

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Rantamäki, Niina; Kokkonen, Tuomo

**Title:** Kansalaisjärjestöt osallisuuden rakentajina

**Year:** 2023

**Version:** Published version

**Copyright:** © Kirjoittajat 2023

**Rights:** CC BY 4.0

**Rights url:** <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Please cite the original version:**

Rantamäki, N., & Kokkonen, T. (2023). Kansalaisjärjestöt osallisuuden rakentajina. In K. Närhi, S. Kannasoja, T. Kokkonen, N. Rantamäki, & S. Ruonakangas (Eds.), *Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa* (pp. 205-219). Jyväskylän yliopisto. Sophi, 154.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9712-0>

## 12.

# Kansalaisjärjestöt osallisuuden rakentajina

*Niina Rantamäki & Tuomo Kokkonen*

Suomalaisen sosiaalityön juuret paikallistuvat kansalaistoimintaan ja kansalaisjärjestöjen toteuttamaan sosiaaliseen työhön. Kansalaistoinnin ja erityisesti sen organisoitunutta osaa edustavien järjestöjen sekä julkisen sektorin välistä erityistä suhdetta pidetään myös keskeisenä suomalaisen hyvinvointimallin menestyksen avaintekijänä. (Matthies 2006, 13, 31–32.) Järjestöjen rooli on ollut merkittävä niin kansallisen identiteetin ja yhtenäisyyden rakentajina, ihmisten auttajina kuin yhteiskunnan kehityssuuntiin vaikuttajina. Myös monet nykyisistä hyvinvointivaltion järjestämismallista olevista palveluista ovat alkuaan järjestöjen kehittämiä. (Anttonen & Sipilä 2000, 50–51.) Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä (2014, 57) ovatkin todenneet, että sosiaali- ja terveysalan järjestöjen perustaminen paikkakunnalle on käytännössä ollut usein ollut ensimmäinen viesti jonkin sosiaalisen tai terveydellisen ongelman, siihen liittyvän ihmisryhmän sekä toimintatarpeen olemassaolosta.

Vuosien ja yhteiskunnallisten kehityskulkujen myötä kansalaistoimintaan on kohdistunut varsin monenlaisia odotuksia. Hyvinvointivaltion

kultakaudella 1980-luvulla korostettiin järjestöjen roolia vaihtoehtoisten sosiaalipalvelujen kehittäjinä ja toteuttajina. Niiden nähtiin luovan näköaloja siihen, miten palveluja voidaan tuottaa uudella, enemmän asiakaslähtoisellä tavalla. 1990-luvulla järjestöt kehittivät välityömarkkinoita sekä toimivat tukityöllistäjien näin merkittäviä työllistämispolitiikan toimijoita. (Matthies 2008; Perälä, Tedre & Kanerva 2009.) 2000-luvulle tultaessa osallisuudesta tuli keskeinen yhteiskuntapolitiittinen tavoite. Alettiin puhua osallistumisyhteiskunnasta (*participatory society*), jossa keskeistä on erilaisten väestöryhmien sopeuttaminen yhteiskuntaan sekä sosiaalisen koheesion vahvistaminen ja epäjärjestyksen estäminen. Leimallista tälle niin kutsutulle hyvinvointivaltion ”osallistavalle käänteelle” on ollut vahva pyrkimys muovata kansalaisten käyttäytymistä suuntaan, joka on hyödyllistä uusliberalistisen kilpailuvalltion taloudellisen tehokkuuden kannalta. (Matthies 2017; Närhi ym. 2014.) Erilaisten osallisuusohjelmien ja rahoitusinstrumenttien (esim. Euroopan sosiaalirahasto, RAY eli nykyinen STEA) kautta järjestöjä kannustettiin aktivoitumaan yhteiskunnan henkisen, sosiaalisen ja demokraattisen perustan lujittamiseksi sekä ottamaan entistä suurempi rooli hyvinvointivastuun jakamisessa erityisesti niin kutsuttujen marginaalisten ryhmien osalta. Äärimmäisissä tulkinnoissa järjestöistä ja kansalaisyhteiskunnasta toivottiin jopa koko hyvinvointivaltion pelastajia. (Julkunen 2006, 119–120; Möttönen & Niemelä 2014, 67–78; Koski-aho 2014.)

Kaikkia edellä kuvattuja tehtäviä ja rooleja yhdistää se, että järjestöt ovat aina kulloisenakin aikana vallalla olleisiin painopisteisiin liittyen luoneet toiminnallaan käytäntöjä sille, miten kohdata ja auttaa yhteiskunnassa kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä sekä tukea heidän osallisuuttaan (Korkiamäki ym. 2008; Toikko 2005.) Tätä heijastellen eri toimijoiden keskinäistä luottamusta ja sosiaalisten verkostojen merkitystä korostavista sosiaalisen pääoman keskusteluista (esim. Putnam 2000) voimansa ammentava tutkimussuunta puhuukin kansalaisyhteiskunnasta ja järjestöistä välitasona sekä välittävänä organisaatioina (Konttinen, ei vuosilukua). Käsitteet korostavat järjestöjen toimintaan luontaisena osana sisältyvää pyrkimystä vahvistaa eri toimijoiden välisiä yhteyksiä sekä erilaisista taustoista ja elämäntilanteista tulevien ihmisten osallistumismahdollisuuksia ja täten rakentaa luottamuksen ilmapiiriä yhteiskunnassa. (Matthies 2006.)

