

Osallisuus ja sosiaalihuoltolaki

SOSIAALITYÖ MUUTOKSESSA
– uutta ajattelua asiakastyöhön
22.2.2017
Kati Närhi
Jyväskylän yliopisto

Puheenvuoron teemoja

- Osallisuuden määrittelyjä
- Osallisuus sosiaalihuoltolaissa
- Tutkimus: työntekijöiden näkemyksiä asiakkaiden osallisuudesta
- Osallisuuden haasteet ja mahdollisuudet

Keskustelu asiakasosallisuudesta

- Osallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa tunnustettu arvo ja tavoite
- Palveluiden käyttäjien kokemukset jääneet usein marginaaliin käytännön toiminnassa
- Ristiriitaiset odotukset (Valkama 2013: Hybridi asiakkuus)
- Asiakkaan aktiivinen rooli palveluissa korostunut
 - Asiakas aktiivinen toimija, joka voi osallistua ja vaikuttaa valinnoillaan palvelujen sisältöön ja tuottamiseen
- Myös poliittisessa retoriikassa korostetaan aktiivisen kansalaisen hyveitä.
 - Asiakaskansalainen ottaa vastuuta sekä osallistuu omalta osaltaan aktiivisesti yhteiskunnan rakentamiseen kustannustehokkaasti
- Osallisuuden motiivi palvelujärjestelmässä?
 - Konsumerismi (choice) – demokratia (voice)?

Osallisuus Närhi ym. 2014

- Participation as belonging; involvement
- Tarkoittaa jonkin yhteisön jäsenenä olemista ja toimimista sekä näiden tuottamaa kokemusta yhteisöön kuulumisesta.
- Kyse suhteesta: osallisuus toteutuu yksilön ja yhteisön välisessä vuorovaikutuksellisessa suhteessa.
- Kysymys kuulumisesta johonkin - identiteettikäsite
- Syrjäytymisen/syrjäyttämisen vastavoima.

Osallistuminen Närhi ym. 2014

- Participation as action
- Osallistuminen (engl. participation) yleisesti käytetty käsite kansalaisten demokraattista roolia koskevassa keskustelussa.
- Osallistumisen käsitteeseen voidaan liittää kolme ulottuvuutta:
 - Sosiaalinen ulottuvuus: mahdollista vain kun mukana useita ihmisiä.
 - Toiminnallisuus: lähtökohtaisesti aktiivista toimintaa.
 - Kansalaisosallistuminen: mahdollisuutena yhteisten asioiden hoitamiseen osallistumisella
- Liittyy osallisuutta konkreettisemmin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähipiiriään koskevassa päätöksenteossa.
- Osallistuminen ja osallisuus vuorovaikutuksellisesti kytköksissä toisiinsa, sillä ilman osallisuutta eli johonkin kuulumisen tunnetta osallistumiselta puuttuu perusta.

Osallistaminen Närhi ym. 2014

- participation from 'above'
- Liittyy ajatus kansalaisesta passiivisena toimijana, jota kehoitetaan tai vaaditaan osallistumaan toimintoihin, esimerkiksi yhteiskunnallisiin hankkeisiin tai muihin toimenpiteisiin.
- Osallistumisen tarve syntynyt muualla kuin osallistujien mielessä
- Hallinnon tai päätöksentekijöiden aktiivista pyrkimystä saada kansalaisia osallistumaan – aloitteentekijänä on hallinto, joka myös määrittää "osallistumisalueen"
- Voi johtaa osallistumiseen ja osallisuuteen mutta ei välttämättä

Asiakkaan osallisuus/osallistuminen palvelujärjestelmässä (Matthies 2011)

- Saada tietoa
- Ilmaista itseään
- Tulla kuulluksi
- Päästä mukaan
- Voida vaikuttaa
- Saada osallistua tekemiseen
- Oman tiedon ja kokemuksen jakaminen
- Päättää siitä, miten itseä koskevissa asioissa edetään
- Aito tasavertaisuus ja toimijuus
- Palautteen antaminen ja saaminen
- Vastuullisuus palveluista ja niiden kehittämisestä
- Palvelujen omistajuus

