

JULKAISU

Juha Hämäläinen, Jari Lindh, Jari Kainulainen

**KANSALAIOSALLISUUDEN LUPAUS?
KOHTI OSALLISTAVAN HYVINVOINTIVALTION
PARADIGMAA**

Juha Hämäläinen, Jari Lindh, Jari Kainulainen

KANSALAIOSALLISUUDEN LUPAUS?

Kohti osallistavan hyvinvointivaltion
paradigmaa

KAKS – Kunnallisalan
kehittämissäätiö

Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 68 (2026)

ISBN 978-952-349-150-2
ISSN 2489-9631

Sisällys

Saatteeksi.....	6
1 Kansalaisosallisuus ja osallistava hyvinvointivaltio	8
1.1 Kansalaisosallisuuden idea ja näkökulma	8
1.2 Osallistavan hyvinvointivaltion paradigma.....	14
1.3 Kansalaisosallisuuden ulottuvuudet: sosiaalinen, asiakas- ja kansalaisyhteiskunnallinen osallisuus	16
1.4 Kansalaisosallisuuden lupaukset ja jännitteet.....	18
1.5 Teoksen tehtävä ja rakenne	20
2 Osallistava demokratia kansalaisosallisuuden mahdollistajana	22
2.1 Osallisuuden idean yhteydet asukasosallisuuteen	22
2.2 Asukasosallisuuden ja osallistavan demokratian nykytila.....	30
2.3 Osallistava demokratia ja maahanmuuttajien osallisuus.....	35
2.4 Kansalaisosallisuuden visiot ja tulevaisuudennäkymät	37
3 Vahvistaako osallistava sosiaalipolitiikka kansalaisosallisuutta?	46
3.1 Sivistys, oikeus ja hyvinvointi poliittisina arvoina	46
3.2 Osallistavan sosiaalipolitiikan paradigma.....	48
3.3 Osallistava sosiaalipolitiikka syrjäytymisen torjumisena.....	52
3.4 Asiakasosallisuus sosiaalihuollossa.....	57
3.5 Maahanmuuttajien hyvinvointiosallisuus ja vaikutusmahdollisuudet.....	62
3.6 Osallistavan sosiaalipolitiikan tulevaisuudenvisiot	64
4 Osallistava työkykypolitiikka työmarkkinakansalaisuuden tukijana	69
4.1 Työelämäosallisuuden ja työmarkkinakansalaisuuden haasteet	69
4.2 Osallistava työkykypolitiikka työmarkkinoille integroimisessa	71
4.3 Maahanmuuttajien työelämäosallisuuden ja työkyvyn haasteet.....	72
4.4 Työkykypolitiikan ja työmarkkinakansalaisuuden tulevaisuus	74
5 Osallistavan hyvinvointivaltion mahdollisuudet, reunaehdot ja riskit	77
5.1 Osallistava demokratia ja asukasosallisuus.....	77
5.2 Osallistava sosiaalipolitiikka ja asiakasosallisuus.....	79
5.3 Osallistava työmarkkinakansalaisuus ja työelämäosallisuus	81
6 Kohti osallistavaa hyvinvointivaltiota	85
Lähteet	89

Kirjoittajat

Juha Hämäläinen, YTT, sosiaalipolitiikka, KL, kasvatustiede, on sosiaalityön, erityisesti sosiaalipedagogiikan emeritusprofessori Itä-Suomen yliopistossa. Hänen keskeiset tutkimusalueensa ovat sosiaalihuollon teorianhistoria ja vertaileva tutkimus, sosiaalipedagogiikka ja lastensuojelupolitiikka sekä sosiaalityön etiikka, ammatillisuus ja asiantuntijuus. Hän on Ostravan yliopiston kunniatohtori ja vieraileva professori sekä lastensuojelututkimuskeskuksen varajohtaja Fudanin yliopistossa, Kiinan kansantasavallassa. Hän on ollut Euroopan sosiaalityön tutkimusinstituutin (European Research Institute for Social Work) hallituksen jäsen vuosina 2008–2022, Sosiaalipedagogisen aikakauslehden päätoimittaja 2000–2022 sekä Suomen Akatemian Kulttuuri- ja yhteiskunnan tutkimuksen toimikunnan jäsen 2019–2021. Vuonna 2022 hänet nimitettiin Euroopan tieteiden ja taiteiden akatemian täysjäseneksi.

Jari Lindh, YTT, sosiaalipolitiikka, on sosiaalityön yliopistonlehtori ja dosentti Lapin yliopistossa. Hänen tutkimustoimintansa kiinnittyy sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuuteen, vammaisten ja työttömien työmarkkinaosallisuuteen sekä sosiaalityön moniammatillisiin käytäntöihin ja asiantuntijuuteen. Hän on toiminut mm. Suomen Akatemian, STM:n ja Kelan rahoittamissa tutkimushankkeissa sekä Sosiaalityön tutkimuksen seuran hallituksessa, Janus-lehden toimituskunnassa puheenvuorotoimittajana sekä useissa vammaisten ja työttömien osallisuutta ja kuntoutumista kehittävässä ESR-hankkeissa ja niiden ohjausryhmissä. Hän on myös Kehitysvammaliiton tutkimusneuvoston ja FIRE-monialaisen kuntoutuksen yliopistoverkoston jäsen. Lindh on toiminut sosiaalityön ja kuntoutuksen tutkimus-, koulutus- ja kehittämistehtävissä yli 25 vuotta.

Jari Kainulainen, YTT (sosiaalipolitiikka) YTM, (sosiaalityö), (sosiologia), KM (kasvatustiede ja aikuiskasvatustiede) on tehnyt kaikki akateemiset opintonsa Kuopion yliopistossa ja sen seuraajassa Itä-Suomen yliopistossa. Hän on tehnyt yliopistotyötä lähinnä yhteiskuntatieteiden alalla projektitutkijana. Viimeisin näistä oli osallistuminen Kansalaislähtöisen sosiaalihuollon kehittämishankkeeseen Kainuun maakunnassa.

Saatteeksi

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion ytimessä on ajatus valtion ja kansalaisten välisestä vastavuoroisesta lupauksesta. Valtion tehtävänä on turvata jokaiselle riittävä toimeentulo, yhdenvertaiset mahdollisuudet hyvinvointiin, pääsy laadukkaisiin palveluihin sekä oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämä lupaus konkretisoituu perusoikeuksissa, sosiaaliturvalainsäädännössä ja julkisen vallan velvollisuudessa edistää kansalaisten hyvinvointia ja osallisuutta. Tässä kirjassa kutsumme näiden oikeuksien, velvollisuuksien ja julkisen vastuun kokonaisuutta kansalaisosallisuuden lupaukseksi, hyvinvointivaltion näkymättömäksi mutta vaikuttavaksi periaatteeksi, joka suuntaa polkua kohti osallistavaa yhteiskuntaa.

Tarkastelemme kansalaisosallisuuden lupausta uudentyyppisen osallistavan hyvinvointiyhteiskunnan ajatusmallina. Kirja on kirjoitettu yhteiskuntatieteiden, erityisesti sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkijoille, opettajille ja opiskelijoille, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille sekä kaikille hyvinvointiyhteiskunnan poliittisen hallinnan muutoksesta ja siihen liittyvästä kansalaisten osallisuudesta ja osallistamisesta kiinnostuneille.

Kansalaisosallisuuden paradigman tulkintamme perustuu aihealueeseen kiinnittyvään sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan tutkimukseen sekä toimimiseen kehittämishankkeissa, jotka tähtäävät vaikeissa elämäntilanteissa ja haastavissa elinympäristöissä elävien kansalaisten osallisuuden vahvistamiseen. Emme rajaa tarkastelua vain joihinkin erityisryhmiin, vaikka käsittelemme osallisuuden haasteita ja ehtoja erilaisissa haasteellisissa elämäntilanteissa. Osallisuuden kysymykset ja hyvinvointivaltion lupaus koskevat periaatteessa kaikkia kansalaisia, eivät vain niitä, joilla on erityistä avun tarvetta.

Modernissa yhteiskunnassa on pysyvä sosiaalisen avun ja tuen tarve. Monilla kansalaisilla on haasteita toimivan yhteiskuntasuhteen rakentamisessa. Osallisuuden lupaus on vastavoima monimuotoiselle, eri elämänalueille paikantuvalla ja eri syistä johtuvalla sosiaaliselle syrjäytymiselle. Lupauksen lunastaminen monimutkaistuvassa ja erilaisten sosiaalisten riskien yhteiskunnassa on vaativaa.

Tarkastelemme osallisuuden lupausta ja osallistavan politiikan hallintaa kolmelta kannalta: osallistavan demokratian lupausta koskevana asukasosallisuutena, osallistavan sosiaalipolitiikan lupaukseen liittyvänä hyvinvointipalvelujen asiakasosallisuutena ja osallistavan työkykypolitiikan lupausta tarkoittavana työelämäosallisuutena. Kuhunkin osallisuuden alueeseen liittyy omat erityiset osallisuuden ominaispiirteensä, ehtonsa, haasteensa ja kansalaisten erityisryhmänsä.

Hahmotamme osallistavan hyvinvointivaltion ideaa ja kansalaisosallisuuden lupausta ideana, joka ohjaa yhteiskuntapolitiikkaa ja näyttää suuntaa yhteiskunnan kehittämiseksi. Lupausta tuskin voidaan koskaan täyttää täysimääräisesti, mutta se ilmaisee sen, minkälaista yhteiskuntaa tavoitellaan. Kyse on poliittisesta tahtotilasta, joka ilmaisee toivotun ja oikeana pidetyn kehityssunnan. Voidaan myös puhua visiosta, poliittisista arvoista ja päämäärästä.

Kansalaisosallisuuden lupaus on luonteeltaan normatiivinen: se ohjaa politiikkatoimia, hallintoa ja lainsäädäntöä. Se sitoo yhteiskunnan päättäjät, julkishallinnon toimijat ja lopulta hyvinvointityön ammattilaiset edistämään kansalaisten osallisuutta yhteiskuntaelämän eri

alueilla. Lupaus edellyttää toimeenpanoa. Se on normi, joka määrittyy kansalaisten oikeuksina ja niitä vastaavina viranomaisten velvollisuuksina.

Osallisuuden lupaus toteutuu yhteiskunnan jäsenten reaalina osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksina ja kokemuksena yhteen kuulumisesta. Vaikka kyse on valtion lupauksesta kansalaisille, kansalaiset osallistuvat osaltaan sen täyttämiseen. Tällöin se ilmenee aktiivisena ja vastuullisena kansalaisuutena, kansalaisvaikuttamisena, haluna täyttää kansalaisvelvollisuudet ja edistää yhteistä hyvää. Lupaus toteutuu mahdollisuutena osallistua mutta tavallaan myös velvoittaa siihen.

Lähestymme tässä kirjassa kansalaisosallisuuden lupausta hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Kysymme, mikä muuttuu ja miten muutos mahdollisesti ilmenee ideologiassa ja toimintakäytännöissä. Pyrimme tunnistamaan muutokseen liittyviä mahdollisuuksia ja uhkia ja otamme kantaa hyvinvointivaltion tulevaisuudennäkymiin. Paradigmanmuutos heijastaa olennaisesti hyvinvointivaltion rahoitusmallia, rahoituksen perusteita ja -käytäntöjä.

Ajatus osallisuuden edistämisestä ei ole vain poliittista retoriikkaa, vaan lupaus on löytänyt paikkansa Suomen lainsäädännössä. Osallisuus ilmenee monella tavalla, ja erittelemme tässä kirjassa sen ilmenemismuotoja. Katteeton osallisuuspuhe luo tarpeettomia jännitteitä valtion ja kansalaisten välille. Tavoitteemme on tuoda esille täytäntöönpanon vajeita ja esittää niihin mahdollisia ratkaisuja.

Sikäli kuin osallisuus nähdään hyvinvoinnin osatekijäksi, lupaus on pyrkimystä vahvistaa ihmisten hyvinvointia. Se on hyvinvointivaltion keino toteuttaa hyvinvointilupauksia, ei vain vaikuttamisena henkilökohtaisissa asioissa vaan myös laajemmin siihen, miten hyvinvointijärjestelmää olisi kehitettävä. Poliittisen vaikuttamisen mittana kyse on kansanvallan lujittamisesta päätöksenteon ja toimeenpanon rakenteissa.

Kehitykselle suuntaa antavana poliittisena arvona ja normina osallisuuspäätös voidaan lunastaa vain asteittain. Se vaatii jatkuvaa hallintoviranomaisten, ammattilaisten ja kansalaisten yhteistä ideointia ja kokeilua. Viranomaisilla on viime kädessä vastuu lupauksen toimeenpanosta ja siinä tarvittavien osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteiden ja verkostojen luomisesta. Näiden muutosten vuoksi osallisuudesta on tullut paitsi poliittinen arvo myös hallinnon väline ja lupaus, jonka toteutumista arvioimme tässä teoksessa.

Kiitämme tutkimuspäällikkö Sami Borgia käsikirjoitukseen antamistaan rakentavista ja arvokkaista kommentteista.

Tekijät

1 Kansalaisosallisuus ja osallistava hyvinvointivaltio

Osallisuuden käsite on noussut 2000-luvulla yhdeksi suomalaisen yhteiskuntapolitiikan keskeisimmistä teemoista. Sillä viitataan sekä ihmisten oikeuteen osallistua omaa elämäänsä koskeviin päätöksiin että laajemmin kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen. Osallisuus ei kuitenkaan ole yksittäinen toimintamalli, vaan kokoelma arvoja, käytäntöjä ja rakenteita, jotka ulottuvat lähiöiden asukasilojen arjesta valtakunnallisiin demokraatiakokeiluihin. Tässä luvussa avaamme lyhyesti, miksi osallisuudesta on tullut 2000-luvun keskeinen yhteiskuntapoliittinen idea ja miten se liittyy hyvinvointivaltion muutokseen.

Tässä johdantoluvussa kuvataan teoksen käsitteellinen viitekehys sekä hahmotetaan yhteiskuntapoliittisen ajattelun muutosta ja osallisuusdiskurssin nousua 1990-luvun puolivälistä nykypäivään. Luku avaa kansalaisosallisuuden käsitteen monimuotoisuutta ja problematisoi sitä suhteessa muuttuvaan hyvinvointivaltioon, millaisia hallintasuhteita yhteiskunnan ja yksilöiden välille rakentuu, millaisia lupauksia osallisuudella esitetään lunastettaviksi ja miten kansalaisen vastuut, vapaudet, oikeudet ja velvollisuudet jäsenyivät, kun osallisuus nostetaan ”poliittiseksi ratkaisuksi”. Lopuksi esitetään teoksen rakenne ja tehtävä.

1.1 Kansalaisosallisuuden idea ja näkökulma

Kansalaisosallisuutta käsitellään laajasti myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa käsitteillä *civic engagement*, *civic participation*, *public participation*, *co-production* ja *active citizenship* (esim. Arnstein 1969; Dalton 2008; Ekman & Amnå 2012; Fung 2015). Ne viittaavat eri tavoin kansalaisten rooliin yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa ja julkisten palvelujen kehittämisessä. Yhteistä näille termeille on ajatus siitä, että demokratian legitimeetti ja julkisen hallinnon toimivuus vahvistuvat, kun kansalaisten tieto, kokemukset ja näkemykset otetaan järjestelmällisesti osaksi päätöksentekoa. Suomessa keskustelu on omaksunut erityisesti käsitteet osallisuus, osallistuminen ja osallistaminen, mutta ne ovat suoraan yhteydessä tähän kansainväliseen tutkimusperinteeseen.

Kansalaisosallisuus on noussut suomalaisen sosiaalipolitiikan ja julkishallinnon avainkäsitteeksi. Sen kautta jäsennetään kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia, osallisuuden kokemuksia sekä mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elämään ja yhteiskunnan kehittämiseen. Tässä teoksessa tarkastelemme kansalaisosallisuuden ideaa hyvinvointivaltion muutoksen näkökulmasta, miten osallisuutta on perusteltu lainsäädännössä, politiikkaohjelmissa ja tutkimuksessa, millaisia haasteita globalisaatio, digitalisaatio ja monikulttuuristuminen sille asettavat, ja millä tavoin osallisuuden lupaus voi toteutua – tai jäädä lunastamatta – osallistavassa hyvinvointivaltiossa.

Kansalaisuuden ja kansalaisosallisuuden kysymykset kytkeytyvät aikamme merkittäviin yhteiskunnallisiin haasteisiin, erityisesti edustuksellisen demokratian toimivuuteen sekä

hyvinvoinnin ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Yksilön suhde yhteiskuntaan ja julkiseen palvelujärjestelmään on viime vuosikymmenten aikana muuttunut palvelujen kohteena olevasta hallintoalamaisesta kohti kansalaisen aktiivista osallisuutta, vaikuttamista ja yhteiskehittämistä. Kansalaisia pyritään osallistamaan erityisesti heitä itseään koskevissa asioissa, mutta osallisuuslupaus koskee myös laajempaa yhteiskunnallista vaikuttamista. Osallistamisella ja osallisuuslupauksen lunastamisella on omat sääntönsä, muotonsa ja reunaehdonsa. Suuressa kuvassa kyse on hyvinvointivaltion lupauksesta kansalaisille; suppeammassa mielessä puhutaan esimerkiksi kuntien tai hyvinvointialueiden palvelujen asiakasosallisuudesta, mahdollisuudesta vaikuttaa palvelun sisältöön ja toteutukseen palvelun käyttäjänä asiakkaan roolissa.

Kirjaa jäsentää ajatus, että suomalaisessa ja laajemmin pohjoismaisessa hyvinvointivaltioparadigmassa on 1990-luvulta lähtien tapahtunut siirtymä kohti osallistavan yhteiskunnan ideaa. Taustalla on ollut kasvava huoli perinteisen demokratian kriisiytymisestä, joka on ilmennyt muun muassa laskevin äänestysprosentteina, luottamuksen heikkenemisenä perinteisiin poliittisiin instituutioihin sekä uudentyypisten kansalaisaktiivisuuden ja osallisuuden muotojen nousuna (Kuokkanen 2019; Meriluoto & Litmanen 2019). Onkin aiheellista kysyä, tuottaako ja mahdollistaako hyvinvointivaltio toimijoineen aitoa kansalaisosallisuutta jäsenilleen.

Hyvinvointivaltiossa kansalaisosallisuus on perinteisesti rakentunut ajatukselle, että valtion ja kansalaisten välillä vallitsee sosiaalinen sopimus: valtio tarjoaa sosiaalista turvaa ja palveluja, ja kansalaiset osallistuvat aktiivisesti yhteiskunnan rakentamiseen. Nykyään tätä mallia haastetaan monin tavoin. Globalisaatiokehitys on muuttanut kansallisen identiteetin merkitystä ja tuonut kansainväliset vaikutteet entistä näkyvämmiksi kansallisessa päätöksenteossa. Kehitys on luonut jännitteitä kansallisen ja globaalin identiteetin välille ja voi heikentää kansalaisten sitoutumista yhteiskuntaan ja hyvinvointivaltioon. Riskinä on, että hyvinvointivaltio pirstoutuu, kun yksilöt kokevat kuuluvansa samanaikaisesti useisiin yhteisöihin ilman selkeää identiteetin perustaa.

Teknologinen kehitys, erityisesti digitalisaatio, on muuttanut tapoja, joilla kansalaiset voivat osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Teknologia on avannut uusia kanavia osallistumiselle, kuten sosiaalisen median ja verkkodemokratian muodot, mutta luonut myös haasteita. Informaatiotulva, valeuutiset ja algoritmiset suodattimet voivat polarisoida yhteiskuntaa ja heikentää luottamusta perinteisiin instituutioihin. Kehitys voi näyttäytyä negatiivisena, jos se johtaa ”digitaalisten kuplien” syntyyn, joissa kansalaiset altistuvat vain omia näkemyksiään vahvistaville tiedoille.

Monikulttuurisuuden lisääntyminen on tuonut kansalaisosallisuudelle uusia haasteita (Kettunen 2022). Erilaisista kulttuurisista taustoista tulevien ihmisten integroituminen yhteiskuntaan voi olla vaikeaa, erityisesti jos he kokevat syrjäytymistä tai marginalisaatiota. Hyvinvointivaltio voi toimia yhdistävänä tekijänä eri ryhmien välillä, mutta edellytyksenä on, että se tarjoaa kaikille jäsenilleen mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa. Monikulttuurisessa ympäristössä integroituminen on haastavaa, ellei hyvinvointivaltio kykene mukautumaan ja tarjoamaan tilaa erilaisille kulttuurisille ilmaisuille ja identiteeteille.

Kirjan tarkoitus on selkiyttää kansalaisosallisuuden ideaa. Kyseessä ei ole kansalaisosallisuuden systemaattinen empiirinen analyysi, vaan edellä mainittuun

tavoitteeseen tähtäävä kertomus tai näkemys kansalaisosallisuuden ajatusmallista sen kolmen alalajin – asukasosallisuuden, asiakasosallisuuden ja työelämäosallisuuden – näkökulmista. Lähestymme kansalaisosallisuutta asukaskansalaisen, asiakaskansalaisen ja työntekijäkansalaisen osallistumisen ehtoja koskevana poliittisen hallinnan kysymyksenä ja jäljitämme kansalaisosallisuuden ideaa pohtimalla kriittisesti niitä osallisuuden ja osallistamisen lupauksia, joita julkinen hallinto ja sen professiot esittävät hankkeissaan ja ohjelmissaan.

Osallisuus on nykyään suomalaisen sosiaalipolitiikan keskeisiä käsitteitä. Suomessa demokratian ja osallisuuden edistäminen jakautuu useiden ministeriöiden vastuulle, mikä heijastaa sen monialaista luonnetta. Oikeusministeriö vastaa vaalijärjestelmästä, perusoikeuksien turvaamisesta ja valtakunnallisen demokratiaohjelman valmistelusta. Sisäministeriö edistää kotoutumista, paikallista ja yhteisöllistä turvallisuutta sekä yhteisöjen välisiä suhteita, jotka ovat osallisuuden kannalta keskeisiä. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli liittyy sosiaali- ja terveystalouden asiakasosallisuuteen, palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuuksiin ja järjestöyhteistyöhön. Valtiovarainministeriö puolestaan ohjaa julkisen hallinnon kehittämistä, digitalisaatiota ja digiosallisuuden rakenteita sekä varmistaa hallinnon yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden. Nämä ministeriöt muodostavat yhdessä kansallisen kehyksen, jonka puitteissa kuntien ja hyvinvointialueiden osallisuuskäytännöt rakentuvat.

Jos tarkastellaan kansalaisosallisuutta 2000-luvun laajempänä politiikkalinjana, sen keskeisiä kiinnekohtia ovat Vanhasen I hallituksen (2003–2007) käyttöön ottamat hallituksen politiikkaohjelmat. Näistä merkittävin oli Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka tavoitteena oli vahvistaa demokraattista osallistumista, kehittää uusia osallistumisen rakenteita ja lisätä hallinnon avoimuutta. Politiikkaohjelmien taustalla oli jo Lipposen I hallituksen (1995–1999) aloittama valtion keskushallinnon uudistus, jonka perustavoitteena oli lisätä läpinäkyvyyttä ja tuoda kansalaiset lähemmäs julkisen hallinnon kehittämistä. Nämä uudistukset loivat institutionaalisen perustan osallisuuskeskustelun vahvistumiselle 2000-luvulla. Antti Rinteen hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa (Valtioneuvosto 2019) osallisuus mainittiin jo otsikossa: ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”. Sosiaalinen kestävyys oli yksi kolmesta keskeisestä poliittisen toiminnan kohteesta. Valtioneuvoston strategisiksi tavoitteiksi kirjattiin demokratian, osallisuuden ja yhteiskunnan instituutioihin kohdistuvan luottamuksen vahvistaminen. Oikeusvaltion strategisen kehittämisen näkökulmasta korostettiin muun muassa yhteiskunnan eheyttä. Tavoitteenasettelulla pyrittiin lisäämään osallisuutta, edistämään hyviä etnisiä suhteita, ehkäisemään syrjintää sekä katkaisemaan kasautuvaa syrjäytymistä ja eriarvoistumista. Osallisuuden kysymykset ovat moninaisia ja läpäisevät useita keskeisiä yhteiskunnallisia teemoja. Osallisuuden yhteys yhteiskunnan kiinteeseen, kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja demokraattisiin prosesseihin on kiistaton.

Kansalaisuuden peruselementtejä ovat oikeudet, velvollisuudet, kuuluminen yhteisöihin – myös muihin kuin valtioon – sekä osallisuus yhteisössä (Lister ym. 2007). Se, onko jokin asia velvollisuus vai oikeus, käy usein ilmi jo lakien ja asetusten sanamuodoista. Esimerkiksi yhdenvertaisuus lain edessä (Suomen perustuslaki; yhdenvertaisuus 6 §) on oikeus, ja asevelvollisuus (mm. Asevelvollisuuslaki 2 §) on jo nimensä mukaisesti velvollisuus. Demokraattiset oikeudet, kuten vapaus ja tasa-arvo, ovat lähtökohtaisia perusarvoja länsimaisissa yhteiskunnissa ja hyvinvointivaltioissa.

Kansalaisuutta jäsennetään yleensä lainsäädännön, hallinnon, juridiikan ja politiikan kysymyksenä. Suomen perustuslaki, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö määrittävät kansalaisen osallisuuden kannalta keskeiset perusoikeudet. Perusoikeudet jaetaan taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Ne kuuluvat jokaiselle Suomen kansalaiselle, ja perusoikeussäännökset velvoittavat valtiota ja muita julkisen sektorin toimijoita. Kansalaisten osallisuutta säädelään monin tavoin.

Osallisuudesta on säädetty sekä Suomen perustuslaissa että lukuisissa erityislaeissa. Osallisuusparadigma ilmenee paitsi lainsäädännössä myös ministeriöiden politiikkaohjelmissa ja selvityksissä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijaraporteissa sekä moninaisten osallisuushankkeiden raporteissa. Suomessa yhteiskunnallinen osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen ovat kansalaisten lakisäätöisiä oikeuksia, joista säädetään ainakin seuraavissa laeissa:

- Perustuslaki (731/1999)
- Kuntalaki (410/2015)
- Hallintolaki (434/2003)
- Terveidenhuoltolaki (1326/2010)
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
- Laki hyvinvointialueista (611/2021)

Jo lainsäädännön määrä ja sisältö osoittavat, ettei sääntely lähtökohtaisesti estä osallisuuteen liittyvien käytäntöjen kehittämistä – pikemminkin päinvastoin. Haasteena on ensisijaisesti lainsäädännön soveltaminen käytännössä.

Huolimatta osallisuuden käsitteen yleisyydestä sen määrittely ei ole yksiselitteistä (ks. esim. Isola ym. 2017; Leemann ym. 2015). Suomalaisessa tutkimuksessa erotetaan usein käsitteet ”osallistuminen”, ”osallisuus” ja ”osallistaminen”. Osallistuminen nähdään yleensä varsin neutraalina tai poliittiseen vaikuttamiseen liittyvänä (”poliittinen osallistuminen”), osallisuus viittaa osallistumista laajemmin myös yhteisöllisyyteen ja yhteiskuntaan kuulumiseen, ja osallistaminen saa usein kriittisen sävyn viitatessaan julkishallinnon ylhäältäpäin tapahtuviin yrityksiin saada ihmiset osallistumaan (ks. Palonen ym. 2019; Kuokkanen 2022). Osallistaminen tarkoittaa käytännön toimenpiteitä, joilla vahvistetaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, toimijuutta ja autonomiaa.

Osallisuus on eräänlainen sateenvarjokäsite, jolle annetaan merkityksiä myös hallinnonalojen mukaan (Leemann & Hämäläinen 2016). Osallisuuskäsite on monitahoinen, ja sitä voidaan jäsentää monesta näkökulmasta (Isola ym. 2017):

- liittymisenä (involvement),
- suhteissa olemisena (relatedness),
- kuulumisena (belonging),
- yhteisyytenä (togetherness),
- yhteensopivuutena (coherence),
- mukaan ottamisena (inclusion),

- osallistumisena (participation),
- osallistumiseen vaikuttamisena ja demokratiana (representation) sekä
- edellä mainittujen johtamisena (governance).

Osallisuuden moniulotteisen kokonaisuuden on vaikea nähdä toteutuvan kaikkien kansalaisten kohdalla. Se on kuitenkin hyvä tavoite, joka näyttää suuntaa osallistamispolitiikalle ja yhteiskunnan kehittämiseksi, vaikka sitä ei koskaan täysin saavutettaisikaan.

Hyvinvointivaltiot rakentuvat demokraattisten osallistumisjärjestelmien varaan. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat kansanvaltaisen yhteiskuntamuodon kriittinen komponentti. Puhutaan myös kansalaislähtöisestä sosiaalipolitiikasta (Kainulainen ym. 2021). Poliitiikan kansalaislähtöisyys tarkoittaa mahdollisuutta osallistua politiikan suunnitteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Se ilmenee ensinnäkin kansalaisten mahdollisuutena kontrolloida laaja-alaisesti omaan elämäänsä vaikuttavaa yhteiskuntapolitiikkaa, toiseksi mahdollisuutena ja vapautena tehdä omaa elämäänsä koskevia päätöksiä ja kolmanneksi mahdollisuutena kontrolloida poliittisesti kollektiivista päätöksentekoa yhteiskunnassa.

Osallisuus on oikeudenmukaisen yhteiskunnan olennainen kriteeri (Isola ym. 2017). Sitä voidaan pitää sosiaalieettisenä käsitteenä, yhteiskunnan ominaisuutena, jonka edistäminen on eettisesti perusteltua. Kansalaisten osallisuutta ja osallistamista korostavasta politiikasta on 2000-luvulla tullut hyvän hallinnon, tehokkaan kehittämisen ja legitiimin päätöksenteon standardi – arvo sinänsä – ja sitä on tarjottu lääkkeeksi monenlaisiin ongelmiin. Tavoitteena on lisätä ihmisten elämänhallintaa, ehkäistä syrjäytymistä, tukea sosiaalista toimintakykyä, vahvistaa valtaistumisen kokemuksia ja edistää yhteenkuuluvuutta (Isola ym. 2017). Yhteenkuuluvuuden kokemus on poliittisen osallisuuden edellytys ja ulottuu edustuksellisen demokratian välillistä vaikuttamista laajemmalle. Poliittinen osallisuus ilmenee kiinnostuksena yhteisiin asioihin ja niihin vaikuttamisena erilaisissa toisiaan täydentävissä tehtävissä ja rooleissa (Maunu & Kiilakoski 2018, 113–114). Kansalaisuus voidaan ymmärtää yksilöiden ja yhteisön väliseksi sopimukselliseksi tilaksi, jossa yhteisöllisyys rakentuu aktiivisuudesta, toiminnasta ja osallisuudesta.

Osallisuudella on myös sosiaalipsykologinen perusta, jota on kuvattu kolmen psykologisen perustarpeen kautta: omaehtoisuus (autonomy), kyvykkyys (competence) ja yhteenkuuluvuus (relatedness) (Isola ym. 2017; Deci & Ryan 1985). Osallisuuden teoriaa kehittäneet Sen, Nussbaum, Ford, Bandura ja Antonovsky korostavat resurssien (aineelliset, aineettomat ja niiden välimuodot) ja tarpeiden (universaalit ja suhteelliset) vaihtelua osallisuuden ulottuvuuden mukaan; aikaulottuvuus ympäröi näitä kaikkia (Isola ym. 2017). Osallisuuden vastakohtana pidetään yleensä sosiaalista syrjäytymistä.

Sosiaalinen osallisuus (social inclusion) on käsite, jota on pitkään käytetty syrjäytymisen vastaparina (Leemann & Hämäläinen 2016; Raivio & Karjalainen 2013). Sen avulla pyritään torjumaan köyhyyttä, ehkäisemään syrjäytymistä ja vahvistamaan yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua yhteiskuntaan. Osallisuuteen liittyy vahvasti toimijuus ja mahdollisuus tehdä omia valintoja, mikä kytkeytyy Amartya Senin (2003) capability-ajatteluun. Asiakasosallisuus viittaa yksilön rooliin palvelujen käyttäjänä ja kehittäjänä (Isola ym. 2017; Pozzoli 2022). Ajatuksena on, ettei asiantuntijavalta yksin määritä ratkaisuja, vaan

ammattilaisten rinnalle nostetaan asiakkaiden oma tieto ja kokemus (Beresford 2016). Suomessa tätä on kehitetty muun muassa henkilökohtaistamisen ja henkilökohtaisen budjetoinnin keinoin, joiden tavoitteena on lisätä asiakkaiden autonomiaa ja valinnanvapautta (Rajavaara ym. 2019; Nurmi-Koikkalainen ym. 2022).

Kansalaisuus sosiaalisena osallisuutena rakentuu kuulumisesta yhteisöihin ja osallistumisesta sosiaaliin suhteisiin. Se muotoutuu yksilön ja yhteisön välisessä sosiaalisessa ja kulttuurisessa vuorovaikutuksessa ja näkyy käytännössä yhteisöllisenä toimintana. Kansalaisten, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistuminen osaksi hyvinvointiyhteiskunnan prosesseja on vahvistunut merkittävästi 2000-luvulla niin Suomen julkishallinnossa kuin kansainvälisestikin (Meriluoto & Litmanen 2019). Osallistavan politiikan ja suoran osallistumisen muotoja on rakennettu edustuksellisen demokratian rinnalle esimerkiksi EU-hankkeissa sekä valtionhallinnon ohjauksessa, kuten sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kehittämisohjelmissa. Myös kunta- ja aluepolitiikassa asukasdemokratian seuranta ja uusien osallisuusrakenteiden kehittäminen ovat vakiintuneet omaksi kehittämisalueekseen.

Osallistavan yhteiskunnan idea voidaan nähdä hyvinvointivaltion vastauksena demokratian kriisiin. Ratkaisevaa on, kuinka hyvin tämä idea kykenee tavoittamaan kansalaiset, ja juuri tämä on keskeinen yhteiskunta- ja sosiaalipoliittinen kysymys.

Tulevaisuuden lupaukset ovat yksi tapa jäsentää suomalaisen hyvinvointivaltion näkymiä osallistavan demokratian suhteen (Kiiski Kataja 2017). Tässä tarkastelussa hyödynnämme paikoin pääpiirteistä skenaariotekniikkaa (Rubin 2004), jossa tulevaisuus hahmotetaan vaihtoehtoisten kehityskulkujen kautta. Skenaariot eivät ole ennusteita, vaan välineitä pohtia, mitä tapahtuu, jos nykyinen suunta jatkuu, millaisia mahdollisuuksia avautuu muutoksen kautta ja mitä seurauksia syntyy ei-toivotuissa tilanteissa. Rubin (2004) korostaa skenaarioiden tehtävänä päätösten pitkän aikavälin vaikutusten ymmärtämisen, ei tulevaisuuden ennustamista. Myös uhkaskenaariot ovat tärkeitä, sillä ne paljastavat, miten yhteiskunnan keskeiset instituutiot voivat heikentyä, ellei ongelmiin puututa ajoissa (Huoltovarmuuskeskus 2024). Tässä kirjassa skenaarioita hyödynnetään juuri tässä tarkoituksessa: hahmottamaan, miten osallisuuslupaus voi vahvistua, pysähtyä tai rapautua riippuen valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien poliittisista valinnoista.

Hyvinvointivaltion osallistamispolitiikkaa on perusteltua tarkastella sekä tulevaisuusperspektiivistä että nykyisen hyvinvointivaltion kyvystä vahvistaa osallistavaa demokratiaa. Millaiset puitteet hyvinvointivaltio antaa lähidemokratian kehittymiselle Suomessa? Onko asukas-, asiakas- ja työelämäosallisuuden kehittämiselle ja kehittymiselle aidot mahdollisuudet suomalaisessa hyvinvointivaltiossa? Onko hyvinvointivaltion kanavien kautta luotu todellisia mahdollisuuksia asukasosallisuuden kehittymiselle, jossa osallistava demokratia toimii välineenä demokratian laadun parantamiseksi? Pyrimme vastaamaan näihin kysymyksiin tarkastelemalla asukkaan, asiakkaan ja työtä tekevän henkilön osallisuuden ehtoja.

Voidaan myös kysyä, millä keinoilla kansalaisten osallisuutta vahvistetaan. Olemmeko etenemässä kohti niin sanottua superdemokratiaa, jossa digitalisaatio ja tekoäly helpottavat kansalaisten osallistumista päätöksentekoon, kun edustuksellisen demokratian rinnalle syntyy uusia vaikuttamisen välineitä (Kiiski Kataja 2017)? Digitalisaatio on vain yksi – joskin

erittäin merkittävä – tekninen apuväline, erityisesti palveluosallisuuden näkökulmasta. Sen käyttö tulee laajenemaan, mutta parantaako se kansalaisten asiakasosallisuutta? On kuitenkin ilmeistä, että digitalisaation hyvät puolet voittavat tällä hetkellä sen huonoiksi arvioitavat puolet.

Kansalaisosallistumisen uudet muodot ovat yleistyneet viime vuosina etenkin kunnallisessa päätöksenteossa. Joissakin tapauksissa tavoitteena on kattaa kaikki osallistumisesta kiinnostuneet, joskus taas osallistuminen rajataan koskemaan tiettyä asuinpaikkaa, väestöryhmää tai esimerkiksi sosiaalihuollon palvelujen asiakkaita (Fischer 2012; Meriluoto & Kuokkanen 2021). Esimerkkejä uusista osallistumisen muodoista ovat paikalliset kansalaisraadit, osallistuva budjetointi, kuntalaisten ja hallinnon yhteistyöelimet, kansanäänestykset, kansalaisaloitteet, kyselyt ja sähköiset osallistumissovellukset. Jos osallistaminen nähdään vain demokratian ”korjaussarjana”, se jää usein tehottomaksi, ja lupaukset luottamushenkilöiden ja päättäjien yhteistyökeskeisestä vuorovaikutuksesta sekä demokratian laatua parantavasta osallistavasta hallintokulttuurista voivat jäädä toteutumatta (Rättilä & Rinne 2016).

Osallistavaa politiikkaa perustellaan usein sillä, että kansalaisosallistuminen auttaa päättäjiä ja viranhaltijoita tekemään harkittuja, moninäkökulmaisia päätöksiä. Osallisuuden vahvistamista on lisäksi perusteltu sillä, että kansalaisilla on usein päättäjiä parempi arkitieto heitä läheisesti koskevista asioista (Sauri 2017). Huomioimalla tämä tieto jo valmisteluvaiheessa voidaan parantaa päätösten oikeutusta, laatua ja vaikuttavuutta. Tällöin puhutaan deliberatiivisesta (keskusteleavasta) demokratiasta, jossa kansalaisia kuullaan lainsäädännön kehittämisessä (Raisio ym. 2010; Fung 2015) ja heille annetaan mahdollisuus keskustella lakiuudistuksista sekä tuoda näkemyksiään esiin poliittisessa päätöksenteossa.

1.2 Osallistavan hyvinvointivaltion paradigma

Kirjan keskeisiä käsitteitä ovat osallisuus, osallistava hyvinvointivaltio, osallisuusparadigma, aktiivinen kansalaisuus ja welfare mix, jotka yhdessä jäsentävät hyvinvointivaltion muutosta ja kansalaisten roolia siinä. Osallisuus viittaa yksilöiden ja ryhmien mahdollisuuksiin osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, palveluihin ja päätöksentekoon, kun taas osallistava hyvinvointivaltio korostaa kansalaisten roolia hyvinvoinnin tuottajina yhdessä julkisen sektorin ja muiden toimijoiden kanssa. Osallisuusparadigma kuvaa laajempaa poliittisen hallinnan muutosta, jossa osallisuudesta on tullut sekä tavoite että ratkaisu hyvinvointivaltion kriiseihin. Aktiivinen kansalaisuus korostaa yksilön oikeuksien rinnalla myös velvollisuuksia osallistua ja kantaa vastuuta. Welfare mix viittaa hyvinvointiyhteiskunnan hybridimalliin, jossa hyvinvointia tuotetaan julkisen vallan, markkinoiden, kansalaisyhteiskunnan ja niin sanotun neljännen sektorin yhteen nivoutuvilla rooleilla ja yhteistyömuodoilla.

Perinteinen pohjoismainen hyvinvointivaltio on rakentunut universalismin varaan, jossa valtio turvasi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden laajoilla julkisesti rahoitetuilla palveluilla ja tulonsiirroilla (Esping-Andersen 1990; Nygård 2013; Saari 2020). Painopiste on siirtynyt 1990-luvun puolivälistä kohti kilpailuvaltiollista paradigmaa, jossa korostuvat markkinamekanismit, tehokkuus ja julkisen talouden tasapaino (Alasuutari 2004; Jessop 2002; Laurinkari 2021; Autto 2023). Tämä on näkynyt palvelujen markkinaistumisena ja

yksityistämisenä (Julkunen 2017; Heinonen 2014) sekä aktiivisena sosiaalipolitiikkana, jossa etuuksia on kytketty vahvemmin työhön ja aktiiviseen kansalaisuuteen (Hvinden & Johansson 2007; Palola & Karjalainen 2011; Kamali & Jönsson 2018).

2000-luvulla rinnalle on noussut sosiaalisten investointien logiikka, jossa panostetaan ennaltaehkäisyyn, inhimillisen pääoman kasvattamiseen ja korkean työllisyysasteen tavoitteluun (Morel ym. 2012; Sipilä 2011; Julkunen 2017). Tämä on avannut väylän osallistavalle hyvinvointivaltiolle, jossa kansalaisten kokemus- ja arkitieto sekä kansalaisyhteiskunnan toimijat (järjestöt, yhteisöt, kokemusasiantuntijat) otetaan mukaan palvelujen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin (Koskiaho 2014; Seppo 2013; Hietala & Rissanen 2015; Matthies 2017). Käytännössä tämä merkitsee welfare mix -ratkaisuja, joissa hyvinvointia tuotetaan julkisen sektorin, markkinoiden, kansalaisyhteiskunnan ja kotitalouksien keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja hybridihallinnan muodoissa (Clarke 2018; Vakkuri ym. 2019; Autto & Nygård 2015).

Osallisuusparadigma (Matthies 2017; Fung 2015) kokoaa yhteen tämän suunnanmuutoksen: osallisuutta tarjotaan vastauksena hyvinvointivaltion legitimizeetti- ja tehokkuuspaineisiin. Ihanteellisessa kuvassa osallisuus lisää demokratiaa, vahvistaa palvelujen osuvuutta ja kasvattaa luottamusta. Käytännössä se näkyy esimerkiksi asiakasraadeissa, osallistuvassa budjetoinnissa, yhteiskehittämisessä ja vuorovaikutuksen lisääntymisenä ammattilaisten ja kansalaisten välillä (Pohjola ym. 2017).

Kriittisestä näkökulmasta osallisuus voi toimia myös hallinnan teknologiana, jossa vastuuta siirretään kansalaisille ilman, että resurssit tai oikeudet tosiasiallisesti vahvistuvat (Satka 2020). Aktiivisen kansalaisuuden retoriikka saattaa korostaa velvollisuuksia oikeuksien kustannuksella, jolloin heikoimmassa asemassa olevien riski jäädä osallistumisareenoiden ulkopuolelle kasvaa (Julkunen 2017; Palola 2011). Osallistavan mallin uskottavuus edellyttää siksi kahta ehtoa: (1) osallisuuden tulee perustua omaehtoisuuteen, ei paktoon, ja (2) osallistumisella on oltava todellista vaikutusta päätöksiin ja palveluihin (Matthies 2017; Fung 2015).

Suomessa järjestelmät ovat säilyneet institutionaalisesti vahvoina, mutta niiden toimintalogiikka on muuttunut 1990-luvun lamasta lähtien (Kiander 2001; Julkunen 2017; Saari 2020). Käytännössä suomalainen hyvinvointivaltio liikkuu kolmen rinnakkaisen logiikan leikkauspisteessä:

1. Universaali malli (Esping-Andersen 1990; Nygård 2013),
2. Kilpailuvaltio ja talouskuri (Blyth 2017; Autto 2023),
3. Osallistava ja verkostomainen welfare mix (Koskiaho 2014; Clarke 2018; Laurinkari 2021).

Hyvinvointialueuudistus ja palveluintegraatio ovat suomalaisia yrityksiä sovittaa nämä toimintalogiikat yhteen: turvata universalismin perusta, vastata talouden kestävyysvaatimuksiin ja samalla vahvistaa osallisuutta palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa (Virtanen ym. 2017; Väyrynen & Lindh 2013; Jalonen 2020). Integraation onnistuminen mitataan kuitenkin lopulta siinä, toteutuvatko osallisuuden lupaukset erityisesti heikoimmassa asemassa olevien kohdalla – ei pelkästään osallistumisen määrässä, vaan siinä, muuttuvatko resurssit ja käytännöt.

Osallisuus ei ole vain lisäosa perinteisen järjestelmän kyljessä, vaan se jäsentää uudelleen hallintasuhdetta hyvinvointivaltion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Osallistava hyvinvointivaltio on lupaava kehys, mutta sen uskottavuus riippuu siitä, merkitseekö aktiivinen kansalaisuus tosiasiallisia mahdollisuuksia ja kyvykkyyksien vahvistamista, ei vain velvollisuuksia. Welfare mix voi täydentää julkista vastuuta, mutta ei korvata sitä.

Osallisuusparadigman tarkastelu ei voi rajoittua kantaväestön näkökulmaan. Erityisen haastavaa sen toteutuminen on maahanmuuttajien kohdalla, sillä heidän osallisuutensa kietoutuu usein sekä integraation tavoitteisiin että aktiivisen kansalaisuuden velvoitteisiin. Tutkimuksissa on osoitettu, että maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä on keskimäärin heikommät mahdollisuudet osallistua poliittiseen päätöksentekoon, vaikuttaa palvelujen sisältöön tai kokea yhteenkuuluvuutta (Sihvo ym. 2018; Kettunen 2022). Tämä paljastaa osallisuusparadigman kaksijakoisuuden: se lupaa universaalia osallistumista ja demokratian vahvistamista, mutta käytännössä osallisuus voi näyttäytyä velvollisuutena osoittaa sopeutumista ja integroitumista.

1.3 Kansalaisosallisuuden ulottuvuudet: sosiaalinen, asiakas- ja kansalaisyhteiskunnallinen osallisuus

Kansalaisosallisuus on hyvinvointivaltion keskeinen periaate ja tavoite. Se tarkoittaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, yhteisöjen toimintaan ja palvelujen kehittämiseen. Kansalaisosallisuuteen liitetyt lupaukset korostavat demokratian vahvistamista, yhteisöllisyyttä ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta (Beresford 2021).

Hyvinvointivaltioissa kansalaisosallisuus on perinteisesti rakentunut ajatukselle yhteiskuntasopimuksesta, jossa valtio tarjoaa sosiaaliturvaa, koulutusta sekä sosiaali- ja terveyspalveluja ja kansalaiset osallistuvat aktiivisesti yhteiskunnan rakentamiseen. Tätä voidaan tulkita Talcott Parsonsin (2007) ja Giuseppe Sciortinon (2010; 2021) käsitteellä yhteiskunnallinen yhteisö (societal community): instituutioiden ja arvojen kokonaisuus, joka mahdollistaa sosiaalisen integraation ja koheesion moniarvoisessa yhteiskunnassa. Kansalaisosallisuus vahvistaa tätä yhteisöä tukemalla yhteisiä normeja ja arvoja, jotka mahdollistavat erilaisten ryhmien rinnakkaiselon ja keskinäisen tunnustamisen.

Kansalaisosallisuutta voidaan lähestyä sekä välineellisenä että arvolähtöisenä ilmiönä (Sciortino 2010). Välineellisesti se lisää yhteiskunnan toimivuutta tuomalla päätöksentekoon moninaista tietoa ja resursseja. Arvolähtöisesti se vahvistaa solidaarisuutta ja yhteisöllisyyttä: laaja ja monimuotoinen osallisuus lisää kykyä ratkaista konflikteja ja ylläpitää yhteisiä arvoja.

Sosiaalipolitiikassa osallisuus on noussut keskeiseksi käsitteeksi, koska se kytkeytyy sekä demokraattisen legitimitietin vahvistamiseen että hyvinvointivaltion uudistamiseen. Sciortinon (2010; 2021) jaottelu tarjoaa käyttökelpoisen kehikon ymmärtää, miten erilaiset osallistumisen muodot kytkeytyvät sosiaalipolitiikan rakenteisiin ja käytäntöihin. Formaaleihin muotoihin kuuluvat lainsäädäntöön kirjatut osallistumiskanavat, kuten vammais- ja vanhusneuvostot, kuulemistilaisuudet ja asiakasraadit. Niiden avulla pyritään

lisäämään päätöksenteon avoimuutta ja ottamaan kansalaisten ääni huomioon palvelujen suunnittelussa. Ongelmana on usein muodollisuus: osallistumisen kanavat voivat jäädä näennäisiksi, jos niillä ei ole todellista vaikutusta päätöksiin (Lindh & Martin 2025).

Informaali osallistuminen näkyy sosiaalipolitiikan kentällä esimerkiksi vertaistukiryhmissä, kansalaisjärjestöissä ja ruohonjuuritason aktivismissa, jotka tuovat esiin palvelujärjestelmän epäkohtia. Näiden kautta syntyy arvokasta kokemustietoa, jota voidaan hyödyntää rakenteellisessa sosiaalityössä ja palvelujen kehittämisessä. Informaali osallistuminen on joustavaa ja reagoi nopeasti, mutta se voi jäädä irralliseksi, jos sitä ei kyetä kytkemään institutionaaliseen päätöksentekoon.

Kulttuurinen osallisuus liittyy identiteettien ja yhteiskunnallisten merkitysten muutokseen. Esimerkiksi vammaispoliittinen liike on muokannut käsitystä vammaisuudesta yksilön ongelmasta yhteiskunnalliseksi kysymykseksi ja oikeudeksi. Samoin nuorisoliikkeet ja maahanmuuttajayhteisöjen toiminta ovat haastaneet perinteisiä käsityksiä kansalaisuudesta ja osallisuudesta. Tällaiset kulttuuriset muutokset vaikuttavat pitkällä aikavälillä sosiaalipoliittisten uudistusten suuntaan ja voivat luoda pohjaa uusille oikeuksille, palveluille ja osallisuuden muodoille.

Kun nämä kolme tasoa yhdistyvät, syntyy resilientti¹ hyvinvointivaltio, joka ei ainoastaan reagoi kriiseihin (esim. taloudellisiin leikkauksiin, väestörakenteen muutoksiin, ekologisiin haasteisiin) vaan kykenee myös uudistumaan osallistavan tiedon ja toiminnan avulla. Tämä edellyttää, että sosiaalipoliittiset instituutiot tunnustavat kaikkien osallisuuden muotojen merkityksen – formaalin, informaalin ja kulttuurisen – ja rakentavat niiden välille toimivia siltoja.

