

OPAS KUNNILLE: KOTOUTUMISTA JA VÄESTÖSUHTEITA EDISTÄVÄ MONITASOINEN HALLINTO JA MONIALAINEN YHTEISTYÖ



Euroopan unionin
yhteisrahoittama



EUROOPAN UNIONI

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama

OPAS KUNNILLE: KOTOUTUMISTA JA VÄESTÖSUHTEITA EDISTÄVÄ MONITASOINEN HALLINTO JA MONIALAINEN YHTEISTYÖ

Panu Artemjeff, Miriam Attias
(MAP FINLAND ry)

Tämä opas on laadittu ja julkaistu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston yhteishankkeessa "Building an Inclusive Integration Approach in Finland".

Tässä julkaisussa esitetyt näkemykset ovat sen kirjoittajien, Panu Artemjeff ja Miriam Attias (MAP Finland ry), vastuulla, eivätkä ne välttämättä edusta Euroopan neuvoston virallista kantaa.

Yhteishanke saa yhteisrahoitusta Euroopan unionilta teknisen tuen välineen (Technical Support Instrument) kautta ja Euroopan neuvostolta. Hankkeen toteuttaa Euroopan neuvosto yhteistyössä Euroopan komission kanssa.

Tämä julkaisu on tuotettu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston taloudellisella tuella. Julkaisun sisältö on yksinomaan kirjoittajien vastuulla. Tässä esitetyt näkemykset eivät millään tavoin edusta Euroopan unionin tai Euroopan neuvoston virallista kantaa. Otteiden (enintään 500 sanaa) jäljentäminen on sallittua ei-kaupallisiin tarkoituksiin edellyttäen, että tekstin eheys säilyy, otetta ei käytetä asiayhteydestään irrotettuna, eikä se anna puutteellista tietoa tai muuten johda lukijaa harhaan tekstin luonteesta, laajuudesta tai sisällöstä.

Lähdeteksti on aina mainittava seuraavasti: "© Euroopan neuvosto, julkaisuvuosi". Kaikki muut pyynnöt asiakirjan osan tai koko tekstin jäljentämisestä ta kääntämisestä on osoitettava Euroopan neuvoston viestintäosastolle (F-67075 Strasbourg Cedex tai publishing@coe.int).

Kaikki muu tätä asiakirjaa koskeva kirjeenvaihto tulee osoittaa Euroopan neuvoston syrjinnänvastaiselle osastolle, kulttuurienvälisten kaupunkien yksikölle.

Syrjinnän vastainen osasto
Euroopan neuvosto
F-67075 Strasbourg Cedex
Ranska

Sähköposti: intercultural.cities@coe.int

CKansi ja taitto: Asiakirjat ja julkaisut
Tuotantoosasto (DPDP), Euroopan neuvosto

Kansikuva: Shutterstock

© Euroopan neuvosto, tammikuuta 2025
Printed at the Council of Europe

Sisällys

TIIVISTELMÄ	5
SUMMARY (IN ENGLISH)	7
JOHDANTO	9
OSA I – MONITASOISEN HALLINNON PERIAATTEET	11
Euroopan neuvoston suositukset	11
monitasoiselle hallinnolle	11
interkulttuurisen kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämiseksi	11
Uuden kotoutumislain vaatimukset monitasoiselle hallinnolle	13
OSA II – KANSALLINEN KOKONAISKUVA JA KOORDINAATIO	17
Toimijat, politiikkaohjelmat ja osallisuusrakenteet	17
Kansallinen monitasoisen	19
hallinnon malli ja fasilitoitu	19
tiedonkulku kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämiseksi	19
OSA III – KUNNAN PROSESSI MONIALAISEN YHTEISTYÖN, KOTOUTUMISEN JA HYVIEN VÄESTÖSUHTEIDEN EDISTÄMISEEN	23
Pyramidimalli tilannekuvan luomiseen	24
Osallisuus kehittämiskohtien	26
tunnistamisesta toimenpiteiden toteuttamiseen ja arviointiin saakka	26
Dialogin hyödyntäminen osallisuuden ja suhteiden luomiseen	29
LÄHTEET	31

Tiivistelmä

Tämä monitasoisen hallinnon ja monialaisen yhteistyön opas kunnille antaa näkökulmia ja välineitä suunnitella kotoutumista ja hyviä väestösuhteita edistävää politiikkaa, rakenteita, palveluja ja käytäntöjä kansallisten toimintaohjelmien puitteissa.

Oppaassa on kolme osiota. Ensimmäisessä käydään läpi monitasoisen hallinnon periaatteita ja sekä kansainvälistä että kansallista kontekstia. Toisessa käydään läpi kansallinen monitasoisen hallinnon kokonaiskuva ja kolmannessa osiossa siirrytään käsittelemään kunnallisen tason monitasoista ja -alaista hallintoa.

Johdannossa liikkeelle lähdetään sanasta ”governance” ja verrataan sitä suomenkieliseen vastineeseen ”hallinto”. ”Governance” voidaan hallinnon lisäksi kääntää myös johtamiseksi, johdoksi tai hallitsemiseksi, mutta se on käsitteenä monimerkityksinen. Sillä tarkoitetaan paitsi ”hallintoa”, myös hallinnon, hallitsemisen tai johtamisen prosesseja, rakenteita, lakeja, sääntöjä ja normeja. Näiden lisäksi otetaan huomioon systeemit, eli vuorovaikutus- ja valtasuhteet, sekä ne ihmiset jotka ovat osallisia ja eri asemassa suhteessa hallinnolliseen elimeen tai rakenteeseen. Nämä ihmiset ja suhteet vaikuttavat siihen, millaisia resursseja saadaan käyttöön ja millaiset suuntaviivat kehittämisellä on, lähteekö se esimerkiksi aidosti kohderyhmän tarpeista. Sisäänrakennettuna periaatteena on paikallisten tarpeiden kuuleminen ja huomioiminen vaikuttavamman politiikan ja tarpeidenmukaisten toimien aikaansaamiseksi ja keskeistä monitasoisen hallinnon toteuttamisessa (kuten myös hyvien väestösuhteiden edistämisessä) on yhteistyö, vuorovaikutus ja osallisuus.

Monitasoisen hallinnon periaatteiden soveltaminen auttaa tunnistamaan ja osallistamaan kaikki kotoutumiseen ja väestösuhteiden edistämiseen liittyvät toimijat (ja potentiaaliset toimijat) eri tasoilla, tunnistamaan heidän väliset suhteensa (tai puuttuvat suhteet) ja valtasuhteet sekä eri toimialojen väliset synergiat ja hyödyntää niitä, rakentaa hallintomalliin sisään kuulemisen mekanismeja ja koordinoida ja johtaa tuota kokonaisuutta.

Ensimmäisessä osiossa esitellään perusteluja sille, miksi monitasoisen hallinnon kehittäminen kannattaa ja laadun kannalta keskeiset, oppaan pohjana olevat

Euroopan neuvoston monitasoisen hallinnon periaatteet ja Suomelle laaditut suositukset interkulttuurisen integraation ja hyvien väestösuhteiden edistämisestä. Kuntien toiminnan kannalta keskeisiä monitasoisen hallinnon elementtejä ovat mm. poikkihallinnollisen ja monialaisen yhteistyön koordinointi myös alue- ja kuntatasolla, ruohonjuuritason kuuleminen ja konsultointi ja suunnittelu paikallisista tarpeista käsin, säännölliset tapaamiset, kestävän ja reilun rahoituksen turvaaminen, sitoutumus viestiä visiosta, jossa osallisuus ja hyvät väestösuhteet ovat keskiössä ja tulosten seuranta ja arviointi kaikilla tasoilla.

Osiossa esitellään myös uuden kotoutumislain vaatimukset ja perustelut monitasoiselle hallinnolle. Kotoutumislain uudistuksen yksi tavoite oli monialaisen yhteistyön vahvistaminen. Uuden lain myötä esimerkiksi kotoutumisohjelmassa on kuvattava paitsi kotoutumisen alkuvaiheen palvelut ja niistä vastaavat toimijat, myös yhteistyö muiden palveluihin liittyvien toimijoiden kanssa. Myös kotoutumisen edistämisen suunnittelu- ja kehittämistyön osalta kunnan on määriteltävä paitsi kotoutumisen edistämiseen liittyvät tavoitteet, toimet ja vastuutahot, myös heidän välinen yhteistyönsä. Monitasoisen- ja alaisen yhteistyön varmistamiseksi kunta asettaa maahanmuuton ja kotoutumisen sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialaisen yhteistyöryhmän tai on mukana ELY-keskuksen asettamassa alueellisessa yhteistyöryhmässä. Lisäksi kunnan pitää myös varmistaa, että erityisesti järjestöt ja kunnan alueella asuvat maahanmuuttajat voivat osallistua kotoutumisen edistämisen ja väestösuhteita edistävään toiminnan suunnitteluun.

Oppaan toisessa osassa esitetään kansallinen monitasoisen hallinnon kokonaiskuva suhteessa kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen. Noudattaen edellä mainittua kokonaisvaltaista ”governancen” määritelmää, ensiksi esitellään kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvät eri tasojen (valtakunnallinen, alueellinen, paikallinen) toimijat, politiikkaohjelmat ja osallisuusrakenteet. Mukana on laaja skaala toimijoita, joiden politiikkaohjelmat tuottavat synergiaa. Kunta voi näinollen tarkistaa, onko väestösuhteiden edistämisessä mukana esimerkiksi perinteisen kotoutumista edistävän työn ja yhdenvertaisuussuunnittelun lisäksi mukana myös

esimerkiksi osallisuustyön, romanipolitiikan ja sisäisen turvallisuuden näkökulmat.

Toimijoiden suhteiden hahmottamiseksi esitellään kuvio, jossa huomioidaan myös fasilitoitu tiedonkulkua. Vaikka vuorovaikutuskanavia ja osallisuusrakenteita on olemassa, suhteiden ja fasilitoidun vuorovaikutuksen merkitystä on hyödyllistä korostaa entisestään. Ymmärrys ei lisäännä ilman merkityksellistä vuorovaikutusta ja tämän takia olennaista on paitsi se, mitä tehdään, myös se, miten tehdään. Vuorovaikutuksen merkitystä avataan tunnistamisen ja tunnustamisen elementin kautta, jolle pitäisi olla paitsi rakenne, myös mindset, mielentila politiikkatoimintojen suunnittelu-prosessissa. Sitä konkretisoidaan Beqirin mallin avulla, jonka Nexhat Beqiri kehitti osana valtakunnallisen rasisminvastaisen ja hyviä väestösuhteita edistävän toimintaohjelman paikallisten toimien suunnittelua.

Kolmannessa osiossa siirrytään kunnallistasolle ja konkreettisiin toimintaohjeisiin monialaisen yhteistyön, kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen. Kaikki alkaa tilannekuvan luomisesta. Aluksi esitellään pyramidimalli, jossa esitellään väestösuhteiden politiikan kolme tasoa: valtavirtaistaminen yleisiin

palveluihin, rakenteisiin ja käytäntöihin, ryhmäkohtaisten yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävien toimien taso sekä vuorovaikutukseen vaikuttavat rakenteet, palvelut ja käytännöt. Pyramidikuva auttaa kuntaa luomaan kokonaiskuvan tarvittavista toimista eri tasoilla. Tämän jälkeen annetaan kunnalle näkökulmia osallisuuden muodoista ja mittaamisesta, sekä siitä, mitä merkityksellisen osallisuuden toteutuminen vaatii ja esitellään kaksi osallisuusrakennetta: erityisryhmien neuvosto (ja sen laadukkaan toteuttamisen muistilista) ja co-design eli yhteissuunnittelu. Ihan lopuksi esitellään dialogi osallisuutta tuottavana menetelmänä ja toimintana ja suomalainen kansallisten dialogien malli, jossa paikallisdilogien keskeiset sisällöt välitetään monitasoisen hallinnon periaatteiden mukaiseksi kansalliseen päätöksentekoon.

Yhteenvetona: hyviä väestösuhteita ei voi kukaan rakentaa yksin. Monitasoisen hallinnon toteuttamisessa yhtä tärkeää on se, mitä tehdään, sekä se, miten tehdään ja kuinka ja kuka pääsee mukaan tekemään. Rakenteiden lisäksi huomioita on siis hyvä kiinnittää suhteisiin, vuorovaikutuksen laatuun ja kuulemiseen, sillä niiden kautta mahdollistuu merkityksellinen osallisuus.

Summary (in English)

This guide to multi-level governance and cross-sectoral cooperation gives municipalities perspectives and tools to plan policies, structures, services and practices that promote integration and good relations within the framework of national action programmes. It has been developed within the framework of the European Union / Council of Europe Joint Project “Building an Inclusive Integration Approach in Finland”.¹

The guide has three sections. In the first one, we review the principles of multi-level governance and both the international and national context. In the second one, we give a national overview of multi-level governance, and in the third section, we move on to the municipal level and present a model to design a multi-level and a cross-sectoral approach for inclusive intercultural integration and good relations.

In the introduction, we start by comparing the word “governance” with the Finnish equivalent “hallinto”, which refers more directly to the English word “administration”. The translation into Finnish of the word “governance” could also be management, leadership or control. We review the meanings of the word: it does not only mean “administration”, but also the processes, structures, laws, rules and norms of administration, and the management. In addition to these, it takes into account the systems, i.e. the interaction and power relations, as well as the people who are involved and in different positions in relation to the administrative body or structure. These people and relationships affect what kind of resources are made available and what kind of guidelines the development has, for example, whether it genuinely starts from the needs of the target group. The built-in principle is to listen to and take into account local needs in order to achieve more effective policies and needs-based actions. Cooperation, interaction and engagement are central elements as well as to the implementation of multi-level governance, also to promote inclusive intercultural integration and good relations.

The application of the principles of multi-level governance helps to identify and involve all the actors (and potential actors) related to intercultural inclusive integration and the promotion of good relations at different levels, to identify their relationships (or missing relationships) and power relations, as well as synergies between different policy areas and make use of them. Also it helps to build consultation mechanisms into the governance model and to coordinate and lead the entity.

