

ASIAKKAIDEN OSALLISUUS JA TYÖNTEKIJÖIDEN HARKINTAVALTA PALVELUJÄRJESTELMÄSSÄ

Kati Närhi: YTT, Jyväskylän yliopisto

Tuomo Kokkonen: YTL, Jyväskylän yliopisto, Kokkeolan yliopistokeskus Chydenius

Aila-Leena Matthies: YTT, Jyväskylän yliopisto, Kokkeolan yliopistokeskus Chydenius

kati.narhi@jyu.fi, tuomo.kokkonen@chydenius.fi, aila-leena.matthies@chydenius.fi

Janus vol. 22 (3) 2014, 227–244

Janus

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan sitä, miten nuorten aikuisten kanssa työskentelevät katutason työntekijät määrittelevät ja jäsentävät asiakkaidensa osallistumista ja osallisuutta sekä niiden esteitä palvelujärjestelmässä. Samalla analysoidaan katutason työntekijöiden mahdollisuuksia käyttää harkintavaltaansa toteuttaessaan työssään osallisuuspolitiikkaa. Aineisto koostuu nuorten aikuisten palvelunkäyttäjien kanssa työtä tekevien katutason työntekijöiden ryhmähaastatteluista. Aineiston perusteella tulkitsemme, että palvelujärjestelmän tarjoama osallisuus konkretisoituu pikemminkin etukäteen määriteltyyn osallistamisen alueeseen kuin asiakkaiden näkökulmasta määriteltyyn tapaan olla osallisina palvelujärjestelmässä. Työntekijöille ylhäältä annettu harkintavalta tulee kohdistaa asiakkaan kontrolliin, ei ammatillisesti ja eettisesti kestäviin harkintavallan muotoihin. Samalla aineistosta jäsentyy työntekijöiden kyky toimia luovasti ahtaassa tilassa, jossa yhdessä asiakkaiden kanssa on mahdollista löytää järkeviä ratkaisuja järjestelmästä huolimatta ja sen resurssija hyödyntäen.

Suomessa 1990-luvun laman aikana käynnistyneen uusliberalistisen suunnanmuutoksen vaikutukset näkyvät yhä selvemmin myös sosiaalipalveluissa universaalisen hyvinvointivaltion murenemisena (ks. Julkunen 2001, 205 – 211). Suunnanmuutos on vakiintunut julkishallinnossa managerialismiksi ja uudeksi julkishallinnaksi (New Public Management, NPM), jonka periaatteet ohjaavat myös sosiaalityön byrokratia-työn käytäntöjä (Niiranen 2002, 75; Juhila 2006, 71). Kyse on läntisissä hyvinvointivaltioissa tapahtuneesta ideologisesta siirtymästä, jossa taloudellinen tehokkuus on keskeisin lähtökohta (Juhila 2006, 71; Julkunen 2008a, 178–186; Eräsaari 2006 ja 2011). Tehokkuuden ohella NPM:ssa korostetaan toiminnan vaikuttavuutta, laadukkuutta

sekä asiakaslähtöisiä toiminta- ja ajattelutapoja (Juhila 2006; Koskiahho 2008). Pohjoismaisesta sosiaalipolitiikan perinteestä ollaan liukumassa malliin, joka muistuttaa yhä enemmän brittiläistä yksityistetyn sosiaali- ja terveyspalvelujen politiikan traditiota (mm. Koskiahho 2008). Muutoksen myötä valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan väliset suhteet määrittävät suomalaisessa hyvinvointivaltiossa uudelleen (esim. Koskiahho 2008; Toikko 2012; Kananoja ym. 2008; Palola & Parpo 2011).

Viimeaikaisessa sosiaalipalvelujen kehittämistä koskevassa kansainvälisessä ja suomalaisessa keskustelussa on korostunut erityisesti asiakkaan aktiivinen rooli sosiaali- ja terveyspalveluissa (ks. Beresford & Croft 2004; Koskiahho 2008; Lai-

tininen & Niskala 2013; Matthies & Uggerhoej 2014). Asiakas halutaan nähdä aktiivisena toimijana, joka voi osallistua ja vaikuttaa valinnoillaan palvelujen sisältöön ja tuottamiseen (Toikko 2012; Laitinen & Pohjola 2010). Myös poliittisessa retoriikassa korostetaan aktiivisen kansalaisen hyveitä. Asiakaskansalainen ottaa vastuuta sekä osallistuu omalta osaltaan aktiivisesti yhteiskunnan rakentamiseen kustannustehokkaasti (Saari 2011; Julkunen 2008a ja 2008b; Närhi, Kokkonen & Matthies 2013; Närhi & Kokkonen 2014).

Aktiivisen asiakkaan roolin korostuminen palvelutuotannossa on osaltaan johtanut keskusteluihin osallisuusyhteiskunnasta (esim. Matthies & Uggerhoej 2014). Osallisuudesta onkin tullut yksi tärkeä yhteiskunnallinen tavoite, jonka avulla pyritään löytämään ratkaisuja hyvin moninaisille yhteiskunnallisille haasteille ja sosiaalisille ongelmille. Osallisuudesta on tullut myös yksi tärkeimmistä tavoitteista sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Artikkelin näkökulmana ovat ns. katutason työntekijöiden näkemykset asiakkaidensa mahdollisuuksista olla osallisina ja osallistua palvelujärjestelmään. Käytämme Michael Lipskyn (1980, xi–xii) klassista käsitettä, jolla hän määrittelee katutason byrokraatit työntekijöiksi, jotka työskentelevät suorissa kontakteissa kansalaisten kanssa. Lipskyn (1980) mukaan asiakastyötä organisaatiossaan tekeillä ammattiryhmillä on huomattava harkintavaltaa. Harkintavaltaa muodostuu siitä, että työntekijän on muutettava erilaiset ylhäältä päin tulevat hyvinvointipoliittiset tavoitteet käytännön toiminnaksi ja päätettävä, miten hän käyttää olemassa

olevat, usein heikot resurssit ylhäältä päin määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Lipsky 1980; Taylor & Kelly 2006; Evans 2010; Juhila 2009.)

Katutason byrokraattien asemaa voidaan kuvata ristiriitaiseksi. Yhtäältä heidän toimintaansa määrittelevät lainsäädäntö, organisaation säännöt sekä tavoitteet ja toisaalta heidän odotetaan vastaavan asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Katutason työntekijät soveltavat lakia, panevat täytäntöön poliittisia päätöksiä ja toimivat asiakastyössä eli katutasolla julkisissa organisaatioissa. Heidän roolinsa on merkittävä siinä, millaiseksi laissa määritelty sosiaalipoliittikka käytännössä muodostuu. (Lipsky 1980.) Katutason byrokraatia, hyvinvointivaltion etulinja tekeekin merkittävän osan sosiaalipoliittikkaan ja -etuisuuksiin sekä sosiaalipalveluihin liittyvästä harkinnasta, kohdentumisesta ja valikoinnista (Julkunen 2008b; Keskitalo 2013). Katutason byrokraatit toimivat pusku-reina julkishallinnon ja asiakkaiden välissä. Samalla logiikalla myös valtion ja kuntien osallisuuspolitiikka konkretisoituu katutason työskentelyssä asiakkaiden kanssa. Väitämme, että osallisuuspolitiikan toteuttamisen kannalta katutason työntekijöiden puskurirooli on keskeinen. Voidaan myös ajatella, että juuri harkintavallan käyttö tekee työstä vaativaa ja vastuullista. Siihen sisältyy lupaus toimia viisaasti ja oikeudenmukaisesti työn sisään rakennetussa ristiriidassa (Evans & Harris 2004). Kuitenkin asiakkaita on yleensä paljon, eikä työntekijällä ole aikaa työskennellä siten, että asiakas voisi olla myös aktiivisessa roolissa (ks. Lipsky 1980).

Artikkeli vastaa kysymyksiin: Mikä on katutason työntekijän rooli ja har-

kintavalta asiakkaidensa osallisuuden ja osallistumisen mahdollistamisessa palvelujärjestelmässä? Miten katutason työntekijät jäsentävät asiakkaidensa osallisuutta? Mitä esteitä katutason työntekijät näkevät asiakkaidensa osallisuuden toteutumisessa?

AINEISTO JA SEN ANALYYSI

Haastattelimme yhteensä 20 nuorten aikuisten palvelunkäyttäjien kanssa työtä tekevää katutason työntekijää kahdessa eri ryhmässä keväällä 2012. Kumpaakin ryhmää haastateltiin kaksi kertaa. Haastatteluun osallistui laaja kirjo erilaisia sosiaalialan työntekijöitä aikuissosiaalityöstä, työvoiman palvelukeskuksesta, etsivästä nuorisotyöstä sekä erilaisista kolmannen sektorin nuorille aikuisille suunnatuista palveluista. Ryhmähaastattelut tehtiin kahdella paikkakunnalla.