Kansalaisyhteiskunta tarjoaa kansalaisosallisuudelle keskeisen areenan. Se kattaa vapaaehtoisen ja julkisen toiminnan alueen, jossa yksilöt ja ryhmät toimivat yhteisten arvojen ja intressien pohjalta (Alexander 2006; Ruuskanen ym. 2020). Kansalaisyhteiskunta toimii paitsi identiteettien ja kollektiivisen toiminnan tyyssijana myös valtiollisen vallan vastapainona. 1990-luvun laman myötä kansalaisyhteiskunnan rooli vahvistui, kun järjestöt ja perheet joutuivat paikkaamaan julkisten palvelujen aukkoja (Harju 2020). Viime vuosina on puhuttu paljon myös neljännessä sektorista, joka viittaa verkostomaisesti ja digitaalisesti organisoituvaan kansalaistoimintaan, usein ilman muodollisia yhdistysrakenteita (Mäenpää & Faehnle 2021). Se laajentaa osallisuuden muotoja mutta haastaa samalla perinteisiä hallinnan tapoja.

Kansalaisosallisuus voidaan näin ymmärtää kolmen toisiaan täydentävän näkökulman risteyksessä:

- Sosiaalinen osallisuus eli kuuluminen yhteiskuntaan, syrjäytymisen ehkäisy ja yhdenvertaisuus.
- Asiakasosallisuus eli vaikutusmahdollisuudet omiin palveluihin ja arjen ratkaisuihin.
- Kansalaisyhteiskunta eli kollektiivinen toiminta ja yhteisöllinen vaikuttaminen.

¹ Resilienssi on viime vuosina muodostunut neologismiksi ja sillä tarkoitetaan lyhyesti sanottuna kriisinkestävyyttä.

Yhdessä nämä rakentavat perustaa osallistavalle hyvinvointivaltiolle, jossa kansalaiset eivät ole vain palvelujen vastaanottajia vaan myös aktiivisia toimijoita ja kumppaneita. Tässä mielessä kansalaisosallisuus on osallisuusparadigman käytännöllinen ilmentymä. Se liittyy yhteen hyvinvointivaltion instituutiot, kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden aktiivisen kansalaisuuden.

Käytännössä nämä kolme näkökulmaa muodostavat ikään kuin ketjun. Ensin tarvitaan oikeudet ja yhdenvertaiset lähtökohdat eli tunne kuulumisesta ja mahdollisuus päästä palveluihin (sosiaalinen osallisuus). Sen varaan rakentuu ihmisten kyky vaikuttaa omaan arkeensa ja palveluihinsa (asiakasosallisuus). Lopuksi kokemuksille pitää löytyä yhteiset foorumit, joissa ne muuttuvat ehdotuksiksi ja toiminnaksi muiden kanssa (kansalaisyhteiskunta). Ketju kulkee siis oikeuksista resursseihin (aika, raha, kieli- ja digitaidot), siitä kanaviin (missä ja miten voi vaikuttaa) ja edelleen muutoksiin (mitä päätöksissä ja käytännöissä oikeasti muuttuu). Jos jokin lenkki puuttuu, osallisuus kuihtuu. Ilman resursseja vaikuttaminen jää seremonialliseksi, ja ilman yhteisiä areenoita yksittäiset kokemukset eivät johda yhteisiin parannuksiin.

Kolmijaon rajapinnoissa syntyy väistämättä jännitteitä. Asiantuntijatieto kohtaa kokemustiedon, laaja edustavuus hidastaa joskus päätöksiä, ja velvollisuuksien on pysyttävä tasapainossa oikeuksien kanssa. Näitä voidaan ohjata kolmella käytännön periaatteella: 1) osallistumisella pitää olla näkyvä seuraus, ja siitä on kerrottava osallistujille. 2) kansalaisille annetaan tuki ja välineet osallistua (kuten kieli-, digi- ja arjen tuet), eikä vastuuta siirretä ilman resursseja. 3) kansalaisfoorumit tuovat yhteen erilaisia ihmisiä ja ehkäisevät ”kuplia”. Kun nämä pidetään mielessä, sosiaalinen osallisuus, asiakasosallisuus ja kansalaisyhteiskunta eivät kilpaile keskenään, vaan vahvistavat toisiaan.

1.4 Kansalaisosallisuuden lupaukset ja jännitteet

Kansalaisosallisuuden tarkastelu osallistavan sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön näkökulmasta avaa kahtalaisen asetelman. Yhtäältä osallisuus näyttäytyy normatiivisena ihanteena ja eettisenä periaatteena, joka ohjaa sekä hyvinvointivaltion kehittämistä että sosiaalityön käytäntöjä. Toisaalta sen toteutuminen kietoutuu monimutkaisiin valta- ja tietosuhteisiin, joissa kansalaisten ääni voi jäädä hallinnollisten rakenteiden, taloudellisten tehokkuusvaatimusten tai aktivoivan politiikan ehtojen alle. Osallisuus ei siis ole itsestään selvä tai suoraviivainen prosessi, vaan se rakentuu suhteissa instituutioihin, palveluihin ja ammattilaisiin – jatkuvana neuvotteluna ja mahdollisten jännitteiden kenttänä. Tässä alaluvussa tarkastellaan yhtäältä osallistavan sosiaalityön rationaliteettia ja sen tiedollista (episteemistä) hallintaa, toisaalta kansalaisosallisuuden toteutumisen haasteita erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien näkökulmasta.

Kansalaisosallisuuden ajatus sosiaalityössä pohjaa kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien korostamiseen sekä käsitykseen sosiaalityöstä ”yhdessä hyvin elämisen” tukena (Van Ewijk 2009; 2010). Tällöin sosiaalipalvelut eivät ole vain ylhäältä ohjattuja tukitoimia, vaan rakentuvat yhteistoiminnallisesti osana paikallisyhteisöjen sosiokulttuurista kehystä. Yksilö nähdään osana ympäristöään; toimijuus rakentuu suhteessa yhteisöön ja yhteiskuntaan. Tämä näkökulma painottaa kollektiivisia työotteita ja

sosiaalityön yhteisöstrategioita, joissa kansalaisyhteiskunnan, julkisen sektorin ja kolmannen sektorin roolit kietoutuvat yhteen (Toikko & Rantanen 2006; Pohjola ym. 2017).

Kansalaisia osallistavan sosiaalityön rationaliteetti on yhteydessä käsitteeseen tiedollinen (episteeminen) hallinta (Alasuutari & Qadir 2014; Lindh ym. 2018). Sillä viitataan asiantuntijuuden tapoihin vaikuttaa käsityksiin ihmisistä, normeista ja arvoista. Kun ammattilaiset rakentavat tietoa asiakkaista ja heidän tilanteistaan, he samalla määrittävät osallisuuden ehtoja: milloin kansalaisen ääni tunnustetaan ja milloin se jää toissijaiseksi suhteessa institutionaalisiin tulkintoihin. Viime vuosien kehityksessä on nähtävissä jännite professionaalisen asiantuntijuuden ja kansalaisosallisuuden välillä. Yhtäältä asiantuntijuutta on pyritty madaltamaan ja tuomaan lähemmäs vertaistoiminnan kaltaisia käytäntöjä; toisaalta tämä voi johtaa sosiaalityön professionaalisen aseman heikentymiseen (Harington & Beddoe 2014; Lindh & Lappi 2018).

Osallistava sosiaalityö (ks. luku 4) kytkeytyy vahvasti sosiaaliseen kuntoutukseen, jonka tarkoitus on ehkäistä syrjäytymistä, lisätä toimintakykyä ja vahvistaa arjen hallintaa (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014; Tuusa & Alakauhaluoma 2014; Karjalainen ym. 2021). Sosiaalinen kuntoutus edustaa osallisuutta tukevia työotteita, joissa matalan kynnyksen palvelut, jalkautuvat työmuodot ja yhteisöllisyys korostuvat. Samalla se heijastaa osallistavan sosiaalityön rationaliteettia: sosiaalityöntekijöiden tehtäväksi hahmottuu kansalaisten toimijuuden vahvistaminen ja heidän äänensä tuominen näkyviin palvelujärjestelmässä (Isola ym. 2017; Pohjola ym. 2017).

Vaikka osallisuus on vahvasti esillä hyvinvointipolitiikan ja sosiaalityön retoriikassa, käytännön toteutumisessa on merkittäviä haasteita. Haasteet koskettavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, kuten pitkäaikaistyöttömiä, vammaisia, maahanmuuttajia ja köyhyydessä eläviä. Näissä ryhmissä osallisuuden esteet jäsentyvät kolmeen toisiinsa kietoutuvaan ulottuvuuteen: institutionaalisiin, sosiaalisiin ja yksilöllisiin.

”Institutionaaliset haasteet” liittyvät hallinnollisiin rakenteisiin, jotka ohjaavat kansalaisten osallistumista. Aktivoiva sosiaalipolitiikka on tuonut velvoitteita osallistua työllistymistä edistäviin toimiin, mutta samalla kaventanut yksilön valinnanvapautta ja mahdollisuutta kieltäytyä (Palola & Karjalainen 2011; Matthies 2017). Osallistuminen voi muuttua velvoittavaksi ja menettää omaehtoisuutensa, mikä korostuu erityisesti silloin, kun palvelut kytketään tiukasti etuuksiin tai sanktiomekanismeihin.

”Sosiaaliset haasteet” koskevat yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja syrjiviä rakenteita. Maahanmuuttajataustaisilla kansalaisilla kielitaito, kulttuuriset erot ja institutionaalinen rasismi voivat rajoittaa mahdollisuuksia vaikuttaa palveluihin ja yhteiskunnallisiin prosesseihin (Kettunen ym. 2022; Teittinen ym. 2021). Myös vammaiset henkilöt kohtaavat usein saavutettavuuden ja esteettömyyden puutteita, jotka heikentävät osallisuutta palveluissa ja päätöksenteossa (Oliver & Barnes 2012).

”Yksilölliset haasteet” liittyvät toimijuuden reunaehtoihin: kaikki kansalaiset eivät kykene hyödyntämään tarjottuja mahdollisuuksia samalla tavoin taloudellisten resurssien, terveydentilan tai sosiaalisen tuen puutteen vuoksi (Leemann ym. 2015). Siksi osallisuuden vahvistaminen edellyttää sekä palvelujen esteettömyyden ja saavutettavuuden parantamista että toimijuuden ehtojen tunnistamista ja tukemista.

Kriittinen näkökulma kansalaisosallisuuteen nostaa esiin riskin, että osallisuuspolitiikka muuttuu välineelliseksi hallinnon tekniikaksi (Satka 2020). Hallinto ottaa hyväksi katsomansa politiikan edistämään omien tarkoituksperiensä toteuttamista. Tällöin kansalaisia ei vain kutsuta mukaan päätöksentekoon, vaan heitä myös ohjataan toimimaan tavoilla, jotka tukevat hallinnon ja palvelujärjestelmän tavoitteita. Se voi johtaa tilanteisiin, joissa osallistumisen muodot ovat näennäisiä, mutta todellinen vaikutusvalta jää rajalliseksi. Osallistavan sosiaalityön rationaliteetti kohtaa tässä jännitteessä kaksijakoisen haasteen. Yhtäältä sen tulisi vahvistaa asiakkaiden toimijuutta ja tunnustaa heidän kokemuksensa, mutta samalla se toimii institutionaalisissa puitteissa, joissa tehokkuus, resurssien rajallisuus ja normatiiviset velvoitteet asettavat reunaehdoja. Tämä jännite näkyy esimerkiksi sosiaalisen kuntoutuksen palveluissa, jossa korostuu asiakkaiden tukeminen, mutta samaan aikaan odotetaan nopeita tuloksia työllistymisessä tai muussa aktivoitumisessa (Raivio 2018).

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansalaisosallisuus sosiaalipolitiikassa ja sosiaalityössä rakentuu sekä lupauksista että riskeistä. Lupaus liittyy siihen, että osallisuus voi vahvistaa demokratiaa, solidaarisuutta ja toimijuutta; riski koskee sen välineellistymistä ja haavoittuvassa asemassa olevien äänen sivuuttamista. Osallistavan sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan tehtävänä on tunnistaa nämä jännitteet ja rakentaa käytäntöjä, jotka tukevat kansalaisten aitoa, omaehtoista osallisuutta ja vahvistavat heidän kykyään toimia tasavertaisina yhteiskunnan jäseninä.

1.5 Teoksen tehtävä ja rakenne

Kansalaisosallisuudessa tiivistyy muuttuva kansalaisuuden tulkinta. Hallintoalamaisuudesta ja hallinnon kohteena olemisesta siirrytään osallistujaksi ja vaikuttajaksi. Kussakin edellä mainitussa poliittisessa paradigmassa luvataan eri painotuksin kansalaisille parempaa hyvinvointia ja laadukkaampia palveluja, kun osallisuutta vahvistetaan. Tämän kirjan perimmäisenä teesinä on, että kansalaisosallisuuden vahvistamisessa tiivistyy jokin olennaista kolmannen vuosituhaten hyvinvointivaltion poliittisen hallinnan paradigmasta. Samaan aikaan niukkenevat resurssit sekä julkisen hallinnon tehostamis- ja säästökuripolitiikka luovat jännitteen aidon osallisuuden toteutumiselle.

Kirjaa varten on täytynyt tehdä rajauksia. Hyvinvointialueuudistus on merkinnyt uusia hallinnollisia ja toiminnallisia rakenteita sosiaali- ja terveystalouteen. Emme käsittele uudistuksen mahdollisia vaikutuksia kansalaisten osallisuuteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin, koska tätä kirjoitettaessa uudistuksen toimeenpano on monin tavoin kesken eikä tutkimustietoa sen vaikutuksista kansalaisten elämään ja palvelujen saatavuuteen ole riittävästi tarjolla. Tosin viittamme hyvinvointialueisiin jonkin kerran lyhyesti. Poliittinen keskustelu uudistuksen haasteista on keskittynyt paljolti talouteen, vähemmän kansalaisten osallisuuteen. Tässä kirjassa tarkastellaan kansalaisosallisuuden ehtoja, haasteita, mahdollisuuksia ja rajoja.

Tuomme kirjassa esiin erityisesti kolme osallistavan hyvinvointivaltion poliittisen hallinnan paradigmaa: osallistava demokratia, osallistava sosiaalipolitiikka ja osallistava työllisyyspolitiikka. Tarkastelemme osallistavan hyvinvointivaltion poliittisen hallinnan paradigmaa kolmesta toisiinsa liittyvästä osallisuuspolitiikan orientaatiosta käsin:

osallistava demokratia ja asukasosallisuus (luku 2), osallistava sosiaalipolitiikka ja asiakasosallisuus sosiaalihuollossa (luku 3) ja osallistava työkykypolitiikka ja työelämäosallisuus (luku 4). Aineistoina käytämme 2000-luvun osallistavan hyvinvointivaltion ja kansalaisosallisuuden poliittisen hallinnan paradigmaa käsittelevää tutkimuskirjallisuutta, politiikkaohjelmia ja erilaisia selvityksiä. Teoksen lopuksi hahmottelemme kansalaisosallisuuden lupauksen ja osallistavan hyvinvointivaltion tulevaisuuden skenaarioita ja niihin liittyviä ehtoja ja mahdollisuuksia (luvut 5 ja 6).

Analysoimme kansalaisosallisuuden haasteita ja mahdollisuuksia hyvinvointivaltiossa ensisijaisesti sosiaalipolitiikan ja sosiaalihuollon tutkijoina. Huomioimme lisäksi, että osallisuuden teema kytkeytyy tiiviisti myös terveydenhuoltoon ja kansalaisten terveyden sekä hyvinvoinnin edistämiseen. Käytännössä kyse on sosiaali- ja terveyspolitiikasta, jossa kansalaisten terveyden edistäminen ja turvaaminen – mukaan lukien sairauksien hoito – sisältyy hyvinvoinnin edistämiseen ja turvaamiseen. Sosiaalisen ja terveyden välinen tiivis käsitteellinen ja toiminnallinen yhteys on ollut keskeinen periaate sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä sekä hyvinvointialueiden toiminnassa ja palvelujen organisoinnissa.

Tarkastelemme kirjassa kansalaisuutta osallisuutena erityisesti 2000–2020-lukujen hyvinvointivaltiossa, jossa keskeisenä hyvinvointipolitiikan visiona ja ohjelmana on kansalaisosallisuuden vahvistaminen (Isola ym. 2017). Puhutaan siirtymästä hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskuntaan, jossa kansalaisyhteiskunnan merkitystä korostetaan palvelujen suunnittelussa ja päätöksenteossa (Beresford 2021; Bäcklund ym. 2017). Kysymme, täyttyykö osallistavan hyvinvointivaltion lupaus kansalaisosallisuudesta vai näyttäytyykö osallisuusparadigma pikemminkin katteettomana lupauksena – jopa petoksena – jossa palvelujärjestelmä valjastaa ihmiset osallistamisen hallinnan välineiksi ja pakottaa heidät järjestelmälähtöiseen kehittämiseen erilaisissa osallistumishankkeissa ilman todellista vallansiirtoa ja vaikutusmahdollisuuksien aitoa realisoitumista.

2 Osallistava demokratia kansalaisosallisuuden mahdollistajana

Kansalaisten osallisuus ja osallistava politiikka ovat olleet ajankohtaisia tieteellisessä keskustelussa jo yli kaksikymmentä vuotta. Osallisuuden suhde demokratiaan ja hyvinvointivaltioon on monitahoinen ja vaatii edelleen tutkimuksellista hahmottamista. Tulkintoja osallisuudesta on kyllä tehty runsaasti. Tässä luvussa käsitellään sitä, mitä asukasosallisuus tarkoittaa ja millaisen käsitteellisen tarkoituksen (sisältö) ja alan (sovellusala) se saa yhteydessä nykypäivän demokratian käsitteeseen. Osallisuudesta on olemassa lukuisia määritelmiä. Kyse ei ole staattisesta, vaan muuttuvasta, uusia muotoja ja ilmentymiä saavasta yhteiskunnan laadun ja sen jäsenten elintilan tai elämäntavan ehtojen määrittäjästä. Esimerkiksi digitaaliset palvelut ovat olennainen, joskin lähtökohtaisesti melko välineellispainotteinen osa, osallisuutta nyky-yhteiskunnassa. Hyvinvointivaltion palvelut ovatkin muuttuneet perinteisestä 1980-luvun ”manuaalisesta konttoriympäristöstä” kohti yhä digitaalisempaa post-modernin (-jälkeisen) hyvinvointivaltion ympäristöä. Osallisuus on olennaisesti kansalaisdemokratiaa koskeva kysymys. Osallisuuspolitiikka voi huonoimmillaan edistää vain näennäisdemokratiaa, jossa kansalaiset eivät voi aidosti osallistua keskusteluun ja päätöksentekoon etenkin itseään koskevissa asioissa. Luvussa tarkastellaan kansalaisosallisuutta erityisesti asukasosallisuuden näkökulmasta.

2.1 Osallisuuden idean yhteydet asukasosallisuuteen

Asukasosallisuus viittaa tietyn alueen asukkaiden mahdollisuuteen osallistua yhteisiin asioihin, toimiin ja heitä koskeviin päätöksiin. Osallisuutta on tarkasteltava yhteydessä demokratiaan, koska kyse on demokratian laajennuksesta ja sen työvälineestä. Asukasosallisuudessa korostuvat osallistuminen ja vaikuttaminen yhteisten asioiden hoitamista koskevaan päätöksentekoon omalla asuinalueella. Osallistavan demokratian keskeisiä toimintakenttiä ovat Suomen kunnat ja kaupungit sekä järjestöt ja yhdistykset. Tietyn kunnan tai kaupungin asukkaalla on oikeus osallistua ja vaikuttaa alueensa päätöksentekoon ja palveluihin sekä oikeus saada tietoa omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa ja siitä, miten osallistuminen vaikuttaa häntä koskeviin päätöksiin ja toimenpiteisiin (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2024). Kyseessä on kolmijako: osallistuminen, vaikuttaminen ja tiedonsaanti. Koska päätöksenteko on keskeinen tapa vaikuttaa kansalaisten elämään, osallisuus on parhaimmillaan elämistä yhteiskunnan vaikuttavana jäsenenä.

Demokratialla tarkoitettiin alun perin kansanvaltaan perustuvaa valtiojärjestystä, mutta demokratian sisältö on laajentunut kuluneina vuosikymmeninä merkittävästi. Demokratialla voidaan tarkoittaa kokonaisuutta, johon kuuluu muun muassa seuraavia asioita (Kallio 2003; Manninen 2008; Pynnönen ym. 2022): demokratia arvoina, kansan tai enemmistön tahdon toteutumisena, kansanvaltaisena yhteiskuntamallina, menettelytapana poliittisten päättäjien valitsemiseksi, poliittisena moniäänisyytenä sekä kansalaisten tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ihanteena.

Näistä demokratian osa-alueista ”arvo” on filosofisesta näkökulmasta ongelmallinen käsite, sillä yksilön ja yhteiskunnan arvojen välillä voi olla ristiriita. Filosofiasa arvot kuuluvat etiikan osa-alueeseen, kun taas sosiologisesta näkökulmasta arvot ymmärretään pysyvinä valintatapamuksina, mikä ei täysin tavoita arvoja filosofisena ilmiönä (Allardt 1976; Sajama 1995). Kansan tai enemmistön tahdon toteutuminen yhdistyy perinteiseen demokratiakäsitykseen kansanvallasta. Samoin perinteisen demokratiakäsityksen sisälle kuuluvat kansanvaltainen yhteiskuntamalli ja menettelytavat poliittisten päättäjien valitsemiseksi. Suomalaisessa demokratiassa poliittinen moniäänisyys toteutuu suhteellisen hyvin monipuoluejärjestelmän kautta, sillä suhteellinen vaalitapa turvaa useiden poliittisten suuntausten edustuksen eduskunnassa (Grönlund & Wass 2016).

Kansalaisliikkeiden osalta moniäänisyyden toteutuminen on jännitteisempää. Vaikka liikkeillä on pitkät perinteet ja ne ovat vaikuttaneet merkittävästi esimerkiksi ympäristö- ja sosiaalipolitiikkaan, niiden institutionaalinen asema on usein heikompi, ja vaikutusvalta riippuu liikkeen resursseista, verkostoista ja kyvystä tulla kuulluksi poliittisessa prosessissa (ks. Kallio 2003; Siisiäinen 2019). Uudemmat kehityskulut, kuten sosiaalisen median mobilisaatio ja deliberatiivisen demokratian kokeilut, ovat laajentaneet vaikuttamisen areenoita, mutta samalla syventäneet eriarvoisuutta kansalaisten osallistumismahdollisuuksissa (Christensen ym. 2017). Kansalaisten tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden ihanteet ovat hyvinvointivaltiossa perustavanlaatuisesti hyväksytyjä periaatteita, mutta niitä voidaan pitää ”oikeina arvoina” siinä mielessä, että niiden suuntaan pyritään, vaikka niitä on käytännössä vaikea täysin saavuttaa.

Demokratia voidaan määritellä myös ihmisten suvereniteetiksi ja pyrkimykseksi moniäänisyyden aitoon toteutumiseen. Demokratian mallit voidaan jäsentää neljään tyyppiin: 1) yhteisöllinen demokratia, 2) liberaali individualismi, 3) deliberatiivinen tai diskursiivinen demokratia ja 4) digitaalinen demokratia. Näitä demokratian muotoja on jäsennetty useissa demokratiatutkimuksen klassikoissa (Held 2006; Dryzek 2000), ja jaottelu antaa kehyksen tarkastella, miten erilaiset osallistumisen muodot suhteutuvat demokratian ideoihin. Tämä kokonaiskuva demokratiasta auttaa ymmärtämään, millaiseen ajatteluun asukasosallisuuden käytännöt nojaavat ja miksi niitä pidetään osallistavan hyvinvointivaltion kannalta keskeisinä.

Yhteisöllinen demokratia on jo ”yhteisö”-käsitteen määrittelyn vuoksi ongelmallinen, sillä se, mitä yhteisöllä tarkoitetaan, on ollut ikuisuuskysymys. Tarkoitetaanko sillä paikallisyhteisöä, perheyhteisöä, kommuunia, kaupunkiaktivismiä ympärille muotoutunutta ryhmää vai sopimuksellista yhteisöä, kuten yhdistystä tai järjestöä? Kuuluminen yhteisöihin on käsitteellisesti vanhaa perua: osallisuus yhteisöön nähtiin jo 1990-luvun lopulla syrjäytymisen vastakohtana (Kainulainen & Niemelä 1999). Osallisuus yhteisölliseen yhteenkuuluvuuteen on tärkeä tarvetyydytyksen ulottuvuus, joka mahdollistaa kokemuksen arvostetuksi ja rakastetuksi tulemisesta. Nykypäivän hyvinvointiajattelussa sosiaalisia suhteita pidetäänkin tarpeentyydytyksen ja hyvinvoinnin keskeisinä indikaattoreina.

Nykyään demokratian toteutumiselle asetetaan paljon toiveita juuri kansalaisyhteisöjen toiminnan varaan. Liberaalissa individualismissa ja kommunitarismissa lähdetään yksilön oikeudesta toteuttaa ”omaa hyväänsä”. Tällöin yksilön ja yhteisön hyvän samanaikainen toteutuminen voi olla ongelmallista: jos kaikki tavoittelevat vain omaa hyväänsä, se ei välttämättä palvele yhteisön etua. Toisaalta ilman yhteisiä eettisiä normeja ja sääntöjä ei olisi

myöskään yhteistä viitekehystä, jossa yksilöiden ja yhteisöjen intressit neuvotellaan yhteen. Deliberatiivisen eli keskusteleavan demokratian toteutumiselle vaaditaan tasa-arvoista keskustelua sen kaikissa ulottuvuuksissa, kuten eri vaihtoehtojen näkökulmien puntarointia (Herne & Setälä 2005). Osallisuus ja vaikuttaminen ovat syystään tärkeä osa yhteiskunnallista keskustelua.

Suomessa on 308 kuntaa ja 21 hyvinvointialuetta, ja lisäksi Helsingin kaupungilla on vastuu hyvinvointialueen tehtävistä omalla alueellaan. Työsarkaa on paljon niille, jotka järjestävät ja ylläpitävät kansalaisfoorumeita, kuulostelutalaisuuksia ja muita osallistumisen rakenteita. Kansalaisosallisuutta koskevat asiat vaihtelevat konkreettisista kuntalaisia koskevista päätöksistä keskusteluun demokratian tilasta ja vaikuttamisen mahdollisuuksista omassa lähiympäristössä. Nykyään puhutaan muun muassa lähidemokratiasta ja neljänneksen sektorin kaupunkiaktivismista. Aina kun uusia demokratian ulottuvuuksia syntyy, syntyy myös ongelmia niiden toteuttamismuodoille (Mäenpää & Faehnle 2021). Asukasaktiivisuuden suhde demokratiaan voi olla jopa epäilevä (Rättilä & Rinne 2016).

Internetin valtakaudella voisi kuvitella, että verkko ja sen käyttäminen tuottaisivat moniäänisyyttä ja osallisuutta. Internet, kuten digitaalisuus yleensä, on kuitenkin hyvä väline vain, jos se saadaan valjastettua osallistavan demokratian veturiksi. Kansalaisliikkeiden kontekstissa tarkasteltuna verkkoihin pääsy ei vielä takaa asukkaiden osallisuutta tai heille todellista väylää vaikuttaa asioihin. Aktiivinen osallistuminen voi tukea vallitsevaa poliittista järjestelmää, mutta ei välttämättä tuota moniäänisyyttä sen sisällä (Kallio 2003). Tällöin keskustelevakaan, deliberatiivinen demokratia ei toimi kunnolla.

Osallisuuden idean perustaa voi ymmärtää hyvin, kun sitä tarkastellaan demokraattisen yhteiskunnan ominaisuutena erotuksena diktatoriseen yhteiskuntaan, vaikkapa nykyiseen Venäjään. Tällöin osallisuuskehityksen vastakohtaksi määrittyy brutaali, kansalaisten demokraattiset vapaudet ja oikeudet torjuva autoritaarinen yhteiskuntamuoto, joka ei ole edes yhteiskunta totutussa merkityksessä. Totalitaarinen koneisto väheksyy asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista, jolloin riittää, että asukkaat pysyvät ainakin näennäisen uskollisina hallinnolle.

Kansalaisdemokratiaan viittaavana käsitteenä osallisuus on lähidemokratian kehittynyt muoto. Käsitteen käyttökelpoisuus on tiedostettu, ja sitä on pyritty määrittäen kehittämään teoriassa ja käytännössä. Käytäntöjen kehittäminen on koskenut muun muassa lähidemokratiaa vahvistavien rakenteiden ja järjestelyjen muodostamista. Teoria luo osaltaan pohjaa käytännön toimille tarjoamalla ideoita, määrittelemällä käsitteitä ja erittelemällä osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja. Osallisuuden teoreettiset mallit tarjoavat käytäntöjen kehittämisen tueksi yleisemmän tason jäsenyyksiä. Osallisuus on yhtä aikaa muodikas teema ja käytäntö sekä retorinen kysymys: ”Pelastaako osallistaminen demokratian?” roikkuu ilmassa (Meriluoto & Litmanen 2019). Kysymykseen ei voi vastata täysin myönteisesti, mutta paljon on jo tehty, jotta osallistamisen ja osallisuuden käytännöt kehittyisivät vastaamaan kansalaisten tasa-arvoisen keskustelun ja palvelujen tarpeita.

Osallisuuden edistämiseksi on suomalaisessa yhteiskunnassa selkeä syy – hyvinvointi. Tämä ajatusmalli täydentyy tiedolla siitä, että osallisuus korreloi koettuun hyvinvointiin, kun taas heikko osallisuuskokemus on yhteydessä vakavaan psyykkiseen kuormittumiseen, yksinäisyyteen ja työkyvyn vajeisiin (Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2021). Osallisuus on

turvallisuutta, osallisuuden puute turvattomuutta. Kansalaisyhteiskunnan toimijoina järjestöt, yhdistykset ja sosiaaliset liikkeet mahdollistavat osaltaan osallisuuden, osallistumisen ja vaikuttamisen. Ne ovat kansalaistoiminnan areenoita, joiden ohella valtio ja kunnat ovat avainasemassa osallisuuden mahdollistajina. Markkinat (yritykset ja yksityinen kulutus) sen sijaan tavoittelevat asiakastyytyväisyyttä ja voittoa eivätkä samassa merkityksessä tarjoa kansalaisten osallisuudelle alustoja tai kannattimia (Harju 2020; Heikkinen 2005). Kansalaistoiminnan areenat ovat valmiina, mutta ratkaisevaa on, miten ne toimivat käytännössä ja kuinka lähidemokratia muodostuu vanhan demokratia-ajattelun täydentäjäksi. Osallistamisessa on koettu sekä onnistumisia että haasteita (Meriluoto & Litmanen 2019).

Osallisuus voidaan käsittää myös ”kuulumisena”, vuorovaikutussuhteena tai identiteettikäsitteenä. Kuulumisen käsitettä käytettiin jo 1990- ja 2000-luvuilla tutkittaessa esimerkiksi kuuluvuutta omaan perheeseen tai paikkakuntaan (esim. Kainulainen 2003). Näillä käsitteillä ei kuitenkaan vielä silloin ollut yhteyttä osallisuuteen nykyisessä merkityksessään. Osallisuuden kaksi perusmuotoa ovat osallistuminen ja osallistaminen. Osallistumisella viitataan kansalaisen tai asiakkaan mahdollisuuteen ja oikeuteen osallistua ennen muuta itseään koskevan asian, mutta myös tätä laajemmin yhteisten asioiden käsittelyyn. Osallistaminen puolestaan koskee politiikkatoimia, joilla osallistumista edistetään (Raivio 2017). Osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen kuuluvat samaan ajatuskokonaisuuteen ja ilmaisevat saman asian eri puolia. Nykyaikaiselle osallisuusajattelulle ja -politiikalle olennaiset kansalaisten vaikutusmahdollisuudet yhteisöön, yhteiskuntaan ja palveluihin ovat jääneet vähälle huomiolle perinteisissä hyvinvointiteorioissa.

Osallisuudesta on erotettu kolme perusmuotoa. Ensinnäkin osallisuus on elinolosuhteisiin liittyvää yhteiskunnan sisäpuolisuutta. Näin tulkitun osallisuuden vastakohtia ovat huono-osaisuus, osattomuus ja sosiaalinen syrjäytyminen. Kyse on osallisuudesta koulutukseen, työhön ja hyvinvointipalveluihin. Toiseksi osallisuus voi olla kokemusta kuulumisesta yhteiskuntaan ja luottamusta sen instituutioihin, jolloin aito yhteiskunnallinen osallistuminen ilmenee poliittisena vaikuttamisena ja aktiivisena kansalaisuutena. Kansalainen kokee tulevansa kuulluksi, hänen näkemyksiään arvostetaan ja hänellä on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä ja toimijana. Hyvinvointitutkimuksessa yhteisöllinen kuuluminen on nähty hyvinvoinnin ilmentäjänä, kun taas kuulumattomuuden kokeminen on näyttäytynyt hyvinvoinnin vajeena (Korhonen & Niemelä 1998). Kolmanneksi osallisuus voidaan käsittää yhteisöön kiinnittymisenä: tällöin kyse on kuulumisesta yksilölle tärkeiksi koettuihin yhteisöihin (ks. Anttiroiko 2003; Nivala & Ryyänen 2014; Oxoby 2009; Sainio & Ängeslevä 2017; Sassi 2002). Nämä näkökulmat edustavat tapaa nähdä osallisuus jonkin negatiiviseksi katsotun, esimerkiksi syrjäytymisen vastakohtana. Tulkinta on varsin kattava ja osuva, vaikka kyse onkin ideaalimallista.

Osallisuudessa on perustavanlaatuisesti kyse luottamuksesta: luottamuksesta ihmisten välillä, luottamuksesta yhteiskunnallisiin instituutioihin ja luottamuksesta päätöksentekijöihin. Siten osallisuuden edistäminen on myös luottamuksen vahvistamista. Demokratian, erityisesti lähidemokratian, kautta etsittävillä ratkaisuilla pyritään parantamaan yhteiskunnallisen osallisuuden ja luottamuksen edellytyksiä. Uudet teknologiat

nähdään olennaiseksi osaksi tätä työtä (Sitra 2022), mutta teknologinen kehitys ei itsessään ole ratkaisu – se on hyvä renki, ei isäntä.

Osallisuus on kansalaisen oikeutta toimia ihanteidensa mukaan, mutta se on myös palvelujärjestelmän tarjoamia oikeuksia. Olennaisesti kyse on mahdollisuudesta kansalaisvaikuttamiseen ja osallistumisesta poliittiseen päätöksentekoon. Kansalaisilla on oikeus omaan osaansa yhteisestä hyvästä. Kun kansalainen tulee osalliseksi yhteiskunnassa, hän voi luottaa siihen, että tulee kuulluksi poliittisissa asioissa ja omista palveluistaan päätettäessä. Kysymys on luottamuksen rakentamisesta kansalaisten, hallinnon ja poliittisten päättäjien välille. Kansalaisyhteiskunnassa osallisuutta pidetään hyödyllisenä toimintana itsen ja yhteisöjen puolesta.

Osallisuutta on tarkasteltu elämänlaadun, hyvinvoinnin ja elämään tyytyväisyyden tutkimuksessa, mutta näiden käsitteiden sisältö ja suhde osallisuuteen vaihtelevat eri tutkimuksissa (Berg & Myllyniemi, toim. 2020; Vaarama ym. 2014). Useissa elämänlaadun malleissa osallisuutta ei mainita lainkaan, mikä herättää kysymyksen siitä, tulisiko osallisuus ymmärtää osaksi elämänlaadun käsitettä. Osallisuus olisi looginen osa elämänlaadun tutkimusta, tutkitaanhan nykyään usein juuri elämänlaatua hyvinvoinnin sijasta. Teoreettisesti osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet voidaan nähdä modernin elämänlaadun keskeisinä ulottuvuuksina, sen yhtenä komponenttina. Toisaalta osallisuuden ja elämänlaadun suhdetta voidaan tarkastella myös kausaalisenä yhteytenä, jolloin ne jäsentyvät toisistaan erillisiksi mutta toisiinsa vaikuttaviksi käsitteiksi (ks. Selin 2015): enemmän osallisuutta tuottaisi enemmän elämänlaatua ja päinvastoin. Hyvinvointi ja osallisuus ovat operationalisoitavissa empiirisiksi käsitteiksi, joten mikään ei estä tekemästä niillä selittävää tutkimusta suhteessa toisiinsa (Siltaniemi ym. 2008). Elämänlaatu, elämään tyytyväisyys ja hyvinvointi menevät käsitteellisesti väistämättä päällekkäin, sillä niissä on monin osin kyse samasta ilmiöstä.

Kansalaisten osallisuutta ja osallistumista koskeva tutkimus on lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina (esim. Barnes ym. 2007; Isola ym. 2017; Kivistö 2014; Kuokkanen 2022; Matthies 2017; Meriluoto & Litmanen 2019). Karkeasti jaotellen tutkimus paikantuu erilaisiin sosiologisiin tarkasteluihin, kaupunki- ja ympäristötutkimuksen yhteiskunnallisia liikkeitä tarkastelemaan tutkimukseen, hallintotieteellisesti painottuneisiin demokraatiainnovaatioita koskeviin analyysihin, julkisen hallinnon kokeiluihin sekä heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten ja väestöryhmien osallisuutta käsittelevään sosiaalipoliittiseen ja sosiaalityön tutkimukseen. Yhteistä tälle tutkimukselle on kriittinen suhtautuminen hyvinvointivaltion osallistavaan käänteeseen ja osallisuuspolitiikkaan. Tutkimuksissa kysytään usein, missä määrin ja kuinka hyvin lupaus paremmista ja laajemmista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista täyttyy, toteutuuko osallistuminen ja miten osallistuminen vaikuttaa. Kysymyksenä on myös, ketkä todella pääsevät osallistumaan ja millä ehdoin, ja mikä merkitys ja vaikutus osallistavalla politiikalla on kansalaisten hyvinvoinnille ja elämälle (ks. Matthies 2017; Meriluoto & Litmanen 2019; Boldt 2021). Tutkimusten mittarit ovat usein tutkijakohtaisia tai aiemmista tutkimuksista lainattuja. Ainakin osallistuminen ja osallisuus omien palvelujen kehittämiseen sekä lähidemokratian toimivuus ja keskusteleavan demokratian toteutuminen ovat keskeisiä osallisuutta kuvaavia muuttujia.

Kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista kartoittava väestökysely (Siltaniemi ym. 2008) tarjoaa esimerkin osallisuuden indikaattoreista ja sen tutkimisesta. Kysymysosiot koskivat kansalaisten mahdollisuutta osallistua harrastustoimintaan, erilaisten järjestöjen toimintaan, asuinympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja poliittiseen päätöksentekoon. Tällainen osallistumisen mittaaminen on varsin kattavaa ja koskee sen ydinalueita, vaikka mahdollisuus osallistua harrastustoimintaan on luonteeltaan erilaista kuin muut osallistumisen ulottuvuudet. Harrastustoiminta voi kuitenkin aktualisoitua osallisuuskysymyksinä myös kuntatasolla, jos ajatellaan vaikkapa päätöksiä uusista harrastustiloista. Vaikuttamista mitattiin muun muassa vaikuttamisella järjestön kautta, äänestämällä, mahdollisuudella viedä asioita eteenpäin, kuulluksi tulemisella sekä vaikutusmahdollisuudella omaan hyvinvointiin. Itäsuomalaiset olivat tuolloin pääosin tyytyväisiä elämäänsä, mutta päätöksenteon koettiin olevan kaukana, ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin – erityisesti omaa asuinympäristöä ja yhteiskuntaa koskien – oltiin tyytymättömiä. Asuinkuntaan kiinnittymisellä oli yhteyttä hyvinvointiin: hyvinvointinsa myönteiseksi arvioineet kiinnittyivät asuinkuntaansa paremmin kuin hyvinvointinsa heikoksi kokeneet.

Osallisuudessa ja erilaisissa osallisuutta edistävässä toimissa voidaan erottaa: 1) osallisuus omassa elämässä, 2) osallisuus yhteisöissä ja vaikuttamisen prosesseissa ja 3) osallisuus yhteisestä hyvästä. Yksilötasolla tulisi näiden ideaalien perusteella taata ihmisille mahdollisuus elää itselleen oikealta tuntuva elämä ja valita itselleen sopivat palvelut. Yhteisötasolla olisi mahdollistettava kuuluminen itselle tärkeiksi koettuihin ryhmiin ja yhteisöihin sekä niissä ja niiden kautta vaikuttaminen. Osallisuus yhteisestä hyvästä on yhdessä tekemistä sekä mahdollisuutta nauttia yhteisestä hyvästä ja osallistua sen tuottamiseen ja jakamiseen, minkä oletetaan tuottavan arvostusta, kiitosta ja yhteyksiä muihin ihmisiin (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021).

Hyvinvointipalvelujen näkökulmasta osallisuutta voidaan tarkastella asiakkaan, palvelujärjestelmän ja yhteiskunnan (politiikan) kannalta. Vuosituhannen vaihteessa hyvinvointipalvelujen käyttäjien osallisuutta koskevassa keskustelussa alkoi korostua kuluttajalähtöinen talousajattelu, jossa palvelujen käyttäjät nähtiin kuluttajina. Sen rinnalla vahvistui asiakkaiden äänen kuulumista ja tasavertaisuutta korostava demokraattinen malli, jossa osallisuus nähdään kansalaisoikeutena (Leppänen 2021; Clark ym. 2008; Niiranen 2002). Kuluttajalähtöinen ajattelutapa rakentuu käsitykselle kansalaisesta kuluttajana, jolle palvelut näyttäytyvät taloudellisen voitontavoittelun välineinä. Markkinalähtöisessä kuluttaja-ajattelussa korostuvat yksilön itsemääräämisoikeus, valinnanvapaus ja oikeus saada riittävästi tietoa voidakseen määritellä itselleen sopivat palvelut. Demokratiaa painottavassa tulkinnassa tähän lisätään asiakkaan oikeus osallistua palvelujen suunnitteluun, määrittelyyn ja toteutukseen. Kaupalliset toimijat pyrkivät aktiivisesti osallistamaan asiakkaitaan, mikä voidaan nähdä olennaisena osana kuluttajalähtöistä ajattelumallia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen osallisuusindikaattori on yksi tapa käsitteellistää osallisuutta empiiristen kuvaajien avulla (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022). Indikaattorit koskevat muun muassa päivittäisten tekemisten merkityksellisyyttä, myönteisen palautteen saamista, kuulumista itselle tärkeään ryhmään tai yhteisöön, tarpeellisuutta muille ihmisille, mahdollisuutta vaikuttaa omaan elämäntapaan, elämän tarkoituksen kokemista, kykyä tavoitella itselle tärkeitä asioita, tarpeenmukaisen avun

saamista, kokemusta siitä, että yksilöön luotetaan, sekä pystyvyyttä vaikuttaa joihinkin elinympäristön asioihin. Indikaattorit kohdistuvat yksilön tarpeisiin ja kuvaavat ihmisen arkielämää yksilöllisine ja yhteisöllisine elementteineen. On huomattavaa, että mittarissa ei viitata poliittiseen päätöksentekoon eikä esimerkiksi mahdollisuuteen vaikuttaa omiin palveluihin. Mittaria voidaan luonnehtia eksistentiaalisiksi, mutta se ei tee siitä käyttökelpoista: se avaa näkymän siihen, miten osallisuus kietoutuu koettuun merkityksellisyteen, luottamukseen ja vaikuttamisen kokemuksiin.

Kuntien lähidemokratian toteuttamista varten on esitetty alueellisia toimintamalleja. ”Kukoistava kansalaisyhteiskunta” -malli perustuu lähi- ja paikallisyhteisön sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen; kyse on viime kädessä kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisesta tavalla, johon pelkästään julkisen sektorin voimavarat eivät riitä. ”Vahvat aluelautakunnat” -ideaali korostaa asukkaiden osallistumista alueellisesti tarpeellisten palvelujen järjestämiseen ja aluekehitykseen, mikä edellyttää suunnitteluvaltaa, päätösvaltaa, toimivaltaa ja taloudellista budjettivaltaa. ”Lähikunta” pyrkii puolestaan hoitamaan tiettyjä tehtäviä paikallisesti ja pienimuotoisesti suurta kuntaa menestyksellisemmin ja tehokkaammin; sen tehtäviin kuuluisi erityisesti lähipalvelujen ja paikallisen asiantuntemuksen hyödyntäminen sekä alueen identiteetin, viihtyvyyden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen (Valtiovarainministeriö 2012).

Hyvinvointivaltion lupaus kansalaisten osallisuuden edistämisestä ja kehittämisestä nostaa esiin keskeisen kysymyksen sen tulevaisuuden suunnasta. Hyvinvointivaltion perusajatus rakentuu laajojen sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien takaamiselle sekä kattavalle, julkisin varoin rahoitetulle palvelujärjestelmälle (Laki 2022/24). Käytännössä tämä lupaus on kuitenkin ollut jatkuvien murrosten kohteena, erityisesti 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun taloudellisten ja poliittisten uudistusten jälkeen, jolloin uusliberalistiset painotukset ja julkisen sektorin tehostamisvaatimukset alkoivat muuttaa hyvinvointivaltion rakenteita (Eronen ym. 2019). Tästä näkökulmasta osallisuuden lupaus on paradoksaalinen: se on sisäänrakennettu hyvinvointivaltion ideaan, mutta sen toteutuminen on yhä enemmän sidoksissa taloudellisiin rajoitteisiin, hallinnollisiin uudistuksiin ja palvelujen markkinaehtoisuuteen. Lupaus osallisuuden edistämisestä voi toteutua vain, mikäli yhteiskunnallinen kehitys kykenee yhdistämään taloudellisen kestävyys-, institutionaalisen legitimitetin ja kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa heitä koskeviin ratkaisuihin.

Hyvinvointivaltion lupaus kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisesta on tärkeä osa nyky-yhteiskunnan kestävyyspolitiikkaa (Hämäläinen 2021). Se vahvistaa kansalaisten luottamusta yhteiskunnan instituutioihin ja viranomaisiin, mitä pidetään sosiaalisen kestävyyskeskeisenä osatekijänä. Sosiaalisen kestävyysnäkökulmasta on tärkeää, että kansalaiset kokevat yhteiskunnan rakenteet yleispäteviksi ja oikeudenmukaisiksi. Laillisuusperiaatteen noudattamisen lisäksi lupaus siitä, että julkinen valta kantaa laajaa vastuuta ihmisten hyvinvoinnista, edistää osaltaan sosiaalista kestävyyttä. Lainsäädännön lisäksi hyvinvointivaltion lupaus kansalaisosallisuudesta ilmenee erilaisissa jäsenyyksissä sekä periaate- ja arvokuvauksissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön kuvauksessa osallisuuden edistämisestä korostuvat muun muassa köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäiseminen, asumisen tukeminen, vammaispoliittisten kysymysten käsittely, romanipoliittiset kysymykset, maahanmuuttajien

ja erityisryhmien hyvinvointi ja terveys, sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistaminen sekä viimesijaisen toimeentulon turvaaminen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2022a). Osallisuuden kriittiset kysymykset ja sisällölliset painotukset kohdistuvat siten usein vähäosaisimpiin ja heikoissa tuloryhmissä eläviin kansalaisiin sekä osin maahanmuuttajiin (ks. luku 3.3). ”Asukasosallisuuden lupaus” koskee kaikkia kansalaisia, mutta eri väestöryhmillä on omat osallistumisen esteensä ja haasteensa, jotka kytkeytyvät muun muassa ikään, terveyteen, toimintakykyyn, sosioekonomiseen asemaan ja maassaolon statukseen.

Kansalaislähtöisyyden käsite antaa yhden relevantin tulokulman osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kansalaislähtöinen yhteiskuntapolitiikka on korostetusti kansalaisten tarpeista lähtevää yhteiskunnan ja palveluiden kehittämistä. Kansalaislähtöisyys versoo yksilöiden tarpeista ja intresseistä mutta viittaa laajemmassa kontekstissa kansalaisyhteiskuntaan, jonka ideaalissa yksilöt voivat vaikuttaa siihen, mitä ja millaisia palveluja kunnat heille tarjoavat. Kansalaisten tieto nousee ammattilaisten tiedon rinnalle, jolloin puhdas asiantuntijavalta vähenee. Tavoitteena on hierarkkisten rakenteiden vähentäminen ja kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen lisääminen, jossa valtaa siirtyy asiantuntijoilta kansalaisille (Pumppu-tietopankki 2022). Kansalaislähtöisyydessä tärkeitä ovat kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet sekä kommunikatiivisen, keskusteleavan demokratian periaatteet (Lindh 2021b).

Oikeudet kietoutuvat aina velvollisuuksiin: kansalaisilta edellytetään lakien ja sääntöjen noudattamista sekä sitoutumista demokraattisten käytäntöjen ylläpitämiseen. Kansalaistottelemattomuus haastaa tämän jännitteen. Se nostaa esiin kysymyksen siitä, missä kulkevat legitiimin poliittisen osallistumisen rajat ja milloin lain rikkominen voidaan nähdä oikeutetuksi keinoksi vaikuttaa yhteiskunnallisiin epäkohtiin. Vaikka kansalaistottelemattomuuden taustalla olevat tavoitteet voivat olla laajasti hyväksyttyjä ja moraalisesti perusteltuja, käytetyt keinot kyseenalaistavat järjestäytyneen yhteiskunnan normatiiviset rakenteet. Demokraattian näkökulmasta kansalaistottelemattomuus voidaan ymmärtää sekä uhkana oikeusvaltion vakaudelle että välttämättömänä korjaavana mekanismina, joka tuo näkyväksi poliittisen järjestelmän sokeita pisteitä ja siten laajentaa osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Keskusteleavan demokratian ja lähidemokratian kehittäminen edellyttää kansalaisten laaja-alaista osallistumista, johon tulee sisällyttää myös maahanmuuttajat sekä maassa jo pidempään asuneet maahanmuuttajataustaiset ryhmät. Erityistä huomiota on kiinnitettävä asukkaiden, palvelujen käyttäjien sekä työhön ja maahanmuuttoon liittyvien asiakasryhmien erityiskysymyksiin. Yhteiskunnan rooli säilyy väistämättä osin ylhäältä ohjaavana, sillä poliittiset instituutiot määrittävät osallistumisen rakenteelliset puitteet ja resurssit. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta ohjaus ei kuitenkaan saa kaventua yksisuuntaiseksi hallinnolliseksi kontrolliksi, vaan sen on toteuduttava kansalaisten ja osallistettavien ryhmien kokemusten ja ehtojen mukaisesti. Tämä tarkoittaa siirtymistä kohti dialogisia ja jaetun päätöksenteon muotoja, joissa viranomaiset ja kansalaiset yhdessä määrittelevät osallistumisen tavoitteita, sisältöjä ja toimintatapoja. Näin voidaan tasapainottaa institutionaalisen ohjauksen tarve ja demokraattisen osallistumisen vaatimus sekä ehkäistä tilannetta, jossa osallistuminen jää näennäiseksi tai muodolliseksi ilman todellista vaikutusvaltaa.