Järjestötoiminnan näkökulmasta osallisuudessa on kyse pohjimmiltaan osattomuuden vastakohtasta ja syrjäytymisen vastavoimasta. Elina Pajulan (2014, 11) luonnehdinnan mukaan ”*osallisuus liittyy yhteisöön ja yhteiskuntaan kuulumisen tunteeseen, joka syntyy esimerkiksi työn, harrastusten, kansalaisjärjestötoiminnan tai muun vaikuttamisen kautta. Osallisuus merkitsee omakohtaisesta sitoutumisesta nousevaa vaikuttamista asioiden kulkuun ja vastuun ottamista seurauksista.*” Järjestöjen tavoitteleva osallisuus näyttäytyy tältä pohjalta monitasoisena ja -syisenä kokonaisuutena, joka koostuu niin tuntemisesta, kuulumisesta kuin tekemisestä. Vaikuttamis-aspektin myötä siihen sisältyy myös sävyjä rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisen perinteen *politics*-tyyppisestä poliittisuudesta (ks. Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa). Osallisuuden lähikäsitteitä ovat konkreettiseen toimintaan viittaava osallistuminen sekä osallistaminen, jolla tarkoitetaan osallistumiseen ja osallisuuden kokemusten hankkimiseen kannustamista ja aktivoimista. Näistä ensimmäisessä on kyse toimijan omasta aktiivisuudesta, kun taas jälkimmäisessä osallistumisen tarve on syntynyt osallistujan oman ajattelun ulkopuolella. Aito osallisuuden kokemus syntyy silloin, kun ihminen itse oivaltaa ja tunnistaa osallisuuden mahdollistamat hyödyt. (Särkelä-Kukko 2014, 34–36; Freire 2005, 141.)

Tässä luvussa kiinnostus suuntautuu siihen, millä tavoin järjestöt toiminnassaan edistävät ja osana monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön kokonaisuutta voisivat edistää osallisuuden tavoitteen toteutumista. Tarkastelun empiirisen pohjan muodostaa seitsemän kansalaisjärjestötoimijoiden fokusryhmähaastattelua. Näistä neljässä mukana oli päätehtävänänsä kansalaistoimintaa harjoittavien järjestöjen ja kolmessa palvelutoimintaan keskittyvien järjestöjen edustajia. Haastatteluaineiston analyysiin pohjautuen järjestöjen osallisuutta edistävää toimintaa lähestytään tässä kysymällä: 1) Millaisia osallisuuden käytäntöjä järjestöt toteuttavat omassa toiminnassaan? 2) Miten järjestöt edistävät kohde-ryhmänsä yhteiskunnallista osallisuutta? sekä 3) Miten osallisuus toteutuu järjestöjen ja julkisen palvelujärjestelmän keskinäisessä yhteistyössä? Tavoitteena on nostaa esiin mahdollisuuksia ja haasteita, joita järjestöjen rooliin monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön yhtenä toimijana liittyy.

## 12.1 Osallisuuden edistäminen osana järjestöjen perustoimintaa

Järjestöjen toiminnassa osallisuus näyttäytyy sekä päämääränä että keinona, jonka kautta osallisuuden tavoitetta kohden edetään. Haastatteluihin osallistuneet järjestötoimijat luonnehtivat osallisuutta ja sille niiden toiminnassa tilaa luovaa yhteisöllisyyttä periaatteiksi, jotka läpileikkaavat järjestöjen kaikkea toimintaa (myös Rantamäki 2016; Vuorinen ym. 2004, 42–43).

Kyllähän se näkyy meillä yhdistyksessä ihan joka asiassa, että aina asiakkaat on mukana kehittämässä ja asiakkaiden osallisuus ja tasavertaisuus on koko ajan meillä käsitteinä tässä mukana. (...) Käytännössä se on ihan sitä, että asiakkaat on mukana ihan arjen suunnittelussa, että mitä me tehdään, minne mennään, mitä me ostetaan. Mutta sitten myös kehittämistyössä, että otetaan mukaan, tehdään toimintasuunnitelmaa niin mietitään, että mikä asiakkaiden mielestä on se seuraava iso asia, mitä pitää ottaa huomioon kun suunnitella vuotta ja erilaisia kehittämisprojekteja. Kyllä se on monella tasolla. (AN2/B/2)

Laajassa kuvassa järjestöjen toimintaan sisältyvää osallisuuden periaatetta voi luonnehtia tekemisen demokratiaksi. Sen lähtökohtana on kulloisenkin tilanteen tunnistaminen sekä vallitsevien epäkohtien ja riskitiriitojen tunnistaminen ja näissä vaikuttavien pienempien ja suurempien jännitteiden valjastaminen luovaksi, asioita eteenpäin vieväksi toiminnaksi (Kuisma 2013). Käytännössä kyse on sekä mahdollisuuksista vaikuttaa hyvin pieniin arjen päätöksiin että osallistumisesta koko järjestön toimintaan koskeviin linjauksiin. Keskeistä on, että osallistumisella on intentio, päämäärä, jota kohden sillä pyritään.

