

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 asiassaan, 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 aktiivoinnin 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?

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 jäseninä?
- 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, Närhi & Kokkonen (2017) The Promise and Deception of Participation: Janus-faces of Welfare Services for Unemployed Young People. Käsikirjoitus arvioinnissa.
- 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