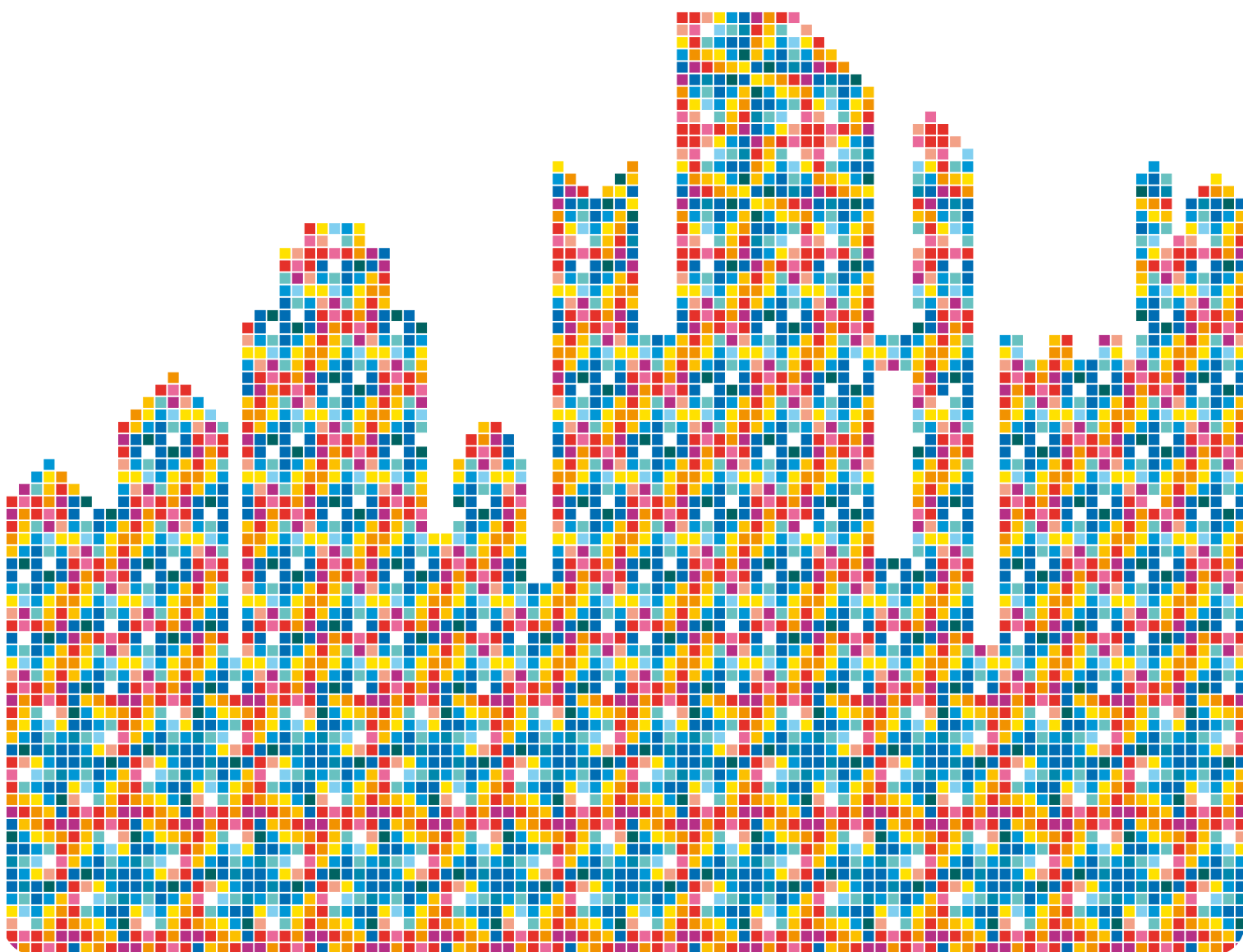




Kotouttamishallinnon arvioiminen Euroopan kaupungeissa



KOKEMUKSET **INTI-CITIES**-HANKKEESTA





JOHDANTO **Euroopan kaupunkien väestö on entistä moninaisempaa.** Monimuotoisuuden aiheuttamat haasteet ja mahdollisuudet näkyvät välittömästi juuri kaupungeissa. Paikallisia kotouttamisstrategioita ja -käytäntöjä kehittävät toimijat kohtaavat samoja kysymyksiä työskentelivätpä he sitten Malmössä tai Milánossa. Mahdollisesti hyvinkin erilaiset paikalliset ja kansalliset lähtökohdat ohjaavat kuitenkin ratkaisujen laatimista ja hallintojärjestelyjen valintaa.

INTI-CITIES-hankkeen suunnittelussa otettiin huomioon yhteiset haasteet ja kaupunkien erilaiset menetelmät. Tavoitteenamme oli luoda kaupunkien kotouttamisasiantuntijoille yhteinen alusta, jotta he voivat tavata muissa kaupungeissa työskenteleviä kollegoita ja saada uusia ideoita muiden kaupunkien kotouttamismenetelmistä. Halusimme järjestää vaihdon tehokkaasti ja keskitetysti. Sen vuoksi hankkeen toteuttamistavaksi valittiin yhteisiin benchmarkeihin ja standardoituun menetelmään perustuva vertaisarviointi.

Vertaisarviointia on käytetty jo pitkään kansallisella ja Euroopan tasolla. Euroopan komissio käyttää vertaisarviointeja muun muassa sosiaalipolitiikassa helpottaakseen vastavuoroista oppimista avoimella koordinoitimenetelmällä. Vertaisarviointi käynnistyy usein standardien määrittämisellä. Aluksi laaditaan benchmarkit, joihin menetelmiä ja suoritumista voidaan verrata, ja mietitään ehdotuksia menetelmien parantamiseksi.

INTI-CITIES hyväksyi tämän lähestymistavan, koska sillä voidaan jäsentää ja keskittää oppimiskokemuksia. Hankkeelle kehitettiin vertaisarviointimenetelmä, jossa keskityttiin erityisesti kaupunkien kotouttamishallinnon tutkimiseen. INTI-CITIES-hankkeessa keskityttiin siihen, miten kaupunki mieltää itsensä suhteessa muihin toimijoihin, jotka vaikuttavat kotouttamispolitiikan toimintaan. Tutkimme kotouttamispolitiikan yleisiä järjestelyjä, hallinnon eri tasojen välistä organisaatorakennetta ja kaupungin eri yksiköiden välisiä suhteita, ulkoisten yhteistyöjärjestöjen sitoutuneisuutta ja kaupungin pyrkimystä tavoittaa yksittäiset maahanmuuttajat ja muut kansalaiset.

INTI-CITIES-hankkeen vertaisarviointi oli tehokas oppimiskokemus sekä arvioijille että arvioiduille kaupungeille. Pyrimme tämän julkaisun avulla jakamaan hankkeen aikana kertynyttä tietoa: käsittelemme vertaisarviointeja vastavuoroisen oppimisen työkaluna ja pohdimme oppimaamme siitä, miten kaupungit voivat järjestää tarvittavat kotouttamishallinnon rakenteet.

Muut kotouttamishallinnossa kaupungin tasolla työskentelevät toimijat voivat vapaasti hyödyntää ja muokata tässä julkaisussa esiteltyjä työkaluja omiin tarkoituksiinsa ja luoda uutta meidän tulostemme perusteella. Toivomme, että hyödyt kokemuksistamme.



OSA A: Kotouttamishallinnon arvioiminen vertaisarvioinnin avulla: Opas kaupungeille. Tässä osassa hyödynnetään INTI-CITIES-hankkeen vertaisarvioijien kokemuksia ja tarjotaan metodologinen opas paikallisen kotouttamishallinnon arvioimiseksi. Osassa esitellään vertaisarviointi- ja benchmarktyökalut ja annetaan yksityiskohtaiset ohjeet vertaisarvioinnin suunnitteluun ja toteuttamiseen.

OSA B: INTI-CITIES-benchmarkit. Tässä osassa esitellään ratkaisevan tärkeitä, paikallisen kotouttamishallinnon käytännöt indikaattoreiden avulla. INTI-CITIES-hankkeen vertaisarvioinnit jäsennettiin benchmarkien avulla ja benchmarkeja tarkistettiin arvioijien kokemusten perusteella.

OSA C: Tutustuminen kotouttamishallinnon käytäntöihin. Tässä osassa keskitytään INTI-CITIES-hankkeen vertaisarviointien tärkeimpiin tuloksiin. Osassa esitellään INTI-CITIES-hankkeen vertaisarvioijien tunnistamia kotouttamishallinnon haasteita kaupungeissa ja korostetaan kaupunkien innovatiivisia toimenpiteitä haasteiden voittamiseksi.

OSA A	Kotouttamishallinnon arvioiminen vertaisarvioinnin avulla: Opas kaupungeille	
1	Vertaisarviointi ja benchmarkit: työkalujen esittely	7
2	Vaiheittainen opas vertaisarvioinnin tekemisestä ja kotouttamishallinnon arvioimisesta	10
OSA B	INTI-CITIES-hankkeen benchmarkit paikallisista kotouttamishallinnoista	16
OSA C	Tutustuminen kotouttamishallinnon käytäntöihin	
1	Tarpeiden arviointi ja tietojen kerääminen	21
2	Työskentely kaupungin kotouttamishallinnossa	22
3	Tavoitteiden asettaminen, resurssien kohdentaminen ja arviointi	24
4	Johtajuuden varmistaminen ja julkisen tuen lisääminen	25
5	Monimuotoisuuden edistäminen kaupungin hallinnossa	26
6	Hallinnon eri tasojen välinen yhteistyö	28
7	Yhteistyö kumppaneiden ja eturyhmien kanssa	29
8	Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnan toimintoihin	31

Opas kaupungeille Kotouttamishallinnon arvioiminen vertaisarvioinnin avulla:

Julkaisun tässä osassa pohditaan INTI-CITIES-hankkeen vertaisarviointiryhmien kokemuksia ja annetaan perusohjeita vertaisarvioinnin tekemisestä kaupunkien kotouttamishallinnon arvioimiseksi. Aluksi esitellään kaksi toisiaan täydentävää vastavuoroisen oppimisen työkalua, minkä jälkeen prosessi käydään läpi vaiheittain.



1 Vertaisarviointi ja benchmark: työkalujen esittely



INTI-CITIES-HANKKEEN

VERTAISARVIOINTIPROSESSI

INTI-CITIES-hankkeen vertaisarviointimalli muodostettiin hankkeeseen valmistettujen benchmarkien avulla. Arvioinnin aluksi kaupungit laativat oman alkuraporttinsa, jossa ne arvioivat itseään ihannetilaan nähden erilaisien indikaattoreiden avulla. Vertaisarviointiryhmät, joihin kuului neljä kaupungin edustajaa ja EURO-CITIES-järjestön, MPG:n ja Ethics etc:n edustajia, tarkastivat raportit ja tekivät alustavan analyysin jokaisen isäntäkaupungin vahvuuksista ja heikkouksista. Tarkistaakseen tulokset vertaisarviointiryhmät kävivät isäntäkaupungeissa haastattelemassa toimijoita, poliitikkoja, yhteistyöjärjestöjä, palvelun käyttäjiä ja maahanmuuttajaryhmiä. Ryhmä hyväksyi arvioinnin jälkeen yhteiset päätelmät ja laati isäntäkaupungille raportin, johon kerättiin rakentavaa kritiikkiä ja suosituksia kehittämistä kaipaaville kohteille. Ryhmän vetäjä esitteli raportin isäntäkaupungille.



INTI-CITIES-VERTAISARVIOIJAT

INTI-CITIES-vertaisarvioijien tuli olla kokemusta maahanmuuttajien kotouttamistyöstä sekä ymmärtää paikallishallinnon toimintaa. Kaikki vertaisarvioijat työskentelivät kotouttamiseen liittyvien asioiden parissa jossakin kymmenen mukana olleen Euroopan maan kahdentoista kaupungin julkishallinnossa. He työskentelivät projektijohtajina, neuvonantajina, sosiaalityöntekijöinä, kotouttamistoimistojen päälliköinä, koulutusyksiköissä ja syrjinnänvastaisissa yksiköissä. Käytännön yhteistyö on edistänyt eurooppalaisen vertaisarviointiasiantuntijoiden verkoston kehittymistä. INTI-CITIES-hankkeen yhteistyökumppanit jatkavat verkoston hyödyntämistä ideoiden ja asiantuntemuksen vaihtoon myös hankkeen päättymisen jälkeen.

Mitä vertaisarviointi tarkoittaa?

Vertaisarviointi on vastavuoroisen oppimisen työkalu, jonka avulla muissa kaupungeissa asuvat kollegat voivat arvioida paikallisia strategioita, ohjelmia ja käytäntöjä. He muodostavat vertaisarviointiryhmän, joka toimii ”kriittisen ystävän” tavoin. Vertaisarvioiden kohtaamat ongelmat ja työskentelyolosuhteet ovat samanlaisia, ja käytössä on samanlaiset keinot. Kaikki vertaisarvioijat ovat perehtyneet kotouttamista koskeviin asioihin ja tuovat oman näkemyksensä ja asiantuntemuksensa hankkeeseen.

Mitä benchmark tarkoittaa?

Benchmark on ideaalitila, joka pyritään saavuttamaan ja jonka avulla voidaan mitata suoritusta. Vertailuprosessin avulla pystytään tunnistamaan kehittämistä vaativat kohteet nykyisistä strategioista ja käytännöistä. Jos parannusehdotukset hyväksytään ja toteutetaan, ne voivat parantaa toimintoja ja palvelujen tarjoamista. Keskenään kilpailevat yksityiset yritykset ovat käyttäneet benchmarkeja jo pitkään, ja nyt niiden avulla pyritään yhä enenevässä määrin parantamaan laatua myös julkisella sektorilla.

Miksi vertaisarviointi?

- » Vertaisarvioinnin avulla voidaan luoda **laaja-alainen oppimiskokemus**, sillä se avaa uusia mahdollisuuksia asioiden tutkimiseen ja käytännön tiedon hankkimiseen paikallisilta virkamiehiltä ja työntekijöiltä asioista, joita he kohtaavat päivittäisessä työssään.
- » Vertaisarvioinnin avulla **tietoja voidaan vaihtaa tehokkaasti**. Eri toimijat voivat vaihtaa tietoja keskenään, kun he haastattelun aikana tutustuvat toistensa käytäntöihin, esittävät kysymyksiä ja kertovat oman kaupunkinsa toimintatavoista. Myös yhteistyökaupungit ja laaja hankkeeseen osallistuvien asiantuntijoiden joukko voivat vaihtaa tietoja keskenään.
- » Arvioinnin kohteena olevat saattavat **suhtautua kysymyksiin ja suosituksiin myönteisemmin, jos vertaisarvioijat esittävät ne** konsultin tai kansallisen hallituksen edustajan asemasta, koska tällaisella henkilöllä ei välttämättä ole tietoa paikallishallinnon nykytilanteesta.
- » Vertaisarvioijat tuovat keskusteluun **uusia näkökulmia**. Arviointiprosessin luotettavuutta lisää se, että vertaisarvioijat ovat **ulkoisia toimijoita, jotka suhtautuvat puolueettomasti toistensa käytäntöihin**.

Vaiheittainen opas vertaisarvioinnin tekemisestä ja kotouttamishallinnon arvioimisesta

INTI-CTIES-hankkeen vertaisarviointiprosessi oli kolmiosainen: käytntien valmistelu, varsinainen arviointi ja tulosten raportointi. Seuraavassa esitellään nämä kolme osaa, jotka jakautuvat seitsemään eri vaiheeseen.

[illegible]

Kun benchmarkeja laaditaan, on erittäin tärkeää pohtia niihin vastaamiseen vaadittavien tietojen saatavuutta.

On tärkeää rajoittaa hankkeen sovelta-
misalaa, jotta arvioinnit voivat olla kes-
kitetympiä ja analyysit syvällisempiä.



