



**KANSALAIS- JA ASIAKASLÄHTÖINEN SOSIAALI- JA HYVINVOINTIALAN
TIETOTUOTANTO POHJOISMAISSA - POLITIIKKAA JA KÄYTÄNTÖJÄ
KARTOITTAVA SELVITYS (2012)**

**SOSIAALIALAN OSAAMISKESKUS SONetBOTNIA
POHJOISMAINEN ERITYISTEHTÄVÄ**

**Marjo Hannu-Jama
Vaasan kaupunki
marjo.hannu-jama@vaasa.fi**

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto

1. Ruotsi panostaa demokratiaan ja kansalaisyhteiskuntapolitiikkaan	3
1.1 Kansalais-, kuntalais- ja asiakaslähtöisyyden sekä osallisuuden edistäminen - käytännön esimerkkejä toiminnan eri tasoilta	4
1.2 Julkisen ja järjestöjen välinen yhteistyö – sopimukselliseen kumppanuuteen dialogin keinoin	4
1.3 Kansalaisdialogi – parempiin päätöksiin kansalaisten neuvoilla	8
1.3.1 Kansalaisdialogi käytännössä – kohtaamisia katsekorkeudelta	9
1.4 Kansalaisbudjetti – askel kohti suurempaa kansanvaltaa?	14
1.5 Yhteiskunnallinen arvopohjadialogi ja kansalaislähtöisyys	15
1.5.1 Arvopohjatyö käytännössä ja käytännöissä	16
1.5.2 Ikäihmisten palveluihin kansallinen arvopohja	17
1.5.3 Valtion viranomaisten yhteinen arvopohja	18
1.6 Vaikuttavuuteen perustuva sosiaalityö	18
2 Norjan demokratia- ja osallisuuspolitiikka	21
2.1 Kansalais- ja kuntalaislähtöinen kehittäminen	22
2.2 Käyttäjät sosiaalipalvelujen kehittäjinä	24
2.3 Käyttäjien ääni kuuluvaksi ja vaikuttavaksi	24
3. Tanska – kansalais- ja käyttäjälähtöisyys yhteiskunnan toimintarakenteissa	28
4. Miten voimme vertaisoppimisen keinoin kehittää kansalais- ja käyttäjälähtöisyyttä ja edistää samalla hyvinvointia ja osallisuutta?	30
5, Rakenne – ja lainsäädäntöuudistukset – miten kansalais- ja asiakaslähtöisyys ohjaa näitä prosesseja?	32

Johdanto

Pohjoismaiset hyvinvointiyhteiskunnat kamppailevat sekä sisäisten että ulkoisten haasteiden kanssa. Globalisaatio, talouskehityksen epävarmuus, Euroopan integraatio ja monikulttuuristuminen ovat muutostrendejä, johon pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta nyt joutuu sopeutumaan. Sisäisiä paineita luovat mm. demografiset tekijät, kasvavat hyvinvointi- ja terveyserot, elinkaaren ja perherakenteen muutos, osattomuus ja ulkopuolisuus. Nämä muutosprosessit vaikuttavat yhteiskuntakehityksen suuntaan, sen hallittavuuteen ja osaltaan myös kansalaisten taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Hyvinvointiyhteiskunnan ja sen palvelukokonaisuuden kontekstia globalisoituvassa Euroopassa on kuvattu seuraavassa kuviossa:

Kuvio 1 Pohjoismaiset hyvinvointiyhteiskunnat globaalistuvassa Euroopassa



Hyvinvointivaltio on perinteisesti toiminut sosiaalisen vastuun instituutiona. Yhteiskunnallisten haasteiden kasvaessa on hyvinvointivastuuta tarjottu yhä vahvemmin järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten suuntaan. Julkissektori tukeutuu yhteisöllisempään hyvinvointivastuuseen palvelujen tuottamisen ja rahoituksen tarpeen kasvaessa. Valtion ja kuntien taloustilanne edellyttää palvelujen järjestämistä monitoimijuuden keinoin taloudellisesti, integroidusti ja asiakaslähtöisesti. Tavoite jaetusta hyvinvointivastuusta on pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan ja kestäväns sosiaali- ja hyvinvointipoliittisen kehityksen kannalta monien mahdollisuuksien ja haasteiden kenttä.

Vahvistuvana elementtinä hyvinvointiyhteiskunnissa ja sen palvelujärjestelmässä ovat kansalaiset ja asiakkaat ja käyttäjät palvelujen kehittäjinä ja yhteistyökumppaneina. Asiakkaan kokemustieto on resurssi, jolla lisätään palvelujen tehokkuutta, tuottavuutta ja laatua. Palvelujen yksilöllisyys paranee, kun asiakkaat osallistuvat kehittämistyöhön. Toisaalta ihmisten hyvinvoinnin, terveyden ja elinvoimaisuuden keskeisin lähde on sosiaalisissa verkostoissa, osallisuutta ja merkityksellisyyttä tuottavissa yhteisöissä sekä turvallisissa ja viihtyisissä ympäristöissä. Terveiden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä palvelujen järjestämisen näkökulmasta uudistuva sosiaalihuoltolaki, Kaste-ohjelma ja nykyinen hallitusohjelmakin painottavat palveluprosesseissa asiakas- ja kansalaislähtöisyyttä, osallisuutta, vaikuttamismahdollisuuksia ja vahvempaa yhteistyötä järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Löytyvätpä uudet hyvinvointipalvelut markkinoilta tai kansalaisyhteiskunnasta, on selvää, että eri toimijoille on nyt tarjolla sekä vastuuta että valintoja. Mitä kansalais- ja asiakaslähtöisyys tarkoittaa käytännössä, palveluissa ja arjessa? Millaisia muutoksia se edellyttää rakenteellisilta uudistuksilta ja asiantuntijuudelta? Miten asiakas- ja kansalaislähtöisyys palvelujen kehittämisessä voidaan systemaattisemmin hyödyntää palvelujen kehittämisessä?

Tämä sosiaalialan osaamiskeskusjohtajien toimeksiantona tehty asiakaslähtöisen tietotuotannon kartoitus avaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion uudelleen rakenteistumista kansalais- ja asiakasosallisuuden keinoin. Palvelujen järjestäminen, tuottaminen, saatavuus ja laatu ovat sekä kansalais- että käyttäjäkysymyksiä. Näin ollen kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä tarkastellaan holistisesti hyvinvointiyhteiskunnan arvojen demokratian, osallisuuden ja ihmisoikeuksien perspektiivistä. Tarkastelussa pohditaan sosiaalityön ja sen asiantuntijuuden mahdollisuuksia ja rooleja asiakkaiden vaikuttamisen edistäjinä ja systematisoijina erilaisilla yhteistyöfoorumeilla.

Ruotsi panostaa demokratia- ja kansalaisyhteiskuntapolitiikkaan hyvinvoinnin ja yhteiskuntakoheesion vahvistamiseksi. Ruotsissa juuri nyt ajankohtainen kansalaisosallisuuden aktiivinen systeemi- ja strategiatason kehittäminen antaa mielenkiintoisia näkökulmia palvelu- ja kuntarakenne- sekä lainsäädäntöuudistuksiimme. Ruotsissa luodaan parhaillaan systemaattisen kansalais- ja asiakaslähtöisyyden rakenteita ja vertaisoppimisen hyödyt ovat tässä suhteessa merkittäviä. Norjassa asiakaslähtöisyydellä on vahvat perinteet toiminnan eri tasoilla, kuin myös kehittämisessä ja käytäntötutkimuksessa. Norjan suuret hallinnolliset muutokset tavoitteineen sitoutuvat varsin vahvasti kansalais- ja kuntalaislähtöisyyteen sekä kansalaisten osallisuuteen. Tanskassa kansalais- ja käyttäjälähtöisyys on integroitu ja institutionalisoitu yhteiskunnan toimintaan paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla. Kaikissa tarkasteltavissa maissa asiakas- ja käyttäjälähtöisen tietotuotannon ja sen kehittämisen painotukset vaihtelevat vaikka yhtäläisyyksiäkin löytyy.

Kunkin Pohjoismaan osalta selvitys lähtee liikkeelle kuvion 1 mukaisesti demokratian ja kansalaisosallisuuden poliittisesta ja yhteiskunnallisesta kontekstista tarkentuen asiakas- ja käyttäjäosallisuuden kysymyksiin sekä sosiaalialan että hyvinvoinnin laajempiin toimintakokonaisuuksiin. Dokumenttiaineistona käytetään kansallisia politiikka- ja strategiaohjelmia sekä niihin kytkeytyvien kehittämishankkeiden ja -kokeilujen tuloksia.

1. Ruotsi panostaa demokratiaan ja kansalaisyhteiskuntapolitiikkaan

Demokratia ja kansalaisyhteiskuntapolitiikka ovat osa deliberatiivisen demokratian kehittämistä Ruotsissa. Tavoitteena on osallistaa ja vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin asioihin yhteiskunnassa. Ruotsin hallitus panostaa yhteiskuntakehittämisessä keskustelemaan demokratiaan sekä yhteiseen arvopohjatyöskentelyyn. Hyvinvointiyhteiskunnan muutoshaasteisiin ja vastuun jakamiseen osallistetaan näin koko yhteis- ja kansakuntaa.

Ruotsin hallitus on viimeisen kymmenen vuoden aikana ottanut käyttöön useita demokratiaa ja osallisuutta vahvistavia ohjelmia. En uthållig demokrati - selvitys¹ tarkasteli vuosituhannen alun kansanvallan edellytyksiä, haasteita ja uudistumismahdollisuuksia lähtökohtanaan kansalaisten oikeus täyteen yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Demokratian edistämisessä korostettiin ratkaisujen ja ehdotusten kestävyyttä, kauaskantoisuutta sekä julkisen keskustelun uusien muotojen kehittämistä.²

Kansanliikepolitiikan mietinnössä³ todettiin tarve laaja-alaiselle ja tavoitteelliselle uudelle kansalaisyhteiskuntapolitiikalle. Kansalaisyhteiskunta on hyvinvointiyhteiskunnan kantava rakenne. Sitä tukeva politiikka⁴ kehittää ja selkeyttää valtion ja kansalaisyhteiskunnan välistä suhdetta ja tekee näkyväksi kansalaisyhteiskunnan merkityksen kestävässä yhteiskuntakehityksessä. Poliitiikan tavoitteena on parantaa kansalaisyhteiskunnan toiminta-ehdot ja -edellytyksiä. Poliitiikka-alan tavoitteiden saavuttamiseksi on Ruotsissa käynnistetty monitieteinen kansalaisyhteiskuntaa koskeva tutkimusohjelma⁵.

Laaja-alainen alueisiin, vahvoihin paikallisyhteisöihin ja kansalaisten voimavaroihin nojaava demokratia- ja osallisuuspolitiikka on integroitu myös muihin politiikkoihin. Tästä esimerkkinä toimii Ruotsin osallisuutta korostava ja ulkopuolisuutta murtava kansanterveyspolitiikka⁶, omavoimaisuuteen (egenmakt) sekä osallisuuteen tukeutuva integraatiopolitiikka⁷ että psyykkisesti toimintarajoitteisten henkilöiden palvelujen kansallinen kehittämisstrategia⁸. Samat teemat korostuvat moninaisina tavoitteina ja toimintamuutoksina Ruotsin uudessa ihmisoikeusselvityksessä⁹ kuten myös sosiaali- ja hyvinvointialan yleisessä lainsäädäntökehityksessä.¹⁰

¹ En uthållig demokrati SOU 2000:1

² Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling. In 1998:A

³ Rörelser i tiden, Slutbetänkande av Utredningen om den statliga folkhälsosepolitiken i framtiden, SOU 2007:66

⁴ En politik för det civila samhället, Prop.2009/10:55

⁵ En politik för det civila samhället, faktablad

⁶ En förnyad folkhälsopolitik. Prop.2007/08:110

⁷ Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration, Skr.2008/09:24

⁸ Statens Offentliga utredningar: SOU 2006:100. Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. Slutbetänkande av Nationell psykiatrisamordning

⁹ Statens Offentliga Utredningar 2010:70: Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.

¹⁰ Hannu-Jama, M (2011): Katsaus Ruotsin ja Norjan sosiaalihuollon lainsäädäntöön

Ruotsin hallituksen demokratiapolitiikan tavoitteena on moninaisen (mångfald) yhteiskunnan, ihmisoikeuksien ja osallisuuden edistäminen.. Poliittika-alan implementoinnista vastaavat integraatio-, opetus- ja oikeusministeriö yhteisellä 230 miljoonan kruunun budjetillaan.¹¹

1.1 Kansalais-, kuntalais- ja asiakaslähtöisyyden sekä osallisuuden edistäminen – käytännön esimerkkejä toiminnan eri tasoilta

Ihmisten yhteiskunnallinen osallisuus on keskeinen osa elävää ja järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntaa. Se hakee uusia muotoja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudelleen rakentumiseen myös kuluvaan vuoden pohjoismaisessa yhteistyössä. Kestävän pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittäminen on pääteema Norjan puheenjohtajakaudella (2012) Pohjoismaiden ministerineuvostossa.¹² Norja käynnistää keskustelun siitä, tarvitaanko pohjoismaisessa yhteistyössä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ohjaavaa monimuotoisuuspolitiikkaa. Norjan johdolla selvitetään hyvinvointiyhteiskuntien haasteita tarkastelemalla niiden toimintatapoja sekä arvioimalla miten julkinen sektori voi suoriutua tehtävistään entistä tehokkaammin. Jaetun hyvinvointivastuun tavoitteita peilataan myös julkisen sektorin, työmarkkinaosapuolten sekä järjestöjen ja vapaaehtoissektorin välisen yhteistyön tarjoamiin mahdollisuuksiin. Hyvinvointiyhteiskunnan kestävät ratkaisut eivät ole pelkästään perinteisten hyvinvointitoimijoiden käsissä vaan avoimissa ennakkoluulottomissa yhteistyöverkostoissa ja niiden tahdossa toimia yhteiskuntavastuussa sekä kyvyssä tuottaa ja luoda hyvinvointia edistäviä moninaisia palvelu- ja osallisuuskaaria.

1.2 Julkisen ja järjestöjen välinen yhteistyö - sopimukselliseen kumppanuuteen dialogin keinoin

Ruotsin hallituksen tavoitteena on julkisen ja järjestöjen välisen dialogin ja strategisen yhteistyösopimuskäytännön laaja poliittinen ankkurointi.¹³ Valtion ja kansalaisjärjestöjen välinen dialogi on yksi keino mahdollistaa ihmisten yhteiskunnallinen ja sosiaalinen osallistuminen. Dialogi - työskentelyllä on saatu aikaan toimivia yhteistyökäytäntöjä ja -rakenteita, joita on tuettu kansalliselta tasolta paikallistasolle.¹⁴ Käytännössä yhteistyö on tarkoittanut dialogissa täsmennettyä strategiaa, yhteistyösopimusta Ruotsin hallituksen, sosiaalialan järjestöjen ja SKL:n (Sveriges Kommun och Landstinget) kesken. Kuntatasolla on solmittu paikallisten toimijoiden välisiä yhteistyösopimuksia.¹⁵ Mallia on otettu Englannin vastaavasta Compact - kehittämistyöstä.¹⁶ Organisoituneella kansalaisyhteiskunnalla on paremmat edellytykset tukea paitsi julkisen ja järjestöjen yhteistyötä myös kansalaisten osallisuutta ja demokratiaa. Järjestöjen vaikuttamisen ja osallisuuden vahvistaminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on keskiössä myös eurooppalaisessa hyvässä käytännössä, jota Ruotsi on kehittämistyössään niin ikään

¹¹ [https://www.regerinn.se / Demokratipolitik](https://www.regerinn.se/Demokratipolitik)

¹² Hyvinvointivaltio pohjoismaisesta näkökulmasta, Pohjoismaiden ministerineuvoston Norjan-puheenjohtajakauden ohjelma 2012

¹³ Regeringskansliet 2008: Överenskommelsen mellan regeringen, ideburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och Landsting (2008. Stockholm.Integration- och jämställdhetsdepartementet)

¹⁴ Bemyndigande att underteckna en överenskommelese mellan regeringen, ideburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, IJ 2008/2110(UF), Integrations- och Jämställdhetsdepartementet

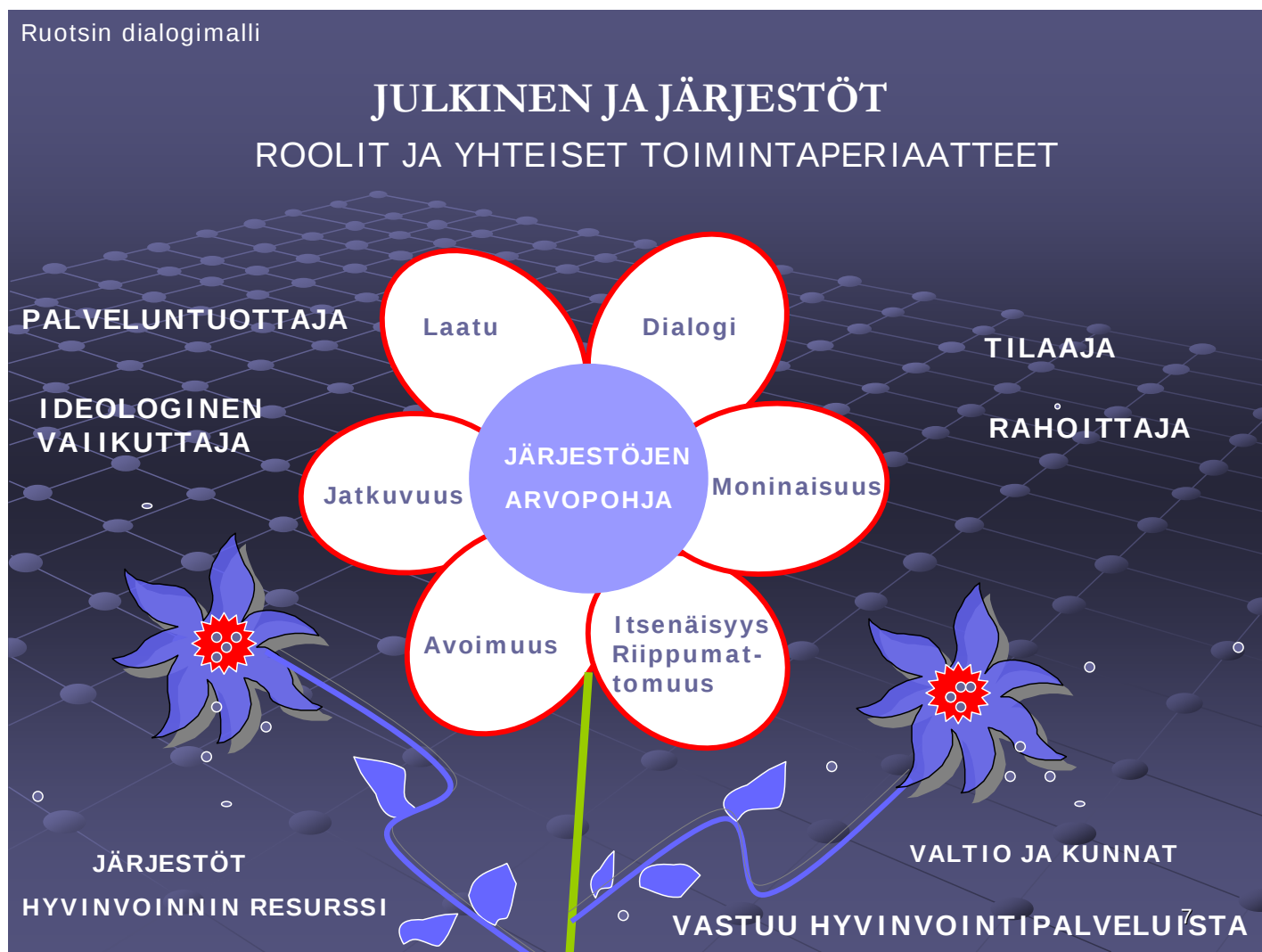
¹⁵ Handbok för samverkan mellan kommunen och sociala ekonomin/ideburna organisationer; Botkyrka Kommun, 2010