Järjestöjen osallisuustyön kivijalan muodostaa niin kutsuttu matalan kynnyksen toiminta. Sen kautta tuetaan erityisesti yhteiskunnassa syrjäyttävään ja marginalisoivaan asemaan joutuneita ihmisiä yhteisölliseen osallisuuteen sekä edelleen hakeutumaan tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Konkreettisen muotonsa nämä pyrkimykset saavat erilaisissa järjestöjen ylläpitämässä kohtaamispaikoissa, joita nimensä mukaisesti luonnehtivat matala kynnyksen ja helppo saavutettavuus. Ne ovat kaikille avoimia tiloja, joihin ihmiset voivat tulla ilman mitään erityisiä vaati-

muksia tapamaan toisiaan, viettämään aikaa yhdessä tai pelkästään oleilemaan samassa tilassa muiden kanssa. (Esim. Pyykkönen 2014, 25–26.)

Avoimet ovet eli kohtaamispaikka, sinne voi tulla aukioloaikojen puitteissa oleskelemaan. [Siellä käy] moni, jolla ei ole tietokonetta tai [jonka] lääkäri on määrännyt mittaamaan verenpainetta kahden viikon ajan, mutta [itsellä] ei ole rahaa ostaa verenpainemittaria, ja tietokoneella maksamassa laskuja ja lukemassa lehtiä ja hakemassa kirjoja. Mutta ennen kaikkea myös ennalta-arvaamattomien kohtaamisten pöydässä pääsee keskustelemaan ja vaihtamaan kuulumisia. Se, että ihminen kokee tulevansa kuulluksi tai osalliseksi johonkin, on se, että hänet kuullaan juuri sellaisena kuin hän on. Ja joku jaksaa ja pystyy kuuntelemaan. On sitä aikaa, se on ehkä se kaikista tärkeintä. (KJN5/A/1)

Matalan kynnyksen toiminta pitää sisällään monenlaisia mahdollisuuksia ja tuen muotoja liittyen itsestä huolehtimiseen, sosiaalisen kanssakäymisen taitojen harjoitteluun, omien kokemusten jakamiseen ja niiden työstämiseen yhdessä muiden samankaltaisessa elämäntilanteessa olevien ihmisten kanssa sekä tiedon saamiseen palvelujärjestelmän ja yhteiskunnan toiminnasta. Tämä kaikki auttaa ihmisiä tunnistamaan paremmin omat tarpeensa, löytämään sanat, joiden kautta määritellä ja ilmaista ne, sekä omaksumaan keinoja, joilla vastata niihin. Osalliseksi ottaminen, kuulluksi tuleminen sekä arvostava kohtelu vahvistavat osaltaan myös uskoa omakohtaisen kokemuksen merkityksellisyydestä luoden perustaa ihmisen omalle toimijuudelle. (Myös Hokkanen, Nikupeteri & Laitinen 2017.)

Toiminnassaan järjestöt antavat asiakkailleen roolin paitsi palveluiden käyttäjinä myös niiden tuottajina. Järjestöjen harjoittaman palvelutuotannon erityinen näkökulma perustuu ymmärrykselle siitä, että asiakkuuden taustalla olevat tarpeet ja niihin vastaavat palvelut eivät ole ihmisen muusta elämästä irrallinen palanen vaan osa inhimillisen elämän kokonaisuutta. Näin ollen myös palveluissa tulee ongelmien rinnalla ottaa huomioon asiakkaalla oleva osaaminen, taidot ja vahvuudet, sekä tehdä suunnitelmallisesti ja systemaattisesti tilaa näiden käyttöönotolle ja hyödyntämiselle.

Paljon puhutaan nyt asiakasosallisuudesta ja tämmöisistä asioista, mutta minä olen käyttänyt viime aikoina semmoista termiä, kun asiakkaan asema siinä palvelussa. Minä ajattelen, että se kuvaa jotenkin enemmän. Että se lähtökohta asiakasosallisuudelle on se, että kun tulee yhdistyksen toimintojen piiriin, niin se asema on ihan erilainen. Liittyy se sitten toimintasuunnitelman tai ruokalistan tekoon. Meillä asiakkaan vaikuttamismahdollisuudet on viety esimerkiksi rekrytointeihin asti. Siinä saralla on paljon tehtävää. Se kehittämistoiminta ja ihan toiminta kokonaisuudessaan, ei pelkästään se palvelutuotanto mutta myös se muu vaikuttamistoiminta, mikä on tosi tärkeää. Niin tavallaan perustuu siihen asiakkaan hieman erilaiseen asemaan, mitä jossain muulla. (KJM1/B/2)