The first section presents reasons why the development of multi-level governance is worthwhile. We present the principles of multi-level governance, developed by the Council of Europe, with also the recommendations made for Finland, for multilevel governance in promoting inclusive intercultural integration and good relations. For municipalities, the key elements of multi-level governance are e.g. coordination of cross-sectoral and multidisciplinary cooperation at the regional and municipal level, grassroots consultation and planning and planning based on local needs, regular meetings, securing sustainable and fair funding, commitment to communicate a vision where engagement, inclusive intercultural integration and good relations are at the center and monitoring and evaluation of results at all levels.

The section also presents the requirements of the new Integration Act on multi-level governance. One goal of the reform of the Integration Act was to strengthen multidisciplinary cooperation. With the new law, for example, the integration program must describe not only the services of the initial phase of integration and the actors responsible for them, but also the ways of cooperation with other actors related to the services. Also with regard to the planning and development work for the promotion of integration, the municipality must define not only the goals, actions and responsible parties related to the promotion of integration, but also the ways of cooperation between them. To ensure multi-level and multidisciplinary cooperation, the municipality sets up a multi-disciplinary cooperation group at the local level for the promotion of immigration and integration and good population relations, or participates in a regional cooperation group set up by the ELY Center. In addition, the municipality must also ensure that non-governmental organisations and

1. The European Union / Council of Europe Joint Project “Building an Inclusive Integration Approach in Finland” is co-funded by the European Union via the Technical Support Instrument and the Council of Europe and implemented by the Council of Europe in co-operation with the European Commission.

immigrants living in the municipality can participate in the planning of activities that promote integration and good relations.

The second part of the guide presents a national overview of multi-level governance in relation to the promotion of inclusive intercultural integration and good relations. Following the comprehensive definition of “governance” mentioned above, the actors, policy programs and participation structures at different levels (national, regional, local) are first introduced. There is a wide range of actors involved, whose policy programs produce synergy. The municipality can therefore check whether, in addition to traditional work promoting integration and equality planning, for example aspects of the work on equality planning, Roma policy and internal security are included in the promotion of inclusive intercultural integration and good relations.

In order to visualise the relationships between actors, we present a blueprint, which also takes into account the facilitation mechanism and interaction. Although interaction channels and participation structures exist, it is useful to further emphasize the importance of relationships and facilitated interaction. A common understanding does not increase without meaningful interaction, and because of this, it is essential to reflect not only on what is done, but also how it is done. The meaning of interaction is opened up through the elements of identification and recognition. With them, we refer not only to a structure, but to a mindset, to a commitment to engage, hear and recognise the needs of the “grassroot level”, in the planning process of policies and activities. This is concretised with the help of the Beqiri model, which was developed by Nexhat Beqiri as part of the planning of the local actions of the national programme for anti-racism and good relations.

In the third section, we move on to the municipal level and concrete guidelines for multilevel governance in promoting inclusive intercultural integration and good relations. It all starts with creating an understanding of the state of things. With the pyramid diagram, we present the three levels of policies at which the promotion of inclusive intercultural integration and good relations are done: the level of mainstreaming diversity into general services, structures and practices, the level of group-specific actions promoting equality and inclusion, and the structures, services and practices that affect interaction. The pyramid diagram helps the municipality to create an overall picture of the necessary actions at different levels. After this, the municipality will be given perspectives on the forms and on measuring of inclusion, as well as what is required to the real conditions of meaningful participation. We introduce two participation structures as examples: the council of special groups, such as immigration councils (and a checklist for its high-quality implementation) and co-design. At the very end, we present dialogue as a method and activity that produces inclusion, and conditions for a rightly timed dialogue. At the end we also present the Finnish model of national dialogues, where the central contents of local dialogues are conveyed to national decision-making in accordance with the principles of multi-level governance.

In summary: no one can promote inclusive intercultural integration and build good relations alone. In the implementation of multi-level governance, what is done is equally important, as how it is done, and how and who gets involved in doing it. In addition to structures, it is therefore good to pay attention to relationships, the quality of interaction and consultation, because they enable meaningful participation.

Johdanto

Pitelet käsissäsi Euroopan neuvoston tuottamaa, kunnille suunnattua monitasoisen hallinnon opasta kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. [Euroopan neuvoston mukaan](#) hyvien väestösuhteiden edistäminen vaatii yhdenvertaisuutta edistävää lainsäädäntöä ja politiikkaa ja lisäksi se vaatii rakenteita väestöryhmien väliselle vuorovaikutukselle, ymmärrykselle ja ruohonjuuritason osallistumiselle. Ensin mainitut ovat kansallisten viranomaisten tehtäviä, ja jälkimmäisiä edistetään kaupunkien tasolla. Hyvien väestösuhteiden rakentuminen vaatii siis näiden tasojen välistä koordinoitua yhteistyötä. Tämä opas antaa kuntien viranomaisille välineitä jäsentää ja suunnitella strategisesti kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämistä monitasoisessa ja -alaisessa yhteistyössä.

Monitasoisen hallinnon malli sekä muut tämän oppaan työkalut auttavat näkemään hallinnollisen kokonaiskuvan, ja valitsemaan ja toteuttamaan strategisesti olennaisia painopisteitä kuntien työssä kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi.

Oppaan ensimmäisessä osiossa tarkastellaan monitasoisen hallinnon kansainvälisiä lähtökohtia ja siihen liittyviä Euroopan neuvoston suosituksia sekä kansallisia perusteluja monitasoisen hallinnon kehittämiseen. Monitasoinen hallinto liittyy vahvasti uuden kotoutumislain tavoitteisiin ja velvollisuuksiin.

Toisessa osiossa esitellään kansallinen kokonaiskuva kotoutumisen ja väestösuhteiden politiikan toimijoista, politiikkaohjelmista ja osallisuusrakenteista sekä monitasoisen hallinnon kansallisesta koordinaatiosta,

jossa korostetaan fasilitoitua tiedonkulkua eri hallinnon tasojen ja sidosryhmien välillä ja avataan sitä Beqiri-mallin avulla. Beqiri-malli kehittyi hyvien väestösuhteiden pilottihankkeessa, jossa jalkautettiin kansallista rasisminvastaista ja hyvien väestösuhteiden ohjelmaa alueille. Ideana oli kansallisten painopisteiden mukaisesti edetä paikkakunnittain niiden tarpeiden ja prioriteettien mukaan. Aluksi kerättiin tietoa paikallisista tarpeista suhteessa ohjelman linjauksiin ja sen jälkeen suunniteltiin alueellista toimintaa, jonka lähtökohtana olivat nuo paikalliset tarpeet. Kansallinen kokonaiskuva auttaa kuntia tunnistamaan paikkansa ja muiden tasojen toimijat sekä mahdolliset hyödyt, jota yhteistyön lisääminen voi tuoda.

Kolmannessa osiossa siirrytään varsinaisesti kunnallistasolle ja käsitellään prosessia, jota kunnat voivat hyödyntää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita edistävien toimien strategiseen suunnitteluun. Oppaan työkalujen ja esimerkkien avulla kuntien viranomaiset voivat kehittää väestösuhteita ja kotoutumista vahvistavia toimia erityisesti tilannekuvan rakentamisen, osallistavien menetelmien sekä yhteissuunnittelun kehittämisen osalta.

Tämä opas on laadittu Euroopan neuvoston johtaman, Intercultural Cities-verkoston työhön perustuvan "Promoting inclusive intercultural integration in Finland" -hankkeen puitteissa. Suomen monitasoista hallintoa on tämän oppaan lisäksi käsitelty Euroopan neuvoston englanninkielisissä julkaisuissa "Current practices in multilevel governance in Finland" (2024) sekä "A blueprint of a coordination mechanism on integration policies in Finland" (tulossa 2025).

OSA I

Monitasoisen hallinnon periaatteet

Monitasoisella hallinnolla tarkoitetaan mallia, jossa politiikan tavoitteita ja toimenpiteitä on suunnittelemassa, edistämässä ja arvioimassa kansallinen keskushallinto, aluehallinto (Suomessa hyvinvointialueet, sekä ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen hallinnolliset alueet, maakuntaliitot) sekä paikallishallinto (kunnat) ja niiden lisäksi myös kansalaisyhteiskunta, yritysmaailma ja mahdolliset muut toimijat. Monitasaisuuden lisäksi lisäksi hallinto on monialaista eli monia alueita ja politiikkaohjelmia koskettavaa ja niiden synergioita hyödyntävää. Ideaalilanteessa monitasoinen hallintomalli mahdollistaa paikallisen ruohonjuuritason tiedon välityksen ”ylöspäin” päätöksentekoa varten (bottom up) ja sisältää osallistavia prosesseja, yhteissuunnittelua, yhteistyötä ja koordinoitua julkisen sektorin hallintokuntien ja muiden asiaankuuluvien osallisten välillä ja kaikilla tasoilla.

Englanninkielinen käsite ”multilevel governance” ei käänny suomen kielelle aivan tarkassa merkityksessä. ”Multilevel”, eli monitasoinen, viittaa vertikaalisesti kaikkien tasojen mukanaoloon. Suomessa käsite ei ole niin yleinen kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämistyössä. Lainsäädännössä ja käytännössä onkin puhuttu enemmän monialaisesta tai poikkihallinnollisesta yhteistyöstä, joka viittaa horisontaalisiin suhteisiin, vaikka monitasaisuus on jo pitkään ollut asia, jota laissakin edellytetään.

Käsite ”governance” puolestaan sisältää laajemman merkityksen kuin sana ”hallinto”. ”Governance” voidaan hallinnon lisäksi kääntää myös johtamiseksi, johdoksi tai hallitsemiseksi, mutta se on käsitteenä monimerkityksinen. Sillä tarkoitetaan paitsi ”hallintoa”, myös hallinnon, hallitsemisen tai johtamisen prosesseja, rakenteita, lakeja, sääntöjä ja normeja. Näiden lisäksi otetaan huomioon systeemit, eli vuorovaikutus- ja valtasuhteet, sekä ne ihmiset jotka ovat osallisia ja eri asemassa suhteessa hallinnolliseen elimeen tai rakenteeseen. Nämä ihmiset ja suhteet vaikuttavat siihen, millaisia resursseja saadaan käyttöön ja millaiset

suuntaviivat kehittämisellä on, lähteekö se esimerkiksi aidosti kohderyhmän tarpeista.

Keskeistä on tunnistaa ja osallistaa kaikki kotoutumiseen ja väestösuhteiden edistämiseen liittyvät toimijat (ja potentiaaliset toimijat) eri tasoilla, tunnistaa heidän väliset suhteensa (tai puuttuvat suhteet) ja valtasuhteet sekä eri toimialojen väliset synergiat ja hyödyntää niitä, ja koordinoida ja johtaa tuota kokonaisuutta. Keskeistä monitasoisen hallinnon toteuttamisessa (kuten myös hyvien väestösuhteiden edistämisessä) on yhteistyö, vuorovaikutus ja osallisuus.

Kun pohditaan keinoja lisätä osallisuutta, ”governancen” monimerkityksinen määritelmä haastaa pohtimaan, mihin valtaan osallisuus kiinnitetään eli mitä valtaa ja toisaalta myös mitä osallisuuden muotoa kussakin systeemissä jaetaan eri tasoille ja toimialoille ja sidosryhmille, kun puhutaan kotoutumisesta ja väestösuhteista. Aidon monitasoisen hallinnon kannalta on olennaista, että erilaiset osallisuusrakenteet on kiinnitetty päätöksenteon prosesseihin ja näin ollen aitoihin vaikuttamismahdollisuuksiin.

Euroopan neuvoston suositukset monitasoiselle hallinnolle interkulttuurisen kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämiseksi

Monitasoisen hallinnon periaatetta on kehitetty erityisesti Euroopan neuvoston piirissä. Se nostettiin esiin ensimmäisen kerran Euroopan neuvoston innovaatioita ja hyvää hallintoa koskevassa strategiassa vuonna 2008 ja sen jälkeen monitasoisen hallinnon periaatteita on kehitetty eri Euroopan neuvoston politiikka-aloilla. Euroopan neuvoston piirissä toimii myös erillinen asiantuntijaelin joka antaa suosituksia ja tukea jäsenmaille monitasoisen hallinnon kehittämiseksi. (<https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles>)

Monitasoisen hallinnon periaatteita on Euroopan neuvoston piirissä tarkasteltu myös interkulttuurisen kotoutumisen toimialan sisällä. Ajatuksena on ollut se,

että lisäämällä maahanmuuttajien osallisuutta heidän kotouttamista koskevien palveluiden suunnitteluun, voidaan luoda tehokkaampia ja tarkemmin heidän tarpeisiinsa vastaavia kotoutumispalveluita, sekä samalla edistää osallisuutta ja hyviä väestösuhteita Euroopan neuvoston jäsenmaissa.

Euroopan neuvoston ministerikomitea suositteli jäsenvaltioille monitasoista hallintomallia interkulttuurisen integraation edistämiseksi vuonna 2022. [CM/Rec\(2022\)10 \(coe.int\)](#). Ministerikomitean suositukset jäsenvaltioille koskivat lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, jotka auttaisivat soveltamaan ja toimeenpanemaan interkulttuurisen integraation lähestymistapaa hallinnon eri tasoilla, jotta kaikki asiaankuuluva tieto saavuttaisi asiaankuuluvat instituutiot valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla ja jotta instituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan valmiudet kehittää, toteuttaa ja arvioida interkulttuuriseen integraatioon perustuvaa lähestymistapaa kasvaisivat.