Asiakasosallisuuden tasot

- Asiakkaan osallistumista palveluihin voidaan hahmottaa neljällä tasolla (Heikkilä & Julkunen 2003):
 - 1 Asiakashallinta (User management)
 - Asiakkaat johtamassa, määrittelemässä ja muotoilemassa palvelujen kehyksiä/lähtökohtia
 - 2 Asiakasvaikuttaminen (User influence)
 - Asiakkaat itsenäisiä ja kompetentteja yksilöitä tai ryhmiä kehittämässä palvelujen laatua
 - 3 Asiakasosallistuminen (User involvement)
 - Asiakkaat mukana vaikuttamassa muutokseen palvelujen hankkimisessa, vaikutus palveluihin jollain tasolla, ei vain palautteen antoa
 - 4 Asiakasnäkökulma (User participation)
 - Asiakkaat informantteina tai osallistuvat johonkin toimintaan, ei välttämättä suoraa vaikutusta palveluihin

Sosiaalihuoltolaki: 1 § Lain tarkoitus

- "1) edistää ja ylläpitää *hyvinvointia* sekä *sosiaalista turvallisuutta*;
- 2) vähentää *eriarvoisuutta* ja edistää *osallisuutta*;
- 3) turvata *yhtenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut* sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet;
- 4) edistää *asiakaskeskeisyyttä* sekä *asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa*;
- 5) parantaa *yhteistyötä* sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä 1—4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. "

4 § Asiakkaan etu

- Asiakaslähtöisyys ja asiakkaan etu lain tärkeänä lähtökohtana
- "Asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat:
 - 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin;
 - 2) asiakkaan *itsenäisen* suoriutumisen ja *omatoimisuuden* vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
 - 3) tarpeisiin nähden *oikea-aikaisen*, oikeanlaisen ja *riittävän tuen*;
 - 4) *mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan*;
 - 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen;
 - 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan *koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan*;
 - 7) asiakassuhteen *luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan* asiakkaan kanssa.
- Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen."

Osallisuus –sana laissa

- Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaassa on 112 sivua (+ liitteet)
- Hakusanalla osall osallisuus sana eri taivutusmuodoissaan mainitaan 102 kertaa.
- Osallist eli osallistuminen sana eri taivutusmuodoissaan mainitaan 64 kertaa
- Osallistaminen sanaa ei mainita kertaakaan
- Johtopäätös: Osallisuus keskeinen viesti laissa
- Mitä sillä oikein tarkoitetaan laissa?

Osallisuuden määrittely laissa

- "Osallisuus on ymmärrettävä laajassa merkityksessä huomioiden kuitenkin sosiaalihuollon luonteesta aiheutuvat painotukset.
- Osallisuus tarkoittaa niin yhteenkuulumisen ja osallisuuden tunnetta kuin mahdollisuutta toimia ja vaikuttaa omassa asiassa, yhteisössä ja yhteiskunnassa." (13)

Osallisuuden määrittely laissa

- "Erilaiset syyt saattavat kuitenkin rajoittaa yksilön mahdollisuuksia osallisuuteen ja osallistumiseen.
- Osallistumisella ja vaikuttamisella voimavarojensa mukaisesti tuettuna tarkoitetaan yksilön tukemista esimerkiksi antamalla neuvontaa, mahdollistamalla edustajan käyttämisen, kehittämällä tukea päätöksenteossa tai tukemalla henkilöä kommunikaatiossa taikka liikkumisessa. " (13)

Osallisuuden määrittely laissa

- "Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on edistettävä asiakkaan *itsenäistä* suoriutumista ja *omatoimisuutta* sekä vahvistettava asiakkaan omia ja hänen lähiyhteisöjensä *voimavaroja*. Työskentelyn on tuettava asiakkaan *sosiaalisten suhteiden* säilyttämistä ja ylläpitämistä. Kyse on asiakkaan *toimintakyvyn* tukemisesta ja vahvistamisesta sekä *osallisuuden* edistämisestä asiakkaan arkea tukien.
- Laissa korostetaan myös asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa palvelujensa toteuttamiseen sekä osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta laajemminkin yhteisössä ja yhteiskunnassa.
- Sen lisäksi laissa korostetaan mahdollisuutta päästä osallisuutta edistävään toimintaan sekä mahdollisuutta työllistyä."