¹⁶ Compact (2009) The compact on relations between Government and the Third Sector in England. London.

hyödyntänyt.¹⁷ Dialogiprosessien eteneminen Ruotsissa on kuvattu askelittain tämän selvityksen liitteessä. (Liite 1)

Sopimuksen perustana on yhteistyön arvolähtökohdat, joiden pohjalta määritellään yhteistyön toimintaperiaatteet sekä molempien osapuolten roolit ja tehtävät. Sopimuksessa kuvataan myös keinot järjestöjen roolin vahvistamiseksi. Tämä tarkoittaa järjestöjen toimintaa ja toimintaedellytyksiä tukevien mekanismien tunnistamista ja vahvistamista sekä uusien yhteistyövälineiden käyttöönottamista. Ruotsin dialogimallia ja sen toimintakontekstia on kuvattu tiivistetysti seuraavassa kuviossa:

Kuvio 1. Ruotsin dialogimalli: Julkisen ja järjestöjen välisen yhteistyön roolit ja toimintaperiaatteet



Järjestöjen lähtökohtana on niiden riippumaton ja itsenäinen rooli yhteiskunnassa. Ne ovat ennen kaikkea hyvinvoinnin resurssi, eivät säästökohde tai riittämättömien

¹⁷ Code of good practice for civil participation in the decision-making process.2009. Conference of INGOs of the Council of Europe. CONF/PLE(2009)CODE1

peruspalvelujen paikkaajia. Niiden tehtävänä on kehittää toimintaansa jäsentensä kanssa kansalaisten parhaaksi yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa menettämättä itsenäisyyttään. Tehtävässään järjestöt panostavat demokratian, osallisuuden ja hyvinvoinnin kehittämiseen. Ihmisoikeuskysymykset ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä hyvien elinolosuhteiden edistäminen ovat järjestöjen yhteiskuntaaaneen vahvistimia. Tässä roolissa kuntien ja valtion on strukturoidusti ja systemaattisesti kuultava sekä hyödynnettävä järjestöjen osaamista ja kokemuksia. Toimiessaan lähellä ihmisten arkea järjestöt tunnistavat - usein paljon aikaisemmin kuin julkinen sektori - yhteiskunnallisia epäkohtia ja kehittämistarpeita.

Valtiolla ja kunnilla on hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuu. Dialogisopimuksessa niiden velvollisuus on tehdä näkyväksi järjestöjen toimintaa ja merkitystä yhteiskunnassa demokratian ja hyvinvoinnin edistäjänä. Kansalaisten voimaantuminen ja osallisuus merkitsevät hyvinvointi- ja terveyshyötyjä niin yksilö- kuin yhteiskuntatasolla. Julkisen ja järjestöjen yhteistyö on saanut Ruotsissa tukea myös lainsäädäntöuudistuksesta¹⁸, jossa kuntalaisille tarjotaan hyvinvointi- ja terveystalvelujen vapaan valinnan mahdollisuutta. Julkissektorin tavoitteena on järjestöyhteistyön tiivistämisen keinoin monipuolistaa palvelutuotantoa kansalaisten valintamahdollisuuksien turvaamiseksi. Ruotsin sosiaali-palvelulaki¹⁹ velvoittaa kuntia tekemään tiivistä yhteistyötä järjestöjen kanssa Paikallistasolla lainsäädännöllisiä velvoitteita on yhteistyössä hyödynnetty mm. vaihdannaistalouden periaatteella.²⁰ Järjestö katsoo tarpeelliseksi kaupungin palkkaavan kaksi kenttätöyöntekijää nuorisotyöhön ja tekee tarjouksen kunnalle: kunta rahoittaa kaksi järjestön kenttätöyöntekijää ja järjestö lisää vastineeksi kenttätöyöhön tuplaten vapaaehtoisia.

Valtion tehtävänä on sosiaalitalouden kehittäminen ja järjestöjen palvelutuotannon mahdollistaminen samoilla ehdoilla kuin muillekin toimijoille. Tämä tarkoittaa käytännössä järjestöjen toimintaedellytysten parantamista, järjestöjen koko toimintapotentiaalin käyttöönottamista ja sen esteiden poistamista. Yhteisöverotuksen ja kilpailuttamislain säädösten muuttaminen järjestötoimintaa tukevaksi on keskeinen väline tässä työssä. Epäkohtiin puuttuminen edellyttää tutkimusta ja osaamista siitä, miten elinkeinopolitiikka ja valtiolliset kehittämistoimet voivat edesauttaa järjestöjen toimintaan. Hallitukselta vaaditaan Ruotsissa myös valtion budjetissa huomioitua sosiaalitalouden uudistusohjelmaa.²¹

Järjestöjen ja julkisen yhteistyöhön tarvitaan sitoutuneisuutta ja jatkuvuutta. Yhteistyössä on jännitteitä roolien erilaisuuden ja päällekkäisyyksien takia. Kunnat vastaavat lakisääteisesti hyvinvointipalvelujen tuottamisesta toimien samanaikaisesti suhteessa järjestöihin palvelujen ostajina ja toiminnan rahoittajina. Järjestöjen perustehtävänä on toimia kansalaisten äänitorvena ja tuoda esille yhteiskunnallisia epäkohtia ja julkissektorin kehittämistarpeita. Samalla ne ovat riippuvaisia kunnan ostopalveluista ja järjestöille suunnatuista kunnallisista avustuksista. Vaikka jännitteitä ja rooliristiriitoja esiintyykin, toimivat ne parhaimmillaan kriittisen yhteiskuntadialogin jatkuvuuden elementteinä sekä kestävän yhteiskuntakehityksen uudistajina.

¹⁸ SFS: Lag (2008:962) om valfrihetssystem

¹⁹ SFS: Socialtjänstlagen (2001:453)

²⁰ Sandberg, Heidi: 2011. Dialog och delaktighet – Hur samverkar det offentliga och det ideella i Sverige? Mielipäivät 2011, luento

²¹ <http://www.sonetbotnia.fi/docs/098-TZt->

JARJESTOJEN_JA_JULKISEN_SEKTORIN_YHTEISTOIMINNAN_EDISTAMINEN_SOSIAALIALALLA.pdf

Julkissektorin tiiviimpi yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa on pohjoismaisen hyvinvointivaltio regiimin viitekehyksessä merkinnyt siirtymää hyvinvointiyhteiskunta ajatteluun ja jaetun hyvinvointivastuun vaatimuksiin. Taloudellisen ja yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutoksien tuomat haasteet sekä niihin vastaaminen edellyttävät yhteisöllisempiä ja innovatiiviseen yhteistyöhön perustuvia ratkaisuja. Hyvinvointivaltio sosiaalisen vastuun instituutiona tarvitsee rinnalleen kansalaisyhteiskuntaa, yhteisöjä ja järjestöjä tekemään työtä hyvinvoinnin edistämiseksi ja erityisesti syrjäytymisriskissä tai vaikeassa elämäntilanteessa elävien ihmisten arjessa. Yksilötasolla tämä konkretisoituu kansalaisten vastuuna ja oikeutena oman hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä yhteiskunnalliseen osallisuuteen ja vaikuttamiseen.

Järjestöt, yhteisöt ja julkinen hakevat uudistuneessa tilanteessa roolejaan ja yhteistyön paikkoja hyvinvointivastuun kentällä. Aivan samoin paikkaansa tässä kokonaisuudessa hakevat myös sellaiset keskeiset hyvinvoinnin regiimit kuten asuin- ja lähiyhteisöt sekä perheet. Sosiaalityön profession muutos tuo omat haasteensa; miten orientoitua yhteisöllisyyteen ja millaisena sosiaalityön rooli yhteisöllisyyteen painottuvassa hyvinvointivastuussa ymmärretään? Miten sosiaalityön ja järjestöjen välistä yhteistyötä voidaan vahvistaa? Lastensuojelussa haasteena on perheille tarjottavien peruspalvelujen mahdollistaman varhainen tuki ja sen järjestäminen käytännössä. Vaativassa perhetyössä moniammatillinen yhteistyö ja perheiden kuntoutus sekä järjestöjen ja erilaisten yhteisöjen rooli tässä sosiaalityön kokonaisuudessa muodostuu uudenlaiseksi etsivän ja ehkäisevän työn kentäksi.

Ruotsin dialogityöskentelyn ensimmäinen arviointiraportti²² osoittaa, että yhteistyön vahvistamiseksi on onnistuttu luomaan rakenteita. Järjestöjen rooli on tullut keskeisemmäksi ja näkyvämmäksi yhteiskunnassa yleisesti ja erityisesti toimintojen organisoinnissa ja päätöksenteossa. Dialogi toimii välineenä järjestöjen toiminnan tunnustamiselle ja tunnistamiselle. Se on vahvistanut järjestöjen identiteettiä ja tiivistänyt myös järjestöjen välistä yhteistyötä.

Hallituksen tulokset dialogin edistämisessä:

- Sosiaalialan järjestöjen avustuksia koskevat selvitykset ja toimenpiteet
- dialogi järjestöjen asemasta ja roolista sekä sopimuskäytännöstä muiden toimijoiden kanssa
- lääninhallituksille seurantatehtävä kuntien yhteistyövelvoitteen (SoL:2001) huomioimisesta suhteessa järjestöihin
- Verkkosivut sekä sosiaali- että integraatioalan sopimuksista www.overenskommelse.nu
- Järjestötoimintaa koskevan tutkimusohjelman rahoittaminen
- järjestöedustuksen lisääminen hallitustyöskentelyssä
- Järjestöt mukaan kuntien Avoin vertailu – kehittämistoimintaan
- järjestöjen huomioiminen eri yhteiskuntapoliittisissa uudistuksissa:
 - i. Järjestöjen rakenteelliset ehdot valtionavun myöntämiseen (demokraattiset lähtökohdat)
 - Folkhälso Institutet'n tehtäväksi dialogifoorumin luominen julkisen ja järjestöjen kanssa vanhemmuuden tukemiseksi²³

²² Gavelin, K: 2010: Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och ideburna organisationerna

²³ SOU 2008/131: Föräldrastöd – en vinst för alla

- Järjestöjen roolin vahvistaminen ja rahoitus itsemurhien ehkäisemistyössä sekä kansanterveyden edistämisessä

SKL:n (Sveriges kommuner och landstinget) tulokset dialogin edistämisessä:

- Strategisen yhteistyön kehittämisprojekti "Samspel med civilsamhället"
- Verkosto "Skapa överenskommelser med civilsamhället/den sociala ekonomin" (n.50 kuntaa 4krt/vuosi)
- kokemusten vaihto ja menetelmät yhteistoiminnan kehittämiseksi
- Tiedottamistehtävä
- Seminaarisarja "Frvilligcentraler som mötesplats för ideelt engageman"

Järjestöjen toimet yhteistyön edistämisessä:

- Yhteistyötä koordinoivan ryhmän perustaminen
- Kotisivut: www.ideburna.se
- Projektirahoitus: Julkisläheinen vapaaehtoistyö, järjestötyön laadun kehittäminen ja mittaaminen, yhteistyö elinkeinoelämään sekä paikalliset ja alueelliset yhteistyösopimukset ja näiden prosessien tukeminen

Valtion ja sosiaalialan järjestöjen suhteen sopimuksellisuus toimintamuutoksine ja uusine työskentelytapoineen on virittänyt myös kritiikkiä ja keskustelua. Keskeisin kysymys liittyy pelkoon järjestöjen roolin kaventumisesta kunnan palveluntuottajaksi suhteessa palvelujen valintaa koskevaan lainsäädäntöön ja sen keskeiseen tavoitteeseen tuottajien moninaistamisesta. Sopimustekstiä on moitittu liian tulkinnalliseksi ja osa kannattaa selkeämpiä velvoitteita yhteistyöhön. Kriittisimmät kysyvät onko valtio valjastamassa järjestöjä turvaamaan hyvinvointimarkkinoiden toimivuutta ja onko tehty kehittämistyö vain näennäisdemokratiaa? Alati toistuvana tämä keskustelu palauttaa eri toimijat kestävän yhteiskuntakehityksen kannalta välttämättömään yhteiseen peruskysymykseen; mitä järjestöjen ja julkisen yhteistyö on ja miksi sitä tarvitaan?

Lisätietoja järjestöjen ja julkisen yhteistyöstä www.ideburna.se²⁴ ja www.socialforum.se²⁵ sekä www.skl.se²⁶ että www.overenskommelse.se²⁷.

1.3. Kansalaisdialogi - parempiin päätöksiin kansalaisten neuvoilla

Kansalaisdialogi on laajempi käsite kuin dialogi yhden tai useamman osallistujan välillä. Se on kokoava käsite samanaikaisesti eri tavoin ja menetelmin toteutettua kansalaisten, viranomaisten ja kunnan luottamushenkilöiden fokuoitua vuoropuhelua kuntalaisille merkityksellisessä asiassa. Sen edellytyksenä on todellinen kiinnostus siitä, mitä kansalaiset jostakin poliittisen päätöksentekoon tulevasta asiasta ajattelevat. Monimuotoisella dialogilla tavoitetaan erilaiset kuntalaiset, myös ne kuntalaiset, jotka eivät yleensä osallistu toimintaan tai elävät vaikeassa elämäntilanteessa. Lähtökohtana voi olla

²⁴ <https://www.ideburna.se>

²⁵ <https://www.socialforum.se>

²⁶ <https://www.skl.se>

²⁷ <https://overenskommelse.se>

kansalaisen vakiintunut osallisuus yhteiskuntakehittämisessä, oikeus itseään koskevaan päätöksentekoon, mahdollisuus vaikuttaa tarvitsemiinsa tai käyttämiinsä palveluihin. Systemaattista dialogia tarvitaan ennakoivan eritasoisen päätöksenteon ja toiminnan kehittämiseen. Toiminnan tukena dialogi on sekä osa julkishallinnon politiikkaohjausta että luottamuksen rakentamista päätöksen tekijöiden ja kuntalaisten välille.²⁸

Kansalaisdialogin tarve on selkeä nykypäivän demokratiaa koskevissa haasteissa. Kansalaisten luottamus poliittisiin instituutioihin on heikentynyt, kiinnostus poliittisten puolueiden jäsenyyteen tai äänestämiseen on vähentynyt. Vuorovaikutuksen ja luottamuksen puute johtaa pitkällä aikavälillä kansalaisten ja päätöksentekijöiden vastakkainasetteluun, jossa kansalaisten tyytymättömyys kanavoituu usein erityyppiseen protestikäyttäytymiseen. Protestikansalaisuuden rinnalle halutaankin systemaattisempi, ennakoiva kansalaisosallisuus. Myös integroitujen asiakaslähtöisten palvelujen kehittäminen edellyttää kansalaisten vaikuttamista heidän omilla ehdoillaan. Näistä syistä johtuen kansalaisdialogi osana kunnan hallinto- ja ohjausprosessia sekä palvelujen kehittämistä on Ruotsissa valittu kansalliseksi kehittämisalueeksi. SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) on vuodesta 2006 tukenut Kansalaisdialogin (Medborgardialog) keinoin kuntia sen demokratia- ja palveluprosessien kehittämisessä tarjoamalla kuntalaisille mahdollisuuksia osallistua kunnan perustehtävien kehittämiseen ja päätöksentekoon. Noin 70% Ruotsin kunnista käyttää kansalaisdialogia jossain muodossa. SKL on tuottanut kansalaisten käyttöön mielenkiintoisen Valköping - nettipelin, jossa kansalaiset voivat kokeilla paikallispolitiikkona resurssien priorisointia fiktiivisessä päätöksentekotilanteessa²⁹

Päättäjien palvelutoimijuus tarkoittaa ennen kaikkea poliittisia päätöksiä toimivista kunnan peruspalveluista. Tämän lisäksi tarvitaan positiivisten hyvinvointiluottuvuuksien edellytysten vahvistamista kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen, työ- ja elinkeinoelämän sekä kansalaisten välisellä yhteistyöllä. Poliittisen tehtävän demokratiatoimijuus puolestaan tarkoittaa kunnan - tai yhtä hyvin maakunnan tai sairaanhoitopiirin – tehtävien selkeyttämistä ja ymmärrettävää avaamista kuntalaisille. Mistä kokonaisuudesta päättäjät ovat vastuussa sekä miksi ja millaisin perustein yhteisten resurssien käyttöä priorisoidaan? Demokratia- ja palvelutehtävään kietoutuneena kulkee myös poliittinen tehtävä, jossa luottamushenkilöt kantavat vastuun yhteisten resurssien käytöstä. Käytännössä nämä tehtävät edellyttävät näkyvää – ja läpinäkyvää – poliittista johtamista, demokratiajohtajuutta vahvistavia poliittisia instituutioita sekä kansalais- ja kansalaisyhteiskuntalähtöisen kulttuurin systemaattista ja rakenteellista kehittämistä. Tarvitaan paikallisdemokratian näkyväksi tekemistä. Kansalaisille on tässä yhteiskuntakehittämisen kokonaisuudessa varattu aktiivinen vaikuttajuus ja osallisuus. Pyrkimys osallisuuden vahvistamiseen on käytännön poliittista ihmisoikeustoimintaa ja hyvinvoinnin edistämistä.³⁰

1.3.1 Kansalaisdialogi käytännössä - kohtaamisia katsekorkeudelta

Usein kansalaisdialogit on delegoitu virkamiehille, jotka tämän johdosta saavat ensikäden tietämyksen palvelujenkäyttäjien ja kansalaisten näkemyksistä. Toimivien, päätöksenteon

