

Osallisuudesta ja osallistamisesta

Maarit Mäkinen



Vipuvoimaa
EU:lta
2007-2013

 Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus


Euroopan unioni
Euroopan sosiaalirahasto

Osallisuudesta ja osallistamisesta

Maarit Mäkinen 160315

Suomessa yhteiskunnallisen osallisuuden mahdollisuuksia on pyritty lisäämään erilaisilla osallistavilla toimenpiteillä. Osallistamishankkeet ovat yleensä institutionaalisia valtionhallinnon tai kolmannen sektorin ohjelmia ja projekteja, jotka pyrkivät parantamaan ihmisten tasa-arvoisempia valmiuksia yhteiskunnan jäseninä. Hankkeita, joissa muodot ja agendat on asetettu ulkopuolelta, voidaan kuitenkin kritisoida siitä, etteivät ne välttämättä lisää kohderyhmien omaehtoista osallisuutta. Järjestelmävetoinen osallistaminen pyrkii ihmisten aktivointiin järjestelmän logiikalla ja retoriikalla. Tunnettuja valtionhallinnon osallistamistoimia edustavat esimerkiksi osallistava sosiaaliturva ja nuorisotakuu.

Ulkopuolelta tuotettu osallistaminen voi jäädä näennäistoiminnaksi, jos se ei perustu tietoon kohderyhmien omista tarpeista. Aiempien tutkimusten mukaan erityisesti yhteiskunnan marginaalissa ja heikoimmilla olevien ääni pitäisikin saada paremmin osaksi suunnittelua. Koska osattomuuden kokemukselle on kuitenkin tyypillistä kykenemättömyys vaikuttavaan viestintään, eriarvoisuutta kokevat ihmiset eivät välttämättä pysty osallistumaan ja vaikuttamaan ilman ulkopuolista tukea. Osallistamisen tärkeä tehtävä olisi siis tukea itseilmaisun mahdollisuuksia ja aktivoida ihmisiä omaehtoiseen osallisuuteen.

Monet kolmannen sektorin käynnistämät hankkeet ovat pyrkineet juuri itseilmaisun mahdollisuuksien lisäämiseen. Tämän tyyppisiä toimintamalleja ovat esimerkiksi nuorten, maahanmuuttajien ja asunnottomien syrjäytymisen ehkäisemiseen suunnatut hankkeet, kuten nuorten työttömien tukiyhdistys Tatsi, asunnottomien lehti Aukki tai Kuka kuuntelee köyhää? – nettifoorumi. Viestinnällisiä osallistamishankkeita toteutetaan hyvin erilaisin periaattein käynnistävästä organisaatiosta riippuen ja kohderyhmien osallistuminen on vaihtelevaa. Tässä artikkelissa pyrin avaamaan keskustelua siitä kenen ehdoilla osallisuutta rakennetaan, miten osallistettavia kuunnellaan, ja onko osallisuus yhteiskunnassamme muuttumassa. Artikkelia varten olen pyytänyt myös hankkeita toteuttaneita ja tutkineita asiantuntijoita pohtimaan osallisuuden ja osallistamisen kysymyksiä. Aluksi täsmennän hieman osallisuuden käsitettä.

Osallinen vai osaton?

Yhteiskunnallinen osallisuus kuvaa kansalaisen mahdollisuuksia olla täysivaltaisesti mukana yhteisössään ja yhteiskunnassa, jossa hänellä on myös kyvyt ja mahdollisuudet halutessaan vaikuttaa. Osallisuus on myös kokemuksellinen tunne eikä sitä voida määrällisesti mitata. Osallisuus on osallistumista laajempi käsite, ja se sisältää toiminnallisen mahdollisuuden, jota osallinen kansalainen voi olla myös käyttämättä. Osaton kansalainen puolestaan on vailla

tarpeellisia kykyjä ja mahdollisuuksia olla mukana ja vaikuttaa. Yhteiskunnallinen osallisuus voidaan jakaa myös eri tyypeihin, kuten tieto-, suunnittelu-, päätös- ja toimintaosallisuuteen. Tieto-osallisuus on oikeutta tiedon saamiseen ja tuottamiseen, suunnitteluosallisuus asioiden valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta, päätösosallisuus suoraa osallistumista esimerkiksi alueelliseen päätöksentekoon ja toimintaosallisuus sisältää kuntalaisten omaa toimintaa, kuten ympäristön kunnostusta talkoovoimin tai kulttuuritapahtumien järjestämistä.