Osallisuus laissa "käytännössä"

- Hyvinvoinnin edistäminen: 6 § Neuvonta ja ohjaus, 7 § Rakenteellinen sosiaalityö
- Sosiaalipalvelut: " Keskeisiä sosiaalista osallisuutta vahvistavia sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ovat mm. sosiaalinen kuntoutus, sosiaalityö ja sosiaaliohjaus.
- Henkilön ohjaaminen hänen kannaltaan mielekkääseen hyvinvointia edistävään toimintaan sekä toimintamahdollisuuksien ja elämänhallinnan vahvistamista ja tukemista.
- Syrjäytymiseen liittyvä tuen tarve kytkeytyy voimassa olevassa lainsäädännössä konkreettisimmin erityislakien sääntelyyn, joilla tuetaan eri syistä syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden osallisuutta. Tällaisia sääntelyä on muun muassa kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001), vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa. " (25-26)
- Sosiaalihuollon toteuttaminen: 36 § Palvelutarpeen arviointi, 37 § Palvelutarpeen arvioinnin sisältö, 39 § Asiakassuunnitelma ja 42 § Omatyöntekijä

Rakenteellisen sosiaalityön tehtäväalueet (Pohjola 2011)

- Tietotyö – tiedon tuottaminen ja välittäminen
 - Sosiaalinen raportointi (alueanalyysit, valokuvaus yms.)
 - Tiedon tuominen päätöksentekoon ja julkisuuteen; kirjoitukset lehdissä, netissä, yms.
- Strategiatyö – hyvinvointipalveluiden ja sosiaalisen yhteiskuntapolitiikan edistäminen
 - Asiakkaat, muut yhteistyökumppanit ja päättäjät - vuoropuhelun ja yhteistyön edistäminen, hyvinvointistrategioihin osallistuminen
- Inklusiotyö – kansalaisten osallisuus ja vaikuttaminen
 - Asiakkaat kehittämisen kumppaneiksi: jalkautuminen, yhteistyö asuinalueilla, kohtaupaikat, matalan kynnyksen paikat ja palvelut, kansalaisraadit, kokemusasiantuntijuus, sosiaalityö netissä
- Oikeudenmukaisuustyö – sosiaalisten oikeuksien edistäminen
 - Avoin tiedotus oikeuksista ja palveluista kansalaisille ja päättäjille
 - <http://sosiaalinentekija.wordpress.com/>
 - <https://sosiaalitarkkailija.wordpress.com/>

Osallisuuden poliittiset ehdot

- Aktiivisen asiakkaan roolin korostuminen palvelutuotannossa on osaltaan johtanut keskusteluihin osallisuusyhteiskunnasta (Matthies & Uggerhoej 2014).
- Osallisuus tärkeä yhteiskunnallinen tavoite, jonka avulla pyritään löytämään ratkaisuja moninaisille yhteiskunnallisille haasteille ja sosiaalisille ongelmille.
- Kiista aktiivisen kansalaisuuden määrittelystä
 - kansalaisen oikeudet vs. velvollisuudet
 - voi tulkita sekä demokraattisen kulttuurin rakentamiseksi että uusliberalistisen hallinnan muodoksi
 - Kansalaisen ääni tärkeä poliittisen retoriikan kannalta, mutta jääkö se aina taloudellisten pyrkimysten varjoon kun päätetään osallisuuspolitiikan konkreettisesta sisällöstä?
- STMn ja TEMn osallisuusjäsenyydet (Närhi & Kokkonen 2014)
- STM: Osallisuus oikeutena
- TEM: Osallisuus velvollisuutena olla aktiivinen työelämässä; Osallisuus liittyy kansantaloudelliseen kilpailukykyyn
- Palveluita kehitetään enemmän aktivoinnin ja tuotannon tehokkuuden kuin osallisuuden näkökulmasta

Osallisuuspolitiikka (Närhi & Kokkonen 2014; Matthies ym. 2017)

- Osallisuuspolitiikan keskiössä kansalaiset joilla on kapasiteettia olla aktiivisia
 - Onko enää mahdollista olla 'passiivinen' kansalainen yhteiskunnassa?
- Oikeus/velvollisuus osallistua kohtelee toimijaryhmiä eri tavoin
 - Keskiluokalle osallisuus tarkoittaa oikeutta turvallisuuteen, hyvinvointiin ja kulttuuriin
 - Marginalisoiduille ryhmille (mm. pitkäaikaistyöttömät) osallisuus ei ole pelkästään oikeus vaan myös velvollisuus olla aktiivinen
- Osallisuuspolitiikan avulla muotoillaan kansalaisuutta ja tasa- sekä eriarvoisuutta.
 - Osallisuuden edistäminen voi lisätä joidenkin kansalaisten velvollisuuksia ja heikentää oikeuksia

Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet sosiaalihuoltolaissa

- Sosiaalihuoltolaissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisten oikeuksien vahva lähtökohta
- Oikeu sanalla 282 osumaa
- "Asiakkaalla on oikeuksia"
- Velvol sanalla 64 osumaa
- "Muilla toimijoilla on velvollisuuksia asiakasta kohtaan"
- Poikkeaa siis nykypäivän politiikasta ja politiikkateksteistä joissa kansalaisilla sekä oikeuksia mutta erityisesti velvollisuuksia
- Laki vs. politiikkatason linjaukset= haastaa työntekijät käytäntöjen tasolla tekemään linjauksia ja ratkaisemaan ristiriidat oikeuksien ja velvollisuuksien välillä

Työntekijän näkemykset asiakkaiden osallisuudesta (Närhi ym.2014)

- Työntekijän toimintaa määrittelevät lainsäädäntö, organisaation säännöt ja tavoitteet sekä asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaaminen.
- Katutason työntekijät toimivat puskureina julkishallinnon ja asiakkaiden välissä.
- Osallisuuspolitiikan toteuttamisen kannalta työntekijän puskurirooli on keskeinen.
- Harkintavallan käyttömahdollisuudet?
- Ryhmähaastatteluissa aikuissosiaalityön kentän 20 työntekijää: 2 ryhmää x 2 työntekijähaastattelua
- Tutkimuskysymys: mitkä tekijät estävät ja edistävät osallisuutta hyvinvointipalveluissa?

Järjestelmälähtöinen palvelujärjestelmä

Työntt1: Loppupeleissä me kuitenkin ollaan viranomaisia ja sanotaan viimeinen sana joihinkin asioihin, et tavallaan se on meidän työssä se ristiriita, että on organisaation ohjeet ja jos ne on ristiriidassa asiakkaan ajattelun kanssa niin tietää ennakkoon mikä siinä on lopputulos.

Työntt5: ja sit siinä on aina osittain laki joka ohjaa.

Työntt1: eihän laki ohjaa kun meidän kunnan ohjeet on lainvastaisia. Et ne ohjaa joskus.

Byrokraattisen ja professionaalisen harkintavallan käyttö

Työntt1: silleen omassa asiakastyössä pystyy vaikuttamaan vaikka että jossain tilanteessa asiakas on saanut karenssin ja sitten leikataanko perusosaa vai ei niin kun tuntee asiakkaan tilanteen niin on leikkaamatta mutta sitten tulee tietynlaista sosiaalista painetta että kaikkia pitäisi kohdella yhdenmukaisesti ja ei saa sooloilla ja pälä pälä ja tavallaan tämä että kaikkia tässä tilanteessa olevia kohdellaan samalla tavalla ja sitä vastaan sitten niin kun totta kai pistää itse hanttiin, mutta se vaatii siis... helpommalla pääsee kun tekee niin kun ohjeet on.

Työntt2: normin mukaan. Se on aika mahdoton tehtävä siis käyttäjäasiakaslähtöisiä yksilöllisiä palveluja kaikille samalla tavalla.

Työntt1: ja kaikilla erilainen elämäntilanne.

Työntt2: niin ja erilaiset tarpeet.

Katutason työntekijät (Närhi ym. 2014)

- Osallisuuden esteinä erityisesti järjestelmäkeskeisyys ja uuden julkisjohtamisen vaikutukset omaan työhön
 - Kokevat mahdollisuutensa vaikuttaa ylhäältä tuleviin ohjeistuksiin ja palvelujärjestelmään olemattomina
 - Ammatillinen harkintavalta kapeutuu byrokraattiseksi portinvartijuudeksi
1. Alistutaan professionaalisen harkintavallan käytön kapeutumiseen
 2. Kollektiivinen radikalisoituminen, nousu barrikadeille ja etäisyyden otto institutionaalisiin pakkoihin
 3. Älykäs elinkykyisyys; työntekijät toimivat luovasti ahtaassa tilassa jossa yhdessä asiakkaiden kanssa löydetään ratkaisuja järjestelmästä huolimatta ja sen resursseja hyödyntäen.