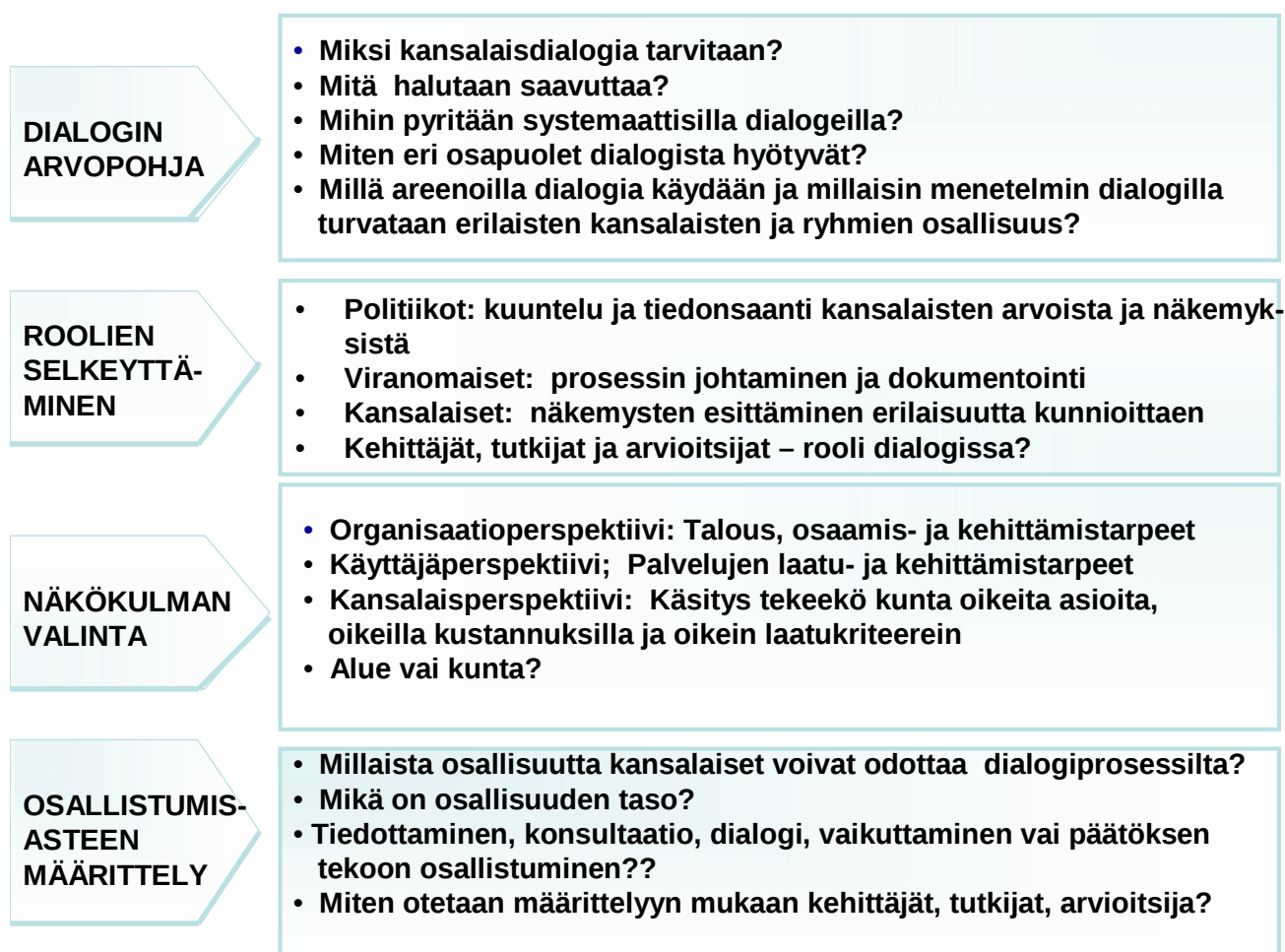
²⁸ 11 tankar om medborgardialog i styrning, Sveriges Kommuner och Landstinget, 2011

²⁹ Spelet om Valköping http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/demokrati/spelet_om_valkoping

³⁰ Kommuner och landsting som demokratiaktörer, Samspel med medborgarna. Inspirationsskrift för förtroendevalda (2), Sveriges Kommuner och Landsting, 2011

tueksi organisoitujen keskustelujen toteuttamiseksi kansalaisdialogissa on päädytty kolmikantaisiin päättäjien, viranomaisten ja kansalaisten välisiin dialogeihin. Kronobergin kunnassa/ maakunnassa on haluttu kaventaa kuilua poliittisten päättäjien ja kansalaisten välillä delegoimalla kansalaisdialogin vastuu luottamushenkilöille. Kuntien ja maakuntien kokemukset osoittavat dialogia edeltävän työskentelyn vaativan suunnittelua ja arvioivaa toimintatapaa. Dialogi on vuorovaikutteinen tapahtuma, joka vaatii valmistelua ennen, dialogin aikana ja sen jälkeen. Dialogiprosessin toteuttaminen voidaan kuvata seuraavasti:³¹

Kansalaisdialogiprosessi päätöksenteossa osana kunnan politiikka- ja toiminnanohjausta:



³¹ Kommuner och Landsting som demokratiaktörer, Samsapel med medborgarna, Inspirationsskrift för troendevalda (2) Sveriges Kommuner och Landsting 2012

**MONINAINEN
OSALLISUUS**

Perinteisistä kohtaamismuodoista uusille dialogiareenoille

- Uuden tekniikan, etsivän toiminnan, järjestöjen tuki
- Merkkihenkilöiden tuki = dialogilähettiläät
- Dialogineuvosto, E-paneelit, pelit jne
- Matalan kynnyksen kohtaamispaikat

**KANSALAIS-
DIALOGIN
RAKENNE**

- Dialogi edeltää aina päätöksentekoa
- Selkeä tavoite ja selkeät raamit (valinta resurssien priorisoinneista)
- Useita erilaisia dialogivälineitä ja - paikkoja (Työkalupakki)
- Dialogien määrä voi vaihdella eri päätöksentekoprosesseissa
- Esim. muutostarve, ehdotus, päätös ja sen vaikutukset

**TULOSTEN
HYÖDYNTÄ-
MINEN**

- Selkeä käytäntö tulosten hyödyntämiselle ja tiedon käyttöönnotolle
- Erilaisten työkalujen kehittäminen ja hyödyntäminen:
- Perinteiset: media, verkko, raportointi
- Lewisham: tehdyt ja tulevat dialogit ja tulokset kuvataan sanomalehdessä kuukausittain
- Kansalaisdialogin sisäänmenopisteet systeemissä, palvelurakenteet ja sen toimintojen uudistamisessa

Kokemukset osoittavat, että vaikka kunnissa aloitetaan prosessi jostain muusta vaiheesta kuin osallisuuden arvoperustasta, palataan ennen pitkään takaisin peruskysymykseen miksi kansalaisdialogia tarvitaan?³² Kansalaisdialogi vaatii onnistuakseen vahvan arvoperusteisen sitoutumisen toiminnan kaikilla tasoilla. Siksi toimintaperiaatteiden yhteinen määrittely, kehittäminen ja niistä sopiminen ovat systemaattisen, hallinto- ja ohjausprosesseihin sisäänrakennetun luotettavan käytännön, sen jatkuvuuden ja tulosten hyödyntämisen kivijalkoja.³³ Tarvitaan yhteistä käsitystä siitä, miksi kansalaisdialogeja järjestetään ja millaisesta viitekehyksestä sitä lähdetään toteuttamaan. Tarvitaan keskustelua siitä, mitä tavoitteita kansalaisdialogille toiminnanohjauksen näkökulmasta asetetaan sekä keskustelua haitta- ja hyötynäkökulmista, joita kansalaisten osallistuminen kokemustasolla herättää. Olemmeko valmiita siihen, että meihin vaikutetaan ja jos niin missä asioissa sitä halutaan? Miten dialogi tukee edustuksellista systeemiä ja miten käsitellään kokonaisvastuuta suhteessa yhdenasian – kysymykseen? Miten vahvistaa systeemin sisällä kansalaisosallisuuden merkitystä ja ymmärrystä sen tärkeydestä? Mitä kuntalaisten arvojen ja näkemysten nivominen päätöksentekoon tarkoittaa päättäjien faktaperusteisessa orientaatioissa ja ovatko päättäjät valmiita, vaikutettavissa olevia? Miten dialogin tulokset hyödynnetään erityisesti silloin kuin kansalaiset ovat eri mieltä kuin päättäjät?³⁴ Sovitut periaatteet tekevät prosessista uskottavan ja raivaavat tietä vuorostaan tulosten ja tiedon hyödyntämissysteemin kehittämiseksi. Toimivat perustellut

³² Botkyrka kommun (2007) Handbok i dialog. Botkyrka: Botkyrka kommun.

³³ Faktabladet Projektet medborgardialog – Medborgardialog i praktiken

³⁴ Tolv politikertankar om demokratiutveckling genom medborgardialog, Sveriges Kommuner och Landstinget, 2012

priorisoinnit lisäävät kansalaisten luottamusta ja ymmärrystä päätöksentekoon sekä motivoivat osallistumaan siihen.³⁵

Prosessin etenemistä ja lopputulosta tukee parhaiten dialogin rajaaminen ja prosessin vaiheiden ja tavoitteiden yhteinen selkeyttäminen. Roolien selkeyttäminen helpottaa työskentelyä ja avaa osallistujille tehtävää ja tarkoitusta. Tiedon keruusta ja dokumentointitavasta etukäteen sopiminen turvaa dialogiin osallistuvien yhdenvertaisen kuulluksi tulemisen. Näkökulman valinta ja sen avaaminen kaikille dialogiin osallistuville on edellytys sille, että keskustelu suuntautuu käsiteltävään kysymykseen. Dialogin kohdentumisen takia osallistujien on tiedettävä, pohditaanko kysymystä käyttäjä- vai kansalaisperspektiivistä ja koskeeko keskustelu kuntaa vai aluetta? Osallistumisasteen määrittely on yksi keskeisimmistä prosessin vaiheista. Jotta osallistujat kokevat dialogin merkitykselliseksi ja vaikuttavaksi, on määriteltävä se mitä kansalaiset voivat dialogilta odottaa. Väärien odotusten välttämiseksi tarkennetaan toimiiko dialogi päätöksenteon tukena konsultaatiotyyppisesti, käytetäänkö tietoa päätökseen vaikuttamisessa vai osallistuvatko kansalaiset dialogin keinoin itse päätöksentekoon? Keskeistä on myös määritellä tutkijoiden, arvioitsijoiden ja kehittäjien roolit ja osallisuus dialogiin. Jotta mahdollisimman moni saa mahdollisuuden osallistua kulloiseenkin dialogiin järjestetään useita eri tyyppisiä ja eri paikoissa tapahtuvia dialogeja. Täyttääkseen moninaisuuden kriteerin siirrytään perinteisistä kohtaamismuodoista uusille dialogiareenoille hyödyntäen uutta tekniikkaa, etsivää toimintaa tai järjestöjen verkostoja. Matalan kynnyksen kohtaamispaikoilla tavoitetaan hyvin erilaisessa elämäntilanteessa olevia ihmisiä.

Kansalaisdialogilla on selkeä rakenne, mikä tukee systemaattista ja vaikuttavuuteen pyrkivää dialogia. Kansalaisten kannalta on tärkeää, että dialogi edeltää aina päätöksentekoa. Osallisuudella ja osallistumisella on selkeä merkitys ja tavoite. Koska kansalaisdialogissa on kyse resurssien priorisoinnista, on dialogilla oltava selkeä tavoite ja raamit. Tulosten ja tiedon hyödyntämisen selkeä ja suunniteltu käytäntö vahvistaa kansalaisten luottamusta prosessiin ja päätöksentekoon sekä motivoi uudelleen osallistumiseen. Erityisen tärkeää on keskustella ja pohtia mitkä ovat kansalaisdialogin sisään menopisteet systeemissä, palvelurakenteissa ja niiden toimintojen uudistamisessa. Miten kansalaisdialogia voitaisiin hyödyntää sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyössä, ehkäisevän sosiaali- ja kansanterveystyön uusien toimintamuotojen kehittämisessä tai kunnan hyvinvointistrategioiden työstämisessä? Voisiko kansalaisdialogi antaa kaikille osapuolille paremmat yhteisymmärryksen ja päätöksenteon välineet vaikeiksi osoittautuneissa kunta- ja palvelurakenneuudistuksissa?

Joka tapauksessa kansalaisdialogin arvopohjaa on syytä pohtia ja käsitellä perusteellisesti. Mikäli kansalaisten osallistumiselta halutaan enemmän kuin protestikansalaisuutta, on dialogin oltava merkityksellistä, vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavaa ja vaikutuksia tuottavaa.³⁶ Periaatteiden on ohjattava toimintaa kunnan sisällä selkeine vastuutuksineen ja velvoitteineen. Kronoberg'in lisäksi, ainakin Malmössa³⁷ Piteåssa, Arvikassa, Hälleforsissa ja Botkyrkassa³⁸ sekä Århusissa, Torontossa ja Lewishamissa on otettu käyttöön hyviä käytäntöjä erilaisin kuntaa sitouttavin kansalaisdialogisopimuksin. Torontossa kansalaisdialogi on kaupunginvaltuuston

³⁵ Utveckla principer för medborgardialog, Nr 8 Är vi påverkbara? Sveiges Kommuner och Landsting, 2012

³⁶ Kommuner och landsting som demokratiaktörer, Synliggör den lokala demokratin. Inspirationsskrift för troendevalda (1), Sverige Kommuner och Landsting, 2011.

³⁷ Gatukontoret Malmö Stad (2010) Handbok för brukardelaktighet och dialog. Malmö: Malmö Stad.

³⁸ Faktabladet Projektet Medborgardialog – Medborgardialog i praktiken

hyväksymänä suunnittelutoiminnan – ja budjettiprosessin osa ja se on sidottu seuraaviin periaatteisiin:

- Kansalaisdialogin on oltava uskottava prosessi, jonka tuloksista vastataan
- Kansalaisdialogiprosessin on oltava selkeä ja hyvin määritelty
- Kansalaisdialogin on käynnistytävä varhaisessa vaiheessa ja sen on jatkuttava koko päätösprosessin ajan
- Kansalaisdialogiprosessin on oltava avoin ja osallistava
- Prosessin on oltava joustava ja tarjottava erilaisia dialogin muotoja, eri ajankohtina ja eri paikoissa
- Kansalaisdialogi on järjestettävä projektin ja viranomaisten välillä kansalaisten ajankäyttöä kunnioittaen
- Kansalaisdialogi arvioidaan sekä tulosten että prosessin osalta
- Kansalaisdialogin perustana on johdon sitoutuminen ja legitimiteetti

Toronton mallissa koulutettiin kansalaisdialogin vastaavat (työsuhteisia) yhtenäisen käsityksen ja periaatteiden jalkauttamiseksi. Näin toimitaan myös Ruotsissa SKL:n toimesta kunnan viranomaisten suhteen. Torontossa päädyttiin toimintaa ohjaaviin sisäisiin periaatteisiin, koska jokaisessa erillisessä kansalaisdialogissa on päätettävä juuri sitä koskeva käsittelytapa ja lupaukset osallistujille. Näin vältetään konkreettisesti lupaamasta liikaa kansalaisille.

Lewishamin periaatesitoumus ja kansalaisten osallistumisstrategia:

- Korkein poliittinen johto työskentelee systemaattisesti kansalaisdialogien osalta
- Jokaisen dialogin kohdalla punnitaan sektorirajat ylittävä yhteistyö
- Kohderyhmäsoveltuvat dialogimuodot kaikkien osallisuuden mahdollistamiseksi
- Ennen kansalaisdialogia, sen aikana ja jälkeen on tehtävä perusteellisia analyyseja
- Kansalaisdialogien on oltava kansalaisille merkityksellisiä
- Selkiytettävä konsultaatioon liittyvät kysymykset ja dialogiin liittyvät kysymykset
- Kansalaisten on aina saatava palaute konsultaation vaikutuksesta toiminnan ohjaukseen
- Virkamiesten on käytettävä kansalaisdialogeissa tarkistuslistaa valmistellessaan kansalaisdialogia

Kansalaisten osallistumisen tukeminen:

- Varmistetaan kansalaisdialogin merkityksellisyys kansalaisille ja informaatiota hyödyntäville tahoille
- Varmistetaan kansalaisdialogin tulosten käyttö politiikan - ja päätöksenteossa
- Parannetaan kansalaisdialogin yhteensovittamista hallintokuntien ja avainkumppaneiden kanssa
- Kansalaisdialogin tulosten näkyväksi tekeminen, esim. parempi resurssien käyttö ja toimivammat palvelut

Periaatteisiin voidaan sisällyttää myös eri kansalaisryhmien prosessiin osallistumisen³⁹ erityinen tukeminen tai yhteistyön vahvistaminen järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Sitoumuksessa voidaan esim. määritellä lopullinen vastuu dialogin toimeenpanosta tai määritellä lautakuntien velvollisuus selvittää luottamushenkilöille kansalaisdialogin tulokset ja sen merkitys lautakunnan alaiselle toiminnalle. Ruotsissa periaatteita on yleisimmin työstetty virkamiesten ja poliitikkojen muodostamassa työryhmässä, mutta Tanskassa Århusissa mukana olivat myös kuntalaisedustajat. Periaate-ehdotus menee lausuntokierrokselle lauta- ja hallintokuntiin sekä joissakin tapauksessa paikallisille poliittisille puolueille. Demokratian ja mahdollisimman laajapohjaisen sitoutumisen kannalta olisi perusteltua miettiä mitä keskeisiä tahoja lausuntokierrokselle osallistetaan? Voiko kansalaisdialogin keinoin vahvistaa julkisen - järjestöyhteistyötä tai edistää kestävästä yhteiskuntakehitystä tukemalla demokratiatavoitteita yhteistyössä yritys- ja elinkeinoelämän tai maakuntahallinnon kanssa? Ehdotus palautuu työryhmälle päivitettäväksi, jonka jälkeen valtuusto tekee päätöksen kunnan sitoutumisperiaatteista kansalaisdialogeissa. Kansainvälisesti tarkasteltuna systemaattisilla kansalaisdialogeilla osana toiminnanohjausta on pitkä perinne ja usein lainsäädännöllinen tuki. Ainakin Iso-Britannia, Uusi-Seelanti, Australia ja Kanada sekä Espanja ja Ranska ovat maita, joissa erityinen lainsäädäntö velvoittaa viranomaiset ja päättäjät ottamaan kansalaiset mukaan tärkeisiin yhteiskunnallisiin päätöksiin.

Kansalaisdialogin integroiminen osaksi ohjausprosessia ei tarkoita edustuksellisen demokratian korvaamista. Tavoitteena on pikemminkin tukea sitä luomalla läpinäkyvyyttä, ymmärrettävyyttä, lisäämällä tietoa järjestelmästä ja kehittämällä kunnan viranomaisten, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välistä yhteispeiliä. Luottamuksen saaneet kohtaavat luottamuksen antajat. Näin demokratiasta tulee elävämpää ja vuorovaikutteisempaa. Poliitiikan tekeminen palautuu kuntalaisten vaikuttamisen myötä yhteiseksi poliittiseksi toiminnaksi, joka monin tavoin vaikuttaa ihmisten arjessa.