2.2 Asukasosallisuuden ja osallistavan demokratian nykytila

Demokratiaa on kehitetty erilaisten osallisuuden käytäntöjen avulla jo ennen kuin osallisuus vakiintui nykyisessä merkityksessään osaksi poliittista ja hallinnollista sanastoa. Suomessa asukasosallisuutta alettiin edistää lähidemokratian näkökulmasta jo 1980-luvulla (Martikainen & Yrjönen 1984). Tuolloin tunnistettiin kuntalaisten tarve vaikuttaa omaa asuin- ja lähiympäristöä koskeviin kysymyksiin, sillä valtion hallinto koettiin etäiseksi suhteessa paikalliseen arkeen. Lähidemokratia tarkoitti tällöin ennen kaikkea kuntien tarjoamia institutionaalisia mahdollisuuksia osallistua asuinalueiden ja yhteisten palvelujen suunnitteluun ja hallintaan (Ojanperä 2012). Nykyisin käsite ymmärretään laajemmin: se sisältää kunnallisen edustuksellisen demokratian ohella epäviralliset, arjen tasolla tapahtuvat osallistumisen muodot. Vertailu menneeseen osoittaa, että siinä missä 1980-luvulla painotettiin fyysisiä osallistumisen areenoita ja hallinnollisia rakenteita, nykypäivän osallistuminen tapahtuu yhä useammin digitaalisissa ympäristöissä ja deliberatiivisten kokeilujen kautta. Tämä muutos korostaa osallistumisen monimuotoisuutta, mutta nostaa samalla esiin kysymyksen osallistumisen laadusta, vaikuttavuudesta ja eriarvoisesta saavutettavuudesta eri kansalaisryhmien keskuudessa.

Lähidemokratia antaa kuntalaisille päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia muun muassa oman asuinympäristön hoitoa ja kunnossapitoa koskevissa asioissa. Asukkaiden osallistuminen kaupunkiympäristön kehittämiseen on ollut perinteisesti lähidemokratian tärkeä muoto (Martikainen & Yrjönen 1984). Yleisesti on todettu, että osallistumisen ja kansalaisuuden käsitteitä tulisi kehittää asukkaiden ja kansalaisten ehdoilla (Mäenpää & Faehnle 2021). Suomessa kunnallinen autonomia tarjoaa lähtökohtaisesti erinomaiset edellytykset asukasosallisuuden monipuoliselle kehittämiselle kuntaelämän eri alueilla. Tarvitaan kuitenkin konkreettisia toimia ja toimijoita.

Suomessa kunnallisella eli edustuksellisella demokratialla on pitkät perinteet. Se ilmenee tutuimmillaan yleisenä ja yhtäläisenä äänioikeutena kuntavaaleissa. Pelkkänä äänioikeutena edustuksellinen demokratia ei kuitenkaan tarjoa kuntalaisille riittäviä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, joten kunnat ovat autonomiansa puitteissa kehittäneet sekä muita edustuksellisen demokratian muotoja että luoneet epävirallisen vaikuttamisen kanavia. Tällaisia ovat erilaiset asukasraadit, toimikunnat ja kuntalaisten kuulemistilaisuudet, joista osa on lakisääteisiä.

Osallistumisen moninaiset käytännöt – kuten asukasiltojen ja aluefoorumien keskustelutilaisuudet, paikalliset asukas- ja kansalaisraadit, osallistuva budjetointi, sähköiset osallistumissovellukset, kyselyt ja kuulemistilaisuudet – muodostavat nykyisen lähidemokratian keskeisen työkalupakin. Näillä menetelmillä pyritään tuomaan kansalaisten arkitieto ja kokemukset osaksi päätöksentekoa sekä vahvistamaan hallinnon läpinäkyvyyttä. Koska samat osallistumisen muodot toistuvat eri hallinnonaloilla ja kunnissa, viittaamme tässä teoksessa niihin jatkossa yhtenä kokonaisuutena nimellä *asukasosallistumisen menetelmät*. Näin voidaan välttää tarpeetonta toistoa ja keskittyä analysoimaan menetelmien rakenteellisia edellytyksiä, vaikuttavuutta ja rajoituksia.

Osallisuuden muotojen kehittäminen kytkeytyy edustuksellisen demokratian riittävyyden ja rajojen arviointiin. Kyse on myös siitä, miten lähidemokratia ymmärretään ja mitä sillä tavoitellaan. On kysytty, pelastaako osallistaminen demokratian (Meriluoto & Litmanen

2019). Toinen keskeinen kysymys on, onko asukasosallisuuden kehittämisessä kyse näennäisestä rituaalista vai aidosta ja jatkuvasta vuorovaikutuksesta kunnan asukkaiden, viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien välillä (Koskinen-Koivisto ym. 2022; 2023). Kunnallisissa lähidemokratiakokeiluissa on yleensä pyritty kehittämään asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia laajemmin kuin pelkän edustuksellisen demokratian keinoin.

Perinteiset demokratian muodot ovat ajautuneet kriisiin, mikä näkyy esimerkiksi laskevissa äänestysprosentteissa valtakunnallisissa vaaleissa presidentinvaaleja lukuun ottamatta. Hyvinvointialueiden näkökulmasta on saatu tuoretta tutkimustietoa siitä, että käytännöt, kuten edellä mainitut asukasosallistumisen menetelmät, eivät ole toistaiseksi vakiintuneet toimiviksi osallistumisen muodoiksi (Peltonen ym. 2025). Osallistava demokratia yhdistetään vahvasti asukasosallisuuteen, jolla tarkoitetaan asukkaiden oikeutta osallistua ja vaikuttaa omaa aluettaan koskeviin päätöksiin ja palveluihin. Osallistavan demokratian periaatteisiin kuuluu myös asukkaiden oikeus saada tietoa vaikutusmahdollisuuksistaan sekä siitä, mihin heidän osallistumisensa käytännössä johtaa päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Kun kyse on kansalaisten valmiuksista osallistua yhteiskunnallisiin keskusteluihin ja vaikuttamiseen, voidaan puhua demokraattisten taitojen omaksumisesta ja harjoittelusta aktiiviseen osallistumiseen (Opetushallitus 2022). Tavoitteena oleva aktiivinen kansalaisuus voidaan nähdä kansalaiskasvatuksen keskeisenä päämääränä – ideaalina, joka on kunnianhimoinen mutta ei mahdoton saavuttaa.

Keskustelevan demokratian (deliberatiivinen demokratia) kulttuurisena perustana pidetään kansalaisia, joilla on kyky keskustella yhteisistä asioista ja argumentoida näkemyksiään ymmärrettävästi. Suomalaisen tasa-arvoon, luottamukseen ja sosiaaliseen vastuullisuuteen perustuvan koulutusjärjestelmän on todettu vahvistavan ihmisten kriittistä yhteiskuntatietoisuutta ja siten kehittävän kansalaisissa keskustelevan demokratian mahdollistavaa yksilöllistä ja kollektiivista älyllistä pääomaa (Aho ym. 2021). Suomessa on koulutuksella tuotettua intellektuaalista potentiaalia, joka mahdollistaa kansalaisten aktiivisen osallistumisen poliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Toisaalta PISA-mittareilla mitattu suomalaisnuorten osaamisen heikkeneminen voi viitata kielteiseen kehitykseen myös kansalaisosallisuuden näkökulmasta (OKM 2025).

Asukasosallisuus kytkeytyy elimellisesti lähidemokratian ideaan. Lähidemokratia viittaa konkreettisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomalaista lähidemokratiaa koskeva tutkimustieto viittaa siihen, että lähidemokratian toimivuudessa on olennaista se, miten vuorovaikutus onnistuu kansalaisten, toimihenkilöiden ja asioita kunnissa valmistelevien välillä (Metropolia 2013). Kunnissa etsitään toimivia rakenteita ja käytäntöjä, jotta kansalaisten osallisuus päätöksenteossa paranisi ja lähestyisi hallintoa. Samalla kunnallisten hallintorakenteiden laajeneminen merkitsee usein osallistumisen vaikeutumista, kun hallinto, päätöksenteko ja palvelut siirtyvät yhä kauemmaksi asukkaista.

Lähidemokratian käsite ei ole yhtenäinen, vaan sen sisältö vaihtelee käyttäjän mukaan. Esimerkiksi poliitikoilla ja kansalaisilla voi olla hyvin erilainen käsitys lähidemokratiasta. Kunnanvaltuustojen ja hallintoelinten säilyminen kunnissa ei välttämättä yksin riitä lähidemokratian toteutumiselle. Kuntaliitokset mylläävät kuntien hallintoa, ja esimerkiksi reuna-alueilla asuva kuntalainen voi kokea, ettei kunnassa ole konkreettisia välineitä

osallistua palvelujen järjestämistapaan. Keskustelufooromit tarjoavat tärkeitä alustoja, mutta eivät riitä etenkin reuna-alueiden lähidemokratian tarpeisiin. Foorumit toimivat paljolti sananvapauden kehikossa, ja yhteiskunnassa reagoidaan herkästi sosiaalisen median ylilyönteihin. Voidaan puhua syrjäisen maaseudun, kylien ja haja-asutusalueiden asukkaiden osallisuuden toteutumisen vaarantumisesta.

Lohjan kaupunki tarjoaa esimerkin lähidemokratian institutionaalisesta toteuttamisesta. Kaupunki asetti kuusi tavoitetta lähidemokratian kehittämiseksi, joista keskeisin oli ”asukkaiden mahdollisuuksien edistäminen kehittää kunnan toimintaa ja palveluja”. Muut tavoitteet liittyivät kotiseutuhengen vahvistamiseen, asukkaiden edunvalvontaan, yhdistystoiminnan ja alueellisen toimeliaisuuden tukemiseen, asukkaille tärkeiden asioiden esille tuomiseen sekä alueiden välisen yhteistyön vahvistamiseen (Lohjan kaupungin verkkosivut 2022). Tavoitteet ovat kattavia ja pyrkivät monipuolisesti vahvistamaan kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia.

Teoreettisesta näkökulmasta Lohjan malli vastaa lähidemokratian ihanteita, joissa painotetaan kansalaisten mahdollisuutta osallistua suoraan paikalliseen päätöksentekoon. Malli heijastaa myös deliberatiivisen demokratian ajatusta osallistumisesta, joka on sekä muodollisesti avointa että sisällöllisesti merkityksellistä. Kriittisesti voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin asetetut tavoitteet konkretisoituvat käytännön toimintatavoiksi, jotka todella lisäävät asukkaiden vaikutusvaltaa. Ilman rakenteellista muutosta vaarana on, että lähidemokratian käytännöt jäävät konsultatiivisen osallistumisen tasolle, jolloin ne toimivat enemmän hallinnon legitimoinnin välineenä kuin aidon vallan jakamisen muotona.

Nykyään kansalaisosallisuuden mahdollistavat käytänteet nähdään olennaiseksi osaksi käytännön demokratiaa. Osallisuuden ajatellaan vahvistavan kansalaisyhteiskuntaa ja turvaavan yhteiskunnan kehitystä yleisesti. Kansalaisyhteiskunnalla – kansalaisjärjestöillä, seuroilla ja erilaisilla yhteenliittymillä – on osallisuuden edistämässä keskeinen rooli. Osallisuus ja sen muodot toimivat paljolti niin sanotun kansalaisyhteiskunnan sisällä ja sen kontekstissa. Osallistuminen ja vaikuttaminen eivät ole vain yksilökohtaista aktiivisuutta, vaan olennaisesti myös kollektiivista toimintaa.

Kansalaisyhteiskunnalle on haettu kolmenlaisia ihanteita ja perusteluita. Ensinnäkin sen katsotaan tukevan demokratiaa ja moniäänisyyttä sekä edistävän vasta-argumentaation muodostumista kansalaisten, hallinnon edustajien ja poliittisten päättäjien välillä. Toiseksi kansalaisyhteiskunta voidaan nähdä ”politiikan vahtikoirana”, joka ehkäisee korruptiota ja huolehtii siitä, etteivät poliittiset päättäjät voi tehdä kansalaisten elämää koskevia päätöksiä muodollisesti tai sisällöllisesti väärin perustein. Kolmanneksi se tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden olla mielekkäästi kansalainen, toimia kansalaisyhteiskunnan subjektina sekä osallistua ja vaikuttaa asioihin (Eskelinen 2022). Näiden ihanteiden kautta kansalaisyhteiskuntaa perustellaan sen yhteiselämälle tarjoamien merkitysten avulla, ja samalla korostetaan kansalaisosallisuuden tärkeyttä.

Osallistavan demokratian, kuten lähidemokratian, on katsottu kehittyneen erityisesti länsimaisissa demokratioissa, joissa se on kytkeytynyt hyvinvointivaltioiden institutionaaliin rakenteisiin. Demokratia itsessään sisältää lupauksen osallisuudesta ja mahdollisuudesta vaikuttaa yhteisiin asioihin, ja tämä lupaus on perinteisesti yhdistynyt hyvinvointivaltion ideaan. Hyvinvointivaltion lupaus on perustunut työn ja sosiaalisen

liikkuvuuden tarjoamiin mahdollisuuksiin, taloudelliseen kasvuun sekä uskoon yhteiskuntien edistyksestä. Se on rakentunut edustuksellisen demokratian käytännöille, joissa vaaleilla valitut edustajat oletetaan kykeneviksi toimimaan kansalaistensa etujen mukaisesti.

Nykyisessä tilanteessa voidaan kuitenkin kysyä, millainen on asukkaita osallistavan demokratian lupaus suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Lupauksia on runsaasti, mutta niiden ajantasaisuus ja uskottavuus ovat koetuksella globalisaation, digitalisaation ja hyvinvointivaltion taloudellisten rajoitteiden muuttaessa osallistumisen ehtoja. Lupaukset voivat pahimmillaan joutua monien niiden toteuttamista estävien tekijöiden ristitulesa. Erityisen kiinnostavaa on neljännen sektorin, kuten kaupunkiaktiivisuuden, nousu perinteisten julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rinnalle. Tämä laajentaa osallistumisen areenoita ja haastaa perinteisen hyvinvointivaltion osallistumisen rakenteet, mutta samalla lisää paineita neljännen sektorin toiminnan institutionaaliselle kestävyydelle ja legitimiydelle (Mäenpää & Faehnle 2021). Näin osallistavan demokratian lupaus asettuu jännitteeseen suhteeseen hyvinvointivaltion lupauksen kanssa: molemmat korostavat osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien tärkeyttä, mutta ne rakentuvat erilaisille rakenteellisille ja ideologisille perustoille. Kysymys kuuluukin, kykeneekö suomalainen hyvinvointivaltio uudistumaan siten, että se yhdistää osallistavan demokratian ihanteet muuttuvan yhteiskunnan todellisuuteen.

Sosiaaliturvan vajeet vaikeissa elämäntilanteissa voivat aiheuttaa ihmisille sekä pieniä että suuria kohtuuttomia tilanteita. Tätä tapahtuu osaltaan ansiosidonnaisen sosiaaliturvan korostuessa. Kohtuuttomat elämäntilanteet sosiaaliturvan varassa eläville aiheutuvat siitä, että säädökset eivät sovi asiakkaan tilanteeseen: tukeen oikeutettu ei osaa tai ei halua hakea tukea, määrärahoja ei ole varattu riittävästi tai paikallisilla ohjeilla on luotu jopa laittomia kriteereitä, joita työntekijät käyttävät avun perusteena. Laittomilla ohjeilla on usein taustalla kuntien sosiaalityön budjettipaineet (Metteri 2012). Tällaisissa tapauksissa politiikkaohjelmat unohtuvat, laeilla voi olla vääriä painopisteitä ja byrokratia sekä sosiaalinen kontrolli toimivat asiakasta vastaan. Uusliberalistisessa katsannossa osallistaminen määrittyy byrokratian – ainakin sen kasvottoman osan – purkamisena ja kansalaisten itsemääräämisen korostamisena. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten hyvinvointioikeuksien sijaan korostetaan kansalais- ja poliittisia vapausoikeuksia.

Uusliberalistisen ideologian lähtökohtana on ajatus, että yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaakauppa muodostavat yksilön hyvinvoinnin keskeisimmät edellytykset. Tämä kytkeytyy poliittiseen pyrkimykseen vähentää taloudellista toimintaa sääteleviä normeja ja purkaa tulonsiirtoihin perustuvaa hyvinvointivaltiota, mikä merkitsee siirtymää julkisesta rahoituspohjasta kohti yksityisiä ratkaisuja ja markkinaehtoisuutta. Tällainen kehityssuunta asettuu jännitteeseen suhteeseen pohjoismaisen hyvinvointivaltion idean kanssa, joka perustuu universaaleihin oikeuksiin ja kollektiivisen vastuun periaatteeseen.

Suomessa tämä keskustelu konkretisoituu kysymyksenä siitä, onko sosiaaliturvan tulevaisuus heikentämisen vai uudistamisen linjalla (Valtioneuvosto 2023). Uusliberalistinen suuntaus ei ainakaan lähtökohtaisesti kehitä hyvinvointivaltiota parempaan suuntaan. Uusliberalistinen politiikka voisi tarkoittaa merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla vähennetään julkisen vallan vastuuta ja vahvistetaan yksilön roolia palvelujen hankkijana markkinoilta. Tällainen kehitys voi heikentää erityisesti heikoimmassa asemassa olevien

kansalaisten osallisuutta ja mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elämäänsä, sillä sosiaalisten riskien kantaminen siirtyy yksilöille ja kotitalouksille. Saari (2024) on todennut, että jo nyt on nähtävissä merkkejä heikoimmassa asemassa olevien työttömyysturvan heikentämisestä, mikä voidaan tulkita osaksi laajempaa hyvinvointivaltion purkamisen logiikkaa. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuinka demokraattinen lupaus osallisuudesta ja yhdenvertaisista oikeuksista voidaan sovittaa yhteen uusliberalistisen politiikan realiteettien kanssa.

Uusliberalistista mallia pidetään yleisesti pohjoismaisen hyvinvointimallin vastaisena, ja uusliberalistisen politiikan vaikutusten kasvu on varsin todennäköinen tulevaisuudenkuva (Patomäki 2007). Toisaalta uusliberalistinen hyvinvointivaltio on nähty myös mahdollisuutena modernisoida perinteistä hyvinvointivaltiota. Näyttää kuitenkin siltä, että uusliberalismi ja hyvinvointivaltio näyttäytyvät vahvasti vastakkaisina ideologioina sekä teoriassa että ihmisten mielissä. Uusliberalistiset kommentit kohdistuvat usein talouteen ja saavat hyvinvointivaltion puolustajat argumentoimaan hyvinvointivaltion laajojen toimintamuotojen puolesta, jotka perustuvat muuhunkin kuin talouteen ja sen toimintamahdollisuuksien turvaamiseen (Nummelin 2015).

Yksityiset toimijat – yritykset, järjestöt ja säätiöt – tuottavat nykyisin noin neljänneksen Suomen sosiaali- ja terveystalouksista. Yksityiset palvelut nähdään usein julkista järjestelmää täydentävinä, mutta niiden kasvava rooli nostaa esiin kysymyksiä yhdenvertaisesta saavutettavuudesta ja universaalisuuden toteutumisesta. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen yksityistyminen voi lisätä eriarvoisuutta, sillä palvelut jäävät monille pienituloisille saavuttamattomiksi (Hyvinvointiala ry 2019). Yksi mahdollinen näkökulma on, että ne, joilla on taloudelliset resurssit, voivat hankkia yksityisiä palveluja, kun taas hyvinvointivaltio huolehtii muiden tarpeista julkisten palvelujen avulla.

Keskeinen kysymys on, missä määrin yksityiset palvelut todella vahvistavat julkista järjestelmää ja missä määrin ne ilmentävät hyvinvointivaltion uusliberalistista muutosta (Sosiaali- ja terveystaloustaloustieteen tutkimuskeskus 2022b). Uusliberalistinen kehitys voi pitkällä aikavälillä muuttaa palvelujen rahoituspohjaa ja heikentää universaalisuuden periaatetta, mikä asettaa jännitteisen suhteen hyvinvointivaltion peruslupaukseen. Vaikka yksityiset palvelut ovat monin paikoin välttämättömiä turvaamaan riittävää kapasiteettia, vastuu palvelujen riittävydestä ja saavutettavuudesta säilyy julkisella vallalla, jonka legitimitetti on riippuvainen sen kyvystä turvata kansalaisten yhdenvertaiset oikeudet.

Yksityisen sektorin rinnalla niin sanottu ”uusi kolmas sektori” on noussut merkittäväksi toimijaksi sosiaali- ja terveystalouksien tuotannossa. Alun perin järjestöjen toiminta perustui aatteellisuuteen ja tiettyjen ryhmien etujen ajamiseen, mutta nykyisin ne ovat kiinteä osa julkista palvelurakennetta ja toimivat markkinaehtoisesti muiden sektoreiden rinnalla. Toiminta on ammattimaistunut: vapaaehtoisten rinnalla ja sijaan käytetään palkattuja asiantuntijoita, ja juridiset muodot ovat laajentuneet yhdistyksistä sosiaalisiin yrityksiin (Jyväskylän yliopisto 2020). Kehitys on parantanut toiminnan laatua, mutta samalla hämärtänyt rajoja aatteellisen kansalaistoiminnan ja palveluliiketoiminnan välillä. Tämä luo jännitteitä erityisesti palvelujen yhdenvertaisen saavutettavuuden näkökulmasta, sillä sekä yksityiset että kolmannen sektorin palvelut ovat hinnoittelupaineiden alaisia ja asiakasmaksujen kohtuuttomuus voi rajoittaa kansalaisten oikeuksia myös julkisella sektorilla.

Demokratian näkökulmasta edustuksellinen järjestelmä ei yksin turvaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus on ollut suomalaisen demokratian perusta vuodesta 1917, mutta nykytilanteessa tarvitaan myös osallistavia käytäntöjä, jotka vahvistavat kansalaisten osallisuutta arjen tasolla. Lähidemokratia tarjoaa tähän kehyksen: se mahdollistaa kuntalaisten osallistumisen oman alueensa päätöksentekoon ja palvelujen kehittämiseen. Osallistava demokratia toteutuu parhaimmillaan juuri paikallistason prosesseissa, joissa osallisuus ja aktiivinen kansalaisuus saavat konkreettisen merkityksen niille ryhmille, joille ne ovat välttämättömiä ja hyödyllisiä.

2.3 Osallistava demokratia ja maahanmuuttajien osallisuus

Maahanmuuttajien osallisuus on noussut viime vuosina yhdeksi hyvinvointivaltion ja demokraattisen yhteiskunnan keskeisistä kysymyksistä. Kyse ei ole vain yksilöiden mahdollisuudesta kotoutua uuteen kotimaahan, vaan laajemmin siitä, miten yhteiskunnalliset instituutiot pystyvät uudistumaan niin, että ne ottavat huomioon väestön monimuotoistumisen ja turvaavat kaikkien yhdenvertaisen aseman. Osallisuus kytkeytyy osallistavan demokratian ideaaliin, jossa kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa paitsi vaaleissa myös arjen tasolla yhteisiin päätöksiin ja palvelujen kehittämiseen. Maahanmuuttajataustaisille tämä on usein erityisen haastavaa, sillä heidän asemansa yhteiskunnassa rakentuu lähtökohtaisesti erilaisten resurssien, oikeuksien ja haavoittuvuuksien varaan kantaväestöön verrattuna.

Maahanmuuttajat muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän. Työperäisesti tai perhesyistä Suomeen muuttaneet ovat usein eri asemassa kuin pakolaisina tulleet, joiden taustalla on sodan, vainon tai turvattomuuden kokemuksia. Pakolaisuudessa lähtökohdat osallisuudelle ovat usein heikommät, sillä perusasioiden – asumisen, toimeentulon ja turvallisuuden – järjestäminen vie voimia ja asettaa kotoutumisen alkuun erityisiä esteitä. Toisaalta korkeasti koulutetuilla ja työmarkkinoille suoraan kiinnittyvillä maahanmuuttajilla on usein paremmat mahdollisuudet rakentaa osallisuuttaan nopeasti. Lisäksi toisen polven maahanmuuttajat muodostavat oman ryhmänsä: he ovat syntyneet tai kasvaneet Suomessa, mutta heidän osallisuuskysymyksensä kietoutuvat sekä perheiden kotoutumisen historiaan että heidän omaan kokemukseensa kansalaisuudesta ja yhdenvertaisuudesta. Tämä heterogeenisyys haastaa hyvinvointivaltiota kehittämään joustavia ratkaisuja, jotka huomioivat erilaisten ryhmien tarpeet ilman liiallista yleistämistä. (Kotoutuminen.fi 2025a; 2025b.)

Uusi kotoutumislaki (681/2023) pyrkii vastaamaan näihin haasteisiin. Laki määrittelee kotoutumisen yksilölliseksi prosessiksi, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa. Tavoitteina ovat yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja osallisuuden vahvistaminen (§ 1). Laki velvoittaa kuntia laatimaan kotoutumisohjelmia, arvioimaan maahanmuuttajien osaamisen ja palvelutarpeet sekä seuraamaan kotoutumisen etenemistä. Erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointiin sekä perheiden monialaisen tuen tarpeisiin on kiinnitettävä huomiota (§ 21). Kotoutuminen nähdään kaksisuuntaisena prosessina: maahanmuuttajien odotetaan sopeutuvan uuteen ympäristöönsä, mutta yhtä lailla yhteiskunnan on oltava valmis vastaanottamaan ja tukemaan heitä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2025a; 2025b). Tämä kaksisuuntaisuus tuo kotoutumisen tiiviisti osaksi osallistavan demokratian keskustelua,

sillä kyse on paitsi yksilön mahdollisuudesta osallistua myös instituutioiden kyvystä luoda tiloja ja rakenteita osallistumiselle.

Osallistavan demokratian näkökulmasta maahanmuuttajien osallisuus ei rajoitu muodollisiin oikeuksiin. Kyse on siitä, millaisia reittejä pitkin vaikutusmahdollisuudet konkretisoituvat. Lähidemokratian areenat, kuten asukasraadit, kuntalaiskyselyt ja paikalliset kuulemistilaisuudet, tarjoavat potentiaalisesti tärkeitä kanavia osallistumiselle. Tutkimusten mukaan nämä mekanismit eivät kuitenkaan aina tavoita maahanmuuttajia, vaan heidän osallistumisensa jää kantaväestöä heikommaksi. Osallistumisen esteitä voivat olla kielitaito, tiedon puute, kulttuuriset erot osallistumisen tavoissa sekä kokemukset syrjinnästä. Lisäksi poliittinen keskustelu maahanmuutosta voi olla polarisoivaa, mikä voi vähentää halukkuutta osallistua. Näin osallistavan demokratian ihanteet törmäävät arjen todellisuuteen, jossa osallistumisen muodollinen mahdollisuus ei vielä takaa sen tosiasiallista toteutumista.

Jännitteitä syntyy myös siinä, miten maahanmuuttajien osallisuutta ymmärretään. Usein osallisuus liitetään työllistymiseen ja taloudelliseen itsenäisyyteen, jolloin työ nähdään kotoutumisen keskeisimpänä väylänä. Tämä painotus on ymmärrettävä, mutta se voi kaventaa osallisuuden käsitettä ja jättää vähemmälle huomiolle poliittisen osallistumisen, järjestötoiminnan ja kulttuurisen vuorovaikutuksen. Jos maahanmuuttajia ohjataan pääasiassa työtehtäviin, joita kantaväestö ei mielellään tee, vaarana on, että heidän osallisuutensa rakentuu hierarkkiseksi ja alempiarvoiseksi (Ndomo 2024). Tämä on ristiriidassa osallistavan demokratian ihanteiden kanssa, jotka korostavat kaikkien yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa.

Toisaalta maahanmuuttajien osallisuus voi myös toimia voimavarana, joka uudistaa demokratian käytäntöjä. Esimerkiksi kaupunkiaktivismi ja neljännen sektorin toiminta ovat osoittaneet, että maahanmuuttajataustaiset voivat luoda uusia tapoja osallistua, jotka rikastuttavat koko yhteiskunnan osallistumisen muotoja. Tämä voi kuitenkin synnyttää uusia jännitteitä: mitä enemmän epämuodolliset osallistumisen muodot vahvistuvat, sitä suurempi tarve on pohtia niiden suhdetta virallisiin demokraattisiin instituutioihin ja hyvinvointivaltion rakenteisiin.

Osallisuuden mittaaminen ja arviointi on keskeistä, sillä sen kautta voidaan nähdä, kuinka kotoutuminen etenee ja kuinka hyvinvointivaltio kykenee lunastamaan lupauksensa. Käytännössä osallisuus näkyy siinä, millä tavoin maahanmuuttajat osallistuvat koulutukseen, työelämään, järjestötoimintaan ja paikalliseen päätöksentekoon. Esteitä voivat luoda syrjintä, sosiaalisten verkostojen puute ja taloudellinen haavoittuvuus, jotka voivat murentaa luottamusta yhteiskunnan instituutioihin. Nuorten kohdalla syrjäytymisriski on erityisen vakava, sillä se voi johtaa ulkopuolisuuden kokemuksiin ja rikollisuuteen. Yksittäisten rikosten saama suhteettoman suuri huomio julkisessa keskustelussa leimaa helposti kokonaisia yhteisöjä, mikä entisestään vaikeuttaa osallisuuden toteutumista (Salmi 2015; Aaltonen ym. 2015).

Lopulta maahanmuuttajien osallisuuskysymykset eivät ole vain kotoutumisen tekninen osa, vaan ne koskevat suoraan osallistavan demokratian ja hyvinvointivaltion legitimitettä. Jos osallisuus jää pinnalliseksi, vaarana on, että maahanmuuttajat nähdään ensisijaisesti kohteina, eivät toimijoina. Tämä heikentää demokratian lupausta kaikkien kansalaisten ja asukkaiden yhdenvertaisista vaikutusmahdollisuuksista. Toisaalta, jos osallisuutta

onnistutaan vahvistamaan monipuolisilla ja saavutettavilla rakenteilla, maahanmuuttajat voivat toimia merkittävänä voimavarana, joka rikastuttaa demokratiaa ja vahvistaa hyvinvointivaltion peruslupausta. Kysymys on siis pohjimmiltaan siitä, kykeneekö suomalainen hyvinvointivaltio yhdistämään osallistavan demokratian ihanteet monikulttuurisen yhteiskunnan realiteetteihin tavalla, joka vahvistaa sekä osallisuutta että yhteiskunnallista koheesiota.

2.4 Kansalaisosallisuuden visiot ja tulevaisuudennäkymät

Kansalaisosallisuuden käsitteen merkitys ja ala ovat laajoja. On perusteltua visioida ja perustella hyvinvointivaltion lupausta erityisryhmien (heikoimmassa asemassa olevat kansalaiset) tarpeilla. Hyvinvointivaltion keskeisenä tehtävänä on myös edistää kansalaisyhteiskuntaa ja kansalaisosallisuutta, jotta kaikkien yhteinen hyvä toteutuisi mahdollisimman hyvin ja oikeudenmukaisesti. Osallisuudesta osallinen kansalainen saa ikään kuin ”turvakuut”, että hän saa tarvitsemaansa apua. Kaikkein ”eksistentiaalisimmassa” merkityksessä kyse on kansalaisen elämän tarkoituksellisuuden ehtojen toteutumisesta.

Jo kansalaisosallisuuden nykytilan kuvauksessa olisi ollut perusteltua käsitellä digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia osallisuuden edellytysten luomisessa. Tässä julkaisussa näitä mahdollisuuksia tarkastellaan osana kansalaisosallisuuden tulevaisuudennäkymiä. Digitaalisen teknologian laajeneva käyttö ja digitaidot uutena kansalaistaitojen alueena ovat jo nykypäivää, mutta ne ovat myös olennainen osa yhteiskunnan yleistä tulevaisuuskuva. Digitalisaatio nähdään yleiskeinoksi ratkaista mitä erilaisimpia yhteiskunnallisia kysymyksiä: demokratian kriisiä, hyvinvointivaltion taloudellista kestävyyttä, huono-osaisuuden ongelmaa, hyvinvointialan henkilöstövajetta ja kansalaisosallisuuden piirin laajentamista. Digitalisaatio on luonut uudenlaisia rakennuspuita osallisuutta mahdollistavalle kehittämistyölle. Vaikka digitaalisen informaatio- ja kommunikaatioteknologian käyttö on merkittävästi yleistynyt kansalaisten arjessa, sen soveltaminen osallisuuden muotojen kehittämisessä ei ole ongelmatonta. Pelkkien digitaalisten palvelujen käyttö ei vielä välttämättä lisää osallisuutta, ja digitaaliset ratkaisut voivat jopa estää niiden kansalaisten aidon osallistumisen, joilla ei ole riittäviä valmiuksia hyödyntää digitaalista teknologiaa.

Digitaalisen teknologian hyödyntäminen hyvinvointipalveluissa on yksi esimerkki palvelujen kehittämisestä, joka tarjoaa asukkaille uudenlaisia mahdollisuuksia keskustella palvelutarjonnasta ja osallistua sitä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon paikallisesti omalla asuinalueellaan (Sauri 2017). Digitaalisilla palveluilla on tunnetusti merkitystä osallisuuteen ja hyvinvointiin, ja digitaalisesta hyvinvoinnista ja digitaalisesta osallisuudesta puhutaan myös uudenlaisen palvelutuotannon muotona. Keskustelussa painottuu tekniikan näkökulma, mutta myös kysymykset digitaalisten palvelujen laadusta, tarkoituksenmukaisuudesta ja saavutettavuudesta ovat huomion kohteena. Osallistumisen mahdollistamisen lisäksi talous ohjaa digitaalisten palvelujen kehittämistä. Niiden kustannuksia pidetään yleisesti perinteistä palveluntarjontaa pienempinä.

Digitaalinen osallisuus yhdistää parhaimmillaan tekniikan ja yksilön tarpeet ja toiveet. Digiosallisuus nähdään tilana, jossa lähdetään ihmisen tarpeista yhä sähköistyvässä

yhteiskunnassa, ja nimenomaan niistä tarpeista, joita ihminen pitää itselleen keskeisinä. Digiosallisuutta on laajennettu koskemaan myös ihmissuhteita; sen katsotaan vahvistavan ihmissuhdehyvinvointia, yhteyttä ja kokemusta kuulumisesta. Digitaalinen hyvinvointi on mielestäni luonteeltaan ketju, jossa digitaalisuus tukee osallisuutta ja hyvinvointia ja jonka piirissä ihminen voi vaikuttaa ympäristössään ja yleensäkin yhteiskunnassa.

Digiosaaminen nähdään demokratiaa vahvistavana voimana, jossa kaikki ihmiset pidetään yhteiskunnassa mukana sen yhä sähköistyessä ja digitalisoituessa. Se mahdollistaa uudenlaisen kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan vuorovaikutuksen. Mukaan on tullut yhdistyksiä, kuten Sininauhaliitto, joissa korostetaan digiyhteistyötä valtion, kuntien ja muiden toimijoiden kesken sekä yhteistyötä asiaan koulutettujen vapaaehtoisten ja ammattilaisten välillä (Sininauhaliitto 2023; Hänninen ym. 2021). Tavoite on kunnianhimoisuudessaan se, ettei kukaan jäisi ulos digiosallisuudesta, vaan saisi täytettyä hyvinvointitarpeensa alati sähköistyvän palvelutarjonnan keskellä.

Digiosallisuus tarkoittaa kansalaisten osallistumista digitalisoituvassa yhteiskunnassa, ja sitä voidaan tarkastella kahden toisiaan täydentävän ulottuvuuden kautta: digiosallistumisena ja digiosallistamisena. Digiosallistumisella viitataan yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumiseen digitaalisten välineiden, sovellusten ja palveluiden välityksellä. Digiosallistaminen puolestaan tarkoittaa edellytysten luomista tällaiselle osallistumiselle esimerkiksi kehittämällä kansalaisten digivalmiuksia sekä muokkaamalla ympäristötekijöitä niin, että ne tukevat yhdenvertaista pääsyä digitaalisiin osallistumisen kanaviin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin ryhmiin, joilla on riski syrjäytyä puutteellisen digiosaamisen vuoksi, ja joille tarvitaan kohdennettua tukea ja ohjausta.

Digitaaliset hyvinvointipalvelut muodostavat keskeisen sovelluskohteen, jossa digitalisaatio toimii palveluiden tuotannon ja käytön välineenä (Hänninen ym. 2021). Pelkkä digitaalisten ratkaisujen lisääminen ei kuitenkaan takaa osallistumisen toteutumista, sillä teknologia ei itsessään ole "automaattisesti osallistava". Digiosallisuuden toteutuminen edellyttää paitsi teknologisia resursseja myös sisällöllisesti mielekkäitä ratkaisuja, käyttäjäystävällisiä välineitä ja asianmukaista ohjausta. Näin voidaan varmistaa, että digitaalisuus toimii välineenä osallisuuden vahvistamisessa eikä uusien eriarvoisuuksien synnyttäjänä.

Digiosallisuuden kehittämisessä tarvitaan jatkuvaa ja systemaattista seuranta, sillä on olennaista ymmärtää, missä vaiheessa digitalisoitumisen tuomat mahdollisuudet ja riskit kulloinkin ovat. Pelkkä digitaalisten palvelujen määrän lisääminen ei takaa osallisuuden toteutumista, vaan digihyvinvoinnin edistämiseksi on määriteltävä monipuolisia ja luotettavia mittareita, jotka huomioivat sekä käyttäjien kokemukset että palvelujen saavutettavuuden. Digitaalinen osallisuus rakentuu konkreettisesti digiympäristöissä tapahtuvissa kohtaamisissa kansalaisten ja palveluntarjoajien välillä, mutta samalla se heijastaa laajemmin mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja palvelujärjestelmän kehittämiseen (DigiIN 2022). Näin digitaaliset ratkaisut eivät ole vain teknologisia välineitä, vaan ne voivat muodostua keskeiseksi käytännön tueksi kansalaisten osallisuuden vahvistamisessa.

Analyysi digiosallisuudesta ei kuitenkaan voi olla teknologianeutraalia. Se sisältää väistämättä kysymyksiä vallasta ja eriarvoisuudesta: kenen tarpeisiin digipalvelut suunnitellaan, kenellä on riittävät taidot käyttää niitä ja ketkä jäävät ulkopuolelle? Erityistä

huomiota on kiinnitettävä sukupolvien välisiin eroihin. Nuorilla aikuisilla digitaalinen osallistuminen kytkeytyy usein sosiaalisen median, mobiilisovellusten ja verkkoyhteisöjen välityksellä tapahtuvaan vaikuttamiseen, kun taas iäkkäämmillä käyttäjillä osallisuus rakentuu usein palveluiden käytettävyyden, digitaalisten taitojen ja luottamuksen kysymysten kautta. Sukupolvinäkökulma paljastaa, että yhdenvertaisen digiosallisuuden toteutuminen ei ole itsestäänselvyys, vaan se edellyttää kohdennettua tukea ja palvelujen räätälöintiä eri väestöryhmille.

Tulevaisuuden haasteena on varmistaa, että digiosallisuuden ratkaisut eivät vahvista jo olemassa olevia sosiaalisia jakolinjoja, vaan pikemminkin kaventavat niitä. Tämä tarkoittaa, että teknologiaa ei tule nähdä vain palvelutuotannon tehokkuuden välineenä, vaan myös demokraattisen osallistumisen ja kansalaisten yhdenvertaisen vaikutusmahdollisuuden infrastruktuurina. Digiosallisuuden seuranta ja arviointi mittareiden avulla on keskeistä, jotta voidaan tunnistaa niin onnistumisia kuin epäkohtia, ja näin varmistaa, että digitalisoituminen todella edistää osallisuutta eikä synnytä uusia syrjäytymisen muotoja.

Digitaalisuus ja sähköinen asiointi olivat alkuaan ensi sijassa palvelujen käyttöä helpottavia välineitä. Osallisuutta ajatellen ne tarvitsevat myös osallisuutta edistäviä sisältöjä, sillä muuten ne jäävät vain pelkiksi välineiksi, tosin tärkeiksi sellaisiksi palvelujen saavutettavuuden näkökulmasta. Esiintyy myös suoranaista muutosvastarintaa digilaitteiden käyttämistä kohtaan, sillä monet, usein juuri seniorikansalaiset, eivät halua tai osaa käyttää digilaitteita. Tässä on ristiriita, kun ikääntyvä Suomi on ongelmissa nimenomaan ikääntyneiden palvelujen toteuttamisessa. Nuoret ikäluokat sen sijaan menestyvät yleensä hyvin digimaailmassa, vaikka osa syrjäytyneistä nuorista muodostaa poikkeuksen.

Digitaalinen kommunikaatio- ja informaatioteknologia tarjoaa kansalaisille uusia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia ja edistää keskustelevan, deliberatiivisen demokratian toteutumista. Länsimaissa on puhuttu jo vuosia demokratian heikkenemisestä, jota ilmentää kiinnostuksen puute poliittiseen toimintaan. Populistiset puoluejohtajat, puolueet ja liikkeet ovat voimaantuneet esiin useissa maissa, ja populismin ja äärilaidan nationalismiin esiinnousu nähdään lähes suoraviivaisesti demokratian uhkana. Läntisten demokratioiden, niiden instituutioiden ja kansalaisjärjestöjen muutosta ei voida enää ennustaa kovin hyvin edes kovin lyhyellä ajalla. Muun muassa nationalismiin nousun katsotaan uhkaavan jo monissa Euroopan maissa edustuksellista, perinteistä demokratiaa.

Deliberatiivinen demokratia voidaan nähdä normatiivisena ihanteena, joka ei ole utopistinen mahdottomuus, vaan suunta, johon yhteiskunnat voivat pyrkiä. Utopian käsitettä ei tässä yhteydessä ole syytä ymmärtää ”paikkana, jota ei ole”, vaan pikemminkin arvoja kokoavana orientaatiopisteenä, joka jäsentää keskustelua ja luo tavoitteellista päämäärää poliittisille uudistuksille. Tällöin deliberatiivinen demokratia toimii sekä kriittisenä mittapuuna olemassa oleville käytännöille että tulevaisuuteen suuntaavana ideaalimallina.

Hyvinvointivaltion näkökulmasta deliberatiivisen demokratian ihanne liittyy suoraan sen peruslupaukseen: kansalaisten osallisuuden vahvistamiseen ja yhdenvertaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen. Jos hyvinvointivaltio rakentuu universaaleille oikeuksille ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteille, deliberatiivinen demokratia täydentää tätä lupausta lisäämällä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon yhteisen keskustelun ja harkinnan kautta. Näin se ei ole vain ihanne vaan käytännöllinen

väline, jonka avulla voidaan syventää demokratian legitimitettä ja vastata moniarvoisen yhteiskunnan haasteisiin.

Keskusteleva osallisuus on suhteellisen uusi näkökulma osallisuuskeskustelussa. Moneen suuntaan hajautuneen teorian lähtökohtana ovat Jürgen Habermasin ja John Rawlsin ajatukset. Yleisesti kyse on siitä, että kansalaisten ja kansalaisryhmien keskustelua julkisista asioista pidetään tärkeänä. Tällä keskustelulla pitää olla vaikutuksensa lakeihin, julkiseen politiikkaan, asenteisiin tai kulttuurisiin käytäntöihin. Keskustelu on kansalaisten, hallinnon edustajien ja poliitikkojen välistä kommunikointia, jolloin erilaiset ongelmat, haasteet ja politiikkalinjaukset käsitellään erilaisten intressien ja arvojen suodattamina. Keskustelu toimii myös parhaimmillaan prosessina, jolla muokataan intressejä ja mielipiteitä. (Tykkyläinen 2022; Dryzek 2022; Gastil & Levine 2005.)

Neuvotteleva, keskusteleva demokratia toimii keskusteluun ja harkintaan perustuvana kansanvaltana, jonka keskeisen yhteiskunnallisen keskusteluareenan muodostaa kansalaisyhteiskunta (Deliberatiivisen demokratian instituutti 2020). Se vaatii pohjaksi elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan ja toimivan keskusteluyhteyden päättäjien poliittisten keskustelujen ja kansalaisten keskinäisten keskustelujen välillä. Aito kansalaisyhteiskunta toimii muun muassa ”toriparlamenttien”, yhdistysten, järjestöjen ja Internetin välityksellä. Areenoilla keskustellaan yhteiskunnallisista asioista ja muodostetaan niihin kannanottoja. Keskustelussa perustellaan, kyseenalaistetaan ja etsitään ratkaisuja. Poliittisen tason ja kansalaistason keskustelujen välisen toimivuuden ratkaisee oikeanlainen kommunikaatio, jossa kuunnellaan aidosti toinen toistaan. Onnistuneena lopputulemana on yhteisymmärrys erilaisista ratkaisuista ihmisten välillä. Keskustelu tuottaa toimiessaan yhteisymmärrystä, kun etsitään yhteisesti jaettavia näkemyksiä. (Kiiski Kataja 2017.)

Keskustelevan demokratian ja hallinnan kehittämisen ideana on tarjota kansalaisille uusia vaikutus- ja osallistumiskanavia. Sen ajatellaan lisäävän kokemusta päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta, tiivistävän kuntalaisen ja päätöksenteon vuorovaikutusta ja vahvistavan kansalaisten luottamusta kunnallista päätöksentekoa ja demokratiaa kohtaan (Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla 2022). Keskustelevan demokratian yleisideaan kuuluu asianosaisten väestöryhmien yhdenvertainen mielipiteiden huomioiminen hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa mukaan lukien lainsäädäntötyö ja muu säädösten määrittäminen. Se nähdään voimistuvana trendinä Länsimaisten yhteiskuntien kehityksessä, jopa niiden demokratian pelastajana.

Osana edustuksellista demokratiaa, deliberatiivista toimintatapaa, pidetään demokratian kolmantena kehitysvaiheena edustuksellisen demokratian ja sitä täydennettävän osallistuvan demokratian jälkeen. Siinä kaikilla keskusteluun osallistuvilla on oikeus esittää mielipiteensä ja asioista voidaan olla myös eri mieltä. Kyse on ideaalitapauksessa moniäänisyydestä, jossa käsiteltäviä asioita nähdään myös toisten keskusteluun osallistuvien silmin. Toisten kuuntelun avulla opitaan ja voidaan tarvittaessa muuttaa mielipidettä keskustelussa olevasta aiheesta. Keskustelu on laajaa ja avointa, julkista keskustelua. Deliberaatiossa on tilaa aatteille, arvostuksille, ideoille, intresseille ja mielipiteille. (Pekonen 2011.) Näin ainakin ideaalitapauksissa tällaista olisi oikein toteutunut deliberatiivinen keskusteleva demokratia.

Osallistamishankkeille asetetuissa tavoitteissa erottuu kolme pääkategoriaa. Ensiksi tavoitteina ovat kansalaisten, etenkin marginaaliryhmien voimaannuttaminen (*empowerment*), valtaistaminen ja osallistumisen esteiden poistaminen (*inkluisio*). Toiseksi tavoitellaan tietopohjan laajentamista, jotta voitaisiin tehdä entistä paremmin perusteltuja poliittisia päätöksiä esimerkiksi palveluiden tehostamiseksi (muun muassa käyttäjälähtöinen suunnittelu). Kolmantena tavoitteena on hallinnon legimitetin ja kansalaisten ja hallinnon välisen luottamuksen parantaminen (esimerkiksi demokratisointi) (Meriluoto & Litmanen 2019). Erityisesti kolmas pääkategoria häivyttää päättäjien vallankäyttöä kansalaisten hyväksi. Voimaannuttaminen on tie ylös jostakin haitallisesta olotilasta, kuten syrjäytyminen tai vammaisuuden kokemukset tms. Valtaistaminen tuottaa aitoa tunnetta siitä, että voi vaikuttaa aidosti omiin ja ympäristönsä asioihin. Esteiden poistaminen inklusiona toteutuu parhaiten koulutuksen ja yhteiskunnallisen osallistumisen esteiden poistamisena. Nämä kaikki yhdessä olisivat toteutuessaan merkittävä osa itse osallistamisen tai osallisuuden kokonaisuuksien aitoa toteutumista.

Turun yliopiston *Osallisuus muuttuvassa yhteiskunnassa* -seminaarissa nostettiin esiin kolme keskeistä näkökulmaa osallisuuteen liittyen (Järvi 2019). Ensinnäkin kansalaisten osallisuus ymmärrettiin integroitumisena yhteiskuntaan, eli yksilön ja yhteisöjen mahdollisuutena tulla tunnustetuiksi täysivaltaisina toimijoina. Toiseksi tarkasteluun nousi niin sanottu neljäs sektori, joka rakentuu kaupunkilaisten vertaisverkostoista ja uudenlaisista kansalaistoiminnan muodoista. Tämä näkökulma kytkeytyy myös siihen, että nykyinen tietoyhteiskunta voidaan nähdä potentiaalisesti kehittyvän digitaaliseksi merkitysyhteiskunnaksi, jossa teknologian ohella korostuvat yhteisöllisyys, kokemusten jakaminen ja yhteisesti jaettu merkityksellisyys. Kolmantena teemana painotettiin sosiaaliturvan roolia osallisuuden ja ihmisten merkityksellisyyden kokemuksen vahvistamisessa.

Nämä kolme näkökulmaa ilmentävät hyvin hyvinvointivaltion edessä olevia haasteita ja mahdollisuuksia. Rakenteiden ja sosiaalisten käytäntöjen muuttuessa tarvitaan sekä institutionaalisia että yhteisöllisiä keinoja vahvistaa kansalaisten osallisuutta. Integroituminen yhteiskuntaan, uusien osallistumisen areenoiden tunnustaminen sekä sosiaaliturvan merkitys eivät ole irrallisia teemoja, vaan ne muodostavat kokonaisuuden, joka määrittää kansalaisosallisuuden laatua ja legitimitettiä. Toteutuessaan nämä näkökulmat voisivat tarjota vahvan perustan kansalaisosallisuuden kehittämiseksi ja turvata sen, että osallisuus ei jää muodolliseksi lupaukseksi, vaan realisoituu ihmisten arjessa kokemuksina vaikuttamisesta, tunnustamisesta ja yhteisöllisyydestä.

Tulevaisuuden lupaukset (Kiiski Kataja 2017) liittyvät siihen, että kun tuotantorakenteet muuttuvat, niin politiikan avulla kyetään jakamaan vaurautta ja antamaan asukkaille reiluuden kokemusta. Kyse on siitä, toimiiko luottamus ja sosiaalisuus yhä laajenevalla Internetin valtakaudella. Digitaalinen infrastruktuuri on periaatteessa vain väline, joka ei toimi ilman mielekästä sosiaalista infrastruktuuria. Käytännössä tällainen tarkoittaa kykyä kohdata erilaisia ihmisiä, toistemme ajattelun ymmärtämistä ja luottamuksen rakentamista vieraiden kanssa. Vastaavasti poliittisten puolueiden toimintatapoja olisi uudistettava niin, että asukkaat voisivat tuntea aidosti mahdolliseksi ajaa puolueiden kautta tärkeäksi kokemiaan asioita. (Kiiski Kataja 2017.)

