

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

Author(s): Närhi, Kati; Kokkonen, Tuomo; Matthies, Aila-Leena

Title: Asiakkaiden osallisuus ja katutason työntekijöiden harkintavalta osallisuuspolitiikan toteuttamisessa

Year: 2014

Version: Published version

Copyright: © 2014 Talentia ry

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Närhi, K., Kokkonen, T., & Matthies, A.-L. (2014). Asiakkaiden osallisuus ja katutason työntekijöiden harkintavalta osallisuuspolitiikan toteuttamisessa. *Tutkiva sosiaalityö*, 2014, 28-30. http://www.sosiaalityontutkimuksenseura.fi/data/_uploaded/tutkivasosiaalityo2014.pdf

Kati Närhi

YTT, tutkijatohtori

Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius

Aila-Leena Matthies

YTT, professori

Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius

Tuomo Kokkonen

YTL, yliopisto-opettaja

Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius

Asiakkaiden osallisuus ja katutason työntekijöiden harkintavalta osallisuuspolitiikan toteuttamisessa

Viimeaikaisessa sosiaalipalvelujen kehittämistä koskevassa kansainvälisessä ja suomalaisessa keskustelussa on korostunut erityisesti asiakkaan aktiivinen rooli sosiaali- ja terveystalveissa (Beresford & Croft 2004; Koskiaho 2008; Laitinen & Niskala 2013; Matthies & Uggerhoej 2014). Osallisuus onkin nykypäivän sosiaali- ja terveydenhuollossa tärkeäksi tunnustettu tavoite, vaikka sen käytännön toteutuminen on todettu olevan usein puutteellista (Laitila 2011; Pohjola 2010; Beresford & Croft 2004).

Jyväskylän yliopiston Kokkolan yliopistokeskus Chydeniuksessa toteutettavassa Suomen Akatemian rahoittamassa PalKO (Palvelut ja kansalaisosallistuminen) -hankkeessa tutkitaan hyvinvointipalvelujen roolia osallisuuden ja osallistumisen edistäjänä tai estäjänä. Erityisesti olemme kiinnostuneita työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien ja sosiaali- ja työvoimapalveluita käyttävien alle 30-vuotiaiden nuorten aikuisten ja heidän kanssaan työtä tekevien katutason työntekijöiden näkökulmista asiakaskansalaisten osallisuudesta ja osallistumisesta yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Näemme, että hyvinvointipalveluilla on tärkeä rooli, kun tavoitellaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten yhteiskunnallisen osallisuuden ja osallistumisen sekä täysivaltaisen kansalaisuuden vahvistamista.

Hankkeessa toteutettujen viimeaikaisten hallitusohjelmien ja ministeriöiden strategisten papereiden analyysin perusteella väitämme, että osallisuus ja osallistuminen ovat vahvasti poliittisia, kiistanalaisia ja muutoksessa olevia käsitteitä. Osallisuutta muotoillessa muotoillaan kansalaisuutta sekä tasa- ja eriarvoisuutta. Samalla osallisuuspolitiikka lisää joidenkin kansalaisten velvollisuuksia sekä heikentää oikeuksia. (Närhi ym. 2013; Närhi & Kokkonen 2014.)

Tässä artikkelissa tarkastelemme sitä, miten nuorten aikuisten kanssa työskentelevät katutason työntekijät jäsentävät asiakkaidensa osallistumisen ja osallisuuden esteitä palvelujärjestelmässä. Samalla analysoimme katutason työntekijöiden mahdollisuuksia käyttää harkintavaltaansa toteuttaessaan strategiatason osallisuuspolitiikkaa työssään.