Euroopan neuvoston alainen Intercultural Cities-verkosto toimii kansainvälisenä alustana kokemusten ja käytäntöjen jakamiseen ja arviointiin paikallistasolla. Suositusten konkretisoimiseksi Euroopan neuvosto on listannut hyvän interkulttuurista integraatiota edistävän monitasoisen hallinnon elementtejä, kuten:

- 1. Kansallinen, riippumaton asiantuntijajoin, joka johtaa kansallisen kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikan ohjelman suunnittelua, toteuttamista ja seuranta ja rakentaa poikkihallinnollisia yhteyksiä muihin politiikkaohjelmiin
- 2. Poikkihallinnollisen ja monialaisen yhteistyön koordinointi myös alue- ja kuntatasolla

- 3. Ruohonjuuritason kuuleminen ja konsultointi paikallisista tarpeista käsin, säännölliset tapaamiset
- 4. Kestävän ja reilun rahoituksen turvaaminen
- 5. Sitoutumus viestiä visiosta, jossa osallisuus ja hyvät väestösuhteet ovat keskiössä
- 6. Tulosten seuranta ja arviointi kaikilla tasoilla

Kuntien oman toiminnan kannalta olennaista on huomioida elementit 2-6. Tässä oppaassa annetaan näkökulmia ja työkaluja poikkihallinnollisen ja monialaisen yhteistyön koordinointiin, ruohonjuuritason kuulemiseen ja konsultointiin sekä suunnitteluun paikallisista tarpeista käsin, ja osittain myös tulosten seurantaan ja arviointiin.

Kestävän ja reilun rahoituksen turvaaminen liittyy tässä yhteydessä vahvasti osallistamisen käytäntöihin. Tämän takia on tärkeää, että osallisuutta edistävälle käytännölle on siunaus sellaiselta taholta, joka käyttää budjettivaltaa, ja sellaiselta, joka voi viestiä organisaation suulla. Viestinnällinen sitoumus tekee kunnasta helpommin lähestyttävän eri väestöryhmiin kuuluville ihmisille, ja lisää luottamusta. Osallisuus ei kuitenkaan tapahdu vain viestinnällisillä keinoilla, ilman resursseja. On tärkeää turvata resurssit osallisuudelle, konsultoinnille ja yhteissuunnittelulle, sekä säännöllisille tapaamisille, sekä myös niille muutoksille, joiden tarve saadaan selville kuulemisprosesseissa (ks. esimerkiksi kappale yhteissuunnittelusta).

Euroopan neuvoston vuonna 2024 julkaisemassa raportissa [Review of current practices in multi-level governance in Finland](#) annetaan myös suosituksia hyvän kotoutumista ja hyviä väestösuhteita edustavan monitasoisen hallinnon varmistamiseksi Suomessa (katso allaoleva taulukko).

Taulukko 1: Suosituksia monitasoisen hallinnon vahvistamiseksi kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikan kentälle (Artemjeff, Attias, Wilson 2024)
1. Valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten päätöksentekijöiden tulisi huomioida monitasoisen hallinnon elementit kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämistyössä.
2. Poliitiikan suunnitteluun kuuluu vertikaalinen ja horisontaalinen yhteistyö valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden välillä ja tämä osallisuusrakenne tulee huomioida ja hyödyntää kansallisiin ohjelmiin liittyvien konkreettisten paikallisten toimintasuunnitelmien teossa.
3. Syrjinnän seurantaryhmän roolia voitaisiin kehittää edelleen seuraavien kansallisten toimintaohjelmien valmistelussa. Ryhmän rooliin voisi kuulua näyttöön perustuvan tiedon tuottaminen päätöksentekoa varten, analyysien ja suositusten tekeminen politiikkaa varten, konsultointi eri tasoilla tietojen keruun kehittämiseksi.
4. Eri poliittisten ohjelmien ja strategioiden välisiä synergioita tulisi tunnistaa ja vahvistaa perustamalla vertikaaliset ja horisontaaliset hallintorakenteet, joilla on keskeinen rooli eri toimintasuunnitelmien yhtenevien tavoitteiden saavuttamisessa.
5. Tapaamisten säännöllisyys tulee räätälöidä tarpeiden mukaan ja syklissä on hyvä huomioida tavoitteiden ja toimien synkronointi ja synergia eri sektoreilla ja politiikan toteuttamistasoilla.

6. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välille tulee luoda uusia yhteistyö- ja vuorovaikutuskanavia. Julkisen rahoituksen ehtoihin voisi lisätä edellytyksen tehdä monialaista yhteistyötä.

7. Toimintasuunnitelman osallisuuselementeissä on huomioitava yhteiskehittämisen elementit. Suunnitellut toimet on huomioitava, konsultoitava ja kehitettävä yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Osallisuusrakenteissa on otettava huomioon kansalaisyhteiskunta, yhteiskehittäminen, koordinointi ja yhteistyö.

8. Hyvien väestösuhteiden pilottihankkeissa on koottu alueellisia verkostoja ja laadittu kansallisiin painopisteisiin liittyviä alueellisia toimintasuunnitelmia, joissa on aluekohtaisia tavoitteita ja toimintoja. Nämä verkostot ja suunnitelmat voisivat toimia lähtökohtana paikallisten ja alueellisten näkökulmien edelleen kehittämiseksi.

9. Ohjelmien arvioinnissa tulisi yhdistää sekä eri tasojen että toimialojen tiedot. Oman seurannan lisäksi tulevien toimintaohjelmien toimenpiteiden toteutumista tulisi seurata riippumattoman ulkoisen seurantamekanismin avulla. Rahoituksen oikeudenmukaisuus voisi esimerkiksi olla aihe, jota voisi arvioida osana ulkoista arviointia.

Kuntien omalle toiminnalle olennaisimpia suosituksia ovat 1, 2, 4, 5, 6 ja 7.

Suosittelun 1 ja 2 ja 4 osalta kunta saa tämän oppaan toisesta osiosta kansallisen kokonaiskuvan, johon voi sijoittaa itsensä ja tarkistaa, onko omassa kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen strategisessa suunnittelussa huomioitu kaikki mahdolliset toimijat ja synergiaa tuovat ohjelmat eri tasoilla. Kolmannesta osiosta puolestaan saa rakenteen, näkökulmia ja työkaluja tehdä horisontaalista monialaista ja synergiaa huomioivaa yhteistyötä paikallistasolla. Suosituksessa 5 peräänkuulutetaan säännöllisiä, mutta tarpeenmukaisia tapaamisia, jotka on hyvä myös suunnitella strategisesti eri sektoreiden syklien mukaisesti. Valtuustokausittain tapahtuva suunnittelu antaa tälle pohjarakenteen, mutta tapaamisia tulisi olla riittävästi seurannan ja arvioinnin mahdollistamiseksi. Suosituksen 6 toteuttaminen paikallistasolla pitää yhteistyön konkreettisena ja paikalliset erityispiirteet ja elinkeinorakenne huomioiden yhteistyöstä on mahdollista tehdä vaikuttavaa, kun sosiaalisia suhteita luodaan ja ylläpidetään.

Suosittelun 7 osalta tämä opas kuvaa yhteissuunnittelun (co-design) prosessin edellytykset ja kulun, sekä antaa välineitä ja hyviä käytäntöjä myös muihin merkityksellisen osallisuuden paikkoihin.

Uuden kotoutuslain vaatimukset monitasoiselle hallinnolle

Suomessa kotouttamispolitiikan tavoitteet määritellään laissa kotoutumisen edistämisestä. Lakia on viimeisten vuosikymmenten aikana muokattu säännöllisesti mutta se on aina pitänyt sisällään monitasoiseen hallintoon ja osallisuuden edistämiseen liittyviä tavoitteita ja velvollisuuksia. Kotoutumisen (interkulttuurisen integraation) ja väestösuhteiden edistämiseen tähtäävää monitasoisen hallinnon malli hahmoteltiin jo valtion kotouttamisohjelmassa vuodelta 2012.

Ohjelmassa kuvattiin kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämispolitiikan poikkihallinnollinen kokonaisuus joka edellytti laajempia kumppanuuksia sekä osallistavien rakenteiden luomista.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti vuonna 2021 kumppanuusohjelman tukemaan kotoutumista ja yhteiskunnan vastaanottavuutta edistävän työn vaikuttavuutta tuomalla toimijoita yhteen sekä lisäämällä monialaista ja moniäänistä yhteistyötä. Ohjelmaa on toteutettu kaksivuotuisilla toimintasuunnitelmilla ja sen avulla on pyritty luomaan kumppanuuksia erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toiminta- ja osallistumismahdollisuuksien ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistämiseksi.

Kotoutuslakia uudistettiin osittain vuonna 2023, kun hyvinvointialueet alkoivat toimia ja ottivat vastuulleen sosiaali- ja terveyspalvelut. Kattava kotoutuslain uudistus astuu voimaan vuonna 2025 yhdessä työllisyyspalveluiden uudistuksen kanssa, joka siirtää työllisyyspalveluiden tehtävät kunnille.

Kotoutuslain uudistuksen (KOTO24) tavoitteena on muun muassa:

- edistää maahanmuuttajien kotoutumista, työllistymistä, hyvinvointia ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita
- vahvistaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamista ja kotoutumista
- vahvistaa monialaista yhteistyötä ja yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja työnantajien kanssa sekä selkeyttää eri toimijoiden vastuita.

Monialainen yhteistyö on uudistuksen ytimessä ja sen avulla halutaan varmistaa, että eri toimijoiden työnjako ja yhteistyökäytännöt ovat selkeitä. Palveluja tarjoavat kunta, hyvinvointialue, muut viranomaiset, kolmas sektori ja oppilaitokset, ja kunnan tehtävä on koordinoita monialaista yhteistyötä.

Kotoutumisohjelma sekä kotoutumisen strateginen suunnittelu ja seuranta

Uusi laki edellyttää, että kunnat tarjoavat tiettyjä palveluita kotoutumisen edistämiseksi. Nämä palvelut listataan kotoutumisohjelmassa, joka on kunnan järjestämä palvelukokonaisuus kotoutumisen alkuvaiheeseen. Listatut palvelut on kohdennettu maahanmuuttajille ja niiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, taitoja ja työelämätaitoja. Kotoutumisohjelma tukee myös tasa-arvon, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista sekä terveyttä ja hyvinvointia. Kotoutumisohjelmaan sisältyvät palvelut tukevat arjen kansalaistaitoja ja osallistumista järjestötoimintaan ja muihin sosiaalisiin aktiviteetteihin.

Näin ollen ”kotoutumisohjelman” uusi merkitys on asiakirja, joka kuvaa

- ▶ Kotoutumisen alkuvaiheessa saatavilla olevat palvelut
- ▶ Palveluista vastuussa olevat toimijat
- ▶ Yhteistyön muiden palveluihin liittyvien toimijoiden kanssa

Kotoutumislaisla määrittää kotoutumisohjelman vähimmäisisältö. Sen on sisällettävä vähintään:

- ▶ kotoutumisen palvelutarpeen ja osaamisen arviointi (laissa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi) tai monialainen kotoutumisen palvelutarpeen ja osaamisen arviointi,
- ▶ edellisen pohjalta laadittava kotoutumissuunnitelma sekä sen monialainen versio,
- ▶ monikielinen yhteiskuntaorientaatio,
- ▶ kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielitaidon päättötestaus,
- ▶ muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä
- ▶ kotoutumisohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä sivusto kotoutumislain kokonaisuudistuksesta toimii tieto- ja resurssipankkina, josta löytyy ajantasainen tieto lain vaatimuksista, mm. tarkistuslista kotoutumisohjelman laatimiseen:

[Tarkistuslista kotoutumisohjelman laatimiseen | Kotoutuminen](#)

Kunta vastaa myös kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta - tarvittaessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Monitasoisen hallinnon periaatteen mukaisesti sen on myös sovittava työ yhteen hyvinvointialueen kotoutumista tukevan työn kanssa.

Suunnittelu- ja kehittämistyö sisältää kotoutumisen edistämiseen liittyvien tavoitteiden, toimien ja toimenpiteiden, vastuullisten tahojen, **yhteistyön** ja seurannan määrittämisen. Myös mittarit, joilla edistystä tavoitteisiin pääsemiseksi mitataan, on mainittava. Nämä voidaan koota erilliseen kotoutumisen edistämisen toimenpideohjelmaan tai sisällyttää johonkin muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan.

Riippumatta siitä, minkä tavan kunta valitsee suunnittelutehtävän toteuttamiseen, kunnan on otettava kotoutuja-asiakkaat ja maahanmuuttajat huomioon strategisissa suunnitelmissaan kuten kuntastrategiassa, johon myös edellä mainittu suunnitteluasiakirja voidaan sisällyttää. Tavoitteena on valtavirtaistaa kotoutumisen edistäminen osaksi kunnan eri toimialojen suunnittelua ja kehittämistä.

Kotoutumisen edistämisen suunnittelussa kunta määrittelee tavoitteet, toimenpiteet, vastuulliset tahot, yhteistyön ja seurannan seuraavien teemojen osalta:

- ▶ työllisyys ja koulutus
- ▶ hyvinvointi, terveys ja asuminen
- ▶ osallisuus, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo
- ▶ oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuudet
- ▶ hyvien väestösuhteiden edistäminen

Kunta voi asettaa myös muita tavoitteita kotoutumisen edistämiseksi. Suunnittelussaan kunta ottaa huomioon kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen kansalliset tavoitteet kotoutuneille asiakkaille sekä kunnan elinvoimaisuuden edistämisen. Kunta raportoi paikalliselle ELY-keskukselle, kuinka tavoitteet on saavutettu ja toimenpiteet toteutettu joka toinen vuosi. Raportin on sisällettävä myös tietoa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, taloudellisten resurssien riittävydestä ja siitä, miten vaikuttavuus on toteutunut.

Monialaisen yhteistyöryhmän asettaminen

Monitasoisen- ja alaisen yhteistyön varmistamiseksi kunta asettaa maahanmuuton ja kotoutumisen sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialaisen yhteistyöryhmän, jos maahanmuuttajien palvelutarve kunnassa edellyttää monialaista yhteistyötä. Yhteistyötä voidaan tehdä myös ELY-keskuksen asettamassa alueellisessa yhteistyöryhmässä. Kuntien yhteistyöstä kotoutumisen edistämisen suunnittelussa voi olla monenlaista etua, minkä vuoksi alueellinen yhteistyön käynnistäminen on kannattavaa.

Kunta kutsuu yhteistyöryhmän kokoon omasta tai yhteistyöryhmään kuuluvan muun tahon aloitteesta.