INTI-CITIES-HANKKEEN BENCHMARKIT

INTI-CITIES-hankkeessa keskityttiin **kotouttamishallintoon** ja päämääränä oli käsitellä erityisesti kahta ongelmaa: päätöksenteon ja palvelujen tarjoamisen horisontaalista ja vertikaalista pirstoutumista sekä maahanmuuttajien sulkemista yhteiskunnan ja päätöksentekoprosessien ulkopuolelle. Hankkeessa tutkittiin kotouttamishallinnon neljää pilaria. Jokaiselle pilarille määritettiin perusbenchmarkit: *ks. osa B, sivu 17.*



INTI-CITIES-HANKKEEN INDIKAATTORIT

INTI-Cities-hankkeen puitteissa määritetyillä 75 indikaattorilla arvioidaan sitä, millaisia mahdollisuuksia ja esteitä paikalliset strategiat ja käytännöt tuovat maahanmuuttajien kotouttamiselle. Niiden avulla ei yritetä arvioida sitä, ovatko maahanmuuttajat todella kotoutuneet yhteiskuntaan. Useimmat indikaattorit edellyttävät vertaisarvioijien tekemää laadullista ja yksityiskohtaista arviointia. Esimerkki:

Hallinnollinen yhteistyö:

Indikaattori nro 3

Onko kaupungissa pysyvä neuvoo-antava maahanmuuttajien kotouttamiskomitea, johon kuuluu päteviä, kansalaisjärjestöjä, maahanmuuttajajärjestöjä ja yksityistä sektoria edustavia henkilöitä? Kuuleeko kaupunki komiteaa säännöllisesti?

Huomautus: Indikaattoreita muokattiin vertaisarviointikäytien jälkeen vertaisarvioijien kokemusten ja palautteen perusteella. Päivitetyt indikaattorit on kirjattu osaan B, s. 18 - 19.



INTI-CITIES HANKKEEN VERTAISARVIOINTI-KOULUTUS

Kuukautta ennen ensimmäistä vertaisarviointia järjestettiin INTI-CITIES-hankkeeseen kuuluva kahden päivän koulutuskurssi. Kurssin aikana muodostettiin vertaisarviointiryhmät ja annettiin ohjeita isäntäkaupungeille. Lisäksi kaikki kurssin osanottajat osallistuivat vuorovaikutteisiin harjoituksiin, joissa harjoiteltiin haastattelutekniikoita. Ryhmät sopivat siitä, että vertaisarviointikäytien päätyökaluna ovat haastattelut, joissa arvioijapari haastattelee yksittäisiä haastateltavia. Haastattelut kestivät noin tunnin (aikaa kului kuitenkin enemmän, jos käytettiin tulkkia). Jos haastateltavia oli paljon, joissain tapauksissa muodostettiin keskusteluryhmiä.

Vaihe 1: Benchmarkien ja indikaattoreiden määrittäminen

Tässä vaiheessa vertaisarvioijat päättävät, mihin vertaisarvioinnissa keskitytään. He määrittelevät benchmarkit ja indikaattorit. Indikaattoreiden avulla vertaisarvioijat pystyvät arvioimaan, onko kehitystä tapahtunut kohti ihanne-tilaa. Niiden avulla voidaan selvittää, mitä toimenpiteitä on tehty benchmarktavoitteiden saavuttamiseksi ja ovatko toimenpiteet olleet onnistuneita.

- » Benchmarkien avulla voidaan **tarkastella alueita, joilla olisi parannettavaa** ja joilla vertaisarvioijien panos voisi olla käytännöllinen, hyödyllinen ja tervetullut lisä.
- » Jos benchmarkteja sovelletaan useisiin eri konteksteihin ja vertailukelpoisen tiedon hakemiseen, niiden avulla kannattaa ennemminkin **tutkia päätöksenteon instrumentteja, sen sijaan että tutkitaan** tavoitteita tai tuloksia, joita ei voi verrata kaupunkien kesken.
- » Benchmarkit laaditaan useissa kaupungeissa käytössä olevien ihannestrategioiden ja -käytäntöjen pohjalta. Vaikka kaupunkien peruskotouttamistavoitteet ovatkin samat ja niihin liittyy samanlaisia haasteita, strategiat, hallintokäytännöt ja työkalut eroavat kuitenkin toisistaan. Sen vuoksi onkin haasteellista laatia sellaiset benchmarkit, joita kaikki kaupungit pitävät ideaalisina. **Kaikkien vertaisarvioijien on hyväksyttävä benchmarkit ja indikaattorit.**
- » Hallintorakenteet voidaan järjestää monella eri tavalla benchmarkien saavuttamiseksi. **Indikaattorit eivät saisi olla liian tiukkoja**, vaan niiden tulisi jättää tilaa kaupunkien omalle pohdinnalle siitä, miten haasteista suoriututaan, sekä innovoinnille ja luovuudelle.
- » Vertaisarvioijien tehtävä on vaikea, sillä heidän pitäisi **toisaalta laatia erittäin täsmällisiä indikaattoreita**, joita ei voi soveltaa kaikissa yhteyksissä, **ja toisaalta moniin yhteyksiin sopivia indikaattoreita**, joita voi soveltaa kaikkiin konteksteihin mutta joista saattaa tulla liiankin abstrakteja.

Vaihe 2 Vertaisarviointiryhmien koulutus

Vertaisarviointeja edeltävä kahden päivän koulutuskurssi, jonka tavoitteena on selvittää eri menetelmiä, on erittäin tärkeä sekä vertaisarviointiryhmille että isäntäkaupungeille.

- » Isäntäkaupungit saavat apua alkuraportin laatimiseen, ja vertaisarvioijat saavat apua tarkastuksen tekoon.
- » Koulutuskurssilla vertaisarvioijat pääsevät tutustumaan toisiinsa ja saavat koulutusta haastattelujen tekoon ja työryhmien tai keskusteluryhmien johtamiseen.
- » Harjoitushaastattelujen tekeminen lisää vertaisarvioijien valmiuksia ja luottamusta vertaisarviointikäytien haastattelujen tekoon.
- » Koulutuskurssilla vertaisarvioijat jaetaan ryhmiin ja jokaiselle ryhmälle nimetään johtaja. Ryhmänjohtaja toimii ryhmän edustajana suhteessa isäntäkaupunkiin.

Vaihe 4: Vertaisarvioijien tarkastus

Vertaisarvioijat aloittavat arviointinsa tekemällä isäntäkaupungin itsearviointiraportin tarkastuksen mallin avulla. Vertaisarvioijat käyvät raportin läpi erittäin tarkasti. Ryhmä kokoaa tarkastuksen tulokset ennen vertaisarviointikäyntejä.

Alapuoella olevassa esimerkissä on ote vertaisarviointiryhmän tarkastuksesta. Jokaisen indikaattorin kohdalla vertaisarvioijat

- » **arvioivat suoritusta.** Saavuttaako kaupunki benchmarkit vai ylittääkö tai alittaaako se ne raportissa annettujen tietojen perusteella? Tarvitsevatko arvioijat enemmän tietoa, ennen kuin he pystyvät pääsemään yhteisymmärrykseen?
- » **kehittävät hypoteesin.** Vertaisarvioijat luovat kokonaiskuvan isäntäkaupungin tilanteesta lukemansa perusteella ja määrittelevät jokaiselle indikaattorille alkuhypoteesin, joka tarkistetaan käynnin aikana.
- » **laativat kysymyksiä.** Mitä heidän tulisi tietää, jotta he saisivat selville kaupungin tilanteen ja jotta he voisivat varmistaa alkuraportin tiedot ja alustavan hypoteesin?
- » **pohtivat, kenet heidän tulisi tavata.** Alkuraportista tulisi käydä ilmi, kuka on kaupungissa vastuussa benchmarkeissa käsitellyistä asioista, jotta vertaisarvioijat tietävät, kenet heidän tulisi tavata erilaisten näkökulmien kuulemiseksi.

INTI-CTIES-HANKKEEN ALKUTARKASTUS

Indikaattori	» Suoritus	» Hypoteesi	» Mitä haluttaisiin kysyä / Kenet haluttaisiin tavata
Hallinnollinen yhteistyö: indikaattori nro 3 <i>Onko kaupungissa pysyvä neuvoo-antava maahanmuuttajien kotouttamiskomitea, johon kuuluu päteviä ja edustavia henkilöitä kansalaisjärjestöistä, maahanmuuttajajärjestöistä ja yksityiseltä sektorilta? Kuuleeko kaupunki komiteaa säännöllisesti?</i>		Isäntäkaupungin alkuraportissa antamien tietojen perusteella - tiedämme, että kaupungissa on pysyvä neuvoo-antava komitea, johon kuuluu 15 jäsentä ja joka kokoontuu 4 kertaa vuodessa. - emme tiedä, miten päteviä tai edustavia komitean jäsenet ovat. - epäilemme, että kaupunki ei hyödynnä komitean panosta riittävästi.	- Komitean jäsenten taustat. Miten heidät nimitettiin? - Otetaanko komitean työ vakavasti? Kuinka usein kaupunki kuulee komiteaa? - Millaisia suosituksia on tehty viime aikoina? Millaista seurantaa komitea on tehnyt? » Haluttaisiin tavata: <i>komitean puheenjohtaja</i>

Onnistuneesti laaditussa aikataulussa on varattu riittävästi aikaa haastatteluille ja keskusteluryhmille, jotta arviointi voidaan tehdä perusteellisesti. Aikataulussa on varattava aikaa myös sille, että vertaisarviointijat (1) tutustuvat kaupungin kotouttamispolitiikkaan ja kotouttamisen kansalliseen kontekstiin, jonka puitteissa kaupunki toimii, sekä sille, että vertaisarviointijat (2) ehtivät keskustella havainnoista toistensa kanssa.

Vaihe 5: Vertaisarviointikäynnit

Vertaisarviointiryhmä vierailee isäntäkaupungissa, jotta se voi tehdä arviointinsa ja tarkistaa hypoteesinsa. Vertaisarvioijat tutkivat ja analysoivat epävarmoja alueita haastattelemalla kaupungin työntekijöitä, poliitikkoja, yhteistyöjärjestöjä ja maahanmuuttajaryhmiä ja keräävät kaupungin alkuportin tietoja täydentäviä lisätietoja, mielipiteitä ja näkemyksiä.

- » **Ensimmäinen puoli päivää** kuluu valmisteluihin. Vertaisarvioijat käyvät yhdessä läpi alkutarkastuksen, ja isäntäkaupunki esittelee heille maa-hanmuuttajien kotouttamismenetelmiä. Vertaisarvioijat jakavat tehtäviä ja alkavat valmistella haastatteluja ja keskusteluryhmiä.
- » **Seuraavat kaksi päivää** on varattu haastatteluille ja keskusteluryhmille. Kukin vertaisarvioija tekee neljästä viiteen haastattelua päivässä. Jos ver-taisarvioijalla ei ole haastattelua, hän kirjoittaa havaintojaan muistiin.
- » **Viimeinen puoli päivää** kuluu viimeistelyyn, tulosten tärkeysjärjestykses-tä päättämiseen ja lyhyen esittelyn tekemiseen isäntäkaupungille.



INTI-CITIES-HANKKEEN AIKATAULU

Time	Päivä 1	Päivä 2		Päivä 3		Päivä 4
09.00 - 10.00		Haastattelu 1 JB & FC	Haastattelu 2	Haastattelu 15	Haastattelu 16	Arvioijat kokoavat tulokset ja keskustelevat niistä
10.00 - 11.00		Haastattelu 3	Haastattelu 4	Haastattelu 17	Haastattelu 18	
11.00 - 12.00		Haastattelu 5	Haastattelu 6	Haastattelu 19	Haastattelu 20	
12.00 - 13.00	Arvioijat saapuvat isäntäkaupunkiin	Haastattelu 7	Haastattelu 8	Haastattelu 21	Haastattelu 22	Arvioijat esittelevät tärkeimmät tulokset isäntäkaupungille
13.00 - 14.00						
14.00 - 15.00	Arvioijat käyvät yhdessä läpi alkutarkastuksen	Haastattelu 9	Haastattelu 10	Haastattelu 23	Haastattelu 24	Arvioijat lähtevät isäntäkaupungista
15.00 - 16.00	Mahdollisuus kysyä isäntäkaupungilta selventäviä kysymyksiä	Haastattelu 11	Haastattelu 12	Haastattelu 25	Haastattelu 26	
16.00 - 17.00	Isäntäkaupunki esittelee kaupungin kotouttamistoimintaa	Haastattelu 13	Työpaja	Haastattelu 27	Työpaja	
17.00 - 18.00	Työpajajen jakamista ja kysymysten laatimista	Haastattelu 14		Haastattelu 28		

inti-cities-hankkeen benchmarkit

B



INTI-CITIES-HANKKEEN BENCHMARKIT

Julkaisun tässä osassa määritetään INTI-CITIES-hankkeen indikaattorit, jotka auttavat vertaisarvioijia arvioimaan kotouttamishallinnon neljää pilaria.

1.

HALLINTOKÄYTÄNNÖT:

Kaupungilla on oltava strateginen, koko kaupunkia koskeva ja suunnittelusta arviointiin ulottuva lähestymistapa kotouttamishallintoon.

2.

MAAHANMUUTTAJIEN

VOIMAANNUTTAMINEN:

Kaupungin on pyrittävä lisäämään kaikkien kansalaisten, myös maahanmuuttajien, resursseja ja mahdollisuuksia, jotta he pystyvät tekemään tietoon perustuvia valintoja ja muuttamaan valinnat toivotuiksi toimenpiteiksi ja lopputuloksiksi.

3.

HALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ:

Kaupungin tulisi pystyä tarjoamaan yhdenmukaisia palveluja kaikille kansalaisille, myös maahanmuuttajille. Eri yksiköiden tulisi tehdä yhteistyötä, koska kotouttaminen on mielipiteitä herättävä aihe.

4.

KUMPPANUUS:

Kaupungin on luotava kumppanuussuhteet kansalaisjärjestöihin (mukaan lukien maahanmuuttaja- ja oma-apujärjestöt), eturyhmiin ja yksityisen sektorin yrityksiin. Näitä suhteita on tuettava toimivilla hallintojärjestelyillä.

INTI-CITIES-hankkeen benchmarkit kehitettiin tutkimusvälineeksi kaupunkien kotouttamisstrategioiden ja -käytäntöjen tutkimiselle, ei yhdeksi ja ainoaksi kotouttamismalliksi, johon tulisi pyrkiä. Benchmarkien määrittämisessä hyödynnettiin eri lähteitä, kuten aiempia vertaisarviointihankkeita, politiikasta tehtyjä tutkimuksia sekä nykyisiä sääntöjä ja standardeja. Indikaattoreiden avulla vertaisarvioijat voivat arvioida sitä, miten kaupungit sijoittuvat ideaalilavertailussa, kun kaikki neljä pilaria otetaan huomioon. Vertaisarviointikäynneillä arvioijat keräsivät tietoa haastatteluiden avulla ja tutkimalla kaupungin asiakirjoja, jotta he voivat verrata kaupungin suoritusta indikaattoreihin. Otetaan esimerkiksi hallintojärjestelyiden ensimmäinen tavoiteindikaattori:

”Kaupunki hyväksyy maahanmuuttajien kotouttamista koskevan strategisen suunnitelman, joka perustuu tarpeiden arviointiin ja toimii poliittisten toimenpiteiden ohjelmana.”

Vertaisarvioijat ovat ehkä valinneet haastateltavaksi vaaleilla valitun, maahanmuuttajien kotouttamisesta vastaavan henkilön sekä strategisen suunnitelman laatimisesta vastaavia virkamiehiä. Lisäksi he ovat tutustuneet varsinaiseen suunnitelmaan.

Indikaattorit laadittiin siten, että niiden avulla voitiin tutkia viittä, kaikkiin pilareihin liittyvää osa-aluetta: pyrkimys, johtajuus, resurssit, toteutus ja arviointi. Vertaisarvioijat laativat ne ja keskustelivat niistä hankkeen alussa. Indikaattoreita testattiin vertaisarviointikäynneillä, minkä jälkeen niitä tarkistettiin sen mukaan, miten niitä oli sovellettu käytännössä. Lisäksi otettiin huomioon isäntäkaupungin ja vertaisarvioijien tekemät huomautukset. Tarkistettut indikaattorit ovat sivun yläreunassa.

HALLINTOKÄYTÄNNÖT:

Kaupungilla on oltava strateginen, koko kaupunkia koskeva ja suunnittelusta arviointiin ulottuva lähestymistapa kotouttamishallintoon.