Haastateltavat kutsuttiin haastatteluihin esimiesten kautta lähetetyllä kutsulla ja he valikoituivat haastatteluun vapaaehtoisesti oman kiinnostuksensa pohjalta. Kaikki ryhmähaastatteluihin osallistuneet työntekijät tiesivät etukäteen haastattelun keskiössä olevan palvelujärjestelmään osallistumisen ja osallisuuden teemat.

Päädymme aineistonhankinnassa ryhmähaastatteluihin, koska ryhmähaastatteluissa voidaan ajatella saatavan yksilöhaastatteluja enemmän tietoa tutkittavasta ilmiöstä ryhmän jäsenten vuorovaikutuksen avulla (Hennink 2007). Ryhmäkeskustelussa haastateltavat myös muodostavat kollektiivisesti jaettua ymmärrystä keskusteltavasta teemasta, jolloin eriävät mielipiteet

edellyttävät neuvottelua. Ryhmähaastattelun keskeisimpänä antina pidetäänkin osallistujien yhteistä tiedonmuodostusprosessia. (esim. Pietilä 2010.)

Haastatteluja varten laadimme teema-haastattelun runkoa muistuttavan listan, jossa kokoavana tutkimuskysymyksenä oli, mitkä tekijät estävät ja edistävät asiakkaan osallisuutta ja osallistumista hyvinvointipalveluissa. Tutkimus suuntautui erityisesti työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien alle 30-vuotiaiden nuorten aikuisten tilanteisiin palvelujärjestelmässä.

Litteroituna nauhoitetun haastatteluaineiston laajuus oli noin 130 liuskaa tekstiä. Analysoimme aineiston laadullisen sisällönanalyysin avulla. Kyse oli teoriaohjaavasta, ns. abduktiiviseen päättelyyn kytkeytyvästä sisällönanalyysistä (esim. Tuomi ja Sarajärvi 2009; Hennink 2007). Tutkimustehtävän mukaisesti jaoinme aineiston ensin luokkiin 'osallisuuden määrittely', 'osallisuuden esteet' ja 'osallisuuden mahdollisuudet'. Aineiston ylivoimaisesti suurin havaintoluokka oli 'osallisuuden esteet'. Tämän jälkeen muodostimme kustakin kolmesta yläluokasta alaluokkia sen mukaan miten osallisuuden määrittely, esteet ja mahdollisuudet palvelujärjestelmässä jäsentyivät. Nämä ilmaisut johdettiin edelleen yhdistäviksi kategorioiksi. Näin saatiin jäsennettyä aineistoa kokonaisvaltaisemmin ja löydettiin yläluokkien välisiä samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia. Samalla jäsenimme aineistoa aiemman osallisuutta koskevan teoreettis-käsitteellisen keskustelun avulla. Tässä vaiheessa analysoimme aineistoa myös katutason työntekijöiden harkintavaltaan liittyvän käsitteellisen keskustelun avulla. Tämä

vaihe toi aineiston jäsentämiseen uuden tason ja näkökulman, joka syvensi ymmärrystämme tutkimastamme ilmiöstä.

HARKINTAVALTA KATUTASON BYROKRATIASSA

Kansainvälinen keskustelu katutason työntekijöiden harkintavallasta (discretion) kiteytyy siihen, pitääkö Lipskyn (1980) klassinen näkemys jonka mukaan katutason työntekijöillä on harkintavaltaa, paikkaansa nyky-yhteiskunnassa (Evans & Harris 2004; Taylor & Kelly 2006; Evans 2010; Juhila 2009). Monet tutkijat ovat yksimielisiä siitä, että Lipskyn analyysi antaa välineitä ymmärtää harkintavallan käyttöä nykypäivän katutason työntekijöiden työssä. Samalla Lipskyn teoria avaa näkemyksiä siitä, miten harkintavalta toimii nyky-yhteiskunnassa.

Harkintavalta voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen, jotka ovat sääntöihin (rule discretion), arvoihin (value discretion) sekä työtehtäviin liittyvä harkintavalta (task discretion) (Taylor & Kelly 2006). Sääntöihin liittyvä harkintavalta liittyy lainsäädännön ja organisaatioiden rajoitteisiin. Mitä enemmän organisaatio tuottaa sääntöjä, sitä vähemmän työntekijällä on harkintavaltaa katutasolla. Tässä ns. byrokraattisessa näkökulmassa työntekijän harkintavalta koostuu mahdollisuudesta etsiä ratkaisuvaihtoehtoja ja tehdä valintoja niiden välillä. Katutason työntekijän rooliksi määrittyy portinvartijana toimiminen, jolloin hän tekee päätöksiä siitä, kuka on oikeutettu saamaan palveluita ja etuuksia. Toisaalta sääntöjä tulee kuitenkin tulkita tilanteissa, joissa sääntö-

jä ei voida suoraan soveltaa. Tämän on todettu lisäävän työntekijän vastuuta ja harkintavaltaa yksittäisissä asiakastilanteissa. (Evans & Harris 2004; Keskitalo 2013.)

Arvoihin liittyvän harkintavallan nähdään koostuvan työntekijän mahdollisuuksista toteuttaa oikeudenmukaisuuden ja ammatilliseettisen koodiston arvoja työssään. Tähän harkintavallan muotoon liittyy näkemys jonka mukaan työntekijällä tulee olla vapaus toimia professionaalisen tiedon sekä ammatilliseettisten tavoitteiden mukaisesti. (Evans & Harris 2004; Evans 2010).

Professionaaliin arvoihin kytkeytyvä harkintavalta sisältää ajatuksen, että ammattityö on parhaimmillaan sitä, että asiakas osallistuu työskentelyyn omista lähtökohdistaan. Kuitenkin väitetään, että uuden julkisjohtamisen logiikka tukee lähes ainoastaan yksilötöiden toimenpidekeskeistä tekemistä. Markkinoistuvat ja taloudelliset ajattelumallit edellyttävät sosiaaliselta työltä entistä yksilöllisempiä toimenpiteitä ja kapeampaa toimintakenttää (Juhila 2006; 2008.) Työn tekeminen on yksilöllistynyt, nopeutunut ja tehostunut (Julku-
nen 2008a ja 2008b).

Harkintavaltaan liittyvässä keskustelussa väitelläänkin siitä, kuinka paljon uusi julkisjohtaminen lieveilmiöineen on kaventanut työntekijöiden mahdollisuuksia käyttää ammatilliseettiin arvoihin pohjautuvaa ammatillista harkintavaltaa. Kaventuminen paikannetaan ennen kaikkea nykyiseen julkisjohtamiseen ja työn rutinoitumiseen erilaisten ohjeistusten kautta. (Ks. Evans & Harris 2004; Juhila 2009; Eräsaari 2011.)

Työtehtäviin liittyvä harkintavalta tarkoittaa todellista mahdollisuutta toteuttaa työtä annettujen ohjeiden ja tavoitteiden mukaan. On väitetty, että uuden julkisjohtamisen manageriaalin tavoiteorientaatio on supistanut myös työtehtäviin liittyvää harkintavaltaa. Toisaalta on todettu, että nykyisin työntekijän työtehtävät voivat olla monimutkaisia ja edellyttää harkintavallan käyttöä katutasolla, mitä ei ole helppo kontrolloida ylhäältä hallinnosta käsin. (Taylor & Kelly 2006.)

Haastateltavien kertomuksista voi tulkitä, että sääntöihin ja työtehtäviin liittyvä työntekijän byrokraattinen harkintavalta ja ammatilliseettisiin arvoihin liittyvä ammatillinen harkintavalta ovat ristiriidassa silloin, kun sosiaalityössä tavoitellaan asiakkaan yksilöllisiä palveluja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Byrokraattinen harkintavalta painottaa kaikkien asiakaskansalaisten yhdenvertaisuutta palveluissa, kun taas professionaalinen harkintavalta määrittää toimintaa ja palveluja yksilöllisesti jokaisessa tapauksessa erikseen. Työntekijät kokevat ristiriitaa erilaisten harkintavaltajen ristipaineissa.

Tulkitsimme työntekijöiden keskustelujen pohjalta, että byrokraattinen, teknisaationaalinen harkintavalta ei kaikilta osin edistä asiakkaan osallisuutta palvelujärjestelmässä. Portinvartijuutta määrittelevät lait ja virastojen ohjeistukset, joissa merkityksellistä on lakien, soveltamisohjeiden ja organisaation sääntöjen tehokas ja yhdenvertainen soveltaminen. Toisaalta muodolliset säännöt ja lait takaavat periaatteessa asiakkaiden oikeudenmukaisen ja tasavertaisen kohtelun, ja tukevat siinä mielessä asiakkaan osallisuutta palvelujärjestelmässä (Evans

& Harris 2004). Tässä mielessä työntekijä ei voi toimia ammatillisesti, mikäli hän jättää huomioimatta voimassa olevat säännökset. Sääntöjen soveltaminen voi kuitenkin olla joko jäykkää tai joustavaa, riippuen pitkälti työntekijän halusta ja kyvystä.

