

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kotouttaminen • 2022:12

Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:12

Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista

Laura Koskimies, Pekka Kettunen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-736-6

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:12		Teema	Kotouttaminen
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Laura Koskimies, Pekka Kettunen		
Yhteisötekijä	Innolink Group Oy (Koskimies), Siirtolaisuusinstituutti (Kettunen)		
Kieli	suomi	Sivumäärä	103

Tiivistelmä

Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista tarkastelee, millainen rooli kotouttamisohjelmalla on kunnan kotoutumista edistävän työn suunnittelussa, käytännön toteutuksessa ja kotoutumisen seurannassa. Selvitys osoittaa, että vaikka kotouttamisohjelman laatiminen on lakisääteistä, ohjelmien sisällöissä, valmisteluprosesseissa, käyttötarkoituksissa ja seurantamenetelmissä on merkittäviä eroja.

Sisällöiltään ja käyttötarkoituksiltaan kuntien ohjelmat eroavat toisistaan erityisesti sen suhteen, onko ohjelma tavoiteohjelma, palveluiden kuvaus vai niiden välimuoto. Tavoitteiden asettelu ja seuranta painottuvat toimenpiteisiin eikä kotoutumisen edistämisen seurantaan niissä ohjelmissa, joissa tavoitteita ylipäänsä on esitetty. Useissa kunnissa kotoutumisen edistymisen mittaaminen ei ole riittävän konkreettisella tasolla, tai kotoutumisen seurantaan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin ei ole edes pyrkimystä. Suurimassa osassa kuntia ohjelmat on kuitenkin koettu hyödyllisiksi tiedon välittämisessä, keskustelun herättämisessä sekä yhteistyön lisäämisessä.

Selvityksen mukaan voimassa oleva laki ei anna kunnille riittävästi välineitä määrittää kotouttamisohjelman asemaa, merkitystä ja sisältöä. Toisaalta kuntien erilaisuus haastaa yhtenäisen ohjeistuksen.

Selvityksen menetelminä käytettiin laadullista sisältöanalyysia ja haastatteluita.

Asiasanat kotouttaminen, maahanmuuttajat, kotoutuminen, kunnat, ohjelmat (suunnitelmat), strategiat

ISBN PDF 978-952-327-736-6

ISSN PDF 1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-736-6>

Utredning om kommunernas program för integrationsfrämjande

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:12		Tema	Integration
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Författare	Laura Koskimies, Pekka Kettunen		
Utarbetad av	Innolink Group Oy (Koskimies), Migrationsinstitutet (Kettunen)		
Språk	finska	Sidantal	103

Referat

I utredningen om kommunernas program för integrationsfrämjande granskas det vilken roll programmen har i planeringen, det praktiska genomförandet och uppföljningen av kommunernas integrationsfrämjande arbete. Trots att det är lagstadgat att utarbeta program för integrationsfrämjande finns det betydande skillnader i programmens innehåll, beredningsprocesser, användningsändamål och uppföljningsmetoder.

Kommunernas program skiljer sig från varandra till innehåll och användningsändamål särskilt när det gäller huruvida programmet är ett målprogram, en beskrivning av tjänsterna eller ett mellanting av dessa. Målformuleringen och uppföljningen av målen fokuserar på åtgärder och inte på uppföljning av integrationsfrämjandet också i de program där mål har angetts. I många kommuner mäts framstegen inte på en tillräckligt konkret nivå, eller det finns inte ens en strävan att följa upp integrationen och bedöma åtgärdernas effekter. I största delen av kommunerna upplevs programmen dock vara nyttiga när det gäller att förmedla information, väcka diskussion och öka samarbetet.

Enligt utredningen ger den gällande lagen inte kommunerna tillräckliga verktyg att fastställa programmets ställning, betydelse och innehåll. Samtidigt innebär olikheterna mellan kommunerna en utmaning för enhetliga anvisningar.

För utredningen gjordes kvalitativa innehållsanalyser och intervjuer.

Nyckelord integration, invandrare, integrationsfrämjande, kommuner, program (planer), strategier

ISBN PDF 978-952-327-736-6 **ISSN PDF** 1797-3562

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-736-6>

Report on municipalities' integration programmes

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:12	Subject	Integration
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Laura Koskimies, Pekka Kettunen	
Group author	Innolink Group Oy (Koskimies), Migration Institute of Finland (Kettunen)	
Language	Pages	103
Language	Finnish	

Abstract

The report examines the role of municipalities' integration programmes in the planning, practical implementation and monitoring of the integration work carried out by municipalities. The report shows that although the preparation of the integration programme is statutory, there are significant differences in the content, preparation processes, uses and monitoring methods of the programmes.

The content and purpose of municipal programmes differ, especially as regards the type of programme, i.e. whether it is a target programme, a description of services or a cross between them. In programmes that include objectives at all, their setting and monitoring focus on measures rather than on monitoring the promotion of integration. In many municipalities, measuring the progress of integration is not at a sufficiently concrete level, or there is not even an attempt to monitor integration and assess the effectiveness of measures. However, in most municipalities, the programmes have been found useful in disseminating information, stirring debate and increasing cooperation.

According to the report, the current Act does not provide municipalities with sufficient tools to determine the status, significance and content of the integration programme. On the other hand, the differences between municipalities are a challenge to uniform guidelines.

Qualitative content analysis and interviews were used as methods for the report.

Keywords	integration, immigrants, municipalities, programmes (plans), strategies		
ISBN PDF	978-952-327-736-6	ISSN PDF	1797-3562
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-736-6		

Sisältö

Johdanto	7
Katsaus kuntien kotouttamisohjelmien tilanteeseen	15
Tulokset: kuntien kotouttamisohjelmat	23
1 Ohjelmien valmistelu	23
2 Maahanmuuton kuva tutkimuskunnissa	34
3 Ohjelmien profiilit ja sisällöt	39
3.1 Ohjelmien profiilit	39
3.2 Kytkeytyminen muihin kunnan tai alueen sekä valtakunnallisen tason ohjelmiin	48
3.3 Kohderyhmät	52
3.4 Väestösuhteet	58
3.5 Yhteistyö	62
4 Kotouttamisohjelmien seuranta	67
5 Ohjelmien käyttö ja hyöty	84
5.1 Ohjelmien käyttö ja hyöty kunnissa tällä hetkellä	84
5.2 Hyödyllisyyden lisääminen – mikä lisääisi ohjelman hyödyllisyyttä kuntien työssä?	89
6 Kuntien tuen ja tiedon tarpeet	93
Yhteenveto ja toimenpidesuositukset	98
Yhteenveto	98
Toimenpidesuositukset	99
Liite: Muut puhelinhaastattelutiedonkeruun kuviot	102

JOHDANTO

Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) määritellään, että kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotouttamisohjelma, jonka tarkoitus on edistää kotoutumista ja monialaista yhteistyötä. Kotouttamisohjelma tulee lain mukaan tarkistaa kerran neljässä vuodessa, ja se hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa. Eri alojen toimijoiden, kuten alueellisten viranomaisten ja järjestöjen sekä alueen maahanmuuttajien, tulisi osallistua ohjelman laatimiseen, toteutukseen ja seurantaan. Ohjelman laatimisen lisäksi laissa (33 §) määritellään kotouttamisohjelman mahdollisia sisältöjä.

Vaikka kotouttamisohjelman laatiminen on lakisääteistä, ohjelmien sisällöissä, valmisteluprosesseissa, käyttötarkoituksissa ja seurantamenetelmissä on merkittäviä eroja. Laajaa selvitystä ohjelmista ja niiden valmistelusta ei ole toteutettu, eikä ohjelmien sisällöistä, valmistelusta, seurannasta tai toimeenpanosta ole kattavaa tietoa.

Kotoutumista edistävien toimien kehittäminen ja uudistaminen kuitenkin edellyttävät kartoitusta nykytilanteesta. Kun työnantajien ja työnhakijoiden TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle, tulee kotouttamisohjelmien rooli todennäköisesti korostumaan kuntien kotouttamistyössä. Selvityksen avulla luodaan kokonaiskuva kotouttamisohjelmien sisällöistä, ohjelmien valmistelusta sekä siitä, miten niitä hyödynnetään kotoutumista edistävässä työssä paikallisesti ja alueellisesti. Selvityksessä kartoitetaan ohjelmien laatimisprosessin nykytilaa, prosessiin osallistuvia toimijoita, ohjelmien yhteyttä muihin kuntien, maakuntien ja sosiaali- ja terveysalueiden strategioihin sekä ohjelmissa määriteltyjen toimenpiteiden toteutumisen seuranta.

Selvityksen tulokset taustoittavat kotoutumisen selonteon jälkeen tehtävää kotouttamislain uudistamistyötä. Selvitys kartoittaa, millainen rooli kotouttamisohjelmalla on kunnan kotoutumista edistävän työn suunnittelussa, käytännön toteutuksessa ja kotoutumisen seurannassa.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman selvityksen toteutti Innolink yhdessä Siirtolaisuusinstituutin kanssa. Selvityksen toteutus ajoittui elo-joulukuulle 2021.

Selvityksen vaiheet ja toteutus

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänannon ja tutkimuskysymysten pohjalta suunnitellussa toteutuksessa painotettiin laadullista sisältöanalyysia sekä laadullisia haastatteluita. Tätä tuettiin ja laajennettiin suurelle kuntajoukolle toteutetulla puhelinhaastattelukuulemisella. Toteutuksen suunnittelussa otettiin huomioon kunnan rooli kotoutumisen edistämässä, kotoutumisen edistämisen arvioinnin yleinen viitekehys sekä kuntien ohjelmien merkitys toiminnan ohjauksessa ja seuraamisessa. Lisäksi huomioitiin selvityksen hyödyntämisenäkökulma sekä ministeriö- että kuntatasolla.

Toteutuksen vaiheet:

1. Katsaus kuntien kotouttamisohjelmien tilanteeseen
2. Laadullinen tutkimus, 20 kuntaa:
 - a. sisältöanalyysi kotouttamisohjelmista
 - b. laadulliset haastattelut kotouttamisohjelmista vastaaville henkilöille sekä valikoidusti ohjelmien valmisteluun osallistuneiden järjestöjen edustajille
3. Laadullista analyysia rikastava kuntien kuuleminen (puhelinhaastattelut), 151 kuntaa
4. Laadullisen analyysin laajentaminen ja tukeminen kohdan 3) tuloksilla ja havainnoilla
5. Kokonaisuuden kirjallinen raportointi ja toimenpidesuositusten muodostaminen

Seuraavaksi jokaisen vaiheen toteutus esitellään tarkemmin.

Katsaus kuntien kotouttamisohjelmien tilanteeseen (elokuu 2021)

Ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli tuottaa täsmentynyt yleiskuva Suomen kunnista kotouttamisohjelmien tarkastelun kannalta relevanteista näkökulmista. Lisäksi tämän kartoituksen pohjalta määriteltiin laadullisen analyysin (seuraava työvaihe) kohdekunnat. Yhdessä tilaajan kanssa todettiin, että Ahvenanmaan kunnat voidaan jättää selvityksen tarkastelun ulkopuolelle muusta Suomesta poikkeavan lainsäädännön vuoksi. Näin ollen tarkasteluun jäi 293 kuntaa.

Vaiheen aikana muodostettiin Excel-taulukko, jonka avulla Suomen kuntia pystyttiin tarkastelemaan eri muuttujilla rajaamalla. Pohjatietoina käytettiin maakuntaa sekä kunnan asukaslukua.

Hypoteesina oli, että kotouttamisohjelmien merkitys on sitä suurempi, mitä enemmän maahanmuuttaneita kunnassa on. Näin ollen tarkasteluun otettiin mukaan ulkomaan kansalaisten osuudet eri kunnissa. Maahanmuuttaneiden osuutta tarkasteltiin ulkomaan kansalaisten määrän perusteella, sillä tämä ryhmä on kotouttamisohjelmien kannalta keskeinen koostuen oletetusti pääasiassa lyhyehkön ajan maassa asuneista henkilöistä, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta.

Seuraavaksi mukaan tuotiin tiedot kotouttamisohjelmien kuntakohtaisista tilanteista. Aineistokartoituksen perusteella Suomen kunnat lajiteltiin kotouttamisohjelmatilanteen mukaan seuraaviin kategorioihin: 1) kunnalla on oma kotouttamisohjelma; 2) kunnalla on yhteinen kotouttamisohjelma yhden tai useamman muun kunnan kanssa; 3) kunnalla ei ole kotouttamisohjelmaa. Vanhentuneet, mutta kuitenkin löydettävissä olevat ohjelmat lajiteltiin oma ohjelma- tai yhteinen ohjelma- kategorioihin, mutta tieto vanhentumisesta otettiin lisäksi mukaan. Tämän luokittelun avulla saatiin kokonaistilanteen hahmottamisen lisäksi varmistettua, että laadullisen analyysin kunnissa esiintyy varianssia myös kotouttamisohjelman tilanteen kannalta.

Kuntien kotouttamisohjelmien tilannetta selvitettiin manuaalisesti: kuntien ohjelmien tilanne taulukoitiin sen perusteella, mitä selvityksen tekijät löysivät verkosta (Google, kunnan sivut).

Laadullinen tutkimus, 20 kuntaa (syys-lokakuu 2021)

Kokonaiskuvan muodostamisen jälkeen valittiin yhdessä tilaajan kanssa 20 kuntaa tutkimuksen varsinaiseen pääosioon, laadulliseen tutkimusvaiheeseen (Taulukko 1).

Valinnassa tarkasteltiin edellisen vaiheen aikana selvitettyä kuntien demografista tilannetta (ulkomaan kansalaisten osuudet), kotouttamisohjelmien tilannetta sekä kuntien muita ominaisuuksia, joiden pohjalta kuntavalintoihin haettiin varianssia sekä kotouttamisohjelmien tilanteen että kuntien koon ja maantieteellisen sijainnin mukaan. Mukaan haluttiin sekä suuria että pieniä kuntia, sekä kaksi- että yksikielisiä kuntia ja sekä maaseutu- että kaupunkimaisia kuntia.

Myös kotouttamisohjelmien tilanne oli keskeinen kriteeri: mukaan valittiin sekä kuntia, joilla oli oma ohjelma, että kuntia, joilla oli yhteinen ohjelma yhden tai useamman muun kunnan kanssa. Yhteisten ohjelmien kohdalla haettiin myös varianssia yhteistyörakenteen perusteella: mukana on sekä maakuntaliiton ja sosiaali- ja terveysalueiden (sotealue)

vetämiä ohjelmia, että myös kuntien omia yhteistyörakenteita. Lisäksi mukana on ohjelmia, joita oltiin juuri uusimassa ja toisaalta sellaisia, jotka oli juuri uusittu.

Valinnoissa painotettiin suuria kaupunkeja, sillä näitä tarkastelemalla katetaan ne Suomen kunnat, joissa asuu suurin osa maahanmuuttaneista. Laadulliseen tutkimusvaiheeseen valituissa kunnissa asuu 64 prosenttia Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista (Tilastokeskus, 2020).

Mukaan laadulliseen tutkimusvaiheeseen valittiin seuraavat kunnat:

Taulukko 1. Laadulliseen tutkimukseen valitut kunnat. Asukasluvun ja ulkomaan kansalaisten osalta lähde Tilastokeskus, 2020.

Kunta	Maakunta	Asukasluku	Ulkomaan kansalaisten osuus (%)	Ohjelman tilanne	Ohjelman voimassaoloaika
Helsinki	Uusimaa	656 920	9,9	Oma	2017–2021
Espoo	Uusimaa	292 796	12,2	Oma	2018–2021
Tampere	Pirkanmaa	241 009	4,9	Oma	2021–2025
Vantaa	Uusimaa	237 231	13,4	Oma	2018–2022
Turku	Varsinais-Suomi	194 391	7	Oma	2018–2021
Jyväskylä	Keski-Suomi	143 420	3,4	Oma	2017–2020
Lappeenranta	Etelä-Karjala	72 662	4,6	Yhteinen (Etelä-Karjalan sotealueen vetovastuu)	2021–2024
Hämeenlinna	Kanta-Häme	67 848	3,6	Oma	2021–2025
Seinäjoki	Etelä-Pohjanmaa	64 130	1,9	Oma	2021–2025
Rovaniemi	Lappi	63 528	2,5	Oma	2018–2024
Kokkola	Keski-Pohjanmaa	47 772	2,4	Oma	2019–2022
Kajaani	Kainuu	36 567	2,5	Yhteinen (Kainuun sotealueen vetovastuu)	2020–2021
Savonlinna	Etelä-Savo	32 662	2,3	Yhteinen (Savonlinnan ja kolmen lähikunnan yhteinen)	2019–2021

Kunta	Maakunta	Asukasluku	Ulkomaan kansalaisten osuus (%)	Ohjelman tilanne	Ohjelman voimassaoloaika
Raahе	Pohjois-Pohjanmaa	24 353	2,2	Yhteinen (Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän vetovastuu)	2021–2024
Hollola	Päijät-Häme	23 251	1,7	Yhteinen (Päijät-Hämeen maakuntaliiton vetovastuu)	2021–2025
Pietarsaari	Pohjanmaa	19 066	7,7	Yhteinen (Pietarsaaren ja 4 lähikunnan yhteinen)	2018–2021
Eura	Satakunta	11 483	2,9	Oma	2020–2024
Liekса	Pohjois-Karjala	10 719	3,2	Oma	2021–2024
Laitila	Varsinais-Suomi	8 468	7,4	Yhteinen (Vakka-Suomen kuntien, Uusikaupunki vetovastuussa)	2019–2023
Pyhtää	Etelä-Kymenlaakso	5 125	2,2	Yhteinen (Etelä-Kymenlaakson yhteinen, seudullinen koordinaattori töissä Kotkassa)	2019–2022

Laadullinen tutkimusvaihe jakaantui laadulliseen sisältöanalyysiin sekä laadullisiin haastatteluihin. Haastatteluosuudessa selvitettiin erityisesti aiheita, jotka eivät tulleet riittävässä määrin esiin sisältöanalyysissä tai ovat kokemuspohjaisia, kuten ohjelman valmistelun, toimeenpanon ja seurannan kokemuksia sekä kuntien näkemyksiä ohjelmien hyödyllisyydestä sekä ohjauksen ja ohjeistuksen toimivuudesta.

Sisältöanalyysi: painopisteenä sisällölliset teemat ja toimenpiteiden sekä seurannan konkretia

Laadullisessa sisältöanalyysissä tarkasteltiin 20 kunnan kotouttamisohjelmia erityisesti niiden painopisteiden, rakenteen ja profiilin osalta. Keskeinen tarkastelun kohde oli myös ohjelmien kytkeytyminen kunnan muuhun ohjelma- ja strategiatyöhön sekä myös alueellisen ja valtakunnallisen tason ohjelmiin. Lisäksi arvioitiin ohjelmien tavoiteasetantaa, vastuutusta ja seuranta- ja seurannan välineitä.

Kuntien ohjelmia arvioitiin hyvän strategia- ja ohjelmatyön näkökulmasta. Tämä tarkoittaa tiivistetysti ohjelmatyötä, joka perustuu lähtötilanteen kartoitukseen, tavoitteiden ja toimenpiteiden asettamiseen sekä seurantaan. Laadullisen tutkimusvaiheen alussa pilotoitiin muutaman kunnan ohjelman avulla sisällönanalyysin runkoa kysymyksineen ja

tarkasteltavine ilmiöineen, ja syntynyttä analyysirunkoa hyödynnettiin kaikkien 20 kunnan ohjelmien tarkastelussa. Näin varmistettiin yhtenäinen tarkastelutapa.

Laadulliset haastattelut: painopisteenä kokemukset valmistelusta, toimeenpanosta, seurannasta sekä ohjelman käytöstä ja hyödyllisyydestä kunnan työssä sekä tuen tarpeet

Sisältöanalyysia laajennettiin analyysissa mukana olevien kuntien kotouttamisohjelmista vastaavien henkilöiden haastatteluilla, joissa selvitettiin erityisesti ohjelmien valmistelu-prosessiin, toimeenpanoon ja seurantaan sekä hyödyllisyyteen liittyviä kokemuksia sekä tarkennettiin niitä ohjelmatyöprosesseihin liittyviä yksityiskohtia, jotka eivät tulleet tarpeeksi kattavasti ilmi itse ohjelmadokumenteista. Lisäksi selvitettiin kuntien näkemyksiä tuen ja ohjeistuksen kehittämisen tarpeista.

Haastattelut toteutettiin jokaisen 20 kunnan edustajalle ja lisäksi seudullisten ohjelmien kohdalla seudullisesta ohjelmatyöstä vastaavalle taholle, jos valikoitunut kunta ei itse ollut vetovastuullinen toimija. Lisäksi Jyväskylän kohdalla haastateltiin sekä vielä toistaiseksi käytössä olevan ohjelman vastuuhenkilöä että uutta ohjelmaa valmistelevaa henkilöä (uusi ohjelma ei ehtinyt valmistua selvityksen kannalta ajoissa). Yhteensä laadullisia haastatteluja ohjelmista vastaaville tahoille toteutettiin 28 kappaletta.

Jokaiseen haastatteluun tehtiin räätälöity teemakysymysrunko, jossa oli toistuvia kysymyksiä sekä kunta- tai ohjelmakohtaisia kysymyksiä.

Lisäksi valikoiduissa kunnissa (yht. 5 kpl) toteutettiin haastattelut valmistelutyöhön osallistuneiden järjestöjen edustajille. Haastatteluissa selvitettiin järjestöjen näkemyksiä valmisteluprosessista ja omasta positiostaan sen aikana.

Laadullisen tutkimusvaiheen haastattelut toteuttivat Teams-sovelluksella hankkeen tutkijat Koskimies ja Kettunen.

Laadullista analyysia rikastava kuntien kuuleminen, 151 kuntaa (loka-marraskuu 2021)

Laadullisella tutkimusvaiheella vastattiin tietotarpeeseen syvällisesti ja kattavasti, mutta diversiteetti suomalaisten kuntien välillä on niin suuri, että laadullista tutkimusta oli tarpeen laajentaa suppean tulkinnan välttämiseksi. Selvityksen tavoitteena oli laadullisen syväanalyysin lisäksi saavuttaa kokonaiskuva kotouttamisohjelmista Suomessa, ja tämän saavuttamiseksi hyödynnettiin myös laajempaa puhelinhaastatteluin tehtävää kuntien kuulemistä. Puhelinhaastatteluin toteutettavalla kuulemisella selvitettiin suuren kuntajoukon kotouttamisohjelmien valmisteluprosessin, sisällön, toimeenpanon ja seurannan sekä hyödyllisyyden keskeiset elementit.

Tutkijat muodostivat kvantitatiivisen kysymyspatteriston laadullisen tutkimuksen tulosten ja havaintojen perusteella. Kysymykset sisälsivät selkeät vastausvaihtoehdot ja kattoivat esiin nousseet keskeisimmät ilmiöt ja selvitettävät teemat.

Puhelinhaastattelukuulemisessa tavoiteltiin niitä manner-Suomen kuntia, jotka eivät olleet mukana laadullisessa tutkimusvaiheessa. Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti näille kunnille ennakkotiedotteen tulevasta puhelinhaastattelusta sekä taustalla olevasta selvityksestä. Tämä osoittautui hyväksi tavaksi aktivoida kuntia vastaamaan haastatteluun.

Haastatteluista 137 toteutettiin puhelimitse, jonka lisäksi 14 kuntaa vastasi kysymyksiin sähköisessä muodossa. Yhteensä vastauksia saatiin siis 151 kunnalta.

Laadullisen analyysin laajentaminen kohdan 3) tuloksilla ja havainnoilla (marraskuu 2021)

Puhelinhaastattelukuulemisen kautta tavoitettujen kuntien vastauksia tarkasteltiin erilaisen taustamuuttujien perusteella, joita sekä tuotiin rekisteristä (vaiheessa 1 kerätty tietopohja) että kysyttiin kuntien edustajilta itseltään. Puhelinhaastatteluvaiheen tulokset integroitiin osaksi laadullista analyysia.

Kuntien puhelinhaastattelukuulemisessa kuntien taustamuuttujina tarkasteltiin ohjelmatyyppin lisäksi kuntien kokoa (asukasmääriä) ja ulkomaan kansalaisten osuuksia soveltuvin osin. Kunnat luokiteltiin kokoluokkiin suuret kunnat, keskikokoiset kunnat ja pienet kunnat. Myös ulkomaan kansalaisten osuuksien perustella kunnat luokiteltiin eri luokkiin.

Kokonaisuuden kirjallinen raportointi ja toimenpidesuosituksen muodostaminen (marras-joulukuu 2021)

Tutkijoiden Kettunen ja Koskimies tekemien laadullisen tutkimusvaiheen analyysien jälkeen ulkopuoliset kotoutumiseen perehtyneet erityisasiantuntijat lukivat ja kommentoivat raportin luonnosversiota ja toivat näkemyksensä tulosten syventämiseen. Myös työ- ja elinkeinoministeriö kommentoi luonnosta varmistaen, että kaikki keskeiset näkökulmat on huomioitu.

Tutkijat muodostivat toimenpidesuositukset tulosten ja havaintojen pohjalta. Suosituksia voi hyödyntää sekä ministeriötasolla että myös kunnissa kotouttamisohjelmatyön kehittämisen työkaluna.

Huomioita

Selvityksessä käytetään termiä *maahanmuuttanut* kuvaamaan Suomeen toisesta maasta muuttanutta henkilöä. Kuntien ohjelmissa taas käytetään useita eri termejä, joista osa viittaa maahanmuuttaneisiin ja osa laajemmin maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin. Kuntien ohjelmia analysoidaan tai siteerataan, tai haastatteluissa esiin nostettuja asioita referoidaan, käytetään näissä yhteyksissä esitettyjä termejä.

Kuntien ohjelmat ovat julkisia, joten ohjelmia käsitellään kuntien nimellä. Lisäksi laadullisista haastatteluista saadut tiedot, jotka tarkentavat, taustoittavat ja kontekstualisoivat kuntien ohjelmien valmistelua, sisältöä, seurantaprosesseja ym. tuodaan esiin pääasiassa kunnan nimellä. Sen sijaan kokemusperäiset seikat, kuten esitetty kritiikki sekä tarpeet ohjaukselle ja tuelle käsitellään anonymisti. Haastateltaville henkilöille avattiin asia ennen haastattelujen aloitusta. Puhelinhaastattelutiedonkeruun osalta kaikki tulokset käsitellään siten, ettei kuntia voi tunnistaa. Suoria sitaatteja laadullisista haastatteluista ja puhelinhaastatteluista on muokattu siten, että kuntia ei voi tunnistaa. Myös kieliasua on muokattu.

Katsaus kuntien kotouttamisohjelmien tilanteeseen

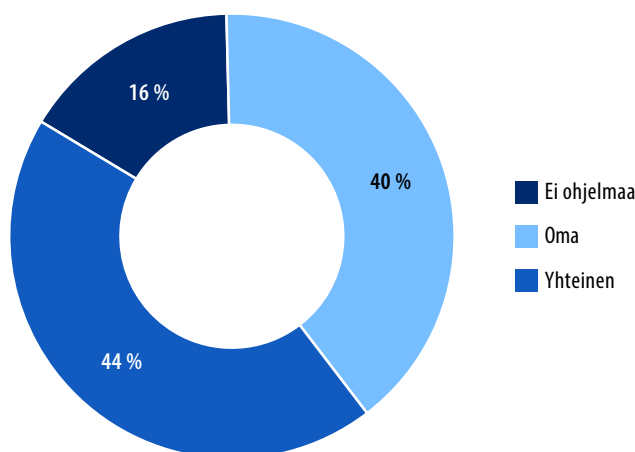
Tässä luvussa käydään läpi selvityksen ensimmäisessä vaiheessa kerättyä yleistietoa kuntien kotouttamisohjelmien tilanteesta sekä tähän liittyviä havaintoja. Lisäksi esitetään myös puhelinhaastatteluvaiheessa haastateltujen kuntien taustatietoja sekä kyseisen vaiheen aikana saatuja tuloksia, jotka eivät tule ilmi seuraavassa, varsinaisia tuloksia käsittelevässä pääluvussa. Tämän luvun tarkoituksena on taustoittaa kotouttamisohjelmiin liittyvää kokonaistilannetta ja tuoda esiin yleisiä huomioita ja kontekstia teemaan liittyen.

Tietopohjan kerääminen Suomen kuntien kotouttamisohjelmien tilanteesta nosti jo ennen varsinaista tutkimusvaihetta esiin ohjelmien variaation. Ohjelmissa oli erilaisia yhteistyörakenteita, niiden voimassaoloajat vaihtelivat kahdesta vuodesta seitsemään vuoteen ja niiden päivittämisen tai uudistamisen syklit olivat vaihtelevia (eivät noudattaneet välttämättä valtuustokausia). Lisäksi oli havaittavissa, että kunnat eivät ole välttämättä systemaattisesti julkaisseet ohjelmia tai ohjelmat eivät olleet muusta syystä aina löydettävissä kuntien sivuilta. Ohjelmat luokiteltiin tietopohjan keräämisvaiheessa sen perusteella, miten selvityksen toteuttajat niitä kykenivät löytämään.

Ohjelmatyypit

Kuntien kotouttamisohjelmat vaikuttavat jakaantuvan melko lailla tasan omiin ohjelmiin ja seudullisiin yhteistyöohjelmiin. Asiantuntijoiden tekemässä tietopohjan keräyksessä havaittiin, että manner-Suomen kunnista 118 kunnalta löytyi oma ohjelma ja 128 kunnalta taas seudullinen ohjelma. 47 kunnan osalta ohjelmaa ei löytynyt lainkaan (Kuvio 1).

Kuvio 1. Kuntien osuudet kotouttamisohjelman tyyppin (oma, yhteinen, ei ohjelmaa) mukaan.



Seudulliset, yhteiset ohjelmat on muodostettu erilaisten yhteistyörakenteiden pohjalta. Yhteistyörakenteita olivat: maakuntaliitto ja maakunnan kunnat, sotealueet ja maakunnan kunnat, hyvinvointikuntayhtymä ja siihen kuuluvat kunnat sekä kuntien oma yhteistyö. Jälkimmäisen kohdalla on usein siten, että yhteistyö rakentuu suurimman mukana olevan kunnan toimesta ja johdolla, eli mukana on useimmiten yksi suurempi kunta ja useampi pienempi lähikunta.

Ohjelmien puuttuminen

Tietopohjan keräämisen aikana kävi ilmi, että kotouttamisohjelmaa ei ollut löydettävissä kaikkien kuntien osalta (yhteensä 47 kuntaa).

Puhelinhaastattelutiedonkeruun aikana kunnilta itseltään tiedusteltiin, oliko niillä kotouttamisohjelma. Vaiheen aikana haastatellusta 151 kunnasta yhteensä 23 kuntaa ilmoitti, että niillä ei ole ohjelmaa. Tämä oli osittain ristiriidassa edellisessä työvaiheessa kerätyn tietopohjan kanssa: tietopohjan mukaan haastatteluihin vastanneista kunnista 30:lla ei olisi ollut ohjelmaa. Tästä voi päätellä, että joidenkin kuntien ohjelmia ei ollut löydettävissä verkosta, kun tietopohjaa kerättiin. Kotouttamisohjelma on siis olemassa suuremmalla osalla kuntia kuin mitä tutkijoiden tekemän tietopohjan keräämisen perusteella näytti, mutta ohjelmat eivät olleet löydettävissä. Toisaalta voi kysyä, onko ohjelma aktiivisessa käytössä, jos sitä ei ole julkaistu.

Puhelinhaastatteluvaiheessa haastateltiin 23 kunnan edustajaa sellaisista kunnista, joilla ei ollut ohjelmaa. Näin saatiin myös hieman kartoitettua syitä sille, miksi kaikki kunnat eivät tee ohjelmaa ja miten nämä kunnat näkevät tilanteen ohjelman suhteen tulevaisuudessa.

Kuntien edustajilta tiedusteltiin, miksi kotouttamisohjelmaa ei ollut tehty. Suurin osa kertoi syyksi sen, että sille ei ollut tarvetta. Jatkovastauksena tähän suurin osa kertoi, että ohjelmalle ei ollut tarvetta, koska kunnassa oli vain vähäinen määrä maahanmuuttaneita. Yksi kunta vielä tarkensi, että oikeastaan kunnassa ei ole lainkaan maahanmuuttaneita. Neljän kunnan näkökulmasta tarvetta ohjelmalle ei ollut siksi, että kunnassa ei ollut omaa kotouttamistyötä eli se järjestettiin esimerkiksi suuremman lähikunnan toimesta.

Muutama kunta taas näki syyksi ohjelman puuttumiselle sen, että kunta ei ota vastaan pakolaisia. Tästä voi päätellä, että joidenkin kuntien mielikuvissa ohjelma liittyy vahvasti vain pakolaisteemaan. Toisaalta kotoutumisen edistämiseksi annetun lain (1386/2010) mukaan kotouttamisohjelman laatimista edellytetään tiettyjen valtion korvausten saamiseksi, jotka liittyvät nimenomaan pakolaisiin (§44).

Lisäksi kolme kuntaa vastasivat syyksi resurssien puutteen ja yksi kunta asiantuntemuksen puutteen.

Haastatelluista kunnista, joilla ei ollut ohjelmaa, vajaa puolet arvioi, että kunta tulee tulevaisuudessa tekemään kotouttamisohjelman joko itse tai osana seudullista yhteistyötä, kun taas toinen vajaa puolet ei osannut sanoa. Pari kuntaa oli sitä mieltä, että ne eivät tule tulevaisuudessakaan tekemään ohjelmaa.

Kunnilta tiedusteltiin myös sitä, millä tavalla kotouttamisohjelma voisi olla tulevaisuudessa hyödyllinen kotoutumisen edistämisen väline kunnassa ja mitä tukea kunta tarvitsisi ohjelmityön aloittamiseksi. Näitä vastauksia käsitellään seuraavissa luvuissa, jotka liittyvät hyötyyn ja tuen tarpeeseen, kuitenkin eroteltuna muista kunnista omaksi ryhmäkseen.

Ohjelmien voimassaolo ja päivitys

Tietopohjaa kerätessä mukaan ohjelmatyyppeihin (oma ohjelma tai yhteinen ohjelma) laskettiin myös ne ohjelmat, jotka olivat vanhentuneita. Vanhentuneita ohjelmia oli löydettävissä runsaasti. Ohjelmat, jotka olivat vanhentuneet vuonna 2020, laskettiin vielä voimassa oleviksi, sillä niiden päivitystyö oli oletettavasti paraikaa käynnissä.

Selkeästi vanhentuneiden ohjelmien kohdalla kunnat olivat toisinaan poistaneet ohjelmat omilta verkkosivuiltaan, jolloin sivustoilla ei ollut löydettävissä mitään kotouttamisohjelmaa. Ohjelmat kuitenkin löytyivät Googlen avulla muualta verkosta. Vaikka nämä ohjelmat on nyt kategorisoitu olemassa oleviksi ohjelmiksi, voi kuitenkin pohtia, onko ohjelma kunnalla missä määrin käytössä, jos sitä ei ole kunnan verkkosivuilla. Lisäksi kotouttamisohjelmien voimassaoloaikoja ei ollut aina merkitty selkeästi ohjelmien kansilehdille, ja näissä tapauksissa voimassaoloajaksi arvioitiin neljä vuotta (valtuustokauden pituus), vaikka on huomattu, että osa ohjelmista on lyhyemmän tai pidemmän aikaa voimassa.

Kartoituksen perusteella 65 kunnan ohjelma oli vanhentunut (ennen vuotta 2020). Tämä vastaa noin 27 prosenttia niistä kunnista, joilta ohjelma ylipäänsä löytyi (yhteensä 245 kuntaa).

Kuntien kotouttamisohjelmien tilanne taustamuuttujilla tarkasteltuna

Suomen kymmenestä suurimmasta kunnasta yhdeksällä oli omat kotouttamisohjelmat. Tämä vaikuttaakin tyypilliseltä: suurimmat kunnat tekevät laajamittaisesti omaa työtä kotoutumisen edistämiseksi, jolloin myös kotouttamisohjelman voi olettaa olevan keskeinen osa näiden kuntien työtä. Lahti oli kymmenestä suurimmasta kunnasta ainoa, jolla ei ollut omaa ohjelmaa, vaan se on mukana koko Päijät-Hämeen maakunnan kattavassa ohjelmassa, jonka vastuuvetäjänä oli toiminut maakuntaliitto.

Vastaavasti ne kunnat, joiden kohdalla kotouttamisohjelmaa ei ollut löydettävissä, olivat pääasiassa pieniä kuntia. Mukana tässä joukossa oli kuitenkin viisi yli 10 000 asukkaan kuntaa.

