



Maahanmuuttaja-asioiden arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

14.2.2017

Turun kaupungin Tarkastuslautakunta

Maahanmuuttaja-asioiden arviointi

SISÄLLYSLUETTELO

1	Arvioinnin tavoite ja keskeiset huomiot.....	3
2	Maahanmuutto ja kotouttaminen	5
	2.1 Maahanmuutto ja toimijat maahanmuuttoasioissa.....	5
	2.2 Kunnan rooli maahanmuuttoasioissa ja kotouttamisessa.....	9
3	Maahanmuutto ja kotouttaminen Turussa	10
	3.1 Maahanmuutto Turussa.....	10
	3.2 Maahanmuuttotyön organisointi Turussa.....	10
	3.3 Turun kaupungin tavoitteet ja seuranta	12
	3.4 Koulunkäynti ja työllistyminen kotouttajina	14
	3.5 Maahanmuuton kustannukset ja korvaukset Turussa	15
	Liitteet.....	16

Maahanmuuton käsitteistö ja tilastot

1 Arvioinnin tavoite ja keskeiset huomiot

Turun kaupungin Tarkastuslautakunta on tehnyt arvioinnin maahanmuuttaja-asioista. Erityisesti arvioinnissa nousee esille turvapaikanhakuprosessin kautta tulevien maahanmuuttajien tilanne.

- Arvioinnin tavoitteena on arvioida, miten kaupunki on organisoinut maahanmuuttajille suunnatut palvelut.
- Lisäksi tarkoituksena on selvittää, mikä maahanmuuttaja-asioissa on toiminnan kannalta keskeistä ja pystytäänkö niihin asioihin panostamaan.
- Tavoitteena on myös arvioinnin ohella avata maahanmuuttaja-asioihin liittyvää käsitteistöä.



Arvioinnin keskeisiä huomioita maahanmuuttaja-asioihin liittyen Turussa:

1. Vuonna 2015 Suomeen tulleista pakolaisista ainoastaan muutama sata on tähän mennessä saapunut Turkuun. Määrä on ollut toistaiseksi selvästi ennakoitua pienempi.
2. Maakuntauudistuksen vaikutus maahanmuuttajien palveluihin ja niiden rahoitukseen on haastattelujen perusteella epäselvää.
3. Tarkastuslautakunta näkee järjestösektorin merkittävänä voimavarana maahanmuuttotyössä ja pitää sen tukemista, kehittämistä ja hyödyntämistä tärkeänä.
4. Maahanmuuttotyön kehittämiskohteet ovat nousseet kotouttamisohjelmaan pitkälti toimialoilta, jolloin niissä on pystytty huomioimaan käytännön asiakastarpeita.
5. Kehittämistyön keskittyminen hankkeisiin asettaa kaupungille haasteita tulosten ja toimintatapojen hyödyntämiseen sen jälkeen, kun hanke on päättynyt. Pahimmillaan hankkeessa olleet henkilöt siirtyvät toisiin tehtäviin ja hankkeen tuloksia ei pystytä enää laajamittaisesti hyödyntämään.
6. Maahanmuuttotyön lisäksi jatkossa on tärkeää myös ns. monikulttuurisuuden edistäminen, jossa keskiössä on kantaväestölle suuntautuva työ. Tämän työn tarkoituksena on ennakkoluulojen vähentäminen ja tiedon lisääminen, joka puolestaan tukee maahanmuuttajien mahdollisuuksia integroitumiseen.
7. Maahanmuuttajien suomenkielen taidon puute ei haastattelujen perusteella nouse suureksi työllistymisen esteeksi, vaikka se usein nouseekin keskustelun keskiöön.
8. Maahanmuuttajien työllistymiseen liittyen verkostojen puutteen on todettu olevan ongelma, joka heikentää maahanmuuttajien työllistymistä. Maahanmuuttajien verkostojen vähäisyyteen tulee kiinnittää jatkossa enemmän huomiota pohdittaessa maahanmuuttajille suunnattuja kehitystoimia.
9. Useissa haastatteluissa on todettu, että työpaikka tai koulunkäynti on parasta kotoutumista edistävää toimintaa. Niiden kautta maahanmuuttaja integroituu osaksi yhteiskuntaa ja pääsee osallistumaan sosiaalisiin verkostoihin, jotka myös edistävät kotoutumista.
10. Tarkastuslautakunta haluaa vielä erikseen korostaa, että yhdenvertaisuuslaki ei ainoastaan kiellä syrjintää, vaan myös velvoittaa edistämään yhdenvertaisuutta. Lisäksi Turun valtuustoryhmillä on yhteinen rasmin vastainen sopimus (Valtuustoryhmien yhteiset periaatteet rasmin ja muukalaisviihamielisyyden ehkäisemiseksi Turussa), jonka Tarkastuslautakunta toivoo myös näkyvän päätöksenteon konkreettisissa toimenpiteissä.

2 Maahanmuutto ja kotouttaminen

2.1 Maahanmuutto ja toimijat maahanmuuttoasioissa

Kun ulkomaalainen haluaa tulla ja asettua asumaan Suomeen, hän voi joutua asioimaan useiden eri viranomaisten kanssa riippuen siitä, onko hän esimerkiksi anomassa oleskelulupaa vai turvapaikkaa. Maahanmuuttoviraston lisäksi maahantuloon liittyviä asioita käsittelevät monet muutkin viranomaiset.