Kansalaisdialogien arviointia on kehitetty Ruotsissa yhteistyössä Iso-Britannian Involve-verkoston kanssa. SKL on työstänyt käsikirjan, jossa on nimetty keskeiset indikaattorit dialogin tulosten arvioimiseksi.⁴⁰ Ruotsissa on kehitetty kansalaisdialogia myös verkkoversiona⁴¹ Lisätietoa eri tavoin toteutetuista kansalaisdialogeista löytyy tämän selvityksen liitteenä olevista linkeistä.

1.4 Kansalaisbudjetti - askel kohti suurempaa kansanvaltaa?

Kansalaisbudjetti on kokoava käsite menetelmille, joita käytetään kansalaisten osallistumisessa julkisten resurssien käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisbudjettia (participatory budgeting) käytetään eri puolilla maailmaa. Se sai alkunsa 1980-luvulla Brasiliasta, jossa oli tarve osallistaa kuntalaiset yhteisten resurssien priorisointiin. Tavoitteena oli tuolloin vähentää korruptiota ja sitouttaa kansalaisia päätöksentekoprosessiin.

³⁹ Medborgardialog med unga (Nr9) Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

⁴⁰ Handbok i utvärdering av medborgardialog, Sveriges Kommuner och Landsting, 2011

⁴¹ IT-verktyg i demokratins tjänst: Del 1 — Utmaningar, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010

Kansalaisbudjetoinnissa kansalaiset voivat erilaisin dialogimenetelmien tuella osallistua priorisointipäätökseen verorahojen käytöstä. Kyseeseen voi tulla jokin budjetin osa-alueen tai koko budjetin käsittely. Tyypillisimmillään on kuitenkin ollut kyse jostakin budjetin osa-alueen priorisoinneista. Tämä on käytännössä tarkoittanut luottamushenkilöiden kansalaisilta saaman tiedon käyttämistä priorisointien lähtökohtana.

Ruotsissa SKL:n koordinoima Medborgarbudjett – projekti (2012 - 2014) tekee yhteistyötä viiden kunnan verkostossa tavoitteena kehittää ja kokeilla kansalaisbudjettia osana kunnan hallintoa. Kansalaisbudjettia hyödynnetään erityisesti investointibudjetin suunnittelussa. Niin kansainväliset kuin Ruotsin kunnissakin tehdyt kokeilut antavat perusteita toimintatavan jatkokehittelylle. Käytäntö voi antaa luottamushenkilöille lisää tietoa asukkaiden arvoista ja näkemyksistä tarjoten samanaikaisesti kuntalaisille enemmän tietoa, osaamista ja vastuuta päätöksentekijöiden priorisoinneista. Medborgarbudjett - projekti on tarkoitettu kunnille, jotka haluavat kehittää kansalaisten osallistumista ja näkevät toiminnan hyödyt pitkällä aikavälillä.

Kokemuksia ja hyviä esimerkkejä kansalaisbudjetista
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/erfarenhet-er-och-goda-exempel-webbtv-medborgardialog/medborgarbudget-meborgardialog

1.5 Yhteiskunnallinen arvopohjadiologi ja kansalaislähtöisyys – tavoite ja väline demokraattisen hyvinvointiyhteiskunnan uudelleen rakentumiselle?

Sosiaalinen koheesio, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan sisäistä eheyttä, on hyvinvointiyhteiskunnan ja demokratian perusta. Globalisoituvassa maailmassa, jossa yhteiskunnalliset, sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset muutokset ovat nopeita, tarvitaan panostuksia kestäviin perusarvoihin. Mikä tahansa kehityssuunta kulloinkin tulee kyseeseen, perustuvat pohjoismaiden ratkaisut universaaliin demokratian arvoon. Niin pohjoismaiset hallitusmuodot kuin lainsäädännötkin sekä ratifioidut kansainväliset sopimukset korostavat demokratiaa, ihmisoikeuksia, ilmaisunvapautta, suvaitsevaisuutta ja kaikkien ihmisten yhtäläistä arvoa.

Talouskehitys, demografiset muutokset, monikulttuuristuminen ja poliittisten instituutioiden rapautuminen ovat esimerkkejä muutosprosesseista, jotka kompleksisesti vaikuttavat kansainvälisesti ja kansallisesti yhteiskuntien toimintaan. Ne heijastuvat myös monella tapaa kansalaisten arkeen sekä eri ihmisten että eri ihmisryhmien välisiin suhteisiin. Tällaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa tarvitaan kansallisesti johdettua demokratiapolitiikka ja sitä tukevaa pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvoperustaa.⁴² Miten sosiaali- ja hyvinvointipolitiikan rooli nähdään demokratiakysymysten valossa? Riittääkö yhdenvertaisten sosiaalisten ja taloudellisten edellytysten turvaaminen kansalaisille vai tarvitaanko yhteistä, proaktiivisempaa käsitystä siitä, mitä demokratia ja ihmisoikeudet ovat hyvinvointipoliittisessa kokonaisuudessa ja mitä niillä tarkoitetaan? Miten demokratiaa ja ihmisoikeuksia tehdään eläviksi tänä päivänä kouluissa, työelämässä, politiikassa tai yhteiskunnallisissa instituutioissa? Miten ne vaikuttavat ja ohjaavat yhteiskunnan toimintaa paikallis-, alue- ja kansallisella tasolla? Mitä ovat erilaisista toimintarajoitteista kärsivien henkilöiden, mielenterveyskuntoutujien, maahanmuuttajien tai kaikkein sairaimpien vanhusten ihmisoikeudet arjessa? Kuka tai

⁴² För en levande demokrati, Regeringens satsning på dialog om samhällets värdegrund, 2010.

ketkä kunnassa tai alueilla vastaavat demokratiatehtävästä Suomessa? Demokratia ja ihmisoikeudet eivät ole kerran ja ikuisesti annettuja. Ne edellyttävät yhteistä jatkuvaa uudelleen arviointia ja reflektiota. Tarvitaan demokratiaa ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa dialogia, erilaisten ihmisten ja erilaisten näkemysten kohtaamisia eri areenoilla.

Näistä lähtökohdista Ruotsin hallituksen demokratia- ja kansalaisyhteiskuntapolitiikka sekä dialogi yhteiskunnan arvopohjasta ammentaa voimansa. Sosiaalisen koheesion, yhteiskunnallisen eheyden vahvistaminen on panostus tulevaisuuteen ja sosiaalisesti kestävään yhteiskuntakehitykseen. Dialogi ei tähtää arvojen määrittelyyn tai lukkoon lyömiseen vaan avoimeen reflektioon yhteiskuntaa ja toimintaa ohjaavista perusarvoista. Arvopohjalla tarkoitetaan toiminnan arvolähtökohtia kuten normeja, demokraattista hallinto- ja toimintatapaa sekä ihmisoikeuksia. Tällainen dialogi käsittää esim. kysymykset miten normeja ja arvoja tulkitaan eri yhteyksissä tai miten konfliktit normien ja oikeuksien välillä käsitellään? Arvopohja työskentelyssä haluttiin fokuksittua erityisesti nuoriin ja kouluihin, ikääntyneisiin ja valtion eri hallinnonalojen toimintaan.⁴³

1.5.1 Arvopohjatyö käytännössä ja käytännöissä; kouluissa, ikääntyneiden palveluissa ja valtion hallinnossa

Koululaitos (Skolverket)⁴⁴ sai hallitukselta tehtävän edistää, vahvistaa ja levittää tietoa koulun arvopohjasta.⁴⁵ Tehtävä on jatkoa hallituksen aikaisempien kiusaamisen vastaisten toimenpiteiden ja selkeämmän opettajien järjestyksenpito - ohjeistusten ohella koulurauhan ja turvallisuuden lisäämiseksi. Koulujen arvopohja määritellään sekä koululaissa että opetussuunnitelmissa. Koulun on välitettävä demokraattisia arvoja ja osoitettava, mitä yhdenvertaisuus, tasa-arvoisuus ja ihmisoikeudet merkitsevät käytännössä. Tämän lisäksi koulujen on työskenneltävä kiusaamista ja muuta loukkaavaa käyttäytymistä ennaltaehkäisten. Uusi koululainsäädäntö korostaa myös oikeutta yksilölliseen oppimiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen, oppilaiden osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseen ja laajempaa valitusoikeutta.⁴⁶ Koulun arkea ja toimintaa läpileikkaava arvopohja yhdistää opetuksen ja kasvatuksen. Koululaitoksen tehtävänä on levittää kouluille materiaalia, konkreettisia menetelmiä ja työkaluja arvopohjakysymysten edistämiseen.

Toiminnallista uudistusta tuetaan kouluttamalla henkilökuntaa sekä menetelmien käyttöönottamisessa että uusimman tutkimustiedon hyödyntämisessä. Koulujen kehittämistehtävällä ja arvojohtamisella on suuri merkitys koulujen arkeen. Rehtoreille, vararehtoreille ja päiväkotien johtajille tarjotaankin kansallisesti ammatillinen lisäkoulutus ns. Rehtoriohjelman (Rektorsprogrammet 30op) puitteissa.

2011 kesällä voimaantullut koululaki antaa koulujen arvopohjalle selkeän ilmaisun lainmuodossa. Arvopohja koskee koko koulutoimea. Koulutuksen on välitettävä ja ankkuroitava ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja demokratian perusarvot oppimiseen. Lain selkeä kytkeminen YK:n lastenoikeuksien sopimukseen korostaa opetuksen lähtökohtana lapsen parasta. Lain korostama lasten ja nuorten oikeus vaikuttaa ja osallistua on tarjonnut kouluille mahdollisuuden panostaa ja kehittää osallisuuden ja vaikuttamisen

⁴³ Dialog om samhällens värdegrund,, Regeringens skrivelse, 2009/10:106

⁴⁴ <http://www.skolverket.se/skolutveckling/vardegrund>

⁴⁵ Uppdrag om skolans värdegrund, Utbildningsdepartementet, Regeringsbeslutet 1:7, 2009/2848/S

⁴⁶ SFS Nr: 2010:800 Skollag

keinoja koulun arjessa. Skolverket tukee kehittämistyötä erittäin aktiivisesti. Koulujen käyttöön on tuotettu sähköisiä työkaluja⁴⁷, tietoa vaikuttavista menetelmistä sekä oppaita, materiaalia sekä käsikirjan⁴⁸ koulujen työn tueksi.

1.5.2 Ikäihmisten palveluihin kansallinen arvopohja - fokuksessa arvokas elämä, hyvinvointi ja osallisuus

Vuoden 2011 alusta sosiaalipalvelulakiin⁴⁹ sisällytettiin kansallinen arvopohja. Uusi määräys tarkoittaa sosiaalitoimen palvelujen kohdentumista ikääntyvälle siten, että hän voi elää arvokasta elämää ja kokea hyvinvointia. Tavoitteena on selkeyttää integriteetin, itsemääräämisoikeuden, turvallisuuden kokemuksen ja laadukkaiden palvelujen konkreettisia merkityksiä kunnan vanhuspalveluissa. Sosiaalipalvelulakiin on kirjattu lisäksi ikääntyvän oikeus, niin pitkälle kuin mahdollista, valita milloin ja miten tuki sekä muu helposti saatavilla oleva apu annetaan. Arvopohjan implementoinnin tukeminen ja ohjaaminen paikallisten vapaaehtoisuuteen perustuvien arvotakuiden työstämiseksi kunnissa on määritelty sosiaalivaltuutuksen (Socialstyrelsen) tehtäväksi. Kunnat voivat itse määritellä arvotakuun, mutta Socialstyrelsen voi esittää arvopohjan soveltamiselle vaatimuksia⁵⁰. Tämä on nostanut esille kysymyksen tuleeko arvopohjasta yksi yhteinen vai useita erilaisia? Arvotakuulle kunta voi hankkia kansalaisten valintoja ohjaavan eettisen laatumerkin, jonka kriteerejä, muotoa ja systeemiä ollaan vasta kehittämässä.

Laki ei tuo lisää oikeuksia ikääntyneille sillä tukipalveluiden ehdoista säädellään edelleen sosiaalipalvelulaissa.⁵¹ Sen sijaan ikääntyvällä on oikeus saada kunnalta korvausta mikäli kunta 1) ei tarjoa asiakkaalle oikeutettua palvelua kohtuullisessa ajassa tai 2) kykene tarjoamaan palvelua, johon sosiaalitoimi on arvotakuussaan sitoutunut. Ruotsin hallitus on erityisen selvityshenkilön tuella selvittänyt kaikkein sairaimpien vanhusten hoidon laadun kehittämistä tekemällä systemaattisen kartoituksen hoito- ja hoivaketjuista sekä hoito- ja tukiasumisesta sekä kuntoutuksesta.⁵² Kiinnostus arvotakuuta kohtaan on suuri; kaikkiaan 232 kuntaa maan 290 kunnasta on hakenut valtion tarjoamaa tukirahoitusta arvopohja työhön.⁵³

Lakisääteinen arvopohja edellyttää vanhustenhoidon paradigman muutosta. Uuden työtavan koulutuksellinen tuki käsittää vapaaehtoisen kansallisen koulutuksen (7,5 op) vanhuspalveluissa toimivalle henkilöstölle että esityksen erillisestä vanhustyönjohdon kansallisesta arvoperustakoulutuksesta (30 op). Arvopohjan ymmärtäminen ja välittyminen käytäntöön tarkoittaa arvojen ja sen kontekstin syventämistä yhdistämällä etiikan ja humanismin teoreettisia ja käytännön lähestymistapoja, muutosprosessin suunnittelua, implementaation ja vaikuttavuuteen perustuvien käytäntöjen haltuun ottamista. Ammattilaisten tukena toimii myös osaamisportaali Kunskapsguiden, <http://www.kunskapsguiden.se/> jossa ammattilaisten käyttöön tarjotaan vanhustenhoidon

⁴⁷ <http://inflytandehandboken.se/> .

⁴⁸ Inflytande för elever. En handbok för rektorer och lärare, 2010.

http://inflytandehandboken.se/pdf/Inlaga_Inflytandeboken_Final_justerad_KOMPR.pdf

⁴⁹ SFS 2001:453, SoL - Socialtjänslagen

⁵⁰ Hur lokala vårdighetsgarantier inom äldreomsorgen kan utformas, Socialstyrelsen, 2011

<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-5-19>

⁵¹ SOU 2008:51, Värddigt liv i äldreomsorgen, Sveriges Offentliga utredningar

⁵² Organisering av vård och omsorg för de mest sjuka äldre – en kartläggning av översikter, Socialstyrelsen 2012
raportti ja yhteenveto: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-3-13>

⁵³ Evidenbaserad praktik, 3-2011 s.5

ja psyykkisten sairauksien osalta paras saatavilla oleva tieto aina tilastoista systemaattisiin katsauksiin, kansallisiin suosituksiin ja relevantteihin rekisteritietoihin.

1.5.3 Valtion viranomaisten yhteinen arvopohja – kohti parempaa hallinto- ja toimintakulttuuria

Valtion hallinnon tehostamiseksi, viranomaistoiminnan selkeyttämiseksi ja hyvien toimintaedellytysten sekä -käytäntöjen luomiseksi Ruotsissa käynnistettiin valtion viranomaisten yhteisen arvopohjan työstäminen.⁵⁴ Työ kantaa nimeä julkinen eetos ja sen tavoitteena on valtion toimintaa ohjaavien perusarvojen kirkastaminen käytännön työssä. Valtion hallinnon rakenne ja kivijalka lepää demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusturvan perustalla. Valtion viranomaiset työskentelevät kansalaisten hyväksi ja tämän tehtävän hoitaminen edellyttää tehokkuutta ja selkeää kansalaisperspektiiviä. Toiminnalle asetetut tavoitteet, kompleksiset toimintajärjestelmät ja sektorirajat ylittävä yhteistyö edellyttävät monipuolista osaamista niin yksittäiseltä viranomaiselta kuin toiminnan organisoinnilta ja kehittämistyöstä vastaavalta johdolta.

Hallituksen Krus:lle (Kompetensrådet för utveckling i staten) osoittama tehtävä tähtää tehokkaampaan hallintokulttuuriin, jonka tavoitteena on asiakkaiden parempi oikeusturva ja asiakkaiden kohtaaminen arvokkaasti ja kunnioittaen. Valtion viranomaisten yhteinen arvopohja perustuu⁵⁵ lakeihin ja säädöksiin, jotka ovat tunnistettavissa demokratian, laillisuuden, objektiivisuuden, asiakeskeisyyden ja yhdenvertaisuuden sekä mielipiteen vapauden ja kunnioituksen periaatteissa.

Kehittämistyötä on tehty hyvin erilaisissa valtion laitoksissa kuten tuomioistuimissa, palo- ja poliisitoimissa sekä verotoimistoissa. Toiminnan lähtökohtana ei ole valmiiden vastausten antaminen arkipäivän haasteisiin ja konflikteihin vaan selkeyttää lakisääteistä toiminnan perustaa ja modernin hallintokulttuurin kehittämistä. Vastuu arvojen integroimisesta toimintaan jää organisaation toimijoille ja tapahtuu arjen työn kehittämisessä. Mielenkiintoisia kehittämis-esimerkkejä⁵⁶ ja sähköisiä työvälineitä <http://www.krus.nu/>.

1.6 Vaikuttavuuteen perustuva sosiaalityö – käyttäjälle vahvemmat oikeudet ja osallisuus?

Ruotsissa sosiaalityölle on valittu selkeä vaikuttavuuteen perustuva kansallinen kehittämissuunta. Valintaa edelsi perusteellinen selvitys,⁵⁷ jossa linjattiin sosiaalityön kehittämistarpeet ja tavoitteet, määriteltiin miten ja mihin suuntaan Ruotsissa halutaan sosiaalityötä kehittää. Hyvin toimivan sosiaalityön ja –palvelujen edellytyksenä on tieto siitä mitä on hyvä laatu, mikä laatua tuottaa ja millaisia vaikutuksia ja tuloksia sosiaalityö tuottaa? Tieto on välttämätön työn tekemisen ja kehittämisen että seurannan ja resurssien

⁵⁴ SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statförvaltning, Sveriges Offentliga Utredningar

⁵⁵ Offentlig etos - en god förvaltningskultur, Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, KRUS <http://www.krus.nu/Global/Offentligt%20etos/Den-gemensamma-vardegrunden-krus-rapport.pdf>

⁵⁶ För en levande demokrati. Regeringens satsning på dialog om samhällets värdegrund, 2010 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/89/07/f26aac4b.pdf>.

⁵⁷ SOU 2008:18 - Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren

priorisoinnin näkökulmasta. Kansalaisilla ja palvelujen käyttäjillä on niin ikään oikeus tietää mitkä ovat erilaisten toimintojen sisällöt, laatu ja tulokset. Nämä lähtökohdat antavat vahvat perustelut sosiaalityön ja – palvelujen kehittämiseen kohti vaikuttavaa, näyttöön perustuvaa käytäntöä.