Ulkomaan kansalaisten osuus kunnan asukkaista vaikutti myös: niistä kunnista, joissa ulkomaan kansalaisten osuus ylitti kansallisen keskiarvon (5 prosenttia), vain yhdeltä kunnalta vaikutti puuttuvan kotouttamisohjelma eli sitä ei ollut löydettävissä (Oripää).

Vastaavasti kunnilla, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli alle yhden prosentin, kotouttamisohjelma usein puuttui tai oli vanhentunut. Näitä kuntia on yhteensä 43, ja niistä 12:lta ei löytynyt lainkaan ohjelmaa ja 14 kunnalla ohjelma oli selkeästi vanhentunut.

Maakuntien välillä oli myös eroja: Kainuun ja Etelä-Karjalan maakunnissa on käytössä vain yhden seudulliset ohjelmat, jotka oli hyväksytty kaikkien maakunnan kuntien valtuustoissa, ja jotka maakunnan sotealueet olivat päävastuullisesti valmistelleet. Myös Päijät-Hämeen maakunnassa jokainen kunta oli mukana yhteisessä seutuohjelmassa. Lisäksi Kymenlaaksossa kaikki kunnat Kouvolaa lukuun ottamatta olivat tehneet yhteisen seudullisen ohjelman.

Eniten omia ohjelmia löytyy Uudenmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan sekä Lapin maakunnista. Tähän vaikuttaa se, että näissä maakunnissa kuntia on ylipäänsä paljon. Huomion arvoista on kuitenkin se, että näissä kunnissa myös hyvin pienet kunnat ovat usein tehneet omat ohjelmat.

Suurin osuus vanhentuneita ohjelmia taas löytyi Keski-Pohjanmaalta (maakunnan kahdeksasta kunnasta vain yhdessä ohjelma oli voimassa). Määrällisesti paljon vanhentuneita ohjelmia löytyi lisäksi Keski-Suomesta, Pirkanmaalta ja Pohjois-Pohjanmaalta.

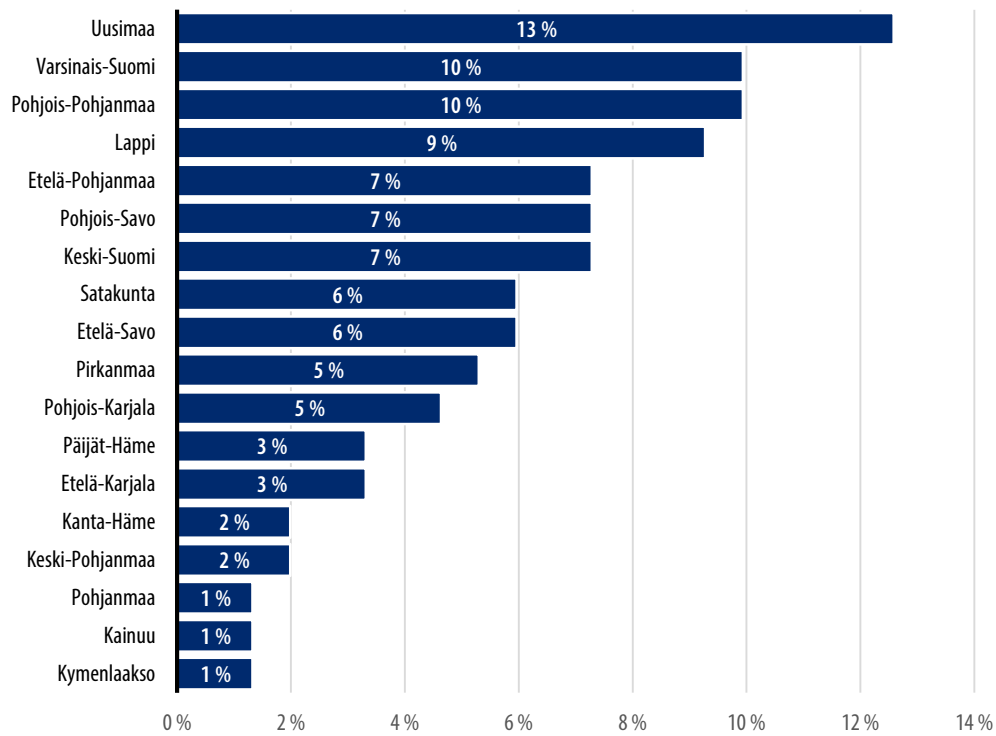
Etelä-Savon, Etelä-Pohjanmaan sekä Satakunnan kunnista suurilla osuuksilla ei ollut löydettävissä minkäänlaista kotouttamisohjelmaa.

Puhelinhaastateltujen kuntien taustatiedot (151 kuntaa)

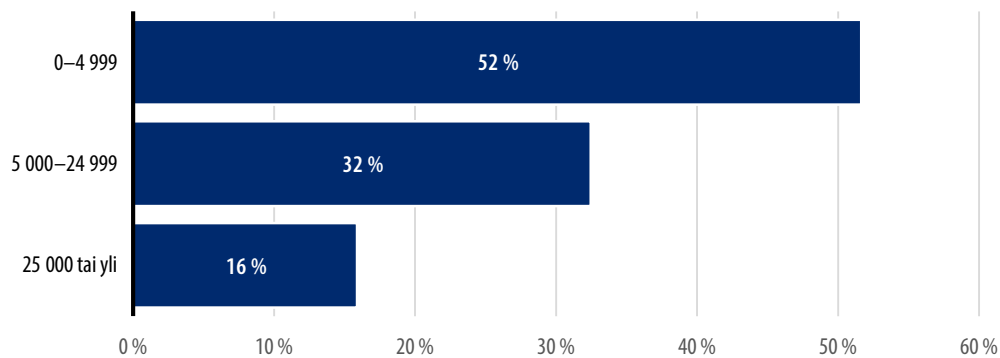
Selvityksen kolmantena työvaiheen toteutettiin kuntien puhelinhaastattelukuuleminen. Kuulemisessa onnistuttiin tavoittamaan monipuolinen joukko kuntia. Tavoitettujen kuntien joukossa oli vain vähän vastaamasta kieltäytyneitä. Kuntien taustatiedot perustuivat selvityksen tekijöiden keräämään tietopohjaan ja osittain kuntien edustajien vastauksiin.

Kunnista haastateltiin eri asemissa ja tehtävissä olevia henkilöitä: pienten kuntien kohdalla haastateltava oli usein kunnanjohtaja, muuten haastateltavina oli myös muun muassa maahanmuuttokoordinaattoreita, toimialajohtajia (perusturvajohtaja, sosiaali- tai sosiaali- ja terveysjohtaja), hallintojohtajia ja vaihtelevin tittelein erilaisia maahanmuuttoon liittyviä toimijoita (pakolaisohjaaja, maahanmuuttoyhdyshenkilö, kotoutumisohjaaja jne.).

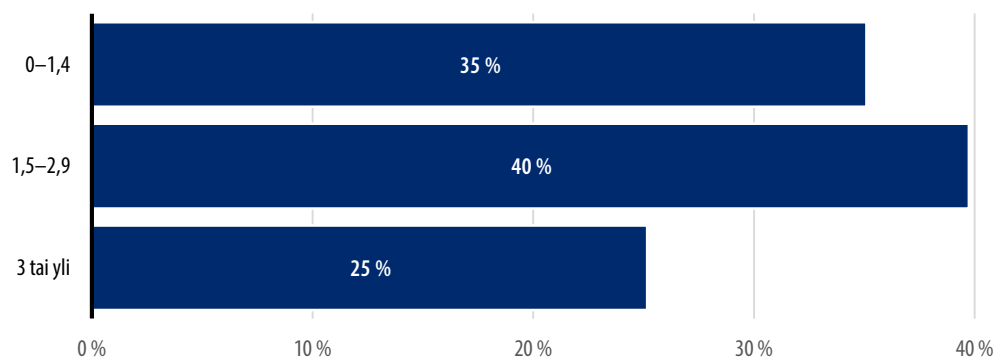
Vastauksia saatiin kaikista maakunnista (Kuvio 2). Eniten vastauksia saatiin Uudelta- maalta, toiseksi eniten Varsinais-Suomesta ja Pohjois-Pohjanmaalta. Vähiten vastauksia saatiin Kymenlaaksosta, Kainuusta ja Pohjanmaalta. Kymenlaaksossa ja Kainuussa kaikki tai suurin osa kunnista on mukana alueiden yhteisissä ohjelmissa, jolloin kunnat saattoivat kokea, että yhden tai suurimman alueen kunnan vastaus riittää kattamaan koko ohjelman näkökulman. Kuntien tavoitetuille edustajille kuitenkin korostettiin, että kaikkien kuntien vastaukset ovat yhtä relevantteja riippumatta kunnan kotouttamisohjelman tilanteesta tai muodosta.

Kuvio 2. Puhelinhaastatteluilta tavoitettujen kuntien jakauma maakunnittain.**Maakunta** 151 vastausta

Vastanneet kunnat jaettiin kolmeen kokoluokkaan rekisteritietojen perusteella (Kuvio 3): pienet kunnat (enintään 4 999 asukasta), keskikokoiset kunnat (5 000–24 999 asukasta) ja suuret kunnat (asukkaita 25 000 tai enemmän). Vastaukset jakaantuivat oletetusti siten, että pieniä kuntia haastateltiin eniten, keskikokoisia toiseksi eniten ja suuria vähiten. Suuria kuntia tavoitettiin kuitenkin enemmän kuin mikä niiden suhteellinen osuus todellisudessa on. Lisäksi useat suuret kunnat oli jo sisällytetty laadulliseen tutkimusvaiheeseen, jolloin niitä ei tässä tutkimusvaiheessa enää tavoiteltu.

Kuvio 3. Puhelinhaastatteluilla tavoitettujen kuntien jakauma kunnan koon mukaan.**Asukaslukuluokat** 151 vastausta

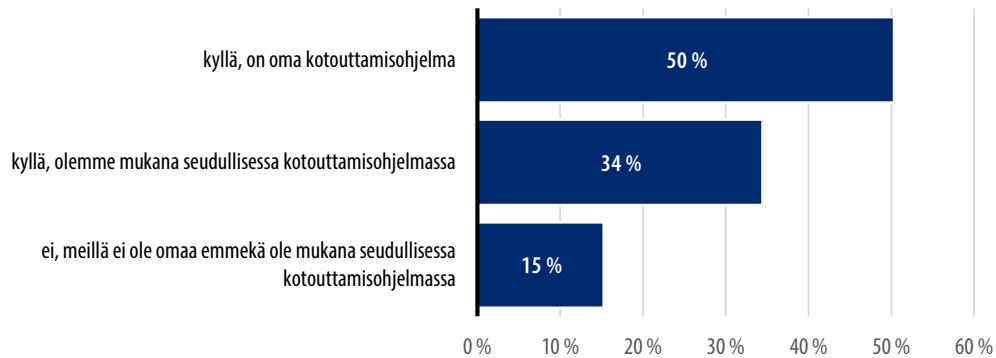
Kunnat jaettiin myös rekisteritietojen perusteella kolmeen ryhmään ulkomaan kansalaisten osuuden mukaan. Ryhmät olivat 1: 0–1,4 prosenttia ulkomaan kansalaisia 2: 1,5–2,9 prosenttia ulkomaan kansalaisia ja 3: 3 prosenttia tai enemmän ulkomaan kansalaisia. Puhelinhaastattelutiedonkeruuseen vastanneiden kuntien joukosta löytyi melko hyvin jokaista ryhmää edustavia kuntia, eniten kuitenkin keskimmäiseen ryhmään kuuluvia kuntia (Kuvio 4).

Kuvio 4. Puhelinhaastatteluilla tavoitettujen kuntien jakauma ulkomaan kansalaisten osuuden mukaan.**Ulkomaan kansalaisten osuus** 151 vastausta

Puhelinhaastatteluvaiheessa haastatelluista kunnista 50 prosentilla oli oma kotouttamisohjelma ja 34 prosentilla oli mukana seudullisessa kotouttamisohjelmassa. 15 prosentilla ei ollut ohjelmaa (Kuvio 5).

Kuvio 5. Puhelinhaastattelulla tavoitettujen kuntien jakauma kotouttamisohjelman olemassaolon ja laadun mukaan.

Onko kunnallanne oma kotouttamisohjelma tai onko kuntanne mukana seudullisessa kotouttamisohjelmassa? 151 vastausta



Niistä kunnista, joilla oli ohjelma, suurimman osan ohjelma oli voimassa (85 prosenttia). Lisäksi 8 prosenttia kunnista totesi, että niiden ohjelma on vanhentunut vuonna 2020, mutta sitä ollaan juuri uusimassa. Näin ollen haastatteluun vastasi myös pieni määrä kuntia, joiden kotouttamisohjelma oli vanhentunut jo vuonna 2019 tai aikaisemmin tai vuonna 2020 eikä sitä oltu haastatteluhetkellä uusimassa.

Tulokset: kuntien kotouttamisohjelmat

1 Ohjelmien valmistelu

Mukana vaihtelevasti eri toimijoita

Ohjelmien valmistelusta ovat kunnissa vastanneet ja työtä koordinoineet kunnanhallinnon työntekijät, ja valmisteluun ovat osallistuneet vaihtelevassa määrin eri toimijat. Esimerkiksi Turussa valmistelua koordinoi konsernihallinnon kaupunkikehitystyöryhmä: konsernihallinnosta ja toimialoilta nimetyt maahanmuuttoyhdyshenkilöt sekä teeman kannalta keskeiset palvelualuejohtajat määrittivät kotouttamisen tavoitteet ja kehittämistoimenpiteet vastuutahoineen. Seinäjoella uuden ohjelman (2021–2025) valmistelusta ovat vastanneet neljä kunnan eri toimialojen työntekijää, jotka ovat pyytäneet ohjelmaan materiaalia muilta toimialoilta. Helsingissä ohjelmatyön koordinaatiosta vastasi keskushallinnossa toimiva työvoima ja maahanmuutto -yksikkö, jonka johdolla valmistelu tapahtui toimialojen sekä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa. Tampereella valmistelutyöryhmässä taas oli kaupungin eri toimialojen edustus.

Kaikissa kunnissa valmistelutyöhön ei ole osallistunut kunnan ulkopuolisia toimijoita, kuten järjestöjä tai viranomaistahoja, vaan valmistelu on toteutettu pelkästään kunnan sisäisenä yhteistyönä. Esimerkiksi Espoon ja Tampereen kaupungin ohjelmissa muita toimijoita ei juurikaan osallistunut varsinaiseen valmisteluun.

Joissain kunnissa valmistelua varten on perustettu työryhmä, joka koostuu eri toimialojen edustajista ja joissain tapauksissa myös kunnan ulkopuolisista toimijoista. Esimerkiksi Raahan seutukunnan ohjelman valmistelua varten koottiin päälaatijatyöryhmä, jossa oli hyvinvointikuntayhtymän ja alueen kuntien edustajien lisäksi mukana muun muassa järjestöedustus sekä ELY-keskuksen ja TE-toimiston edustus.

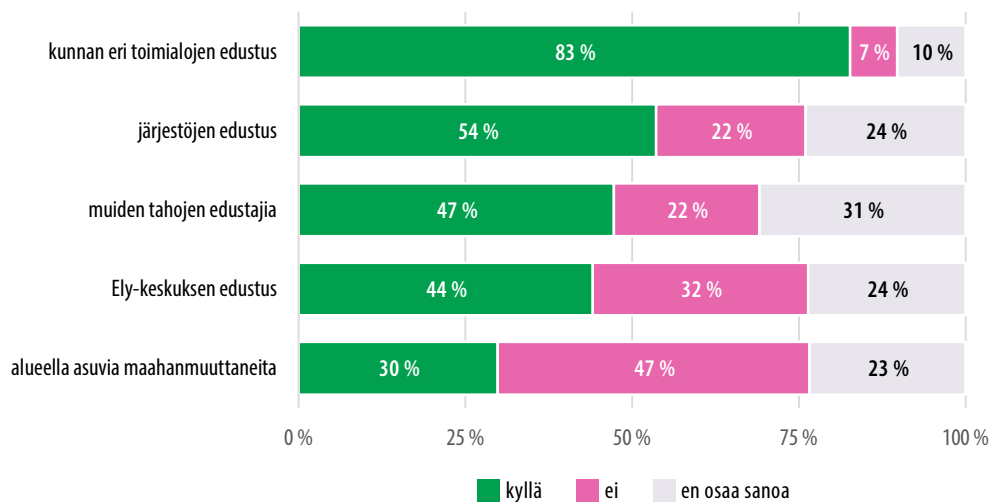
Ohjelman valmisteluun on osallistunut useissa kunnissa maahanmuuttotyön ja kotouttamisen kannalta keskeiset viranomaistahot ja muut sidosryhmät kuten kolmannen sektorin toimijat. Esimerkiksi Vantaalla suunnitelmaa on valmisteltu poikkihallinnollisessa työryhmässä sekä kotouttamistyötä tekevien järjestöjen ja viranomaisten kanssa. Hämeenlinnassa ohjelma on tehty yhteistyössä kaupungin eri toimialojen ja palvelujen kanssa. Myös yhteistyökumppaneita on kuultu.

Valtion työvoimahallinnon edustus ohjelmien valmistelussa on tavallista (esim. Kainuu, Etelä-Kymenlaakso, Jyväskylä ja Etelä-Karjala). Myös ELY-keskus on usein osallistunut valmisteluun, mutta vaikuttaa siltä, että suurimmissa kaupungeissa sen rooli ei ole ollut aina kovin suuri.

Joidenkin ohjelmien kohdalla valmistelussa on ollut mukana tai sen aikana on kuultu toimijoita vieläkin laajemmin. Kainuussa mukana oli myös koulutusorganisaatioita, ja vastavasti myös Jyväskylän uuden ohjelman valmistelussa oli mukana yliopisto ja ammattikorkeakoulu. Kainuussa myös hyvinvointikuntayhtymä, maakuntaliitto, seurakunta (myös Päijät-Hämeessä ja Kokkolassa) ja poliisin edustus osallistuivat valmisteluun. Etelä-Karjalan ohjelman valmisteluun osallistui taas Kela. Päijät-Hämeessä kuultiin myös kauppakamaria ja Päijät-Hämeen yrittäjiä. Elinkeinoelämän osallistuminen kotouttamisohjelman valmisteluun vaikuttaa olevan kuitenkin harvinaista.

Helsingin kaupungin ohjelman (2017–2021) valmisteluprosessi osallisti suuren määrän ihmisiä: yhteensä 400 eri henkilöä osallistui valmisteluun erilaisissa työpajoissa ja kuulemistilaisuuksissa tai muissa tapaamisissa. Helsingin uutta ohjelmaa valmisteltiin syksyllä 2021 samankaltaisella tavalla. Uuden ohjelman valmistelussa mukana on kuitenkin myös ulkopuolinen konsulttitoimisto, joka toteuttaa valmistelun fasiltoinnin. Uuden ohjelman valmistelu sisältää avainhenkilöhaastatteluja Helsingin kaupungin toimialojen avainhenkilöille sekä ELY-keskuksen kumppanuusohjelman koordinaattorille, kyselyn kotouttamisohjelman ohjausryhmälle (vastannut edellisen ohjelman seurannasta ym.) sekä kaupungin maahanmuuton asiantuntijaverkostolle, järjestöille suunnatun työpajan sekä toimialoilte suunnatut teematyöpajat.

Puhelinhaastattelukuulemisen vastaukset tukevat laadullista analyysia: kunnat, joilla kotouttamisohjelma on, vastasivat valmisteluun osallistuneen useimmiten kunnan eri toimialojen edustuksen, ja myös järjestöjen edustus on ollut mukana yli puolessa vastanneiden kuntien valmisteluprosesseista (Kuvio 6).

Kuvio 6. Kotouttamisohjelmien valmisteluun osallistuneet toimijat.**Osallistuiko ohjelman valmisteluun seuraavia toimijoita?** 128 vastausta

Kuntien taustamuuttujilla tarkasteltuna näyttää siltä, että suurissa kunnissa kunnan eri toimialojen edustus on käytännössä aina läsnä. Lisäksi järjestöjen osallistuminen on vielä yleisempää: 89 prosenttia suurista kunnista vastasi, että järjestöjä osallistui valmisteluun. Lisäksi merkittävänä erona on, että suurissa kunnissa alueella asuvia maahanmuuttaneita osallistui huomattavasti useammin valmisteluun: 58 prosenttia suurista kunnista vastasi maahanmuuttaneiden osallistuneen.

Vastaavasti pienimmissä kunnissa kaikki luetellut toimijat olivat osallistuneet harvemmin: näistä vastaajakunnista 73 prosentissa oli valmisteluun osallistuneet kunnan eri toimialat, 36 prosentissa järjestöt ja vain 17 prosentissa alueella asuvat maahanmuuttaneet. Vielä vähemmän alueella asuvia maahanmuuttaneita oli osallistunut valmisteluun kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli kaikkein pienin (alle 1,5 prosenttia): näissä kunnissa vain 11 prosentissa maahanmuuttaneet olivat osallistuneet valmisteluun.

ELY-keskuksen osallistumisessa vaikutti olevan vähiten variaatiota erikokoisten kuntien välillä.

Omien ohjelmien ja seutuohjelmien välillä oli eroavaisuutta kuntien eri toimialojen osallistumisen osalta: kunnan eri toimialat olivat osallistuneet omien ohjelmien valmisteluun 92 prosentissa kunnista, joissa oli oma kotouttamisohjelma, kun taas seutuohjelmien kohdalla kuntien eri toimialat olivat osallistuneet vain 69 prosentissa kunnista. Tämä tukee laadullisen tutkimusvaiheen huomioita siitä, että seudullisissa ohjelmissa kaikkien mukana olevien kuntien, saati niiden eri toimialojen osallistuminen ei ole aina kovin aktiivista. Sen

sijaan muiden toimijoiden osallistumisen suhteen ei ollut suuria eroavaisuuksia omien ja seudullisten ohjelmien välillä.

Monet kunnat olivat lisäksi valinneet ”muiden toimijoiden edustajia” -vaihtoehdon yhtenä valmisteluun osallistuneena tahona. Tarkennuksena tähän saatiin eniten mainintoja TE-toimiston, Kelan, seurakuntien, koulutusorganisaatioiden sekä poliisin osallistumisesta. Lisäksi erilaiset hankkeet ja neuvostot sekä sote-toimijat mainittiin useampaan kertaan.

Kunnan eri toimialoista sosiaali- ja terveystoimialan sekä koulutuksen toimialojen vastattiin osallistuneen useimmiten. Myös laadullisessa analyysissä tuli ilmi, että kaikkien toimialojen sijaan kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisimmät toimialat olivat useimmiten mukana valmistelussa (sivistys ja koulutus, sosiaali- ja terveys, kulttuuri ja liikunta, työllisyys ja elinvoima).

Järjestöt ja maahanmuuttaneet

Järjestöjen osallistuminen ohjelmien valmisteluun oli yksi työ- ja elinkeinoministeriön painopisteteemoista selvityksessä. Järjestöjen osallistuminen vaikuttikin olevan melko yleistä. Lisäksi oma kysymyksensä on se, oliko myös maahanmuuttaneiden perustamia järjestöjä ollut mukana. Myös maahanmuuttaneiden osallistuminen valmisteluun järjestötoiminnan ulkopuolelta oli yksi selvitettävistä kysymyksistä.

Järjestöjen osallistuminen oli yleistä, mutta muodoltaan vaihtelevaa. Joissain kunnissa järjestöjen osallistumista oli erityisesti painotettu: esimerkiksi Rovaniemellä, Helsingissä ja Raahen seutukunnassa. Helsingissä järjestöjä kuultiin näille suunnatussa työpajassa, kun taas Raahen seutukunnassa järjestöjen edustajia oli mukana niin päälaatiytyöryhmässä kuin temaattisissa työryhmissäkin. Järjestöjä saatiin mukaan ohjelmien valmisteluun yleensä olemassa olevien verkostojen kautta: esimerkiksi Helsingissä on aktiiviset yhteydet järjestöihin muun muassa avustusten hakemisen ja seuraamisen myötä.

Joissain kunnissa järjestöjen edustus tavoitettiin erilaisten neuvottelukuntien tai foorumien kautta.

Järjestöjen osallistumisen vaihe ja rooli vaihtelivat myös: toisaalla järjestöt osallistuivat tuomalla näkökulmiaan esiin valmistelun pohjaksi, toisaalla taas kommentoimalla jo pitkällä olevaa ohjelmatekstiä.

Joillain alueilla maahanmuuttaneiden omia järjestöjä on hyvin vähän tai ei lainkaan, tai ne ovat järjestäytymättömiä ja siten vaikeasti tavoitettavia. Tästä syystä osassa kunnista järjestöedustus koostui vain ns. yleisistä järjestöistä, jotka tekevät tavalla tai toisella työtä maahanmuuttaneiden parissa. Näin oli esimerkiksi Etelä-Kymenlaakson ja Raahen

seutukunnan kohdalla. Raahen seutukunnan ohjelman valmisteluun osallistui myös SPR:n vastaanottokeskuksen edustus.

Puhelintiedonkeruuseen vastanneista kunnista, joiden ohjelman valmisteluun oli osallistunut järjestöjen edustusta, vain 28 prosenttia vastasi, että mukana oli myös maahanmuuttaneiden omien järjestöjen edustus. Suurista kunnista vastaava osuus oli 50 prosenttia. Ulkomaan kansalaisten osuuden mukaan tarkasteltuna näyttää siltä, että ulkomaan kansalaisten osuus ei ole maahanmuuttaneiden järjestöjen suhteen niin merkityksellinen taustatekijä kuin kunnan koko: niissä kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli yli 3 % maahanmuuttaneiden järjestöjä osallistui valmisteluun 39 prosentissa kunnista. Toisaalta taas niissä kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli pienin (alle 1,5 prosenttia), maahanmuuttaneiden järjestöjä osallistui valmisteluun vain 7 prosentissa kuntia. Eli suurissa kunnissa maahanmuuttaneiden järjestöjä osallistui useimmiten, mutta toisaalta kaikkein harvimminkin kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus on pieni kunnan koosta riippumatta. Joissain kunnissa järjestöjä ei osallistunut valmisteluun lainkaan.

Maahanmuuttaneita on joissain kunnissa pyritty osallistamaan valmisteluun myös järjestökentän tai olemassa olevien virallisten elinten (kuten maahanmuuttajaneuvostojen) ulkopuolelta. Se vaikuttaa kuitenkin olevan suhteellisen harvinaista. Tarkastelun alla olevista kunnista varsinaista maahanmuuttaneiden kuulemista toteutettiin Jyväskylän uuden ohjelman valmistelussa (avoimet tilaisuudet palvelutarpeiden kartoittamiseksi ja kotoutumisen tarinoiden kerääminen), Rovaniemellä (ideoita kerättiin Rovala-opiston kielikoulutuksessa opiskelevilta ryhmiltä), Raahen seutukunnassa (hankkeen kautta tavoitettujen maahanmuuttaneiden kanssa käytiin keskustelu) sekä Etelä-Karjalassa.

Etelä-Karjalan maakunnallisen ohjelman valmistelu oli melko laajasti maahanmuuttaneita osallistanut prosessi. Etelä-Karjalan sote on kouluttanut alueelle kotoutuneista maahanmuuttaneista kokemusasiantuntijoita, jotka osallistuivat vahvasti työpajatyöskentelyyn ohjelman valmisteluvaiheessa. Myös järjestöjen (mukaan lukien maahanmuuttaneiden omien järjestöjen) edustusta osallistui työpajoihin. Lisäksi alueelle kotoutuneita henkilöitä haastateltiin sähköpostitse ja puhelimitse.

Joissain kunnissa nostettiin esiin, että maahanmuuttaneiden näkökulmaa kuultiin epäsuorasti asiakasrajapinnassa työskentelevien kautta. Eräessä kunnassa kommentoitiin, että maahanmuuttaneiden osallistaminen oli hankalaa.

Selvityksen toteutukseen kuuluivat haastattelut valmisteluun osallistuneiden järjestöjen edustajien kanssa. Haastattelut toteutettiin viiden kunnan ohjelman valmisteluun osallistuneen järjestön edustajalle. Mukana haastatelluissa oli sekä maahanmuuttaneiden järjestöjä (4 kpl) että yksi yleinen järjestö.

Haastatellut järjestöjen edustajat olivat pääasiassa tyytyväisiä osallistumiseensa ja kokivat, että olivat saaneet äänensä kuuluviin hyvin. Yksi haastateltu järjestötoimija kuitenkin kertoi, ettei ollut saanut todellisuudessa osallistua ohjelman tekemiseen millään tavalla. Tässä tapauksessa kunnan tapa valmistella ohjelmaa ei ollut erityisen avoin.

Järjestöt olivat tuoneet valmisteluun kuuluvissa tilaisuuksissa esiin omien asiakkaidensa huolia ja tarpeita ja ehdottaneet kehityskohteita. Järjestöjen kannalta myös yhteistyö ja sen kasvattaminen kunnan kanssa on keskeistä, ja järjestöt olivat tuoneet tätä näkökulmaa myös esiin. Kaikki haastatellut järjestöt yhtä poikkeusta lukuun ottamatta (järjestö, joka ei todellisuudessa ollut saanut osallistua mitenkään) pitivät tilaisuuksia onnistuneina. Tähän liittyen kuitenkin vaikutti siltä, että järjestöt olivat jääneet odottamaan suhteellisen epä-tietoisina jatkoa: mikä niiden rooli tulisi olemaan valmistelun jälkeen? Järjestöt kaipasivat yhteistyötä myös ohjelman toteuttamisessa ja esimerkiksi palveluiden kehittämisessä tai ostopalveluyhteistyössä jatkossakin.

Myös järjestöjen rooli kokemusasiantuntijana tai järjestötoimintaan liittyvien teemojen asiantuntijana tuntui eräästä haastateltavasta järjestön edustajasta kapealta:

”Koen kuitenkin, että kunnalla on ollut haasteita hyödyntää järjestöjen koko potentiaalia. Järjestöt otetaan mukaan usein kokemusasiantuntijoina ja neuvonantajina asioissa, jotka kohdistuvat järjestön toimintaan tai sen aihepiiriin. Kuitenkin usealla järjestöllä on sisällä asiantuntijoita sekä muita aikaansaavia resursseja, joita voi hyödyntää yhä enemmän.”

Seutuohjelmien valmistelu

Seutuohjelmien valmistelussa ovat yleensä olleet mukana kunnat. Eri kuntien osallistuminen seutuohjelmien valmisteluun yhdenkin ohjelman sisällä vaikuttaa kuitenkin vaihtelevan, ja variaatiota on myös paljon seutuohjelmien välillä.

Osassa seutuohjelmista kaikki kunnat eivät osallistuneet aktiivisesti. Esimerkiksi Vakka-Suomen kuuden kunnan ohjelman valmistelusta vastasi vain yhden kunnan, Uudenkaupungin, sosiaalitoimen edustaja yhdessä alueella toimivan hankkeen vetäjän kanssa. Vastaavasti Savonlinnan, Enonkosken, Rantasalmen ja Sulkavan yhteisen ohjelman valmistelusta vastasi Savonlinnan kaupungin työntekijä. Muita kuntia pyydettiin sähköpostitse lisäämään olemassa olevaan tekstiin omien kuntiensä osalta palveluiden tiedot. Sen sijaan esimerkiksi Kainuussa kaikki maakunnan kunnat olivat mukana ohjelman valmisteluryhmässä.

Kuntien koot ja maahanmuuttaneiden määrät saattavat vaikuttaa osallistumiseen seutuohjelmien valmistelussa: suuremmat kunnat osallistuvat aktiivisemmin, pienempien

kuntien osallistuminen taas saattaa olla huomattavasti vähäisempää. Seudullista työtä vetävillä toimijoilla vaikutti kuitenkin olleen pyrkimyksenä osallistaa kaikkia kuntia tasapuolisesti.

Raahen seutukunnan ohjelmassa oli tietoisena tavoitteena osallistaa alueen kuntia vahvemmin uuden ohjelman valmisteluun. Aikaisempi ohjelma oli ollut käytännössä hyvinvointikuntayhtymän tekemä, mutta uusimmassa ohjelmassa valmistelu oli ollut tiivis yhteistyöprosessi, vaikka hyvinvointikuntayhtymä oli sitä edelleen vetänyt. Taustalla tässä oli ajatus siitä, että hyvinvointialueuudistuksen myötä kotoutumisen edistäminen tulee siirtymään vahvemmin kunnille, joten oli hyvä hetki aloittaa vastuiden ja roolien selkeyttäminen. Uudenlaista, vahvasti alueen kuntia osallistanutta prosessia kuvattiin onnistuneeksi.

Laajemmassa puhelintiedonkeruussa seutuohjelmissa mukana olevilta kunnilta tiedusteltiin, millainen rooli omalla kunnalla oli ollut ohjelman valmistelussa. Näistä kunnista 11 prosenttia ilmoitti olleensa seutuohjelman pääasiallisia vetäjiä, ja muista kunnista 45 prosenttia ilmoitti, että rooli oli tarpeeksi suuri. 45 prosenttia kunnista vastaavasti ilmoitti, että oman kunnan rooli oli melko pieni, mutta se sopi kunnalle hyvin. **On siis selvää, että kaikille kunnille vahva osallistuminen seudullisen kotouttamisohjelman valmisteluun ei tunnu välttämätöntä tai tarpeelliselta.**

Menetelmät ohjelmien valmistelussa

Ohjelmien valmistelussa on käytetty erilaisia menetelmiä, jotka vaihtelevat sähköpostikierroksista useisiin työpajoihin, kyselyihin ja tilaisuuksiin. Vantaalla eri toimijoita kuultiin muun muassa monikulttuurisuusasiain neuvottelukunnan kokouksissa ja yhteisissä työpajoissa. Seinäjoella oli tarkoitus järjestää kotouttamisohjelmaan liittyviä keskusteluita syksyllä 2021, mutta muun muassa koronan takia se on toistaiseksi jäänyt tekemättä.

Hämeenlinnassa ohjelmaa työstettiin kaikille toimialoille ja palveluille sekä poliittisille luottamushenkilöille järjestetyssä työpajassa. Sen lisäksi sekä heille että yhteistyökumppaneille lähetettiin Webropol-kysely. Siinä kysyttiin, miten kotoutumista on edistetty ja miten sitä toivottaisiin kehitettävän. Kotouttamisohjelmaa valmisteltiin siis yhteistyössä kaupungin eri palvelujen, konsernihallinnon, poliittisten päättäjien ja yhteistyökumppanien kanssa. Myös maahanmuuttajataustaisia on osallistunut ohjelman tekoon. Yksi työpaja suunnattiin elinkeinoelämän edustajille.

Turussa ohjelmatyön pohjaksi kerättiin jo prosessin alkuvaiheessa käytännön toimijatason näkemykset kehittämistarpeista ja suositeltavista toimenpiteistä. Tämä työvaihe toteutettiin työpajoin hyödyntäen alueen maahanmuuttotyöhön liittyviä verkostotapaamisia, kuten esimerkiksi yhdistystreffejä. Lisäksi järjestettiin kaksi avointa kotouttamisohjelman

päivittämisen työpajaa pääkirjastossa. Tilaisuuksiin osallistui maahanmuuttaja- ja muiden järjestöjen edustajia, viranomaisia, oppilaitosten edustajia sekä hanketyöntekijöitä.

Valmisteluun voivat liittyä myös oheisaineistot: Hämeenlinnassa ohjelman oheisaineistoksi on valmisteluvaiheessa laadittu kolme erillistä selvitystä. Ne on kirjoitettu Hämeenlinnan kaupungin kumppanuuksista, kotoutumisen edistämisen rahoituksesta ja kotouttamistoi-
mien vaikuttavuuden arvioinnista. Selvitykset on nimetty ohjelman liitteiksi.

