

Elävän kotouttamisohjelman perusteet – kuinka päästä tuloksiin?

Kotouttamisohjelma on osa laajempaa kuntastrategiaa

Yhä useammassa kunnassa on – ja pitäisi olla – yksi kuntastrategia, joka määrittelee sen, millaisten asioiden kehittämiseen kunnan toimijat ovat valtuustokaudella päättäneet keskittyä. Valtuuston hyväksymän kuntastrategian lisäksi kunta tarvitsee useita poikkihallinnollisia strategian toteuttamisohjelmia. Ne johdetaan kuntastrategiasta, ja niiden tarkoitus on tukea ja toteuttaa sen tavoitteita.

Kotouttamisohjelma on yksi ohjelmista ja suunnitelmista, joiden tulee perustua kuntastrategiaan. Lisäksi kunnan kotouttamisohjelmassa on hyvä heijastella niitä teemoja, joita nostetaan esiin Valtion kotouttamisohjelmassa (VALKO). VALKO laaditaan hallituskausittain viemään eteenpäin hallitusohjelman teemoja, jotka liittyvät kotouttamiseen. Hyvä kotouttamisohjelma vie siis kuntatasolla eteenpäin sekä kuntastrategiassa että valtion kotouttamisohjelmassa ja muissa kansallisen ja alueellisen tason dokumenteissa tärkeiksi katsottuja teemoja.

Kunta päättää strategiassaan kehittämislinjauksensa ja tavoitteensa. Eri suunnitelmissa ja ohjelmissa sovitaan tarkemmin siitä, miten, kuka ja millä resursseilla nämä linjaukset ja tavoitteet toimeenpannaan. Lakiin kotoutumisen edistämisestä on kirjattu kunnan kotouttamisohjelmasta:

“ Kunnan tai useamman kunnan yhdessä on kotoutumislain mukaan laadittava kotouttamisohjelma (32 §). Ohjelman tarkoitus on edistää kotoutumista ja monialaista yhteistyötä. ”

Lisäksi kuntalaki toteaa:

“ Kotouttamisohjelma otetaan huomioon myös kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa (kuntalaki 65 §). ”

Kotouttamisohjelma on lain mukaan tarkistettava vähintään kerran neljässä vuodessa. Kun kuntastrategia muuttuu ja siten myös kunnan kehittämislinjaukset, on tarkistettava, että kotouttamisohjelma vastaa niitä linjauksia ja tavoitteita, jotka kuntastrategiassa määritellään.

On otettava huomioon, että vaikka kuntastrategia ei erikseen mainitse maahanmuuttajia linjausten kohderyhmänä, kuntalaisia koskevat linjaukset koskevat myös maahanmuuttajia. Maahanmuuttajat ovat kunnan asukkaita, mikäli ao. kunta on kirjattu heidän asuinpaikakseen. Kaikki lapsia, varhaiskasvatusta, terveyttä, sivistystointia tai vanhuksia koskevat linjaukset koskevat myös maahanmuuttajia. Tämän lisäksi tarvitaan erillinen kotouttamisohjelma, jotta maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan kunnan kaikkien toimijoiden yhteistyönä. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen linjausten tulee erikseen – mutta myös automaattisesti – ottaa huomioon maahanmuuttajalasten tilanne varhaiskasvatuksessa. Ts. mitkä asiat varhaiskasvatuksessa koskevat erityisesti maahanmuuttajalapsia ja heidän vanhempiaan – tai jotain maahanmuuttajaryhmää? Mitkä asiat varhaiskasvatuksessa koskevat yhtäläisesti kaikkia ottamatta huomioon taustaa?

Kotouttamista ja maahanmuuttajia koskevan kunnan keskeisimmän tahtotilan olisi siis nouseva kuntastrategiasta. Se antaa parhaan mahdollisen tuen kotouttamisohjelman valmistelusta vastuussa oleville.