Vaikuttavuuteen/näyttöön perustuva käytäntö (NPK) määritellään ammatilliseksi osaamiseksi integroida paras saatavilla oleva tieto, käyttäjien kokemukset ja toiveet sekä oma asiantuntijuus sosiaalityön toimintakokonaisuuteen. Päätösprosessissa yhdistetään kaikki kolme tietolähdettä seuraavan kuvion mukaisesti⁵⁸:

EVIDENSBASERAD PRAKTIK (Haynes et al, 2002)



Näyttöön/vaikuttavuuteen perustuvassa käytännössä yhdistyvät

- Paras tieteellinen tieto toiminnan vaikutuksista
- Käyttäjän kokemukset ja toiveet
- Paikallinen tilanne ja olosuhteet
- Ammatillinen asiantuntijuus

Seuraavassa asiakkaan näkökulmasta tehdyssä taulukoinnissa on asiakkaan oikeudet ja osallisuus suhteutettu NPK:n keskeisiin lähtökohtiin:

⁵⁸ www.evidens.nu

Taulukko 1 Asiakkaan oikeudet näyttöön perustuvassa sosiaalityön käytännössä

	Tieteellinen tieto	Yksilön kokemukset ja toiveet	Ammatillinen asiantuntijuus	Paikallinen tilanne ja olosuhteet	Kansallinen tietotuotanto päätöksenteon tukena
Asiakkaan oikeudet ja osallisuus sosiaalityön ja -palveluprosessissa	Toiminnan perusteiden ja lähtökohtien avaaminen Oikeus tietää mikä/mitkä menetelmät ovat vaikuttavia ja tehdä vertailun pohjalta valintoja Ammatillinen osaaminen ja tieteellinen tieto asiakkaan valintojen tukena	Välttämätön ja keskeinen tietolähde Asiakkaan osallisuus prosessia ohjaavana arvona Ihminen on oman elämänsä asiantuntija ja tulee kohdatuksi sellaisena	Ammattilaisen roolin, tehtävän ja toiminnan selkeät perusteet Asiakas-prosessin eri vaiheiden avaaminen Ammatillinen tuki asiakkaan omavoimaisuuden tukena Ammattilaisen kanssa tehty päätös sopivasta menetelmästä	Päätöksen tekemisen konteksti ja käsitys omasta prosessista ja sosiaalityöstä tässä kokonaisuudessa Perustelut alueellisille ja paikalliselle toimintaperiaatteille	Avoim toiminta- ja päätöksentekoprosessi Parempi oikeusturva Lisää alueellista yhdenvertaisuutta palveluissa Asiakkaan oikeus saada paras mahdollinen tuki vaikeassa elämäntilanteessa

**SOSIAALITYÖN PARADIGMAN MUUTOS:
VAIKEASSA ELÄMÄNTILANTEESSA JOKAISELLA IHMISELLÄ ON OIKEUS
PARHAASEEN SAATAVILLA OLEVAAN PALVELUUN**

- o Asiakkaan/käyttäjän vahva osallisuus palveluprosessin kaikissa vaiheissa
- o Asiakas on palvelujen käyttäjä, kuluttaja ja kehittäjä
- o Prosessin selkeys lisää ymmärrettävyyttä
- o Avoin toiminta- ja päätöksentekoprosessi vahvistaa luottamusta toimintaan ja järjestelmään
- o Osallisuuden, vaikuttamisen ja voimaantumisen hyvinvointihyödyt
- o Ihmisoikeus perspektiivin vahvistuminen sosiaalityössä

Asiakasnäkökulmasta näyttöön/vaikuttavuuteen perustuva sosiaalityön prosessikuvaus avaa sosiaalityön työkäytännön eri vaiheet asiakkaalle selkeämmin ja loogisemmin. Prosessissa muodostetaan - yhdessä asiakkaan kanssa - hänen tilanteesta ja tarpeista nousevat keskeiset kysymykset. Vastatessaan näihin kysymyksiin sosiaalityöntekijä etsii parhaan mahdollisen näytön vastatessaan kysymyksiin. Näyttö on aina arvioitava kriittisesti suhteessa luotettavuuteen, vaikutuksiin ja käyttökelpoisuuteen. Tämä

arviointitulos hyödynnetään todellisessa päätöksen tekotilanteessa suhteessa käyttäjän aikaisempiin kokemuksiin ja toiveisiin. Paikallinen konteksti luo raamit päätöksenteolle. Oman työskentelyn arviointi ja prosessin jatkuva kehittäminen ovat sosiaalityön kehittämisen peruselementtejä. Näyttöön perustuva käytäntö on ennen kaikkea sosiaalityön suhtautumistavan muutos, jonka lähtökohtana on *asiakkaan oikeus* saada parasta saatavilla olevaa vaikuttavaa apua ja tukea. Johtamisen tuella on käytännön ja suhtautumistavan muutoksen haltuunotossa suuri merkitys.

NPK – työskentelyn toimivuuden minimiehtona on, että ennen toimenpiteitä, niiden aikana ja jälkeen asiakkaan tilanne dokumentoidaan. Dokumentaation on oltava systemaattista ja vertailtavissa olevaa esim. standardisoituja arviointimenetelmiä hyödyntävää. Oikean tiedon ja relevantin tutkimuksen saatavuus on toimintojen laadun ja asiakkaan oikeuksien näkökulmasta kuntien sosiaalitoimelle ratkaisevan tärkeää. Tämän työn helpottamiseksi Socialstyrelsen on tuottanut Metodguide – verkkotietopalvelun. Siihen on mm. koottu ja arvioitu hyviä toimintakäytäntöjä ja arviointimenetelmiä, joita on käytetty tai voitaisiin käyttää sosiaalipalvelussa www.evidens.nu. Kunnille tarjotaan koulutusta ja tuotetaan runsaasti tukimateriaalia sosiaalityön ja -palvelujen systemaattiseen kehittämiseen. Alueille suunnitellaan parhaillaan osaamiskeskustoja, jotka tukevat nykyistä paremmin näyttöön perustuvan sosiaalityön käyttöönottamista kunnissa. Perusteellinen dokumentaatio lisää asiakkaan oikeusturvaa ja mahdollistaa tiedonkeruun sosiaalityön tavoitteista, toimenpiteistä ja vaikutuksista.

2 .Norjan demokratia- ja osallisuuspolitiikka – paikallisdemokratia ja lähipalvelut kansalaisten hyvinvoinnin edistäjänä

Norjan demokratiapolitiikan tavoitteena on edistää paikallisdemokratiaa kansallisten ohjelmien⁵⁹ ja lainsäädäntömuutosten⁶⁰ tuella. Kunnilta ja maakunnilta odotetaan toimintaa demokratian toteuttajana ja palvelujen organisoijana sekä valtiollisen politiikan implementoijana⁶¹. Samanaikaisesti niillä on itsenäinen rooli paikallisena poliittisen osallisuuden foorumina. Paikallisdemokratia on läheisesti kytköksissä kunnalliseen itsehallintoon, jonka tärkeyttä Norjassa korostetaan voimakkaasti. Klassinen arvoperusta paikallisessa itsehallinnossa onkin vapaus, demokratia ja tehokkuus.⁶² Lähtökohdiltaan Norjan paikallisdemokratia ankkuroituu samoihin lähtökohtiin kuin Ruotsin arvopohjatyöskentely, mutta painopisteenä on vahvemmin hyvä ja tehokas hallinto sekä sen pohjalta toimiva jasiakaslähtöinen lähipalveluverkosto. Suunnan valinta tukee Norjan työ- ja hyvinvointihallinnon (NAV-reformi) sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamisen uudistuksia (Samhandlingsreformen)⁶³. Molemmat uudistukset ovat lisänneet kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuuta ja asettaneet palvelujen saatavuuden kriteeriksi yhdenvertaiset lähipalvelut kaikille kuntalaisille.

⁵⁹ Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015) Melding. St 16. Det konglige helse- og omsorgsdepartement

⁶⁰ Lov (2011-6) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

⁶¹ NOU 2005: 6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet.

⁶² NOU 2006: 7 Er det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.

⁶³ Hannu-Jama, M 2011: Sosiaali- ja hyvinvointialan kehittämisen rakenteista ja rakentajista Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa http://www.sonetbotnia.fi/docs/098-C6H-Kehittamisrakenteet_Pohjoismaissa.pdf

Norjan uusi laki kunnallisista terveys- ja hoivapalveluista on lisännyt kuntien tehtäviä ja herättänyt pienissä kunnissa kysymyksen siitä miten palvelut turvataan kansalaisille? Tämä on edelleen vaikuttanut rajan vetoon valtion ohjauksen ja kunnan itsehallinnon välillä. Kuntien on saatava priorisoida ja sovittaa palvelut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Aktiivisen poliittisen keskustelun teemoina ovat olleet kysymykset paikallispolitiikkojen vallasta tehdä asiantuntevia paikallisia päätöksiä sen sijaan, että valtion voi määritellä keskitetysti mitä tehdään ja miten? Norjan Suurkäräjät otti asiaan kantaa kevään aikana ns. periaatepäätöksessään⁶⁴ taloudellisesta ja juridisesta raamiohjauksesta kunnan ja valtion välillä. Samalla päätettiin, että jokaisella kunnalla – riippumatta kuntakoosta – on samat tehtävät suhteessa kuntalaisiin. Tämä antaa perustan asukkaiden yhdenvertaisille palveluille paikallisessa kontekstissa. Hyvä hallinto demokratian ja luottamuksen edistäjänä nähdäänkin Norjassa keskeisenä demokratian ja paikallisen osallisuuden välineenä. Hallinnon strategiana on Euroopan neuvoston hyvän hallinnon 12 - portainen ohjelma.⁶⁵

Keskusteluun kansallisen ohjauksen vallasta suhteessa paikallispolitiikkaan on joissakin puolueissa nostettu ajankohtaiseksi kysymys miten paljon yksittäisen ihmisen pitäisi voida vaikuttaa omiin asioihin? Tässä yhteydessä joissakin poliittisissa puolueissa on otettu esille kysymys, eikö kuntalaisilla pitäisi päättäjien sijaan olla oikeus valita palveluntuottajien välillä vapaavalinnan mukaisesti. Valtiollinen rahoitus takaisi rahan seuraavan asiakasta ja kansalainen saa käyttää suoraa demokratiaa valitsemalla mieleisensä yksityisen, julkisen tai järjestön tuottaman palvelun.

2.1. Kansalais- ja kuntalaislähtöinen kehittäminen - tahtoa kansalaisten osallistamiseen ja sitoutumista käyttäjädokumentointiin

Paikallisdemokratiakomission⁶⁶ ehdotuksen mukaisesti Norjan kuntien käyttöön alettiin kehittää vertailevan tutkimuksen mahdollistavaa verkkoportaalia.⁶⁷ Vuodesta 2002 lähtien kunnat ovat tehneet omia käyttäjätutkimuksia verkkoportaalissa www.bedrekommune.no. Portaali on monipuolinen verkkotyökalu, jolla voidaan arvioida palvelujen laatua, käyttäjä- ja yhteistyöverkoston tyytyväisyyttä kunnan eri perustehtävissä. Kunnat, jotka haluavat tehdä arvioinnin, hakevat portaalista valmiit tutkimus- ja kysymyspohjat, toteuttavat omia tutkimuksia ja yhdistävät oman kunnan tulokset toisten kuntien tuloksiin. Yli 300:lla kunnalla on lisenssi porttaaliin, jossa tehdään 500-700 tutkimusta vuosittain.

Paikallisdemokratian tietopankki - miten demokratia toimii Norjan kunnissa?

Norjan hallituksen kunta- ja alueministeriö (Kommunal –og Regional Departementet – KRD) toteutti yhteistyössä KS:n (Kommunesektorens organisasjon) kanssa tutkimuksen paikallisdemokratian toimivuudesta kunnissa. Kysely tehtiin sekä kansalaisille että

⁶⁴ Meld. St.12 (2011-2012) Stat og kommune – styrning og samspel

⁶⁵ Strategien for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå, Kommunal- og regional departementet

⁶⁶ Lokaldemokratikommisjonens andre utredning NOU 2006:7

⁶⁷ Det lokale folkestyre i endring? og fulgt opp i Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008)

luottamushenkilöille. Vastausvaihtoehdot muotoiltiin asteikolle 1-4. (1/Toimii erittäin huonosti kohtaan 4/Toimii erittäin hyvin).

Paikallisdemokratiatutkimuksen tulokset ovat avoimessa tietopankissa, jotta demokratiakysymykset saadaan paikallispolitiikkaan ja kunnanhallinnon agendalle, sanomalehtiin ja muuhun mediaan, kansalaisten keskusteluun ja tutkijoiden analysoitavaksi. Tutkimuksesta saatu kuntalaislähtöinen tieto on ainutlaatuista, koska sitä ei aikaisemmin ole ollut saatavilla yksittäisistä kunnista vertailukelpoisessa muodossa.

Tulosten perusteella Norjan paikallisdemokratia on hyvä vaikka kehittämiseen onkin perusteita. Demokratia on ennen kaikkea kunnan ja luottamushenkilöiden välistä luottamusta ja legitimitettä, kansalaisten ja luottamushenkilöiden välistä dialogia, vaikuttamista palveluihin ja mahdollisuutta osallistua paikallisyhteisöön. 2008-2009 toteutettiin Norjan kuntaliiton ja tutkimus- ja kehittämissyksiköiden (FoU) projekti paikallisdemokratian tutkimiseksi ja kehittämiseksi.⁶⁸ Tulokset toimivat diagnosoina miten kunnan asukkaat ja luottamushenkilöt kokevat ja ymmärtävät paikallisdemokratian, yhteistyön asukkaiden ja luottamushenkilöiden ja toisaalta hallinnon ja luottamushenkilöiden välillä. Lisäksi arvioitiin miten tehokkaasti kunta toimii. Tutkimuksen tuloksista saadaan hyvä kuva keskeisistä demokratian kehittämistarpeista kunnissa.

Lisätietoa hyvän paikallisdemokratian kehittämisestä⁶⁹ ja kuntakohtaisista raporteista löytyy <http://www.bedrekommune.no/bedrekommune/veiledninger>.

2.2 Käyttäjien arviointi palvelujen laadusta sosiaalitoimessa

Sosiaalitoimen käyttäjätutkimus⁷⁰ on ollut käytössä vuodesta 2005 lähtien. Sen kehittäminen perustui 2003 käynnistettyyn sosiaalityön tehostamisverkoston ja kuntien sosiaalitoimen yhteistyössä suunnittelemaan käyttäjätutkimuksen toteuttamiseen. Ennen kansallista käyttöönottoa sosiaalitoimen laatutyökalua arvioitiin ja parannettiin kuntien ja Diaforsk'n (www.diaforsk.no) kehittämissyhteistyössä. Norjan kuntaliitto vastaa työkalusta ja se on rakennettu vastaavasti kuin kuntaliiton muukin käyttäjätutkimusvälineet. Kaikki käyttäjätutkimukset arvioidaan ja uudistetaan säännöllisin väliajoin kuntaliiton toimesta.

Sosiaalitoimen käyttäjätutkimukset tähtäävät siihen, että kunnat voivat paremmin seurata laadunkehittämistään sähköisellä työkalulla, joka tukee käyttäjädialogia ja mahdollistaa saman-aikaisesti vertailun muiden kuntien kanssa. Tutkimuksessa palvelujen laatua arvioitaessa on käyttäjän kokemukset; jokainen yksittäinen vastaus indikoi palvelujen laatua. Tulokset arvioidaan ja keskustellaan avoimesti sekä johdon ja yhteistyöverkostojen kanssa sekä mahdollistetaan dialogi käyttäjien kanssa. Kokemukset osoittavat, että vertailua hyödyntävät kunnat, oppivat hyvistä käytännöistä ja tekevät parannustoimenpiteitä omissa kunnissa ja toiminnoissa vertailutiedon perusteella.

⁶⁸ HVOR GODT ER LOKALDEMOKRATIET? Metoder for kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger Veiviserrapport fra et pilotprosjekt, 2009 KS, FoU, Universitetet i Oslo.

⁶⁹ HVORDAN FUNGERER LOKALDEMOKRATIET? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner /Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2011

⁷⁰ Kvalitetskartlegging av kommunale tjenester Faglig veileder for sosialtjenesten, KS/Effektivisering Nettverkene

Norjan mallissa laatu jaetaan kolmeen alueeseen, jotka ovat tulos-, prosessi- ja rakennelaatu. Tulosten selvittäminen koskee palveluista syntyvää tulosta ja missä määrin tulokset heijastavat hyvää laatua. Palvelutuotannon prosessilaatua arvioitaessa tarkasteluun tulee erityisesti käyttäjän ja vastuuhenkilökunnan välinen suhde. Rakenteita koskevassa laadun arvioinnissa keskitytään laajempiin raameihin, jotka vaikuttavat mahdollisuuksiin tuottaa hyvää laatua. Kolme laatualuetta jakaantuvat kahdeksaan tarkentavaan aihealueeseen: koettu tulos, asiakaslähtöisyys, kunnioittava suhtautuminen, luotettavuus, saatavuus, tieto, fyysinen ympäristö ja palvelujen yhteensovittaminen. Näiden perusteella syntyy yleinen kuva palvelujen laadusta asiakkaan kokemuksena.

Norjassa on kokeiltu erilaisia kuntalaisten osallistumisen muotoja. Yksi käytetyistä on mm. Vaasassa ja Pohjanmaalla tutkimuksen tuella käyttöön otettu Kansalaisraati – menetelmä.⁷¹ Asukasaloitteiden tekeminen sähköisesti on kunnissa ollut keskeinen paikalliseen demokratiaan vaikuttamisen väline.

2.3. Palvelujen käyttäjien ääni kuuluvaksi ja vaikuttaminen näkyväksi matalan kynnyksen palveluissa

HUSK (Högskole- og universitetssocialkontor) on toiminut kansallisena sosiaalihuollon laadun kehittämisen kokeilutoimintana Stavangerin, Trondheimin, Oslon ja Agderin alueilla. Toiminta on ollut sidoksissa kuuteen yliopisto- ja korkeakouluympäristöön kahdeksassa maakunnassa 20 kunnan alueella. Sen tavoitteena on ollut laadukkaan osaamiseen perustuvan käytännön ja käytäntötutkimuksen edistäminen. Lisäksi tavoitteena on ollut tasavertaisten yhteistyö - ja dialogiareenoja luominen tutkimuksen, koulutuksen, käytännön ja käyttäjien välille sosiaalialan palvelujen kehittämiseksi. HUSK-toiminnalla on monia yhteneväisiä tavoitteita peilattaessa sitä Ruotsin näyttöön perustuvan käytännön kehittämiseen. Painopisteenä on vahvemmin palvelujen käyttäjien rooli, vaikuttaminen ja tiedontuottaminen osana palvelujen kehittämistä. Toiminta on kohdennettu konkreettisiin tutkimusprojekteihin, jotka liittyvät kiinteästi kunnan sosiaalipalvelujen parantamiseen.