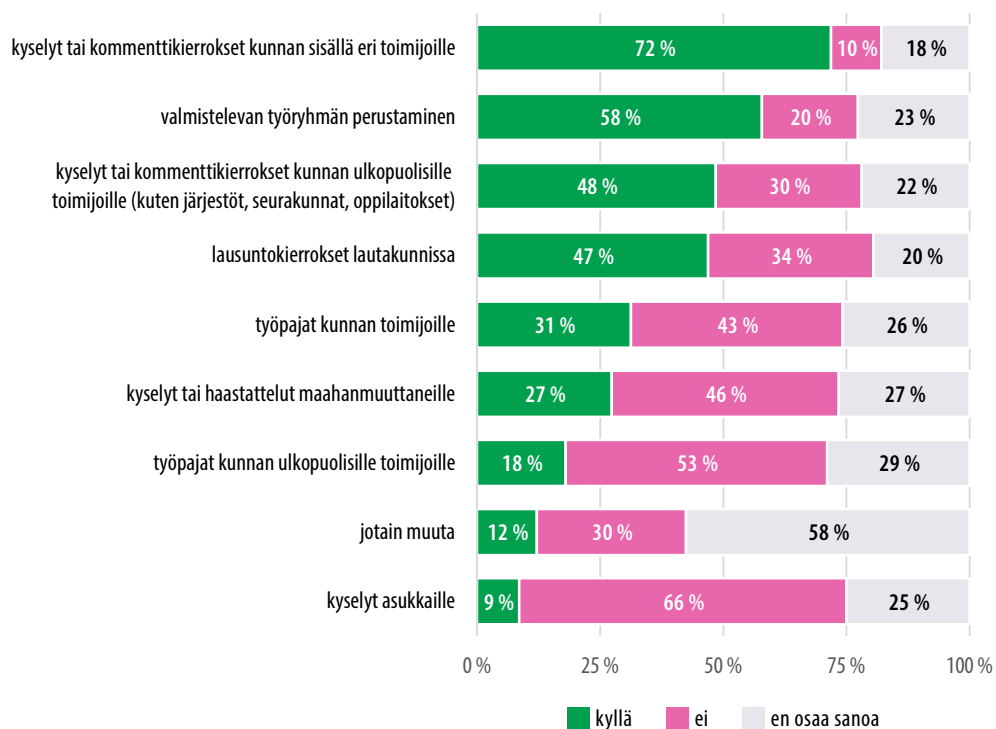
Päijät-Hämeessä huomioitiin maahanmuutto-ohjelman kokoamisessa maahanmuuttaneiden näkökulmia ja kokemuksia maahanmuuttaneille toteutetun kyselyn perusteella. Vastauksia saatiin 255, joista Lahdessa asuvia vastaajia oli 212. Kyselyn tulostivistelmä on ohjelman liitteenä ja se sisältää myös tietoa vastaajista.

Jyväskylän uuden ohjelman valmistelussa (ei mukana tässä selvityksessä, menossa päätöksentekoon loppuvuodesta 2021) pohjana käytettiin maahanmuuttaneilta kerättyjä kotoutumisen tarinoita. Tarinoita kerättiin avoimella ilmoituksella ja järjestöjen kautta ja niitä saatiin yhteensä 30 kappaletta. Näiden sekä muun kokemus- ja tutkimustiedon pohjalta muodostettiin neljä ilmiötä, joihin ohjelmassa ja Jyväskylän kotoutumisen edistämisessä tulisi keskittyä. Näistä ilmiöistä lähdettiin muodostamaan tavoitteita ja toimenpiteitä ohjelmaa varten.

Valmistelussa käytettyjä menetelmiä tiedusteltiin myös puhelinhaastattelutiedonkeruussa (Kuvio 7). Sen perusteella kuntien eniten käyttämä valmistelumenetelmä ovat olleet kyselyt tai kommenttikierrokset kunnan sisällä eri toimijoille. Valmisteleavan työryhmän perustaminen näyttää olevan myös melko yleistä, samoin kyselyt tai kommenttikierrokset kunnan ulkopuolisille toimijoille.

Kuvio 7. Kotouttamisohjelmien valmistelussa käytetyt menetelmät puhelinhaastatteluiden perusteella.

Käytettiinkö ohjelman valmistelussa seuraavia menetelmiä? 128 vastausta



Suurimmissa kunnissa valmistelun menetelmät olivat puhelintiedonkeruun perusteella huomattavasti monipuolisemmat kuin muissa: luetelluista menetelmistä kaikkia oli käytetty paljon, ainoastaan asukkailla suunnatut kyselyt jäivät myös suurimmissa kunnissa harvinaiseksi menetelmäksi. Vastaavasti pienissä kunnissa kaikkia menetelmiä oli käytetty harvemmin, jopa yleisin valmistelun menetelmä ”kyselyt tai kommenttikierrokset kunnan sisällä eri toimijoille” oli käytetty menetelmä vain 59 prosentilla pienistä kunnista.

Kaiken kaikkiaan kunnat ovat valmistelleet kotouttamisohjelmia melko monipuolisesti, vaikka kuntien välillä onkin suurta eroavaisuutta valmistelun menetelmien käytössä. Vaikka valmistelun pohjatyö on tehty pääasiassa kunnan sisällä, hyödyntäen eri toimialojen asiantuntemusta, on näkemyksiä usein haettu myös valtionhallinnolta, järjestöiltä ja muilta toimijoilta. Kotoutumisen edistäminen on laaja kysymys ja useimmilla julkisilla ja yksityisillä toimijoilla on toiminnassaan maahanmuuttoa koskevia elementtejä. Siksi myös ohjelmien valmistelussa on hyvä hakea laajasti mielipiteitä ja näkemyksiä.

Toisaalta puhelintiedonkeruussa näkyi, että useimmiten valmistelua toteutetaan konkreettisesti sähköpostikommenttikierroksilla tai sähköpostikyselyillä kunnan sisällä, mikä taas ei ole kovin avoin ja osallistumiseen kannustava toimintatapa.

Maahanmuuttaneiden ääntä on kuultu vähemmän. Tämä selittyy osin sillä, että voi olla vaikeaa löytää maahanmuuttaneiden ääntä edustavaa tahoa. Tässä suhteessa erilaiset pysyvät neuvostot ovat hyvä tapa kanavoida maahanmuuttaneiden ääntä. Laadulliseen tutkimusvaiheeseen kuuluneessa 20 kunnassa seitsemässä oli joko virallinen maahanmuuttajaneuvosto tai jonkinlainen foorumi (vähintään maahanmuuttajajärjestöjen edustus), ja näissä kaikissa kunnissa tämä elin oli myös osallistunut ohjelman valmisteluun jollain tasolla, vähintään keskustelemalla.

Joissakin kunnissa on käytetty maahanmuuttaneille suunnattuja kyselyjä (esimerkiksi Päijät-Hämeen ohjelma). Haasteena tässä menetelmässä on saada riittävä määrä vastauksia ja riittävän edustavaa otosta maahanmuuttaneista. Avoimien tilaisuuksien kohdalla taas haasteena voi olla se, että vain kaikkein aktiivisimmat henkilöt osallistuvat niihin. Lisäksi esimerkiksi kielitaidolla voi olla merkitystä osallistumismahdollisuuksien kohdalla.

Yksi selkeä havainto on, että maahanmuuttaneiden lisäksi muita kuntalaisia ei lähtökohtaisesti osallisteta kotouttamisohjelman valmistelun pariin millään tavalla.

Rakennemuutosten vaikutukset ohjelmien valmisteluun

Kotoutumisen edistämiseen ja kuntien toimintaan vaikuttaa keskeisesti käynnissä ja suunnitteilla olevat yhteiskunnan rakennemuutokset. Näitä ovat esimerkiksi kotoutumis- ja työllisyyspalveluiden siirtyminen kuntiin kuntakokeilun myötä sekä hyvinvointialueuudistus. Kuntakokeilu vaikuttaa merkittävästi kuntien rooliin ja tehtäviin työllisyydenhoidon mutta myös kotoutumisen edistämisen kannalta, sillä yksi kuntien vastuulle siirtyvistä asiakasryhmistä on maahanmuuttaneet. Maahanmuuttaneiden kotoutumiskoulutus on yksi TE-palveluiden puitteissa järjestettävä työvoimapolitiittisista koulutuksista. Hyvinvointialueuudistuksen myötä taas sosiaalipalvelut siirtyvät pois kunnilta, mikä voi vaikuttaa muun muassa pakolaisten vastaanottoon ja alkuvaiheen palveluihin liittyvän asiantuntemuksen vähenemiseen.

Osassa ohjelmista sekä haastatteluista kävi ilmi, että rakennemuutoksilla tai niihin liittyvällä epävarmuudella oli vaikutuksia ohjelmien valmisteluun. Etelä-Kymenlaakson ohjelmaa päivitettäessä oli tultu siihen tulokseen, että on järkevämpää tehdä perusteellisempi uudistus ohjelmaan vasta, kun hyvinvointialueuudistuksen konkretia on selvinnyt. Näin ollen ohjelma vain päivitettiin kevyesti. Samalla tavalla myös Kokkolassa odotetaan uutta maakuntalakia sekä lakia kotoutumisen edistämisestä, jotka tulisivat selkeyttämään kotoutumisen edistämiseen liittyvää työnjakoa. Vasta sitten kotouttamisohjelma otetaan

perusteelliseen tarkasteluun kunnassa. Vastaavasti Turussa päätettiin syksyllä 2021 jatkaa nykyisen ohjelman voimassaoloa vuodella ja laatia uusi ohjelma, kun rakennemuutosten yksityiskohdat Varsinais-Suomessa ovat selvillä.

2 Maahanmuuton kuva tutkimuskunnissa

Kuntien kotouttamisohjelmissa luodaan yleensä katsaus maahanmuuttoon yleisemmin ja erityisesti omassa kunnassa. Tällainen tieto onkin tärkeä osa ohjelmatyötä ja sen avulla voidaan asettaa kuntakohtaisia tavoitteita. Tarkasteltujen kuntien ohjelmissa on paljolti samankaltaisia tietoja, mutta myös joitakin eroja löytyy. Esimerkiksi Pietarsaaren seutuohjelmassa todetaan, että *”Tavoittelun asettelussa ohjaavina asiakirjoina ovat kuntien strategiat sekä ajantasainen maahanmuuton tieto alueelta ja kansallisesti”*. Kysymys onkin, millainen ajantasainen tieto olisi hyödyllisintä ja relevanteinta kotoutumisen edistämisen tavoitteita asetettaessa. **Yleisesti ottaen ohjelmissa on esitetty osittain melko vähäistä tilannetietoa, ja lisäksi ohjelmista jää usein puuttumaan esitettyjen tausta- tai tilannetietojen yhteys asetettuihin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin.**

Tyypillisiä ohjelmissa esitettyjä taustatietoja on maahanmuuttaneiden väestöosuus kunnassa kieliryhmittäin. Seinäjoen ohjelmassa, kuten monessa muussakin, on ensin tietoa Suomesta, sitten omasta maakunnasta (Etelä-Pohjanmaalla 2,8 prosenttia ulkomaalaistaustaisia), jonka jälkeen todetaan, että puhutuimmat vieraat kielet Seinäjoella ovat venäjä ja viro.

Myös ikäryhmittäisiä osuuksia sekä väkiluvun kasvuun liittyviä osuuksia saatetaan tarkastella. Esimerkiksi Vantaan ohjelmassa todetaan, että vuonna 2017 kaupungin väkiluku kasvoi 3686 hengellä, joista vieraskielisten osuus oli 85 prosenttia. Ohjelmassa tuodaan esiin myös vieraskielisten osuus eri ikäryhmissä. Hämeenlinnan ohjelmassa on alkupuolella luku *Hämeenlinnan vieraskielinen väestö*, jossa tuodaan esille vieraskielisen väestön ikärakenne, alueittainen jakautuminen sekä työllisyysaste. Turun ohjelmassa todetaan, että maahanmuuttajataustainen väestö eroaa väestörakenteeltaan koko Suomen väestöstä: *”Maahanmuuttajat ovat suhteellisen nuoria verrattuna maan koko väestöön, mikä näkyy niin ikään vieraskielisten asukkaiden ikärakenteessa. Turussa muun kielisten suurimmat ikäluokat ovat 25–29 - ja 30–34-vuotiaat.”* Ikäryhmittäinen tieto on tärkeää palveluiden suunnittamisen kannalta.

Vastaavasti myös Vantaalla, Tampereella ja Turussa on tarkasteltu vieraskielisten määrää asuinalueittain. Turun kaupungin ohjelmassa on tarkasteltu myös tulotason ja asumista yhteyttä: *”Turun seudun ulkomaalaissyntyisistä pienituloisista 54 prosenttia asuu pienituloisilla alueilla”*.

Työllisyyteen liittyvää tilastointia esiintyy useiden ohjelmien tilanneanalyysseissa: esimerkiksi Rovaniemellä tarkastellaan ulkomaalaisten työttömien osuutta kaikista työttömistä alueella sekä työnhakijoiden määrää. Etelä-Karjalassa näiden lisäksi tarkastellaan myös ulkomailla syntyneiden yrittäjien osuutta. Myös Pietarsaaren ohjelmassa tuodaan esiin työttömyysaste sekä ulkomaalaiset työttömät ammattiryhmittäin. Vantaan ohjelmassa on jakso *Tietoa Vantaan maahanmuuttajataustaisista asukkaista ja heidän hyvinvoinnistaan*, mutta sekä vieraskielisten työttömyyttä että ulkomaalaistaustaisten lasten kiusaamiskokemuksia tarkastellaan yleisellä tasolla, ei Vantaata koskevinä tietoina.

Joissakin ohjelmissa tarkastellaan myös työvoiman tarvetta. Esimerkiksi Hämeenlinnan ohjelmassa todetaan, että kaupunki käy säännöllisesti vuoropuhelua elinkeinoelämän toimijoiden kanssa yritysten työvoimatarpeen kehityksestä ja suunnittelee tarvittavia toimenpiteitä tältä pohjalta yhdessä elinkeinoyhtiön kanssa.

Oma näkökulmansa ovat kansainväliset opiskelijat. Hämeenlinnan ohjelmassa todetaan, että kansainvälisten opiskelijoiden osuus vaihtelee eri oppilaitoksissa ja koulutuspalveluissa. Myös esimerkiksi Etelä-Karjalan ohjelmassa tuodaan esiin eri korkeakouluissa opiskelevien ulkomaisten opiskelijoiden sekä vaihto-oppilaiden määrät. Tällaista tietoa voidaan käyttää suunniteltaessa toimenpiteiden ja voimavarojen kohdentamista eri maahanmuuttaneiden ryhmiin.

Muutamissa ohjelmissa (esimerkiksi Kainuun, Lieksan ja Seinäjoen) maahanmuutto kytetään väestönkasvuun ja todetaan, kuinka suuri merkitys sillä on kunnan tai alueen positiivisen väestönkasvun kannalta.

Ohjelmissa on myös usein todettu pakolaisten vastaanottoon ja turvapaikanhakijoihin liittyvä kuntakohtainen tilanne. Esimerkiksi Päijät-Hämeen ohjelma: *”Alueella on neljä kuntaa, jotka vastaanottavat pakolaisia: Lahti, Hollola, Heinola ja Orimattila. Lisäksi Lahdessa toimii noin 100-paikkainen turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus.”* Euran ja Etelä-Kymenlaakson ohjelmissa tilanneanalyysia ja -tietoa ei juurikaan ole, mutta pakolaisten vastaanottoon liittyvä tilanne avataan. Euran ohjelmassa todetaan, että kunta teki vuonna 2016 päätöksen vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja että viimeisimmät saapuivat vuonna 2019. Etelä-Kymenlaakson ohjelmassa todetaan Kotkan olevan ainoa ohjelman kunnista, jolla on sopimus kiintiöpakolaisten vastaanotosta. Humanitaarinen maahanmuutto, jota pakolaisten vastaanottaminen on, vaikuttaa maahanmuuttaneiden väestö- ja koulutusrakentamiseen ja kotouttamistarpeisiin. Kotoutumisen edistämisen ja palvelutarpeiden kannalta on merkitystä sillä, painottuuko kuntaan suuntautuva maahanmuutto työperusteiseen muuttoon vai pakolaisten vastaanottoon. Ensiksi mainitussa tapauksessa toimenpiteet suuntautuvat ulkomaisen työvoiman rekrytointiin ja asettautumista koskeviin palveluihin, kun taas jälkimmäisessä nousevat esille sosiaali- ja terveyspalvelut sekä palveluohjaus.

Perustietoja syvällisempää tilanneanalyysia

Taustatietona on myös joissakin ohjelmissa esitetty kotoutumisen ja kotouttamisen haasteiden läpikäynti. Esimerkiksi Pietarsaaren seutuohjelmassa todetaan seuraavasti: *”Haasteellinen kohderyhmä ovat heikon kielitaidon omaavat pitkään työttömänä olleet henkilöt. Heillä on usein samanlainen motivaation kadottamisen tunne sekä syrjäytymisen- ja tulo-loukkuriski kuin kantasuomalaisilla työnhakijoilla. Työllistymisedellytysten kannalta haasteellisia ryhmiä ovat työttömäksi joutuneet työperäiset maahanmuuttajat, jotka ovat käyttäneet työssä muuta kuin suomen tai ruotsin kieltä sekä pitkään kotona olleet hieman iäkäämmät naiset, joilla on heikko kielitaito ja vähän koulutusta.”* Tällaisen tilannetiedon pohjalta voidaan asettaa tavoitteita, jotka tarttuvat juuri näihin haasteisiin. Pietarsaaren ohjelmassa tähdätään ylipäätään maahanmuuttaneiden työllisyyden parantamiseen, ja haasteiden esiin nostaminen auttaa toimenpiteiden kohdentamisessa.

Espoon ohjelma sisältää alun tavanomaisen, joskin kattavan tilastotiedon (esim. määrät, osuudet, kasvu ja ennusteet, osuudet muun muassa ensimmäisen luokan oppilaista ja yrittäjiksi aikovista espoolaisista) lisäksi jokaista viittä tavoitekokonaisuutta avaavaa analyysia, joka luo kontekstia asetetuille tavoitteille.

Esimerkiksi *Lasten ja nuorten sosiaalinen liikkuvuus* -tavoitekokonaisuudessa avataan aiheeseen liittyvää tutkimus- ja tilastotietoa sekä kansallisesti että jonkin verran Espoon osalta. Samassa yhteydessä esitetään myös tietoa positiivisen erityiskohtelun vaikutuksista maahanmuuttaneiden ja kantaväestön siirtymiselle toisen asteen koulutukseen Helsingissä. Samalla tavalla taustoitetaan myös *Elinvoimaisuus ja maahanmuuttajien työllisyys* -tavoitekokonaisuutta: tilastotietoa esitetään Espoon ja koko Suomen osalta monipuolisesti. Lisäksi avataan muun muassa tietoja eri ryhmien työllistymisen eroista sekä sukupuolen yhteydestä työllistymiseen. Näin käydään jokainen tavoitekokonaisuus läpi.

Myös Raahen seutukunnan ohjelmassa on samankaltainen ajatus: jokaista tavoitetta tai tavoitekokonaisuutta taustoitetaan viittaamalla tutkimustietoon tai tilastotietoon. Esim. työttömyysaste yleisesti ja maahanmuuttaneiden kohdalla kussakin kunnassa taustoittaa *Työ ja osaaminen* -tavoitekokonaisuutta. Tekstissä viitataan myös esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yrittäjyysstrategiaan (2020). Vastaavasti *Hyvinvointi ja terveys* -tavoitekokonaisuuden alussa viitataan muun muassa *Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimukseen* sekä Terveiden ja Hyvinvoinnin laitoksen *FinMonik*-tutkimukseen, mutta mitään tuloksia näistä ei kuitenkaan suoraan nosteta esiin. Samassa tavoitekokonaisuudessa kuitenkin tuodaan esiin myös tutkittua paikallistietoa, kuten työ- ja elinkeinoministeriön *kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019*-raportista saatava tieto, että Pohjois-Pohjanmaalla asuvista maahanmuuttaneista joka neljäs koki saamansa lääkärin vastaanotto-palvelun riittämättömäksi. **Näyttää siis siltä, että runsaista tutkimustieto- ja raporttiviittauksista ei aina nosteta mitään erityistä esiin, mikä ohjaisi konkreettista**

tavoitteen- tai toimenpiteenasetantaa, vaan ne jäävät ”taustalukemiston” tasolle. Jotkut yhteydet ovat kuitenkin selkeitä ja taustoittavat hyvin esitettyjä tavoitteita.

Toisinaan ohjelmissa on pyrkimystä toimintaympäristön muutoksen kuvailuun. Vakka-Suomen ohjelmassa nostetaan esiin tilastotietojen lisäksi se, että tilanne alueella on muuttunut suuresti: ohjelmassa todetaan, että alueelle on muuttanut töihin poikkeuksellisen paljon maahanmuuttaneita, ja tämä on otettava huomioon kotoutumisen edistämisessä. Helsingin kaupungin ohjelma sisältää tavanomaisen tilastotiedon sijaan toimintaympäristön kuvauksen, jossa nostetaan esiin neljä keskeistä ilmiötä ja niihin liittyviä tarkentavia huomiota. Ohjelmassa esiin nostetut ilmiöt ovat: *väestönkasvu perustuu maahanmuuttoon, ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asema ja koulutustaso vaihtelevat kieliryhmittäin, väestön moninaisuus näyttäytyy entistä voimakkaammin eri asuinalueilla ja Suomessa syntyneen toisen polven lasten ja nuorten määrä kasvaa*. Lisäksi Helsingin kotouttamisohjelma sisältää varsinaisen tavoite-toimenpide-mittari-vastuutaho-taulukoiden lisäksi *”Kotouttamisohjelman kokonaisuuden mittarit”*, jotka ovat oikeastaan kotoutumista sen eri osa-alueiden kautta mittaavia indikaattoreita, joiden avulla kaupunki seuraa kokonaisuustilannetta. Näitä ovat muun muassa alueiden eriytymisen indeksi, työperusteisen maahanmuuton osuuden kasvu, vaikeimmassa työllisyystilanteessa olevien ulkomaalaistaustaisten ryhmien työttömyysprosentti sekä osuus lapsista ja nuorista, joilla on harrastus (muun muassa peruspiireittäin ja oman ja vanhempien syntymämaan mukaan). Tätä tietoa ja tilannetta ei avata ohjelmassa, mutta tämänkaltaisten tietojen seuraaminen mahdollistaa tavoitteiden kehittämisen tulevaisuudessa.

Kuntien kotouttamisohjelmatyössä olisi hyvä tukeutua tietoon maahanmuuttaneista sekä poikkileikkauksena että ajallisen muutoksen kautta. Erilaiset vertailut suomalais- ja ulkomaalaistaustaisten välillä antavat hyvää tukea tavoitteiden asettamiseen ja seurannan kohdentamiseen. **Ohjelmissa olisi hyvä nykyistä systemaattisemmin esittää tietoa erilaisten kotoutumisen osa-alueiden (työ, asuminen, osallistuminen, terveys, hyvinvointi) tilanteesta, jolloin tavoitteet voidaan asettaa näiden osa-alueiden tilanteiden kehittämiseksi. Lähtötilanteen analyysi kytkeytyy siten tärkeältä osalta toiminnan seurantaan.** Kuntien strategiatyössä käytetään myös SWOT-analyysia, joka voisi olla hyödyllinen myös kotoutumisen edistämisen yhteydessä.

Seutuohjelmien kuntakohtaiset tiedot

Seutuohjelmissa on vastaavasti taustatietoja tarkasteltu kunnittain. Päijät-Hämeen ohjelmassa on yksi luku nimetty *Maahanmuutto Päijät-Hämeen maahanmuutto-ohjelman alueella* ja siinä tarkastellaan muun muassa vieraskielisten määrä kunnittain sekä kymmentä suurinta kieliryhmää Päijät-Hämeessä. Vastaavasti Kainuun seutuohjelmassa todetaan, että kunnittain katsottuna suurin osa maakunnan vieraskielisistä asuu Kajaanissa (64 prosenttia). Samoin todetaan, että Kuhmossa ja Suomusalmella suurin osa kunnassa

asuvista ulkomaalaisista puhuu venäjää. Pietarsaaren seutuohjelmassa on samoin esitetty ulkomaalaistaustaisen osuus kunnittain. Lisäksi on tarkasteltu muun muassa muuttamisperusteita: suurin osa muuttanut työn, opintojen tai perhesyiden vuoksi, pakolaistaustaisten osuus on arviolta 20 prosenttia. Vaikka Pietarsaaren seutuohjelma rakentuu neljälle tavoitteelle, joista yksi on terveys, esitetään ohjelmassa vain yleistä tietoa maahanmuuttaneiden terveydestä.

Myös Etelä-Karjalan, Raahen seutukunnan, Savonlinnan, Enonkosken, Rantasalmen ja Sulkan sekä Vakka-Suomen seutuohjelmissa tarkastellaan kuntakohtaisia tilanteita, mutta vain kevyesti: ohjelmissa mainitaan ulkomaan kansalaisten tai vieraskielisten määrät sekä osuudet jokaisessa kunnassa. Savonlinnan ja lähikuntien ohjelmassa todetaan lisäksi, että kahdessa alueen kunnassa maahanmuuttaneiden määrä on nousussa, kahdessa taas hienoisessa laskussa. Etelä-Karjalan ohjelmasta löytyy lisäksi taulukko, josta näkee ulkomaan kansalaisten määrien kasvun vuosien 2012 ja 2019 välillä alueen eri kunnissa. Kuntakohtainen tieto voi olla keskeistä, jos seutuohjelmissa halutaan osoittaa tiettyjä tavoitteita tai toimenpiteitä erityisesti tietyille kunnille. Kuntakohtaista tietoa on esitetty hyvin niukasti, mutta seutuohjelmissa ei toisaalta myöskään juurikaan esitetä kuntakohtaisia tavoitteita tai toimenpiteitä (niissä ohjelmissa, joissa tavoitteita ylipäänsä esitetään).

3 Ohjelmien profiilit ja sisällöt

3.1 Ohjelmien profiilit

Kuntien kotouttamisohjelmat muistuttavat temaattisesti pääasiassa toisiaan, antaahan kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1368/2010) 33§ ohjeita sisällön rakentamiseksi. Lakia kuitenkin tulkitaan eri tavoin. Kunnat tuottavat erilaisia palveluja ja siksi suurimassa osassa tarkastelluista 20 ohjelmasta pääosan sisällöstä vie kunnallisten palveluiden (koulutus, sosiaali- ja terveys, asuminen, kulttuuri) tarkastelu maahanmuuttaneiden kannalta. Poikkeuksiakin on, esimerkiksi Pietarsaaren seutuohjelma, joka rakentuu erityiselle kotoutumisen mallille, jonka osia ovat työ, asuminen, koulutus ja terveys. Käytännössä tässäkin ohjelmassa pääosassa ovat kuitenkin kuntien palvelut. Toinen selkeä poikkeus on esimerkiksi Espoon ohjelma, jossa keskitytään laajoihin rakenteellisiin tavoitteisiin palveluiden kuvailun tai niihin spesifisti liittyvien tavoitteiden ja toimenpiteiden sijaan.

Laadullisessa tarkastelussa ohjelmista nousi kuitenkin esiin selkeää sisällöllistä, funktionaalista ja rakenteellista variaatiota. Ohjelmien profiileja tarkasteltiin yhtäältä sen kautta, miten ohjelmaa ja sen tarkoitusta kuvaillaan itse ohjelmatekstissä, ja toisaalta analysoimalla ohjelmien sisältöjä ja runkoja.

Keskeinen ohjelmien rakennetta ja profiilia ilmentävä seikka on se, ovatko ne enemmän kuvailevia ja esitteleviä vai kehittämisorientoituneita tavoiteohjelmia. Käytännössä tämä näkyy siinä, sisältääkö ohjelma tavoitteita vai ei, ja sisältääkö ohjelma toisaalta toimijoiden ja palveluiden systemaattista kuvailua ja esittelyä vai ei. Ohjelmien perusluonteena on toiminnan kehittäminen tai muutoksen aikaan saaminen tiettyyn haasteeseen tai ilmiöön liittyen, mutta tämä ei toteudu kaikkien kotouttamisohjelmien kohdalla. Jos ohjelma ei sisällä tavoitteita ja niihin liittyvää muuta sisältöä, vaikuttaa se suuresti sekä sisältöön, että myös seurantaan (lisää seurannasta luvussa 4).

Laadullisen aineiston perusteella ohjelmat jakautuvat siis profiililtaan pääasiassa tavoiteasetantaan keskittyviin ohjelmiin ja kuvaileviin ohjelmiin, ja osa asettuu näiden välimaastoon.

Tavoitteisiin painottuvat kehittämisohjelmat sisältävät usein vähemmän tekstiä ja painottuvat tavoite-toimenpide-vastuutaho-mittari-osioon. Osa ohjelmista sisältää vain muutamia tavoitteita ja osa taas mittavan määrän erilaisia tavoitteita.

Esimerkiksi Helsingin ja Espoon ohjelmat ovat tyypillisiä tavoitteisiin keskittyviä ohjelmia: Helsingin ohjelmassa kirjataan, että ohjelma on *”kaupunkistrategian kotoutumisen tavoitteiden toteuttamiseksi koottu toimenpidekokonaisuus”*, ja Espoon ohjelman *”tarkoituksena on linjata keskeisiä maahanmuuttajien kotoutumisen tukemiseen liittyviä tavoitteita ja seurata niiden toteutumista”*.

Helsingin ja Espoon ohjelmat sisältävät suhteessa vähemmän tekstiä, ja tekstit koostuvat näiden ohjelmien kohdalla pääasiassa ohjelman valmistelua, käyttöä ja seurantaan avaa- vasta tai ohjelman tavoitteita taustoittavasta tiedosta. Palveluita tai toimijoita ei kuvailla systemaattisesti, mutta esiin nostetaan esimerkiksi tietoja uusista palvelukokeiluista. Ohjelmat keskittyvät tavoitteisiin, mutta siinä missä Helsingin ohjelma sisältää runsaasti tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita, sisältää Espoon ohjelma yhteensä yhdeksän tavoitetta ja näiden seurantaan asetetut indikaattorit (Espoon kohdalla toimenpiteistäminen tapahtuu jokaisen toimialan kohdalla erikseen). Päijät-Hämeen ohjelma puolestaan rakentuu viiden, kotoutumisen edistämiseen liittyvän tavoitteen mukaan.

Tavoitteisiin keskittyvät kotouttamisohjelmat pyrkivät siis ohjaamaan organisaation toimintaa tiettyihin määriteltyihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Näin ollen tämän kaltaiset ohjelmat saattavat olla myös vahvasti kytkeytyneitä kunnan strategiaan sekä talousarvioon (lisää kytkeytymisestä luvusta 3.2.).

Osa laadullisessa tutkimusvaiheessa tarkastelluista kotouttamisohjelmista ei kuitenkaan sisältänyt varsinaista tavoiteasetantaa, näihin liittyviä toimenpiteitä, mittareita tai vastuutahoja. Sen sijaan ohjelmat keskittyvät olemassa olevien palveluiden ja organisaatiokenteiden kuvaamiseen sekä kotoutumiseen liittyvään yleistietoon. Ne eivät ole siis strategisia toimeenpano- ja kehittämisohjelmia, vaan kuvailevat sitä, miten kunnassa tai kuntien yhteistyörakenteissa kotoutumiseen liittyviä palveluita hoidetaan tai mitä erityisesti maahanmuuttaneille suunnattuja palveluita on olemassa. Kunnat pyrkivät tällä tavalla varmasti vastaamaan kotoutumisen edistämiseen liittyvän lain 33§ kohdan 2 listaukseen, mutta tavoitteille ja toimenpiteille sekä seurannalle perustuvan *ohjelman* määritelmää nämä dokumentit eivät varsinaisesti täytä.

Kuvailevien ohjelmien välillä on eroavaisuuksia siinä, millä tasolla ja tavalla palveluita kuvataan. Eroavaisuuksia on myös siinä, minkä organisaatiotason näkökulmasta palveluita kuvataan: seudullisissa ohjelmissa saatetaan kuvata yksittäisten mukana olevien kuntien palveluita vain hyvin vähän tai yleisellä tasolla, tai sitten seudulliset ohjelmat painottavat esimerkiksi suurimman mukana olevan kunnan palveluiden kuvausta.

Nämä ohjelmat sisältävät tyypillisesti kuvausta myös kunnan ulkopuolisista palveluiden järjestäjistä ja näiden palveluiden sisällöistä. Näitä ovat esimerkiksi TE-toimiston ja Maistraatin palvelut. Lisäksi ohjelmissa pyritään usein esittelemään myös kotoutumisen

edistämisen organisointi valtakunnalliselta tasolta alkaen ja osoittamaan eri (valtakunnallisten) toimijoiden omat vastualueet. Nämä ohjelmat sisältävät usein myös melko kattavaa käsitteiden luettelointia ja avaamista (useita sivuja) sekä lainsäädännön referointia: esimerkiksi Euran ja Lieksan sekä Savonlinnan, Enonkosken, Rantasalmen, ja Sulkavan seudullisessa ohjelmassa ja Kainuun seutuohjelmassa referoidaan lakia ikään kuin osoittaen, miksi ohjelma on tehty ja mitkä kunnan velvollisuuden kotoutumisen edistämisessä ovat. Myös kotoutumista ja sen sisältöjä yleisellä tasolla saatetaan avata. Ohjelmat pyrkivät siis tarjoamaan lukijalleen tietoa kotoutumisen edistämisestä sekä valtakunnallisesti että paikallisesti.

Tampereen kotouttamisohjelma on hyvä esimerkki ohjelmasta, joka koostuu kotoutumiseen liittyvien palveluiden esittelystä ja yksityiskohtaisesta kuvaamisesta. Ohjelmasta löytyy myös ”palveluhakemisto”, jossa on lueteltu eri palveluiden yhteystietoja. Lisäksi ohjelma sisältää palvelupolkujen havainnollistuksia ja kotoutujien tarinoita. Ohjelma ei sisällä asetettuja tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita. Muista samankaltaisista ohjelmista poiketen ohjelma on suunnattu myös maahanmuuttaneille: ohjelma on käännetty kokonaisuudessaan englanniksi, ja tiivistetyssä muodossa myös selkokielellä, persiaksi, venäjäksi, arabiaksi ja somaliksi. Tampereen kaupungin ohjelmassa lausutaan, että ohjelman ”*tarkoitus on kuvata ja esitellä Tampereen kotoutumispalvelut, joissa kaupungilla on keskeinen rooli*” ja lisäksi ”*kotouttamisohjelma toimii myös käsikirjana Tampereelle muuttaville uusille kotoutujille ja antaa selkeän kuvan saatavilla olevista kotouttamispalveluista.*”

Savonlinnan, Enonkosken, Rantasalmen ja Sulkavan kuntien seudullinen kotouttamisohjelma on myös tyypillinen esimerkki palveluiden kuvailuun keskittyvästä ohjelmasta vaikkakin seudullisena versiona. Ohjelma painottuu rakenteeltaan palveluiden ja toimien luettelointiin ja kuvailuun kunta kerrallaan (muun muassa elinkeinopalvelut, maahanmuuttajapalvelut, tulkkauksen järjestäminen, asuminen, eri koulutusasteet) sekä muiden viranomaisten, järjestöjen ja seurakuntien esittelyyn ja näiden maahanmuuttaneisiin liittyvän roolin tai toiminnan kuvailuun. Koska ohjelma on seudullinen, käydään lähes jokainen palvelualue läpi kunta kerrallaan, vaikka joissain mukana olevassa kunnassa ei olisikaan mitään erityisesti maahanmuuttaneille suunnattua toimintaa kyseisen palvelun kohdalla.

Savonlinnan, Enonkosken, Rantasalmen ja sulkavan ohjelmassa kuntien palveluiden luetteloinnissa kuvaillaan sitä, mitä palveluita on olemassa erityisesti maahanmuuttaneille tai todetaan, että maahanmuuttaneet voivat käyttää toimialan yleisiä palveluita. Esimerkiksi asumisen suhteen Enonkosken osalta kerrotaan, että ”*Maahanmuuttajat voivat hakea Enonkoskella kunnan vuokra-asuntoja. Asuntojen vuokrauserusteet ovat heillä samat kuin muulla väestöllä.*” Koulutuspalveluita kuvailtaessa eri koulutusorganisaatiot esitellään yksityiskohtaisesti ja kerrotaan, mitä koulutuslinjoja niissä on tarjolla.

Näiden lisäksi ohjelma sisältää lyhyen tekstikappaleen, jossa kuvataan, että Etelä-Savon ELY-keskuksen tavoitteena on turvata kotoutumis- ja maahanmuutto-osaaminen Savonlinnan, Pieksämäen ja Mikkelin seuduilla, ja että maahanmuuttajien osallisuuteen tulee kiinnittää huomiota. Savonlinnan maahanmuuttajapalveluiden tavoitteeksi mainitaan hyvien ammatillisten yhteistyöverkostojen ylläpito.

Palveluiden kuvailuun keskittyvät ohjelmat vaikuttavat löytyvän pääasiassa pienemmiltä kunnilta tai kuntien yhteistyörakenteilta, mutta poikkeuksiakin on, kuten edellä mainittu Tampereen kaupungin tuore kotouttamisohjelma, joka oli tietoisesti tehty palveluiden kuvaukseksi strategisen tavoiteohjelman sijaan. Siinä missä palveluiden kuvailuun keskittyvän kotouttamisohjelman muodostamisen syynä vaikuttaa pienempien kuntien kohdalla olevan usein resurssien ja asiantuntemuksen puute ohjelmityksen suhteen, oli se Tampereen kohdalla strateginen valinta. Tampereen kaupungilla on erillinen *Kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen ohjelma*, jonka avulla teemaan liittyviä keskeisiä tavoitteita toteutetaan ja seurataan. Se ei kuitenkaan osunut lain määritelmään kotouttamisohjelmasta, jolloin tästä päätettiin tehdä toimintaa kuvaava dokumentti.