Kunnan tai usean kunnan yhteistyönä perustamaan yhteistyöryhmään voivat osallistua

- ▶ viranomaiset kuten muut kunnat, työllisyysalue, ELY-keskus, hyvinvointialue, Kela, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Poliisi
- ▶ alueen vastaanotto- tai järjestelykeskukset
- ▶ paikalliset maahanmuuttaja-, kansalais-, työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä uskonnolliset yhteisöt
- ▶ kotoutumista edistäviä palveluita toteuttavat palveluntuottajat.

Kunnan pitää myös varmistaa, että erityisesti järjestöt ja kunnan alueella asuvat maahanmuuttajat voivat osallistua kotoutumisen edistämisen suunnitteluun.

Lisää:

[Kunnan kotoutumisen suunnittelutyö | Kotoutuminen](#)

[Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun tarkistuslista | Kotoutuminen](#)

Kohderyhmän laajentaminen

Uuden lain mukaan kaikille maahanmuuttajille on tarjottava perustietoa Suomesta, matalan kynnyksen ohjausta ja yleisiä julkisia palveluita. Kunnan on arvioitava kotoutumispalveluiden ja taitojen/osaaamisen tarpeet ja laadittava kotoutumissuunnitelma niiden mukaan työvoimapalveluiden piirissä olevien maahanmuuttajien lisäksi niille, jotka ovat saaneet ensimmäisen oleskeluluvan alle kolme vuotta sitten, jotka saavat toimeentulotukea muualta kuin tilapäisesti, jotka saavat kotihoidontukea, joilla on

pakolaistausta, jotka ovat tulleet alaikäisinä ilman huoltajaa, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja muille, joiden arvioidaan tarvitsevan palveluita.

Jatkossa kotoutumispalveluiden tulisi siis pystyä vastaamaan myös niiden maahanmuuttajien tarpeisiin, jotka joko asuvat täällä tilapäisesti tai eivät ole päättäneet jäädä pysyvästi. Uusien kohderyhmien palvelumiseksi kuntien ja erityisesti maahanmuuttajille suunnattujen ohjauspalveluiden tulisi tarkastella työprosesseja ja suunnitella käytännössä, kuinka uudet kohderyhmät tavoitetaan. **Tämä vaatii monialaista yhteistyötä.**

Hyvien väestösuhteiden edistäminen

Väestösuhteiden edistäminen on yksi asioista, jotka on sisällytettävä kunnan strategiseen suunnittelu- ja seurantadokumenttiin. Kunnan on määriteltävä tavoitteet, toimenpiteet, **vastuulliset toimijat, yhteistyö** ja seuranta hyvien suhteiden edistämiseksi - ja sen on myös perustettava paikallinen **monialainen työryhmä** suunnittelemaan ja toteuttamaan työtä.

[Kotoutumisen edistämisen painopisteet | Kotoutuminen](#)

Tässä raportissa seuraavassa kappaleessa esitelty kehys kolmitasoisesta lähestymistavasta monialaisen yhteistyön, kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen toimii perustana kokonaisvaltaiselle lähestymistavalle, joka edistää hyviä väestösuhteita paikallisesti.

OSA II

Kansallinen kokonaiskuva ja koordinaatio

Toimijat, politiikkaohjelmat ja osallisuusrakenteet

Koska yhteiskuntaan kiinnittyminen, kotoutuminen ja väestösuhteet koskevat monia elämäntilanteita, niiden edistäminen tapahtuu monen eri sektorin ja toimijan aloilla. Monitasoinen hallinto ja monialainen yhteistyö edellyttävät horisontaalista ja vertikaalista yhteistyötä eri toimijoiden välillä, olipa kyseessä sitten hallinnon tasot (kunta, alue, valtio, kansainvälinen yhteistyö) sekä eri hallinnonalat.

Oheinen taulukko näyttää kotoutumiseen ja väestösuhteisiin liittyvät viranomaistoimijat ja synergiaa

toisistaan ja toisiinsa syöttävät politiikkaohjelmat. Mukaan on otettu laajasti toimijoita, politiikka-aloja ja rakenteita jotka vaikuttavat väestösuhteisiin, mutta jotka eivät välttämättä ole aina mukana kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämistyössä paikallisella tasolla.

Tämän taulukon avulla kunta voi arvioida oman politiikkaohjelmansa kattavuutta ja tunnistaa toimijat, ja mahdollisesti uusia toimijoita, joiden politiikkaohjelmat tuottavat synergiaa kotoutumiselle ja väestösuhteiden rakentamiselle ja ylläpitämiselle.

TAULUKKO: Eri tasojen avaintoimijat, politiikkaohjelmat ja osallisuusrakenteet

TASO	Viranomainen	Lainsäädäntö ja politiikkaohjelmat	Osallisuusrakenteet
Valtakunnallinen	Työ- ja elinkeinoministeriö	Valtion kotouttamisohjelma	Ministeriöiden yhteistyöryhmä (KYHRY) Kumppanuusohjelma
	Valtioneuvosto: Pääministerin kanslia	Valtioneuvoston tiedonanto rasismista ja yhdenvertaisuudesta	Pääministerin pyöreä pöytä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi
	Oikeusministeriö yhdenvertaisuus- valtuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	Yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyyslainsäädäntö, yhdenvertaisuussuunnittelun opastus Etniset suhteet Kansalaisyhteiskuntapolitiikka	Yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta Yhdenvertaisuus.fi -sivusto
	Sosiaali- ja terveysministeriö työsuojelu- viranomaiset	Romanipolitiininen ohjelma (2023-2030) työelämän syrjimättömyyden valvonta	Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE)
	Sisäministeriö	Sisäisen turvallisuuden strategia ja kansalliset ohjeet paikalliseen turvallisuussuunnitteluun	Romaniasioiden neuvottelukunta
	Opetus- ja kulttuuriministeriö Valtiovarain- ministeriö	Perusopetus, nuoriso- ja kulttuuripalvelut	Ministeriöiden välinen ohjausryhmä, TUOVI- portaali ja verkosto sisäisen turvallisuuden ammattilaisille Valtakunnallinen turvallisuustapahtuma vuosittain Kansalliset dialogit

TAULUKKO: Eri tasojen avaintoimijat, politiikkaohjelmat ja osallisuusrakenteet

Alueellinen	Elinkeino-liikenne ja ympäristö (ELY-) keskuskeskukset (15)	Kuntien kotoutumishojelmien ohjaus ja seuranta	Alueelliset kotoutumisen yhteistyöryhmät
		Alueelliset toimintasuunnitelmat hyvien väestösuhteiden edistämiseksi (koordinaatio, valmistelu, rahoitus)	Alueelliset etnisten suhteiden neuvottelukunnat
	Aluehallintovirastot, AVI (6)	Romanipolitiikan alueellinen koordinaatio, ohjaus ja seuranta Työsuojelun valvonta	Alueelliset romaniasioiden neuvottelukunnat
	Hyvinvointialueet (21) Maakuntaliitot	Sosiaali- ja terveyspalvelut Aluekehittäminen, kulttuuri, kansainvälisyys, matkailu	Aluevaltuusto Maakuntahallitus, valtuusto ja maakunnan yhteistyöryhmä (MYR)
Paikallinen	Kunnat	Kuntien kotouttamishojelmat	Kunnanhallitus, valtuusto Kotoutumisen yhteistyöryhmä
		Osallisuus- ja vuorovaikutushojelmat	Osallisuuden ja turvallisuuden yhteistyöryhmät
		Paikallinen turvallisuussuunnittelu	Yhdenvertaisuussuunnittelun työryhmät

Suoraan kotoutumiseen liittyen kotoutumislaisilla on määritelty, että kuntien kotoutumista ja väestösuhteita edistävää työtä linjaa valtion kotouttamishojelma (VALKO). Valtioneuvosto päättää kotoutumisen edistämisen painopisteistä kullakin hallituskaudella. VALKO sisältää kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Ensimmäinen VALKO on tehty vuonna 2012. Jo silloin ohjelma sisälsi ”kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämispolitiikan poikkiallinnollisen kokonaisuuden”. VALKO ohjaa siis kuntien kotoutumishojelmien sisältöjä ja sen tehtävä on alusta alkaen ollut monialaiseen yhteistyöhön ohjaaminen.

VALKOA valmistelee ministeriötasolla monialaista yhteistyötä (tiedonkulun edistämiseksi ja toimenpiteiden yhteensovittamiseksi) tekevä kotouttamisen yhteistyöryhmä (KYHRY). Siinä on edustettuna kahdeksan ministeriötä: (TEM, OKM, OM, UM, YM, SM, STM, VM).

Kuinka VALKO sitten jalkautuu alueille?

Valtakunnallisesti johdettuja alustoja toimijoiden väliselle oppimiselle ja yhteistyölle on kolme. Työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen kumppanuushojelma tukee kotoutumisen ja väestösuhteiden parissa työskenteleviä paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia toimijoita tuomalla heitä yhteen sekä lisäämällä monialaista ja moniäänistä yhteistyötä. Tätä on tehostettu vuodesta 2018 alkaen järjestämällä joka toinen vuosi (2018, 2020, 2022, ja 2024) Integration-messut, joka on iso valtakunnallinen tapahtuma kotoutumisen ja pakolaisten vastaanoton toimijoille tiedon ja toimintamallien jakamiseen ja kumppanuuksien muodostamiseen.

Väestösuhteita suoraan koskettava ensimmäinen kansallinen toimintaohjelma (Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelma) oli voimassa 2021-2023. Sitä koordinoitiin Oikeusministeriöstä, mutta valmistelutyöryhmä (joka ohjasi myös toimeenpanoa ja arviointia) oli laajapohjainen; siinä oli edustettuina kaikki ministeriöt ja valtioneuvoston kanslia, Kuntaliitto, Saamelaiskäräjät, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Romaniasiain neuvottelukunta, Folktinget, Ihmisoikeuskeskus ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Toimintaohjelmassa oli kahdeksan keskeistä tavoitetta. Sitä jalkautettiin alueille mm. hyvien väestösuhteiden pilottihankkeessa, jossa onnistuttiin koordinoimaan ja fasilitoimaan monitasoista vertikaalista sekä horisontaalista yhteistyötä nk. Beqiri-malliin. Malli esitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

Väestösuhteiden edistäminen on keskeinen tavoite valtakunnallisen oikeusministeriön koordinoiman Etnisten suhteiden neuvottelukunnan ETNO:n työssä. Etnon tarkoituksena on edistää maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen, viranomaisien, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välistä vuoropuhelua. Se on monitasoinen rakenne, joka toimii valtakunnallisesti sekä myös alueilla, jakautuneena seitsemään alueelliseen etnisten suhteiden neuvottelukuntaan. ETNO edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttaneiden, etnisten, kulttuuristen ja uskonnollisten vähemmistöjen, viranomaisien, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä ja kokoaa yhteen valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason maahanmuuttotyön asiantuntijoita, sekä viranomaisia että järjestöjä. ETNO toimii myös asiantuntijaverkostona maahanmuuttoon,

kotoutumisen edistämiseen, yhdenvertaisuuteen ja eri väestöryhmien väliseen vuoropuheluun liittyvissä kysymyksissä. Sen toiminnan arvioinnissa vuonna 2024 nousi kehittämistarpeina esiin fokuksen terävöittäminen ja tarve vahvemmalle ohjaukselle ja koordinaatiolle. Toiminnan tarkoituksenmukaisuutta toivottiin kehitettävän siten, että ETNO:n toiminta ei olisi päällekkäistä muiden toimielinten, verkostojen tai viranomaistyön kanssa. Hyvät väestösuhteet, eri toimijoiden ja ryhmien välinen vuoropuhelu ja eri etnisten ryhmien osallisuuden edistäminen olivat sellaisia teemoja, joita ETNO:n toivottiin edistävän.

Orpon hallituksen yhdenvertaisuustiedonanto sisälsi myös uuden osallistavan vuosittaisen toimintatavan, pääministerin pyöreän pöydän keskustelun yhdenvertaisuudesta. Pääministerin pyöreä pöytä järjestettiin ensimmäistä kertaa maaliskuussa 2024. Se toi yhteen erityisesti maahanmuuttajien työllistymisen parissa työskenteleviä toimijoita ja työnantajien edustajia, ja sen tarkoitus oli kuulla toimijoita valtioneuvoston toimenpideohjelmaa rasismin torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi varten. [Uutta vauhtia yhdenvertaisuuteen Suomessa : Valtioneuvoston toimenpideohjelma rasismin torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi](#)

Romaniasiat eivät ole kuuluneet ETNOjen toimialalle, eikä niitä aina ole huomioitu hyvien väestösuhteiden edistämistyössä. Kuitenkin, kun keskitytään väestösuhteisiin, joka viittaa laajempaan kuin maahanmuuttoon liittyvään monimuotoisuuteen, ja joka liittyy kiinteästi yhdenvertaisuutta edistävään työhön, yhteistyö romanipolitiikan asioissa tuo kentälle lisää synergiaa. Lisäksi, meneillään olevassa [romanipoliittisessa ohjelmassa](#) on tavoitteita hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Toinen politiikka-alan, joka ei säännönmukaisesti ole mukana kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämisen työssä on sisäisen turvallisuuden ala. Sisäisen turvallisuuden strategiassa on ollut hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyviä tavoitteita.

Kansalliset dialogit on valtiovarainministeriön ja Dialogiakatemian koordinoima valtakunnallinen hanke, josta voi myös saada synergiaa kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen. Se esittelee tarkemmin osiossa 3.

Aluetasolla toimijoita ovat hyvinvointialue, ELY-keskukset ja maakuntaliitot. Osallisuusrakenteina toimivat hyvinvointialueella aluevaltuustot, alueelliset yhteistyöryhmät, ETNOt ja Ronkit ja maakuntaliitoissa hallitus, valtuusto ja maakuntien yhteistyöryhmät (MYR). Olennaista aluetasolla on paitsi poikkiallinnollisten synergioiden (esim ETNO ja RONK, joilla molemmilla on yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviä tavoitteita) hyödyntäminen, myös se, kuinka onnistutaan tuomaan ruohonjuuritason paikallinen

tieto ”ylöspäin” ja saadaan vaikutettua valtakunnallisiin politiikkaohjelmiin.