Järjestöjen palvelutoiminta, kuten myös niiden harjoittama matalan kynnyksen toiminta, edustavat asiantuntijakeskeisyydelle vaihtoehtoista tapaa vahvistaa ihmisten toimijuutta omassa elämässään, yhteisössään sekä laajemmin yhteiskunnassa. Palvelujen käyttäjät nähdään ja heitä arvostetaan paitsi aktiivisina toimijoina omassa asiakkuudessaan myös asiantuntijoina, joilla on myös laajemmin annettavaa palveluiden suunnitteluun sekä toteuttamiseen liittyvissä tehtävissä. (Mullaly & Dupré 2019, 341; myös Rantamäki 2016; Hokkanen ym. 2017.) Asiakasosallisuuden positiiviset vaikutukset eivät rajoitu näin ollen pelkästään yksilötasolle, vaan ne ovat konkreettinen palvelutuotantoa ja sen kehittämistä palveleva resurssi (myös Matthies 2017).

Erilaisia asiakasosallistumisen ja -vaikuttamisen menetelmiä on viimeisten vuosien aikana otettu enenevässä määrin käyttöön myös julkisen ja yksityisen sektorin tuottamissa palveluissa. Näihin liittyen osallisuus on yhdistetty sekä lupauksiin palveluiden paranemisesta että niiden demokratisoitumisesta (Nousiainen 2016; Matthies 2017). Haastatteluihin osallistuneet järjestöjen edustajat kuitenkin näkevät, että siinä, miten osallisuutta ja osallistumista toteutetaan julkisissa ja yksityisissä palveluissa, on selkeä ero verrattuna siihen, miten asia järjestöjen piirissä ymmärretään.

Kyllähän sitä järjestöihmisenä aika ylpeänä saa olla monissa keskusteluissa, kun kuulee, että mitä meillä on tehty jo monet vuodet, ja

jotkut pitää sitä nyt sitten aivan ihmeellisenä asiana. Tai jossain koulutuksessa, missä on vaikka yksityisen sektorin toimijoita (...) ja he kuuntelevat, mitä meillä tehdään. Niin kyllä sen näkee, että ilmeet on tosi hämmästeleviä. (...) Se on yks järjestöjen olemassaolon idea tietysti tämä, että ollaan lähellä asiakkaita ja asiakkaat saa olla mukana tekemässä siitä järjestöstä sen näköistä, kun sen on tarkoitus olla. (KJN1/B/2)

Järjestöjen toteuttaman osallisuustyön voisi luonnehtia ilmentävän kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Toiminnallaan ne osoittavat esimerkiksi, kuinka palvelun käyttäjien ja kohderyhmään kuuluvien osallistuminen voidaan sisällyttää luontevaksi osaksi organisaation toimintarakenteita ja -käytänteitä tavalla, joka on myös osallistujaa itseään palkitsevaa (myös Särkelä-Kukko 2014, 34–36; Freire 2005, 141.) Pohjimmiltaan järjestöjen toimintatavassa on kyse erilaisten asiakas-työntekijä-, maallikko-ammattilainen- sekä kansalainen-instituutio-suhteissa vallitsevien valta-asetelmien murtamisesta (Hokkanen ym. 2017). Näin toimiessaan ne toteuttavat hyvin konkreettisella tavalla ajatusta siitä, että hyvinvointipalvelut eivät ole pelkästään lopputuote, vaan prosessi, johon osallistuminen rakentaa yhteisöllisyyttä ja demokratiaa.

## **12.2. Järjestöt kohderyhmänsä yhteiskunnallisen osallisuuden edistäjinä**

Tasa-arvon edistäminen, epäoikeudenmukaisuuden poistaminen sekä yhteiskunnassa kaikkein heikoimpaan asemaan joutuneiden ihmisten asian tuominen yhteisen keskustelun agendalle ovat Carniolin (2010) mukaan tavoitteita, jotka hieman eri sanoin ilmaistuina sisältyvät kaikkien sosiaalisten kysymysten parissa toimivien liikkeiden toiminta-ajatuksiin. Kyse on viime kädessä siitä, että yhteiskunnassa huomioidaan myös ne ihmiset, jotka syystä tai toisesta ovat joutuneet syrjäytetyiksi.

Me ollaan niin kuin rakkikoira soten housunlahkeessa tai tälleen. Sitähän se on, että kun siinä roikutaan, niin me muistutetaan nimenomaan siitä, että huomioikaapas nyt meidätkin tässä. Me tuodaan



kansalaisten näkökulmaa ja merkitystä siihen kokonaisuuteen. Näin hyvin kiteytetysti. (KJM1/B/2)

Ensimmäinen askel marginaaliseen asemaan joutuneiden ihmisten tilanteen ja asian edistämisessä on varmistaa, että heidän äänensä tulee kuulluksi julkisten palveluiden suunnittelussa sekä laajemmin yhteiskunnan toimintaan liittyvissä keskusteluissa (ks. Särkelä-Kukko 2014, 34–36). Hyvinvointipalveluiden merkitys ihmisen osallisuudelle on sitä kriittisempi, mitä heikommassa asemassa hän yhteiskunnassa on (Matties 2017).