Osa kotouttamisohjelmista sisältää sekä tavoiteasetantaa että kuvailua ja esittelyä. Usein näissä kuitenkin tavoiteosio jää melko suppeaksi ja yleistasoiseksi. Esimerkki tällaisesta on Rovaniemen kotouttamisohjelma. Ohjelma painottuu sivumääräisesti enemmän palveluiden kuvaukseen, mutta se sisältää lopussa kehittämistarpeet -osion, jossa on määriteltäviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Ohjelmadokumentissa itsessään todetaankin, että *”Tässä ohjelmassa Rovaniemellä tehtävä kotouttamistyö on pyritty tuomaan esille mahdollisimman selkeässä muodossa, jotta jokaisella lukijalla olisi mahdollisuus hahmottaa Rovaniemellä tehtävän kotouttamistyön vastuutahot sekä kehittämislinjaukset”*.

Jyväskylän vuonna 2017 valmistunut ohjelma sisältää myös palveluiden läpikäyntiä ja toisaalta tavoitteita. Ohjelmassa itsessään ilmaistaan ohjelman olevan sekä *”kotouttavaa työtä linjaava ohjelma”* ja *”käytännön toimenpidesuunnitelma”*, että *”kuvaavan maahanmuuttajia koskevat keskeiset kotoutumista toteuttavat tahot ja palvelut Jyväskylässä.”*

Myös Turun ohjelmassa on sekä kuvailua että tavoiteasetantaa. Tavoiteosio on kuitenkin laaja ja ohjelmityksen periaatteiden kannalta onnistunut. Turun ohjelmassa kuvataan palveluita *”Kotouttaminen Turussa ja palvelut maahanmuuttajille”*-luvussa, ja tämän osion jälkeen seuraavat kehittämistoimenpiteet ja niiden seuranta.

Kuntien ohjelmien profiileja ja sisältöjä tarkasteltaessa näyttää siltä, että ohjelmityksen periaatteet ovat epäselviä osalle kunnista. Voi kysyä, vastaako palveluiden kuvailu tai läpikäynti kotouttamisohjelman tarkoitusta. Toisaalta lain ohjeistus ei ole selkeä. Lisäksi esimerkiksi Kokkolan kaupungin ohjelmassa kirjataan, että se on *”kaupungin strategiaa tukeva kehittämisohjelma”*. Ohjelma ei kuitenkaan sisällä tavoiteasetantaa, toimenpiteitä

ja niiden seurantavälineitä, vaan sen sijaan palveluiden ja viranomaisten vastuuesittelyä, yksityiskohtaista viranomaisten ja kunnan tarjoamien palveluiden läpikäyntiä sekä alueella toimivien järjestöjen ja yhteisöjen esittelyä, ja lisäksi melko kattavaa käsiteluetelointia. Voi siis todeta, että ohjelmatyö itsessään on yksi keskeinen haaste kunnille.

Yllä käsiteltyä kysymystä kuntien ohjelmien tarkoituksesta ja profiilista pyrittiin kartoittamaan myös laajemmassa puhelinhaastattelutiedonkeruussa (Kuvio 8). Puhelinhaastatteluisissa kuntia pyydettiin arvioimaan asteikolla 1–5 sitä, kuinka hyvin esitetyt funktiot tai tarkoitukset kuvaavat kunnan omaa (tai kunnassa käytössä olevaa seudullista) ohjelmaa. Tämä kysymys liittyy sekä ohjelmien profiiliin että käyttötarkoitukseen ja hyötyyn, jota käsitellään myöhemmin omassa luvussaan.

Kunnat olivat keskimäärin arvioineet lähes kaikki esitetyt funktiot jollain tasolla sopiviksi, mikä on mielenkiintoista. Kotouttamisohjelmien nähdään siis palvelevan hyvinkin erilaisia tarkoituksia.

Korkeimman keskiarvon saanut ja siten eniten oman kunnan ohjelmaa kuvaavaksi funktioksi koettu oli *”kuvaus kotoutumisen edistämisen palveluista kunnassa”*, jollaisia profiileja näkyi runsaasti myös laadullisessa vaiheessa tarkasteltujen ohjelmien joukossa (kuvailevat ohjelmat). *”Tietopaketti kunnan työntekijöille kotoutumisen edistämisestä”* oli myös saanut lähes yhtä korkean keskiarvon kuntien ohjelmia kuvaavana funktiona. Tämän voi tulkita tarkoittavan laadullisessa vaiheessakin vastaan tullutta tapaa käydä ohjelmissa läpi kotoutumisen edistämisen vastuutahot ja organisointi valtakunnalliselta tasolta alkaen, käsitteiden luetteloiminen sekä esimerkiksi palveluhakemistot kunnan tarjoamien palveluiden suhteen.

Huomionarvoista oli, että suurten ja pienten kuntien arvioissa eri funktioiden välillä ei ollut juurikaan eroavaisuuksia. *”Kunnan sisäinen tavoiteohjelma ja seurantaväline”* -vaihtoehto oli arvioitu jokin verran osuvammaksi niissä kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisia oli paljon verrattuna niihin kuntiin, joissa ulkomaan kansalaisia oli vähän. Toisaalta myös *”kuvaus kotoutumisen edistämisen palveluista kunnassa”* oli arvioitu osuvammaksi niissä kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli korkea.

Kuvio 8. Kuntien kotouttamisohjelmien käyttötarkoitukset puhelinhaastatteluihin perustuen (keskiarvo).

Miten hyvin seuraavat käyttötarkoitukset tai funktiot kuvaavat kuntanne ohjelmaa?

Asteikko: 1 = ei kuvaa lainkaan ... 5 = kuvaa erittäin hyvin 122 vastausta



Seutuohjelmat: erityispiirteitä ohjelmien rakenteen ja profiilin suhteen

Joissain seutuohjelmissa on sisältöön ja ohjelmien profiiliin liittyviä erityispiirteitä, jotka on hyvä ottaa huomioon.

Esimerkiksi Vakka-Suomen seudullinen kotouttamisohjelma on hyvin kuvaileva, paljon yleistietoa kotoutumisen edistämisestä valtakunnallisesti sisältävä ja eri toimijoita erittelevä dokumentti. Se sisälsi kuitenkin ajatuksen siitä, että jokainen mukana olevista kunnasta tuottaisi oman toimenpidesuunnitelman, jolla jalkauttaminen tapahtuisi. Vähimmäsmäärin ohjelmassa kehoitettiin kuntia täyttämään ohjelmaan sisältynyt taulukko kunnan vastualueista eri maahanmuuttajaryhmien suhteen. On kenties aiheellista kysyä, mitä kuntien olisi omalla toimenpidesuunnitelmallaan pitänyt jalkauttaa, sillä Vakka-Suomen ohjelma sisälsi melko pitkälti vain yleistietoa. Ainoastaan Uusikaupunki, joka oli vastuussa seudullisesta Vakka-Suomen ohjelmasta, oli tehnyt oman toimenpidesuunnitelmansa. Kuitenkin tarkoituksena on ollut, että kuvailevan ja yleistietoon painottuvan varsinaisen ohjelmadokumentin lisäksi kunnat tekisivät omalta osaltaan toimenpiteistämistä.

Etelä-Karjalan maakunnallinen kotouttamisohjelma on tyypiltään tavoiteohjelma, mutta ohjelman laajasta osallistujamäärästä johtuen se poikkeaa esimerkiksi Helsingin ja Espoon kaupunkien sisäiseen työhön tarkoitetuista tavoiteohjelmista huomattavasti.

Toimenpiteiden vastuutahoina Etelä-Karjalan ohjelmassa on mainittu monia maakunnan kuntien ulkopuolisia toimijoita, kuten TE-palvelut, Eksote, kolmannen sektorin toimijat ja viranomaiset. Tästä kenties johtuen, toimenpiteiden taso on melko yleinen. Ohjelma sisältääkin taulukon, joka on tarkoitettu yksittäisille kunnille ja muille toimijoille pohjaksi, kun nämä suunnittelevat ohjelman jalkauttamista omalta osaltaan. Näin ollen voi todeta Etelä-Karjalan ohjelman olevan tavoiteohjelma alueellisella tasolla, mutta yksittäisen kunnan näkökulmasta se ei vielä itsessään tätä ole, ellei kunta jatka ohjelmatyötä omalta osaltaan seutuohjelman ohjeistamalla tavalla.

Pietarsaaren seutuohjelma puolestaan vaikuttaa viiden kunnan kiinteältä yhteistyöltä. Päijät-Hämeen seutuohjelmassa taas ovat Hollola, Heinola ja Orimattila muodostaneet oman ryhmän, jonka palveluksessa oleva toimihenkilö vastaa näiden kolmen kunnan osalta maahanmuuttoasioista, painottuen pakolaisten vastaanottoon. Kainuun seutuohjelma on melko yleispiirteinen ja edellyttää kuntakohtaisia toimenpiteitä.

Seutuohjelmat saattavat siis toteuttaa ohjelmatyötä ikään kuin kahdessa tasossa, ja konkreettisempi taso saattaa tulla kunnan omalle vastuulle.

Puhelinhaastatteluvaiheessa kaikilta seutuohjelmissa mukana olevilta vastaajakunnilta tiedusteltiin, oliko kunta tehnyt oman toimenpideohjelman tai toteutusohjelman seudullisen kotouttamisohjelman tavoitteiden edistämiseksi. 68 prosenttia kunnista ei ollut tehnyt erillistä omaa ohjelmaa seudullisen lisäksi, 26 prosenttia oli tehnyt ja 6 prosenttia ei osannut sanoa.

Seutuohjelmissa olisi tärkeää asettaa myös kuntakohtaiset tavoitteet ja toimenpiteet sekä seurannan välineet, jotta ohjelma ei jäisi liian yleistasoiseksi kuntien näkökulmasta.

Ohjelmien erilaiset profiilit oli huomattu

Osa haastatelluista kuntien tai seudullisten toimijoiden edustajista oli havainnut kotouttamisohjelmien välisen variaation ja nimenomaan sen, että niiden tarkoitus ja sisältö vaikuttivat olevan hyvin erilaisia. Osalla tämä näkyi myös oman ohjelmatoiminnan kehittämisessä tavoiteohjelman suuntaan. Seuraavassa muutama esimerkki tällaisesta kehityskulusta.

Raahen seutukunnan tuore, vuonna 2021 valmistunut kotouttamisohjelma oli yksi ”malliesimerkki” tavoiteorientoituneista ohjelmista, mutta seutukunnan edellinen, vuonna 2017 voimaan astunut ohjelma taas oli pitkälti malliesimerkki palveluiden kuvailuun keskittyvästä ohjelmasta (yleistietoa, lainsäädännön avaamista, käsitteiden avaamista, palveluiden ja toimintojen läpikäyntiä). Raahen seutukunnan edustajat korostivatkin, että edellinen

ja nykyinen ohjelma ovat niin erilaisia, ettei niitä edes voi verrata keskenään. Edellinen ohjelma ei haastateltavien mukaan tukenut työskentelyä ja jäi oikeastaan vain paperiksi, ja nyt uusi ohjelma oli rakennettu eri lähtökohdista.

Myös Savonlinnan uuden kotouttamisohjelman valmistelusta vastaava taho korosti, että uutta ohjelmaa pyritään muokkaamaan sisällöllisesti siten, että kuvailua on vähemmän. Sen sijaan toimenpide-ehdotuksia tulee mukaan enemmän.

Jyväskylän uutta ohjelmaa rakennettiin edeltäjänsä vahvemmin tavoiteohjelmaksi. Jyväskylän uuden ohjelman valmistelusta vastaava taho korosti, että toimenpiteiden ja palveluiden kuvailua ei tuoda enää osaksi uutta ohjelmaa. Uusi ohjelma tulee rakentumaan neljän ilmiön ympärille, jotka on määritelty kaupungin kannalta keskeisimmiksi, ja joiden suhteen tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita asetetaan.

Haastatelluista kunnista, joiden kotouttamisohjelma oli rakenteeltaan palveluiden kuvausta, kaikki eivät olleet havainneet eri tapoja tehdä kotouttamisohjelma tai sitä, että ohjelmatyössä yleisesti ajatellaan olevan keskeistä asettaa tavoitteita ja tehdä niihin liittyvää toimenpiteistämistä. Vaikuttaa siis siltä, että osa kunnista pitää palveluiden ja toimijoiden kuvailua keskeisimpänä kotouttamisohjelman sisältönä. Saattaa olla, että ohjelman käsite voidaan ymmärtää toimenpiteiksi, jotka ovat jo meneillään, jolloin olemassa olevien palveluiden kuvaus tuntuu keskeiseltä sisällöltä.

Kotoutumisen edistämisen lain määritelmä ohjelman sisällöistä

Laissa kotoutumisen edistämisestä määritellään, mitä kotouttamisohjelma voi sisältää. Selvityksessä pyrittiinkin tarkastelemaan, ovatko nämä kohdat lähtökohtaisesti otettu huomioon ohjelmissa. Laki ei kuitenkaan yksiselitteisesti määrää sisältöjä, vaan muotoilu on nimenomaan ”voi sisältää”.

Kunnan kotouttamisohjelma voi sisältää:

- 1) *selvityksen siitä, miten ohjelma kytkeytyy kunnan strategiseen suunnitteluun ja seurantaan;*
- 2) *suunnitelman siitä, miten kunnan yleiset palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina sekä suunnitelman erityisesti kotoutumista edistävästä ja tukevista toimenpiteistä;*
- 3) *tiedon kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaavasta kunnan viranomaisesta sekä eri toimenpiteistä vastaavista tahoista;*

- 4) *suunnitelman lasten ja nuorten kotoutumisen sekä sosiaalisen vahvistamisen edistämisestä;*
- 5) *suunnitelman työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien kotoutumisen ja sosiaalisen vahvistamisen edistämisestä;*
- 6) *monivuotisen suunnitelman 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä;*
- 7) *suunnitelman hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisestä;*
- 8) *suunnitelman kunnan kotouttamisohjelman seurannasta ja ajan tasalla pitämisestä.*

Kunnan kotouttamisohjelmassa voidaan lisäksi määritellä kunnan ja kansalaisyhteiskunnan väliset yhteistyömuodot.

Laadullisessa tarkastelussa 20 kunnan ohjelmista selvisi, että suurin osa kunnista on pyrkinyt huomioimaan laissa esitetyn luettelon suositukset, mutta tulkinnat siitä, mitä se käytännössä tarkoittaa, vaihtelevat.

Monet lain ehdottamista kohdista käsitellään tulevissa luvuissa, kuten hyvien väestösuhteiden edistäminen, kytkeytyminen kunnan strategiseen suunnitteluun ja seurantaan, eri kohderyhmien huomiointi ja ohjelman seuranta.

Lain kohta, johon ei erikseen tulla palaamaan, on *”tieto kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaavasta kunnan viranomaisesta.”* Sen osalta voi todeta, että suurimmassa osassa tarkasteltuja ohjelmia vastaavaa viranomaista ei ollut erikseen spesifisti nimetty. Usein kuitenkin voi päätellä, että esimerkiksi ohjelman valmistelusta vastaava henkilö ja hänen edustamansa yksikkö vastaavat kunnassa kotouttamisen yhteensovittamisesta. Toisaalta laajan puhelintiedonkeruun aikana on joidenkin kuntien kohdalla käynyt ilmi, että kunnassa ei ole aina lainkaan selvää, kuka esimerkiksi kotouttamisohjelmasta vastaa. Puhelintiedonkeruussa nousi esiin jopa tapauksia, joissa kunnassa ei oltu varmoja siitä, onko heillä kotouttamisohjelmaa vai ei, saati siitä, kuka ohjelmasta ja kotoutumisesta ylipäänsä vastaisi.

3.2 Kytkeytyminen muihin kunnan tai alueen sekä valtakunnallisen tason ohjelmiin

Yhtenä selvityksen tavoitteista oli tarkastella kotouttamisohjelmien kytkeytymistä muihin paikallisiin tai alueellisiin sekä kansallisiin dokumentteihin.

Ohjelmissa on havaittavissa sekä vahvaa ja selkeää että ohuempaa tai jopa olematonta kytkeytymistä kunnan strategiaan ja muihin ohjelmiin. Lisäksi kytkeytyminen voi olla toiminnallista ja konkreettista tai se voi olla sisällöllistä.

Vahvin ja toiminnallisin kytkeytyminen kunnan strategiaan näkyy siten, että kotouttamisohjelma toimeenpanee kunnan strategian kotoutumiseen liittyviä tavoitteita. Näin oli esimerkiksi Helsingin, Turun ja Espoon kaupunkien kotouttamisohjelmissa. Kotouttamisohjelmat kytkettiin suoraan toimialojen työhön. Kaupungilla on yksi strategia, ja sitä toimeenpannaan erilaisilla ohjelmilla. Esimerkiksi Turussa kaupungin tulevaisuustyön rungon muodostavat koko kaupungin työtä ohjaava kaupunkistrategia sekä sitä täsmentävät hyvinvointi- ja kilpailukykyohjelmat.

Myös seudullisissa ohjelmissa kytkeytyminen mukana olevien kuntien strategioihin saattaa olla vahvaa. Pietarsaaren seudun kotouttamisohjelman 2018–2021 tavoitteenasettelu pohjaa kotouttamisen yhteistoiminta-alueen kuntien strategioihin. Samoin todetaan, että kotouttamisohjelma on alueellisen kotouttamisen edistämisen strateginen asiakirja, jossa on asetettu yleiset tavoitteet sekä mittarit keskeisille osa-alueille. Ohjelmassa huomautetaan, että olennaisena osana kotouttamisohjelman toteuttamista laaditaan vuosittain tavoitteiden mukaiset kotouttamisen toimintaohjelmat verkostoyhteistyönä kotouttamiskoordinaattorin ohjauksessa, samoin toteutetaan tavoiteohjelmien suunnitelmallinen seuranta.

Joissain kunnissa kotouttamisohjelma on kytkeytynyt taas suoraan hyvinvointisuunnitelmaan tai -ohjelmaan ja sitä kautta kaupungin strategiaan. Näin oli esimerkiksi Jyväskylän vielä voimassa olevan ohjelman kohdalla: kotouttamisohjelma on ikään kuin hyvinvointisuunnitelman maahanmuuttaneisiin liittyvä osio. Jyväskylän uutta vuoden 2021 lopulla valmistuvaa uutta ohjelmaa ei tosin enää ole kytketty hyvinvointisuunnitelmaan.

Kotouttamisohjelman teemat ja velvoite voidaan myös täyttää eri ohjelmia yhdistämällä. Vantaalla on aikaisemmin tehty kaupunkitasoinen kotouttamisohjelma, joka on ollut nimeltään monikulttuurisuusohjelma. Tällä valtuustokaudella maahanmuuttajataustaisen väestön kotouttamista tukevat palvelut sisältyvät enimmäkseen yhteiseen hyvinvointiohjelmaan. Hyvinvointiohjelman ja monikulttuurisuussuunnitelman ulkopuolelle jäävät työllisyyteen ja yrittäjyyteen sekä henkilöstöpolitiikkaan liittyvät tavoitteet. Ne on kirjattu kaupungin strategiaan ja sen elinvoimatavoitteisiin.

Monikulttuurisuussuunnitelma yhdessä hyvinvointiohjelman ja muiden suunnitelmien kanssa vastaa lain velvoitteeseen kotouttamisohjelmasta.

Edellä mainituissa tapauksissa kunnan kotouttamisohjelma toimeenpanee suoraan niitä tavoitteita, joita kunnassa kotoutumisen suhteen halutaan edistää ja seurata, ja jotka näkyvät strategiassa.

Monissa tapauksissa kytkeytyminen kunnan ohjelmiin ja strategiaan on kuitenkin pikemminkin maininnan tasolla ja pinnallisempaa: ohjelmissa saatetaan esimerkiksi nostaa esiin kunnan tai kuntien strategioista lause tai pari, jotka jollain tavalla liittyvät esimerkiksi elinvoimaan ja kansainvälisyyteen. Lisäksi usein luetellaan kunnan tai kuntien muita aihepiiriin liittyviä ohjelmia tai strategioita, kuten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma ja alueelliset maahanmuuttostrategiat. Näitä ohjelmia saatetaan myös avata, mutta varsinaisen kytkeytymisen sijaan osuvampaa onkin todeta, että ohjelmat mainitaan kotouttamisohjelmaan *liittyvinä* ohjelmina. Ne eivät siis ole toiminnallisesti yhteydessä toisiinsa tai ainakaan tätä yhteyttä ei tuoda ilmi, mutta käsittelevät osittain samoja teemoja, jolloin niiden voi ajatella toimineen esimerkiksi taustamateriaaleina.

Esimerkiksi Rovaniemen ohjelman taustatiedoissa avataan Lapin maahanmuuttostrategiaa ja Lapin kansainvälisen toiminnan strategiaa sekä parilla lauseella Rovaniemen kaupunkistrategiaa. Varsinaisessa ohjelmaosiossa näihin ei kuitenkaan palata eikä kytkeytymisen konkretia käy ilmi ohjelmasta.

Hämeenlinnan kotouttamisohjelman mukaan kotoutumisen edistäminen Hämeenlinnassa on yhteydessä eri tasoihin niin kansainvälisesti, valtakunnallisesti, alueellisesti kuin paikallisesti, mutta tätä ei avata tarkemmin. Ohjelmassa viitataan myös kansainvälisiin sopimuksiin: *”Suomi on allekirjoittanut kansainvälisiä sopimuksia, joita myös Hämeenlinnassa noudatetaan.”*

Joissain palveluja kuvailevissa ja läpikäyvissä ohjelmissa viitataan esimerkiksi kunnan varhaiskasvatussuunnitelmaan tai perusopetussuunnitelmaan, kun kuvaillaan varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen järjestämistä maahanmuuttaneille. Tällainen näkyi esimerkiksi Euran ohjelmassa sekä Savonlinnan, Enonkosken, Sulkavan ja Rantasalmen seudullisessa ohjelmassa. Vastaavasti Päijät-Hämeen seutuohjelmassa todetaan ainoastaan, että *”kuntien hyvinvointisuunnitelmissa ja niitä koskevissa indikaattoreissa huomioidaan maahan muuttaneet”*.

Kytkeytymisen suhteen näkyi siis myös ohjelmien variaatio kuvailevien ja tavoitesisältöisten ohjelmien välillä: kuvaileva ja tietoa välittävä ohjelma ei voiskaan olla toiminnallisesti ja konkretian tasolla yhteydessä esimerkiksi kunnan strategiaan ja sen toteutukseen.

Kuvailevissa ohjelmissa kytkeytyminen oli siis parhaimmillaan sisällöllistä. Joissain ohjelmissa kunnan tai alueen strategioita ei tuoda esiin millään tavalla.

Parempi kytkeytyminen kuntastrategiaan ja muuhun paikalliseen ohjelmatyöhön lisäisi toiminnan painoarvoa ja edistäisi ohjelman toteutuksen onnistumista. Ohjelmien keskinäinen linjakkuus ja yhteys kunnan strategiaan vaikuttaa keskeisesti ohjelmatyön käytännön toteutukseen ja siihen, ettei ohjelma jää erilliseksi dokumentiksi ja siten haudaudu kunnan "varsinaisen" työn alle.

Ohjelmien suhteen tarkasteltiin myös kytkeytymistä kansallisen tason dokumentteihin. Tämän suhteen oli havaittavissa vahvempaa sisällöllistä kytkeytymistä, joka näkyi suorana painotuksena valtion kotouttamisohjelman painopisteisiin, tai sitten kansallisen tason dokumentteja pikemminkin vain luetteloitiin. Joissain ohjelmissa valtion tason dokumentteja ei mainita ylipäänsä.

Vahva sisällöllinen yhteys kansallisen tason dokumentteihin löytyy esimerkiksi Etelä-Karjalan maakunnallisen kotouttamisohjelman tavoiteasetannassa: ohjelmassa korostetaan, että sen tavoitteet oli muodostettu valtion kotouttamisohjelman ja kotoutumisen selonteon pohjalta. Joissain ohjelmissa luetellaan valtion ohjelmia (kotouttamisohjelman ja kotoutumisen selonteon lisäksi yksittäisinä muun muassa Töihin Suomeen -ohjelma, Opetushallituksen varhaiskasvatussuunnitelma, kotouttamisen kumppanuusohjelma) keskeisinä kotouttamista ohjaavina asiakirjoina tai käsillä olevan ohjelman taustamateriaalina. Kotouttamisen kumppanuusohjelmaa ei ole edes mainintana kovin monessa ohjelmassa.

Useimmissa ohjelmissa myös lakiin kotoutumisen edistämisestä viitataan ja sitä referoidaan. Tällä ikään kuin taustoitetaan sitä, miksi ohjelma on olemassa.

Helsingin kaupungin ohjelmassa mainitaan kansallisen tason ohjelmista työ- ja elinkeinoministeriön kanssa toteutettava Talent Boost -ohjelma ja osana tätä ohjelmaa rakennettava puoliso-ohjelma, jotka on tuotu osaksi Helsingin kotouttamisohjelman tavoite- ja toimenpideasetantaa.

Seutuohjelmien erityispiirteitä

Seudullisten ohjelmien kohdalla ei pääasiassa löydy samanlaista suoraa ja vahvaa kytkeytymistä kuntien strategioiden toimeenpanoon, jollaista esimerkiksi Espoossa ja Helsingissä on, vaikka ne muuten olisivat sisällöltään samantyyllisiä, tavoitteisiin painottuneita. Seudullisten ohjelmien tavoitteet ovatkin useimmiten kaikkien kuntien yhteisiä, samoin toimenpiteet. Tällöin suoraa kytkeytymistä yksittäisen kunnan strategiaan ja sen toimeenpanoon ei voi samassa määrin olla.

Kytkeytymistä voi kuitenkin tapahtua myös toiseen suuntaan: Etelä-Karjalan maakunnan yhteisen ohjelman suhteen tavoitteet eivät lähteneet kuntien strategioista vaan valtion kotouttamisohjelmasta, mutta sen sijaan Lappeenrannan kaupunki vei maakunnan yhteisestä kotouttamisohjelmasta joitain tavoitteita oman kaupunkinsa strategiaan seurattavaksi. Myös Etelä-Kymenlaakson seudullisen ohjelman joitain tavoitteita on viety esimerkiksi Kotkan kaupungin strategiaan seurattavaksi.

On huomattava, että monissa kunnissa on käynnissä kuntastrategian päivitys kesäkuun 2021 kuntavaalien jälkeen. Esimerkiksi Hämeenlinnan ohjelman mukaan on merkittävää, miten uuden valtuustokauden strategiset tavoitteet ohjaavat konkreettisesti ja realistisesti maahanmuuttajien palvelujen ja palveluntarpeiden kohtaamista. Ohjelman sanoin: *”Kotouttamisohjelman tehtävänä on rikastuttaa kaupungin strategista työtä ja eri toimijoiden toimintaa sekä edistää kotoutumisen edistämisen valtavirtaistumista Hämeenlinnan kaupungissa.”*

Haasteita kytkeytymiseen liittyen

Kotouttamisohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden kytkeytyminen kunnan muuhun toimintaan, ohjelmiin ja johtamisen arkeen oli yksi keskeisimmistä haasteista, joita laadullisissa haastatteluissa nousi esiin. Näitä haasteita esiin nostaneet kunnat olivat pääasiassa sellaisia, joiden ohjelmissa pyrittiin ajamaan tiettyjä tavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista.

Kytkeytymiseen liittyviä haasteita oli kaikenlaisilla kunnilla. Esiin nousi ensinnäkin kuntien sisäisiin prosesseihin ja kuntien erilaisten ohjelmien keskinäiseen linjakkuuteen liittyviä haasteita: kotouttamisohjelma saattoi olla yksi lukuisista ohjelmista kunnassa, jolloin kaikkia ei yksinkertaisesti ehditä toteuttamaan tai seuraamaan, tai kotouttamisohjelman kytkeminen eri toimialojen ”varsinaisiin” tavoitteisiin oli riittämätöntä. **Keskeisenä kysymyksenä oli se, miten kotouttamisohjelma saataisiin luontaiseksi ja integroiduksi osaksi kunnan muuta tavoiteasetantaa ja toimenpiteistämistä, eikä se jäisi erilliseksi dokumentiksi.**

”Jotta kotouttamisohjelma olisi arjessa toimiva väline kunnan työskentelyyn, kaiken kunnan ohjelmatyön pitäisi olla yksi iso kokonaisuus. Ajattelen palvelutuotannossa työskentelevän viranhaltijan näkökulmasta: on paljon asioita ja ohjelmia, joita pitää seurata, ja niissä on niin paljon samoja elementtejä. Niistä pitäisi saada jotenkin järkevän kokonaisuuden, joka ohjaisi työtä.”

Lisäksi haasteeksi koettiin se, että kunnan lukuisat ohjelmat tehdään eri aikoihin, ja se estää ohjelmien systemaattisen ja linjakkaan kytkeytymisen kunnan strategiaan ja toisiinsa.

”Ohjelmia, joihin meidän yksikkömme linkittyy, on neljä tai viisi. Tämä on kunnan keskeinen ongelma. Yhteensä kunnassa on varmaan 20 eri ohjelmaa. Ne pitäisi saada jotenkin yhdistettyä. Ongelmana on kuitenkin se, että näitä ohjelmia tehdään aina eri aikaan. Näen, että meillä pitäisi olla kunnan strategia, jossa on keskeiset strategiset tavoitteet ja sieltä nostetaan toimenpiteitä erillisiin ohjelmiin, mutta kun kaikki nämä tehdään eri aikoihin, ei se ole mahdollista.”

Toiseksi joistain kunnista nostettiin esiin, että kotoutumisen edistämisen kehittämistoimenpiteiden ja painopistealueiden tulisi olla linjassa ja kytkeytyä selkeästi ylhäältä alaspäin siten, että valtio määrittäisi keskeisimmät tavoitteet ja seurattavat teemat, jotka sitten tuotaisiin maakuntatasolle ja sieltä vielä yksittäisten kuntien tasolle. Näin ollen kaikki pyrkisivät jossain määrin samaan suuntaan, ja keskenään samankaltaiset tavoitteet ja mittarit mahdollistaisivat myös vertailun.

Kytkeytyminen oli konkreettisesti selkeää suurimmissa kunnissa: esimerkiksi Espoon ja Helsingin kotouttamisohjelmat ovat ohjelmien ja haastattelujen perusteella suoraan kaupunkien strategioista johdettuja toimeenpano- ja seurantaohjelmia. Kuitenkin suurissakin kunnissa oli jalkauttamiseen ja eri ohjelmien väliseen linjakkuuteen liittyviä haasteita, sillä kotouttaminen koskettaa poikkileikkaavasti lähes kaikkia kunnan toimijoita. Näiden kuntien haasteena on myös organisaation suuri koko.

Kunnan muihin ohjelmiin ja työhön tiiviimpi ja konkreettisempi kytkeytyminen oli myös yksi niistä teemoista, jotka nousivat esiin kotouttamisohjelman hyödyllisyyttä lisäävänä tekijänä (lisää hyödyllisyydestä luvusta 5).

3.3 Kohderyhmät

Selvityksen yksi tutkimuskysymys käsitteli ohjelmien kohderyhmiä. Kohderyhmien suhteen selvitettiin niin yleisiä painotuksia ja eri kohderyhmien huomiointia, kotoutumisen edistämisen lain sisältöluettelossa ehdotettuja kohderyhmiä kuin selvityksen tilaajan esiin nostamia ajankohtaisia kohderyhmäpainotuksia.

Tarkastelun alla olevissa kotouttamisohjelmissa on pääasiassa huomioitu tavalla tai toisella kaikki keskeisimmät ja tyypillisimmät kohderyhmät (pakolaiset ja turvapaikanhakijat, työvoimaan kuuluvat sekä lapset ja nuoret). Kuitenkin variaatiota esiintyy sen suhteen, mihin ryhmään on keskitytty eniten.

Tyypillisimmät kohderyhmät

Lain esiin nostamat kohderyhmät ovat lapset ja nuoret, työvoiman ulkopuolella olevat sekä pakolaiset.

Lapset ja nuoret sekä pakolaiset on huomioitu tavalla tai toisella spesifisti kaikissa ohjelmissa, mutta työvoiman ulkopuolella olevien suhteen kysymys on haastavampi. Esimerkiksi läkkäitä maahanmuuttaneita ei ole erikseen nostettu esiin monissakaan ohjelmissa: Helsingin kaupungin ohjelmassa on ikäihmisiin liittyen pari tavoitetta, Etelä-Kymenlaakson ohjelmassa yksi tavoite ja kolme toimenpidettä. Opiskelijoita ei myöskään suurimmassa osassa ohjelmia huomioida erikseen (nuoret-kategoriaa lukuun ottamatta): kansainvälisiin opiskelijoihin liittyviä tavoitteita näyttäisi löytyvän vain Helsingin kaupungilta. Kotona lapsia hoitavia vanhempia on huomioitu muutamassa ohjelmassa, mutta ryhmä ei painotu vahvasti missään. Osatyökykyiset henkilöt mainittiin parissa ohjelmassa.

Lisäksi esimerkiksi Kokkolan ohjelmassa mainitaan, että *”Palvelujen käytön näkökulmasta haavoittuviin ryhmiin kuuluvat mm. kotona lapsia hoitavat äidit ja puolisoina Suomeen muuttaneet naiset, jotka helposti jäävät kotoutumispalvelujen ulkopuolelle ja siten syrjäytyvät suomalaisesta yhteiskunnasta, usein vielä suomen kieltä taitamattomina. Muita haavoittuvassa elämäntilanteessa olevia ryhmiä ovat ikääntyneet maahanmuuttajat sekä pitkäaikaissairaat ja vammaiset, jotka ovat jääneet TE- toimiston palvelujen ulkopuolelle ja ilman kotoutumiskoulutusta ja suomen kielen taitoa.”* Ohjelma ei kuitenkaan sisällä tavoitteita tai toimenpiteitä, joten niitä ei myöskään näiden kohderyhmien osalta esitetä. Ryhmät jäävät siis maininnan tasolle.

Kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010) 30§ mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Pakolaisia varten kunnissa on yleensä (pieniä kuntia lukuun ottamatta) omaa henkilöstöä, mutta muuten maahanmuuttaneille tarjotaan samoja palveluja kuin kaikille kuntalaisille. Esimerkiksi Hämeenlinnan ohjelmassa käydään palvelu palvelulta läpi, onko kyseessä erityispalvelu vai onko maahanmuuttaneiden palvelut sisällytetty yleisiin palveluihin, kuten varhaiskasvatuksessa.

Palveluiden kuvaukseen keskittyvissä ohjelmissa on yleensä käyty läpi lähes kaikki kunnan ja usein muidenkin organisaatioiden palvelut, jolloin kaikki tyypillisimmät kohderyhmät on siltä osin huomioitu (lapset varhaiskasvatuksen kuvailussa, pakolaiset ja turvapaikanhakijat alkuvaiheen palveluiden ja sosiaalipalveluiden kuvauksessa, työikäiset työllisyyspalveluiden kuvauksessa jne.). Näissä ohjelmissa usein painottuvat kuitenkin pakolaiset ja turvapaikanhakijat sekä perheet. Tämä saattaa johtua siitä, että tämän tyyppiset ohjelmat löytyvät useammin pienemmistä kunnista, joissa työperäinen maahanmuutto on vielä tuore ilmiö. Lisäksi taustalla on varmasti myös se, että TE-toimisto on vastannut työvoimaan kuuluvien kotoutumisesta, ja kunnat taas tehneet erityisesti kotoutumiseen

liittyvää työtä lähinnä aikuissosiaalityön puolella. Toisaalta monessa ohjelmassa TE-toimiston maahanmuuttaneille suunnatut palvelut esitellään myös.

Monissa tavoiteasetantaan keskittyvissä ohjelmissa on sekä yleisesti maahanmuuttaneita koskettavia tavoitteita ja toimenpiteitä (esim. kulttuurin ja liikunnan hyödyntäminen kotoutumisessa, monikielisen neuvonnan kehittäminen), että myös tietyille kohderyhmille erityisesti suunnattuja tavoitteita ja toimenpiteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi pakolaisten kotoutumiseen liittyvä tavoitekokonaisuus Etelä-Karjalan kotouttamisohjelmassa sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten syrjäytymisen ehkäisyn toimenpiteet ja kotivanhempien suomen ja ruotsin kielen kurssien vakiinnuttaminen Helsingin ohjelmassa.

