

Arbetsgruppen för flerspråkiga finländare och invandrade personer som samhällsaktörer, mötesrapport 5/2022

Påverkan mellan val – Deltagandedemokrati

Vad är deltagandedemokrati? Nina Suorsa

Den representativa demokratin kompletteras av direktdemokrati och deltagandedemokrati. Med direktdemokrati avses direkt påverkan som inte sker genom en vald representant (t.ex. demonstrationer, protester, sociala mediekampanjer, initiativ). Med **deltagandedemokrati** avses påverkan mellan val och att man med olika medel (t.ex. medborgarforum, olika råd, kommun- och medborgarpaneler) deltar i den politiska agendan, dvs. det som diskuteras på det politiska planet och hur. Enligt Suorsa har deltagandedemokrati en särskilt viktig funktion när det gäller sådana grupper som inte annars får sin röst hörd.

Deltagandedemokrati kan genomföras inom på förhand avgränsade grupper, till exempel genom att deltagarna bjuds in utifrån språkgrupp.

Hur kan kommunen göra det lättare för personer som talar ett främmande språk och invandrade personer att få sin röst hörd i kommunen? Sirkka-Liisa Piipponen, Kommunförbundet

I 22 § i kommunallagen finns en förteckning med exempel på olika sätt att delta och påverka. Deltagandet kan ske på olika nivåer, och olika former av deltagande kan genomföras på många sätt i kommunens olika organisationer. Kommunerna anvisas att leda och planera delaktighetsarbetet i kommunerna och ta det i beaktande i kommunens budget. Ungefär en tredjedel av kommunerna har ett delaktighetsprogram eller en delaktighetsplan, medan ungefär hälften har en budget för det.

Enligt kommunallagen (29 §) ska kommunen som en del av sin verksamhet informera invånarna om möjligheterna att delta. De vanligaste formerna är diskussionsmöten, enkäter,

frågestunder och medborgarbudgetar. Kommunerna utnyttjar olika plattformar för deltagande som tillhandahålls av justitieministeriet, såsom invånarinitiativ.fi och lupapiste.fi.

Man bör ställa upp mål för delaktighetsarbetet (exempelvis främja delaktigheten för en viss invånargrupp). Delaktighetsarbete kan vara till exempel att stödja fjärde sektorns och kommuninvånarnas frivilliga aktivitet. Delaktighetsarbetet och dess metoder utvecklas hela tiden.

THL:s system för hälsorelaterade referensuppgifter (Teaviisari) innehåller information om hur vanligt deltagandet är inom bildnings-, idrotts- och kulturväsendet.

Deltagandet bland flerspråkiga och invandrade ter sig lägre än bland majoritetsbefolkningen. Samtidigt visar prognoserna att andelen personer med ett främmande språk kommer att öka i kommunerna i framtiden, i synnerhet i de större städerna i huvudstadsregionen.

Kommunförbundet har tagit fram ett brädspel med delaktighetstema.

Kommentarer till redogörelsen

Vad är Kommunförbundets syn på varför personer som talar ett främmande språk koncentreras till de större städerna? Man skulle kunna tro att integrationen och interaktionen med den finsk- och svenskspråkiga befolkningen är mångsidigare i mindre kommuner. Hur befolkningen med ett främmande språk fördelas geografiskt är en viktig fråga. Hurdana är de konkreta integrationsmöjligheterna i mindre kommuner? Även attityderna spelar en viktig roll.

Företrädarna för Kommunförbundet kommenterar: det finns inget direkt svar, men till exempel i Esbo har vi anpassat oss till att det finns personer som talar främmande språk bland kommuninvånarna genom att erbjuda tjänster på engelska. Koncentrationen till städerna är en utmaning som inte gäller enbart dem som talar ett främmande språk utan befolkningen som helhet. Det är naturligtvis även en politisk fråga om resursfördelning. Kommunförbundets sakkunnigartikel "Invandring och kulturell mångfald" finns [här](#). På mötet diskuterade man att bjuda in Anu Wikman-Immonen, sakkunnig på kulturell mångfald vid Kommunförbundet, för att ge en redogörelse.

Hur få kontakt med människor som är svåra att nå? Till exempel de som flyttat till Finland på grund av arbete nås inte av samma tjänster som asylsökande och flyktingar.