Käytännössä järjestöt edistävät haavoittavaan asemaan joutuneiden ihmisen kokemusten ja näkemysten kuulemista kahdella tavalla: toimimalla edustamansa kohderyhmän ajatusten välittäjinä sekä luomalla mahdollisuuksia ja kanavia, joiden kautta ihmiset voivat itse osallistua ja vaikuttaa. Järjestöt saavat jäsentensä samoin kuin muiden toiminnassaan mukana olevien ihmisten kautta kokemukseen pohjautuvaa ruohonjuuritason tietoa siitä, mitkä asiat palveluissa ja yhteiskunnassa toimivat ja mitkä eivät. Tätä tietoa ne välittävät eteenpäin omissa yhteistyöverkostoissaan sekä tuomalla asioita julkisen keskustelun agendalle.

Kun meillä kokoontuu (...) yhdistysten vertaisryhmiä niin muun muassa järjestösuunnittelija kohtaa heitä hyvin paljon ja käy sitä keskustelua. Sen kautta myös me kuullaan asioita, joihin pitäisi ehkä vaikuttaa ja koitetaan koota niitä. Ja toiminnan kehittämisessäkin lähdetään siltä pohjalta, että mitä nousee kaikista eniten esiin, niin niitä lähdetään sitten viemään eteenpäin. (KJN1/B/2)

Paikallistasolla tapahtuvassa edunvalvonta- ja vaikuttamistyössä järjestöjen tiedonvälityksen pääasiallisia kohteita ovat päättävissä asemassa toimivat viranomaiset. Poliittisen tason suunnitteluun vaikuttaminen kanavoituu puolestaan valtakunnallisten katto- ja keskusjärjestöjen kautta. Valittua työnjakoa haastateltavat perustelevat sillä, että paikallispolitiikassa aktivoituminen saattaisi horjuttaa järjestötoiminnan legitimitetin kannalta kriittistä käsitystä niiden neutraaliudesta ja tasapuolisuudesta ja täten muodostaa joillekin ihmisille esteen osallistua järjestöjen tarjoamaan toimintaan.

Jäsenistön ja järjestöjen toiminnassa mukana olevien ihmisten tuottamaan kokemustietoon pohjautuvan vaikuttamistoiminnan ohella järjestöt pyrkivät puuttumaan tunnistamiinsa epäkohtiin myös palveluntuottajan roolista käsin. Järjestöjen erityisiä vahvuusalueita palveluiden tuottajina ovat niin kutsutut marginaaliset erityistarpeet sekä pienet erityisosaamista vaativat kohderyhmät (esim. Julkunen 2006). Etenkin jälkimmäisen osalta palvelutuotannon toimialueena on koko Suomi, mitä kautta järjestöt näkevät hyvin konkreettisesti sen, miten eri tavoin ihmisiä kohdellaan eri kunnissa ja millaisia palveluja heille myönnetään.

Itsekin olen (...) kiinnittänyt huomiota siihen, että miten eri tavalla asiakkaita voidaan kohdella riippuen kotikunnasta ja kotikunnan taloudellisesta tilanteesta. Kunnathan on erilaisia. Jollekin kunnalle vaikeavammainen henkilö voi olla todella raskas kustannus, että miten sitten palvelut toimii ja pelaa. Jonkun toisen kohdalla mitä vaan osataan pyytään, niin kaikki toimii aina ja heti tulee. Se on se, mikä näkyy tässä. (KJN1/A/2)

Tunnistamiaan eriarvoisuuksia järjestöt pyrkivät nostamaan esiin kuntien kanssa käytävissä yhteistyö- ja ostopalveluneuvotteluissa. Näin toimiessaan ne joutuvat kuitenkin varomaan sitä, että vaikuttamistoiminnasta ei muodostu estettä palveluntuottaja-palvelunostaja -yhteistyösuhteelle. Haastateltavien mukaan tilanne saattaisi pahimmillaan johtaa siihen, että asiakkaalla ei enää olisi mahdollisuutta saada tarvitsemaansa palvelua. (Myös Matthies 2017; Rantamäki 2016.) Tämä on hyvin konkreettinen osoitus siitä, kuinka järjestöt joutuvat tasapainoilemaan sen välillä, missä määrin ne voivat toiminnassaan olla uskollisia omille lähtökohdilleen ja periaatteilleen sekä missä määrin niiden on selviytyäkseen sopeuduttava uusliberaalin hallinnan tekniikoihin (Noussiainen 2016; Matthies 2017).

Toiseksi, sen lisäksi, että järjestöt toimivat kohderyhmänsä yhteiskunnallisen osallisuuden ja vaikuttamisen välittäjinä, ne pyrkivät monin keinoin vaikuttamaan siihen, että ihmisten oma yhteiskunnallinen toimijuus vahvistuu sekä löytää paikan ja tilan, jossa se voi toteutua. Haastateltavat luonnehtivat järjestöjen roolia ikään kuin palvelujärjestelmän ja palvelunkäyttäjän välillä toimiviksi ”tulkiksi” tai ”sillanrakentajaksi”.