Yleishallinto: Tavoite

- 1 Kaupunki hyväksyy strategisen suunnitelman maahanmuuttajien kotouttamisesta, joka perustuu tarpeiden arviointiin ja toimii poliittisten toimenpiteiden ohjelmana.
- 2 Strategia sisällytetään kaikkiin asiaankuuluviin strategiaportfoioihin sekä kehitysprosessin kaikkiin vaiheisiin.
- 3 Kotouttamisen yhteyshenkilöksi (kotouttamisedustajaksi) nimetään virkamies, joka johtaa yksiköiden välistä kotouttamiskomiteaa.
- 4 Kotouttamisedustaja vastaa maahanmuuttajien kotouttamisen huomioon ottamisen edistämisestä kaupungissa.
- 5 Kaupunki hyväksyy strategian hallinnon yhteistyöstä paikallisella, kansallisella ja Euroopan tasolla.
- 6 Kaupunki kerää tarkat tiedot maahanmuuttajayhteisöistä, mukaan lukien asutusrakenteet.

Yleishallinto: Johtajuus

- 1 Kaupungin poliittiset päättäjät ovat julkisesti sitoutuneet siihen, että maahanmuuttajien kotouttaminen on tärkeä asia, johon käytetään resursseja ja jota varten tehdään toimenpiteitä.
- 2 Kaikki poliittiset puolueet ovat sitoutuneet maahanmuuttajien kotouttamisen periaatteisiin ja kaupungin hyväksymään strategiseen suunnitelmaan. Tämä sitoumus on voimassa myös nykyisen valtuustokauden jälkeen.
- 3 Kaupungin päättäjät korostavat maahanmuuttajien positiivista vaikutusta kaupunkiin ja yhteisöön ja arvostavat kansalaisjärjestöjen, maahanmuuttajajärjestöjen ja yksittäisten maahanmuuttajien vapaaehtoistyötä ja heidän tekemiään aloitteita.

Yleishallinto: Resurssit

- 1 Kaupunki varaa riittävästi rahoitusta, henkilökuntaa ja muita resursseja kotouttamiseen liittyvään hallintoon, jotta tavoitteet saavutetaan.
- 2 Kaupungin henkilöstön rekrytointia koskevan positiivisen erityiskohtelun tavoitteena on työntekijöiden monimuotoisuuden vahvistaminen.
- 3 Kaupungin henkilöstön koulutusohjelmiin sisällytetään kulttuurienvälisiä teemoja ja maahanmuuttajien näkökulmia.
- 4 Kaupungin julkisia hankintoja koskevan positiivisen erityiskohtelun tavoitteena on monimuotoisuuden vahvistaminen urakoitsijoiden ja toimittajien keskuudessa (urakoitsijoiden monimuotoisuus).
- 5 Kaupunki antaa riittävän rahoituksen ja tarvittavan koulutuksen maahanmuuttajajärjestöille ja kansalaisjärjestöille.

Yleishallinto: Toteutus

- 1 Kaupungissa toimii pysyvä yksiköiden välinen maahanmuuttajien kotouttamiskomitea, johon kuuluu kokeneita poliitikkoja ja henkilöstöä ja jolla on riittävät resurssit.

- 2 Kaupungin jokainen yksikkö on nimennyt yhteyshenkilön, joka vastaa kyseisen yksikön osalta strategisen suunnitelman toteutamisesta ja joka seuraa maahanmuuttajien kotouttamisessa tehtyjä hyviä ja huonoja ratkaisuja.
- 3 Kaupungissa toimii pysyvä neuvoa-antava maahanmuuttajien kotouttamiskomitea, johon kuuluu päteviä, kansalaisjärjestöjä, maahanmuuttajajärjestöjä ja yksityistä sektoria edustavia henkilöitä. Kaupunki kuulee komiteaa säännöllisesti.
- 4 Kaupunki huolehtii siitä, että sen omat (tai alihankkijoiden tarjoamat ulkoiset) palvelut ja mahdollisuudet täyttävät kaupungin moninaisen väestön tarpeet ja parantavat maahanmuuttajien kotoutumista, mukaan lukien heidän mahdollisuutensa täysimääräiseen osallistumiseen.

Yleishallinto: Arviointi

- 1 Kaupunki arvioi säännöllisesti maahanmuuttajien kotouttamisstrategioiden ja -käytäntöjen saavutuksia (mukaan lukien niiden strategiset ja toteutukseen liittyvät näkökulmat) ja välittää nämä tiedot kaikille asiaankuuluville tahoille.
- 2 Kaupunki raportoi säännöllisesti ja julkisesti maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan tuloksista.
- 3 Kaupungilla on käytössä indikaattoreita, joita seurataan säännöllisesti. Niillä mitataan onnistumista ja epäonnistumista sekä prosesseissa että tuloksissa.
- 4 Kaupunki arvioi, miksi jotkin strategiat eivät toimi, ja sitoutuu muuttamaan huonoja strategioita ja käytäntöjä.
- 5 Kaupunki käyttää arvioinnin tuloksia (hyvät ja huonot käytännöt, tärkeimmät menestystekijät jne.) strategioiden suunnittelussa.
- 6 Kaupunki hyväksyy ulkopuolisen osapuolen tekemän arvioinnin.

MAAHANMUUTTAJIEN**VOIMAANNUTTAMINEN:**

Kaupungin on pyrittävä lisäämään kaikkien kansalaisten, myös maahanmuuttajien, resursseja ja mahdollisuuksia, jotta he pystyvät tekemään tietoon perustuvia valintoja ja muuttamaan valinnat toivotuiksi toimenpiteiksi ja lopputuloksiksi.

Yksilön voimaannuttaminen: Tavoite

- 1 Kaupungin strategista maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelmaa valmistellaan yhteistyössä maahanmuuttajien ja maahanmuuttajajärjestöjen kanssa, joten myös heidän näkemyksensä näkyvät suunnitelmassa.
- 2 Kansalaiset (myös maahanmuuttajat) ovat tietoisia kaupungin kotouttamissuunnitelmasta ja -strategiasta.

Yksilön voimaannuttaminen: Johtajuus

- 1 Kaupunginvaltuuston johtohenkilöt ja valtuutetut kuulevat säännöllisesti maahanmuuttajia, maahanmuuttajajärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä.

Yksilön voimaannuttaminen: Resurssit

- 1 Kaupungin henkilöstö on moninaista ja vastaa kaupungin väestön rakennetta.
- 2 Kaupungin hankintakäytännöt ovat moninaiset ja vastaavat kaupungissa toimivien urakoitsijoiden rakennetta.
- 3 Kaupungin ja täytäntöönpaneuvien yksikköjen työntekijät osoittavat kulttuurienvälistä tietoisuutta ja ymmärrystä.

Yksilön voimaannuttaminen: Toteutus

- 1 Maahanmuuttajat ja maahanmuuttajajärjestöt osallistuvat aktiivisesti pysyvän neuvoa-antavan kotouttamiskomitean kokouksiin ja toimintaan.
- 2 Maahanmuuttajat voivat käyttää omaa äidinkieltään tarvittaessa tulkin avustuksella käyttäessään kaupungin ja/tai sen yhteistyökumppanien tarjoamia peruspalveluja.
- 3 Jos maahanmuuttajat kohtaavat ongelmia käyttäessään kaupungin tai sen yhteistyökumppanien tarjoamia peruspalveluja (esim. työvoima- tai asumispalvelut), he voivat pyytää apua itsenäiseltä välittäjältä (jolla voi olla maahanmuuttajatausta), joka on saanut isäntämaan oikeuksiin, velvollisuuksiin, käytäntöihin ja tapoihin liittyvää koulutusta.
- 4 Maahanmuuttajat osallistuvat kaupungin tai sen yhteistyökumppanien järjestämille kielikursseille ja saavat siitä todistuksen, mikäli mahdollista.
- 5 Maahanmuuttajat hyödyntävät kaupungin tai sen yhteistyökumppaneiden tarjoamat tilaisuudet vapaaehtoistoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyvien tietojen ja taitojen hankkimiseen (esim. osallistuminen kouluneuvoston toimintaan tai vaalivirkailijana toimiminen).
- 6 Maahanmuuttajat hyödyntävät kaupungin tai sen yhteistyökumppaneiden tarjoamat tilaisuudet työllistymiseen ja elinikäiseen oppimiseen liittyvien tietojen ja taitojen hankkimiseen, kuten tietotekniikka- ja viestintätaidot, vieraat kielet tai yrittäjyys.

Yksilön voimaannuttaminen: Arviointi

- 1 Asiakastytyväisyystutkimus ja -arviointi on suunniteltu maahanmuuttajien näkökulma huomioiden.
- 2 Arvioinnin tuloksia käytetään strategioiden ja käytäntöjen muuttamiseen.

HALLINNOLLINEN YHTEISTYÖ:

Kaupungin tulisi pystyä tarjoamaan yhdenmukaisia palveluja kaikille kansalaisille, myös maahanmuuttajille. Eri yksiköiden tulisi tehdä yhteistyötä, koska kotouttaminen on mielipiteitä herättävä aihe.

Hallinnollinen yhteistyö: Tavoite

- 1 Kaupungin vuosittainen strateginen kotouttamissuunnitelma laaditaan yhteistyössä kaikkien asiaan liittyvien yksiköiden ja yhtiöiden kanssa.
- 2 Kaupunki arvioi, miten sen omat yhtiöt, yksiköt, palvelut ja hallinto voivat edistää kotouttamistavoitteiden saavuttamista.

- 3 Kaupungin eri yksiköt suhtautuvat avoimesti ja kypsästi resurssien jakamiseen ja yhdistämiseen.
- 4 Kaupungin ylläpitämä rakenteellinen vuoropuhelu paikallisen, kansallisen ja Euroopan tason hallinnon kanssa auttaa ennakoimaan ja arvioimaan toimenpiteiden vaikutuksia
- 5 Kaupunki vaikuttaa toimintansa kautta kotouttamispolitiikkaan kansallisella ja Euroopan tasolla.

Hallinnollinen yhteistyö: Johtajuus

- 1 Kaupunginvaltuuston johtohenkilöt ja valtuutetut antavat poliittisen tukensa pysyvälle yksiköiden väliselle kotouttamiskomitealle.

Hallinnollinen yhteistyö: Resurssit

- 1 Kaikilla yksiköillä ja yhtiöillä on tarvittavat resurssit oman osuutensa hoitamiseen strategista suunnitelmaa toteuttaessa.
- 2 Pysyvän yksiköiden välisen maahanmuuttajien kotouttamiskomitean henkilöstö- ja rahoitusresurssit ovat riittävät, jotta se voi osallistua strategisen suunnitelman toteuttamiseen.
- 3 Yksiköiden välinen komitea hyötyy muissa kotimaan ja Euroopan kaupungeissa olevien yhteistyökumppaneiden kanssa käytävästä säännöllisestä tietojen ja käytäntöjen vaihdosta.

Hallinnollinen yhteistyö: Toteutus

- 1 Strategisen suunnitelman tavoitteet saavutetaan kustannustehokkaasti yksiköiden välisellä maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvällä yhteistyöllä.
- 2 Yksiköiden välisen maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvän yhteistyön avulla resurssit pystytään hyödyntämään tehokkaasti ja näin saavuttamaan strategisen suunnitelman tavoitteet.

Hallinnollinen yhteistyö: Arviointi

- 1 Yksiköiden välinen komitea arvioi ennakkoon kaikki ehdotetut strategiat ja kuulee kyseistä yksikköä, jos ehdotukset herättävät maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä huolia (maahanmuuttajien kotouttamisen yhdenvertaisuuden arviointi / maahanmuuttajien kotouttamisen vaikutusten arviointi).
- 2 Kaupunki arvioi säännöllisesti yksiköiden välisen kotouttamiskomitean ja kotouttamisen yhteyshenkilön välistä yhteistyötä kaikissa kaupungin yksiköissä yhteyshenkilön arviointistrategian mukaisesti.

KUMPPANUUS:

Kaupungin on luotava kumppanuussuhteet kansalaisjärjestöihin (mukaan lukien maahanmuuttaja- ja oma-apujärjestöt), eturyhmiin ja yksityisen sektorin yrityksiin. Näitä suhteita on tuettava toimivilla hallintojärjestelyillä.

Kumppanuus: Tavoite

- 1 Kaupunki pitää kotouttamista yhteisenä vastuuna ja yhteistyötä kotouttamistoimien ja -aloitteiden kehittämisen sääntönä eikä poikkeuksena.
- 2 Kumppanuushankkeet jaetaan SMART-tavoitteisiin (saavutettava, mitattava, ajoitettu, resursoitu ja täsmällinen), jotka voidaan saavuttaa lyhyellä, keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä.

Kumppanuus: Johtajuus

- 1 Kaupunki johtaa selkeästi kumppanuusprosesseja, jotka perustuvat kaikkien kumppaneiden jakamaan käsitykseen kaikkien yhteisön osien eduista.
- 2 Kaupungin johtohenkilöillä on vastuu siitä, että kumppanuuskäytännöt toimivat ja täyttävät tavoitteet.

Kumppanuus: Resurssit

- 1 Kaupungin henkilöstö on saanut koulutusta, jotta se osaa tehdä yhteistyötä muiden organisaatioiden, kuten yksityisen sektorin, kansalaisjärjestöjen ja maahanmuuttajajärjestöjen, kanssa.
- 2 Tehokkaan kumppanuuden takaamiseksi annetaan riittävät rahoitus- ja henkilöstöresurssit.
- 3 Kaupungin kumppanit hyödyntävät henkilökuntansa kielitaitoa ja kulttuurintuntemusta palvelujen tarjoamisessa kansalaisille.
- 4 Kaupungin kotouttamisedustaja tuntee maahanmuuttoon liittyvät asiat, ja kumppanit kysyvät häneltä neuvoa säännöllisesti.
- 5 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen paikallisiin tutkimuskeskuksiin, joiden tiedot tukevat suoraan sen päätöksentekoa ja jotka täydentävät kaupungin sisällä kerättyjä tietoja.

Kumppanuus: Toteutus

- 1 Yksityisen sektorin organisaatiot, kansalaisjärjestöt, sidosryhmät ja maahanmuuttajajärjestöt osallistuvat säännöllisesti ja aktiivisesti kaupungin perustaman pysyvän neuvoo-antavan kotouttamiskomitean kokouksiin.
- 2 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen paikallisiin oppilaitoksiin, kansalaisjärjestöihin ja maahanmuuttajajärjestöihin ja tarjoaa isäntämaan ja -kaupungin kieleen, historiaan ja kulttuuriin liittyviä oppimismahdollisuuksia.
- 3 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen paikallisiin työmarkkinaosapuoliin (ammattiyhdistykset ja työnantajajärjestöt sekä maahanmuuttajien yrittäjäjärjestöt), paikallisiin oppilaitoksiin, maahanmuuttajajärjestöihin ja muihin vastaaviin paikallisiin toimijoihin ja tarjoaa taloudelliseen

osallistumiseen ja elinikäiseen oppimiseen (kuten tietotekniikka- ja viestintätaidot tai yrittäjäyys) liittyviä oppimismahdollisuuksia.

- 4 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen paikallisiin oppilaitoksiin, paikallisiin kansalaisjärjestöihin ja maahanmuuttajajärjestöihin ja luo vapaaehtoistointaan ja poliittiseen toimintaan (kuten osallistuminen kouluneuvoston toimintaan) liittyviä oppimismahdollisuuksia.
- 5 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen maahanmuuttajajärjestöihin ja kansalaisjärjestöihin, jotta se voi nimittää valitut maahanmuuttajataustaiset henkilöt välittäjiksi ja antaa heille riittävän koulutuksen.
- 6 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen uskonnollisiin yhteisöihin, kansalaisjärjestöihin ja maahanmuuttajajärjestöihin ja luo uskontojen välisiä vuoropuhelumahdollisuuksia (kuten moniuskontoisia ryhmiä).
- 7 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen kansalaisjärjestöihin, maahanmuuttajajärjestöihin ja paikallisiin kansalaisryhmiin, jotta se voi edistää kulttuurienvälisistä vuoropuhelua. Tällaisia tapahtumia voivat olla esimerkiksi kokouskurssit ja musiikkifestivaalit, joissa maahanmuuttajayhteisöt voivat esitellä omaa kulttuuriperintöään ja keskustella sellaisten paikallisten kanssa, joilla ei ole maahanmuuttajataustaa.
- 8 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen tiettyihin yhteistyökumppaneihin, jolloin voidaan suunnitella ja toteuttaa yhteisiä viestintä- ja tiedotuskampanjoita. Näin kaikki kansalaiset, myös maahanmuuttajat, olisivat hyvin selvillä kotouttamiseen liittyvistä palveluista, hankkeista ja hallinnosta.
- 9 Kaupunki luo kestävän ja tehokkaan kumppanuussuhteen kansalaisjärjestöihin ja maahanmuuttajajärjestöihin suvaitsevaisuutta lisäävien ja rasisminvastaisten toimien edistämiseksi.