Jag träffade några kommuninvånare från Vietnam och frågade vad som är viktigast ur deras synvinkel. De berättade att de mer än till exempel ett permanent uppehållstillstånd behöver information om sina egna rättigheter. Det är helt klart någonting som inte fungerar för tillfället.

Jag har varit kommunfullmäktig en lång tid och i början av varje fullmäktigeperiod får jag en hel del material, men om dessa teman har jag aldrig

fått material av Kommunförbundet. Är det så att flerspråkigas och invandrade personers delaktighet inte ligger så högt på prioriteringslistan?

Det är klart att olika aktörer producerar en hel del material, men det når inte alltid ut till människor som talar andra språk.

När man jämför med till exempel Sverige ser det ut som att integrationsåtgärderna inleds mycket snabbare där, till exempel när det gäller integrationen av syriska flyktingar. Det är viktigt att språkundervisningen och arbetslivskontakten börjar omedelbart.

Stärkandet av möjligheterna för personer som talar ett främmande språk att få sin röst hörd inom utvecklingen av tjänsterna och beslutsfattandet vid Helsingfors stad – Veli-Matti Hurtig och Tiina Antila-Lehtonen, Helsingfors stad

Inom stadsmiljösektorn vid Helsingfors stad strävar man efter att stärka möjligheterna för stadsbor som talar olika språk att få sin röst hörd i frågor som gäller sektorn. Då dessa frågor omfattar exempelvis planlägningsärenden, är bedömningen inom sektorn att målgruppen i huvudsak består av personer som varit bosatta i Finland redan en tid. Utvecklingsarbetet har grundat sig på verkstäder med organisationer för invandrande personer. I samband med verkstäderna har man bland annat dryftat vad deltagande innebär i Helsingfors till exempel i en situation där ursprungslandet inte har en tradition av deltagande. Även språkfrågan är väsentlig och ett **viktigt resultat var att lättläst språk är viktigt**. Det finns en video om deltagande på lättläst språk (på finska) [Osallistu Helsingin suunnitteluun](#)

Praktiska åtgärder inom stadsmiljösektorn:

- **Utbildning i klarspråk ordnas för experterna** i sektorn och stadens experter övar sig i lättläst språk.
- **Handlingar görs tydligare** genom att man beaktar layouten, uppbyggnaden, språket och innehållet. Sektorn anlitar även **översättare i lättläst språk**.
- **Checklista för beaktandet av jämlikhet** när man ordnar möten (planering, inbjudan och mötets förlopp)
- Väsentligt för att nå en målgrupp är en **fungerande inbjudan** (bl.a. direkt tilltal, meddelandet ges på de vanligaste språken, lättläst språk, förklaring av svåra termer, anvisningar för deltagandet och beskrivning av vad som händer på mötet och vilken nytta man har av att delta, mångfald i illustrationer)
- **Klarare kommentering på webben**, dvs. tjänsten kerrokantasi (Säg din åsikt) på lättläst språk: i stället för långa texter och handlingar försöker man skapa videomaterial, använda klarspråk och tydlig illustrering

Erfarenheter av demokratiförsöket för att stärka ryskspråkigas röst i utvecklingen av stadens tjänster och beslutsfattande, där målet var att engagera ryskspråkiga Helsingforsbor i medborgarbudgeten. Utgångspunkten för detta var insikten att flerspråkiga stadsbor i mindre grad än finsk- och svenskspråkiga personer deltar i medborgarbudgetar, och att det med tanke på jämlikheten är viktigt att flerspråkiga deltar.

- Ett intresse innebär inte nödvändigtvis att man deltar, utan ibland krävs **uppmuntran** för att delta. Inte heller förtroende uppstår genast – **”dörrarna måste hållas öppna en lång tid”**. Bra kontaktpersoner kan vara de egna modersmålslärarna och de organisationer som representerar samma språk
- Att man får ett meddelande på det egna språket garanterar inte att man deltar, man bör även få information om **varför det lönar sig att delta**
- Problemet kan vara att personer med ett annat språk ofta betraktas endast som objekt. Därför bör konstellationen uppifrån-ned ändras
- Enbart info- och diskussionsmöten uppmuntrar inte till att delta, utan personer med främmande språk bör erbjudas **konkreta möjligheter att delta och påverka**
- I projektet utbildades ryskspråkiga Helsingforsbor till **”förändringsagenter”** som ordnar verkstäder på sitt eget språk och stöder deltagandet. Detta ansågs fungera bra.