Paikallistasolla toimijoita ovat kunnan tai kaupungin lisäksi paikalliset järjestöt, yhdistykset, uskonnolliset yhteisöt, kieliyhteisöt, yritykset, oppilaitokset ja asuinaluetoimijat. Vuorovaikutuskanavia ja osallisuusrakenteita ovat paikalliset neuvostot, pyöreän pöydän keskustelut ja alueelliset dialogit, monialaiset työryhmät, eri ohjausryhmät ja mahdolliset paikalliset romanityöryhmät. Aluetasolla olennaista on varmistaa, että kuntalaiset pääsevät aidosti osallistumaan heitä koskevaan päätöksentekoon ja heille suunnattujen palveluiden arviointiin.

Väestösuhtenäkökulma laajentaa perinteistä toimijoiden joukkoa sekä politiikkaohjelmien ja osallisuusrakenteiden määrää verrattuna kotoutumista edistävään näkökulmaan, joka keskittyy vain vastikää maahan muuttaneiden kotoutumisen edistämiseen. Sellaista monitasoista hallintorakennetta ja sen johtamista ei ole vielä kehitetty, jossa tunnistetaan ja osallistetaan kaikki kotoutumiseen ja väestösuhteiden edistämiseen liittyvät toimijat (ja potentiaaliset toimijat) eri tasoilla, tunnistetaan heidän väliset suhteensa (tai puuttuvat suhteet) ja valtasuhteet sekä eri toimialojen väliset synergiat ja hyödynnetään niitä konkreettisesti ohjelmien eteenpäinviemiseen, toimeenpanoon ja arviointiin.

Toimijoiden, politiikkaohjelmien ja osallisuusrakenteiden tunnistamisen jälkeen seuraava askel on pohtia niiden välisiä suhteita ja synergioita. Seuraavassa kappaleessa esiteltävässä kansallisessa monitasoisen hallinnon mallissa ja Beqirin mallissa fasilitoidusta tiedonkulusta esitellään suhtenäkökulma.

Kun suhteet ja synergiat on tunnistettu, on vielä yksi huomioitava osallisuusrakenteet. Niissä on otettava huomioon kansalaisyhteiskunta, yhteiskehittäminen, koordinointi ja yhteistyö (Suomelle tehty suositus 7) ja ruohonjuuritason kuuleminen ja konsultointi ja suunnittelu paikallisista tarpeista käsin on mahdollistettava (Euroopan neuvoston monitasoisen hallinnon elementti 3). Osiossa kolme esitellään esimerkkejä ja näkökulmia näistä. Olennaista on, että osallisuusrakenteet on kiinnitetty päätöksentekorakenteisiin, jotta vaikuttamisen mahdollisuudet ovat todelliset.

Kansallinen monitasoisen hallinnon malli ja fasilitoitu tiedonkulku kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämiseksi

Monitasoisen hallinnon mallin keskeisenä tavoitteena on luoda toimivat yhteydet hallinnon eri tasojen välille sekä eri tasojen sisällä. Kotouttamisen ja väestösuhtepolitiikan valtakunnallisen hallintomallin tasot ja keskeiset toimijat on kuvattu kuviossa x. Sen tarkoituksena on hahmottaa kokonaiskuvaa monitasoisesta

hallintomallista kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämisen työssä. Paitsi, että siinä kuvataan eri tasojen (valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen) toimijoita, siihen on lisätty myös vuorovaikutuskanavat ja osallisuusrakenteet. Näiden lisäksi joka tasolle on lisätty osallisuuden kannalta olennainen tunnistamisen ja tunnustamisen elementti, joka pitäisi olla pohjana politiikkatoimintojen suunnittelulle (eli toiminnalle). TTT-elementeillä viitataan tapoihin, rakenteisiin ja vuorovaikutussuhteisiin, joiden kautta pystytään toteuttamaan bottom up-periaatetta (sitä, että toimien perusteluissa on huomioitu paikalliset tarpeet) sekä tunnistamaan politiikkaohjelmien synergioita.

Tunnistamisella viitataan siihen, että minkä tahansa prosessin aluksi kartoitetaan asianosaisten tietoa, kokemuksia ja näkemyksiä liittyen kehitettävään aiheeseen monipuolisesti esimerkiksi kyselyillä ja keskusteluilla, jotta kaikkien näkemykset pääsevät esiin. Kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämisen kontekstissa on erityisen tärkeää, että kiinnitetään huomiota osallistumiskanavien yhdenvertaisuuteen ja ilmapiirin avoimuuteen ja turvallisuuteen.

Tunnustamisella viitataan tunnistamisvaiheessa esiin nousseiden näkökulmien, kokemusten ja palautteiden käsittelyyn yhdessä. Yhteisen näkemyksen synnyttämiseksi kaikille on taattava mahdollisuus osallistua. Tässä vaiheessa on tärkeää, että erilaisia kokemuksia omaavat henkilöt ja sidosryhmät kokevat tulevaisuutta kuulluksi ja että erilaisille näkemyksille annetaan tilaa ja tunnustusta, vaikkeivät ne nousisi prioriteetteina heti kehittämiskohteiksi. Olennaista on, että ne ovat tulleet yhteisessä kommunikaatioprosessissa esiin ja tunnustetuksi. Yhteisen käsittelyn pohjalta luodaan yhteinen ymmärrys keskeisistä kehittämiskohteista.

Toiminnalla viitataan siihen, että merkityksellinen osallisuus vaatii sitä, että osallistumISRakenteisiin aikaa laittaneilla sidosryhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa. Yhdessä tunnistettuihin ja tunnustettuihin ongelmiin puututaan jollain tavalla ja tehdään kokeiluja ja muutoksia ongelmien ratkaisemiseksi.

Beqirin malli fasilitoidusta tiedonkulusta

Kansallisessa monitasoisen hallinnon mallissa on keskeisenä elementtinä fasilitoitu tiedonkulku. Tämän takia, että rakenteiden ja toimijoiden lisäksi on tärkeää huomioida vuorovaikutus omana tekijänä. Jos vuorovaikutuksen laatu ja sävy on mukaan otettavaa, rohkeasevaa, avointa ja aitoa, tulee merkityksellinen osallisuus mahdolliseksi. Vuorovaikutuksen merkitystä on avattu lisää osiossa IV, kappaleessa ”Asiakysymysten, menettelytapojen ja sosiaalisen pääoman tasapaino”.

Beqirin malli fasilitoidusta tiedonkulusta noudattaa edellä kuvattua 3T:n periaatetta. Se kehittyi hyvien väestösuhteiden pilottihankkeessa, jossa jalkautettiin valtakunnallista rasisminvastaista ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelmaa. Ohjelman linjauksia noudattaen, tavoitteena oli toteuttaa paikallisia toimia, jotka noudattaisivat toimintaohjelman linjauksia. Paikallisten toimien suunnittelu perustui paikallisiin tarveanalyysiin, eli prosessi käynnistyi tiedon tuottamisella. Siinä kerättiin tietoa väestösuhteiden tilasta eri kieliryhmistä (tunnista), tuotiin tuo tieto keskusteluun alueen toimijoiden ja päättäjien kesken (tunnusta) ja sitten tehtiin alueellisia toimintasuunnitelmia tietoon tulleiden tarpeiden pohjalta (toimi).

Hankkeessa valtakunnallinen toimija (Nexhat Beqiri) jalkautui alueilla, sai yhteyksiä eri kieliyhteisöihin alueen toimijoiden kautta, ja resurssoi kieliyhteisöjä itseään järjestämään fokusryhmiä saadakseen tietoa eri kieliryhmiin kuuluvien yksilöiden näkemyksistä ja tarpeista liittyen väestösuhteiden parantamiseen. Keskeistä oli vuorovaikutustilanteiden fasilitointi, joka myös rakensi itsessään suhteita toimijoiden välille. Valtakunnallisella vetovastuulla kutsuttiin aluepäättäjiä kokoon ja fasilitoitiin kohtaamisia eri kieliryhmiin kuuluvien paikallistoimijoiden ja päättäjien välillä yhteisten keskustelujen käymiseksi ja päättäjien tiedon lisäämiseksi sellaisten ryhmien ajatuksista, joita he eivät muutoin olisi tavoittaneet, ja jotka eivät mahdollisesti olleet tavoittaneet heitä. Seuraavassa vaiheessa tehtiin kansallisiin linjauksiin perustuvia alueellisia toimintasuunnitelmia ja rahoitettiin paikallisia aloitteita paikallisten tarpeiden pohjalta.

Monitasoisen hallinnon malli kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämiseksi

PAIKALLINEN	Toimijat	Kunta/ kaupunki Paikalliset järjestöt Yhdistykset Uskonnolliset yhteisöt Kieliyhteisöt Asuinalue toimijat Yritykset Oppilaitokset	Vuorovaikutus-kanavat ja osallisuus-rakenteet	Neuvostot Pyöreän pöydän keskustelut Alueelliset dialogit Työryhmät (yhdenvertaisuussuunn., osallisuus, turvallisuus) Ohjausryhmät Paikalliset romanityöryhmät	Tunnista Tunnusta Toimi	kuulemisen rakenteet, suhteet, joiden kautta saadaan tietoa, esim. hiljaiset signaalit yhdistetään vaikuttamisen rakenteisiin Co-design
			↕		paikallisten ETNOjen toimintasuunnitelmat Kuntien Kotoutumisen suunnittelu ja kotoutumisohjelma muiden pol.ohjelmien synergia?	
ALUEELLINEN	Toimijat	ELY-keskus Aluehallintovirasto Hyvinvointialue Maakuntaliitot	Vuorovaikutus-kanavat ja osallisuus-rakenteet	Alueellinen ETNO Alue-RONK Alueelliset yhteistyöryhmät (yhdenvertaisuussuunn., osallisuus, turvallisuus)	Tunnista Tunnusta Toimi	kanavat?
			↕		ETNO ja RONKin toimintasuunnitelmat VALKO muiden politiikkaohjelmien synergia?	
VALTA-KUNNALLINEN	Toimijat	Ministeriöt Valtakunnalliset järjestöt	Vuorovaikutus-kanavat ja osallisuus-rakenteet	KYHRY Valtak. ETNO Valtak RONK Kumppanuus-ohjelma Integration Turvallisuustapahtuma Väestösuhte-foorumi Pääministerin pyöreä pöytä	Tunnista Tunnusta Toimi	politiikka-ohjelmien suunnittelu: paikalliset ja alueelliset näkökulmat?
KANSAIN-VÄLINEN	Toimijat	KV-järjestöt KV-verkostot				

Fasilitoitu tiedonkulku
Beqirin malli

OSA III

Kunnan prosessi monialaisen yhteistyön, kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen

Kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistäminen ovat kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Tätä perustelee paitsi kotoutumislaki, myös yhdenvertaisuuslaki, joka velvoittaa kuntia arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista ja edistämään sitä aktiivisesti. Tässä luvussa käydään läpi näkökulmia ja työkaluja joita kunnat voivat hyödyntää rakentaessaan monitasoisen hallinnon periaatteet huomioivaa kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikkaa.

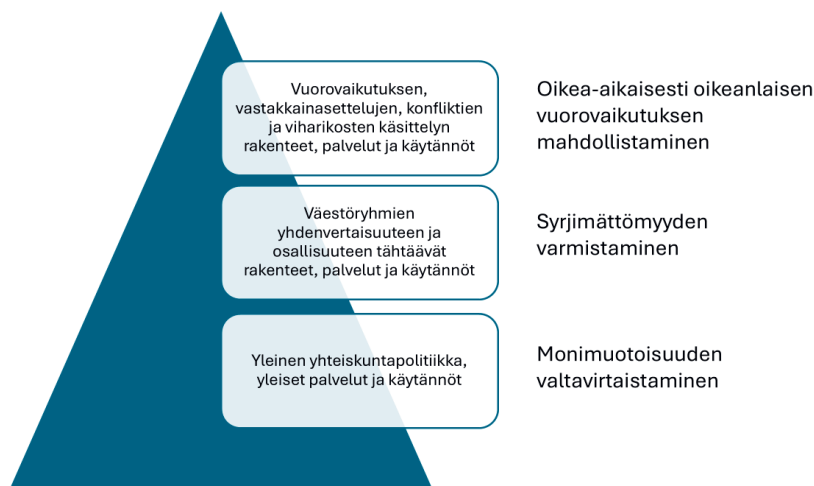
Yhdenvertaisuussuunnitelma tarjoaa mahdollisuuden myös eri ryhmien välisten suhteiden kehittämiseen kuntatasolla. [Kunnat väestösuhteita edistämässä. Käytännön työkaluja kuntien väestösuhdetyöhön.](#)

Kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen vastuu ei ole yksin maahanmuuttajille tai muille erityisryhmille kohdennetuilla palveluilla. Kohdennetut palvelut ovat vain yksi osa kokonaisuutta. Monimuotoisuuden valtavirtaistaminen osaksi kunnan eri toimialojen suunnittelua ja kehittämistä on suositeltavaa ja sitä edellytetään kotoutumislaisissa. Näiden kahden “tason lisäksi” tämä opas auttaa huomaamaan, että valtavirtaistamisen sekä kohdennettujen palvelujen lisäksi tarvitaan myös vuorovaikutukseen vaikuttavaa väestösuhdepolitiikkaa. Tällaisen kokonaiskuvan luominen vaatii yhteistyötä, jota joku koordinoi. Luonteva koordinoija on kunta, mutta koordinaatio voi olla myös ELY-keskuksella, mikäli on järkevämpää, että useampi kunta suunnittelee yhteisen strategian.