Markkinatalouden näkökulmasta määrittävä kuluttajaosallisuus vaikuttaa saaneen yhteiskunnassamme keskeisen aseman, mikä ei kuitenkaan edistä kansalaisten demokraattista ja vaikuttavaa osallisuutta, vaan pikemminkin vastaanottavaa roolia. Koska kansalaisten tuloerot ovat Suomessakin kasvaneet ja kilpailuyhteiskunnan vaatimukset korostuneet, aika ei tahdo riittää kansalaisena osallistumiselle. Suuntaus näyttäisi tukevan osallisuutta kuluttamisessa enemmän kuin yhteisiin asioihin vaikuttamisessa.

Yhteiskunnallisen osallisuuden edellytyksiä, joita kansalainen osallisuuteensa tarvitsee, ovat esimerkiksi tiedolliset, taidolliset ja psykologiset valmiudet. Lisäksi toimintaympäristöön ja sen hallinnollisiin rakenteisiin liittyvät tekijät, kuten viestintäkulttuuri ja päätöksenteon käytännöt, vaikuttavat mahdollistamalla tai jarruttamalla kansalaisten osallisuutta. Digitaalinen ja verkottunut viestintäkulttuuri näyttäisi avaavan yhä useammalle pääsyn vuorovaikutteiseen yhteiskunnalliseen osallisuuteen, mutta samalla edellyttävän sopeutumista uusiin toimintatapoihin.

Osallistava sosiaaliturva ja nuorisotakuu - Kenen ehdoilla osallistetaan?

Hallitus päätti rakennepoliittisessa ohjelmassaan syksyllä 2013 kehittää työikäisten osallistavaa sosiaaliturvaa. Osallistavan sosiaaliturvan tavoite on ehkäistä työkykyisten työttömien syrjäytymistä, kannustaa osallistumiseen ja lisätä sosiaaliturvan yleistä hyväksyntää yhteiskunnassa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015). Osallistavan sosiaaliturvan kehittämiseksi asetettiin työryhmä, jonka toimintakausi päättyi helmikuun lopussa 2015.

Osallistavassa sosiaaliturvassa on kyse aktivoimaan pyrkivästä sosiaalipolitiikasta, jonka hyvänä tarkoituksena on kohottaa työttömien työelämävalmiuksia, mutta ohjelmaa on myös runsaasti kritisoitu. Monien mielestä aktivoivalla politiikalla on ollut enemmän kuntouttava kuin työllistävä vaikutus. Sosiaaliturvan vastikkeellisuus eli työttömän velvoittaminen osallistumaan hänelle tarjottuun tukitoimintaan on yksi kärkevän kritiikin aihe, varsinkin jos aktivointi ei todellisuudessa lisää työllistymismahdollisuuksia. Koska työttömien tilanteet ovat erilaisia, myös osallistamisessa pitäisi olla eri vaihtoehtoja. Voisiko osallistavaa sosiaaliturvaa sitten kehittää enemmän työttömien ehdoilla?

Sosiaalipolitiikan professori *Heikki Hiilamo* on työryhmineen seurannut ja tutkinut osallistavan sosiaaliturvan pilotteja eri paikkakunnilla. Hiilamon työryhmä on seurannut kriittistä keskustelua

aiheesta netin keskusteluryhmissä, joissa työttömät ovat julkaisseet näkemyksiään. Hiilamo laajentaisi osallistavan sosiaaliturvan tukityöllistämistoimista vapaaehtoistoiminnan, itsenäisen työskentelyn ja aktiivisuuden suuntaan. Hän muistuttaa ettei työttömien osattomuudelle ole löydettävissä mitään yleisratkaisua, koska työttömät ovat heterogeeninen ryhmä ihmisiä, joiden mahdollisuudet ja halut parantaa tilannettaan ovat erilaisia (Hiilamo 2014). Monesti ahdistava tilanne ja osattomuuden kokemus eivät kuitenkaan kannusta järjestäytymiseen ja etujen vaatimiseen, joten ulkopuolista tukea ja osallistamista tarvitaan.