Osallistamista (Keränen 2019) toteutetaan suuressa määrin osallistamispolitiikan avulla, ja samalla puhutaan osallistavasta hallinnasta. Eri hallintoportaissa lasketaan paljon osallistavan hallinnan varaan. On esitetty aiheellisesti kysymys, onko osallistamispolitiikka osa uusliberaalia hallintaa vai sen vastavoima. Osallistava hallinta on eräänlainen muoti-ilmiö ja puhetapa hallinnon eri tasoilla. Kansalaisten osallistamista pidetään vastavoimana uusliberalismille ja kuluttajakansalaisuutta korostavalle ajattelutavalle, mutta se nähdään myös kansalaisten mieltämisenä ”hallintoalamaisiksi”. Osallistava käänne ei ole kyennyt ainakaa riittävästi haastamaan uusliberalismia, vaan pikemminkin se on muodostunut, ainakin osittain, osaksi kuluttajakansalaisuuden ajatusta. Kansalaisia toki kuullaan myös kuluttajakansalaisina, mutta se ei ole aitoa kansalaisosallisuutta, vaan pikemminkin kaupallisuuden ilmentymä. (Keränen 2019.)

Kunnissa ja muissa hallinto-organisaatioissa on aitoa motivaatiota hyödyntää kansalaisten osallisuutta. Kuntien tulevaisuus on yleisesti kiinnostava asia. Valtiovarainministeriön selvityksessä haettiin suuntaviivoja 2030-luvun kuntien pääpiirteisiin. Tarkastelun tuloksena ehdotettiin neljää skenaariomallia siitä, kuinka asukkaiden vaikuttaminen ja osallistuminen tulisi kirjata kuntalakiuudistukseen. Skenaariot tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030 nimettiin seuraavasti: 1) ”Innostava elinvoimainen kunta”, 2) ”Ratkaisut etsivä kunta”, 3) ”Laiska kunta” ja 4) ”Lannistunut kunta”. ”Innostava elinvoimainen kunta” ja ”Ratkaisut etsivä kunta” olivat ymmärrettävästi toivottavia tulevaisuudenkuvia ja ”Laiska kunta” ja ”Lannistunut kunta” syystäkin ei-toivottavia. (Valtionvarainministeriö 2017.) Mikäpä kunta haluaisi imagokseen Laiska kunta tai Lannistunut kunta? Tämän pitäisi rohkaista kuntia kehittämään itseään kohti Innostavaa kuntaa tai Ratkaisut etsivää kuntaa. Osallisuuspolitiikka on myös tulevaisuudessa olennaisesti kuntapolitiikkaa.

Osallistaminen on osa hyvinvointivaltion lupaus, jossa korostuu kansalaislähtöinen näkökulma (Kainulainen ym. 2021). Euroopan (Euroopan neuvoston jäsenvaltiot) tasolla on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa päätetty, että kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on kaikille Euroopan neuvoston jäsenvaltioille yhteinen periaate. Peruskirjan ajatuksena on, että tällainen oikeus toteutuu välittömimmin paikallistasolla, joka tarkoittaa Suomen oloissa lähinnä kuntia (66/1991). Kun kansainvälinenkin lainsäädäntö antaa mahdollisuuden kehittää aitoa osallisuutta, kyse on paljolti tahdosta. Yhteiskunta voi kehittyä asteittain, mutta tarvitaan sekä empiirisesti koeteltuja ”osallisuusmalleja” että asianmukaista visiointia, ja on muistettava mallien alueellinen soveltuvuus Suomen eri alueille. Uusliberalistinen ideologia ei suosi kansalaisuuteen perustuvia etuja, mutta hyvinvointivaltiota olisi kyettävä kehittämään uusliberalistisista suuntauksista huolimatta kansalaisuusperiaatteeseen nojaten.

Hyvinvointivaltion taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä haastaa erityisesti heikkenevä väestön huoltosuhde: Työikäisen väestön osuus pienenee ja eläköityneiden määrä lisääntyy. Myös sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus voi olla uhattuna. Sukupolvikysymys yhdistyy sosiaaliseen kestävyteen ja sen muiksi elementeiksi on esitetty perustarpeiden tyydyttämistä, hyvinvoinnin ja resurssien reilua jakaantumista yhteiskunnassa sekä sosiaalista koheesiota, eli ihmisryhmien yhteenkuuluvuutta. Taloudellinen kestävyys koskee käytännössä hyvinvointivaltion rahoituspohjaa. Väestön ikääntyessä hoivan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve kasvaa. Kysymys on myös epävirallisen hoivan asemasta tulevaisuuden yhteiskunnassa, eli käytännössä hyvinvointivaltion roolista suhteessa yksityisten talouksien hoivaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. (SustAgeable-blogi 2022.)

Eurooppalaisen hyvinvointimallin tulevaisuutta on pohdittu hyvinvointiyhteiskunnan hallinnan (*governance*) näkökulmasta. Kysymys on muun muassa siitä, kuinka eurooppalaisille hyvinvointivaltioille voidaan kehittää nykyistä parempaa uudistumiskykyä. Muita tärkeitä kysymyksiä ovat seuraavat: 1) resurssien tehokas ja joustava käyttö vastaamaan monimutkaisiin ja nopeissa muutoksissa oleviin hyvinvointihaasteisiin, 2) hallintamallien uudistaminen sosiaalisten investointien edistämiseksi, 3) ympäristönäkökulmien mukaan ottaminen, kansalaisten riittävän osallistumisen turvaaminen, ja 4) toimiva työnjako julkisen, yksityisen ja kansalaisyhteiskuntaa tarkoittavan kolmannen sektorin välillä, sekä 5) Euroopan unionin rooli sosiaalisen kestävyyden näkökulmasta. (Sitra 2015.) Näistä kaikki kohdat edellä paitsi ehkä sosiaaliset investoinnit eivät niinkään koske Suomea?

Tulevaisuuden sosiaalipolitiikan kehittymiskuluille on esitetty kolme skenaariota (Kajanoja 2016):

1. Ensimmäinen skenaario: "Uusliberalismi vahvistaa asemiaan" kuvaa uusliberalismin voimistumista, mikä tarkoittaisi negatiivisluonteisen skenaarion tuloerojen kasvua, palvelujen eriytymistä, huono-osaisuuden periytymisen kasvua, luokkaerojen lisääntymistä ja verotuksen kevenemistä.
2. Toisessa skenaariossa, nimeltään: "Sosiaaliseen panostava valtio", sosiaalipolitiikalla tuotettaisiin talouskasvua korostamalla lapsi- ja koulutuskeskeisiä investointistrategioita ja syrjäytymisen ehkäisyä sekä investoimalla, toisin kuin uusliberalistisessa politiikassa, koko kansan koulutukseen ja päivähoitoon sekä aktiiviseen työllisyyspolitiikkaan. Verotus ja tuloerot eivät kasvaisi tässä skenaariossa yhtä paljon kuin uusliberalistisessa mallissa, mutta syrjäytyneiden suhteellisen aseman heikkeneminen jatkuisi.
3. Kolmannessa "Hyvinvointivaltion rakentaminen ja edistyminen" -skenaariossa tuloerot pienenisivät, ja kaikkia ikäryhmiä (elämänvaiheita) koskevat sosiaaliset oikeudet paranisivat, toimeentuloturvan tarveharkinta vähenisi, vähimmäisturvan laskennallinen raja nousisi yli tuloköyhyyden rajan ja vähimmäisturvan varaan jääminen vähenisi ja etuuksien saajia kontrolloitaisiin nykyistä vähemmän samalla kun koulutukseen ja päivähoitoon investoitaisiin, sosiaalisten ongelmien ennalta ehkäisyyn vaikutettaisiin tehostetusti tukimenettelyiden avulla ja työtä tarjottaisiin kuntien ja valtion pitkäaikaistyöttömille, vajaakuntoisille, vammaisille ja syrjäytymisuhan alaisille nuorille.
(Kajanoja 2016.)

Skenaarioista viimeksi mainittu, hyvinvointivaltion perinteistä ajatusta toteuttava tulevaisuudenkuva on Kajanojan mielestä kaikkein epärealistisin. On todennäköistä että, ensimmäisessä skenaariossa esitetty uusliberalismin voimistuminen toteutuu. Tosin verotuksen keveneminen olisi paradoksaalinen asia. Monet keskiluokkaisetkin ja työväenluokkalaiset tervehtisivät tätä ilolla, mutta samalla hyvinvointivaltion rahoitus pohja vaarantuisi perustavanlaatuisesti. Tästä on esitetty useita ennusteita, joita pohdittu (heti seuraavassa kappaleessa) myös tässä julkaisussa. Kaikkein todennäköisintä lienee se, että toisen skenaarion: "Sosiaaliseen panostava valtio" toteutuu ainakin suurelta osin. Todennäköistä on myös syrjäytyneiden suhteellisen aseman heikkenemisen jatkuminen.

Uusliberalismi nähdään siis uhkana perinteiselle hyvinvointimallille; Se haastaa perinteisen sosiaalipoliittisen ajattelun. Sen katsotaan merkitsevän hyvinvointivaltion heikentymistä. Uusliberalistisen valtion lupaus olisi toteutuessaan olennaisesti toinen kuin kahdessa muussa Kajanojan (2016) skenaariossa. Se heikentäisi esimerkiksi syrjäytyneiden asemaa, mitä yleisesti pidetään ei-toivottavana kehityssuuntana. Se ei puolustaisi kansalaisten oikeutta osallistua yhteiskunnallisiin keskusteluihin kehityksen ehdoista ja suuntaviivoista, se ei rakentaisi kanavia kansalaisvaikuttamiselle, eikä kantaisi huolta kansanvallan periaatteen noudattamisesta poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa sanan laajassa merkityksessä. Uusliberalistiselle valtiomallille vaihtoehtona on kansalaisten sosiaaliseen turvaan ja osallisuuteen investoiva valtio, jollaista nykyinen lainsäädäntö ja nykyisen hyvinvointivaltion juridinen ja demokraattinen perusta edustavat.

Suomalaisen hyvinvointivaltion rahoituspohjan heikentyminen talouskriisien, väestörakenteen ikääntymisen ja palvelutarpeen kasvamisen seurauksena on herättänyt pohtimaan sosiaalipoliittisten innovaatioiden hyödyntämistä ja hyvinvointipalveluiden uudenlaista organisoimista. Yksi tällainen innovaatio on tulospohjaisen rahoitusopimuksen edistämisen prosessi (SIB). SIB-malli kehitettiin Iso-Britanniassa John W. Kingdonin toimesta, ja hän myös loi edellä mainitun jäsenyyksen kolmesta virtauksesta. (Pennanen YM. 2024; ks. Kingdon 2003.) Mallia sovellettiin vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana turvapaikanhakijoiden integroinnissa. Käytännössä tässä raha liikkuu useimmiten siten, että sijoittajat investoivat jonkin rahoitusvälineen kautta johonkin julkisen vallan osoittamaan hankkeeseen ja sijoittajien tuotto on riippuvainen saavutetuista tavoitteista. Mallin käytön aktivoi ”kolmen virtauksen” kohtaaminen, joita ovat ongelmien virta (Poliittinen huolenaihe), politiikkatoimien virta (ratkaisujen etsiminen), ja politiikan virta (poliittisen ilmapiirin ja päätöksenteon suotuisuus). Olisiko tällainen menetelmä sovellettavissa Suomessa. Ajatus siitä voi tuntua varsin radikaalilta, mutta on se ainakin koeteltu keino?

Kansalaisosallisuuden tulevaisuus on kiinteässä yhteydessä hyvinvointivaltion tulevaisuuteen. Käytännössä kyse on siitä, pystyykö taloudellista ja sosiaalista kestävyytään menettävä hyvinvointivaltio enää lunastamaan peruslupauksensa pitää huolta kaikista kansalaisistaan, toisaalta myös siitä, onko skenaario uusliberalismin kasvusta hyvinvointivaltion varsinainen uhka? Perinteinen hyvinvointivaltio on todellisessa vaarassa, jos uusliberalismin vahvistuminen ja hyvinvointivaltion taloudellisen ja sosiaalisen kestävyys heikkeneminen toteutuvat yhdessä. Uhkakuvia on paljon, mutta tähän saakka on selvitty varsin hyvin. Uusien hyvinvointialueiden käynnistäminen jokin aika sitten toi mukanaan ainakin suuren organisatorisen muutoksen. Myös niiden toimivuutta tarkastellaan kriittisesti ja tähän on ollut hyvät perustelunsa (Peltonen ym. 2025).

Miten suomalaisen hyvinvointivaltion käy tulevaisuudessa? Hyvinvointivaltion perusperiaatteita ei olla muuttamassa, mutta ”leikkaukset” ja ”uudistukset” koskevat hyvinvointivaltion asukasyyntä, eli käytännössä vähätuloisia ja köyhiä (Saari 2024)? Todennäköisesti on näin, sillä muun muassa työmarkkinatuen tarveharkintaa leikattiin pienentämällä tuen vähimmäismäärää. Näiden edellä mainittujen toimien syynä oli ”ylivenytetty hyvinvointivaltio” (Saari 2024). On kuitenkin muistettava se, että hyvinvointivaltion kriisistä on puhuttu sosiaalipoliitikkojen teksteissä jo useita vuosikymmeniä aina 1980-luvulta saakka. Hyvinvointivaltio on tähän saakka onnistunut kestämaan useita eri vuosikymmenten murrosvaiheita menettämättä sen perustaan kuuluvia

hyvinvointivaltion ydinideoita. On paradoksaalista, että hyvinvointivaltion ydinideoiden jatkuvuus riippuu paljolti rahasta, mutta tämän ohella tarvitaan sosiaalisia ja muita vastaavia innovaatioita, joilla edistetään aitoa kansalaisosallisuutta. Hyvinvointivaltio selvisi 1980–1990-lukujen talouslamasta, vaikka tilannetta pidettiin silloin kestäättömänä. Nyt hyvinvointivaltion perustaa uhkaavat muun muassa ulkoiseen turvallisuuteen tarvittavat varat, jotka ovat tietysti välttämättömiä nykyisessä maailmantilanteessa.

3 Vahvistaako osallistava sosiaalipolitiikka kansalaisosallisuutta?

Suomi on sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltio. Nämä kolme elementtiä kietoutuvat toisiinsa Suomen yhteiskuntajärjestyksessä, jossa lainsäädäntö ja poliittinen päätöksenteko perustuvat korkeisiin humaaneihin arvoihin, erityisesti yksilön ihmisarvon ja itsemääräämisen, kansalaisten tasa-arvon ja vaikuttamisosallisuuden sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ihanteisiin. Aktivoivan ja osallistavan sosiaalipolitiikan paradigma on olennainen osa Suomen pohjoismaiselle hyvinvointivaltioideologialle rakentuvaa yhteiskuntajärjestystä ja sitä tukee tarkastella yhteiskuntajärjestyksen osana. Hyvinvointivaltiomme humaani arvoperusta on periaatteessa ollut valmiina jo kauan. Tässä luvussa tarkastellaan kansalaisosallisuuden sosiaalipoliittista ulottuvuutta, erityisesti asiakasosallisuutta sen erityisenä ilmentymänä.

3.1 Sivistys, oikeus ja hyvinvointi poliittisina arvoina

Jokaisella yhteiskuntajärjestyksellä on ideologinen perusta, sille tunnusomainen arvopohja, joka määrittää niin poliittisen vallankäytön kuin talouselämän, tapakulttuurin ja sosiaalisen järjestäytymisen normeja ja rakenteita. Valtiolliset poliittisen päätöksenteon rakenteet, periaatteet ja käytännöt ovat muotoutuneet – ja niitä on tietoisesti rakennettu – osana yhteiskunnan kokonaiskehitystä. Esimerkiksi Suomen kehittyminen sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltioksi ei ole sattumaa, vaan tietojen ponnistelujen tulos.

Suomalaisen yhteiskunnan poliittiset rakenteet, konventiot ja lainsäädännöllinen perusta rakentuvat olennaisilta osin poliittisista arvoista, joiden kautta Suomi määrittyy sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltioksi. Näitä voidaan luonnehtia esimerkiksi seuraavasti:

- Sivistysvaltion keskeisiä määrittäjiä ovat kansalaisten monipuolista kouluttautumista edistävä koulutuspolitiikka ja monipuolinen sivistystyö, tieteellisen maailmankuvan ja tieteelliseen tutkimukseen perustuvan kulttuurin arvostaminen sekä ihmisten itsemääräämisen suojaaminen. Sivistysvaltioperiaate ilmenee kansalaisten vapautta ja tasa-arvoa turvaavina ihmisoikeuksina yhteiskuntajärjestyksen poliittisessa arvoperustassa.
- Oikeusvaltiossa julkinen toiminta ja päätöksenteko perustuvat lakiin, lainsäädäntö turvaa kansalaisille lakiin perustuvan kohtelun ja kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämän mukaisesti Suomen perustuslaissa (731/1999, §6) puhutaan myös yksilön kehitystasoa vastaavasta lasten tasavertaisesta kohtelusta sekä sukupuolten tasa-arvosta. Poliittisesti riippumaton oikeuslaitos on oikeusvaltion ydinperiaate.

Hyvinvointivaltio lupaa turvata kansalaisten hyvinvoinnin. Käytännössä kyse on sosiaalipoliittisesta järjestelmästä, jolla vastataan ihmisten hyvinvointia koskeviin taloudellisiin, sosiaalisiin ja terveydellisiin tarpeisiin. Hyvinvointivaltion järjestelmä koostuu erilaisista lakisääteisistä etuuksista ja palveluista. Hyvinvointivaltioiden kesken on eroja siinä, miten laajaksi julkisen vallan toiminta ja kansalaisten sosiaaliset oikeudet käsitetään.

Osallistavan sosiaalipolitiikan käsite tai paradigma määrittää osaltaan järjestelmän luonnetta.

Hyvinvointivaltiomallin osalta – mukaan lukien osallistavan sosiaalipolitiikan idean tarkastelu – on tärkeää korostaa sitä, että Suomen sosiaalipoliittinen järjestelmä perustuu pohjoismaiseen hyvinvointivaltioideologiaan, jossa korostuvat valtion laaja vastuu ja kansalaisten laajat sosiaaliset oikeudet. Solidaarisuus (Pedersen & Kuhnle 2017) ja luottamus (Kangas & Kvist 2018) on mainittu pohjoismaisten yhteiskuntien ja yhteiskuntapolitiikan peruseräinä. Ajatus kansalaisten tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ihanteisiin perustuvasta universaalista sosiaaliturvasta erottaa pohjoismaisen mallin maailman kaikista muista hyvinvointijärjestelmistä (Kautto & Kuitto 2021). Yhteiskuntamallin teoreettinen kehys on perustavalla tavalla eettinen.

Suomessa kansalaisille on perustuslaissa (731/1999, §19) luvattu oikeus *ihmisarvoisen elämän* mahdollistavaan tarpeen mukaiseen sosiaaliturvaan ja hoivaan erilaisissa elämäntilanteissa. Huomiota on kiinnitetty erityisesti ihmisten hyvinvoinnin turvaamiseen koskien työttömyyttä, sairautta, vammaisuutta sekä perheiden ja lasten erityisiä tarpeita. Hyvinvointivaltio-ideologiaa mukailevat eettiset normit ja periaatteet ohjaavat lainsäädäntöä ja hyvinvointi-instituutioiden toimintaa. Tavoitteena on vastata kattavasti kansalaisten todellisiin tarpeisiin. Esimerkiksi lastensuojelua tehdään sosiaalihuollossa lapsen etu edellä, jolloin esimerkiksi rahallisia etuuksia pohditaan todellisten tarpeiden perusteella, ei niinkään laskettavien normien perusteella.

Suomalainen sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltio tarjoaa kansalaisille sekä laajat kansalais- ja poliittiset oikeudet että monipuoliset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Voidaan puhua kokonaisuudesta, joka koostuu toisiinsa monin tavoin yhteen kietoutuvista vapaus- ja hyvinvointioikeuksista. Onkin ilmeistä, että pohjoismaisten yhteiskuntien sosiaalinen kestävyys perustuu siihen, että pohjoismaisessa mallissa on onnistuttu yhdistämään vapauden ja sosiaalisen turvallisuuden ihanteet (Hämäläinen 2021). Kyse on samalla myös kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan suhteen määrittelemisestä kansalaisten oikeuksina ja julkisen vallan sitoumuksina.

Suomessa valtio on sitoutunut sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltion tunnusmerkkeihin. Sosiaalipolitiikalla on nähty kansalaisten hyvinvointia turvaavan tehtävän lisäksi – tai siihen liittyen – erityinen kansalaisten yhteiskunnallista toimintakykyä, osallisuutta ja osallistumista koskeva tarkoitus. Aktivoivan ja osallistavan sosiaalipolitiikan paradigmassa yhdistyvät sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltion arvopohjan mukaiset pyrkimykset edistää kansalaisten itsemääräämistä ja mahdollisuutta toimia ja vaikuttaa yhteiskunnallisesti.

Yhteiskunnallinen osallistuminen ja vaikuttaminen ei rajoitu vain kansalaisten äänestysoikeuteen. Sen lisäksi Suomen perustuslain (731/1999) mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon” (§ 14). Myös kunnallinen itsehallinto – ”kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon” – ja muu mahdollinen kuntia suurempien alueiden itsehallinto on kirjattu perustuslakiin (§ 121).

Kunnan tehtävistä ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta on säädetty erillisessä Kuntalaissa (410/2015). Lain tarkoituksena on ”luoda edellytykset kunnan asukkaiden

itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa” samoin kuin ”edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä” (§ 1). Kunta määrittänyt laissa itsehallinnolliseksi kokonaisuudeksi, joka ”edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla” (§ 1). Laissa hyvinvointialueesta (611/2021) lain tarkoitus ja hyvinvointialueen tehtävät kuvataan samoin sanakääntein kuin kuntalaissa asukkaiden hyvinvoinnin tukemisena ja hyvinvointialue määritellään ”julkisoikeudelliseksi yhteisöksi, jolla on alueellaan itsehallinto” (§ 1–2).

Kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen ja kuntien ja hyvinvointialueiden hallinnollisen autonomia periaate liittyvät ajatuksellisesti toisiinsa. Asukasosallisuus ja hyvinvointiosallisuus nähdään laissa toisiinsa kietoutuvina kansalaisoikeuksina. Ajatus kansalaisten sosiaalisen turvallisuuden turvaamisesta julkisen vallan keskeisenä tehtävänä kuuluu olennaisesti pohjoismaiseen hyvinvointivaltioideologiaan. Se on sosiaalipolitiikan keskeinen tehtävä. Sosiaalinen turvallisuus on pohjoismaisen yhteiskuntajärjestyksen keskeinen poliittinen arvo. Sen lisäksi pohjoismaisessa yhteiskuntamallissa korostuvat kansanvaltaisuuden, yksilön itsemääräämisen, tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ylevätkin sosiaalieettiset periaatteet.

Aluevaaleissa äänestämisen lisäksi kansalaisten muu osallistuminen hyvinvointialueiden päätöksentekoon on tähän mennessä ollut vähäistä. Hyvinvointialueiden on todettu tasapainoilevan tehokkuuden ja demokraattisuuden välillä, ja esimerkiksi asukasosallistumisen menetelmät, kuten asukasillat, -raadit ja -kyselyt, eivät juurikaan ole saaneet jalansijaa hyvinvointialueiden päätöksenteossa (Peltonen ym. 2025). Hyvinvointialueuudistus ei ainakaan toistaiseksi ole kyennyt edistämään sanan laajassa merkityksessä kansalaisosallisuuden lupauksen toteutumista, ehkä jopa päinvastoin.

Sosiaalipolitiikka ei määrity vain hyvinvoinnin turvaamiseksi vaan koskee olennaisesti myös kansalaisdemokratian ja aktiivisen kansalaisuuden edistämistä. Osallistava sosiaalipolitiikka on olennaisella tavalla työelämäosallisuuden vahvistamista, ei vain työttömyystukijärjestelmän ylläpitoa. Sen lisäksi, että osallistava sosiaalipolitiikka ilmentää demokratian ihannetta, se heijastaa kaikin puolin pohjoismaisen yhteiskuntajärjestyksen sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltiolista arvopohjaa.

3.2 Osallistavan sosiaalipolitiikan paradigma

Osallistavan sosiaalipolitiikan käsite viittaa sosiaalipoliittisiin toimiin, joilla edistetään kansalaisten sosiaalista osallisuutta. Sosiaaliselle osallisuudelle ei ole vakiintunutta määritelmää. Yleisesti sillä tarkoitetaan mahdollisuutta osallistua hyvinvoinnin kannalta keskeisten yhteiskunnan osajärjestelmien aktiviteetteihin ja prosesseihin. Se nähdäänkin tärkeäksi poliittiseksi päämääräksi ja periaatteeksi muun muassa sosiaali-, terveys- ja työllisyyspolitiikassa (Leemann ym. 2015). Osallistavan sosiaalipolitiikan paradigma ilmentää tätä päämäärää ja periaatetta sosiaalipolitiikan alalla.

Laajasti ottaen osallistavan sosiaalipedagogiikan näkökulma sisältyy kaikkiin hyvinvointipolitiikan alueisiin. Samalla perinteisen sosiaalipolitiikan määritelmä ja tarkoitus

ovat laajentuneet talouskysymyksistä koskemaan kansalaisten osallisuutta ja osallistamista heitä itseään koskevista kysymyksistä. Jos sosiaalipolitiikasta vastaavat käyttävät sitä politiikkana aidosti edistämään kansalaisten osallisuutta, ollaan hyvällä tiellä. Vaarana kuitenkin on, että hyvinvoinnin turvaaminen jää liikaa erilaisten hankkeiden varaan eikä nojaa riittävästi valtiojohtoiseen politiikkaan.

Olipa osallistava sosiaalipolitiikka johdonmukaista tai ei, se on tärkeä osa osallisuuden hallinnan politiikkaa. Osallistavalla sosiaalipolitiikalla luodaan edellytyksiä myös kansalaisten hyvinvoinnille ja elämänlaadulle edistämällä sosiaalista osallisuutta ja osallistumista. Hyvinvointi ja elämänlaatu puolestaan ovat laajoja käsitteitä, ja osallisuuden idea joutuu niitä yhdessä edistettäessä vastaamaan koviin vaatimuksiin. Osallistava sosiaaliturva sisältää kansalaisille myös velvoitteita; esimerkiksi on oltava työmarkkinoiden käytettävissä saadakseen työttömyyspäivärahaa. Puhutaan jopa velvoittavasta ja osallistavasta sosiaaliturvasta. Tällöin sosiaaliturvaetuuden saaminen perustuu saajan yhteiskunnalle antamaan vastikkeeseen, joka voi olla esimerkiksi työsuoritus, osallistuminen työllistämistä edistävään palveluun tai vaikkapa järjestötoimintaan.

Kyseessä on perustulon tai vastikkeettoman sosiaaliturvan vastakohta, jolla etuuden saajaa pyritään aktivoimaan usein passivoivaksi arvioituun vastikkeettomaan sosiaaliturvaan verrattuna. Asiaa on tutkittu paljon, mutta käytetty käytännössä varsin vähän. (Nortio 2021.) Osallistava hyvinvointivaltio ei vain avusta, tue ja rahoita vaan myös pyytää ja velvoittaa. Osallistavan hyvinvointivaltion periaatteita noudatettiin jo 1980-luvulla, kun työttömiä nuoria velvoitettiin määräaikaisiin, yleensä kunnan työsuhteisiin. Eri asia kuitenkin oli se, kuinka mielekkäitä nämä työt olivat nuorten näkökulmasta.

Hyvinvoinnin kannalta keskeisiä yhteiskunnan osajärjestelmiä ovat kasvatus ja koulutus, työ, vapaa-ajan toiminnot ja ihmissuhteet sekä sosiaalipoliittisten etuuskien ja palvelujen järjestelmät. Osallistava sosiaalipolitiikka on esteiden poistamista osallisuuden edistämiseksi näistä järjestelmistä. Esimerkiksi lasten ja nuorten asianmukaista kasvatusta, koulunkäyntiä ja hyvinvointia turvaavana politiikkana se kietoutuu läheisesti perhe- ja koulutuspolitiikkaan (Hämäläinen 2010a; 2010b) ja työelämään osallistumista edistävänä toimintana työllisyyspolitiikkaan (Poutanen 2010). Osallisuus määrittyy hyvinvoinnin ja elämänlaadun osatekijäksi.

On tärkeää tehdä ero osallisuuden ja osallistumisen käsitteiden välille. Osallisuus ilmenee monella tavalla kuten osallisuutena omasta elämästä, osallisuutena yhteisöissä ja vaikuttamisen prosesseissa ja osallisuutena yhteisestä hyvästä (Isola ym. 2020). Voidaan myös puhua osallisuudesta yhteiskunnan eri osajärjestelmissä kuten työelämä, koulutus, ihmissuhteet, harrastukset ja kansalaisoikeudet. Osallisuuden semanttinen vastakohta on osattomuus. Se ilmenee eristäytymisenä, vieraantumisenä, syrjäytymisenä. Osallistuminen puolestaan viittaa mahdollisuuteen toimia ja vaikuttaa ja sen semanttinen vastakohta on sosiaalinen toimetttömyys ja passiivisuus.

Sosiaalipolitiikassa on kyse sosiaalista turvallisuutta rakentavasta politiikasta, jonka instrumentteja ovat kansalaisten hyvinvointia turvaavat sosiaaliset etuudet ja palvelut. Suomessa kansalaisten laajat sosiaaliset oikeudet on kirjattu lainsäädäntöön ja julkinen valta on sitoutunut niiden turvaamiseen. Hyvinvointia ylläpitävä sosiaalipoliittinen etuus- ja palvelujärjestelmä rahoitetaan pääosin yhteisvastuullisesti julkisin varoin, ja julkisella

vallalla on paitsi taloudellinen myös toiminallinen ylläpito- ja järjestämisvastuu. Suomalaisessa kontekstissa osallistavan sosiaalipolitiikan paradigmaa on tarkasteltava tätä taustaa vasten.

Suomalainen sosiaalipolitiikka rakentuu pohjoismaisen hyvinvointi-ideologian mukaisesti ajatukselle julkisen vallan laajasta sitoutumisesta hyvinvoinnin edistämiseen. Julkisen vallan velvollisuus huolehtia kansalaisten sosiaalisesta turvallisuudesta on keskeinen poliittinen arvo ja se määrittyy julkisen vallan keskeiseksi tehtäväksi. Valtio on usein myös liikkeelle panevana voimana hyvinvoinnin edistämistä koskeissa hankkeissa (Finnish Government 2024). Vuonna 2015 julkaistussa Osallistava sosiaaliturva -hankkeen loppuraportin kuvailulehdellä kuvataan osallistavan sosiaaliturvan tavoite seuraavasti (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2015):

”Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on edistää työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten osallisuutta, hyvinvointia, työelämävalmiuksia ja työelämään suuntautumista sekä ehkäistä syrjäytymistä. Tavoitteena on kannustaa ja lisätä mahdollisuuksia aktiiviseen toimintaan sekä vahvistaa osallistujien asemaa toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Tavoitteena on myös kasvattaa kuntien ja kolmannen sektorin asemaa toiminnan toteuttajina”.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion lupaus kansalaisille on tarjota tarpeenmukaista taloudellista turvaa, terveydenhoitoa ja sosiaalista tukea kaikille yhdenvertaisesti. Kansalainen voi luottaa siihen, että vaikeuksien tullen häntä autetaan. Ja enemmänkin, hänellä on lakiperustainen oikeus saada yhteiskunnalta hyvinvointia turvaavia etuuksia ja palveluja, vaikka ei olisikaan erityisen avun tarpeessa. Tähän kuuluvat massiiviset tulonsiirrot, etuudet ja palvelut, joilla ehkäistään ja lievitetään köyhyyteen ja syrjäytymiseen liittyviä hyvinvoinnin vajeita. Järjestelmän katsotaan toimivan sosiaalisia ongelmia ehkäisevänä puskurina, ei vain korjaavana tekijänä. Puhutaan ”sosiaalisesta kansalaisuudesta”, joka perustuu laajoihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.

Mitä osallistava sosiaalipolitiikka tarkoittaa tässä edellä mainitussa hyvinvointivaltion lupauksen kontekstissa? Miten se on sovitettavissa julkisen vallan laajaa vastuuta korostavaan hyvinvointivaltioideologiaan? Ilmentääkö se paradigmanmuutosta sosiaalipoliittisessa ajattelussa ja minkä lisäarvon se mahdollisesti tuo sosiaalipoliittiseen ajatteluun? Mitä uutta se tarjoaa ammatilliseen työskentelyyn ja miten se vaikuttaa työntekijän ja asiakkaan suhteeseen? Mitä se merkitsee poliittisessa päätöksenteossa ja viranomaisten toiminnassa?

Suomessa hyvinvoinnin turvaamista pidetään yhteisenä asiana ja siitä kannetaan yhdessä vastuuta kansakuntana. Kansalaiset ja heidän hyvinvointiaan turvaava valtio ovat samalla puolella, kuuluvat samaan kokonaisuuteen ja toteuttavat yhteistä tehtävää. Hyvinvointivaltio kaikkien kansalaistensa turvana ei tietenkään toimi käytännössä aukottomasti. Tässä kirjassa on esimerkiksi viitattu muun muassa syrjäytymiseen useassakin yhteydessä. Lisäksi jotkut erityisryhmät, kuten vapautuneet vangit ovat voineet jäädä kokonaan palvelujen ulkopuolelle, joskin heidän asiaansa on myös kiinnitetty erityistä huomiota (Leppo 2019).

Osallistava sosiaalipolitiikka on olennaisesti kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä ja turvaamista. Siinä sosiaalipolitiikan keinoin – turvaamalla kansalaisten hyvinvointia – edistetään kansalaisten integroitumista yhteiskuntaan. Samalla osallisuus ja osallistuminen nähdään toimeentuloa, sosiaalisia suhteita ja itsensä toteuttamista koskevien tarpeiden tyydyttymisen ohella hyvinvoinnin yhdeksi osatekijäksi. Osallistavan sosiaalipolitiikan yhteys kansanvaltaisen päätöksenteon rakenteisiin ja periaatteisiin on ilmeinen, vaikka ensisijaisesti onkin kyse kansalaisten hyvinvoinnin vahvistamista koskevasta sosiaalipolitiikan periaatteesta.

Paradigmaa määrittävien termien mukaisesti osallistavassa sosiaalipolitiikassa sosiaalipolitiikan keskeiseksi tehtäväksi nähdään ihmisten osallisuuden edistäminen suhteessa hyvinvointia ja elämänlaatua ylläpitäviin toimintajärjestelmiin: koulutukseen, työhön, yhteisöllisyyteen, kansalaisvaikuttamiseen ja erilaisiin vapaa-ajan aktiviteetteihin. Kyse ei ole vain kansalaisten kannustamisesta aktiiviseen elämään yhteiskunnan jäsenenä vaan olennaisesti myös esteiden raivaamista osallistumisen tieltä. Kyse on sosiaalipolitiikan tehtävän määrittelemisestä kansalaisten osallisuuden vahvistamisena sen sijaan, että se nähtäisiin vain ulkokohtaisena etuuksien ja palvelujen muodostamana järjestelmänä.

Suomessa otettiin 1990-luvulla käyttöön aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite, jota voidaan pitää osallistavan sosiaalipolitiikan ilmentymänä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000). Siinä pyrittiin tehostetun viranomaisyhteistyön – erityisesti sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon yhteistyön – avulla edistämään pitkään työttömänä olleiden vaikeasti työllistyvien kansalaisten työllistymistä. Pyrkimyksenä oli tukea työttömän työnhakijan omatoimisuutta tarjoamalla elämänhallintaa ja toimintakykyä parantavaa sosiaalista kuntoutusta ja järjestämällä työllistämistä edistävää koulutusta. Kyse oli olennaisesti työelämäosallisuuden sosiaalipoliittisesta edistämisestä.

Osallistavan sosiaalipolitiikan ajatus ei koske vain vaikeasti työllistyvien työllistymisedellytysten parantamista vaan koko sosiaalipolitiikan tehtävää ja periaatteessa kaikkia kansalaisia. Osallisuus on nähty sekä hyvinvointitekijänä että mahdollisuutena lisätä heikossa asemassa olevien valtaa (Isola ym. 2020). Se on ikään kuin sisään rakennettuna suomalaisen sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltion yhteiskuntajärjestyksessä. Toiminnallisena konseptina se ei ole ongelmaton, sillä yksilön itsemääräämisoikeuteen liittyvän omavastuun ja julkisen vallan sitoumukseen huolehtia kansalaisten hyvinvoinnista liittyvän yhteisvastuun periaatteiden yhteensovittaminen on haasteellista.

Esimerkiksi nuorten osallisuuden edistämisen on nähty edellyttävän sekä poliittista että pedagogista vaikuttamista: poliittinen on vaikuttamista yhteiskunnan rakenteisiin ja rakenteiden kautta, pedagoginen taas vaikuttamista ihmisiin, toimintakulttuuriin, moraaliin (Hämäläinen 2008). Osallisuus on tärkeä kansalaiskasvatuksen tavoite, mutta myös kasvattaja kansalaisuuteen (Nivala 2008). Osallistava sosiaalipolitiikka on ennen muuta vaikuttamista sosiaalisiin oloihin politiikan keinoin, ei yksilön vastuuttamista yhteiskunnan rakenteista. Poliittinen vaikuttaminen on paljolti edellytysten luomista yksilön omatoimisuutta ja aktiivista kansalaisuutta tukevalle osallisuudelle ja osallistumiselle sekä samaan tähtäävälle pedagogiselle vaikuttamiselle.

Aiheellisesti voidaan kuitenkin kysyä, yksilöllistetäänkö osallistavassa sosiaalipolitiikassa sosiaalisia ongelmia tai ohjaako paradigma peräti tarkastelemaan sosiaalisia ongelmia

yksipuolisesti yksilön ominaisuuksina ja ummistamaan silmät yhteiskunnallisilta rakennetekijöiltä. Osallistavaan sosiaalipolitiikkaan sisältyy joka tapauksessa lupaus edistää kansalaisten sosiaalista toimintakykyä, osallisuutta ja kiinnittymistä yhteiskuntaan aktiivisena kansalaisena vastakohtana sosiaaliselle syrjäytymiselle.

Onko hyvinvointivaltion lupauksesta kiinni pitäminen muuttunut edellisiä vuosikymmeniä vaikeammaksi? Onko osallistamisen hallinta muuttanut yhteiskuntaa parempaan suuntaan? Näihin kysymyksiin ei ole yksiselitteisiä vastauksia, mutta osallisuuskysymyksiä on kuitenkin tiedostettu ja niistä on hankittu tieteellistä tietoa. Osallistamisen hallinnassa on haasteita, mutta työtä sen eteen on selvästi tehty. Sosiaalipoliittisia osallistamishankkeita on toteutettu yli 30 vuotta. Monissa hankkeissa on saavutettu aitoja tuloksia, mutta melkein poikkeuksetta niissä on ollut ongelmia asiakkaiden aidon vaikuttamisen mahdollisuuden ja vuorovaikutteisen dialogin tuottamisen kanssa. Ongelmina ovat olleet muun muassa näennäisosallisuuden vahvistuminen, keskittyminen pelkästään asiakastiedottamisen edistämiseen sekä osallistamisen toimintamahdollisuuksien rajaaminen asiakastiedon keruussa ohjaamalla asiakkaiden vastauksia valmiilla teemoilla (Häyhtiö 2017).

3.3 Osallistava sosiaalipolitiikka syrjäytymisen torjumisena

Tässä luvussa tarkastellaan sosiaalipolitiikan ja sosiaalisen syrjäytymisen yhteyttä. Syrjäytymisen käsite tuli Suomessa aktiiviseen käyttöön sekä akateemisessa yhteiskuntatutkimuksessa että poliittisessa keskustelussa 1970-luvulla. Käsite tulee alun perin Ruotsista (todennäköisesti Ranskan kautta) ja sitä ilmaistiin termillä ”utslagen”, eli uloslyödyt (Allardt 1983). Käsitteen juuret ovat myös pitkäaikaistyöttömyyttä tarkoittavassa ilmiössä, jonka yhteydessä alettiin puhua työmarkkinoilta ”uloslyödyistä”. Tästä merkityksestä käsitteen ala on laajentunut koskemaan työelämästä syrjäytymisen lisäksi osattomuutta myös muista yhteiskunnan keskeisistä toimintajärjestelmistä, kiinnittymättömyyttä ja ulkopuolelle joutumista.

Syrjäytyminen on sosiaalinen ongelma ja kompleksinen ilmiö, jossa syyt ja seuraukset kietoutuvat monimukaisella tavalla toisiinsa. Se on perusteltua nähdä pikemmin ihmisen elämänkulkua sävyttävänä prosessina kuin olotilana. Syrjäytymistä voi tapahtua eriasteisesti eri elämänalueilla, ja yhdellä elämänalueella tapahtuva syrjäytyminen usein altistaa syrjäytymiselle myös elämän muilla osa-alueilla. Yleisesti tiedetään, että syrjäytyminen voi koskea eri ihmisryhmiä ja toteutua elämän eri osa-alueilla koskien esimerkiksi kansalaisen toimeentuloa ja sosiaalisia suhteita sekä suhdetta palveluihin.

Suomalaisessa syrjäytymistutkimuksessa voidaan erottaa kehittämistutkimukset, joissa on etsitty toiminnallisia ratkaisuja eri väestöryhmissä ilmenevän sosiaalisen syrjäytymien ehkäisyyn ja lievittämiseen, ja käsitteelliset tarkastelut, joissa on hahmotettu syrjäytymisen ilmiön luonnetta teoreettisesti. Esimerkkinä teoreettisesta tarkastelusta on Jyrkämän (1986) luokitus koulutukselliseen, työmarkkinalliseen, sosiaaliseen, vallankäytölliseen ja normatiiviseen syrjäytymiseen. Ensin mainituissa taas ovat korostuneet lasten ja nuorten koulutuksellisen syrjäytymisen mekanismeja ja interventioita koskevat hankkeet, mutta erillisiä hankkeita on toteutettu myös muun muassa ikäihmisten, pitkäaikaistyöttömien ja rikoskierteeseen joutuneiden syrjäytymisen torjumiseksi.

Erilaiset syrjäytymisen ehkäisyä ja lievittämistä koskevat hankkeet ovat edistäneet osallisuuden teemojen käytännön kehittelyä. Yleisiä osallisuushankkeita löytyy jo vuodelta 1997, jolloin valtio tuki kuntien osallisuushankkeita seuraavanlaisin tavoittein (Finnish Government 2024):

- Paikallisten kokeilujen tukeminen, seuranta ja arviointi
- Tiedonvälitys onnistuneista kotimaisista ja ulkomaisista kokeiluprojekteista
- Kansalaisyhteiskunnan edellytysten vahvistamista koskevien jatkotoimenpiteiden valmistelu
- Ehdotusten tekeminen lainsäädäntömuutoksiksi kokeiluissa esille tulevien tarpeiden perusteella

Syrjäytymisen ehkäisyä koskevat hankkeet eivät ole olleet vain keskeinen tapa edistää osallisuutta käytännössä, sillä ne ovat myös tuottaneet laajalti tietoa syrjäytymisen mekanismeista ja sen torjumisen keinoista. Paljolti juuri kehityshankkeiden ansiosta osallisuuden hallinnan politiikasta on muodostunut oma tutkimusalueensa.

Syrjäytymisen mekanismit samoin kuin sosiaalisen osallisuuden luonne ja ehdot vaihtelevat eri ikäisten ja erilaisissa elämäntilanteissa olevien kesken. Vaihtelu koskee olennaisesti myös osallisuutta sosiaali- ja terveyspalveluista. Esimerkiksi lasten osallisuus palveluista rakentuu suurelta osin huoltajien kautta, mutta erityisesti koulun opiskelijahuolto tarjoaa lapsille ja nuorille kanavan hakeutua omatoimimaisesti palvelujen piiriin. Työterveydenhuolto tarjoaa työssä käyville vaihtoehdon julkisille terveyspalveluille ja lastensuojelun asiakkuus avaa usein ohituskaistan osallisuutta edistäviin ja syrjäytymistä ehkäiseviin palveluihin.

Ikäihmisten ryhmäkeskusteluaineistoon perustuvassa laadullisessa sisällönanalyysissä osallisuuden esteissä erottui kolme osittain päällekkäistä kategoriaa: osallisuuden ehdollisuus, ulkopuolisuuden kokemus ja syrjäyttävä infrastruktuuri (Tamminen & Pirhonen 2021). Ehdollisuus koski suurelta osin palvelun vaatimia kustannuksia kuten palvelumaksuja ja palvelun piiriin pääsyn edellyttämiä laite- ja muita investointeja. Ulkopuolisuuden kokemus koski julkisten palvelujen heikkoa saatavuutta ja ikäihmisten rajaamista joidenkin palvelujen ulkopuolelle. Syrjäyttävässä infrastruktuurissa taas on kyse puutteellisesta tilojen suunnittelusta ja liikkumista rajoittavasta rakentamisesta.

Vanhusiän syrjäytymisen tutkimuksissa on käytetty jäsenystä, jossa syrjäytymisen ulottuvuuksia ovat seuraavat: 1) taloudellinen syrjäytyminen, 2) syrjäytyminen sosiaalisissa suhteissa, 3) paikkaan ja asuinympäristöön liittyvä syrjäytyminen, 4) palveluista syrjäytyminen ja 5) kansalaisuuteen liittyvä syrjäytyminen. Taloudellinen syrjäytyminen ilmenee toimeentulovaikeuksina, syrjäytyminen sosiaalisista suhteista yksinäisyytenä, asuinympäristöön liittyvä syrjäytyminen turvattomuutena omassa kodissa ja tunteena yhteisöön kuulumattomuudesta, palveluista syrjäytyminen kokemuksena palvelujen riittämättömyydestä ja siitä, ettei tule riittävästi kuulluksi palvelusuunnitelmia tehtäessä sekä kansalaisuutta koskeva syrjäytyminen ikäsyrjintänä ja epäasiallisena kohteluna (Topo ym. 2021). Vastaavia syrjäytymisen muotoja voidaan tunnistaa eri tavoin painottuen myös muissa väestöryhmissä.

Erityisesti palveluista syrjäytymiseen liittyvässä käsitteistössä puhutaan hoivaköyhyydestä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi lapsiperheille (Kröger 2005) tai vanhuksille (Kröger ym. 2019) suunnattujen hyvinvointipalvelujen riittämättömyyttä. Vaikka syrjäytymistä luonnehtivat käsitteet ovat yleisiä ja soveltuvat eri väestöryhmien syrjäytymisen kuvaamiseen, niihin liittyy usein kohderyhmäkohtaisia erityispiirteitä. Puhutaan esimerkiksi nuorten syrjäytymisestä, sen ehkäisystä ja yhteydestä hyvinvointiin. On helppo tehdä esimerkiksi johtopäätös, että syrjäytyneillä nuorilla osallisuus on heikompaa kuin ei-syrjäytyneillä yhteiskunnan jäsenillä.

Moderni yhteiskunta on tietointensiivinen koulutusyhteiskunta, jossa työelämässä tarvittava osaaminen vaatii pitkäkestoista koulutusta. Puhutaan elinikäisestä koulutuksesta, joka viittaa tarpeeseen päivittää aika-ajoin, jopa jatkuvasti, ammatillisia tietoja ja taitoja. Informaatio- ja kommunikaatioteknologisen kehityksen myötä työstä on tullut enenevästi tietotyötä, jossa tarvitaan kykyä ottaa vastaan, käsitellä, siirtää ja tuottaa informaatiota. Lisäksi ”työn paikka” on muuttunut enenevässä määrin etätyöksi. Automatisaatio korvaa ihmistyötä ja muuttaa työn luonnetta enenevästi prosessien suunnitteluksi ja valvonnaksi. Puhutaankin yhä enemmän ”uudesta työstä”, joka erottaa sen perinteisistä työnteon tavoista. Kaikki yhteiskunnan jäsenet eivät kuitenkaan kykene vastaamaan teknistyvän ja automatisoituvan työelämän odotuksiin ja vaatimuksiin.

Yksilön elämänkulkua luonnehtivana ilmiönä syrjäytymisessä on kyse yksilön vaikeudesta löytää paikkaansa yhteiskunnassa ja sen yhteisöissä kuten työmarkkinoilla ja tyydyttävinä ihmissuhteina. On ilmeistä, että mitä kompleksisemmaksi yhteiskunta käy ja mitä enemmän elämänmuoto yksilöityy ja pirstoutuu, sitä vaikeampaa on integroitua hyvinvoinnin kannalta keskeisiin osajärjestelmiin. Syrjäytymisessä ilmiönä on aspekteja, joihin on mutkikasta, jopa mahdotonta vaikuttaa yksiselitteisesti politiikan keinoin, vaikka kyse onkin ennen muuta yhteiskunnan ja kansalaisen suhteen toimimattomuudesta.

Suhdeilmiönä syrjäytymisessä erottuu kaksi puolta: syrjäytyvä yksilö ja yhteiskunnan syrjäyttävät mekanismit. Esimerkiksi työmarkkinoilla erityisesti sellaiset kansalaiset ovat vaarassa syrjäytyä, joilla heikon koulutusuran takia ei ole työelämässä tarvittavaa ammatillista osaamista. Pitkäkestoinen syrjäytyminen puolestaan ilmenee toimeentulovaikeuksina, mikä taas voi aiheuttaa erilaista psykososiaalisia elämänhallinnan vaikeutta kuten runsasta päihteiden käyttöä ja mielenterveyden ongelmia. Osallistava sosiaalipolitiikka sekä vahvistaa osallisuutta edistäviä yksilön ominaisuuksia että poistaa syrjäytymistä aiheuttavia rakennetekijöitä.

Nyky-yhteiskunnassa kansalaisilla on erilaisia vaikeuksia ja esteitä niin työllistyä kuin osallistua muutenkin yhteiskunnalliseen toimintaan aktiivisina kansalaisina. Seurauksena on syrjäytymistä, joka ilmenee epätyypillisinä työsuhteina, rikkonaisena työurana, pitkäaikaistyöttömyytenä, osallistumattomuutena ja ajautumisena yhteiskunnan marginaaliin, erilaisena psykososiaalisena oireiluna, ulkoisen ja sisäisen elämänhallinnan ongelmia.

Huono-osaisuuden kasautuminen on ilmiö, jossa yhdellä elämänalueella tapahtuva syrjäytyminen altistaa syrjäytymiselle ja aiheuttaa syrjäytymistä muillakin elämänalueilla. Esimerkiksi koulutusuralta pudonneen nuoren asema modernin yhteiskunnan työmarkkinoilla, joilla työllistyminen perustuu paljolti koulutuksella hankittuun korkeaan

osaamiseen, on heikko ja altistaa nuoren pitkäaikaistyöttömyydelle, mikä edelleen altistaa esimerkiksi päihteiden väärinkäytölle, normien vastaiselle elämänsenteelle, sosiaalisista suhteista syrjäytymiselle ja passiivisuudelle kansalaisena. Puhutaan myös huono-osaisuuden (sukupolvisesta?) kasautumisesta. Huono-osaisuuden kasautumisessa on usein vaikea erottaa osatekijöiden välisiä syy-seuraussuhteita. Kyse on kompleksisesta toisiaan vahvistavien tekijöiden kokonaisuudesta. Vastaavasti syrjäytymisen torjunnassa saatetaan puhua toisiinsa liittyvistä toimenpiteistä koostuvista strategioista, jotka perustuvat yhteiskunnan eri hallinnonalojen yhteistoimintaan.