Kumppanuus: Arviointi

- 1 Kaupunki ja/tai jokin ulkoinen organisaatio arvioi säännöllisesti kaupungin ja itsenäisten järjestöjen välistä kumppanuutta.
- 2 Kaupunki arvioi jatkuvasti niiden maahanmuuttajajärjestöjen edustettavuutta, joiden kanssa se perustaa kumppanuuksia, luottamuksen ylläpidon ja hyvän laadun säilyttämisen varmistamiseksi.
- 3 Arviointiin kuuluvat myös suorituskyvyn hallintamekanismit, jotka selventävät eri kumppaneiden velvollisuuksia ohjelmien tarjoamisessa ja tavoitteiden saavuttamisessa.
- 4 Kaupunki ja sen kumppanit arvioivat suorituskykyä omakohtaisesti ja yhdessä avoimen keskustelun ja rakentavan haastamisen avulla. Tavoitteena on parantaa ratkaisuja kaikkien kansalaisten kannalta.

Tutustuinen kotouttamishallinnon käytäntöihin

Tässä osassa käsitellään havaintoja, jotka liittyvät INTI-CITIES-hankkeessa tarkasteltujen kaupunkien kotouttamistoimien kahdeksaan keskeiseen näkökohtaan. Kuuden kaupungin kotouttamismenettelyjä ja -käytäntöjä verrattiin osassa B esitettyihin vertailuindikaattoreihin. Kunkin osan alussa esitellään ja kuvaillaan lyhyesti vertailuperusteet, minkä jälkeen käsitellään vertaisarvioitsijoiden havaitsemia haasteita. Lopuksi esitetään parannusehdotuksia eli vertaisarvioitsijoiden suosituksia.

Tässä osassa esitellään myös kuuden kaupungin maahanmuuton ja kotouttamisen haasteiden ja mahdollisuuksien kohtaamisessa soveltamia hyviä käytäntöjä.



- 1 Tarpeiden arviointi
ja tietojen kerääminen
- 2 Työskentely kaupungin
kotouttamishallinnossa
- 3 Tavoitteiden asettaminen,
resurssien kohdentaminen ja arviointi
- 4 Johtajuuden varmistaminen
ja julkisen tuen lisääminen
- 5 Monimuotoisuuden edistäminen
kaupungin hallinnossa
- 6 Hallinnon eri tasojen
välinen yhteistyö
- 7 Yhteistyö kumppaneiden
ja eturyhmien kanssa
- 8 Maahanmuuttajien osallistuminen
yhteiskunnan toimintoihin

1 Tarpeiden arviointi ja tietojen kerääminen

TARVEARVIOINNIN RÄÄTÄLÖINTI — GENOVA
Genovan kaupunki ja Genovan yliopisto ovat tehneet yhteistyösopimuksen, jonka mukaisesti yliopisto toimittaa kaupungille ajantasaista tietoa maahanmuuttajien tarpeiden kehittymisestä. Toinen tutkimuslaitos toimittaa kaupungille lisätietoja Genovan maahanmuuttajayhteisöistä (alueellinen segregatio, asuntotarpeet jne.).

Maahanmuuttajayhteisöjä ja asutusmalleja koskevat ajantasaaiset tiedot sekä tulevia malleja koskevat ennusteet auttavat kaupungeja ymmärtämään, keihin kunnallispolitiikka vaikuttaa, mukauttamaan lähestymistapojaan muuttuvien tarpeiden mukaisiksi ja muuttamaan toimiaan joustavammin tarvittavalla tavalla. Strategiset kotouttamissuunnitelmat voivat perustua räätälöityihin tutkimuksiin ja tarvearviointeihin, jotka on tehty yhteistyössä tutkimuslaitosten kanssa.

MITÄ HAASTEITA ASIAAN LIITTYY?

Maahanmuuton mallien nopeat muutokset

Muuttovirrat muuttuvat jatkuvasti, ja niitä on vaikeaa ennakoita. Siksi kaupunkien on vaikea oppia ymmärtämään tiettyjen ryhmien tarpeita, luoda heihin vahva yhteys ja mukauttaa politiikkaansa tämän mukaisesti. Joissakin kaupungeissa väestö vaihtuu huomattavasti alueilla, joilla maahanmuuttaja-asukkaiden osuus on erityisen suuri. Näille alueille sijoitetaan vasta saapuneita maahanmuuttajia, jotka kaupunkiin asetuttuaan muuttavat sen muihin osiin. Kotouttamistyön näkökulmasta väestön epävakaus on haaste.

Rakenteellisten tarpeiden arviointi

Kaupungeilla ei ole välttämättä valmiuksia toteuttaa järjestelyjä muodollisten ja säännöllisten, kaikkia sektoreita koskevien tarvearviointien tekemiseksi. Vaarana on, etteivät strategiset suunnitelmat perustu tarpeita koskeviin tietoihin ja että politiikkaa kehitettäessä työn pohjana käytetään vanhentuneita tutkimuksia.

Tietovirtojen koordinointi

Kaupunkien on toisinaan vaikeaa sovittaa yhteen eri lähteistä tulevia tietoja. Virastot keräävät ja analysoivat tietoja itsenäisesti, mutta ne hyötyisivät keskitettyjen tietojen koordinoinnista. Kun kaupungin yksi keskusvirasto koordinoi maahanmuuttajayhteisöjä koskevien tarkkojen tilastotietojen keruuta, havainnoista on joskus vaikeaa tiedottaa virastoille, joita asia koskee, ja niitä on vaikeaa auttaa ymmärtämään, kuinka ne voisivat saada työlleen lisäarvoa.

S U O S I T U K S I A

- » Kaupungit keräävät maahanmuuttajayhteisöjä koskevaa tietoa monenlaisista lähteistä: väestörekistereistä, sosiaalietuuksien saajia koskevista järjestelmistä, paikallisista vero toimistoista jne. Kaupungit voisivat luoda pitkäaikaisia ja pysyviä kumppanuussuhteita **tutkimuslaitoksiin, yliopistoihin, kansallisiin tilastokeskuksiin ja maahanmuuttajayhdistyksiin** kehittääkseen välineitä, joilla seurataan ja arvioidaan tarpeita ja saadaan muutoksista tietoa kuntapolitiittisten suunnitelmien laatimista varten.
- » Kun kaupungilla on mekanismit, joiden avulla **asiakaspalvelutyöntekijät, kansalaisyhteiskunnan kumppanit ja muut ruohonjuuritason toimijat voivat arvioida järjestelmällisesti muuttuvia tarpeita ja raportoida niistä**, kaupunki saa paljon tarkemman kuvan maahanmuuttaja-asukkaidensa tilanteen muutoksista.
- » Luomalla **'yhteisöjen yhteyshenkilöiden' verkostoja** kaupungit kouluttavat ja voimaannuttavat paikallisia asukkaita, jotka ymmärtävät hyvin tiettyjä ryhmiä. Nämä yhteisötutkijat voivat hyödyntää tietoaan ja verkostoaan

TIETOJENKERUU — HELSINKI
Helsingin sosiaalivirasto laatii asiakasrekisteritietojensa pohjalta vuosittain kattavan tilaston asiakkaistaan ja palveluistaan. Nämä tiedot toimitetaan Helsingin kaupungin Tietokeskukselle. Sosiaaliviraston ja Tietokeskuksen välinen yhteistyö on joustavaa, ja kun erityisiä tietotarpeita havaitaan, Tietokeskus neuvottelee asiasta asiaankuuluvan viraston kanssa. Esimerkiksi sosiaaliviraston tilastoyksikön vuosittain laatima sosiaalietuuksia koskeva tilasto sisältää suhteellisen vähän tietoa asiakkaiden erilaisista kielitaidoista. Sosiaaliviraston tilastoyksikkö kehitti Tietokeskuksen tutkijan opastuksella mekanismin, jonka avulla kerätään asiaa koskevia tarkempia tilastotietoja.

ja helpottaa näin tietojenkeruuta ja monien asioiden tulkintaa (rasismi ja syrjintä, turvallisuus jne.).

- » **Se, että kaupungin yksi virasto koordinoi tiedonkeruuta ja välittää tietoja helppokäyttöisellä tavalla niille, joille tiedoista voi olla hyötyä, on vaativa tehtävä.** Tietoja keräävän yksikön ja muiden virastojen välinen tiedonkulku sekä viestintä kunnallisten yhtiöiden, palveluntarjoajien ja kansalaisjärjestöjen kanssa edellyttävät hyviä viestintäkanavia.

VAIKKA JOKAINEN KAUPUNKI

rajaakin kotouttamiskysymyksen omalla tavallaan, useimmat ovat hyväksyneet monivuotisen strategisen suunnitelman, jossa maahanmuuttajien kotouttamistyölle asetetaan enemmän tai vähemmän tarkkoja tavoitteita. Joissakin kaupungeissa käytetään pitkän aikavälin strategia-asiaa kirjaa, jossa esitetään kaupungin yleinen ja jokseenkin abstrakti visio. Sitä täydennetään toimintasuunnitelmilla, joissa asetetaan keskipitkän tai lyhyen aikavälin tavoitteita ja jotka voivat olla vi-rastokohtaisia.

MALMÖSSÄ, HELSINGISSÄ JA DÜS-

SELDORFISSA on käytössä juuri maahanmuuttajien kotouttamista käsittelevät strategiset suunnitelmat. Suunnitelmia on sovellettu jo useita vuosia, ja niitä tarkistetaan parhaillaan, jotta ne vastaisivat uusia olosuhteita ja jotta niissä otettaisiin huomioon uudet käsitkset siitä, kuinka asiaa koskeviin ongelmiin voidaan parhaiten puuttua. Genovan kaupungin ”so-siaalinen suunnitelma” sisältää lyhyen osion, jossa keskitytään maahanmuuttajien kotouttamis-toimenpiteisiin.

ROTTERDAM ON PUOLESTAAN

muuttanut viime vuosina huomata-vasti kotouttamiseen liittyvää lähestymistapaansa: se on luopunut vanhasta maahanmuuttajien kotouttamispolitiikasta ja ryhtynyt toteuttamaan kaikkia kansalaisia koskevaa yhtenäistä ja kokonaisvaltaista politiikkaa ja edistämään ajatusta yhdestä yhteisestä kaupunkiyhteisöstä. **SEKÄ ROTTERDAMISSA ETTÄ LYONISSA** tällä lähestymistavalla pyritään välttämään yhteiskunnan pirstoutuminen etnisten jakolinjojen mukaisesti. Lyonissa ei tarvita varsinaista kotouttamispolitiik-

kaa, vaan sen sijaan keskitytään yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin ja syrjinnän torjumiseen.

MONIVUOTINEN ASIAKIRJA TOIMII

MYÖS maahanmuuttaja-asukkaiden kotouttamiseen tähtäävänä strategisena suunnitelmana. Suunnitelma osoittaa kaupungin sitoutuneen kotouttamiseen ja asettaa sen vastuuvolliseksi toimistaan. Se tarjoaa puitteet kotouttamisaloitteille, ja siinä voidaan asettaa enemmän tai vähemmän tarkkoja tavoitteita.

2 Työskentely kaupungin kotouttamishallinnossa

KUULEMISKOMITEAT — GENOVA

Genovan kaupungin sosiaalipoliittista suunnitelmaa (*Piano Regolatore Sociale*) laadittaessa käytettiin ”kuulemiskomiteoita”, joiden kautta järjestettiin yli 110 haastattelua. Haastateltavat olivat kunnan työntekijöitä, kunnallisia johtajia, kaupunginvaltuuston jäseniä ja ulkoisten sidosryhmien edustajia.

Kaupungit katsovat kotouttamisen olevan monialainen asia, joka edellyttää eri hallintokuntien panosta ja yhteistyötä. Kun politiikkaa kehitetään, toteutetaan ja arvioidaan yhteistyössä asiaankuuluvien kunnallisten virastojen ja yhtiöiden kanssa, vahvistetaan yleistä tunnetta siitä, että kotouttaminen on yhteinen asia ja että kaikki ovat siitä yhdessä vastuussa, ja edistetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla vastataan kotouttamisen asettamiin haasteisiin.

Hallinnollisia rakenteita järjestetään monin eri tavoin kotouttamisen tukemiseksi ja valtavirtaistamisen edistämiseksi. Kotouttaminen voidaan antaa esimerkiksi vaaleilla valitun kaupunginhallituksen jäsenen erityiseksi vastuualueeksi. Tällöin hänellä on selvä poliittinen vastuu asiasta. Vaihtoehtoisesti vanhempi kunnallinen virkamies voidaan nimittää kotouttamiskysymyksistä vastaavaksi yhdyshenkilöksi: hän toimii kotouttamispolitiikan hallinnollisena johtajana, johtaa virastojen välistä kotouttamislautakuntaa, johon kuuluu asiaankuuluvien virastojen johtajia (työllisyys ja sosiaaliasiat, opetus, kulttuuri, terveydenhuolto jne.) ja vastaa kunnan kotouttamispolitiikan täytäntöönpanon valvonnasta.

MITÄ HAASTEITA ASIAAN LIITTYY?

Muiden virastojen jäsenelty kuuleminen

Useimmissa kaupungeissa vastuu kotouttamispolitiikan kehittämisestä ja ko-



MONIALAINEN YHTEISTYÖRYHMÄ – HELSINKI

Helsingin kaupunki on perustanut maahanmuuttoa ja kotouttamista käsittelevän yhteistyöryhmän, joka muodostuu keskeisten virastojen johtajista tai heidän edustajistaan. Ryhmä varmistaa, että kaupunki noudattaa yhteisiä strategisia linjauksia tietyissä maahanmuuttoasioihin liittyvissä kysymyksissä. Ryhmän jäsenet auttavat koordinoimaan omien virastojensa panosta kaupungin strategiseen maahanmuutto- ja kotouttamisohjelmaan.



ERI ALUEIDEN VÄLISEN YHTEISTYÖN TUKEMINEN KERTALUONTEISIN MÄÄRÄRAHOIN – MALMÖ

Malmön kaupunki varaa vuosittain kaupungin eri alueille määrärahoja yhteisten hankkeiden toteuttamista ja uudenlaisten yhteistyömuotojen kehittämistä varten, jotta tällainen toiminta voidaan käynnistää ilman, että on odotettava seuraavaa varainhoitovuotta. Alueiden on osoitettava, mitä etua alueiden välisestä yhteistyöstä on toiminnalle. Esimerkiksi nuorten maahanmuuttajien kouluttautumista ja työllistymistä on tuettu lukuisin aloittein. Tieto siitä, että hankkeille voidaan myöntää kertaluonteista tukea, on kannustanut monia samankaltaisiin tavoitteisiin ja kohderyhmiin keskittyviä hankkeita yhteistyöhön.

tottamissuunnitelmien laatimisesta annetaan erityiselle kotouttamisyksikölle tai vastaavalle yksikölle, ja mahdollisuudet muiden virastojen jäseneltyyn kuulemiseen jäävät vähäisiksi. Siksi muut hallinnolliset yksiköt katsovat usein kotouttamispolitiikan kuuluvan oman toiminta-alueensa ulkopuolelle.