Asiakaslähtöisyyden vahvistamista on HUSK - toiminnan keinoin kehitetty erilaisissa projekteissa aina matalan kynnyksen kohtaamispaikoista yksilö- ja systeemitasolle ulottuvaan kehittämistyöhön. Vaikka sosiaalityön perusarvoissa korostuu asiakaskeskeisyys ja holistinen lähestymistapa, on asiakaslähtöisen kehittämisen tarve suuri lähestyttäessä asiaa nimenomaan asiakkaan voimaantumisen ja valtaistumisen näkökulmasta. Asiakkaan osallisuus ja toimijuus palveluprosesseissa edellyttää tasavertaista suhtautumista asiakkaaseen, uudenlaista kumppanuutta ja selkeää yhteistä tavoitetta.⁷²

Palvelujärjestelmän käyttäjälähtöisyys edellyttää erilaisten menetelmien ja käytäntöjen haltuun ottamista palvelun käyttäjien äänen esille tuomiseksi. Asiakaslähtöisen tiedontuottamisen hyödyntämistä palvelu- tai päätösprosesseissa on edelleen kehitettävä. Kun asiakkaan valta palveluissa kasvaa, paranee palvelujen laatu ja tehokkuuskin.

⁷¹ <http://blog.uwasa.fi/citizensvoice/>

⁷² Jenssen, Anne Grete, 2009, Brukermedvirkning i sosialtjenester . En studie av socialarbeiders perspektiv.

Laadukkaat ihmiskeskeiset palvelut lisäävät kuntalaisten luottamusta palvelujärjestelmää kohtaan edistään samalla myös osallisuutta ja demokratiaa sekä vahvistaen kuntalaisen omaa terveys- ja hyvinvointivastuuta sekä palvelujärjestelmän uskottavuutta.

Käyttäjä- ja asiakaslähtöisen tiedon kokoamiseen on tarjolla erilaisten arviointi-, osallisuus- ja kehittämismenetelmien kirjo. Käytössä on erilaisia arvioivia opintopiirejä, opetusklinikoita, matalan kynnyksen kohtaamispaikkoja, käyttäjien sähköisiä arviointi- ja palautelomakkeita, käyttäjäneuvostoja ja -raateja, käyttäjäreviioita, kokemuskertoja ja – asiantuntijoita sekä kunnissa käyttäjävaikuttamisen koordinaattoreita. Lukuisia erilaisia, dialogisia menetelmiä käytetään kuntien palvelujen kehittämisessä asiakaslähtöisen tiedon keräämiseksi.

Socialstyrelsenin kartoitus⁷³ käyttäjävaikuttamisen menetelmistä osoittaa, että eri menetelmien arvioinnille ja kehittämiselle on suuri tarve. Ajankohtaista on jo käytössä olevien menetelmien kokeileminen soveltaen niitä sellaisten asiakas- ja käyttäjäryhmien kanssa, joilta vielä puuttuu vaikuttamismahdollisuus. Tiedon levittämisen tarve käyttäjien osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmistä, haltuun ottamisesta ja niiden muodoista on välttämätöntä. Socialstyrelsen on aloittamassa ohjeistusten työstämisen erilaisten osallistamis- ja vaikuttamismenetelmien käytöstä sosiaalityön – ja sosiaalipalvelujen osalta. Näin sosiaalityöntekijöiden saatavilla olisi käytössä parhaaseen tietoon ja käytännön kokemukseen perustuvia menetelmiä. Ohjeistuksessa selkeytetään myös käyttäjien oikeuksia sekä selvitetään mitkä organisatoriset ja rakenteelliset tekijät helpottavat käyttäjien vaikuttamista ja osallisuutta. Ohjeistusten työstäminen tehdään yhdessä niiden järjestöjen kanssa, jotka edustavat sosiaalipalvelua saavien ryhmien intressejä.

Seuraavassa prosessikuvauksessa on tiivistettynä Norjassa käyttäjäraatien kanssa tehty ohjeistus⁷⁴ asiakasosallisuuden menestystekijöistä päihde- ja riippuvuushoidossa:

⁷³ Metoder för brukarinflytande och medverkan inom socialtjänst och psykiatri – en kartläggning av forskning och praktik, Socialstyrelsen 2012

⁷⁴ Ett förtroendeuppdrag - kartläggning av hinder och framgångsfaktorer för brukarråd och brukarinflytande inom missbruks- och beroendevården



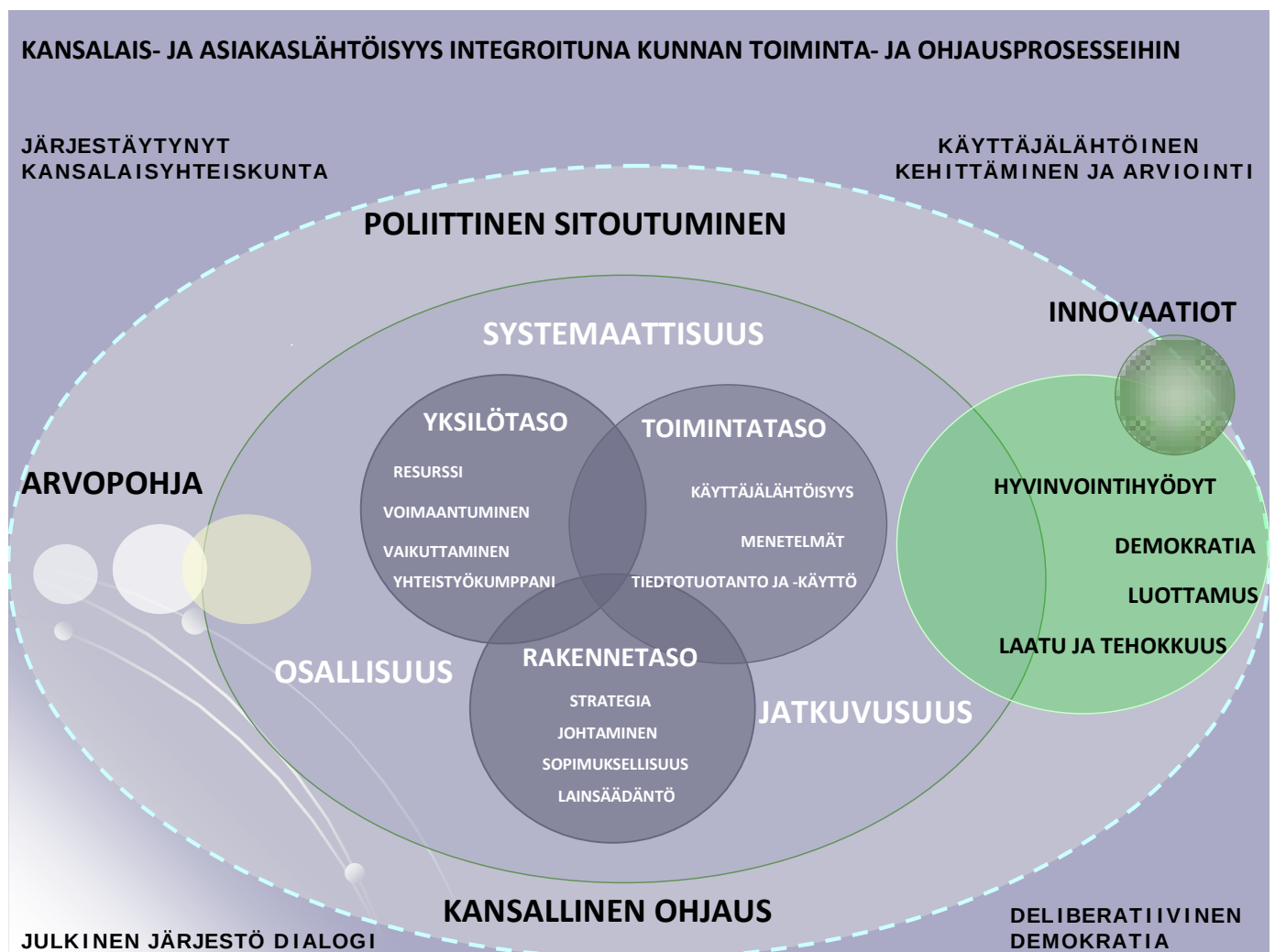
Raportin mukaan sekä käytännön toimijoiden että käyttäjäneuvostojen jäsenten mielestä poliitikkojen ja viranomaisten on joskus *vaikeaa ymmärtää kokemukseen perustuvan tiedon arvoa*. Viranomaistoimijoiden ja päättäjien valta-aseman ymmärtäminen ja sen vaikutukset yhteistyöhön, on välttämätöntä tiedostaa. Tämän takia toimivan osallisuuden edellytyksenä on tapaamisen ja vuorovaikutuksen järjestäminen paikkoihin, jotka ovat käyttäjien mielestä toimiva ja heille itselleen merkityksellisiä.

Vaikka virallinen päätös asiakaslähtöisyyden integroimisesta käytäntöihin on tehty, käyttäjälähtöisyys ei välttämättä kasva. *Passiivisen osallisuuden muututtua kumppanuudeksi*, on osallisuus yhdenvertaista ja vaikuttavaa. Selkeät menestystekijät käyttäjävaikuttamisen vahvistamisessa ovat *yhteiset tavoitteet ja selkeät kehittämiskysymykset*. Tällöin kehittämistyö saa laajemman perspektiivin ja käsittely kohdentuu toimintaan ja toimintaperiaatteisiin yksilöiden sijaan.

Olipa kysymyksessä kansalaisten tai palvelujen käyttäjien osallistuminen ja vaikuttaminen on haasteena eri tavoin tuotetun asiakaslähtöisen tiedon arvostaminen ja ymmärtäminen sekä saadun tiedon hyödyntäminen. Käyttäjälähtöisyyden nivominen osaksi kunnan toiminta- ja hallintomalleja edellyttää, että asiakaslähtöisen tietotuotannon vaikuttavuuden arvioinnista ja seurannasta tehdään tieteellisiä tutkimuksia ja arviointeja. Asian sisäistäminen, eri toimijoiden roolien ja tehtävien sekä yhteisten tavoitteiden selkeyttäminen edellyttävät koulutuksellista tukea eri osapuolille kaikilla toiminnantasoilla. Kansalais- ja käyttäjäosallisuuteen liittyvät koulutukset sopisivat erityisen hyvin Suomessa esim. työväenopistojen opintotarjontaan sekä tulevien ammattilaisten opetuskokonaisuuksiin sosiaali- ja terveysalalla. Myös viranomaisten ja päättäjien kouluttaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta käyttäjälähtöisyys tulee integroiduksi kuntien ja alueiden toiminta- ja ohjausmalleihin sekä työkäytäntöihin.

Asiakaslähtöisyys palveluissa tarkoittaa parhaimmillaan asiakasprosessin rakentumista yksilöiden tarpeista lähteväksi eikä organisaation tavoitteista lähteväksi, johon asiakas tarpeineen ja elämäntilanteineen integroidaan. Tällaista kehittämiskokonaisuutta voidaan kuvata seuraavan yhteenvedon avulla:

Kuvio 3 Kansalais- ja asiakaslähtöisyys integroituna kunnan/alueen toiminta- ja ohjausprosesseissa



Kansalais- ja kuntalaislähtöisyyden tavoitteena on, että se integroidaan systemaattisesti ja suunnitellusti kehittämis- ja palvelurakenteisiin sekä toimintakokonaisuuksiin. Asiakslähtöisyydessä erotetaan yleensä yksilötaso, jossa ihminen voi vaikuttaa itseään koskeviin asioihin palveluprosessissa. Toimintatasolla asiakslähtöisyys tarkoittaa mahdollisuutta vaikuttaa organisaation toimintaan tai toimintatapaan. Systeemi- ja rakennetasolla käyttäjä vaikuttaa koko toiminnan viitekehykseen ja ehtoihin esim. kansalaisdialogin keinoin. Eritasoisien asiakslähtöisyyden systematisointi ja integrointi sosiaali- ja terveyspalveluihin edellyttää yksilö-, toiminta- ja systeemitason asiakasmenetelmien käyttöönottamista toiminnassa. Eri tasoilla voidaan käyttää useita erilaisia menetelmiä, joista muodostuu kunnan tai tulosalueen asiakslähtöisen toiminnan kokonaisuus.

Tällaisen toimintakokonaisuuden mahdollistaminen edellyttää kuntien ja alueiden viranomaisilta arvopohjatyön mukaista kansalaislähtöisyyteen sitoutumista, sen resursointia ja konkretisointia. Mitä menetelmiä esim. sosiaalityön tulosalueella halutaan ottaa käyttöön yksilötasolla, jotta käyttäjiltä saadaan systemaattisesti koottua kehittämistietoa? Ja mitä tieto tarvitaan ja miten tiedon hankkiminen organisoidaan työn arjessa käyttäjien kanssa? Millaisia toimintatasolle ulottuvia menetelmiä kunnassa tai alueella halutaan käyttöön ja miksi? Miten käyttäjätieto jalkautetaan ja hyödynnetään toimintatasolla? Miten rakenne – ja systeemitasolla toimitaan käyttäjälähtöisyyttä edistäen, miten sen jatkuvuutta ja systemaattisuutta ylläpidetään kunnassa tai alueella? Mitä tämä ylläpito ja edistämistehtävä tarkoittaa käytännöissä, resursoinnissa ja ohjeistuksissa, arvioinnissa ja tutkimuksessa? Miten kaikilla toiminnan tasoilla tapahtuva käyttäjälähtöisyys saadaan kumppanuuden hengessä tapahtuvaksi, rationaaliseksi ja suunnitelluksi toiminnaksi, jossa kaikki osapuolet tunnistavat yhteiset tavoitteet ja realiteetit. Käyttäjälähtöisyys ei ole toivomuskaivo vaan dialogiin perustuva rajausta siitä, mihin asiaan halutaan ja voidaan vaikuttaa ja miten se tehdään ottaen huomioon kokonaisuus. Parhaimmillaan käyttäjälähtöinen kehittäminen on oppimis-, vaikuttamis- ja voimaantumiskokemus sen kaikille osapuolille.

Kansalaisten ja kuntalaisten osallisuus on tänä päivänä tärkeä kehittämisalue. Sen rinnalla kulkeva sosiaalityön osaaminen ja tämän tiedon hyödyntäminen uudistuvan hyvinvointiyhteiskunnan rakentumisessa on vielä kovin vähäisesti hyödynnetty resurssi. Miten sosiaalityöntekijöiden osaaminen voidaan paremmin ottaa käyttöön osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämässä tai ulkopuolisuuden murtamisessa ja hyvinvoinnin- ja terveyden edistämisen suunnitelmissa ja strategioissa? Miten yhteisöllistä ja rakenteellista sosiaalityötä halutaan kunnassa edistää ja kehittää? Miten ehkäisevää sosiaalityötä kunnassa resursoidaan ja miten ymmärretään ja määritellään sen merkitys ja rooli hallintorajat ylittävässä toiminnassa?

3. Tanska – kansalais - ja käyttäjälähtöisyys yhteiskunnan toimintarakenteissa

Tanskassa on pitkä perinne kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen keskeisestä roolista sosiaalisten ja yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemispyrkimyksissä. Vapaaehtoisen sosiaalisektorin toiminta on yksi sosiaaliministeriön toiminta-alueista. Ministeriö⁷⁵ kuvaa vapaaehtoista sosiaalityötä tanskalaisen sosiaalipolitiikan innovaattoriksi, joka on

⁷⁵ <http://www.sm.dk>

onnistunut luomaan luottamuksen ja kontaktit ihmisten kanssa ja heidän välilleen sekä kehittänyt vaihtoehtoisia ratkaisumalleja⁷⁶ ihmisten arjen ja elämäntilanteiden haasteisiin.

Hyvinvoiva ja hyvin toimiva yhteiskunta ei tarvitse pelkästään vahvaa julkista ja yksityistä sektoria vaan vahvan ja sitoutuneen vapaaehtoissektorin. Tanskan hallitus tunnistaa ja tunnustaa vapaaehtoissektorin vaikutukset ja toiminnan merkityksen koko yhteiskunnalle ja ihmisyhteisöille, jossa vapaaehtoinen sosiaalityö luo yhteisöllisyyttä sukupolvien ja sosiaalisten taustojen välille.

Kansalaisyhteiskunnan arvo on konkreettinen ja selkeä. Se näyttäytyy vahvana ja systemaattisena julkisen ja järjestöjen välisenä yhteistyönä, jota lainsäädäntö tukee merkittävästi. Kuntareformin myötä vastuu sosiaalipalveluista siirtyi kunnille. Palvelulain (Serviceloven § 18) mukaan kunnanhallitusten on tehtävä yhteistyötä sosiaalialan järjestöjen ja yhdistysten kanssa. Tavoitteena on vahvistaa kunnan ja järjestöjen yhteistyötä kansalaisten hyödyksi. Valtio maksaa kunnille lakisääteisesti tukea, jotta ne voivat puolestaan tukea sosiaalialan järjestöjä alueellaan. Vuonna 2010 kunnat maksoivat järjestöille palvelulain mukaista tukea 142,5 miljoonaa kruunua, mikä vastaa 96% valtion tuen käyttöä järjestöjen toiminnan tukemiseksi.⁷⁷

Tanskan kansalaisyhteiskuntastrategiassa⁷⁸ korostetaan niin ikään sosiaalista toimintaa edistävien vapaaehtoisorganisaatioiden merkitystä ja vahvistamista yhteiskunnassa. Kansalaisyhteiskunta nähdään arvona, jota hallitus haluaa vaalia ja kehittää. Kansalaisyhteiskuntaa resurssina on vaikea arvioida kokonaistaloudellisesti. Sosiaalisen pääoman ja yhteisöllisyyden arvo ei välttämättä ole muunnettavissa sosiaalitalouden mittareihin. Suuri joukko (35%) tanskalaisista toimii aktiivisesti vapaaehtoistyössä ja vielä useampi osallistuu sen tuottamiin aktiviteetteihin. Hallituksen työohjelmassa ”Danmark 2020”⁷⁹ hallitus toivoo entistä vahvempaa kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen mukaan tuloa sosiaaliseen työhön. Hallitus tulee työskentelemään tämän tavoitteen saavuttamiseksi systemaattisemmin, jotta erityisesti syrjäytyneiden ihmisten ja perheiden osallisuus paranee. Kansalaisyhteiskuntastrategian keinoin tunnistetaan toiminnot ja alueet, missä yksityiset toimijat ja järjestöt voivat tehdä yhteistyötä sosiaalisen osallisuuden hyväksi. Toiminnan painopisteenä voi olla etsivä työ tai palvelutarjonnan kehittäminen haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille.