Työntt.1¹: Silleen omassa asiakastyössä pystyy vaikuttamaan sanotaan nyt 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 tää tällanen, 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.

Työntt.2: Normin mukaan. Se on aika mahdoton tehtävä siis käyttäjä-, asiakaslähtöisiä yksilöllisiä palveluja kaikilla samalla tavalla.

Työntt.1: Ja kaikilla erilainen elämäntilanne.

Työntt.2: Niin ja erilaiset tarpeet.

Sipilän (1989) mukaan liiallisten sääntöjen luominen voi johtaa tilanteisiin, joissa sekä asiakkaan että työntekijän on rikottava sääntöjä voidakseen toimia (myös Evans & Harris 2004). Sosiaalityön kehittymisen myötä byrokraattinen organisaatio ei ole enää kykenevä arvioimaan ammattityötä, jolloin sosiaalityöntekijät ryhtyvät luomaan omia normejaan ja sovelluksiaan säännöistä. Tuloksena on byrokraattisen organisaatio-

tion yhteyden kadottaminen työntekijöidensä arkeen. Näin byrokratian alkuperäinen idea tehokkaasta toiminnasta itse asiassa katoaa ja vesittyy. Haastattelut työntekijät kertoivat harrastavansa pienimuotoista kapinointia ylhäältä tulevia ohjeistuksia ja toimintakäytäntöjä vastaan. Harkintavaltaa halutaan käyttää ammatillisesti laadukkaan työn tekemisen puolesta asiakkaan parhaaksi, vaikka se olisikin haitalliseksi koettujen sääntöjen vastaista.

Työntt 3: Mikä on sitten sosiaalityöntekijöiden rooli, että kiinnittykö ne johonkin arvoperustaan, mikä on silleen muuttumaton, vai kiinnittykö ne paikallisiin lakeihin ja asetuksiin. Että kyllä ihan ilmiselvästi nämä on ristiriidassa ja näyttää siltä, että tää ristiriita vaan jotenkin syvenee. Että sosiaalityöntekijöiden pitäis olla sellasia, jotka työntää ihmisiä sieltä köyhyydestä johonkin toimenpiteisiin, et se on se mitä mitataan ja tulokorteissa tavoitellaan, mutta että sen kanssa siten pysähtyy ja sitten yrittää siitä saada sen aktivoinnin ja voimaantumisen lähtemään. Niin se on koko ajan vaikeaa se, että olis aikaa sen ihmisen kanssa, kun hirveesti sen kanssa pitäis suorittaa, mutta onko aikaa sen kanssa, niin siihen tarttee nähdä sellasta vaivaa, että saa sen järjestymään. Täytyy varmaan tehdä sitä niin kauan, kun se on laillista ja ei tule potkuja kun tekee sillä tavalla.

Huolimatta uuden julkisjohtamisen tiukentuneesta kontrollista ja tavoiteasettelusta, työntekijöillä on myös tarvetta kehittää omia sääntöjään. Juuri tästä Lipskyn teoriassa on kyse; kuinka paljon ja millaisissa tilanteissa työntekijät käyttävät harkintavaltaansa. Kaikes-ta huolimatta näitä työntekijöiden itse

luomia sääntöjä monitoroidaan ja kontrolloidaan tarkemmin ja työntekijöiden todellisia vaikuttamismahdollisuuksia on rajattu. (Taylor & Kelly 2006.)

MINKÄLAISTA OSALLISUUTTA PALVELUJÄRJESTELMÄ TARJOAA ASIAKKAILLE?

Osallisuus on sosiaali- ja terveydenhuollossa tunnustettu arvo ja tavoite, vaikka sen käytännön toteutumisessa on edelleen puutteita (mm. Laitila 2011; Pohjola 2010). Onkin todettu, että palveluiden käyttäjien kokemukset ja mielipiteet jäävät usein marginaaliin käytännön toiminnassa (mm. Beresford 2001; Beresford & Croft 2004; Laitila 2011; Pohjola 2010). Asiakkaaseen kohdistuu lisäksi ristiriitaisia odotuksia: asiakkaan odotetaan olevan aktiivinen toimija ja ottavan vastuuta omasta tilanteestaan, vaikka samaan aikaan hänen edellytetään mukautuvan viranomaiskäytäntöihin ja -toimenpiteisiin. Katja Valkama (2012) käyttää ilmiöstä käsitettä hybridi asiakkuus.

Osallisuudesta käytävässä käsitteellisessä keskustelussa voidaan erottaa kolme siihen viittaavaa, mutta jokseenkin erisisältöistä käsitettä: osallisuus, osallistuminen ja osallistaminen. Käsitteet liittyvät toisiinsa, mutta niillä on sisällöllisiä merkityseroja.

Osallisuuden (involvement) käsite kuvaa yksilön kiinnittymistä yhteisöön tai mukanaoloon yhteisöllisesti tärkeissä prosesseissa. Kysymys on kuulumisesta johonkin ja siinä merkityksessä kyseessä on identiteettikäsite. Osallisuus merkitsee omakohtaisesta sitoutumisesta nousevaa vaikuttamista asioiden kul-

kuun ja vastuun ottamista seurauksista. Osallisuuden käsite nähdään myös syrjäytymisen vastavoimana. Kiilakosken ym. (2011) mukaan kyse on suhteesta: osallisuus toteutuu yksilön ja yhteisön välisessä suhteessa. Osallisuus tarkoittaa jonkin yhteisön jäsenenä olemista ja toimimista sekä näiden tuottamaa kokemusta yhteisöön kuulumisesta.

Osallistuminen (participation) on yleisesti käytetty käsite kansalaisten demokraattista roolia koskevassa keskustelussa. Osallistumisen käsite liittyy osallisuutta konkreettisemmin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähipiiriään koskevassa päätöksenteossa. (Bäcklund ym. 2002.) Osallistumiselle on ominaista vapaaehtoisuus ja omakohtainen halu osallistua. Osallistumisessa on siis kyse ihmisten välisestä vuorovaikutuksellisesta toiminnasta. Sen tarkoituksena on tuoda julki asianomaisille tärkeitä asioita, ja tukea tai vastustaa vallitsevaa tilannetta (Demokratian suuntaviivat 2009, 38).

Osallistamiseen puolestaan liittyy ajatus kansalaisesta passiivisena osallistujana, jota kehoitetaan tai vaaditaan osallistumaan toimintoihin, esimerkiksi yhteiskunnallisiin hankkeisiin tai muihin toimenpiteisiin. Tällöin osallistumisen tarve on syntynyt muualla kuin osallistujien mielessä (Siisiäinen 2014). Käsitteellä tarkoitetaan yleensä hallinnon tai päätöksentekijöiden aktiivista pyrkimystä saada kansalaisia osallistumaan – aloitteentekijänä on hallinto, joka myös määrittää ”osallistumisalueen” (Demokratian suuntaviivat 2009). Osallistaminen voi johtaa osallistumiseen ja osallisuuteen, mutta välttämättä näin ei tapahdu.

Tässä artikkelissa tarkasteltavaa työntekijöiden puhetta dominoi kriittinen keskustelu palvelujärjestelmäkeskeisestä asiakkaiden osallistamisesta oman elämänsä suunnitteluun. Siihen liittyy ajatus kansalaisesta passiivisena osallistujana, jota kehoitetaan tai vaaditaan osallistumaan erilaisiin toimintoihin. Kaikki haastateltavat työntekijät yhtyvät kriittiseen käsitykseen asiakkaan osallisuuden palvelujärjestelmäkeskyydestä.

Työnt 1: Aika paljon siitä organisaatiosta käsin, et me määritellään jotkut kehykset, joihin asiakkaat voi tulla osallistumaan. Ja tää on ehkä se asia, johon pitäis saada muutoksia aikaan, jotta se asiakkaan osallistuminen ei olis sen takia, että kun työntekijät haluaa, vaan lähtis asiakkaasta, jolloin se sitoutuminen olis toisenlaista.