Tässä kappaleessa esitetään pyramidimalli, eli jäsenyys, joka antaa kokonaiskuvan monialaisen yhteistyön, kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden vaatimista toimijoista ja toiminnan tasoista ja voi toimia pohjana strategiselle prosessille kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämiseksi. Tämä jäsenyys perustuu väestösuhdepolitiikan viitekehykseen ja Euroopan neuvoston inklusiivisen interkulttuurisen integraation lähestymistapaan, joka on kehitetty Intercultural Cities -ohjelmassa. Molemmassa lähestymistavoissa korostetaan monimuotoisuuden kunnioittamista, yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja vuorovaikutusta sekä sitä, että monitasoinen ja monialainen lähestymistapa on välttämätön.

Kunnan prosessi kotoutumisen ja väestösuhteiden edistämisen strategisesta suunnittelusta vaatii ensin tilannekuvan siitä, missä mennään. Tilannekuvan luomisessa voi hyödyntää seuraavaa kuvaa, jossa toiminnot (ja niistä vastaavat toimijat) on jäsennetty kolmelle eri tasolle: yleisiin, universaaleihin rakenteisiin, palveluihin ja käytäntöihin (monimuotoisuuden valtavirtaistamiseen eri toimialoilla); ryhmäkohtaisiin rakenteisiin, palveluihin ja käytäntöihin, jotka viittavat siis aliedustettujen tai erityistä tukea tai huomiota tarvitsevien erityistoimiin, ja vuorovaikutusta ja konfliktinratkaisua tukeviin rakenteisiin, palveluihin ja käytäntöihin.

Pyramidimalli tilannekuvan luomiseen



Kuva: Hyvien väestösuhteiden ja interkulttuurisen integraation tasot

Yleinen yhteiskuntapolitiikka, yleiset palvelut ja käytännöt

Kuvan ajatuksena on, että pyramidin pohjalla on "suuri kuva". Perustana on monimuotoisuuden valtavirtaistaminen yleisen yhteiskuntapolitiikan aloilla ja yleisissä palveluissa ja käytännöissä. Kaikilla toimialoilla voi olla vaikutusta väestösuhteisiin ja vuorovaikutukseen. Esimerkiksi asumis-, koulutus- ja työvoimapolitiikalla on kullakin suoria tai epäsuoria vaikutuksia kohtaamisen mahdollisuuksiin. Estetäänkö eriytymistä ja segregatiota kaupunkitasolla? Kohtaavatko eri taustoista tulevat lapset ja nuoret toisiaan koulupolun eri vaiheissa? Kohtaavatko eri väestöryhmiin kuuluvat ihmiset työpaikoilla? Miten eri palveluissa huomioidaan monimuotoisen väestön tarpeet?

Ryhmien yhdenvertaisuuteen ja osallisuuteen tähtäävät rakenteet, palvelut ja käytännöt

Väestösuhteet eivät rakennu toimiviksi, jos ei ole tasavertaisia kohtaamisia. Ryhmien yhdenvertaisuuteen ja osallisuuteen tähtäävillä rakenteilla, palveluilla ja käytännöillä pyritään ennaltaehkäisemään eri ryhmiin kuuluvien ihmisten syrjintää, puuttumaan siihen ja edistämään yhdenvertaisuutta ja osallisuutta ryhmäkohtaisilla ja kohdennetuilla palveluilla. Tämä näkökulma on läsnä esimerkiksi yleisissä syrjimättömyyden ja antirasismien politiikoissa ja käytännöissä sekä ryhmäkohtaisissa palveluissa ja käytännöissä, esimerkiksi niissä, jotka tähtäävät kieli- ja kulttuurivähemmistöjen, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen, eri-ikäisten, vammaisten, romanien ja alkuperäiskansa saamelaisten sekä maahanmuuttajien osallisuuden vahvistamiseen. Esimerkiksi maahanmuuttajiin liittyen kotoutumispalvelut sekä osallisuusrakenteet kuten maahanmuuttajaneuvostot kuuluvat tähän kategoriaan.

Vuorovaikutuksen, vastakkainasettelujen, konfliktien ja viharikosten käsittelyn rakenteet, palvelut ja käytännöt

Pyramidin huippu viittaa toimintoihin, jotka edistävät ryhmien välistä vuorovaikutusta, joka on oikea-aikaista joka oikeanlaista tilanteesta riippuen. Kaikenlainen vuorovaikutus ei paranna väestösuhteita. Jotkut kohtaamiset voivat jopa heikentää niitä, koska negatiiviset kokemukset johtavat helposti negatiivisiin asenteisiin ja aiheuttavat "ryhmien välistä ahdistusta" epämiellyttävien tunteiden kanssa. Jotta kohtaaminen muuttaisi ryhmien välisiä asenteita myönteisempään suuntaan, sen täytyy tapahtua tietyissä puitteissa. Kohtaamisia ja vuorovaikutusta mahdollistavan tai järjestävän instituution tai organisaation täytyy tukea tasapuolista vuorovaikutusta tasavertaisissa puitteissa, sitouttaa osapuolet tasapuolisesti moniosapuolisella lähestymistavalla, yhteisillä tavoitteilla ja yhteistyöllä, ja luoda tai vahvistaa turvallisuuden tunnetta ja lievittää jännitteitä. Tämä vaatii osaamista ja tietoista reflektointia, sillä riskinä on aina se, että kohtaamiset ja vuorovaikutus uusintavat helposti väestöryhmien etnisiä hierarkioita ja (tahatontakin) rakenteellista syrjintää, ellei asetelmia tietoisesti pyritä purkamaan. Purkaminen vaatii valta-asetelmien tasapainottamista sekä kaikkien väestöryhmien näkemysten ottamista aidosti tasavertaisina huomioon.

Tämän lisäksi, että varmistetaan tasavertaiset kohtaamiset ja vuorovaikutus, tämä taso viittaa myös vastakkainasettelujen ja konfliktien käsittelyyn, jotka syntyvät ryhmien välisissä kohtaamisissa oletusten, ennakkoluulojen ja niistä johtuvien tulkintojen vuoksi. Nämä kohtaamiset voivat olla horisontaalisia tai vertikaalisia; ne voivat tapahtua ja eskaloitua naapurustoissa tai työ-, koulu- tai muissa yhteisöissä kenen tahansa kansalaisten välillä, tai ne voivat ilmetä syrjintänä tai koettuna syrjintänä instituutioissa. Myös

viharikoksiin liittyvät tapaukset tai viharikokset olisivat esimerkki tästä. Viharikosten ydin on, että suoran uhrin lisäksi se vaikuttaa laajasti yhteisöön, joka tuntee olevansa kohteena, ja siksi se vaikuttaa helposti ryhmien välisiin suhteisiin jakamalla ja polarisoimalla paikallisyhteisöä. Kun yhteisö on jakautunut ja polarisoitunut ja kun ryhmien välillä on vastakkainasettelua, on erityisen tärkeää kartoittaa oikea-aikaisesti oikeanlaisen vuorovaikutuksen tarve ja kohdentaa se oikeisiin henkilöihin. (Attias, 2022; Attias & Kangasoja, 2020)

On myös tärkeää tunnistaa ja tunnustaa, että työ tasa-arvon ja syrjimättömyyden puolesta itsessään tuo esiin vastustusta, identiteettien vastakkainasetteluja ja konflikteja. Siksi on tärkeää olla valmistautunut käsittelemään näitä seuraamustilanteita pitämällä huolta viestinnästä ja vuorovaikutuksesta sekä luomalla rakenteita, palveluja ja käytäntöjä konfliktien ja viharikosten käsittelemiseksi. Tätä suositellaan [Intercultural Cities -ohjelmassa](#) ja myös sisäministeriön [kansallisissa ohjeissa paikallisen turvallisuuden suunnitteluun](#).

Kaikkia kolmea tasoa tarvitaan interkulttuurisen integraation ja toimivien väestösuhteiden edistämiseen. Tätä kuviota voi käyttää kunnan rakenteiden, palvelujen ja käytäntöjen kokonaiskuvan hahmottamiseen. Jäsentämällä olemassaolevat asiat eri tasoille, saadaan myös näkyväksi, missä ollaan vahvoilla ja mikä kaipaa kehittämistä. Se auttaa myös jokaista toimijaa sijoittamaan itsensä suhteessa muihin toimijoihin ja muuhun työhön.

Esimerkki: Oulun kotouttamisohjelman analyysi ja tilannekuva

Tätä jäsenystä käytettiin analysoimaan Oulun kotouttamisohjelmaa syksyllä 2024. Kuva visualisoi kaikki palvelut, rakenteet ja käytännöt, jotka mainittiin

kotoutumisohjelmassa (2022–2025), jäseneltynä jokaiselle tasolle:

- yleispalvelut, jotka ovat ottaneet huomioon väestön monimuotoisuuden,
- ryhmäkohtaiset palvelut, joiden tarkoituksena on sisällyttää, kotouttaa ja varmistaa tasapuolinen kohtelu ja syrjimättömyys, sekä osallisuus
- palvelut, jotka mahdollistavat ja helpottavat vuorovaikutusta, konfliktien sovittelua ja käsittelevät viharikoksia tai niiden seurauksia.

Tämä tehtiin aukkojen löytämiseksi ja siten niiden tasojen ja toiminta-alojen havaitsemiseksi, joissa kehittämistä tarvitaan. Jäsennys auttoi huomaamaan, että valtavirtaistaminen oli jo verrattaen pitkällä: lähes kaikki toimialat olivat olleet mukana kotouttamisohjelman. Myös ryhmäkohtaisia ja kohdennettuja palveluja oli kattavasti tarjolla, ja osallisuusrakenteena oleva maahanmuuttajaneuvosto oli saanut kaupungissa tunnustetun aseman. Heikkoutena näyttäytyi kolmion ”huippu”: kaupungissa ollut rakenteita ja palveluja, joita systemaattisesti hyödynnettäisiin oikea-aikaisesti oikeanlaisen vuorovaikutuksen ja konfliktien käsittelyyn. Hyvänä käytäntönä tästä oli kuitenkin löydettävissä kaupungin viranomaisten ja kaupunginjohtajan reagointi Oulussa kesällä 2024 tapahtuneiden vihamotiivilla tehtyihin puukotuksiin. Ne aiheuttivat kuohuntaa ja pelkoa maahanmuuttajataustaisissa yhteisöissä, mistä saatiin tieto kaupungin osallisuusrakenteen eli maahanmuuttajaneuvoston kautta. Kaupunki reagoi kutsumalla kokoon keskustelutilaisuuden, kuulemalla huolen ja ottamalla sen vakavasti. Tässä kuviossa ei ole huomioitu muiden kuin kaupungin toimijoiden palvelut. Paikallisen tilannekuvan rakentamisessa ne kannattaa huomioida ja asettaa kuviossa oikealle tasolle, jotta saadaan myös viite siitä, mihin suuntiin strategisia kumppanuuksia ja yhteistyösopimuksia on tarpeen tehdä.



Osallisuus kehittämiskohtien tunnistamisesta toimenpiteiden toteuttamiseen ja arviointiin saakka

Erilaiset osallistumisen tavat ja rakenteet ovat keskeisellä sijalla monitasoista hallintomallia rakennettaessa. Tässä kappaleessa esitellään näkökulmia ja annetaan esimerkkejä hyvistä käytännöistä ja lähestymistavoista, jotka auttavat kuntia varmistamaan, että politiikkatoimien kohteena olevat ryhmät tulevat kuulluiksi ja pystyvät ilmaisemaan tarpeensa päättävissä asemissa oleville henkilöille.

Hallinto-osallisuuden muodot

Kun eri tasojen toimijat ja toimet on identifioitu, voidaan nähdä kokonaiskuva vahvuuksista, sekä aukot, joita rakenteissa, palveluissa tai käytännöissä on.

Monitasoisen hallinnon näkökulmasta suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa on kokoajan huomioitava eri tasojen ja sidosryhmien näkemykset. Tällä lähestymistavalla pyritään siihen, että palvelut ja resurssit kohdentuvat oikein. Tämän takia olennaisena osana monitasoista hallintoa on kokoajan sen lisäksi, mitä tehdään, myös näkökulma siitä, miten tehdään. Osallistavat käytännöt ja osallisuuden varmistaminen on keskeistä.

Osallisuutta on hyödyllistä tarkastella aina tarkasti pohtien sitä, mihin osalliseksi kutsutaan. [Sitra on esitellyt](#) kuusi erilaista hallinto-osallisuutta, jotka vastaavat päätöksentekoprosessin vaiheita: vireilletuloa, valmistelua, päätöksentekoa, toimeenpanoa ja arviointia.

- ▶ Tieto-osallisuus on kaiken perusta ja [tiedon-saantioikeus](#) tekeekin siitä lakisääteistä. Ilman tietoa asioista, joihin voi vaikuttaa, ei mikään muu osallisuuden laji mahdollistu. Eri väestöryhmien tieto-osallisuuden huomioiminen liittyy monikanavaiseen ja monikieliseen tiedottamiseen, sekä saavutettavissa olemiseen kuntalaisten kysymyksiin vastaamiseksi. Hyvä tapa tieto-osallisuuden edistämiseksi on myös "systeemikoulutuksen" antaminen eli esimerkiksi viranomaisten vierailut erilaisissa tilaisuuksissa, joissa eri kieliryhmät "koulutautuvat" ymmärtämään kunnan toimintaa.
- ▶ Aloiteosallisuus liittyy siihen, kuka saa asiansa vireille. Kuntalaisilla on lakisääteinen [aloite-oikeus](#) kunnan asioihin ja kunnan toiminnan kehittämiseen. Aloiteosallisuutta voi tukea luomalla vuorovaikutuskanavia, mahdollistamalla suoria yhteydenottoja valmistelijoihin ja luottamushenkilöihin ja luomalla rakenteita joilla on suorat yhteydet päätöksentekorakenteisiin, kuten esimerkiksi erityisryhmien neuvostot.
- ▶ Suunnitteluosallisuus on kuntalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta asioiden

valmistelussa, toiminnan suunnittelussa ja palveluiden kehittämisessä. Keinoja tähän ovat lakisääteisten kuulemisten ohella asiakasraadit, puntaroivat kansalaispaneelit ja yhteissuunnittelu sekä vastasuunnittelu.