Osallisuuden kulmakiviä palveluissa

- Palvelun käyttäjän kohtaaminen ja kuunteleminen
- Palveluiden joustavuus ja mahdollisuus palveluiden räätälöintiin
- Palvelujärjestelmän ja etuuksien selkeys
- Riittävät työntekijäresurssit ja työntekijöiden ammatillisuuteen luottaminen
- Palvelujärjestelmän demokraattinen kontrolli (nimenomaan palveluiden käyttäjien taholta)
- Palvelunkäyttäjien ottaminen mukaan palveluiden tuottamiseen

Osallisuuden haasteita sosiaalihuoltolaissa

- Nykyisen osallisuuspolitiikan ja sen käytäntöjen voi nähdä vastakkaisena sosiaalihuoltolainsäädännön osallisuuspuheelle
- Kenelle liukuu vastuu politiikan ja lain ristiriitojen seurauksista?
- Mitä tehdä kun asiakkaan näkemys osallisuudesta on erilainen kuin palvelujärjestelmän? Joutaako laki vai organisaation ohjeet?
- Osallisuudesta osallistamista, jolloin on riski että osallisuudesta tulee velvollisuus, saako osallisuudesta kieltäytyä?
- Todelliseen osallisuuteen kuuluu se, että jaetaan valtaa
- Osallisuus ei ole vain kokemusasiantuntijoiden muutosehdotuksia palvelujärjestelmälle
- Vaan laajemmin yhdessä pohtimista ja epäkohtiin vaikuttamista: mikä on sosiaalityön asiakkaiden oikeus olla tasavertaisia toimijoita yhteiskunnassa, miten heitä kohdellaan yhteiskunnan jäsenenä?
- Muuten sosiaalityö on osa osallisuusretoriikkaa, näennäisosallisuutta ja osallisuuspetosta (Matthies ym. 2017)

Osallisuuden mahdollisuuksia sosiaalihuoltolaissa

- Vain demokraattisilla keinoilla voi rakentaa demokratiaa/dialogia/osallisuutta!
- Sosiaalihuoltolainsäädäntö antaa työntekijälle sekä vapauden että velvollisuuden toteuttaa työssään osallisuutta painottavaa sosiaalityötä
- Antaa mahdollisuuden kehittää sosiaalityötä sosiaalihuoltolain osallisuushengen suuntaan
- Sosiaalihuoltolaki antaa mahdollisuuden osallisuuden toteuttamiseen yhdessä asiakkaiden kanssa
- 'Osallisuusyläpilvi' vaatii myös tekoja käytännöissä!
- Kenen puolella me olemme ja millaista osallisuutta sosiaalityössä tuemme?

- "Washing one's hands of the conflict between the powerful and the powerless means to side with the powerful, not to be neutral"

Paulo Freire, Pedagogy of the Oppressed

Lähteet:

- Heikkilä, Matti & Julkunen, Ilse (2003) Obstacles to an increased user involvement in social services: A commissioned background document. Strasbourg: Council of Europe, Group of Specialists on User Involvement in Social Services (CS-US). [online]. <URL: <http://www.coe.int/.../socialrights/source/2003socservrepobstacles.doc>>.
- Matthies, Aila-Leena, Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo (2017) The Promise and Deception of Participation: Janus-faces of Welfare Services for Unemployed Young People. Käsikirjoitus refereeprosessissa.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena (2014) Nuorten aikuisten miesten osallisuuden ja toimijuuden reunaehdot sosiaali- ja työvoimapalveluissa. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Vastapaino, Tampere, 113-145.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo (2014) Transformation of participation politics and social citizenship in Finnish welfare governance. Teoksessa Matthies, Aila-Leena & Uggerhoej, Lars (eds.) Participation, marginalisation and welfare services – concepts, politics and practices across European countries. Ashgate.
- Pohjola, Anneli (2011) Rakenteellisen sosiaalityön aika. Teoksessa Pohjola & Särkelä (toim.) Sosiaalisesti kestävä kehitys. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 207–224.
- Sosiaalihuoltolaki. Soveltamisopas (2016) STM.
- Valkama, Katja (2013) Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. Acta Wasaensia no 267, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 7, Universitas Wasaensis 2012. http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-412-4.pdf