Hallitus kokoaa keskeiset järjestöt ja KL:n (Kommunernes Landsforening) prosessiin, jolla yhteistyö ankkuroidaan laajasti yhteiskunnan toimintaan. Hallitus aikoo ottaa käyttöön useita erilaisia välineitä osallisuuden vahvistamiseksi. Kansalaisyhteiskuntaperspektiivin uskotaan tuottavan innovaatioita sosiaalialan kehittämiseen ja hallitus panostaakin uusiin organisaatio- ja yhteistyömuotoihin. Tavoitteena on varhainen mukaantulo, ehkäisevä ja etsivä työ, joka mahdollistuu sellaisissa uudentyyppisissä organisaatioissa, joissa yhdistyy julkisen sektorin lähestymistapa sekä yksityinen yritystoiminta. Hallituksen kansalaisyhteiskuntastrategiassa on 13 aloitetta, jotka jakautuva innovaatioiden ja sosiaalisen toiminnan, aktiivisen kansalaisuuden ja vapaaehtoisuuden, järjestöjen toiminnan vahvistamiseen sekä kansalaisyhteiskunnan strategiselle kehittämisalueelle.

⁷⁶ Velfaerd på flere måder, Samarbejde mellem frivillige sociale organisationer og kommuner/amter, 2005

⁷⁷ § 18-REDEGØRELSEN 2010 DET KOMMUNALE SAMARBEJDE MED FRIVILLIGE SOCIALE FORENINGER kommunernes fordeling af § 18-midler

⁷⁸ National civilsamfundsstrategi. En styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats, Regeringen Oktober 2010

⁷⁹ Denmark 2020 Knowledge > Growth > Prosperity > Welfare, The Danish Government, February 2010

Tanskassa on kehitetty viime vuosina Kommunernes demokratiprogrammet – hankkeessa demokratian edistämistä ja kansalaisten osallistamismenetelmiä kuntien kanssa yhteistyössä. Kehittämistyössä on käytetty kansalaiskuulemisia, -paneelleja, -portaaleja sekä kansalaisneuvoja. Kansalaisdialogit paikallispolitiikkojen johtamina ovat olleet ahkerassa käytössä yhdistettynä haasteellisiin kunnallisen päätöksenteon priorisointeihin.. Kunnissa on jo vuosien ajan hyödynnetään demokratia- ja paikallisneuvostoja, strategiatyötä, kontakteja politiikkoihin (Kysy edustajaltasi), verkkolähettyksiä ja sosiaalista mediaa⁸⁰. Sosiaaliministeriön eri vastuualueilla toimii käyttäjien ja heidän eturyhmiensä edustajia neuvostoja, jotka tekevät läheistä yhteistyötä ministeriön kanssa. Käyttäjäneuvostojen ja –raatien käyttö kunnan palvelujen kehittämisessä on jo toiminnan peruselementti.

Käyttäjien osallisuutta palvelujen laadun kehittämisessä on puolestaan hyödynnetty pilottiprojektissa, joka toteutettiin kymmenessä kunnassa 2010-2011. Vertailevat käyttäjätyytyväisyyskyselyt (brugertilfredshedsundersøgelser, BTU) perustuvat dokumentointiin ja käyttäjäkokemukselliseen laadun mittaamiseen. Kokemukseen perustuvaa laatua selvitettiin peruskoulun oppilailta ja heidän vanhemmiltaan, vapaa-aikakodeissa ja päivähoidossa olevien lasten vanhemmilta sekä kotihoidon käyttäjiltä. Pilotissa kehitettiin konsepti, jonka kysymysteemat kartoittavat monipuolisesti käyttäjätyytyväisyyttä. Kunnille ollaan parhaillaan tarjoamassa ns. tietotavarataloa (Datavarehus), johon kunnat voivat syöttää eri asiakastytyväisyyskyselyn tulokset ja vertailla niitä eri kuntien ja organisaatioiden välillä. Kyselymenetelmä halutaan laajentaa koskemaan kaikkia kuntia. Ohjeet ja tuki kyselyjen tekemiseen on käytettävissä KL:n kotisivulla.⁸¹ Käyttäjien ja kansalaisten käytössä on tällä hetkellä myös sivustot, joissa voi tehdä vertailutietoa oman kunnan palveluista suhteessa muihin kuntiin⁸² sekä portaali julkishallinnon palveluista kansalaisille⁸³. Kansalaisten käytössä on koko julkisen sektorin kattava tietoportaalitiedon hakemiseksi⁸⁴.

4. Miten voimme vertaisoppimisen keinoin kehittää kansalais- ja käyttäjälähtöisyyttä ja edistää samalla hyvinvointia ja osallisuutta?

Kansalais- ja asiakaslähtöisyys on vahvistuva trendi pohjoismaisessa strategia- ja kehittämistyössä sekä lainsäädäntöuudistuksissa. Yksilön oikeuksien, osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen toiminnan eri tasoilla on siten hyvin ajankohtainen sosiaali- ja terveystalvöjien kehittämisessä ja järjestämisessä. Eri Pohjoismaissa kansalais- ja asiakaslähtöisyyteen panostaminen vaihtelee vaikka selkeitä yhteisiä kehittämissuuntiaakin on nähtävissä.

⁸⁰ Kansalaisosallisuuden menetelmiä <http://www.kl.dk/Kommunalpolitik1/Kommunernes-Demokratiprogram/>

⁸¹ BTU konsept <http://www.kl.dk/Aktuelle-temaer/kvalitetsportalen/Brugerundersogelser/Hvordan-gennemforer-brugertilfredshedsundersogelse/>

man-en-

⁸² <http://www.brugerinformation.dk/citizen.qc/>

⁸³ <http://www.tilbudsportalen.dk/>

⁸⁴ <http://www.borger.dk>

Tässä selvityksessä on kuljetettu rinnakkain kansalais- ja asiakaskäsitettä vaikka niiden lähtökohdat ovat demokratia- ja markkinalähtökohtien perusteella erilaiset. Käsitteet menevät kuitenkin usein käytännössä päällekkäin. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa käytetään sosiaali- ja hyvinvointialalla systemaattisesti kokoavaa brukare-käsitettä (klient, kund, patient) palvelujen käyttäjästä. Tästä on johdettu käsite brukarmedverkan, jolla tarkoitetaan käyttäjän mukana oloa ja aktiivista vaikuttamista itseään koskeviin asioihin, toimintaan tai systeemiin. Ruotsin kielessä on useita aktiivisia, asiakaslähtöisyyttä kuvaavia sanoja brukarmedverkan - käsitteen rinnalla kuten medskapare tai medspelare.

Ruotsin hallituksen systemaattinen työ demokratian, osallisuuden ja ihmisoikeuksen edistämiseksi on jatkunut 2000-luvun alusta lähtien. Demokratiapolitiikan välineenä ja tavoitteena on kansallinen arvopohja, joka edistää yhteiskunnallista koheesiota. Arvopohja työskentelyssä on huomioitu erityisesti nuoret ja koulujen kasvatustyö, ikääntyneiden arvokas elämä ja valtion hallinnon toimivuus ja sen asiakaslähtöisyys. Ruotsin kansalaisyhteiskuntapolitiikka hyödyntää tavoitteiden toteuttamisessa dialogisuutta, kumppanuutta ja kansalaisyhteiskunnan omien toimintaehtojen ja - edellytysten huomioimista. Vahvemman kansalaisyhteiskunnan ja elävän demokratian edistämisessä korostetaan alueellista ja paikallista osallisuutta sekä sopimuksellisuutta. Järjestöjen ja julkissektorin välinen kansallinen yhteistyösopimus hallituksen, SKL:n ja järjestöjen välillä tukee sopimustoiminnan käyttöönottoa myös kunnissa.

Kansalais- ja käyttäjälähtöisyyttä kehitetään kansallisen ja paikallisen tason yhteisissä tavoitteissa mm. SKL:n kansalaisdialogi toiminnalla sekä Ruotsin hallituksen valitsemalla sosiaalityön näyttöön perustuvalla kehittämistoiminnalla. Käytäntö on nostanut sosiaalityön asiakkaan oikeudet uudelle tasolle. Socialstyrelsen tuottaa kunnille tietoa näyttöön perustuvista menetelmistä ja tekee systemaattisia tutkimuskatsauksia. Suunnitteilla on perustaa kuntien näyttöön perustuvan sosiaalityön tukemiseksi alueellisia osaamiskeskustoja.

Norjan demokratiapolitiikassa korostuu paikallisdemokratia ja toimivat asiakaslähtöiset lähipalvelut. Maassa on pitkä perinne kansalaisten osallistumiselle, mikä näkyy vahvana käyttäjiä osallistavana käytäntötutkimuksena sosiaalialan kehittämisessä. Demokratiapolitiikassa korostetaan hyvää, kuntalaisten tarpeet huomioivaa hallintotapaa. Myös Norja on panostanut valtion eri hallinnon aloilla hyvään ja kunnioittavaan asiakkaiden kohtaamiseen Et inkluderende språket – kehittämistoiminnalla⁸⁵. jonka tavoitteena on kiinnittää huomioita vuorovaikutuksen osallistaviin muotoihin ja vastaavasti vähentää asiakasta ulkopuolistavaa kieltä.

Norjan hallinnollisia reformeja säätelevät uudet lainsäädäntömuutokset korostavat asiakkaan oikeutta yksilölliseen suunnitelmaan, sektorirajat ylittävään - sekä järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Käyttäjät ovat osallistuneet aktiivisesti HUSK-kehittämistoimintaan. Sen tavoitteena on ollut vahvempi palvelujen käyttäjien rooli, vaikuttaminen ja asiakaslähtöinen tiedontuottaminen osana palvelujen kehittämistä. Toiminta on kohdennettu konkreettisiin tutkimusprojekteihin, jotka liittyvät kiinteästi kunnan sosiaalipalvelujen parantamiseen. Asiakaslähtöisyyden vahvistamista on HUSK -toiminnan keinoin kehitetty erilaisissa projekteissa aina matalan kynnyksen kohtaamispaikoista yksilö- ja systeemitasolle ulottuvaan kehittämistyöhön.

⁸⁵ Et inkluderende språket, Arbeids- og inkluderende departementet, 2007

Tanskassa kansalaisuus- ja käyttäjälähtöisyys on integroitunut osa yhteiskunnan toimintaa. Sosiaali- ja hyvinvointi ministeriön yksi tehtäväalueista on vapaaehtoisen sosiaalityön edistäminen. Kuntareformissa vastuu sosiaalipalvelujen järjestämisestä osoitettiin kunnille ja niillä on lakisääteinen velvoite tehdä yhteistyötä sosiaalialan järjestöjen kanssa. Valtio korvaa kuntien rahoittaman järjestötoiminnan taloudellisen tuen hakemuksesta vuosittain.

Tanskan kansalaisyhteiskuntastrategiassa pyritään edelleen vahvistamaan järjestöjen ja julkisen välistä yhteistyötä. Strategian tavoitteena on tunnistaa toiminnot ja alueet, missä yksityiset toimijat ja järjestöt voivat tehdä työtä sosiaalisen osallisuuden hyväksi. Fokuksessa on erityisesti etsivä työ tai palvelutoiminnan kehittäminen haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille. Hallitus kokoaa keskeiset järjestöt ja KL:n (Kommunernes Landsförning) yhteistyöprosessiin vahvemman kansalaisyhteiskunnan edistämiseksi.

Kaikissa Pohjoismaissa käyttäjätutkimuksissa⁸⁶ on käytetty erilaisia dialogisia menetelmiä sekä kehitetty vertailevia käyttäjätyytyväisyyskyselyjä, jonka teemat kartoittavat monipuolisesti käyttäjätyytyväisyyden kokemuksellista ulottuvuutta. Ruotsin ja Tanskan palvelujen vapaanvalinnan lainsäädäntö asettaa omat vaatimuksensa tiedottamiseen palveluntuottajista, mikä osaltaan velvoittaa maiden kunnat tuottamaan vertailutietoa (www.öppnajtutkimningar.se ja www.bruger.dk).

Kansalaisyhteiskunnan infrastruktuurin tarkastelu osoittaa, että Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa toimii vastuuministeriö järjestö- ja vapaaehtoistoiminnassa. Tämä on välttämätön edistysaskel järjestöjen ja julkisen välisessä yhteistyössä. Kansalais-yhteiskuntapolitiikan koordinointi on kiinteä osa myös eri ministeriöiden toimintaa. Niiden tehtävänä on levittää tietoa järjestötoiminnasta keskeisille tahoille, edistää ja jalkauttaa yhteistyötä ja tuoda esille kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen merkitystä demokratian edistämiseksi. Myös kuntatasolla toimii vapaaehtoistoiminnan ja käyttäjäosallisuuden koordinaattoreita, jotka vastaavat mm. kokemusasiantuntijoiden kouluttamiskysymyksistä ja toimivat yhdyshenkilöinä kehittämistoiminnan ja käyttäjien välillä. Meilläkin parempi järjestö-kansalaisyhteistyö edellyttää lisäresursseja.

Kaikissa Pohjoismaissa toimii aktiivisia erityyppisiä käyttäjäjärjestöjä demokratian ja osallisuuden edistämiseksi. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa kansalaiset ovat perustaneet omia asioitaan ajavia yhdistyksiä, jotka tarjoavat monenlaista apua ja tukea samassa elämäntilanteessa oleville ihmisille. Norjasta hyvä esimerkki on käyttäjien organisoima "Fattighuset"⁸⁷, matalan kynnyksen kohtaamispaikka köyhille, jossa saa neuvonnan ohjauksen lisäksi runsaasti arjessa tarvittavia palveluja lääkärikäynneistä ilmaiseen ruokaan. Ruotsissa, toimii huumeiden vierotushoidossa tai siihen haluavien käyttäjäjärjestö, jonka lähtökohtana on oikeus puhua oman asian puolesta⁸⁸. Järjestön tunnuslause on "Inget om oss utan oss". Järjestö teki hiljattain 357 käyttäjälle tutkimuksen⁸⁹, vieroitushoidon toimivuudesta. Vastaajat ovat ihmisiä, jotka harvoin saavat äänensä kuuluviin. Tämän tyyppisten käyttäjäorganisaatioiden kehittyminen on arvokas asia demokratian, osallisuuden ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Se edellyttää voimaantumista ja rohkeutta sekä toimintaan kannustavaa yhteiskuntaa. Millainen

⁸⁶ KS – Faglig veileder for sosialtjenesten, 2012

⁸⁷ <http://fattighuset.no>

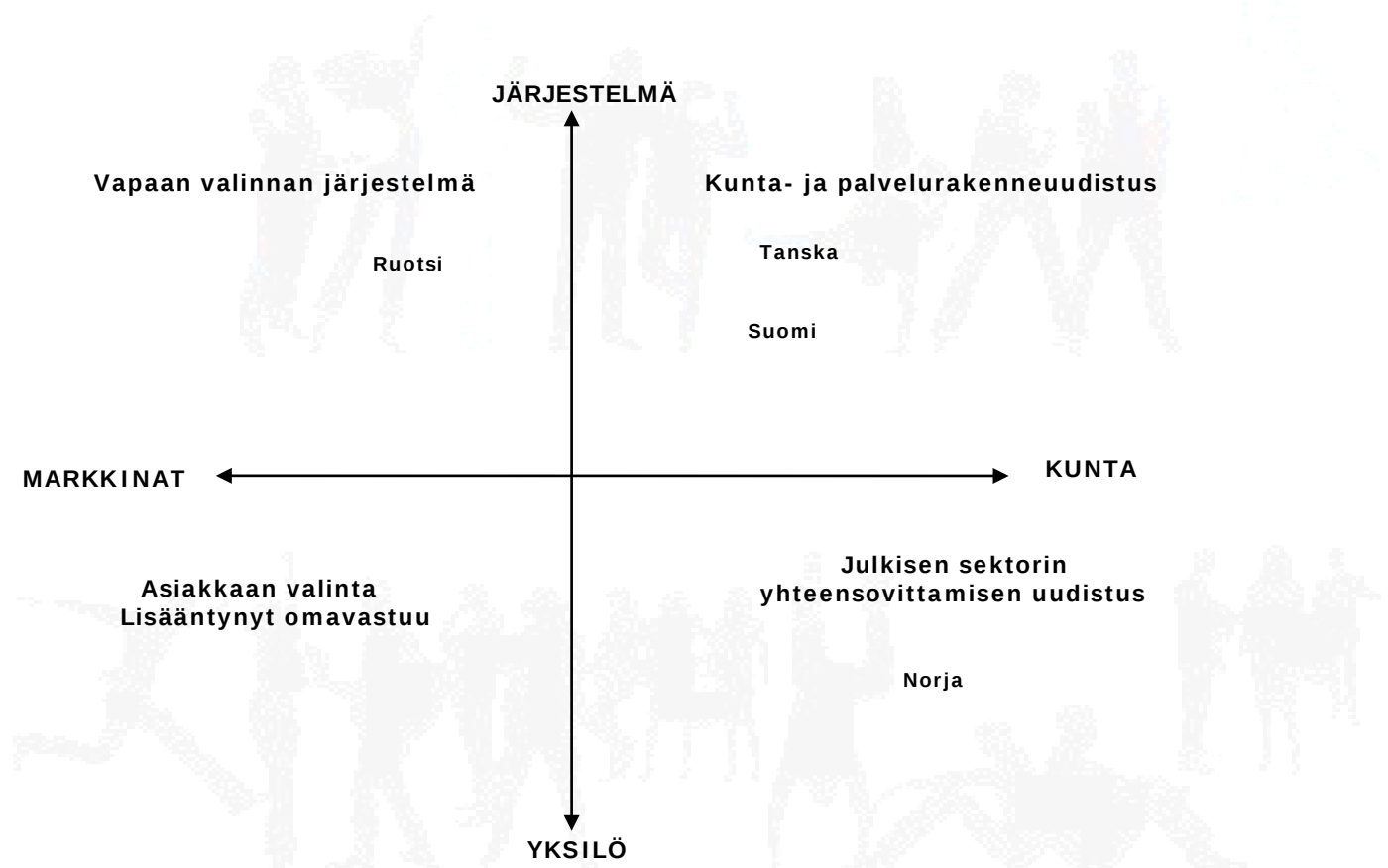
⁸⁸ <http://svenskabrukarforeningen.se/node/705>

⁸⁹ 357 BRUKARE OM SUBSTITUTIONSBEHANDLING en rapport från svenska brukarföreningen 2012

yhteiskunta Suomi on tässä suhteessa? Voisiko sosiaalityö olla tällaisen voimaantumisen edistäjä yhteiskunnassamme?

5. Rakenne- ja lainsäädäntöuudistukset - miten kansalais- ja asiakaslähtöisyys ohjaa näitä prosesseja?

Hyvinvointiyhteiskunnan tämän hetken haasteena on paitsi palvelujen laadun ja tehokkuuden parantaminen myös palvelujen tuottamisen järjestäminen monitoimijaisella yhteistyöllä. Odotukset ja vaatimukset yhteisesti rahoitettua hyvinvointivaltiota kohtaan ovat kasvaneet kansalaisten koulutustason, teknisten ratkaisujen ja saatavilla olevan tiedon perusteella. Palvelujen vapaan valinnan laajentaminen ja Suomessa palveluseteli käytäntö on nopeuttanut tätä muutosta, jossa yksittäisen palvelun käyttäjän rooli on sosiaali- ja terveyspalveluissa kehittymässä vastaanottajasta kuluttajaksi, valitsijaksi ja vaikuttajaksi. Palvelujen käyttäjien vaikuttaminen omaan prosessiin, palvelutoiminnan kehittämiseen organisaatio tai systeemitasolla, lisää palvelujen oikeaa kohdentumista ja johtaa räätälöidympiin palveluihin. Samalla vahvistuu käyttäjän oma vastuu ja sitoutuminen palveluprosessin tavoitteisiin. Alla oleva jäsenitys kuvaa pohjoismaista kunta- ja palvelurakenneuudistusta, mutta sen kentillä voi tarkastella myös kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä.