Kotouttamisen valtavirtaistaminen

Kunnilla on vaikeuksia valtavirtaistaa kotouttaminen osaksi kaikkien asiaankuuluvien virastojen työtä. Koska monenlaiset asiat kilpailevat virastojen ensisijaisesta huomiosta, tiedottaminen on tärkeää: erilaisten poliittisten asioiden parissa työskentelevien henkilöiden on ymmärrettävä, kuinka heidän työnsä voi auttaa saavuttamaan kotouttamistavoitteet, ja heidän onkin sisällytettävä suunnitelmiinsa konkreettisia tavoitteita.

Virastoille joustavuutta resurssien yhdistämiseksi

Kaupunginhallintojen rahoitusmekanismit eivät ole yleensä omiaan edistämään virastojen välistä yhteistyötä kotouttamishankkeissa. Vaikka olemassa onkin mekanismeja resurssien jakamiseksi yhteisissä palveluissa tai hankkeissa, ne ovat edelleen varsin monimutkaisia, ja kyseisille virastoille aiheutuva hallinnollinen taakka ja niiltä vaadittava lisätyö edellyttävät todellista sitoutumista ja tahtoa.

S U O S I T U K S I A

- » Edistettäessä yhtenäistä lähestymistapaa kotouttamiseen eri virastoissa on tärkeää, että kaupunginhallituksen jäsenillä on **vahva ja näkyvä joht asema**.
- » Asiaankuuluvissa virastoissa voidaan voimistaa tunnetta siitä, että strategiset kotouttamissuunnitelmat ovat yhteinen asia, myös perustamalla **monialainen suunnittelukomitea**, jossa toimii kyseisten virastojen johtajia. Komitea varmistaa, että jokaisen viraston panos suunnitelmaan otetaan asianmukaisesti huomioon ja että suunnitelmassa asetetuista tavoitteista ja toimenpiteistä tiedotetaan asianmukaisesti henkilökunnalle.
- » **Kuntien pitäisi ryhtyä toimiin varmistaakseen, että virastot tietävät, mitä niiden pitää tehdä, millaisia resursseja ne voivat käyttää ja mihin tavoitteisiin niiden on pyrittävä.** Tämä pitäisi tuoda selvästi esiin strategisessa suunnitelmassa tai toimintasuunnitelmassa, ja sitä pitäisi seurata virastojen välisellä säännöllisellä yhteydenpidolla.
- » Virastoja voidaan kannustaa tekemään yhteistyötä **resurssialoitteiden** parissa, ja eri virastojen välisiä hankkeita varten voidaan varata esimerkiksi **erityisiä määrärahoja**.

HELSINGISSÄ kotouttamistyötä johtaa äskettäin perustettu maahanmuutto-osasto, joka on osa Helsingin kaupungin henkilöstökeskusta. **MALMÖSSA** maahanmuuttajien kotouttamistyö keskittyy pitkälti taloudellisen osallistumisen edistämiseen, ja kotouttamisasiosta vastaa kotoutamis- ja työllisyysosasto.

DÜSSELDORFISSA sosiaali- ja kotouttamisvirastossa toimii pieni kotouttamistoimisto, joka koordinoi muiden virastojen ja ulkopuolisten kumppaneiden kotouttamistoimia. **LYONIN** pieni tasa-arvoedustusto hoitaa samantyyppistä koordinoitavää. Se on osa alueellista kehitysosastoa, joka on ns. monialainen virasto. Se keskittyy syrjinnän torjumiseen ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistämiseen.

ROTTERDAMISSA kotouttamisesta vastaa puolestaan vaaleilla valittu kaupunginvaltuuston jäsen, mutta kaupunki on päättänyt valtavirtaistaa kotouttamisen osaksi muiden virastojen työtä. Erityistä kotouttamisvirastoa ei ole.

Myös **GENOVASSA** kotouttamisesta vastaa kaupunginvaltuuston jäsen eikä erillistä kotouttamisvirastoa ole. Sen sijaan kotouttamistyö kuuluu sosiaalityöstä ja kansalaisista vastaavan viraston toimialaan.

3 Tavoitteiden asettaminen, resurssien kohdentaminen ja arviointi

ASUKASTUTKIMUS — LYON

Ranskassa on tehty puitesopimus (*Contrat Urbain de Cohésion Sociale*), joka yhdistää hallinnon eri tasoilla (valtion, alueen ja kunnan tasolla) toteutettavan kaupunki- ja sosiaalipoliitiikan muita heikommassa asemassa olevien alueiden kehittämiseksi. Lyonin kaupunki tekee osana tätä sopimusta vuosittain tutkimuksen, jolla kerätään tietoa siitä, mitä mieltä kaupungin asukkaat ovat saamistaan palveluista. Tutkimuksen tuloksista tiedotetaan yleisölle ja niiden perustella mukautetaan ja muutetaan politiikkaa ja palveluja.

INDIKAATTORIEN KEHITTÄMINEN — LYON

Lyonin kaupunki osallistuu 'Inter-Réseaux du Développement Social Urbain'-verkostoon kehittämällä valtakunnallisia indikaattoreita paikallisesti tehtävälle syrjäinnävastaiselle työlle.

Kotouttamissuunnitelmissa asetetaan selvät ja mitattavissa olevat tavoitteet. Näin asetetaan kunnat vastuuvollisiksi ja mitataan saavutettua edistystä. Kotouttamistavoitteiden saavuttamiseksi kunta tukee strategiaansa varamalla kotouttamisesta vastaavalle virastolle tarvittavat resurssit — sekä henkilöstöresurssit että määrärahat — ja tunnustaa kotouttamisen olevan myös kunnan muita virastoja koskettava monialainen asia. Kaupungit panevat merkille mahdollisuuden oppia, kehittää palveluja ja arvioida järjestelmällisesti ja kattavasti kunnan politiikkaa, käytäntöjä ja kumppanuuksia.

MITÄ HAASTEITA ASIAAN LIITTYY?

Tiedot, joiden avulla edistystä arvioidaan suhteessa tavoitteisiin

Tavoitteita voidaan asettaa vain, jos ja kun käytettävissä on indikaattoreita, joiden avulla voidaan arvioida, onko niillä kuvatut vaatimukset täytetty vai ei. Vastaavasti indikaattoreita voidaan laatia vain, jos kunnat ja niiden kumppanit varmistavat, että saatavilla on tai voi olla tietoja, joita voidaan verrata indikaattoriin.

Resurssitarpeiden ymmärtäminen

Kuntien on valvottava tarkasti käytettyjä resursseja. Lisäksi niiden on ymmärrettävä, millaisia resursseja virastot vielä tarvitsevat kotouttamistavoitteiden saavuttamiseksi, jotta ne voivat mukauttaa määrärahoja ja tukea niillä tavoitteiden saavuttamista. Usein käy niin, että kunnat pitävät itsestään selvänä sitä, että kotouttaminen on valtavirtaistettu osaksi kaikkien virastojen työtä, ja siksi kotouttamistoimille ei ole varattu erillistä budjettia.

Suhtautuminen arviointiin

Arviointeja pidetään usein ylimääräisenä lisänä, byrokraattisena vaatimuksena, joka hukuttaa kunnan paperityöhön. Arvioinnit voivatkin olla vaivalloisia ja aikaa vieviä, ellei niitä kehitetä olennaisena osana toimintakiertoa, joka sopii jatkuvan oppimisen prosessiin. Arviointimekanismien pitäisi olla käyttäjäystävällisiä ja hyödyllisiä.

Asiakaspalautteiden pirstoutuminen

Asiakkailla tarjottavien palvelujen laatua ja tehokkuutta arvioidaan tavallisesti tekemällä asiakastytytyväisyystutkimuksia. Kaupungeilla on erinomaisia esimerkkejä näistä tutkimuksista, mutta niitä on tehty pirstoutuneella tavalla ja osoittavat asiakaspalvelun arvioinnin järjestelmällisen lähestymistavan puutetta.

S U O S I T U K S I A

» **Tavoitteiden on oltava realistisia, ja niiden on oltava saavutettavissa.** Tavoitteita asettaessaan kuntien pitäisi tehdä yhteistyötä niiden toimijoiden kanssa, jotka toteuttavat poliittisen toimenpiteen ja joilla on syvällistä tietoa kentällä vallitsevasta tilanteesta.

- » ”Objektiivisilla” tai ”kovilla” indikaattoreilla, jotka ovat usein luonteeltaan tilastollisia tai oikeudellisia, ei voida mitata asianmukaisesti maahanmuuttajan kotoutumisen abstrakteimpia osatekijöitä. Näitä indikaattoreita voidaan täydentää mielipidekyselyillä, ”focus group” -haastatteluilla ja maahanmuuttajien haastatteluilla.
- » Asiakastytytyväisyystutkimuksia on tehtävä järjestelmällisesti, ja kyselyt on muutettava kohderyhmille sopiviksi kääntämällä ne tarvittaessa. Asiakastytytyväisyystutkimusten käyttöä voitaisiin laajentaa kaikkiin asiakkaille tarjottaviin palveluihin, myös ensisijaisesti maahanmuuttajille suunnattuihin palveluihin (kielikurssit, jotkin työllistymiskoulutusohjelmat jne.). Tilannetestaus on vaihtoehtoinen keino saada käsitys siitä, millaiseksi maahanmuuttajat kokevat kunnan.
- » Tekemällä vertailuanalyysia muiden kuntien sekä kansallisella ja eurooppalaisella tasolla toimivien, vastaavaa työtä tekevien toimijoiden kanssa kunnat voivat kehittää indikaattoreita seurata tuloksiaan ja tiukentaakseen vaatimustasoa maahanmuuttajien kotouttamisen alalla. Kun hyvät käytännöt on tunnistettu, johtavilla kunnilla, kansallisilla kunta-alan järjestöillä tai hallitusten alaisuudessa toimivilla ministeriöillä on tärkeä tehtävä jakaa kokemuksia.
- » Tehokkuudenhallintamekanismeja pitäisi suunnitella yhteistyössä kumppaneiden kanssa, ja tuloksia pitäisi tarkastella yhdessä. On tärkeää, että kumppaniorganisaatioilla on selvä käsitys suorituksesta ja että ne ymmärtävät, missä kohdin kunta näkee edistymisen mahdollisuuden.

4 Johtajuuden varmistaminen ja julkisen tuen lisääminen

VIESTINTÄ — GENOVA JA ROTTERDAM

Genovan kaupunki tiedotti yleisölle kotouttamistyönsä tuloksista käyttämällä eri viestintäkanavia, kuten suuria konferensseja, uutiskirjeitä ja ”ideakilpailuja”. Vastaavasti Rotterdamin kaupungin ”Rotterdam Mee” -hankkeessa (maaliskuu 2006—helmikuu 2007) käytettiin verkkopohjaista järjestelmää, jonka kautta asukkaat saattoivat tuoda esiin mielipiteitään ja esittää ehdotuksia kunnan kotouttamispolitiikasta.

KANSAINVÄLINEN KULTTUURIKESKUS — HELSINKI

Helsingin kulttuuriasiankeskuksen rahoittama kansainvälinen kulttuurikeskus CAISA tukee monikulttuurisen kaupungin kehittämistä edistämällä eri maista tulevien ihmisten välistä vuorovaikutusta, tukemalla uusia etnisiä vähemmistökulttuureja ja kotouttamalla niiden edustajia suomalaiseen yhteiskuntaan sekä tarjoamalla tietoa Suomesta. Vuonna 2007 CAISA järjesti ”Ourvision Singing Contest” -laulukilpailun tuodakseen esiin Helsingissä asuvien maahanmuuttajien lahjakkuutta ja luovuutta. Yleisö otti kilpailun hyvin vastaan, ja sitä käsiteltiin näkyvästi suomalaisissa tiedotusvälineissä.

Kaupunginhallituksen jäsenten vahva ja selkeä johtajuus ohjaa kotouttamistyötä, tukee valtavirtaistamista ja vahvistaa kansan tukea. Johtajat ottavat kotouttamisen selväksi tavoitteeksi sekä kaupunginhallituksessa että yleisön keskuudessa. Kaupungit panevat merkille, kuinka tärkeää on turvata kotouttamispolitiikalle julkinen tuki ja hyväksyä tältä osin erityisiä toimenpiteitä. Julkinen tuki voidaan turvata avoimella viestinnällä, jossa korostetaan maahanmuuttajien myönteistä vaikutusta kaupunkiin ja yhteisöön, sekä tapahtumin, joilla juhlistetaan kulttuurien monimuotoisuutta.

MITÄ HAASTEITA ASIAAN LIITTYY?

Yleisön näkemykset

Julkisen tuen hankkiminen maahanmuuttajien kotouttamiselle voi olla vaikeaa. Kysymys voi olla arkaluonteinen ja kuohuttaa tunteita, ja äänekkäät populistiryhmät vääristävät aivan liian usein asiaa omia tarkoitusperiään varten.

Kansallinen politiikka

Myös kansallinen poliittinen tausta, jota vasten kunnat tekevät työtään, vaikuttaa tapaan, jolla paikalliset johtajat valmistautuvat viestimään kotouttamisesta.



"VANHOJEN" JA "UUSIEN" ASUKKAIDEN VÄLISET TAPAAMISET — ROTTERDAM

Rotterdamin kaupunginhallitus on toteuttanut "Mixen aan de Maas" -hankkeen, jossa järjestetään maahanmuuttajien ja kaupungin "vanhojen" asukkaiden välisiä tapaamisia. Hankkeella pyritään lisäämään vastavuoroista ymmärrystä. Hankkeen osanottajat tapaavat jopa kolme kertaa viikossa kolmen kuukauden ajan ja oppivat tuntemaan toisiaan ja kaupunkia. "Uusille" rotterdamilaisille tämä on myös hyvä tapa oppia hollannin kieltä. "Mixen aan de Maas" on hauska, pienellä budjetilla toteutettu aloite, joka perustuu osallistujien vapaaehtoisuuteen. Aloite käynnistyi vuonna 2005 ja päättyi heinäkuussa 2008.

S U O S I T U K S I A

- » On kehitettävä ja räätälöitävä eri väestöryhmille kohdennettuja **PR-strategioita** (esimerkiksi nuoret voidaan tavoittaa uusmedialla tai mainoksilla, joita jaetaan konserteissa). Paikallisten tiedotusvälineiden kanssa voidaan kehittää kumppanuuksia ja keskustella parhaasta tavasta käsitellä paikallisyhteisöjä turvautumatta stereotypioihin tai sensaatiohakuiseen uutisointiin.
- » Kunnan ei tarvitse työskennellä yksin kotouttamiskysymysten parissa, vaan sen apuna voi toimia kumppaniverkosto (palveluntarjoajia, kansalaisjärjestöjä jne.). **Kumppaneille** on tärkeää järjestää **koulutusta, jossa näitä opastetaan viestimään neutraalisti kotouttamistyöstään**, erityisesti kun kyse on kansalaisjärjestöistä ja tukiyhdistyksistä, joiden viestintä on yleensä suurempaa ja poliittisesti latautuneempaa. Kunnat voisivat harvita järjestävänsä vuotuisia viestintäkoulutustapahtumia, jotka olisivat pakollisia tukea saaville organisaatioille.
- » Kunnat voivat järjestää **yhdessä kumppaneiden kanssa juhlatapahtumia** (konsertteja, messuja, ruoanlaittokursseja jne.) **ja tiedotustoimintaa** (kuten työpajoja, joissa rasisminvastaiset järjestöt kertovat, mitä syrjintä on ja kuinka sitä torjutaan).

5 Monimuotoisuuden edistäminen kaupungin hallinnossa



OPPISOPIMUKSET — DÜSSELDORF

Düsseldorfin kaupunki haluaa kannustaa useampia maahanmuuttajia hakemaan kunnalliseen oppisopimuskoulutukseen (ammattiliseen koulutukseen). Düsseldorf tarjoaa nyt kaupungin ulkomaalaisneuvoston suosituksesta maahanmuuttajataustaisille hakijoille viikoittain tietoa ja neuvontaa. Lisäksi Düsseldorfissa on perustettu maahanmuuttajille tarkoitettu työharjoittelujärjestelmä, jonka jälkeen he saavat etuuskohtelua hakiessaan oppisopimuskoulutukseen..