Kotouttamisohjelman merkityksestä ja halutuista tavoitteista tulee keskustella paikallisesti

Kotouttamisohjelman laatimisen prosessi on yhtä tärkeä kuin sen tulos. Kun kotouttamisohjelma laaditaan tai sitä tarkennetaan on hyvä täsmentää se, millaisessa toimintaympäristössä kunnan toimintaa suunnitellaan. Millaisia maahanmuuttajia kunnissa asuu? Mitkä ikä- ja kansalaisuusryhmät kunnassa korostuvat? Millaiset maahantuloperusteet ovat ajatellen sitä, että kotoutumislaki koskee myös lyhyen aikaa maassa-asuvia, esimerkiksi opiskelijoita ja työntekijöitä? Millaisia trendejä tilastojen takaa voi löytää? Millaisia johtopäätöksiä tilastoista voi tehdä tulevaisuuteen varautumisen suhteen?

Tällä hetkellä huomio kiinnittyy monin paikoin pakolaisiin ja muihin kansainvälistä suojelua saaviin, koska he ovat usein haavoittuvain ja näkyvin ryhmä. Kotouttamisohjelma perustuu kuitenkin lainsäädännön mukaan sille ajatukselle, että ohjelma kattaa kaikki kunnassa asuvat maahanmuuttajat maahantuloperusteesta riippumatta. Lisäksi ohjelma ottaa huomioon ryhmien väliset suhteet. Näistä syistä on tärkeää kiinnittää huomiota kunnassa asuvien väestötilastoihin, jotta huomioon otetuiksi tulevat kaikki kuntalaiset; ei ainoastaan näkyvimät ryhmät.

Jotta kuntien ja alueiden – ja myös järjestötoimijoiden – olisi helpompi arvioida toimintaympäristöään tilastojen avulla nykyistä järjestelmällisemmin, tuottaa työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus monenlaista tilastotietoa. Näistä tärkein on syksyllä 2016 avattava Kototietokanta, jonka avulla kenen tahansa on helppo tuottaa itseään kiinnostavia tilastoja. Lisäksi kotouttamisen osaamiskeskus tuottaa seuranta- ja selvitystietoa päätöksenteon tueksi.

Kotouttamisohjelma on osa kunnan työn suunnittelua yhdessä kaikkien niiden tahojen kanssa, jotka tuottavat maahanmuuttajille palveluita tai ovat muuten mukana maahanmuuttajien kotouttamisen tukemisessa. Ohjelman sisältöjen linjaamisen ohella yhtä tärkeää on käydä paikallista keskustelua kotouttamisohjelman yleisestä merkityksestä ja sen sisältämistä käsitteistä:

- Mitä kotouttamisohjelma meidän kunnassamme tarkoittaa?
- Millainen kotouttamisohjelma palvelee parhaiten meidän kuntaamme?
- Millaisia maahanmuuttajia meidän kunnassamme asuu?
- Mitkä asiat erityisesti meidän kunnassamme painottuvat?
- Keitä ohjelma ensisijaisesti koskee?
- Ketkä ovat ohjelman osallisia sen eri vaiheissa?
- Mitä käsitteitä ohjelma sisältää, ja miten käsitteet paikallisesti ymmärretään?
- Mikä on kotouttamisohjelman suhde kuntastrategiaan ja muihin kunnassa voimassa/valmisteilla oleviin ohjelmiin?



Elävä kuntastrategia on verkostotoimintaa, vuorovaikutusta ja jatkuva prosessi

Lainsäädäntö edellyttää kunnilta voimassa olevaa kotouttamisohjelmaa, mutta kyse ei ole vain muodollisuudesta, jolla tehdään kuntakorvaukset mahdollisiksi tai täytetään lainsäädännölliset velvoitteet. Kyse on ennen kaikkea siitä, että kansainvälistyminen, eri maahanmuuttajaryhmät kuntalaisina ja onnistunut kotoutuminen tuki edellyttävät kunnan eri sektorien ja muiden kunnassa toimivien, kuten järjestöjen ja TE-palveluiden yhteistyötä ja yhteistyön huolellista suunnittelua. Kotouttamisohjelma onkin tiekartta kunnan menestykseen kotoutumistoiminnassa.