Kommentarer till redogörelsen

Det är viktigt att höra och möta människor med samma utseende och språk på olika evenemang. En viktig kontaktyta är även de olika språkgruppernas organisationer.

”Jag har funderat på stadens organisationssamarbete i förhållande till de ryskspråkiga. Jag talar inte själv ryska och jag funderade om jag har några kontakter. Jag insåg att jag hör till samma religiösa samfund som många ryskspråkiga. När man funderar på organisationssamarbetet lönar det sig att utvidga perspektivet från kulturella organisationer till exempelvis olika religiösa och andliga samfund och begrunda hur man kan nå människorna via dessa mötesplatser.” Stadens representant kommenterade förslaget med att man nog inom social- och hälsovården försöker nå människor även via religiösa samfund, men att det inte känns lika naturligt ur stadsplaneringens perspektiv.

Förändringsagenterna låter som en bra verksamhetsmodell. Det är viktigt att det finns aktörer som har tillträde till de grupper som till exempel kommunens aktörer inte har kontakter till. En sådan person kan ha rollen som agent eller mentor och introducera olika frågor för sin närgemenskap. Deltagandet underlättas om man kan föra frågorna ännu närmare målgruppen.

Uleåborgs stads invandrarråd — Priyanka Sood, Uleåborgs stad

I Uleåborg inrättades ett invandrarråd år 2015. En förutsättning för inrättandet var att det fanns en politisk vilja, dvs. att rådet ansågs viktigt. I motsats till äldre-, handikapps- och ungdomsorganen finns det inte något krav på invandrarråd i lagstiftningen.

Sood beredde **processen för inrättandet** av invandrarrådet i Uleåborg. Hon började med att utreda vilka kommittéer som fanns i andra städer. Enligt Sood verkar det finnas lika många modeller som städer: till exempel i Helsingfors består invandrarrådet av representanter för de politiska partierna och i Tammerfors utser organisationerna sina representanter till rådet. I Uleåborg har alla grupper med ett främmande språk inte egna organisationer eller annan representation. Därför beslutade man att använda sig av en öppen ansökningsprocess för att sammanställa en heterogen grupp som företräder dem som talar ett främmande språk. Alla sökande bjöds in till en gemensam verkstad, där man tog fram medlemskriterier (representanter för olika språkgrupper och invandrarbakgrunder, jämställdhet mellan kvinnor och män). Utifrån de gemensamt fastställda kriterierna valdes 11 medlemmar och 5 permanenta myndighetsrepresentanter till rådet.

Rådet är en metod för att påverka lokalt. Organen kan stödas genom att man öronmärker anslag för dem i stadens budget; Uleåborgs invandrarråd har en egen budget och beslutanderätt för budgeten. Nya rådsmedlemmar erbjuds utbildning om verksamheten på kommunnivå.

Å ena sidan fungerar rådsmedlemmarna som **länkar till sina egna nätverk**. I arbetet kartläggs aktivt varje medlems nätverk. Utöver den egna språkgruppen har man även fokuserat på andra nätverk, till exempel bostadsområdet, religiösa samfund osv. Lika viktiga är **nätverken med myndigheterna och beslutsfattarna**. Rådet har **gemensamma möten med stadsstyrelsen** och kan ställa frågor eller ge utvecklingsförslag. De många olika nätverken utnyttjas i invandrarrådets verksamhets- och påverkningsstrategi.

En viktig verksamhetsform har varit att **bereda utlåtanden**. I början handlade utlåtandebegärandena endast om "invandrarärenden" (t.ex. integrationstjänster, undervisning i främmande språk osv.). Med andra ord betraktades rådet i början inte som ett sakkunnigorgan som representerar en betydande grupp av kommuninvånarna. Genom aktivt arbete med staden har man dock åstadkommit en attitydförändring och **rådets ställning** har förändrats, så att rådet till exempel i fjol kom med synpunkter på intersektionalitet inom äldreården och stadens internationella strategi. Rådet har även tagit **initiativ**, bland de senaste ett initiativ med handikapprådet om positiv särbehandling vid rekrytering. Det ska implementeras i stadens följande personalprogram. Man har även ordnat **gemensamma seminarier med beslutsfattarna** och hört forskare på dem. Ett exempel är ett möte med bildningsnämnden om unga som talar ett främmande språk – dessa unga diskuteras alltid ur integrationsperspektiv även om de är födda här.

