

**”Yhteinen Etelä-Pohjanmaa  
– asukkaat mukana uudistuksessa”**

**Osallisuussuunnitelma valmisteluajalle  
16.11.2017**

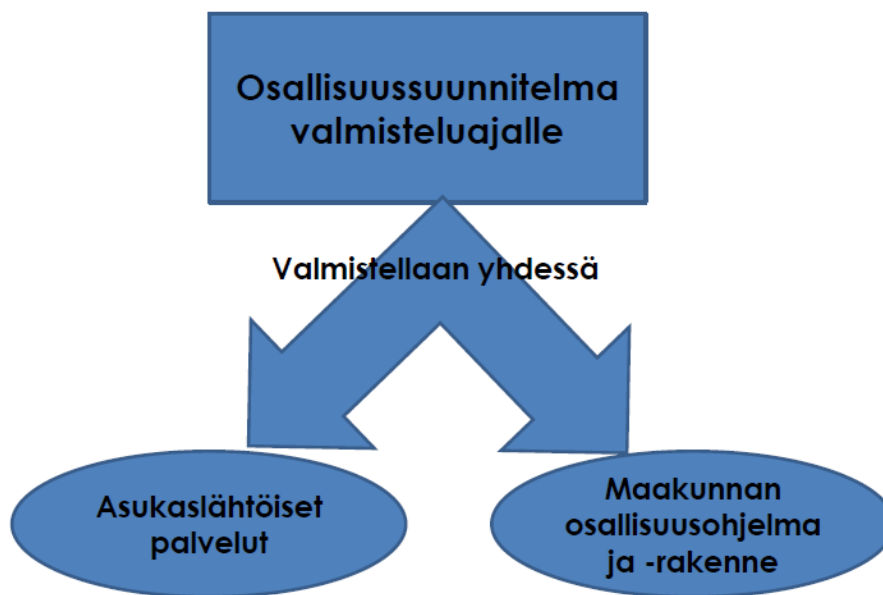
## Sisällys

1. JOHDANTO .....	3
2. ASUKKAIDEN OSALLISUUS .....	3
3. OSALLISUUDEN MÄÄRITELMÄÄ .....	7
4. ASUKASOSALLISUUS ETELÄ-POHJANMAAN SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN VALMISTELUSSA .....	8
5. KÄYTÄNTÖÖN VIEMINEN .....	10
LÄHTEET .....	11

## 1. Johdanto

Tässä raportissa kuvataan sitä, miten asukkaiden ja asiakkaiden osallisuus tulee toteutumaan Etelä-Pohjanmaan sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluajana. Suunnitelma perustuu pääosin Sotemaku-osallisuustyöryhmän työskentelyyn keväällä 2017 ja työryhmän väliraporttiin 7.6.2017. Tämän lisäksi on käyty keskusteluja maakunnassa toimivien osallisuushankkeiden edustajien kanssa sekä kuultu nuorisovaltuustojen ja Eläkeliiton edustajia.

Suunnitelmassa kerrataan aluksi osallisuustyön perusteita ja määritellään lyhyesti ja käytännönläheisesti sitä, mitä osallisuudella tarkoitetaan. Lisäksi kuvataan niitä konkreettisia keinoja, joilla asukkaat/asiakkaat voivat olla osallisina Etelä-Pohjanmaan sotemaku-valmistelussa sekä kehitettäessä palveluita ja toimintoja että maakunnan strategiatyössä ja laadittaessa strategiaa toimeenpanevaa osallisuushjelmaa ja maakunnan osallisuusrakennetta (kuvio 1).



Kuvio 1. Asukkaiden ja asiakkaiden osallisuus valmisteluajana

## 2. Asukkaiden osallisuus

Sote- ja maakuntauudistuksen yksi keskeinen teema on asukkaiden osallisuus. Maakunnan tulee edistää asukkaiden mahdollisuuksia ja oikeuksia vaikuttaa ja osallistua maakunnan toimintaan. Maakunnan asukkaiden osallisuus tulee olla osa maakunnan päätöksentekoa ja palveluiden suunnittelua. Lisäksi maakunnan tulee edistää asukkaiden osallisuutta palveluissa siten kuin erityislainsäädännössä siitä säädetään.