Työntekijät näkevät, että osallisuuskeskusteluun liittyy myös paljon palvelujärjestelmän imagoon liittyvää retoriikkaa. Osallisuuden retoriikka valuu organisaation yläpäästä, johdon visioista katutason työntekijöille, joille annetaan harkintavaltaa määrittää asiakaslähtöisyys konkreettisella tasolla. Tämänkaltaiseen harkintavaltaan suhtauduttiin melko epäilevästi. Koska osallisuuden sisältöä ei avata katutason työntekijöille, se jää epäselväksi ja kukin voi tulkita sitä eri tavoin, omista lähtökohdistaan käsin. Tämä voi myös jossain määrin lisätä työntekijän harkintavaltaa.

Työnt 5: Varmaan kaikki viranomaistahot tai työnantajatahot haluaa nykyään kovasti korostaa sitä että on asiakaslähtöiset palvelut, mutta mä en tiedä, kuinka hyvin sitä asiakaslähtöisyyttä on siten määritelty, että mitä se loppupeleissä

sitten tarkoittaa, että kuinka paljon sitä on mietitty ja kuinka paljon sitä avataan esimerkiksi työntekijöille, että meillä nyt on tällainen strategia, missä yksi osa on asiakaslähtöisyys ja no, sit se on, mutta en mä tiedä kuinka paljon sitä sitten avataan missään.

Työntekijät tiedostivat haastatteluissa varsin itsekritiittisesti oman roolinsa ylhäältä alaspäin toimivana asiantuntijana, joka neuvoo asiakastaan tekemään ja toimimaan ”oikein”, yhteiskunnan normatiivisesta näkökulmasta käsin. Tulkitsemme, että tämä koettiin ylhäältäpäin tulevaksi ”negatiiviseksi” harkintavallan käytöksi. Toisin sanoen professionaalista harkintavallasta on luovuttava byrokrattisen harkintavallan paineen vuoksi. Keskustelunäytteessä työntekijä määrittelee aktiivisen osallistumisen horisontaalisemmin siten, että aitoa osallistumista onkin nuoren aikuisen kriittinen suhtautuminen työntekijän ja ”virallisen normin” asettamiin toimenpiteisiin. Tällöin työntekijät määrittelevät suhteensa ylhäältä päin tulevaan osallistamiseen normiin. Työntekijät ovat myös itsereflektiivisiä omaa toimintaansa kohtaan. He tekevät eroa ylhäältä päin tulevan vallan ja oman ammatillisen harkintavallansa välillä. Tässä mielessä työntekijöiden puheesta voi löytää säröilyä suhteessa institutionaalsiin käytäntöihin ja viralliseen tietoon. Aineiston perusteella voikin tulkita, että työntekijät haluavat käyttää ammatilliseettistä ja sosiaalityön arvoihin liittyvää harkintavallaa osallisuuden määrittelyssä ja mahdollistamisessa.

Työntt 2: Sitten on tällasta metaosallistumista eli sellasta, kun me ikään kuin viranomaisina aina niin hirveen hyvin

tiedetään, mitä nuoren kannattaa tehdä ja sitten sitä nuorta ohjataan siihen ja saadaan aloittamaan joku asia ja sitten sen nuoren osallistuminen onkin se, että se ikään kuin jaloillaan sanoo itsensä irti ja musta se on aktiivista osallistumista enemmän kuin se, että lähtee mukaan niin kun ulkopuolisiin vouhotuksiin. Aina täytyis antaa se mahdollisuus, että se kaveri vois itse valita sen, että ei kiitos työhön ja koulutukseen, se on henkilökohtainen osallistuminen sellaista.

Työntekijät kritisoivat erityisesti vastikkeellisen lainsäädännön pohjalta nousevaa ihmiskäsitystä sekä siihen liittyvää osallisuuden ymmärrystä. Tämänkaltaiseen ihmiskäsitykseen pohjautuva toiminta nähdään käytännössä toimimattomana asiakkaan näkökulmasta. Työntekijät näkevät, että ihminen on tällaista ihmiskäsitystä monimutkaisempi ja moniulotteisempi. Toisenlaiseen ihmiskäsitykseen perustuvalla työskentelyllä päästään työntekijöiden mukaan loppujen lopuksi parempaan tulokseen, ainakin nuoren aikuisen itsensä kannalta. Tässä mielessä voidaan väittää, että haastateltavat työntekijät ottivat varsin suurta etäisyyttä palvelujärjestelmän ja sitä määrittävien lakien käsityksiin ihmisestä ja hänen käyttäytymisestään. Työntekijöiden näkemyksiä voi tulkita niin, että osallistamisen sijaan he näkevät asiakkaan osallisuuden ja osallistumisen toteutuvan paremmin siten, että asiakkaan asioista ja elämäntilanteesta ollaan kiinnostuneita aidosti ja kokonaisvaltaisesti. Erilaiseen ihmiskäsitykseen liittyvän ristiriidan voi tulkita aiheuttavan katutason työntekijöissä ristiriitoja siitä, minkälaista harkintavallaa he voivat työtehtävissään käyttää.

Työntt 3: Tuntuu siltä, että monetkin uusista laista mitä on lisätty toimeentulo- ja tukilakiin tai aktivointilakiin, niin ne on luonteeltaan sellaisia ideologisia, että niillä on niin vankka käsitys ihmisestä, että ihminen toimii tietyllä tavalla, että jos se saa rahaa jostain niin se menee sinne ja jos leikataan jotain sen etuuksia, niin sitten se välttää sitä tekemistä, mutta ihan selkeästi on huomattavissa, että ei ihminen toimi tällä tavalla. Hyvinvoinnin käsitys, ajattelen että se on sitä, että vaikka etsivä menee sen ihmisen kanssa ja sitten on sen kanssa ja tutustuu siihen ihmiseen ja se lähtee siitä. Mut sitten taas nämä sanktiot ja kannustimet. Nehän keskittyy ihmisen käyttäytymiseen, että ihminen on jonkinlainen laboratoriorotta tai joku, mille annetaan sähköshokkeja tai laitetaan se juustonpalanen. Että yritetään vaikuttaa sen käyttäytymiseen, mutta ei olla hirveesti kiinnostuneita siitä, kuka se ihminen on, miltä siitä tuntuu. Esimerkiksi, jos on pakko hakea yhteishaussa, niin eihän siinä ole yhtään kyse siitä, että kiinnostaako sua ne jutut, vaan sanotaan, että hae tai sitten olet rahatta 25-vuotiaaksi asti.

Ideaalina ajatuksena osallisuudesta ja osallistumisesta työntekijät puhuvat aktiivisesta asiakkaasta palvelujen keskellä, asiakkaasta lähtevistä palveluista. Osallistumisessa on haastateltavien mukaan kyse myös asiakkaan omasta kiinnostuksesta ja vastavuoroisuudesta asiakkaan ja työntekijän välillä. Vasta tällöin asiakkaan osallisuus palvelujärjestelmässä mahdollistuu.

Työntt 6: Et se asiakas on kanssatuottajana siinä, et se ei tule valmiiseen tiettyyn pakettiin, vaan sen kanssa yhdessä ruvetaan miettimään, mitä se on, et pi-

detään aika avoimena, et mitä se yhteistyö sitten on.

Työntt 5: Joo, asiakas on mukana kehittämässä sitä palvelua ja se on jotenkin kiinnostunut siitä palvelusta. Se kiinnostus on siinä aika lähtökohtainen juttu, että eihän sitä voi olla mukana osallisena jostain mikä ei yhtään kiinnosta. Se on jotenkin sille henkilölle merkityksellinen se palvelu.

Työntekijät olivat myös tiedostaneet harjoitetun osallisuuspolitiikan kansantaloudellisen tavoitteen: osallisuus on työtä (ks. Närhi & Kokkonen 2014). Nuoren aikuisasiakkaan osallisuus yhteiskuntaan nähtiin mahdollistuvan parhaiten palkkatyön kautta. Tosin tätä näkemystä myös kritisoitiin ammatillis-eettisestä näkökulmasta.

Työntt 7: Koko meidän yhteiskunta on rakentunut sen ympärille, että aikuiset ihmiset käy palkkatyössä ja se on se peruslähtökohta. Niin sitten on tietenkin siitä näkökulmasta ymmärrettävää, että sitten aktivointipolitiikka, tai aktivointitoimillakin tähdätään siihen, että ihmiset pääsis siihen työhön. En tiedä onko sitten sen aktivoinnin perusteena vaan se, että ihmiset on työssä vaan se, että talous pysyy tasapainossa, niin kun kansantalous, ei välttämättä näiden yksilöiden talous vaan se, että kansantalous pysyy tasapainossa. Mutta sitten sosiaalityöllä voi olla niitä muitakin tavoitteita, niin kun tämä mielekäs elämä ja elämänhallinnan tukeminen, että se ei ole kaikille välttämättä se palkkatyö kuitenkin realistinen vaihtoehto tai mahdollisuus niin sitten se työ ei voi olla meidän ainoa tavoite että pitää sitten kyllä nähdä muutakin.