Kuvio 1 Palvelu- ja rakenneuudistusprosessiin vaikuttavia keskeisiä tekijöitä Pohjoismaissa (Sandberg, Siv, 2010)

Millainen merkitys kansalais- ja asiakaslähtöisyydellä on palvelu- ja kuntarakenneuudistuksessa? Suomalaisilla on kielteinen kanta palvelujen yksityistämiseen; 90% kansalaisista on sitä mieltä, että palvelut pitää tuottaa ja rahoittaa valtion tai kunnan toimesta.(Kangas, 2010). Onko tällä näkemyksellä merkitystä ja osallistetaanko kuntalaisia palveluntuottamista koskeviin ratkaisuihin? Auttaako Tanskassa ja Ruotsissa käyttöönotettu palvelujen vapaa valinta hyvinvointivaltion tulevaan rahoitustarpeeseen lisäten palvelutuotannon tuottavuutta? Tukeeko vapaan valinnan käytäntö kansalaisten yhdenvertaisuutta ja suoraa demokratiaa? Mikä merkitys on kansalaisten ja palvelujen laadun näkökulmasta sillä, että vapaan valinnan käytännössä palvelujen ostokatot ovat kaikille samat, jolloin palveluntuottajien voittojen maksimointi voi tapahtua vain tuotantokustannussäästöillä? Miten tämä vaikuttaa palveluihin pitkällä aikavälillä? Milten kansalaisyhteiskunta ja järjestöt osallistetaan palvelurakenneuudistuksiin ja kestävän hyvinvointiyhteiskunnan kehittämiseen? Tanskassa on käytössä palvelujen vapaanvalinnan käytäntö ja samanaikaisesti raja kansalaisyhteiskunnan ja hyvinvointijärjestelmän välillä on kaikkein joustavin. Onko tämä tulevaisuuden suunta muissakin Pohjoismaissa?

Mitä evästyistä tämä selvitys antaa meillä ja meille yhteiskuntapoliittisesti, kansalaisyhteiskunnan, dialogisuuden ja sosiaalityön kehittämisen näkökulmasta? Tästä kokonaisuudesta nousee sosiaalityölle rakenteellisenä ja yhteiskuntapoliittisena vaikuttajana haasteita, mutta ennen kaikkea tärkeä vaikuttamisen ja hyvinvoinnin edistämisen paikka. Asiakaslähtöisyys avaa sosiaalityön perustavoitteelle – ihmisen voimaantumisen arjessaan - monia mahdollisuuksia yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen kanssa. Mitä ja miten sosiaalialan osaamiskeskukset voisivat edelleen tehdä pohjoismaisen vertaisoppimisen annin hyödyntämiseksi esim. Kaste-ohjelmassa? Pitäisikö osaamiskeskuksen resurssit olla myös kansalaisten ja käyttäjien käytössä samanlaisena tukena kun ne nyt ovat kuntien sosiaalialan osaamisen kehittämiseksi?

Demokratia ja arvopohjatyöskentely ammentavat voimansa monikulttuuristuvien yhteiskuntien mahdollisuuksista ja haasteista. Nämä tavoitteet kytkeytyvät myös juuri julkaistun valtion kotouttamisohjelman (2012-2015) tavoitteisiin. Kotoutuminen on ennen kaikkea osallisuutta ja demokratiaa, yhdenvertaisia oikeuksia ja velvollisuuksia paikallisessa kontekstissa. Tähän ankkuroituvat myös uuden ohjelman juurevat kotoutumisen väylätkin; kieli, työ ja koulutus. Tämä selvitys tukee monin tavoin THL Vaasan koordinoimia, osallisuutta ja työllisyyttä edistäviä kotoutumishankkeita.⁹⁰

Tässä pienimuotoisessa selvityksessä kuvatut käyttäjälähtöisyyden elementit edellyttävät käytäntömuutosta, jota ohjaavat vahvasti arvot. Ilman yhteistä arvopohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon käyttäjälähtöisyydellä on riski jäädä viitteelliseksi tai menetelmäkeskeiseksi. Palvelujärjestelmä, joka panostaa ihmisarvon ja integriteetin tunnistamiseen tarvitsee tuekseen vankan arvoperustan. Käyttäjälähtöisyys on arvo, joka ohjaa palveluprosessia ja hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden ratkaisuja. Yhteisillä

⁹⁰ SOLID VOICE – (IF) <http://blog.uwasa.fi/solid/> ja Maahanmuuttajasta kuntalaiseksi – hanke (ESR) http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Sosiaali_ja_terveys/Projektit_ja_hankkeet/Maahanmuuttajasta_kuntalaiseksi

arvoilla on keskeinen merkitys myös osaamiseen/näyttöön perustuvalle kehittämiselle, tiedon soveltamiselle ja sitä tukevalle koulutukselle.

Yhteinen arvopohja on ihmiskeskeisen hyvinvointia ja terveyttä edistävän palvelukokonaisuuden perusta. Se on myös edellytys kehittämis- ja toimintarakenteen sekä lainsäädännön uudistamiselle. Reformien ja paradigman muutoksen konteksti arvonäkökulmasta tarkoittaa, että yksittäisten kuntalaisten ja eri väestöryhmien osallisuus, tarpeet ja elämäntilanne ohjaavat sekä palvelujen sisällöllisiä että niihin sidoksissa olevaa päätöksentekoa ja valintoja kohti kestävää hyvinvointia ja yhteiskuntakehitystä. Tämän arvopohjan avaaminen dialogissa, arvovalintojen tekeminen ja niihin sitoutuminen ovat tulevaisuuden hyvinvointivaltion haasteissa ensiarvoisen tärkeitä. Kysymys on paljolti siitä, mihin kenttä ja toimijat ovat valmiita?

Dialogi järjestöjen ja julkisen välillä – prosessikuvaus Ruotsin toiminnasta

TARKOITUS JA TAVOITE

- Edistää järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vahvistaa niiden riippumattomuutta
- Moninaistaa järjestöjen roolia hyvinvointimarkkinoilla
- kehittää yhteistyötä ja sitä tukevia rakenteita sekä luoda sille toimintamalli

DIALOGIN VALMISTELU ja SUUNNITTELU

- Johtoryhmän perustaminen (ministeriö + SKL)
- Toimeenpano työryhmän nimeäminen
- Prosessijohtajan nimeäminen
- Edustajat järjestöistä (verkosto > aikaisempi yhteistyö hallituksen kanssa)

DIALOGI- RYHMÄN RAJAAMINEN

- 80 sosiaalialan järjestöä (moninaisuus, erikokoiset ja erilaiset järjestöt)
- yht. 8 dialogikokousta
- 10-12 järjestöä/kokous

Prosessikuvaus Ruotsista

MENETELMÄ

- Avoin dialogi > arvio nykytilasta
- Mikä järjestöjen rooli, miten asemaa vahvistetaan, yhteistyön esteet, järjestöjen itsenäisyyden merkitys ja yhteiskunnallinen rooli erityisesti suhteessa palveluntuottajan rooliin?
- LFA: yhteistyön haasteista ongelmapuu > ratkaisusta yhteistyösopimuksen toimintaperiaatteet järjestöjen ja julkisen yhteistyöhön

ORGANISOINTI SITOUTTAMINEN

- Dialogi- ja toimitusryhmän perustaminen
- Ankkurointi järjestöihin ja poliittinen sitouttaminen, esitys oppositiolle
- 2 kuulemistilaisuutta järjestöille, 3kk virallisen ehdotuksen kommentointi
Hallituspäätös 12/2008 > Kansallinen sopimus

TOIMEENPANO KUNNISSA JA ALUEILLA

- Paikalliset sopimukset
- Alueelliset sopimukset
- SKL:n prosessituki kuntien ja alueiden kehittämistyölle

SEURANTA JA ARVIOINTI

- yhteistyöryhmä ja kanslia (samverkanskansli) vastaavat seurannasta
- seurantakonferenssi vuosittain
- seurantatutkimus joka vuosi/osapuolten aktiviteetit , joka 3.vuosi arviointi raportit, joka 5.vuosi yhteistyö kokonaisuuden arviointi
- seurantaindikaattoreiden kehittäminen

Liite 2

Lisätietoja, julkaisuja ja konkreettisia esimerkkejä eri tavoin toteutetuista kansalaisdialogeista:

- http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog
- Skoonen alueella terveystalokunnan luottamushenkilöt jalkautuivat kesätapahtumiin (Prata om psykisk hälsa – går det?) keskustelemaan kuntalaisten kanssa psyykkisestä terveydestä ja sen haasteisiin vastaamisesta http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog
- Kansalaisdialogin kehittäminen Skoonessa <http://www.skane.se/sv/Demokrati/Sa-kan-du-paverka/Metodutveckling/>
- Handbok i dialogi. Botkyrka kommun, 2007. www.botkyrka.se/SiteCollectionDocuments/Kommun%20och%20politik/Botkyrka%20kommuns%20handbok%20i%20dialog.pdf
- Gatukontoret Malmö Stad (2010) Handbok för brukardelaktighet och dialog. Malmö: Malmö Stad. <http://sverigesforeningar.se/wp-content/uploads/2011/02/Malmo-dialog-brukardelaktighet.pdf>
- Involve & Shared Practice (2007) Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government. London: Department for Constitutional Affairs. www.involve.org.uk/evaluation-guide
- People and participation, työkaluja kansalaisdialogiin www.peopleandparticipation.net
- Praktiska metoder och verktyg till Medborgardialog http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialog-verktyg

Lähdeluettelo:

Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling. In 1998:A

Bemyndigande att underteckna en överenskommelese mellan regeringen, ideburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, IJ 2008/2110(UF), Integrations- och Jämställdhetsdepartementet

BTU- konsept <http://www.kl.dk/Aktuelle-temaer/kvalitetsportalen/Brugerundersogelser/Hvordan-gennemforer-man-en-brugertilfredshedsundersogelse/>

Botkyrka kommun (2007) Handbok i dialog. Botkyrka: Botkyrka kommun.

Compact (2009) The compact on relations between Government and the Third Sector in England. London.

Code of good practice for civil participation in the decision-making process.2009. Conference of INGOs of the Council of Europe. CONF/PLE(2009)CODE1

Denmark 2020 Knowledge> Growth > Prosperity > Welfare, The Danish Government, February 2010

Dialog om samhällets värdegrund,, Regeringens skrivelse, 2009/10:106
<http://www.skolverket.se/skolutveckling/vardegrund>

Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration, Skr.2008/09:24

En förnyad folkhälsopolitik. Prop.2007/08:110

En politik för det civila samhället, Prop.2009/10:55

En politik för det civila samhället, faktablad

En Rapport från svenska brukarföreningen 2012: 357 brukare om substitutionsbehandling

En uthållig demokrati SOU 2000:1

Et inkluderende språket, Arbeids- og inkluderende departementet, 2007

Ett förtroendeuppdrag - kartläggning av hinder och framgångsfaktorer för brukarråd och brukarinflytande inom missbruks- och beroendevården

Evidenbaserad praktik, 3-2011

Faktabladet Projektet medborgardialog – Medborgardialog i praktiken, SKL, 2010

För en levande demokrati, Regeringens satsning på dialog om samhällets värdegrund, 2010.

Gatukontoret Malmö Stad (2010) Handbok för brukardelaktighet och dialog. Malmö: Malmö Stad.

Gavelin, K: 2010:Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och ideburna organisationerna

Handbok för samverkan mellan kommunen och sociala ekonomin/ideburna organisationer; Botkyrka Kommun, 2010

Handbok i utvärdering av medborgardialog, Sveriges Kommuner och Landsting, 2011

Hannu-Jama, M (2011): Katsaus Ruotsin ja Norjan sosiaalihuollon lainsäädäntöön www.sonetbotnia.fi

Hannu-Jama, M 2011: Sosiaali- ja hyvinvointialan kehittämisen rakenteista ja rakentajista Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa http://www.sonetbotnia.fi/docs/098-C6H-Kehittamisrakenteet_Pohjoismaissa.pdf

Hur lokala värdighetsgarantier inom äldreomsorgen kan utformas, Socialstyrelsen, 2011
<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-5-19>

Hvor godt er lokaldemokratiet? Metoder for kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. Veivisrapport fra et pilotprosjekt, 2009 KS, FoU, Universitete i Oslo.

HVORDAN FUNGERER LOKALDEMOKRATIET? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner /Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2011

Hyvinvointivaltio pohjoismaisesta näkökulmasta, Pohjoismaiden ministerineuvoston Norjan puheenjohtajakauden ohjelma 2012

Inflytande för elever. En handbok för rektorer och lärare, 2010.
http://inflytandehandboken.se/pdf/Inlaga_Inflytandeboken_Final_justerad_KOMPR.pdf

IT-verktyg i demokratins tjänst: Del 1 — Utmaningar, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010

Jenssen, Anne Grete, 2009, Brukermedvirkning i sosialtjenester . En studie av sosialarbeiders perspektiv

JARJESTOJEN_JA_JULKISEN_SEKTORIN_YHTEISTOIMINNAN_EDISTAMINEN_SOSIAALIALALLA.pdf
<http://www.sonetbotnia.fi/docs/098-TZt->

Kangas, O. (2010): Sosiaaliturva 2020-luvulle, teoksessa Saari (2010).

Kansalaisraati <http://blog.uwasa.fi/citizensvoice/>

Kommuner och landsting som demokratiaktörer, Synliggör den lokala demokratin. Inspirationsskrift för troendevalda (1), Sverige Kommuner och Landsting, 2011.

Kommuner och Landsting som demokratiaktörer, Samsapel med medborgarna, Inspirationsskrift för troendevalda (2) Sveriges Kommuner och Landsting 2012.

Kund, brukare, klient, medborgare? Om intressen och inflytande i socialtjänsten
Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst
En konferens i Göteborg 27–28 april 2010

Kvalitetskartlegging av kommunale tjenester Faglig veileder for sosialtjenesten, KS/Effektivisering Nettverkene, 2012

Lov (2011-6) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

Medborgardialog med unga (Nr9) Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

Metoder for brukarinflytande och medverkan inom socialtjänst och psykiatri– en kartläggning av forskning och praktik, Socialstyrelsen 2012

Meld. St.12 (2011-2012) Stat og kommune – styrning og samspel

Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015) Melding. St 16. Det konglige helse- og omsorgsdepartement

National civilsamfundsstrategi. En styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats, Regeringen Oktober 2010

[NOU 2006: 7 Er det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.](#)

NOU 2006:7 Lokaldemokratikommisjonens andre utredning

[NOU 2005: 6 Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet.](#)

Organisering av vård och omsorg för de mest sjuka äldre – en kartläggning av översikter, Socialstyrelsen 2012 rapporti ja yhteenveto: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-3-13>

Offentlig etos - en god förvaltningskultur, Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, KRUS <http://www.krus.nu/Global/Offentligt%20etos/Den-gemensamma-vardegrunden-krus-rapport.pdf>

Sandberg, Heidi:2011 Dialog och delaktighet – Hur samverkar det offentliga och det ideella i Sverige? Mieliapäivät 2011, luento

Sandberg, S (2010): Palvelu- ja rakenneuudistusprosessiin vaikuttavia keskeisiä tekijöitä Pohjoismaissa, SKL:n seminaari Tukholmassa 12/2010

SFS: Lag (2008:962) om valfrihetssystem

SFS: Socialtjänstlagen (2001:453)

Slutbetänkande av Nationell psykiatrisamordning, Statens Offentliga Utredningar

Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Statens Offentliga Utredningar

SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statförvaltning, Statens Offentliga Utredningar

SOU 2006:100. Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. Slutbetänkande av Nationell psykiatrisamordning. Statens Offentliga Utredningar

SOU 2008:18 - Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten– till nytta för brukaren Statens Offentliga Utredningar

SOU 2008/131: Föräldrastöd – en vinst för alla, Statens Offentliga Utredningar

SOU 2008:51, Värdigt liv i äldreomsorgen, Statens Offentliga utredningar

SOU 2010:70: Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter, Statens Offentliga Utredningar

Strategien for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå, Kommunal- og regional departementet, Norges regjering

Sveriges kommuner och Landsting, 2008. Stockholm.Integration- och jämställdhetsdepartementet.

Sveriges kommuner och Landsting, Spelet om Valköping http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/demokrati/spelet_om_valkoping

Sveriges Kommuner och Landstinget, 2011, 11 tankar om medborgardialog i styrning

Regeringskansliet 2008: Överenskommelsen mellan regeringen, ideburna organisationer inom det sociala området och

Rörelser i tiden, Slutbetänkande av Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden, SOU 2007:66

Tolv politikers tankar om demokratiutveckling genom medborgardialog, Sveriges Kommuner och Landstinget, 2012

Uppdrag om skolans värdegrund, Utbildningsdepartementet, Regeringsbeslutet 1:7, 2009/2848/SSFS Nr: 2010:800 Skollag

Utveckla principer för medborgardialog, Nr 8 Är vi påverkbara? Sveiges Kommuner och Landsting, 2012

Velfaerd på flere måder, Samarbejde mellem frivillige sociale organisationer og kommuner/amter, 2005

§ 18-REDEGØRELSEN 2010 DET KOMMUNALE SAMARBEJDE MED FRIVILLIGE SOCIALE FORENINGER kommunernes fordeling af § 18-midler

Verkkosivut

Arvopohja käsikirja kouluille Inflytandehandboken <http://inflytandehandboken.se/>

Kansalaisosallisuuden menetelmiä <http://www.kl.dk/Kommunalpolitik1/Kommunernes-Demokratiprogram/>

Kansalaisen ääni <http://www.uwasa.fi/citizensvoice>

Maahanmuuttajasta kuntalaiseksi – hanke (ESR)
http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Sosiaali_ ja_ terveys/Projektit_ ja_ hankkeet/Maahanmuuttajasta_ kuntalaiseksi

Medborgardialog med IT-stöd
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialog_med_it_stod

Ruotsin demokratiapolitiikka <https://www.regering.se/> / Demokratipolitik

SOLID VOICE – (IF) <http://blog.uwasa.fi/solid/>

<https://www.ideburna.se>

<https://www.socialforum.se>

<https://www.skl.se>

<https://overenskommelse.se>

www.evidens.nu

<http://www.sm.dk>

<http://www.brugerinformation.dk/citizen.gc/>

<http://www.tilbudsportalen.dk/>

<http://www.borger.dk>

<http://krus.nu>

<http://krem.nu>

<http://svenskabrukarforeningen.se/node/>

<http://fattighuset.no>