Kotouttamisohjelman merkitys kannattaa siis sovittaa kunnan tilanteen, koon ja sijainnin mukaan eli paikalliseen todellisuuteen. Tässä edellä kuvattu Kototietokanta on avuksi. Kotouttamisohjelmaa ei voi siirtää muista kunnista tai ulkoistaa määräaikaisille toimijoille. Esimerkiksi väestöään menettävissä ja elinvoimaisuuden kanssa painiskelevissa kunnissa kotouttamisohjelman merkitys on eri kuin asuntopulan ja investointipaineiden kanssa elävissä ruuhkautuvissa kunnissa. Tämä tarkoittaa sitä, että eri kunnat voivat soveltaa myös Valtion kotouttamisohjelmaa, VALKOA, omien edellytystensä mukaan. Kotouttamisohjelma on siis laajuudeltaan vastaava kuin kunta, jossa se on laadittu.

Monissa kunnissa on maahanmuuttokoordinaattori tai -päällikkö, joka on pääosin vastuussa kotouttamisohjelman laadinnasta. Seuraavassa kotouttamisohjelman laadinnan prosessia käydään läpi kohta kohdalta. Kuvaus on osoitettu suoraan maahanmuuttoasioiden koordinaattorille. Prosessin tarkoituksena on ennen kaikkea sitouttaa eri tahot kotouttamisohjelman tavoitteiden toteuttamiseen. Kotouttamisohjelman tulisi siis aidosti ohjata kunnan toimintaa kohti haluttua päämäärää.

1. Millaisia teemoja kuntastrategiasta tai muista kunnan ohjelmista olisi otettava huomioon kunnan kotouttamisohjelmassa? Antaako VALKO lisävirikkeitä teemojen valintaan?

Virikkeitä voi saada kotouttamisen osaamiskeskuksen kotouttaminen.fi-sivustolla olevasta kunnan kotoutumisen edistämisen mittarista eli Kotomittarista. Kunnan kotoutumistoiminnan kanssa tekemisissä olevat voivat täyttää yhdessä keskustellen tai kukin omalla tahollaan Koto-mittarin, ja saada näin vinkkejä siihen, miten kotoutumista omassa kunnassa tai omalla alueella tulisi kehittää. Teemat nousevat esiin tämän keskustelun pohjalta.

- Priorisointi on teemojen valinnassa hyve. Kaikkea ei voi edistää yhdellä valtuustokaudella. Keskity 5–7 kehittämisteemaan ja tee ne hyvin. Priorisoinnin lisäksi myös ytimekkyys on hyve.

Kotoutumislaisissa on määritelty kotouttamisohjelmalle tietty minimitaso; esim. kunta laatii monivuotisen suunnitelman pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä osana kotouttamisohjelmaa.

- Kotouttamisohjelma ei ole kunnan kotoutumisen toimintakertomus, eikä myöskään ohjeistus työntekijälle. Kunnassa jo toimivat perusasiat eivät kaipa kertausta. Esim. mikäli valmistava opetus tai suomi toisena kielenä -opetus toimivat, ei asiaa tarvitse selostaa kotouttamisohjelmassa. Teema otetaan kotouttamisohjelmaan ainoastaan, mikäli se kaipa merkittävää kehittämistä ja erityisesti poikkihallinnollista ja sektorien välistä huomiota.



2. Kun teemat on valittu, ota selvää, missä kunnan elimissä niitä tulisi käsitellä. Kunnanjohtaja, johtajisto, kunnanhallitus? Tarvitaanko muodollisia päätöksiä?

3. Kun johtotason lähetekeskustelut on käyty, on jo varmasti kasassa lista eri tahojen yhteys-henkilöistä, jotka osallistuvat kotouttamisohjelman eri teemojen työstämiseen.