Asukkaiden osallisuutta käsitellään seuraavissa laeissa ja niiden pykälissä:

- maakuntalaki (23 §)
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (35 §).

Edellä mainittujen lisäksi asukkaiden ja asiakkaiden oikeudesta osallistumiseen on säädetty kuntalaissa (410/2015) ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Osallistuminen on kirjattu myös lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) sekä lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992).

**Maakunnan tehtävänä on:**

- tiedotus palveluista ja niissä tapahtuvista muutoksista
- asukkaiden ja asiakkaiden mielipiteiden selvittäminen päätöksenteon ja palveluiden suunnittelun pohjaksi
- asukas- ja asiakasraatien sekä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen
- asiakaspalautteen keruu
- asukkaiden, asiakkaiden, järjestöjen ja yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun tukeminen
- digitaalisten menetelmien kehittäminen asiakkaiden osallistamiseksi
- palveluketjujen asiakaslähtöisyyden toteutumisen seuranta

**Sote-palveluissa lisäksi:**

- asukkaiden näkemykset on otettava huomioon valmisteltaessa maakunnan asukkaiden palvelujen kannalta keskeisiä asioista, joita ovat maakunnan palvelulupaus, maakuntien yhteistyösopimus sekä yhteistyöalueen ehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle lain 27 §:n mukaisiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi

Asukas- ja asiakasosallisuuden tarjoamia mahdollisuuksia tulee hyödyntää sekä palveluorganisaation johtamisessa että palveluntuottajille laadittavissa kannusteissa. Maakunnan tulee sisällyttää asukkaiden osallistumisoikeuksia turvaavat velvoitteet myös palvelujen tuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin. Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi (35§) määrittää, että asukkaiden näkemykset on otettava huomioon valmisteltaessa maakunnan asukkaiden palvelujen kannalta keskeisiä asioista, joita ovat maakunnan palvelulupaus, maakuntien yhteistyösopimus sekä yhteistyöalueen ehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle lain 27 §:n mukaisiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi.

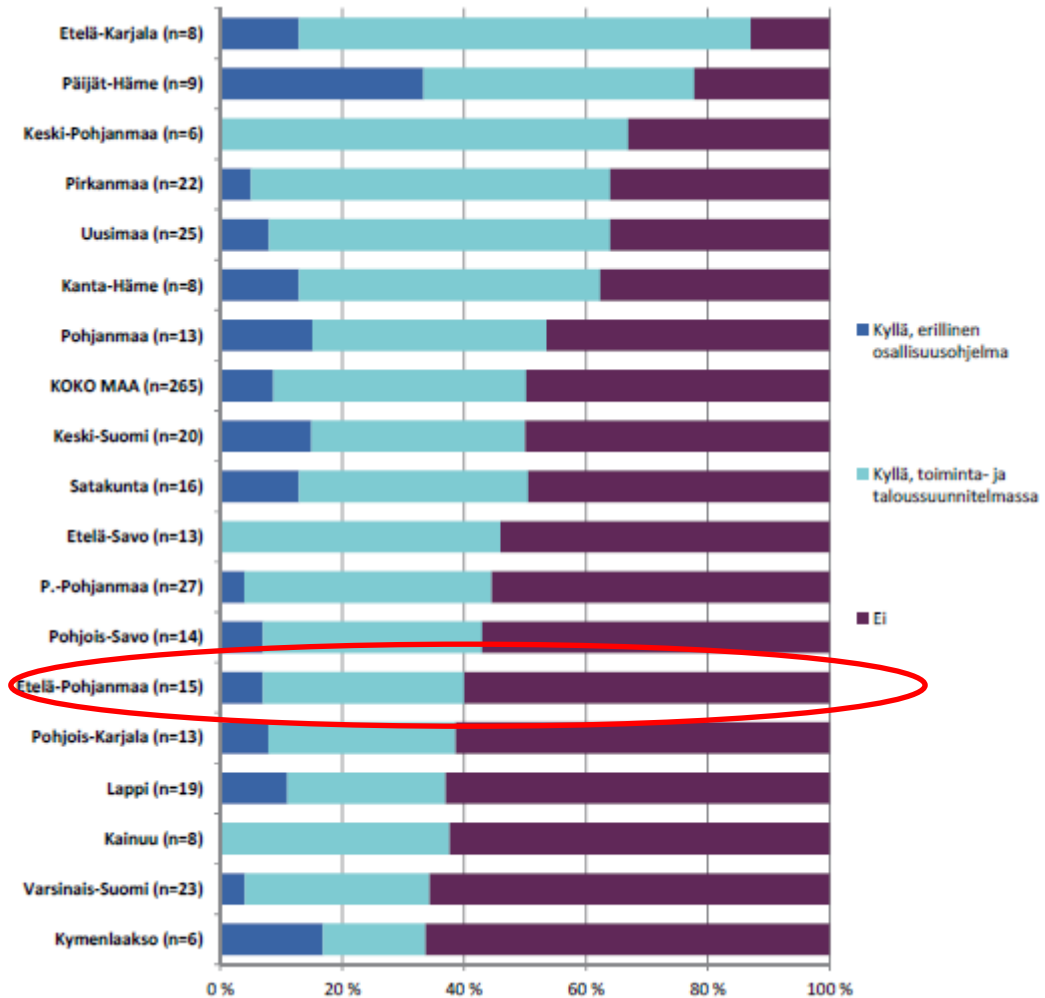
Osallisuus on tärkeää sekä yhteiskunnan, palvelujärjestelmän että yksilöiden tasolla. Osallisuus ja avoin hallinto lisäävät päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vahvistavat demokraattista palvelukulttuuria. Osallisuus voi tukea yhteiskuntaan integroitumista ja vähentää erilaisiin ongelmiin liittyvää leimautumista ja syrjintää. Asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden kautta voidaan vastata aiempaa paremmin ja monipuolisemmin kansalaisten tarpeisiin, siten että saatavilla on oikea-aikaista ja laadukasta hoitoa asuinpaikasta, iästä ja elämäntilanteesta riippumatta.