Syrjäytyminen ilmenee pikemminkin suhteellisenä kuin ”joko-tai”-ilmiönä. Kyse ei ole niinkään yksilön ominaisuudesta vaan yksilön tai ryhmän suhteesta yhteiskuntaan. Tällöin ei kysytä, mikä syrjäytymiselle altistuneessa ihmisessä on vialla, vaan pyritään tunnistamaan, mikä yhteiskunnassa on vialla, kun tällainen altistuminen on mahdollistunut. Näkökulmalla on perustavanlaatuinen merkitys myös siihen, minkälaisilla toimenpiteillä kansalaisten syrjäytymistä pyritään ehkäisemään ja lievittämään.

Suomessa vuoden 2017 sisäisen turvallisuuden strategiassa ”laajeneva, monimuotoinen syrjäytyminen” on nimetty ”keskeisimmäksi sisäisen turvallisuuden haasteeksi” (Sisäministeriö 2017, 28). Erityisesti nuorten syrjäytyminen on saanut paljon huomiota Suomessa ja laajemmin Euroopassa, ja sitä pidetään poliittisen ääritoiminnan kasvualustana. Syrjäytyneitä nuoria on paljon, sillä syrjäytyneitä nuoria 15–29-vuotiaita arvioitiin olevan vuonna 2012 51 300. Nuorten syrjäytymistä esitettiin tuolloin tutkittavaksi entistä syvemmin, joka tarkoittaisi käytännössä koulutuksesta ja työllisyydestä pudonneiden omia kokemuksia ja näkemyksiä nyky-yhteiskunnasta ja heidän yhteiskunnallisesta toimijuudestaan. (Palola ym. 2012.) Ongelman poliittista painoarvoa ilmentää myös se, että eduskunnan tarkastusvaliokunta on teettänyt mittavan ja varsin kattavan analyysin ilmiöstä ja sen torjumisesta (Notkola ym. 2013). Nuorten syrjäytymisen torjumista on pidetty paitsi julkisen vallan tehtävänä myös kansalaisten erityisenä yhteisvastuullisena missiona.

Suomalainen yhteiskunta on tukenut merkittävästi ja monin tavoin nuorten syrjäytymisen ehkäisyä. Lukuisia kehittämishankkeita nimenomaan nuorten koulutuksellisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi on toteutettu viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana, koska matalan koulutustason ja koulutuksen alisuorittamisen on todettu muilla elämäntilanteilla tapahtuvan syrjäytymisen eräänlaiseksi juurisyysiksi. Hankkeissa on etsitty lasten ja nuorten koulunkäyntiä edistäviä pedagogisia ratkaisuja alisuoriutumiseen ja drop out -ilmiöön sekä kehitetty koulun oppilashuoltoa ja nuorisotyötä koulussa, koulun ja kodin yhteistyötä ja koulun ja hyvinvointipalvelujärjestelmän yhteistoimintaa. Osassa koulutushankkeita on kiinnitetty huomiota myös heikkoa koulutusuraa selittäviin ylisukupolvisiin mekanismeihin.

Vaikka monenlaisia esteitä lasten ja nuorten syrjäytymiselle on luotu, yhteiskunta näyttää haasteen edessä monella tavalla neuvottomalta. Moni poliitikko ja kansalainen ja jopa tutkijakin ja alan ammattilaiset saattavat kysyä, mikä näissä nuorissa on vialla, kun he laiminlyövät koulunkäynnin ja käyttäytyvät epäasiallisesti, ja pohtia, miten nuorten vikoja pitäisi korjata, sen sijaan että kysyisivät, mikä yhteiskunnassa on vialla, kun se sallii nuorten laajamittaisen syrjäytymisen. Sikäli kuin syrjäytyminen käsitetään yksilön ja yhteiskunnan suhteen rikkoutumisena, ei syrjäytyvän yksilön ominaisuutena, sitä voidaan tarkastella yhteiskunnan syrjäyttävien mekanismien kannalta ja se saa poliittisen luonteen.

Osallistavan sosiaalipolitiikan tavoitteena on edistää nuorten koulutusuraa ja työllistymistä mutta myös luoda edellytyksiä laajemminkin kansalaisosallisuudelle ja aktiiviselle kansalaisuudelle sekä ylläpitää niiden nuorten hyvinvointia ja elämänlaatua, jotka jostain syystä eivät kykene vastaamaan modernin yhteiskunnan koulutus- ja työelämävaatimuksiin. On tyydyttävä siihen, että korkean ammattitaidon yhteiskunnassa kaikki eivät täytä odotuksia. Osalla on neurologisperäisiä esteitä, jotka ilmenevät oppimisvaikeuksina ja koulunkäyntiä haittaavina käyttäytymishäiriöinä, osalla muita elämänhallinnan vaikeuksia. Niinpä osallistava sosiaalipolitiikka pyrkii edistämään kaikkien kansalaisten hyvinvointia ja osallisuutta tarpeen mukaan.

Syrjäytymiskäsitteen määrittelyn haasteellisuutta osoittaa se, että on ryhdytty myös sellaisiin tutkimuksiin, joissa käsitteen sisältöä ja alaa on kysytty kansalaisilta itseltään. Esimerkiksi peruskoululaiset ovat taipuvaisia korostamaan syrjäytymisessä emotionaalista huono-osaisuutta (Törrönen & Vornanen 2002). Vastaavasti laajassa väestökyselyssä kansalaiset katsoivat terveyden, toimeentulon, harrastusmahdollisuuksien ja turvallisuuden lisäksi perheen ja läheisten kuuluvan hyvään vanhuuteen ja ilmaisivat huolta iäkkäiden yksinäisyydestä (Vaarama 2022). Kansalaisten tutkimuskyselyt ovat myös oivallinen tapa mahdollistaa kansalaisille osallistuminen näkemystensä esille tuomiseen ja niistä tiedon tuottamiseen.

Esimerkkinä syrjäytymistä ehkäisevästä osallistavasta sosiaalipolitiikasta ja syrjäytymistä ehkäisevän palvelun suunnittelun kompleksisuudesta on kuntotuttava työtoiminta, jossa tuetaan puutteellisen elämänhallinnan vuoksi osatyökykyisen työllistymisen edellytyksiä. Palvelussa voidaan painottaa yksipuolisesti työllistymistä ja laiminlyödä asiakkaan elämänhallintaa vahvistavan sosiaalisen kuntoutuksen tarve ja päinvastoin. Palvelun suunnittelussa ja toteutuksessa olisi löydettävä tasapaino näiden kahden tavoitteen välille: asiakkaan elämänhallinta olisi saatava riittävälle tasolle, jotta työllistyminen ylipäättään olisi mahdollista, ja ilman työllistymistä taas pelkkä elämänhallinnan vahvistaminen jää palvelun kokonaisideaa ajatellen puolitiehen.

Sosiaalisen osallisuuden edistäminen kansalaisten syrjäytymistä torjuvana sosiaalipolitiikkana pyrkii eliminoidaan niitä syrjäytymistä aiheuttavia yhteiskunnan rakenteita ja mekanismeja, joihin on mahdollista vaikuttaa politiikan keinoin. Se edellyttää laajalti yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueiden osallistumista omalta osaltaan suomalaisen hyvinvointivaltion perustuslakiin perusoikeuksia koskevan luvun § 19:ään kirjatun kansalaislupauksen täyttämiseen:

- Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.
- Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Tämän hyvinvointivaltion lupauksen kautta yhteiskunta on sitoutunut huolehtimaan niiden kansalaisten hyvinvoinnista, joilla itsellä ei ole siihen riittävää kykyä. Osallistavassa sosiaalipolitiikassa tämä lupaus ulotetaan syrjäytymistä aiheuttavien mekanismien eliminoimiseen, mikä vaatii syrjäytymisilmiön kokonaisvaltaista hahmottamista ja kohtaamista. Syrjäytymisen syynä voi olla avuttomuus tai poikkeavuus, mutta se voi olla sosiaalisena ongelmana myös avuttomuuden ja poikkeavuuden sekamuoto, ja siihen voi liittyä myös toimeentulo-ongelmia ja muita elämänlaadun vajeita (Sipilä 1979; Ellonen & Kääriäinen 2005). Osallistava sosiaalipolitiikka koskeekin hyvinvointivaltion kaikkia kansalaisia.

3.4 Asiakasosallisuus sosiaalihuollossa

Osallisuus asiakkuudessa jakautuu kahteen erilaiseen muotoon: asiakasosallisuuteen ja asiakkaan osallisuuteen. Asiakasosallisuus on mahdollisuutta vaikuttaa ja osallistua palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin, asiakkaan osallisuudessa on kyse oikeudesta tulla kuulluksi omassa asiassa ja mahdollisuudesta sopia palveluistaan yhdessä ammattihenkilöstön kanssa (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2024). Nämä yhdessä muodostavat ainakin teoriassa toimivan kokonaisuuden, jossa asiakkaan osallisuus voidaan mieltää myös asiakasosallisuuden muodoksi, jossa korostuu asiakkaan henkilökohtainen intressi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon arvot ja eettiset periaatteet ohjaavat sosiaalihuoltolain määrityksiä, joissa korostuvat erityisten asiakasryhmien oikeudet, kuten pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten ja vammaisten (Leeman & Hämäläinen 2015). Yleisesti ottaen asiakasosallisuudessa on kyse kansanvaltaisen, kansalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia korostavan yhteiskunta-ajattelun erityismuodosta, joka koskee asiakkaan ja koulutetun asiantuntijan – maallikon ja ammattilaisen – yhteistoiminnallista suhdetta. Vastaavanlainen yhteistoiminnallisen suhteen ajatus koskee pohjoismaista tapaa nähdä sekä kansalaisten ja poliittisten päättäjien että kansalaisten ja virkamiesten välinen suhde. Siten asiakasosallisuuden periaate ilmentää samoja korkeita humanisia arvoja, jotka määrittävät suomalaisen sivistys-, oikeus- ja hyvinvointivaltion yhteiskuntajärjestystä kauttaaltaan.

Asiakasosallisuus on lakisääteinen periaate ja toimintatapa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Siitä ei ole vakiintunutta määritelmää. Yleisesti ottaen se tarkoittaa asiakkaan mukaan ottamista palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen, ja samalla se on ”osa sosiaalista osallisuutta, jolla toteutetaan, varmistetaan ja lisätään asiakaslähtöisyyttä ja osallisuutta palvelujärjestelmässä ja asiakastyössä” (Leemann & Hämäläinen 2015).

Asiakasosallisuudessa on kyse siitä, että ”asiakas osallistuu ja kokee vaikuttavansa palvelujen kehittämiseen, suunnitteluun, tuottamiseen ja arviointiin sekä päättämiseen vuorovaikutteisesti asiantuntijoiden ja ammattihenkilöiden kanssa” (Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeiset käsitteet, 1.11.2021). Käsite kattaa sekä osallisuuden oman palvelun suunnitteluun että osallisuuden palveluiden yleiseen kehittämiseen. Sen lisäksi, että asiakasosallisuuden tarkoitus on voimaannuttaa (empowerment) asiakasta, se tarjoaa mahdollisuuksia kehittää organisaation palveluketjuja ja parantaa palvelujen laatua.

Asiakaslähtöisyys asiakasosallisuuden rinnakkaiskäsite. Asiakaslähtöisyys on nähty asiakkaan perusoikeutena, ja siihen on liitetty paljon samoja määrittäjiä kuin asiakasosallisuuteen. Pääkohtana on asiakkaan toiveiden ja tarpeiden huomioon ottaminen asiakasta koskevista päätöksistä. Se on ollut läpi 2000-luvun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön peruseriaatteena (Sorsa 2002). Myös asiakasosallisuus määrittyy palvelun käyttäjän osallistumiseksi ja vaikuttamiseksi omaan palveluunsa, mutta laajemmassa merkityksessä siihen liitetään myös osallistuminen palvelujen, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien ideointiin, suunnitteluun, toteuttamiseen, kehittämiseen ja arviointiin (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019).

Puhuttiinpa asiakasosallisuudesta tai asiakaslähtöisyydestä, kyse on suppeassa mielessä asiakkaan omat näkemykset ja odotukset huomioivasta työskentelytavasta (Kärkkäinen 2010) ja laajemmassa mielessä mahdollisuudesta vaikuttaa kokemusasiantuntijana palvelujärjestelmän retusointiin (Palukka ym. 2019). Kokemusasiantuntijuuden merkityksessä kumpikin käsite muistuttaa yleisempää kansalaisosallisuuden ajatusta. Mahdollisuus osallistua omaa terveyttä ja sosiaalisia oloja koskevien palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen määrittyy myös eettiseksi periaatteeksi, asiakkaan itsemääräämisoikeudeksi.

Osallistaminen on sosiaalityön näkökulmasta ammatillisen henkilöstön suorittamaa sosiaalityötä (Törrönen ym. 2016). Vastaavasti voidaan puhua terveydenhuollon henkilöstön osalta osallistavasta työskentelytavasta. On todettu, että toisin kuin terveydenhuollon ammattilaiset, potilaat kokevat koko hoitoketjun ja että potilaiden osallisuus sosiaali- ja terveystalveluiden kehittämisessä voi tuoda esiin tarpeita, joita ammattilaiset eivät havaitse (Sipilä ym. 2022).

Vielä 1980-luvulla saatettiin puhua sosiaalityöntekijästä subjektina ja asiakkaasta työn kohteena olevana objektina, joiden parissa käytetään "Välineitä", niitä mitä työorganisaatiolla ja ammatillisella koulutuksella oli tarjota. Nykypäivän ajatusmallissa korostetaan asiakkaan täysimääräisen subjektina osallistumisen mahdollistamista, molemminpuolisuutta ja yhteistoiminnallisuutta. Kehitystä edelleen objektista subjektiksi on tuettava kaikin tavoin ja se estää myös sosiaalityöntekijän vääränlaista vallankäyttöä suhteessa asiakkaaseen, vaikka sosiaalityöllä onkin eettiset periaatteensa. Vastaava kehityssuuntaa voidaan tunnistaa myös terveydenhuollossa.

Palvelujen suunnittelu, kehittäminen ja arviointi ovat olleet perinteisesti sosiaalityön ja terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön harteilla. Asiakkaiden kuuleminen ja palveluista sopiminen ammattihenkilöstön kanssa on kirjattu lakiin (esimerkiksi Lastensuojelulaki 42 §). Kuuleminen voidaan tietysti tässä laissa mainituin edellytyksin jättää myös tekemättä. Osallistuminen on haastavampaa lastensuojelussa kuin muilla sosiaalityön alueilla, mutta voidaan myös kysyä, millaista asiakasosallisuus on toimeentulotukea hakevien kohdalla, kun hakemukset käsitellään Kelassa kasvottomasti.

Suomen sosiaalihuoltolaissa vuodelta 2014 ei vielä korosteta asiakasosallisuutta, joskin siinä säädetään asiakkaan kuulemisesta ja oikeudesta saada selvitys eri vaihtoehtoista sekä siihen, että lasta ja nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä ja sosiaalihoitoa toteutettaessa "lapsen ja nuoren mielipiteisiin ja toivomuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota" ja "lapselle on turvattava hänen ikänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla mahdollisuus saada tietoa

häntä koskevassa asiassa ja esittää siitä mielipiteensä ja toivomuksensa” (Sosiaalihuoltolaki 2014/1301, §§ 31–32). Lisäksi lain tarkoituksen kuvauksessa on maininta ”edistää asiakaskeskeisyyttä” (§ 1) ja asiakassuunnitelmasta todetaan, että se on laadittava ”yhdessä asiakkaan kanssa” (§ 39). Laki jättää toimijalle harkintavaltaa sen suhteen, miten hän osallistaa asiakasta asiakassuhteessa.

Osallisuuden ideaa on kehitelty erityisesti käytännön sosiaalityössä, muun muassa kahdessa Kainuun maakunnassa toteutetussa hankkeessa, joista toisessa tutkittiin kansalaislähtöisen sosiaalihuollon perustaa, ideaa ja käytännön toteutusta (Kainulainen ym. 2021) ja toisessa analysoitiin sähköiseen asiointiin muodostuneita jännitteitä (Pehkonen ym. 2021). Hankkeissa vahvistettiin sosiaalityön tutkimusperustaisuutta ja kehittävää tutkimusta sekä edistettiin olemassa olevien kehittämisen käytänteiden ja välineiden hyödyntämistä sosiaalihuollon kehittämisessä. Kansalaislähtöisen sosiaalihuollon osalta selvitettiin: 1) kansalaisten osallistumisen edellytyksiä sosiaalihuollon kehittämiseen, 2) tarkasteltiin keskusteleavan demokratian teoriaa, 3) ja kuvattiin kansalaislähtöisen sosiaalihuollon lähikäsitteitä kuten sosiaalista pääomaa, asiakaslähtöisyyttä, rakenteellista sosiaalityötä sekä osallistumista ja osallisuutta.

Asiakkaan osallisuus sosiaalityössä alkaa jo sosiaalihuollon asiakastyön dokumentoinnissa, kun asiakirjat kirjoitetaan asiakkaalle ja asiakkaan kanssa (Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus 2019.) Tältä osin on tapahtunut merkittävä muutos viime vuosikymmeninä, sillä aikaisemmin asiakaskertomuksia saatettiin kirjoittaa yksinomaan työntekijän näkökulmasta ja pelkästään hallinnon tarpeisiin. Alueen kaikki asiakaskertomukset olivat myös sosiaalityöntekijän luettavissa, mutta nykyään sosiaalityöntekijällä on oikeus nähdä vain sellaisia asiakasta koskevia tietoja, joita tarvitaan hänen omiin asiakkaisiinsa kohdistuvissa työtehtävissä (Tietosuojavaltuutetun toimisto 2022).

Asiakasosallisuuden osa-alueita ovat 1) tieto-osallisuus, 2) suunnitteluosallisuus, 3) päätösosallisuus, 4) toimintaosallisuus, ja 5) arviointiosallisuus. Asiakasosallisuuden perusteella asiakkailla on oikeus saada tietoa eri palveluista, osallistua palvelujen suunnitteluun, omata päätösvaltaa palvelujen tuottamisessa ja antaa palveluista asiakas- ja käyttäjäpalautetta sekä mahdollisuus toimia omassa elinympäristössään ja kokea itsensä kokonaiseksi sosiaalisten suhteidensa kautta (Leeman & Hämäläinen 2015). Käytännössä asiakasosallisuus voi toteutua eri määrässä kullakin osa-alueella, mutta on ilmeistä, että kyse on myös kokonaisuudesta, jossa yhdelläkin osa-alueella tapahtuva osallisuuden edistyminen luo edellytyksiä edistymiselle myös muilla osa-alueilla.

Teoreettisesti sosiaalityön kehityksen on katsottu nojaavan pikemminkin ideoihin (ajatuksiin) kuin empiriaan, kun taas terveydenhuolto on kehittynyt ensisijaisesti empiirisen tutkimuksen kautta. Niemelä (2005) esimerkiksi katsoo, ettei sosiaalityön eri aikojen työkäytännöistä voi löytää alan perimmäisiä ideoita, kun taas Toikon (2005) mielestä voi. Käytännössä voisi kysyä, että voiko case-work perinteestä löytää sosiaalityön perimmäisiä ideoita? Case-work oli paljolti systeemisesti rakennettu sosiaalityön menetelmä. Ideana siinä ei varmaankaan huomioitu asiakasta perheen tai yhteisöjen jäsenenä? Ehkä idea oli juuri se, että otetaan asiakas haltuun ongelmineen tapaus tapauksesta? Molempia, sekä ideoita että empiriaa (palveluja ja aineellisia resursseja) tarvitaan sosiaalityötä kehitettäessä. Jos lähdetään asiakkaiden tarpeista, niin sosiaalityön idea on aina ollut auttaa eri tavoin yhteiskunnan vähäosaisia ja erilaisista hyvinvoinnin vajeista kärsiviä. Tärkeää on myös

sosiaalityön pyrkimys pitää kansalaisia tasaveroisinä. Nämä periaatteet eivät ole toteutuneet sosiaalityön historiassa läheskään täydellisinä, mutta niitä kohden on aina vastuullisesti pyritty etenemään.

Asiakasosallisuuden edistäminen määrittyy sosiaalityön ammattieettisinä periaatteina, esimerkiksi asiakaslähtöisten työtapojen korostamisena. Kyseessä on yhdenmukainen toimintaperiaate laajat ihmisryhmät kattavan kansalaislähtöisyyden periaatteen kanssa. Työnjohto on viimekädessä vastuussa asiakasosallisuutta edistävästä työskentelemisestä, mutta toki myös jokainen yksittäinen työntekijä vastaa omasta asiakastyön ammattieettisyydestä.

Osallisuutta voidaan edistää asiakkaan omassa elämässä, suunnitella yhdessä hänen kanssaan hänen palvelujaan ja palvelupolkujaan sekä mahdollistaa hänelle vaikuttamisen edellytykset hänelle tarjottavissa palvelukokonaisuuksissa. Tällaisessa osallistumisessa voidaan hyödyntää monialaista yhteistyötä toimijoiden kesken ja käyttää esimerkiksi palveluseleitä sekä henkilökohtaista budjetointia. Kyse on osallisuudesta vaikuttamisen prosesseihin, eli käytännössä ammattilaiset ja asiakkaat kehittävät yhdessä palveluja. Puhutaan ”kehittäjäasiakkuudesta”, jossa asiakkaat osallistuvat eri tavoin palvelujen ja palveluketjujen kehittämiseen (Niskala 2020). Asiakkaan omaehtoista toimintaa paikallisen osallisuuden kontekstissa voidaan myös tukea. Tällöin kyse on palvelujen kehittämisestä, jossa asiakkaita rohkaistaan ilmaisemaan mielipiteensä tai ajatuksensa yhteisen käsittelyn pohjaksi palveluja kehitettäessä. (Sihvo ym. 2018.)

Yleisesti voitaneen sanoa, että Pohjoismaissa on onnistuttu tasapainottamaan yksilön vapauden ja sosiaalisen turvallisuuden ihanteet. Tämä ilmenee niin yhteiskuntajärjestyksen lainsäädännöllisessä perustassa kuin poliittisen päätöksenteon kulttuurissa, viranomaistoiminnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintakäytännöissä ja sosiaalityön luonteen ja tehtävän määrittelyssä. Se on myös sen sosiaalihuollon asiakkuusparadigman taustalla, jossa asiakas nähdään palvelun sisältöä ja järjestämistä määrittäväksi kumppaniksi ja jossa puhutaan palvelujen kehittämiseen osallistuvasta kokemosallisuudesta.

Asiakasosallisuuden paradigma perustuu siis ajatukselle asiakkaan oikeudesta osallistua tarvitsemansa palvelun suunnitteluun. Lisäksi siihen kuuluu ajatus asiakkaan osallistumisesta palvelujen kehittämiseen ainakin jonkinlaisena kokemosallisuutena, joka tarjoaa henkilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa ja ammatillista asiantuntijatietoa täydentävää tietoa palvelun kehittämiseksi. Asiakkaan osallistumisen oman palvelun suunnitteluun ja tätä laajemmin palvelujen kehittämiseen katsotaan vahvistavan palvelujärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja antavan oikeutusta toteutuville käytännöille.

Sosiaalihuollossa on ollut tapana sanoa, että asiakas on elämänsä ja ongelmansa paras asiantuntija. Sosiaalihuollon asiakkaan elämäntilanne voi kuitenkin olla sellainen ongelmavyöhyke, ettei hän pysty tunnistamaan olennaista avuntarvettaan. Vuorovaikutuksellinen työtapo mahdollistaa tällöin sen, että ammattihenkilö antaa asiantuntijuutensa asiakkaan käyttöön, jotta tämä pystyisi paremmin analysoimaan monimutkaista tilannettaan ja ainakin tulemaan elämäntilanteensa ja ongelmansa parhaaksi asiantuntijaksi. Asiakas voimaantuu, kun tulee kuulluksi, ja mikä on vielä enemmän, hän voimaantuu siitä, että alkaa ymmärtää elämäntilannettaan paremmin. Näin asiakasosallisuus parantaa työn laatua ja vaikuttavuutta.

Kansalaisosallisuudesta puhutaan lähinnä, kun tarkoitetaan kansalaisten oikeutta vaikuttaa elinoloihin ja hyvinvointiaan koskevaan päätöksentekoon ja elämänpiirinsä asioiden hallintaan kansanvaltaisen päätöksenteon periaatteen ja toimintatavan mukaisesti (Järvinen ym. 2011) Asiakasosallisuus taas on ensisijaisesti asiakkaan oikeutta osallistua oman hoitonsa ja asiakkuutensa tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnitteluun yhdessä koulutetun ammattilaisen kanssa, mutta myös tätä laajempaa vaikuttamista palvelujärjestelmän kehittämistä koskevaan päätöksentekoon kokemusasiantuntijana (Meriluoto 2016). Työntekijän näkökulmasta se sisältää myös mahdollisuuden hyödyntää asiakkaalta itseltään välittyvää kokemustietoa ammatillisesti. Kyse on ammatillisesta työotteesta, jossa asiakkaiden osallistuminen hoitonsa ja asiakkuutensa suunnitteluun kerryttää palvelujen kehittämisessä tarvittavaa tietopohjaa. Asiakkaat nähdään palvelujen kehittämiseen osallistuvana arvokkaana tietolähteenä.

Kuten asiakaslähtöisyyden ja -osallisuuden käsitteet ilmaisevat käytännössä saman ajatussällön, myös kansalaisosallisuus ja -lähtöisyys tarkoittavat samaa asiaa. Niihin liitetään ajatus kansalaisdemokratiasta ja kansalaisten mahdollisuudesta osallistua yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kansalaisten osallistuminen sosiaalihuollon kehittämiseen ilmentää visiota kansalaislähtöisestä ja kansanvaltaisesta yhteiskunnasta, joka on keskustelevalle ja yhteistoiminnallinen ja jossa kansalaisilla on mahdollisuus saada äänensä kuuluviin poliittisessa päätöksenteossa muutoinkin kuin äänestäjänä: se on kunnallista ja alueellista sosiaalipoliittista, jossa kansalaiset osallistuvat sosiaalihuollon palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen (Kainulainen ym. 2021). Kansalaisosallisuus voidaan nähdä asiakasosallisuuden yläkäsitteeksi ja asiakasosallisuus vastaavasti kansalaisosallisuuden ilmentymäksi.

Asiakas- ja kansalaisosallisuuden periaate on määrittänyt koko 2000-luvun ajan sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä (Valkama 2009). Periaatteen taustalla on ajatus hyvästä hallintotavasta, jossa kansalainen nähdään tasa-arvoiseksi päätöksentekijän kanssa (Eduskunnan oikeusasiamies 2020). Periaate kiteytyy Kuntalaissa (2015/410), jonka tarkoituksen kuvauksessa (§ 1) painotetaan kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia ja jossa on yksityiskohtaisempia säädöksiä kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta, muun muassa oikeudesta tehdä aloitteita (§§ 21–29). Avoimen yhteiskunnan, kunnan itsehallinnon ja kansalaisten laajan osallistumisen ihanteen hengessä Suomessa on kehitetty kansalaisten kuulemista ja osallistumista edistävää sosiaalihuollon lainsäädäntöä ja osallistumisen mahdollistavia käytäntöjä. Esimerkiksi ”kansalaispalaute” on nähty käyttökelpoiseksi palvelujen kehittämisen välineeksi. Kuntalaki velvoittaa kansalaisten äänen kuulemista ja kuuntelemista julkisten palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä, joka koskee myös sosiaalihuollon palveluja osana hyvinvointipalvelujen kokonaisuutta.

Matthies (2008, 67–68), viitaten Eversiin (2006), esittää viisi erilaista tapaa hallinnoida kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Nämä käsitykset kuvaavat, millä tavoin julkinen hallinto jäsentää kansalaisten roolin palvelujen suunnittelussa ja päätöksenteossa.

- Hyvinvointivaltiollinen (*welfarism*) malli, jossa lautakunnat ja palvelulaitosten johtokunnat edustavat kansalaisia, minkä katsotaan takaavan kansalaisten vaikuttamisoikeudet sekä asiakkuuksissa asiakkaan oikeusturvan.

- Ammatillinen (*professionalism*) malli, jonka mukaan palvelutarjoajan ammatillinen koulutus ja ohjaus professionaalisen itsekontrollina takaa asiakkaalle palvelujen laadun.
- Kuluttajalähtöisessä (*consumerism*) mallissa luotetaan asiakkaan yksilölliseen valintaan palvelun kuluttajana ja markkinataloudellisen kuluttajansuojajärjestelmän ajatellaan takaavan kansalaisen mahdollisuuden vaikuttaa palveluunsa.
- Johtamiskulttuurin (*managerialism*) mallissa mukaista painotetaan tavoitejohtamista ja johtamistaitoja kansalaisten etujen turvaamisessa, koska kansalaisen oikeus valittaa tai nostaa kanteen johtaa siihen, että kansalaisten intressit otetaan johtamisessa jo ennakolta huomioon.
- Osallistavassa (*participationism*) mallissa korostetaan kansalaisten valtaistamista (*empowerment*) palvelujen käyttäjinä ja osallistujina niiden kehittämiseen.

Oikeus oman hoidon ja asiakkuuden suunnitteluun ilmentää ajatusta yksilön itsemääräämisoikeudesta, mikä on suomalaisen yhteiskuntajärjestyksen yksi perusarvo. Kyse ei ole rajattomasta tai mielivaltaisesta itsemääräämisestä, sillä lainsäädäntö sisältää myös erilaisia itsemääräämistä rajoittavia säädöksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tilanteita, joissa ammatillisten seikkojen perusteella asiakkaan itsemääräämisoikeutta joudutaan rajoittamaan ja toimimaan asiakkaan tahdon vastaisesti. Näissäkin tilanteissa asiakkaalla on oikeus saada kaikki tarpeellinen informaatio ja muutenkin osallistua asiansa käsittelyyn. Kansalaislähtöinen sosiaalihuolto on kansalaisten osallistumiseen perustuvaa sosiaalipolitiikkaa, jossa kansalaiset nähdään voimavaraksi ja politiikkojen, virkamiesten ja ammattilaisten kanssa tasavertaisiksi toimijoiksi sosiaalihuollon palveluja koskevassa päätöksenteossa ja palvelujen kehittämisessä (Kainulainen ym. 2021). Palvelujen suunnittelussa asiakasta kuunnellaan kokemusasiantuntijana.

Huolimatta siitä, että laajan osallistumisen periaate on kirjattu lakiin, lupauksen toteutumista esimerkiksi kunnallisen sosiaalihuollon kehittämisessä on epäilty (Matthies 2017). Periaate näyttäytyykin osittain enemmän kehittämiselle suuntaa antavalta idealta kuin kaikenkattavalta toimintatavalta. Hyvinvointipalvelujen kansalaislähtöisen kehittämisen hankkeissa on myös tutkittu ja kehitetty kansalaisten osallistumisen käytäntöjä. Kyse on olennaisesti siitä, miten kansalaisten osallistuminen integroidaan viranomais- ja asiantuntijatyöhön ja poliittiseen päätöksentekoon.

3.5 Maahanmuuttajien hyvinvointiosallisuus ja vaikutusmahdollisuudet

Maahanmuuttajien hyvinvointiosallisuus on keskeinen kotoutumisen osatekijä. Laissa kotoutumisen edistämisestä (681/2023) hyvinvointipalvelut määrittävät nimenomaan kotoutumista edistäviksi palveluiksi. Ne kiinnittyvät ennen kaikkea kotoutujien työllisyyden ja työ- ja toimintakyvyn edistämiseen mutta voivat myös vahvistaa muuta osallisuutta kuten osallistumista yhteiskunnan kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan. Kotoutussuunnitelman laatimisen yhteydessä on mahdollista kuulostella maahanmuuttajien sosiaali- ja terveystalvelujen asiakkuuteen liittyviä toiveita ja odotuksia. Hyvinvointiosallisuuden katsotaan sekä edistävän maahanmuuttajien suomalaisen yhteiskunnan tuntemusta että

vähentävän mahdollisia epäluuloja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisia ja palveluja kohtaan.

Maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia koskevat asiat kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2025). Suomessa maahanmuuttajan oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin vaihtelee hänen oleskelulupansa luonteen mukaan (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2024b): (1) henkilöllä, jolla on *vakituinen asuinkunta*, on oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin kansalaisuudesta riippumatta, (2) aikuinen *turvapaikan hakija* on oikeutettu kiireelliseen ja välttämättömään terveydenhoitoon ja alaikäinen samoin perustein kuin kuntalaiset, ja (3) *paperittomalla henkilöllä* on oikeus kiireelliseen hoitoon ja terveydenhuollon ammattilaisen arvioimaan kiireettömään hoitoon.

Kotouttaminen on suunnitelmallista toimintaa, jossa osana maahanmuuttajan elämäntilanteen ja tarpeiden kokonaisarviointia arvioidaan myös tarve sosiaali- ja terveyspalveluihin. Alkupalvelukokonaisuudessa kartoitetaan fyysinen, psyykkinen, sosiaalinen ja kognitiivinen toimintakyky, arjessa selviytyminen ja toimintakykyyn vaikuttavat ympäristötekijät ja arvioidaan palvelutarpeet (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2024a). Sosiaali- ja terveyspalveluiden ohella huomioidaan koulutus-, työllistämisen-, asumis-, perhe- ja vapaa-ajan palvelut kuten nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut sekä Kelan rooli.

Ulkomaalaistaustaisten psyykkistä hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta kartoittavassa laajassa väestötutkimuksessa vuodelta 2015 turvapaikan hakijoiden kohdalla nousivat esiin traumakokemukset psyykkistä hyvinvointia heikentävinä seikkoina (Castaneda ym. 2015). Mielenterveysongelmat haittaavat kotoutumista ja sopeutumista uuden maan oloihin (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2024a). Psyykkisen hyvinvoinnin edistämisen ja suomalaiseen yhteiskuntaan kiinnittymisen ohella kotouttamisessa korostuvat yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäisy (Kuusio ym. 2024). Lisäksi on joukko erityiskysymyksiä, kuten perheen yhdistäminen sekä lasten ja nuorten erityistarpeet, jotka vaativat huomiota.

Hyvinvointialueuudistus siirsi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kunnilta hyvinvointialueille, mikä heijastui muutoksena myös kotoutumista koskevaan lainsäädäntöön. Hyvinvointialueiden rooli kotoutuspalveluiden järjestämisessä korostuu nimenomaan sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta. Kunnilla on kuitenkin sekä kokonaisvastuu että vastuu niiden palveluiden järjestämisestä, jotka lain mukaan ovat kuntien vastuulla, mukaan lukien työvoimapalvelut.

Kotoutuspolitiikassa korostetaan kuntien, työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden yhteistyötä ja toimintaa yhdyspinnoilla. Yhteistyön sujuvuus edellyttää eri tahojen roolien, tehtävien ja työnjaon selkeää määrittelyä (Kuntaliitto 2024; 2025). Laissa kotoutumisen edistämisestä (681/2023) mainitaan myös Kansaneläilaitos kotoutumista edistävien palvelujen järjestäjänä (§ 12) ja kuvataan kunnan kotoutumisohjelman sisältö (§ 13) ja määritellään yksilöllisen kotoutumissuunnitelman yksityiskohdista (§§ 16–22). Osallisuuden kaikinpuolinen edistäminen keskeinen toimintaperiaate, jossa kiteytyy lain henki.

Suomalainen sosiaaliturva on riippuvaista Suomessa asumisesta. Maahanmuuttajilla on oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin kansalaisuudesta riippumatta, jos heillä on vakituinen

asuinkunta Suomessa. Maahanmuuttajien oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin riippuu kuitenkin hänen oleskelulupansa luonteesta. Välttämätön toimeentulo on turvattu kaikille ja kiireellistä sairaanhoitoa saavat kaikki asuinpaikastaan riippumatta. Paperittomien oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin on rajattua, poikkeuksena kansainvälistä suojelua hakevat ja ihmiskaupan uhrit, joilla ei tarvitse olla Kotikuntalain (201/1994) mukaista kotikuntaa Suomessa saadakseen terveyden- ja sairaanhoitoa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2025). Paperittomien osalta rajattu oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin on myös poliittinen kiistakysymys. Vastakkain ovat jakamatonta ja yhtäläistä ihmisarvoa korostava näkemys, jonka mukaan oikeus tarpeen mukaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin on universaali ihmisoikeus, ja lähinnä taloudellisiin näkökohtiin vetoava näkemys, jonka mukaan oikeus kunkin maan sosiaaliturvaan ja palveluihin on suhteellista ja riippuu poliittisesti asetetuista ennakkoehtoista.

Hyvinvointivaltion osallisuuspäätös koskee olennaisesti myös maahanmuuttajaväestöä – poliittisesti ja käytännön kotouttamistoimintana. Suomen maahanmuuttopolitiikka noudattaa kansainvälisiä sopimuksia. Lainsäädäntö normittaa ja kehystää kotoutustoimintaa. Lakisääteinen palvelujärjestelmä kotoutumisen edistämiseksi on ilmeisen kattava. Osallisuuspäätöksen sosiaalipoliittinen ulottuvuus on kiinteä osa kotoutumista edistävää monialaista ja monitoimijasta palvelujärjestelmää (ks. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2024a; 2024b; 2025c; 2024d).

3.6 Osallistavan sosiaalipoliitiikan tulevaisuudenvisiot

Osallistavan sosiaalipoliitiikan tulevaisuutta voidaan hahmottaa monien tekijöiden kautta. On ilmeistä, että lakiin kirjattu periaate on tullut jäädäkseen ja että se saa enenevästi jalansijaa sosiaalihuollon käytännöissä. Sosiaalialalla työskentelevät käytännön ammattilaiset ovat avainasemassa periaatteen implementoinnissa, mutta siihen vaikuttavat myös sosiaalihuollon tutkijat, hallintovirkamiehet ja poliittiset päättäjät sekä itse kansalaiset. Toki periaatteen toteutumisen yhtenä reunaehtona voidaan pitää myös sitä, miten se toteutuu palvelutoiminnan muilla aloilla ja yhteiskunnassa yleensä. Joka tapauksessa sosiaalityön ja sosiaaliohjaajan ammattitehtävistä riippuu ratkaisevasti se, miten lupaus asiakas- ja kansalaisosallisuudesta pääsee toteutumaan. Näin ollen alan koulutuksella on sen toteutumisessa ratkaiseva merkitys.

Hyvinvointivaltion ”lupaukset” kansalaisosallisuudesta kytkeytyvät suomalaisen sosiaalipoliitiikan tulevaisuuteen. Hyvinvointivaltion laajenemisen myötä sosiaalipoliitikasta on tullut työkyvyn ja elämänlaadun kehittämistä tukevaa politiikkaa suppean, perinteisen köyhäinhoidon sijaan (eläkkeet, työttömyysturva, sairauspäivärahat) (Kajanoja 2016). Jo 1980-luvulla ihasteltiin suomalaisen sosiaalipoliitiikan laajenemista sen kaikilla osa-alueilla (Waris 1980). Sosiaalipoliittinen joutui sittemmin 1980–1990-lukujen taitteessa murrokseen suuren talouslaman vuoksi. Jatkuuko sosiaalipoliitiikan laajeneminen jopa vielä kattavammaksi vai onko jo saavutettu lakipiste, josta heiluri alkaa lyödä toiseen suuntaan? Sosiaalipoliittiset etuudet voivat muuttua talousarvion ja politiikan mukaan, mutta tuskin sosiaalipoliittisia mekanismeja niinkään puretaan.

Hyvinvointivaltion tulevaisuutta koskevassa akateemisessa keskustelussa hyvinvointivaltiotutkimuksen ja hyvinvointipoliitiikan paradigman on nähty olevan

syvällekäyvän muutoksen kourissa: keskeiseen keskusteluun ovat nousseet taloudellinen näkökulma ja sopeutuminen globaalitalouteen (Julkunen 2017). Tosin esimerkiksi Suomessa sosiaalipolitiikalla on vahva kansalaisten sosiaalisia oikeuksia korostava normatiivinen pohja, joka mukaisesti kansalaisille tarjotaan tukea elämän ongelmatilanteissa ja kansalaisten välisiä tuloeroja tasoitetaan mittavilla tulonsiirroilla. Makrotaloudelliset kysymykset julkisen talouden kestävydestä kuitenkin sävyttävät nykykeskustelua hyvinvointivaltion tulevaisuudesta (Saari 2020). On kysytty, millä talouden ehdoilla julkiseen rahoitukseen perustuvan laajan hyvinvointivaltion ylläpitäminen on mahdollista.

Hyvinvointivaltion nykyiset institutionaaliset rakenteet ovat kehittyneet pitkällä aikavälillä ja niiden muotoutumiseen tulevaisuudessa vaikuttavat lukuisat taloudelliset, poliittiset, työmarkkinoita koskevat ja väestölliset asianhaarat (Saari 2024). Ekologiset kysymykset esimerkiksi ja laajemmin kestävä kehityksen oppi ovat sosiaalipolitiikassa verrattain uusi toimintakenttä, ja on katsottu, että perinteinen hyvinvointivaltio ei ole ekologisesti kestävällä pohjalla (Hirvilammi ym. 2023). Kestävän kehityksen idea ohjaa merkittävästi nykykeskustelua yhteiskunnan kehityssuunnasta. Sekä julkisen sektorin toimijat että yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatiot kehittävät kestävä kehityksen strategioita ja ohjelmia. Ekologinen näkökulma on merkinnyt huomattavaa muutosta perinteiseen, lähinnä talouden ja sosiaalisen yhteistyönä rakentuneeseen hyvinvointivaltioajatteluun.

Yhteiskunnan murrokset, kuten uusliberalismin nousu, teollisen yhteiskunnan murros ja ekologinen kriisi ovat johtaneet laajoihin julkisiin palveluihin ja monimuotoisiin tulotukiin perustuvan sosiaalipolitiikan uudelleen arviointeihin (Kajanoja 2016). Sikäli kuin talous hallitsee poliittista keskustelua, se myös määrää hyvinvointivaltion kehityssuunnan. Sosiaalipolitiikan kehityssuunta puolestaan vaikuttaa ratkaisevasti sosiaalihuollon, sosiaalityön ja sosiaalialan muiden ammattien tulevaisuuteen. Hyvinvointivaltion kannatuskaan ei ole itsestään selvyytä kansalaisten keskuudessa.

Sosiaalityö on moni-ilmeinen ammatti, jonka teoreettinen perusta, käytännön työmenetelmät ja jopa asiantuntijuuden sisältö vaihtelevat. Se on myös vahvasti kontekstisidonnainen ammatti, jonka tehtävät ja käytännöt muotoutuvat erilaissa hyvinvointivaltiollisissa ympäristöissä ja yhteiskuntajärjestyksissä. Siksi sosiaalityöstä on myös monia erilaisia määritelmiä. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa sosiaalityö on integroitunut lujasti kansalaisten lakisääteisiin sosiaaliin oikeuksiin osana hyvinvointivaltiollista missiota, jolloin sosiaalisten etuuksien ja hyvinvointipalvelujen järjestelmä – siis sosiaalipoliittinen järjestelmä – on tärkeä osa sosiaalityön työmenetelmiä. Sosiaalityön keskeisenä tehtävänä on auttaa kansalaisia saamaan ne etuudet ja palvelut, joihin heillä lain mukaan on oikeus.

Sosiaalityötä voidaan luonnehtia hyvinvointivaltion ammatilliseksi instrumentiksi, joka yhdessä muiden hyvinvointityön ammattien kanssa toimeenpanee kansalaisille annettua lupausta tarpeenmukaisesta hyvinvoinnin turvaamisesta. Se on osa laajaa ammatillista järjestelmää, joka on luotu lupauksen lunastamiseksi. Sikäli kuin osallisuuden periaate korostuu itse lupauksessa, myös toimeenpanon tulee rakentua sitä ilmentävästä toimintatavasta. Näin voidaan puhua osallistavasta sosiaalityöstä ja osallistavasta lähestymistavasta. Sosiaalihuolto viittaa sosiaalipalvelujärjestelmään, sosiaalityö monimuotoiseen ammatilliseen toimintaan. Suomessa sosiaalityö on sosiaalialan ainut yliopistokoulutukseen perustuva ammatti.

Sosiaalityö on nykyään aidosti ammatillistunut työ, mutta edelleen kysytään, onko se vieläkin ole täysi professio, kuten esimerkiksi lääketiede on jo kauan ollut. Työn ammatillisuuden taso voi vaihdella työaloittain. Esimerkiksi lastensuojelutyö vaatii erityistä osaamista, mutta lähtökohtaisesti myös kaikilla muilla sosiaalityön alueilla kuten gerontologisessa sosiaalityössä, päihdetyössä, rikosseuraamusalan työssä, koulun sosiaalityössä, vammaispalveluissa sekä psykiatrisessa ja muussa terveysosiaalityössä tarvitaan erityistä asiantuntijuutta, koulutukseen perustuvaa erityisosaamista. Asiakasosallisuuden haasteet, käytännöt ja reunaehdot vaihtelevat sosiaalityön eri alueilla.

Kansalaisten lakisääteisistä oikeuksista huolehtiminen on perinteisesti ollut tunnusomaista suomalaiselle ja yleensä pohjoismaiselle sosiaalityölle. Moneen muuhun maahan verrattuna hallinnolliset ja hyvinvoinnin sosiaalipoliittisten rakenteiden ammatillista hyödyntämistä koskevat tehtävät ovat korostuneet pohjoismaisessa sosiaalityön perinteessä. Ala on kehittynyt osana pohjoismaista hyvinvointivaltiota eräänlaisena ”byrokratiatyönä”. Vastaavasti juridishallinnollinen ammattitaito on korostunut sosiaalityön ammatillisen asiantuntijuuden määrittelyssä ja alan koulutuksessa. Sosiaalityöntekijät on (jopa) nähty kansalaisten sosiaalisten oikeuksien puolustajina, valvojina ja toimeenpanijoina.

Hallintopainotteisuus ja juridinen työtaito näkyvät julkisen vallan laajaan vastuuseen perustuvan sosiaalityön työkäytännöissä. Suomessa valtaosa sosiaalityöntekijöistä on julkisen vallan palveluksessa. Työnantajana on kunta ja sittemmin, vuoden 2023 alusta voimaan tulleen sosiaali- ja terveyspalvelujen hallintoa koskevan uudistuksen myötä siis hyvinvointialue. Suuri osa sosiaalityöntekijöistä käyttää lakisääteistä julkista valtaa ja tekee päätöksiä virkavastuulla, jolloin kyse on hallinnollisesta päätöksentekotyöstä. Työllä on laaja lakisääteinen perusta, joka määrittelee niin työn sisältöä kuin reunaehtojakin. Kansalaisten lakisääteisten oikeuksien näkökulma tuo siihen myös erityisen kontrollielementin, joka koskee niin asiakkaita kuin palvelun tuottajia.

Osallistavan sosiaalipolitiikan ajatusta on perustelua tarkastella sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen erityisenä ammatillisena toimintatapana. On myös perusteltua kysyä, mikä on sen suhde juridishallinnollisen sosiaalityön traditioon, jossa korostuvat lakisääteiset kontrolli- ja valvontatehtävät. Onko kyse sosiaalityön ammatillisen paradigman muutoksesta vaiiko pikemminkin näkökulman laajentamisesta ja monipuolistamisesta? Mitä seurauksia kansalaisten ja asiakkaiden osallistamista korostavalla ajattelutavalla on sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen tehtäviin, menetelmiin ja asiantuntijuuteen? Sisältyykö osallistavaan lähestymistapaan esimerkiksi siirtymää asiakkaan oikeuksien valvonnasta yksilön omavastuun suuntaan? Tarkoittaako osallistava työskentelytapa sitä, että asiakkaan elämäntilannetta ja yleensä sosiaalisia ongelmia lähestytään enenevästi yksilön ongelmina, joihin tartutaan tämän omaa vastuuta korostavilla ratkaisuilla? Kyse on myös siitä pystyvätkö sosiaalityötä tekevät noudattamaan työssään asiakkaan osallisuutta koskevaa säädöstä.

Tutkimukset osoittavat, että kansalaisilla on erinomaiset edellytykset ottaa huomioon erilaisia paikallisia vahvuuksia ja löytää ratkaisuja paikallisiin ongelmiin (Sauri 2017; Erola 2019). On kuitenkin vaikea määritellä tarkasti, mitä osallistava paradigma sosiaalialalla tarkoittaa ja miten se on sovitettavissa byrokratia- ja kontrollipainotteisen toimintatavan traditioon, olkoonkin, että sosiaalityön ammatillistumisessa on menty roimasti eteenpäin. Mitä ilmeisimmin kyse ei ole kahden hyvin erilaisen toimintatavan yhteentörmäyksestä teesin ja antiteesin merkityksessä, mutta ehkä jonkinlaisesta perinteisen ja uuden välisen

synteesin rakentumisesta voitaneen puhua. Parhaimmillaan tällainen synteesi sisältää vahvuuksia vanhasta ja uudesta, mutta se saattaa myös häivyttää niitä kummankin osalta. Olennaista on joka tapauksessa pitää osallistavaa työskentelytapaa kansalaisille annetun osallisuus-, osallistumis- ja vaikuttamislupauksen ilmentymänä.

Osallistavan sosiaalipolitiikan toteutuminen riippuu paitsi yksittäisen ammattilaisten työtavoista myös yleisemmästä työkuulttuurista. Näin ollen asiakas- ja kansalaisosallisuuteen perustuviin työkäytäntöihin perehdyttävä koulutus nousee työskentelyn kehityssuunnan kriittiseksi tekijäksi. Lisäksi tulevaisuutta muovaavat palvelujärjestelmän taloudelliset ja hallinnolliset reunaehdot ja ylipäättään julkisen talouden ja viime kädessä kansantalouden kehitys.

Tätä kirjoitettaessa vuosidadan suurimmaksi hallinnolliseksi uudistukseksi kutsutusta hyvinvointialueuudistuksesta on kulunut kaksi ja puoli vuotta. On käynyt selväksi, että sosiaali- ja terveydenhuolto on kriisissä: hyvinvointialueiden talous on vaikeuksissa ja osaavaa työvoimaa on liian vähän, minkä vuoksi alueet joutuvat karsimaan sosiaali- ja terveysasemia ja suunnittelemaan palvelujen tuottamista uudella tavalla. Väestön ikääntyminen ja kansalaisten erilaisten elämänhallinnan ongelmien lisääntyminen lisäävät palvelutarvetta, mikä ainakin lähitulevaisuudessa lisää alueiden taloudellista ahdinkoa. Lakisääteinen kansalaisten ja asiakkaiden osallisuus – lupauksen mukaisesti – olisi toki toteutettava suunniteltaessa palveluverkoston karsimista ja asianmukaiset vaikutusanalyysit on tehtävä. Kansalaisten toiveet eivät kuitenkaan välttämättä pääse tiukkenevien taloudellisten reunaehtojen ja työntekijäpulan kanssa kamppailevien virkamiesten ja päättäjien pöydille, joissa pakon edessä joudutaan tekemään palvelujen saatavuutta heikentäviä ratkaisuja. Lupauksen lunastamisella on ehtonsa ja hintansa.