Kaiken kaikkiaan työntekijöiden keskustelun pohjalta tulkitsemme, että palvelujärjestelmän tarjoama osallisuus konkretisoituu pikemminkin etukäteen määriteltyyn osallistamisen alueeseen, kuin asiakkaiden vapaasti määriteltyyn tapaan olla osallisina palvelujärjestelmässä tai yhteiskunnassa laajemmin. Työntekijöiden näkemystä määritti selkeä eronteko ylhäältä alaspäin tuotettuun tapaan ymmärtää asiakasosallisuus. Järjestelmäkeskeisyys ei tue palvelun käyttäjän määrittämää omaehtoista osallisuutta vaan perustuu enemmänkin osallistamisen kaltaiseen toimintaan.

Kiinnostavaa on, että vaikka työntekijät olivat itsekkriittisiä osallisuuden toteutumisesta palveluissa, he eivät kuitenkaan puhuneet siitä, mitä pitäisi tehdä, jotta muutos asiakkaan osallisuutta korostavampaan palveluun olisi mahdollinen. Yhdessäkään haastattelussa ei visioitu esimerkiksi asiakkaiden kollektiivista ryhmäytymistä, osallistumista tai vaikuttamista osana käyttäjälähtoisempää palvelua.

JÄRJESTELMÄLÄHTÖISYYS OSALLISUUDEN ESTEENÄ

Osallisuuden ja osallistumisen esteet palvelujärjestelmässä paikantuvat aineistomme työntekijöiden keskusteluissa yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän monimutkaistumiseen, palvelujärjestelmän järjestelmälähtöisyyteen, ja sen puitteissa jäsenyvään palvelujärjestelmän ja palvelunkäyttäjän kohtaamisen kontekstiin. Myös työntekijän omat vaikutusmahdollisuudet ja ammatillinen harkintavalta nähdään olemattomina.

Työntekijöiden puheessa esteet nähdään sekä rakenteissa (toimimattomat käytännöt monimutkaisen lainsäädännön sekä sanktioivan aktivointipolitiikan vuoksi, työllisyys sosiaalityön määrittäjänä, NPM) että yksilön henkisissä ja fyysisissä kyvyissä suhteessa tämän päivän työmarkkinoiden vaatimuksiin. Myös omat työkäytännöt osittain kyseenalaistetaan, mutta niitä ei nähdä voitavan muuttaa muun muassa huonojen resurssien (työntekijämäärä, aika, raha) ja yleisen järjestelmälähtöisyyden vuoksi. Asiakkaan osallisuuden esteet nähdään samanlaisina riippumatta siitä, missä organisaatiossa haastateltu työntekijä työskentelee. Tosin sosiaalityöntekijät puhuivat eniten palvelujärjestelmän resurssien puutteesta. Tässä artikkelissa keskitytään erityisesti järjestelmälähtöisyyden tarkasteluun asiakkaan osallisuuden esteenä, koska se oli aineistossamme huomattavasti suurin osallisuuden esteeksi nimetty kategoria.

Byrokratian ja ammatillisuuden, eli sosiaalityön institutionaalisen tehtävän, ja toisaalta sosiaalityön ammatillisten tavoitteiden välisen jännitteen tai ristiriidan jäsentäminen on klassinen kysymys sosiaalityön kirjallisuudessa ja tutkimuksessa (mm. Mäntysaari 1991; Cavén 1999). Toikko (2005, 223) näkee byrokratiatyön sisältyvän sosiaalityön hallinnollisten toimenpiteiden perinteeseen, jonka mukaan sosiaalityössä on kyse ongelmallisten asioiden selvittelystä ja järjestämisestä erilaisten lakiin perustuvien toimenpiteiden avulla. Sosiaalityön institutionaalisen tehtävän voidaan nähdä määrittyvän lainsäädännöllisesti ja tietyin hallinnollisin määräyksin ja ohjein tietyssä organisaatiossa. Ammatilliset tavoitteet voidaan puolestaan ymmärtää ammattikunnan jäsen-

ten yhteisesti jakamiksi ymmärryksiksi hyvästä sosiaalityöstä.

Cavénin (1999, 120) tutkimuksessa byrokratia merkitsi sosiaalityöntekijöille sääntöjä, määräyksiä ja ohjeita, kun taas aidossa sosiaalityössä oli kyse asiakkaan kohtaamisesta kaikessa rauhassa. Sipilän (1989, 214) mukaan byrokratiatyön lähtökohtana ovat instituution sanelemat normit, ei asiakkaan tarpeet ja elämä.

Järjestelmälähtöisyys ja byrokratiakeskeisyys nuorten aikuisten osallisuuden ja osallistumisen esteenä puhuttivat työntekijöitä eniten. Erityisesti sosiaalitoimiston sosiaalityöntekijät näkivät osallisuuden ja voimakkaan viranomaiskontrollin välisen ristiriidan. Lain noudattamisen ohitse vaikuttaa organisaation paikallinen ohjeistus, joka jopa estää työntekijöiden mielestä lain noudattamisen. Asiakkaan ääni ja osallisuus eivät tällöin ole mukana asialistalla.

Työntt 1: Niin että loppupeleissä me kuitenkin ollaan viranomaisia ja sanotaan viimeinen sana joihinkin asioihin, et tavallaan meidän työssä on se ristiriita, että on organisaation ohjeet ja jos ne on ristiriidassa asiakkaan ajattelun kanssa, niin tietää ennakkoon, mikä siinä on lopputulos.

Työntt 5: Ja sit siinä on aina osittain laki joka ohjaa.

Työntt 1: Eihän laki ohjaa kun meidän kunnan ohjeet on lainvastaisia. Et ne ohjaa joskus.

Työntekijät näkevät päivittäin järjestelmälähtöisen palvelun rakenteelliset epäkohdat. Erityisesti vastikkeellinen

aktivointipolitiikka saa haastatellut työntekijät ihmettelemään palvelujärjestelmän oikeutusta toimia epäoikeudenmukaisesti asiakkaita kohtaan. Pahimmillaan rakenteelliset epäkohdat estävät asiakkaan elämäntilanteen kohentumisen. Työntekijät näkevät, että palvelujärjestelmä ja siihen liittyvä ylhäältä päin tuleva byrokratia määrittää liikaa asiakkaan suunnitelmaa. Työntekijöiden keskustelusta voikin tulkita, että byrokraattinen, ohjeistukseen ja sääntöihin liittyvä harkintavalta, laajenee ammatilliseettisen ja arvoperustaisen harkintavallan kustannuksella. Työntekijät kritisoiivat työtehtäviin ylhäältä lainsäädännöstä ja erilaisista ohjeistuksista alas valuvaa byrokraattista harkintavaltaa, jota sekä asiakkaat että työntekijät pitävät osallisuuden ja asiakkaan elämäntilanteen muutoksen estäjinä.

Työntt 1: Kyllä se välillä tuntuu itsestä ihan typerältä, kun jonkun asiakkaan tilanne on tietynlainen ja sitten hei nyt on yhteishaku aika muistapas hakee, et vaikka suunnitelma olis ihan joku muu, mut sen byrokratian takia pitää muistuttaa tämmöset.

Työntt 6: Ja se tilanne voi tulla vastaan, että katkee ne etuisuudet, jos nuori on esimerkiksi pajajaksolla ja hän ei hae sen aikana. Hän on velvoitettu hakemaan, niin se katkaisee hänen etuudet, jos hän ei ole hakenu yhteishaussa ja harjoittelu päättyy.

Työntt 1: Mutta että miten typerältä se siitä nuoresta tuntuu, kun meistäkin se tuntuu typerältä. Et ai jaa, miks mun nyt pitää hakee jonnekin, kun mä oon nyt täällä.

Työntt 3: Toimeentulotuessaakin on kummallisia linjauksia, kummallisia juttuja niin kun esimerkiksi opiskelussa. Ihmisiä ei niin kun hirveesti kannusteta opiskelemaan. Monelle se opintolaina on hirveen iso juttu ja se suunnilleen tyrehdyttää suunnitelmat jo sinänsä, että toimeentulotuessa velvoitetaan ja leikataan perusosia sitten kun on linjaus, että jos ei saa opintolainaa niin sitten jonkun vuoden verran sitä toimeentulotuella tuetaan ja sitten sitä ruvetaan leikkaamaan sitä perusosaa, kun pitäis sitten järjestää itselleen sitä osa-aikasta työtä millä sais sitten lisätienestiä, eikä se kyllä kannusta tipan vertaa. Mulla on asiakas, joka odottelee että se täyttäis 25 ja sais työmarkkinatuen, että vois sitten lähteä rauhassa opiskelemaan, että ihan älyttömiä juttuja.