MONITOIMIJAINEN KOULUTTAJAVERKOSTO — HELSINKI

Helsingissä palveluntarjoajien, maahanmuuttajajyhdistysten ja muiden kansalaisjärjestöjen työntekijät toimivat kouluttajina ja järjestävät Helsingin kaupungin sosiaaliviraston, opetusviraston ja terveyskeskuksen henkilökunnalle yhdenvertaisuutta edistävää ja syrjinnänvastaista koulutusta. Koulutus on räätälöity yksiköiden tarpeita vastaavaksi, ja kehitteillä on siirrettäviä koulutusmalleja, jotka voidaan valtavirtaistaa osaksi näiden kolmen viraston työskentelykäytäntöjä.

Kaupungit pitävät monipuolista työvoimaa tärkeänä asiana ja tunnustavat, että on tehtävä vielä paljon, ennen kuin henkilöstön rakenne heijastaa asianmukaisesti kaupungin asukkaiden moninaisuutta. Kulttuurien väliseen ymmärtämykseen tähtäävässä koulutuksessa kunnan työntekijöitä opetetaan suhtautumaan erilaisuuteen hienotunteisesti ja ymmärtämään sitä, mikä on tärkeää monikulttuurisessa työympäristössä ja työskenneltäessä moninaisen yhteisön palveluksessa. Toinen tapa puuttua yhteiskunnassa vallitsevaan epätasa-arvoon ja syrjintään on laajentaa kaupungin toimittajakuntaa ottamalla sosiaaliset ja moninaisuutta koskevat huolenaiheet huomioon julkisissa hankinnoissa.

M I T Ä H A A S T E I T A A S I A A N L I I T T Y Y ?

Moninaisuus kunnan hierarkian kaikilla tasoilla

Kuntien henkilökunta monipuolistuu jatkuvasti. Silti jopa niissä tapauksissa, joissa kuntien palkkalistoilla on huomattava määrä maahanmuuttajia, nämä eivät ole hyvin edustettuina hierarkian kaikilla tasoilla vaan tekevät sen sijaan pääasiassa matalan osaamistason töitä. Lisäksi joissakin maissa virkamiestehtäviin ei oteta muiden maiden kansalaisia, joten maahanmuuttajat eivät voi päästä näihin tehtäviin, ennen kuin he ovat saaneet kyseisen maan kansalaisuuden.

Kulttuurien väliseen ymmärtämykseen tähtäävän koulutuksen laajentaminen

Koulutusta annetaan etupäässä asiakaspalvelutyöntekijöille, jotka työskentelevät etenkin maahanmuuttajien parissa. Taustatoimintojen parissa ja maahanmuuttajiin välillisesti liittyvissä yksiköissä työskentelevät henkilöt, kuten terveydenhuolto- ja opetuspalveluja tarjoavien kunnallisten yhtiöiden työntekijät, jäävät usein vaille kulttuurien väliseen ymmärtämykseen tähtäävää koulutusta.



TYÖPAIKKOJEN VARAAMINEN MUITA HEIKKOMASSA ASEMASSA OLEVILLA ALUEILLA ASUVILLE HENKIÖILLE — LYON

Lyonin kaupunki hyödyntää Ranskan lainsäädännössä olevaa säännöstä, jonka mukaan sopimuksia myönnettäessä huomioon voidaan ottaa taloudellisten näkökohtien lisäksi myös sosiaaliset ja ekologiset näkökohdat. Noin joka toisessa kunnan julkisessa tarjouspyynnössä on nykyisin lauseke, jossa määrätään, että osa sopimuksen synnyttämistä työpaikoista on varattava henkilöille, jotka asuvat muita heikommassa asemassa olevilla alueilla tai elävät vaikeassa sosiaalisessa tilanteessa, myös (mainitsematta kuitenkaan erikseen) maahanmuuttajille.



NUORISONEUVOSTO — DÜSSELDORF

Düsseldorfin kaupungin nuorisoneuvosto perustettiin vuonna 2007. Maahanmuuttajille järjestetään työpajoja, joissa heitä valmistetaan asettautumaan ehdolle. Kaksi kolmasosa neuvoston jäsenistä on maahanmuuttajataustaisia. Nuorisoneuvoston vaaleissa äänesti 39 prosenttia nuorista. Äänestysprosentti oli siis korkeampi kuin kunnallisvaaleissa. Nuorisoneuvosto lähettää edustajia kunnan eri lautakuntiin (myös alueellisen ja eurooppalaisen yhteistyön lautakuntaan ja kotouttamislautakuntaan), ja sillä katsotaan olevan vaikutusvaltaa.

Uusi asia, monimutkaista lainsäädäntöä

Tasa-arvon ja moninaisuuden edistäminen julkisten hankintojen avulla on hyvin varhaisessa kehitysvaiheessa Manner-Euroopassa. Se ei ole vielä yleinen käytäntö edes niissä maissa, joiden julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä säädetään nimenomaan sosiaalisista kriteereistä, joiden käyttö sallitaan EU:n hankintalainsäädännössä. Julkisen hankintalainsäädännön monimutkaisuus jarruttaa innovatiivisten lähestymistapojen käyttöä, kun viranomaiset toimivat varmuuden vuoksi tutulla ja turvallisella tavalla.

S U O S I T U K S I A

- » Maahanmuuttajayhteisöjen asuttamilla alueilla toteutettavia **rekrytointialoitteita voidaan tehostaa** muodostamalla kumppanuuksia maahanmuuttajayhdistysten kanssa. Myös yhteisöllisissä keskuksissa ja kouluissa voidaan järjestää kampanjoita. Maahanmuuttajille on jaettava **tietoa pääsystä korkean tason kunnallisiin työpaikkoihin** (nopeutetut menettelyt, valmistuneiden harjoitteluohjelmat jne.). Tapaan, jolla tiettyjä ryhmiä autetaan valmistautumaan pääsykokeisiin, on ehkä kiinnostava erityistä huomiota.
- » **Kaupungit, joiden toimintamahdollisuuksia kansalliset säännöt rajoittavat**, voivat monipuolistaa työvoimaansa monin eri tavoin rikkomatta lakeja. Esimerkiksi Ranskassa ei-vakinaisilla viranhaltijoilla (*fonctionnaires non-titulaires*) on — toisin kuin vakinaisilla viranhaltijoilla (*fonctionnaires titulaires*) — sopimusperusteinen työsuhde, jolle ei ole asetettu kansalaisuusvaatimuksia. Koska ei-vakituisten viranhaltijoiden osuus kaikista kuntien työntekijöistä on lähes 15 prosenttia, on järkevää keskittyä monipuolistamaan tätä ryhmää järjestämällä rekrytointikampanjoita, joilla muita heikommassa asemassa olevien alueiden asukkaita kannustetaan hakemaan kyseisiin tehtäviin.
- » **Asiakastytytyväisyystutkimuksilla** tai maahanmuuttajien keskuudessa tehtävillä ”focus group” -haastatteluilla voidaan selvittää, **kuinka osaavina asiakaspalvelutehtävissä toimivia työntekijöitä pidetään**. Näitä tietoja voidaan hyödyntää asetettaessa kulttuurien välisten koulutusohjelmien painopisteitä, siten että ohjelmissa keskitytään kehitettäviin alueisiin. Kaupunginhallitusten pitäisi **laajentaa koulutustapahtumia tukitoimintojen parissa työskenteleviin henkilöihin ja eri virastojen päälliköihin**, erityisesti siksi, että he kehittävät politiikkaa, **sekä kunnallisiin yhtiöihin ja palveluntarjoajiin**.
- » Maahanmuuttajien esteitä osallistua kunnallisiin tarjouskilpailuihin voidaan poistaa **asettamalla hankintaa koskevat tiedot paremmin maahanmuuttajien saataville sekä järjestämällä kaupunginhallituksen ja kohdealueilla toimivien maahanmuuttajaomisteisten yritysten välisiä tapauksia**. Myös kumppanuuksien kehittäminen maahanmuuttajayhdistysten ja paikallisten verotoimistojen kanssa voi auttaa tavoittamaan maahanmuuttajaomisteiset yritykset.

6 Hallinnon eri tasojen välinen yhteistyö



EUROCITIES-VERKOSTON SUHTEET

EUROOPAN KOMISSIOON

Euroopan komissio ja EUROCIITIES-verkosto käynnistivät ”Integrating Cities” -prosessin vuonna 2006, kun EU:n yhteiset maahanmuuttajien kotouttamista koskevat peruseräat-teet oli hyväksytty. Prosessi käsittää joukon konferensseja, joilla pyritään käynnistämään vuoropuhelua kotouttamisesta ja luomaan yhteistyömahdollisuuksia paikallisella, kansallisella ja EU:n tasolla. Ensimmäinen vuotuinen konferenssi järjestettiin Rotterdamissa vuonna 2006. Seuraava konferenssi pidettiin Milanossa ja siellä käynnistettiin INTI-CITIES-hanke. Kolmas konferenssi järjestetään Berliinissä vuonna 2009.

EUROCITIES-verkosto sekä Euroopan komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto ovat käynnistäneet epävirallisemmalla tasolla poliittisen vuoropuhelun, johon kuuluu kuntien työntekijöiden ja komission henkilökunnan välistä säännöllistä yhteydenpitoa. Sen tavoitteena on jakaa tietoa (ja kertoa reaktioista) maahanmuuton ja kotouttamisen alalla tapahtuvasta kehityksestä sekä paikallisella että EU:n tasolla.



MONINAISUUDEN HALLINNASTA KERTOVA

KANSALLINEN MERKINTÄ — LYON

Ranskassa Lyon on syrjästäntänsäisen politiikan alalla johtava kaupunki, ja siksi sitä on pyydetty osallistumaan AFNORin (kansallinen standardi- ja sertifiointiorganisaatio) työryhmään kehittämään hiljattain lanseerattua *Label Diversité* -merkintää, joka on uusi, sekä yksityisten toimijoiden että julkisten elinten moninaisuuden hallintaa koskeva sertifiointimenettely. Lyonin kaupunki voikin aivan perustellusti sanoa vaikuttaneensa tähän kehitykseen kansallisella tasolla.

Vaikka maahanmuuttopolitiikkaa kehitetäänkin kansallisella ja Euroopan tasolla, kaupungit ovat vastuussa uusien tulokkaiden kotouttamisesta yhteiskuntaan. Hallinnon eri tasojen on käytävä keskenään vuoropuhelua voidakseen selvittää, kuinka ne voivat tukea toisiaan sekä poliittisessa päätöksenteossa että tulosten saavuttamiseksi. Kun kunta käy jäsenenä vuoropuhelua kansallisen ja eurooppalaisen hallintotason kanssa, se voi vaikuttaa politiikan kehittämiseen sekä ennakoita ja arvioida kansallisella ja EU:n tasolla tehtyjen päätösten vaikutusta.

MITÄ HAASTEITA ASIAAN LIITTYY?

Hallinnon tasojen pirstoutuminen

Kotouttamistyötä koskevan vastuun jakaminen voi johtaa hallinnollisten järjestelyjen pirstoutumiseen. Ilman tehokasta viestintää eri tasoille jää suuria ja tarpeettomia sokeita pisteitä. Ellei kansallisten lakien muuttumisesta varoiteta etukäteen, kuntien työntekijät eivät osaa välttämättä varautua muutosten vaikutuksiin. Vastaavasti ilman paikallistason palautetta hallitukset jäävät vaille tietoa siitä, kuinka politiikka toteutuu käytännössä.

Vähäiset vuorovaikutusmahdollisuudet

Kaupunkien vuorovaikutus kansallisen ja EU:n hallinnon kanssa on vähäistä ja rajoittuu usein tiedonvaihtoon. Esimerkiksi Saksassa ja Hollannissa on käytössä lakisääteisiä eri tasojen välisiä järjestelyjä palvelujen tarjoamiseksi. Näissä maissa maahanmuuttajille tarkoitettu kielikoulutus järjestetään keskitetysti, ja paikalliset toimet jäsenyivät osaksi tätä kehystä. Tähän järjestelmään ei kuitenkaan kuulu esimerkiksi se, että kunnat osallistuisivat merkittävällä tavalla strategisten suunnitelmien laatimiseen.

S U O S I T U K S I A

- » **Kaupunkien vuorovaikutusta muiden hallintotasojen kanssa pitäisi ohjata strategialla, jossa määritellään selvät tavoitteet ja päämäärät.**
- » Kaupungit voivat hyödyntää paremmin kansallisia, eurooppalaisia ja kansainvälisiä foorumeja ja **oppia niiden kautta, kuinka samankaltaiset kaupungit kehittävät omia strategioitaan.** Kunnat voisivat esimerkiksi järjestää opintovierailuja ja tehdä vertaisarviointeja sellaisten kaupunkien kanssa, joiden profiili vastaa niiden omaa.
- » Jos kunnat haluavat vaikuttaa EU:n politiikkaan, niiden on varmistettava, että ne ovat **tietoisia EU:n poliittisten muutosten vaikutuksista ja seurauksista.** Jotkin EU:n jäsenvaltiot (esimerkiksi Suomi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta) ovat kehittäneet mekanismeja, joiden avulla ne tekevät yhteistyötä kuntien kanssa, kun EU:n politiikan muutoksilla on niihin kohdistuvia vaikutuksia.
- » Suurilla kaupungeilla on usein EU-asioista vastaava yksikkö, joka seuraa EU:n poliittisia tapahtumia ja varmistaa, että kaupunki hyötyy EU:n tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista. Kunnat voivat ryhtyä toimiin **vahvistaakseen EU-asioista vastaavan yksikön ja maahanmuuttajien kotouttamispolitiikasta vastaavan viraston välisiä yhteyksiä.**
- » **Tekemällä suosituksia tai tuomalla esiin huolenaiheita kansallisen kunta-**

alan järjestön kautta voidaan auttaa varmistamaan, että maan hallitus kuulee kunnan äänen. EU:n tasolla kaupungit voivat hyödyntää paikallisviranomaisten järjestöjä, kuten Eurocities-verkostoa, vaikuttaakseen EU:n politiikkaan yhteisten lausuntojen ja poliittisten suositusten muodossa sekä järjestämällä tapaamisia EU:n virkamiesten kanssa.

- » Kunnat voivat myös vaikuttaa välillisesti EU:n politiikan kehittämiseen osallistumalla muiden kaupunkien kanssa järjestettyihin vertailuhankkeisiin osana yhteisön toimintaohjelmia, joista esimerkkeinä voidaan mainita kotouttamisrahasto ja PROGRESS-ohjelma.

7 Yhteistyö kumppaneiden ja sidosryhmien kanssa



VOIMAVAROJEN KEHITTÄMINEN

DÜSSELDORF

Düsseldorfin kaupunki järjestää yhteistyössä ulkopuolisten asiantuntijakonsulttien kanssa maahanmuuttajayhdistyksille voimavarojen kehittämiseen keskittyviä työpajoja projektinhallinnan ja -kehittämisen, viestinnän ja PR-toiminnan, varainkeruun sekä muiden organisaatioiden kanssa tehtävän kumppanuusyhteistyön kaltaisista asioista. Osanottajat arvioivat seminaareja suoraan. Näin varmistetaan, että ne ovat merkityksellisiä heidän päivittäisen työnsä kannalta.

Kunta jakaa vastuun kotouttamistoimista kaupungin eri toimijoiden kanssa. Kaupungit katsovat, että kansalaisyhteiskunnan (esimerkiksi yhteisöllisten ryhmien, kansalaisjärjestöjen, maahanmuuttajayhdistysten ja uskonnollisten järjestöjen), palveluntarjoajien ja yksityisen sektorin kanssa on tärkeää tehdä kumppanuusyhteistyötä. Nämä ryhmät tarjoavat mahdollisuuden maahanmuuttajien ja vastaanottavan yhteiskunnan väliseen suoraan vuorovaikutukseen ja voivat edistää kotoutumista merkittävällä tavalla. Siksi ne pitäisi ottaa mukaan koko poliittiseen kiertoon strategisesta suunnittelusta aina palvelujen tarjoamiseen ja niiden arviointiin.

MITÄ HAASTEITA ASIAAN LIITTYY?