Katutason byrokratian harkintavalta

Artikkelin näkökulmana ovat katutason työntekijöiden näkemykset asiakkaidensa mahdollisuuksista olla osallisina palvelujärjestelmässä ja osallistua sen kehittämiseen. Käytämme Michael Lipskyn (1980) klassista käsitettä, jolla hän määrittelee katutason byrokraatit työntekijöiksi, jotka työskentelevät suorissa kontakteissa kansalaisten kanssa. Katutason byrokraattien asema voidaan kuvata ristiriitaiseksi. Toimintaa määrittelee lainsäädäntö, organisaation säännöt ja tavoitteet mutta samalla työntekijöiden odotetaan vastaavan asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Tässä mielessä katutason byrokraatit toimivat puskureina julkishallinnon ja asiakkaiden välissä. Samalla logiikalla myös valtion ja kuntien strategiatason osallisuuspolitiikan voidaan nähdä konkretisoituvan katutason työskentelyssä asiakkaiden kanssa. Väitämme, että osallisuuspolitiikan toteuttamisen kannalta katutason työntekijöiden rooli on keskeinen.

Kansainvälinen keskustelu katutason työntekijöiden harkintavallasta kiteytyy siihen, pitääkö Lipskyn (1980) klassinen näkemys siitä, että katutason työntekijöillä on harkintavaltaa, paikkaansa nyky-yhteiskunnassa vai ei (Evans & Harris 2004; Taylor & Kelly 2006; Evans 2010; Juhila 2009). Harkintavalta voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen, jotka ovat sääntöihin, arvoihin sekä työtehtäviin liittyvä harkintavalta (Taylor & Kelly 2006).

Sääntöihin liittyvä harkintavalta liittyy lainsäädännön ja organisaatioiden rajoitteisiin. Mitä enemmän organisaatio tuottaa sääntöjä, sitä vähemmän työntekijällä on harkintavaltaa katutasolla. Tästä ns. byrokraattisessa näkökulmassa työntekijän harkintavalta koostuu mahdollisuudesta etsiä ratkaisuvaihtoehtoja ja tehdä valintoja niiden välillä. Katutason työntekijän rooliksi määritetty portinvartijana toimiminen, jolloin hän tekee päätöksiä siitä, kuka on oikeutettu saamaan palveluita ja etuuksia. (Evans & Harris 2004; Keskitalo 2013).

Arvoihin liittyvän harkintavallan nähdään koostuvan työntekijän mahdollisuuksista toteuttaa oikeudenmukaisuuden ja ammattieettisen koodiston arvoja työssään. Tähän harkintavallan muotoon liittyy näkemys, että työntekijällä tulee olla vapaus toimia professionaalisen tiedon sekä ammattieettisten tavoitteiden mukaisesti. (Evans & Harris 2004; Evans 2010.) Työtehtäviin liittyvä harkintavalta tarkoittaa todellista mahdollisuutta toteuttaa työtä annettujen ohjeiden ja tavoitteiden mukaan. On väitetty, että uuden julkisjohtamisen manageriaalinen tavoiteorientaatio on supistanut myös työtehtäviin liittyvää harkintavaltaa. (Taylor & Kelly 2006.)

Yhteenvedoa tuloksista

Haastattelimme tutkimukseen yhteensä 19 nuorten aikuisten palvelunkäyttäjien kanssa työtä tekevää katutason työntekijää kahdessa eri ryhmässä keväällä 2012. Kumpaakin ryhmää haastateltiin kaksi kertaa. Haastattelujen kokoavana tutkimuskysymyksenä oli, mitkä tekijät estävät ja edistävät asiakkaan osallisuutta ja osallistumista hyvinvointipalveluissa. Analysoimme aineiston laadullisen sisällönanalyysin avulla (vrt. Tuomi ja Sarajärvi 2009; Hennink 2007).

Katutason työntekijöiden ryhmähaastatteluaineiston pohjalta tulkitsemme, että palvelujärjestelmän tarjoama osallisuus konkretisoituu pikemminkin etukäteen määriteltyyn osallistamisen alueeseen kuin asiakkaiden vapaasti määriteltyyn tapaan olla osallisina palvelujärjestelmässä tai yhteiskunnassa laajemmin. Osallistumiseksi tarjotaan konsumeristista ”choice” eikä demokraattista ”voice” roolia (vrt. Greener 2007). Järjestelmäkeskeisyys tuottaa enemmänkin osallistamista kuin osallisuutta tai osallistumista.