Ohjelma voi myös rakentua kohderyhmistä käsin: monet Etelä-Kymenlaakson ohjelman tavoitteista liittyvät eri kohderyhmiin (perheiden ja kotivanhempien tuki, lasten kotoutuminen, nuorten kotoutuminen, iäkkäiden kotoutuminen, koulutus ja työllisyys, erityistilanteissa olevat maahanmuuttajat).

Painopisteitä

Mikään tyypillisimmistä kohderyhmistä ei vaikuta olevan selkeästi vähemmällä huomiolla kauttaaltaan, mutta painotuseroja on: Helsingissä ja Espoossa painottuvat työllisyysasiat sekä lapset ja nuoret, ja myös Tampereella työllisyysasiat ja työperäinen maahanmuutto näyttävät painopistealueena. Sen sijaan Etelä-Karjalan tavoiteohjelmassa yksi viidestä tavoitekokonaisuudesta koskee pakolaisia.

Espoon ja Helsingin kaupunkien ohjelmat painottuvat lapsiin ja nuoriin sekä työllisyysasioihin. Tämän molemmat kaupungit näkevät vielä korostuvan entisestään uusien ohjelmien valmistuttua. Vielä vahvemman painottumisen lapsiin ja nuoriin sekä työllisyysasioihin nähdään liittyvän muun muassa rakennemuutoksiin. Työllisyyspalveluiden siirtyminen kuntien hoidettavaksi ja Espoon kohdalla myös soteuudistus vaikuttavat siten, että kasvatuksen ja koulutuksen sekä työllisyydenhoidon osuus ja merkitys kaupunkien toiminnassa korostuu. Työllisyydenhoidon siirtyminen kunnan vastuulle myös mahdollistaa tähän liittyvän tavoiteasetannan ja ohjauksen. Espoon kaupungin haastattelussa korostettiin, että ei ole nähty tarkoituksenmukaisena asettaa tavoitteita kaupungin ulkopuolisille toimijoille (tässä tapauksessa TE-toimistolle). Myös Helsingin kaupungin näkökulma oli, että nyt kaupungilla on mahdollisuus vaikuttaa työllistymisasioihin myös kaupungin muiden palveluiden kautta, kun työllisyyspalvelut ovat osa kaupungin sisäisiä palveluita ja palveluiden välistä ohjausta.

Helsingin kaupungin ohjelman kasvatukseen ja koulutukseen liittyvien tavoitteiden osalta muodostettiin erillinen *Maahanmuuttajien kasvatuksen ja koulutuksen kehittämissuunnitelma*, jonka keskeinen sisältö integroitiin kotouttamisohjelmaan suoraan.

Kansainväliset osaajat

Selkeästi vähemmälle huomiolle kauttaaltaan on jäänyt ulkomaisen työvoiman rekrytointi ja ns. kansainvälisten osaajien asettautuminen. Työllisyys on läsnä kaikissa ohjelmissa tavalla tai toisella, mutta nimenomaan houkutteluun, kansainvälisten osaajien erityistarpeisiin ja asettautumisen sujuvoittamiseen liittyviä teemoja nousi esiin selkeästi vain Tampereen ja Helsingin ohjelmista. Helsingin kaupungin uudessa ohjelmassa teema tulee painottumaan entisestään. Myös Espoon uudessa ohjelmassa Talent boost -ajattelu tulee olemaan hieman vahvemmin läsnä. Hämeenlinnan ohjelmassa puhutaan taas ekosysteemitoinnasta: *”Ulkomaisen työvoiman tarvetta ja ylipäättään työvoiman tarvetta selvitetään säännöllisesti osana Linnan Kehityksen yritysrajpintatyötä sekä maankuntaa koskevaa barometritutkimusta.”* Ohjelmassa korostetaan myös, että samalla on tarvetta hyödyntää nykyistä paremmin Hämeenlinnassa jo asuvien maahanmuuttajien kuten tutkinto-opiskelijoiden ja muista syistä muuttaneiden osaamista työmarkkinoilla, yritysten kasvussa, kansainvälistymisessä ja innovaatiotoiminnassa. Ohjelmassa todetaan, että Hämeenlinna käy säännöllisesti vuoropuhelua elinkeinoelämän toimijoiden kanssa yritysten työvoimatarpeen kehityksestä ja suunnittelee tarvittavia toimenpiteitä tältä pohjalta yhdessä elinkeinoyhtiön kanssa.

Jyväskylän uudessa kotouttamisohjelmassa tullaan painottamaan työllisyyden ja kansainvälisten osaajien palveluiden merkitystä, sillä näiden nähdään olevan valtakunnallisella tasolla yksi keskeisimpiä tämänhetkisiä painopistealueita.

Kainuun ohjelmassa todetaan, että kansainväliset opiskelijat on nähtävä entistä enemmän potentiaalisina tulevaisuuden kainuulaisina. Samalla Kainuun ohjelman voi katsoa kohdentuvan melko kapeasti toiminnan organisoinnin kannalta: Maahanmuuttajapalvelut ovat Kajaanin kaupungin keskushallinnon alainen yksikkö. Maahanmuuttajapalveluiden alaisuuteen kuuluu kaksi erillistä yksikköä: vastaanottokeskus turvapaikanhakijoille sekä maahanmuuttajayksikkö kiintiöpakolaisille, oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille ja perheenyhdistämisprosessin kautta Kajaanin tulleiden perheenjäsenille.

Haastatteluissa kävi ilmi, että monissa kunnissa on viime aikoina herännyt vahva kiinnostus ja tarve osaavan työvoiman lisäämiselle kunnan alueella. Näin ollen kunnat toivovat, että ne pystyisivät kotouttamisohjelmalla tulevaisuudessa edistämään työvoiman houkuttelua sekä pysymistä alueellaan. Ylipäänsä suurena muutoksena havaittiin olevan painopisteen siirtyminen pakolaisista ja turvapaikanhakijoista työperäiseen maahanmuuttoon. Tämän uskottiin myös lisäävän kuntien sisäistä kiinnostusta kotouttamisohjelmaa ja ylipäänsä maahanmuuttoasioita kohtaan tulevaisuudessa.

”Aikaisemmin ohjelman tekeminen ja seuraaminen tuntui kuin pään hakkaamiselta seinään. Nyt uudenlaista pontta tullut koko hommaan, jonka uskon liittyvän ymmärrykseen maahanmuuton tärkeystä väestön ikääntymisen ja väestömuutoksen kohdalla.”

Tampereen ohjelman kansainvälistä painotusta korostaa vielä muista käsitellyistä ohjelmista poikkeava sisältöosio, jossa käsitellään kansainvälisiä ja kaksikielisiä kouluja sekä vieraiden kielten opetusta. Tampereen ohjelman osalta kohderyhmäksi voi nostaa siten myös muut kuin maahanmuuttaneiden kohderyhmät. Ohjelmassa käydään läpi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen vieraiden kielten opetusta ja tarjontaa eri vaiheissa. Lisäksi ohjelmassa avataan, mitä kaksikielisen kasvatuksen ja opetuksen mahdollisuuksia Tampereella on: muun muassa Finnish International School of Tampere ja saksankielipainotteinen ryhmä tietyssä päiväkodissa.

Haavoittuvimmassa asemassa olevat

Yksi tarkasteltava erityiskohderyhmä oli haavoittuvimmassa asemassa olevat henkilöt, kuten ihmiskaupan tai väkivallan uhrin. **Spesifejä tavoitekokonaisuuksia tälle ryhmälle ei juurikaan esiinny ja se on painottunut vain harvassa ohjelmassa. Suurimmassa osassa ohjelmia kohderyhmä ei ole mukana lainkaan.**

Vantaan ohjelmassa nostetaan esille erityistä tukea tarvitsevat henkilöt, joita ovat muun muassa ihmiskaupan uhrin, vammaiset, pitkäaikaissairaat, raskaana olevat ja ikäihmiset: *”Näillä asiakkailla on haavoittuvasta asemasta johtuva keskimääräistä suurempi palvelutarve. Vantaalle viimeisten vuosien aikana muuttaneista kansainvälistä suojelua saavien tilanne on entistä vaikeampi. Jopa 90 prosentilla on arvion mukaan jonkinasteinen trauma ja lähes 50 prosenttia kärsii toimintakykyä rajoittavista oireista. Erityisen vaikea on yksin ilman vanhempia saapuneiden nuorten tilanne. Osalla on kiintymyssuhdetraumoja, toisilla kaltoinkohtelua ja hyväksikäyttöä.”*

Joissain ohjelmissa esiintyy yksittäisiä tavoitteita tai toimenpiteitä tähän kohderyhmään liittyen. Helsingin kaupungin ohjelmasta löytyy tavoite *”Varmistetaan henkilöstön osamisen erityiskysymyksissä esim. kidutettujen ja sota-alueilta tulevien palvelutarpeet, tyttöjen ja naisten silpominen, pakkoavioliitot, monikulttuurinen vanhustyö, ihmiskaupan uhrin.”* Raahen seutukunnan ohjelmassa turvallisuuden kokemisen edistämisen tavoitteeseen liittyy toimenpiteenä lähisuhdeväkivallan ennaltaehkäisykeinojen kartoittaminen.

Terminologia

Ohjelmissa käytettävä terminologia liittyy vahvasti kohderyhmämäärittelyyn. Ohjelmissa puhutaan niin ulkomaalaisista, maahanmuuttajista, maahan muuttaneista tai maahanmuuttaneista, maahanmuuttajataustaisista, ulkomaalaistaustaisista kuin vieraskielisistäkin. Termeillä on osittain eri merkitykset ja nämä eroavaisuudet on tärkeää ymmärtää.

Päijät-Hämeen ohjelmassa todetaan, että maahanmuutto-ohjelma koskee kaikkia maahanmuuttaneita – maahantulon syystä riippumatta. *Maahan muuttanut* -termiä käytetään

ohjelmassa *maahanmuuttaja*-termin sijaan korostamaan sitä, että henkilöt, joihin termillä viitataan, asuvat alueella, mutta ovat syntyneet jossain muussa maassa kuin Suomessa, mutta eivät kuitenkaan muodosta mitään yhtenäistä ryhmää.

Espoon kotouttamisohjelmassa avataan tilastoinnissa käytettävien termien problematiikkaa ja todetaan, että *”on tärkeä huomata, että erilaisten tilastollisten indikaattoreiden hyödyntäminen seurannan ja palveluiden kehittämisessä ei ole yksilötason identiteettiä koskeva kannanotto.”* Tällainen huomio on tärkeää, sillä kotouttamisohjelmien kohderyhmiin lasketaan lähes kauttaaltaan kuuluvaksi (ehkä paremman ohjelman puutteessa?) myös lapset ja nuoret, jotka ovat kasvaneet tai jopa syntyneet Suomessa. On selvää, että tähän kohderyhmään liittyy kysymyksiä, jotka kaipaavat erityispanostusta ja seurantaa, mutta voi kysyä, onko *kotouttamisohjelma* ja *kotoutumisen* tematiikka oikea konteksti käsitellä niitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa käydyissä määrittelykeskusteluissa olettamuksena oli, että kotouttamisohjelmien keskeisimpiä kohderyhmiä olisivat tilastollisesti määriteltynä *”ulkomaan kansalaiset”* eli todennäköisesti suhteellisen lyhyen aikaa Suomessa asuneet henkilöt. Tietysti tilastollisesti ulkomaan kansalainen voi olla jopa Suomessa syntynyt henkilö. Ohjelmien tarkastelun perusteella niissä katetaan kuitenkin teemat, jotka liittyvät sekä vastikään Suomeen muuttaneisiin että täällä maahanmuuttajaperheisiin syntyneisiin nuoriin, eli hyvin laajaan kohderyhmäjoukkoon.

Eräissä ohjelmissa on ohjelman otsikoinnissa pyritty korostamaan laajaa kohdeyleisöä: Seinäjoen ohjelmassa *”tilaa kaikille”*, ja Pietarsaaren seutuohjelmassa *”tervetuloa kotiin, vätkömmen hem”*.

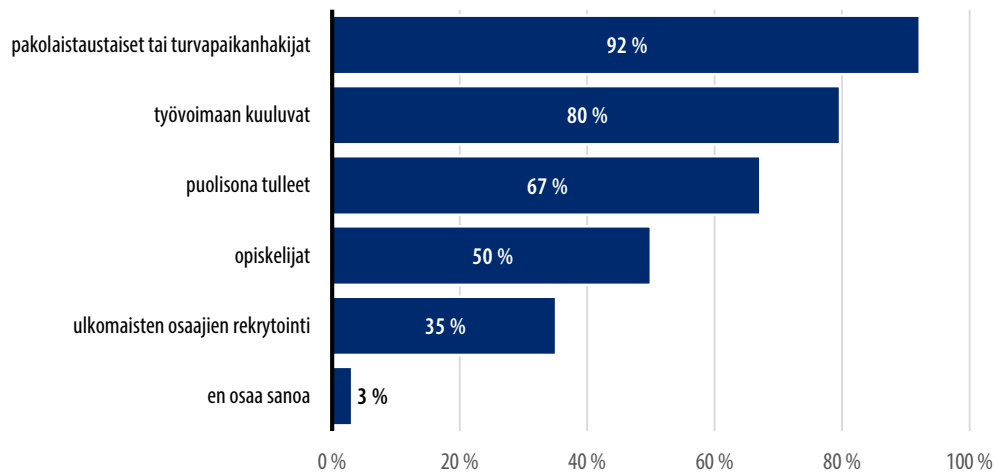
Vantaan ohjelmassa nostetaan esille myös romaniväestö: *”Maahanmuuttajien lisäksi Suomen vanhin etninen vähemmistö romanit ovat edelleen yhteisötasolla tarkasteltuna keskimäärin heikommassa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa kuin muut suomalaiset.”* Tämän kohderyhmän tuominen kotouttamisohjelman piiriin on poikkeava ratkaisu.

Puhelinhaastattelutiedonkeruun kohderyhmätulokset

Puhelinhaastattelukuulemisessa tiedusteltiin myös eri kohderyhmien huomioimista (Kuvio 9). Saadut tulokset tukevat havaintoja siitä, että pakolaiset ja turvapaikanhakijat sekä työvoimaan kuuluvat ovat pääasiassa huomioitu ohjelmissa, kun taas opiskelijat ja ulkomaisen työvoiman rekrytointi vähemmän.

Kuvio 9. Kotouttamisohjelmien tärkeimmät kohderyhmät puhelinhaastattelujen perusteella.

Mitkä seuraavista kohderyhmistä huomioidaan ohjelmassanne? Voit valita useita vaihtoehtoja. 128 vastausta



Suurissa kunnissa kaikkia kohderyhmiä oli huomioitu useammin, ja erityisesti ulkomaisten osaajien rekrytointi, opiskelijat sekä työvoimaan kuuluvat oli huomioitu selkeästi useammin.

Kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli pienin, puolisona tulleet olivat jääneet vähemmälle huomiolle, mutta työvoimaan kuuluvien ja pakolaistaustaisten sekä turvapaikanhakijoiden huomioiminen taas oli lähes keskiarvon tasolla.

3.4 Väestösuhteet

Hyvien väestösuhteiden edistämisen näkyminen ohjelmissa oli yksi keskeisistä sisällöllisistä kysymyksistä. Myös laissa kotoutumisen edistämisestä nostetaan esiin hyvien väestösuhteiden edistämisen suunnitelma ehdotuksissa kotouttamisohjelman sisällöiksi.

Hyvät väestösuhteet vaikuttavat olevan läsnä lähes kaikissa ohjelmissa mainintana, mutta koska osa ohjelmista on sisällöltään ja funktioltaan palveluiden tai toimijoiden kuvailua, ei varsinaisia tavoitteita tai toimenpiteitä väestösuhteiden edistämiseksi aina ole esitetty. **Yleisesti ottaen hyvien väestösuhteiden edistäminen tuntuu jäävän suhteellisen pienelle huomiolle siihen nähden, että se on esimerkiksi kotoutumisen edistämisestä annettussa laissa yksi erikseen nostetuista sisältösuosituksista.** Tähän voi syynä olla kyseisen toimialueen määrittelemättömyys ja vastuutahojen sijaitseminen pääosin kunnallisten palveluiden ulkopuolella.

Osassa ohjelmista hyvät väestösuhteet painottuvat vahvemmin ja ohjelmat sisältävät laajoja tavoite- ja toimenpideosuuksia teemaan liittyen. Etelä-Karjalan ohjelmassa yksi viidestä tavoitekokonaisuudesta on nimeltään *Kaikkien Etelä-Karjala*, ja se sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä muun muassa syrjinnän ehkäisyyn, turvallisuuteen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyen. Helsingin ohjelmassa on taas esimerkiksi *kulttuurien kohtaamisen toimenpidekokonaisuus*, jossa on toimenpiteinä muun muassa eri taustaisten kohtaamisia edistävien tapahtumien järjestäminen kulttuurin- ja vapaa-ajan toimialalla sekä kulttuuritalojen toiminnan kautta. Myös Päijät-Hämeen seutuohjelmassa on yksi viidestä tavoitteesta kohdennettu hyviin väestösuhteisiin otsikolla *Edistämme maahanmuuttoa koskevan keskustelukulttuurin muutosta*. Toimenpiteet (7 kpl) sisältävät esimerkiksi seuraavia: *”Huomioidaan väestön moninaisuus toimijoiden kuvallisessa viestinnässä”* sekä *”Viestitään asioista ja ihmisistä eikä maahanmuuttajista ja suomalaisista”*.

Vastaavasti Vantaalla on hyvien väestösuhteiden vaalimisessa ja etnisten konfliktien ehkäisyssä käytössä pyramidimalli, jonka avulla voidaan kuvata erilaisia toiminnan tasoja. Mallin laajana perustana on ennaltaehkäisevä toiminta, seuravavat tasot puolestaan luottamukseen rakentaminen kohdennetusti, kohdennettu toiminta, etnisten konfliktien ehkäisyn malli ja pyramidin kärkenä kriisitoimenpiteet. Pietarsaaren seutuohjelmassa on tarkasteltu sosiaalisen pääoman vahvistamista muun muassa kehittämällä maahanmuuttajien osallisuusmahdollisuuksia lähidemokratiassa sekä tukemalla maahanmuuttajien järjestöaktiivisuutta. Ohjelma ei kuitenkaan sisällä toimenpiteitä, joiden avulla tavoitteita voidaan lähestyä.

Osassa ohjelmista on yksi tai kaksi tavoitetta väestösuhdeteemaan liittyen. Aina ei mainita spesifisti hyviä väestösuhteita, vaan esimerkiksi rasismien ja syrjinnän ehkäiseminen tai eri ihmisryhmien kohtaamisen edistäminen. Esimerkiksi Raahen seutukunnan ohjelmassa yhtenä tavoitteena on *”antirasismien ja kaksisuuntaisen kotoutumisen edistäminen”*, ja toimenpiteeksi on muodostettu *”rasismien- ja syrjinnänvastaisten tapahtumien järjestäminen sekä syrjinnän ennaltaehkäisy.”* Myös Etelä-Kymenlaakson ohjelmassa yksi tavoitteista on nimeltään *”hyvät väestösuhteet”*. Se sisältää kolme toimenpidettä.

Kuvailevissa ohjelmissa väestösuhteiden osalta saatetaan avata teemaan liittyvää terminologiaa. Toisinaan kuvaillaan lyhyesti sitä, miten kunnassa väestösuhteita edistetään tai mainitaan toimia, jotka väestösuhteita voi edistää yleisesti, kuten erilaisten ihmisten kohtaamisen mahdollistaminen.

Esimerkiksi Savonlinnan, Enonkosken, Sulkavan ja Rantasalmen seutuohjelmassa avataan sitä, mitä maahanmuuttajien osallisuus ja hyvät väestösuhteet tarkoittavat ja kerrotaan, että Savonlinnassa toimii teemaan liittyen Burmalaisien pakolaisten yhdistys -niminen toimija ja säännöllisesti kokoontuva eri viranomaisista koostuva rasismiin puuttuva ryhmä. Muiden ohjelmassa mukana olevien kuntien osalta teemasta ei nosteta mitään esiin.

Vastaavasti Vakka-Suomen ohjelmassa yksi luku on nimetty *Kulttuurisensitiivisyys ja hyvät väestösuhteet*, mutta luku sisältää oikeastaan vain terminologian avaamista sekä linkkejä sivustoille, josta saa lisätietoja ja työkaluja (muun muassa THL).

Myös Euran ja Kokkolan ohjelmissa mainitaan useassa kohdassa esimerkiksi vuorovai-
kutukset sekä kohtaamiset maahanmuuttajien ja paikallisten välillä osana palveluiden
kuvailua, mutta ei varsinaisesti puhuta hyvien väestösuhteiden edistämisestä. Tampe-
reen ohjelmassa hyvät väestösuhteet mainitaan siinä yhteydessä, kun viitataan kaupun-
gin yhdenvertaisuussuunnitelmaan sekä kun avataan kaupungin maahanmuuttajaneu-
voston toimintaa. Myös Hämeenlinnan ohjelmassa hyvät väestösuhteet jäävät hyvin
vähälle kuvaukselle.

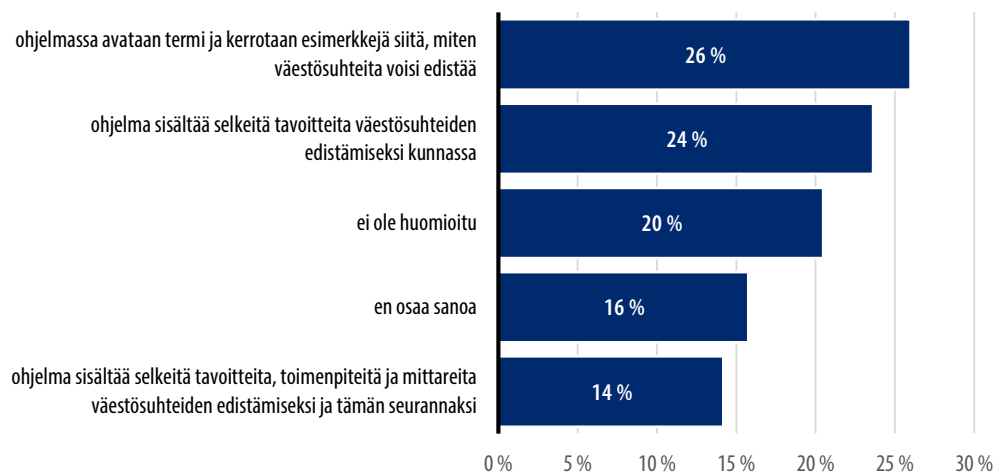
Joissain ohjelmissa ei ole väestösuhteiden edistämistä nostettu esiin lainkaan, edes mai-
nintana kunnan toiminnan kuvailun ohessa. Tällaisia ohjelmia ovat ainakin Jyväskylän
(vuonna 2017 voimaan astunut) ja Lieksan ohjelmat. Lisäksi esimerkiksi Espoon tiivis tavoit-
teohjelma ei nosta esiin hyviin väestösuhteisiin liittyviä tavoitteita (tavoitteita on yhteensä
vain yhdeksän), vaikka ohjelmassa mainitaan, että onnistunut kotoutuminen edellyttää
kaupungin toiminnan lisäksi kaupunkilaisten omaehtoista toimintaa, jossa eri väestöryh-
mät kohtaavat. Tämä ei kuitenkaan kuulu kaupungin ohjelman tavoitteiden piiriin.

Puhelintiedonkeruussa myös korostui selkeästi se, että erityisesti hyvien väestösuhteiden
edistämiseen liittyviä toimenpiteitä ja mittareita on melko harvassa kunnassa (Kuvio 10).
Useimmiten hyvät väestösuhteet on huomioitu siten, että termi avataan ja väestösuhtei-
den edistämisestä kerrotaan yleisesti. Myös melko monessa kunnassa on asetettu tavoit-
teita väestösuhteiden edistämiseksi.

Kuvio 10. Väestösuhteiden edistäminen kotouttamisohjelmissa puhelinhaastattelujen perusteella.

Millä tavalla hyvien väestösuhteiden edistäminen on otettu huomioon ohjelmassanne?

127 vastausta



Pienistä kunnista noin puolet vastasi, että väestösuhteita ei ole otettu huomioon ohjelmassa (26 prosenttia) tai ei osaa sanoa, onko otettu huomioon (23 prosenttia). Vain 10 prosenttia pienistä kunnista ilmoitti, että niiden ohjelma sisältää tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita väestösuhteiden edistämiseksi.

Suurista kunnista vain yksi vastasi, että väestösuhteita ei ole huomioitu ohjelmassa ja yksikään ei vastannut "en osaa sanoa". Kuitenkin suurillakaan kunnilla väestösuhteiden edistämiseksi asetettuja tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita ei ollut kuin 25 prosentilla vastaajista. Sen sijaan jopa 42 prosenttia suurista kunnista ilmoitti, että väestösuhteet huomioidaan termin avaamisella ja väestösuhteiden edistämisen keinojen kertomisella.

Kunnan ulkomaan kansalaisten osuus vaikutti väestösuhteiden huomioimiseen. Niissä kunnissa, joissa osuus oli pienin, väestösuhteita ei ollut huomioitu 32 prosentissa ohjelmia, ja lisäksi 27 prosenttia ei osannut vastata. Vain 5 prosentissa näistä kunnista väestösuhteiden osalta oli asetettu tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita. Sen sijaan kunnista, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli suurin, 29 prosenttia oli asettanut teemaan liittyviä tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita. Voi siis todeta, että ulkomaan kansalaisten osuus näyttää olevan jopa kunnan kokoa vahvemmin yhteydessä siihen, että väestösuhteiden osalta asetetaan sekä tavoitteita, toimenpiteitä että mittareita.

3.5 Yhteistyö

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, 31§) edellyttää kuntien kehittävän monialaista yhteistyötä, johon osallistuvat kunnan ohella työ- ja elinkeinotoimisto ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Yhteistyötä on edellä tarkasteltu ohjelmien valmistelun yhteydessä. Seuranta-luvussa (luku 4) taas käsitellään toimenpiteiden vastuutukseen liittyviä kysymyksiä. Seuraavassa on näkökulmana monialainen yhteistyö ohjelman toteutuksessa.

Yhteistyö on varsin yleistä kuntien eri toimialojen kesken. Ohjelman valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa varten voi olla koordinoiva ryhmä, jossa on kunnan eri toimialojen edustus. Tämä nähtiinkin monen toimijan näkökulmasta tärkeänä: säännöllisen vuoropuhelun jatkuminen ohjelman toteutuksen ja seurannan suhteen valmisteluvaiheen jälkeen on edellytys yhteistyön jatkumiselle ja ohjelman onnistuneelle toteutukselle. Turussa kaupungin kotouttamistyön tukena toimii maahanmuuttoyhdyshenkilöiden verkosto, jossa on jäseniä kaikilta kaupungin toimialoilta.

Mielenkiintoinen kaupungin sisäistä yhteistyötä lisäävä ja mahdollistava käytäntö on käytössä Helsingin kaupungin kotouttamisohjelman yhteydessä: kotouttamisohjelman toteutukselle on määritelty erillistä määrärahaa, ja kaupungin näkökulmasta tämä on edistänyt selkeästi toimialojen välistä yhteistyötä. Kaupungin näkökulmasta on selvää, että jos raha on osoitettu ainoastaan eri toimialoilla erikseen, on vaikea rakentaa yhteistä toimintaa yhteisin mittarein.

Myös Rovaniemellä kotouttamisohjelman kehittämistoimenpiteitä varten perustettiin kehittämistyöryhmä, jossa oli tarkoitus olla kunnan eri palveluiden edustajia sekä myös ulkopuolisia toimijoita. Kehittämistyöryhmän toiminta ei kuitenkaan lähtenyt käyntiin suunnitellusti organisaatiomuutosten ja vastuuhenkilön puuttumisen vuoksi.

Useissa ohjelmissa on esitetty tavoitteita, jotka liittyvät yhteistyön lisäämiseen kunnan sisällä tai eri toimijoiden välillä. Esimerkiksi Päijät-Hämeen ohjelmassa yhteistyön lisääminen on esitetty tavoitteena ”Kuntien välisen yhteistyön tiivistäminen” ja toimenpiteenä nimettyjen yhteyshenkilöiden säännölliset verkostotapaamiset sekä kuntien eri palvelualueiden ja hallintokuntien (muun muassa liikunta, nuoriso, kirjasto) entistä parempi mukaan saaminen (säännölliset palaverit).

Yhteistyö voi olla myös laajempaa kattaen kolmannen sektorin, maahanmuuttaneiden edustuksen ja muita toimijoita.

Helsingin kaupungin ohjelmassa esitetään toimenpiteinä muun muassa yhteisten linjausten kehittäminen yhteistyölle ja avustuskäytännöille kolmannen sektorin kanssa sekä yritys yhteistyön kehittäminen.

Hämeenlinnan ohjelmassa taas esitetään erilaisia kotouttamisohjelman tarkoituksia ja yksi näistä on tuottaa yhteistyössä tietoa ja välineitä edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja Hämeenlinnan hyviä väestösuhteita. Hämeenlinnan ohjelmassa on yksi luku otsikoitu *”Kumppanuudet ja kaupungin rooli kotouttajana suhteessa muihin toimijoihin”*.

Vastaavasti Pietarsaaren seudulla kotouttamistyössä on vuosia ollut käytössä verkostomainen toimintatapa, jossa huomioidaan paitsi viranomaistoimijat, myös järjestöt ja muut kolmannen sektorin toimijat. Pietarsaaren seudun ohjelman mukaan *”verkostoyhteistyön kautta paitsi lisätään yhteistyötä toimijoiden välillä, myös edistetään tiedonkulkua ja kerätään ajankohtaista tietoa”*. Kotouttamisyksikkö koordinoi alueella laajamittaista kotouttamisen verkostoyhteistyötä, josta esimerkkejä ovat varhaiskasvatusverkosto, vapaaehtoistyön verkosto, maahanmuuttajien sosiaali- ja terveysasioiden verkosto sekä Pietarsaaren seudun monikulttuurinen yhteistyöverkosto. Näiden monialaisten verkostojen toiminnan ylläpitäminen sekä kehittäminen ovat tavoitteina myös seudun kotouttamisohjelmassa.

Vantaalla kumppanuus ja yhteistyö järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa on ollut pitkään kotouttamis- ja monikulttuurisuustyön keskiössä. Vakiintunut verkostoyhteistyötä tehdään lukuisten toimijoiden, kuten Kidutettujen kuntoutuskeskuksen, SOS-kriisikeskuksen, SPR:n ja Stadin osaamiskeskuksen kanssa. Lisäksi on tukihenkilö- ja tukiperhetoimintaa sekä kummiperhetoimintaa. Nuorten asioissa tehdään paljon verkostotyötä erityisesti koulun ja TE-toimiston kanssa sekä tilanteen ja nuoren toiveen mukaan muiden viranomaistahojen sekä nuoren mahdollisen läheis- ja vapaaehtoisverkoston kanssa. Vantaalla maahanmuuttajapalvelut koordinoivat kansainvälistä suojelua saavien kotouttamispalveluja ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä (esimerkiksi päiväkodit, koulut, terveyspalvelut, kotoutumiskoulutus).

Turussa on maahanmuuttajien osallisuuden varmistamiseksi yhtenä kaupungin vaikuttajaryhmistä toiminut vuodesta 2014 alkaen monikulttuurisuusneuvosto, jossa on luottamushenkilöjäsenten lisäksi kuusi vieraskielisiä kuntalaisia edustavaa järjestöedustajaa. Monikulttuurisuusneuvoston keskeiset tehtävät ovat maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ja seuranta sekä vieraskielisten kuntalaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön ja osallisuuden edistäminen kaupungin toiminnassa. Neuvosto osallistui myös Turun ohjelman valmisteluun.

Joissakin ohjelmissa yhteistyö eri toimialojen kesken tai laajemmin näkyy huonosti: esimerkiksi Seinäjoen ja Lieksan ohjelmissa.

Laadullisissa haastatteluissa nousi esiin, että ohjelma itsessään ei välttämättä ollut vaikuttanut eri toimijoiden tai kunnan sisäiseen yhteistyöhön, mutta yhteistyö oli kehittynyt muuten ohjelmakauden aikana. Eniten yhteistyön nähtiin kehittyneen ohjelman ansiosta kaupungin sisällä eri toimijoiden välillä.

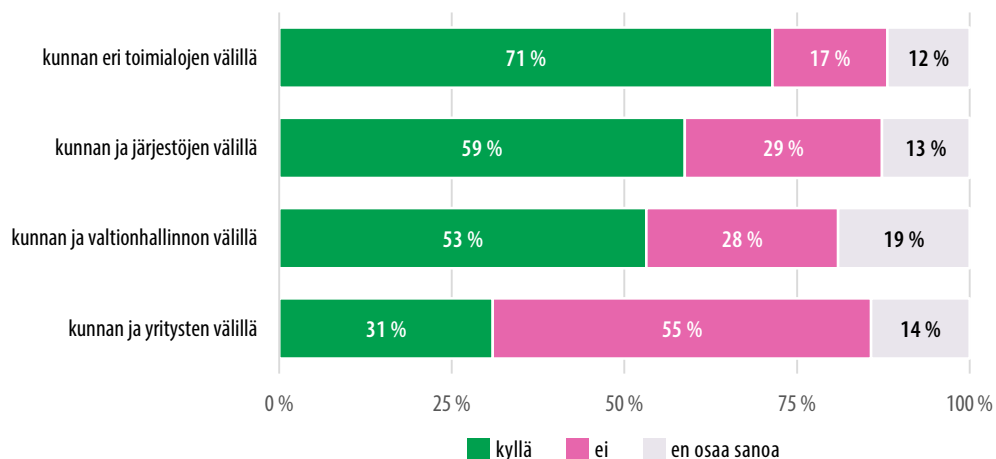
Oma kysymyksensä on seutuohjelmien eri osapuolten yhteistyö. Tutkimuksen perusteella vaikuttaa, että se on hyvin vaihtelevalla tasolla: yhteistyö voi olla tiivistä tai jopa olematonta ohjelman valmistumisen jälkeen. Myös yhden seudullisen ohjelman sisällä yhteistyön taso saattaa vaihdella eri kuntien kohdalla. Laadullisissa haastatteluissa seutuohjelmakuntien ja/tai muiden vastuutoimijoiden välistä yhteistyötä kotouttamisohjelman toteuttamisessa arvioitiin pääasiassa toimivaksi, mutta joissain tapauksissa toimivuus ei välttämättä tarkoittanut tiivistä yhteistyötä tai kaikkien toimijoiden yhtäläistä osallistumista. Kunnilla on erilaisia tarpeita ja intressejä sen suhteen, millaista osallistumista ja yhteistyötä toivotaan. Palveluiden järjestämiseen seudullisesti kunnat olivat tyytyväisiä.

Laajassa puhelinhaastattelutiedonkeruussa yli puolet (57 prosenttia) seudullisessa ohjelmassa mukana olleista vastaajakunnista arvioi seutuohjelmayhteistyön (valmistelu, toteutus, seuranta) toimineen hyvin ja 20 prosenttia melko hyvin. Melko huonosti tai huonosti toimivaksi yhteistyötä kuvaili 10 prosenttia seutuohjelmissa mukana olevista kunnista. 12 prosenttia ei osannut sanoa.

Puhelinhaastattelutiedonkeruussa kunnilta kysyttiin, oliko kotouttamisohjelman toteuttaminen edistänyt eri toimijoiden välistä yhteistyötä kunnassa (Kuvio 11). Tuloksista huomaa, että eniten yhteistyö on ohjelman myötä lisääntynyt kunnan eri toimijoiden välillä sisäisesti. Myös järjestöjen ja valtionhallinnon kanssa tehtävä yhteistyö on usein lisääntynyt ohjelman myötä. Sen sijaan yritysten kanssa tehtävää yhteistyötä ohjelmat olivat lisänneet harvemmin.

Kuvio 11. Kotouttamisohjelmien yhteys monialaisen yhteistyön edistymiseen puhelinhaastattelujen perusteella.

