357) 22 86 77 55

Latvia

Sosiaaliseen integraatioon liittyvistä kysymyksistä vastaavan ministeriön sihteeristö (Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)

Elizabetes Str. 20, 2nd floor, LV-1050 Riga, f. (371) 736 53 35

Liettua

Sosiaaliturva- ja työllisyysasioiden ministeriö (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) – kansainvälisten asioiden osasto

A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, f. (370-5) 266 42 09

Luxemburg

Perhe- ja kotouttamisasioiden ministeriö (Ministère de la Famille et de l'Intégration) – ulkomaalaisvirasto

12–14, avenue Emile Reuter, L-2919 Luxembourg, f. (352) 478 36 72

Unkari

Oikeus- ja lainvalvontaministeriö (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) – maahanmuuttoasioiden osasto

Kossuth Lajos tér 4., H-1055 Budapest, f. (36-1) 441 29 32

Malta

Perheasioiden ja yhteiskunnallisen solidaarisuuden ministeriö (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali)

Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, f. (356) 25 90 31 21

Alankomaat

Oikeusministeriö (Ministerie van Justitie) – vähemmistöjen integraatiosta vastaava politiikkaosasto

Schedeldoekshaven 100, P.O. BOX 20301, 2500 EH Den Haag, Nederland, f. (31-70) 370 90 89

Itävalta

Liittovaltion sisäasiainministeriö (Bundesministerium für Inneres) – yksikkö III/4, oleskelu- ja kansalaisuusasiat

Herrengasse 7, A-1014 Wien, f. (43-1) 531 26 31 59



Puola

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ministeriö (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) – sosiaaliturva- ja kotouttamisasioiden osasto
ul. Nowogrodzka 1/3/5, PL-00-513 Warszawa, f. (48-22) 661 11 40

Portugali

Ministerineuvoston pääsihteeristö (Presidência do Conselho de Ministros)
Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lisboa, f. (351) 213 92 78 60

Slovenia

Sisäasiainministeriö (Ministrstvo za notranje zadeve) – sisäisten hallintoasioiden osasto
Stefanova 2, SLO-1501 Ljubljana, f. (386-1) 283 36 47

Slovakia

Sisäasiainministeriö (Ministerstva vnútra) – maahanmuuttovirasto
Pivonková 6, SK-812 72 Bratislava, f. (421-2) 43 41 47 59

ja

työllisyys-, sosiaali- ja perheasioiden ministeriö (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)
Špitálska 4, SK-816 43 Bratislava, f. (421-2) 52 92 12 71

Suomi

Työministeriö – politiikkaosasto
Eteläesplanadi 4, PL 34, FI-00023 Valtioneuvosto, f. (358-9) 16 04 91 84

Ruotsi

Oikeusministeriö (Justitiedepartementet) – maahanmuuttajien kotouttamisen ja monikulttuurisuuden osasto
S-103 33 Stockholm, f. (46-8) 405 35 78

Yhdistynyt kuningaskunta

Sisäasiainministeriö (Home Office) – maahanmuutto- ja kansalaisuusasioiden osasto
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, United Kingdom,
f. (44-20) 87 60 80 08

Tarkkailijat

Bulgaria

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ministeriö (Министерство на труда и социалната политика) – Euroopan yhdentymisen yksikkö 2
2, Triaditza Str., BG-1051 Sofia, f. (359-2) 987 39 80

Romania

Hallinto- ja sisäasioiden ministeriö (Ministerul Administrației și Internelor) – kansallinen pakolaisvirasto – sosiaalisen integraation osasto
15 Vasile Stolnicu, București 2, RO-România, f. (40-21) 240 85 10

Euroopan komissio

Kotouttamiskäsikirja päättäjille ja käytännön toimijoille
Toinen laitos, toukokuu 2007

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

2007 – 96 s. – 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03330-8

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Julkaisutoimiston tuottamia myytäviä julkaisuja on saatavilla EU Bookshopissa osoitteessa <http://bookshop.europa.eu>, jonka kautta voi jättää tilauksen valittuun myyntipisteeseen.

Luettelo maailmanlaajuisen myyntiverkostomme jäsenistä on saatavilla faksitse numerosta (352) 29 29-42758.



Tähän käsikirjaan on koottu EU:n 25 jäsenvaltion parhaita käytänteitä ja kokemuksia seuraavista aiheista: maahanmuuttajien kotouttamisen valtavirtaistaminen, asuminen kaupunkiympäristössä, taloudellinen integraatio, kotouttamisen hallinnointi. Käsikirja on laadittu tiiviissä yhteistyössä kotoutumisasioiden kansallisten yhteyspisteiden kanssa. Sen tarkoituksena on edistää johdonmukaisen eurooppalaisen kehyksen laatimista maahanmuuttajien kotouttamista varten kokemusten ja tietojenvaihdon helpottamiseksi. Käsikirja on tarkoitettu sekä paikallis- ja aluetason että kansallisen ja EU:n tason päättäjille ja käytännön toimijoille

ISBN 978-92-79-03330-8



9 789279 033308