Keskeisempiä toimijoita maahanmuuttoviraston lisäksi maahanmuuttoasioissa ovat

- sisäministeriö ja sen alaiset poliisi, rajavartiolaitosviranomaiset, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset,
- ulkoasiainministeriö ja sen alaiset ulkomaan edustustot,
- työ- ja elinkeinoministeriö ja sen alaiset työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset),
- opetus- ja kulttuuriministeriö ja sen alainen Opetushallitus ja kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO ja
- oikeusministeriö ja sen alaisena olevat hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus muutoksenhakuviranomaisina sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Kuntien rooliin maahanmuuttoasioissa palataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Tulevan maakuntaudistuksen sisältö tulee vaikuttamaan myös maahanmuuton vastuu- ja resurssitilanteeseen erityisesti kuntien näkökulmasta. **Maakuntaudistuksen vaikutus maahanmuuttajien palveluihin ja niiden rahoitukseen on haastattelujen perusteella vielä epäselvää.**

Perinteisesti valtaosa Suomeen muuttavista henkilöistä on muita kuin turvapaikanhaun kautta oleskeluluvan saaneita tai kiintiöpakolaisia. Suomeen muutetaan maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan pääasiassa työn, perheen tai opiskelun takia. Tällöin oleskelulupahakemus täytetään verkossa, asioidaan ulkomailla edustustossa tai Suomessa maahanmuuttoviraston palvelupisteessä, jonka jälkeen jäädään odottamaan päätöstä. Päätöksen tekeminen saattaa edellyttää lisäselvityksiä tai haastattelua, joilla on myös vaikutuksia päätöksenteon aikatauluun.

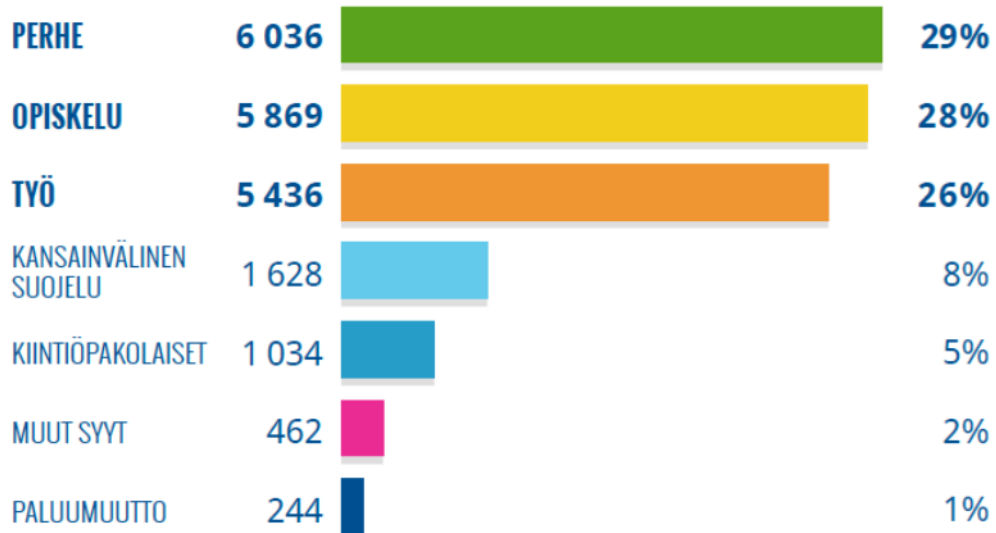
Turvapaikanhakijoiden osalta tilanne on erilainen. Turvapaikanhakijan tulee ilmoittaa henkilökohtaisesti Suomeen saapuessaan rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille, että haluaa hakea turvapaikkaa. Suomesta voi hakea turvapaikkaa vain Suomen valtion alueella. Turvapaikanhakuprosessin aikana turvapaikanhakijat osoitetaan asumaan eri puolilla Suomea sijaitseviin vastaanottokeskuksiin.

Maahanmuuttoviraston sivuilla on kuvattuna tarkemmin turvapaikanhakuprosessin eteneminen:

http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen



Vuonna 2015 EU:n ulkopuolelta tulleille myönnettyt oleskeluluvat maahanmuuton perusteiden mukaan:



Kuva 1: Oleskeluluvat maahanmuuton perusteiden mukaan (Maahanmuuttovirasto)

Vuoden 2015 suuri turvapaikanhakijamäärä (yli 32 000) lisää myös oleskeluluvan saaneiden ja Suomeen asettuvien henkilöiden määrää. Tämä kasvu ei näy heti väestötilastoissa suurena muutoksena. Henkilö tilastoidaan maahan muuttaneeksi ja lasketaan väkilukuun vasta kun hänelle on myönnetty kotikunta. Käytännöt kotikunnan kirjaamisesta saattavat vaihdella maistraateittain.

Maahanmuuttovirasto pyrkii käsittelemään oleskelulupapäätökset nopeasti, mutta käytännössä päätösten käsittely on suuresta hakijamäärästä johtuen ruuhkautunut ja vaikuttaa erityisesti turvapaikanhakijoihin. Vuonna 2015 Suomeen tulleista pakolaisista (oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat) ainoastaan muutama sata on tähän mennessä muuttanut Turkuun asumaan. Määrä on ollut alkuvaiheessa selvästi ennakoitua pienempi, mutta odotuksissa on, että määrä jonkin verran kasvaa.