Onko kotouttamisohjelman toteuttaminen edistänyt monialaista yhteistyötä kunnassanne seuraavien toimijoiden välillä? 126 vastausta



Kuntien edustajien kokemukset yhteistyön edistymisestä ohjelman toteutuksen kautta vaihtelivat jokin verran sen mukaan, oliko kunnassa käytössä oma vai seudullinen kotouttamisohjelma. Kunnan eri toimialojen välillä ohjelman koettiin edistäneen yhteistyötä 84 prosentissa niistä kunnista, joissa oli käytössä oma kotouttamisohjelma. Sen sijaan näin oli vain 53 prosentin kohdalla niistä kunnista, jotka olivat mukana seudullisessa ohjelmassa. Myös kunnan ja järjestöjen sekä kunnan ja valtionhallinnon välillä yhteistyön nähtiin edistyneen ohjelman toteuttamisen myötä useammin niissä kunnissa, joissa oli käytössä oma kotouttamisohjelma. Sen sijaan kunnan ja yritysten välillä ohjelma oli edistänyt yhteistyötä useammin seudullisissa ohjelmissa mukana olevien kuntien kohdalla.

Pohdintaa

Kotoutumisen edistäminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä. Yhteistyön rakentaminen edellyttää kuitenkin luottamusta eri toimijoiden kesken sekä yhteistyön koettuja hyötyjä. Haastatteluissa tuli myös esille erään järjestön edustajan kritiikki kotouttamisohjelman virkamiesvalmisteluista ja kotouttamistyötä tekevän järjestön sivuuttamisesta. Lisäksi useammassa haastattelussa korostettiin, että kunnassa tulee olla selkeä nimetty vastuutaho, joka huolehtii ohjelman toimeenpanosta ja siihen liittyvästä yhteistyöstä.

Suurissa kunnissa, kuten Turussa ja Vantaalla järjestöjen edustus on institutionali-soitu, tai järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö on esimerkiksi Helsingin kaupungin lailla

muuten jatkuvaa ja tiivistä. Pienissä kunnissa voidaan kaikki maahanmuuttotyössä olevat toimijat kutsua mukaan.

Pienille kunnille yhteistyö lähikuntien tai alueellisen toimijan kanssa ohjelman suhteen näyttäytyi välttämättömänä. Myös keskikokoisissa kunnissa saatettiin pohtia seudulliseen yhteistyöhön siirtymistä.

4 Kotouttamisohjelmien seuranta

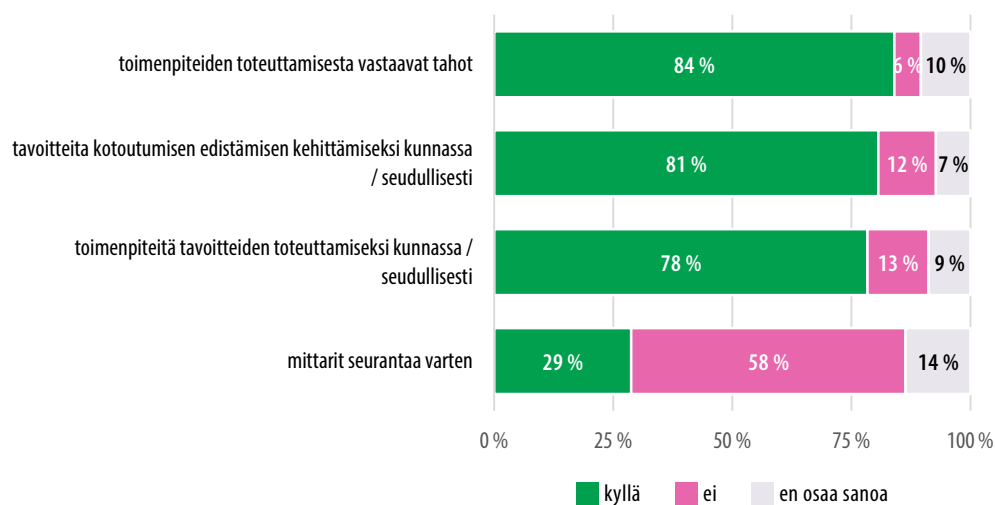
Seurannan elementit ohjelmissa yleisesti

Kotouttamisohjelmien seuranta on keskeinen kysymys: erilaiset ohjelmat ja strategiat laaditaan yleensä tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kotoutumisen edistämisen kohdalla voimme olettaa, että ohjelmilla pyritään sekä kehittämään ja parantamaan palveluita että edistämään maahanmuuttaneiden kotoutumista. Kun tarkastellaan niiden 20 kunnan ohjelmaa, joita on analysoitu yksityiskohtaisesti, vaikuttaa seurannan tilanne vaihtelevan suuresti. Osassa ohjelmia seuranta puuttuu kokonaan tai sitten seurannan tekeminen on osoitettu muille toimijoille tai tapahtuvaksi joskus tulevaisuudessa. Toisaalta osassa ohjelmia ei ole asetettu tavoitteita, jolloin seuranta ei myöskään ole.

Yleiskatsauksen kuntien kotouttamisohjelman seurannan elementteihin saa puhelinhaastattelutiedonkeruun tuloksista (Kuvio 12). Kuntien edustajilta tiedusteltiin, sisältääkö ohjelma lueteltuja seurannan elementtejä (tavoitteet, toimenpiteet, vastuutahot, mittarit).

Kuvio 12. Kotouttamisohjelmien sisällöt puhelinhaastatteluihin perustuen.

Sisältääkö kuntanne ohjelma seuraavia sisältöjä? 125 vastausta



Suurin osa kunnista ilmoitti, että niiden ohjelma sisältää tavoitteita kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi, toimenpiteitä tavoitteiden toteuttamiseksi sekä toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavat tahot. Vastaavat tahot löytyvät ohjelmista useimmiten, mikä voi mahdollisesti tarkoittaa, että jotkut vastaajat laskevat toimijoiden ja näiden tuottamien palveluiden esittelyn *toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavien tahojen* olemassaoloksi ohjelmassa. Sen sijaan tulosten perusteella vain alle kolmasosassa kunnista käytetään seurantaan varten mittareita.

Kuntien kokoluokilla tarkasteltuna seurannan elementeistä löytyy variaatiota. Suurissa kunnissa mittarit ilmoitettiin löytyvän 58 prosentista ohjelmia. Pienissä kunnissa sen sijaan tavoitteita oli asetettu 77 prosentissa ohjelmia, toimenpiteitä tavoitteiden toteuttamiseksi 73 prosentissa ja mittareita vain 18 prosentissa ohjelmia.

Sillä, oliko kunnassa käytössä oma kotouttamisohjelma vai seudullinen ohjelma, ei ollut juurikaan vaikutusta seurannan elementteihin.

Puhelinhaastateltujen kuntien joukossa oli yhteensä 35 kuntaa, jotka ilmoittivat kaikkien yllä olevassa taulukossa mainittujen seurannan elementtien löytyvän oman kuntansa ohjelmasta. Näiden kuntien joukosta 94 prosenttia vastasi kotouttamisohjelman olleen hyödyllinen, kun kaikista vastaajakunnista näin ilmoitti 72 prosenttia. Ohjelmien hyödyllisyyttä käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Seurannan eri muotoja

Kotouttamisohjelman kannalta on olennaista se, millaisia tavoitteita asetetaan. Ne voivat olla joko palveluihin ja palveluprosesseihin liittyviä tavoitteita tai kotoutumisen tuloksiin liittyviä tavoitteita. Edellisessä tapauksessa tavoite koskee vaikkapa maahanmuuttaneille suunnattujen informaatiopalveluiden kehittämistä ja jälkimmäisessä tapauksessa voidaan seurata esimerkiksi työllisyyttä tai ulkomaalaistausteisten nuorten sijoittumista toisen asteen opintoihin.

Kun katsotaan kotouttamisohjelmia yksityiskohtaisemmin, voidaan seurannan osalta nostaa esille kunnat, joiden **ohjelmat rakentuvat tavoitteille** ja kunnat, joissa **tavoitteet on rakennettu palveluiden kuvauksen yhteyteen**. Lisäksi kotouttamisohjelmista osa ei aseta toimintaa koskevia tavoitteita lainkaan vaan pelkästään kuvaa toimintaa.

Seuraavassa avataan tavoitteille rakentuvien ohjelmien tavoitteiden teemoja, ja sen jälkeen taas tarkastellaan palveluiden kuvauksen yhteyteen tavoitteet rakentaneiden ohjelmien tavoitteenasetantaa.

Ohjelma rakentuu tavoitteille:

- Pietarsaaren seutuohjelma rakentuu käsitykselle kotoutumisen keskeisistä osa-alueista, jotka ohjelmassa ovat työ, asuminen, koulutus ja terveys. Jokaisen osa-alueen kohdalla kuvataan sekä asetetaan tavoitteet ja mittarit. Kotouttamisohjelman viitekehysten muodostaa Ager & Strangin kotouttamisen käsitteellinen viitekehys, jossa on pyritty määrittelemään onnistuneen kotoutumisen kannalta keskeisimmät osa-alueet.
- Myös Raahen seutukunnan ohjelma perustuu samaan viitekehykseen, ja tavoitekokonaisuudet on myös rakennettu sen pohjalta: työ ja osaaminen, hyvinvointi ja terveys, vapaa-aika ja sosiaaliset suhteet, neuvonta ja ohjaus, asuminen ja turvallisuus sekä kotoutumisen edistämisen perusta. Jokaisen osa-alueen kohdalla on asetettu tavoitteet, toimenpiteet, vastuutahot, mittarit sekä toteutusvuosi.
- Päijät-Hämeen seutuohjelma rakentuu viidelle tavoitteelle, jotka ovat työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton edistäminen, maahan muuttaneiden työllisyyden lisääminen, yhteistyö ja monipuolisten palvelujen parantaminen maahan muuttaneiden kotoutumisen tukemiseksi sekä maahanmuuttoa koskevan keskustelukulttuurin muutoksen edistäminen. Kuhunkin tavoitteeseen on liitetty toimenpide-ehdotuksia, jotka vielä ohjelman lopussa on koottu taulukkoon, jossa esitetään myös onnistumisen kannalta keskeisiä toimijoita, sekä seuranta vuosittain.
- Seinäjoella on kolmen tavoitteen varaan rakentuva ohjelma: työllisyys ja yrittäjyys, yhdenvertaiset palvelut läpi elämän sekä elämäni Seinäjoki. Kunkin osa-alueen jälkeen on lueteltu tavoitteet, toimenpiteet tiivistettynä, mittarit sekä vastuutahot.
- Espoon ohjelma rakentuu viidelle tavoiteteemalle: lasten ja nuorten sosiaalinen liikkuvuus, elinvoimaisuus ja maahanmuuttajien työllisyys, yhdenvertaisuus palveluissa ja hyvinvointierojen kaventaminen, maahanmuuttajien asuminen sekä henkilöstö. Jokainen teema sisältää 1–4 tavoitetta ja jokaiselle mittarin. Toimenpiteitä ei ole, vaan ohjelman toimenpiteet muodostetaan erikseen jokaisella toimialalla vuosittain tuloskorttien ja talousarvion valmistelun yhteydessä, näin sitoen kotouttamisohjelman toimeenpanon osaksi kaupungin strategista johtamista. Espoon ohjelmassa suurin osa mittareista onkin rakenteellisia muutoksia kuvaavia indikaattoreita, kuten työttömyysaste, osallistuminen varhaiskasvatukseen, joita seurataan koko kaupungin osalta.
- Helsingin ohjelma on kaupunkistrategian kotoutumisen tavoitteiden toteuttamiseksi koottu toimenpidekokonaisuus, jonka rungon muodostavat neljä teemaa: Helsinki on osaavan työvoiman kaupunki, Helsinki on maailman vaikuttavin paikka oppia, Helsinki on avoin ja osallistava sekä Helsinki ehkäisee

eriarvoistumista. Jokaisessa kokonaisuudessa on esitelty kaupunkistrategian teeman kuuluvat tavoitteet. Toimenpiteet taas muodostavat pääasiassa toimenpidekokonaisuuksia, joihin kuuluvat myös vastuutahot sekä mittarit.

- Etelä-Karjalan seudullinen ohjelma rakentuu viidestä tavoitealueesta: Maahanmuuttajien osaaminen, koulutus ja työllistyminen, kotouttamisen monitoimijainen yhteistyö, perheiden kotoutuminen, pakolaisesta kuntalaiseksi, kaikkien Etelä-Karjala. Jokainen tavoitealue sisältää osatavoitteita, toimenpiteitä, toimija- ja vastuutahot sekä seuranta/mittaritiedon. Lisäksi on lueteltu mahdollisia olemassa olevia hyviä toimintatapoja osatavoitteisiin ja toimenpiteisiin liittyen, kuten hankkeita.
- Etelä-Kymenlaakson ohjelmassa rungon muodostavat kolme tavoitetta, jotka ovat: arkeen kotoutuminen, koulutuksen ja työllistymisen edistäminen sekä hyvät väestösuhteet. Kahden ensimmäisen alla on lisäksi useita alateemoja, esimerkiksi eri kohderyhmittäin (lasten kotoutuminen, iäkkäiden maahanmuuttajien mielekäs kotoutuminen) tai palvelualueiden mukaan (kieli- ja kotoutumiskoulutus, toisen asteen koulutus ja korkeakoulutus). Kukin kokonaisuus sisältää toimenpiteitä ja vastuutahoja, mutta mittareita ohjelmassa ei esitetä.

Kaiken kaikkiaan yllä mainittujen ohjelmien tavoitteet kohdentuvat paljolti työllistymisen edistämiseen, hyviin väestösuhteisiin, maahanmuuttaneiden hyvinvointiin sekä koulutusasteen nostamiseen. Tavoitteet ovat useammin palveluihin liittyviä kehittämistoimenpiteitä kuin kotoutumisen edistymiseen liittyviä tavoitteita.

Ohjelman tavoitteet on rakennettu palveluiden kuvauksen yhteyteen tai ohelle:

- Kainuun ohjelmasta pääosa on palvelujen kuvausta, mutta yhden luvun otsikona on *Kehittämistavoitteet ja toimenpiteet*. Kunkin palvelun kohdalla esitetään tavoitteet, kehittämistoimenpiteet, vastuutahot sekä seuranta ja arviointi.
- Vantaalla on asetettu toiminnan tavoitteeksi *”kotouttaminen onnistuu aikaisempaa paremmin”* ja tätä seuraavat ohjelmatasoiset toimenpiteet sekä monikulttuurisuussuunnitelman teot ja toteutukseen osallistuvat tahot. Ohjelmassa ei siis seurata kotoutumisen edistymistä vaan toimenpiteitä.
- Hämeenlinnassa on melko kuvaileva luku *Kotoutumisen edistäminen kaupungin eri palveluissa ja monialainen yhteistyö Hämeenlinnassa*. Tämä luku on jaoteltu sosiaali- ja terveystahojen, sivistyksen ja hyvinvoinnin sekä kaupunkirakenteen toimialaan sekä konsernipalveluihin. Kunkin näistä kohdalla kysytään 1) millaisia kotoutumista edistäviä ja tukevia palveluja tarjotaan vieraskielisille tällä hetkellä sekä 2) millaisia kehittämiskohteita on kotoutumisen edistämässä.

- Rovaniemen ohjelmassa on useita sivuja toiminnan kuvailua, jonka jälkeen esitetään ”*ohjelmakauden kehittämistarpeita ja tavoitteita*”. Taulukko sisältää kehittämistarpeen ja vastuutahon, mutta ei seurantatietoa. Lisäksi ohjelma sisältää taulukon ”*konkreettisia vaihtoehtoja osallisuuden lisäämiseksi*”, jossa on esitetty toimenpide sekä mahdollinen toteuttaja. Taulukon ehdotuksia kehoitetaan minkä tahansa toimijan lähtevän toteuttamaan ja niiden toteuttamista pohditaan myös Rovaniemen kaupungin kotouttamistyön kehittämissyöryhmässä. Kehittämistarpeet ovat luonteeltaan ehdotustyyppisiä, eivät velvoittavia sen enempää kuntaa kuin muitakaan toimijoita kohtaan.
- Jyväskylän ohjelma (2017–2020) rakentuu sekä palveluiden kuvailusta, että tavoitteista. Tavoitteet jakautuvat hyvinvointisuunnitelmassa laadittuihin kotoutumiseen liittyviin tavoitteisiin (esitetty tavoite- tai toimenpide-ehdotustasolla kotouttamisohjelmassa ja tarkemmin hyvinvointisuunnitelmassa, jonka liite kotouttamisohjelma on) sekä hyvinvointisuunnitelman ulkopuolisista tavoitteista. Jälkimmäisten kohdalla on kotouttamisohjelmaan tuotu myös mittarit ja seurantavastuullinen taho.
- Turussa ohjelmataso vaikuttavuusmittarina käytetään kaupunkitasoista kotoutumisindeksiä kuvaamaan sitä, missä määrin maahanmuuttajien elinolosuhteet ovat lähentyneet kantaväestön elinolosuhteita. Kotoutumisindeksi muodostuu kolmesta kotoutumisen onnistumista mittaavasta näkökulmasta: nuorten toisen asteen koulutukseen osallistuminen, työttömyys ja tulot. Kotoutumisindeksille on asetettu tavoitearvoksi yhden prosenttiyksikön kasvu vuositasona. Tämän lisäksi seurataan kotouttamisohjelman toteuttamista kehittämiskokonaisuuksittain vuosittaisen toimintaraportin sekä tavoitteiden toteutumista kuvaavien mittareiden avulla.

Palveluiden kuvailua ja tavoitteita yhdistelevissä ohjelmissa tavoitteet jäävät osittain ohuiksi eivätkä tunnu aina velvoittavilta.

Kotouttamisen onnistumista ei ole useissa ohjelmissa sidottu muuttujiin, jotka kertoisivat kotoutumisen edistymisestä, vaan toimenpiteisiin, jotka voidaan seurannassa todeta tehdyiksi tai tekemättömiksi. Näin on esimerkiksi Vantaan ja Rovaniemen ohjelmien kohdalla.

Tarkastelussa oli myös ohjelmia, joiden kohdalla tavoiteasetantaa ei ollut lainkaan tai se oli hyvin marginaalisessa sivuosassa ja esitetty pikemminkin yleisenä lausuntona.

Esimerkiksi Vakka-Suomen ohjelma sisältää pääasiassa yleistietoa kotoutumisen edistämisestä, mutta sen lopussa on *Kehittämistoimenpiteet ja seuranta* -kappale, jossa mainitaan, että jokainen kunta tekee oman toimenpidesuunnitelmansa. Minimissään tämän ilmaistään tarkoittavan Vakka-Suomen ohjelmaan sisältyvän vastuunjakotaulukon täyttämistä.

Kappaleessa esitetään joitain Vakka-Suomen alueen kuntien yhteisiä kehittämistoimenpiteitä, kuten *”suomen kielen, työlainsäädännön ja yhteiskuntatietojen kouluttamisen kehittäminen”*. Mitään tarkempaa (mittaria, vastuutahoa, aikataulua) ei ole mainittu.

Vastuunjakotaulukko, jota Vakka-Suomen ohjelmassa ehdotetaan kuntien täytettäväksi omaksi toimenpidesuunnitelmakseen, erittelee *”tehtäviä”*, jotka ovat oikeastaan pääasiassa eri maahanmuuttajasegmenttejä. Näiden lisäksi mukaan mahtuu esim. *”maahanmuuttajapalveluiden johtaminen ja seuranta”*. Taulukon ilmaistaan olevan *”työkalu, jonka avulla kunta jakaa vastuut, velvollisuudet ja vallan omassa organisaatiossaan oikeille tahoille”*. Haastatteluissa selvisi, että vain Uusikaupunki (Vakka-Suomen ohjelman valmistelusta vastaava taho) oli tehnyt oman toimenpidesuunnitelmansa. Kyseinen seutuohjelma on siten hyvin epätasaisesti käytössä.

Tampereen, Kokkolan ja Euran ohjelmissa tavoitteita, toimenpiteitä ja mittareita ei ollut asetettu, eikä sitä myöten ohjelmien toteutumista seurata. Kysymys seurannasta olikin haastava näiden ohjelmien suhteen, sillä se ei kosketa niitä.

Millaisia kotoutumisen edistymistä kuvaavia tietoja on käytetty?

Seurantaan käytettävät tiedot voidaan jakaa kolmeen ryhmään: **palveluihin liittyvä tieto** (tuotokset), **asiakasmäärät** tai maahanmuuttaneisiin liittyvät tiedot sekä varsinainen **tulostieto**.

Kaiken kaikkiaan suurin osa seurantaan käytettävästä tiedosta koskee palveluita.

Tämä ei ole yllättävää, sillä kunnat ovat palveluiden tuottajia ja on helpompaa asettaa palveluiden kehittämistä koskevia tavoitteita kuin varsinaisia kohderyhmään, maahanmuuttaneisiin, kohdentuvia tavoitteita ja tiedonkeruun tapoja.

Palveluja koskevat tavoitteet liittyvät muun muassa henkilöstön koulutukseen, toimialojen yhteistyöhön, palveluprosessien käyttöönottoon sekä palvelujen saatavuuteen. Mittareina näissä toimenpiteissä on se, onko toimenpide toteutunut vai ei, tai esimerkiksi järjestettyjen koulutusten tai tapahtumien määrät ja niihin osallistuneet henkilöt.

Esimerkkejä palveluihin liittyvistä tavoitteista ja niiden seurantatiedoista:

- Koulutetaan henkilöstöä maahanmuuttajakysymyksissä (Turku) → ei mittaria
- Mahdollisuuksien mukaan otetaan maahanmuuttajaharjoittelijoita ja työkokeilussa olevia (Kainuu) → mittari: harjoittelusopimusten määrä
- Tiivistetään yhteistyötä turvallisuussuunnittelun ja maahanmuuttajayhteisöjen välillä (Vantaa) → mittaria ei määritelty, seurataan vuosittain ja raportoidaan Vantaan hyvinvointiryhmälle ja vaikuttamistoimielimille
- Maahanmuuttajien alkuvaiheen laajapohjaisen palvelukokonaisuuden mallin luominen ja vastuiden selkiyttäminen sote- ja maakuntauudistuksessa keväeseen 2019 mennessä (Jyväskylä) → mittari: toteutunut / ei toteutunut
- Maahan muuttaneet perheet löytävät omaan elämäntilanteeseen sopivat palvelut → mittari: "kehittämistyö ja palvelujen tarjonta monitoimijaisesti" (Etelä-Karjala)
- Yhteistyössä oppilaitosten, työvoimahallinnon sekä elinkeinoelämän kanssa suunnitellaan täydennyskoulutuspolkuja maahan muuttaneille (Päijät-Häme) → Seuranta vuosittain: maahan muuttaneiden työttömyysaste Päijät-Hämeessä
- Otetaan käyttöön valtakunnallinen Paloma-toimintamalli, jonka avulla vahvistetaan kansainvälistä suojelua saavien mielenterveyspalveluja. (Vantaa) → vastuutahot osoitettu, seurataan vuosittain
- Maahanmuuttajayhdistysten ja muiden yhdistysten kumppanuuksien lisääminen (Jyväskylä) → mittari: "Tehtyjen yhteistyösopimusten/hankekumppanuuksien määrä vuosittain palvelualueille"
- Edistetään aktiivisesti hyviä ja toimivia väestösuhteita (Eksote) → mittari: "Toteutuneet tapahtumat ja tilaisuudet"
- Tavoite: "Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämisen vahvistaminen" (Raahen seutukunta) → Toimenpide: "Saavutettavuutta edistävän toimintamallin kehittäminen sekä yksilöllisten kotoutumisratkaisujen tarjoaminen" → mittari: "toimintamalli on kuvattu ja otettu käyttöön"

Yllä esitetyt tavoitteet kytkeytyvät kotoutumisen edistämistä koskeva lain (1386/2010) 30§ssä esitettyyn kuntien tehtävään: *”Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille”*. Toimenpiteiden seuranta on selkeää: toimenpide on toteutettu tai ei ole toteutettu.

Toinen seurantaan käytettävä tieto koostuu erilaisista asiakastiedoista. Kunnat käyttävät ohjelmissa erilaisia asiakasmääriä koskevia tietoja. Ne kertovat osaltaan kotoutumisesta, esimerkiksi kun on kyse vaikkapa kulttuuripalveluiden käytöstä tai järjestöaktiivisuuden asteesta.

Tällaisia asiakasmääriä koskevia tietoja ovat esimerkiksi:

- Vieraskielisten määrän kasvu, vieraskielisten nettomuutto vuosittain (Turku)
- Kansainvälisten opiskelijoiden määrä (Hämeenlinna)
- Opintonsa keskeyttäneet, toisen asteen opintojen ulkopuolelle jääneet (Pietarsaari)
- Maahanmuuttajataustaisten tupakointi (Pietarsaari)
- Maahanmuuttajien omat järjestöt, maahanmuuttajien osallisuus asuinkunnan järjestöissä (Pietarsaari)
- Aikuissosiaalityöhön siirrettyjen asiakkaiden määrä ja päätyneiden asiakkuuksien määrä (Jyväskylä)

Kolmantena tiedon tyyppinä on varsinainen tulostieto. Tällainen tieto kuvastaa jollakin tavalla maahan muuttaneen henkilön kotoutumista, oli kyse sitten työstä, opinnoista tai yhteiskunnallisesta aktiivisuudesta. Kyseistä tietoa voidaan käyttää joko aikajaksolla (eteneminen) tai poikkileikkauksena verraten esimerkiksi vieraskielisiä ja suomen/ruotsinkielisiä henkilöitä. Tällaisia tietoja seurataan laadullisessa analyysissä mukana olleista kunnista vain osassa.

Esimerkkejä tällaisesta tulostiedosta ovat:

- Työssäoloon tai työttömyyteen liittyvät tiedot: vieraskielisten työttömyysaste (Turku), ulkomaalaisten ja suomalaisten työttömyysasteet (Espoo)
- Oppiminen: toisella luokalla lukemista testaavan ALLU-testin ja läsfärdighetstestet 2 -testin tulokset vieraskielisille ja suomen- ja ruotsinkielisille oppilaille jaoteltuna sen mukaan, kuinka pitkään lapsi on osallistunut varhaiskasvatukseen (Espoo)
- Asuminen: yksinäisten asunnottomien maahanmuuttajien määrä ja osuus asunnottomista, asunnottomien maahanmuuttajaperheiden määrä sekä osuus asunnottomista perheistä (Espoo)
- Stadin osaamiskeskuksen osaamiskartoitukseen tulee vuosittain 1 000 uutta asiakasta ja heistä 50 prosenttia ohjautuu ammatilliseen koulutukseen ja vähintään 20 prosenttia aloittaa palkkatyön (Helsinki)
- Hyvinvointi ja terveys: Subjekttiivisen hyvinvoinnin ym. mittareita, esimerkiksi asuinalueensa turvalliseksi kokevien osuus (Turku)
- Toimeentulo: Maahanmuuttajien toimeentuloturoriippuvuus laskee (Seinäjoki)

Tällaisten tulostietojen haasteena on tiedon saatavuus ja yhteismitallisuus. Näin ollen olisi tärkeää pyrkiä siihen, että keskeiset kotoutumista kuvaavat tiedot sovitaan yhdessä, sekä varmistaa tiedon saatavuus.

Edellä käsitellyt työllisyyteen, asumiseen ja hyvinvointiin ym. liittyvät tiedot ovat indikaattoreita, eli ei ole todettavissa suoraa kausaalista yhteyttä kunnan toiminnan ja näiden tietojen välillä. Jotta voitaisiin sanoa mikä toimii, täytyisi katsoa vaikkapa osaamiskeskuksen asiakkaiden työnsaannin onnistumista ja verrata sitä satunnaisesti valittuun verrokkiryhmään. Vaihtoehtoisesti voisi myös verrata kuntia keskenään, ja tällöin otoksen pitäisi olla samankaltainen vinoumien välttämiseksi. Tällaista arviointia kunnat eivät tee.

Puhelinhaastattelutiedonkeruussa seurantatietojen osalta esitettiin kaksi jatkokysymystä niille kunnille, jotka olivat ilmoittaneet, että niiden kotouttamisohjelma sisältää mittarit seurantaan varten. Kunnilta tiedusteltiin, ovatko niiden käyttämät mittarit laadullisia, määrällisiä vai molempia. Suurin osa (61 prosenttia) vastasi mittareiden olevan molempia esitettyistä tyypeistä. Lisäksi näiltä kunnilta tiedusteltiin, sisältääkö niiden ohjelmien mittarit

kokemusperäistä mittaamista maahanmuuttaneilta. Puolessa vastanneiden kuntien tapauksista tällaista mittaamista on käytetty.¹

Seurannan välineitä puuttuu

Kuten puhelinhaastattelutiedonkeruun aikana, myös laadullisessa analyysissä kävi ilmi, että kaikissa ohjelmissa mittareita ei ole, vaikka jonkintasoisia tavoitteita tai toimenpide-ehdotuksia olisikin esitetty. Mittareiden puuttuminen saattoi haastattelujen perusteella johtua siitä, että niiden määrittely koettiin hankalaksi, niiden määrittelyn oli tarkoitus tapahtua tulevaisuudessa ohjelman valmistumisen jälkeen tai kunnat seurasivat omia strategioitaan ja niiden mittareita, jolloin kotouttamisohjelmalle ei tuntunut järkevältä asettaa seurantamittareita.

”Mittarit ovat haastavia. Valmisteluvaiheessa niistä puhuttiin, mutta kukaan ei oikein halunnut ottaa niitä mukaan.”

”Seuraavassa ohjelmassa tullaan joka tapauksessa uusimaan mittaristo”

Sen sijaan jotkut kunnat olivat sitä mieltä, että kaikissa kotouttamisohjelmaan sisällytettävissä tavoitteissa tulee olla selkeä mittari.

Seurannan vastuutahot

Kuntien kotouttamisohjelmissa on mainittu erilaisia toimijoita, jotka nähdään vastuutahoina kehittämistavoitteissa tai erityisissä toimenpiteissä, jos tällaisia on esitetty.

Joissakin ohjelmissa käytetään muotoilua ”osallistuu toteutukseen (Vantaa) tai ”onnistumisen kannalta keskeisiä toimijoita” (Päijät-Häme). Useimmiten kuitenkin puhutaan ”vastuutahoista”.

Ohjelmissa on eroavaisuuksia sen suhteen, ovatko vastuutahot kunnan sisäisiä toimijoita vai esitetäänkö vastuutahoina runsaasti myös muita toimijoita eri sektoreilta tai hallinnon tasoilta.

Toimijoiden joukossa on toisinaan mainittu kunnan omien toimialojen ohella valtion työvoimahallinto, poliisi, järjestöt, seurakunnat ja oppilaitokset, elinkeinoelämä sekä media. Mikäli nämä tahot ovat osallistuneet ohjelman valmisteluun ja erilaisia toimenpiteitä on

¹ Näiden kysymysten kuviot löytyvät selvityksen lopussa olevasta liitteestä (Liite: Muut puhelinhaastattelutiedonkeruun kuviot).

sovittu eri tahoille, voidaan näinkin laaja kirjo eri organisaatioita nähdä ohjelmien toimijoina. Mikäli kyseessä on vain mahdollisten toimijoiden luettelointi, on vastuukysymys erilainen. Kunnan ulkopuolisten toimijoiden vastuuttamiseen liittyy myös kysymys siitä, onnistuuko suuren toimijajoukon kesken systemaattinen yhteistyö toimenpiteiden toteutuksessa ja seurannassa, vai onko vastuuttaminen enemmänkin muodollista.

Joissain ohjelmissa on selkeästi rajattu ohjelma kunnan sisäiseksi työväliseksi, ja ulkopuolisia toimijoita ei ole vastuutettu. Se ei silti tarkoita, etteikö ohjelman tavoitteissa ja toimenpiteissä voisi olla ulkopuolisten toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Sen sijaan vastuutahot ohjelman toteuttamisesta ovat kaikki kunnan sisällä. Esimerkiksi Hämeenlinnan ohjelmassa on vastuutahona aina tietty kaupungin toimiala, joka vastaa tietyistä kehittämistoimenpiteistä. Myös esimerkiksi Helsingin kaupungin ohjelman lukuisat toimenpiteet ovat vastuutettu vain kaupungin sisäisille toimijoille.

Kainuussa kotouttamisohjelman toimintaympäristö-toimintalinjan kehittämistoimenpiteinä kohdalla toimijoina ovat järjestöt, mutta yhteistyössä kuntien kanssa. Tässä siis kunnat tukevat järjestöjä tekemään osaltaan työtä hyvien väestösuhteiden kehittämiseksi. Seinäjoella puolestaan vastuutahoina on ainoastaan julkisen hallinnon viranomaisia.

Joissain ohjelmissa kuntien ulkopuolisia toimijoita on kirjattu vastuutahoiksi lähes yhtä paljon kuin kuntia. Tältä näyttää esimerkiksi Etelä-Karjalan seudullinen ohjelma. Lisäksi tässä ohjelmassa vastuutahoina on osittain melko määrittelemättömiä toimijaryypäitä, kuten *”kaikki viranomaiset, kunnat ja järjestöt”*. **Tällöin voi kysyä, onko vastuutaho liian epämääräinen.** Lisäksi Etelä-Karjalan ohjelmassa merkille pantavaa on se, että pitkälti jokainen toimenpide on vastuutettu usealle eri taholle, useimmiten eri hallinnon tasoilta.

Seutuohjelmissa kunnat onkin saatettu vastuuttaa toimenpiteisin vain ”kunnat”-tasolla tarkempia toimialoja tai yksiköitä määrittelemättä (kuten edellä mainitussa Etelä-Karjalan ohjelmassa). Kuten jo aikaisemmin on mainittu, seutuohjelmiin saattaa sisältyä ajatus siitä, että mukana olevat kunnat tekisivät tarkemman toimenpidesuunnitelman omassa kunnassaan. Näin ei kuitenkaan aina ole. Laajan puhelinhaastattelutiedonkeruun mukaan seutuohjelmissa mukana olleista kunnista vain 28 prosenttia kertoi, että kunta oli tehnyt oman toimeenpanosuunnitelman seutuohjelman tavoitteiden edistämiseksi paikallisesti.

Kaikissa ohjelmissa ei ole mainittu vastuutahoja: Espoon ohjelmassa ajatuksena on, että kaikki asetettujen tavoitteiden kannalta keskeiset toimialat asettavat konkreettiset toimenpiteet osana toimialansa tulokorttien muodostamista. Ohjelma on kuitenkin tarkoitettu myös Espoossa vain kaupungin sisäiseksi.

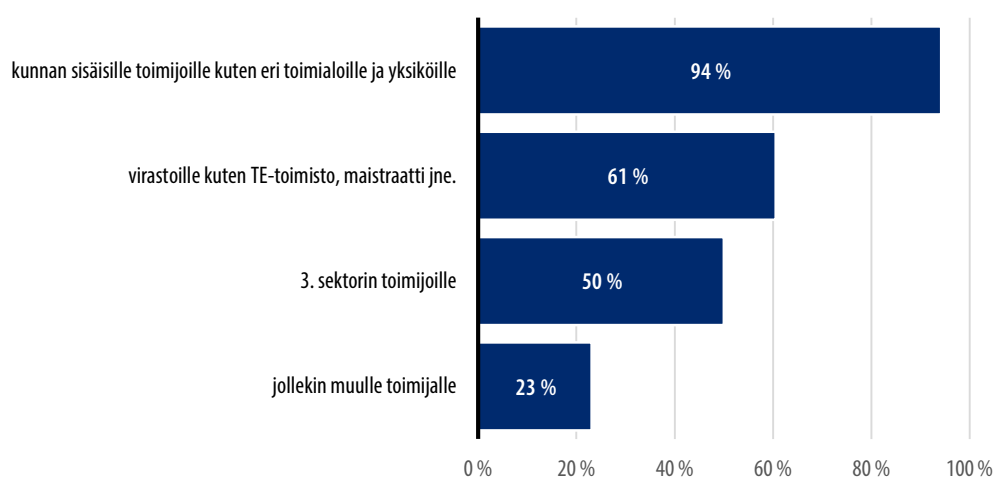
Puhelinhaastattelutiedonkeruusta kävi ilmi, että suurin osa kunnista on vastuuttanut kunnan eri toimijoita toimenpiteiden toteuttajiksi (Kuvio 13). Lisäksi suurin osa ilmoitti, että

ohjelmassa on vastuutettu virastoja, kuten TE-toimistoa. Myös kolmannen sektorin toimijoita on vastuutettu melko usein, puolessa haastatelluista kunnista.

Kuvio 13. Kotouttamisohjelmien toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavat tahot puhelinhaastatteluiden perusteella.

Mille tahoille kotouttamisohjelmanne toimenpiteet on vastuutettu? Voit valita useita.

104 vastausta



Vastuutuksen suhteen näkyy jonkin verran eroavaisuuksia sen mukaan, onko kunnassa käytössä oma vai seudullinen kotouttamisohjelma: omissa ohjelmissa vastuutus tapahtui useammin (98 prosenttia) kunnan sisäisesti eri toimijoille, ja harvemmin virastoille (54 prosenttia). Seudullisten ohjelmien kohdalla kunnan sisäisiä toimijoita vastuutettiin hieman harvemmin (87 prosenttia) ja virastoja useammin (72 prosenttia).