Toimenpidekeskeinen taloudellinen tehokkuuden tavoittelu on ristiriidassa sosiaalityön ammattityön logiikan kanssa monella tavalla. Juhilan (2006, 74) mukaan managerialismi on johtanut organisaatiolähtöiseen sosiaalityöhön, mikä tarkoittaa ohjeistuksen ja taloudellisen hallinnan lisääntymistä. Uusliberalistinen ajattelu tuottaa vastakkainasettelua työntekijän ja asiakkaan suhteen jäsentämiseen. Vastakkain asetuvat työntekijän päässä taloudellisen tehokkuuden vaatimukset sekä asiakaslähtöinen ajankäyttö. (Emt.) Haastateltavat työntekijät puhuivat byrokratian ja ammattityön välisestä ristiriidasta erityisesti aktivointiin liittyvissä tehtävissä. Työntekijöiden mukaan aktivointityössä ja asiakkaan aktivoitumisessa on kyse kahdesta eri asiasta. Aktivointityö liittyy työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin ja asiakkaan aktivoituminen on perinteinen sosiaalityön keino auttaa asiakasta hänen elämäntilanteessaan.

Tässä kiteytyy myös byrokraattisen ja tehtäväkeskeisen sekä ammatilliseettisen harkintavallan ero. Kuinka paljon työntekijä voi käyttää ammatillista harkintavaltaansa asiakkaan tilanteen edistämässä ja kuinka paljon hänen tulee noudattaa toimenpidekeskeistä asiakkaan hallinnointia.

Työntt 3: Sosiaalityön ytimessä hän se aktivoituminen ja aktivointityö on ollut iänikuisesti ja sen henkilön elämänhallinnan parantaminen ja se, että auttaa ihmisen siihen kuntoon, että hallitsee oman elämänsä. Sitähän aktivoituminen on, mutta sitten tämä uusaktivointi, tämä tällanen työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin ohjaaminen. Niin kun nykyään mitataan näitä suoritteita, että aktivoituminen on sitä, että mahdollisimman paljon ihminen etenee organisaatiossa ja on toimenpiteissä, ja että tätä voidaan mitata, niin eihän tämä ole sitä aktivoitumista kuitenkaan. Tuntuu siltä, että työntekijöiden pitää siis vähän suojella asiakkaita siltä, että kaikki lait toteutuis täydellisesti. Jos miettii, minkälainen laki meillä tällä hetkellä on. Ihan hirvittävä laki jos sitä miettii, että se toteutuis ihan sataprosenttisesti. Etsivät hakis nuoret kotoa, ei sais enää kotonakaan olla rauhassa.

Juhilan (2008, 69) mukaan yksityistä vastuuta korostavassa yhteiskunnassa julkisten palvelujen oma vastuu toteutuu usein huonosti. Esimerkiksi kuntoututtavan työtoiminnan osalta asiakas pyritään sitouttamaan pitkäjänteiseen toimintaan, vaikka samalla järjestelmän kykenemättömyys pitkäjänteiseen sitoutumiseen voi jättää asiakkaan yksin monimutkaisen palvelujärjestelmän armoille. Kyse on siis usein järjestelmän vastuuttomuudesta. Työntekijät perään-

kuuluttivatkin oikeudenmukaisempaa järjestelmän toimintatapaa esimerkiksi aktivointitoimenpiteiden osalta.

Työntt 4: Siellä on sellasia epäoikeudenmukaisuuksia, että sitten ne, jotka ei lähde mihinkään, niin ne saa sen työmarkkinatuen tai toimeentulotuen. Mutta sitten kun osallistuu ja tulee poissaoloja vaikka kuinka inhimillisistä syistä niin siitä sakotetaan, menettää sen päivärahan. Siinä on joku ristiriita kyllä todellakin.

Työntekijöiden mukaan järjestelmälähtöisesti tehostettu palvelujärjestelmä ei palvele enää alkuperäistä tarkoitustaan eli asiakkaan hyvinvointia, osallisuudesta puhumattakaan.

Työntt 8: Sen jälkeen, kun se muutos tuli tästä velvoittavuudesta yli 25 -vuotiaillekin kuntouttavan työtoiminnan suhteen, olen miettinyt monesti, että kuinka paljon ihmisenenergiaa ja työtä menee tässä valtakunnassa siihen, kun setvitään niitä yhden päivän poissaoloja. Se on niin uskomaton työmäärä, että jos sen käyttäs ihmisten hyväksi, niin se olisi paljon hyödyllisempää.

Työntt 1: Niin ja sitten kun Kela maksaa näin ja sitten se perii jälkeenpäin ja asiakas vastaa niihin perintäpäätöksiin ja ... byrokratia pyörii.

Työntt 8: Joo, rahat on siellä jumissa ja aivan semmosta turhanpäivästä ja jos ajatellaan, että kyse on sosiaalipalvelusta. Että siinä on se sosiaalinen ja siinä tulee herkästi moraaliristiriitoja omassa työssä. Että jos ymmärtää ihmisen taustoja, jotka on moninaisia ja siitä huolimatta ihminen haluaa yrittää ja mennä eteenpäin ja lähteä tämmöseen toimeen ja

työtä tavoittelemaan ja päästä elämässä eteenpäin, niin sitten päin pläsiä tulee, että joskus oikeesti tuntuu tosi pahalle.

Outi Välimaan (2011) tutkimuksen perusteella sosiaalityön ammattietiikan mukainen työ ei ole mahdollista nykyisessä kunnallisen sosiaalitoimiston aikuissosiaalityössä. Samasta asiasta puhuivat haastateltavat työntekijät.

Työntt 9: Sosiaalihuoltolait on sillä lailla yleishyviä lakeja, että jos niitä noudattaa, niin voi tehdä hyvää työtä, mutta sitten, kun sieltä tulee ne kunnan ohjeet, jotka on ristiriidassa ja ei anna resursseja tarpeeks niiden lakien ja asetusten noudattamiselle. Niin siitä tulee se ristiriita ja hyvä neuvohan me saatiin koulutuksessa, että noudattakaa niitä lakeja älkääkä niitä kunnan ohjeita. No siitä voi tietysti tulla jossain vaiheessa varoituksia, mutta että tavallaan se on se mitä me voidaan yrittää tehdä. Eli vaikuttaa niihin kunnan ohjeisiin tai niihin, että onko varattu ennaltaehkäisevää toimeentulotukea sitä kolmea prosenttia tai mitä niissä kunnan sisäisissä toimeentulotukiohjeissa sanotaan.

Aineisto kertoo siitä, miten työntekijät samanaikaisesti työskentelevät sekä ylhäältä päin tulevan uuden julkisjohtamisen ja taloudellisen tehokkuuden täyttämän byrokratiatyön että ammattillisten tavoitteiden suuntaisesti. Samaan aikaan on läsnä jatkuva ristiriita työn tavoitteista ja siitä, kenen ehdoilla ja puolella työtä tehdään. Tässä mielessä katutason työntekijöiden rooli asiakkaiden osallisuuden mahdollistajana palvelujärjestelmässä näyttää kutistuvan yhä pienemmäksi. Työntekijöiden keskusteluissa näyttäytyy kuitenkin vahva vastavirtaan soutaminen, mikä

näky työntekijöiden hiljaisena protestina ylhäältä päin tulevia ohjeistuksia ja säännöksiä vastaan. Tämänkaltainen byrokraattinen harkintavalta on työntekijöiden mukaan ristiriidassa ammatilliseettisten arvojen kanssa.

Työntekijät näkevät ammatillisuuteen ja eettisyyteen pohjautuvan harkintavallan rajautuvan yhä enenevämmässä määrin ylhäältä päin tulevan, byrokraattisen ja teknisrationaalisen harkintavallan eli portinvartijana toimimisen, taakse. He kokevat, että heille annettu harkintavalta tulee kohdistaa asiakkaan kontrolliin ja palveluihin pääsyn kriteereiden tiukennuksiin ammatillisesti ja eettisesti kestävien harkintavallan muotojen sijaan.

Kaikki kolme harkintavallan muotoa (sääntöihin, työtehtäviin ja arvoihin perustuva harkintavalta) ovat yhteydessä toisiinsa ja tutkimusten perusteella kaikkiin muotoihin on uuden julkisjohtamisen myötä vaikutettu jossain määrin katutason työntekijää rajoittavasti. Sääntöjen ja selontekovelvollisuuden lisääntyminen on vähentänyt sääntöihin liittyvää byrokraattista harkintavaltaa, mikä on samalla vähentänyt työntekijän vaikuttamismahdollisuuksia palvelujärjestelmän kehittämisen osalta. (Taylor & Kelly 2006; Evans & Harris 2004.)