- Mieti, keitä tarvitset kunnan virkamiesten lisäksi: Kuntayhtymä, TE-palvelut, Poliisi, Kela, Verotoimisto, järjestöt, yrittäjät? Muita?
- Pidä vetävä ja innostava sekä mielellään laaja-alainen miniseminaari, jossa käytännössä aloitetaan työ kunnan kotouttamisohjelman laatimiseksi.
- Esittele teemat ja varaudu perustelemaan ne huolella.
- Kerro reunaehdot: aikarajat kotouttamisohjelman laadinnalle, mitä kotouttamisohjelmalla tarkoitetaan (vrt. tämä ohjeistus) ja mihin sillä tähdätään, millaista kotouttamisohjelmaa tavoitellaan (ks. seuraava osa).
- Käynnistä työryhmätyöskentely teemojen alkuun saattamiseksi jo miniseminaarissa pienryhmäkeskusteluiden avulla.
- Seuraa jatkossa tiiviisti eri teemaryhmien työskentelyä, jotta ne saavat tuloksensa (ks. seuraavassa) valmiiksi aikarajojen puitteissa.
- Pienemmissä kunnissa sama henkilö saattaa osallistua useampaan työryhmään.
- Ota huomioon, että työryhmissä käyty keskustelu on osa kotouttamisohjelman toteuttamista: se sitouttaa toimijoita lopputuloksen saavuttamiseen strukturoidusti.

4. Kotouttamisohjelmassa tulee teemojen edistämiseksi nostaa esiin seuraavat asiat:

- Teeman perustelu: miksi juuri kyseinen teema on keskeinen kyseisen toimikauden kotouttamisohjelmassa?
- Mikä on teeman kohderyhmä? Keihin toiminta kohdistuu? Huomaa, että prosesseja tehostettaessa voi olla ensi- ja toissijaisia kohderyhmiä: esim. viranomaisten yhteistoiminnan tehostaminen tietyllä tavalla tietyssä asiassa hyödyttää tiettyä maahanmuuttajaryhmää.
- Millaiseen tavoitteeseen kyseisellä teema-alueella pyritään? Mikä on paremmin toimikauden lopussa?
- Millä toimenpiteillä edistetään teema-aluetta?
- Mikä vastuutaho vastaa teema-alueen edistämisestä? Esim. virasto, osasto jne.
- Millaisia resursseja teema-alueen edistämiseksi on olemassa? Jos resursseja ei ole korva-merkitty, mistä niitä aiotaan hakea? (Aikaresurssit ja eurot.)
- Miten tavoitteita tukevat toimenpiteet aikataulutetaan?
- Miten tavoitteeseen pääsyä mitataan?
- Miten ja missä teema-aluetta – ja myöhemmin tavoitteen toteutumista – seurataan?

5. Kotouttamisohjelmadokumentin tuottaminen

Teemaryhmien tuloksen jäsentäminen helposti luettavaan muotoon jää useimmiten – ja perustellusti – kunnan maahanmuuttoasioista vastaavalle asiantuntijalle.

Seuraavia asioita kannattaa ottaa huomioon:

- Kuten jo aiemmin on tuotu esiin, kannattaa pyrkiä tiivyyteen: kunnan kotouttamisohjelma ei ole kunnan kotouttamistoiminnan toimintakertomus.
- Perustelut valituille kehittämisteemoille voi etsiä esim. laatimisprosessin aikana tehdystä toimintaympärisöanalyysistä; esim. SWOT-analyysistä, tilastoista tai molemmista.
- Tiiviimmillään kunkin kohdan tulisi sisältää kohdassa neljä kuvatut asiat, ts. kohderyhmä, tavoitteet, toimenpiteet, vastuutaho, resurssit, aikataulutus, mittarit ja seuranta.



Viime kädessä kunnan johto päättää, pyydetäänkö kotouttamisohjelmasta lausuntoja, järjestetäänkö kuulemistilaisuuksia kuntalaisille tai maahanmuuttajataustaiselle väestölle, ja missä kunnan elimissä kotouttamisohjelmaa käsitellään. Laaja kuuleminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sitoo osallistujia mukaan prosessiin ja tavoitteiden toteuttamiseen. Toisaalta lausuntopyyntömenettelyt tulevat usein niin myöhäisessä vaiheessa, ettei sisältöön ole merkittävästi mahdollisuutta puuttua. Nykyään suositaan muodollisten lausuntomenettelyjen sijaan usein erilaisia avoimen osallistamisen metodeja, esim. keskustelutilaisuuksia ja työpajoja erilaisille kuntalaisryhmille.

Tavoitteena on, että erilaisilla kuulemismenettelyillä on varmistettu hyvä ”selkänöja” kotouttamisohjelmalle niin, että kotouttamisohjelman käsittely esim. kunnanvaltuustossa tai kunnanhallituksessa ei aiheuttaisi enää suuria muutoksia tai pitkittävää keskustelua asiakirjasta.