Asiakkaiden mahdollisuus vaikuttaa omiin palveluihinsa parantaa niiden laatua ja vaikuttavuutta. Yksilöiden näkökulmasta ihmisellä on oikeus olla mukana itseä koskevassa päätöksenteossa. Osallisuuden kokemuksella voi olla voimaannuttava merkitys ja se voi vaikuttaa positiivisesti hallinnantunteeseen ja itsetuntoon.

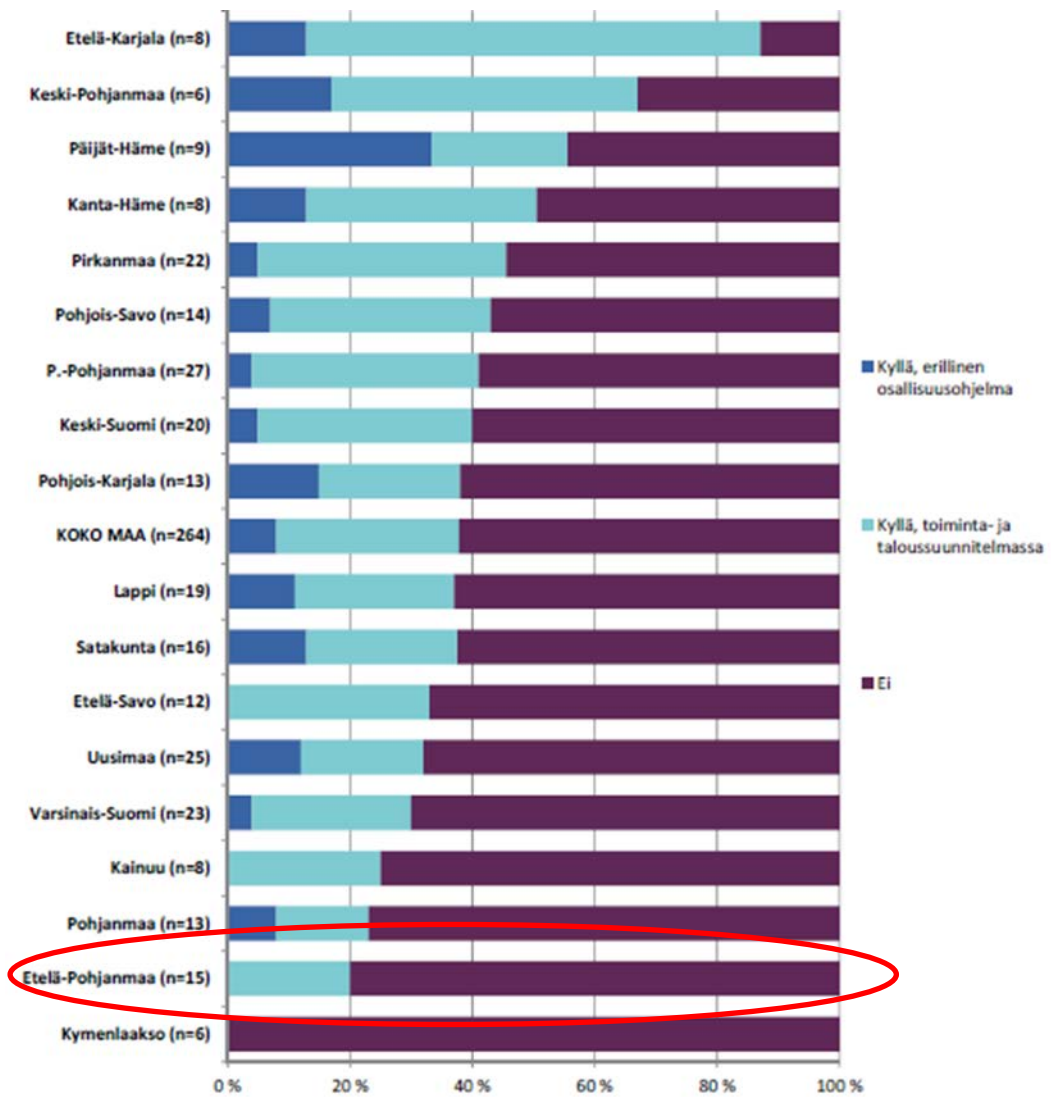
Terveyden edistämisen vertailutietojärjestelmä TEAvisari antaa kuvaa kunnissa tehtävästä osallisuuden edistämistyöstä ([www.teavisari.fi](http://www.teavisari.fi)). Sen tiedot perustuvat kuntajohdolle tehtyyn