Nuorison syrjäytymistä on pyritty ehkäisemään osallistavalla nuorisotakuu-ohjelmalla. Vuoden 2013 alusta voimaan tullut hallituksen linjaama ohjelma lupaa jokaiselle nuorelle paikan työssä, koulutuksessa, harjoittelussa tai kuntoutuksessa viimeistään kolmen kuukauden kuluttua työttömäksi joutumisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän tutkimuksen mukaan yli puolet nuorisosioiden toimijoista on muuttanut toimintatapojaan nuorten hyväksi. TE-toimistot, kunnat, työnantajat, oppilaitokset ja muut toimijat ovat tiivistäneet yhteistyötä ja kehittäneet palveluja nuorille sekä ohjanneet nuoria näihin palveluihin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.)

Nuorisotutkimusverkoston julkaisema pamfletti *Nuorisotakuun arki ja politiikka* esittää vaihtoehtoisia näkökulmia nuorisotakuun onnistumiselle. Tutkijoiden mukaan nuorisotakuu on tuonut tullessaan huomiota ja sosiaalista vastuuta nuorista, mutta samalla muut nuorisokysymykset uhkaavat jäädä marginaaliin takuuajattelun hallitessa keskustelua. Nuorisotutkijat haastavat nuoruuden yksipuoliset oletusarvot, joka usein leimaa osallistavaa nuorisotakuuajattelua. Nykynuorten erot taidoissa, taustatuen määrässä, elämäntilanteissa ja elämönhallintavalmiuksissa olisi tunnistettava paremmin. (Gretschel ym. 2014.) Nuorisotutkimuksen näkökulmasta osallisuutta halutaan tarkastella entistä monipuolisemmin: *Osallistumista ei enää nähdä ainoastaan kapeasti muodollisena poliittisena osallistumisena, vaan niiden lisäksi esille nostetaan yhä useammin nuorten osallisuus omaan elämään, yhteisöihin ja hyvinvointiin sekä osallistuminen monenlaiseen vaikuttamiseen.* (Nieminen 2015.)

Järjestökentän osallistamishankkeet - Kuunteleeko kukaan?

Kolmannen sektorin hankkeet ponnistelevat usein vähäisillä resursseilla järjestötoimijoiden, tutkijoiden ja vapaaehtoisten voimin. Tatsi ry auttaa nuoria työttömiä työhaussa ja elämönhallinnassa, Asumuslehti kertoo asunnottomien tilanteista ja pyrkii vaikuttamaan sosiaalipoliittisiin päätöksiin, ja Kuka kuuntelee köyhää? – foorumi käy avointa keskustelua köyhyydestä Facebookissa. Kolmannen sektorin hankkeet pyrkivät usein tuomaan eriarvoisuuden julkiseen keskusteluun, jotta ratkaisut nousisivat ruohonjuuritasolta päättäjien tietoon. Hankkeet suunnittelijoineen ja tutkijoineen edustavat siis osallistettavien asiaa, mutta usein näissäkin puuttuu

suora keskusteluyhteys heikoimmilla olevien kanssa. Osallistamishankkeiden lähtökohdaksi onkin ehdotettu periaatetta ”nothing about us without us”, jolla viitataan keskustelemaan politiikkaan, jossa mitään päätöksiä ei pitäisi tehdä ilman ihmisiä, joita asia koskettaa.

Viestinnällinen osallistaminen kärjessä toteutetut hankkeet pyrkivät saattamaan kohderyhmien näkemykset julkisiksi, ja nykyisessä digitaalisessa viestintäympäristössä se on teknisesti entistä helpompaa. Samalla internetin äänimaisema on jo niin monenkirjava etteivät köyhyyskeskustelut tai nuorten mielipiteet helposti erotu ja tule kuulluiksi. Keskusteluryhmien tärkeä tehtävä näkemysten julkaisemisen lisäksi on kuitenkin myös toimia vertaistuen verkostoina.

Vertaistuen verkostot ja taidollinen osallistaminen vaikuttavat olevan merkittävimpiä kolmannen sektorin osallistamishankkeiden tuotoksia. Tutkija ja kouluttaja *Marja-Liisa Viherä* on toiminut aktiivisesti erityisesti nuorten ja ikäihmisten tietoyhteiskuntavalmiuksien edistäjänä. Viherä on kehittänyt esimerkiksi nuorten viestintäleirejä, yhteisöllisiä tietotaitotalkoita sekä erilaisia viestintäteknologian käyttöön liittyviä projekteja. Yhteistä hankkeille on ollut tekemällä oppiminen, yhteisöllinen vuorovaikutus ja viestintävalmiuksien kehittäminen. Viherä käyttää hankkeissaan avoimen päätöksenteon menetelmiä, joissa olennaista on kaikkien osallistujien kokemusten ja tiedon saattaminen yhteisen päätöksenteon perustaksi. Viherän mukaan osallistamisessa tärkeintä on motivoinnin herättäminen ja toisten arvostaminen: ” *On hyvä muistaa, että on monia asioita, joita ei itsekään osaa; ja on myös tärkeää arvostaa toisten tekemisiä ja kertoa se ääneen*”.