Rahoituksen vakaus

Monet kaupungit ovat alkaneet viime vuosina siirtyä vähitellen operatiivisista avustusperusteisista rahoitusjärjestelmistä palvelusopimuksiin. Tapauksissa, joissa avustusjärjestelmää on jatkettu, avustuksia on tavallisesti myönnetty vain vuodeksi kerrallaan. Tämä aiheuttaa kumppaneille pitkän aikavälin suunnitteluun ja vakauteen sekä näin myös niiden tarjoaman palvelun laatuun liittyviä huolenaiheita. Joissakin tapauksissa lyhytaikaisten rahoitusjärjestelyjen katsotaan kertovan kunnan luottamuspulasta. Lisäksi rahoitushakemusten tekeminen joka vuosi saattaa olla raskas hallinnollinen taakka kumppaneille. Joissakin tapauksissa kumppaneita saattaa myös hämentää rahoituksen myöntämisprosessiin liittyvä avoimuuden puute.

Kansalaisyhteiskunnan valmiudet

Kaupungeilla on tavallisesti yliote suhteissaan kumppaneihinsa, ja niiden pitäisi pyrkiä perustamaan politiikkansa ja suunnitelmansa yhteiseen näkemykseen yhteisön tarpeista. Myös yhteistyöjärjestelyjä pitäisi kehittää kumppanuuden hengessä. Maissa, joissa kansalaisryhmät ja erityisesti maahanmuuttajajärjestöt eivät ole kovin organisoituneita, kunnalla saattaa olla vaikeuksia löytää sopivia kumppaneita, joiden kanssa tehdä yhteistyötä, ja siksi se saa tehtäväkseen myös kehittää voimavaroja.

Palvelujen päällekkäisyys

Kun monet organisaatiot tarjoavat eri puolilla kaupunkia apua maahanmuuttajille, kaupunginhallinnolla on oltava selvä yleiskuva siitä, kuka tekee mi-



TARPEIDEN JA PALVELUJEN KARTOITTAMINEN JA KOHDENTAMINEN — ROTTERDAM

Rotterdam on kehittänyt välineen, jolla karotetaan maahanmuuttajanaisten tarpeita ja heille tarjolla olevia palveluja. Alueella työskentelevien laitosten on määriteltävä, mihin heidän asiakkaansa sijoittautuvat ”osallistumisportaukossa”, jossa taso 1 tarkoittaa täydellistä sosiaalista eristystä ja taso 10 puolestaan täyttää osallistumista. Jokaisen laitoksen on ilmoitettava, kuinka monta naista sen toiminta tavoittaa, millaista toimintaa se järjestää, onko se tietoinen muista organisaatiosta ja tekeekö se yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa. Tulokset kerätään taulukkoon, ja näin saadaan nopeasti yleiskuva maahanmuuttajanaisten tarjottavien palvelujen puutteista ja päällekkäisyyksistä. Välineen avulla voidaan varmistaa, että tukea saavat laitokset tarjoavat yhtenäisen ja kattavan joukon palveluja, jotka vastaavat alueen kaikkien maahanmuuttajanaisten tarpeita.



HYVINVOINTI-INSTITUUTIOIDEN PUITESOPIMUS — DÜSSELDORF

Düsseldorfin kaupunki on tehnyt hyvinvointivirastojen kanssa puitesopimuksen, joka muodostaa perustan viiden vuoden kumppanuussuhteelle. Tämä kumppanuus koskee sosiaalipalvelujen eri aloja, myös kotouttamista. Puitesopimuksessa täsmennetään vuosittain käytettävä rahasumma ja määritellään yksityiskohtaisesti tarjottavat palvelut (tavoitteet, kohderyhmät, laatuvaatimukset, tulosten mittaamiseen käytettävät indikaattorit). Puitesopimuksesta neuvotellaan kunkin hyvinvointiviraston kanssa erikseen, ja hyvinvointivirastot saavat organisatorista ja tavoitteiden asettamista koskevaa koulutusta. Lisäksi puitesopimukseen sisältyy joustolauseke, jonka nojalla ennakoimattomien muutosten yhteydessä ohjelmien sisällöstä yms. voidaan neuvotella uudelleen.

täkin. Näin kyetään varmistamaan, että maahanmuuttajat saavat kattavaa ja johdonmukaista palvelua eikä resursseja tuhleta siksi, että monet elimet tekevät päällekkäistä työtä. Tilanteissa, joissa kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö ei ole vakiintunutta, kuntien on määriteltävä, millä aloilla ne voivat siirtää vastuuta kumppaneilleen.

Kansalaisyhteiskunnan jäsenelty kuuleminen

Kaupungit pitävät yllä tiiviitä suhteita kansalaisjärjestöihin ja käyttävät suhteita saadakseen tietoja strategista suunnittelua varten, usein epämuodollisella tavalla. Kaupunkien kuulemat ryhmät jäävät toisinaan ihmettelemään, onko niiden näkemyksiä kuultu ja miten niiden työpanosta on hyödynnetty.

Neuvoa-antavien komiteoiden kokoonpano

Näiden elinten kokoonpano voi olla hankala kysymys, ja erityistä huolta saattaa aiheuttaa se, kuinka jäsenet nimetään, heidän edustavuutensa (keitä heidän pitäisi edustaa ja miten?) ja heidän valmiutensa tehdä asianmukaista työtä. Vaikka riippumattomaan lautakuntaan liittyikin omat etunsa, sen etäin asema hallintoon nähden saattaa johtaa siihen, että sen antamat neuvot ovat abstrakteja ja toteuttamiskelvottomia.

Neuvoa-antavien komiteoiden vaikutusvalta

Näillä komiteoilla on harvoin omia varoja, joilla ne voisivat panna täytäntöön toimenpiteitä, ja siksi niiden on luotettava virastojen ja poliitikkojen haluun noudattaa niiden ehdotuksia. Joissakin kaupungeissa on tutkittu mahdollisuutta käyttää vaihtoehtoista kokoonpanoa, jolloin lautakunnat muodostuisivat sekä poliitikoista että kansalaisyhteiskunnan toimijoista. Tällöin suositukset saisivat poliittista painoarvoa.

S U O S I T U K S I A

- » Taloudellisen tuen lisäksi kumppanit voivat saada **koulutusta voimavarojensa kehittämiseksi**. Tästä voi olla niille hyötyä erityisesti silloin, kun ne joutuvat kilpailemaan kunnan vähäisistä resursseista ja niiden on kerättävä varoja itsenäisesti.
- » Kokemus on osoittanut, että **edistämällä tukemiensa organisaatioiden välisen verkostojen luomista** kunnat voivat parantaa tiedonvaihtoa, edistää ammattimaista yhteistyötä ja tehostaa rajallisten resurssien käyttöä.
- » **Epämuodolliset yhteydet** ovat valtavan arvokkaita sidosryhmiin tutustumisen sekä tiiviiden suhteiden ja luottamuksen rakentamisen kannalta, mutta niitä on **täydennettävä muodollisemmalla ja jäsennellymmällä kuulemisella**, johon kaikki ryhmät osallistuvat. Kokousten välillä yhteydenpitoa voidaan edistää esimerkiksi Internet-pohjaisella järjestelmällä, jonka avulla kunnan kanssa työskentelevät organisaatiot voivat ehdottaa muutoksia tai uusia toimenpiteitä.
- » **Neuvoa-antavien komiteoiden pitäisi osallistua poliittisen kierron kaikkiin vaiheisiin** strategian kehittämisestä sen täytäntöönpanoon ja arviointiin. Ellei komitean suosituksia oteta huomioon, asiasta pitäisi antaa selitys. Neuvoa-antaville komiteoille voi olla hyötyä ohjauksesta, joka koskee sitä, kuinka ne voivat muotoilla neuvonsa mahdollisimman käyttökelpoisiksi.
- » **Avustusprosessin pitäisi olla avoin**, osallistumismahdollisuuksista pitäisi **tiedottaa laajalti**, ja **käytössä pitäisi olla menettely, jolla rahoituspäätöksiin voidaan hakea muutosta**.

8 Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnan toimintaan



JOUSTAVIEN KURSSIEN SUUNNITTELU

MALMÖ

Malmön kaupunki on tarjonnut Ruotsin maahanmuutto-ohjelman yhteydessä joustavasti järjestettyjä kielikursseja. Maahanmuuttajat, joilla on muita menoja normaaliin työaikaan (työpaikka, lapsia jne.), voivat osallistua kursseille itselleen sopivaan aikaan.



TAVOITETTAVUUDEN PARANTAMINEN

ROTTERDAM

Rotterdamin kaupunki saavuttaa kielikurssien potentiaaliset osanottajat maahanmuuttajien henkilökohtaisten yhteyshenkilöiden ja/tai maahanmuuttajayhdistysten kautta. Näin tieto kursseista saavuttaa entistä useamman, ja näin motivoidaan myös kohderyhmää.



OSAAMISEN TUNNUSTAMINEN — MALMÖ

Malmön kaupungin vahvistuskeskus (*valideringscentrum*) auttaa asiakkaiden tutkintotodistusten vahvistamisessa ja auttaa heitä laatimaan näytekansion omasta osaamisestaan. Asiakkaan ammatillinen osaaminen määritellään järjestämällä kattava haastattelu kyseisen ammattialan opettajan kanssa. Arviointi kestää 3–5 päivää, ja sen aikana keskustellaan ja harjoitetaan perusammattitaitoja. Arvioinnin lopuksi myönnetään todistus. Lopuksi asiakas osallistuu 4–8 viikkoa kestäväälle lukiokurssille, josta hän saa lukiotodistuksen. Koko menettelyn ajan asiakkaan näytekansio täydennetään kuvauksilla hänen osaamisestaan. Menettelyn päättyessä asiakkaalla on näytekansio, joka antaa kattavan kuvan hänen osaamisestaan ja jonka hän voi näyttää mahdollisille työnantajille. Maahanmuuttajan itseluottamus kasvaa, kun hänen kykynsä viestiä paranee.

Kaupungit tarjoavat maahanmuuttajille mahdollisuuksia hankkia taitoja, jotka parantavat heidän edellytyksiään osallistua täysin yhteiskuntaelämään. Kielitaito on tärkeä asia, joka auttaa maahanmuuttajia osallistumaan yhteiskunnan toimintaan. Kunnat kehittävät omasta aloitteestaan tai kansallisten ohjelmien yhteydessä erilaista kielenopetusta. Kaupungit pyrkivät parantamaan maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia joko suoraan tai työvoimatoimistojen ja/tai muiden kumppaneiden, kuten paikallisten kauppakamarien kautta. Mahdollisuudet vaihtelevat neuvonnasta ja uraohjauksesta erilaisiin kursseihin (tietotekniikka, CV:n kirjoittaminen, viestintä jne.) ja maahanmuuttajayrittäjille tarkoitettuihin tukimekanismeihin. Maahanmuuttajien aktiivista osallistumista yhteiskuntaan voidaan edistää vapaaehtoistyöllä ja vastaavilla toimilla. Niitä ovat muun muassa työharjoitteluihin kytketyt koulutusmekanismit, se, että neuvoo-antaville elimille tarjotaan suora yhteys kuntaan, sekä avun ja tuen antaminen nuorten perustamille voittoja tavoittelemattomille järjestöille.

MITÄ HAASTEITA ASIAAN LIITTYY?

Tietovaje

Joidenkin kaupunkien on vaikeaa tavoittaa tiettyjä maahanmuuttajaryhmiä tiedottaakseen niille mahdollisuuksista opetella kieltä ja siitä, kuinka näitä mahdollisuuksia voi hyödyntää. Tiedonpuutteen onkin havaittu olevan suurin syy, jonka vuoksi joissakin kaupungeissa kielikurssien osanottajamäärät ovat pienet. Maahanmuuttajat ovat toisinaan haluttomia osallistumaan kielikursseille, jos heillä on jo työpaikka tai lapsia hoidettavanaan.

Kielen opiskelun asettaminen etusijalle

Koska maahanmuuttajilla on kiireellisempiäkin ongelmia — heidän on löydettävä työpaikka ja asunto sekä koulut lapsilleen — monet heistä, erityisesti uudet tulokkaat, eivät pidä vastaanottavan yhteiskunnan kielen opiskelua ensisijaisen tärkeänä asiana. Kielikurssit eivät myöskään ole ensisijaisen tärkeä asia työnantajille, jotka saattavat kyllä järjestää työntekijöilleen majoitusta mutteivät ole kiinnostuneita tukemaan heitä kielen opiskelussa.

Syrjintä

Olivatpa maahanmuuttajat uuden kotimaansa kansalaisia tai eivät, heidän työttömyysasteensa on suhteettoman korkea. Tämä koskee erityisesti Euroopan unionin ulkopuolelta tulevia maahanmuuttajia. Syrjintä selittää osaltaan pitkälti tätä eroa.

Taitojen kehittäminen työmarkkinoiden tarpeita vastaaviksi

Koska monet kaupungit ovat jättämässä teollisen menneisyytensä taakseen, niiden työmarkkinoiden tarpeet muuttuvat. Muutokseen sopeutuminen on erityisen vaikeaa niille maahanmuuttajille, jotka tulivat eurooppalaisiin kaupunkeihin 1960-luvulla vähäisen osaamistason töihin. Toisaalta joidenkin



YRITYSNEUVONTAA — HELSINKI

YritysHelsinki tarjoaa yritysneuvontaa, yrittäjäkursseja ja hautomopalveluja. Se on osa Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskusta ja liiketoiminnan kehittämiskeskusta. Sen liiketoiminnan neuvontapalvelut on tarkoitettu aloittaville ja liiketoimintaa harjoittaville yrittäjille. Asiakkaista 37 prosenttia on maahanmuuttajia. Yritysneuvojat, joilla kaikilla on kokemusta työskentelystä maahanmuuttajien kanssa, antavat luottamuksellista käytännön ohjausta kaikista yrityksen perustamiseen ja liiketoiminnan harjoittamiseen ja kehittämiseen liittyvistä näkökohdista loogisen liiketoimintasuunnitelman laatimisesta aina starttirahan tai lainan hakemiseen. Yritysneuvontapalvelut ovat aina maksuttomia, ja niitä on saatavilla suomen, ruotsin, englannin, venäjän, viron, saksan ja arabian kielellä. YritysHelsinki järjestää myös yrittäjäkursseja — sekä peruskursseja että jatkokursseja — erityisesti maahanmuuttajille. Niiden tarkoituksena on tutustuttaa osanottajat suomalaiseen liiketoimintakulttuuriin ja selvittää asioita, jotka liittyvät yrityksen perustamiseen ja liiketoiminnan harjoittamiseen Suomessa.

kaupunkien käyttämä hyvin käytännönläheinen lähestymistapa työpaikkojen löytämiseksi maahanmuuttajille on johtanut siihen, että osaavat maahanmuuttajat, jotka ovat tehneet aikaisemmin matalan osaamistason töitä, vastaavat nyt paikallisten yhtiöiden tarpeisiin. Matalan osaamistason työpaikat ovat ovi työmarkkinoille, mutta maahanmuuttajan saattaa olla hidasta nousta hierarkiassa ylöspäin.

Tutkintojen tunnustaminen

Koska Euroopan unionin ulkopuolella suoritettujen tutkintojen tunnustamismekanismit ovat kehittymättömiä, hitaita ja monimutkaisia, monet maahanmuuttajat joutuvat tyytymään työhön, joihin he ovat aivan liian ylikoulutettuja. Siispä kaupungit panttaavat valtavaa määrää hyödyntämätöntä työvoimaa.

Vaikeasti tavoitettavat ryhmät

Huomattavien kieli- ja kulttuuriesteiden vuoksi kuntien on hyvin vaikeaa tavoittaa tiettyjä ryhmiä ja tiedottaa heille mahdollisuuksista osallistua yhteiskuntaelämään. Joidenkin kaupunkien on hyvin vaikeaa innostaa maahanmuuttajia osallistumaan. Monet maahanmuuttajat, erityisesti uudet tulokkaat, katsovat, ettei osallistuminen järjestettyyn yhteiskuntaelämään ole lainkaan niin tärkeää kuin työ, terveydenhuolto, asuminen ja koulutus.