Ne välittävät ihmisille palvelujärjestelmän toimintaa ja asiakkaiden oikeuksia koskevaa tietoa sekä sanoittavat sitä kielelle, joka tekee siitä helpommin ymmärrettävää. Tämän ohella järjestöt luovat konkreettisia mahdollisuuksia samoin kuin tarjoavat tiloja keskustelulle, jossa asiakkaat kohtaavat palvelujärjestelmää edustavia viranomaisia tai poliittisia päättäjiä kansalaisen – ei toiminnan kohteena olevan asiakkaan – roolissa. (Matthies 2017; 2006.)

Kaupungissa toimii romanityöryhmä, joka on aikuissosiaalityön kokoama, mutta sinne on kutsuttu eri viranomaisia sekä myös ihan paikallisia romaneja ja romanijärjestö (...) Siellä voidaan tuoda esiin mielipiteitä ja ehdottaa, että mitä voitaisiin tehdä toisin ja näin pois-päin. (...) Pyritään tuomaan sitä niin sanottua romanipolitiikkaa (...) ruohonjuuritasolle tavalliselle romanille tiettäväksi, että mitä siellä tapahtuu. (...) Pyritään pitämään hyvin vahvana se osallisuus mukana, ja että ollaan tietosia siitä, minkälainen palvelujärjestelmä meillä on ja miten se muuttuu ja mitkä on sen tulevaisuuden näkymät. (KJM1/A/1)

Tässä ”sillanrakentajan” roolissa järjestöjen toiminnassa on tunnistettavissa selkeä pyrkimys asioiden politisointiin sekä erityisesti yhteiskunnassa marginaaliseen asemaan joutuneiden ihmisten demokraattisen kansalaisuuden vahvistamiseen. Vaikka järjestöt itse eivät halua tulla esiin poliittisina toimijoina, ne tukevat ja houkuttelevat jäseniään sekä laajemmin kohderyhmäänsä kuuluvia ihmisiä monin eri tavoin aktivoitumaan demokraattisen toiminnan areenoilla. Näin sekä palvelujärjestelmän puitteissa että laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Keskeinen tavoite on, että ihmiset kiinnostuvat yhteisistä asioista, tunnistavat niiden sekä henkilökohtaisen elämäntilanteensa välisen yhteyden sekä rohkaistuvat tuomaan omat kokemuksensa ja näkemyksensä esiin yhteisessä keskustelussa. Samalla järjestöt myös haastavat yhteiskunnassa valtaapitäviä keskusteluun niiden ihmisen kanssa, joiden ääni jää usein kuulematta. (Mullaly & Dupré 2019, 303–305; Matthies 2017.)

## 12.4 Osallisuus järjestöjen ja julkisen palvelujärjestelmän organisaatiotason yhteistyössä

Kolmas järjestötoimijoiden haastatteluissa jäsenyvä osallisuuden näkökulma liittyy organisaatiotasolla todentuvaan järjestöjen ja julkisen sektorin keskinäiseen suhteeseen. Yhteistyön tarve samoin kuin siihen sisältyvät mahdollisuudet ovat yleisesti tunnistettuja sekä tunnustettuja (esim. Möttönen & Niemelä 2014). Tästä huolimatta järjestökentän asemasta ja roolista julkisen palvelujärjestelmän kumppanina piirtyy haastattelujen kautta jossain määrin ristiriitainen kuva. Käytännössä yhteistyön ongelmat kiteytyvät kolmeen keskeiseen asiaan.

Ensimmäinen esteistä liittyy yhteistyötä raamittaviin ehtoihin ja pelisääntöihin, jotka haastateltavien mukaan ovat nykyisellään pitkälti julkisen sektorin määrittämiä ja sen tarpeista lähteviä. Jotta yhteistyö ylipäätään on mahdollista, järjestöjen on sopeuduttava näihin. Tästä seuraa se, että osa järjestöjen toiminnan erityispiirteistä – toimintaan vaikuttavista rajoitteista, mutta myös siihen sisältyvistä mahdollisuuksista ja näiden kautta avautuvista uusista näköaloista – tulee ikään kuin suljetuksi yhteistyön ulkopuolelle. (Ks. Billis 2010.)

[Järjestöjen ja julkisen yhteistyön areenat] on ennalta rakennettuja ja siihen vanhaan pitäytyviä. Varsinkin kun ne on virkamiesten tai kunnan toimijoiden suunnittelemaa ja tekemiä. Ne ei vaan osaa tulla sieltä boksista ulos. Ei ehkä kukaan meistä osaa välttämättä. Sen takia se yhteiskehittäminen olisi ihan hirveen tärkeää. (KJN3/A/1)