Kansalaisaktivismia tukevat hankkeet ovat myös tyypillisiä kolmannen sektorin käynnistämiä osallistamishankkeita. Niissä osallistamisen tavoitteet kohdistuvat erityisesti toiminta -ja suunnitteluosallisuuteen. Päämääränä on usein lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua alueelliseen suunnitteluun tai päätöksentekoon. Esimerkiksi *Helsingin kaupunginosayhdistykset ry (Helka)* on toteuttanut useita aktivismiin osallistavia hankkeita, kuten *Kansalaiskanava* ja viimeisimpänä *Paikallinen kehittämispolku STAKE*, jossa tuetaan paikallista ja asukaslähtöistä kehittämistyötä. Helkan projektipäällikkö *Eeva Kuuluvainen* korostaa alhaalta ylös lähtevää toimintaa ja osallisuutta. Hänen mukaansa paikalliset kansalaisaktiivit voivat hyvin tuottaa lisäresursseja kaupunkiekosysteemien suunnitteluun ja kehittämiseen. ”*Suurimpia haasteita osallistumiselle ovat arkuus, hallinnollisen toimintaympäristön tuntemisen puute, osaaminen ja tuen saaminen pienille yhdistyksille; toisaalta kansalaisaktiivimilla on uusia vaikuttamisen välineitä ja mahdollisuuksia sosiaalisen median, verkostojen ja joukkoistamisen ansiosta*” (Kuuluvainen 2015).

Kansalaisten suunnittelu -ja päätöksenteko-osallisuutta lisäävät osallistamishankkeet ovat parhaimmillaan vastauksia kansalaisten vieraantumiseen puoluepolitiikasta. Osallistamisella pyritään luomaan vuorovaikutteisia käytäntöjä, joissa kansalaisten ja päättäjien dialogi kehittyisi. Osallistuvan demokratian - tai tasa-arvoista keskustelua korostavan deliberatiivisen demokratian

toteuttaminen on kuitenkin työlästä edustukselliseen verrattuna, mikä jarruttaa hyvienkin käytäntöjen juurtumista. Osallistamishankkeiden puheenvuorojen hajanaisuus ja epäsuhtaisuus sekä sisällöllisesti että argumentatiivisesti johtavat tilanteeseen, jossa käytävä keskustelu mielletään merkityksettömäksi taustakohinaksi (Häyhtiö, 2010). Voisiko suora keskusteluyhteys toimia paremmin verkossa?

Miten osallisuus muuttuu?

Viestintäteknologian ja sosiaalisen median arkipäiväistynyt käyttö, joka mahdollistaa ainakin teknisesti entistä demokraattisemman osallistumisen, on innostanut monia osallistamishankkeiden toteuttajia ja tutkijoita. Verkko-osallistumista tutkineen *Tapio Häyhtiön* mukaan osallistamishankkeiden toteuttajia näyttäisi motivoivan myös kansalaisten ja julkisen vallan yhteinen näkemys siitä, että demokratiaa ja poliittista päätöksentekoa tulisi jotenkin uudistaa. Häyhtiö kannustaa kehittämään erityisesti paikallistason osallisuushankkeita, joissa asiat ovat helposti lähestyttäviä ja kansalaisia pyritään aidosti kuuntelemaan. (Häyhtiö 2010.)

Verkko näyttäisi tukevan luontevasti tieto-osallisuutta ja jossain määrin vuorovaikutteista suunnitelu- ja toimintaosallisuutta. Kokemukselliseen osallisuuteen vaikutuksia on vaikeampi todentaa, ja vaikutukset voivat olla sekä osallisuutta lisääviä että vähentäviä. Viherä ei usko esimerkiksi sosiaalista osallisuutta tukevan yhteisöllisyyden toteutumiseen ainoastaan verkossa, mutta kylläkin verkkoyhteisöllisyyden ja fyysisen yhteisöllisyyden hybriditilaan.