Tiukentuneesta selontekovelvollisuudesta ja ylhäältä päin tulevan ohjeistuksen lisääntymisestä huolimatta Taylor & Kelly (2006) väittävät, että katutason työntekijöillä tulee aina olemaan tilanteita, joissa heiltä vaaditaan jonkinlaista harkintavallan käyttöä. Säännöt ja ohjeistukset eivät välttämättä toimi ennalta arvaamattomissa tilanteissa.

Myös työtehtäviin liittyvä harkintavalta säilyy, koska työtehtävien hoitamisessa on aina monta tapaa tehdä työtä monimutkaisessa yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä. Kuitenkin ohjeistukset vaikuttavat työtehtäviin ja se puolestaan määrittelee sitä, kuinka paljon arvoihin perustuvaa harkintavaltaa voi katutasolla käyttää. (Taylor & Kelly 2006; Evans & Harris 2004.)

On myös huomattava, että katutason työntekijät voivat käyttää harkintavaltansa asiakkaiden puolesta tai heitä vastaan. Työntekijöiden harkintavalta voi siis olla sekä negatiivista että positiivista suhteessa asiakkaaseen. Työntekijät ovat näin ollen myös poliittisia toimijoita käyttäessään tai väistäessään harkintavaltaa. (Evans & Harris 2004.) Katutason työntekijöiden harkintavaltaan liittyvät tutkimukset korostavat, että vaikka harkintavallan tasapaino on siirtynyt professionaaliseen vallasta manageriaaliseen valtaan, se ei tarkoita, että professionaalinen valta olisi loppunut. Muutos on tapahtunut vallan tasapainossa, ei professionaalisen vallan täydellisenä häviämisenä. (Evans & Harris 2004.) Tästä kertoo myös oma aineistomme.

YHTEENVETO

Tässä artikkelissa etsimme vastauksia siihen, miten nuorten aikuisten kanssa työskentelevät katutason työntekijät määrittelevät ja jäsentävät asiakkaidensa osallistumista ja osallisuutta sekä niiden esteitä palvelujärjestelmässä. Samalla analysoimme katutason työntekijöiden mahdollisuuksia käyttää harkintavaltansa toteuttaessaan osallisuuspolitiikkaa työssään. Ryhmähaastatteluisia

katutason työntekijät olivat hyvin yksimielisiä näkemyksissään, mikä johti nopeasti yhteiseen tiedonmuodostusprosessiin. Näkemysten samankaltaisuus, erityisesti asiakkaiden osallisuuteen liittyvän estepuheen osalta, korostui aineistossa. Tämän voi tulkita johtuvan nuorten aikuisten kanssa työskentelevien katutason työntekijöiden yhteneväisestä näköalapaikasta työssään, jossa tietyn tyyppiset epäkohdat korostuvat päivittäin. Myös ryhmähaastattelu tiedonkeräämismuotona oli merkittävä tekijä yhteisesti jaettujen epäkohtien nimeämisessä (Pietilä 2010).

Aineistomme pohjalta tulkitsemme, että palvelujärjestelmän tarjoama osallisuus konkretisoituu pikemminkin etukäteen määriteltyyn osallistamisen alueeseen kuin asiakkaiden vapaasti määriteltyyn tapaan olla osallisina palvelujärjestelmässä tai yhteiskunnassa laajemmin. Järjestelmäkeskeisyys tuottaa enemmänkin osallistamista kuin osallisuutta tai osallistumista.

Samalla kun työntekijät ovat kriittisiä, jopa itsekriittisiä asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden tai osallistumisen toteutumiseen nykypalveluissa, he eivät puhuneet edes ideaalitasolla asiakkaidensa kollektiivisesta ryhmäytymisestä, osallistumisesta tai vaikuttamisesta. Osasyynä tähän voi olla Suomessa varsin kehittymätön sosiaali- ja työvoimapolvelujen asiakkaiden omaehtoinen kollektiivinen organisoituminen, toisin kuin esimerkiksi Britanniassa, jossa asiakasliikkeiden merkitys sosiaalipalvelujen kehittämisessä on vahvempi (mm. Beresford 2001; Beresford & Croft 2004). Työntekijät kuitenkin kertovat pyrkivänsä suojelemaan asiakkaitaan muun muassa aktivointilainsäädännöltä käyttämällä ammatilliseettistä harkintavaltaa ja soveltamalla luovasti ylhäältä päin tulevia sääntöjä ja ohjeita.

Osallisuuden esteet kulmineituvat suurten asiakasmäärien ja resurssipulan ohella ensisijaisesti järjestelmäkeskeisyyteen, joka taas konkretisoituu viranomaisroolina ja velvollisuutena käyttää byrokraattista harkintavaltaa yksittäisten asiakkaiden asioissa. Asiakkaan osallisuutta estävät lisäksi demokraattisen kontrollin ohitukset silloin, kun kunnan ohjeistus ylittää lait. Ongelmiksi osallisuuden syvenemiselle koetaan myös työmarkkinoiden korkeat vaatimukset, lainsäädännön ja aktivointipolitiikan kaavamaisuudet ja epärationaalisuudet. Näihin on sosiaalipalveluiden keinoin vaikea tarttua, ja yleensäkin katutasolta käsin on vaikea muuttaa palkkatyöyhteiskunnan reunaehtoja.

Harkintavallan professionaalisessa näkökulmassa keskeiseksi nousee työntekijän vapaus toimia ammatillisen tiedon ja eettisten periaatteiden pohjalta, asiakkaan tarpeista käsin. Tällöin harkintavalta palvelee asiakkaan parasta ja lopulta myös yhteiskunnan ja talouden parasta: asiakkaan aktiivisuus ja osallisuus mahdollistuvat palvelujärjestelmässä. Haastatellut katutason työntekijät eivät suoraan keskustele omasta, osallisuuden mahdollisuuksia edistävästä harkintavallastaan. Mutta he kritisoivat sitä, että ylhäältä annettuihin ohjeistuksiin ja lainsäädäntöön liittyvä negatiivinen kontrollointi ja tiukennukset estävät ammatilliseettisen työn toteutumista.

Johtopäätöksenä tutkimuksestamme voi hahmottaa katutason työntekijöiden professionaalisen harkintavallan ki-

Johtopäätöksenä tutkimuksestamme voi hahmottaa katutason työntekijöiden professionaalisen harkintavallan ki-

ristyvän tilanteen Suomessa erityisesti aktivointipolitiikan ja aikuissosiaalityön kentällä. Siitä avautuvat samansuuntaiset näköalat, joista muun muassa Iso-Britannian sosiaalityössä keskustellaan sosiaalityön tienhaarana nykyisessä uusliberalismin kuristusotteessa olevassa hyvinvointivaltiossa (Sharlow 2013; White 2012; Stepney 2009). Ammatilliseettisesti ristiriitaisessa tienhaarassa katutason työntekijöiden yhtenä vaihtoehtona on luopua professionaalisen harkintavallan käytöstä ja alistua toimimaan mekaanisesti ”business as usual” – tavalla. Toisena vaihtoehtona on viime vuosina eri maissa voimistunut sosiaalityön ja muidenkin työntekijöiden kollektiivinen radikalisoituminen, nousu barrikadeille ja etäisyyden otto institutionaaliin pakkoihin (Sharlow 2013). Omasta aineistostamme voi tunnistaa vahvempana merkkejä kolmannesta vaihtoehdosta, jota Sharlow (2013) nimittää profession älykkääksi elinkykyisyydeksi (viability). Siinä yhdistyvät uusien luovien käytäntöjen ja professionaalisen vastaiskun kehittäminen. Katutason työntekijät onnistuvat ujuttamaan järjestelmään asiakaslähtöisiä ja palvelunkäyttäjien asiantunteemukseen perustuvia win/win-toimintamalleja. Hieman samaa tarkoitetaan puheella sosiaalityön ”sveijkismistä” (White 2013). Siinä työntekijät eivät sinänsä riko sääntöjä, vaan soveltavat niitä luovasti, aukkoja etsien. He tunnistavat yhdessä asiakkaiden kanssa järkeviä ratkaisuja järjestelmästä huolimatta ja sen resursseja hyödyntäen. Aineistomme työntekijät kertoivat keinoistaan pelata järjestelmän kanssa niin, että asiakkaan osallisuus ja itsemääräämisoikeus toteutuisivat. Tämän strategian tunnistaminen on tärkeää, koska se kertoo siitä, miten vakavasti työntekijät ottavat

ammattieettiset ristiriidat työssään. Taloudellisen tehokkuusajattelun tavoitteiden mukaista retorista asiakaslähtöisyyttä ja osallisuutta voidaan ”kääntää” tehokkaaksi katutason työksi kumppanuuden kautta (Juhila 2006 ja 2008). Työntekijöiden ja asiakkaiden yhteinen työskentely on ainoa mahdollisuus sosiaalityön muutoksessa käyttäjälähtöisempään ja osallistuvampaan suuntaan (Beresford & Croft 2004).