S U O S I T U K S I A

- » **Kumppanuussuhteet maahanmuuttajajyhdistysten kanssa voivat helpottaa maahanmuuttajien tavoittamista. Maahanmuuttajajyhdistykset voivat järjestää keskuksissaan kursseja ja jakaa tietoa** muistakin mahdollisuuksista osallistua yhteiskuntaelämään. Lisäksi erityisesti uudet tulokkaat saattavat suhtautua vastaanottavaisemmin maahanmuuttajajyhdistysten tarjoamaan tietoon kuin paikallisviranomaisten tietoon. Maahanmuuttajajyhdistykset voivat kääntää tiedotteita ja jakaa niitä yhteisöissä keskuksissa, markkinoilla jne.
- » Paikallisilla aloitteilla maahanmuuttajia voidaan auttaa muuntamaan tutkintonsa uusia vaatimuksia vastaavaksi sekä varmistamaan, että heidän kokemuksensa tunnustetaan. Tutkintojen tunnustamista koskeva kysymys jää osittain kaupunkien toimivallan ulkopuolelle. Kaupunkien on tehtävä **kansallisten hallitusten kanssa yhteistyötä kehittääkseen nopeita ja tehokkaita keinoja ulkomaisten tutkintojen tunnustamiseksi** ja osaamisen tarpeettoman tuhlaamisen välttämiseksi.
- » Koska maahanmuuttajien kotimaassa hankittua pätevyyttä ja kokemusta ei tunnusteta asianmukaisesti ja koska maahanmuuttajat kohtaavat työtä hakiessaan syrjintää, monet heistä päättävät tehdä asialle jotain itsenäisesti. **Yrityksen perustamisneuvonta ja kunnalta saatava taloudellinen apu** voivat olla korvaamatonta tukea aloittaville yrityksille.
- » Kuntien on osallistuttava rasismien ja syrjinnän torjumiseen koko yhteiskunnassa. Tehdessään yhteistyötä **esimerkiksi yritysten kanssa kunnat voivat tukea toimia, joilla edistetään monimuotoisuutta ja torjutaan syrjintää**. Düsseldorfissa kunnallinen kuljetusyhtiö on käynnistänyt aloitteen, jossa se kouluttaa henkilökunnan kulttuurijohtajia, jotka järjestävät toimintaa (kuten vierailuja moskeijaan), lisäämään kulttuurien välistä ymmärtämystä. Lyonissa kaupunki tekee yhteistyötä työnantajien kanssa lisätäkseen tietoisuutta syrjinnästä. Lisäksi se on tuottanut kumppanuussuhteessa alalla toimivien organisaatioiden kanssa työnantajille tiivistelmän syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä.



USKONTOJEN NEUVOSTO — GENOVA

Genovan uskontojen neuvosto on kaikkeinuskaisille genovalaisille tarkoitettu yhteinen foorumi. Neuvostossa on virallisesti edustettuna 16 uskontoa, mutta myös muiden uskontojen ja ekumeenisten tai uskonnollisten ryhmittymien edustajat ovat tervetulleita osallistumaan. Neuvoston ensisijaisena tavoitteena on edistää eri uskontojen ja julkishallinnon välistä vuoropuhelua, eri kulttuureita edustavien ja eri uskontoja tunnustavien kansalaisten yhteistä toimintaa sekä kansalaisten ja julkishallinnon välistä viestintää ja tiedonjakoa. Uskontojen neuvosto järjestää säännöllisesti kolmen kuukauden välein kokouksia. Lisäksi se järjestää julkisia keskusteluja ja esittelee toimintaansa. Neuvostolla on neljä ensisijaista toiminta-aluetta: koulut, hautausmaat ja hautajaiset, maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien oikeudet sekä uskonnolliset ja ekumeeniset palvelupaikat.

- » **Vapaaehtoisten sitoumusten kunnioittamisella** esimerkiksi järjestämällä vuotuisia palkintoseremonioita voi olla motivoiva vaikutus.
- » **Naapurustojen neuvostot** kokoavat eri kulttuureista peräisin olevat ihmiset saman pöydän ääreen ja tarjoavat alueen kaikille asukkaille yhtäläisen mahdollisuuden tuoda omia huolenaiheitaan esiin. Lisäksi ne voivat auttaa kuntia hankkimaan poliittisille toimenpiteille kansan tukea. Eri väestöryhmille (esimerkiksi nuorille, vanhuksille jne.) voidaan kehittää erilaisia foorumeja.
- » **”Faith Forums” -foorumit** voivat järjestää tiedotustoimintaa, sosiaalisia tilaisuuksia ja koulutustapahtumia yhdessä paikallisten koulujen kanssa. Kaupungeissa, joissa toimii jo tällaisia foorumeja, kunta voi tarjota niille taloudellista tukea tai luontoisapua.

KOTOUTTAMISHALLINNON ARVIOIMINEN EUROOPAN KAUPUNGEISSA

KOKEMUKSET INTI-CITIES-HANKKEESTA

ACKNOWLEDGEMENTS

Kiitämme kaikkia INTI-CITIES-hankkeen
vertaisarvioijia:

HELSINKI

Anu Riila ja Niina Pajala

ROTTERDAM

Judith Clement ja Sergio Espigares Tallon

MALMÖ

Pia Hellberg-Lannerheim

GENOVA

Fabio Cappello ja Oriano Pianezza

DÜSSELDORF

Dorothea Radler

LYON

Alexandre Kosak ja Yvan Michel

AMAROUSSION

Nicole Zafropoulou

BARCELONA

Maia Berasategui ja Ramon Sanahuja

BELFAST

Hazel Francey

MILANO

Alberto Ferrari ja Antonella Colombo

TAMPERE

Marja Nyrhinen

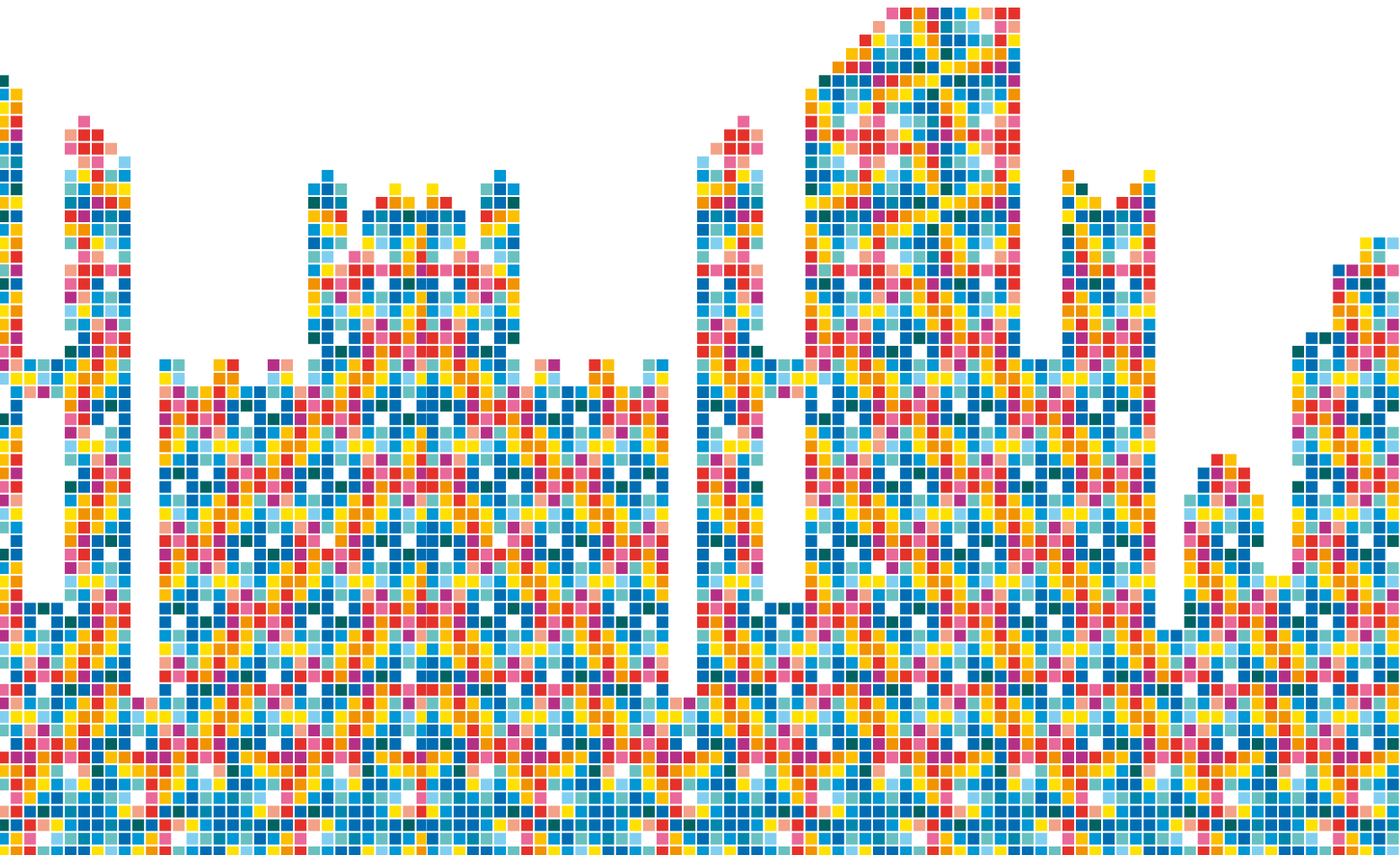
UTRECHT

Jan Braat ja Adem Kumcu

Kiitämme myös kaikkia isäntäkaupunkeja lämpimästä vastaanotosta ja vertaisarviointikäyntien valmisteluun kuluneesta ajasta ja vaivannäöstä.

Kiitos EUROCITIES-järjestön kollegoiden avusta ja tuesta: Silke Moschitz, Dirk Gebhardt ja Simon Guentner, ja MPG:ssä: Jan Niessen. Kiitos Ethics etc:n Allen Creedylle www.ethicsetc.co.uk, joka valmisteli vertaisarviointimenetelmän ja helpotti vertaisarviointikäyntejä.

Lopuksi haluamme kiittää kaikkia haastateltavia heidän avoimuudestaan.



JULKAISIJA**TEKIJÄT:**

EUROCITIES asbl

ZOE CATSARAS, EUROCITIES

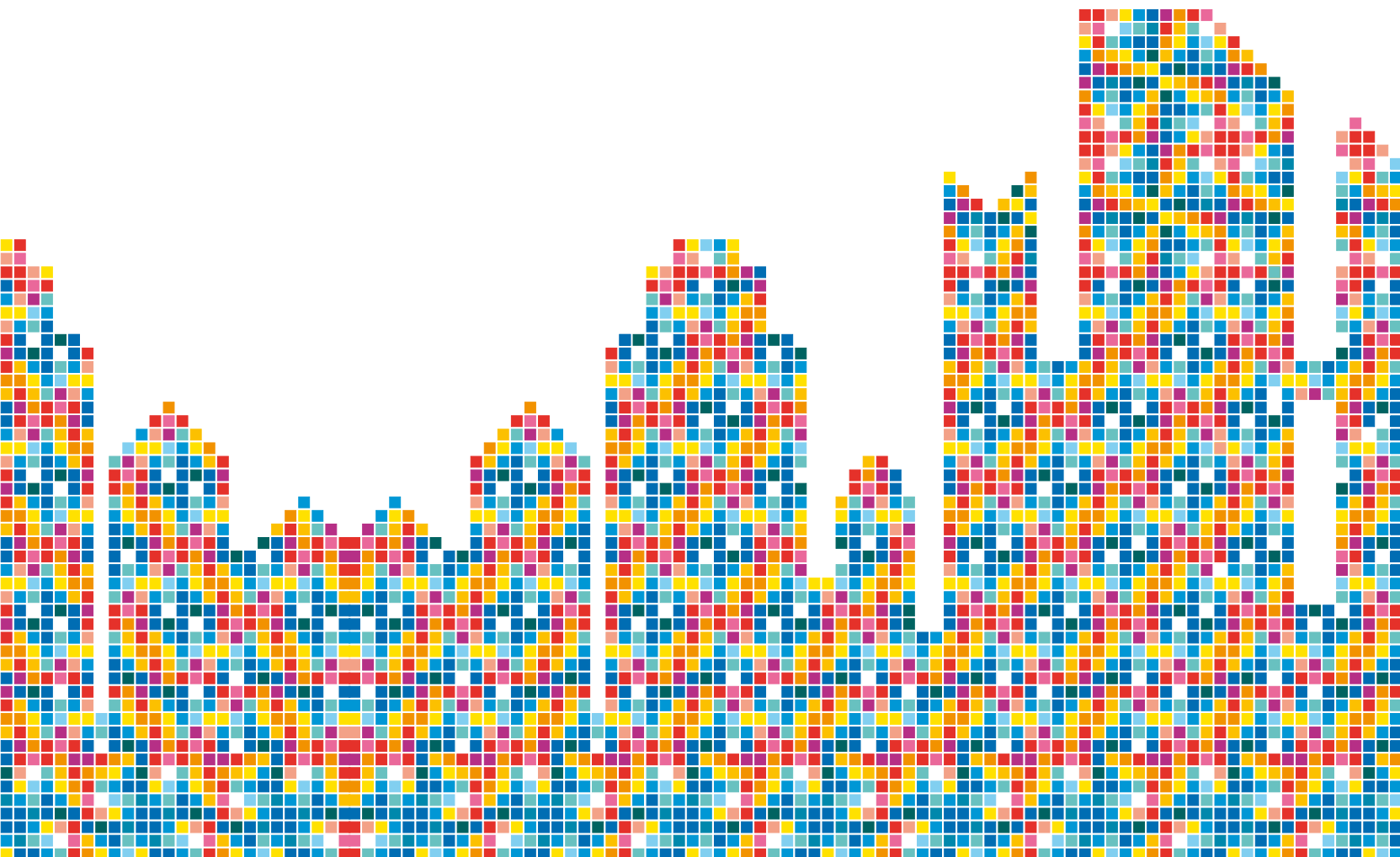
EUROCITIES on verkosto, johon kuuluu yli 130 suurta Euroopan kaupunkia. EUROCITIES antaa kaupungeille äänen Euroopassa edistämällä Euroopan eri instituutioiden välistä vuoropuhelua sellaisten lakien, strategioiden ja ohjelmien osalta, jotka vaikuttavat kaupunkeihin ja niiden asukkaisiin. EUROCITIES-järjestön kautta sen jäsenet voivat jakaa tietoa ja ajatuksia sekä kehittää ja analysoida yhdessä innovatiivisia ratkaisuja yhteisiin ongelmiin. Kaksi kaupungin toimijoista koostuvaa työryhmää tekee taloudelliseen maahanmuuttoon sekä maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvää yhteistyötä.

ALEX KIRCHBERGER, MIGRATION POLICY GROUP (MPG)

Migration Policy Group (Maahanmuuttopolitiikan ryhmä) on vuonna 1995 perustettu "think-and-do-tank"-ryhmä. Sen tavoitteena on edistää kestävää ja positiivista muutosta, joka johtaa avoimiin ja osallistaviin yhteiskuntiin. Tähän päästään tukemalla tietoon perustuvia, maahanmuuttoon, yhdenvertaisuuteen ja monimuotoisuuteen liittyviä eurooppalaisia keskusteluja ja toimia sekä parantamalla valtion virastojen, kansalaisjärjestöjen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. Tehtävä jaetaan neljään pääosaan: (1) tiedon kerääminen, analysoiminen ja jakaminen, (2) vuoropuhelun ja vastavuoroisen oppimisen mahdollisuuksien luominen, (3) asiantuntijoiden saaminen mukaan keskusteluihin sekä (4) asiantuntijaverkostojen luominen ja niiden hallinnoiminen.

SUUNNITTELUVAN LOOVEREN & PRINCEN, WWW.VANLOOVEREN-PRINCEN.BE

Saatavissa EUROCITIES asbl:stä | www.inticities.eu | info@eurocities.eu





Strategic thinking
on equality and mobility

ethics etc... www.ethicsetc.co.uk

INTI-CITIES-VERTAISARVIOIJAT



City of Helsinki

Landeshauptstadt
Düsseldorf

Gemeente Rotterdam
Jeugd, Onderwijs en Samenleving



Tampere



Euroopan komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto yhteisrahoitti INTI-CITIES-hanketta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan INTI-ohjelman puitteissa. Tämän julkaisun tiedot eivät välttämättä vastaa Euroopan komission kantoja tai mielipiteitä. EURO CITIES ja MPG vastaavat julkaisun sisällöstä.