Kotouttamisohjelma-asiakirjaan voi lisätä liitteitä, kuten tilastoja tms. sen mukaan, mikä tuntuu tukevan kotouttamisohjelmaa.

6. Seuranta

Indikaattorien eli mittareiden löytäminen kotouttamisohjelman tavoitteille voi olla joskus vaikeaa. Yhteiskunnalliset asiat, kuten kotoutuminen, ovat niin monimutkaisia, että yksiselitteistä syy–seuraus-suhdetta voi olla vaikea osoittaa eri asioiden välillä. Toisaalta toiminnalliset tavoitteet ja niiden mittarit – esim. toiminta alkanut/ei alkanut – saattavat tuntua laimeilta. Onkin aina hyvä pyrkiä kohti numeerisia tavoitteita siinä mielessä, että ne ainakin ohjaavat toimintaa kohti toivottua tavoitetta, vaikka itse tavoitteeseen ei päästäisikään tai numeeristen tavoitteiden suhdetta toimenpiteisiin ei pystyttäisi tarkkaan osoittamaan.

Esimerkiksi mikäli kunnassa nuorista X prosenttia jatkaa toisen asteen opintoihin, mutta ulkomailla syntyneistä nuorista vain Y prosenttia, voisi tavoite olla, että seuraavaan tarkasteluajankohtaan mennessä ulkomailla syntyneistä nuorista Y+10 prosenttia jatkaa toisen asteen opintoihin.

Seuranta on hyvä kytkeä kotouttamisohjelman laadinnan prosessiin. Ketkä seuraavat ja miten ylipäättään seurataan tavoitteiden toteutumista? Miten kunnassa laajemmin seurataan strategisten asioiden toteutumista virkamiestasolla ja toisaalta poliittisessa prosessissa?

Kotouttamisen osaamiskeskuksen yksi perustehtävä liittyy kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantaan. Seurantaa varten on kehitetty jo vuonna 2009 ensimmäisen kerran pilotoitu seurantajärjestelmä indikaattoreineen eli mittareineen. Viimeksi seurantaa koskeva kokonaisraportti ilmestyi vuonna 2013. Jatkossa kokonaisraportti ilmestyy aina vaaleja edeltävänä vuotena eli joka neljäs vuosi. Kokonaisraporttiin sisältyy useita osatutkimuksia- ja selvityksiä, joiden tuloksia raportoidaan myös välivuosina.

Kokonaisraportin mittarit tarjoavat tietoa kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden tilanteesta eri näkökulmista myös alueetasolle ja joissain tapauksessa paikallistasolle. Näistä osista muodostetaan tulevaisuudessa indikaattoritietokanta alueellisten ja kansallisten toimijoiden käyttöön. Lisäksi Kototietokanta ja muut kotouttamisen osaamiskeskuksen tarjoamat tilastot antavat tärkeää tietoa paitsi toimintaympäristön analyysiin kunnan kotouttamisohjelmaa laadittaessa myös seurantaa varten. Kannattaa siis miettiä moneen kertaan ennen kuin yksittäinen kunta lähtee hankkimaan omaa tietoa kotouttamisohjelman seurantaan varten.



7. Muut kunnat

Kotouttamisen osaamiskeskuksen ylläpitämällä kotouttaminen.fi-sivustolla on julkaistu kuntien kotouttamisohjelmat. Noin 2/3 Suomen kunnista on voimassa tai tekeillä oleva kunnan tai seutukunnan kotouttamisohjelma. Uudessa pakolaistilanteessa kotouttamisohjelmien laadinnan rooli on noussut entistä tärkeämmäksi, ja monet kunnat ovat joko laatimassa ensimmäistä kotouttamisohjelmaansa tai päivittämässä kotouttamisohjelmaa pidemmän tauon jälkeen. Tähän tarpeeseen kunnille voi olla hyötyä yhtenäisemmästä ohjeistuksesta kotouttamisohjelmien laadinnan tueksi.



Kotouttaminen.fi

Integration.fi