kyselyyn. TEAvisarista voi tarkistaa, millä tolalla terveyden, hyvinvoinnin ja osallisuuden edistämiseksi tehty työtä kunnissa ja maakunnissa on. Osallisuuden toteutumista seurataan kahdella kysymyksellä:

- Onko kunnan vuoden 2017 toiminnan suunnittelussa määritelty kuntalaisten osallisuuden edistämisen tavoitteet, toimenpiteet, resurssit ja vastuut?
- Onko osallisuuden edistäminen vastuutettu jollekin kuntanne ryhmälle?

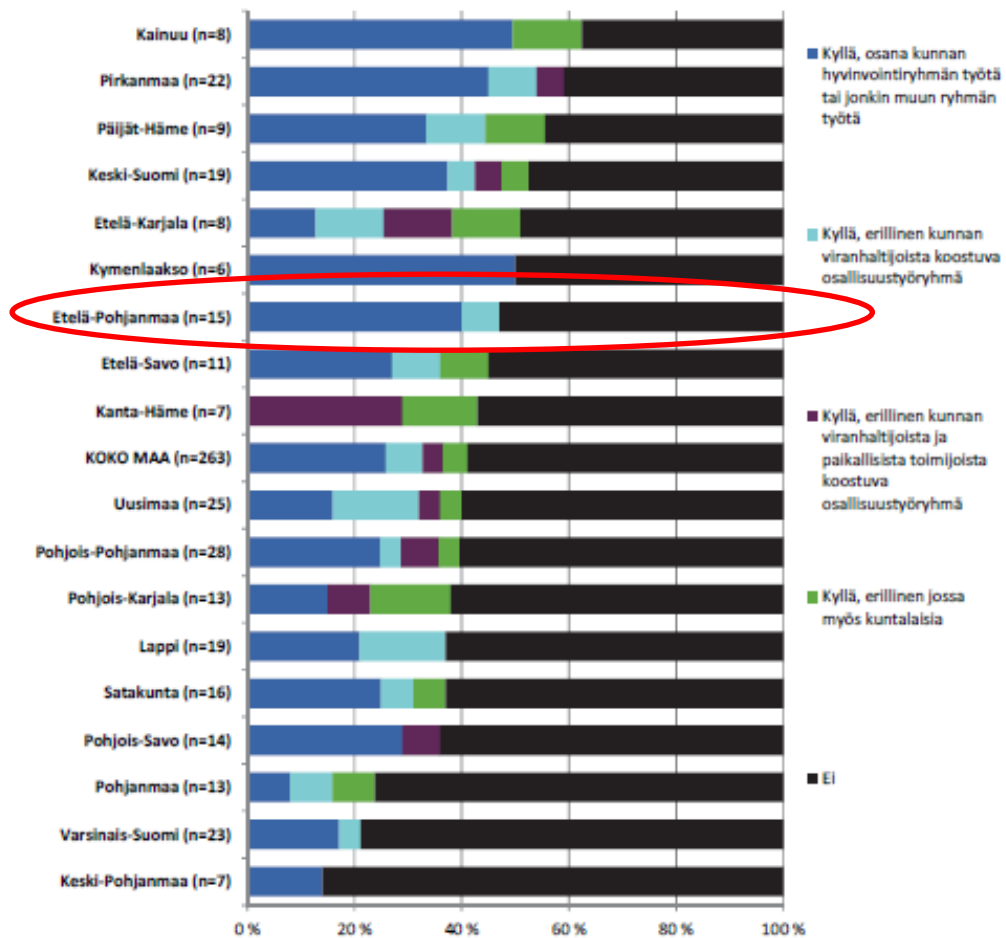
Kuvioissa 2-4 on nähtävissä ennakkotietoa vuoden 2017 tuloksista ja Etelä-Pohjanmaan sijoitautumista.