Samalla kun työntekijät ovat kriittisiä, jopa itsekkäitä asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden tai osallistumisen toteutumiseen nykypalveluissa, he eivät puhu edes ideaalitasolla asiakkaidensa kollektiivisesta ryhmäytymisestä, osallistumisesta tai vaikuttamisesta. Työntekijät kuitenkin kertovat pyrkivänsä suojelemaan asiakkaitaan muun muassa aktivointilainsäädännöltä

käyttämällä ammattieettistä harkintavaltaa sekä soveltamalla luovasti ylhäältä päin tulevia sääntöjä ja ohjeita.

Osallisuuden esteet kulminoituvat suurten asiakasmäärien ja resurssipulan ohella ensisijaisesti järjestelmäkeskeisyydeksi, joka konkretisoituu viranomaisrooliin ja velvollisuuteen käyttää byrokraattista harkintavaltaa yksittäisten asiakkaiden asioissa. Asiakkaan osallisuutta estävät demokraattisen kontrollin ohitukset, kun kunnan ohjeistus ylittää lait. Ongelmiksi osallisuuden syvenemiseksi koetaan myös työmarkkinoiden korkeat vaatimukset, lainsäädännön ja aktivointipolitiikan kaavamaisuudet ja epärationaalisuudet. Näihin on sosiaalipalveluiden keinoin vaikea tarttua, ja yleensäkin katutasolta käsin on vaikea muuttaa palkkatyön yhteiskunnan reunaehtoja.

Ryhmähaastatteluaineisto kertoo siitä miten työntekijät samanaikaisesti työskentelevät sekä ylhäältä päin tulevan uuden julkisjohtamisen ja taloudellisen tehokkuuden täyttämisen byrokraatiatyön että ammattieettisten tavoitteiden suuntaisesti. Samaan aikaan on läsnä jatkuva ristiriita työn tavoitteista ja siitä, kenen ehdoilla ja puolella työtä tehdään. Tässä mielessä katutason työntekijöiden rooli mahdollistaa asiakkaiden osallisuutta palvelujärjestelmässä näyttää kutistuvan yhä pienemmäksi. Ammatillisuuteen ja eettisyyteen pohjautuva harkintavalta nähdään työntekijöiden mukaan yhä enenevämmässä määrin rajautuvan ylhäältä päin tulevan, byrokraattisen ja teknisrationaalisen harkintavallan eli portinvartijana toimimisen, taakse. Työntekijät kokevat, että heille annettu harkintavalta tulee kohdistaa asiakkaan kontrolliin ja palveluihin pääsyn kriteereiden tiukennuksiin, ei ammatillisesti ja eettisesti kestäviin harkintavallan muotoihin. Vaikuttamismahdollisuudet suhteessa yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän muutoksiin nähdään olemattomina. Katutason työntekijät kuulevat asiakkaansa äänen, mutta kokevat että palveluihin liittyvät rakenteelliset epäkohdat eivät ole asioita joihin asiakkailta tai katutason työntekijöillä olisi valtaa puuttua.

Johtopäätöksiä

Tutkimusaineiston pohjalta voi hahmottaa, mitä erilaisia strategioita katutason työntekijät käyttävät professionaalisen harkintavallan ylläpitämiseksi työssään. Ensimmäisenä vaihtoehtona voidaan nimetä pään pistäminen pensaaseen, jossa ikään kuin luovutaan arvoihin perustuvan harkintavallan käytöstä ja toimitaan mekaanisesti ”business as usual” (Shardlow 2013). Tämä vaihtoehto on aineiston perusteella houkutteleva, koska siinä toimitaan kuten ylhäältä päin annetut ohjeistukset ja säännöt sanovat. Monimutkaisessa yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä tämän vaihtoehdon mukaan toi-

miminen ei ole ristiriidatonta, kun sitä tarkastelee ammattieettisen koodiston läpi.