- ▶ Päätösosallisuus on suoraa tai epäsuoraa vaikuttamista päätöksentekoon. Tästä esimerkkejä ovat esimerkiksi päättäjien valitseminen vaaleissa sekä luottamustehtävät toimielimissä. Myös päätösesitykseen liittyvän lausunnon antaminen sekä oikaisuvaatimus tai muutoksenhaku päätöksestä voidaan nähdä päätöksenteon tasoisena osallistumisena. Lobbaaminen eli kohdennettu vaikuttajaviestintä kuuluu niinikään kansalaisten vaikuttamiskeinoihin.
- ▶ Toimintaosallisuus on kansalaisten osallistumista päätösten toteuttamiseen käytännössä joko yhdessä viranomaisten kanssa tai omatoimisesti.
- ▶ Arviointiosallisuutta tuottaa se, että kuntalaisia kuullaan hallinnon toimintaa arvioitaessa. Palautteen ja muun arviointitiedon hyödyntäminen tukee osallistumisen jatkuvuutta ja kytkee sen yhä kiinteämmin osaksi hallinnon normaalia toimintaa.

Osallisuuden mittaaminen: THL:n osallisuusindikaattori

Osallisuuden kokemusta voidaan mitata THL:lla kehitetyllä osallisuusindikaattorilla. Se löytyy THL:n [www-sivuilta Osallisuusindikaattori mittaa osallisuuden kokemusta - THL](#).

Osallisuusindikaattori on tieteellisesti validoitu mittari, joten jos sitä haluaa käyttää, sen muokkaaminen tai soveltaminen ei ole sallittua. Sitä voi käyttää mm. seurantatiedon tuottamiseksi, toiminnan arviointiin tai esimerkiksi herättämään keskustelua ja ajatuksia ryhmätoiminnassa.

Indikaattori muodostuu kymmenestä väittämästä, jotka kartoittavat vastaajan kuulumisuuden tunteita, tekemisten merkityksellisyyttä sekä toimintamahdollisuuksia ja hallittavuutta. Vaikka väittämät ovatkin teoreettisesti jaettavissa näille ulottuvuuksille, tieteellinen validointi osoittaa kaikkien väittämien kuuluvan yhteen faktoriin eli vaikuttavaan tekijään, osallisuuden kokemukseen. Väittämien vastaukset sijoittuvat jatkumolle, jonka toinen ääripää edustaa osattomuuden kokemusta ja toinen osallisuuden kokemusta.

Osallisuusindikaattorin väittämät ovat:

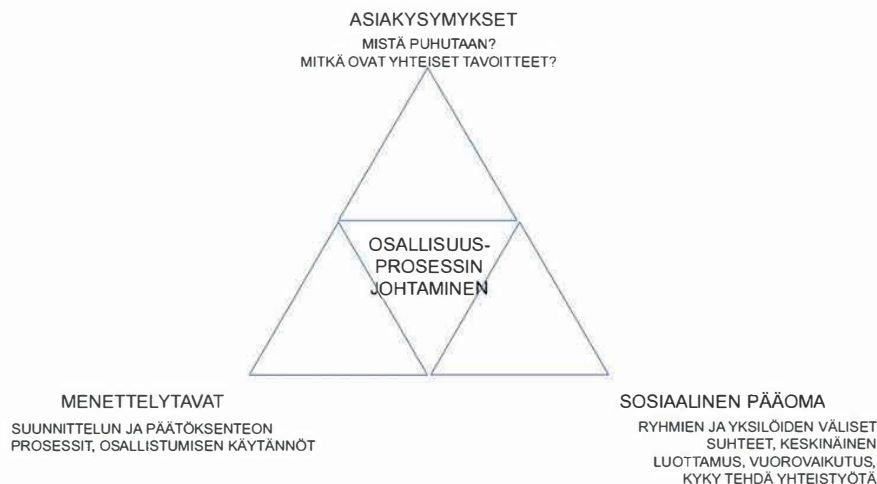
1. Tunnen, että päivittäiset tekemiseni ovat merkityksellisiä
2. Saan myönteistä palautetta tekemisistäni
3. Kuulun itselleni tärkeään ryhmään tai yhteisöön
4. Olen tarpeellinen muille ihmisille
5. Pystyn vaikuttamaan oman elämäni kulkuun

6. Tunnen, että elämälläni on tarkoitus
7. Pystyn tavoittelevaan minulle tärkeitä asioita
8. Saan itse apua silloin, kun sitä todella tarvitsen
9. Koen, että minuun luotetaan
10. Pystyn vaikuttamaan joihinkin elinympäristöni asioihin.

Ohjeet osallisuusindikaattorin käyttöön löytyvät [Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen www-sivuilta](#).

Asiakysymysten, menettelytapojen ja sosiaalisen pääoman tasapaino

Merkityksellinen osallisuus on sitä, että palveluiden, käytäntöjen ja politiikkaohjelmien kohderyhmänä olevien ihmisten ääntä kuullaan heitä koskevassa päätöksenteossa. Tällainen lähestymistapa vaatii aitoa heittäytymistä vuoropuheluun, ei-tietämistä eikä varsinkaan ei-paremmintietämistä.



Yksi tapa hahmottaa sitä menetelmällisesti on panostaa yhtäläisesti kolmeen asiaan:

- asiakysymyksiin, eli sen kartoittamiseen, mitä tietoa ja näkemyksiä osallistujat esittivät itse selvityksen kannalta olennaisiin sisältöaiheisiin liittyen,
- menettelytapoihin, eli osallistumisen rakenteisiin ja niistä viestimiseen jotta kuulemisen tarkoitus, toimintaperiaatteet ja siihen osallistumisen merkitys on kaikille selvää ja ihmisillä on mahdollisuus etukäteen valmistautua
- sosiaaliseen pääomaan eli keskusteluyhteyksien, suhteiden ja yhteistyön rakentamiseen ja osapuolten välisten suhteiden ja vuorovaikutuksen toimivuuteen. Tämä vaatii joskus fasilitointia, jotta motivaatio ja ilmapiiri ja suhteet muodostuvat kannustaviksi (Stenroos, Jääskeläinen, Attias, 2021)

Erityisryhmien neuvostot

Useilla kaupungeilla on maahanmuuttajaneuvostot, jotka ovat pysyviä osallisuusrakenteita (nuoriso-, ikäihmisten ja vammaisneuvostojen tapaan), joilla vahvistetaan maahanmuuttajien osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnallisessa päätöksenteossa ja rakennetaan yhteistyötä kotoutumisen ja väestösuhteiden sidosryhmien kesken.

Toteuttaakseen aidosti merkityksellistä osallisuutta näennäisosallisuuden ja tokenismin sijaan, on muuttamia elementtejä, jotka on huomioitava:

- merkityksellisen osallisuuden rakenteen reflektointi: mihin asiakysymyksiin neuvosto kullakin kaudella keskittyy, millaisten rakenteiden kautta noihin asiakysymyksiin vaikutetaan ja millaisia suhteita ja vuorovaikutuksen paikkoja on hyvä rakentaa

- yhteys kunnan tai kaupungin päätöksentekoon: neuvostolla on hyvä olla mandaatti tehdä aloitteita ja esityksiä kunnan tai kaupunginhallitukselle vähintään maahanmuuttajia koskevissa asioissa,
- tiedonsaanti- ja osallistumisoikeus: neuvoston on hyvä saada seurata erityisesti kohdennettujen palveluiden saavutettavuutta ja osallistua kotoutumisen ja väestösuhteiden strategiseen suunnitteluun, seurantaan ja arviointiin eli neuvosto on hyvä kytkeä kotoutumisen edistämisen strategiseen ja seurantaryhmään tai muihin yhteistyöryhmiin. Neuvostolla voisi myös olla mandaatti tehdä aloitteita ja ehdottaa myös aihekohtaisia, väliaikaisia työryhmiä havaitessaan ongelmia tai kehittämiskohteita.
- neuvoston muodostuminen ja jäsenten valinta: rekrytoinnissa pyritään saamaan mukaan ihmisiä, jotka edustavat yhteisöjen

monimuotoisuutta (taustojen, kielten, uskonnon, kansallisuuden, sukupuolen, ammatin jne. heterogeenisyys), mutta joilla on myös asiantuntemusta kotoutumiseen liittyvissä asioissa ja motivaatiota vaikuttaa. Puheenjohtajan rooliin voi asettaa erityisvaatimuksia; esimerkiksi asiantuntemus mandaattiin liittyvissä asioissa ja hyvät viestintä- ja vuorovaikutustaidot.

- ▶ osaamisen kehittäminen: neuvoston jäsenten osaamista kehitetään jatkuvasti, jotta vaikuttaminen kunnan tai kaupungin rakenteissa tapahtuu "oikealla kielellä" ja on vaikuttavaa. Neuvosto voi tarjota esimerkiksi koulutuksia, tietoa ja opintomatkoja.
- ▶ taloudelliset resurssit: neuvostoon osallistumisesta kompensoidaan ja jäsenet saavat kokouspalkkiot.

Co-design - yhteissuunnittelu

Co-design eli yhteissuunnittelu tarkoittaa prosessia, jossa jossa ammatillisen ja kokemuseräisen tiedon omaavat ihmiset (henkilökunta ja asiakkaat) tekevät yhteistyötä tasa-arvoisina parantaakseen palveluita tai esimerkiksi myös politiikkaohjelmia. Jokaista yhteissuunnitteluun osallistuvaa ihmistä kohdellaan prosessissa tasavertaisena yhteistyökumppanina alusta alkaen. Prosessi alkaa ongelman, haasteen tai kehittämistarpeen nimeämisestä yhdessä, ja etenee kuuntelemalla, oppimalla ja tekemällä päätöksiä yhdessä. Yhteissuunnittelun etuna on, että sisällyttämällä palveluiden tai käytäntöjen kohderyhmä niiden suunnittelu- ja suunnitteluvaiheessa, ne todennäköisemmin vastaavat heidän tarpeitaan.

Yhteissuunnittelu on lähestymistapa, joka voi täyttää useita kunnallisia velvoitteita. Kuntalain mukaan asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan; ja kotoutumislaki velvoittaa kunnan sisällyttämään maahanmuuttajat kotoutumissuunnitelman suunnitteluun ja seurantaan sekä hyvien väestösuhteiden edistämiseen. Yhteissuunnittelun mukainen prosessi antaa mahdollisuuden merkitykselliseen osallistumiseen.

Yhteissuunnittelua voidaan soveltaa mihin tahansa projektiin, jossa on tarkoitus parantaa palvelua tai

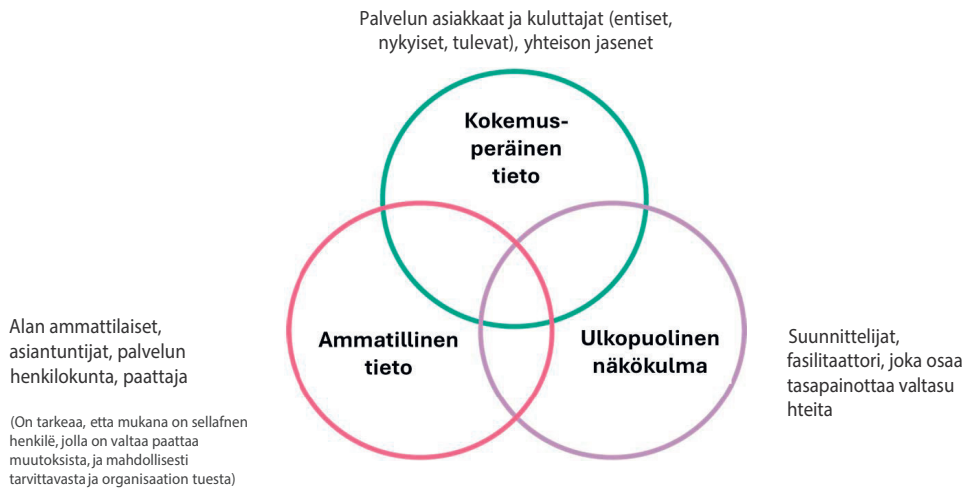
vaikuttaa siihen. Esimerkkeinä voisi nimetä vaikka palvelun laadun parantamisen, uuden palvelun kehittämisen, politiikkaohjelman kirjoittamisen tai tutkimusprojektin.

Yhteissuunnittelun edellytykset

Yhteissuunnittelun edellytykset on tärkeä arvioida huolellisesti. Prosessin on mahdollistettava todellinen osallisuus ja vaikuttaminen, ei vain näennäisosallistuminen. Tämä tarkoittaa sitä, että prosessin toteuttamiseen varataan riittävät (taloudelliset sekä aika-) resurssit ja sitä, että yhteissuunnittelun toimeksiantajalla on aito ja todellinen uteliaisuus ja avoimuus kehittää tai muuttaa palvelua, käytäntöä tai politiikkaohjelmaa prosessissa suunnitellun mukaisesti.

Suhteet ovat yhteissuunnittelun ytimessä. Yhteissuunnittelu edellyttää sekä tarkoittaa suhteiden rakentamista eri ryhmien välille (esim. viranomaiset ja asiakkaat), se ei siis ole kertaluonteinen tapahtuma, vaan prosessi, ja ajattelutapa. Suhteiden rakentaminen ja ylläpitäminen vaatii sitoutumista - ja taitoa.