Kuvio 2. Onko kunnan vuoden 2017 toiminnan suunnittelussa määritelty kuntalaisten osallisuuden edistämisen tavoitteet? (TEAvisarin alustavat tulokset 2017. Lopulliset tulokset julkaistaan 16.11.2017.)



Kuvio 3. Onko kunnan vuoden 2017 toiminnan suunnittelussa määritelty kuntalaisten osallisuuden edistämisen resurssit? (TEAvisarin alustavat tulokset 2017. Lopulliset tulokset julkaistaan 16.11.2017.)



Kuvio 4. Onko osallisuuden edistäminen vastuutettu jollekin kuntanne ryhmälle? (TEAvisarin alustavat tulokset 2017. Lopulliset tulokset julkaistaan 16.11.2017.)

### 3. Osallisuuden määritelmää

Osallisuus on hyvin monimuotoinen käsite eikä sen määritelmästä ole yksimielisyyttä. Valtakunnallisen Osallisuushankkeen tuloksiin pohjautuvassa Valtioneuvoston selonteossa (2002) osallisuus määritellään laaja-alaisemmaksi käsitteeksi kuin osallistuminen. Osallisuuden muodot jaennetaan tieto-, suunnittelu-, päätös- ja toimintaosallisuudeksi. Tieto-osallisuus tarkoittaa kuntalaisen oikeutta tiedon saamiseen ja tuottamiseen. Tiedottaminen on osa kunnan toimintaa ja siitä säädetään myös lainsäädännössä. Tieto-osallisuus voi toimia pohjana muun tyyppiselle osallistumiselle. Suunnitteluosallisuus on kuntalaisten ja kuntaorganisaation välistä valmisteluun liittyvää vuorovaikusta. Päätösosallisuus on suoraa osallistumista palveluiden tuottamista tai esim. omaa asuinalueita koskevaan päätöksentekoon. Toimintaosallisuus merkitsee sitä, että kansalaiset osallistuvat päätöksenteon lisäksi palvelujen tuottamiseen eli toisin sanoen myös varsinaiseen toimintaan (esim. talkootoiminta). (Valtioneuvoston selonteko... 2002; Valkama 2012.)

Osallisuus tarkoittaa kiinnittymistä yhteiskuntaan, kokemusta jäsenyydestä, mahdollisuutta osallistua, toimia ja vaikuttaa yhteisöissä ja yhteiskunnassa (Sirviö 2010). Osallisuus voidaan nähdä syrjäytymisen vastavoimana. Osallisuuden toteutuminen edellyttää tietoa, neuvonpitoa, ohjausta, vuorovaikutusta ja yhteistyötä sekä yhteistä päätöksentekoa. Nämä elementit ovat kaikki yhtä tärkeitä, olipa kyseessä kuntalainen, asiakas tai potilas (Arnstein 1969).

THL:n tuoreessa julkaisussa (Isola ym. 2017) osallisuus määritellään koostuvan 1) osallisuudesta omaan elämään, 2) osallisuudesta vaikuttamisprosesseihin palveluissa, lähipiirissä, elinympäristössä ja yhteiskunnassa ja 3) paikallisesta osallisuudesta, jossa pystyy liittymään erilaisiin hyvinvoinnin lähteisiin sekä elämän merkityksellisyyttä ja arvokkuutta lisääviin vuorovaikutussuhteisiin ja jossa pystyy vaikuttamaan resurssien jakamiseen.

Sotemaku-osallisuustyöryhmä ei pyrkinyt tyhjentävästi määrittelemään osallisuuden käsitettä, vaan lähestyi asiaa käytännönläheisesti. Keskustelun perusteella määriteltiin osallisuudelle neljä ulottuvuutta:

1. **kansalaisvaikuttaminen/lähidemokratia** (asukasosallisuus, vaikuttamista yhteisiin asioihin)
2. **sosiaalinen inkluusio** (mukana olemista, kuulumista johonkin ryhmään tai joukkoon, osallistumista ja yhdessä tekemistä, syrjäytymisen vastavoima)
3. **osallisuus palveluissa** (palveluiden kehittäminen, arviointi, järjestäminen)
4. **osallisuuden kokemus** (vahvistaa hyvinvointia, kuulluksi tuleminen, kohtaaminen).

#### 4. Asukasosallisuus Etelä-Pohjanmaan sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa

Osallisuus toteutuu jo tällä hetkellä monin eri tavoin, mutta tarvitaan myös uusia, innovatiivisiakin keinoja, joiden avulla asukkaat voivat olla mukana ja vaikuttaa muutosprosessin aikana. Se, minkälaisia ja minkä tasoisia "tuloksia" osallisuudella ja osallistumisella tavoitellaan, määrittää sitä, minkälaiset "osallisuusmekanismit" tulee valita. Se, onko kyseessä osallisuuden kokeminen asiakaskohtaamisessa, palveluiden kehittäminen vai kansalaisvaikuttaminen, vaikuttaa siihen, mitkä interventiot ovat käyttökelpoisimpia.

Erityisesti halutaan nostaa esille kolme teemaa: **tiedottaminen, kuuleminen ja kohtaaminen**. Tiedottamisen osalta alueuudistus.fi-sivustolla todetaan, että "aktiivinen, monikanavainen, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Maakunnan on tärkeää ylläpitää säännöllistä viestintää ja vuoropuhelua asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kanssa". Asiakaspalautteen keruu ja käyttö osana palveluiden suunnittelua on tärkeää. Maakunnan tulisi ylläpitää myös palautejärjestelmää, joka raportoi siitä, miten ihmisten kokemuksista syntyneet kehittämis ehdotukset ovat välittyneet poliittiseen päätöksentekoon.

##### Erilaisten viestintä- ja palautekanavien käyttäminen:

- sosiaalinen media
- internet-sivut
- erilaiset tapahtumat ja tilaisuudet
- kaksisuuntainen palautejärjestelmä

Valtioneuvoston mukaan maakunnan tulee ylläpitää erilaisia osallisuuden areenoja, joissa asukkaat ja palvelujen käyttäjät voivat tuoda esille omia näkemyksiään ja vaikuttaa. Näitä ovat erilaiset asukas- ja asiakasraadit sekä keskustelu- ja kuulemistilaisuudet.

Valmisteluvaiheen aikana voidaan hyödyntää olemassa olevia kohtaamisfoorumeita. Lisäksi on tarpeen mukaan järjestettävä erillisiä kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia. Maakunnassa on käynnissä ja käynnistymässä useita osallisuutta sivuavia hankkeita, joita tulee hyödyntää.



Hankkeissa kehitetyt hyvät käytännöt tulee ottaa pysyvään käyttöön. Oppilaitos- ja järjestöyhteistyötä on mahdollisuus entisestään kehittää. Tarvitaan erilaisia osallistumisen muotoja, jotta erilaiset ja erilaisessa tilanteessa olevat maakunnan asukkaat saataisiin mukaan. Osallistumis- ja vaikuttamiskanavien tulee olla matalakynnyksisiä ja helppoja käyttää. Erityisesti tulee huomioida kaikkein heikoimmassa tai haavoittuvassa asemassa olevien (esim. ikänsä, terveydentilansa tai hyvinvoinnin vajeiden takia) asukkaiden ja asiakkaiden osallisuus ja sen vahvistaminen.

Tärkeää on huomioida myös sotemakuun siirtyvien työntekijöiden osallisuus ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Tässä esimiestyöllä on keskeinen merkitys.

Maakuntalakiluonnoksen (26 §) mukaan maakunnan on asetettava nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vammaisneuvosto sekä vanhusneuvosto. Etelä-Pohjanmaalla ollaan perustamassa vapaaehtoisesti maakunnallista nuorisovaltuustoa. Lisäksi esitetään, että valmisteluajalle perustettaisiin vammais- ja vanhusneuvostot, joiden jäsenistö valittaisiin kuntien vastaavien toimielinten jäsenistöstä. Tämän lisäksi on sovittu siitä, että Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin asiakasraadien tai osan sen jäsenten osaamista voitaisiin hyödyntää. Em. toimielimiä voidaan hyödyntää paitsi tiedonvälityskanavana myös epävirallisten lausuntojen antajina valmistelun tueksi.

Yhteisöjen Yhdistys ry:n/Järjestötalon hallinnoima Järjestö 2.0, E-P:n Järjestöt mukana muutoksessa -hanke on kokoamassa maakunnallista monialaista järjestöyhteistyöryhmää. Yhteistyöryhmä toivoo vastuuvaihtajien kanssa keskustelua mm. järjestöjen rooli uudessa maakunnassa sekä esimerkiksi maakunnan, kuntien, järjestöjen ja paikallisyhteisöjen yhteistyön rajapinnoista.

#### **Asukkaiden kuuleminen:**

- erilaiset kohtaamisen foorumit, ml. kuulemis- ja keskustelutilaisuudet
- erilaiset digitaaliset menetelmät
- hankkeiden hyödyntäminen (Järjestö 2.0, Yhteinen keittiö, Arvokas tieto, Osmo-hanke, EP:n LAPE-hanke, I&O-hanke)
- oppilaitosyhteistyö (esim. opinnäyte- ja projektityöt)
- järjestöyhteistyö (työryhmäedustus, Etelä-Pohjanmaan maakunnallinen monialainen järjestöyhteistyöryhmä)
- toimielimet: nuorisovaltuusto, vanhus- ja vammaisneuvosto, asiakasraati

#### **Henkilöstön osallisuus:**

- esimiestyö merkitys

Kohtaaminen voi tarkoittaa kaikkea edellä mainittua, mutta myös yhteiskehittämistä asukkaiden/asiakkaiden ja asiantuntijoiden yhteistyönä. Yhteiskehittämisessä voidaan hyödyntää erilaisia Lean-ajatteluun pohjautuvia ja palvelumuotoilun menetelmiä.

Sotemaku-osallisuustyöryhmä esittää, että jatkossa kaikissa sotemaku-työryhmissä tulee pohdita sitä, miten kaikkien sidosryhmien (engl. stakeholder) kohdalla osallisuus voisi toteutua. Osallisia voivat olla esim. asiakkaat, henkilöstö, erilaiset sidosryhmät (yrittäjät, järjestöt, alueen asukkaat). Lisäksi esitetään, että jokaisen työryhmän tulee osana omaa työ- tai toimintasuunnitelmaansa laatia "osallisuussuunnitelma", jossa kuvataan se, miten osallisuus toteutuu työryhmätyöskentelyssä (esim. tiedottaminen, kuuleminen, mielipiteiden kysyminen).

Valtioneuvoston mukaan maakunnassa tulee suunnitella se, millaisia osallistumiskeinoja ja -menetelmiä sekä rakenteita maakunnassa on tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön ja mitkä ovat maakunnan osallistumista ja vaikuttamista koskevat strategiset tavoitteet. Tämä työ on hyvä kytkeä maakuntastrategian valmistelun yhteyteen. Strategiaa voidaan tarvittaessa toimeenpanna yksityiskohtaisemman osallisuusohjelman tai -suunnitelman avulla. Osalli-

suusohjelmaa ja -rakennetta suunnittelemaan perustetaan sotemaku-osallisuustyöryhmä, jossa huomioidaan myös asukasosallisuus.

**Yhteiskehittäminen:**

- **työryhmätyöskentely**
- **valmistelutyöryhmien osallisuussuunnitelmat**
- **sotemaku-osallisuustyöryhmä**

## 5. Käytäntöön vieminen

Etelä-Pohjanmaa haluaa profiloitua maakuntana, jossa muutosta tehdään yhdessä asukkaiden kanssa. Tämä edellyttää asenne- ja toimintakulttuurin muutosta, koska osallisuuden tukemisessa on ennen kaikkea kysymys erilaisesta tavasta ajatella ja toimia. Tarvitaan sekä maakunnan päättäjien että työntekijöiden systemaattista koulutusta. Tähän tarpeeseen vastaa osaltaan oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton kevään 2018 aikana järjestämän koulutuskiertue, jossa alueellisia vastuvalmistelijoita tuetaan ja koulutetaan maakunnan osallisuus- ja vaikuttamiskeinoja koskevaan lainsäädäntöön ja lainsäädännön toimeenpanoon. Valmisteluvaiheessa on mahdollista "harjoitella" sitä, kuinka asukkaiden osallisuus voidaan saada uuden Etelä-Pohjanmaan maakunnan rakenteisiin.

**Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto järjestävät kevään 2018 aikana koulutuskiertueen, jossa alueellisia vastuvalmistelijoita tuetaan ja koulutetaan maakunnan osallisuus- ja vaikuttamiskeinoja koskevaan lainsäädäntöön ja lainsäädännön toimeenpanoon.**

Lisäksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen käytännössä edellyttää riittävä resursointia ja koordinoitua. Ilman henkilö- ja rahallisia resursseja uhkaa osallisuuden tukeminen jäädä vain paperille. Taloudellisia resursseja tulee varata esim. kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien tarjoiluun, mahdollisiin palkkioihin ja matkakustannuksiin sekä esim. lastenhoitokuluihin, mikäli halutaan mahdollistaa pienten lasten vanhempien osallisuus.

Tämän lisäksi osallisuus edellyttää aina suunnitelmallista ja monikanavaista viestintää. Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan asukkaiden tiedonsaantiin tulee kiinnittää maakunnan viestintäsuunnitelmassa erityistä huomiota.

Vaikuttavan ja systemaattisen osallisuustyön mahdollistamiseksi on tärkeää huolehtia työn seurannasta ja arvioinnista. Maakunnan tasolla tehtävää osallisuustyötä tulee johtaa ja koordinoita tietoon perustuen. On huomioitava muun muassa osallisuusmenetelmien toimivuutta, asukasvaikuttamisen mahdollisuuksia sekä osallisuuden kokemuksen vaikutuksia osana maakunnan asukkaiden hyvinvointia. Arvioinnin tulee toteutua kansallisten linjausten mukaisesti, jolloin mahdollisuus on hyödyntää esimerkiksi osallisuustestiä (Sokra, THL), maakunnallista hyvinvointikertomusta sekä kuntien hyvinvointikertomuksia. Lisäksi jatkossa on tärkeää hyödyntää myös kansallisia osallisuusindikaattoreita, joita ollaan laatimassa yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

**Onnistumisen avaimia:**

- **resursointi ja koordinointi**
- **suunnitelmallinen ja monikanavainen viestintä**
- **seuranta ja arviointi**



## Lähteet

Arnstein, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. Journal Of The American Institute Of Planners 35(4), 216-224.

Isola, A-M, Kaartinen, H, Leemann, L, Lääperi, R, Schneider, T, Valtari, S. & Keto-Tokoi, A. 2017. Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Työpaperi 33/2017. THL, Helsinki.

Sirviö, K. 2010. Lapsiperheiden terveyden edistäminen - osallistamista ja ennakkointia. Teoksessa Pietilä, A-M. (toim.) Terveyden edistäminen. Teorioista toimintaan. WSOYpro, Helsinki, 130–150.

Valkama, K. 2012. Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. Väitöskirja. Vaasan yliopisto.

Valtioneuvosto. Maakunta- ja sote-uudistus. <http://alueuudistus.fi/tiekartta/demokratia-ja-osallisuus>

Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä 04.04.2002.