Informaatioteknologian täyttämä arki vaatii nyt ja tulevaisuudessa yhä nopeammalla tahdilla päivitettäviä digitaitoja. Osallistuvan demokratian toteutuminen sisältää sekä uusia mahdollisuuksia että vaatimuksia. Viherä on huolissaan erityisesti tapaamistaan nuorista, joiden digitaidot ovat yllättävän puutteellisia. Hänen mukaansa tärkeä rooli taitojen päivittämisessä tulevaisuudessakin on työväenopistoilla ja muilla aikuiskasvatusinstituutioilla sekä kansalaisjärjestöillä.

Nykyisillä työmarkkinoilla jaettava osallisuutta ei vaikuta riittävän kaikille. Tulevaisuudessa työllistymisen voisikin korvata osallisuus vapaaehtoistyöhön, aikuisopiskeluun tai omaishoittoon. Hiilamon mielestä *”ei pitäisi puhua vain osallisuudesta työmarkkinoilla. Keskustelussa on väärä kehys, jos kaiken toiminnan tarkoituksena on saada avoimien työmarkkinoiden työpaikka jokaiselle; se ei ole realistista lyhyellä aikavälillä”*. (Hiilamo 2015.)

Osallistaminen on ongelmallinen käsite, koska se sisältää ajatuksen toisen ihmisen aktivoimisesta tai jopa voimaannuttamisesta, ”toimijuuden” tai ”äänen” antamisesta toiselle. Tällöin voi jäädä huomioimatta kohderyhmien omat tavat ja käsitykset osallisuudesta tai se etteivät kaikki ehkä halua tulla osallistetuiksi. Ulkopuolisen toimijan, kuten tutkijan tai suunnittelijan on hyvin haasteellista ymmärtää mitä täysin toisessa kontekstissa ponnistelevat ihmiset tarvitsevat kokeakseen sosiaalista tai yhteiskunnallista osallisuutta.

Vaikka osallistamiseen on syytä suhtautua kriittisesti, se ei saisi olla esteenä osallistaville pyrkimyksille. Haluamme auttaa ihmisiä taloudellisessa tai sosiaalisessa ahdingossa ja nuoria löytämään paikkansa yhteiskunnassa. Koska osallisuuden kokemuksia ei voida arvioida vain ulkopuolisen normien ja käytäntöjen kautta, hankkeen tehtäväksi muodostuu enemmänkin osallisuuden tukeminen kuin sen tuottaminen. Tällöin keskeisiksi nousevat kohderyhmien hyvään elämään liittyvät tavoitteet ja niiden vastavuoroisilla käytännöillä tukeminen. Marja-Liisa Viherän mukaan osallisuutta ei voi tuottaa, mutta on mahdollista luoda suotuisia olosuhteita osallisuudelle ja siihen vaadittavan motivaation syntymiselle.

Lähteitä

Hiilamo, H. (2014) Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta? Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014): 1: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114852/hiilamo.pdf>

Häyhtiö, T. (2010) Demokratiaa vai toimintaa? Näkökulmia kansalaislähtöisen verkkopolitiikan teoriaan ja käytäntöön. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos

Gretschel A., Paakkunainen K., Souto A-M. & Suurpää L. (toim.) (2014) Nuorisotakuun arki ja politiikka. Nuorisotutkimusverkoston kokoama nuorisotakuu-julkaisu.

http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/nuorisotakuun_arki_ja_politiikka.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015) Osallistavaa sosiaaliturvaa kehittävä työryhmä: http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/osallistava_sosiaaliturva (5.3.15) ja työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:11

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Nuoristotakuu: https://www.tem.fi/ajankohtaista/vireilla/strategiset_ohjelmat_ja_karkihankkeet/nuorisotakuu (5.3.15) ja työryhmän raportti 15.3.2012

Haastattelut puhelimitse ja/tai sähköpostitse

Heikki Hiilamo. Sosiaalipolitiikan professori. Helsingin yliopisto. 2.3.2015 (puhelimitse)

Eeva Kuuluvainen. Projektipäällikkö. Helsingin kaupunginosayhdistykset (Helka) ry. 4.3.2015 (puhelimitse)

Juha Nieminen. Yliopisto-opettaja (nuoristotutkimus ja nuorisotyö). Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Tampereen yliopisto. 20.2.2015 (sähköposti)

Marja-Liisa Viherä. Tutkija ja kouluttaja. Viestintäkasvatuksen seura ry. 22.2.2015 (sähköposti)