Kolmannen vaihtoehdon paradoksiksi jää, että työntekijän älykkyyttä tarvitaan enemmän palvelujärjestelmän koukeroiden kuin asiakkaan elämäntilanteen kanssa luovimiseen. Tutkimuksemme perusteella vahvistuu käsitys, että professionaalisen harkintavallan kaventaminen uudessa julkishallinnassa kääntyykin lopulta omia tavoitteitaan vastaan eli taloudelliseksi tehostomudeksi sekä asiakkaiden osallisuuden ja osallistumisen esteiksi.

VIITE

1 Ryhmähaastatteluihin osallistuneet työntekijät on numeroitu tutkimuksen luotettavuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

KIRJALLISUUS

- Beresford, Peter (2001) Service users, social policy and the future of welfare. *Critical Social Policy*, 21(4), 494–512.
- Beresford, Peter & Croft, Suzy (2004) Service users and practitioners reunited. *British Journal of Social Work*, 34(1), 53–68.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.
- Cavén, Outi (1999) Sujutusta ja pyöritystä,

- utkimus byrokratian merkityksistä sosi-
aali- ja terveydenhuollon asiakastyössä.
Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tam-
peren yliopisto.
- Demokratian suuntaviivat. Demokra-
tiapoliittinen keskusteluasiakirja 2009
(2009) Oikeusministeriö. Helsin-
ki: Edita. [online]. <URL: [http://
www.verkkodemokratia.fi/2009/08/
demokratiapoliittinen-suuntaviivat-de-
mokratiapoliittinen-keskusteluasiakir-
ja-2009/](http://www.verkkodemokratia.fi/2009/08/demokratiapoliittinen-suuntaviivat-demokratiapoliittinen-keskusteluasiakirja-2009/)>. Luettu 21.8.2011.
- Eräsaari, Leena (2006) New Public Mana-
gement on julkisen sektorin vääryyksien
isä. Teoksessa Tuula Helne & Markku
Laatu (toim.) Vääryyskirja. Helsinki: Kel-
lan tutkimusosasto, 87–102.
- Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut
käännöksen jälkeen. Teoksessa Elina Pa-
lola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosi-
aalipoliittikka. Hukassa vai uuden jäljillä?
Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin lai-
tos, 181–203.
- Evans, Tony & Harris, John (2004) Street-
Level Bureaucracy, Social Work and (Ex-
aggerated) Death of Discretion. *British
Journal of Social Work* 34 (6), 871–895.
- Evans, Tony (2010) Professionals, Managers
and Discretion: Critiquing Street-Level
Bureaucracy. *British Journal of Social
Work* 41(2), 368–386.
- Evans, Tony (2013) Organisational Rules
and Discretion in Adult Social Work,
British Journal of Social Work 43(1),
739–758.
- Hennink, Monique (2007) International
focus group research: a handbook for the
health and social sciences. Cambridge:
University Press.
- Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja
asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset
tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän
sosiaalityön yhteiskunnallinen paika.
Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila
(toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tam-
pere: Vastapaino, 48–81.
- Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selonteko-
velvollisuus, *Janus* 17(4), 296–312.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos,
1990-luvun poliittinen reformi Suomes-
sa. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2008a) Yhteisvastuusta
julkisen vastuun prioriteetteihin. Teok-
sessa Petteri Niemi & Tuija Kotiranta
(toim.) Sosiaalialan normatiivinen perus-
ta. Helsinki: Palmenia, 146–182.
- Julkunen, Raija (2008b) Sosiaalipoliittikan
kansalainen: aktivoitu, valtaistettu, vas-
tuutettu, hylätty? Teoksessa Petteri Nie-
mi & Tuija Kotiranta (toim.) Sosiaalialan
normatiivinen perusta. Helsinki: Palme-
nia, 183–220.
- Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko &
Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen so-
siaalipoliittikka. Osallisuutta ja yhteistä
vastuuta. Huoltaja-säätiö. Jyväskylä: PS-
kustannus.
- Keskitalo, Elsa (2013) Tavoitteena aktiivi-
nen kansalaisuus. Teoksessa Vappu Kar-
jalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki
työuralle! Työttömien aktivointipoliitiik-
kaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hy-
vinvoinnin laitos, 45–72.
- Kiilakoski, Tomi & Gretsche, Anu & Niva-
la, Elina (2012) Osallisuus, kansalaisuus ja
hyvinvointi. Teoksessa Anu Gretsche &
Tomi Kiilakoski (toim.) Demokratiaop-
pitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-lu-
vun alussa. Nuorisotutkimusverkosto/
Nuorisotutkimusseura julkaisuja 118.
Helsinki: Nuorisotutkimusseura, 9–33.
- Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalve-
lujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.
- Laitila, Minna (2011) Asiakkaan osallisuus
mielenterveys- ja päihdetyössä. Fenom-
enografinen lähestymistapa. Publications
of the University of Eastern Finland, Dis-
sertations in Health Sciences 31. Kuopio:
Itä-Suomen yliopisto.
- Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.)
(2010) Asiakkuus sosiaalityössä, Helsinki:
Gaudeamus.
- Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.)
(2013) Asiakkaat toimijoina sosiaalityös-
sä. Tampere: Vastapaino.
- Lipsky, Michael (1980) Street-level Bu-
reaucracy, Dilemmas of the Individuals in
Public Services. New York: Russell Sage
Foundation.
- Matthies, Aila-Leena & Uggerhoej, Lars
(toim.) (2014) Participation, marginali-
sation and welfare services – concepts,
politics and practices across European
countries. Surrey: Ashgate.
- Mäntysaari, Mikko (1991) Sosiaalibyrokra-
tia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö,
sosiaalinen kontrolli ja tarpeiden sääntely

- sosiaalitoimistoissa. Tampere: Vastapaino.
- Niiranen, Vuokko (2002) Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa Kirsi Juhila, Hannele Forsberg & Irene Roivainen (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylä: SoPhi, 63–80.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena (2013) Nuorten miesten osallisuuden ja toimijuuden reunaehdot sosiaali- ja työvoimapalveluissa. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tampere: Vastapaino, 113–145.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo (2014) Transformation of participation politics and social citizenship in Finnish welfare governance. Teoksessa Aila-Leena Matthies & Lars Uggerhoej (toim.) *Participation, marginalisation and welfare services – concepts, politics and practices across European countries*. Surrey: Ashgate, 95–112.
- Pietilä, Ilkka (2010) Ryhmä- ja yksilöhaastattelun diskursiivinen analyysi. Kaksi aineistoa erilaisina vuorovaikutuksen kenttinä. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander ja Matti Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 212–241.
- Palola, Elina & Parpo, Antti (2011) Kunnallista sopeutumisen politiikkaa. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka: hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 47–78.
- Pohjola, Anneli (2010) Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) *Asiakkuus sosiaalityössä*. Helsinki: Gaudeamus, 19–74.
- Saari, Juho (2011) Hallitus on aina oikeassa (väärässä). Eriarvoisuuskeskustelu 2000-luvun välikysymyskeskustelussa. *Janus* 19 (4), 308–325.
- Sharlow, Steven (2013) The State, the Individual and Social Work. Key Note Presentation at the TISSA-Conference. University of Tirana. 26.8.2013.
- Siisiäinen, Martti (2014) Four Faces of Participation. Teoksessa Aila-Leena Matthies & Lars Uggerhoej (toim.) *Participation, marginalisation and welfare services – concepts, politics and practices across European countries*. Surrey: Ashgate, 29–45.
- Sipilä, Jorma (1989) *Sosiaalityön jäljillä*. Helsinki: Tammi.
- Stepney, Paul (2009) English social work at the crossroads: A critical view. *Australian Social Work* 62 (1), 10–27.
- Taylor, Ian & Kelly, Josie (2006) Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management* 19 (7), 629–642.
- Toikko, Timo (2012) *Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Toikko, Timo (2005) *Sosiaalityön ideaalit. Johdatus sosiaalityön historiaan*. Tampere: Vastapaino.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Valkama, Katja (2012) Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. *Acta Wasaensia* no 267, *Sosiaali- ja terveyshallintotiede* 7. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Välimaa, Outi (2011) Kategoriat ongelman selontekoina. Pitkäaikaistyöttömyydestä neuvottelemisen ja sen rakentuminen haastattelupuheessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1589. Tampere: Tampereen yliopisto.
- White, Sue (2012) “Efficiency, Effectiveness and the Misrepresentation of the Social; Designing Humane European Social Work Services”. Key Note Presentation at the ECSWR Conference. Basel, Switzerland. 23.03.2012.