Lain mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä palvelutarpeen mukaisesti. Palvelutarpeen arviointi on aina aloitettava viipymättä ja totutettava kohtuullisessa ajassa. Tarkempia määräaikoja on säädetty ikäihmisten, vammaisten henkilöiden, erityistä tukea tarvitsevien lasten, toimeentulotuen ja lastensuojelun tarpeen arvioinnille. Asiakkaan kuuleminen on keskeinen periaate palvelutarpeen arvioinnissa ja palvelutarvearviointia täydentävän asiakassuunnitelman laatimisessa. Sosiaalihuoltolaissa (2014/410, § 30–46) on kuvattu palvelutarpeen arviointia, asiakassuunnitelman laatimista, päätöksentekoa ja palvelujen toimenpanoa verrattain yksityiskohtaisesti. Prosessi on aina yksilöllinen ja sen toteuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät, tarvittaessa yhteistyössä muiden ammattiryhmien edustajien kanssa. Asiakasosallisuus on kaikessa sisäänrakennettuna periaatteena.

Kaikki eivät selviydy omin avuin; esimerkiksi lapset, ikäihmiset ja vammaiset ovat aina tarvinneet yhteisönsä erityistä tukea. Modernissa yhteiskunnassa huolenpito on laajalti ammatillista ja perustuu lakiin. Sosiaalisen tuen ja hoivan tarve ei nähtävästi ole tulevaisuudessakaan vähenemässä, mutta sosiaalisen tuen ja hoivan kohderyhmien tarpeet ja niiden määrä saattavat muuttua. Palvelutarpeen muutokset tosin eivät ole suoraviivaisia, mutta niitä voi ennakoida esimerkiksi demograafisen kehityksen odotusten perusteella. Sitä vastoin elämänhallinnan ongelmia ja niihin liittyvää psykososiaalisen avun ja tuen tarvetta on mahdotonta ennakoida tarkasti. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että mitä monimutkaisemmaksi yhteiskunta käy, sitä enemmän ihmisillä on elämänhallinnan ongelmia sekä niihin liittyvää palvelutarvetta. Palvelutarpeella tai sen mahdollisella kasvulla ei kuitenkaan ole välitöntä vaikutusta osallistavan sosiaalipolitiikan mukaiseen työskentelyyn

sosiaalihuollossa. Pikemminkin se koskee palvelujärjestelmän ylläpitoa koskevaa resurssitarvetta kuin kansalais- ja asiakasosallisuuden toteutumisen edellytyksiä.

Sosiaalialan työssä on kyse nimenomaan asiakasosallisuuden vahvistamisesta omassa asiakassuhteessa, joskin siihen kuuluu myös tätä yleisempi kansalaisosallisuus mahdollisuutena osallistua palvelujärjestelmän kehittämiseen. Sen tunnistamiseksi, mitä asiakasosallisuuden vahvistaminen sosiaalialalla tarkoittaa, on välttämätöntä, että konseptia tarkastellaan koko sosiaalialan tehtävän ja sen toteuttamisessa tarvittavan ammattitaidon kannalta. Se saattaa ilmetä työtavoissa. Esimerkiksi yhteisösuhteille perustuva sosiaalityön ajatusmalli tarjoaa osallistavalle työskentelylle olennaisesti toisenlaisen kehyksen kuin vahvasti yksilökeskeinen työtapo (Eräsaari 2016). Kyse on siitä, miten sosiaalialan ammattien asiantuntijuus, tarkoitus ja menetelmällinen toimintatapa ymmärretään korostettaessa asiakasosallisuutta. Ammatillisen autonomian kannalta on olennaista, ettei sosiaalialan tehtävää, sisältöä ja menetelmiä määritellä ulkoapäin vaan että ala itse määrittelee itsensä.

Näin siis osallistavan sosiaalipolitiikan lupaus asiakasosallisuuden vahvistamisesta haastaa sosiaalialan työntekijät ammatilliseen itsereflektioon. Se edellyttää työn tarkoituksen ja sen vaatiman ammatillisen asiantuntijuuden käsitteellistämistä asiakasosallisuuden vahvistamisen näkökulmasta. Tältä osin asiakasosallisuuden käsite tarjoaa reflektiopisteen sosiaalityön ammatillisen itseymmärryksen määrittelylle. Se paitsi haastaa sosiaalityön ammatillisuuden traditiota myös tarjoaa mahdollisuuden uudistua. Osallistavan sosiaalityön konseptia selkiyttävää alan sisäistä keskustelua ja käsitteeseen pureutuvaa tutkimusta tarvitaan jo pelkästään ammatillisen autonomian turvaamiseksi mutta ennen kaikkea sen määrittelemiseksi, minkälaista ammatillista asiantuntijuutta, toimintatapoja ja työkaluita konsepti tarkoittaa.

Sosiaalityön käytäntötutkimukseksi kutsuttu suuntaus on esimerkki tutkimusparadigmasta, jossa asiakkaat ja yleensäkin kansalaiset pyritään saattamaan osallisiksi sosiaalityön tieteellisestä tutkimuksesta ja tutkimustietoon perustuvasta kehittämistoiminnasta. Sen ideana on ottaa asiakkaat mukaan sosiaalityön tutkimusten suunnitteluun ja toteutukseen sekä merkityksellisten tutkimusaiheiden esille tuojina että tutkimuksessa hyödynnettävän informaation tuottajina (Satka ym. 2016). Tällainen tutkimus voidaan nähdä muista osallistavista toimintakäytäntöjä täydentäväksi keinoksi panna osallistavan sosiaalipolitiikan lupaus täytäntöön.

Yhteistutkimus tieteellisen tutkimuksen paradigmana ei ole ongelmaton eikä sitä voi soveltaa minkä tahansa aiheiden tutkimiseen. Mutta sille on paikkansa tutkimuksissa, joissa sosiaalihuollon asiakkaiden ja tätä laajemmin kansalaisten kokemukset ja näkemykset auttavat tunnistamaan palvelujen kehittämistarpeita ja mahdollisesti jopa sisältävät toimenpanoa koskevia vihjeitä tai ehdotuksia. Se tarjoaa mahdollisuuden sekä kriittiselle palautteelle että asiakkaiden ja kansalaisten ideoinnille ja ehdotuksille puutteiden korjaamiseksi.

4 Osallistava työkykypolitiikka työmarkkinakansalaisuuden tukijana

Tässä luvussa tarkastellaan työelämäosallisuutta kansalaisosallisuuden muotona ja analysoidaan osallistavan työkykypolitiikan suhdetta työmarkkinakansalaisuuteen. Erityishuomio kohdistuu osatyökykyisiin, vammaisiin, pitkäaikaistyöttömiin ja maahanmuuttajiin. Nämä ryhmät paljastavat terävästi lupauksen ja toteutuman välisen kuilun: politiikan retoriikassa korostetaan osallisuutta ja inklusiota, mutta käytännössä painottuvat teknokraattinen hallinta, yksilöllinen vastuu ja kelpoisuuden arviointi (Dean & Rose 2010; Julkunen 2017; Beresford 2021).

Työkyky nähdään usein normatiivisena vaateena, ei yhteiskunnallisesti rakentuvana ja kontekstuaalisena ilmiönä (Tuusa ym. 2018; Oivo & Kerätär 2018). Tämä tarkoittaa, että osallisuus ei näyttäydy poliittisena toimijuutena vaan hallinnallisena asiakkuutena, joka voidaan evätä niiltä, jotka eivät täytä kelpoisuuden ehtoja. Hyvinvointialueet ja kuntien työllisyyspalvelut ovat keskeisiä alustoja osallistavan työkykypolitiikan toteutuksessa, mutta toiminnan pirstaleisuus, vastuunjaon epäselvyys ja niukat resurssit kaventavat mahdollisuuksia lunastaa kansalaisosallisuuden lupaus (Vogt ym. 2024). Osallistava työkykypolitiikka muodostaa keskeisen solmukohdan nykyajan sosiaalipolitiikassa. Se yhdistää kolme suurta jännitettä: ensinnäkin työelämän muutoksen ja prekarisaation, toiseksi hyvinvointivaltion uudistumisen ja uusliberaalien hallinnan käytäntöjen vahvistumisen sekä kolmanneksi kansalaisosallisuuden lupauksen, joka liittyy demokraattiseen yhdenvertaisuuteen ja ihmisoikeuksiin.

4.1 Työelämäosallisuuden ja työmarkkinakansalaisuuden haasteet

Työmarkkinakansalaisuus eli yksilön oikeudet ja velvollisuudet suhteessa työmarkkinoihin on yksi keskeisimmistä kansalaisuuden muodoista modernissa yhteiskunnassa (Marshall 1950; Suikkanen & Lindh 2010). Se määrittää, kuka nähdään yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä ja millä ehdoilla. Kansalaisosallisuuden lupaus viittaa odotukseen siitä, että kaikilla on yhdenvertainen oikeus osallistua yhteiskuntaan ja vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Lupaus sisältää kolme ulottuvuutta: resurssien oikeudenmukainen uudelleenjakso, ryhmien tunnustaminen ja arvostaminen sekä poliittinen edustus ja vaikutusmahdollisuudet (Fraser 2009). Osallistavassa työkykypolitiikassa tämä lupaus joutuu kuitenkin ristiriitaan hallinnan käytäntöjen kanssa. Osallisuudesta tulee ehdollista ja se toteutuu vain, jos yksilö täyttää tietyt työ- ja toimintakyvyn, markkinakelpoisuuden ja palvelujärjestelmän edellyttämät kriteerit (Dean & Rose 2010).

Hyvinvointialueet ja kuntien työllisyyspalvelut ovat keskeisiä alustoja työkykypolitiikan toimeenpanossa. Niiden toiminta paljastaa kuitenkin monia rakenteellisia jännitteitä: palveluiden pirstaleisuus, vastuunjaon epäselvyys, resurssien niukkuus ja erilaisten hallinnonalojen ristiriitaiset tavoitteet vaikeuttavat kansalaisosallisuuden lupauksen lunastamista käytännössä (Vogt ym. 2024; Sosiaali- ja terveysministeriö 2024).

Työelämäosallisuutta voidaan tarkastella kansalaisosallisuuden erityisenä muotona, jossa työn ja kansalaisuuden välinen suhde muodostuu keskeiseksi. Historiallisesti palkkatyö on ollut modernin yhteiskunnan peruspilari: se ei ole vain toimeentulon lähde, vaan myös

keskeinen väylä sosiaalisiin oikeuksiin, identiteettiin ja yhteiskuntaan kuulumiseen (Esping-Andersen 1990; Castel 2003). Suomessa tämä logiikka on ollut erityisen vahva, sillä hyvinvointivaltio rakennettiin pitkälti palkkatyölähtöisen sosiaaliturvan varaan. Lisäksi Suomessa ovat korostunut ansioperustaiset etuudet kansalaisuuteen perustuviin etuuksiin verrattuna, joskin kansalaisetuksillakin on ollut keskeinen merkitys suomalaisessa hyvinvointivaltiossa.

Työelämäosallisuus ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti. Vammaiset, osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät ja maahanmuuttajat ovat usein työelämän reunalla. Heidän asemansa osoittaa, kuinka kansalaisosallisuuden lupaus jää vajaaksi: muodollisesti kaikilla on yhtäläiset oikeudet, mutta tosiasiallisesti osallisuus riippuu markkinoiden ja hallinnan asettamista ehdoista.

Työmarkkinat ovat pirstaloituneet 2000-luvulla ja epävarmuus on lisääntynyt. Prekarisaatio kuvaa muutosta, jossa työelämästä tulee epätyypillisten ja epävarmojen työsuhteiden hallitsema (Jakonen 2019; Jokinen ym. 2015). Prekaarisuus ei kuitenkaan tarkoita vain tilapäistä työttömyyttä tai määräaikaista työsuhteita, vaan se on myös hallinnan muoto: yksilöiden velvoittamista ylläpitämään jatkuvasti omaa työllistettävyyttään ja kantamaan riskejä, jotka aiemmin kuuluivat työnantajille ja valtiolle. Työvoimapolitiikassa on perinteisesti ollut tukemisen ohella kontrolli, joka tosin on myös välttämättömyys esimerkiksi työnhakijan aktivoimisessa. Toinen kysymys on se, mikä on turhaa holhoamista. Tässä mielessä prekarisaatio toimii kansalaisosallisuuden käänteisenä lupauksena. Sen sijaan että kaikille luvattaisiin yhtäläinen osallisuus, yksilöille asetetaan velvoite osoittaa jatkuvasti kelpoisuutensa. Tämä koskee erityisesti osatyökykyisiä ja vammaisia, joiden työkykyä arvioidaan tiukkojen normatiivisten kriteerien kautta (Oivo & Kerätär 2018).

Pitkäaikaistyöttömyys liittyy usein heikentyneeseen terveyteen ja alentuneeseen toimintakykyyn. Tutkimuksissa on osoitettu, että työttömillä on muita pidempiä sairauspäivärahakausia, suurempi todennäköisyys hakea työkyvyttömyyseläkettä sekä suurempi riski saada hylkäävä eläkepäätös (Blomgren ym. 2020; Perhoniemi ym. 2020; 2023). Tällöin toimeentulo jää usein työttömyysturvan ja toimeentulotuen varaan, mikä ei mahdollista kunnollista elintasoja. Kansalaisosallisuuden lupaus yhdenvertaisesta toimeentulosta ja osallisuudesta jää näissä tilanteissa toteutumatta.

Nuorten työelämäosallisuudessa keskeisiä ongelmia ovat mielenterveysongelmat, koulutuksen keskeyttäminen ja työttömyys. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat NEET-nuoret (Not in Employment, Education or Training), jotka jäävät kokonaan palvelujärjestelmien ulkopuolelle (Gretschel & Myllyniemi 2017; 2021). Heidän kohdallaan kansalaisosallisuuden lupaus murtuu kahdesti: ensin koulutuksessa ja sitten työmarkkinoilla. Nuorten syrjäytyminen aiheuttaa huomattavia kansantaloudellisia kustannuksia, mutta ennen kaikkea se merkitsee yksilöllisen toimijuuden ja osallisuuden menettämistä (Närhi ym. 2013).

Vammaisten henkilöiden osallistuminen palkkatyöhön on Suomessa edelleen selvästi vähäisempää kuin valtaväestöllä. Työhön osallistuminen vaihtelee vammaaryhmittäin, mutta kokonaisuutena vammaiset ovat muita useammin köyhyysrajalla, vähemmän koulutettuja ja työmarkkinoilla syrjäytyneitä (Mahlamäki 2013; Teittinen 2018). Tutkimusten mukaan taloudelliset nousukaudet eivät paranna heidän asemaansa suhteessa muihin, vaan päinvastoin heidän suhteellinen asemansa heikkenee (Lindh 2013). Tämä osoittaa, että kyse ei ole yksilöiden ominaisuuksista, vaan rakenteellisesta syrjäytymisestä, jossa kansalaisosallisuuden lupaus ei toteudu.

Digitalisaatio, automaatio ja tekoälyn kehitys muokkaavat työelämää radikaalisti (Alasoini 2018; Koski & Husso 2018). Monet perinteiset työtehtävät katoavat, mutta uusia syntyy. Tämä luo jatkuvan oppimisen ja osaamisen päivittämisen normatiivisen vaatimuksen (Siltala 2018). Kansalaisosallisuuden lupaus voidaan lunastaa vain, jos elinikäinen oppiminen on aidosti saavutettavaa kaikille – myös niille, joiden toimintakyky, koulutustausta tai sosiaaliset resurssit ovat rajallisia. Muutoin elinikäinen oppiminen kääntyy syrjiväksi normiksi, joka sulkee ulos haavoittuvassa asemassa olevia (Kauppila ym. 2018).

4.2 Osallistava työkykypolitiikka työmarkkinoille integroimisessa

Suomessa osallistavaa työkykypolitiikkaa on toteutettu useiden ohjelmien kautta, kuten Osatyökykyiset työssä (Osku, 2012–2015), Osatyökykyisille tie työelämään (OTE, 2016–2019), Työkykyohjelma (2019–2023) ja Työkykyinen Suomi (2023–2027). Näiden tavoitteena on ollut rakentaa inklusiivisempaa työelämää, jossa yksilölliset polut ja räätälöidyt tukitoimet auttavat osatyökykyisiä ja vammaisia osallistumaan työmarkkinoille (Lindh 2021a; Saikku ym. 2023).

Ohjelmien vahvuus on siinä, että ne tunnistavat yksilöiden moninaiset tarpeet ja korostavat joustavia ratkaisuja, kuten osa-aikatyötä, etätyötä ja työtehtävien mukauttamista. Kuitenkin kansalaisosallisuuden lupauksen näkökulmasta ohjelmien ongelmana on, että osallisuus nähdään usein hallinnollisena asiakkuutena. Kansalainen on palvelujen käyttäjä, ei niiden muotoilija (Julkunen 2017). Palvelujen muotoilu on varmasti haastavaa ja siihen tarvittaisiin yksilöiden sijasta ohjattuja ryhmiä, joita palvelut koskevat.

Dean ja Rose (2010) ovat kuvanneet uusliberalistista hallintaa, jossa yksilöt vastuullistetaan ottamaan haltuun oma kykynsä ja kiinnittymään yhteiskuntaan tuottavina jäseninä. Tämä logiikka on nähtävissä myös suomalaisessa työkykypolitiikassa. Osallisuus on ehdollista: se toteutuu vain, jos yksilö osoittaa työ- ja toimintakykynsä, kielitaitonsa ja palveluvalmiutensa. Tämä on ongelmallista, sillä se kaventaa kansalaisosallisuuden lupauksen vain ”kelvollisten” kansalaisten oikeudeksi (Lister 2007).

Työkykyinen Suomi -ohjelma tuo esiin hyvinvointitalouden ja yhdenvertaisuuden näkökulman. Osallisuuteen panostaminen nähdään sekä moraalisesti että taloudellisesti perusteltuna. Kyse on resurssien jakamisesta, tunnustuksen lisäämisestä ja edustuksen vahvistamisesta. Käytännössä kuitenkin edustuksen ulottuvuus jää usein ohueksi. Kansalaiset kuullaan, mutta heidän mahdollisuutensa vaikuttaa päätöksiin ovat rajalliset.

Vuonna 2023 toteutettu hyvinvointialueuudistus, TE-palvelujen siirtyminen kunnille vuonna 2025 ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023) avaavat uusia mahdollisuuksia osallisuuden toteuttamiseen. Monialaiset palvelusuunnitelmat ja työkykykoordinaattorimallit voivat vähentää palvelujen siiloutumista (Vogt ym. 2024). Esimerkiksi Pirkanmaan työkykykoordinaattorimalli ja Vantaan–Keravan integroitu palveluohjaus ovat tästä lupaavia esimerkkejä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024; Sosiaali- ja terveysministeriö 2023).

Kansalaisosallisuuden lupauksen näkökulmasta keskeisiä riskejä ovat kolme. Ensinnäkin velvoittava osallisuus, jossa osallistumattomuutta sanktioidaan riippumatta yksilön rakenteellisista esteistä; toiseksi dataohjattu riskiluokittelu, joka voi tuottaa syrjiviä käytäntöjä ja episteemistä epäoikeudenmukaisuutta (Fricker 2007); ja kolmanneksi kapeat vaikuttavuusmittarit, jotka määrittävät onnistumisen yksinomaan työllistymisen kautta

(Taylor-Gooby 2004). Näissä tilanteissa kansalaisosallisuuden lupaus kapenee hallinnolliseksi kuluttajuudeksi.

4.3 Maahanmuuttajien työelämäosallisuuden ja työkyvyn haasteet

Tässä luvussa kootaan tuoretta tutkimusnäyttöä maahanmuuttajien työelämäosallisuuden esteistä ja työkyvyn problematiikasta sekä jäsenen näitä havaintoja kansalaisosallisuuden ja osallistavan hyvinvointivaltion (inclusive welfare state) keskustelujen valossa. Luvun rakenne etenee tilannekuvasta (rakenteet, trendit, konjunktuurit) työkyvyn moniulotteisuuteen, siirtymä- ja palvelupolkujen pullonkauloihin ja osallisuus- ja kansalaisuuden käytäntöihin.

Maahanmuuttajien työelämäosallisuus on keskeinen kysymys Suomen talouden, julkisen talouden kestävyys- ja sosiaalisen koheesion kannalta. Työhön kiinnittyminen ei kuitenkaan riipu vain yksilön taidoista tai motivaatiosta, vaan myös rakenteellisista tekijöistä: kieli- ja tunnustamisjärjestelmistä, työnantajakäytännöistä, palvelujärjestelmän reiteistä ja osallistumisen mahdollisuuksista. Viime vuosien tutkimus ja tilastot tuovat kuvaan myös konjunktuurien vaikutukset, eriytyvät työmarkkinat sekä kokemuksellisen osallisuuden ulottuvuudet. Suomessa ulkomaalaistaustaisten työllisyys on viime aikoina notkahtanut heikon suhdannetilanteen seurauksena. Vuoden 2024 lopun työllisyysaste oli ulkomaan kansalaisilla 59,6, mutta samalla ulkomaalaistaustaisten työllisten osuus on kasvanut pidemmällä aikavälillä, ja joka kymmenes 20–64-vuotiaista työllisistä oli ulkomaalaistaustainen vuonna 2024. (Kotoutuminen.fi 2025 c).

Ulkomaalaistaustaisten työllisyyskehitys hidastui vuonna 2023 ja 2024, mikä kytkeytyy yleiseen matalasuhdanteeseen. Samaan aikaan ulkomaalaistaustaisten osuus koko työllisten joukosta kasvoi: vuonna 2024 joka kymmenes työllinen oli ulkomaalaistaustainen. (Tilastokeskus 2024). Tämä kertoo väestörakenteen muutoksesta: Suomeen muuttaneista noin 80 % on työikäisiä, ja työmarkkinaintegraatio on keskeinen osallisuuden mittari.

Rakenteellisesti toimintaympäristö muuttui vuoden 2025 alussa, kun kotoutumisen edistämisen vastuita siirrettiin kunnille ja työllisyysalueille. Muutos avaa mahdollisuuksia integroida työllisyys-, koulutus- ja sote-palveluja paikalliseksi kokonaisuudeksi, mutta tuo myös koordinaatiohaasteita (tiedon kulku, osaamisen johtaminen, kapasiteetti). Samalla maahanmuuton virrat elävät. Työperäisten ensimmäisten oleskelulupahakemusten määrä laski vuonna 2024 noin 12 % vuoteen 2023 verrattuna, mikä heijastaa talousympäristöä ja työnantajakysyntää (Maahanmuuttovirasto 2025). OECD on korostanut, että Suomi tarvitsee lisää ulkomaista osaamista ja ennakoivia toimenpiteitä, muun muassa sujuvat oleskeluluvat ja valmistuneiden jälkeiset työluvut, jotta inhimillistä pääomaa vahvistetaan strategisesti (OECD 2025).

Työllistymisen eriytyminen näkyy edelleen maahantuloperusteittain, toimialoittain ja sukupuolen mukaan. Uutis- ja tutkimuskoosteet osoittavat, että esimerkiksi kansainvälisen suojelun perusteella tulleilla polut työhön ovat keskimäärin hitaampia kuin opiskelun tai työn perusteella tulleilla. Lisäksi ulkomaalaistaustaisen nimen on osoitettu heikentävän haastattelukutsujen todennäköisyyttä useilla palvelualoilla vuosien 2016–2024 kokeiludatan perusteella. (Ahmad 2025.)

Työkyky on toimintakyvyn, osaamisen, motivaation ja työn vaatimusten yhteensopivuus tiettyssä organisaatiossa ja työtehtävässä. Tuore suomalainen rekisteripohjainen tutkimus muistuttaa, ettei työkyvylle ole yhtä ”standardimittaria”, vaan se rakentuu useiden tekijöiden

samanaikaisesta yhteisvaikutuksesta ja klusteroituu väestössä. Tämä on tärkeää myös maahanmuuttajataustaisessa väestössä, jossa työkykyyn limittyvät esimerkiksi kielitaito, akkreditaatiot, työn organisointi ja sosiaalinen tuki. (Siltala ym. 2025.)

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen MoniSuomi-aineisto (2022–2023) viittaa siihen, että maahan muuttaneiden koettu terveys on usein hyvä ja pitkäaikaissairauksia raportoidaan keskimäärin vähemmän kuin koko väestössä—mutta taustamaiden ja sukupuolten väliset erot, yksinäisyys, syrjintäkokemukset sekä toimeentulo-ongelmat heikentävät hyvinvointia ja osallisuuden kokemuksia. Nämä tekijät heijastuvat myös työkykyyn. Tutkimus hoiva-alalta osoittaa, että maahanmuuttajataustaisilla työntekijöillä voi olla vähintään yhtä hyvä tai tilanteen mukaan parempi koettu työkyky kuin valtaväestöllä, mutta sairauspoissaolojen ja kuormitustekijöiden jakaumat eroavat, ja työkyvyttömyysriskit kasautuvat tietyissä tehtävissä. Näin ollen työkyky syntyy työn ja tekijän suhteessa, ei ”yksilön ominaisuutena” irrallaan työpaikkakontekstista. (Olakivi ym. 2023.)

Kokeellinen rekrytointitutkimus vahvistaa, että rakenteellinen syrjintä vaikeuttaa työhön pääsyä mikä pitkittää siirtymävaihetta ja heikentää työkykyä psyko-sosiaalisesti (epävarmuus, hallinnan puute). MoniSuomi-tutkimuksen tulokset syrjinnän ja yksinäisyyden yhteydestä heikompaan hyvinvointiin tukevat samaa tulkintaa. Työkyvyn vahvistaminen edellyttää siksi sekä työpaikkatason toimia (johtaminen, perehdytys, mentorointi, kohtuulliset mukautukset) että yhdenvertaisuusvalvonnan ja rekrytointikäytäntöjen kehittämistä. (Ahmad 2025.) Työmarkkinasiirtymät edellyttävät kielitaidon, osaamisprofiilin ja työn vaatimusten yhteensovittamista. Suomessa epävirallisen ja ei-formaalin oppimisen validointi on periaatteessa vakiintunutta, mutta käytännöt vaihtelevat alueittain ja tutkintotasoin. Lisäksi ammattien sääntely ja tutkintojen tunnustamisen prosessit voivat pidentää siirtymiä. Näihin prosesseihin kohdistuva palveluneuvonta ja työnantajaviestintä on keskeistä.

Kotoutumisen järjestämisvastuun siirtymä kunnille vuoden 2025 alusta luo potentiaalin koota TE-, koulutus- ja sote-palvelut ”yhden luukun” -malleihin, joissa kieliohjelmat, osaamisen täydennys ja työssä oppiminen kytkeytyvät. Koordinoinnin ja tiedolla johtamisen puutteet voivat kuitenkin murentaa vaikuttavuutta. Tarvitaan selkeitä vastuuketjuja, mittareita ja yhteisiä asiakasprosesseja.

Osallistavan hyvinvointivaltion ideassa sosiaalipolitiikka rakentaa kyvykkyyksiä (capabilities) ja mahdollistaa täysivaltaisen osallistumisen. Maahanmuuttajien kohdalla tämä tarkoittaa paitsi työhön pääsyä, myös toimijuutta yhteisöissä, palveluiden suunnittelussa ja poliittisissa prosesseissa. Tuore tutkimus suomalaisesta arjen osallisuudesta osoittaa ”participation paradox” -ilmiön: samanaikaisesti kun turvapaikanhakijoilta odotetaan osallisuutta, käytännöt ja politiikkakehykset myös rajoittavat sitä (oikeudelliset ja taloudelliset rajoitteet, epävarmuus statuksesta, institutionaaliset tulkinnat). Tämä jännite heikentää mahdollisuuksia rakentaa sosiaalisia siteitä, työhön johtavia verkostoja ja luottamusta. (Myllylä ym. 2025.)

Laajemmassa eurooppalaisessa keskustelussa on nostettu esiin ”welfare bordering” eli hyvinvointipolitiikan käyttäminen liikkumisen ja kuulumisen sääntelyyn. Tällaiset mekanismit voivat sivuvaikutuksena heikentää osallisuutta ja työmarkkinaintegraatiota, jos ne luovat epävarmuutta, stigmaa tai byrokraattisia kynnyksiä. (Bendixsen & Näre 2024.) Samalla kansainväliset suositukset korostavat osallistumisen kanavia (neuvostot, osallistuva budjetointi, yhteiskehittäminen), joiden kautta maahanmuuttajataustaiset asukkaat voivat tuottaa ”osallistuvaa kansalaistietoa” palvelujen kehittämiseen. Kuitenkin tutkimus hallinnon käytännöistä muistuttaa, että osallistujilta kerätty tieto jää helposti hyödyntämättä,

ellei tiedon kululle, vastuulle ja toimeenpanolle rakenneta selkeitä prosesseja. (Rossi ym. 2024.)

Käytännön tasolla Suomessa on myös kehitetty osallistavia malleja (esim. työpajat, palvelumuotoilu, digiosallistuminen), jotka tukevat maahanmuuttajien kansalaisosallisuutta ja poliittisen integraation arkea. Näiden skaalaaminen vaatii rakenteellista tukea: resursseja, fasilitointiosaamista ja kytkentää päätöksentekoon

Tuore näyttö piirtää moniulotteisen kuvan maahanmuuttajien työelämäosallisuudesta Suomessa. Työllisyysasteiden viimeaikainen lasku kertoo konjunkturiherkkyydestä, mutta pitkän aikavälin trendi (kasvava osuus työllisistä) ja työikäisyys painottavat integraation strategista merkitystä. Rakenteelliset tekijät, kuten syrjintä, tunnustamisprosessit, kieli- ja koulutuspolut, palvelujen koordinaatio läpivalaisevat työkyvyn problematiikkaa: työkyky ei ole vain terveydentila, vaan työn, osaamisen ja organisaation yhteensopivuus, jota voidaan johtaa ja muotoilla.

Osallistavan hyvinvointivaltion näkökulmasta kansalaisosallisuus ei ole työllistymisen ”lisäpalikka”, vaan sen ehto: toimijuuden, luottamuksen ja verkostojen rakentaminen tukee työhön kiinnittymistä. Ilman selkeitä toimeenpanopolkuja osallistumisen instituutiot tuottavat helposti ”kuultu mutta ei kuunneltu” -kokemuksia. Vastaavasti ilman yhdenvertaisia rekrytointikäytäntöjä ja sujuvia osaamisen tunnustamisen reittejä työkykyä ”vuotaa” järjestelmän rakoihin. Siksi tehokkain tie eteenpäin on kaksisuuntaisen. Tarvitaan samanaikaisesti työpaikkatason kehittämistä (johtaminen, työn muotoilu, mukautukset) sekä järjestelmätason sujuvoittamista (tunnustaminen, koordinointi, osallistumisen toimeenpano, syrjinnän ehkäisy). Näin työmarkkinaintegraatiosta voi tulla paitsi talous- ja hyvinvointipolitiikan tavoite, myös demokraattisen osallisuuden käytäntö.

4.4 Työkykypolitiikan ja työmarkkinakansalaisuuden tulevaisuus

Tulevaisuudessa keskeinen kysymys on, millaista työmarkkinakansalaisuutta osallistava työkykypolitiikka tuottaa. Beckin (2000) kuvaamassa uuden työkyvyn yhteiskunnassa yksilöiltä vaaditaan jatkuvaa uudistumista ja kyvykkyyden osoittamista. Tämä voi johtaa sosiaalisten siteiden rapautumiseen ja epävarmuuden lisääntymiseen (Sennett 2002; 2012). Kansalaisosallisuuden lupaus edellyttääkin, että työkykyä ei ymmärretä vain yksilön ominaisuutena, vaan myös työn, organisaatioiden ja yhteiskunnan rakenteellisena kysymyksenä (Tuusa ym. 2018).

Elinikäisestä oppimisesta on tullut keskeinen mantra työ- ja koulutuspolitiikassa (Järvensivu 2010). Se voi kuitenkin syrjäyttää niitä, joiden toimintakyky ei vastaa normatiivisia odotuksia (Kauppila ym. 2018). Kansalaisosallisuuden lupauksen näkökulmasta elinikäinen oppiminen tulisi ymmärtää oikeutena, ei velvollisuutena.

EU:n aktiivinen sosiaalipolitiikka rakentuu yhä enemmän taloudellisen kansalaisuuden logikalle, missä yksilön arvo määrittyy hänen osallistumisensa kautta työmarkkinoille (Crespy ym. 2025). Työllisyystakuut, osaamisagenda ja integraatiovelvoitteet muovaavat kansalaisuutta ehdolliseksi. Retoriikka korostaa osallistamista, mutta käytännössä tuloksena on valikoiva inkluusio ja sosiaalinen kontrolli.

Schumpeterin (2009) luovan tuhon ajattelun voi nähdä myös työkykypolitiikassa. Yksilöiden aiempi työkyky menettää merkityksensä, ja heidän on jatkuvasti ”innovoitava” itsensä työmarkkinoille (Matthies 2017). Ilman rakenteellisia mukautuksia tämä johtaa

ekskluusioon. Kansalaisosallisuuden lupaus voidaan lunastaa vain, jos instituutioita muutetaan niin, että erilaiset kyvykkyydet voivat osallistua. Tämä tarkoittaa työn muokkausta, kohtuullisia mukautuksia, joustavia oppimispolkuja ja työn kysynnän politiikkaa (Fraser 2008; Lister 2007).

Osallisuuden lupauksen toteutuminen voidaan nähdä kolmella tasolla. Lähtökohtien tasolla on vahvistettava kaikkien ryhmien edustusta ja vaikutusmahdollisuuksia. Prosessien tasolla on varmistettava läpinäkyvät ja oikeudenmukaiset menettelytavat ja tulosten tasolla on arvioitava onnistumista laajemmin kuin työllistymisen kautta, esimerkiksi toimijuuden ja osallisuuden kokemusten kautta.

Tulevaisuuden osallistava työkykypolitiikka voi parhaimmillaan rakentaa inklusiivista yhteiskuntaa, jossa kansalaisosallisuuden lupaus toteutuu myös haavoittuvassa asemassa oleville. Tämä edellyttää kuitenkin rakenteellisia uudistuksia, moniäänistä hallintaa ja resurssien vahvistamista. Tulevaisuuden haaste on, että työkykypolitiikka on tähän mennessä rakentunut hajanaisten ohjelmien ja kokeilujen varaan, eikä pysyviä rakenteellisia ratkaisuja ole syntynyt. Kansalaisosallisuuden lupaus jää helposti puolitiehen, jos osatyökykyisyys nähdään vain yksilön ongelmana, ei yhteiskunnallisen osallistumisen oikeutena.

Työn murros synnyttää uudenlaisia kansalaisuuden muotoja. Alustatalouden työntekijät, itsensä työllistäjät ja osa-aikaiset keikkatyöläiset muodostavat kasvavan joukon, jonka asema ei sovi perinteiseen palkkatyölähtöiseen kansalaisuusmalliin (De Stefano 2016). Myös osatyökykyisten tulevaisuus voi kytkeytyä tähän murrokseen: osa heistä voi löytää työtä alustojen kautta, mutta ilman sosiaaliturvaa ja työoikeudellisia suojia kansalaisosallisuuden lupaus jää vajaaksi.

Suomessa alustatyö koskettaa jo kymmeniä tuhansia työntekijöitä, mutta lainsäädäntö on vielä muotoutumassa. Mikäli alustatyö jää ilman sosiaaliturvaa ja työterveyshuollon turvaa, se voi muodostaa uuden prekaarin kansalaisuuden muodon, jossa osallisuus rajoittuu työpanoksen myymiseen ilman oikeuksia.

Kansalaisosallisuuden lupaus voidaan nähdä eräänlaisena ”sosiaalisen sopimuksen” jatkumona. Hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa lupaus perustui universaaliin sosiaaliturvaan ja työmarkkinoiden sääntelyyn; uusliberalistisessa vaiheessa se kaventui velvoittavaksi aktivointipolitiikaksi; ja tulevaisuudessa riski on, että lupaus ehdollistuu entistä tiukemmin työmarkkinakelpoisuudelle ja dataohjautuville arvioille.

Tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten Työkykyinen Suomi -ohjelmassa osallisuus perustellaan ensisijaisesti työurien pidentämisellä ja kustannusten hillinnällä (Saikku ym. 2023). Vaikka ohjelmassa korostetaan myös yhdenvertaisuutta, sen käytännön toteutus voi jäädä hallinnolliseksi ohjaukseksi. Kansalaisosallisuuden lupaus lunastetaan vain, jos yksilöiden ääni kuuluu myös tavoitteiden ja toimintatapojen määrittelyssä (Lister 2007). Toisaalta kehityksessä on myös mahdollisuuksia. Hyvinvointialueiden monialainen yhteistyö voi synnyttää uusia osallistumisen alustoja, joissa työllisyys-, sosiaali- ja terveyspalvelut integroituvat.

Lopulta kysymys työelämäosallisuuden ja työmarkkinakansalaisuuden tulevaisuudesta on normatiivinen eli millaista yhteiskuntaa haluamme rakentaa? Onko osallisuus ehdollista ja kelpoisuuteen sidottua, vai universaalia ja oikeuksiin perustuvaa? Fraserin (2009) kolmijaon mukaan lupaus voidaan lunastaa vain, jos resurssien jakoon liittyy myös tunnustus ja edustus. Tämä merkitsee paitsi työpaikkojen mukauttamista ja sosiaalisten kriteerien

käyttöä julkisissa hankinnoissa, myös sitä, että osatyökykyiset ja vammaiset pääsevät mukaan poliittisiin prosesseihin täysivaltaisina kansalaisina.

Osallisuuden lupaus voidaan toteuttaa vain, jos haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät – vammaiset, osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät, maahanmuuttajat ja nuoret – eivät ole vain kuultavina, vaan mukana päätöksenteon rakenteissa. Tämä edellyttää esimerkiksi hyvinvointialueiden pysyviä asiakasraateja, kokemusasiantuntijoiden palkattua edustusta ja osallistumisen varmistamista kaikilla hallinnon tasoilla. Tällöin siirrytään symbolisesta kuulemisesta kohti todellista vallan jakamista.

Osallisuus ei voi rakentua vain lopputulosten, kuten työllistymisen, ympärille. Tarvitaan läpinäkyviä ja oikeudenmukaisia prosesseja, joissa yksilöiden tieto ja kokemukset tunnustetaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi eettistä dataohjausta: asiakkaalla on oikeus oikaista itseään koskevaa tietoa, riskiluokittelun tulee olla läpinäkyvää ja tekoälymallien selitettävyyttä on vahvistettava (Fricker 2007; Vogt ym. 2024). Prosessien tulee myös turvata se, ettei yksilön osallisuus ole kiinni vain hänen toimintakykynsä mittaamisesta, vaan myös hänen kokemuksestaan tulla kuulluksi.

Kansalaisosallisuuden lupaus voidaan lunastaa vain, jos vaikuttavuutta ei mitata yksinomaan työllistymisen määrällä ja nopeudella. Tarvitaan laajempia mittareita, jotka huomioivat työpaikkatason mukautukset, työn muokkauksen, työelämässä koetun yhdenvertaisuuden, toimijuuden vahvistumisen ja osallisuuden kokemuksen (Taylor-Gooby 2004; Lister 2007). Näin osallistava työkykypolitiikka voi todella edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta eikä kaventua markkinaorientoituneeksi ohjelmaksi.

Osallisuuden lupauksen lunastaminen edellyttää työmarkkinoiden rakenteellista muokkaamista. Tämä tarkoittaa työn joustavoittamista, osa-aikatyön ja etätyön mahdollistamista, kohtuullisten mukautusten velvoittavaa toimeenpanoa ja sosiaalisten kriteerien käyttämistä julkisissa hankinnoissa. Lisäksi koulutuksen ja elinikäisen oppimisen polkujen on oltava saavutettavia myös niille, joilla on rajoitteita, muutoin oppimisen normatiivinen vaatimus toimii syrjäyttävänä. Hyvinvointialueet voivat toimia alustana, jossa sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalvelut sekä kotoutumisen tuki yhdistyvät ja tukevat yksilön osallisuutta kokonaisvaltaisesti.

Tulevaisuuden osallistava työkykypolitiikka voi parhaimmillaan muodostaa uuden sosiaalisen sopimuksen, jossa työhön osallistuminen ei ole ehtona kansalaisuudelle, vaan yksi monista väylistä osallisuuteen. Tämä edellyttää rohkeutta kyseenalaistaa palkkatyölähtöinen kansalaisuusmalli ja tunnustaa myös muita tapoja olla osa yhteiskuntaa.

5 Osallistavan hyvinvointivaltion mahdollisuudet, reunaehdot ja riskit

Suomalainen hyvinvointivaltio tarjoaa hyvän toiminta-alustan osallistavalle hyvinvointipolitiikalle. Suomessa on toimiva lainsäädäntö, joka toteuttaa pohjoismaisen mallin ideologiaa etuuksineen ja palveluineen. Tutkimus on tuottanut runsaasti aineistoa osallistavan hyvinvointivaltion kehittämisen tueksi. Viimesijainen vastuu osallisuutta vahvistavasta poliittisesta hallinnasta on päättäjillä ja viranhaltijoilla. Siihen kuuluu myös velvollisuus noudattaa osallisuutta koskevia eettisiä periaatteita. Kansalaisia kannustetaan aktiivisuuteen, ja tarjolla on erilaisia osallistumisen ja vaikuttamisen foorumeita julkisella, yksityisellä, kolmannella ja neljännellä sektorilla. Päättäjien, viranhaltijoiden ja hyvinvointityön ammattilaisten olisi syytä kantaa nykyistäkin enemmän vastuuta osallisuuspolitiikasta. Uusi moniportainen hyvinvointialuejärjestelmä päätöksentekokeelimeen tarjoaa tähän toistaiseksi osin hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.

5.1 Osallistava demokratia ja asukasosallisuus

Hyvinvointivaltion lupaus on keskeisiltä osin lainsäädännöllinen: lait antavat raamit osallisuuden käytännön toteuttamiselle. Lait eivät kuitenkaan anna kovin yksityiskohtaisia ohjeita varsinkaan keskustelevalle (deliberatiivisen) demokratian toteuttamiseen kunnissa. Lakien soveltaminen edellyttää eettistä perustaa ja luovuutta tehdä muutakin kuin vain lain sallima tai edellyttämä ”pakollinen” minimi.

Syrjäytyminen otetaan hyvinvointivaltiossa vakavasti, mutta käytännön toteutuksessa on yhä haasteita. Kysymys kuuluu, kuka puolustaa syrjäytyneiden etuja silloin, kun he eivät itse siihen kykene. Myös huoltosuhteen heikkeneminen ja väestön ikääntyminen aiheuttavat hyvinvointivaltiolla vakavia haasteita ja uhkaavat osaltaan ihmisten hyvinvointia ja siten osallisuutta. Syrjäytymistä on torjuttu hankkeilla, mutta onko hyvinvointivaltiolla omaa syrjäytymisen ehkäisy politiikkaa? Koska kyseessä on marginaaliryhmät ja usein myös moniongelmaiset he eivät ole poliittisessa vaikuttamisessa päällimmäisiä.

Keskustelevalle demokratian pitäisi olla osa kuntalaisten arkea. Kuntalaisilla on ollut pitkään mahdollisuus osallistua esimerkiksi kaavoitukseen, mutta aitoa osallisuuden konkretiaa tarvitaan lisää. Edustuksellisessa kuntademokratiassa valtuustot ja hallitukset ovat perinteisesti taanneet demokratian toteutumisen, eikä pidä unohtaa viranhaltijoiden työtä, joka voi olla kansalaisten osallistumisen kannalta hyvin merkityksellistä. Nykyisin edustuksellinen malli ei kuitenkaan yksin riitä. Esimerkiksi kyläkoulun lakkauttamisesta ei välttämättä kysytä asukkaiden kantaa; mielenosoitus oikeus ei korvaa aitoa vaikutusmahdollisuutta. Tällöin keskustelevalta demokratiasta ei ole juuri merkkejä. Tosin kyllä mielipiteen ilmaukset myös auttavat eikä kyse ole yksittäistapauksista.

Kuntatalouden ahdingossa lähidemokratian yhtälö on hankala. Tarvitaan johdettua osallisuuspolitiikkaa, joka takaa kuntalaisille välineet osallistua itseään koskeviin päätöksiin. Osallisuuspolitiikka ei kuitenkaan ole kovin johdettua ja yhdenmukaista kunta- ja maakuntatasoilla. Lainsäädäntö luo kyllä normatiivisen kehyksen, mutta osallisuuden sisältö ja muodot jäävät usein kauaksi näistä tavoitteista. Kunnissa on erilaisia kokoontumispaikkoja, kuten kansalaistaloja, mutta ne eivät yksin synnytä aitoa osallisuutta. Kolmannen sektorin asukas- ja kyläyhdistykset tarjoavat tärkeitä foorumeita, ja kaupungeissa on noussut neljännen sektorin kaupunkiaktivismi, joka toimii kolmannen

sektorin rinnalla usein joustavammin. Toisaalta yhdistystoiminnan selkeä sääntely voi tukea järjestöjen toimintaa.

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on toteutettu paljon "osallistamishankkeita", ja osallisuudesta on kirjoitettu runsaasti. Hankkeet ovat tärkeitä, mutta niiden tulosten pysyvyys on varmistettava. Paikallisten ja alueellisten hankkeiden tuloksia on vaikea yleistää koko maahan, ja ne tuottavat rajallisesti yleispätevää tietoa osallisuuden ehdoista. Osallistumisen edellytykset eivät ole samat esimerkiksi pohjoisessa maakunnassa ja pääkaupunkiseudulla. Kokonaiskuvan saamiseksi tarvittaisiin osallisuuteen keskittyviä valtakunnallisia väestökyselyjä.

Osallisuuden teoreettinen jäsentäminen on tarjonnut välineitä käytäntöihin, mutta huomio on ehkä painottunut liiaksi käsitteelliseen keskusteluun. Hyvinvointivaltion tulevaisuutta on tutkittu Suomessa paljon; osallisuuden tulevaisuus tulisi nostaa yhtä selkeästi omaksi teemakseen. Osallisuus kuuluu hyvinvoinnin käsitteen alaan, mikä kytkee hyvinvointi- ja osallisuuspolitiikat toisiinsa. Osallisuuskysymysten tulisi saada tilaa paikallisissa, alueellisissa ja valtakunnallisissa hyvinvointiselvityksissä, -strategioissa ja -ohjelmissa. Valtakunnallinen "osallisuuden käsikirja" loisi pohjan paikalliselle ja alueelliselle osallisuuspolitiikalle ja jäntevöittäisi kehittämistyötä, huomioiden kunkin alueen erityispiirteet.

Kunnat markkinoivat uusia asukkaita houkutellakseen esimerkiksi lapsiperheiden palveluja, luonnonläheisyyttä ja vapaa-ajan mahdollisuuksia. Osallisuus pitäisi saada osaksi kuntien aitoa palveluprofiilia. Kansalaisyhteiskunnan ja kuntien kehitys kietoutuvat toisiinsa: parhaimmillaan kolmannen sektorin yhteisöt toimivat verkostoissa yhdessä julkisen sektorin kanssa.

Uusliberalistisen suuntauksen voimistuminen, hyvinvointivaltion heikkeneminen sekä syrjäytyminen ja väestön ikääntyminen uhkaavat kansalaisten hyvinvointia ja osallisuutta. Ikääntyvä Suomi aiheuttaa merkittäviä talouspaineita, joista voi seurata palvelujen karsimista ja syrjäytymisriskin kasvua. Ikääntyvät tarvitsevat hoivan lisäksi sosiaalista tukea ja virikkeitä; pelkät "säilytystilat" eivät riitä. Jos samanaikaisesti markkinalähtöisyys vahvistuu, syntyy kielteinen yhteisvaikutus.

Huoltosuhteen heikkeneminen ja ikääntyneiden määrän kasvu ovat todellisia uhkia sekä hyvinvointivaltiolle että osallisuudelle. Syrjäytymistä on jo nyt paljon erityisryhmissä, ja se lisääntyy, jos julkista taloutta ei saada kestäväälle uralle. Syrjäytymistä on pyritty ehkäisemään monin hankkein, mutta tarvitaan pitkäjänteisempää otetta. Syrjäytyminen on kallista, ja sen ehkäisyyn on kehitetty lukuisia palvelumalleja. EU on rahoittanut hankkeita ja tutkimusta (esim. LEADER), jotka kannustavat paikallista kehittämistä ja yhteistyötä. Tehostetulla palveluohjauksella syrjäytymistä voitaisiin torjua tuloksellisesti, jos resursseja olisi riittävästi.

On vaikea arvioida, missä määrin uusliberalismi vahvistuu, mutta uhka on olemassa. Uusliberalistinen yhteiskunta voisi pahimmillaan rapauttaa hyvinvointivaltion "torsoksi" pitkällä tähtäimellä. Varakkailla ikääntyvillä on mahdollisuus ostaa laadukkaita palveluja, mutta he ovat vähemmistö. Jos toimitaan rahan ehdoilla, köyhän yksilön näkökulma jää helposti sivuun. Suomessa turvana on vakiintunut sosiaalilainsäädäntö: lakeja ei voi sivuuttaa markkinalogiikan varjolla, ja työtä tehdään lakien ja asetusten mukaan. Ideologinen jännite kuitenkin sävyttää talouskriiseissä kamppailevan hyvinvointivaltion kehitystä.

Kansanvaltaisessa yhteiskunnassa kansalaisille on tarjottava välineitä keskusteluun, osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Osallisuus kuuluu demokratiaan. Jos hyvinvointivaltion rakenteet heikkenevät, uhkana on myös demokratian heikkeneminen. Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan ole itsenäinen toimija vaan hallintojärjestelmä. Keskustelevan demokratian

kehittäminen on valtaosin hyvinvointivaltion edustajien vastuulla, mutta kuntapäätäjät ja kuntalaiset on syytä ottaa mukaan kehittämiseen omilla rooleillaan.

Karkeasti hahmoteltuna asukasosallisuuden tulevaisuus voi näyttäytyä seuraavasti. Toivottavassa skenaariossa osallisuus ja vaikuttaminen ovat aidosti osa kuntien arkea; käytössä on sekä yhteisiä että paikallisesti sovellettuja välineitä; rakenteita kehitetään systemaattisesti; tutkimus ja teoreettinen työ ovat monipuolisia. Todennäköisessä skenaariossa osallisuuden käytännön edistäminen ei etene merkittävästi nykyisestä. Uhkaskenaariossa osallisuus putoaa teoreettisesta ja poliittisesta keskustelusta eikä etene käytäntöön; markkinalogiikka vahvistuu, vastuu siirtyy yksilöille, ja hyvinvointivaltion ”kehdestä hautaan” -periaate rapautuu. Toisaalta yksityiset hoivapalvelut ja kolmannen sektorin palvelut voivat osin kompensoida julkisen sektorin heikkenemistä.