Rådets medlemmar erbjuds utbildning om påverkansarbete. Följaktligen har många av rådets medlemmar aktiverat sig politiskt och ställt upp som kandidater i kommunal- och landskapsvalen. Sood påpekade avslutningsvis att det inte är meningen att rådet ska göra myndigheternas jobb om det är bristfälligt.

Det är inte acceptabelt att delaktighet kopplas till språkkunskaper. En förutsättning för delaktighet ska inte vara att man talar finska. Myndigheterna måste visa mer flexibilitet på denna punkt, även om det känns svårt att tala exempelvis engelska. Alla medlemmar i invandrarrådet i Uleåborg talar inte finska utan till exempel engelska. I början väckte det motstånd inom staden. Språket får dock inte vara ett hinder. Om påverkningskanalerna riktar sig enbart till den finskspråkiga befolkningen är det fråga om diskriminering.

Demokratiförsök 2020 – Elina Eerola, Sitra

I och med regionreformen kommer även välfärdsområdena att införa en initiativbefogenhet i likhet med invånarinitiativet. Sitra siktar på att inleda försök med vissa välfärdsområden.

Utifrån projektet Demokratiförsök 2020 identifierades bland annat följande utmaningar och rekommendationer utfärdades utifrån dem:

- De marginaliserade målgrupperna hittas inte alltid – för att nå de marginaliserade grupperna krävs uppsökande arbete
- De projekt som stöder delaktigheten kan ha små effekter på beslutsfattandet – påverkningsmöjligheterna ska vara en fast del av kommunernas (och välfärdsområdenas) delaktighetsarbete
- Myndighetskommunikationen lockar inte till att delta – kommunikationen bör vara lockande och lättläst

Regionreformen, Silvia Ylikulju, social- och hälsovårdsministeriet

Inom välfärdsområdena bereds nu strukturer för beslutsfattandet och påverkan. Regionerna har självstyrelse så regionfullmäktige fattar beslut om organ. Nu verkar det som att ungefär en tredjedel av välfärdsområdena har en nämnd, sektion eller mångkulturdelegation som fokuserar på att främja jämlikt deltagande. Det finns tydliga skillnader mellan regionerna.

Regionala delegationer för etniska relationer (ETNO) – Nina Suorsa, justitieministeriet; Lisbeth Mattson ETNO i Östra Finland; Minna Mattila, ETNO i Södra Finland; Vilppu Palmberg, ETNO i Västra Finland

Suorsa presenterade i korthet påverkansorganen på olika nivåer och möjligheten för invandrade personer att få specialrepresentation i dem. Under 2020–2024 finns det sju regionala ETNO-delegationer som är underställda NTM-centralerna. Delegationerna har något olika roller i de olika regionerna – i vissa ligger betoningen på arbete mot rasism medan andra tydligare går in för att främja delaktigheten.

Mattson redogjorde för verksamheten inom **Östra Finlands ETNO-delegation**. Hon berättade först om det "uppsökande invandringsarbetet" i Kuopio. Inom ramen för kommunens lågtröskeltjänster strävar man efter att nå alla som har behov av kommunens tjänster. Enligt Mattson är det allas uppgift att motverka rasism och det bör ses som en lagstadgad skyldighet i myndighetsverksamheten som styrs av jämlikhetsprincipen. När det gäller att främja delaktigheten är det viktigaste enligt Mattson att "invandrade personer uppmuntras att delta inom ramen för de befintliga strukturerna" och att man "säkerställer att de invandrade har nödvändig information om detta". Med andra ord ansåg Mattson att man inte bör skapa separata kanaler, även om hon konstaterade att det inte utesluter att det ibland behövs positiv särbehandling. Centralt för främjandet av påverkan och deltagandet är att underlätta lågtröskelpåverkan när det gäller de tillgängliga sysselsättningstjänsterna, social- och hälsovårdstjänsterna och även planeringen av tjänster. Enligt Mattson finns det inte tillräckligt med systematiska kanaler för att ge respons. Avslutningsvis konstaterade Mattson att skillnaderna mellan kommunerna bör beaktas när man planerar verksamheten. I Östra Finland finns små kommuner, och att inrätta separata organ för varje kommun verkar inte vara ett lönsamt alternativ i kommuner med till exempel 3 000 invånare. Ett bättre alternativ är samarbete mellan kommunerna eller landskapen.