Järjestöjen ja julkisen sektorin päämäärät ovat sinällään varsin yhteneväiset. Selkeimmin niiden erot konkretisoituvat siinä, että julkisen sektorin toimintaa ohjaavat lainsäädännössä nimetyt velvoitteet, kun järjestötoiminnan perustan muodostavat jäsenistön esiin nostamat tarpeet. Julkisen sektorin toimijat ja järjestöt myös jäsentävät maailmaa eri tavoin: ne puhuvat yhteiskunnallisista ilmiöistä ja sosiaalisista ongelmista erilaisella kielellä ja käsitteillä sekä tarkastelevat asioita erilaisista perspektiiveistä käsin. Yhteisötasolla operoivien järjestöjen toiminnassa korostuu paikallisuuteen nojautuva horisontaalisuus, kun julkisen palvelujärjestelmän toiminta organisoituu puolestaan vertikaalisesti hal-

linto- ja palvelusektoreittain. Toisaalta järjestöjen intressit määrittyvät niiden toimintaan ohjaavan ainutlaatuisen mission mukaisesti kapea-alaisemmin, mutta toisaalta ne lähestyvät ihmisten tarpeita kokonaisvaltaisemmin. Edellä mainittujen lisäksi ero on myös siinä, että julkisella sektorilla työtä tekevät koulutetut ammattilaiset ja järjestöissä vastaavasti vapaaehtoisten rooli on merkittävä niin organisaation hallinnossa kuin toiminnan toteuttamisessa. (Billis 2010.) Jolleivät nämä lähtökohtaiset erot tule huomioon otetuiksi, vaarana on, että myös yhteistyön hyödyt jäävät varsin vähäisiksi.

Toiseksi – edelliseen kytkeytyen – haastateltavat kuvaavat aineistossa julkisen ja järjestökentän keskinäistä yhteistyötä tavalla, jonka voi tulkita kertovan keskinäisen arvostuksen puutteesta. Heidän mukaansa järjestöjä kutsutaan yhteistyöhön silloin, kun ”johonkin paperiin” tarvitaan maininta siitä, että julkinen sektori tekee yhteistyötä järjestökentän kanssa. Varsinainen aito yhdessä toimiminen jää kuitenkin puuttumaan ja lupaus osallistumisesta varsin pinnalliseksi (Matthies 2017).

Kyllä järjestöt otetaan mukaan siltä osin kuin halutaan ja ainakin se kirjataan sinne. Useasti kaikissa lausunnoissa lukee, että (...) kolmatta sektoria kuunnellaan tässä tai järjestökenttä huomioidaan tässä ja sitten sitä ei avata mihinkään niihin suunnitelmiin yhtään enempää. (...) Välillä tuntuu, että järjestöihin suhtaudutaan, että on OK, kunhan ne vaan huomioidaan jollain tavalla siellä tekstissä. Mutta että mitä se konkreettisesti sitten on, niin se jää ehkä vähän tyhjäksi. Mutta minä luotan siihen, että suunta on parempi ja paremmaksi tulee koko ajan. (KJN5/A/1)

Aila-Leena Matthies (2017) on puhunut osallistumisen petoksesta, jolla hän viittaa siihen, kuinka palvelujärjestelmä on valjastanut osallistumisparadigman tekniseksi hallinnan välineeksi. Yksi tämän ilmenemismuodosta on se, että kansalaisyhteiskunnan erityiset voimavarat pyritään kytkemään osaksi julkisen huolenpidon järjestelmiä ja tavoitteita ilman, että järjestöjen omalle toiminnalle tai sen tekemälle työlle annetaan sille kuuluvaa arvoa. Vähintä, mitä julkinen palvelujärjestelmä voisi haastateltavien mukaan tehdä on tuoda tiedotuksessaan selkeästi esiin järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön luonnetta ja monipuoli-

suutta. Näin palveluja käyttävät kuntalaiset, organisaation työntekijät, päättäjät sekä järjestökenttä koko laajuudessaan saivat tietoa järjestöjen tekemästä työstä ja ehkä myös ideoita sekä ajatuksia siihen, miten sitä voitaisiin aiempaan paremmin hyödyntää sekä edelleen kehittää. Asioiden aukikirjoittaminen voisi myös omalta osaltaan toimia kannustimena sille, että palvelujärjestelmässä pysähdytään syvällisemmin miettimään sitä, mikä on järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön erityinen voimavara. Merkityksellistä on myös se, että järjestöt saivat näin omalle toiminnalleen kipeästi kaipaamaansa näkyvyyttä.

Kolmas hyvin konkreettinen este on järjestökentän ja julkisen sektorin – tässä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden – keskinäistä yhteistyötä jäsentävän ja organisoivan perusrakenteen puuttuminen.

Että [järjestökuulemiset] on nyt hoidettu, vähän niin kuin että ”check!”– se on tältä vuodelta tehty tämä. Mitään siitä ei jää elämään. Minä en ainakaan kuule enkä näe muuta kuin pettyneitä ihmisiä niiden kokousten jälkeen. Siellä kaikilla savu nousee päästä, kun ollaan että ”se sanoi niin ja tuo noin ja ei sitäkään, ja ikinä ei tapahdu mitään, eikä koskaan milloinkaan, tästä minäkin olen jo kymmenen vuotta puhunut”. Ne on tämän sisältöisiä. Mutta se rakentava yhteistyö, että olisi joku tavoite, että mistä puhutaan seuraavan kerran tai arvioidaan tai mitataan yhdessä. Ei mitään semmoista puhetta. En minä ainakaan muista. (KJN1/B/2)