5.2 Osallistava sosiaalipolitiikka ja asiakasosallisuus

Suomalaisen hyvinvointivaltion perinteinen lupaus kiteytyy periaatteeseen, että jokaista autetaan tarpeen mukaan. Tuoko asiakasosallisuuden lupaus tähän lisäarvoa? Asiakasosallisuus parantaa asiakaslähtöisyyttä ja tarjoaa ainakin periaatteessa asiakkaalle perinteistä muutoksenhakua paremmat mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ja niiden seurauksiin.

Suppeasti ymmärrettynä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasosallisuus tarkoittaa asiakkaan oikeutta vaikuttaa oman asiansa käsittelyyn: asiakasta kuullaan, ja hänen toiveensa huomioidaan palvelun suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tätä voidaan kutsua asiakaslähtöiseksi, vuorovaikutteiseksi tai henkilökohtaistavaksi työotteeksi. Laajemmassa, kokemusasiantuntijuuteen nojaavassa merkityksessä asiakkaan vaikutuspiiri ulottuu oman asiakkuuden ulkopuolelle: osallistutaan palvelukokonaisuuksien kehittämiseen ja mahdollisesti tutkimustiedon tuottamiseen. Kokemusasiantuntija tuo esiin omaan tilanteeseensa perustuvaa tietoa ja voi tarjota vertaistukea.

Kokonaisvaltaisessa merkityksessä asiakasosallisuus viittaa kansalaisten mahdollisuuteen osallistua ja vaikuttaa palvelujen kehittämiseen, vaikka heillä ei olisi omaa asiakkuuskokemusta kyseisestä palvelusta. Tällöin voidaan kysyä, onko kyse asiakas- vai kansalaisosallisuudesta. Pohjoismaisen hyvinvointiajattelun valossa kaikki kansalaiset ovat potentiaalisia sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaita, ja hyvinvointivaltion perinteinen lupaus koskee myös heitä, joilla ei ole akuuttia avuntarvetta. Suomessa toteutetaan lisäksi etsivää sosiaalityötä, jossa etsitään avun tarpeessa olevia, jotka eivät syystä tai toisesta hakeudu palveluihin.

Sosiaalihuollossa asiakasosallisuuden lupaus merkitsee vaikutusmahdollisuuksien paranemista kolmella tasolla: palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä ja toteutuksessa. Se ilmenee ammattilaisten asiakaslähtöisenä työotteena, organisaatioiden osallistavana työkalutena sekä kansalaisten kuulemisena kokemusasiantuntijoina, potentiaalisina palvelujen tarvitsijoina ja tutkimustiedon tuottajina. Asiakasosallisuus ei kumoa hyvinvointivaltion peruslupausta – apua sitä tarvitseville – vaan täydentää sitä.

Asiakasosallisuuteen sisältyy myös riskejä. Merkittävin niistä on vastuun siirtyminen vaikeassa elämäntilanteessa olevalle asiakkaalle: osallisuutta korostettaessa vaarana on, että ammatillinen asiantuntijuus jää hyödyntämättä sekä asiakastyössä että palvelujen kehittämisessä. Jos asiakkaan näkemystä ylikorostetaan, maallikkotarkastelu voi syrjäyttää koulutetun henkilöstön osaamisen.

On perusteltua kuulla asiakkaita ja kansalaisia ja huomioida heidän ehdotuksensa. Samalla on muistettava, ettei kaikissa kysymyksissä ole asiakkaan tai kansalaisen asiantuntijuutta. Sosiaalihuollossa asiakkaan toiveet ja päätökset avusta eivät aina kohtaa. Terveystieteiden huollossa lääkärin ja hoitajan osaaminen diagnoosista ja hoidosta ei ole korvattavissa pelkällä toiveiden kuulemisella. Vastaavasti sosiaalialalla työntekijän tieto sosiaalisten ongelmien mekanismeista ja vaikutuksista sekä kyky analysoida vaikeita elämäntilanteita on olennainen.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen on kannatettava tavoite myös sosiaalihuollossa. Vaikka asiakasosallisuus ei ole ongelmatonta, se ei uhkaa hyvinvointivaltion peruslupausta – päinvastoin. Asiakasosallisuutta voidaan pitää tervetulleena suunnan näyttäjänä kohti vuorovaikutteista, asiakkaan toiveita kuuntelevaa työskentelyä.

Laajemmin asiakasosallisuus merkitsee paradigmaattista muutosta juridishallinnollisesta työotteesta kohti ihmisläheisempää asiakaslähtöisyyttä. Muutos heijastaa yleistä kehitystä kansalaisen ja julkisen vallan suhteessa: asiakkaat eivät ole kohteita vaan subjekteja, osallistuvia kansalaisia. Jos tulevaisuuden yhteiskunta nojaa yhä vahvemmin kommunikatiiviseen demokratiaan, myös sosiaalihuolto rakentuu laajaan asiakkaiden osallisuuteen – sekä asiakkuudessa että palvelujen kehittämisessä.

Sosiaalipoliittista osallisuuslupausta voidaan tarkastella valtion ja kansalaisyhteiskunnan sekä julkisen vallan ja kansalaisen suhteen määrittäjänä. Painopiste on siirtymässä valtiokeskeisyydestä kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Tämä voi muovata monin tavoin valtion, kansalaisyhteiskunnan ja yksittäisen kansalaisen suhteita. Optimaalisessa merkityksessä sekä kansalaisyhteiskunta ja hyvinvointivaltio toimisivat tasaveroisesti toistensa kumppaneina.

Historiallisesti hyvinvointipalvelut ovat kehittyneet pitkälti valvettujen kansalaisten muodostamasta yhdistysperustaisesta toiminnasta kohti julkisen vallan laajenevaa roolia järjestelmän ylläpitäjänä, rahoittajana ja tuottajana. Osallisuuslupauksen myötä viisari voi liikahtaa takaisin: vastuuta siirtyy kasvavassa määrin kansalaisyhteiskunnalle ja kansalaisille. Suomessa on omaksuttu laajalti tilaaja–tuottajamalli, jossa julkinen valta – lakisääteisten palvelujen järjestämisvastuullinen – kilpailuttaa palvelutuotannon yksityiseltä sektorilta ja kansalaisyhteiskunnalta.

Tilaaja–tuottajamallissa julkisen vallan rahoitusvastuu säilyy, mutta suunta voi merkitä askelta pois yhteisvastuusta kohti kasvavaa omavastuuta. Malli muistuttaa keskieuropalaista, erityisesti Saksan läheisyysperiaatetta, jossa kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on ensisijainen rooli palvelujen tuotannossa ja julkinen valta on ennen kaikkea rahoittaja.

Muuttaako osallistava hyvinvointipoliittikka kansalaisen ja julkisen vallan suhdetta – ja miten? On oletettavaa, että se vahvistaa entisestään luottamusta hyvinvoinnin instituutioihin ja palvelujärjestelmään. Suomalaisessa yhteiskunnassa kansalaisten luottamus viranomaisiin on ollut vahvaa. Laajat sosiaaliset oikeudet ja lupaus, että kaikista pidetään huolta, luovat ja ylläpitävät luottamusta. Osallisuuslupaus voisi vahvistaa tätä entisestään.

Luottamus ja sitoutuminen yhteisvastuuseen kytkeytyvät toisiinsa. Yhteisvastuu edellyttää kokemusta kuulumisesta samaan poliittiseen yhteisöön. Se ei tarkoita ideologista yksimielisyyttä kiistanalaisissa kysymyksissä, kuten sosiaalipoliittikan suunnasta ja periaatteista. Osallisuuslupaus poliittisen yhteisön periaatteena ylläpitää yhteenkuuluvuuden tunnetta ja luo edellytyksiä yhteisvastuulliselle sosiaalipoliitikalle, jossa etuudet ja palvelut rahoitetaan ensisijaisesti verovaroin.

Palvelujärjestelmän rakenteet ja palvelujen tuotantotavat ovat osin ideologisia kysymyksiä, joista poliittiset kannat vaihtelevat. Se, mihin suuntaan hyvinvointipalvelujen hallintamalli kehittyi, riippuu osittain vaaleissa menestyvistä näkemyksistä ja Euroopan unionin päätöksenteon kehityksestä. Maastrichtin sopimus turvaa jäsenvaltioiden autonomian sosiaalipolitiikassa, mutta periaatteet voivat muuttua – kuten EU:ssa on ajoittain tapahtunut muillakin aloilla.

Kansalaisosallisuuden sosiaalipoliittisen ulottuvuuden tulevaisuutta määrittävät monet tekijät. Todennäköinen skenaario on, että asiakasosallisuus vahvistuu sekä omien palvelujen määrittelyssä että laajemmin sosiaalihuollon kehittämisessä. Käytännössä tämä tarkoittaa kuulemiseen ja itsemääräämiseen perustuvan vuorovaikutteisen työotteen juurtumista. Kauhuskenaario olisi ammatillisen asiantuntijuuden rapautuminen ja asiakkaan yksipuolinen asema, joka johtaa vastuunsiirtoon ja heikkoon tukeen. Myös julkisen talouden kestävyysvaje voisi horjuttaa sekä hyvinvointivaltiota että asiakasosallisuutta, vaikka tämä on epätodennäköinen ääripää.

Asiakasosallisuus on perusteltua nähdä hyvinvointipalveluja vahvistavana periaatteena, joka täydentää koulutukseen perustuvaa asiantuntijuutta. Toteutuminen edellyttää sekä työotteen ja työkuluttuuriin muutosta että uusia kuulemisen käytäntöjä. Perinteisesti järjestelmä on sivuuttanut asiakkaiden osallisuuden ja jättänyt sen usein lähinnä muodollisen muutoksenhaun varaan.

Kestävän kehityksen periaate ohjaa laajasti yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa. Sosiaalipolitiikka paikantuu ennen muuta sosiaalisen kestävyuden ulottuvuudelle, mutta kytkeytyy olennaisesti myös ekologiseen ja taloudelliseen kestävyYTEEN. Jos kansalaisosallisuuden lupaus edistää sosiaalista kestävyyttä, se on luonteva sosiaalipolitiikan suunnan määrittäjä.

Sosiaalisesti kestävä yhteiskunta huolehtii ihmisten tarpeista ja edistää hyvinvointia, on avoin ja keskustelevalle ja tarjoaa mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Se perustuu laajoihin kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin, joita täydentävät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Lakisääteiset etuudet ja palvelut kuuluvat ennen kaikkea sosiaalisten oikeuksien alueelle, mutta osallisuuslupaus laajentaa näkökulmaa vapausoikeuksiin – itsemääräämiseen sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin.

Sosiaalihuollon asiakasosallisuuden lupaus ilmentää ihannetta, jossa kansalaiset osallistuvat aktiivisesti ja yhteisvastuullisesti hyvinvoinnin edistämiseen. Se tukee sosiaalisesti kestävä hyvinvointivaltion kehittämistä ulottuen oman asiakassuhteen ulkopuolelle: oikeuteen osallistua ja vaikuttaa palvelujärjestelmän kehittämiseen kokemusasiantuntijana ja kansalaisena. Tulevaisuuden näkökulmasta osallistava sosiaalipolitiikka asettuu kestävä kehityksen kokonaisuuteen erityisesti sen sosiaalisella ulottuvuudella.

5.3 Osallistava työmarkkinakansalaisuus ja työelämäosallisuus

Työmarkkinakansalaisuus kuvaa yksilön oikeutta ja mahdollisuuksia osallistua työelämään sekä saada yhdenvertaista kohtelua työmarkkinoilla. Siihen sisältyvät oikeudet kohtuullisiin työehtoihin, tasa-arvoiseen kohteluun ja mahdollisuuksiin edetä uralla.

Työmarkkinakansalaisuus jäsentyy kolmeen ulottuvuuteen: pääsy työmarkkinoille, oikeudet ja velvollisuudet työmarkkinoilla sekä osallistuminen työyhteisöön. Se kytkeytyy sosiaaliseen kansalaisuuteen ja taloudelliseen osallisuuteen, jotka korostavat yksilön asemaa yhteiskunnassa ja taloudessa. Vammaisten ja osatyökykyisten kohdalla työmarkkinakansalaisuus ei kuitenkaan aina toteudu yhdenvertaisesti: he kohtaavat

syrijintää, rakenteellisia esteitä ja ennakoluuloja, jotka vaikeuttavat työmarkkinoille pääsyä ja täysimääräistä osallistumista.

Vammaisten ja osatyökykyisten työllisyysaste on monissa maissa, myös Suomessa, väestön keskiarvoa alempi. Syitä ovat muun muassa työnantajien ja yhteiskunnan ennakoluulot, puutteellinen esteettömyys (fyysiset ja rakenteelliset esteet, kuten joustamattomat työajat) sekä rajoitteet koulutukseen pääsyssä ja suoriutumisessa, mikä heikentää työllistymismahdollisuuksia jo uran alkuvaiheessa.

Osallistava työmarkkinakansalaisuus tarkoittaa, että kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua työmarkkinoille henkilökohtaisista ominaisuuksista riippumatta. Tämä edellyttää sekä lainsäädännöllisiä että käytännön toimia, jotka poistavat esteitä ja edistävät inklusiivista työelämää. Keskeisiä periaatteita ovat yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys, esteettömyys ja saavutettavuus, joustavat työjärjestelyt sekä koulutus ja tuki. Työelämään osallistumista voidaan edistää tarjoamalla kuntoutusta, ammatillista koulutusta ja työnohjausta – toimenpiteitä, jotka vahvistavat taitoja ja mahdollistavat täysimääräisen osallistumisen.

Vammaisten ja osatyökykyisten työmarkkinakansalaisuuden toteutuminen edellyttää edellä mainittujen periaatteiden johdonmukaista noudattamista ja yhteistyötä valtion, työnantajien, kansalaisjärjestöjen ja muun yhteiskunnan kesken. On tärkeää tunnistaa vammaisten ja osatyökykyisten potentiaali ja arvo, joka heidän osallistumisestaan syntyy.

Kansalaisosallisuutta tarkasteltaessa työelämäosallisuuden ja työmarkkinakansalaisuuden näkökulmasta osallistavan hyvinvointivaltion politiikassa korostuu lupaus vahvasta yhteiskunnallisesta integraatiosta palkkatyön kautta. Osallisuus on tällöin työelämäosallisuutta ja työmarkkinakansalaisuutta osana aktivoivaa työ- ja sosiaalipolitiikkaa. Osallisuus kytkeytyy työhön ja ansiosidonnaisuuteen, ei ensisijaisesti kansalaisuuteen. Osallistavassa hyvinvointivaltiossa pyritään tukemaan työmarkkinaosallisuutta osallistavan työkykypolitiikan keinoin vahvistamalla yksilöllistä työ- ja työllistymiskykyä.

Osallistava työkykypolitiikka viittaa työ- ja sosiaalipoliittiseen kokonaisuuteen, jossa työkykyä ja työllistymistä vahvistetaan arjessa: yhdistetään terveys- ja sosiaalipalvelut, työllisyyspalvelut ja koulutus, tehdään kohtuullisia mukautuksia työssä sekä rakennetaan työnantajayhteistyötä. Vaikuttavuusnäyttö tukee malleja, joissa työhön kiinnitytään varhain ja tuki viedään työpaikoille – vastakohtana malleille, joissa ”ensin kuntoutus, sitten työ”. Suomessa kokemuksia on kertynyt erityisesti mielenterveyden haasteita kokevien ja neurokirjon henkilöiden palveluketjuissa

Osallistavan työkykypolitiikan lupaavin ikkuna avautuu palvelujen integraatiossa. TE-palvelujen siirtyminen kunnille mahdollistaa työllisyys-, sote- ja koulutuspalvelujen kokoamisen samaan paikalliseen kokonaisuuteen, jolloin yksilön polku työhön, kuntoutukseen ja oppimiseen voidaan sovittaa rinnakkain ja ilman turhia katkoja (TEM 2024). Vaikuttavuusnäyttö tukee erityisesti arkeen viettäviä malleja: IPS/tuetun työllistymisen -lähestymistavassa nopea sijoittuminen avoimille työmarkkinoille, työnantajayhteistyö (”job developer” -rooli) ja rinnakkainen hoito lisäävät työllistymistä ja työssä pysymistä silloin, kun malli juurrutetaan osaksi peruspalveluja eikä jätetä erillisiksi hankkeiksi (Bond ym. 2020). Samalla työn organisoinnin joustot – etä- ja hybridityö, työaikajoustot, työn muotoilu ja digitaaliset apuvälineet – laajentavat osallistumisen mahdollisuuksia; kansainvälinen vertailu korostaa kohtuullisten mukautusten myönteistä kustannus-hyötysuhdetta (OECD 2022). Kotimaiset kokemukset työkykykoordinaatiosta, matalan kynnyksen tuesta ja monialaisesta arviosta osoittavat, että suunnitelmallinen ja jatkuva työnantajayhteistyö toimii tehokkaana siltana työelämään (STM 2023; THL 2023).

Mahdollisuudet realisoituvat vain, jos toimeenpanon rakenteet ovat kunnossa. Vaikuttavat mallit tarvitsevat selkeän omistajuuden hyvinvointialueiden, kuntien (työllisyysalueiden) ja Kelan välillä, pitkäjänteisen rahoituksen sekä laadun seurannan; ilman näitä hyvät käytännöt jäävät helposti projektisidonnaisiksi. Samalla etuus- ja verokannustimien on tehtävä työn kokeilemisesta taloudellisesti turvallista: byrokratia- ja kannustinloukut estävät usein osa-aikaisen tai jaksottaisen työn vastaanottamista (OECD 2024). Saavutettavuus on varmistettava läpileikkaavasti – kieli, digipalvelut ja fyysinen esteettömyys – ja mittariston on seurattava työllistymisen lisäksi työssä pysymistä, terveydentilaa, koettua osallisuutta sekä työn laatua (ei vain lukumääriä). Ratkaisevaa on myös työnantajakapasiteetin tukeminen: etenkin pk-työnantajille tarvitaan käytännön neuvontaa mukautuksista, taloudellisia tukia ja mekanismeja, jotka jakavat rekrytointiriskiä.

Ilman riittäviä tukitoimia ”osallistava” voi käytännössä tarkoittaa vastuun siirtämistä yksilölle: aktivointiehtojen kiristytessä palveluohjaus helposti korvautuu velvoitteiden valvonnalla. Kehittämisen projektisoituminen puolestaan pirstoo järjestelmää ja kasvattaa alue-eroja; juurruttaminen perusrahoitukseen on välttämätöntä yhdenvertaisuuden kannalta. Lisäksi sähköinen rekrytointi ja algoritmiset seulonnat voivat tuottaa vinoumia vammaisia, ikääntyneitä tai muunkielisiä kohtaan, ellei vaikutuksia arvioida ja korjata säännöllisesti. Sama koskee digipalvelujen käytettävyyttä ja saavutettavuutta, jotka ratkaisevat, kuka pääsee edes hakemaan töitä. Lopuksi on huomioitava prekarisaation polut. Jos reitit johtavat pääosin nolla- ja määräaikaishuuksiin ilman etenemisenäkymiä tai työtunnustakuuta, pitkän aikavälin vaikutus osallisuuteen jää ohueksi. Siksi laadulliset indikaattorit – palkkataso, tuntivolyymi, työsuhteen kesto ja koettu vaikutusvalta – on nostettava määrällisten IPS-tulosten rinnalle.

Osallistava työkykypolitiikka voi muuttaa työmarkkinakansalaisuuden lupauksen konkreettisiksi mahdollisuuksiksi, kun vaikuttavat mallit (IPS/SE, työkykykoordinaatio) vakiinnutetaan peruspalveluihin, TE25:n integraatio rakennetaan aidosti monialaiseksi ”yhdessä oven” toimintatavaksi, etuus- ja veroratkaisut poistavat työn kokeilemisen taloudelliset riskit, rekrytointi- ja HR-käytännöt auditoidaan esteettömiksi ja syrjimättömiksi, ja seuranta kattaa työssä pysymisen, työn laadun ja koetun osallisuuden työllistymislukujen ohella. Näin työelämäosallisuus näyttäytyy oikeuksina ja vaikutusvaltana, ei velvoitteiden koreografiana, ja hyvinvointivaltio kykenee kaventamaan työkykyyn liittyviä eriarvoisuuksia kestävästi.

Työmarkkinakansalaisuudessa painottuu kansalaisosallisuus palkkatyöyhteiskunnassa, mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa työllisyyden ja palkkatyön kautta. Palkkatyö on tärkeä osallisuuden ja taloudellisen hyvinvoinnin lähde, muttei ainoa. Monet osallistuvat yhteiskuntaan yrittäjinä, vapaaehtoistyössä, opiskelijoina, huoltajina tai eläkeläisinä. Osa kohtaa syrjintää tai esteitä työmarkkinoilla, mikä rajoittaa osallistumista. Jotta kansalaisosallisuus olisi mahdollista kaikille, on rakennettava inklusiivinen ja oikeudenmukainen yhteiskunta, joka tarjoaa erilaisia tapoja osallistua ja vaikuttaa. Tässä mielessä lupaus nykyistä paremmasta osallisuudesta ei ole utopiaa vaan varovaisen optimistista realismia – vaikka työ ei koskaan valmistu.

Työmarkkinakansalaisuuden lupaukseen sisältyy riskejä. Kriittisesti katsottuna työ- ja toimintakykyä korostava politiikka voi näyttäytyä hallinnan teknologiana, jossa kansalaisten työruumista ja -mieltä ohjataan. Odotetaan oikeanlaista asennetta, aktiivisuutta, ulospäinsuuntautuneisuutta, sosiaalista ja kommunikatiivista ketteryyttä sekä terveitä elämäntapoja. Kärjistäen: tämän päivän työmarkkinakansalaiselta edellytetään valmiutta hyödyntää ihmisyyden kaikkia ulottuvuuksia ja kehittää jatkuvasti osaamistaan työnantajan ja oman tarpeen mukaan – ”aina valmiina”. Osallistava politiikka voi näyttäytyä jatkuvana uudistusvaateena ja kasvavana yksilövastuuna omasta työllistettävyydestä.

Toivottavassa skenaariossa työmarkkinaosallisuutta parannetaan hyödyntämällä teknologiaa ja digitalisaatiota, kehittämällä osallistavia politiikkatoimia sekä lisäämällä tietoisuutta vammaisten oikeuksista ja kyvyistä. Vahvistavia toimia ovat työympäristöjen esteettömyyden parantaminen, koulutus- ja työllisyyspalvelujen räätälöinti sekä työnantajille suunnatut kannustimet osatyökykyisten ja vammaisten palkkaamiseen. Työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista tukevat uudistukset ja jatkuvan oppimisen mahdollisuudet pitävät työvoimaa aktiivisena ja vähentävät pitkäaikaistyöttömyyttä. Kysymykset otetaan vakavasti ja sisällytetään ohjelmiin ja hankkeisiin, erityisesti prekaarien työsuhteiden ja työelämästä syrjäytymisriskissä olevien osalta.

Todennäköisessä skenaariossa jatketaan nykyisen kaltaista työkykypolitiikkaa ja edistetään osatyökykyisten ja vammaisten työllisyyttä kokeiluilla ja toimilla (työvalmennus, palkkatuet). Kun ei ole vakiintunutta hyvinvointivaltion omaa työkykypolitiikkaa työ siirretään helposti kokeiluihin ja projekteihin. Nämäkin voivat kyllä olla sinänsä toimivia, mutta kuinka tulokset siirretään käytäntöön? Rakenteelliset esteet pysyvät, minkä vuoksi työmarkkinat eivät ole riittävän joustavat tai sopeutuvat, mikä vaikeuttaa osallistumista ja heikentää täysivaltaista jäsenyyttä.

Uhkaskenaariossa asenteet vammaisia ja osatyökykyisiä kohtaan kiristyvät, työelämäosallisuuden kriteereitä ja palkkatulojen sekä sosiaaliturvan yhteensovittamista tiukennetaan, palveluja heikennetään ja yhä useampi syrjäytyy tai voi työssään huonosti. Ennakkoluulot ja stigma johtavat syrjintään rekrytoinnissa, ja rakenteelliset esteet – kuten puutteellinen tuki, esteellinen työympäristö ja riittämätön lainsäädäntö – heikentävät edelleen mahdollisuuksia osallistua työelämään.

6 Kohti osallistavaa hyvinvointivaltiota

Kirjan peruskysymys on ollut yksinkertainen mutta yhteiskuntapoliittisesti vaativa: tuottaako suomalainen hyvinvointivaltio toimijoineen sellaista osallistamispoliittikkaa, joka mahdollistaa aidon kansalaisosallisuuden? Lainsäädäntö ja periaatetason linjaukset antavat tähän hyvät edellytykset, mutta käytännön toteutus on yhä hajanaista ja kesken. Osallisuuden idea, jota hallinto toistuvasti korostaa, ei ole kansalaisten keskuudessa vielä juurtunut eikä sen lupaus ole täysin lunastettu.

Kirja tuo esiin, että Suomeen ei ole rakentunut johdonmukaista, valtakunnallista osallisuuspolitiikkaa. Ongelmana ei ole niinkään tahtotila vaan poliittisen hallinnan jännitteet. Valtio toimii kaksoisroolissa sekä osallisuuden edistäjänä että sitä rajoittavana kontrolliorganisaationa. Kunnat ja hyvinvointialueet puolestaan joutuvat toimimaan niukkojen resurssien, monimutkaisen lainsäädännön ja poliittisen ohjauksen leikkauspisteessä. Näissä rakenteissa osallistuminen jää helposti hallinnon ehdoilla määritellyksi, eikä kansalaisilla ole todellista vaikutusvaltaa prosessien alkuvaiheissa.

Hyvinvointivaltion jatkuva kriisipuhe, talouspaineet, väestön ikääntyminen, palveluiden priorisointi toimii kaksiteräisenä miekkana. Toisaalta se lisää tarvetta kansalaisten kuulemiselle, mutta toisaalta se antaa hallinnolle välineitä kehystää osallisuutta tehokkuuden ja säästötavoitteiden kautta. Tällöin osallisuudesta tulee väline, ei oikeus. Valtio käyttää osallisuutta usein legitimaation muotona. Osallistumista tarjotaan, mutta muutoksen mahdollisuus jää ohuiksi. Näin politiikan logiikka ja kansalaisyhteiskunnan logiikka törmäävät.

Hyvinvointialueilla jännite korostuu erityisesti. Niiden osallisuusrakenteet ovat vielä muotoutumassa, eikä alueilla ole yhteistä mallia siitä, miten osallisuus kytketään valmisteluun ja päätöksentekoon. Alueelliset erot ovat todennäköisesti merkittäviä. Ilman selkeitä valtakunnallisia linjauksia ja riittäviä resursseja osallisuudesta tulee helposti muodollinen velvoite, ei vaikuttava käytäntö. Tämä näkyy erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa, joissa asiakkaiden ääni voi jäädä hallinnollisten prosessien jalkoihin.

Kunnissa osallisuus on lähimpänä arkea, mutta sekin toteutuu epätasaisesti. Osallistumisen rakenteet ovat paikoitellen vahvoja ja innovatiivisia, mutta monin paikoin ne perustuvat projektikohtaisiin kokeiluihin, jotka eivät juurru pysyviksi toimintatavoiksi. Kuntien poliittinen hallinta, valtuustojen voimasuhteet, strategiset painotukset ja henkilöstöresurssit määrittää pitkälti sen, millaisia osallistumisen paikkoja avataan ja keitä niihin kutsutaan. Ilman pitkäjänteistä poliittista sitoutumista osallisuus jää helposti näkyväksi symboliksi, ei todelliseksi vallansiirroksi.

Yhteinen johtopäätös selvityksen tuloksista on se, että osallisuus ei ole neutraali idea, vaan se heijastaa yhteiskunnan valtarakenteita. Osallistaminen ei automaattisesti vähennä eriarvoisuutta vaan se voi myös uusia sitä, jos osallisuuteen pääsy edellyttää voimavaroja, digitaalisia taitoja, kulttuurista varmuutta tai aikaa, joita kaikilla ei ole. Kun osallisuus toteutuu hallinnon logiikalla, se suosii niitä, jotka jo ennestään pystyvät osallistumaan.

Jotta osallistava hyvinvointivaltio olisi uskottava, osallisuuden on oltava ajoissa tapahtuvaa, seurauksiltaan näkyvää ja aidosti vaikutusvaltaista. Se tarkoittaa, että valtion on täsmennettävä osallisuuslupauksen toimeenpanoa, hyvinvointialueiden on rakennettava selkeät ja resursoidut osallisuusrakenteet, ja kuntien on muutettava projektimainen osallisuus pysyviksi käytännöiksi. Vasta silloin osallisuus voi olla oikeus, ei hallinnollinen koreografia.

Kirjan havaintojen perusteella suomalaisen osallistamispolitiikan haasteet liittyvät kolmelle tasolle: valtion ohjaukseen, hyvinvointialueiden rakenteisiin ja kuntien käytännön toteutukseen. Jokainen näistä tasoista kantaa vastuuta, ja samalla jokainen taso voi toimia myös osallisuuden esteenä.

Valtion tasolla ongelma ei ole niinkään periaatteissa, vaan johdonmukaisuuden puutteessa. Lainsäädäntö ja strategiset ohjelmat velvoittavat edistämään kansalaisten osallistumista, mutta ohjausjärjestelmä on pirstaleinen: osallisuutta koskevat linjaukset ovat hajallaan ministeriöiden, valtakunnallisten ohjelmien ja suositusten välillä. Valtio toimii kaksiroolisesti, sen tulisi vahvistaa osallisuutta, mutta samalla se asettaa kunnille ja hyvinvointialueille taloudellisia ja hallinnollisia paineita, jotka kaventavat osallistumisen mahdollisuuksia. Näin osallisuus jää helposti ihanteeksi, joka ei kanna läpi poliittisen ohjauksen jännitteiden.

Hyvinvointialueilla osallistamisen rakenteet ovat vasta muotoutumassa. Alueet ovat joutuneet rakentamaan osallisuuskäytäntöjä samaan aikaan, kun organisaatorakenteet, talous ja palveluprosessit ovat olleet murroksessa. Tämä tekee osallistumisesta haavoittuvaa ja altistaa sen projektimaisuudelle. Kirja tuo esiin, että osallisuus kytkeytyy hyvinvointialueilla erityisesti palveluiden tehokkuus-, integraatio- ja kustannusohjaukseen. Tällöin osallistumisen ideasta tulee väline, ei oikeus. Kun vaikutusvaltaa ei voida jakaa aidosti, kuulemisista muodostuu hallinnollisia rituaaleja, jotka kuluttavat luottamusta. Osallisuus ei ole vain prosessi, se on poliittinen lupaus, ja hyvinvointialueilla tämän lupauksen lunastaminen vaatii resursseja, osaamista ja läpinäkyvyyttä.

Kuntien tasolla osallisuus on konkreettisinta, mutta myös epätasaisinta. Joissakin kunnissa osallisuus on strategisesti johdettua, resursoitua ja innovatiivista. Toisaalla se on irrallisia kokeiluja, joille ei ole selkeää mandaattia tai jatkuvuutta. Kirjan keskeinen havainto on, että kunnan poliittinen hallinta, kuten valtuustojen painotukset, johtamisen mallit ja henkilöstöresurssit määrittää enemmän kuin mikään yksittäinen työkalu, toteutuuko osallistuminen vaikuttavana vai symbolisena. Ilman poliittista tahtotilaa ja hallinnollista tukea osallisuus jää helposti ”valikoituneiden aktiivien” oikeudeksi, ei kaikkien asukkaiden tasavertaiseksi mahdollisuudeksi.

Osallisuuden kriittisin kysymys on eriarvoisuus. Kirja osoittaa, että osallistuminen ei jakaudu tasaisesti, vaan siihen pääsevät helpoiten ne, joilla on aikaa, digitaalisia taitoja ja kulttuurista itsevarmuutta. Järjestelmä, joka edellyttää kansalaisilta hallintokielen hallintaa ja monimutkaisten rakenteiden ymmärtämistä, sulkee ulos ne, joilla on heikommat voimavarat. Tämä koskee erityisesti maahanmuuttajia, vammaisia henkilöitä, köyhyyydessä eläviä, nuoria ja iäkkäitä. Osallisuuden idea voi muuttua itseään vahvistavaksi mekanismiksi: aktiiviset osallistuvat ja vaikuttavat, passivoituneet jäävät näkymättömiin ja vallattomiksi.

Kielelliset ja kulttuuriset esteet, taloudelliset realiteetit, digitaaliset kuilut ja maantieteellinen saavutettavuus määrittävät sitä, kuka ylipäänsä voi osallistua. Ilman konkreettisia tukitoimia – tulkkauksia, saavutettavaa viestintää, kulukorvauksia, lastenhoitoa, joustavaa aikataulutusta – osallistuminen vahvistaa rakenteellista epätasa-arvoa. Hyvinvointivaltion osallisuuslupaus jää tällöin tavoitetasolle, ei oikeudeksi, jota kaikki voivat käyttää.

Hallinnan tasolla kilpailutus, ulkoistaminen ja monituottajamallit luovat lisää jännitteitä. Kuka vastaa siitä, että palveluiden suunnittelu ja osallisuus toteutuvat ajallaan? Kuka kantaa vastuun, kun vastuu jakautuu tuottajaketjuissa eri toimijoille? Nämä rakenteet eivät ole neutraaleja: ne muokkaavat osallisuuden mahdollisuuksia, luovat hallinnollisia aukkoja ja tekevät kansalaisen äänestä vaikeasti kuultavan. Kokemusasiantuntijuus tarjoaa yhden vastauksen demokratian laajentamiseen, mutta sekin vaatii selkeitä pelisääntöjä, korvauskäytäntöjä ja rakenteellista tukea. Muuten se jää representaatiota vailla olevaksi symboliseksi kuulemiseksi.

Kirja korostaa, että osallistavan hyvinvointivaltion uskottavuus edellyttää osallisuuden ajoittamista valmistelun alkuvaiheisiin, ei päätösten jälkihoitoon. Jos kansalaiset kutsutaan mukaan vasta, kun ratkaisut ovat valmiiksi hahmoteltuja, osallisuus toimii vain hallinnon legitimointitarpeisiin. Jotta osallistuminen olisi vaikuttavaa, sen seuraukset on tehtävä näkyviksi. Kansalaisen oikeus nähdä, mitä hänen näkemyksillään tapahtui, on osallisuuden käytännöllinen ydin. Ilman sitä osallisuus ei luo luottamusta.

Lopulta osallisuuslupauksen lunastaminen on poliittinen kysymys. Se edellyttää, että valtio täsmentää velvoitteet, hyvinvointialueet rakentavat pysyvät rakenteet ja kunnat tekevät osallisuudesta strategisen periaatteen. Osallisuuslupaus on enemmän kuin hallinnollinen tavoite: se on osa hyvinvointivaltion moraalista perustaa. Sen lunastaminen edellyttää vallan ja vastuun jakamista, ei pelkkää kuulemistä.

Osallistavan hyvinvointivaltion tulevaisuus riippuu siitä, ymmärretäänkö osallisuus järjestelmän ytimeen kuuluvaksi eikä sen marginaaliksi. Tällä hetkellä osallisuudesta puhutaan valtakunnallisissa ohjelmissa laajasti, mutta sen toteutus jätetään pitkälti paikallistasolle, jossa resurssit, osaaminen ja poliittinen tahtotila vaihtelevat. Tämä tuottaa sen, mitä voidaan kutsua ”osallisuuden alueelliseksi epäsymmetriaksi”: eri puolilla maata asuvilla kansalaisilla ei ole yhdenvertaisia väyliä vaikuttaa heitä koskeviin palveluihin ja päätöksiin. Hyvinvointivaltion näkökulmasta tämä on vakava rakenteellinen ongelma, sillä yhdenvertaisuuden lupaus on hyvinvointivaltion moraalinen ja oikeudellinen perusta.

Siksi osallisuutta ei voi nähdä vapaaehtoisena lisänä, jonka laatu riippuu paikallisesta innostuksesta tai projektirahoituksesta. Se on osa julkisen vallan velvoitetta. Niin valtion, hyvinvointialueiden kuin kuntien on ymmärrettävä, että osallisuus syntyy vain siellä, missä hallinnan rakenteet tekevät sille tilaa, varaavat siihen aikaa ja resursseja ja varmistavat, että osallistuminen tuottaa seurauksia.

Valtion tehtävänä on asettaa osallisuuden vähimmäisvaatimukset, seurata niiden toteutumista ja varmistaa, että hyvinvointialueet ja kunnat täyttävät lain hengen eivätkä vain sen kirjainta. Täsmällisempi ohjaus on välttämätöntä, koska hajautetut rakenteet ovat osoittaneet, että vapaaehtoiset mallit johtavat epätasaiseen toteutumiseen. Osallisuudesta ei synny yhtenäistä käytäntöä ilman kansallisia periaatteita, mittareita ja seurantaa, joista tällä hetkellä puuttuu johdonmukaisuus.

Hyvinvointialueilla osallisuuden rakentaminen kärsii rakenteellisesta epävarmuudesta: taluspaineet, jatkuva organisoituminen ja palveluverkkojen uudelleenjärjestelyt vievät huomion pois pitkäjänteisestä osallisuuskehittämisestä. Osallisuus on vaarassa jäädä ”strategiseksi puheeksi”, jota ei pystytä realisoimaan, koska henkilöstö ja organisaatiot kamppailevat operatiivisen arjen perusongelmien kanssa. Kirja osoittaa, että ilman pysyviä rakenteita, kuten osallisuuskoordinaattoreita, alueellisia neuvostoja, pysyviä dialogifoorumeita, saavutettavaa viestintää ja systemaattista vaikuttavuusseurantaa, osallistuminen jää hallinnolliseksi viitteeksi, ei vaikuttavaksi prosessiksi.

Kunnissa tilanne on toisaalta parempi ja toisaalta ristiriitaisempi. Paikallistaso on luonteeltaan lähempänä ihmisten arkea, mikä tekee osallisuuden konkreettisemmaksi. Samalla kunnat kuitenkin elävät vahvojen taluspaineiden ja demografisten muutosten keskellä: ikääntyminen, muuttoliike, palveluvelka ja henkilöstöpula kaventavat mahdollisuuksia rakentaa pysyviä osallistumisen rakenteita. Kunnat joutuvat tasapainoilemaan lakisääteisten velvoitteiden, kuntastrategioiden ja poliittisten jännitteiden välillä. Osallisuus voi olla helppo leikata pois ”ei-välttämättömänä” menona, vaikka juuri se on keino rakentaa luottamusta ja ehkäistä kallista korjaavaa työtä.

Kirja osoittaa, että osallisuuden todelliset esteet eivät löydy kansalaisista, vaan hallinnosta. Kansalaiset osallistuvat, jos osallistuminen on mahdollista, turvallista, ymmärrettävää ja

vaikuttavaa. Esteitä syntyy, kun osallistumiselle ei ole selkeää paikkaa valmisteluprosesseissa, kun aikataulut ovat liian tiukkoja, kieli liian hallintokeskeistä tai kun järjestelmä ei kerro, mitä osallistuminen sai aikaan. Osallisuus ei epäonnistu siksi, että kansalaiset olisivat passiivisia — se epäonnistuu siksi, että rakenteet ovat heikot.

Tässä mielessä osallisuuslupaus on myös lupaus vallan uudelleenjaosta. Hyvinvointivaltion kestävyys edellyttää, että kansalaisten asemaa ei nähdä asiakkaan roolin kautta, vaan yhteisön jäsenyytenä, johon kuuluu oikeus vaikuttaa yhteisiin asioihin. Osallisuus on tapa palauttaa poliittinen toimijuus kansalaisille aikana, jolloin hallinta on pitkälti siirtynyt projekteihin, asiakirjoihin ja teknokraattiseen kieleen. Tämä on kirjan keskeinen viesti: osallisuus ei ole menetelmä vaan poliittinen uudelleenjärjestely.

Jotta osallisuuslupaus voisi toteutua, tarvitaan kolme rakenteellista muutosta. Ensinnäkin on varmistettava, että osallistuminen tapahtuu valmistelun varhaisessa vaiheessa, jolloin sillä voi olla vaikutusta ratkaisuihin. Toiseksi on rakennettava pysyvät rakenteet, jotka tekevät osallistumisesta jatkuvaa, eivät tilapäistä. Kolmanneksi on lisättävä läpinäkyvyyttä: kansalaisille on kerrottava, mikä vaikutus heidän näkemyksillään oli ja miksi jokin ratkaisu tehtiin toisin. Ilman näitä tekijöitä osallisuus toimii korkeintaan hallinnon legitimointikeinona, huonoimmillaan luottamusta tuhoavana näennäisdemokratiana.

Hyvinvointivaltion osallisuuslupaus moraalinen mittari. Se kertoo, miten julkinen valta näkee kansalaisensa: hallintoalamaisina vai toimijoina. Kun lupaus lunastetaan, se vahvistaa demokratiaa, lisää luottamusta ja auttaa rakentamaan yhteiskuntaa, joka kykenee kohtaamaan tulevat kriisit. Jos lupaus jätetään lunastamatta, seurauksena on demokratian rapautuminen ja kasvava eriarvoisuus, jonka seuraukset näkyvät niin palvelujärjestelmissä kuin yhteiskunnan sosiaalisessa eheydessä.

Osallistava hyvinvointivaltio on mahdollista rakentaa, mutta se vaatii valtiolta poliittista johdonmukaisuutta, hyvinvointialueilta rakenteellista sitoutumista ja kunnilta käytännöllistä viisautta. Osallisuus on yhteiskunnallisen luottamuksen pääomaa. Sen varjeleminen ja vahvistaminen on koko hyvinvointivaltion elinehto.

Osallisuuslupaus haastaa suomalaisen hyvinvointivaltion uudistumaan tavalla, joka ei ole enää tekninen vaan poliittinen. Lupauksen lunastaminen edellyttää, että valtio selkeyttää roolinsa osallisuuden edistäjänä, hyvinvointialueet rakentavat pysyvät ja johdonmukaiset osallistumisen rakenteet ja kunnat tekevät osallisuudesta arjen toimintatavan, eivät projektikohtaista kokeilua. Viime kädessä kyse on vallan ja vastuun uudelleenjaosta eli siitä, uskotaanko kansalaisiin toimijoina, joiden kokemus, tieto ja elämämpiiri ovat osa julkisen päätöksenteon perustaa. Jos osallisuus toteutuu vain hallinnon ehdoilla ja resurssien sallimissa rajoissa, hyvinvointivaltion moraalinen perusta, kuten yhdenvertaisuus, luottamus ja yhteinen vastuu, murenee. Jos se sen sijaan otetaan tosissaan ja tehdään näkyväksi kansalaisten arjessa, osallisuus voi muodostua hyvinvointivaltion uudistumisen ehdoksi. Tämä kirja osoittaa, että osallisuuslupaus on yhä keskeneräinen mutta samalla välttämätön, sillä se ilmaisee uskon siihen, että demokraattinen yhteiskunta rakentuu yhdessä. Sen lunastaminen ratkaisee, mihin suuntaan suomalainen hyvinvointivaltio tulevaisuudessa kehittyy.

Lähteet

- Aaltonen, S., Berg, P. & Ikäheimo, S. (2015) Nuoret luukulla. Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Verkkojulkaisu 84. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura.
<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/nuoretluukulla.pdf>.
- Ahmad, A. (2025). A Comparative Analysis of the Reception of Immigrants into Finnish Working Life in 2016 and 2024. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 6. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Aho, S., Hämäläinen, J. & Salonen, A. (2021). Community engagement policies in the era of populism: Finland. In Sue Kelly, Jim Ife & Peter Westoby (eds.): *Populism, Democracy and Community Development*. Bristol: Policy Press, 187–206.
- Alasoini, T. (2018). Digitalisaatiolla työn uudelleenajatteluun: Millaista tutkimusta ja kehittämistä tarvitaan? Työterveyslaitos: Helsinki.
- Alasuutari, P. (2004). Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 69(1), 3–16.
- Alasuutari, P. & Qadir, A. (2014). Epistemic Governance: an Approach to the Politics of Policy Making. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1(1), 67–84.
- Alexander, J.C. (2006). *The Civil Sphere*. New York: Oxford University Press.
- Allardt, E. (1976). *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Helsinki: WSOY.
- Allardt, E. (1983). *Sosiologia 1*. Porvoo: WSOY.
- Anttiroiko, A-V. (2003). Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Pia Bäcklund (toim.): *Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen*. Tapaus Nettimaunula. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 11–31.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Autto, J. (toim.) (2023). *Talouskuri tuli Suomeen*. Tampere: Vastapaino.
- Autto, J. & Nygård, M. (toim.) (2015). *Hyvinvointivaltion kulttuurintutkimus*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Barnes, M., Newman, J. & Sullivan, H. (2004). Power, participation and political renewal: Theoretical and empirical perspectives on public participation under New Labour. *Social Politics* 11(2), 267–279.
- Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beresford, P. (2021). *Participatory ideology: From exclusion to involvement*. Bristol University Press.
- Berg, P. & Myllyniemi, S. (toim.) (2020). *Palvelu pelaa. Nuorisobarometri 2020*. Nuorisotutkimusseura. Nuorisotutkimusverkoston julkaisut. <https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2021/03/nuorisobarometri-2020-web-1.pdf> Luettu 26.11.2023.
- Björklund, L. & Sarlio-Siintola, S. (2010). Inhimilliset toimintavalmiudet suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Teoksessa Heikki Hiilamo & Juho Saari (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulu A Tutkimuksia 27. Helsinki, 37–70.
- Blomgren, J. & Jäppinen, S. (2020). Sosiaali- ja terveyspalveluiden ja etuuksien käyttö Oulussa 2013–2018. *Työpapereita* 154. Helsinki: Kela.

- Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016). Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren, S. & Kivipelto, M. (2012). Valtastus: Valtakunnallinen aikuissosiaalityön karttoitus. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja 27.
- Blyth, M. (2017). Talouskuri – Vaarallisen opin historia. Tampere: Vastapaino.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies. New York: W.W. Norton & Co.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) (2017). Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere: Tampere University Press.
- Castaneda, A., Larja, L., Nieminen, T., Jokela, S., Suvisaari, J., Rask, S., Koponen, P., & Koskinen, S. (2015). Ulkomaalaistaustaisten psyykkinen hyvinvointi, turvallisuus ja osallisuus. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimus 2014. Työpaperi 18/2015. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Clark, M., Davis, A., Fisher, A., Glynn, T. & Jefferies, J. (2008). Transforming Services: Changing Lives. A Guide for Action. Working for user involvement in mental health services paper 3. The Centre of Excellence in Interdisciplinary Mental Health. University of Birmingham. <https://silo.tips/download/transforming-services-changing-lives>
- Crespy, A., Gaffney, S., Kenn, B. & Shahini, V. (2025). Beyond market vs. social citizenship: Economic imperatives and the building of a pan-European labour market. *European Journal of Social Security* 27 (3), 215 – 232.
- Dahlgren, P. (2006). Doing citizenship, The cultural origins of civic agency in the public sphere. *Cultural Studies* 9(3), 267–286.
- Dalton, R. J. (2008). Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, 56(1), 76–98.
- Deci, E. L. & Ryan, R.M. (1985). *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. New York: Plenum.
- De Stefano, V. (2016). "The rise of the "just-in-time workforce" : on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy"," ILO Working Papers 994899823402676, International Labour Organization.
- Deliberatiivisen demokratian instituutti (2020). Deliberatiivinen demokratia. Mitä on deliberatiivinen demokratia? http://www.deliberaatio.org/~delibero/wordpress/?page_id=145
- Della Porta, D. (2013). *Can Democracy Be Saved?* Cambridge: Polity Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Ekman, J. & Amnå, E. (2012). "Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology." *Human Affairs*, 22(3), 283–300.
- Ekholm, E. (2009). Monimuotoisuus ja esteettömyys. Näkövammaisten asiantuntijoiden työelämäkokemuksia. Espoo: Ennora.
- Ekholm, E. & Teittinen, A. (2014). Vammaiset nuoret ja työntekijäkansalaisuus. Osallistumisen esteitä ja edellytyksiä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 133. Helsinki: Kela.
- Erola, J. (2019). Uusien ideoiden Suomi. KAKS Polemia 113. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/06/polemia-113_jan-erola_uusien-ideoiden-suomi.pdf
- Eronen, A., Londén, P. & Peltosalmi, J. (2019). *Sosiaalibarometri 2019*. Helsinki: SOSTE.