Kotoutumisen edistäminen on laaja kysymys ja vastuun edistämisestä tulisi olla laaja-alainen. Kunnat eivät voi kuitenkaan yksipuolisesti olettaa, että eri toimijat kantavat kortensa kekoon, mikäli tästä ei ole keskusteltu yhdessä. Kuten valmistelun kohdalla todettiin, mitä laaja-alaisempaa valmistelu on, sitä parempi. Toisaalta laadullisissa haastatteluisa kävi ilmi, että osa kunnista on sitä mieltä, että kunnan kotouttamisohjelman tehtävänä ei ole vastuuttaa ulkopuolisia toimijoita.

Seurantatiedon kerääminen ja käyttö

Seurannan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että tietoa tavoitteiden toteutumisesta myös kerätään. Mikäli kyseessä on toimenpiteitä koskeva tavoite, riittää että todetaan, onko se toteutettu. Mikäli pyritään arvioimaan kotoutumisen edistymistä, tarvitaan tapoja kerätä ja käsitellä kyseistä tietoa.

Pietarsaassa kotouttamisohjelma on alueellisen kotouttamisen edistämisen strateginen asiakirja, jossa on asetettu yleiset tavoitteet, sekä mittarit keskeisille osa-alueille. Olennaisena osana kotouttamisohjelman toteuttamista laaditaan vuosittain tavoitteiden mukaiset kotouttamisen toimintaohjelmat verkostoyhteistyönä kotouttamiskoordinaattorin ohjauksessa, samoin toteutetaan tavoiteohjelmien suunnitelmallinen seuranta. Kotouttamiskoordinaattori koordinoi ja ohjaa kotouttamisohjelman vuosittaista toimeenpanoa sekä vastaa ohjelman toimeenpanon arvioinnista Pietarsaaren seutukunnan kotouttamisen yhteistyöryhmän alaisuudessa. Toimeenpanosuunnitelma laaditaan vuosittain ja se päivitetään tarvittaessa. Kotouttamisohjelman tavoitteiden mukaisten mittareiden arviointitietoa kerätään vähintään kahden vuoden välein.

Päijät-Hämeen maahanmuutto-ohjelman ohjausryhmä seuraa ohjelman toteuttamista vuosittain valmisteluryhmän esittelyn perusteella. Seurannassa kiinnitetään huomiota erityisesti esitettyihin indikaattoreihin.

Helsingin ohjelma on kaupunkistrategian kotoutumiseen liittyvien tavoitteiden toimeenpano-ohjelma, jota seurataan osana kaupunkistrategian seurantaan sekä erillisinä, säännöllisillä tilannekatsauksilla kaupunginhallituksen elinkeinojaostossa. Seurannasta vastaa ohjausryhmä, joka seuraa mittareiden toteutumista tarkasti. Ohjausryhmässä ovat edustettuna kaikki toimialat. Kaupunginkanslia koordinoi ja kerää seurantadatan sekä johtaa ohjausryhmää. Kaupunginkanslia koordinoi myös kotouttamisohjelman erillisen määrärahan jakamista. Erillisissä tilannekatsauksissa käsitellään tematiikkaan liittyviä läpileikkaavia tietoja esimerkiksi eri alueiden tilanteista.

Espoon ohjelman kohdalla seurataan vuosittain ohjelman tavoitteiden seurantatuloja sekä lisäksi yleisiä tietoja, kuten vieraskielisten määrää, kotoutumiskoulutuksen jonotusaikoja ja humanitäärisin syin muuttaneiden määrää. Tavoitteista raportoidaan kaupunginhallituksen elinkeino- ja kilpailukykyjaostolle sekä monikulttuuriasiain neuvottelukunnalle vuosittain.

Raahen seutukunnan ohjelma oli täysin uudenlainen edeltäjänsä verrattuna, ja siksi myös seurannan tavat ja prosessi oli tuoreeltaan kehitetty. Ohjelmadokumentissa avataan, että seurannan osalta jokainen ohjelmassa mukana oleva taho antaa omalta osaltaan vuosittaisen raportin siitä, mitä on tehty tavoitteiden eteen ja mikä tilanne niiden suhteen on. Kotoutumisen koordinaatiosta vastaava alueellinen taho (ei vielä nimetty ohjelman teko- eikä haastatteluvaiheessa) kokoaa tuotetut raportit vuosittain seutukunnalliseen kotoutumisen edistämisen toimintakertomukseen. Tätä arvioivat kuntien poliittiset päättäjät sekä hyvinvointikuntayhtymän päättäjät. Haastattelussa korostui, että seurantaprosessille on korkeat odotukset, mutta siitä ei ole vielä käytännön kokemusta, sillä ohjelma ja prosessi otettiin vasta juuri käyttöön.

Raahen seutukunnan ohjelman kohdalla seurannan yhteydessä mainittiin, että ohjelman toteuttamisesta vastaaville tahoille eri tahoilla annetaan tarvittaessa tarkempaa ohjausta tavoitteisiin pääsemiseksi. Haastatteluissa tarkentui, että valmisteluprosessin aikana oli noussut esiin toive siitä, että ohjelma ei jäisi vain paperiksi, ja tukea sen arkeen viemisessä saisi tarvittaessa.

Myös Etelä-Karjalan tuoreen ohjelman kohdalla seurantaprosessi oli vasta muotoutumassa. Ohjelmadokumentissa kerrotaan, että ohjelman toteutumista seurataan kuntien vuosittaisen toiminnan arvioinnin ja suunnittelun yhteydessä sekä maakunnallisen hyvinvointityöryhmän toimesta. Seuranta raportoidaan osana hyvinvointiraporttia. Etelä-Karjalan sotealue vastaa koordinaatiosta ja seuraa toteutumista kutsuen toimijat vuosittaiseen työpajaan pohtimaan ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Etelä-Karjalan ohjelmaan kuului myös taulukko, joka oli tarkoitettu kuntien sekä muiden organisaatioiden oman työn suunnittelun tueksi yhteisen ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämän suhteen seurannasta ei ollut mainintaa.

Seutuohjelmissa mukana olevat kunnat saattoivat seurata joitain seudullisen ohjelman tavoitteita osana oman kuntansa strategiaa.

Myös puhelinhaastattelutiedonkeruussa tiedusteltiin sitä, seurataanko asetettujen tavoitteiden toteutumista. Niistä kunnista, jotka olivat ilmoittaneet asettaneensa tavoitteita ohjelmassaan, vain 69 prosenttia ilmoitti, että tavoitteiden toteutumista myös seurataan.

Niissä kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli korkein, 82 prosentissa seurattiin tavoitteiden toteutumista, kun taas vastaavasti kunnissa, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli pienin, vain 52 prosentissa seuranta toteutettiin.

Mielenkiintoista on, että seurannan toteuttaminen ei näytä edellyttävän mittareita. Vain 49 prosenttia niistä kunnista, jotka puhelinhaastatteluissa ilmoittivat kuntansa ohjelman tavoitteiden toteutumista seurattavan, ilmoitti ohjelman myös sisältävän mittarit tavoitteiden toteutumisen seuranta varten.

Niiltä kunnilta, jotka olivat ilmoittaneet, että niiden ohjelman tavoitteiden toteutumista seurataan, kysyttiin myös jatkokysymys siitä, miten seuranta tapahtuu. Kunnat olivat ymmärrettävästi vastanneet kysymykseen vaihtelevasti eri näkökulmista: kuinka usein seuranta tapahtuu, miten se tapahtuu, kenen toimesta sitä tapahtuu tai kenelle ja miten sitä raportoidaan.

Eniten mainintoja tuli siitä, että ohjelmaa seurataan jonkinlaisen työryhmän toimesta. Muita mainintoja seuranta toteuttavista toimijoista oli muun muassa yhden vastuuhenkilön toimesta, lautakuntatasolla, kunnan hallituksessa, hyvinvointiosastolla, seudullisesti

ja toimialakohtaisesti. Yksi kunta myös mainitsi, että seurantaa toteuttavia tahoja ei vielä ollut määritelty.

Toiseksi eniten mainintoja nousi esiin siitä, että seurantaa toteutetaan määriteltyjen mittareiden avulla. Mittareihin liittyen eräs vastaajakunta totesi, että niitä ei vielä ole määritelty, mutta seurantaa yritetään tästä huolimatta tehdä. Vastaavasti yksi kunta totesi, että vain pakolaisten määrää seurataan, ja toinen, että katsotaan, kuinka paljon kotoutumistapauksia on ja miten ne ovat onnistuneet.

Monet vastaajakunnista olivat vastatessaan kertoneet siitä, kuinka usein seurantaa toteutetaan. Moni kunta totesi seurannan tapahtuvan kerran vuodessa, muutama myös tätä useammin. Toisaalta seurannan väli saattoi vastausten perusteella olla kaksi vuotta tai jopa ohjelman voimassaoloajan pituinen.

Lisäksi mainintoja tuli siitä, minne tai kenelle ohjelman seurantaa raportoidaan. Vastauksissa mainittiin, että ohjelman tavoitteiden toteutumista raportoidaan hyvinvointisuunnitelman tai hyvinvointikertomuksen yhteydessä, tilinpäätöksen yhteydessä, talousarvion toteumassa ja päättäjille. Toisaalta vastattiin myös, että raportointia ei tehdä.

Vastausten joukossa oli myös kommentteja siitä, että seurantaa ei systemaattisesti tehdä lainkaan, koska maahanmuuttaneita on ollut toistaiseksi niin vähän, vaikka nämä kunnat olivatkin edellisessä kysymyksessä ilmoittaneet, että ohjelman tavoitteiden toteutumista seurataan.

Seurannan haasteet

Laadullisissa haastatteluissa kävi ilmi, että monen ohjelman kohdalla seurantaa ei ollut lainkaan. Tämä näkyi myös puhelinhaastattelutiedonkeruun tuloksissa, joita käsiteltiin yllä: ensinnäkään ohjelmissa ei välttämättä ollut tavoitteita, ja niistä, joissa tavoitteita oli (81 prosenttia vastanneista kunnista), 69 prosentin kohdalla ilmoitettiin, että niiden toteutumista seurataan. Seurannan puuttuminen oli oletettavaa palveluiden kuvailuun ja luettelointiin keskittyvien ohjelmien kohdalla, sillä niissä ei ole varsinaisesti mitään seurattavaa. Myös ohjelmia, joissa oli pyrkimystä asettaa tavoitteita, todellisuudessa ei välttämättä ollut seurattu tai seuranta ei ole ainakaan ollut systemaattista. Toisaalta haasteita seurannassa esiintyi monella sellaisellakin kunnalla, joilla oli olemassa seurantaprosessi. **Tutkimuksen perusteella seurannan haasteet ovat keskeisin ongelma kunnilla kotouttamisohjelmatyön suhteen. Kaiken kaikkiaan seuranta painottuu tekemiseen eikä siihen, mitä saadaan aikaan. Jotta kuntia voitaisiin vertailla keskenään, tarvitaan yhteismitallisia ja selkeitä tapoja arvioida kotoutumista.**

Joissain kunnissa tuntui siltä, että ohjelman seuranta ei ollut esimerkiksi kaikille seutuohjelmassa mukana oleville kunnille tärkeää ja siten tietoa oli vaikea saada kerättyä. Myöskin omien organisaatioiden sisällä saattoi tulla tunne, että kotouttamisohjelman seuranta ei kiinnosta.

”Toivoisin, että oltaisiin kiinnostuneita myös muutenkin kuin silloin kun on kyse rahasta. Eli myös siitä itse kotoutumisen edistämisestä.”

Joissain kunnissa toimeenpano ja seuranta ei ollut realisoitunut, sillä nimetty vastuutaho on puuttunut. Toisaalta osittain toimeenpanon uskottiin tapahtuneet ikään kuin perustyön sisällä ohjelmasta riippumatta.

Useampi kunta korosti tarvetta strategisemmalle seurannalle ja raportoinnille arjessa läpi eri toimialojen. Haasteita asettivat esimerkiksi eri tasoilla toimivat vastuuhenkilöt (operatiivinen toimija vs. johtaja) ja strategisen linjakkuuden puutteet (tulosityksikköjen toiminnan ja kotouttamisohjelman tavoitteet).

Myös puhelinhaastattelutiedonkeruussa tiedusteltiin näkemyksiä seurannan toimivuudesta niiltä kunnilta, jotka olivat ilmoittaneet, että kotouttamisohjelman tavoitteita seurataan. 66 prosenttia näistä kunnista ilmoitti, että seuranta oli ollut melko toimivaa, mutta kehitettävääkin olisi. 5 prosentin mielestä seuranta ei ollut ollut toimivaa.

Kunnilta, jotka ilmoittivat, että seurannassa on kehitettävää tai se ei ollut ollut toimivaa tiedusteltiin lisäksi, miten seurantaa tulisi kehittää. Vastauksissa esiin nostettiin eniten mittaristoihin ja mittaamiseen liittyviä asioita (esimerkiksi miten kotoutumista mitataan) sekä säännöllisyyden ja systemaattisuuden tarvetta seurantaprosesseihin. Myös raportointiin liittyen nähtiin kehittämistarpeita: raportoinnin pitäisi olla aktiivisempaa tai sitä pitäisi ylipäänsä tehdä. Parista kunnasta nostettiin lisäksi esiin se, että seurannan pitäisi olla toimivaa henkilövaihdoista riippumatta, jotka nyt olivat aiheuttaneet seurantaan poukkoiluvuutta tai katkoksia.

”Ennen annoimme eri yksiköiden määritellä omat toimenpiteet ja mittarit, eivätkä ne kertoneet mistään. Ne olivat vain toimenpiteitä, eivät kertoneet mitenkään kotoutumisen edistymisestä. Ei voinut myöskään vertailla muiden kaupunkien kanssa. Siksi päätimme, että uudessa ohjelmassa aloitamme käyttämään valtakunnallisia indikaattoreita, jotka linkittyvät toimenpiteiden sijaan meidän tavoitteisiimme.”

Pohdintaa

Millaisia tietoja kunnat sitten keräävät ja millaisia tavoitteita tai toimenpiteitä ne seuraavat? Suuri osa toimenpiteistä kohdentuu kunnan omaan organisaatioon. Kytkeytyykö seuranta tiedolla johtamiseen? Seurantatiedon käytöstä on ohjelmissa vähemmän tietoa, mutta laadulliset haastattelut ja puhelinhaastattelutiedonkeruu antoivat tästä jonkin verran tietoa. Seurantatietoa saatetaan käsitellä vuosittain tai vain ohjelmakauden päättyessä osana uuden ohjelman valmistelua. Seurannan kannalta on olennaista, että asetetaan sellaisia tavoitteita ja niihin liittyviä toimenpiteitä, jotka kertovat kotoutumisen edistymisestä ja ovat mitattavissa. Tällaisia tavoitteita näytti olevan melko harvalla kunnalla. On ymmärrettävää, että erityisesti pienemmillä kunnilla ei ole voimavaroja laajoihin selvityksiin, joten on tarvetta selkeälle arviointiasetelmalle.

Toimenpiteet eivät välttämättä johda tuloksiin tai myötävaikuta niihin yksin. Esimerkiksi työllistyminen riippuu monesta eri seikasta. Vaikutus voi olla myös lyhytaikainen, mutta tärkeää on pitkän aikavälin muutos. Hankkeen vaikutus näkyy heti, mutta säilykö muutos myös pitkällä aikavälillä.

Mikäli kunnat keräisivät yhtenäistä tietoa, se mahdollistaisi kuntien vertailun. Seuranta edellyttää kehittämistavoitteita, ilman niitä on vain toiminnan kuvausta. Esimerkiksi Hämeenlinnan ohjelmassa on runsaasti erilaisia "tavoitteita", mutta ne kohdentuvat lähes yksinomaan palveluiden kehittämiseen, ja niiden muotoilu ei ole kovin velvoittavaa. Kotoutumisen edistäminen voidaan nähdä myös sen päämäärän, tuloksen kautta, jota halutaan edistää. Mitkä ovat sitten kotoutumisen edistymisen mittareita? Työ, asuminen, terveys ja hyvinvointi sekä osallisuus esimerkiksi. Tällaisiakin mittareita esiintyy: Turun kotoindeksi, Päijät-Hämeessä äänestysosallistuminen, Pietarsaassa terveys ja asuminen ja Helsingissä kotouttamisohjelman kokonaisuuden mittarit (muun muassa ahtaasti asuvat asuntokunnat äidinkielen mukaan), ja myös Espoossa lähes kaikki ohjelman mittarit ovat tyypiltään tällaisia.

Haastatteluissa on tullut esille, että tulosseurantaan liittyy erilaisia informaatioteknologian haasteita, kuten tiedon saatavuus ja yhtenäisyys. Voisiko valtionhallinto edistää tällaisen tiedon käyttöön saamista?

5 Ohjelmien käyttö ja hyöty

5.1 Ohjelmien käyttö ja hyöty kunnissa tällä hetkellä

Ohjelmien tarkoitus, käyttö ja hyöty nivoutuvat vahvasti yhteen. Aikaisemmissa luvuissa on käsitelty ohjelmien variaatioita niiden profiilien ja sisältöjen suhteen, kuten myös sen suhteen, minkä ohjelmissa oli kirjattu olevan niiden tarkoituksena tai tavoitteena. Haastatteluissa kuntien edustajien kanssa selvitettiin, missä asiassa ohjelma oli kunnassa konkreettisesti hyödyttänyt ja mihin ohjelmaa oli kunnassa käytetty. Ohjelman hyödyllisyyttä tiedusteltiin myös laajassa puhelinhaastattelutiedonkeruussa.

Ohjelman hyödyllisyydestä ja käytöstä keskusteleminen laadullisesti haastateltujen kuntien ja muiden organisaatioiden edustajien kanssa oli mielenkiintoista. Toisinaan hyödyllisyysaspektia piti hieman hakea, eikä sitä aina ollut pohdittu kunnassa lainkaan.

Yleiskuvassa näyttää siltä, että suurin osa kunnista näki ohjelmasta olleen jonkinlaista hyötyä kunnan kotoutumisen edistämisen työssä: puhelinhaastattelutiedonkeruuseen vastanneista kunnista (joilla oli ohjelma) 72 prosenttia näki, että ohjelma oli ollut hyödyllinen. Sekä puhelinhaastattelutiedonkeruun avoimissa vastauksissa että syvemmin ja seikkaperäisemmin laadullisissa haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että se, missä ja miten ohjelma oli ollut hyödyllinen, vaihteli suuresti. Tämä on tietysti oletettavaa ottaen huomioon havainnon ohjelmien keskinäisestä rakenteellisesta ja sisällöllisestä variaatiosta.

Ulkomaan kansalaisten osuus vaikutti selkeästi siihen, missä määrin puhelinhaastattelutiedonkeruussa tavoitetuissa kunnissa kotouttamisohjelmasta koettiin olleen hyötyä: 90 prosenttia kunnista, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli korkein, vastasi ohjelman olleen hyödyllinen ja vastaavasti näin nähtiin vain 56 prosentissa kuntia, joissa ulkomaan kansalaisten osuus oli pienin.

Seuraavassa on eritelty teemoja, joita laadullisissa haastatteluissa sekä puhelinhaastattelutiedonkeruussa nousi esiin ohjelman konkreettisenä käyttötarkoituksena ja hyötynä.

Tiedon välittäminen ja kokoaminen kunnan työntekijöille

Monet kunnat nostivat esiin, että ohjelman hyödyllisyys on muodostunut pääasiassa siitä, että sen avulla saadaan kootusti tietoa kotoutumisen edistämiseen liittyen tai se toimii ikään kuin manuaalina kunnan tai lähiorganisaatioiden työntekijöille. Laadullisten haastatteluiden kohdalla oli havaittavissa, että tätä hyöty- ja käyttöaspektia nostettiin esiin

sellaisista kunnista, joiden ohjelman sisältö oli kuvaileva (palvelut maahanmuuttajille, toimijat, yleistietoa kotoutumisesta ja eri toimijoiden rooleista valtakunnallisesti). Myös puhelinhaastattelutiedonkeruussa useimmiten esiin nostettu hyöty oli työntekijöiden ja muiden tahojen tiedon lisääminen, käsikirjana toimiminen ja tiedon löytäminen helposti erilaisissa asiakastilanteissa liittyen siihen, miten tulee toimia tai mitä palveluita on tarjolla.

Ohjelmia siis usein käytetään ja ne on suunnattu tietopaketiiksi, josta voi tarkistaa kotoutumiseen liittyvien palveluiden järjestämisvastuita tai palveluiden tarjontaa sekä lukea yleistietoa kotoutumisesta. Tämä käyttöfunktio oli havaittavissa selkeästi ohjelmadokumenteista itsestään, ja tulos vahvistui haastatteluissa. Esimerkiksi maahan muuttaneita asiakkaita kohtaava työntekijä voi löytää dokumentista tietoa siitä, missä jotain erityistä palvelua järjestetään tai mitkä ovat kunnan velvollisuudet vaikkapa tulkkauksen järjestämisessä. Osassa dokumenteista on tätä funktiota palvelemaan lisätty myös eri palveluista vastaavien henkilöiden yhteystiedot jokaisen palvelun kuvauksen loppuun. Lisäksi ohjelmat sisältävät toisinaan linkkejä esim. valtakunnallisille sivustoille, joista löytää lisää tietoa kotoutumisen edistämisestä yleisesti tai linkkejä kyseisen kunnan tai alueen palveluiden sivustoille. Ohjelmasta riippuen saatu tieto voi olla siis kuntakohtaisesti yksityiskohtaisempaa tai vaihtoehtoisesti yleisempää tietoa.

”Hyöty on se, että täällä on mainittu kaikki asiat tässä opuksessa. Jos tulee vaikka uusi työntekijä, kerrotaan mitkä asiat kuuluvat kotouttamiseen: poliisi, Migri, TE-toimisto jne, nämä kaikki on mainittu täällä. Jos tämän dokumentin antaa jollekin niin tämä saa käsityksen siitä, että kuka voi käyttää mitäkin palvelua.”

”Toivottiin, että kunnan viranhaltija tai esimerkiksi kirjaston työntekijä tietäisi, että tästä dokumentista voi katsoa, että tältä ihmiseltä voisin saada lisätietoa. Ei niinkään toimenpiteitä vaan kyllä me ajattelimme, että tämä olisi tiedon jakamista. Jos tulee vaikka joku varhaiskasvatukseen liittyvä juttu siellä vastaan, niin he voivat olla ihan, että apua mitä teen.”

Tiedon saamisen ja palveluiden hahmottamisen hyötyaspekti saattoi liittyä myös muihin kuin kuntaorganisaation työntekijöihin. Parissa haastattelussa tuotiin esiin, että esimerkiksi kunnassa toimivat järjestöt olivat pitäneet ohjelmaa hyödyllisenä tiedon saannin näkökulmasta.

Tampereen kaupunki nosti esiin erityisesti maahanmuuttaneet ohjelmasta tietoa saavana kohderyhmänä: ohjelma käännettiin kokonaisuudessaan englanniksi ja siitä tehtiin myös tiivistelmät viidellä muulla kielellä. Tämä oli käsitellyistä ohjelmista ainoa, jossa oli selkeänä funktiona palvella myös maahanmuuttaneita itseään tiedon saannin suhteen.

Eräissä toisessa kunnassa taas huomautettiin, että kotouttamisohjelmaa hyödyllisempi on ollut *”maahanmuuttajien käsikirja”*. Tämä vastaus viittaa siihen, että kotouttamisohjelmaa enemmän tarvetta on ollut kootulle tiedolle, jota maahanmuuttaneille voi tarjota.

Kotoutumisen prosesseihin ja palveluihin liittyvää tiedon saannin ja löydettävyyden hyötyaspektia korostivat myös joidenkin kuntien kommentit siitä, että ohjelma oli ollut hyödyllinen silloin, kun kuntaan oli tullut äkillisesti paljon turvapaikanhakijoita tai pakolaisia, ja eri toimijat pystyivät lukemaan teemaan liittyvää informaatiota uuden tilanteen edessä.

On siis selvää, että kunnissa ja kuntien seudullisissa yhteistyörakenteissa on havaittu tarve kotoutumiseen liittyvän tiedon välittämiseksi siten, että keskeisimmät termit, lainsäädäntö, palvelut ja toimijat olisi löydettävissä yhdestä dokumentista. Useissa kunnissa kotouttamisohjelma on tehty palvelemaan tätä tietotarvetta varsinaisen ohjelmafunktion sijaan.

Kunnan toiminnan esittely

Kunnan toiminnan esittely ulospäin vaikutti olevan osa hyötyaspektia joissain ohjelmissa, mutta se ei tullut samalla tavalla vahvasti ja selkeästi esiin kuin tiedon välittäminen. Kunnan toiminnan esittely saattoi olla pyrkimyksenä sekä sellaisissa ohjelmissa, jotka keskittyvät tavoiteasetantaan, että sellaisissa, jotka kuvailevat olemassa olevia palveluita.

Kunnan toiminnan tai tavoitteiden esittely ulospäin eli viestinnällinen hyöty tuli esiin kunnissa, jotka korostivat ohjelman visuaalisen selkeyden tai laadun tarvetta. Viestinnän kohderyhmänä olivat kuntalaiset yleisesti. Yhdessä kunnassa oltiin myös julkaisemassa mainoskampanja kotouttamisohjelmaan liittyen.

Toiminnan ja palveluiden kuvauksen perusteena voi olla myös toiminnan näkyväksi tekeminen, mikäli epäillään etteivät sidosryhmät ja kuntalaiset sitä tunne. Sekä tiedon välittäminen että toiminnan esittely liittyvät osaltaan kotoutumisen edistämisen uutuuteen monissa kunnissa, jolloin on tarvetta kertoa kunnan työntekijöille ja luottamushenkilöille, mitä kotoutumisen edistäminen merkitsee.

Toiminnan ohjaaminen ja seuranta

Tavoiteasetantaan keskittyvien ohjelmien kohdalla kotouttamisohjelman keskeisin hyödyllisyys ja käyttötarkoitus näyttäytyivät kunnan toiminnan ohjaamisena ja sen seurantana, mikä onkin *”ohjelman”* yleisesti nähty funktio.

”Jos lähdetään siitä, että kotouttamisohjelma toteutuu (ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet toteutuvat), niin olemme saaneet useita hyviä uudistuksia ja uusia toimintatapoja käyttöön. Eli jos tämä ohjelma toteutuu, olemme ottaneet sen päätyttyessä ison harppauksen näissä teemoissa eteenpäin.”

Tavoitteiden ja toimenpiteiden sekä näiden onnistumista seuraavien mittareiden määrittäminen olivat keskeisiä hyötyaspekteja tiedolla johtamisen näkökulmasta: kun tiettyihin tavoitteisiin on sitouduttu myös poliittisten päättäjien puolelta, on toteutumisen seuranta perusteltua ja siihen on mandaatti. Ohjelma toimeenpanee maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyviä kunnan strategisia tavoitteita, ja mittaamisen kehittäminen mahdollistaa seurannan ja sitä myötä asioihin puuttumisen.

”Erityisen merkityksellistä on ollut mittaroinnin kehittäminen: se, että meillä a) on tietoa b) se on kerätty kasaan c) se raportoidaan. Tämän avulla voidaan käydä keskustelua niiden tahojen kanssa, jotka vastaavat kyseisistä asioista. Eli tiedolla johtamisen näkökulma, jota tukee valtuuston siunaus.”

Myös sovittuihin tavoitteisiin sitoutuminen nähtiin usean kunnan näkökulmasta hyödyllisenä, ja tämä liittyy myös toiminnan ja arjen työn ohjaamisen funktioon, jota kotouttamisohjelma tällöin toteuttaa.

Keskustelu ja yhteistyö

Hyötynä korostettiin useasti myös sitä, että teemasta on käyty yhteistä keskustelua ja se tulee nousemaan säännöllisesti keskusteluun ohjelman myötä. Tämä liittyy myös kuntapäätäjiin.

Toimijoiden välistä yhteistyötä kotouttamisohjelman parissa, erityisesti sen valmisteluvaiheessa, pidettiin hyödyllisenä. Joidenkin mielestä valmisteluvaiheen yhteistyö muodosti jopa keskeisemmän hyödyn kuin itse dokumentti. Vaikuttikin toisinaan siltä, että valmisteluvaiheeseen oli panostettu runsaasti ja sitä pidettiin onnistuneena, mutta ohjelman toteutus ja seuranta olivat jääneet hieman puolitiehen.

”Valmistelutyö oli hyödyllistä (verrattuna ohjelmaan itseensä): siinä verkostoiduttiin ja kolmas sektori antoi positiivista palautetta siitä, että heidät otettiin mukaan. Vuorovaikutuksellinen prosessi oli ohjelman tärkein anti - ei se, mitä kirjattiin paperille.”

Yksi näkökulma lisäksi oli se, että seudullisen ohjelman kautta oli syntynyt suuri sidosryhmä, jollaisen muodostamiseen pienet kunnat eivät yksin kykenisi. Jotkut pienemmät kunnat ovat saaneet seudullisesta yhteistyöstä myös lisää asiantuntijaresursseja.

Hyödyllisyys ja käyttö seutuohjelmissa: erityispiirteitä

Mielenkiintoisen näkökulman ohjelman hyödyllisyyteen ja käyttöön toivat seudullisten ohjelmien tilanteet.

Kävi ilmi, että seudullisen ohjelmatyön vetäjän näkökulmasta ohjelma saattoi olla hyödyllinen, mutta mukana olevan kunnan oman työn näkökulmasta taas välttämättä ei. Tämä saattaa olla mukana olevan kunnan mielestä joko hyvä ja tavoiteltava tilanne (tarvetta kotouttamisohjelman käytölle ei oman kunnan osalta nähdä), tai sitten tilanteeseen toivottiin muutosta. Toisaalta tämä ei ollut tilanne kaikkien seudullisissa ohjelmissa mukana olevien kuntien kohdalla.

Hyöty ei ole konkretisoitunut kaikkialla

Joidenkin kuntien kohdalla ohjelmilla ei välttämättä ollut mitään konkreettista käyttötarkoitusta. Osassa haastatteluista kävi ilmi, että ohjelma ei ollut ollut kovin hyödyllinen ja sitä ei ollut oikeastaan käytetty. Ohjelma saattoi olla olemassa, mutta mitään ei varsinaisesti ollut toteutettu tai seurattu. Lisäksi joissain kunnissa käyttö- ja hyödyllisyysaspekti olivat vielä rakentumassa, kun ohjelma oli uusi ja erilainen kuin edeltäjänsä, eikä sen konkreettista käyttöä ollut vielä päästy kunnolla aloittamaan.

”Ohjelma ei varmaan ole ollut hyödyllinen, kun ei sitä ole seurattu. Asiat ovat ikään kuin tapahtuneet joka tapauksessa.”

”Tuo (hyödyllisyydestä kysyminen) on mielenkiintoinen kysymys. Ehkä se on nähty, että se pitää tehdä, että saadaan korvaukset. Ei sitä ole varsinaisesti käytetty.”

Puhelinhaastattelutiedonkeruun perusteella syynä sille, miksi ohjelma ei ollut ollut hyödyllinen, oli useimmiten maahanmuuttaneiden vähäinen määrä kunnassa. Myös puhelinhaastatteluissa nousi esiin edellä mainittu toteutuksen ja seurannan puuttuminen ja ohjelman sisällön vanhentuminen tai vajavaisuus syinä sille, että ohjelma ei ollut todellisuudessa osoittautunut hyödylliseksi.

”Vähän maahanmuuttajia, on niin yksittäistapauksia, että pärjättäisiin hyvin ilman ohjelmaakin. On pystytty toimimaan arkijärjellä ilman ohjelmaakin.”

”Kotouttamisohjelmaa ei käytetä aktiivisesti työvälineenä, joten se on nähdäkseni enemmän veloitteesta kuin tarpeesta tehty suunnitelma.”

Näkökulma: suurten kaupunkien erityispiirteet kotouttamisohjelman hyödyllisyydessä

Suurimpien kuntien kohdalla voi todeta, että niiden maahanmuuttoon liittyvä työ on muihin kuntiin verrattuna eri tasolla. Tämä näkyy siinä, että näiden suurten kaupunkien näkökulmasta kotouttamisohjelma on vain yksi osa tematiikkaan liittyvää työtä, jota kaupungit tekevät, mutta pakollinen sellainen lainsäädännön puitteissa.

Tampereen kohdalla tämä näkyy siten, että kaupungilla on strateginen, toimintaa ohjaava dokumentti *”Kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen tavoiteohjelma”*, joka on painottaa keskeisiä elinvoimaan ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä tavoitteita. Se ei kuitenkaan sisällöllisesti ole kotouttamisohjelma, jolloin kunnan tuli tehdä myös erillinen kotouttamisohjelma. Kansainvälisen osaamisen ja maahanmuuton strateginen ohjelma käsitti kuitenkin kotoutumiseen liittyvien teemojen lisäksi myös muun muassa kansainvälisten osaajien houkutteluun liittyviä tavoitteita, ja sen sijaan ei käsittänyt sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä tavoitteita, ja näiden myötä poikkesi siitä, mitä kotouttamisohjelmalla haetaan.

Helsingin ja Espoon kaupunkien näkökulma kotouttamisohjelmaan oli melko samankaltainen: ne tekisivät jossain määrin samankaltaisen maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvän tavoite- ja toimeenpano-ohjelman riippumatta siitä, olisiko se lainsäädännön vaatimus vai ei. Myös Turussa lakisääteisyys on perustana kotouttamisohjelman laadinnassa, muuten toimintaa toteutettaisiin samalla lailla kaupungin strategisessa viitekehyksessä joka tapauksessa.

Suurille kaupungeille maahanmuuton ja kotoutumisen kysymykset ovat aivan keskeisiä teemoja, joita käsitellään kaupungin strategiassa ja joiden suhteen tarvitaan ohjausta ja mittaamista. Näin ollen viesti oli, että tätä työtä kunnissa tehtäisiin ilmankin lainsäädännön vaatimusta, mutta nyt dokumentti vain on nimettävä kotouttamisohjelmaksi. Lisäksi Helsingin kaupunki korosti sitä, että myös heille varsinaisen kotoutumisteeman lisäksi maahanmuuttoon liittyy muitakin keskeisiä аспекteja, kuten kansainvälisten osaajien houkuttelu, joka taas ei ikään kuin istu kotouttamisohjelman alle. Tässä ollaan siis samoilla linjoilla Tampereen kaupungin kanssa.

5.2 Hyödyllisyyden lisääminen – mikä lisäisi ohjelman hyödyllisyyttä kuntien työssä?

Kuntien edustajien kanssa keskusteltiin siitä, mitkä tekijät voisivat lisätä kotouttamisohjelman hyödyllisyyttä tulevaisuudessa. Näkökulmia nousi esiin runsaasti sekä niiltä kunnilta, jotka jo käyttivät kotouttamisohjelmaa aktiivisesti, että niiltä, joilla ohjelma ei ollut todellisuudessa ollut hyödyksi. Hyödyllisyyden lisäämiseen liittyy vahvasti myös tarpeet ja toiveet valtion suuntaan: monien kuntien näkemyksen mukaan hyödyllisyyden lisäämiseen tarvittaisiin toimia esimerkiksi ohjeistuksen ja yhteisen mittaroinnin kehittämiseksi. Näitä tarpeita käsitellään erikseen luvussa 6. Tässä luvussa keskitytään sen sijaan kuntien esiin nostamiin toimiin ja teemoihin, jotka kunnat omalla työllään voisivat toteuttaa ja siten parantaa ohjelman hyödyllisyyttä kunnassaan.

Tavoitteiden mukaan tuominen ohjelmaan pelkän kuvailun sijaan oli yksi keskeinen hyödyllisyyttä lisäävä näkökulma. Kunnat, jotka olivat kehittäneet tai olivat kehittämässä ohjelmaansa palveluiden ja toimijoiden kuvailusta tavoiteohjelman suuntaan näkivät sen keskeisimpänä hyödyllisyyttä ja konkreettista merkitystä lisäävänä tekijänä. Myös monet muut kunnat näkivät hyötyä lisääväksi aspektiksi ohjelman viemisen toimenpideohjelman suuntaan tulevaisuudessa.

Tähän liittyen ohjelman tavoitteilta toivottiin realistisuutta ja konkreettisuutta.

”Tekemällä ohjelmasta mahdollisimman yksinkertaisen ja helposti toteutettavan, ettei se ole vaan joku 25-sivuinen luettelo asioista, vaan siinä on nimenomaan sitä konkretiaa.”