Kuva 2: Vastaanottokeskukset ja niiden asukkaat 2014 - 2015, koko Suomi (Maahanmuuttovirasto)

Vuonna **2016** Suomeen on saapunut **5657** turvapaikanhakijaa. Kaikkien heidän oleskelulupapäätöksistään tai sijoittumisesta ei vielä ole täyttä varmuutta. **Vastaanottokeskusten tämänhetkiset asukasmäärät ovat eri asia kuin maahanmuuttoviraston lopulta myöntämien oleskelulupien määrä. Käytännössä siis vastaanottokeskuksessa asuvien osalta ei ole vielä tehty lopullista oleskelulupapäätöstä.**

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista suurin osa poistuu päätöksen saamisen jälkeen maasta. Tällä hetkellä arviolta noin viidennes jää kuitenkin luvatta maahan, jolloin he oleskelevat laittomasti maassa. Laittomasti maassa oleskelevilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, joita ei pystytä palauttamaan, eivätkä he poistu maasta itsenäisesti ja jotka katoavat tai poistetaan vastaanottojärjestelmän piiristä. Tällöin ulkomaalaisella ei ole oikeutta oleskella Suomessa.

Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden vaikutus kuntien toimintaan on vielä epäselvää ja kunnat ovatkin toivoneet asiasta ja menettelytavoista näiden henkilöiden suhteen täsmällisempää kansallisen tason ohjeistusta. Turussa ei haastattelujen perusteella koeta asiaa vielä erityisen suureksi ongelmaksi.

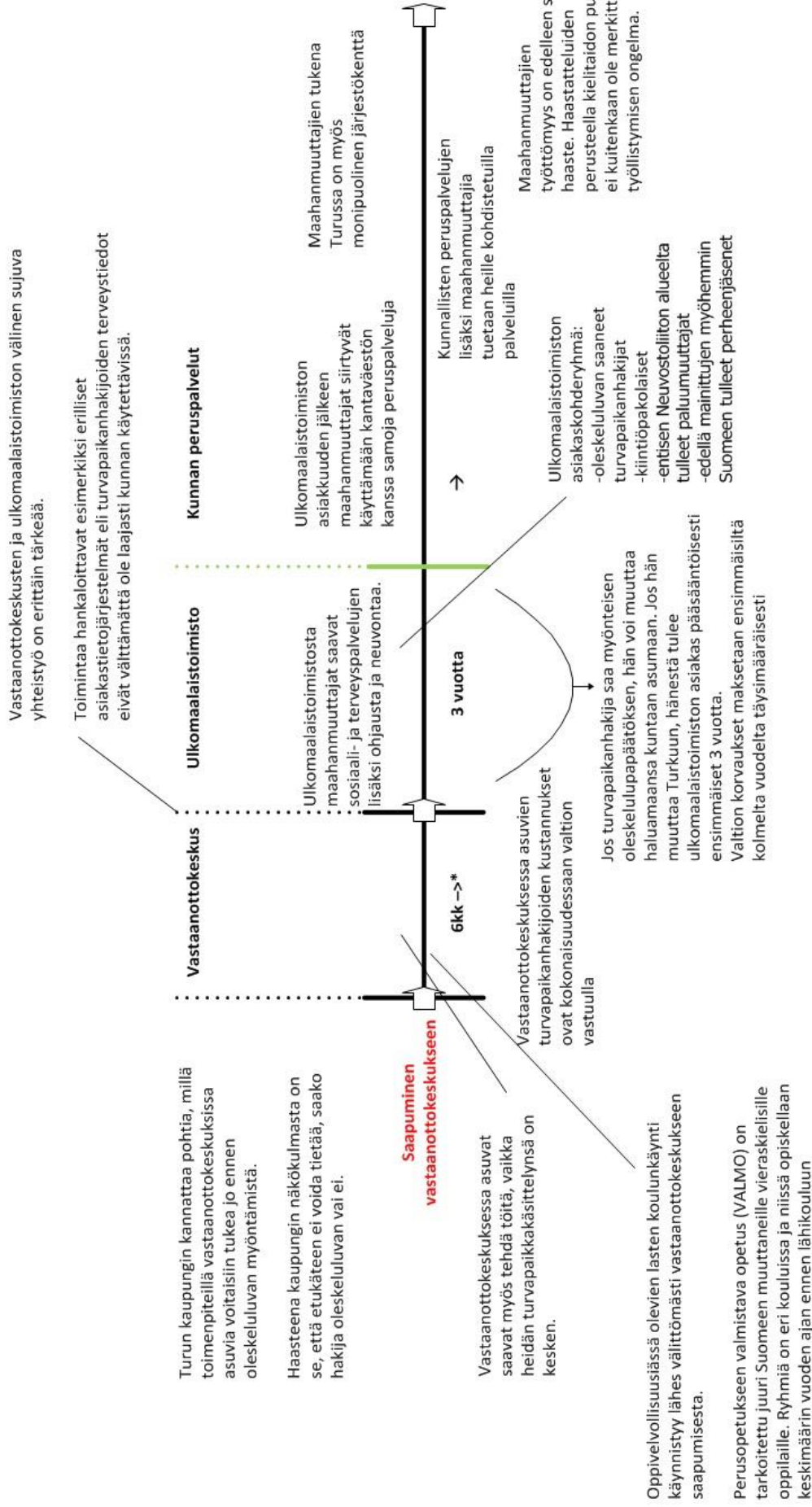
Maahanmuuton ministerityöryhmä hyväksyi 16.12.2016 toimenpidesuunnitelman laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Toimenpidesuunnitelmaa käsiteltiin ministerityöryhmässä ensimmäisen kerran 2016 marras-joulukuun taitteessa, ja sitä täsmennettiin etenkin sosiaali- ja terveystalvelujen osalta. Suunnitelma on valmisteltu sisäministeriön koordinoimana eri ministeriöissä, ja se keskittyy kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ihmisten laittomaan Suomessa oleskeluun.