Toinen vaihtoehto voisi olla radikaali protesti, jossa työntekijät sanoutuvat irti uuden julkisjohtamisen opeista ja nousevat barrikadeille aktiivisesti tuomaan esiin oman näkemyksensä osallisuuspolitiikan toteuttamisesta yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä. Tämä vaihtoehto ei ole todennäköinen aliresursoidussa ja hektisessä katutasen työskentelyssä. Kolmas vaihtoehto voisi olla niin sanottu älykäs sopeutuminen (Shardlow 2013), jossa nähdään asiakkaiden ja palvelunkäyttäjien asiantuntemus ja potentiaali osallisuuspolitiikan toteuttamisessa. Asiakkaat otetaan mukaan tiedontuottajiksi ja kumppaneiksi palvelujärjestelmän kehittämisessä käyttäjälähtöisemmäksi.

Keskeinen kysymys palvelujärjestelmän tulevaisuuden kehittämisen osalta onkin keneen ja mihin tavoitteisiin työntekijöiden oletetaan ensisijaisesti sitoutuvan: asiakkaiden tarpeista lähteviin ammattieettisiin työn arvoihin ja tavoitteisiin vai uuden julkisjohtamiseen liittyvän taloudellisen tehokkuuden täyttämän organisaation tavoitteisiin. Jos sallitaan todellinen yhteys asiakkaisiin, työstä voi kehittyä aidosti kansalaisten hyvinvointia tukevaa (Cavén 1999; Juhila 2006). Taloudellisen tehokkuusajattelun tavoitteiden mukaisen ”retorisen” asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden (Juhila 2006, 2008) tulisi mukautua näkemään kumppanuuden kautta tuleva vaikuttava ja ”tehokas” katutasen työ ja sen merkitys asiakkaiden elämäntilanteiden jäsentäjänä. Yhteinen työskentely ja kumppanuus työntekijöiden ja asiakkaiden välillä on ainoa mahdollisuus muutokseen käyttäjälähtöisempään ja osallistuvampaan suuntaan (Beresford & Croft 2004).

Lähteet

- Beresford, Peter & Croft, Suzy (2004) Service users and practitioners reunited. *British Journal of Social Work*, 34 (1), 53–68.
- Cavén, Outi (1999) Sujutusta ja pyörytystä, tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Helsinki: Painosalama oy.
- Evans, Tony & Harris, John (2004) Street-Level Bureaucracy, Social Work and (Exaggerated) 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
- Greener, Ian (2007) Choice or voice? Introduction to the Themed Section. *Social Policy & Society*, 7(2), 197–200.
- 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 paikka. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 48–81.
- Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovelvollisuus, *Janus* 17(4), 296–312.
- Keskitalo, Elsa (2013) Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 45–72.
- Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.
- Laitila, Minna (2011) Asiakkaan osallisuus mielenterveys- ja päihdetyössä. Fenomenografinen lähestymistapa. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Health Sciences 31. Kuopio.
- Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) (2013) Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino.
- Lipsky, Michael (1980) Street-level Bureaucracy, Dilemmas of the Individuals in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Matthies, Aila-Leena & Uggerhoej, Lars (eds.) (2014) Participation, marginalisation and welfare services – concepts, politics and practices across European countries. Surrey: Ashgate.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena (2013) Nuorten aikuisten miesten osallisuuden ja toimijuuden reunaehdot sosiaali- ja työvoimapalveluissa. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo (2014) Transformation of participation politics and social citizenship in Finnish welfare governance. Teoksessa Aila-Leena Matthies & Lars Uggerhoej (eds.) Participation, marginalisation and welfare services – concepts, politics and practices across European countries. Surrey: Ashgate, 95–112.
- Pohjola, Anneli (2010) Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 19–74.
- Shardlow, Steven (2013) The State, the Individual and Social Work. Key Note Presentation at the TISSA- Conference, University of Tirana, 26.8.2013.
- 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.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.