- Eräsaari, L. (2016). Yhteisösuhteille perustuva sosiaalityö. Teoksessa Maritta Törönen ym. (toim.) Vastavuoroinen sosiaalityö. Helsinki: Gaudeamus, 109–123.
- Eskelinen, T. (2022). Kansalaisyhteiskunnan merkitys ja haasteet. Jäidenlähtöseminaari 10.5.2022. (PowerPoint-esitys).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evers, Adalbert (2006). "Complementarity of Service Provision: The Third Sector and the Welfare Mix." Teoksessa: J. L. Powell & L. Hendricks (toim.) *The Third Sector in Europe*, 37–52. London: Routledge.
- Finnish Government (2024). Osallisuushanke 19.12.1997–30.4.2000. <https://valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=SM0196:01/02/02/1997>
- Fricker, M. (2007). *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy (2009). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review* 75(4), 513–522.
- Furlong, A. & Cartmel, F. (2006). *Young People in Social Change. New Perspectives*. Buckingham: Open University Press.
- Gastil, J. & Levine, P. (toim.) (2005). *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gissler, M., Kekkonen, M. & Päivi Känkänen (2018). *Nuoret palveluiden pauloissa: Nuorten elinolot - vuosikirja 2018*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Gretschel, A. & Myllyniemi (2021). Kuulummeko yhteiskuntaan? Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista. Kunnallisanalan kehittämissäätiön. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 110. Helsinki.
- Harington, P. & Beddoe, L. (2014). Civic Practice: A New Professional Paradigm for Social Work. *Journal of Social Work* 14(2), 147–164.
- Harju, A. (2020). Kansalaisyhteiskunnan määritelmä ja sisältö. [kansalaisyhteiskunta.fi](https://www.kansalaisyhteiskunta.fi/kansalaisyhteiskunta). <https://www.kansalaisyhteiskunta.fi/kansalaisyhteiskunta>
- Harju, A. (2020b). Postmodernin Suomen kansalaisyhteiskunta 1980–2000. [kansalaisyhteiskunta.fi](https://kansalaisyhteiskunta.fi/tietopankki/postmodernin-suomen-kansalaisyhteiskunta-1980-2000/). <https://kansalaisyhteiskunta.fi/tietopankki/postmodernin-suomen-kansalaisyhteiskunta-1980-2000/>
- Held, David (2006). *Models of Democracy* (3rd edition). Cambridge: Polity Press.
- Herne, K. & Setälä, M. (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47(3), 175–188. (Internet pdf-versio).
- Hietala, O. & Rissanen, P. (2015). *Opas kokemusasiantuntijatoiminnasta. Kuntoutussäätiö ja Mielenterveyden keskusliitto*.
- Hirvilampi, T., Häikiö, L., Johansson, H., Koch, M. & Perkiö, J. (2023). Social Policy in a Climate Emergency Context: Towards an Ecosocial Research Agenda. *Journal of Social Policy* 52(1), 1–23. doi:10.1017/S0047279422000721
- Huoltovarmuuskeskus (2024). Huoltovarmuuskeskus painottaa strategiassaan varautumista kolmeen uhkaskenaarioon. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/a/huoltovarmuuskeskus-painottaa-strategiassaan-varautumista-kolmeen-uhkaskenaarioon>

- Hyvinvointiala.fi (2019). Miten turvaamme hyvinvointipalvelut tulevaisuudessa? Hyvinvointiala-blogi 28.3.2019. <https://www.hyvinvointiala.fi/miten-turvaamme-hyvinvointi-palvelut-tulevaisuudessa/>
- Hvinden, B. & Johansson, H. (toim.) (2007). *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe.* London & New York: Routledge.
- Hämäläinen, J. (2008). Nuorten osallisuus. *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja* 9(8), 13–34.
- Hämäläinen, J. (2010a). Perhepolitiikka. Teoksessa Pauli Niemelä (toim.) *Hyvinvointipolitiikka.* Juva: WSOY, 227–246.
- Hämäläinen, J. (2010b). Kasvatuspolitiikka. Teoksessa Pauli Niemelä (toim.) *Hyvinvointipolitiikka.* Juva: WSOY, 289–315.
- Hämäläinen, J. (2021). *Sosiaalisesti kestävä yhteiskunta – lähtökohtia, suuntaviivoja, reunaehtoja.* Helsinki: KAKS.
- Hänninen, R., Karhinen, J., Korpela, V., Pajula, L., Pihlajamaa, O., Merisalo, M., Kuusisto, S., Taipale, J. & Wilska, T.-A. (2021). Digiosallisuuden käsite ja keskeiset osa-alueet. Digiosallisuus Suomessa -hankkeen väliraportti. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163036/VNTEAS_2021_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Häyhtiö, T. (2017). Osallisuutta sote-palveluihin palvelumuotoilemalla. KAKS julkaisuja 4/2017. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/05/osallisuutta-sote-palveluihin-palvelumuotoilemalla-004.pdf>
- Isola, A-M. (2019). Toimijoiden ääni: Mitä osallisuus ja osallistuminen merkitsevät. Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino, 29–34.
- Isola, A-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S. & Keto-Tokoi, A. (2017). Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos* 33/2017. Helsinki. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135356/URN_ISBN_978-952-302-917-0.pdf
- Isola, A-M., Nousiainen, M. & Valtari, S. (2020). Osallisuustyö välineenä heikossa asemassa olevien vallan lisäämiseen. Teoksessa Lea Suoninen-Erhiö, Anneli Pohjola, Mirja Satka & Jenni Simola, J. (toim.) *Sosiaaliala uudistuu. Tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä.* Huoltaja-säätiön julkaisuja. Helsinki, 165–188.
- Jakonen, M. (2019). Työssäkäyvän köyhän elämä vaatii jokapäiväistä rohkeutta. Teoksessa Ilari Hetemäki, Hannu Koskinen, Tuija Pulkkinen & Esa Väliaverronen (toim.) *Kaikenlaista rohkeutta.* Tallinna: Gaudeamus, 97–114.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State.* Cambridge: Polity Press.
- Jokinen, E., Venäläinen, J. & Vähämäki, J. (2015). Johdatus prekaarien affektien tutkimukseen. Teoksessa Eeva Jokinen & Juhana Venäläinen (toim.) *Prekarisaatio ja affekti.* Jyväskylä: Nykykulttuurin tutkimuskeskus, 7–30.
- Julkunen, R. (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina.* Jyväskylä: SoPhi.
- Jyväskylän yliopisto (2020). Robert D. Putnam – sosiaalisen pääoman puolestapuhuja. <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/robert-d-putnam-2013-sosiaalisen-paaoman-puolestapuhuja>
- Järvensivu, A. (2010). *Tapaus työelämä, ja voiko sitä muuttaa?* Tampere University Press.

- Järvi, M. (2019). Kansalaisten osallisuus keskeinen teema tulevaisuuden Suomessa. Turun yliopisto, uutinen. <https://www.utu.fi/fi/ajankohtaista/uutinen/kansalaisten-osallisuus-keskeinen-teema-tulevaisuuden-suomessa>
- Kainulainen, J. (2003). Kaiken keskellä, vai kaikesta sivussa? Sukupolvien elämänlaatu ja identiteetti syrjäisessä maaseutukunnassa 2000-luvun alussa. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 104. Kuopio.
- Kainulainen, J., Hämäläinen, J., Pikkarainen, M. & Ruokolainen, M-L. (2021). Osallistuva ja vaikuttava kansalainen. Kansalaislähtöisen sosiaalihuollon kehittäminen Kainuun maakunnassa. Kajaani: Kainuun Soten julkaisuja B:8.
- Kainulainen, J. & Niemelä, P. (1999). Kainuun väestön tulevaisuuden näkymät ja selviytymiskeinot. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 66. Kuopio.
- Kajanoja, J. (2016). Sosiaalipolitiikka, historia, nykytila ja tulevaisuus. Helsinki: Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry. https://www.ksl.fi/wp-content/uploads/2017/11/kansineen_sosiaalipolitiikka_nettiin_2018.pdf
- Kallio, K. (2003). Kansalaisliikkeet Internetissä ja moniäänisen demokratian vaatimus. *Politiikka* 45(1), 38–49. <https://journal.fi/politiikka/article/view/151402>
- Kamali, M. & Jönsson, J.H. (eds.) (2018). *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work: Current and Future Challenges*. Routledge.
- Kangas, O. & Kvist, J. (2018). Nordic welfare states. In B. Greve (ed.), *Routledge Handbook of the Welfare State*. Routledge, 124–136.
- Karjalainen, P., Kivipelto, M., Liukko, E. & Muurinen, H. (2021). Osallisuutta ja toimintakykyä vahvistava aikuissosiaalityö: opas ammattilaisille. Ohjaus 1. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Kauppila, A., Kinnari, H. & Niemi, A-M. (2018). Governmentality of disability in the context of lifelong learning in European Union policy. *Critical Studies in Education* 61(5), 1–16. DOI: 10.1080/17508487.2018.1533876
- Kautto, M. & Kuitto, K. (2021). The Nordic Countries. In Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger & Christopher Pierson (eds). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, 803–825. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198828389.013.46>
- Keränen, M. (2019). Onko osallistamispolitiikka osa uusliberaalia hallintaa vai sen vastavoima? Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino, 35–58.
- Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus (2019). Pohdintoja osallisuuden vahvistamisesta ja valtaistamisesta asiakaskirjoissa. Blogikirjoitus. <https://koskeverkko.fi/2019/11/pohdintoja-osallisuuden-vahvistamisesta-ja-valtaistamisesta-asiakasasiakirjoissa/>
- Kettunen, P. (2021). Johdanto: osallisuus ratkaisuna – millaisiin ongelmiin? Teoksessa Pauli Kettunen (toim.) *Työntekijän osallisuus: mitä se on ja mitä sillä tavoitellaan*. Tallinna: Gaudeamus, 11–35.
- Kettunen, P. (toim.) (2022). *Näkökulmia maahanmuuttaneiden poliittiseen osallistumiseen Suomessa*. Turku: Siirtolaisinstituutti.
- Kiander, J. (2001). Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. *VATT-julkaisuja* 27:5. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148629/j27-5.pdf>
- Kiiski Kataja, E. (2017). *Demokratian vaikeuksista kohti tulevaisuuden osallisuutta*. Sitra muistio. Helsinki: Sitra. https://media.sitra.fi/app/uploads/2017/03/Demokratian_vaikeuksista_kohti_tulevaisuuden_osallisuutta.pdf

- Kingdon, J.W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd ed.). New York: Longman.
- Kivistö, M. (2014). Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen. Monimenetelmällinen tutkimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuksena ja kielenkäyttönä. *Acta Electronica Universitatis Lapponiensis* 150. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61789/Kivist%c3%b6_Mari_ActaE150_pdfA.pdf?sequence=2
- Kokkonen, T. (2021). Osallisuuspolitiikka aikuissosiaalityön asiakkuuden ja työtapojen määrittäjänä. Teoksessa Aila-Leena Matthies, Anu-Riina Svenlin & Kati Turtiainen (toim.) *Aikuissosiaalityö. Tieto, käytäntö ja vaikuttavuus*. Helsinki: Gaudeamus, 42–54.
- Korhonen, M. & Niemelä, P. (1998). Väestön hyvinvointi, osallisuus ja syrjäytyminen sekä elämänhallinta Suomussalmella. *Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet* 65. Kuopio.
- Korpi, W. (1980). Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. *A Preliminary Comparative Framework*. *West European Politics* 3(3), 296–316.
- Koskiahho, B. (2014). Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä. *Setlementti-julkaisuja* 32. Helsinki: United Press Global.
- Koskinen-Koivisto, E., Kumpulainen K. & Husu, A-M. (2023). Asukastosallisuuden edistäminen, vuorovaikutus ja yhteiskehittäminen kulttuurisuunnitteluhankkeessa. *Yhdyskuntasuunnittelu* 61(1), 49–72.
- Koskinen-Koivisto, E., Kumpulainen K. & Husu A.M. (2022). Asukastosallisuus alueiden kehittämisessä: näennäisestä rituaalista jatkuvaan vuorovaikutukseen. *Politiikasta.fi*.
<https://politiikasta.fi/asukastosallisuus-alueiden-kehittamisessa-naennaisesta-rituaalista-jatkuvaan-vuorovaikutukseen/>
- Kotoutuminen.fi (2025a). Kuntien kotoutumisen viitearkkitehtuuri uudistuu.
<https://kotoutuminen.fi/-/kuntien-kotoutumisen-viitearkkitehtuuri-uudistuu>
- Kotoutuminen.fi (2025b). Maahanmuuttajien tilanteet erilaisia ja eriarvoisia.
<https://kotoutuminen.fi/maahanmuuttajien-tilanteet>
- Kotoutuminen.fi (2025c). Ulkomaalaisten työllisyysaste laski vuoden 2024 lopussa.
https://kotoutuminen.fi/-/ulkomaalaisten-tyollisyysaste-laski-vuoden-2024-lopussa?utm_source=chatgpt.com
- Kuntaliitto (2024). Kotoutumisen edistäminen on monialaista: Toimijoiden roolit eri tasoilla (PDF marraskuu 2024 (pdf).
- Kuntaliitto (2025). Koonti kunnan ja hyvinvointialueen rooleista ja tehtävistä kotoutumisen yhdyspinnoilla (PDF Päivitetty 17.4.2025).
- Kuokkanen, K. (2022). Maahanmuuttaneiden osallistuminen ja osallisuus hankkeissa. Teoksessa Pekka Kettunen (toim.) *Näkökulmia maahanmuuttaneiden poliittiseen osallistumiseen Suomessa*. Siirtolaisuusinstituutti, tutkimus nro 8. Turku, 71–90.
- Kuusio, H., Mäkipää, L., Isomäki, M., & Nykänen, S. (2024). Yhdenvertaisuuden edistäminen osaksi hyvinvointialueiden strategiaa. Päätösten tueksi 6/2024. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/149968>
- Kröger, T. (2005). Hoivaköyhyys yksinhuoltajaperheissä: kenelle lastenhoito-ongelmat kasautuvat? Teoksessa Pentti Takala (toim.) *Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin?* Helsinki: Kela, 206–232.
- Kröger, T., Van Aerschot, L. & Puthenparambil, J.M. (2019). Ikääntyneiden hoivaköyhyys. *Yhteiskuntapolitiikka* 84(2), 124–134.
- Kääriäinen, J. & Ellonen, N. (2005). Nuoret lähiyhteisössä – hyvinvointitutkimusta Jorma Sipilän jalanjäljillä. *Janus* 13(3), 341–348.

- Laitinen, M. & Niskala, A. (toim.) (2013). Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino.
- Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991.
- Laki24 (2022). Hyvinvointivaltio. <https://laki24.fi/hyvinvointivaltio/>
- Leemann, L. & Hämäläinen, R-M. (2015). Asiakasosallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos. https://thl.fi/documents/966696/3775621/Tietopaketti_Asiakasosallisuus.pdf
- Leemann, L., Kuusio, H. & Hämäläinen, R-M. (2015). Sosiaalinen osallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos.
- Leemann, L. & Hämäläinen, R-M. (2016). Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. Yhteiskuntapolitiikka 81(5), 586–594.
- Leppo, A. (toim.) (2019). Vapautuvien asumisen tuki. Käsikirja asumissosiaalisesta työhön rikostaukseen kanssa. Kriminaalihuollon tukisäätiö. https://rets.fi/wp-content/uploads/2019/03/k%C3%A4sikirja_verkkoversio.pdf
- Leppänen, H. (2021). Käsitteanalyysi osallisuudesta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Pro gradu -tutkielma, Itä-Suomen yliopisto. <https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/24719/16171696261955914548.p>
- Lichterman, P. & Eliashop, N. (2014). Civic Action. American Journal of Sociology 120:3, 798–863.
- Lindh, J. (2013). Kuntoutus työn muutoksessa. Yksilön vajavuuden arvioinnista toimintaverkoston rakenteistumiseen. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Lindh, J. (2019). Kohti sosiaalityön relationaalista asiantuntijuutta. Teoksessa Keijo Piirainen & Mervi Kivirinta (toim.) Turvaverkkoa paikkaamassa. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 20–37.
- Lindh, J. (2021a). Vammaisten työmarkkinakansalaisuus poliittisena ongelmana. Teoksessa Antti Teittinen, Merja Tarvainen, Mari Kivistö & Sanna Hautala (toim.) Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino, 89–112.
- Lindh, J. (2021b). Kansalaislähtöisen sosiaalisen kuntoutuksen merkitys kainuulaismiesten toimintavalmiuksien tukemisessa: tapausesimerkkinä Löydetyt miehet -hanke. Teoksessa Aini Pehkonen ym. (toim.) Sosiaalisesti kestävä Kainuu. Itä-Suomen yliopisto, 75–111.
- Lindh, J. & Martin, M. (2025). Institutionaalisen vaikuttamistiedon merkitys rakenteellisen vammaissosiaalityön tietoperustalle. Teoksessa Jari Lindh, Mari Kivistö, Marjatta Martin, Oona Lipponen, Annina Heini, Päivi Hömppi & Merja Tarvainen Rakenteellisen vammaissosiaalityön tiedon jäljillä. Publications of the University of Eastern Finland Reports and Studies in Social Sciences and Business Studies No 29.
- Lindh, J. & Lappi, C. (2018). Hallinnan rationaliteetit sosiaalisessa kuntoutuksessa. Kuntoutus 41:4, 20–33.
- Lindh, J., Hautala, S. & Romakkaniemi, M. (2018). Sosiaalityön asiantuntijuus heikoimmassa asemassa olevien kanssa tehtävässä työssä. Teoksessa Tarja Juvonen ym. (toim.) Sosiaalityön muuttuva asiantuntijuus. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 39–65.
- Lister, R. (2007). Inclusive Citizenship: Realizing the Potential. Citizenship Studies, 11(1), 49–61. <https://doi.org/10.1080/13621020601099856>
- Lister, R., Williams, F., Anttonen, A., Bussemaker, J., Gerhard, U., Heinen, J., Johansson, S., Arnlaug, L., Constanza Tobio, B. & Gavanis, A. (2007). Gendering Citizenship in Western Europe. New Challenges in a Cross-National Context. Bristol: Policy Press.
- Lohjan kaupungin verkkosivut (2022). Lähidemokratia. <https://www.lohja.fi/kaupunki-ja-hallinto/asioi-ja-vaikuta/lahidemokratia/>

- Maahanmuuttovirasto (2025). Maahanmuuton tilastot 2024: Kansainvälisen suojelun hakemuskäärät reilussa laskussa – opiskelijahakemusten määrä ennätyskorkea. <https://migri.fi/-/maahanmuuton-tilastot-2024-kansainvalisen-suojelun-hakemusmaat-reilussa-laskussa-opiskelijahakemusten-maara-ennatyskorkea>
- Manninen, J. (2008). Matkalla osallisuuteen. Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu – kehittämishankkeen arviointi. Opetusministeriön julkaisuja 2008:8. Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79105/opm08.pdf>
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martikainen, T. & Yrjönen, R. (1984). *Lähidemokratia kunnallishallinnossa*. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Matthies, A-L. (2008). Kansalaisosallistuminen ja yhteisöllisyys eurooppalaisen hyvinvointipolitiikan murroksessa. Teoksessa Irene Roivainen, Marianne Nylund, Riikka Korkiamäki & Suvi Raitakari (toim.) *Yhteisöt ja sosiaalityö. Kansalaisen vai asiakkaan asialla*. Juva: PS-kustannus, 61–79.
- Matthies, A-L. (2017). Osallistumisen lupaus ja petos hyvinvointipalveluissa. *Sosiologia* 54:2, 150–165.
- Meriluoto, T. (2016). Kokemusasiantuntijuus ohjaavana ja voimaannuttavana hallintana. Teoksessa Marko Nousiainen & Kari Kulovaara (toim.) *Hallinnan ja osallistamisen politiikat*. Jyväskylä: SoPhi, 65–96.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino, 7-28.
- Metropolia (2013). Kansalaisosallisuus ja lähidemokratia. Sosiaalialan bloggaajat 17.9.2013. <https://blogit.metropolia.fi/uudistuva-sosiaalialan-osaaminen/2013/09/17/kansalaisosallisuus-ja-lahidemokratia/>
- Metteri, A. (2012). Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampereen yliopisto. Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66973/978-951-44-8956-3.pdf>
- Moisio, P. (2021). Osallisuuden edistäminen. Kolumni. Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://stm.fi/osallisuuden-edistaminen>
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Moreno, L. (2010). Welfare mix, CSR and social citizenship. *International Journal of Sociology and Social Policy* 30(11/12), 683–696.
- Myllylä, M, Pantti, M & Kivijärvi, A. (2025). Participation Paradox: Asylum Seekers' Everyday Participation in Finland. *Nordic Journal of Migration Research*, 15(2), 1–18. DOI: <https://doi.org/10.33134/njmr.686>
- Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2021). 4. sektori. Tampere: Vastapaino.
- Niemelä, J. (2019). Järjestöt sote-Suomea rakentamassa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön julkaisu 25. Helsinki.
- Niemelä, P. (2005). Eri aikojen työtavoistako sosiaalityön ideat voidaan johtaa? (Kirja-arvostelu Timo Toikon teoksesta *Sosiaalityön ideat*). *Janus* 13(4), 476–479.
- Niiranen, V. (2002). Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa Kirsi Juhila, Hannele Forsberg & Irene Roivainen (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 63–80.

- Niskala, A. (2020) Kehittäjäasiakastoiminta rakenteellisen sosiaalityön menetelmänä. Teoksessa Lea Suoninen-Erhiö, Anneli Pohjola, Mirja Satka & Jenni Simola (toim.) *Sosiaaliala uudistuu. Tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä. Huoltaja-säätiön julkaisuja*. Helsinki, 141–164.
- Nivala, E. (2008). Syrjäytymisestä osallisuuteen. *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja* 9:8, 5–12.
- Nivala, E. & Ryyänen, S. (2013). Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia. *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja*, 14, 5–24. <https://doi.org/10.30675/sa.122317>.
- Nortio, J. (2021). Sosiaaliturvan peruskäsitteet osa 3: Mitä tarkoittaa osallistava sosiaaliturva? *Sosiaalivakuutus.fi*. <https://sosiaalivakuutus.fi/sosiaaliturvan-peruskasitteet-osa-3-mita-tarkoittaa-osallistava-sosiaaliturva/>
- Notkola, V., Pitkänen, S., Tuusa, M., Ala-Kauhaluoma, M., Harkko, J., Korkeamäki, J., Lehikoinen, T., Lehtoranta, P., Puumalainen, J., Ehrling, L., Hämäläinen, J., Kankaanpää, E., Rimpelä, M. & Vornanen, R. (2013). Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013. Helsinki.
- Nummelin, I. (2015). Uusliberalistinen hyvinvointivaltio – mahdollisuus vai mahdottomuus? Diskurssianalyysi hyvinvointivaltiota ja uusliberalismia koskevasta blogikirjoittelusta. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto. <https://docplayer.fi/35550323-Uusliberalistinen-hyvinvointivaltio-mahdollisuus-vai-mahdottomuus.html>
- Nurmi-Koikkalainen, P., Rantala, V., Sjöblom, S., Havakka, P., Vinni, M., Toikka, I., Mätäsaho, J., Lipponen, O. & Härkönen, N. (2022). Vammaisten henkilöiden henkilökohtaisen budjetoinnin kokeiluhankkeen tuloksia: Esitys Suomen malliksi. *Työpaperi 3/2022*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Nygård, M. (2003). *Välfärstaten, partierna och marknaden. Den välfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Nygård, M. (2013). *Socialpolitik i Norden: En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Nygård, M. (2015). Hyvinvointivaltiota kilpailutalouteen. Teoksessa Janne Autto & Mikael Nygård (toim.) *Hyvinvointivaltion kulttuurintutkimus*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 136–166.
- Närhi, K., Kokkonen, T. & Matthies, A-L. (2013). Nuorten aikuisten miesten osallisuuden ja toimijuuden reunaehdoja sosiaali- ja työvoimapalveluissa. Teoksessa Merja Laitinen & Asta Niskala (toim.) *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tampere: Vastapaino, 113–145.
- OECD (2025). *OECD Economic Surveys: Finland 2025. Enriching human capital with more foreign talent*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-finland-2025_985d0555-en/full-report/enriching-human-capital-with-more-foreign-talent_5745d827.html
- Oivo, T. & Kerätär, R. (2018). *Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2018:43*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ojanperä, S. (2012). Lähidemokratian käsite on avainkysymys. *YLE Uutiset* 27.8.2012. <https://yle.fi/uutiset/3-6268725>
- Olakivi A, Kouvonon A, Koskinen A, Kemppainen L, Kokkinen L, Väänänen A. (2023). Sickness absence among migrant and non-migrant care workers in Finland: A register-based follow-up study. *Scandinavian Journal of Public Health*. 2023 52(5), 539-546. doi:10.1177/14034948231168434
- Opetushallitus (2022). *Minna ja Ville. Mitä demokratia on?* <https://www.oph.fi/fi/oppimateriaali/miina-ja-ville-opettajan-oppaita/miina-ville-ja-kulttuurin-arvoitus-16>
- Oxoby, R. (2009). Understanding social inclusion, social cohesion, and social capital. *International Journal of Social Economics* 36(12), 1133–1152.

- Palonen, E., Kuokkanen, K. & Hoppania, H-K. (2019). Toteutuuko todellinen lähidemokratia? Erään suunnitteluprosessin kuvaus. Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino, 199–230.
- Palukka, H., Tiilikka, T. & Auvinen, P. (2019). Kokemusasiantuntija sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä – osallisuuden mahdollistaja vai osallistumispolitiikan edustaja. *Janus* 27(2), 21–27.
- Parsons, T. (2007). *American Society: A Theory of the Societal Community*. Boulder, CO: Paradigm.
- Patomäki, H. (2007). Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. 3. painos. Vantaa: WSOY – Dark. https://patomaki.fi/Uusliberalismi_Suomessa.pdf
- Pedersen, A.W. & Kuhnle, S. (2017). The Nordic Welfare State Model. In Oddbjørn Knutsen (ed.) *The Nordic Models in Political Science. Challenged but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget, 219–238.
- Pekonen, K. (2011). *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.
- Peltonen, S., Korhonen, E., Rissanen, A., Ylittervo, O., Leskelä R-L & Salomaa, J. (2025). Mitä demokratia maksaa hyvinvointialueilla? Välitarkastelu kustannuksista ja päätöksenteon rakenteista. 2. korjattu painos. Sitran selvityksiä 245. Helsinki.
- Pennanen, P., Katainen, A., Liukko, J. & Hiilamo, H. (2024). Kuinka hyvinvointivaltio monipuolisuus? Sosiaalisen tulusrahoituksen käyttöönottamisen prosessi Suomessa. *Janus* 32(1), 3–20.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2020). Työkyvyttömyyseläkehakemusten ja hylkäysosuuksien maakunnalliset erot. *Yhteiskuntapolitiikka* 85(1), 62–72.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2023). Unemployed and disabled for work: identifying 3-year labour market pathways from the beginning of a sickness absence using sequence and cluster analyses in a register-based longitudinal study in Finland. *BMJ Open* 13:12, e076435. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2023-076435>
- Pohjola, A., Kairala, M., Lyly, H. & Niskala, A. (toim.) (2017). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi*. Tampere: Vastapaino.
- Pozzoli, F. (2022). Personalisation in disability policy and practice: An analysis through the lenses of professional actors. *Journal of Social Work Practice* 36(4), 401–413.
- Pumppu-tietopankki blogi (2022). Kansalaislähtöisyys. <http://pumppu-tietopankki.blogspot.com/p/kansalaislahtoisuus.html>
- Pynnönen, L., Kallio, J. & Silvennoinen, H. (2022). Tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeuksia edistävä peruskoulu? Oikeudelliset normit osana koulutuksellisen oikeudenmukaisuuden uudelleenmäärittelyä. *Kasvatus* 53(4), 391–407. <https://journal.fi/kasvatus/article/view/122496/72767>
- Raivio, H. (2017). Osallisuus käsitteenä. Mistä puhumme, kun puhe on osallisuudesta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, SOSKU-hanke. <https://docplayer.fi/47688031-Osallisuus-kasitteena.html>
- Raivio, H. & Karjalainen, J. (2013). Osallisuus ei ole keino tai väline – palvelut ovat! Teoksessa Taina Era (toim.) *Osallisuutta vai pakkoa?* Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 156. Jyväskylä, 12–34. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/64153/JAMKJULKAISUJA1562013_web.pdf
- Rajavaara, M., Määttä, A., Kokko, R-L. & Tarkiainen, L. (toim.) (2019). *Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin. Näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun*. Teemakirja 17. Helsinki: Kela.
- Rossi, S., Harsia, E., Kajosaari, A., & Kyttä, M. (2024). The citizens have participated – what now? An action research study of factors impacting the use of participatory citizen knowledge in

- planning processes. *European Planning Studies* 33(1), 124–146.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2024.2416001>
- Rubin, A. (2004). Skenaarioiden lajeja. TOPI – Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaalit. Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskus.
<https://tulevaisuus.fi/menetelmat/skenaarioajattelu-tulevaisuudentutkimuksessa/skenaarioiden-lajeja/>
- Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J. & Strömberg, L. (2020). Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47. Helsinki.
- Rättilä, T. & Rinne, J. (2016). Kuntademokratia kaksilla rattailla. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu 96.
https://www.academia.edu/23164705/Kuntademokratia_kaksilla_raiteilla
- Saari, J. (2015). Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, J. (2020). Samassa veneessä. Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa. Jyväskylä: Docendo.
- Saari, J., Eskelinen, N. & Björklund, L. (2020). Raskas perintö: ylisukupolvinen huono-osaisuus Suomessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Saari, J. (2024). Harvinainen hetki. Hyvinvointivaltio valinkauhassa. KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Polemia-sarja 128. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2024/11/julkaistavissa-11-11-2024-klo-11-polemia-128_harvinainen-hetki-hyvinvointivaltio-valinkauhassa-2.pdf
- Sajama, S. (1995). Arkipäivän etiikkaa hoitotyön näkökulmasta. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Saikka P, Joensuu M, Männistö-Inkinen V, Poutanen J. (toim.) (2023) ”Täällä ei sanota, että ei kuulu meille” Työkykyohjelman arviointi- ja seurantatutkimuksen loppuraportti. Raportti 2/2023. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sainio, T. & Ängeslevä, V. (2017). Osallisuuden näkökulmia tietopolitiikassa. Valtiovarainministeriö.
<https://vm.fi/documents/10623/10841416/Sainio-%C3%84ngeslev%C3%A4-Talvitie-Lamberg-Osallisuuden+na%CC%88ko%CC%88kulmia.pdf>
- Salmi, V. (2015). Tilastotietoja ulkomaalaisten rikollisuudesta. Oikeusministeriö. PowerPoint-esitys.
<https://www.parliament.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-59290.pdf>
- Sassi, S. (2002). Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 58–74.
- Satka, M. (2017). Sosiaalityön tieto ja tietäminen muuttuvan hallinnan oloissa. Teoksessa Annamari Tuulio-Henriksson, Laura Kallioma-Puha & Pirkko-Liisa Rauhala (toim.) Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran juhlaKirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 69–75.
- Satka, M. (2020). Sosiaalialan tietokäytäntöjen ensimmäinen modernisoitumisvaihe. Teoksessa Lea Suoninen-Erhiö, Anneli Pohjola, Mirja Satka & Jenni Simola (toim.) Sosiaaliala uudistuu: Tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä. Helsinki: Huoltaja-säätiö, 15–36.
- Satka, M., Julkunen, I., Kääriäinen, A., Poikela, R., Yliruka, L. & Muurinen, H. (toim.) (2016). Käytäntötutkimuksen taito. Helsinki: Heikki Waris -instituutti ja Mathilda Wrede-instituutti.
- Satka, M. & Pohjola, A. (2022). Sosiaalialan tietoperusta sosiaali- ja terveydenhuollon uudessa palvelujärjestelmässä. *Janus* 30(3), 289–295.
- Sauri, P. (2017). Kunnat jälkeen sotien. Polemia-sarjan julkaisu nro 108. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Savikuja, J. (2001). Johdatus yhteiskuntapolitiikkaan. Joensuu: Joensuu University Press.

- Schumpeter, J.A. (2009). Luovan tuhon prosessi. *Suom. Markku Koivusalo. Tiede & Edistys* 34(1), 40–45.
- Sciortino, G. (2010). 'A single societal community with full citizenship for all': Talcott Parsons, citizenship and modern society. *Journal of Classical Sociology* 10(3), 239–258.
- Sciortino, G. (2021). A Blueprint for Inclusion: Talcott Parsons, the Societal Community and the Future of Universalistic Solidarities. *The American Sociologist* 52(1), 159–177
- Selin, M. (2015). Elämänlaatua ja osallisuutta ikäihmisille Kotipirtin Olkkarista. Seinäjoen ammattikorkeakoulu, geronomin opinnäytetyö.
<https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/98255/VALMISOPPARI.pdf>
- Sen, A. (2003). Development as capability expansion. In Sakiko Fukuda-Parr & A.K. Shiva Kumar (eds.) *Readings in Human Development*. New York: Oxford University Press, 41-58.
- Sennett, R. (2002). Työn uusi järjestys: miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. Tampere: Vastapaino.
- Seppo, M. (2013). Kansalaisyhteiskunta nyt. Selvitys suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksistä, tilasta ja asemasta. Kepan taustaselvitykset 39. Helsinki: Kepa.
- Sihvo, S., Isola, A-M., Kivipelto, M., Linnanmäki, E., Lyytikäinen, M. & Sainio, S. (2018). Asiakkaiden osallistumisen toimintamalli. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 16/2018.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160828/STM_r1618_Asiakkaiden%20osallistumisen%20toimintamalli.pdf
- Siltala, J. (2018). Ovatko työsuhteet sittenkin muuttamassa luonnettaan? Akavan Erityisalat, artikkeli 17.12.2018.
https://www.akavanerityisalat.fi/uutishuone/artikkelit/juha_siltala_ovatko_tyosuhteet_sittenkin_muuttamassa_luonnettaan.16158.news
- Siltala, V., Henriksson, M., Joensuu, M., Ahola, E. & Turunen, J. (2025) .Work Ability and Work Participation Statuses of the Working-Age Population in Finland: A Register-Based Clustering Study. *Journal of Occupational Rehabilitation*. Epub ahead of print.
<https://doi.org/10.1007/s10926-025-10303-5>
- Siltaniemi, A., Perälähti, A., Eronen, A., Londén, P. & Peltosalmi, J. (2008). Hyvinvointi ja osallisuus Itä-Suomessa. Kansalaiskyselyn tuloksia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Gummerus.
- Sipilä, J. (1979). Sosiaalisten ongelmien synty ja lievittäminen. Helsinki: Tammi.
- Sipilä, J. (2011). Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 76(4), 359–372.
- Sipilä, R., Hämeen-Anttila, K. & Komulainen, J. (2022). Potilaiden osallisuuden hyödyt ja edellytykset hoitosuosittelun laatimisessa. *Lääkärilehti* 2022;77:e31676. www.laakarilehti.fi/e31676.
- Sisäministeriö (2017). Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu 15/2017.
- Sininauhaliitto (2023). Digiosallisuus. <https://www.digiosallisuus.fi/digiosallisuus/>
- Sitra (2022). Demokratia ja osallisuus. <https://www.sitra.fi/teemat/demokratia-ja>
- Sosiaalihuolto (1986). Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon julkaisuja 17/1986. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2000). Aktiivinen sosiaalipolitiikka –työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1999:20. Helsinki: STM.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2015). Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. STM:n raportteja ja muistioita 2015:20. Helsinki: STM.

- Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Kehittyneen hyvinvointivaltion ongelmat ja vaihtoehtoiset sosiaaliturvamallit. <https://stm.fi/-/kehittyneen-hyvinvointivaltion-ongelmat-ja-vaihtoehtoiset-sosiaaliturvamallit>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2022a). Osallisuuden edistäminen. <https://stm.fi/osallisuuden-edistaminen>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2022b). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. <https://stm.fi/yksityiset-sotepalvelut>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2023). Työkykyohjelma 2019–2023. <https://stm.fi/tyokykyohjelma>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2025). Maahanmuuttajien sosiaaliturva, hyvinvointi ja terveys. <https://stm.fi/maahanmuuttajien-hyvinvointi>
- Suikkanen, A. & Lindh, J. (2010). Työmarkkinakansalaisuus ja ammatillisen kuntoutuksen luova tuho. *Kuntoutus* 33(2), 53–62.
- SustAgeable-blogi (2022). Hyvinvointivaltion tulevaisuus vaatii katseen kääntämistä väestön ikääntymisen seurauksiin ja kestäviin ratkaisuihin. 18.3.2022, päivitetty 16.5.2022. <https://www.sustageable.fi/hyvinvointivaltion-tulevaisuus-vaatii-katseen-kaantamista-vaeston-ikaantymisen-seurauksiin-ja-kestaviin-ratkaisuihin/>
- Tamminen, O. & Pirhonen, J. (2021). Puheita ja tekoja – osallisuuden haasteet vanhuudessa. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti* 58(4), 384–395.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New social risks in postindustrial society: Some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer. *International Social Security Review* 57(3), 45–64.
- Teittinen, A. (2018). Vammaiset, köyhyys ja palkkatyö. Suuntaaja 1/2018. <https://www.aspa.fi/fi/suuntaaja/suuntaaja-12018-yksinaisyys-koyhyys-ja-merkityksellisyys/vammaiset-koyhyys-ja-palkkatyo>
- Teittinen, A., Tarvainen, M., Kivistö, M. & Hautala, S. (toim.) (2021). Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen: Asukas- ja asiakasosallisuus. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/asukas-ja-asiakasosallisuus>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2021). Osallisuuden osa-alueet ja osallisuuden edistämisen periaatteet. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/heikoimmassa-asemassa-olevien-osallisuus/osallisuuden-osa-alueet-ja-osallisuuden-edistamisen-periaatteet>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2022). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/heikoimmassa-asemassa-olevien-osallisuus/osallisuuden-osa-alueet-ja-osallisuuden-edistamisen-periaatteet>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024a) Maahanmuutto ja kulttuurinen moninaisuus: Maahanmuuttaneiden terveys- ja hyvinvointipalvelut. <https://thl.fi/aiheet/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/maahanmuuttaneiden-terveys-ja-sosiaalipalvelut>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024b). Maahanmuutto ja kulttuurinen moninaisuus: Kotoutuminen ja osallisuus. <https://thl.fi/aiheet/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/kotoutuminen-ja-osallisuus/kotoutuminen>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024c). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen: Asukas- ja asiakasosallisuus. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/asukas-ja-asiakasosallisuus>

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024d). Sote-palvelujen johtaminen: Asiakasosallisuus palvelujärjestelmässä. <https://thl.fi/aiheet/sote-palvelujen-johtaminen/asiakas-palvelussa/asiakasosallisuus-palvelujarjestelmassa>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024c). Maahanmuutto ja hyvinvointi. <https://thl.fi/aiheet/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvo>
- Tietosuojaavaltuutetun toimisto (2022). Sosiaalihuollon asiakastietojen käsittely. <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10594424/Sosiaalihuollon+asiakatietojen+k%C3%A4sittely.pdf>
- Tilastokeskus (2024). Ulkomaalaistaustaisten työllisyyden kasvu pysähtyi vuonna 2023. https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2024/ulkomaalaistaustaisten-tyollisyyden-kasvu-pysahtyi?utm_source=chatgpt.com
- Toikko, T. (2005). Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Jyväskylä: Vastapaino.
- Toikko, T. (2012). Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere: Tampere University Press.
- Toikko, T. & Rantanen, T. (2006). Käytäntötutkimuksesta kansalaislähtöiseen kehittämiseen. *Janus* 14:4, 403–410.
- Topo, P., Tiilikainen, E. & Seppänen, M. (2021). Vanhuusiän syrjäytyminen päihkinänkuoressa – tuloksia ja politiikkasuosituksia ROSEnetistä. *Gerontologia* 35(3), 290–295.
- Tuusa, M. & Ala-Kauhaluoma, M. (2014). Selvitys nuorten sosiaalisesta kuntoutuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 42. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tykkyläinen, S. (2022). Deliberatiivinen teoria: John S. Dryzek. Jyväskylän yliopisto, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaalii.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2025a). Kotoutumisen sanasto 2. laitos. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:11. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166176/TEM_2025_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2025b). Maahanmuuttajien kotoutuminen edellyttää yhdenvertaisuutta ja yhteistyötä. <https://tem.fi/maahanmuuttajien-kotouttaminen>
- Törrönen, M. & Vornanen, R. (2002). Emotionaalinen huono-osaisuus peruskoululaisten korostamana syrjäytymisenä. *Nuorisotutkimus* 20(4), 33–42.
- Törrönen, M., Hänninen, K., Jouttimäki, P., Lehto-Lundén, T., Salovaara, P. & Veistilä, M. (toim.) (2016). Vastavuoroinen sosiaalityö. Helsinki: Gaudeamus.
- Valtioneuvosto (2017). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Hallituksen toimintasuunnitelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:27. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161823/Hallituksen_toimintasuunnitelma.pdf
- Valtioneuvosto (2021). Suomen väestö monipuolistuu – vaihtelua on alueittain. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/suomen-vaesto-monimuotoistuu-vaihtelua-on-alueittain>
- Valtioneuvosto (2023). Sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa. Marinin hallitus, hallitusohjelma. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/sosiaaliturvan-uudistaminen>
- Vaarama, M. (2022). Suomalaisten mielikuvat ja kokemukset vanhuudesta: toiveena tavallinen, hyvä elämä. Helsinki: Vanhustyön Keskusliitto.
- Vaarama, M., Karvonen, S., Kestilä, L., Moisio, P. & Muuri, A. (toim.) (2014). Suomalaisten hyvinvointi 2014. Teema 22. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Terveyden ja hyvinvoinnin

- laitos.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125340/THL_TEE022_2014verkko.pdf
- Vakkuri, J., Johanson, J-E., Kokko, P., Laihonen, H. & Rajala, T. (2019). Hybridihallinta terveyden ja hyvinvoinnin palvelujen järjestämisessä. *Hallinnon Tutkimus* 39(3), 226–231.
- Valtiovarainministeriö (2017). Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030.
<https://vm.fi/documents/10623/1106586/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+visiot+2030.pdf>
- Van Ewijk, H. (2009). Citizenship-based social work. *International Social Work* 52(2), 158–170.
- Van Ewijk, Hans (2010). *European Social Policy and Social Work. Citizenship-based social work.* London & New York: Routledge.
- Van Ewijk, H. (2018). *Complexity and Social Work.* London & New York: Routledge.
- Vartiainen, P. & Vuorenmaa, M. (toim.) (2011). Kohti sosiaalisesti kestävää hyvinvointia. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 295. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Vogt E, Saikku P, Blomgren S, Karjalainen J, Kock T, Normia-Ahlsten L (2024) Työllistymistä ja työkykyä tukevat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut hyvinvointialueilla 2024: Hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle tehdyn kyselyn tulokset. *Työpaperi* 44/2024. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Väisänen-Haapanen, P. (2022). Osallisuus elää uudistuvissa kunnissa. Kuntaliiton blogi 9.3.2022.
<https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2022/osallisuus-elaa-uudistuvissa-kunnissa>
- Väyrynen, S., Lindh, J. & Romakkaniemi, M. (2015). Päihde- ja mielenterveyskuntoutuksen työntekijöiden neuvottelut professionaalista yhteisöllisyydestä. Teoksessa Sanna Väyrynen, Kaisa Kostamo-Pääkkö & Pekka Ojaniemi (toim.) *Sosiaalisen yhteisöllisyyttä etsimässä.* Tallinn: United Press Global, 107–127.
- Waris, H. (1980). *Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka: johdatus sosiaalipolitiikkaan.* Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5. Porvoo: WSOY.
- Yle.fi / Elävä arkisto (2022). Uusliberalismi löysi tiensä Suomeen ja kyseenalaisti hyvinvointivaltion.
<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2015/12/04/uusliberalismi-loysi-tiensa-suomeen-ja-kyseenalaisti-hyvinvointivaltion>

Kunnallisan kehittämissäätien Julkaisut-sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala
KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso
KANSALAINEN KESKIÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto
MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö
OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen
TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo
IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)
FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen
VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen
KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki
NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen
PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖN (2018)

13 Anita Kangas
AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)

15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)

16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom & Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)

17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)

18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)

19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari & Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ (2018)

20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)

21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTUMISTA
PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)

22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYKSEEN (2019)

23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)

24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu & Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAI SOPISTON MERKITYS KUNNALLE
JA ALUEELLE (2019)

25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)

26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SOSIAALI-
JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)

28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSERNEISSA
(2019)

29 Erkki Vauramo
SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULEVAISUUS
(2019)

30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä
DIGITAALISET PORTFOLIOT SUOMALAI SESSA VARHAISKASVATUKSESSA (2020)

31 Pekka Kettunen
KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA VAI HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ (2020)

32 Anne Kallio
KUNTIEN TYÖLLISTYMISPALVELUT – ELINVOIMAN VAHVISTAMISTA VAI
SOSIAALIPALVELUA? (2020)

33 Arto Haveri
TULEVAISUUDEN KUNTAJOHTAMINEN (2020)

34 Taina Peltonen
KOULUTUSVIENTI – KUNTIEN UUSI PALVELUTUOTE? (2020)

35 Olli-Pekka Ryytänen, Erkki Vauramo, Teemu Malmi & Ville Koikkalainen
SOTE JA IKÄÄNTYMISEN ONGELMAT – SELVIÄMISPOLUN ETSINTÄÄ (2020)

36 Marja Keväjärvä, Maria Lindholm & Arto Reiman
ETTÄ JOKU NÄKEE MUT – OMAISHOITAJAN HYVINVOINTI JA TARPEET
(2020)

37 Antti Mykkänen
KUNTADEMOKRATIA – VALTUUTETTUKYSELY 2020 (2021)

38 Fredrika Jakola & Eeva-Liisa Prokkola
VOIDAANKO RAKENNERAHASTOILLA VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄKÖKULMA
(2021)

39 Toni Ryytänen, Torsti Hyyryläinen & Ryo Umeda
DIGITAALISET ALUSTAEKOSYSTEEMIT JA KUNTIEN ELINVOIMA –
TAPAUSTUTKIMUS JAPANISTA (2021)

40 Riikka Lämsä, Mia Niemi & Marjaana Seppänen
KOTI SAIRAALANA – ONNISTUNEEN KOTISAIRAALATOIMINNAN
EDELLYTYKSET (2021)

41 Juha Hämäläinen
SOSIAALISESTI KESTÄVÄ YHTEISKUNTA – LÄHTÖKOHTIA, SUUNTAVIIVOJA,
REUNA-EHTOJA (2021)

42 Tiina Mäkelä & Marja Kankaanranta
COVID-19-PANDEMIAN VAIKUTUKSET TULEVAISUUDEN
OPPIMISYMPÄRISTÖIHIN (2021)

43 Tuomas Zacheus, Mira Kalalahti, Janne Varjo & Samira Harjula
YHTEISTYÖ NUORTEN OPINTO- JA URAOHJAUKSESSA (2021)

44 Hanna Wass, Timo M. Kauppinen, Paula Saikkonen & Heikki Hiilamo
KENEN HYVINVOINNISTA PUOLUEET VÄLITTÄVÄT? (2021)

45 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo,
Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.)
SOTE-SOPAN KEITTOKIRJA – SOTE-UUDISTUKSEN TAUSTATEKIJÄT JA
KÄÄNNNEKOHDAT (2021)

46 Ilmo Parvinen, Olli-Pekka Ryyänen & Erkki Vauramo
TEESEJÄ SOTEKESKUSTELUUN (2021)

47 Ilmo Parvinen
SUOMEN TERVEYDENHUOLTO 2036 kansalaiskeskeisenä ja valtiovastuisena
(2021)

48 Mari Kangasniemi, Helena-Leino-Kilpi, Tanja Moilanen, Oili
Papinaho, Helena Siipi, Sakari Suominen & Riitta Suhonen
HOIDON LAIMINLYÖNNIT IKÄÄNTYNEIDEN YMPÄRIVUOROKAUTISESSA PALVELUSSA –
itsemääräämisoikeus ja ihmisarvoinen hoito (2021)

49 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU - SOTEN
UUSI ALKU, OSA III (2021)

50 Anna-Maija Pyykönen, Johanna Lammintakanen & Aini Pehkonen
SYRJIIKÖ DIGITALISOINTI IHMISIÄ SOSIAALIPALVELUISSA? (2022)

51 Satu Ojala, Markku Sippola & Paul Jonker-Hoffrén
JULKISALOJEN PALKKANEUVOTTELUT MÄÄRITTÄVÄT KOKO PALVELUJÄRJESTELMÄN
TULEVAISUUTTA
(2022)

52 Antti Mykkänen
SUOMALAISEN KUNTAJOHTAMISEN TILA JA TULEVAISUUS 2022 (2022)

53 Samuli Aho & Jari Kaivo-oja
KUNTASUKU-PROJEKTI: SUOMEN KUNTIEN LAPSI-, VANHUS- JA VÄESTÖLLISEN
HUOLTOSUHTeen TARKASTELUA MAAKUNTATASOLLA KÄYTTÖTALouden
NÄKÖKULMASTA AJANJAKSOLLA 2015–2019 (2022)

54 Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen
KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET –TUTKIMUS
NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN JA VAMMAISNEUVOSTOJEN
VAIKUTUSVALLASTA (2022)

55 Marita Rautiainen ja Suvi Konsti-Laakso
TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI: STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA (2022)

56 Leena Forma, Mari Aaltonen, Pia Teräväinen ja Jutta Pulkki
MIKÄ MAKSAA JA KUKA MAKSAA? IKÄÄNTYNEIDEN HOIDON KUSTANNUKSET JA
RAHOITUS -PILOTTITUTKIMUS
(2023)

57 Lotta-Maria Sinervo, Meri Pulkkinen, Katri Yrjölä ja Harri Laihonen
KESTÄVÄ KUNTATALOUS: RAPORTOINNISTA KESTÄVYYDEN JOHTAMISEEN
(2023)

58 Raimo Ikonen, Timo Kietäväinen, Markku Lehto ja Rauno Lämsä
RAKENTEET KUNTOON – EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNO REMONTTIIN
(2023)

59 Olli-Pekka Ryyänen & Erkki Vauramo HYVINVOINTIALUEIDEN SEURAAVA ASKEL
(2023)

60 Sami Borg
MAAKUNNAT VERTAILUSSA - TAUSTARAPORTTI MAAKUNTIEN RAKENNETEKIJÖISTÄ JA
KAKSIN MAAKUNTAPUNTAREISTA
(2023)

61 Ira Verma: SOTE-TILOJEN KÄYTTÖTARKOITUKSEN MUUTOS – KÄYTÖSTÄ
POISTUVIEN TILOJEN KEHITTÄMINEN RESURSSIVIISAASTI (2023)

62 Akseli Tiensuu & Anni Jäntti: HYVINVOINTIALUEIDEN
VAIKUTTAMISTOIMIELIMET KANSALAISSOSALLISTUMISEN KANAVINA (2023)

63 Timo Aro, Rasmus Aro, Tuomas Hanhela ja Eero Laesterä: ALUEIDEN VÄLISET
ELINVOIMA-, VETOVOIMA- JA PITOVOIMAEROT (2023)

64 Sami Borg: KUNTAJOHTAJAT KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN
YHTEISTYÖSTÄ (2023)

65 Hannes Manninen & Tapani Tölli: TOTTA VAI TARUA – SOTEUUDISTUKSEN
HIMMELI-, BYROKRATIA- JA KUSTANNUSTEN KASVUVÄITTEET LUKUJEN
VALOSSA – MITÄ PITÄISI TEHDÄ? (2023)

66 Ossi Kotavaara, Pauliina Björk, Martti Saarela ja Matti Muhos:
ALUETILASTOLLINEN KATSAUS MIKROYRITYSTEN SEKÄ PIENTEN JA
KESKISUURTEN YRITYSTEN ALUEELLISEEN KEHITYSKUVAAN (2024)

67 Lasse Oulasvirta. KUNTIEN VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ FISKAALIN
OIKEUDENMUKAISUUDEN NÄKÖKULMASTA (2025)

68 Juha Hämäläinen, Jari Lindh, Jari Kainulainen: KANSALAISSOELLISUUDEN LUPAUS?
KOHTI OSALLISTAVAN HYVINVOINTIVALTION PARADIGMAA (2026)

Juha Hämäläinen, Jari Lindh, Jari Kainulainen

**KANSALAIOSALLISUUDEN LUPAUS? KOHTI
OSALLISTAVAN HYVINVOINTIVALTION PARADIGMAA**

Tämä teos tarkastelee suomalaisen hyvinvointivaltion muutosta osallisuuden näkökulmasta ja kysyy, miten kansalaiset voivat aidosti vaikuttaa omaan elämäänsä, palveluihin ja yhteiskuntaan. Siinä hahmotetaan osallistavan hyvinvointivaltion paradigmaa, sen lupauksia ja jännitteitä sekä niitä rakenteita, jotka mahdollistavat tai estävät osallisuuden toteutumisen.

Tutkimuskirjallisuuteen ja ajankohtaisiin politiikkalinjauksiin tukeutuen teos analysoi demokratian, sosiaalipalvelujen ja työkykypolitiikan rajapintoja ja esittää tulevaisuuden skenaarioita osallisuuden vahvistumisesta, pysähtymisestä tai rapautumisesta. Se tarjoaa moniulotteisen ja kriittisen puheenvuoron siitä, mitä osallisuus merkitsee hyvinvointivaltion seuraavassa vaiheessa.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