Ilman selkeää toimintarakennetta ja sille määriteltyä tehtävänäntoa järjestöjen ja julkisen sektorin keskinäinen yhteistyö muotoutuu – niin hyvässä kuin pahassa – pitkälti yksittäisten viranhaltijoiden intressien näköiseksi. Jotta järjestötoimintaan sisältyvä laaja potentiaali voidaan hyödyntää, julkisen sektorin toimijoiden on uskaltauduttava astumaan niin ajatuksellisesti kuin konkreettisesti järjestelmän ulkopuolelle. Tarvitaan pysyviä yhteistyörakenteita, joiden puitteissa käydään säännöllistä keskustelua ja luodaan yhteistä sosiaalista todellisuutta: kuullaan molempien osapuolten yhteistyöhön kohdistuvat odotukset, toiveet ja tavoitteet sekä arvioidaan niiden toteutumista.

## 12.5 Johtopäätökset

Kansalaisjärjestöjen luontaiseksi rooliksi monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön kokonaisuudessa asettuu asiakkaiden ja kansalaisten osallisuuden edistäminen. Osallisuutta voi luonnehtia järjestöjen toimintalogiikkaan sisäänrakennetuksi johtoajatukseksi, joka määrittää ja ohjaa kaikkea niiden tekemistä. Konkreettisen muotonsa se saa yhteiskunnallisen elämän eri tasoilla tapahtuvassa sosiaalisessa toiminnassa, joka pitää sisällään niin yhdessä tekemistä ja sen kautta syntyvän yhteenkuuluvuuden tunteen kuin halun ja mahdollisuuden vaikuttaa yhteisiin asioihin (ks. Pajula 2014, 11). Näitä periaatteita ja tavoitteita järjestöt toteuttavat eri tavoin. Niiden omaan toimintaan sisältyy varsin monipuolisia mahdollisuuksia harjoitella taitoja, jotka tukevat yhteisöllistä ja yhteiskunnallista osallistumista. Järjestöjen palvelutuotanto samoin kuin vaikuttamis- ja edunvalvontatoiminta rakentavat ja tarjoavat puolestaan väyliä, joiden kautta erityisesti marginaaliin ja haavoittavaan asemaan joutuneet ihmiset voivat liittyä osaksi yhteisöä ja yhteiskuntaa sekä vaikuttaa näiden toimintaan.

Mullaly ja Dupré (2019, 342–343) ovat todenneet, että sosiaalityö ei voi saavuttaa rakenteellisen sosiaalityön tavoitteita yksinään, vaan sen tulee etsiä itselleen liittolaisia niin palvelujärjestelmän sisä- kuin ulkopuolelta. Tässä järjestöjen rooli on keskeinen. Kansalaisyhteiskuntaan sitoutuneina ne edustavat valtion, markkinoiden ja ihmisten yksityiselämän rinnalla suhteellisen itsenäistä sosiaalisen todellisuuden aluetta, jonka piiriin kanavoituu paljon sellaista ihmisen osallisuutta ja hyvinvointia vahvistavaa toimintaa, jolle julkisella tai yksityisellä sektorilla ei ole tilaa tai paikkaa. Järjestötoiminnan mahdollisuuksiin tarttumista sekä niiden hyödyntämistä kuitenkin heikentävät – paikoin jopa estävät – järjestöjen ja julkisen sektorin keskinäiseen yhteistyöhön liittyvät ongelmat. Ensinnäkin palvelujärjestelmän eri tasoilla ei vielääkään riittävässä määrin tunneta järjestöjen toimintaa ja siihen sisältyvää potentiaali. Toinen, järjestötoimijoiden näkökulmasta vielä edellistä suurempi, ongelma liittyy julkisen sektorin toimijoiden kyvyttömyyteen ja ehkä paikoin myös haluttomuuteen rakentaa tasavertaiselle kumppanuudelle perustuvaa yhteistyösuhdetta, jossa järjestötoiminnan erityispiirteet tulevat tunnistetuiksi ja huomioon otetuiksi.

Matthies (2017) on todennut, että osallisuus toteutuu aidoimmillaan silloin, kun palvelut ovat osallisina ihmisten elämässä eikä päinvastoin. Vastaavasti demokratia on parhaimmillaan silloin, kun kansalaiset kokevat omistavansa palvelut. Nämä molemmat näkökulmat ovat vahvasti läsnä järjestöjen tavassa toimia. Järjestöjen osallisuuskäsitystä voi tältä pohjalta luonnehtia julkisen sektorin toimintaa hallitsevalle uusliberalistiselle osallisuusparadigmalle vastakkaisena ja vaihtoehtoisena. Parhaiten siihen sisältyvien mahdollisuuksien mobilisointi onnistuu korkean luottamustason sopimuksellisuudelle rakentuvassa verkostomaisessa suhteessa. Sen peruskiven muodostavat yhteinen arvopohja, eettisesti ja moraalisesti sitovat sopimukset sekä näitä ilmentävät ja toteuttavat vakiintuneet yhteistyökäytänteet. (Myös Möttönen & Niemelä 2014, 87.)