Mattila presenterade **Södra Finlands ETNO-delegation**. Hon poängterade inledningsvis att delaktighet handlar om mycket mer än att "veta när man ska rösta". Samtidigt bör man enligt Mattila vara medveten om att man kan påverka även i liten skala – det kan vara effektivare att påverka lokalt och inom den närmaste kretsen. Vad gäller Mattsons fråga om respons konstaterar Mattila att man i Nyland har ett responsformulär inom integrationsutbildningen där man kontinuerligt kan ge respons. Av naturliga orsaker är antalet kunder inom integrationsutbildningen i Nyland större än i många andra regioner. Före pandemin använde man sig även av kundråd, delaktigheten bör dock främjas aktivt i alla frågor som gäller upphandlingen och utvecklingen av tjänster.

Kommunförbundet har tagit fram verktyg för deltagande med tanke på kommunerna, men dessa har inte utnyttjats i bred skala i kommunerna (en bra kontaktperson på denna punkt är Jenni Airaksinen).

I samarbetskommunerna inom projektet Osallisena har de kunder som anlänt som kvotflyktingar involverats i planeringen och utvecklingen av de tjänster som gäller dem. Den modell som tagits fram i projektet kan eventuellt tillämpas även på andra grupper.

Palmberg från **Västra Finlands ETNO-delegation** inledde sitt anförande med att konstatera att arbetet inom ETNO oundvikligen i viss mån sker uppifrån ned. En annan utmaning med kommunsamarbetet är att ETNO kommer utanför kommunen. Delvis därför har Västra Finlands ETNO särskilt fokuserat på valpåverkan, vilket inte är så starkt kopplat till

kommunen. Nu planeras diskussionsmöten med de kandidater med invandrarbakgrund som blivit valda. Utmaningar i verksamheten är bland annat att hitta sätt att presentera ärenden i lämpligt stora (tillräckligt begränsade) helheter, så att deltagandet är meningsfullt. En annan utmaning kan vara att man "hör men inte lyssnar". Om man inom ramen för deltagandeåtgärderna ger intryck av att man lyssnar, men det saknas en mekanism för att förverkliga förslag och idéer eller om man lyssnar först efter att stora beslut fattats, blir deltagandet mycket ytligt.

Även om det inte direkt hör till ETNO-delegationerna att hålla kontakt med arbetsgivarna skulle det sannolikt vara lönsamt med ett direktare arbetsgivarsamarbete. Palmberg påpekar att "de som behöver informationen mest garanterat inte deltar i seminarier om att motverka rasism vid rekrytering".

Diskussion

De politiska partierna verkar ha blivit bättre på att inkludera kandidater som talar ett främmande språk (detta kan förstås medföra egna utmaningar om det bara är fråga om röstfiske). En helt annan fråga är tjänstemannamaskineriet och arbetslivet; vad spelar politiken för roll om man inte kan delta på det här sättet.

Tillgängligheten till tjänster och delaktigheten för personer som talar ett främmande språk ska betraktas som en jämlikhetsfråga. Även om det bara finns ett fåtal personer som talar ett främmande språk i kommunen, ska tjänsterna vara tillgängliga för alla kommuninvånare. Demokratilöftet kan inte heller uppfyllas om inte alla kommuninvånare har möjlighet att delta – oberoende av språkkunskaper.

I min egen kommun erbjöd kommunen mycket begränsad information om valet och därför blev det i huvudsak de politiska partiernas ansvar att informera om valet.

Nu pågår många reformer; regionreformen och revideringen av lagen om främjande av integration – på denna punkt behövs utveckling, men hur ska man säkra utvecklingen? Det är inte heller önskvärt att samma människor fortsätter i samma banor trots reformerna, till exempel när det gäller integrationstjänsterna.

Partierna bör uppmuntras till att använda åtminstone en del av den finansiering de beviljats till lättläst kommunikation på flera språk.