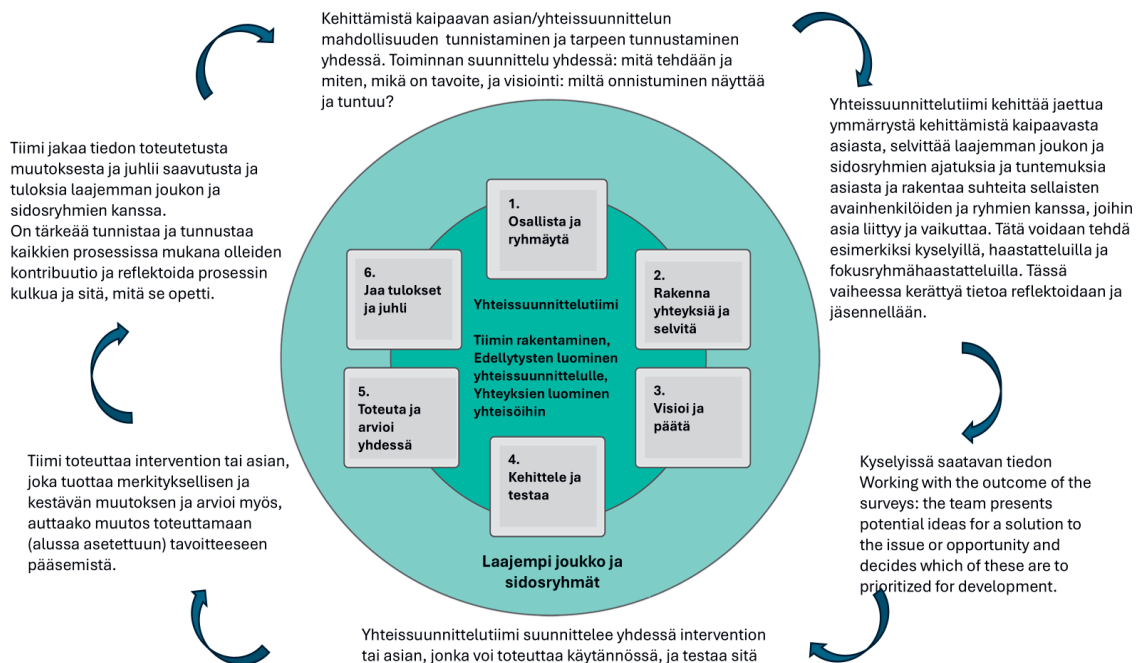
Prosessissa on myös tunnistettava valtaepätasapaino, jottei sitä toisteta tai vahvisteta prosessissa. Valtaa voidaan tasapainottaa monin eri tavoin. Fasilitaattorin rooli on tärkeä, yhteissuunnittelun fasilitaattoriksi täytyy valita vahva osaaja. Fasilitaattorin ominaisuuksia ovat esimerkiksi jaettu identiteetti kokemuseräisen tiedon tuovan yhteisön kanssa tai kokemus työskentelystä kontekstissa; kyky rakentaa suhteita, avoimen uteliaisuuden tilassa oleva aloittelijan mieli (vs. asiantuntijamieli, joka tietää mikä on parasta ihmisille); objektiivisuus ja mukavuudentunne aiheen kanssa (ei esimerkiksi joku, joka on vaarassa uudelleentraumatisoitua). Tämän lisäksi prosessia voidaan valita johtamaan pari, josta toinen on kokemuseräisen tiedon omaavan yhteisön jäsen. On myös hyvä valita osallistujat siten, että yhteisön jäseniä osallistuu useampi, ja että mukana on sellaisia, joilla on verkostoja ja hiljaista tietoa, muttei välttämättä muutoin aina edusta yhteisöä eri tilaisuuksissa. Myös oikeanlaisen tilan valitseminen tasapainottaa valtaa: ihmisten tapaaminen kynnyksettömässä ja saavutettavassa tilassa, johon on helppo päästä ja jossa voi tuntea olonsa mukavaksi.



Kuva: Yhteissuunnittelun sidosryhmät (kuva: Involving the right people | Metro North Health)

Prosessin suunnittelu ja toteuttaminen

Tässä esitetään kuusivaiheinen yhteissuunnitteluprosessi, joka antaa käsityksen siitä, mitä prosessissa käytännössä tapahtuu. Prosessi on kuvattu ympyränä, koska se ei ole aina lineaarinen. Yhteissuunnittelun perusajatus on, että prosessi joustaa, joten nämä eri vaiheet ovat enemmänkin elementtejä, jotka voivat auttaa miettimään kunkin prosessin suunnittelua tapauskohtaisesti.



Co-design | Metro North Health

Dialogin hyödyntäminen osallisuuden ja suhteiden luomiseen

Dialogin käyttöä ja menetelmiä on kehitetty yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi, tasavertaisen yhteiskunnallisen keskustelun käymiseksi, ja ymmärryksen lisäämiseksi erilaisista ilmiöistä, kuten

esimerkiksi **ETNO-dialogit**, joissa vuonna 2023 käsiteltiin nuorten kokemaa rasismia ja syrjintää. Se on siis saanut jalansijaa viime vuosina Suomessa, sen jälkeen kun Sitra kehitti Erätauko-dialogimenetelmän, joka tekee dialogitaitojen oppimisen ja ymmärtämisen helpoksi. Erätaukosäätiön sivusto on hyvä materiaalipankki dialogien järjestämiseen. Dialogi

synnyttää parhaimmillaan kokemuksen tasavertaisuudesta ja vapaudesta, ja sitä pidetään keskeisenä menetelmänä demokratian vaatimien taitojen ja arvojen oppimiseen.

Väestösuhteiden rakentamisessa oikea-aikaisesti oikeanlainen dialogi voi olla käännteentekevä. Dialogien fasilitoinnilla on mahdollista vaikuttaa ihmisten ja ryhmien välisen vuorovaikutuksen laatuun ja sitä kautta väestösuhteiden laatuun (suhde rakentuu käytännössä vuorovaikutustilanteissa). Dialogi on vuorovaikutusta, jossa keskeistä on kokemusten jakaminen, tasavertainen kohtaaminen ja yhteisymmärryksen lisääminen. Sen kautta voidaan mallintaa kaikkia osapuolia kunnioittavaa keskustelua ja tätä kautta edistää rauhanomaista rinnakkaiseloa edistäminen sellaistenkin välillä, joilla on yhteensovittamattomia identiteettiä ja arvoihin liittyviä ristiriitoja. Hyvin fasilitoitu dialogi voi ennaltaehkäistä tai hillitä polarisoitumista ja konfliktien kärjistymistä ja laajenemista kokonaisten väestöryhmien väliseksi jännitteeksi ja tätä kautta lisätä turvallisuuden ja osallisuuden tunnetta sekä luottamusta yhteiskuntaan, tässä tapauksessa kaupunkiin.

Väestösuhteiden rakentamisen kannalta dialogissa on tiettyjä sudenkuoppia, joiden varalta tarvitaan osaamista. Jos dialogi ei ole järjestetty oikea-aikaisesti oikeiden tahojen välillä ja oikeasta aiheesta, se voi jopa lisätä polarisoitumista ja konflikteja. Jotta dialogi muuttaisi asennoitumista toiseen väestöryhmään myönteiseksi, ja purkaisi vastakkainasetteluja, sen tulee olla järjestetty oikea-aikaisesti (ennaltaehkäisevä dialogi, jännitteitä tai konflikteja purkava dialogi, sovintoa vahvistava dialogi), perustua yhteiselle intressille tai tavoitteelle (joka on huolellisesti selvitetty), sen tulee olla tasapuolisesti fasilitoitu (jotta mikään osapuoli ei dominoi toista), ja sille on oltava yhteiskunnan, tässä tapauksessa julkista valtaa käyttävän paikallishallinnon tuki.

Dialogitoiminta vaatii osaamisen kehittämistä, sillä se tapahtuu yhteiskunnan rakenteissa ja on osa niitä, ja tämän takia se uusintaa helposti väestöryhmien etnisiä hierarkioita ja rakenteellista syrjintää ja rasismia, ellei asetelmia tietoisesti pyritä purkamaan.

Kansalliset dialogit

Dialogia on kehitetty Suomessa myös osana monitasoista hallintoa. Kansallisten dialogien malli on valtiovarainministeriön ja Dialogiakatemian kehittämishanke, jossa tavoitellaan uudenlaista mallia yhteiskunnallisen vuoropuhelun toteuttamiseen kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten yhteistyönä. Ideana on vahvistaa osallisuutta ja lisätä ihmisten kokemuksiin perustuvaa ymmärrystä yhteiskunnallisista haasteista ja mahdollisuuksista keskustelemalla dialogisesti ihmisille ja yhteisöille tärkeistä asioista.

Hanke sai alkunsa korona-ajan poikkeusajan dialogeissa, jolloin koordinoitiin ja järjestettiin valtakunnallinen keskustelutarja siitä, kuinka poikkeusaika vaikutti eri väestöryhmiin. Tämän jälkeen kansallisia dialogeja on järjestetty uudelleen eri aiheista, mm. maahanmuutto, yhteisöllisyys, turvallisuus ja luottamus. Tavoitteena on saada mukaan mahdollisimman laajasti erilaisia ihmisiä ja yhteisöjä. Keskusteluiden tarkoituksena on rakentaa osallistujien kokemusten kautta ymmärrystä ja ajankohtaista tilannekuvaa erilaisista yhteiskunnallisista ilmiöistä, haasteista ja mahdollisuuksista. Ideana on, että dialogeja järjestävät erilaiset, dialogiin koulutautuneet tahot, eri puolilla Suomea. Dialogit ovat luottamuksellisia, mutta keskustelujen pääkohdista kirjataan muistio ja muistiot kootaan kansalliseen raporttiin. Näin saadaan päätöksenteon tueksi laaja skaala kokemusperäistä tietoa eri väestöryhmistä. Hankkeen tavoitteena on, että kansallisen mittakaavan lisäksi dialogimallia olisi mahdollista skaalata myös paikallisesti, tietyille sektorille tai toimialalle, tai laajentaa kansainväliseksi.

Suomalainen kansallisten dialogien malli ei ole poliittinen prosessi, eikä siinä tavoitella konsensusta tai konsensukseen perustuvaa päätöksentekoa. Tavoitteena on mahdollisimman moniäänisen ymmärryksen rakentaminen ihmisten kokemuksista ja käsillä olevista haasteista. Tavoitteena on nykyistä laajemman sosiaalisen vuoropuhelun kautta vahvistaa osallisuutta, yhteenkuuluvuutta ja suomalaisen yhteiskunnan muutoskykyä erilaisissa yhteiskunnallisissa haasteissa.

Lähteet

Artemjeff, Panu; Attias, Miriam (MAP Finland) & Wilson, Robin (2024) [Review of current practices in multi-level governance in Finland](#). Euroopan neuvoston julkaisuja.

Attias, Miriam (2022) Sovittelu väestösuhteiden rakentamisessa. Teoksessa Ervasti & Attias (toim. 2022) [Sovittelu ja sen sovellukset](#). Edita publishing.

Attias, Miriam & Kangasoja, Jonna (toim. 2020) [Me ja ne-välineitä vastakkainasettelujen aikaan](#). Intokustannus.

Erätaukosäätiö (2024) [Mikä Erätauko? - Erätauko](#)

Euroopan neuvosto (2022) Recommendation [CM/Rec\(2022\)10 \(coe.int\)](#) of the Committee of Ministers to member States on multilevel policies and governance for intercultural integration

Euroopan neuvosto (2024) [Inclusive Integration and multilevel governance - Intercultural cities programme](#)

Hellström Eva (2018) [Dialogin vahvistaminen yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena](#) - Sitra

Henttonen, Elina & Kareinen, Janne (2023) ["Kukaan ei synny vihaamaan": Nuorten dialogit rasismista ja syrjinnästä](#) - Valto

Intercultural Cities [Intercultural mediation to promote living together - Intercultural cities programme \(coe.int\)](#)

Metro North Health (2024) Yhteissuunnittelu: [Co-design | Metro North Health](#)

Saloranta, Pauli (2024) [Julkinen hallinto hyötyisi osallisuuden tarkemmasta määrittelystä](#) - Sitra. Sitra.

Stenroos, Marko, Jääskeläinen, Kati & Attias, Miriam (2021) [Suomalaisten romanien ja romaniasioissa toimivien vaikutusmahdollisuudet alueelliseen ja eurooppalaiseen romanipolitiikkaan \(um.fi\)](#)

Stenroos, Marko (2023) [Suomen Romanipoliittinen ohjelma \(Rompo\) 2023-2030 - sosiaali- ja terveysministeriön verkkopalvelu](#)

Oikeusministeriö (2022) [Kunnat väestösuhteita edistämässä. Käytännön työkaluja kuntien väestösuhdetyöhön](#).

Oikeusministeriö (2024) [Kohti vaikuttavampaa ja vahvempaa alueellista Etnoa : Selvitys alueellisten etnisten suhteiden neuvottelukuntien nykytilasta ja tulevaisuudesta \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024) [Osallisuusindikaattori mittaa osallisuuden kokemusta](#) - THL

TUOVI - Sisäisen turvallisuuden portaali [Hyvien väestösuhteiden edistäminen - TUOVI \(sisäinturvallisuus.fi\)](#).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2024) [Tarkistuslista kotoutumisohjelman laatimiseen | Kotoutuminen](#)

Työ- ja elinkeinoministeriö (2024) [Kotoutumisen edistämisen painopisteet | Kotoutuminen](#)

Valtioneuvosto (2020) [Yhdenvertainen Suomi : Valtioneuvoston toimintaohjelma rasismien torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi](#) - Valto

Valtioneuvosto (2024) [Uutta vauhtia yhdenvertaisuuteen Suomessa : Valtioneuvoston toimenpideohjelma rasismien torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi](#)

Valtiovarainministeriö (2024) [Kansallisten dialogien operatiivinen ydinryhmä](#) - Valtiovarainministeriö

Depolarize-sivusto: [VOTA - hyvien väestösuhteiden suunnittelutyökalu](#) - Depolarize.fi

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat päättäneet yhdistää osaamisensa, voimavaransa ja kohtalonsa. Yhdessä he ovat luoneet vakauden, demokratian ja kestävä kehityksen alueen, jossa pidetään yllä kulttuurista monimuotoisuutta, suvaitsevaisuutta ja yksilön vapauksia. Euroopan unioni on sitoutunut jakamaan saavutuksensa ja arvonsa muiden maiden ja kansojen kanssa.

<http://europa.eu>

Euroopan neuvosto on maanosansa johtava ihmisoikeusjärjestö. Sillä on 46 jäsenvaltiota, mukaan lukien kaikki Euroopan unionin jäsenet. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion suojaamiseksi tehdyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoo ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

www.coe.int

Euroopan unionin
yhteisrahoittama



EUROOPAN UNIONI

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama