

Sanna Saksela-Bergholm

Tutkija, VTT
Svenska social- och kommunal högskolan vid
Helsingfors universitet



Pohjanmaalta kajahtaa – Kohti maahanmuuttajien ja viranomaisten yhteistyöverkosta Pietarsaaren alueella

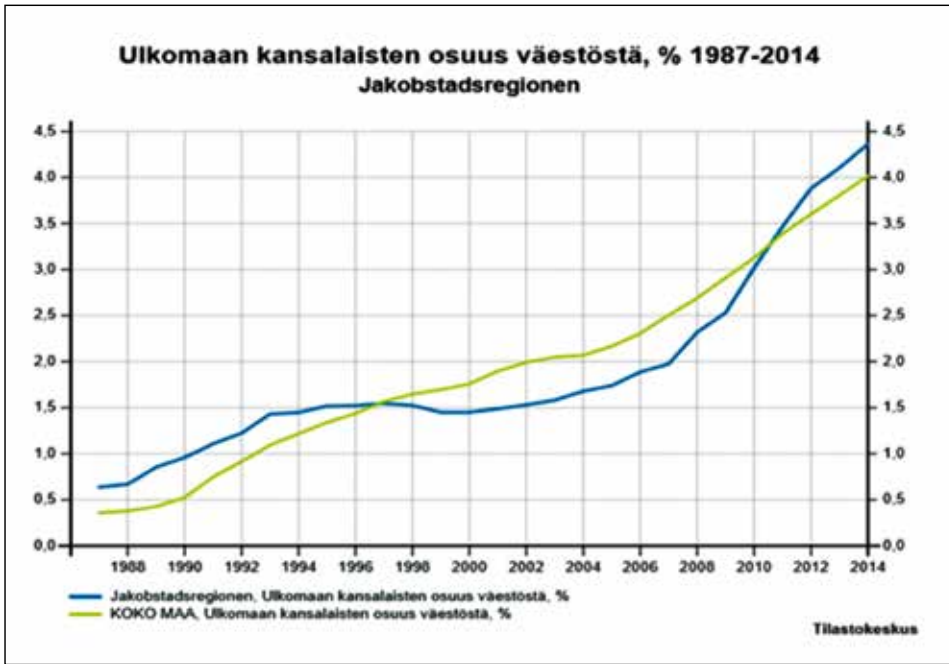
Asiasanat: maahanmuuttajaneuvosto, kotouttaminen, Pietarsaaren alue, vaikuttaminen, osallistuminen.

Maahanmuuttajaneuvostoilla, monikulttuurisilla neuvottelukunnilla ja vastaavilla verkostoilla on merkittävä rooli alueellisen demokratian kehittämisessä. Tulevaisuudessa kyseisten yhteistyötahojen merkitys tulee todennäköisesti myös kasvamaan ottaen huomioon nopeasti nousseen ulkomaalaisten määrän Suomessa. Tämä artikkeli perustuu selontekoon, jossa tarkasteltiin, tarvitaanko maahanmuuttajien, viranomaisten ja kolmannen sektorin edustajien välille yhteistyöverkoston perustamista Pietarsaaren alueelle. Selonteko tehtiin yhteistyössä Siirtolaisuusinstituutin Suomenruotsalaisen yksikön Centret för Svenskfinland, Pietarsaaren seudun kehittämissyhtiö Concordian sekä Pietarsaaren kotouttamisyksikön kanssa keväällä 2.–4.2016.

Suomessa maahanmuuttajaneuvostot ja vastaavat tahot toimivat usein siltana maahanmuuttajien, viranomaisten ja kolmannen sektorin edustajien välillä. Kyseiset tahot pyrkivät välittämään maahanmuuttajien ajankohtaisia huolenaiheita ja kiinnostuksen kohteita viranomaisille, mutta myös edistämään tiedonvaihtoa viranomaisten taholta. Lisäksi neuvottelukunnat seuraavat kuntien kotouttamisohjelmaa sekä antavat useissa kunnissa ehdotuksia sen kehittämiseksi tai käytettävät sitä työkaluna omassa toiminnassaan. Kaikissa kunnissa ei ole päädytty virallisiin neuvottelukuntiin, sillä joissakin tyydytään epävirallisiin verkostoihin, joiden etuna on mm. joustavuus, matala kynnyks toimia sekä kevyempi hallinnointi. Lais-

sa kotoutumisen edistämisestä (11386/2010) on asetus, jonka pohjalta kunta tai useammat kunnat voivat yhdessä perustaa paikallistason neuvottelukunnan kotouttamistason suunnitteluun sekä etnisten suhteiden edistämiseen. Tämä on vaikuttanut myönteisesti monen kunnan päätökseen perustaa 2000-luvulla joko maahanmuuttajaneuvosto tai monikulttuuriasiainneuvosto (Saksela-Bergholm 2016). Poikkeuksena voidaan mainita pääkaupunkiseutu, jonne näitä perustettiin jo 90-luvun puolivälissä. Helsinkiin, Espooseen ja Vantaalle kuitenkin vasta vuonna 2001 (Saksela-Bergholm 2009). Uusimpina tulokkaina ovat mm. Kokkolan, Oulun ja Turun maahanmuuttajaneuvostot, jotka perustettiin vuonna 2015 (Saksela-Bergholm 2016).

Ulkomaalaistaustaisten määrä on kasvanut viime vuosien aikana tasaisesti Pietarsaaren alueella (ks. kuva 1). Toistaiseksi näillä henkilöillä ei ole ollut yhtä yhtenäistä tahoa, joka edustaisi heidän etujaan. 1980-luvun loppupuolella ulkomaalaistaustaisten prosentuaalinen määrä oli 0,4%. Tällä hetkellä luku on yksitoistakertainen, (4,4 %) ja on ohittanut kokonaan ulkomaan kansalaisten prosentuaalisen osuuden, joka on 4,0 % (Tilastokeskus 7.6.2016). Tänä päivänä tutkimuksen kohteena olevalla alueella on 2266 ulkomaalaistaustaista henkilöä. Pietarsaaren alue on kaksikielinen, joka koostuu viidestä kunnasta: Kruunupyystä (165 maahanmuuttajaa), Luodosta (jossa samainen luku on 89), Pedersörestä (vastaavasti 191), Pie-



Kuva 1. Ulkomaalaisten kansalaisten osuus väestöstä.

tarsaaresta (1387) ja Uusikaarlepyystä (434) (Tilastokeskus, 29.3.2016).

Tässä artikkelissa tarkastelen siis niitä edellytyksiä, joiden avulla Pietarsaaren alueelle voidaan mahdollisesti perustaa maahanmuuttajien, viranomaisten sekä kolmannen sektorin välinen yhteistyöverkosto tai tarvittaessa maahanmuuttajaneuvosto. Ensimmäinen edellytys on itse tarve, ts. henkilöiltä, jotka mahdollisesti olisivat kiinnostuneita maahanmuuttajien ja viranomaisten välisistä tulevista yhteistyömahdollisuuksista. Haastatelluissa kysyttiin, onko tällaiseen todellinen tarve. Toinen edellytys on sellaisen mallin löytäminen, jonka avulla voidaan rakentaa kyseinen yhteistyö-aho, esimerkiksi maahanmuuttajaneuvosto tai -verkosto. Mielenkiinnon kohteena ovat tästä syystä nykyiset maahanmuuttajaneuvostot ja -neuvottelukunnat Suomessa, joiden pohjalta on haettu sopivaa mallia myös Pietarsaaren alueelle. Esitän mallit lyhyesti sekä niihin perustuvan ratkaisun.

Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Kyseessä oli ns. kartoittava tutkimus, jossa pyrkimyksenä oli selvittää maahanmuuttajaneuvoston tai vastaavan verkoston perustaminen Pietarsaaren alueelle. Tästä johtuen oli tärkeää tutkia kahden kuukauden aikana maahanmuuttajien, kunnan päättäjien ja kolmannen sektorin toimijoiden näkemykset siitä, mikä

voisi olla sopiva malli heidän toiveilleen ja vaatimuksilleen. Ulkokuntalaisena ja -puolisena tutkijana tämä olisi voinut muodostua ylivoimaiseksi tehtäväksi. Ratkaisun avaimet löytyivät kuitenkin itse työryhmästämmme. Jokainen toi selkeitä ja idearikkaita näkemyksiä, joista heijastui vahvasti paikallinen tuntemus ja verkostot, joita pystyin hyödyntämään aineiston keruussa.

Tutkimusaineisto koostui viidestä eri osasta. Ensimmäinen osa koostui alle kolme vuotta asuneista maahanmuuttajista (63 henkilöä), jotka osallistuivat ruotsin kielen kurssille joko Pietarsaaren tai Kruunupyyn kansanopistossa (Ks. tarkempi kuvaus Saksela-Bergholm 2016). Toinen osa koostui 3–15 vuotta maassa asuneista maahanmuuttajista, joista haastatelin viittä miestä ja yhtä naista. Tarkoitukseni oli haastatella myös erästä toista naista, mutta tämä yritys peruuntui. Näiden haastattelujen avulla pyrin saamaan syvällisemmän kuvan siitä, mitä kyseiset ihmiset toivoisivat yhteistyöltä sekä yhteistyön muodosta ja toiminnasta. Kolmas aineiston osuus keskittyi Pietarsaaren alueen valtuutettuihin. Alkuperäinen tarkoitukseni oli lähettää jokaiselle kansanedustajalle sähköpostitse lyhyt neljä kysymystä sisältävä kysely. Lähetin sen ensin Pietarsaaren kaupunginvaltuustolle (43 henkilöä). Muistutuskierroksen jälkeen vastausten määrä jäi vain viiteen. Syy saattoi olla osittain melko lyhyt aikatauluni (kolme viikkoa). Tämän jälkeen lähestyin muiden kuntien valtuutettuja pu-

<p>KLASSINEN</p> <p>Virkamiehet, jotka mainitaan kotouttamislaissa Maahanmuuttajajärjestöjen edustajat Tehtävä: mm. seurata ja arvioida kotouttamisohjelmaa Esim. Espoo, Vaasa ja Turku (perustettiin 2015)</p>	<p>INSTITUTIONAALINEN</p> <p>Virkamiehet, jotka mainitaan kotouttamislaissa Poliittisten puolueiden edustajat Tehtävä: mm. seurata ja arvioida kotouttamisohjelmaa Esim. Vantaa</p>
<p>POSTMODERNI</p> <p>Virkamiehet, jotka mainitaan kotouttamislaissa sekä maahanmuuttajataustaiset edustajat Esim. Oulun valintakriteereihin kuuluu mm. sukupuoli, etnisyys, ikä (yhteensä 11 kriteeriä). Maahanmuuttajaneuvosto seuraa kunnan monikulttuurisuusohjelmaa, mutta ei osallistu sen arviointiin. Esim. Oulu (perustettiin 5/2015), Kokkola (perustettiin 1/2016), Salo (perustettiin 2009)</p>	<p>VERKOSTO</p> <p>Esim. Kuopiossa ei ole aktiivista maahanmuuttajaneuvostoa. Sen sijaan toimiva verkosto, joka koostuu eri työryhmistä mm. Kuopion aikuisten kotokoulutus, maahanmuuttajapilaiden perusopetus, varhaiskasvatus, nuorisoverkosto, kirjaston monikulttuurisuusryhmä sekä Kuopion yhdenvertaisuustyöryhmä. Vuosittaisista sidosryhmäneuvotteluista vastaa Kuopion sosiaalijohtaja.</p>

Kuva 2. Yhteistahomallit.

helimitse. Soitin viidelle valtuutelle jokaisesta neljästä kunnasta. Kyselyyn osallistui kaikkiaan kaksikymmentä valtuutettua Pietarsaaren alueelta. Esitimme seuraavat kysymykset:

1. Tarvitaanko mielestänne yhteistahoa edustamaan maahanmuuttajia Pietarsaaren alueella?
2. Mitä mielestänne tarvitaan, että rakentava dialogi maahanmuuttajien, päättäjien ja muiden tahojen kanssa saadaan synty-mään?
3. Millä tavalla yhteistyöverkosto voi mielestänne käytännössä edustaa maahanmuuttajien mielipiteitä ja toiveita?
4. Mitä keinoja mielestänne vaaditaan, jotta maahanmuuttajien kotoutuminen Pietarsaaren alueelle onnistuisi?

Neljäs aineisto koostui Interaktiivinen foorumi -nimisestä seminaarista, johon sisältyi myös ns. walking café -osuus, jossa osallistujat saivat tutustua mahdollisiin yhteistahon tai -verkon jäseniin. Näitä olivat mm. kunnan, elinkeinoelämän, kulttuurin ja urheilun sekä yritys- viranomais-, vapaaehtois- ja myös sosiaali- ja terveysalan edustajia, joilla kullakin oli oma pöytänsä. Kävelykierroksen jälkeen keskustelimme ja vedimme yhteenvedon seminaarista.

Viidennessä osassa tarkasteltiin olemassa olevia maahanmuuttajaneuvostoja ja neuvottelukuntia. Osan yhteystiedoista sain Kuntaliitolta. Osittain pystyin täydentämään yhteystietojani mm. Internetin kautta sekä hyödyntämään

aikaisempia taustatietoja, joita olin kerännyt väitöskirjaani. Tämä aineiston osuus koostui maahanmuuttajaneuvostoista, -neuvottelukunnista tai -verkostoista, joita sekä suuremmat että pienemmät kunnat olivat perustaneet. Tarkoituksena oli tarkastella eri näkökulmista kyseisiä yhteistyömuotoja, joiden avulla voisi saada kattavan ja syvällisen käsityksen niiden vahvuuksista ja heikkouksista eri yhteyksissä. Aineiston keruuseen valittiin seuraavat kunnat: Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Kajaani, Kokkola, Kotka, Kuopio, Lahti, Oulu, Salo, Tampere, Turku, Vantaa, Vaasa. Vastaukset kysymyksiimme sain joko suoraan puhelinhaastattelujen tai sähköpostilomakkeiden kautta. Täydentävää taustatietoa sain kerättyä joko kunnan kotisivuilta ja/tai muiden täydentävien tiedostojen kautta.

Katsaus neljän yhteistahomallin toimintaan

Viidentoista kunnan yhteistyötahokartoitus antoi hyvän käsityksen siitä, minkälaisia maahanmuuttajaneuvostoja ja muita yhteistyömuotoja on tällä hetkellä olemassa Suomessa. Lukuun ottamatta pääkaupunkiseudun kahta suurinta kuntaa, Espoota (monikulttuuriasiain neuvottelukunnan perustamisvuosi 1996) ja Helsinkiä (1995), on suurin osa neuvottelukunnista perustettu vasta 2000-luvulla: Kokkola (2015), Oulu (2015), Tampere (2015), Turku (2015), Vantaa (2002) ja Vaasa (2005). Osalla kunnista ei ole omaa maahanmuuttajaneu-

vostoa tai -neuvottelukuntaa ollenkaan, mutta sen sijaan ne ovat yhteistyössä Ely-keskuksen ja paikallisen Etnon kanssa. Kuopiossa ei ollut maahanmuuttajaneuvostoa, mutta ns. yhteistyöverkosto ja Kotkassa taas seudullinen maahanmuuttajien foorumi, jonka toimenkuvaan kuuluu mm. edistää maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikuttamis- ja toimintamahdollisuuksia. Vastaavanlainen toimenkuva on myös yleinen muilla neuvostoilla ja neuvottelukunnilla. Yhteistyömalleilla oli sekä yhdistäviä että erottavia tekijöitä, joiden perusteella ne jaettiin ns. nelikenttään (ks. Kuva 2. Yhteistahomalli). Yhteistä kaikille malleille oli, että niissä pyrittiin yhteistyöhön lain kotoutumisen edistämistä (L1384/2010) asetetun yhteistyöehtotusten mukaisesti perustaa yhteistyötaho, joka edustaa ajankohtaisia maahanmuuttajakysymyksiä. Toisin sanoen, useissa kunnissa oli mukana kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston, maahanmuuttajakoulutusta järjestävien tahojen ja kolmannen sektorin edustajia. Lisäksi monessa kunnassa osallistui myös työ- ja yrittäjäjärjestön edustajat.

Neljä yhteistahomallia

Yhteistyötahomallit koostuivat seuraavista kategorioista: klassinen, institutionaalinen, postmoderni malli ja verkostomalli. Klassisen mallin ominaispiirteitä on legitiimi, karismaattinen ja perinteinen kokoonpano. Voidaan myös puhua karismaattisesta johtajuudesta, joka korostuu etenkin organisaatioissa ja yrityksissä (Weber 1980:4–8). Esimerkiksi maahanmuuttajaneuvosto noudattaa perinteistä kuviota, jossa on hallitus, varajäsenet ja puheenjohtaja, jolla saattaa vielä olla keskeinen rooli hallituksessakin. Klassista mallia soveltavat mm. Espoo, Turku ja Vaasa. Näiden maahanmuuttajaneuvostojen toimenkuvaan kuuluu etenkin kotouttamisohjelman seuraaminen.

Institutionaalinen malli puolestaan kohdistuu ns. sosiaalisiin rakenteisiin ja sääntöihin, joiden avulla hahmotellaan toimijoiden sosiaalinen ympäristö ja siellä vallitsevat instituutiot (Jepperson 1991:149). Demokraattinen vaikuttaminen on aina haasteellista maahanmuuttajaneuvostoissa, etenkin jos kyse on suuresta, useista eri etnisiä ryhmiä edustavasta kunnasta. Vantaan kaupunki ei ota neuvottelukuntaan maahanmuuttajajärjestön jäseniä, mutta sen sijaan useiden puolueiden edustajilla on siellä ulkomaalainen tausta. Vantaan neuvottelukunnan esittelijä (6.4.2016) totesi tätä koskien vastauksessaan, että olisi liian vaikeaa löytää puolueellista tapaa valita edustajia maahanmuuttajajärjestöistä, koska niitä on Vantaalla niin paljon. Poliittisten puolueiden edustavuus neuvottelukunnassa voi olla sekä heikkous että vahvuus. Verba, Nie & Kim (1978) ovat todenneet, että po-

liittisten puolueiden edustajat voivat hyödyntää poliittista vaikutusvaltaansa neuvottelukunnissa toivomallaan tavalla, joka ei aina ole neuvottelukunnan tavoitteiden mukainen.

Postmoderni malli heijastaa laajempaa muutosta jälkiteollisessa yhteiskunnassa, siirtyään lyhytjänteisiin, projektiluontoisiin organisaatiomalleihin. Maahanmuuttajaneuvostoissa tämä ilmenee klassista kokoonpanoa tarkemmilla kriteereillä, jotka vastaavat paremmin tämän päivän haasteita. Tässä huomioidaan myös em. viranomaistoimijat, kunnan päättäjät, ym. Lisäksi mukaan valitaan maahanmuuttajataustaisia henkilöitä, jotka täyttävät tietyt intersektionaaliset kriteerit. Valintaprosessi ottaa siis huomioon, sukupuolen, iän ja etnisyyteen liittyvät kriteerit. Keskeistä ei ole vain painottaa vähemmistön edustamisen tärkeyttä, vaan myös sitä, että se on ryhmän sisäistä ja tasapuolista rakennetta (ks. myös Moller Okin 1999). Näin toimittiin ennen kaikkea Oulussa. Kokkolan ja Salon toimintamalli voidaan myös luokitella postmoderniksi nimenomaan maahanmuuttajaneuvostojen jäsenten valintakriteerien takia, sillä ne eivät mittaa perinteisellä tavalla kuuluvuutta maahanmuuttajajärjestöön. Tärkeimpinä kriteereinä, etenkin pienellä vähän maahanmuuttajajärjestöjä olevalla kunnalla, on pidetty aktiivista osallistumista ja sitoutumista neuvoston hallitukseen.

Neljäs yhteistyömalli on niin sanottu verkostomalli, joka korostaa jäsenten välisiä suhteita ja tiedonvaihtoa (Castells 1999). Tämä malli on todettu toimivaksi mm. Kuopiossa, jossa on niin sanottu epävirallinen sekä julkisista että kolmannen sektorin toimijoista koostuvasta yhteistyöverkostoista, jotka tekevät yhteistyötä maahanmuuttajien kanssa. Lisäksi Kotkan seudulla on seudullinen maahanmuuttajien foorumi, jonka toimenkuvaan kuuluu mm. edistää maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikuttamis- ja toimintamahdollisuuksia.

Kohti verkostomallia

Olemassa olevat klassinen, institutionaalinen ja postmoderni malli ovat kaikki toimivia ratkaisuja, mutta eivät välttämättä täytä tämänhetkisiä kriteerejä ja toiveita, joita esiintyi selontekoon osallistuneiden parissa Pietarsaaren alueella. Keskeisimmät lähtökohdat kunnan rajat ylittävälle yhteistyötoiminnalle liittyvät yhteisten tilojen löytämiseen, jossa maahanmuuttajat, viranomiset sekä kolmannen sektorin edustajat voisivat säännölliset kokoontua. Maahanmuuttajaneuvottelukunta ajatuksena sai kannatusta, mutta monet, niin maahanmuuttajat kuin päättäjätkin, pelkäsivät liiallisen hallinnollisen jäähmeyden hidastavan päätöksentekoa ja maahanmuuttajien osallistumi-

sen vaikeuttamista. Suurin osa haastateltavista kannatti verkostomallia. Suosio perustui etenkin verkoston rakenteeseen sekä sen toimintamalliin. Toisin sanoen, verkostomallissa painopiste on ennen kaikkea toimijoiden välisissä suhteissa ja tiedonvaihdossa. Malli sai suosiota ketteryytensä ja joustavuutensa ansiosta, mutta osallistujat toivoivat myös, että tuleva koordinaattori asettaisi toteutusvaiheessa selkeät pelisäännöt sille, miten verkostoa aletaan ylipäänsä toteuttaa sekä millä kriteerein se toimisi. Muut maahanmuuttajaneuvoston jäsenet suosittelivat mm. yhteisten tavoitteiden ja kriteerien korostamista jo alkuvaiheessa, koska näiden avulla on helpompi sitoa hallituksen jäsenet myös itse neuvoston tai vastaavan tahon toimintaan. Hallituksen jäsenten luottamuksen voittaminen on ollut monessa neuvottelukunnassa usein haasteellista.

Magnus Dahlstedt (2005) varoittaa ns. vauruneesta demokratiasta (reserverad demokrati), jonka pohjalla on oletus, että enemmistöllä on väistämättä paremmat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Tällöin maahanmuuttajat tai etniset vähemmistöt jäävät sivuun poliittisessa päätöksenteossa, myös sellaisissa yhteiskunnallisissa kysymyksissä, jotka koskevat erityisesti heitä. Siksi maahanmuuttajaneuvostoa tai vastaavanlaista yhteistyötahoa perustettaessa on erittäin tärkeää, että kohderyhmä, tässä tapauksessa siis eri ikäisistä ja eri sukupuolta edustavista etnisistä ryhmistä koostuva neuvosto, ottaisi huomioon mahdollisin laajasti kyseisten osallistujien intressit. Todennäköisesti Pietarsaaren alueella tarvitaan vielä monta epävirallista tapaamista ennen kuin varsinainen verkosto käynnistyy, mutta nyt jo on selvää, potentiaalista kiinnostusta yhteistyöhön on havaittavissa niin paikallisen väestön kuin vastamuuttaneiden parissa.

Lähteet

- Castells, Manuel (1999): Informationsåldern: ekonomi, samhälle och kultur. Göteborg. Daidalos.
- Dahlstedt, Magnus (2005): Reserverad demokrati: Representation i ett mångkulturellt Sverige. Umeå. Boréa.
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. Teoksessa Walter W. Powell ja Paul J. DiMaggio (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. University of Chicago Press, s.143–163.
- Laki kotoutumisen edistämisestä: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20101386>
- Moller Okin, Susan (1999): Is Multiculturalism bad for Women? Teoksessa Joshua Cohen, Matthew Howard, ja Martha C. Nussbaum (toim.) *Is Multiculturalism bad for Women?* Princeton University Press, Princeton.
- Saksela-Bergholm, Sanna (2016): Behöver vi ett invandrarråd? Siirtolaisinstituutti. Publikationer 5.
- Saksela-Bergholm, Sanna (2009): Immigrant Associations in the Metropolitan Area. Forms of Mobilisation, Participation and Representation. SSKH Skrifter 27. Helsingfors universitet. Doktors avhandling, Helsingfors.
- Tilastokeskus: www.stat.fi [viitattu 7.6.2016]
- Verba, Sydney, Kim Norman., Nie, Jae-On (1978): Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. New York: Cambridge University Press.
- Weber, Max (1980): The three types of legitimate rule. Teoksessa Amitai, Etzioni ja Edward, W. Lehman (toim.) *A sociological reader on complex organisations*. Kolmas painos. New York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 4–10.

Oheinen teos ilmestyy
lähipäivinä!

Sitä voi ostaa nettikaupastamme:
<http://kauppa.siirtolaisuusinstituutti.fi/>

Hinta 5 €
+ toimituskulut