Tarkempaa tietoa toimenpidesuunnitelmasta saa osoitteesta:

<http://stm.fi/documents/10616/1266558/TpsuunnitelmaLAMA.pdf/c5b16a1b-8418-4fe0-a3ba-3fe3663ef67f>

Seuraavassa kuvassa on kuvattuna turvapaikanhakijoiden prosessi kohti kunnan peruspalveluita. Kuvassa on kuvattu myös muutamia haasteita prosessin eri vaiheissa. Kuvassa mainittuihin asioihin palataan tarkemmin tämän arvioinnin muissa luvuissa.

Turvapaikanhakijoiden prosessi kohti kunnan peruspalveluja



Kuva 3: Turvapaikanhakijoiden prosessi kohti kunnan peruspalveluita

2.2 Kunnan rooli maahanmuuttoasioissa ja kotouttamisessa

Kunta on avainasemassa maahanmuuttajien kotoutumisessa ja kotouttamisessa. Kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutusta, jossa maahanmuuttaja omaksuu suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Kotouttamisella taas tarkoitetaan kotoutumisen aktiivista edistämistä ja tukemista.

Kunnan tehtävät kotouttamisessa määritellään laissa kotoutumisen edistämisestä (KotoL 30.12.2010/1386). Lain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken.

Keskeisiä huomioita laista kotoutumisen edistämisestä (KotoL):

KotoL30 §:

- Yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta on paikallistasolla.
- Huolehdittava siitä, että **kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille.**
- Huolehdittava siitä, että maahanmuuttajille tässä laissa tarkoitettujen toimenpiteiden ja palveluiden järjestämisen sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa **esiintyvä tarve edellyttää.**
- Kunnan on huolehdittava oman **henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.**

KotoL 32 §:

- Kunnan on laadittava kotouttamisohjelma kerran neljässä vuodessa.

Lain luvussa 2 mainitaan palvelut:

- Perustieto yhteiskunnasta, ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma, kotoutumistuki, kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ja ohjaaminen koulutukseen, muut kotoutumista tukevat ja edistävät toimenpiteet ja palvelut.

Maahanmuuttajille tarjotut kunnalliset palvelut voidaan jakaa maahanmuuttajille tarkoitettuihin ns. kohdennettuihin palveluihin sekä palveluihin, jotka ovat universaaleja eli kaikille kuntalaisille tarkoitettuja. **Suuri osa kotoutumisen edistämisestä tehdään kunnan peruspalveluissa.** Maahanmuuttajat tarvitsevat kasvatus-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveystalvuuja muiden kuntalaisten tavoin. Myös asumisen ja vapaa-ajan palvelut ovat tärkeitä kotoutujalle.

Kaupungin tulee kiinnittää erityistä huomiota iäkkäisiin, varhaiskasvatusikäisiin ja perusopetusikäisiin maahanmuuttajiin, koska työhallinnon toimenpiteet eivät ulotu heihin. Kaupungilla on kuitenkin olemassa erityinen intressi myös työikäisten osalta, koska esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys aiheuttaa kaupungille sekä tulojen menetyksiä että menojen kasvua.

Tärkeä ja myös kotoutumislaisissa (KotoL) mainittu kunnan yhteistyökumppani kotouttamistyössä on työhallinto. Esimerkiksi täysi-ikäiset myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneet ovat yleensä aluksi kunnan palveluiden lisäksi TE-toimiston asiakkaita.

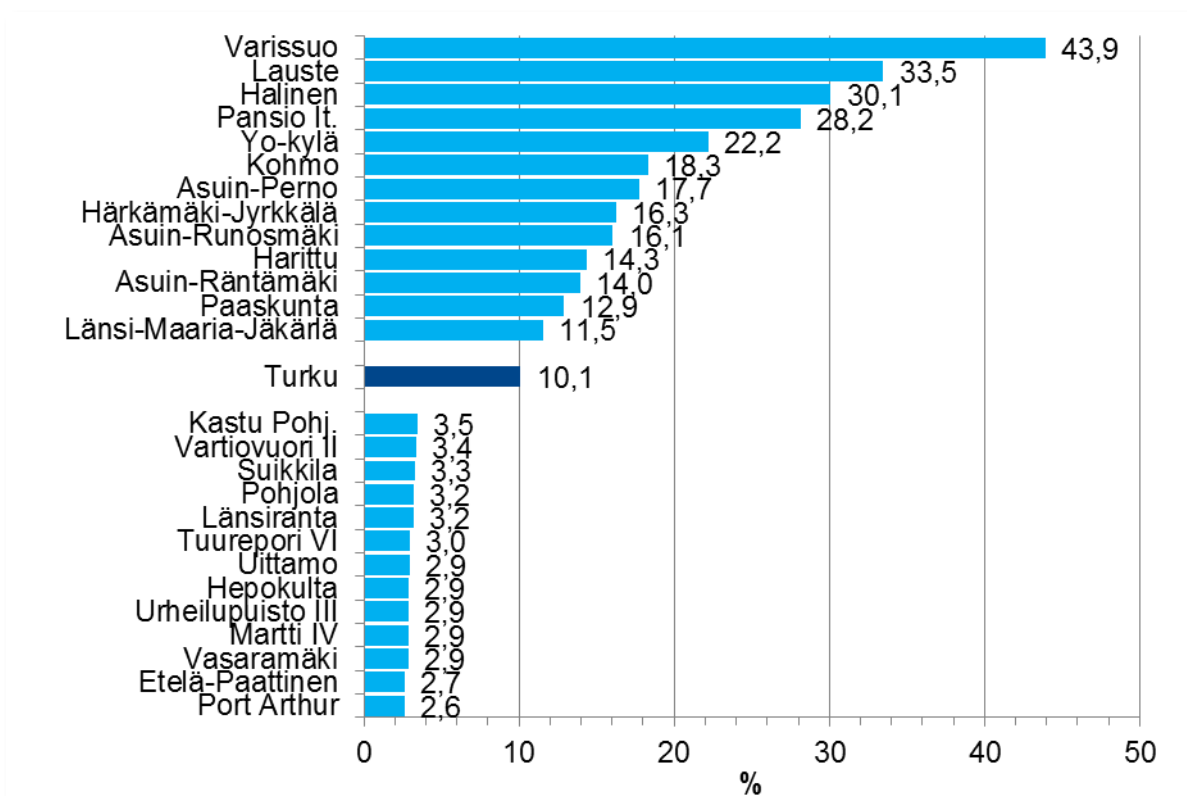
Turvapaikanhakijoina Suomeen tulleille ja oleskeluluvan saaneille sekä heidän perheenjäsenilleen tehdään TE-toimistossa, Turun kaupungin ulkomaalaistoimistossa tai näiden yhteistyönä henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma.

3 Maahanmuutto ja kotouttaminen Turussa

3.1 Maahanmuutto Turussa

Turulle ominaista on suoraan ulkomailta tapahtuvan muuton lisäksi niin sanottu **sekundäärimuutto** eli muuttoliike muualta Suomesta.

Seuraavassa kuvassa on havainnollistettu muunkielisten (muu kuin suomi tai ruotsi) osuutta väestöstä Turun yli tuhannen hengen pienalueilla. Kuvassa on näkyvissä vuoden 2015 lopun tilanne. Mukana tilastoissa on kolmetoista suurimman ja pienimmän osuuden pienaluetta.



Kuva 4: Muunkielisten osuus väestöstä Turun yli tuhannen hengen pienalueilla 31.12.2015, %. Mukana kolmetoista suurimman ja pienimmän osuuden pienaluetta.

Kuvasta on havaittavissa, että merkittävimmät maahanmuuttajaosuudet suhteessa väestöosuuteen ovat Varissuolla, Lausteella, Halisissa ja Pansiossa. Varissuolla maahanmuuttajien osuus on lähes 44 %. **Kunnalla on käytännössä varsin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa maahanmuuttajien sijoittumiseen.** Oleskelulupapäätöksen tai EU-rekisteröitymisen jälkeen maahanmuuttajat voivat vapaasti valita asuinkuntansa ja asuinpaikkansa siellä. Kunta voi osaltaan vaikuttaa asiaan esimerkiksi kaavoituksen avulla, mutta työ on pitkäjänteistä ja vaikutukset nykytilaan ovat lyhyellä aikavälillä vähäiset.

3.2 Maahanmuuttotyön organisointi Turussa

Turun kaupungin konsernihallinnon kaupunkikehitysryhmässä on maahanmuuttotyöhön varattuna noin puolikas kehittämisspäällikön resurssi. Kehittämisspäällikön tehtävinä on hyvinvoinnin lisäksi maahanmuuttotyön kehittäminen, ohjaus ja koordinointi kaupunkitasolla.

Kaupunkikehitysryhmässä on myös maahanmuuttokoordinaattori, joka muun muassa koordinoi järjestöyhteistyötä sekä kouluttaa kaupungin työntekijöitä maahanmuuttoasioihin liittyen. **Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että on olemassa riittävästi resursseja, joiden työpanos kohdistuu maahanmuuttotyöhön.** Koordinoinnin avulla tiedon jakaminen kaupungin eri toimijoiden välillä helpottuu ja pysytään myös mahdollisesti välttämään päällekkäistä tekemistä. Tästä näkökulmasta maahanmuuttokoordinaattorin tehtävän sijoittumista konsernihallinnon kaupunkikehitysryhmään voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Toimialoilla on olemassa maahanmuuttotyöverkosto, jossa tavoitteena on ollut, että jokaisella toimialalla olisi kyseiseen toimialaan liittyviä maahanmuuttoasioita koordinoiva ihminen. Toimialoilla on erilaisia tapoja hoitaa koordinointia eikä varsinaisia koko toimialan hallussaan pitäviä koordinaattoreita ole. Verkostoon on koottu ihmisiä sillä ajatuksella, että he toimivat viestinviejinä toimialallaan. Harvalla on kuitenkin erikseen allokoitua työaikaa tähän tehtävään. Tämä heijastuu verkoston toimintaan ja tiedonkulkuun kaupungin sisällä.

Toimialojen maahanmuuttotyöverkosto on hyvä tapa jalkauttaa maahanmuutonäkökulmaa myös toimialoille ja verkostolle on olemassa yhteisiä tavoitteita.

Käytännössä maahanmuuttotyöverkosto vaatii haastattelujen perusteella vielä kehittämistä muun muassa yhteisten pelisääntöjen tarkentamisessa ja yhteisten toimintamallien luomisessa. Tällä hetkellä toiminta on vaihtelevaa toimialojen sisällä ja perustuu enemmänkin persoonavetoisuuteen kuin selvästi määriteltyihin ja kaikille yhteisiin toimintamalleihin.

Turun kaupungin ulkomaalaistoimisto hoitaa tiettyjen maahanmuuttajien sosiaali- ja terveystyöpalveluita ensimmäisen kolmen vuoden aikana, jonka jälkeen maahanmuuttajat siirtyvät käyttämään samoja peruspalveluja, kuin kantaväestökin. Maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluiden keskittäminen mahdollistaa asiantuntijuuden keskittämisen sekä helpottaa muun muassa tulkkauksen palvelujen järjestämistä sekä valtion maksamien kustannusten hakemista. Toisaalta keskitetty palvelu edellyttää aktiivista vuorovaikutusta peruspalveluiden kanssa erityisesti silloin, kun asiakas on siirtymässä keskitetyistä palveluista kunnan peruspalveluihin.

Lisäksi sivistystoimiala (varhaiskasvatus, perusopetus, ammatillinen koulutus, lukiot ja työväenopistot) on erittäin keskeisessä roolissa maahanmuuttajalasten hoidon, opetuksen ja kasvatuksen järjestämisessä.

Haastattelujen perusteella ei ole mahdollista aukottomasti määritellä, kuinka paljon resursseja kohdistuu juuri maahanmuuttajille annettuihin palveluihin, vaikka erilaisia arvioita siitä voitaisi esittääkin.

Kaupungin sisäisen koordinoinnin ja palvelutuotannon lisäksi maahanmuuttajille kohdistuneita palveluja tuottavat myös useat muut tahot, joiden kanssa kaupunki tekee yhteistyötä.

Turun kaupungissa on totuttu tekemään maahanmuuttotyötä. Turussa toimii suuri määrä erilaisia maahanmuuttotyötä tekeviä järjestöjä. Turku on aktiivisesti yhteydessä järjestöihin ja vuorovaikutusta on pyritty lisäämään muun muassa maahanmuuttokoordinaattorin tehtävän avulla. Kaupungin vuorovaikutuksen lisääminen on ollut myös järjestökentän toiveissa ja tähän on nyt pyritty paremmin vastaamaan.

Tarkastuslautakunta näkee järjestösektorin olevan merkittävä voimavara maahanmuuttotyössä ja pitää sen tukemista, kehittämistä ja hyödyntämistä tärkeänä. Järjestöillä on usein paras tietämys omien kohderyhmiensä tilanteista ja tarpeista. Lisäksi järjestöjen tukemista voidaan pitää kustannustehokkaana maahanmuuttotyön toteuttamisena edellyttäen, että tuki kohdistuu järjestöön tarkoituksenmukaisella tavalla.

Toiminnan kehittäminen

Maahanmuuttoasioiden kehittämistä koordinoidaan pitkälti maahanmuuttajien kotouttamisohjelman 2014 - 2017 avulla, johon liittyviä toimenpiteitä on myös kaupungin ohjelmarakenteessa. Maahanmuuttoasioita on kirjattu myös kaupungin pääohjelmiin. Tämä on erityisen tärkeää, sillä pääohjelmien painoarvo sopimusohjauksessa on suurempi kuin erillisohjelmien. **Tällöin kehittämisenäkökulma on toimialarajat ylittävä, jota voidaan pitää hyvänä asiana. Kehittämiskohteet ovat nousseet kotouttamisohjelmaan pitkälti toimialoilta, jolloin niissä on pystytty huomioimaan käytännön asiakastarpeita.**

Maahanmuuttoasioiden kehittäminen on pitkälti toteutettu erilaisin hankkein. **Kaupungilla on tällä hetkellä kymmenittäin maahanmuuttajiin liittyviä hankkeita.** Useat hankkeista ovat sellaisia, joissa kaupunki on yhtenä osallistujana, mutta ei päävastuussa hankkeen toteutuksesta. Muita hanketoimijoita ovat muun muassa ministeriöt, Turun yliopisto, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), SPR, Vamos-hanke, Turun AMK, Varsinais-Suomen yrittäjät sekä muut kunnat ja yhdistykset. Suurin osa maahanmuuttotyön yhteistyöstä perustuu yksilöiden väliseen tuntemiseen ja on sitä kautta hyvin henkilösidonnaista. Tämä aiheuttaa toiminnan kehittämiseen merkittäviä henkilöriskejä ja vaikuttaa myös yhteistyön tekemisen laatuun. Asia on kuitenkin ollut tiedostettuna ja yhteyksiä on pyritty luomaan myös organisaatioiden välillä yksittäisten ihmisten lisäksi.

Kehittämistyön keskittyminen hankkeisiin asettaa kaupungille haasteita tulosten ja toimintatapojen hyödyntämiseen sen jälkeen, kun hanke on päättynyt. Pahimmillaan hankkeessa olleet henkilöt siirtyvät toisiin tehtäviin ja hankkeen tuloksia ei pystytä enää laajamittaisesti hyödyntämään.

Jatkossa maahanmuuttotyössä on haastattelujen mukaan tärkeää myös ns. monikulttuurisuuden edistäminen, jossa keskiössä on kantaväestölle suuntautuva työ. Tämän työn tarkoituksena on ennakkoluulojen vähentäminen ja tiedon lisääminen, joka puolestaan tukee maahanmuuttajien mahdollisuuksia integroitumiseen.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että myös maahanmuuttotyöhön liittyvien hankkeiden hallintaan ja organisointiin kiinnitetään huomiota. Kaupungin pitää varmistaa, että hankkeiden tuotokset ovat hyödynnettävissä mahdollisuuksien mukaan myös hankkeiden päättymisen jälkeen ja että hankkeiden tavoitteet synkronoidaan kaupungin omien tavoitteiden kanssa.

3.3 Turun kaupungin tavoitteet ja seuranta

Turun kaupungin talousarvioissa ei pääsääntöisesti ole asetettu maahanmuuttotyölle erityisiä tavoitteita. Vuoden 2014 talousarviossa oli tehty seuraava kirjaus ”Maahanmuuttaja-asioiden koordinaatiota selkeytetään ja sitä yhdenmukaistetaan, arvioidaan maahanmuuttajien erityispalveluihin ja kotouttamiseen liittyvät kustannukset ja selvitetään valtion osuus näihin kustannuksiin”.

Kaupunginjohtaja asetti päätöspöytäkirjassaan 9.6.2014 työryhmän kartoittamaan ja selvittämään maahanmuuttajien kotouttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Kartoituksesta syntyi maahanmuuton kustannukset ja maahanmuuttaja-asioiden koordinaatio Turussa -raportti. Raportin keskeisiä huomioita on kuvattuna raportin kustannukset ja korvaukset -osiossa. Maahanmuuton koordinaatiota on myös selkeytetty keskittämällä maahanmuuton koordinaatio kaupungin konsernihallinnon kaupunkikehitysryhmään sekä maahanmuuttokoordinaattorin uudella erityistehtävällä. Maahanmuuttokoordinaattorin tehtävään ei ole toistaiseksi olemassa pysyvää rahoitusta, vaan päätökset tehdään talousarviovuosi kerrallaan.

Kaupunkistrategiassa ja strategisissa ohjelmissa sekä Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelmassa on määritelty kotouttamista ohjaavat linjaukset ja keskeiset kehittämistoimenpiteet. **Maahanmuuttajien kotouttamisohjelma on tehty yhdessä kaupungin toimialojen maahanmuuttotyöverkoston kanssa, jolloin sisältöön on voitu huomioida useampia näkökulmia. Haastattelujen perusteella kaupungin strategisissa ohjelmissa on nykyisellään aikaisempaa enemmän myös maahanmuuttoon liittyviä kirjauksia, jota pidetään positiivisena kehityksenä.**

Maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2014 - 2017

Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelman käynnissä oleva päivittäminen perustuu laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) määriteltyyn veloitteeseen laatia maahanmuuttajien kotouttamisohjelma. Käsillä oleva, vuosille 2014 - 2017 laadittu kotouttamisohjelma on järjestyksessä kolmas Turun kaupungin laatima maahanmuuttajien kotouttamisohjelma.

Turun maahanmuuttajien kotouttamisohjelman mukaan maahanmuuttajien määrän kasvun ohella kehityksessä olennaista on ollut viime vuosina maahanmuuton monipuolistuminen ja tilapäisluonteisen muutto liikkeen vahvistuminen.

Kaupungin kotouttamistyön panostukset on perusteltua painottaa kotoutumisen alkuvaiheeseen, missä painopiste tällä hetkellä suurimmaksi osaksi onkin. Tehokas kotouttaminen varhaisessa vaiheessa säästää kustannuksia myöhemmin. Lisäksi valtio korvaa pakolaistaustaisten alkuvaiheen sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä tulkkauksesta syntyneitä kustannuksia.

Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma on luettavissa kokonaan osoitteessa: http://www.kotouttaminen.fi/files/41558/Turun_kaupungin_kotouttamisohjelma_2014-2017.pdf



3.4 Koulunkäynti ja työllistyminen kotouttajina

Koulunkäynti

Lasten koulunkäynti on yksi keskeisimmistä kotouttamisen keinoista. Lasten koulunkäynti alkaa melko nopeasti maahantulon jälkeen erityisellä perusopetukseen valmistavalla opetuksella (VALMO), joka kestää noin vuoden. Tämän jälkeen lapsi siirtyy perusopetusryhmään, jonka lisäksi hänen on mahdollista saada muuta lisätukea koulunkäyntiinsä. Lisätukea voivat olla esimerkiksi omakielinen opetus (OMO), tuettu opetus (MATU) tai oppilaan oma äidinkielen opetus (MAI). Lisätietoja monikulttuurisesta opetuksesta on luettavissa Turun kaupungin internetsivuilta osoitteessa: <https://www.turku.fi/paivahoito-ja-koulutus/perusopetus/opetus/monikulttuurinen-opetus-ja-gloaalikasvatus-1>

Haastatteluiden mukaan noin vuoden kestävä valmistava opetus (VALMO) on joustavasti toteutettu ja opetuksessa pyritään huomioimaan oppilaiden erilaiset lähtötasot. Vaihtelevat oppilaiden lähtötasot ovat kuitenkin haaste. Vuoden aikana oppilaan pitäisi pystyä omaksumaan riittävä tietotaito, jotta voi seuravana vuonna siirtyä perusopetuksen vakiorhmiin yhdessä muiden oppilaiden kanssa. **Oppilaiden osamisen tasovaihtelut ja tiivis aikarajoite saattavat aiheuttaa haasteita opetusryhmän sisällä.**

Työllistyminen

Täysi-ikäiset myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneet ovat yleensä aluksi kunnan palveluiden lisäksi myös TE-toimiston asiakkaita, toisin kuin esimerkiksi opiskelun tai työpaikan perässä tulleet. Turvapaikanhakijoina tullee ja Suomeen oleskeluluvan saaneille sekä heidän perheenjäsenilleen tehdään TE-toimistossa, kaupungin ulkomaalaistoimistossa tai näiden yhteistyönä henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma, joka täysi-ikäisten kohdalla tähtää ennen kaikkea työllistymisen edistämiseen.

Turvapaikanhakijat saavat tehdä ansiotyötä joko kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun he ovat hakeneet turvapaikkaa. Raja on kolme kuukautta, jos olet esittänyt voimassaolevan ja aidoksi todetun passin tai muun matkustusasiakirjan viranomaiselle silloin, kun olet tehnyt turvapaikkahakemuksen. Raja on kuusi kuukautta, jos hakija ei ole esittänyt matkustusasiakirjaa. Turvapaikanhakijoiden oikeus tehdä työtä perustuu lakiin eikä heidän tarvitse hakea työnteko-oikeutta erikseen. Jos työnteko on jatkuva, voi hakea oleskelulupaa myös työnteon perusteella.

Tyypillisesti yhtenä keskeisenä asiana maahanmuuttajien työllistymisessä on pidetty riittävää suomenkielen taitoa. Haastattelujen perusteella puutteellinenkaan kielitaito ei kuitenkaan nouse usealla alalla työllistymisen kynnyskysymykseksi, vaan kysymys on osittain myös asenteista ja uusien mahdollisuuksien tiedostamattomuuksista. Tarkastuslautakunnan haastatteluissa telakka nousi useaan kertaan esimerkiksi toimialasta, joka työllistää tuhansia huonon suomenkielentaidon omaavia työntekijöitä muun muassa alihankkijoidensa kautta.

Maahanmuuttajien työllistymiseen liittyen verkostojen puutteen on todettu olevan ongelma, joka heikentää maahanmuuttajien työllistymistä. Maahanmuuttajien verkostojen vähäisyyteen tulee kiinnittää jatkossa enemmän huomiota pohdittaessa maahanmuuttajille suunnattuja kehitystoimia.

Useissa haastatteluissa on todettu, että työpaikka tai koulunkäynti on parasta kotoutumista edistävää toimintaa. Niiden kautta maahanmuuttaja integroituu osaksi yhteiskuntaa ja pääsee osallistumaan sosiaalisiin verkostoihin, jotka ovat omiaan edistämään kotoutumista.

3.5 Maahanmuuton kustannukset ja korvaukset Turussa

Kaupunginjohtaja asetti päätöspöytäkirjassaan 9.6.2014 työryhmän kartoittamaan ja selvittämään maahanmuuttajien kotouttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Kartoituksesta syntyi maahanmuuton kustannukset ja maahanmuuttaja-asioiden koordinaatio Turussa -raportti. Kaupunginhallitus on käsitellyt raporttia kokouksessaan 1.12.2014. Kaupunginhallitus päätti, että raportin toimenpidesuosituksista raportoidaan kotouttamishjelman raportoinnin yhteydessä.

Kh 1.12.2014 § 476: <http://ah.turku.fi/kh/2014/1201026x/3166015.htm>

Seuraavassa keskeisiä huomioita raportista:

- Suurimmat maahanmuuttajista koituvat palvelutuotannon kustannukset syntyvät kaikille kuntalaisille tarkoitetuissa peruspalveluissa.
- Maahanmuuttaja-asiakkaat eivät pääsääntöisesti poikkea muusta asiakaskunnasta, mutta asiakastyössä voidaan tarvita lisäresursointia.
- Kaupunki saa vuosittain valtionosuuksia, -avustuksia ja -korvauksia sillä perusteella, että palvelujen käyttäjinä on maahanmuuttajia. Jatkossa vieraskielisten määrä vaikuttaa nykyistä enemmän maksettaviin valtionosuuksiin.
- Kuntien tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa maahanmuuttajien määrään kunnassaan ovat pienet, mutta luomalla edellytyksiä maahanmuuttajien nopealle ja tehokkaalle kotoutumiselle ja työllistymiselle yksittäinen kunta voi vaikuttaa maahanmuuton netto-vaikutuksiin myönteisesti.
- Tietotuotannon rajoitteista johtuen ei ole läheskään aina mahdollista erotella yksityiskohtaisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden osuutta ja kustannuksia kaikille tarkoitetuissa palveluissa.

Haastattelujen perusteella ulkomaalaistoimiston toiminta ei edellytä kunnalta omarahoitusta, vaan toiminnan resurssien rahoitus tulee kokonaisuudessaan valtiolta.

Tarkastuslautakunta on havainnut, että maahanmuuton kustannusten erotteleminen on käytännössä hyvin vaikeaa. Siihen vaikuttavat tietojärjestelmien rajoitteet sekä tilastoinnin puutteellisuus.



Maahanmuuton käsitteistö ja tilastot

Käsitteet

Maahanmuuttoon liittyy suuri määrä erilaisia termejä, jotka vaikeuttavat kokonaisuuden ymmärtämistä.

Tilastoissa ja tutkimuksissa **maahanmuuttajalla** tarkoitetaan ulkomaalaista, joka asettuu asumaan kotimaansa ulkopuolelle muuten kuin tilapäisesti. Maahanmuuttaja on siis yleiskäsite, joka pitää sisällään siirtotyöläiset, perhesyiden takia muuttavat, paluumuuttajat sekä myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneet turvapaikanhakijat eli pakolaiset.

Turvapaikanhakijoita palvelevat **vastaanottokeskukset** ja mahdollisen myönteisen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen heidän asiakkuutensa siirtyy kuntien vastuulle.

Sen sijaan kielteisen oleskelulupapäätöksen tai oleskeluluvan jollain muulla perusteella saaneet ulkomaalaiset eivät ole pakolaisia. Suomeen tulee myös **kiintiöpakolaisia**, jotka on valittu yhdessä YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n kanssa. Myös edellä mainittujen henkilöiden myöhemmin Suomeen saapuvat perheenjäsenet luetaan pakolaisiksi.

Seuraavassa linkissä on maahanmuuttoviraston sanasto, jossa määritellään maahanmuuton kannalta keskeisimpiä käsitteistöjä.

http://www.migri.fi/medialle/sanasto#P_fi

Tilastot

Euroopan muuttoliikeverkosto on julkaissut Maahanmuuton tunnusluvut 2015 -julkaisun, josta on tarkemmin luettavissa tilastotietoa maahanmuuton syistä, myönnettyistä luvista ym. Julkaisu on luettavissa osoitteessa:

http://www.emn.fi/files/1363/EMN_maahanmuuton_tunnusl_2015_tumma.pdf

Lisätietoa myös Työ ja elinkeinoministeriön palvelusta:

<http://www.kotouttaminen.fi>