Useamman kunnan kohdalla hyödyllisyyttä ja käyttöä kehittäväksi teemaksi nousi kytkeytyminen konkreettisesti kaupungin muuhun ohjelma- ja strategiatyöhön ja sitä kautta arkeen ja johtamiseen. Tämän nähtiin olevan keskeistä ohjelman jalkauttamiselle, toteuttamiselle ja eri toimialojen sitouttamiselle. Tämä liittyy vahvasti myös seurantaan. Tiiviimpään kytkeytymiseen liittyen näkökulmia tuli esiin siitä, että ohjelman tulisi olla sidottu valtuuston talousarvioon, toimintasuunnitelmaan ja toimialojen omiin toimintasuunnitelmiin.

Osassa kunnista tämä kytkeytymiseen liittyvä näkökulma näytti liittyvän eniten siihen, että kytkemällä kotouttamisohjelma esimerkiksi hyvinvointikertomuksen osaksi, olisi kaupungin viranhaltijoiden seurattavana yksi erillinen suunnitelma tai asiakirja vähemmän. Mainittiin myös siitä, että erilaisten ohjelmien tulisi muodostaa selkeä ja yhtenäinen kokonaisuus. Toisaalta osassa kunnista kytkeytymisen tiivistäminen hyödyllisyyden lisääjänä taas liittyi nimenomaan kotouttamisohjelman tavoitteiden jalkauttamiseen kunnan eri toimialoille mahdollisimman hyvin ja tiiviisti.

”Viimeisen päälle tiivis kytkeytyminen kaupungin strategian tavoitteisiin ja mittareihin on keskeistä: toimeenpanemalla kotouttamisohjelmaa tulee toimeenpanna kaupungin strategiaa. Jotta se on mahdollista, keskeisten tulosityksikköjen omat tavoitteet ja mittarit tulee olla täysin synkassa kotouttamisohjelman tavoitteiden ja mittarien kanssa. Muuten se ei ole totta. Ei saa olla niin, että tulosityksiköillä on omat ”oikeat” tavoitteet ja mittarit ja sitten on jotain ”höpölpö-kotouttamistavoitteita ja mittareita”, jotka eivät resonoi sen tekemisen todellisuuden ja resursoinnin kanssa.”

Pienemmissä kunnissa korostettiin asiantuntemuksen tarvetta – sitä ei ollut tällä hetkellä kaikkialla saatavilla tarpeeksi, jotta ohjelman hyödyllisyys ja merkitys arjessa kasvaisi. Lisäksi maahanmuuttoa ja kotoutumista koordinoivaa tahoja ei välttämättä ole, ja

tämänkaltaisen resurssin saaminen mahdollistaisi paremman ohjelmityön ja sen jalkauttamisen. Olisi tärkeää, että vastuu ohjelmasta on jollakulla nimetyllä taholla, eikä sitä hoideta muun toimen sivussa.

Myös seurannan ja jalkauttamisen systematisointi sekä säännönmukaistaminen nähtiin kunnissa hyödyllisyyttä kasvattavana tekijänä. Tämä ei siis ollut vielä monessakaan kunnassa tyydyttävällä tasolla. Lisäksi nousi useasti esiin, että mittariston ja selkeän seurannan kehittäminen lisääisivät ohjelman hyödyllisyyttä.

”Työryhmä, vastuutahot. Ei riitä, että seurataan muutaman vuoden välein.”

”Jos löytyisi valtakunnan tason yhteisiä mittareita, joita voisi hyödyntää niin, että pystyisi arvioimaan vähän laaja-alaisemmin sitä kotoutumisen toteutumista ja sen vaikuttavuutta.”

Valtakunnallisten mittareiden avulla kunnat voisivat myös verrata toimintaansa ja tuloksia muihin vastaaviin kuntiin.

Mielenkiintoista oli myös se, että useampi kunta mainitsi, että hyödyllisyyttä voisi lisätä se, jos ohjelma olisi jollain tavalla suunnattu myös maahanmuuttaneille luettavaksi ja hyödynnettäväksi.

Useampi kunta näki myös, että kunnan sisäinen tietoisuus ohjelmasta ei ollut tyydyttävällä tasolla, ja tämän parantaminen lisäisi myös ohjelman konkreettista hyötyä ja käyttöä.

Myös joitain temaattisia näkökulmia nousi esiin hyötyä lisäävinä tekijöinä, esimerkiksi ulkomaisten osaajien rekrytoinnin mukaan ottaminen ohjelman teemoihin. Joitain pienemmiltä kunnilta nousi esiin konkreettisia tietotarpeita, kuten ajantasainen tieto lainsäädännöstä.

Seudullisten ohjelmien suhteen esiin nousi myös kysymys seudullisen ohjelman yleispätevyydestä, eli ohjelman pitäisi sopia kaikkien mukana olevien kuntien tilanteisiin, ja toisaalta jokaisen kunnan omasta tilanteesta ja tarpeesta: konkreettisten asioiden tulisi lähteä paikallistasolta, ja tämä lisäisi konkreettista hyödyllisyyttä itse kunnalle. Seudullisissa ohjelmissa on usein mukana hyvin erityyppisissä tilanteissa olevia kuntia. Paikallisen räätälöinnin tarve nousi siis selkeästi esiin.

Näkökulma: miten kunnat, joilla ei ole ohjelmaa, näkevät ohjelman hyötymahdollisuuden tulevaisuudessa

Puhelinhaastattelutiedonkeruussa haastateltiin myös 23 kuntaa, joilla ei ollut kotouttamisohjelmaa. Näiltä kuntien edustajilta tiedusteltiin, millä tavalla kotouttamisohjelma voisi tulevaisuudessa olla hyödyllinen kotoutumisen edistämisen väline kunnassa ja mitä ohjelman tulisi sisältää.

Kuntien oli ymmärrettävistä syistä hieman vaikea vastata esitettyyn kysymykseen, sillä ohjelmasta ei ollut kokemusta tai tietoa, ja kunnissa maahanmuuttajatyötä oli ylipäänsä minimaalisesti. Useampi kunta vastasikin, että ohjelma voisi olla hyödyllinen, jos maahanmuuttaneita tulisi alueelle enemmän. Osa kunnista toivoi työperäistä maahanmuuttoa ja pohti, voisiko ohjelma auttaa siinä. Myös näiden vastausten joukossa oli kommentteja, että ohjelman tulisi olla selkeä ohje, joka sisältäisi kaiken tarvittavan tiedon helposti saatavissa, eli ajatus on samanlainen kuin niillä kunnilla, joilla kotouttamisohjelma toimii työntekijöiden tietopakettina. Useampi maininta tuli myös siitä, että ohjelman avulla voisi selkeyttää rooleja ja vastuualueita eri toimijoiden kesken.

Myös joitain sisällöllisiä asioita mainittiin: nähtiin, että ohjelma voisi hyödyttää kielen opetuksen järjestämisessä, tulkkaukspalveluissa, perheiden kotoutumisen edistämässä ja paikalliseen yhteisöön juurtumisessa.

6 Kuntien tuen ja tiedon tarpeet

Kuntien viestit sen suhteen, minkälaista tukea, tietoa tai voimavaroja he tarvitsisivat valtion suunnalta ohjelmatyön kehittämiseksi tulevaisuudessa, vaihtelivat jossain määrin suurimpien kuntien ja muiden kuntien välillä. Kaikkein suurimmat kunnat näkivät, että heillä on itsellään tarvittava osaaminen, asiantuntemus ja resurssit laadukkaan ohjelmatyön tekemiselle, kun taas muissa kunnissa nähtiin kauttaaltaan tarpeita vahvemmalle tuelle ja ohjeistukselle.

Kaikkein suurimmat kunnat näkivät, poiketen muiden kuntien näkemyksistä, että niiden kohdalla valtion ohjaus tai ohjeistukset eivät ole niin keskeisiä, ja toivottiin jopa sitä, että kotouttamisohjelmasta ei tulisi liian valtio-ohjattua. Laki saatettiin nähdä jo ajattelua rajaavana. Perusteena tässä on valtavan suuret erot maahanmuuttaneiden määrässä ja tilanteissa kaikista suurimpien kuntien ja muiden välillä, jolloin yhtenäistäminen kotouttamisohjelmatyön kohdalla ei toimi.

”Meidän kohdallamme signaali kotouttamisohjelmalle lähtee kunnan strategiasta, ei ministeriöstä tai ELY-keskukselta.”

”Jos lähdetäisiin siitä, että lainsäädäntö näyttää suunnan, niin tästä ei tulisi mitään. Pikkukunnalle ohjeistus ja laki ovat tärkeitä, mutta meidän näkökulmastamme valtio on myöhässä.”

Suurimpia kuntia lukuun ottamatta tuen ja tiedon tarpeita nousi esiin runsaasti. Toisaalta myös osa pienemmistäkin kunnista totesi, että ne olivat saaneet tähän mennessä kaiken tarvittavan tuen ELY-keskukselta.

Ohjeet ja ohjaus kotouttamisohjelman tarkoituksessa, käytössä ja sisällössä

Keskeisin ja useimmiten esiin noussut teema oli ohjeistuksen selkeytys ja vahvempi ohjaus ohjelman sisältöjen, käytön ja tarkoituksen suhteen.

Monen kunnan mielestä ohjeistus ja määritelmä kotouttamisohjelman sisällön ja tarkoituksen suhteen ovat epämääräisiä ja löyhiä. Löyhä ohjeistus antaa liikaa liikkumavaraa, jolloin syntyy tilanne, että kuntien ohjelmat poikkeavat hyvin fundamentaalisesti toisistaan tai ne voivat olla kuitattu todella pienellä, muodollisella työllä. Tähän liittyen toivottiin

myös ohjetta tai vaatimusta arvioinnin ja seurannan suhteen: nyt sitä ei välttämättä tehdä, kun selkeää ohjetta ei ole olemassa. Yleisesti ottaen keskeisin toive oli selkeys ja fasilitointi sen suhteen, mitä kotouttamisohjelmilta odotetaan.

”Tärkeä asia, joka on varmasti tämän selvityksen taustalla, on se, että kotouttamisohjelman ei pitäisi olla kirjoitelma lainsäädännöstä, johon on poimittu ulkomaalaislaki ja avattu, mikä tarkoittaa mitään, vaan sen tulee olla toimintaa ohjaava dokumentti. Eli kotouttamislaissa pitäisi vaatia tämän dokumentin sisällön rakennetta ja että se on merkityksellinen, strateginen työkalu. Tällaista viestiä valtion taholle: ohjaamisen pitäisi olla tältä osin vahvempaa.”

Ohjeistusta kaivattiin myös sen vuoksi, että ilman nimettyä vastuuhenkilöä kunnissa asiat jäävät helposti tekemättä, jos selkeää ohjausta ei ole.

Ohjelmien ohjeistuksen ja ohjauksen suhteen ehdotettiin valmista selkeää ohjetta, joka löytyisi yhdestä paikasta helposti, luonnosversiota, jota jokainen kunta voisi omalta osaltaan täyttää, erikokoisille kunnille suunnattua runkoa sekä pohjamateriaalia, johon voisi perustaa kotouttamisohjelman asioita.

”Yhdenmukaistamista toivoisin. Suora pohja, jota voisi muokata kuntakohtaisesti, helpottaisi suuresti.”

”Sisällöllisiä vaatimuksia mukautettuna eri kokoisten kuntien tarpeisiin ja vinkkejä ELY-keskukselta, mitkä olisivat tehokkaita ja mielekkäitä tapoja niin, ettei olisi pelkkä asiakirja vaan enemmän toiminnallinen ja käytännöllinen.”

Motivointi

Toinen esiin noussut teema oli kuntien motivointi, mikä liittyy myös edellä käsiteltyyn ohjauksen ja ohjeistuksen selkeyttämiseen: miten kunnat näkisivät ohjelman kunnan toimintaa tukevana ja kehittäväenä? Kunnista kommentoitiin, että kuntia tulisi ohjelmatyön kohdalla motivoida pikemminkin sen tavoitekeskeisyydellä, ei vain korvausten saamisella. Toisaalta todettiin myös, että jos ohjelma olisi pakko tehdä, se olisi ainakin hyvä motivaattori.

Esiintyi myös pohdintaa siitä, että tarvitaanko kotouttamisohjelmia:

”Mielestäni lakisäätäinen ohjelma on turha. Pienet kunnat, joissa maahanmuuttajia ei ole tai heidän osuutensa on merkittävän pieni, tämän pystyisi hyvin sisällyttämään kunnan muiden hyvinvointiohjelmien kanssa samaan.”

Yhteiset seurantatiedot ja tuki seurannan rakentamisessa

Yhteismitallisuutta ja jonkinlaisten keskeisimpien seurattavien kehityskohtien ja mittareiden näkemystä toivottiin valtion tasolta. Myös tämä liittyy siihen, että kuntien ohjelmat ovat keskenään melko erilaisia tällä hetkellä. Mittaamisen suhteen toivottiin sekä yleistä koulutusta ja tukea, että valtion tasolta määriteltyjä yhteisiä mittareita, joita vähintään tulisi seurata kuntatasolla. Tämä myös mahdollistaisi kuntien vertailun. Tämä on yhteydessä toivomukseen valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason ohjelmatyön keskinäisen linjakkuuden suhteen, mitä kytkeytymistä käsittelevässä luvussa avattiin.

Ajantasainen tieto ja tiedon helppo saatavuus olivat myös yksi teema, joka nousi esiin useamman kunnan kohdalla tuen tarpeiden suhteen: esimerkiksi Kotoutumisen Osaamiskeskuksen toivottiin toimivan ajantasaista tietoa kunnille tarjoavana ja keskeisiä maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvää taustatietoa analysoivana aktiivisena toimijana. Eräästä kunnasta kommentoitiin, että Kotoutumisen Osaamiskeskusta ei näe eikä kuule, vaikka se voisi olla keskeinen teeman asiantuntijatiedon tuottaja.

Haastateltavien mukaan kunnilla on huonosti resursseja seurata uutta tutkimus- ja asiantuntijatietoa, ja nähtiin, että valtion roolina tulisi olla tuottaa tietoa kuntien käyttöön valmiiksi analysoituna. Myös ajantasaista tilastotietoa kuntatasoisesti toivottiin löytyvän helpommin.

Osa kunnista toivoi, että valtio pitäisi kuntiin enemmän yhteyttä myös ohjelman valmistuksen jälkeen. Tarve olisi siis tuelle ohjelman jalkautuksessa ja toteutuksessa.

Tietoa ja koulutusta sisällöllisistä kysymyksistä

Monet kunnat toivoivat kootusti ja helposti saatavaa tietoa kotoutumiseen liittyvistä vastuista ja vastuunjaosta eri toimijoiden välillä.

”Roolitus selväksi, että mikä on kunnan rooli, mikä on maakunnan tai hyvinvointialueen rooli ja mikä on valtion rooli. Tämä on jäänyt vähän epäselväksi.”

Ohjeistuksen, rakenteen ja ohjelmatyön tuen tarpeiden lisäksi osa kunnista näki tarpeita myös sisällölliselle tuelle ja koulutukselle. Korostettiin, että monella alueella maahanmuuton ja kotoutumisen sisällölliset kysymykset eivät ole vielä itsestään selviä, ja toisinaan tämä aiheuttaa haasteita. Esimerkiksi työperäisen maahanmuuton lisääminen kunnan alueelle ja tulijoiden pidempiaikainen pysyminen alueella kiinnosti, mutta tähän ei ollut osaamista.

Tuki muutostilanteissa

Useampi kunta nosti myös esiin tuen rakenteellisten muutosten keskellä kotoutumiseen ja kotouttamisohjelmaan liittyen. Kuntien aika tai asiantuntemus eivät välttämättä aina riitä uudistusten, lainsäädännön ja erilaisten ohjelmien seuraamiseen. Myös erityisesti kotouttamisohjelman tuleva uudistaminen ja päivittäminen herättivät saman kysymyksen: jotta ei tulisi tehtyä turhaa työtä, olisi hyvä, että valtio ohjeistaisi mahdollisimman ajoissa siitä, miten erilaiset uudistukset vaikuttavat kotoutumisen edistämisen työhön kunnissa.

”Nyt kun ollaan välivaiheessa ja jos toteutuu maahanmuuttopalveluiden siirto peruskuntiin, jotka meillä on ollut maakunnallisia sotetoimijan puitteissa toteutettuja, niin ehdottomasti tarvitaan hyvin vahvaa valtiollista ohjausta ja neuvontaa siitä, että kuinka tämä olisi järkevä toteuttaa. Alueeseemme kuuluu myös paljon pieniä kuntia, niin jokaiseen kuntaan palveluiden palauttaminen ei ole missään nimessä järkevää.”

”Nykyisessä muutostilanteessa elävän tilanteen takia on erittäin vaikeaa ajatella tulevaisuutta ja tiedänkin monia kuntia, jotka lykkäävät kotouttamisohjelman päivitystä, koska odottavat valtion uusia linjauksia asian tiimoilta.”

Resurssit

Lisäksi jotkut kunnat nostivat esiin tarpeita konkreettisista resursseista kotoutumisen edistämisen palveluihin liittyen, kuten rahoitusta. Erityisen paljon toivottiin henkilöstöresursseja. Myös henkilöstöresursseihin liittyviä määräyksiä ja velvoitteita toivottiin enemmän: nostettiin esiin esimerkiksi toive siitä, että valtion puolelta tulisi velvoite määrittää kunnan eri toimialoille henkilö tai henkilöt, joiden vastuualueeseen kuuluu kehittää kotouttamisohjelmaa tai että lainsäädännössä määriteltäisiin tarkasti maahanmuuttokoordinaattorin virkaan liittyvät seikat.

Osa kunnista tuntui myös sekoittavan kotoutumisen edistämisen ja kotouttamisohjelmatyön siten, että ei osattu erottaa konkreettisesti toisistaan tukea ohjelmatyölle ja tukea kotoutumisen edistämiselle. Toisaalta pienissä kunnissa nämä ovatkin ehkä jossain määrin yksi ja sama asia.

Tähän liittyen toivottiin myös sitä, että pieniä kuntia pyrittäisiin ohjaamaan seudulliseen yhteistyöhön.

Näkökulma: millaista tukea kunnat, joilla ei ole ohjelmaa, näkevät tarvitsevana ohjelmatyön aloittamiseksi

Myös niiltä kunnilta, joilla kotouttamisohjelmaa ei ollut, tiedusteltiin, mitä tietoa ja tukea ne tarvitsisivat valtion suunnalta kotouttamisohjelmatyön aloittamiseksi tulevaisuudessa.

Kunnista toivottiin tukea ja perustietoa koko ohjelmakuviioon liittyen. Lisäksi korostettiin resurssien tarvetta, sillä ilman niitä ohjelmatyötä ei voi tehdä laadukkaasti.

”Olisi todella hienoa, jos valtion tai ELY-keskuksen kanssa saisi järjestettyä esim. Teams:n välityksellä sellaisen oikean opetuksen ja tiedotustilaisuuden, jossa selvitetään aivan ruohonjuuren alusta, miksi, mikä, miten, kenelle ja vielä kerran miksi. Osallistujia olisi kunnan johdosta muihin osallistujatahoihin mukana ja jokainen saisi esittää tarvittaessa täydentäviä kysymyksiä.”

”Minä erityisesti kaipaen sitä, että näihin asioihin perehtynyt ja osaava henkilö tulisi nämä tekemään sekä ylläpitämään tai vastavuoroisesti resursseja kuntiin niin paljon, että voivat palkata ja kouluttaa osaavan henkilön, jonka vastuulle nämä asiat laitettaisiin. Nyt on tilanne sellainen, ettei pienen kunnan resurssit riitä ja maahanmuuttajia meillä ei ole niin kyllä tässä muut asiat menee edelle, ikävä kyllä.”

Toisaalta nostettiin myös esiin se, että pienten kuntien kannalta ei ole kestävä ratkaisu tukeutua valtiolta saatavaan rajalliseen tukeen.

Yhteenveto ja toimenpidesuosituks

Yhteenveto

Ohjelmat ovat keskenään erilaisia

Kuntien ohjelmat eroavat toisistaan erityisesti sen suhteen, onko ohjelma sisällöltään tavoiteohjelma, palveluiden kuvaus tai niiden välimuoto. Kunnissa myös käytetään ohjelmia keskenään erilaisiin tarkoituksiin. Esimerkiksi palveluiden kuvaukseen ja esittelyyn keskittyvälle dokumentille on ollut tarvetta, ja useissa kunnissa kotouttamisohjelma on rakennettu vastaamaan tähän tarpeeseen.

Kuntien erilaisuus haastaa yhtenäisen ohjeistuksen

Kuntien tilanne eroaa suuresti toisistaan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen tarpeiden suhteen. Tilastokeskuksen mukaan 309 kunnan joukossa suurin ulkomaan kansalaisten osuus on Ahvenanmaan Föglössä (18,4 prosenttia) ja pienin osuus Merijärvellä (0,3 prosenttia). Merkitystä on myös sillä, onko suuri osa maahanmuuttaneista työperustaisia muuttajia vai onko painopiste pakolaistaustaisissa maahanmuuttaneissa. Lisäksi kuntien tilanteet eroavat toisistaan kotoutumisen edistämiseen käytettävissä olevien resurssien ja palveluiden sekä kokemuksen osalta.

Ohjelmatyö vaikuttaa olevan haastavaa

Kunnissa ei ole aina osaamista tai resursseja tehdä vaativaa tavoitteellista ohjelmatyötä. Tämän vuoksi ohjelmatyölle tulisi antaa nykyistä enemmän tukea, jos kotouttamisohjelmaa tullaan vaatimaan myös tulevassa lainsäädännössä. Tuen muotona voisivat olla koulutus sekä hyvän ohjelmatyön mallit, joita kunnat voisivat seurata.

Kuntien ohjelmissa esitetty kotoutumisen edistäminen ei ole erityisen tavoiteorientoitunutta ja tietoon perustuvaa

Kunnallisten palveluiden kuvaus on pääosin toteavaa tai tavanomaista henkilöstön osaamisen ja palvelujen laadun kehittämistä. Huomattavasti vähemmän ohjelmissa on asetettu tavoitteita, jotka kuvastaisivat pyrkimystä edistää maahanmuuttaneiden kotoutumista. Ohjelmien tavoitteenasetannan, tilanneanalyysien ja erilaisten tilasto- ja tutkimustietojen välinen yhteys jää usein epäselväksi tai tietoja on esitetty hyvin niukasti.

Seurannassa painotetaan toimenpiteitä eikä tuloksia

Tavoitteenasetanta ja seuranta painottuvat toimenpiteisiin eikä kotoutumisen edistämisen seurantaan niissä ohjelmissa, joissa tavoitteita ylipäänsä on esitetty. Olisi tärkeää, että kunnat seuraisivat maahanmuuttaneiden kotoutumisen edistymistä ja omien toimiensa sekä palveluidensa vaikutusta tähän. Tällä hetkellä se on kuitenkin harvinaista.

Seurannan rakentamisen ja tiedontuotannon tuki tarpeen

Useissa kunnissa kotoutumisen edistymisen mittaaminen ei ole riittävän korkealla tasolla, tai kotoutumisen seurantaan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin ei ole edes pyrkimystä. Lisäksi useat kunnat kaipasivat niiden välisen vertailun mahdollistavia, relevantiksi todettuja ja helppokäyttöisiä kotoutumisen edistymisen mittareita.

Monilla kunnilla on haasteita tiedon hankinnassa ja käytössä, ja jos tiedolla johtamisen taustalla oleva tieto ei ole laadukasta, toimivaa tai relevanttia, on laadukas ohjelmatyökin haastavaa.

Ohjeistus ja ohjaus tuntuu jäävän vajavaiseksi

Tämän tutkimuksen perusteella voimassa oleva laki ei anna kunnille riittävästi välineitä määrittää kotouttamisohjelman asemaa, merkitystä ja sisältöä. Laista puuttuu kunnallinen määrittely sille, mitä ohjelmalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Tällä hetkellä on jäänyt epäselväksi, että ohjelman tulisi kytkeytyä toimialojen työhön ja strategiaan ja sitä tulisi systemaattisesti seurata. Moni kunta tyytyy luettelemaan kunnan palvelurakenteita.

Toimenpidesuosituks

Kuntien kotouttamisohjelmat ovat väline edistää maahanmuuttaneiden kotoutumista kunnissa. Kunnat ovat sekä palvelujen tuottajia että kunnallisen demokratian areenoita. Monet kunnan toiminnot sivuavat maahanmuuttoa ja kotoutumisen edistämistä. Edellä on tarkasteltu kuntien kotouttamisohjelmia sekä yleisemmin että yksityiskohtaisemmin 20 kunnan kohdalla. Seuraavassa esitetään näihin tarkasteluihin perustuvia suosituksia ohjelmatyön kehittämiseksi sekä kunnille että valtionhallinnolle. Suositusten lähtökohdana voi pitää edellä hahmoteltuja monipuolisen valmistelun ja tavoitteisiin perustuvaa ohjelmatyötä.

Suosituksset kunnille:

1. Valmistelun monipuolistaminen toisi ohjelmatyölle vaikuttavuutta

Kotouttamisohjelman toteuttaminen edellyttää monipuolista valmistelua ja eri toimijoiden sitouttamista yhteisiin päämääriin. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 32§ edellyttää yhteistyötä, mutta kuntien käytännöt ohjelmien valmistelussa ovat huomattavan vaihtelevia. Tärkeää olisi kutsua mukaan ja sitouttaa järjestöt ja sitä kautta kuntalaiset sekä maahanmuuttaneet, joiden ääni kaipaa vahvistamista.

2. Vahvempi kytkentä kunnan strategiseen toimintaan

Kunnat laativat kuntalain mukaan valtuustokausittain kuntastrategian ja muita ohjelma-asiakirjoja. Nykyisellään kotouttamisohjelmat eivät kytkeydy kovinkaan kiinteästi näihin ja joissakin tapauksissa vaikutti siltä, että kotoutumisen edistäminen oli marginaalista toimintaa kunnan priorisoitujen toimialojen varjossa tai kunnan toiminnasta erilliseksi jäävä osa. Maahanmuutto koskee kaikkia kunnan toimialoja ja siksi pohdinta kotoutumisen merkityksestä kunnan strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden kannalta on tärkeää. Kotoutumisen edistämistä olisi hyvä valtavirtaistaa siten, että se koskisi kaikkia kunnan toimintoja. Kotouttamisohjelman laadittaminen olisi siis hyvä kytkeä suoraan kunnan toimialojen työn suunnitteluun.

3. Seuranta on avain tuloksiin

Minkä tahansa toiminnan päämääränä on saada aikaan jotakin: esimerkiksi oppimista tai työllistymistä. Kotoutumisen edistäminen tulisi nähdä vahvemmin nimenomaan tästä näkökulmasta eli siitä, miten kunnan toimenpiteet kohentavat kotoutumiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Tarvitaan riittävän täsmällisiä ja sopivan kunnianhimoisia tavoitteita sekä erilaisia kotoutumisen edistymisen mittapuita ja tapoja arvioida muutosta. Kunnat kyllä käyttävät erilaisia kotoutumisen mittapuita kuten työllisyys, asuminen ja koulutus. Nämä olisi hyvä kytkeä spesifeihin toimintoihin, jolloin voitaisiin sanoa, miten tietty interventio vaikutti, esimerkiksi tiedotuskampanja äänestämiseen tai osaamiskeskuksen toiminnan käynnistyminen työllistymiseen. Tällä tavoin voitaisiin tietää, että tehdään oikeita asioita.

4. Maahanmuuttaneiden erilaiset tilanteet ja tarpeet paremmin huomioon

Maahanmuuttaneet muodostavat heterogeenisen ryhmän (esim. pakolaistaustaiset, työ- ja perhesyistä muuttaneet, kansainväliset opiskelijat jne.) ja ohjelmissa on tärkeää ottaa huomioon maahanmuuttaneiden eri tilanteet ja tarpeet. Esimerkiksi sen sijaan, että kuvataan missä vieraskieliset asuvat, voitaisiin kuvata erilaisia asumiseen liittyviä tarpeita ja tilanteita ja kohdentaa toimenpiteet näiden mukaan. Hyvä keino ymmärryksen lisäämiseen on kuulla maahanmuuttaneita itseään.

5. Kuntalaiset mukaan

Kotouttamisohjelmissa näkyy hyvin vähän kuntalaisten rooli kotoutumisen edistämässä. Kuntalaisten rooli on kuitenkin keskeinen, kun ajatellaan kotoutumista asuinalueilla, harrastuksissa ja työpaikoilla. Kuntalaisten roolin vahvistamisen avulla voidaan lisätä avointa ilmapiiriä, ryhmien välistä vuorovaikutusta ja yhteiskunnan vastaanottavuutta. Kuntien tehtävänä on myös ehkäistä ja vastustaa syrjintää ja rasismia kaikissa muodoissa.

Suosituksat valtionhallinnolle:

1. Tiedontuotannon tuki kunnille

Kotoutumisen edistymisen seuranta tarvitsee yhteismitallisia ja helposti saatavilla olevia välineitä sekä ajankohtaista paikallistason tietoa. Jos halutaan, että kuntien toiminta perustuu laadukkaaseen tietoon ja että seuranta toteutetaan systemaattisesti sekä keskenään vertailukelpoisesti, tulee valtionhallinnon tukea kuntia tässä siinä määrin, kun kyse on valtiollisista tietohallinnon kysymyksistä. Tällainen helposti ja systemaattisesti saatavilla oleva kuntakohtainen, kotoutumisen edistymistä kuvaava tieto auttaisi myös kuntia olemaan nykyistä paremmin selvillä maahanmuuttaneiden tilanteesta omassa kunnassaan.

2. Kotouttamisohjelman velvoittavuuteen harkintaa

Kuntien tilanteet eroavat suuresti toisistaan. Yksi mahdollisuus on edellyttää vain tietyn kokoluokan kunnilta ja/tai tietyn maahanmuuttaneiden väestöosuuden omaavilta kunnilta ohjelmaa. Muilta kunnilta voisi edellyttää kotoutumisen edistämisen sisällyttämistä eri peruspalvelujen strategioihin relevantein osin.

3. Lain ohjeistus selkeämmäksi ohjelman käyttötarkoituksen suhteen

Lain ohjeistuksessa olisi hyvä määritellä kotouttamisohjelman käyttötarkoitus ja keskeisimmät ominaisuudet, kuten esimerkiksi se, että siinä tulee asettaa tavoitteita kotoutumiselle ja kotoutumisen edistämiseksi. Ohjelmien tarkempi sisältö ja rakenne on hyvä jättää kuntien päätettäväksi, jolloin ohjelmien sisällöt kytkeytyvät paremmin paikallisiin olosuhteisiin.

4. Ohjelmatyöhön liittyvää koulutusta kunnille

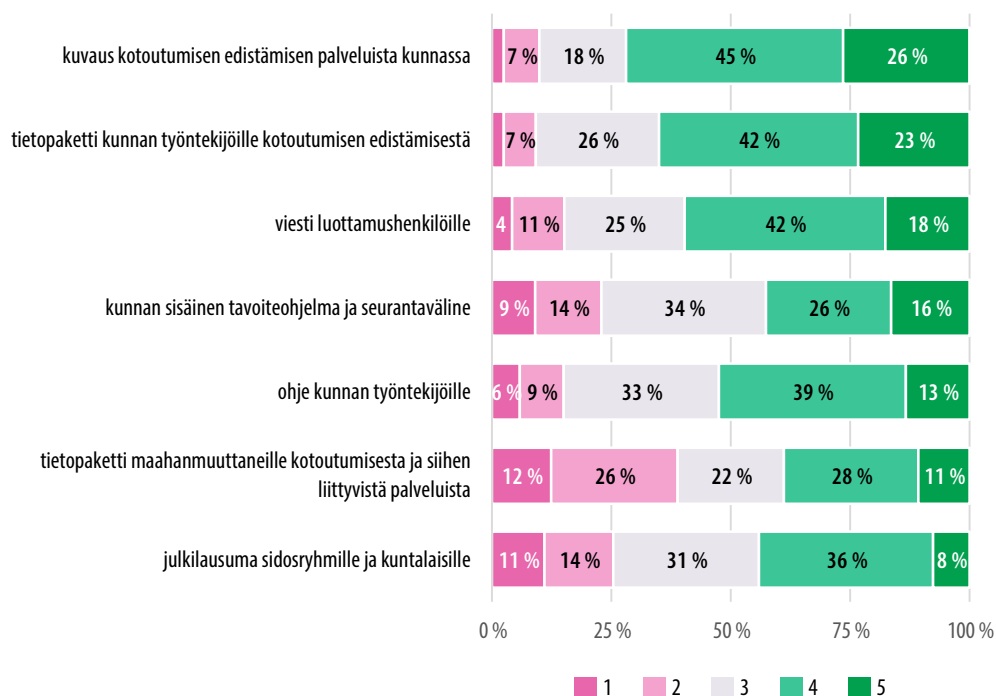
Tutkimuksen aikana nousi vahvasti esiin, että kunnat tarvitsisivat ja hyötyisivät valtionhallinnolta saatavasta koulutuksesta ja tuelta ohjelmatyöhön liittyen. Tämä koskee sekä ohjelmien rakennetta että erityisesti seurannan välineitä.

Liite: Muut puhelinhaastattelutiedonkeruun kuvat

Kuvio 14. Kotouttamisohjelmien käyttötarkoitukset puhelinhaastatteluihin perustuen (vastausjakauma).

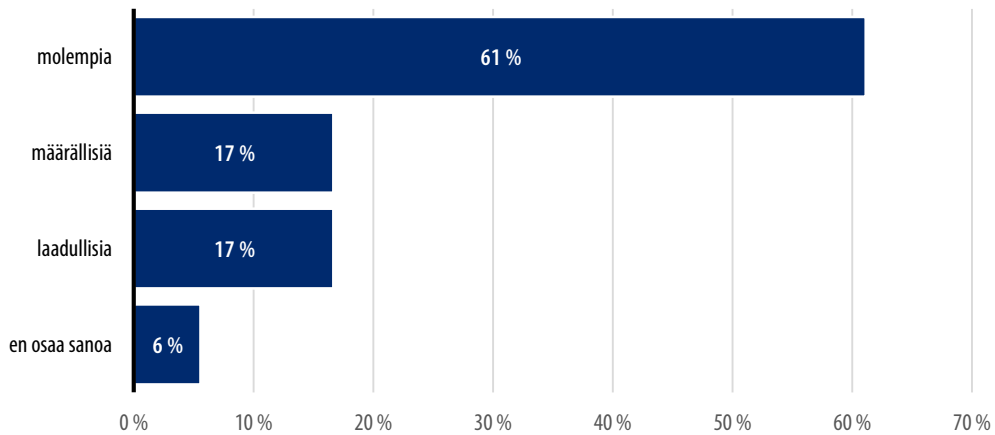
Miten hyvin seuraavat käyttötarkoitukset tai funktiot kuvaavat kuntanne ohjelmaa?

Asteikko: 1 = ei kuvaa lainkaan ... 5 = kuvaa erittäin hyvin (jakauma) 122 vastausta



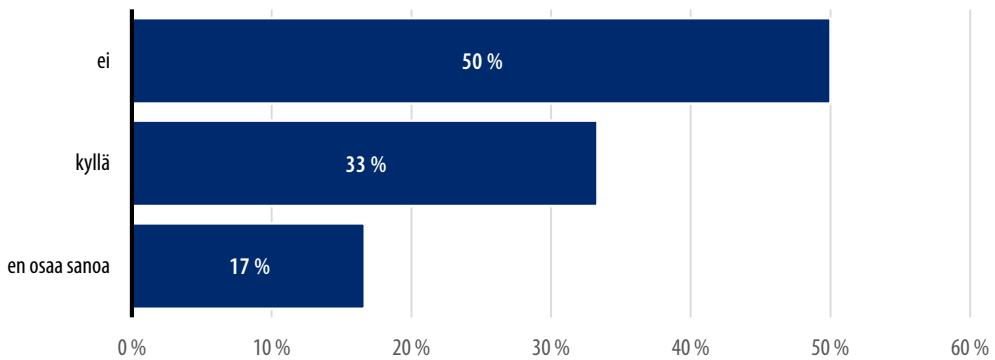
Kuvio 15. Kotouttamisohjelmien seurannan mittarit puhelinhaastatteluihin perustuen.

Jos vastannut "mittarit seuranta varten" kyllä: Ovatko ohjelmassanne olevat mittarit...
36 vastausta



Kuvio 16. Kokemusperäiset mittarit kotouttamisohjelman seurannassa puhelinhaastatteluun perustuen.

Jos vastannut "mittarit seuranta varten" kyllä: Onko ohjelma mittareissa mukana kokemusperäistä mittaamista maahanmuuttaneilta? 36 vastausta



Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-736-6

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi