Anna-Kaisa Honkala

”Jotta saadaan paras mahdollinen lopputulos asiakkaalle, tulee tieto saada asiakkaalta.”

Kelan asiakkaiden osallistumisen merkitys palveluiden kehittämisessä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen akateeminen yksikkö
Tekijä: Anna-Kaisa Honkala
Tutkielman nimi: ”Jotta saadaan paras mahdollinen lopputulos asiakkaalle, tulee tieto saada asiakkaalta.”: Kelan asiakkaiden osallistumisen merkitys palveluiden kehittämisessä
Tutkinto: Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine: Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Työn ohjaaja: Kaisa Kurkela
Valmistumisvuosi: 2024 **Sivumäärä:** 76

TIIVISTELMÄ:
Suomalainen demokratia on edustuksellista ja ihanteellisessa tilanteessa osallistavaa, sekä lailla vahvistettua. Kuntalaisen ja kansalaisen osallistumista ja vaikuttamisen mahdollisuutta pidetään tärkeänä ja moni julkishallinnollinen organisaatio onkin sisällyttänyt omaan toimintaansa asiakkaan osallistumismahdollisuuden. Vuonna 2023 voimaan astunut Sote-uudistus on muuttanut ja muokannut Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon kenttää, ja palvelujärjestelmään ja vaikuttanut kaikkien Suomessa asuvien elämään. Tällöin on entistä tärkeämpää saada asiakkaiden ääni kuulumaan ja ottaa asiakkaita mukaan suunnittelemaan palveluita ja uudistuksia.

Tämä pro gradu -tutkielma on tapaustutkimus Kansaneläkelaitoksen, eli Kelan, asiakkaiden osallistumisen merkityksestä Kelan palveluiden kehittämisessä. Tutkielman tarkoitus on tuottaa uutta tietoa julkisella sektorilla tapahtuvasta asiakaslähtöisestä palveluiden kehittämisestä ja asiakkaiden osallistumisesta ja osallistumisen tavoista Kelan kontekstissa. Aiheesta ei ole aikaisempaa tutkimusta tässä kontekstissa, joten tutkielman tavoite on vastata tähän tutkimusaukkoon sekä tarkastella osallisuuden ja osallistumisen moniulotteisia käsitteitä.

Tämä pro gradu -tutkielma on toteutettu kvalitatiivisella tutkimusotteella ja tutkimusmenetelmänä on käytetty teemahaastattelua. Aineisto on kerätty haastattelemalla 12:sta Kelan työntekijää eri puolilta Suomea sekä eri organisaatiotasoilta. 3 haastateltavista työskentelee esihenkilötehtävissä ja 9 asiantuntijatehtävissä. Haastatteluista saatu aineisto on analysoitu abduktiivisella, eli teoriaohjaavalla sisällönanalyysilla.

Tutkimustulokset tukevat aiempaa tutkimuskirjallisuutta osallisuudesta ja osallistumisesta. Kelan henkilöstö näkee asiakkaan osallistumisen oleva sekä sosiaalista, että poliittista osallisuutta, jossa asiakkaan on mahdollista vaikuttaa omaan asiaansa sekä yhteiskunnallisiin asioihin ja lisäksi tulla kuulluksi. Asiakkaan oma elämäntilanne, henkiset voimavarat ja hyvinvointi lisäävät osallistumista, samoin monipuoliset menetelmät ja osallistumismahdollisuudet. Tuloksissa nousi erityisesti esiin johtamisen merkitys asiakkaiden osallistamisen mahdollistamisessa sekä koko organisaation sitoutuminen osallistumisen edistämiseen. Kela on iso organisaatio, jolla on historiaa byrokraattisena laitoksena ja tämä näkyy tuloksissa toimintojen epätahtisuuteena. Kelassa tunnistetaan yksiköiden erilaiset tilanteet ja tiedostetaan ettei kaikki voi edetä asioissa samaa tahtia eikä kaikissa yksiköissä voida tehdä asioita samalla tavalla, jolloin pyritään löytämään kaikille sopiva keskitie.

AVAINSANAT: osallisuus, osallistuminen, asiakas, palveluiden kehittäminen, Kelan henkilöstö

Sisällys

1 Johdanto 6

1.1 Tutkimuksen taustaa 8

1.1.1 Kunnat, hyvinvointialueet ja Kela julkishallinnon kentällä 11

1.1.2 Kansalainen, asiakas ja asukas – taustalla yksi ja sama ihminen 12

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset 13

2 Asiakasosallisuus julkisella sektorilla 15

2.1 Osallistuminen ja osallisuus monitulkintaisina käsitteinä 15

2.2 Osallistumisen edistämisen merkitys osana julkista toimintaa 19

2.3 Asiakasosallisuuden tasot/ulottuvuudet 23

3 Osallistumisen menetelmät sekä osallistumisen hyödyt ja haitat 28

3.1 Osallistumisen menetelmät 28

3.2 Osallistumisen hyödyt 30

3.3 Osallistumisen haasteet 32

4 Aineisto ja menetelmä 34

4.1 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana 34

4.2 Laadullinen tutkimus menetelmänä 35

4.3 Aineiston analyysi 37

4.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus 38

5 Tutkimustulokset 42

5.1 Osallisuus ja osallistuminen Kelassa 42

5.2 Asiakkaiden osallistuminen Kelan kehittämistyöhön 48

5.3 Työntekijät asiakkaiden osallistamistyön keskiössä 51

6 Johtopäätökset 55

6.1 Asiakkaiden osallistuminen julkishallinnollisessa organisaatiossa 56

6.2 Miten osallisuus ymmärretään Kelassa 59

6.3 Asiakkaiden osallistumisen merkitys kehittämistyössä 60

6.4 Osallistumista edistävät ja heikentävät tekijät 61

6.5 Jatkotutkimuskohteet 65

Lähteet 67

Liitteet 75

Liite 1. Teemahaastattelurunko 75

Kuviot

Kuvio 1. Asiakasosallisuuden vaiheet (Leemann ja Hämäläinen, 2015, s. 3–4). 22

Kuvio 2. Osallisuuden lajit (mukaillen Leemann & Hämäläinen, 2015, s. 4-5; Ryynänen, 2002, s. 3–5; Saloranta, 2024). 24

Kuvio 3. Osallisuuden portaat (mukaillen Arnstein, 1969). 25

Kuvio 4. Yhteiskehittämisen tikkaat (Torfing & muut, 2019, s. 804–805.). 27

Taulukot

Taulukko 1. Osallistujien taustatiedot. 36

T**aulukko 2**. Esimerkki aineiston luokittelusta. 38

1 Johdanto

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on Kansaneläkelaitoksen, eli Kelan, asiakkaiden osallistumisen merkitys Kelan palveluiden kehittämisessä. Tutkimusaiheena asiakkaiden osallistuminen ja sen merkitys sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämistyöhön on ajankohtainen, koska sosiaali- ja terveyspalveluita on viime vuosina uudistettu laajasti ja Suomessa vuonna 2023 voimaan astuneen sote-uudistuksen myötä muutoksia on tapahtunut sekä palvelujärjestelmän ja organisaatioiden rakenteissa että johtamisjärjestelmissä.

Viimeaikaiset uudistuspyrkimykset näkyvät kansainvälisestikin haluna aktiivisempaan hallintoon sekä demokraattisempaan tai yhteistyöhön perustuvaan hallintotapaan, jossa julkishallinnon virkamiehet pyytävät aktiivisesti palautetta eri sidosryhmiltä ennen poliittisten päätösten tekemistä tai uusien ohjelmien toteuttamista. (Callahan, 2007, s. 1181.) Uudistumispyrkimyksiin ja haluun osallistaa kansalaisia on monia muitakin syitä, kuten esimerkiksi palveluiden tai hyödykkeiden tuotannon tai toimittamisen parantaminen, yhteisön rakentaminen tai demokratiavajeen parantaminen. Näiden lisäksi halutaan myös hyödyntää tavallisten ihmisten ajatuksia ja odotuksia muutoskohteissa. (Nabatchi & Amsler, 2014, s. 63.) Kivinen ja muut (2020, s. 268) kuvaavat asiakkaiden äänen kuuluvan huonosti sosiaali- ja terveyspalveluissa, vaikka demokratiaan perustuvaan kansalaislähtöisyyteen kuuluva osallistuminen ja vaikuttaminen ovatkin jo osa olemassa olevaa lainsäädäntöä.

Osallistumista on tutkittu laajasti monissa maissa, monenlaisissa organisaatioissa ja yhteisöissä sekä monilla eri tasoilla. Kansalaisten osallistumista erityisesti hallinnolliseen päätöksentekoon on tutkittu kansainvälisesti laajasti (mm. Bennet ja muut, 2021; Edelenbos ja muut, 2010), kun taas Suomessa kansalaisten osallistumista hallinnon kehittämiseen ja päätöksen tekoon on tutkittu erityisesti kuntatasolla (mm. Jäntti ja muut, 2021; Kurkela, 2021). Aiempaa osallistumistutkimusta valtakunnallisen julkishallinnollisen organisaation asiakkaista löytyy vähäisemmin ja tutkimukset painottuvat vaaleilla valittujen organisaatioiden hallintoihin ja päätöksen tekoon. Kelan rooli julkishallinnossa on ainutlaatuinen ja näin ollen myös asiakkaiden osallistuminen kehittämistyöhön on erilaista

kuin kunnissa tai hyvinvointialueilla. Kela, on itsenäisesti toimiva julkishallinnollinen laitos, joka vastaa yhtenä osana Suomessa sosiaaliturvasta, sekä Suomessa ja monien ulkomailla asuvien suomalaisten perusturvasta erilaisissa elämäntilanteissa (Kela, 2023a). Kelan toimintaan kuuluu myös sosiaaliturvan kehittäminen. Tätä kehittämistä edesautetaan tutkimuksen avulla, mutta myös hyödyntämällä tietoja, joita Kelalla on asiakkaistaan. Kelan palveluiden kehittämisen perusta puolestaan on ymmärrys asiakkaista. (Kela, 2023b.) Kelassa puhutaan asiakkaista, jotka ovat samoja kansalaisia ja kuntalaisia, joita aiemmatkin osallistumisen tutkimukset ovat koskeneet. Kelassa on aiemmin selvitetty millä tavalla asiakkaat osallistuvat tai ovat muuten mukana Kelan toiminnan kehittämisessä ja erityisesti sitä tukevassa tutkimuksessa. Lisäksi Kelan selvitykseen on koottu kansalaisten tavat ja mahdollisuudet osallistua Kelan toiminnan kehittämiseen. (Korpela, 2016.)

Tässä pro gradu –tutkielmassa tarkastellaan asiakkaiden osallistumisen merkitystä palveluiden tuottamisessa ja kehittämisessä valtakunnallisen palveluorganisaation toiminnassa. Tutkielmassa selvitetään, miten Kelan henkilöstö kokee asiakkaiden osallistumisen ja erilaisten menetelmien roolin ja toimivuuden Kelan palveluita kehitettäessä, koska asiakkaiden osallistuminen kehittämistyöhön vaatii myös henkilöstöltä erilaista työpanosta. Tutkielmassa esimerkiksi pohditaan, onko asiakkaan osallistuminen Kelassa aidosti kehittämistä tukeva menetelmä ja onko asiakkaiden mielipiteillä ja ajatuksilla oikeasti vaikutusta palveluprosessiin. Tämä pro gradu – tutkielma liittyy Kelan ja Vaasan yliopiston yhteistyöhankkeeseen, jossa keskitytään selvittämään Kelan ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä sekä sote-palveluiden käyttäjien tarpeita ja niiden tuottamaa arvoa asiakkaille. (Virtanen & muut, 2023).

Tutkimus toteutettiin alkuvuodesta 2024 haastattelemalla Kelan henkilöstöä eri organisaatiotasoilta ja eri tehtävistä ympäri Suomea. Tutkielma koostuu kuudesta luvusta, joista johdannossa käsitellään tutkimuksen taustaa, esitellään tutkimuskysymykset ja perustelut tutkimusaiheelle. Teoreettista viitekehystä tarkastellaan luvuissa 2. ja 3. Teoreet-

tisessa viitekehyksessä käsitellään osallisuutta ja osallistumista monitulkintaisina käsitteinä sekä esitellään tutkimuskirjallisuudesta erilaisia osallisuuden tasoja ja ulottuvuuksia. Luvussa 3. pohditaan osallistumisen hyötyjä ja haittoja ja käydään yleisesti läpi erilaisia osallistumisen menetelmiä. Tutkielman neljäs luku käsittelee tutkielman toteutusta ja luvussa perustellaan kvalitatiivisen tutkimusotteen käyttö, sekä esitellään tapaustutkimus menetelmänä, kerrotaan teemahaastatteluiden toteutuksesta ja tutkimuksen analyysin prosessista. Viidennessä luvussa käsitellään tutkimuksen tuloksia teemahaastatteluiden jaottelun pohjalta. Viimeisessä luvussa esitellään vastaukset pro gradu – tutkielman tutkimuskysymyksiin sekä jatkotutkimusaiheita.

1.1 Tutkimuksen taustaa

Suomalainen demokratia on edustuksellista ja ihanteellisessa tilanteessa osallistavaa, jossa kansalaiset ottavat osaa poliittiseen päätöksentekoon äänestämällä, mutta myös erinäisillä muilla osallistumisen keinoilla, kuten järjestöjen kautta. Perinteisten osallistumisen ja vaikuttamisen tapojen rinnalle on tulossa yksilöllisempi tapa osallistua. Tutkimusten mukaan äänestysaktiivisuus on laskenut ja erityisesti nuoria kiinnostaa aiempaa vähemmän politiikka ja perinteinen kansalaistoiminta. (Demokratiapolitiikan suuntaviivat, 2010, s. 9–10.) Saman aikaisesti, kun kiinnostus osallistua politiikkaan puolueiden kautta on laskenut, on puolestaan ihmisten kiinnostus ja tahto osallistua yhteiskunnalliseen kehitykseen kasvanut ja paine ottaa kansalaisia mukaan päätöksentekoon ja valmisteluun on lisääntynyt (Hyssälä & Backman, 2018, s. 14–16). Vaikka kansalaisilla olisikin kiinnostusta ja tahtoa osallistua yhteiskunnallisiin asioihin, ei tätä kiinnostusta ole julkishallinnossa vielä täysin hyödynnetty, sillä Suomessa ei juuri ole painotettu kansalaisten kuulemista ja osallistumista erilaisten palveluiden kehittämiseen, vaikka kansalaisten, kuntalaisten ja asiakkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen onkin osa demokratiaa. (Leemann ja Hämäläinen, 2016, s. 586.) Samanaikaisesti on hyvä huomioida myös näkökulma, ettei kansalaisten osallistumien päätöksentekoon ja valmisteluun ole aina pelkästään positiivinen tai toivottava asia. Pohdittavaksi asiaksi nousee huoli erilaisten marginaaliryhmien kasvavasta vaikuttamisesta ja äänten kuulumisesta julkisessa keskustelussa. Omaa

agendaa tuodaan esiin demokraattista osallistumista hyödyntäen. Nämä marginaaliryhmien ajamat asiat eivät välttämättä edusta laajemman yleisön ajatuksia ja näkökulmia, mutta voivat tiedostamatta vaikuttaa niihin. (Fiorina, 1999, s. 403, 413.) Suomalainen julkishallinto on siis uuden edessä.

Vuoden 2023 alussa astui Suomessa voimaan merkittävä hallinnollinen uudistus, kun uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa ja vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä, siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Muutos, jota on valmisteltu ja arvioitu viidentoista vuoden ajalta alkaen Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana ja sai virallisen sinettinsä Marinin hallituksen aikana. (Ahonen & muut, 2021, s. 2.) Sote-uudistus on muuttanut Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon kenttää ja palvelujärjestelmää jo laajasti ja täysin valmista ei ole vieläkään. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen on myös yksi Petteri Orpon hallituksen tavoitteista (Valtioneuvosto, 2023) ja yhtenä sen osa-alueista on yhteistyön varmistaminen erilaisten sote-toimijoiden välillä, kuten hyvinvointialueet, kunnat ja erilaiset järjestöt, joiden kaikkien asiakkaita palveluiden käyttäjät ovat. Isot ja pienemmätkin uudistukset ja kehittämiskohteet sote-palveluissa vaikuttavat asiakkaiden elämään, jolloin on entistä perustellumpaa ottaa myös asiakkaita mukaan suunnittelu- ja kehittämistyöhön.

Kuntalaisten ja kansalaisten osallistumisen mahdollistumista on pidetty Suomessa erittäin tärkeänä. Osallisuutta ja osallistumista on historian saatossa edistetty erilaisia keinoin. Esimerkiksi 1980-luvun lopulla käynnistettiin kuntien itsehallintoa vahvistamaan pyrkinyt vapaakuntakokeilu, jossa pyrittiin löytämään myös uusia tapoja kuntalaisten osallistumiselle. Tämän jälkeen seurasi useita muita ministeriöiden käynnistämiä vastaavia kuntalaisten vaikuttamisen lisäämisen hankkeita, yhtenä niistä hallituksen käynnistämä Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma vuonna 2003. Poikkihallinnollisen hankkeen tavoitteena oli edistää aktiivista kansalaisuutta ja vaikuttamista, sekä edistää edustuksellisen demokratian toimivuutta. Tämän lisäksi julkishallinnossa osallistumisen mahdollistamiseksi on kehitetty ja toteutettu monia muitakin toimenpiteitä, kuten tiedotta-

misen avoimuus, verkossa osallistuminen ja vaikuttaminen tai erilaiset alueelliset osallistumistavat, esimerkkeinä aluelautakunnat ja kaupunginosa- ja kyläyhdistykset (Kangas & muut, 2014, s. 47–49). Kela on yksi näistä julkishallinnon organisaatioista, joissa asiakkaiden osallistumista on vuosien saatossa haluttu vahvistaa ja tämä on huomioitu Kelassa myös strategia tasolla. (Korpela, 2016, s. 4.)

Kelalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta edistää asiakkaiden osallistumista Kelan toiminnan kehittämiseen tai itseään koskevaan päätöksentekoon, mutta toimintaa on haluttu kehittää asiakkaiden tarpeista käsin. Kelan vuosien 2017–2020 strategiassa erinomaisen asiakaskokemuksen luominen on ollut yksi keskeisimmistä tavoitteista ja tavoitteeseen on pyritty muun muassa ottamalla asiakkaita mukaan palveluiden kehitysprosessiin. Myös Kelan aiemmassa strategiassa vuosille 2015–2018 on haluttu vahvistaa asiakkaiden osallistamista tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen. (Korpela, 2016, s. 5.)

Kelassa asiakasosallisuutta on toteutettu aktiivisesti ja passiivisesti. Aktiivisesti asiakasosallisuutta on toteutettu hyödyntämällä erilaisia verkostoja ja foorumeita sekä haastatteluiden ja kyselyiden avulla. Verkostot ja foorumit ovat vuorovaikutteisia ja vaativat asiakkaan läsnäoloa ja aktiivisuutta. Lisäksi palveluita kehitetään passiivisesti asiakasymmärryksen pohjalta, joka ei vaadi asiakkaan aktiivista läsnäoloa vaan perustuu erilaisten tietojen, Kelan omien kanavien kautta sekä ulkopuolelta saadun tiedon, avulla muodostettuun näkemykseen erilaisista asiakkaista, heidän tarpeistaan ja odotuksistaan. Kelan käyttämiä kanavia ovat esimerkiksi asiakaspalautteet sekä asiakaskäyttäytymisen analyysi. Asiakasymmärryksen pohjalta ymmärretään paremmin asiakkaiden palveluiden käyttöä, sekä haasteita ja pyritään ennalta vastaamaan näihin tarpeisiin sekä kehittämään palveluita. Asiakasymmärrystä päivitetään ja tarkennetaan vuosittain ja sitä voidaan rikastaa tarpeen mukaan erilaisilla taustamuuttujilla, kuten ikä, sukupuoli ja kansalaisuus. (Kela, 2024 c.)

1.1.1 Kunnat, hyvinvointialueet ja Kela julkishallinnon kentällä

Kela, kunnat ja hyvinvointialueet kuuluvat kaikki julkishallinnon kenttään, mutta niiden organisaatiot, toiminta- ja päätöksentekomekanismit sekä hallinto poikkeavat toisistaan. Myös asiakkaan, kuntalaisen tai kansalaisen mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa vaihtelevat.

Kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon, jossa päätösvaltaa käyttää kunnallisvaaleilla neljän vuoden välein valittu kunnanvaltuusto. Valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista ja valtuuston lisäksi kunnilla tulee lain mukaan olla kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Tämän lisäksi kunnilla on verotusoikeus. Kunnanvaltuuston on pidettävä huolta kuntalaisten ja palveluiden käyttäjien mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaa ja palveluihin. Kuntalaisella sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä on myös oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. (Valtiovarainministeriö, 2024a).

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuonna 2023 ja vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen, sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisestä. Hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia alueita, jonka rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Hyvinvointialueiden asukkailla on äänestysoikeus aluevaaleissa, joissa valitaan neljän vuoden välein päätöksenteko elin, aluevaltuusto. (Valtiovarainministeriö, 2024b.)

Hyvinvointialueiden toiminnassa on otettu huomioon asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaa. Keskeisimpänä vaikuttamiskeinona nähdään äänestäminen hyvinvointialueen aluevaaleissa, mutta hyvinvointialueilla hyödynnetään myös muita osallistumisen menetelmiä sen mukaan, mitä osallistumisella tavoitellaan. Hyvinvointialueiden hallituksen on asetettava nuorisovaltuusto, vammaisneuvosto sekä vanhusneuvosto. Näiden neuvostojen tehtävänä on tuoda kohderyhmän ääni kuuluviin alueen toiminnassa ja päätöksen teossa, mutta lisäksi voidaan asettaa muita asukkaiden vaikuttajaryhmiä. Valtuustojen ja vaikuttajaryhmien lisäksi

osallistuista ja vaikuttamista voidaan edistää ja tukea esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia tai asukasraateja, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia hyvinvointialueen toimielimiin tai suunnittelemalla ja kehittämällä palveluita yhdessä palveluiden käyttäjien kanssa. (Valtiovarainministeriö, 2024 c.)

Oman lisänsä tutkimusasetelmaan tuo Kelan poikkeuksellinen rooli julkishallinnon kentällä. Kela tuottaa asiakkailleen lakisääteisiä palveluita, eli hoitaa Suomen sosiaaliturvan piirin kuuluvien henkilöiden perusturvaa erilaisissa elämäntilanteissa, esimerkiksi sairauden tai työkyvyttömyyden aikana. Kelan toiminta ja hallinto on määritelty laissa, ja Kelan valvontaa hoitavat eduskunnan nimeämät valtuutetut, jotka puolestaan valitsevat Kelan hallituksen kolmivuotiskaudelle. Näin ollen kansalaiset eivät suoraan itse valitse Kelan valtuutettuja tai hallitusta, jotka johtavat ja kehittävät Kelan toimintaa. (Kela, 2024.) Kelalla ei tässä tapauksessa ole lakiin perustuvaa velvoitetta osallistaa asiakkaita, koska Kelan hallinto ei koostu vaaleilla valituista edustajista, eikä Kela näin ollen ole tilivelvollinen äänestäjilleen. Kela on myös organisaatio, joka toimii valtakunnallisesti, eikä paikallisesti niin kuin hyvinvointialueet ja kunnat. Kelalla on velvollisuus tuottaa samat palvelut ympäri Suomen ja osittain jopa ulkomaita myöten. Suomen kontekstissa hieman vastaavanlaisia valtakunnallisia instituutioita ovat esimerkiksi verottaja, Digi- ja väestötietovirasto sekä maahanmuuttovirasto.

1.1.2 Kansalainen, asiakas ja asukas – taustalla yksi ja sama ihminen

Yhdellä ihmisellä on julkisen hallinnon kentällä, sekä tutkimuskirjallisuudessa monia erilaisia rooleja, jotka ovat keskenään erilaisia, mutta voivat olla samanaikaisesti päällekkäisiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon tieteellisessä tutkimuksessa, ohjeistuksissa ja lainsäädännössä käytetään käsitettä asiakas (customer, client), mutta tutkimuksen kontekstin mukaan voidaan käyttää myös käsitteitä palveluiden käyttäjä, potilas, asianosainen, yhteistyötaho, sidosryhmään kuuluva, kuntalainen ja kansalainen. Käsitteistön runsaus on osoitus sote-kentän monimutkaisuudesta ja kohteena olevan toimijan erilaisista rooleista. Potilas-käsite viittaa enemmän hoidon kohteena olevaan toimijaan, kun taas ene-

nevässä määrin käytetään asiakasta tai kuluttajaa viittamaan aktiiviseen ja tiedostavampaan toimijaan markkinalähtöisemmän palvelujärjestelmän kontekstissa. Kuntalainen tai kansalainen korostavat puolestaan Suomen kansalaisen tai Suomessa asuvien oikeutta sosiaaliturvaan ja palveluihin. Palvelut puolestaan ovat sidoksissa asumispaikkaan. (Kivinen & muut, 2020, s. 268.)

Tutkimuskirjallisuudessa kansalainen tai asiakas voidaan nähdä monessa roolissa erityisesti suhteessa hallintovirkamieheen. Kansalaisen rooli voidaan nähdä subjektina, äänestäjänä, yhteistuottajana, sijoittajana, omistajana, kansalaisena sekä asiakkaana, jolloin virkamiehen rooli puolestaan voidaan kontekstin mukaan nähdä virkamiehenä, ammattilaisena, työntekijänä, asiantuntijana, omistajana, ylläpitäjänä, toteuttajana ja järjestelmänvalvojana. (Callahan, 2007, s. 1186–1187.) Usein yksi ja sama ihminen on samanaikaisesti monessa eri roolissa ja monella eri tasolla ja kansalaisen rooli on olemassa suhteessa viranomaiseen. Rooli riippuukin paljon myös toisen osa puolen odotuksista ja vaatimuksista roolia kohtaan, eli nähdäänkö kansalainen asiakkaana vai esimerkiksi edunsaajana, jolloin roolin vaatimukset ovat erilaiset. (van Ejik & Steen, 2022, s. 64.)

Tässä tutkimuksessa puhutaan asiakkaista, koska Kela itsekin käyttää asiakkaistaan kyseistä käsitettä tarkoittaen sekä palveluiden käyttäjiä, että niihin oikeutettuja henkilöitä (Kivinen & muut, 2020, s. 269). Teoreettisessa viitekehyksessä käytetään myös termejä kansalainen tai kuntalainen riippuen viitatun tutkimuksen kontekstista, sekä mahdollisesta suomennoksesta. Tutkimuksessa tiedostetaan asiakkaiden olevan lisäksi kansalaisia ja kuntalaisia.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoite on tuottaa uutta tietoa julkisella sektorilla tapahtuvasta asiakaslähtöisestä palveluiden kehittämisestä ja asiakkaiden osallistumisesta ja osallistumisen tavoista Kelan kontekstissa. Kelalla on tarve lisätä asiakkaiden osallistumista palveluiden kehittämiseen, mutta Kela on julkisena organisaationa omanlaisena, verrattuna kuntiin tai hyvinvointialueisiin, kuten edellä kerrottiin. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää

Kelan henkilöstön näkemyksiä asiakkaiden osallisuudesta eli mitä osallisuus ja osallistuminen ovat Kelan kontekstissa. Tämän lisäksi tarkoituksena on kartoittaa Kelan asiakkaiden osallistamisen tapojen ja osallistamisen tapojen roolia tai merkitystä Kelan palvelujen kehittämisessä.

Tutkimuskysymykset:

1. Miten asiakkaiden osallistumista voidaan edistää valtakunnallisessa julkishallinnollisessa organisaatiossa?
2. Millaisia merkityksiä osallisuudelle ja osallistumisella annetaan Kelan näkökulmasta?

2 Asiakasosallisuus julkisella sektorilla

2.1 Osallistuminen ja osallisuus monitulkintaisina käsitteinä

Osallistuminen, osallistaminen ja osallisuus ovat keskenään lähikäsitteitä sekä monitulkintaisia. Käsitteitä osallisuus (engl. inclusion) ja osallistuminen (engl. participation) käytetään usein epäjohdonmukaisesti ja välillä jopa synonyymeinä. Osallisuuden käsite sisältää olettamuksen, että asiakkaan tai palveluiden käyttäjän toiminnalla on vaikutusta palveluprosessiin ja että osallistumalla voi kokea osallisuutta. (Rommakkaniemi & muut, 2018, s.15.) Osallistuminen on myös yleisesti käytetty käsite kansalaisten demokraattista roolia koskevassa keskustelussa. Osallistumisessa on kyse ihmisten välisestä vuorovaikutteisesta toiminnasta, joka on vapaaehtoista ja osallistujan itsensä haluamaa. Osallistumisen nähdään liittyvän osallisuutta konkreettisemmin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähipiiriään koskevassa päätöksenteossa ja tällöin osallistumisen tarkoituksena on tuoda julki itseä tai lähipiiriä koskettavia tärkeitä asioita tai vaihtoehtoisesti vastustaa vallitsevaa tilannetta. (Närhi & muut, 2014, s. 233.) Osallistumisen lähikäsitteenä voidaan pitää myös vaikuttamista, jossa korostuu muutosten aikaansaamisen tai tilanteen ennallaan pysymiseen tähtäävä toiminta, jolloin korostuu etenkin mahdollisuus osallistua asioiden kehittämistä koskevaan päätöksentekoon (Virolainen, 2015, s. 101).

Osallistuminen ja osallisuuden edistäminen ovat myös tavoitteita ja päämääriä. Osallisuuden edistäminen on myös yksi Suomen (Valtioneuvosto, 2023) ja Euroopan Unionin tavoitteista (Lindeboom, 2024). Osallistumisen on yksi yhteiskunnallisesti tärkeimmistä tavoitteista ja tämä näkyy myös sosiaali- ja terveyspalveluissa. Sekä kansainvälisessä että suomalaisessa sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä on tapahtunut muutos, jossa asiakkaan rooli nähdään aktiivisena myös palveluiden ja järjestelmien kehittämisessä. Asiakas osallistuu ja vaikuttaa omilla toimillaan ja valinnoillaan palveluiden sisältöön. (Närhi & muut, 2014, s. 227–228.) Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, THL, nostaa

osallisuuden edistämisen keinoksi torjua köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä vähentää eriarvoisuutta (Osallisuuden edistäjän opas, 2023, s. 13).

Osallistuminen voidaan käsittää myös halujen, toiveiden ja päämäärien innoittamina vapaaehtoisina valintoina, mutta myös yhteiskunnallisena ohjauksena ja kanavointina toimintaan. Osallistumisen erottaa osallistamisesta sen oma-aloitteisuus ja vapaaehtoisuus. (Siisiäinen, 2010, s. 12–13.) Walters, Aydelotte ja Miller (2011) näkevät kansalaisten osallistumisella olevan viisi tarkoitusta, sekä tavoitetta, jotka etenevät vaiheittain, erityisesti suhteessa politiikan kehittämisessä: Määritelmien, vaihtoehtojen ja kriteerien etsimisessä auttaminen, koulutus ja valistamien, mittaus, kansalaisten taivuttaminen suositeltuun vaihtoehtoon sekä laillistaminen. Ensimmäinen vaihe kansalaisten osallistumisessa on määritelmien ja vaihtoehtojen etsimisessä auttaminen, kun ongelmaa määritellään. Toinen vaihe on kriteerien tunnistaminen. Tästä seuraava askel on vaihtoehtojen luomisen vaiheessa etsiä näitä vaihtoehtoja sekä kouluttaa ja valistaa kansalaisia vaihtoehdoista tai ongelmasta. Neljännessä vaiheessa arvioidaan vaihtoehtoja, jossa hyödynnetään kansalaisten osallistumista esimerkiksi mittaamalla yleistä mielipidettä. Viides vaihe on kansalaisten vakuuttaminen tai taivutteleminen suositeltuihin vaihtoehtoihin sekä päätösten laillistaminen. Kansalaisten osallistumisen yleisenä tarkoituksena puolestaan on parantaa poliittisten päätösten laatua ja legitimiteettiä. Kaikkiin osallistumisen erilaisiin tarkoituksiin liittyy erilaiset tavat ja vaatimukset viestiä. (Walters & muut, 2011, s. 352–353.) Tutkimusten mukaan parantamalla päätösten laatua ja legitiimiyttä voidaan ratkaista edustuksellisen demokratian kohtaamia ongelmia erityisesti käsiteltäessä viheliäisiä ongelmia, monitahoisia kysymyksiä ja hajanaisia poliittisia ympäristöjä Ianniello & muut, 2019, s. 21).

Kansalaisten kykyyn ja haluun osallistua puolestaan vaikuttavat kolme eri tekijää: Yhteiskunnalliset, henkilökohtaiset sekä instrumentaalisprosessuaaliset tekijät. Yhteiskunnallisina tekijöinä toimivat luottamus poliittiseen järjestelmään sekä yhteiskunnallinen ilmapiiri kansalaisten osallistumista kohtaan. Henkilökohtaisina tekijöinä puolestaan ovat

kansalaisten henkilökohtaiset resurssit, pätevyydet ja asetukset. Instrumentaalis-prosessuaaliset tekijät ovat osallistumisen tehokkuus sekä osallistumiskanavat. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 29.)

Osallistuva demokratia taas on kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa julkiseen päätökseen (Jäntti & muut, 2021, s. 76). Demokraattisen osallistumisen ulottuvuuksia ovat äänestäminen, suora vaikuttaminen ja järjestöosallistuminen (Demokratiapolitiikan suuntaviivat, 2010, s. 10). Osallistavan demokratian kansainvälinen seurantakeskus (IOPD) näkee osallistumisen välineenä torjua yksinäisyyttä sekä parantavan heikommassa asemassa olevan ihmisen suojelua (Falanga, 2020, s. 3). Kansalaisten osallistumisen toivotaan myös parantavan legitimiteettiä, demokratiaa ja vaikuttavuutta julkisella sektorilla (Jäntti, 2023, s. 1531).

Myös **osallisuuden** kuvataan olevan käsitteenä vaikea ja moniulotteinen. Osallisuuden käsitteestä voidaan tuoda erilaisia puolia esiin, kun käsitettä tarkastellaan toisen kielen kautta. Osallisuuden käsite muuttuu riippuen englannin kielestä käännetystä suomennoksesta. Eniten käytettyjä termejä Suomessa ovat osallisuus (engl. involvement) ja osallistuminen (engl. participation). Osallisuudesta puhuttaessa voidaan käyttää myös voimaantumisen (engl. empowerment) tai sitoutumisen tai velvoitteen (engl. engagement) käsitteitä. Myös yhteistoiminta (engl. collaboration), kumppanuus (engl. partnership) ja vaikuttaminen (engl. influence) ovat käytössä. (Leemann & Hämäläinen, 2015, s. 2.)

Osallisuus käsitteenä voidaan määritellä kahden eri kontekstin kautta; poliittisena sekä sosiaalisena ja jotka myös risteävät keskenään. Poliittisena käsitteenä osallisuudesta puhutaan mahdollisuutena esittää mielipiteensä, tulla kuulluksi ja vaikuttaa omiin ja yhteisiin asioihin. Poliittiseen osallisuuteen katsotaan yleisesti kuuluvan vapaaehtoisuus. Sosiaalinen osallisuus puolestaan viittaa syrjäytymisen ja köyhyyden ehkäisemiseen. Tällöin osallisuus on johonkin kuulumista ja osallisuuden puute kuulumattomuutta ja ulkopuolisuutta. Sosiaalisen osallisuuden vahvistaminen nähdään lieventävän ja ehkäisevän osattomuutta. (Kiilakoski & muut, 2012b, s. 22; Nivala, 2021.) Sosiaali- ja terveysministeriö

(STM, 2023) määrittelee osallisuuden olevan paitsi vaikuttamista myös mukanaoloa sekä huolenpitoa. STM:n mukaan osallisuus on myös yhteisesti rakennetusta hyvinvoinnista osalliseksi pääsemistä. Osallisuuden kuvataan olevan osa demokratiaa (Närhi & muut, 2014, s. 232–233). Osallisuuden edistäjän opas (2023, s. 17) puolestaan määrittelee osallisuuden olevan kuulumista ja kuulluksi tulemista. Ihminen tulee kuulluksi itsenään ja kokee vaikuttavansa elämänsä kulkuun ja yhteisiin asioihin sekä olevansa merkityksellinen osa kokonaisuutta. Osallisuus kehittyy vuorovaikutuksessa ja tunteesta, että ihminen kuuluu johonkin (Nivala, 2021). Osallisuuden tunteella nähdään olevan vaikutuksia myös syrjäytymisen ehkäisemisessä (Hyssälä & Backman, 2018, s.12).

Siisiäinen (2010, s. 11) puolestaan määrittelee osallisuuden olevan neutraali yleiskäsite erilaisille kuulumisen muodoille ja osallisuuden käsite kattaa monia hyvinkin erilaisia aktiivisen ja passiivisen mukana olemisen tapoja ja muotoja. Siisiäinen määrittelee neljä osallisuuden eri alatyyppiä: pakottaminen tai holhoaminen, mukautuva tai suostuva osallisuus, osallistaminen sekä osallistuminen. Näistä kahdessa ensimmäisessä alatyypissä toimija on passiivinen ja kahdessa jälkimmäisessä aktiivinen.

Osallisuuden (involvement) käsitteen kuvataan olevan myös yksilön kiinnittymistä yhteisöön, yhteisöllisyyteen tai mukanaoloon sekä osallistumiseen yhteisöllisesti tärkeisiin prosesseihin ja yhteiskunnan toimintaan. Toiminnalla on myös syrjäytymistä vastustava vaikutus. Tällöin kysymys on kuulumisesta johonkin ja siinä merkityksessä kyseessä katsotaan olevan identiteettikäsite. Osallisuus merkitsee omakohtaisesta sitoutumisesta, kasvavaa vaikuttamista asioiden kulkuun ja vastuun ottamista seurauksista. (Närhi & muut, 2014, s. 232–233; Virolainen, 2015, s.101.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa osallisuus voidaan määritellä esimerkiksi kaikkien väestöryhmien oikeutena käyttää sosiaali- tai terveydenhuollon palveluita tai toimia niiden piirissä. Osallistuminen puolestaan palveluihin vaikuttamisena tai niiden kehittämisenä yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa ja voimaantuminen osallistumisen edellytyksenä. (Kaseva, 2011, s. 15.) Myös osallisuus, kuten osallistuminenkin, on sekä keino

tavoitteen saavuttamiseksi, että päämäärä itsessään. Asiakkaiden tai palveluiden käyttäjien osallisuus on yksi keskeisimpiä tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollossa (Laitila, 2010, s. 7). THL (2023) määrittelee asiakasosallisuuden tilaksi, jossa ”asiakas osallistuu ja kokee vaikuttavansa palvelujen kehittämiseen, suunnitteluun, tuottamiseen ja arviointiin sekä niistä päättämiseen vuorovaikutteisesti asiantuntijoiden ja ammattihenkilöiden kanssa”. Leemann ja Hämäläinen (2015, s. 1–2) puolestaan määrittelevät asiakasosallisuuden tarkoittavan asiakkaan aktiivista osallistumista paitsi palvelun suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin, myös tuottamiseen ja järjestämiseen. Asiakasosallisuuden katsotaan olevan osa sosiaalista osallisuutta, jolla lisätään asiakaslähtöisyyttä palvelujärjestelmässä ja asiakastyössä. Palvelunkäyttäjät siis otetaan mukaan palveluiden suunnitteluun. Useimmiten asiakasosallisuus käsitteeseen viitataan englanninkielisillä sanoilla customer involvement, kun taas sosiaalinen osallisuus on englanniksi social inclusion.

2.2 Osallistumisen edistämisen merkitys osana julkista toimintaa

Osallisuuden tutkimuksissa puhutaan sekä asiakkaiden osallisuudesta että kuntalaisten ja kansalaisten osallisuudesta. Usein näitä termejä käytetään synonyymeinä, sillä tiedostetaan yhden ihmisen erilaiset roolit eri konteksteissa. Kansalaisosallistumisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaista osallistumista, jolla kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan suoraan julkisen sektorin päätöksentekoon ja toimintaan eivätkä ainoastaan delegoi valtaa vaaleissa valitsemilleen luottamushenkilöille (ks. Nabatchi & Amsler, 2014, s. 65).

Sote-sektorin osallisuudesta puhuttaessa, puhutaan myös samanaikaisesti kuntalaisten osallisuudesta, sillä ennen sote-uudistusta ja hyvinvointialueita sote-palvelut olivat kuntien vastuulla. Kuten luvussa 1.1 kerrotaan, on Suomessa julkishallinnon avoimuutta sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia pyritty lisäämään yli neljän vuosikymmen ajan. Tänä aikana osallisuus on noussut Suomessa myös poliittiseksi tavoitteeksi. Se on lainsäädännössä tunnustettu ja saanut tuekseen joukon valtiollisia ja kunnallisia virkamiehiä. Osallisuuden ja osallistamisen edistämien on näin ollen valtion tahtotila. (Kiilakoski & muut, 2012a, s. 12.) Asiakkaan tai kuntalaisen osallisuudesta on säädetty muun muassa seuraavissa laeissa: Perustuslaki (731/1999), kuntalaki (410/2015),

sosiaalihuoltolaki (1301/2014), laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) sekä Laki hyvinvointialueista (611/2021).

Kansalaisia osallistetaan monista eri syistä ja lähtökohdista. Osallistuminen voi ilmentää demokraattista osallistumisen ja osallisuuden ihanteita, joka voi esimerkiksi edustaa yleistä etua tai tarjota osallistujille mahdollisuuden parantaa omia valmiuksia osallistua demokraattiseen kansalaisuuteen. Tämän lisäksi osallistumisella edistetään sosiaalista oikeudenmukaisuutta sekä tiedotetaan kansalaisia tehdyistä päätöksistä tai muuttuneista resursseista. Osallistumisen avulla lisätään ymmärrystä julkisista haasteista tai ongelmista sekä tutkitaan ja yritetään löytää niihin ratkaisuja. Osallistumista voidaan käyttää myös apuna luotaessa sisällöltään laadukkaampia suunnitelmia ja hankkeita sekä tuotetaan tukea päätöksille ja niiden toimeenpanolle. (Bryson & muut, 2012, s. 25–26.)

Jäntti ja muut (2021, s. 76) näkevät kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinot tarpeellisina edustuksellisen demokratian rinnalla. Kansalaisten sitoutumista yhteiskuntaan ja sen instituutioihin pidetään julkisen hallinnon toiminnan ja legitimiteetin edellytyksenä. Kehittämällä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kansalaisille, on myös voitu vastata julkihallinnon ja edustuksellisen demokratian haasteisiin. Falangan (2020, s. 3) mukaan osallistavat käytännöt vahvistavat demokratiaa ja lisäävät yhteisön luottamusta. Tämän lisäksi osallistavat käytännöt vahvistavat julkista vastuuvelvollisuutta, ratkaisujen tehokkuutta, kilpailuetujen välille tehtävää sopimista, sekä menojen tehokkuutta. Osallistavien menetelmien tarkoituksena on saada kansalaisten ääntä kuuluviin julkisia asioita koskeviin keskusteluihin ja päätöksiin, sekä saada erilaisia kansaryhmiä mukaan käsittelemään erilaisia julkisia kysymyksiä.

Tutkimusten mukaan julkisilla johtajilla on iso merkitys kansalaisten osallistumisessa. Julkiset johtajat ovat vastuussa tuloksista ja näin ollen käyttävät päätäntävaltaa siitä, miten tulokset toteutetaan. Tähän prosessiin vaikuttavat heidän arvonsa ja priorisoinnin kohteet. Julkiset johtajat päättävät ketkä osallistuvat ja millä tavoin ja miten kansalaisten

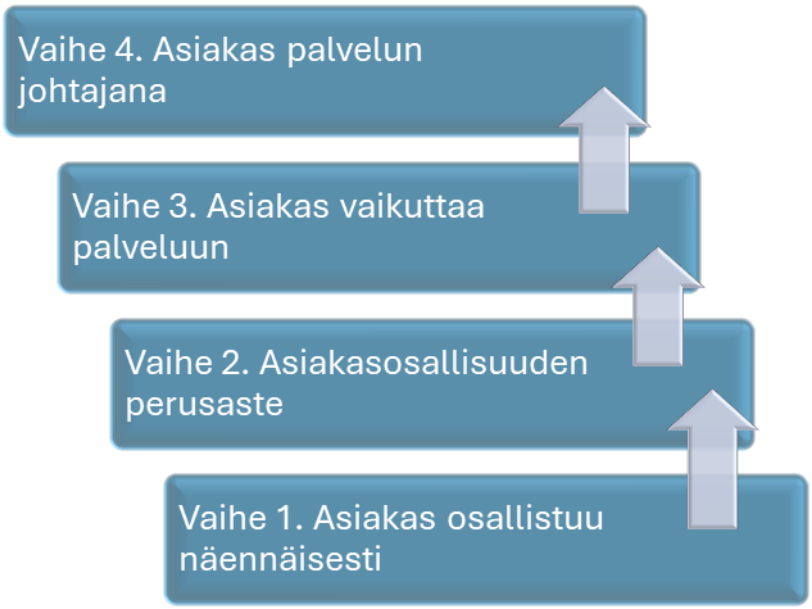
arvot ja huolenaiheet sisällytetään prosessin. Näin voidaan joko mahdollistaa tai rajoittaa kansalaisten osallistumista esimerkiksi päätöksentekoprosessiin. (Yang & Callahan, 2007, s. 256.)

Yang ja Callahan (2007) tuovat kansalaisten osallisuuden edistämisen tutkimuksessaan esiin, että suurimpia kansalaisten osallisuuden edistäjiä ja kannattajia ovat vaaleilla valitut edustajat, sekä voittoa tavoittelemattomat yritykset ja järjestöt. Uskonnolliset ryhmät, poliittiset puolueet tai liike-elämän organisaatiot eivät puolestaan aktiivisesti vaatineet tai edistäneet kansalaisten osallistumista. Kansalaiset itse puolestaan nähdään edistävän osallistumispyrkimyksiään ristiriitaisesti. Pieni joukko vaatii hyvin kärkkäästi osallistumismahdollisuuksia, erityisesti jos kyse on heitä koskettavasta asiasta tai päätöksestä, mutta suurinta osaa kansalaisista ei ole kiinnostusta edistää omaa osallistumistaan tai ylipäänsä osallistua. (Yang & Callahan, 2007, s. 256–258.) Myös organisaatioiden asennoituminen nähdään tärkeänä tekijänä kansalaisten osallistumisen edistämisessä. Organisaation sisällä tulisi olla selkeä ja jaettu ymmärrys mihin kansalaisten osallistumisella pyritään, mitä tavoitteita ja odotuksia siihen liitetään, sekä miten nämä tavoitteet organisaation eri tasoilla tulkitaan ja miten niiden saavuttamiseen kannustetaan ja pyritään käytännössä. (Jäntti & muut, 2021, s. 91.)

Osallistumista edistävät erilaisten teknologioiden, kuten tieto- ja viestintäteknologioiden kehittyminen ja yleistyminen (Nabatchi & Amsler, 2014, s. 63), kun taas suurimpia esteitä kansalaisten osallistumiselle on kansalaisten ajanpuute. Tämän lisäksi osallistumisen esteisiin vaikuttavat johtavien viranhaltijoiden ylikuormittuminen. Kansalaisten osallistaminen mukaan strategiseen päätöksentekoon tuo mukanaan lisää vastuuta ja vaatimuksia, jota ylikuormittunut johtaja ei jaksa tai kykene ottamaan vastaan. Hallinnolliset resurssit puolestaan eivät olleet este osallistamiselle, pikemminkin päinvastoin. (Yang & Callahan, 2007, s. 258.)

Leemann ja Hämäläinen (2015, s. 3–4) tuovat esiin, että palvelujärjestelmässä asiakasosallisuuden toteutuminen voidaan luokitella ja asiakkaan osallisuusasteita voidaan

erottaa neljä (Kuvio 1). Asiakasosallisuus nousee vähäisestä asiakasosallisuudesta korkeampaan asiakasosallisuuteen asteittain, jolloin ensimmäisessä vaiheessa asiakas pelkästään näennäisesti osallistuu palveluun ja toimii palvelun informanttina, esimerkiksi asiakaspalautteen kautta. Toisessa vaiheessa asiakas on palvelussa osallisena enemmän kuin palautteen antajana ja tämä osallisuuden aste nähdään perusasteena. Kolmannessa vaiheessa asiakas vaikuttaa palveluun ja laadun kehittämiseen ja osallistumisaste on korkea. Viimeisessä vaiheessa asiakas on palvelun johtaja, joka määrittelee palvelun raamit ja tämä on korkein asiakasosallisuuden aste. Vaiheet 2–4 nähdään ilmentävän todellista asiakasosallisuutta.



Kuvio 1. Asiakasosallisuuden vaiheet (Leemann ja Hämäläinen, 2015, s. 3–4).

Kelassa puhutaan sekä asiakasosallisuudesta että asiakasymmärryksestä. Kela rakentaa asiakasymmärrystä monin eri tavoin, kuten monipuolisen asiakastiedon ja asiakaspalautteiden ja näiden analyysien avulla. Asiakasymmärryksen rakentamisessa käytetään hyödyksi sekä Kelan omasta toiminnasta, että Kelan ulkopuolelta kertyvää tietoa ja asiakasymmärrys pitää sisällään näkemyksen asiakkaiden tarpeista, odotuksista ja palvelujen käytöstä sekä niihin liittyvistä haasteista. Asiakasymmärrystä täydennetään jatkuvasti

tietovarantojen avulla ja tietoa rikastetaan osallistamalla asiakkaita eri tavoin, kuten työpajoilla, haastatteluilla ja kyselyillä. (Kela, 2023 c.)

2.3 Asiakasosallisuuden tasot/ulottuvuudet

Tutkimuskirjallisuudesta löytyy monia tasoja ja tapoja luokitella osallisuutta. Aimo Ryynänen (2002) on koonnut sisäministeriön toimeksiannosta selonteon 1990-luvun lopulla toteutetun osallisuushankkeen pohjalta kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta erityisesti kunnissa. Ryynäsen selontekoon on eritelty neljä osallisuuden muotoa: Tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus ja toimintaosallisuus. (Ryynänen, 2002, s. 3–5). Myöhemmin Leemann ja Hämäläinen (2015, s. 4–6) ovat vielä täydentäneet valtakunnallisen osallisuushankkeen pohjalta muodostetun jaottelun asiakasosallisuuden tasoja lisäämällä edellä mainittujen tasojen joukkoon arviointiosallisuuden tason.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra (Saloranta, 2024) puolestaan on koonnut ja tulkinnut aiemmasta kirjallisuudesta hallinto-osallisuuden eri määritelmiä ja päätynyt kuuteen eri osallisuuden lajiin, jotka mukailevat Ryynäsen (2002) ja Leemann ja Hämäläisen (2015) kokoamia osallisuuden muotoja (ks. Kuvio 2). Lisäyksenä edellisiin Sitra on nostanut yhdeksi osallisuuden muodoksi vielä aloiteosallisuuden. Nämä hallinto-osallisuuden lajit muodostavat jatkumon, jossa ne vahvistavat toisiaan ja kansalaisia voidaan kutsua mukaan prosessiin missä tahansa vaiheessa. Hallinto-osallisuuden lajit nähdään liittyvän hallinnon normaaliin toimintaan ja osallistuminen tuottaa kullekin vaiheelle ominaista osallisuutta. Hallinto-osallisuuden kuvataan auttavan vaikuttamista yhteisiin asioihin ja tätä kautta myös yhteisen hyvän tulkitsemiseen. (Saloranta, 2024.)

Kuvio 2. Osallisuuden lajit (mukaillen Leemann & Hämäläinen, 2015, s. 4–5; Ryynänen, 2002, s. 3–5; Saloranta, 2024).

Sherry R Arnsteinin (1969) osallisuuden portaat ovat yksi eniten käytetyimmistä osallisuuden tasojen teorioista. Arnsteinin (1969, s. 216) osallisuuden portaat, koostuu kahdeksasta eri askelmasta, jotka tuovat esiin erityisesti huono-osaisten osallistumisen ilmiötä ja erilaisia tasoja (ks. Kuvio 3). Osallisuuden portaat on kehitetty tuomaan esiin kansalaisten osallistumisen erilaisia tasoja ja osoittamaan miten suuri vaikutus ja ero onko kansalaisilla oikeasti valtaa vaikuttaa vai käydäänkö heidän kanssaan vain näennäinen osallistumisrituaali, joka ei loppujen lopuksi johda mihinkään.

Portaiden alimmat askelmat 1. ja 2. eli manipulointi ja terapia, kuuluvat näennäisvaikuttamisen tasolle ja kuvaavat osallistumattomuuden tasoja, joissa kyseessä ei ole aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa vaan kyseessä on näennäinen osallistumisenmuoto. Askelmien todellinen tarkoitus on antaa vallanpitäjille mahdollisuus ”kouluttaa ” tai ”parantaa” osallistujia, ei niinkään antaa osallistujille mahdollisuutta osallistua ohjelmien suunnitteluun ja tekoon. Portaiden askelmat 3. ja 4. eli informointi ja konsultointi kuuluvat tokenismin, eli näennäisen huomioimisen, tasolle. Tokenismissä tehdään vain symbolisia tai näennäisiä toimia moninaisuuden ja inkluusion eteen, vaikka valtaapitävät sallivat vähäosaisten saada äänensä kuuluviin. Todelliset vaikuttamisen mahdollisuudet ovat vähäiset ja he joita asiat todella koskevat, jätetään omien asioidensa päätöksenteon ulkopuolelle. Myös askelma 5. eli neuvojen antaminen, katostaan kuuluvan tokenismin tasolle. Tällä tasolla hyväosaisten annetaan antaa neuvoja, mutta valtaapitävillä säilyy jatkuva oikeus päättää asioista. Tätä seuraa askelma 6. eli neuvottelukumppanuus, jossa kansalaiset voivat solmia kumppanuuden valtaapitävien kanssa ja yrittää neuvotella ja tehdä kompromisseja. Portaiden ylimmät askelmat 7. ja 8. eli osittain jaettu valta ja kansalaisten kontrolli, kuuluvat askelman 6. kanssa kanasalaisten toimivaltaan. Näillä askelmilla kansalaisilla on jo aidosti mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin. (Arnstein, 1969, s. 217.)

8	Kansalaisten kontrolli	Kansalaisten toimivalta
7	Osittain jaettu valta	
6	Neuvottelukumppanuus	
5	Neuvojen antaminen	Tokenismi
4	Konsultointi	
3	Informointi	
2	Terapia	Näennäisvaikuttaminen
1	Manipulaatio	

Kuvio 3. Osallisuuden portaat (mukaillen Arnstein, 1969).

Toisenlaisen näkökulman osallistumisen tasoille tuo Torfing, Sørensen ja Røiseland (2019) omalla tutkimuksellaan. Nykyajan kompleksiseen ja nopeita ratkaisuja vaativaan yhteiskuntaan tulisi edellä mainittuja Arnsteinin osallistumisen tikkaita täydentää uusilla "yhteiskehittämisen tikkailla" (Kuvio 4). Näillä tikkailla asiaankuuluvat julkiset ja yksityiset toimijat etsivät ja kehittävät jatkuvasti ja järjestelmällisesti uusia ratkaisuja osallistumalla yhteissuunnitteluun ja yhteistoteutukseen avulla. Yhteiskehittämisen uudet tikkaat paitsi pyrkivät demokraattisen vaikutusvallan lisäämiseen, myös löytämään tehokkaita ratkaisuja yhteisiin ongelmiin. Yhteiskehittämisen tikkaiden ensimmäisellä askelmalla julkiset virastot pyrkivät voimaannuttamaan kansalaisia. Voimaannuttamisen avulla julkiset virastot pyrkivät parantamaan kansalaisten valmiuksia hallita omaa elämää ja kannustamaan kansalaisia yhdessä luomaan julkisen sektorin palveluita. Toisella askelmalla kansalaiset, hyvinvointipalveluiden yhteistuottamisen lisäksi, luovat arvoa muille kansalaisille vapaaehtoistyöllä, yhteistyössä julkisen sektorin työntekijöiden kanssa. Tätä kautta he parantava jo olemassa olevia palveluja jatkuvien muutosten avulla. Kolmannella askelmalla yksittäiset tai järjestäytyneet kansalaisryhmät suunnittelevat rajoitetun vuoropuhelun, kuten fokusryhmähaastattelujen avulla uusia tehtäviä ja ratkaisuja. Neljännellä askelmalla julkiset ja yksityiset toimijat käyvät keskinäistä vuoropuhelua tarkoitusta varten järjestetyissä kokouksissa tarkoituksenaan suunnitella uusia ja parempia ratkaisuja ja koordinoida niiden täytäntöönpanoa. Viidennellä askelmalla asianosaiset julkisen ja yksityisen sektorin toimijat osallistuvat institutionaalisille areenoille, helpottaakseen yhteistä innovointia. Innovointi perustuu yhteiseen ongelmien määrittelyyn. Innovoinnin avulla suunnitellaan uusia ja kokeilemattomia ratkaisuja sekä testataan ja koordinoidaan niiden täytäntöönpanoa. (Torfing & muut, 2019, s. 804–805.)

5. Askelma	Osallistutaan institutionaaliselle areenalle. Yhteistyöhön perustuvaa innovointia. Uusien ja kokeilemattomien ratkaisujen suunnittelua, testausta ja koordinointia.
4. Askelma	Julkiset ja yksityiset toimijat käyvät ad hoc kokouksissa vuoropuhelua. Tarkoituksena suunnitella uusia ja parempia ratkaisuja sekä koordinoida niiden täyttöönpanoja.
3. Askelma	Yksittäiset ja järjestäytyneet kansalaisryhmät osallistuvat suunnitteluun. Rajoitettu vuoropuhelu esim. fokusryhmähaastattelu ja kirjalliset kuulemiset.
2. Askelma	Kansalainen yhteistuottaa hyvinvointipalveluita. Kansalainen luo arvoa muille vapaaehtoistyöllä.
1. Askelma	Kansalainen voimaantuu.

Kuvio 4. Yhteiskehittämisen tikkaat (Torfing & muut, 2019, s. 804–805.).

Kelan aiemmassa tutkimuksessa asiakasosallisuudesta käytetään kolmitasoista asiakasosallisuuden jaottelua. Ensimmäisellä asteella asiakas on tutkimuksen kohde, jolla ei ole aktiivista roolia tutkimuksessa. Toisella asteella asiakkaalla on jollain tasolla mahdollisuus oman näkemyksensä ilmaisuun Kelan toiminnasta, eli asiakas on informantti. Kolmannella asteella asiakas toimii, vuorovaikutuksessa asiantuntijoiden kanssa, palveluiden kehittäjänä. (Korpela, 2015, s. 13.)

3 Osallistumisen menetelmät sekä osallistumisen hyödyt ja haitat

3.1 Osallistumisen menetelmät

Osallistamisen käytäntöjä on erilaisia. Käytäntöjä on sekä virtuaalisia että ihmisten pariin jalkautuvia ja jotka on toteutettu joko suoraan ja epäsuorasti (Falanga, 2020, s 7). Esimerkiksi kysely voidaan toteuttaa virtuaalisesti tai kasvokkain ja voidaan myös toteuttaa suoraan tai epäsuorasti, kun taas työpajat ja kansalaisraadit vaativat henkilökohtaista osallistumista. Raadit ja työpajat voidaan käytännössä toteuttaa myös verkon välityksellä, vaikka useimmiten suositaankin kasvokkaista osallistumista. Muina asiakasosallisuuden edistämisen menetelminä voidaan käyttää asiakkaiden palvelusuunnitelmia, asiakastyytyväisyyskyselyitä, asiakasraateja sekä työpajoja. Lisäksi voidaan käyttää erilaisia asiakaskyselyitä, asiakkaiden ryhmähaastatteluita sekä systemaattista palautteen keräämistä asiakastyöstä. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 74; Leemann & Hämäläinen, 2015, s. 7.) Osallistumisen menetelmiä ovat myös kansalaispaneelit, vuorovaikutteinen päätöksenteko ja kansalaisten osallistuminen vuorovaikutteiseen hallintoon. (Edelenbos & muut, 2010, s.74.) Helposti saavutettavia osallistumiskanavia ovat puolestaan sosiaalinen media ja erilaiset mobiilisovellukset (Jäntti & Kurkela, 2021, s.34). Kelan asiakasosallisuudessa hyödyntämiä menetelmiä ovat haastattelut ja havainnointi, työpajat ja asiakasraadit, verkostot ja ammattilaisten työpajat, käytettävyystestaus, verkkokyselyt ja palautekanava (Kela, 2023 c).

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (2024) on puolestaan koonnut hyvinvointialueiden tueksi useita osallistumisen menetelmiä. Asukas- ja asiakaspaneelit satunnaisotannalla valitut osallistujat käyvät yhdessä syvällistä keskustelua määrätystä aiheesta ja muodostavat siitä julkilausuman päätöksentekijöille ja muille asukkaille. Samanlaista keskustelua voidaan käydä myös verkossa digiraadissa, digitaalisessa asukaspaneelissa sekä digitaalisilla keskustelu- ja kannanottoalustoilla, esimerkiksi Polis-keskustelualustalla. Hyvinvointialu-

eilla asukkaiden osallistumista voidaan tukea myös osallistuvalla budjetoinnilla, jossa tietyn rahamäärän käyttökohteesta asukkaat voivat äänestää. Asukkaita voidaan ottaa mukaan muuhunkin talouden suunnitteluun, kuten budjetin laadintaan tai esimerkiksi edellisen kauden toiminnan ja talouden arviointiin. Muita osallistumisen keinoja ovat palautteen anto sekä aloitteen tekeminen.

Ianniello ja muut (2018) tuovat esiin kirjallisuuskatsauksessaan suosituksia osallistumisen helpottamiseksi. Näitä suosituksia ovat muun muassa pitkän aikavälin vuorovaikutuksen mahdollistaminen ja tätä kautta osallistujien ottaminen mukaan tutkimukseen. Osallistujia valittaessa tai rekrytoitaessa tulisi suosia monimuotoisuutta ja edustavuutta. Osallistuminen tulisi lisäksi institutionalisoida selkeyttämällä sääntöjä ja mekanismeja ja käyttämällä useita osallistavia menetelmiä sekä välttämällä hierarkkisia järjestelyjä ja välttämällä byrokratiaa. Myös odotetuista tuloksista sopiminen selkeyttää toimintaa. Osallistumista tukee asiantuntevien avustajien osallistuminen sekä tukiverkostojen ja yhteistyövalmiuksien kehittäminen keskeisten instituutioiden kanssa. Osallistumista helpottaa myös kontekstiherkän, eri erilaiset tilanteet ja vuorovaikutuksen tavat huomioivan suunnittelun kehittäminen, joka antaa äänen osallistujien tavoitteille ja agendoille. (Ianniello & muut, 2018, s. 35.) Erilaisten osallistamisen käytänteiden katsotaan parantavat myös heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tavoitettavuutta sekä mahdollisuutta osallistua. (Falanga, 2020, s 7.) Joskus heikommassa asemassa olevien mahdollisuus osallistua voi kääntyä myös negatiiviseksi asiaksi, kuten Fiorinan (1999) tutkimuksessa tuodaan esiin. Tällöin esiin voi nousta ääriajattelua, jota tuodaan voimallisesti esiin, mutta joka ei kuitenkaan edusta suuren yleisön tai edes heikommassa asemassa olevien mielipidettä.

Tai ja muut (2019, s. 290–291) osoittavat tutkimuksessaan, että sähköinen osallistuminen, esimerkiksi verkossa tapahtuvat kyselyt, näyttäisi saavan liikkeelle myös heitä, jotka eivät historiallisessa valossa ole aiemmin osallistuneet, eli henkilöitä, jotka ovat yleensä heikommassa sosioekonomisessa asemassa. Sähköisellä osallistumisella voi olla tärkeä rooli osallistumisen kokemuksessa ja tätä kautta lisätä halua osallistua myös sähköisen

osallistumisen ulkopuolella. Tämä voi auttaa heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevia myös ymmärtämään paremmin verkon ulkopuolisesta osallistumisesta aiheutuvia etuja. Online-osallistumisen vaikutukset ylipäänsä osallistumiseen ovat tutkimuksen mukaan monimutkaisia, mutta heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevia online-osallistuminen voi kannustaa osallistumaan ja samalla vahvistaa osallistumismalleja myös muiden keskuudessa.

Osallistumisen parantamiseen tähtäävien strategioiden olisikin oltava pikemminkin asiakaslähtöisiä kuin palvelukeskeisiä ja niissä olisi ymmärrettävä paitsi paikan ainutlaatuisuuden syyt ja merkitys, myös vahvistettava yhteisöjä ja kansalaisten yhteenkuuluvuuden tunnetta. Tämän lisäksi olennaisen tärkeää osallisuuden helpottamiseksi on jäsennelty lähestymistapa päätöksentekoon ja sitä kautta aikaan saada järjestelmällisempi vaikutus mahdollisuuksien parantamiseksi. Lisäksi on tärkeää institutionalisoida osallistuminen, luoda pitkäaikaista yhteistyö sekä parantaa paikallisia valmiuksia vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. (Ianniello & muut, 2018, s. 35.)

3.2 Osallistumisen hyödyt

Kansalaisten osallistumisen hyödyistä on tehty useita tutkimuksia (ks. esim. Michel & De Graaf, 2010; Young & Tanner, 2022). Kansalaisten osallistumisen hyvinä puolina tuodaan esiin kansalaisten paremman ymmärryksen päätöksenteosta ja ratkaisuista, kansalaisten kasvavan halun osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon, kansalaisten paremman yhteyden päättäjiin, sekä nopeammat ratkaisut ja lukkiutuneiden tilanteiden välttäminen vaikeissa päätöksissä, kun asioista, ratkaisuista tai vaihtoehdoista voidaan tai on jo keskusteltu. (Irvin & Stansbury, 2004, s. 56–57) Kansalaisten osallistuminen mahdollistaa laajempia näkökulmia, tuo lisää vaihtoehtoja, rikastaa ratkaisuja sekä tuo lisää avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta. Myös tehtyjen päätösten räätälöinti helpottuu. (Ianiello & muut, 2018, s. 39.) Osallistuminen tuo mukanaan myös laajempaa tietoa kansalaisten huolenaiheista, jolloin viranomaisten on helpompi reagoida tarpeisiin ja kehittää ratkaisuja haasteisiin (Young & Tanner, 2022, s. 749).

Kansalaisten osallistumisen hyötyinä nähdään myös demokratian edistäminen. Osallisuutta lisäämällä rakennettaan luottamusta, avoimuutta sekä vastuullisuutta sekä luodaan ja kehitetään näiden avulla ihmisten sekä kansalaisten ja virkamiesten keskinäistä ymmärrystä. Osallisuutta edistämällä sekä yhteisen ymmärryksen ja luottamuksen avulla edistetään oikeudenmukaisuutta, vähennetään konflikteja, lisätään sosiaalista pääomaa ja priorisoidaan asioita. (Callahan, 2007, s. 1183.)

Kansalaisosallistamisen edistämisessä tulee huomioida myös resurssien, prosessien ja erilaisten instrumenttien merkitys. Kansalaisten aktiivisempi osallistuminen päätöksentekoon edellyttää organisaatiossa jaettua ymmärrystä osallistumisen merkityksistä sekä aiempaa vuorovaikutteisempaa hallintatapaa. Vuorovaikutus sekä kuulluksi ja ymmärretyksi tuleminen lisäävät yhteenkuuluvuuden tunnetta, ymmärrystä kansalaisten toiveista ja ajatuksista. Kannustamalla ja tukemalla kansalaisia osallistumaan, vaikutetaan myös viranhaltijoiden asenteisiin ja tätä kautta julkishallinnon toimintaan. (Jäntti & muut, 2021, s. 92.)

Tärkeimpiä motiiveja kansalaisten ja muiden sidosryhmien päätöksentekoon osallistamiselle nähdään olevan päätöksen teon laadun parantaminen eri toimijoiden esittämien tietojen ja ratkaisujen avulla sekä kansalaisten ja vaaleilla valittujen poliitikkojen välisen etäisyyden umpeen kuromisen. Esiin tuodaan kuitenkin jännite viranomaisten, hallinnon, poliitikkojen ja kansalaisten välillä suhteessa päätöksentekoon ja siihen osallistumiseen. Toimiakseen, järjestelmän täytyy olla mukautuvainen ja vastaanottavainen uuden tyyppistä ajattelua kohtaan ja järjestelmän täytyy sopia osallistamiselle. (Edelenbos & muut, 2010, s. 74.) Edustuksellisen demokratian puolustajat näkevätkin suoran osallistumisen olevan myös idealistista, jossa osallistujat ovat joko liian aktiivisia ja itsekkäitä tai liian passiivisia ja apaattisia, eikä kansalaisten voida odottaa olevan vastuussa kaikista julkisen sektorin päätöksistä. Kansalaisilta puuttuvat aika, tieto ja henkilökohtainen motivaatio sekä lisäksi tekniset, poliittiset ja hallinnolliset taidot. Julkinen sektori on laaja ja moni-

mutkainen kokonaisuus, jossa tarvitaan monia globaalissa ympäristössä toimimisen taitoja ja asiantuntemusta, joka monelta kansalaiselta puuttuu. Tällöin nähdään suora osallistuminen epärealistisena. (Callahan, 2007, s. 1180.)

3.3 Osallistumisen haasteet

Kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon tai kehittämiseen ei aina ole yksinkertaista ja helppoa ja osallistaminen tuo mukaan myös haasteita. Kansalaisten osallistumista pidetään monimutkaisena, sekä aikaa ja rahaa vievänä (Callahan, 2007, s. 1183; Irvin & Stansbury, 2004, s. 58–59; Young & Tanner, 2022, s. 749), eikä se välttämättä paranna päätöksenteon tehokkuutta ja vaikuttavuutta (Ianiello & muut, 2018, s. 39). Kansalaisten osallistumiseen kriittisesti suhtautuvat näkevät osallistumisen lisäksi epärealistisena ja poliittisesti naiivina. Kansalaisilla ei nähdä olevan riittävää asiantuntemusta ja tietoa käsiteltäviin asioihin tai osallistujat ovat passiivisia ja apaattisia. Lisäksi osallistujien motivaatioon osallistua vaikuttaa oman edun tavoitteluun ja itsekkyys, ei niinkään yleinen etu. (Callahan, 2007, s. 1183.)

Kansalaisten osallistumisen huonoina puolina nähdään myös puolueelliset osallistujat sekä toisaalta kansalaisten kosiskelun, jolloin asioista ja päätöksenteosta jäävät puuttumaan objektiivisuus ja saatetaan menettää ote poliittisesta päätöksen teosta. Tällöin päädytään tekemään huonoja päätöksiä. (Irvin & Stansbury, 2004, s. 58–59.) Kansalaisten näkökulmasta myös aikaa vievät käytänteet ja osallistamisen menetelmät nähdään osallistumisen haasteina. Muita osallisuuden esteitä ovat osallisuuden asiayhteyteen liittyvät tekijät, kuten tietovaje ja epäsymmetria kansalaisten ja virkamiesten kesken. Näiden lisäksi esteinä voi olla virkamiesten asenne, koska osallistaminen on aikaa vievää ja vaatii useimmiten lisää resurssia. Osallistamisen haasteiksi koetaan myös organisatoriset järjestelyt, erityisesti yhteisön edustuskriteerit ja prosessien suunnittelu, sekä prosessinhallintamallit, mukaan lukien ryhmädynamiikka ja yhteistyön laatu. Osallistaminen vaatii suunnittelua sekä selkeät omat prosessit, mitä halutaan, keneltä ja miksi. Tärkeänä huomioitava seikkana erityisesti isoa ryhmää johdettaessa ja osallistettaessa on huomioida ryhmädynamiikka ja erilaisten ihmisten osaamiseen ja tarpeet. (Ianniello & muut, 2018,

s. 34.) Jos osallistumista ei suunnitella, koko prosessi voi olla hukkaan heitettyä aikaa tai osallistamisella ei saavuteta niitä etuja, mitä siltä haluttiin ja odotettiin.

4 Aineisto ja menetelmä

4.1 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Tässä tutkielmassa tutkimusstrategiana on käytetty tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksessa, kuten ei muissakaan tutkimusstrategioissa, tutkimuskohdetta tule valita epätarkasti vaan keskeistä on pohtia, miten valittu kohde tai tapaus ilmentää tai edustaa tutkittavaa kohdetta ja tavoiteltavaa tietoa. Tapaus voi olla mikä tahansa konkreettinen tai teoreettinen rajattu kokonaisuus, kuten kaupunki tai organisaatio tai asioiden suhde tai vaikka historiallinen tapaus, kuten yksittäinen taistelu, olennaista on, että tutkija osaa vastata kysymyksiin mitä, miten, mistä on kyse ja miksi, eli kuvata, selittää ja ymmärtää tapausta. (Vilkka & muut, 2018, s. 192–193.) Kela on organisaationa ainutlaatuinen Suomessa, jolloin yhden organisaation tutkiminen on perusteltua. Myös Kelan tehtävä on ainutlaatuinen. Tutkimuksen tarkoituksena on syventää ymmärrystä aiheesta ja tutkia ilmiötä yhdessä organisaatiossa, mutta tulokset ovat yleistettävissä, koska tuloksista nousee yleistettävää tietoa esiin julkishallinnon asiakkaan osallistumisen vaikutuksista palveluiden kehittämiseen.

Tapaustutkimuksessa tutkijan tulee paneutua tutkimuskohdetta koskevaan aiempaan tutkimustietoon, sekä käsitteisiin, joiden avulla hän rajaa, sekä kehittelee ja määrittelee oman tutkimuskohteensa. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä tutkimuskohteesta, ei vain kuvata sitä. (Vilkka & muut, 2018, s. 194.) Asiakkaiden osallistumisen ilmiöstä on laajalti tutkimus aineistoa sekä kansainvälisesti, että kansallisesti ja myös julkishallinnon kontekstissa, mutta Kelan kontekstissa ilmiöstä on saatavilla vähäisesti tutkimustietoa. Kelan ainutlaatuinen asema julkishallinnon kentällä toimii myös perusteluna tapaustutkimuksen käytölle tutkimuksessa, sillä Kelan perustehtävä tai johtamisrakenne eivät ole suoraan vertailtavissa muihin julkishallinnon toimijoihin.

4.2 Laadullinen tutkimus menetelmänä

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisella tutkimusmenetelmällä. Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden näkökulmasta tutustumalla tutkittava henkilön kokemuksiin, ajatuksiin ja tunteisiin tarkasteltavasta ilmiöstä. Aineistoa tulkittaessa tutkija pyrkii tuottamaan uusia ajatuksia ja näkökulmia tutkittavaan ilmiöön ja näin rikastavan sekä aihetta, että tutkitun aiheen tutkimusperinnettä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistonkeruu menetelmänä käytetään tyypillisesti haastattelua, havainnointia tai dokumenttiaineistoja yksittäin tai menetelmiä yhdistellen. (Juuti & Puusa, 2020a, s. 9–14.) Haastattelu sopii menetelmänä monenlaisiin tilanteisiin ja erityisesti tilanteissa, joissa halutaan kerätä tietoa, miten ihmiset arvottavat asioita tai kuulla heidän mielipiteensä jostakin teemasta (Hirsjärvi & Hurme, 2022, luku 1).

Tutkimusmenetelmänä käytin puolistrukturoitua teemahaastattelua. Teemahaastattelussa pyritään löytämään vastauksia tutkimustehtävän tai ongelman asettelun mukaisesti (Sarajärvi & Tuomi 2018, s. 88). Teemahaastattelu ei sido tutkimusta haastattelukertojen määrään, yksityiskohtaisiin kysymyksiin tai miten seikkaperäisesti aihetta tulee käsitellä. Teemahaastattelu etenee teemojen mukaan ja tuo näin paremmin haastateltavien äänen ja näkemykset esiin. (Hirsjärvi & Hurme, 2022, luku 4.2.3.) Haastattelun aikana etukäteen valittuja teemoja täydennetään tarkentavien kysymysten avulla, jolloin haastattelua ja teemaa voidaan tarpeen mukaan syventää ja tarkentaa. Teemahaastattelussa korostetaan ihmisten välistä vuorovaikutusta ja ihmisten tulkintoja asioista. (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 87–88.)

Tutkimuskohteena oleva organisaatio oli Kela. Opinnäytetyötutkimuksiin vaaditaan Kelassa tutkimuslupa, joka tälle tutkimukselle myönnettiin 19.1.2024. Tutkimusaineisto koostuu kahdestatoista Kelan henkilöstön haastatteluista. Ennen haastatteluja kävin läpi Kelan yhteyshenkilön kanssa tutkimusaiheeni ja toiveeni tutkittavista, sekä mahdolliset rajaavat tekijät. Tutkimuksen haastateltaviksi on valikoitunut henkilöitä, joilla on kattava

ymmärrys asiakkaiden osallistumisen kysymyksistä organisaation arjessa. Haastateltavien valinnassa on saatu apua Kelan yhteyshenkilöltä. Mahdollisia haastateltavia oli 13, joista 12 vastasi haastattelukutsuun. Haastateltavat työskentelivät Kelassa erilaisissa tehtävissä ympäri Suomen ja toivat näin esiin erilaisia näkökulmia Kelan toiminnasta. Taulukossa 1 esitellään osallistujien taustatiedot. Kolme haastateltavaa työskenteli esihenkilötasoisessa tehtävässä ja 9 asiantuntijatehtävissä, kaikilla haastateltavilla oli korkeakoulututkinto. Huomion arvoista oli, että kaikilla haastateltavilla oli useamman vuoden työkokemus Kelasta, lyhyimmillään työkokemusta oli 5 vuotta ja pisin ura Kelassa oli 35 vuotta. Keskiarvo työurien pituudessa oli 13,5 vuotta.

Taulukko 1. Osallistujien taustatiedot.

Työtehtävä	Esihenkilö	Asiantuntija
Henkilömäärä	3	9
Työvuodet Kelassa	6–21 v.	5–35 v.

Haastattelut toteutin yksilöhaastatteluina Teams-sovelluksen välityksellä 12.2.-7.3.2024. Aiemmin esitelty teoreettinen viitekehys antoi suuntaa teemahaastattelukysymyksille (Liite 1). Haastatteluiden teemat olivat: 1) Mitä on osallisuus ja osallistuminen Kelassa, 2) asiakkaiden osallistuminen Kelan kehittämistyöhön sekä 3) työntekijät kehittämistyössä. Haastatteluissa kysymysten määrä vaihteli osallistujien vastausten ja tarkentavien kysymysten mukaan.

Haastattelujen jälkeen aineisto litteroitiin. Haastatteluaineistoa kertyi yhteensä 9 tuntia ja 47 minuuttia. Haastattelut kestivät lyhyimmillään 35 minuuttia ja 25 sekuntia ja pisimmillään 58 minuuttia ja 21 sekuntia. Litteroituja sivuja kertyi yhteensä 150 (Calibri (Leipäteksti), fonttikoko 12, riviväli 1). Aineisto litteroitiin sanatarkasti, mutta litteroinnissa jätettiin pois yskähdykset, huokaukset ja köhimiset. Analyysivaiheessa aineistosta pois-

tettiin anonymiteetin vaarantavat tunnistetiedot, sekä murresanat ja lisättiin tunnistetiedoiksi H1-H12 lyhenteet, joilla aineistosta voitiin erottaa eri puhujat. Haastattelut pidettiin sattumanvaraisessa järjestyksessä, joten (H1=Haastattelu 1) tunnisteista ei voida päätellä vastaajaa. Tämä jälkeen koko aineisto luettiin kertaalleen, jotta saatiin yleinen käsitys aineistosta.

4.3 Aineiston analyysi

Analyysimenetelmäksi valikoitui abduktiivinen eli teoriaohjaava sisällönanalyysi. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa analyysissä edetään aineiston ehdoilla ja tutkimuksessa alaluokat on muodostettu aineistolähtöisesti, mutta yläluokat on tuotu valmiina, ilmiöstä jo tiedossa olevien teoreettisen käsitteiden mukaisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133). Abduktiivisessa lähestymistavassa tutkija liikkuu induktiivisen ja deduktiivisen lähestymistavan välissä etsien uutta tapaa teoretisoida ilmiötä. Deduktiivisessa analyysissä otetaan lähtökohdaksi jokin teoria, jota empiirisesti testaan ja induktiivisessa analyysissä puolestaan lähdetään liikkeelle aineistosta ja yksittäisestä havaintojoukosta, josta muodostetaan teoriaa tai yleistyksiä. (Moilanen, 2022, s. 163.) Teoreettinen viitekehys loi esiymmärryksen aineiston analyysiin ja yleisesti asiakkaiden osallisuuden ja osallistumisen sekä palveluiden tuottamisen kehittämisen ilmiöihin. Teoreettisen viitekehyksen rakentamisen vaiheessa ei aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta kuitenkaan löytynyt suoraan Kelan kontekstiin sijoittuvaa selkeää teoriakehystä tai käsitejärjestelmää, jota olisi voinut empiirisesti testata.

Aineisto analyysin apuna käytin Nvivo 14 -ohjelmistoa. Nvivo 14 -ohjelma on laadullisen aineiston analyysin tarkoitettu ohjelma. Aineisto siirrettiin kokonaisuudessaan Nvivo 14 -ohjelmaan, jonka jälkeen luin aineiston useampaan kertaan ja etsin aineistosta tutkimuskysymysten kannalta merkityksellisiä asioita. Saatuani kokonaiskäsityksen aineistosta koodasin Nvivo 14 -ohjelmaan teemojen ja teemakysymysten mukaiset luokat. Tein lisäksi aineistoon muistiinpanoja ja siirsin ja luokittelin merkitykselliset ilmaukset teemojen alle. Osa ilmauksista sopi useaankin eri teemaan. Kun olin löytänyt tutkimuskysymys-

ten kannalta oleellisen tiedon teemakysymyksien alle, siirsin datan vielä excel-taulukkoon, jossa dataa oli helpompi muokata ja käsitellä. Excel-taulukossa pelkistin ilmaukset ja muodostin niistä alaluokkia. Yläluokat oli tuotu analyysiin aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta, ja alaluokat muodostin aineiston perusteella. (Ks. Taulukko 2.)

Taulukko 2. Esimerkki aineiston luokittelusta.

Pelkistetyt ilmaukset	Alaluokka	Yläluokka	Kokoava luokka
Olla mukana prosessissa, ei vain kohteena vaan tekijänä ja osana prosessia.	Aktiivinen toimija	Sosiaalinen osallisuus	Osallisuus
Mahdollisuus aktiivisesti osallistua omasta näkökulmasta, vaikuttaa muutokseen ja asioiden kehittymiseen.			
Aktiivinen toimija, yhteinen keskustelu ja vuoropuhelu, ei vain toimenpiteiden kohde.			
Kuulluksi tuleminen ja vaikuttamisen mahdollisuus.	Kuulluksi tuleminen		
Tunne, että pääsee vaikuttamaan, asiakkaan äänen ja mielipiteen huomioiminen.			
Kuulemisen tunne lisää luottamusta.			
Aito kuuleminen vaikuttaa palvelun laatuun			
Minimissään ja lakisääteisesti oikeutta omiin etuuksiin, tietoa etuuksista ja päätöksenteosta.	Osattomuuden ehkäisyä		
Asioiden käsittelyä niin, että asiakas tietää ja pystyy ennakoimaan mitä tapahtuu ja mihin hänellä on vaikuttamismahdollisuuksia.			
Opettamista etuuksista ja reunaehdoista, jolloin osallisuuden kokemus lisääntyy, kun on tietoinen omista oikeuksistaan.			
Mahdollistetaan osallisuus kaikille, mahdollisuus vaikuttaa, antaa palautetta ja tuoda omaa näkökulmaa asioihin.	Vaikuttaminen	Poliittinen osallisuus	
Vaikuttaminen, oman elämän hallinta ja siihen vaikuttaminen, autonomia.			
Mukana oloa, vastakohtana ulosjättäminen.			
Olla osa yhteistä asiaa.	Demokratia		
Pyritään asettumaan asiakkaan asemaan ja sitä kautta kehittämään palveluita.			
Kohdatuksi tulemisen kokemus, asiakkaat otetaan vakavasti ja heihin suhtaudutaan asiallisesti.			

4.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen arviointi voidaan kiteyttää uskottavuuden, luotettavuuden ja eettisyyden käsitteisiin. Uskottavuudella viitataan tutkimuksen tekijän kollegoiden ja suuren yleisön näkemykseen tutkimuksen tulosten todenmukaisuuteen sekä tutkimuksen aineistonkeruun asianmukaisuuteen sekä analyysin teon huolellisuuteen. Luotettavuudella puolestaan viitataan tutkijan kykyyn valita ja käyttää perusteltuja ja oikeanlaisia

menetelmiä ja valintoja tutkimuksessaan sekä vakuuttaa lukija näistä valinnoista ja tutkijan ammattitaidosta. Eettisyydellä puolestaan viitataan siihen, että tutkija noudattaa koko tutkimuksen ajan eettisiä periaatteita. (Juuti & Puusa, 2020 b, s. 175.) Olen tätä pro gradu -tutkielmaa kirjoitettaessa noudattanut Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK, 2023) laatimaa ohjeistusta hyvästä tieteellisestä käytännöstä, jonka perusperiaatteita ovat luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto. Olen toteuttanut tutkimuksen yhteistyössä Kelan kanssa ja tutkimusta varten olen pyytänyt asianmukaisen tutkimusluvan, jossa olen kertonut tutkimuksen aiheen ja kohderyhmän sekä toimittanut lisäksi tietosuojalomakkeen.

Tutkimuksessa olen käyttänyt teoreettisessa viitekehyksessä muiden tutkijoiden tutkimuksia, joihin olen viitannut asianmukaisesti ja tutkimukset olen nimennyt asianmukaisesti lähdeluettelossa. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisäksi parantaa, kun tutkimuksen kohdeilmiöön on perehdytty huolellisesti ja erilaiset näkökohdat huomioidaan tutkimusprosessin aikana (Aaltio & Puusa, 2020, s. 181–182). Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä olen käyttänyt monipuolisesti erilaisia lähteitä, ilmiöön liittyviä kansallisia ja kansainvälisiä tutkimuksia, sekä tieteellisiä artikkeleita. Luotettavuutta lisää myös vertaisarvioitujen lähteiden käyttäminen sekä tutkimuskirjallisuuden ajoittuminen eri ajanjaksoille. Olen määritellyt tutkimuksessa käytetyn käsitteistön sekä avannut sitä mahdollisimman tarkasti ja monipuolisesti. Teemahaastatteluissa käytetyt kysymykset olen johtanut aiemmista tutkimuksista.

Tutkimus ei saa missään vaiheessa vaarantaa tai tuottaa minkäänlaista haittaa tutkimuksen kohteena oleville henkilöille tai tutkimukseen muuten liittyville tahoille (Juuti & Puusa, 2020 b, s. 175). Haastateltaville olen jokaisen haastattelun alussa kertonut haastatteluiden käyttötarkoituksen sekä informoinut tietosuojasta ja haastatteluiden anonymiteetistä. Lisäksi jokaiselta osallistujalta olen kysynyt luvan nauhoittaa haastattelu sekä luvan käyttää haastatteluja tutkimustarkoituksessa. Haastatteluaineistoa olen säilyttänyt asianmukaisesti ja haastatteluaineisto on hävitetty tutkijan tiedostoista tutkimuksen julkaisun jälkeen. Anonymisoinnin olen toteuttanut numeroimalla haastattelut

H1-H12. Tutkimuksen aihe ei ole kovin arkaluonteinen, jolloin haastattelu ei tuota haittaa tutkimukseen osallistuneille tai tutkimuksen kohteelle haittaa. Asiakkaita tutkimuksessa ei ole haastateltu. Lisäksi Kelan yhteyshenkilö on lukenut ja hyväksynyt valmiin tutkimuksen ennen sen julkaisua.

Luotettavuuden riski, eli mahdollisuus siihen, etteivät haastateltavat ymmärrä kysymystä tai käsitettä oikein olen huomioinut haastatteluiden aikana. Haastateltavat ovat kysyneet tarvittaessa tarkennusta kysymykseen, jonka lisäksi olen kysynyt tarkentavia kysymyksiä tai tarkentanut kysymyksen asettelua esimerkein. Pääsääntöisesti haastateltavat ovat vastanneet kysymyksiin oman ajattelunsa pohjalta ja miten olivat kysymyksen tai termin ymmärtäneet.

Laadullisessa tutkimuksessa on käytännössä mahdotonta päästä täydelliseen objektiivisuuteen, jossa tutkijan omat oletukset ja toimenpiteet tutkimuksen aikana eivät vaikuta tutkimustuloksiin. Tutkimuksen uskottavuutta voidaan silti lisätä tunnistamalla tutkijan subjektiivisuus ja sen vaikutukset tutkimukseen esille. (Aaltio & Puusa, 2020, 178–179.) Tämän lisäksi laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointia haastaa se, ettei arviointiin ole olemassa yksiselitteistä ohjeistusta. Laadullista tutkimusta tuleekin arvioida kokonaisuutena, jolloin tutkimuksen sisäinen johdonmukaisuus painottuu ja tutkimuksen erilliset osat tulee olla johdonmukaisia myös suhteessa toisiinsa. Yleisohjeena voidaan pitää tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa, että tutkimuksen teko ja raportointi toteutuu hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Tämän lisäksi tutkimusraportista tulisi löytyä perustelut tutkimuksen kohteelle ja tarkoitukselle, omat sitoumukset tutkijana kyseisen tutkimuksen kohdalla, kuvaus aineiston keruusta, tutkimuksen tiedonantajista, tutkimusmenetelmistä, kestosta, analyysin teosta, tutkimustuloksista ja johtopäätöksistä sekä perustelut edellä mainituille seikoille. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 163–165.) Olen tehnyt tämän tutkimuksen ja sen raportin hyvää tutkimuskäytäntöä noudattaen ja tutkimusraportin luotettavuutta lisää tutkimusraportissa tutkimuksen teon vaiheiden kattava esittely ja raportointi. Tämän lisäksi olen esitellyt haastatteluaineistoa kattavasti

ja monipuolisesti eri haastateltavilta ja luotettavuutta on lisätty esittämällä suoria lainauksia.

5 Tutkimustulokset

5.1 Osallisuus ja osallistuminen Kelassa

Aiemmin esitelty teoreettinen viitekehys on luonut esiymmärryksen aineistoon ja siitä nouseviin teemoihin. Osallisuuden ja osallistumisen analyysissä ja tuloksissa on hyödynnetty esimerkiksi Kiilakosken ja muut (2012a) sekä Nivalan (2021) näkemyksiä poliittisesta ja sosiaalisesta osallisuudesta, Leemannin ja Hämäläisen (2015) kokoamia määritelmiä osallistumisen ja osallisuuden ilmiöihin sekä Jäntti ja Kurkela (2021), Michel ja De Graaf (2010) ja Yang ja Pandey (2011) tutkimuksista nousevia näkemyksiä asiakkaiden osallistumisen edistämisestä.

Osallisuus ja osallistuminen Kelassa nähtiin haastatteluissa paitsi vaikuttamisena ja kuulluksi tulemisena, myös osana demokratiaa sekä asiakkaan aktiivista toimimista ja osallistumista omassa asiassaan. Vaikuttaminen nähtiin siis sekä mahdollisuutena vaikuttaa omaan Kela asiakkuuteensa ja olla osa prosessia, mutta myös mahdollisuutta kehittää palveluilta, antaa palautetta sekä osallistua vuoropuheluun.

> ”Silloin on aktiivinen toimija ja nimenomaan semmoinen, että voi vaikuttaa siihen, että on mukana ja aidosti käydään sitä semmoista yhteistä keskustelua, vuorovaikutusta, jolloin ei ole vaan toimenpiteiden kohde, vaan on myös aktiivinen toimija ja osallistuu sen lopputuotoksen valmisteluun ja aikaansaamiseen.” (H2)

> ”Tunne, että pääsee vaikuttamaan ja heidän äänet, tai mielipiteet huomioidaan. Vaikkei se sitten lopputuloksessa välttämättä menisi täysin heidän toiveiden mukaan, mutta semmoinen ajatus siitä tulee.” (H8)

Osana osallisuutta nähtiin myös tieto omista etuuksista ja päätöksenteosta, sekä etuuksin vaikuttaminen. Omiin etuuksiin vaikuttamista puolestaan tapahtuu parhaimmillaan silloin, kun asiakkaalla on riittävästi tietoa Kelan prosesseista, etuuksista ja palveluista. Etuusasioiden käsittely ja niistä tiedottaminen nimettiin myös Kelan lakisääteiseksi tehtäväksi, joiden kautta asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa omaan elämäänsä ja tuoda omaa näkökulmaansa esiin.

Palveluiden kehittäminen yhdessä asiakkaiden kanssa nähtiin haastatteluissa paitsi strategian kautta johdettuna ilmiönä, myös koko julkihallintoa laajemminkin koskettavana trendi-ilmiönä, johon myös Kela on halunnut osaltaan vastata. Kehittämisen yhteydessä puhutaan asiakaskeskeisyydestä, asiakaslähtöisyydestä, ihmiskeskeisyydestä ja ihmislähtöisyydestä sekä arvoina että ilmiöinä, joiden koettiin myötävaikuttavan ja ohjaavan halua osallistaa asiakkaita julkishallinnon palveluiden kehittämistyöhön. Palveluita halutaan kehittää paitsi kustannustehokkaasti, myös vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeita. Haastatteluissa koettiin tärkeäksi, että asiakkaita ja heidän näkökulmiaan kuullaan, jotta saadaan paitsi parempi ymmärrys asiakkaiden tilanteista ja tarpeista, myös asiakkaille tunteen, että heidän tarpeillaan ja ajatuksillaan on merkitystä. ”Kela on olemassa asiakkaitaan varten. Silloin myös asiakkaitten äänen pitäis kuulua” (H11). Haastateltavat näkivät, että parhaimman tiedon tarpeista osaa kertoa asiakas itse, vaikka samalla tiedostettiin, että palveluiden suunnittelu on kompromissi.

> ”Asiakasymmärrys, datan hyödyntäminen ja asiakkaiden osallistaminen. Kyllähän se nyt on ihan tutkittua ja toisaalta myös semmonen ehkä trendi sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, että sillä tavalla on hyvä kehittää palveluita. Ja varmaan nähdään, että se on semmonen win-win-tilanne, että asiakkailla on helpompaa ja toisaalta toimijalla, palveluiden tarjoajalla on helpompaa, kun ymmärretään, mistä on kyse.” (H4)

> ”Kelassa asiakasymmärryksellä on iso rooli kehittämisessä ja palveluiden suunnittelussa, koska todellista asiakasymmärrystä ei oikein voi syntyä, jos ei asiakkaita aidosti kuulla ja osallisteta” (H11).

Haastateltavien mukaan asiakkaiden osallistuminen palveluiden kehittämiseen on tuonut mukanaan paljon uutta tietoa, mutta toisaalta myös vahvistusta jo olemassa oleville ajatuksille ja ideoille palveluita kehitettäessä. Asiakkaiden osallistumisen myötä on saatu myös keskusteluyhteys erilaisiin asiakkaisiin ja asiakasryhmiin.

> ”Välttämättä mitään hirveän radikaalia uutta ei tule, mutta sitten toisaalta tulee vahvistusta tietylle ajatukselle, joka nyt ehkä siinä on taustalla jo ehtinyt muodostua. Ja sitten sekin on ehkä hyvä nähdä, että nouseeko niitä ihan toisen ääripään ajatuksia, ja kuinka paljon.” (H8)

Asiakkaiden mukana olo on myös laajentanut näkökulmaa esimerkiksi elämäntilannelähtöisempään ajatteluun, jossa asiakas nähdään eräänlaisena kokonaisuutena, joka asioi Kelan lisäksi monien muiden viranomaisten kanssa ja jolla on muutakin elämää elettävänä Kelassa asioinnin ulkopuolella. Haastateltavien mukaan elämäntilannelähtöisempi ajattelu puolestaan näkyy tietynlaisena kulttuurin ja arvojen muutoksena. Haastatteluiden perusteella Kelassa pyritään pois määräävästä asiantuntijaroolista, jossa asiantuntija tietää parhaiten ja päätökset ja ratkaisut tehdään organisaation hyväksi ja näkökulmasta, asiakasta ajattelematta. Virkamiehen näkökulman kaventuminen tiedostetaan ja siihen pyritään tietoisesti puuttumaan, jotta ratkaisut ja palvelut todella olisivat asiakaan tarpeisiin vastaavia. Näkökulman tietoinen kääntäminen asiakkaan suuntaan on auttanut asiakaslähtöisempään ajatteluun.

Asiakkaiden osallistuminen palveluiden kehittämiseen nähtiin pääasiallisesti positiivisena asiana. Asiakkaiden mukana olo on lisännyt asiakkaiden näkökulman hyödyntämistä ja asiakkaan äänen kuulumista, mutta lisäksi se on tuonut lisää ymmärrystä asiakkaiden tilanteeseen sekä konkretiaa ja tarttumapintaa asiakkaiden arkeen ja erilaisiin elämäntilanteisiin. Asiakkaiden mukana olo on osalle yksiköistä vielä vähäistä ja vaatii vielä työtapojen muuttamista ja omien ajatusten avaamista ja kyseenalaistamista. Asiakkaiden mukana olo on yksi työvaihe kehittämisessä ja Kelassa tiedostettiin prosessin mahdollinen hidastuminen sen myötä.

> ”Vaikuttaa, mutta hitaasti. Minusta tuntuu, että se on ehkä sellainen mitä moni pelkää siinä, että koska se on hidasta ja on välillä vaikea osoittaa niitä tuloksia, koska ne tulevat niin hitaasti...” (H10)

> ”Me ollaan kuitenki vielä niin alkumetreillä, että me vielä keskustellaan siitä, että miksi se asiakas pitää osallistua ja miksi on hyvä, että se asiakas otetaan siihen kehittämistyöhön mukaan, että tässä kohtaa se on vielä... Ei voi sanoa, että se olisi helpottanut, vaan se tuo ehkä uuden näkökulman siihen mukaan, mitä täytyy muistaa pohtia, mut sitte huomaa niinku onneksi myös pikkuhiljaa sitä, että jossakin kohtaa ollaan pitemmälle ja tulee se, että no se onki kääntyny se ajattelu, ja osataan ottaa jo aikasemmassa vaiheessa se asiakas sinne mukaan.” (H5)

Toisaalta asiakkaiden mukana olon koettiin haastatteluissa tuovan enemmän painetta myös tekemään Kelan toiminnasta jatkossa entistä läpinäkyvämpää ja tuomaan kehittämisen tuloksia paremmin asiakkaiden tietoisuuteen.

Useat haastateltavat toivat esiin Kelan olevan linjaorganisaation, eli jokaisella henkilöllä on suora esihenkilö, ja esihenkilötyöllä puolestaan oli Kelassa pitkät perinteet. Esiin tuotiin myös linjaorganisaatio vaikutus johtamisen tapaan ja johdettaviin asioihin. Myös asiakkaiden osallisuutta ja palveluiden kehittämiseen osallistumista johdetaan ja tuetaan Kelassa esihenkilöiden kautta. Tämän lisäksi osallistumistyötä johdetaan strategian avulla, jossa on vuositasoiset kehittämisen pääkohteet. Vastauksissa nousi esiin Kelan pyrkimys systemaattisempaa johtamiseen ja kehittämiseen, mutta haastatteluiden perusteella haasteiksi nähtiin Kelan suuri organisaatiokoko sekä historia lakipohjaisena ja hierarkkisena organisaationa. Näiden seikkojen koettiin hidastavan muutoksen jalkautumista. Myös useat organisaatiomuutokset ovat vaikeuttaneet kehittämistä ja syiksi pohdittiin johtamisen vastuiden epäselvyyksiä. Samanaikaisesti haastatteluissa tiedostettiin myös kulttuurin muutoksen ottavan oman aikansa.

> ”Ollaanhan me historiallisesti, me ollaan hyvin semmonen, me ollaan lakipohjainen, hierarkkinen, esihenkilövetonen, iso organisaatio, niin se laiva kääntyy hitaasti. Kyllähän meillä vielä toki näkyy siellä se historian paino. Vaikka se olisi kirjattu meillä strategiaan ja arvoihin, niin eihän se tokikaan sormia näpäyttämällä tapahdu se suunnanmuutos.” (H4)

> ”Ehkä siinä on vielä se, että meillä on aika paljon tehty organisaatiomuutoksia tässä viimeisten vuosien aikana. Ehkä meillä on vähän silleen, että samaan aikaan tehdään isoa toiminnallista ja kulttuurista muutosta siihen kehittämiseen, ja on laitettu ihmisiä uusiin laatikoihin. Vähän ehkä vielä hakee sitä. En mä välttämättä sano, että se sekään mikä on nyt, niin että se on täysin huono, mutta se ehkä tässä kohtaa vielä vähän kipuilee ja kompuroi siinä, että kuka saa tehdä mitä ja kuka tekee sen viimeisen päätöksen ja keneltä kysytään lupa johonkin.” (H10)

Johtamisesta ja linjaorganisaatioita puhuttaessa monet vastaajista toivat esiin kokemuksen toimintojen ja organisaation siiloutumisesta, jolloin kehittämistä ei koettu tapahtu-

van linjoja läpileikkaamalla. Useassa vastauksessa nousi esiin, ettei aina oltu edes varmoja mitä naapuriosastolla tapahtuu tai tehdään, kuka johtaa mitkäkin ja kenellä on vastuu. Hierarkia nähtiin monikerroksisena ja epäselvänä. Haastateltavat toivat esiin myös resurssien niukkuuden vaikutuksen johtamiseen ja valintoihin, kun joudutaan priorisoimaan, mihin resursseja kohdennetaan. Kehittämistyössä asiakasymmärryksestä puhutaan myös johtamisen kontekstissa enemmän, mutta asian näkyväksi tekemistä ja selkeää visiota vielä kaivattiin haastatteluissa.

> ”Tää meidän niinku toiminnan kehittäminen on vähän vapaammin organisoitua ja siihen me ollaan nyt itse asiassa rakentamassakin erilaisia rakenteita, et me saadaan tää meidän toiminnan kehittäminen niinku systemaattisemmin haltuun, että pystytään myös priorisoimaan sitä kehittämistä ja ottamaan oikeasti myös se asiakasnäkökulma siellä huomioon.” (H5)

> ”Toisaalta me kaivataan vähän semmoista tulevaisuudenkin näkymää, et ihan oikeesti mihin suuntaan me ollaan isosti menossa ja mitä asioita me painotetaan minäkin vuonna.” (H1)

Haastatteluiden perusteella näkemykset selkeistä rakenteista osallistumisen tukemiseen vaihtelevat. Haastateltavien asema organisaatiossa sekä työtehtävä vaikuttivat näkemykseen rakenteista ja niiden selkeydestä. Rakenteita on luotu ja niitä on kehitetty, mutta kaikille työntekijöille tämä ei vielä näyttäydy. Haastateltavat tiedostivat eri työtehtävien ja osastojen väliset erot asioissa ja ettei joka puolella organisaatiota toimita samalla tavalla. Esiin nousi myös Kelan vahvat perinteet toimintatavoissa, joissa on haluttu olla virastomaisia ja etäämmällä asiakkaista. Mutta haastateltavat toivat esiin myös ajatusmaailman muutoksesta osallisuuden lisäämisessä sekä siihen kuuluvien rakenteiden luomisessa.

Osalla työntekijöistä on ollut myös selkeä tehtävä luoda kehittämisenrakenteita, esimerkkeinä palvelumuotoilijat tai käytettävyystestausryhmä. Palvelumuotoilijoilla nähtiin olevan selkeät rakenteet ja struktuurit siitä, miten ja missä toimitaan sekä lisäksi heillä nähtiin olevan paljon tietoa ja kokemusta kehittämisestä ja asiakkaiden osallistamisesta.

Muilta osin rakenteita ei ole auki kirjattu tai ne ovat hajanaisia ja erillisiä, vaikka asiakkaiden osallistamista on nostettu enemmän henkilöstön tietoisuuteen.

> ”Kyllä se ymmärrys asiakkaan kuulemisesta on alkanut tulla tänne toiminnan kehittämiseen enemmän” (H2).

Pienemmässäkin mittakaavassa on kerätty, huomioitu ja tallennettu tietoa asiakkaiden osallistumisesta, mutta epäselvää oli minne ja kuinka systemaattisesti. Eräs haastateltava nosti esiin tarpeen uuden tyyppiseen johtamiseen ja esimerkiksi muotoilujohtajaa johtamaan rakenteiden luomista.

Kaikki haastateltavat kokivat, että arviointi asiakkaiden osallistumisesta kehittämistyöhön ei ollut systemaattista tai arviointia ei tunnistettu tehtävän ollenkaan. Vain yksi vastaaja kertoi käyttäneensä työssään jonkinlaisia arvioinnin mittareita tai kriteeristöjä. Kehittämistyötä tehtäessä puolestaan pyritään luottamaan aineistoon sekä työstä saataviin palautteisiin. Samalla haastatteluissa tunnistettiin se, ettei kaikkia voida miellyttää tai kaikkien toiveita huomioida. Haastateltavat nostivat esiin, että lähes kaikessa Kelan kehittämistyössä tarkoituksena on löytää kultainen keskitie, joka palvelisi mahdollisimman monia asiakkaita riittävän hyvin.

> ”Että tarkotus ei tietenkään oo, että me olemme perillä kaikennäköisistä tarpeista ja odotuksista, vaan pystytään tunnistamaan ne tärkeimmät sieltä.” (H5)

Haastateltavien mukaan Kelassa arviointia tapahtuu esimerkiksi asiakaspalautteiden ja -tyytyväisyyden myötä, läpimenoaikoja seuraten ja lisäksi oli yritetty luoda erilaisia muistilistoja asiakasymmärryksen hyödyntämiseen. Arviointi ja sen kehittäminen koettiin haastatteluissa tärkeäksi erityisesti pohdittaessa palveluiden vaikuttavuutta sekä tehtäessä näkyväksi kehittämistyötä ja osallistumista.

5.2 Asiakkaiden osallistuminen Kelan kehittämistyöhön

Haastateltavat kokivat osallistumisen kehittämiseen tuovan asiakkaille sekä hyviä, että huonoja puolia, joista hyvät puolet korostuivat vastauksissa. Hyvinä puolina tuotiin esiin vaikuttamisen mahdollisuus, oman näkökulma esiin tuominen sekä osallisuuden ja osallistumisen kokeminen. Lisäksi osallistumisen nähtiin tuovan hyvää mieltä, lisätietoa ja oppia, esimerkiksi etuuksista, sekä tuovan Kelalle kasvot ja poistavan byrokraattisen tai jopa pelottavan viranomaisen näkökulmaa.

Huonoina puolina osallistumisessa tuotiin esiin, että asiakas menettää aikaa ja voi pettyä, jos oma kehittämisehdotus, - visio tai ajatus ei toteudukaan. Riskinä on myös turhautuminen ja uskon loppuminen osallistavaan kehittämiseen sekä kyllästymisilmiö tai jopa stressi, kun pienempiin asiakasryhmiin saattoi kohdistua osallistumistoiveita ja -tarpeita muiltakin viranomaisilta. Haastatteluissa tiedostettiin myös haaste tiettyjen asiakasryhmien ylikorostumiseen kehittämistyössä sekä ymmärrettiin ettei jokaista asiakasta voida kuulla ja aina jää joku mielipide pois.

Kelan asiakaskunta on laaja ja moninainen ja haastateltavien mukaan tämä tiedostettiin myös palveluiden kehittämisessä. Isona organisaationa kehittämistyötä tehtiin monella tasolla ja näin ollen myös asiakkaiden osallistuminen ja aktiivisuus osallistua kehittämistyöhön vaihteli tilanteen mukaan.

> ”Kyllä me tiedetään, että yhteiskunnassa on ihmisiä, jotka on syrjäytynyt, jotka ei osallistu oikein mihinkään, niin oletettavasti he eivät osallistu hirveästi myöskään tämmöisiin kyselyihin tai muuhun kehittämistoimintaan.” (H11)

Asiakkaiden mukaan osallistaminen kehittämistyöhön nähtiin joissakin tapauksissa olevan rajaamiskysymys. Asiakkaiden tarkka rajaaminen tuottaa toivotun lopputuloksen osallistujista, mutta osallistumiseen vaikuttaa paljon myös asiakkaan oma motivaatio ja tätä kautta aktiivisuus. Jos asiakas kokee aiheen tai kehittämiskohteen itselleen läheiseksi tai tärkeäksi, lisää se motivaatiota ja aktiivisuutta osallistua. Tärkeänä tekijänä

kehittämiseen osallistuvia asiakkaita tavoitettaessa on asiakkaiden etsintöjen monikanavaisuus. Joissakin tapauksissa osallistuminen tehdään matalalla kynnyksellä palvelutilanteen yhteydessä muutaman kysymyksen avulla, verkkokyselynä tai asiakasyhteisön kautta. Osallistumista on helpotettu myös erilaisilla kieliversioilla kyselylomakkeissa. Kelassa tehdään myös paljon yhteistyötä erilaisten järjestöjen kanssa ja järjestöjen kautta voidaan tarvittaessa rekrytoida osallistujia mukaan. Joissakin tapauksissa käytetään haastattelurekrytointifirmojen apua. Haastateltavien näkemysten mukaan hyvin pienessä osassa motivointia on pieni muistamislahja kuten kahvipaketti tai suklaalevy. Haastateltavat arvelivat, että monelle asiakkaalle kuulluksi tuleminen on itsessään palkinto eivätkä he odota mitään aineellista palkitsemista.

> ”Ehkä sitten pitää olla vähän kuin kaikkea. Siinä työvälinesalkussa, että voidaan sitten osallistaa vähän eri tavoin erilaisia meidänkin asiakkaita”. (H2)

Asiakkaiden osallistumisen tukemisessa tärkeänä tekijänä tuotiin esiin myös Kelan viestintä kehittämisestä, erityisesti viranomaiskielen vähentäminen, sekä Kelan toiminnan avaaminen. Näin osallistujilla on selkeämpi käsitys, mihin he olivat osallistumassa, mitä heiltä odotettiin ja mitä he osallistumisestaan saivat. Selkeän viestinnän avulla vähennetään myös väärinymmärryksiä ja niistä aiheutuvia harmeja. Useimmiten kehittäminen ja siihen osallistuminen ei vaadi erikseen järjestettävää tilannetta, vaan palautteen antaminen esimerkiksi puhelun yhteydessäkin kirjataan ja viedään eteenpäin.

Haastateltavien mukaan kehittäminen Kelassa oli vielä hyvin paikallista ja hyvien käytänteiden eteenpäin vieminen koetaan haastavaksi ja pistemäiseksi, eikä sitä koeta poikkileikkaavaksi.

> ”Olemme ehkä vielä matkalla, että se olisi myös aidosti poikkileikkaavaa kaikessa kehittämisessä tai tekemisessä.” (H2)

Kelan sisällä kerrotaan olevan monia epäformaaleja ja formaaleja verkostoja, sekä erilaisia foorumeita, joiden tehtävä oli tuoda yhteen kehittämisen kanssa töitä tekeviä. Asiakasryhmä vastaavien työnkuvaan puolestaan kuuluu edistää sisäistä yhteistyötä ja estää siiloutumista. Tämän lisäksi haastatteluissa koettiin, että kehittämistyötä ja sen tuloksia pitäisi esitellä myös sisäisesti enemmän, jotta asiat tulisivat tutummiksi muissakin tulosyksiköissä.

Haastateltavien mukaan parhaimmat käytänteet asiakkaiden osallistumiseen Kelassa riippuvat kehitettävästä asiasta ja kohteesta sekä minkälaista tietoa halutaan saada. Yksi tärkeimmistä, vaikuttavista tekijöistä on ottaa asiakas heti kehittämistyön alkuvaiheessa mukaan. Määrällisesti eniten osallistumisia saadaan nettipohjaisilla kyselyillä, mutta haastatteluissa tiedostettiin valmiiden kyselyiden jäävän usein ylätasolle ja että haastatteluiden avulla päästään aiheissa pintaa syvemmälle. Toinen tärkeä keino saada asiakkaita mukaan on mennä sinne, missä asiakkaatkin ovat. Kasvokkain tapahtunut kohtaaminen messuilla tai tapahtumissa sekä jalkautuminen asiakkaiden pariin esimerkiksi vankiloissa tai asunnottomien yössä on tuottanut haastateltavien kokemusten mukaan paljon osallistumista. Näiden lisäksi on tehty havainnointia sekä osallistettu asiakastyön ohessa toimistolla tai puhelimessa. Muun asian yhteydessä soitettaessa voidaan esittää muutama tarkentava kysymys aihepiiriin liittyen.

Tärkeinä asioina haastatteluissa nostettiin erityisesti esiin selkeä viestintä ja asiakkaiden kanssa käytettävä kieli. Haastateltavien mukaan asiakas osallistuu helpommin, jos hän tietää mitä ollaan kehittämässä, miksi asiakkaan halutaan osallistuvan ja minkä takia kehittämistä tehdään. Aina kehittämiseen sopivaa asiakasta ei ole löytynyt, tai tämä ei ole halunnut osallistua, jolloin yhteistyökumppaneilta on voitu saada tärkeää tietoa asiakkaiden ajatuksista. Samalla saadaan myös tärkeää kumppaneiden näkemystä asiakasryhmän tilanteesta.

Haastateltavien näkemyksen mukaan osallistuminen tuo asiakkaille voimaantumisen kokemuksen, kokemuksen kuulluksi tulemisesta, kokemuksen siitä, että asiakkaan mielipiteellä on merkitystä sekä mahdollisuuden vaikuttaa ja olla mukana. Osallistumisen koettiin myös kohottavan asiakkaiden itsetuntoa, sekä lisäävän luottamusta itseensä ja viranomaisiin. Osallistuminen nähtiin myös lisäävän ymmärrystä Kelan toimintaa ja päätöksiä kohtaan sekä opettavan asiakkaille enemmän Kelan etuuksista.

> ”Tietyllä tavalla se, että otetaan asiakkaat mukaan siihen kehittämistoimintaan ja kehittämisajatteluun, niin kyllähän se sitä vastakkainasettelua purkaa myös. Saattaa madaltaa sit kynnystä ja lisätä luottamusta eri viranomaisia kohtaan ja Kelaa kohtaa nyt erityisesti.” (H11)

Haastatteluiden perusteella Kela teki paljon sekä sisäistä yhteistyötä että ulkoista yhteistyötä erilaisten toimijoiden kanssa, kuten kuntien, hyvinvointialueiden, ohjaamoiden, rikosseuraamuslaitoksen ja diakoniatyön kanssa.

> ”Ja minusta meidän strategiassakin on silleen jotenkin se asiakaskokemus, että just se kun ei voida yksinään, että sitten yritetään kumppanityöllä kyllä edistää niitä asioita, asiakkaan eduksi.” (H6)

Yhteistyön koettiin olevan vielä alkutekijöissään ja melko organisoitumatonta. Vastaajien mukaan aidosti läpileikkaavaa yhteistyötä Kelan sisällä tehdään organisaatiossa ylätasolla. Ulkoinen yhteistyö puolestaan on alueellisesti organisoitunutta ja osassa alueista toimivaa ja jatkuvaa. Sekä sisäiseen että ulkoiseen yhteistyöhön kaivattaisiin rakenteita ja asiakasryhmä vastaavien toivottiin vastaavan tähän tarpeeseen.

5.3 Työntekijät asiakkaiden osallistamistyön keskiössä

Haastateltavien mukaan asiakkaiden osallistamiseen on Kelassa tarjolla paljon sisäistä koulutusta, mutta paljon on työntekijästä itsestä kiinni, hyödyntääkö hän tarjottuja mahdollisuuksia vai ei. Kouluttautumiseen ei systemaattisesti ohjata, vaikka opiskelulle onkin resursoitu aikaa ja Kelan sisäiseltä koulutusportaalilta, Koulutustorilta, on mahdollista löytää myös itsekseen käytäviä lyhyitä koulutuksia. Useat haastateltavat nostivat esiin

aikaisemmin tarjotut sisäiset palvelumuotoilu- ja fasilitointikoulutukset sekä sparrailuavun, jota on tarjolla. Myös palvelumuotoilijoiden osaaminen, tuki ja tietous nousee tärkeäksi tekijäksi osallistamisen prosessissa. Kelassa on koottu myös osallistamisen käsikirja avuksi osallistamista suunniteltaessa ja menetelmiä pohdittaessa ja tällä on haluttu tukea ja helpottaa työkuormaa ja kehittämisen aloittamista, kun kaikkea ei tarvitse keksiä itse. Asiakasymmärrysklinikan avulla puolestaan pyritään tuomaan yhteen vertaistukea, kun klinikalla oli mahdollista pohtia omaa tapaustaan muiden kanssa.

Haastatteluissa esiin nousee myös esihenkilöiden tuki ja näkemys osallistamisen merkityksestä. Osallistamista pidetään tärkeänä ja tarpeellisena, eikä asiakkaiden näkökulman selvittämistä enää tarvitse perustella tai kyseenalaistaa. Toisaalta tuotiin esiin myös tarve puhtaasti asiakaslähtöisen ajattelun kehittämiseen ja siihen tarjottavan koulutuksen tarpeellisuuteen.

> ”Ehkä se on vähän siitäkin kiinni, että johtajakaan ei voi johtaa, jos johdettavat eivät näe sitä, että mihin suuntaan ja millä tavalla pitää tehdä.” (H10)

Haastateltavat nostivatkin esiin, että monin paikoin ensin tulisi ymmärtää miksi asioita tehdään ja sisäistää tämä ymmärrys osaksi omaa työtä, ennen kuin voidaan lähteä pohtimaan muuta kehittämistä tai siihen tarkoitettua koulutusta.

Asiakkaiden osallistamisen resurssointi puolestaan nähtiin haastatteluissa kahtiajakoisena. Osassa yksiköitä on kokemus, että resurssia oli riittävästi ja sitä osataan käyttää. Asiakkaiden osallistaminen ei ole jäänyt tekemättä sen takia, ettei olisi tekijöitä tai budjettia. Usein myös esihenkilö on ymmärtänyt osallistamisen merkityksen ja myös joko varannut ylimääräistä resurssia kehittämistyöhön tai mahdollistanut työajallisesti kehittämistehtävän. Resurssia on varattu erityisesti isompien kokonaisuuksien ja kehittämisprojektien kohdalla.

Toisessa ääripäässä ovat kokemukset siitä, että kehittäminen on hajanaista ja sekavaa, eikä siihen varata aika- tai henkilöresurssia, eikä asiasta ole edes puheen tasolla keskusteltu. Kehittäminen on tällöin koettu sattumanvaraiseksi ja kokeilupohjaiseksi ja sen koetaan olevan vielä iso kehittämisenkohde Kelassa.

> ”Että siellä, missä sattuu olemaan asiaan vihkiytyneitä ja sitä resurssia, ja he sattuvat olemaan mukana jossakin jutussa, niin siellä sitten muistetaan ja tehdään, kun taas toisaalla tehdään kehittämistä ihan entiseen tyyliin. Jolloin kokonaisuus ei kulje samaan suuntaan, vaan on semmoisia spotteja siellä täällä.” (H7)

Kehittämistä tehdään myös paljon osana päivittäistä työtä ja työtehtäviin sidottuna asiana. Haastatteluissa myös tiedostettiin hyvin, ettei kaikki kehittäminen vaadi erillistä aika- tai tekijäresurssia, vaan on usein järjestelykysymys tai yksikön sisällä oleva tahtotila.

Haastateltavien mukaan Kelan strategia ohjaa asiakaslähtöiseen toimintaan ja asiakasymmärryksen lisääminen ja lisääntyminen kuuluvat johtajien puheessa. Johtajat ymmärtävät asiakkaiden osallistumisen merkityksen ja pitävät sitä arvokkaana ja hyvänä asiana. Johtamisen kuvailtiin olevan valmentavaa ja rakenteita on pyritty luomaan samalla tiedostaen, että muutos etenee pikkuhiljaa ja isolla organisaatiolla vie aikaa kehittyä. Erityisesti uusien kehittämiskohteiden, esimerkiksi järjestelmien, kehittämisen koetaan olevan hyvällä mallilla.

Samanaikaisesti kaivataan johtamiselta enemmän yhtenäisyyttä ja yhteistyön tekemistä kehittämistyöhön, sekä asiakkaiden osallistamiseen.

> ”Kannattaisin vahvasti kehittämisen tuomista aidosti osaksi sitä jokapäiväistä työskentelyä. Meillä on aivan valtavan hyvää kehittämisosaamista tuolla Kelassa siellä ja täällä, mutta sitten kun me pistettäisiin oikeasti ne voimavarat yhteen ja tuotaisiin ne arkeen ja kerättäisiin se tieto ja tavallaan se tehtäisiin siinä osana sitä arjen työtä.” (H2)

Vastaajat kokivat, että esihenkilöillä on myös tulosjohtamisen paine, jolloin asiakkaiden osallistamisen tukeminen vaihtelee paljon. Asiaan nähtiin vaikuttavan myös esihenkilön

työkokemus, koska esihenkilöt ovat eri vaiheissa esimiesurallaan. Esihenkilöiden nähtiin myös olevan niin kiinni omissa tehtävissään, etteivät he välttämättä näe mitä muissa tiimeissä tapahtuu, jolloin tiedon ja kokemuksen siirtymistäkään ei ole päässyt tapahtumaan. Vastaajat kokivat, että kehittämistyön tulisikin olla läpinäkyvää ja koko organisaation asia, mutta nyt osa haastateltavista näkee sen olevan tällä hetkellä paljon yksittäisten ihmisten asia.

6 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa on ollut tarkoitus selvittää, mitä on asiakkaiden osallistuminen valtakunnallisessa julkishallinnollisessa organisaatiossa ja miten sitä on edistetty. Tämän lisäksi tutkielmassa on selvitetty Kelan henkilöstön näkemyksiä asiakkaiden osallisuudesta ja osallistumisesta ja miten nämä ymmärretään Kelassa. Tutkielmassa on myös kartoitettu, millaisena asiakkaiden osallistumisen merkitys nähdään Kelan toiminnassa. Tutkimuskysymyksiin on haettu vastausta teorian ja empirian kautta. Aluksi teoreettisessa viitekehyksessä on käyty läpi osallistumisen ilmiötä, asiakkaiden osallistamisen ja osallistumisen hyötyjä ja haittoja, sekä merkitystä kehittämistyössä. Tutkielman empiirisessä osuudessa aineisto on hankittu haastattelemalla Kelan työntekijöitä. Aineisto on analysoitu teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Tässä luvussa tuodaan esiin tutkielman keskeisimpiä havaintoja ja tuloksia sekä analysoida niitä teoreettiseen viitekehykseen peilaten.

Tutkielman pääkysymykset ovat:
1. Miten asiakkaiden osallistumista voidaan edistää valtakunnallisessa julkishallinnollisessa organisaatiossa?
2. Millaisia merkityksiä osallisuudelle ja osallistumisella annetaan Kelan näkökulmasta?

Keskeisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä ja empiirisessä osuudessa on paljon yhtäläisyyksiä ja tämä tutkimus vahvistaa jo olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta asiakkaiden osallisuudesta ja osallistumisesta, sekä osallistumista edistävistä ja heikentävistä tekijöistä (ks. Jäntti & Kurkela, 2021; Yang & Pandey, 2011). Keskeisenä tutkimustuloksena aineistosta nousee erityisesti esiin johtamisen merkitys asiakkaiden osallistamistyössä ja sen edistämisessä ja havainto tukee Yangin ja Callahanin (2007) näkemystä johtajien vallasta päättää ajasta ja resursseista eli ketä, miten ja milloin osallistetaan. Myös johtajien arvot ja suhtautuminen asiakkaiden osallistumiseen nousee esiin aineistosta ja havainto on yhtäläinen Pedersen ja Johanssen (2014) sekä Yangin ja Pandeyn (2011) tutkimusten kanssa. Lisäksi tutkimus avaa yksityis-

kohtaisemmin sekä valtakunnallisen julkihallinnollisen organisaation, että Kelan henkilöstön näkemystä asiakkaiden osallistumisesta ja sen vaikutuksesta Kelan toimintaan, erityisesti kehittämistyöhön.

6.1 Asiakkaiden osallistuminen julkishallinnollisessa organisaatiossa

Asiakkaiden osallistumiseen vaikuttavat monet eri tekijät monella eri tasolla ja tämä nousi esiin myös haastatteluissa. Isossa valtakunnallisessa julkishallinnollisessa organisaatiossa asiakas voi yhtäaikaisesti osallistua monella eri tasolla ja ristikkäisissä rooleissa, jolloin myös itse osallistuminen vaikuttaa erilaisiin tekijöihin. Esimerkiksi osallistumalla tietojärjestelmän kehittämiseen asiakas osallistuu paitsi itse järjestelmän kehittämiseen, ja saa siitä toivottavasti helppokäyttöisen järjestelmän, toteuttaa asiakas myös saman aikaisesti demokratiaa, koska hänellä on mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua. Asiakkaan osallistumiseen puolestaan vaikuttavat myös yhteiskunnalliset tekijät, yhteiskunnallinen osallistumisilmapiiri, sekä luottamus ja tyytyväisyys poliittiseen järjestelmään. Osallistumisilmapiirillä tarkoitetaan yleistä tukea, kulttuuria ja kannustusta osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä yhteiskunnallisella että paikallisella tasolla ja ilmiöillä on vahva kytkös demokratiaan ja sen arvostukseen, sekä toisaalta yhteiskunnalliseen vastuuseen (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 30). Osallistuva kansalainen on todennäköisesti ainakin jollain tasolla tyytyväinen myös poliittiseen järjestelmään ja kokee voivansa kehittämistyöhön osallistumisella vaikuttaa asioihin. Jos asiakas kokisi poliittisen järjestelmän epäreiluksi tai toimimattomaksi, saattaisi se vaikuttaa negatiivisesti myös kehittämistyöhön osallistumiseen, koska hän kokisi, ettei osallistumalla voi oikeasti vaikuttaa asioihin ja osallistuminen todennäköisesti jäisi tekemättä.

Yhtenä näkökulmana osallistumiseen on virkamiesten näkemys tai kanta kansalaisten osallistumiseen. Tähän vaikuttavat paitsi työtehtävät sekä mitä asioita virkamies työtehtävien puitteissa käsittelee, myös hallinnon rakenteet, sekä prosessit. Esimerkiksi valtiohallinnossa suhtaudutaan vähemmän myönteisesti asiakkaiden osallistumiseen kuin alue- ja paikallishallinnossa. Tämän uskotaan johtuvan sekä organisaation koosta, että

organisaatiossa käsiteltävistä ja päätettävistä asioista. Pieni organisaatio nähdään ketterämpänä osallistamiselle kuin suuri ja valtiohallinnolla on paljon osa-alueita, joissa kansalaisten osallistumista ei suosita, kuten oikeusala, joka vaatii hyvin erityistä osaamista. (Pedersen & Johanssen, 2014, s. 116–117 & 120–121.) Aineistosta esiin tulee näkemys, että osallistamisen tulisikin olla koko organisaation asia ja kaikilla toimialoilla tehtävää työtä, muuten riskinä on osallistamisen jääminen yksittäisten työntekijöiden motivaation varaan. Tämä näkemys tukee aiempia tutkimuksia aiheesta (ks. Kurkela & muut, 2023; Pedersen & Johanssen, 2014; Yang & Callahan, 2007).

Teoreettinen viitekehys nostaa esiin johtamisen merkityksen asiakkaiden osallistamisessa. Osallistumisella tulee olla rakenteet, jotka liittyvät hallintojärjestelmään, suunnitteluun, kehittämiseen sekä arviointiin. Osallistumista tulee myös johtaa strategisesti ja rakenteiden luominen vaatii tukea johdolta, ei vain virkamiehiltä vaan myös poliittisilta päättäjiltä. Osallistumisen vakiinnuttaminen vaatii kaiken tasoisilta johtajilta sitoutumista sen edistämiseen. (Kurkela & muut, 2023, s. 132.) Erityisesti nostetaan esiin ylimmän johdon merkitys kansalaisten osallistamisessa. Muutosjohtajuus ja johtamistyyli vaikuttavat myös siihen, miten johtaja suhtautuu osallistamiseen (Yang & Pandey, 2011, s. 883) ja johtajilla on iso valta päättää milloin ja miten kansalaisia osallistetaan (Yang & Callahan, 2007, s. 256).

Myös julkishallinnon työntekijöiden asenteilla nähdään olevan merkitystä kansalaisten osallistamistyötä kohtaan. Myönteinen suhtautuminen kansalaisten osallistumisen vaikutuksista omaan organisaatioon lisää kehittämismyönteisyyttä ja halua ottaa kansalaisia mukaan kehittämistyöhön. (Pedersen & Johanssen, 2014, s. 108.) Esihenkilöiden roolin merkitys osallistamiseen ohjaamisessa nousi esiin aineistossa ja myötäili aiempien tutkimusten linjaa (ks. esim. Yang & Callahan, 2007). Esihenkilöstä riippuu, osallistetaanko asiakkaita ja kuinka paljon, miten osallistamista resursoidaan ja miten työntekijöitä tuettaan asiakkaiden osallistamistyöhön. Isossa, hajautuneessa organisaatiossa haasteiksi koetaan toimintojen erillisyys, siiloutuminen ja epätahtisuus, ja nämä seikat

nousevat esiin myös aineistosta. Valtakunnallinen organisaatio, joka toimii eri paikkakunnilla ja vastaa erilaisista isoista sosiaaliturvan kysymyksistä, on luonnollista, että asioita tapahtuu eri aikaisesti ja tämä koskee myös asiakkaiden osallistamistyötä. Osassa yksiköitä toiminnot sujuvat ja asiakkaita osallistetaan, kun taas toisissa yksiköissä toimintoihin kaivataan ryhtiliikettä ja osallistamistyön koettaan olevan vielä kaukainen asia tai sen ei nähdä koskettavan omaa työtä ja oma yksikköä. Asiakkaiden osallistumisen tärkeys tiedostetaan, mutta osassa yksiköistä vielä puuttuvat rakenteet tai kaivataan tarkempaa visiota. Toisaalta kaikissa yksiköissä ja tehtävissä ei asiakkaan osallistumista edes tarvita tai sen ei katsota tuovan lisäarvoa kehittämiseen, kuten esimerkiksi Kelan sisäisiin kehittämistöihin. Aineistosta nousee kuitenkin vahvasti esiin tahtotila ottaa asiakkaita mukaan kehittämistyöhön sekä esihenkilöiden pyrkimys systemaattisempaan johtamiseen, kehittämiseen ja asiakkaiden osallistamiseen.

Yksiköiden erilaiset tehtävät ja johtajien erilaiset tavat toimia, painotukset johtamisessa sekä töiden priorisointi nähdään syiksi myös asioiden epätahtisuuteen. Aineistosta nousee esiin myös tietoisuus siitä, että isossa organisaatiossa kaikki eivät voi olla tietoisia kaikesta mitä tapahtuu, vaikka halua olisi, mutta myös kokemus, että asioita tulisi koko organisaatio tasolla jakaa vielä enemmän. Erityisesti tuloksia, tehtyjä kehittämisiä ja hyviä käytänteitä nähdään tärkeäksi jakaa muillekin, jotta organisaation toiminta kehittyisi ja toisten tekemisistä voitaisiin oppia, mutta myös työn päällekkäisyyden rajaamiseksi. Näin voitaisiin mahdollisesti hyödyntää asiakkaiden osallistumista useammassa hankkeessa tai saatuja tuloksia jatkojalostaa toisessa yhteydessä. Aineiston perusteella asioiden jakamisessa erityisesti esihenkilöiden toiminta ja aktiivisuus koetaan tärkeäksi. Myös erilaisten sisäisten kanavien kehittäminen nähdään keinona edistää yhteisiä käytänteitä sekä lisätä tietoa olemassa olevasta tiedosta.

Osallistavan demokratian näkökulmasta kansalaisten osallistamisella katsotaan olevan kolme eri keskeistä tehtävää: kasvatuksellinen tehtävä, integraatiotehtävä ja legitimiteetin lisääminen. Kasvatuksellisessa tehtävässä osallistumisen kautta harjoitellaan kansa-

laistaitoja, kuten äänestämistä. Integraatiotehtävän myötä osallistuminen voi lisätä osallistujan yhteisöön kuulumisen tunnetta sekä vastuuntuntoa julkisesta päätöksenteosta. Legitimiteettiä lisäämällä puolestaan luodaan hyväksytympiä ratkaisuja ja tätä kautta osaltaan luodaan osallistujille kannustinta osallistua lisää. (Jäntti & Kurkela, 2021, s.25; Michels & De Graaf, 2010, s. 480.) Kelan tuottamat palvelut ovat lakisääteisiä, mutta eivät kuulu perinteiseen demokratian piiriin, eli Kelan hallituksen jäseniä ei päätetä demokraattisesti äänestämällä eikä Kela palveluihin voi myöskään suoraan vaikuttaa äänestämällä, jolloin suoranaista osallistavan demokratian kasvatuksellista tehtävää Kelan osallistaminen ei täytä. Mutta kasvatuksellinen tehtävä voi toteuta Kelan toteuttaman asiakasosallisuuden avulla, kun asiakkaat saavat taitoja ja kykyjä osallistua myös muihin julkishallinnon osallistaviin prosesseihin. Sitä vastoin Kelan kehittämistoimintaan osallistumalla tuetaan integraatiotehtävää, kun asiakas voi kokea kuuluvansa johonkin yhteisöön esimerkiksi asiakasyhteisön tai asiakasraadin kautta. Kelan tehtävä on jo laissa säädetty, mutta osallistumisen myötä voi legitimiteetti lisääntyä, kun asiakkaalle syntyy parempi ymmärrys ratkaisuista sekä tunne mahdollisuudesta vaikuttaa näihin ratkaisuihin ja palveluihin. Tämä jakautuneisuus osallistumisen tehtävistä korostui myös haastatteluissa. Haastateltavat kaikki toivat esiin Kelan erityisen aseman julkishallinnollisena organisaationa, johon ei valita vaaleilla edustajia, mutta jonka asiakkaita suurin osa suomalaisista tai Suomessa asuvista on sekä erityisen piirteen ettei Kelan antamiin peruspalveluihin voi vaikuttaa äänestämällä, mutta esimerkiksi palveluiden käytettävyydestä voidaan kysyä mielipidettä. Vastauksissa nousikin erityisesti esiin näkökulma asiakkaiden vaikuttamisen mahdollisuudesta niissä puitteissa kuin se oli mahdollista sekä asian tärkeäksi kokeminen myös Kelan organisaatiossa. Osallistuminen ja vaikuttaminen haluttiin mahdollistaa, vaikka Kelalla ei lakisääteistä velvollisuutta asiakkaiden osallistamiselle olekaan.

6.2 Miten osallisuus ymmärretään Kelassa

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että haastateltavien näkemykset osallisuudesta ja osallistumisesta käsitteinä ovat yhteneväiset ja molemmat käsitteet noudattivat aiemmissa tutkimuksissa esiin tulleita määrittelyitä. Asiakkaiden osallisuuden nähdään olevan sekä poliittista että sosiaalista (ks. Kiilakoski & muut, 2012a, s. 5–6; Nivala, 2021).

Asiakkaista puhutaan kunnioittavasti ja arvostavasti ja näkemys asiakkaiden osallistumisesta palveluiden kehittämiseen on positiivinen. Osallistumisen koetaan olevan asiakkaalle voimaannuttava ja itsetuntoa kohottava kokemus, jossa asiakas kokee tulevansa kuulluksi ja joka parhaimmillaan on oppimiskokemus ja mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua omiin asioihinsa. Asiakas nähdään oman elämänsä aktiivisena toimijana. Nämä kuvaukset sopivat yhteen sosiaalisen osallisuuden näkökulmaan (Kiilakoski & muut, 2012a, s. 5–6; Nivala, 2021). Tämän lisäksi osallistumisen kuvataan olevan myös yhteiskunnallista vaikuttamista, jonka aikana asiakas tulee kuulluksi ja hänen mielipiteensä huomioiduksi sekä mahdollisuutta edellä mainittuun, jolloin osallistumisessa toteutuu demokraattinen, poliittinen osallisuus. Osallistumisen koetaan Kelassa olevan aktiivista ja vapaaehtoista ja osallistumisen nähdään myös hälventävän epäluuloja ja lisäävän luottamusta sekä Kelaan, että ylipäänsä viranomaisiin. Aineistosta voidaan tehdä havainto, että Kelassa asiakkaiden osallistumisen koetaan aidosti vaikuttavan palveluiden kehittämiseen.

6.3 Asiakkaiden osallistumisen merkitys kehittämistyössä

Aineistosta nousee havaintona, että asiakkaiden osallistuminen Kelan palveluiden kehittämiseen ja toimintaan on Kelan henkilöstön näkökulmasta toivottavaa ja sille on suuri tahtotila. Asiakkaiden osallistaminen nähdään paitsi trendi-ilmiönä, myös strategiasta johdettuna kysymyksenä. Aineiston mukaan asiakkaiden osallistumisella on merkitystä palveluiden kehittämisessä niissä projekteissa, joissa se on mahdollista. Asiakkaiden osallistuminen koetaan merkitykselliseksi ja tärkeäksi ja sitä haluttaan hyödyntää sekä tukea mahdollisuuksien mukaan. Toisaalta esiin nousi myös osallistamistyön eritahtisuus eri yksiköiden kesken. Vaikka Kelalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta ottaa asiakkaita mukaan kehittämistyöhön, on Kela halunnut kehittää toimintaansa ja palveluitaan asiakkaiden tarpeista käsin. Kelan työntekijöiden keskuudessa osallistumisen merkitys myös asiakkaille tiedostetaan, samoin kuin hyväosaisten asiakkaiden suurempi osallistumisprosentti ja heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevien asiakkaiden vaikeampi tavoitettavuus. Tämä havainto tukee aiempia tutkimuksia osallistumisen ja vaikuttamisen epätasaisesta jakautumisesta, esimerkiksi sosioekonomisen taustan mukaan (ks.

Michel & De Graaf, 2010, s. 489; Tai & muut, 2019, s. 290–291; Yang & Pandey, 2011, s. 883, 887–888).

Aineistosta nousee esiin myös asiakkaiden osallistumisen tulosten näkyväksi tekemisen tärkeys myös asiakkaiden suuntaan sekä vaikuttamisen näkökulmasta, että asiakkaiden motivaation näkökulmasta. Kun asiakas osallistuu ja saa tietoa osallistumisensa konkreettisista tuloksista lisää tämä paitsi kehittämistyöhön osallistumisen mielekkyyttä, myös uudelleen osallistumisen mahdollisuutta. Tämä näkökulma tulee esiin myös tutkimuksissa (ks. Jäntti & Kurkela, 2021), jossa osallistumisprosessin tulosten esitteleminen nähdään tärkeäksi ja motivoivaksi. Jos kansalainen ei ole tietoinen osallistumisensa vaikutuksista tai näe osallistumisprosessin konkreettisia tuloksia, voi kokemus olla turhauttava ja vähentää jatkossa osallistumista. Tulosten avoin ja aktiivinen esittely ja kansalaisten mielipiteiden käsittely sekä näiden vaikuttavuuden esiin tuominen nähdään lisäävän osallistujan kuulluksi ja arvostetuksi tulemisen tunteeseen, sekä lisäävän kokonaisvaltaista hyvinvointia. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 35.) Kelassa osallistumista ei ole juurikaan arvioitu, eikä arvioinnille ole ollut mittaristoa tai osallistumiselle ole asetettu selkeitä tavoitteita. Toisaalta myös tutkimuskirjallisuus tuo esiin, ettei kansalaisten osallistumiselle ole olemassa yhtä tiettyä arviointimittaria, koska osallistumisen tarkoitukset ja tavoitteet ovat erilaisia ja hyvin moninaisia ja arviointi tulisikin sovittaa yhteen osallistumisen tarkoitusperien kanssa (Bryson & muut, 2012, s. 30). Esiin nousi ajatus tuoda kehittämistä enemmän esiin esimerkiksi Kelan nettisivujen ja asiakasyhteisön kautta. Arviointityön esiin tuominen nähdään tärkeäksi myös asiakasymmärryksen takia, koska asiaa tuodaan esiin nettisivuilla, jolloin konkreettisten esimerkkien avulla voidaan asiakkaille osoittaa kehittämistyön tuloksia ja mihin asiakkaiden osallistuminen on todella vaikuttanut.

6.4 Osallistumista edistävät ja heikentävät tekijät

Aineistosta nousee sekä osallistumista edistäviä että heikentäviä tekijöitä, jotka myötäilevät aiempaa tutkimustietoa. Hyvinvoivilla, aktiivisilla ja osallistumiskykyisillä kansalaisilla nähdään olevan paremmat edellytykset tuoda esiin omia mielipiteitä sekä osallistua (Michel & De Graaf, 2010, s. 486; Tai & muut, 2019, s. 290–291.) ja tämä näkyy myös

Kelassa. Hyväosaiset ja hyvät voimavarat omaavat asiakkaat osallistuvat muita helpommin kehittämistyöhön myös Kelan kontekstissa. Toisaalta kehittämistyöhön on pyritty osallistamaan ja motivoimaan monista eri taustoista tulevia asiakkaista ja osallistumisen koetaan olevan voimaannuttava kokemus kaikenlaisille asiakkaille. Osallistumiseen vaikuttavat myös henkilökohtaiset tekijät, kuten kansalaisten taidot, resurssit ja mieltymykset, jotka puolestaan vaikuttavat kykyyn ja haluun vaikuttaa ja osallistua. Myös roolimallit, tuki ja kannustus vaikuttavat yksilön kykyyn ja haluun osallistua. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 31–32.) Keskeisenä havaintona aineistosta voidaan nostaa esiin työntekijöiden tuntemus asiakkaista, näkemys Kelan asiakasymmärryksestä ja sen hyödyntämisestä kehittämistyössä ja tätä kautta erilaisten asiakkaiden tarpeiden huomioimisena. Henkilöstöllä on selkeä käsitys ja tuntemus asiakkaista ja heidän tarpeidensa moninaisuudesta sekä valtakunnallisen organisaation asettamista vaatimuksista ja rajoitteista. Kelassa hyödynnetään paljon asiakasymmärrystä ja asiakasymmärrystä täydennetään jatkuvasti erilaisia syötteillä sekä asiakkaista saatavalla tiedolla, jolloin ihmisten muuttuvat elämäntilanteet ja niihin vaikuttavat etuudet tulevat huomioiduiksi helpommin. Mielenkiintoisena huomiona nousi aineistosta esiin ajatus asiakaspalvelun työntekijöiden hiljaisen tiedon paremmasta hyödyntämisestä. Asiakaspalvelutyöntekijät ovat suorassa yhteydessä erilaisiin asiakasrajapintoihin, ja heillä on paljon ensi käden tietoa asiakkaista, heidän tarpeistaan ja toiveistaan, mutta jostain syystä tämän tiedon hyväksi käyttäminen on ollut hyvin vähäistä tai jopa olematonta.

Osallistumista edistäviä tekijöitä ovat myös kunnollinen tieto osallistumismahdollisuuksista sekä käyttäjäystävälliset, helppokäyttöiset ja helposti löydettävät osallistumiskanavat, esimerkiksi erilaisten teknologioiden käyttö (Bryson & muut, 2012, s. 30). Lisäksi erilaiset osallistumismuodot kuten mahdollisuus sekä verkkovälitteiseen tai henkilökohtaiseen osallistumiseen, lisäävät osallistumista. Jos osallistuminen on liian vaikeaa tai aikaa vievää, kasvaa myös haluttomuus osallistua. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 34.) Kelassa on käytössä monipuolisia osallistamisen käytänteitä, joilla tavoittaa erilaisia osallistujia sekä ymmärrys osallistumisen monikanavaisuudesta. Kelassa asiakkaiden osallistumista on pyritty helpottamaan ja mahdollistamaan moni eri keinoin ja tutkimuksen teon aikana

on lanseerattu Kelan asiakasyhteisö, joka toimii internet pohjaisesti ja jolla pyritään helpottamaan ja aktivoimaan asiakkaita vastaamaan kyselyihin ja vaikuttamaan kehittämiseen ja palveluihin. Asiakas saa kutsun kyselyyn ja voi itse valita mihin kyselyyn vastaa. Helposti saatavilla olevat internetalustaiset osallistumiskanavat voivatkin paitsi aktivoida enemmän osallistujia myös lisätä normaalisti passiivisten kansalaisten osallistumista (Tai & muut, 2019, s. 290–291). Toisaalta mikään osallistumismekanismi ei sovi kaikkeen ja osallistumista suunniteltaessa on tärkeää käyttää oikeanlaista osallistumisen käytäntöä suhteessa osallistumisen tarkoituksen, osallistujien ominaisuuksien ja organisaation resurssien näkökulmasta. Useiden osallistamisen käytänteiden käyttö johtaa todennäköisemmin hyviin osallistumistuloksiin. (Yang & Pandey, 2011, s. 887.) Osallistumisprosessien tulee myös sopia siihen kontekstiin, jossa osallistaminen tapahtuu (Bryson & muut, 2012, s. 24–25). Hyvän osallistumisprosessin suunnittelun ohella tulisikin kiinnittää huomiota myös osallistumisen todenmukaisiin vaikuttamismahdollisuuksiin ja siihen, kohtaavatko kansalaisten odotukset todellisuutta. Osallistumisen vaikutus edes jossain määrin päätöksiin lisää kansalaisten luottamusta ja tyytyväisyyttä. (Arnstein, 1969, s. 216; Jäntti & Kurkela, 2021, s. 26.)

Tutkimusten mukaan osallistumista heikentäviä tekijöitä ovat henkilökohtaiset voimavarat, ajanpuute ja kokemus, että osallistuminen vaatii paljon tietoa. Asiakkaiden heikko taloudellinen tilanne, osallistumiskyvyttömyys, kuten osallistumista estävä vamma voivat toimia osallistumista heikentävinä tai estävinä tekijöinä, sekä tuottaa osallistumishaluttomuutta. Myös erilaiset heikot elämäntilanteet, heikompi koulutustaso tai asema nousevat syiksi osallistumishaluttomuuteen. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 31–32.) Kela on pyrkinyt ottamaan huomioon ihmisten erilaiset elämäntilanteet ja mahdollistamaan osallistumisen hyvinkin matalalla kynnyksellä, esimerkiksi mahdollistamalla palautteen antamisen osana palvelutilannetta.

Kansalaisten tyytyväisyys päätökseen tekoon ja luottamus poliittiseen järjestelmään, voi osaltaan vähentää osallistumishalukkuutta, koska palveluihin ollaan lähtökohtaisesti tyytyväisiä. Tällaisessa tilanteessa ei koeta suurta tarvetta kehittää tai muuttaa asioita eikä

sitä kautta myöskään osallistua. Myös kiinnostuksen puute on yksi tekijä osallistumattomuuteen. Kaikkia ei kiinnosta osallistua tai vaikuttaa päätöksen tekoon tai palveluiden kehittämiseen. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 30–33.) Nämä ilmiöt tunnistetaan myös Kelassa. Suurin osa Kelan palveluiden käyttäjistä käyttää palveluitaan ilman jatkuvaa kontaktia Kelaan tai tarvetta kehittää palvelua mitenkään. Esimerkiksi lapsilisät tulevat tilille joka kuukausi asiaa sen enempää hoitamatta, kun lapsilisähakemuksen on kerran tehnyt ja myönteisen päätöksen saanut. Tämän jälkeen etuus maksetaan automaattisesti sen kummemmin kyselemättä ja yhteyttä pitämättä siihen asti, kunnes lapsi täyttää 17 ja etuuden maksu päättyy. Asioiden ollessa hyvin, ja toimiessa automaattisesti, ei koeta tarvetta ylimääräiselle kehittämistyölle.

Sitä vastoin epäluottamus järjestelmään voi tuottaa sekä osallistumishalukkuutta, että haluttomuutta. Halukkuudella halutaan vastata järjestelmän epäkohtiin, muuttaa asioita ja tehdä niistä parempia. Osallistumishaluttomuus voi puolestaan kertoa epäluottamuksesta järjestelmään, päättäviin tahoihin tai omiin vaikutusmahdollisuuksiin. (Michel & De Graaf, 2010, s. 489.) Tyytymättömyys poliittiseen järjestelmään, päätöksen tekoon tai palveluihin voi toimia heikentävänä tekijänä osallistumiseen. Kansalaisten osallistuminen on jo levinnyt laajalle erilaisiin julkishallinnon organisaatioihin ja on osa institutionaalisia järjestelyitä. Tutkimukset tuovat kuitenkin esiin suunnittelun ja toteutuksen tärkeyden. Jos osallistumista ei suunnitella tai toteuteta huolellisesti, tuloksena voi olla päätöksen teon viivästyminen sekä konfliktien lisääntyminen. Tämä puolestaan voi tuottaa pettymyksen osallistujille ja johtaa tätä kautta epäluottamukseen lisääntymiseen. Tällöin riskinä on osallistumisen pinnallisuus eli osallistuminen tapahtuu vasta päätöksenteon jälkeen eikä näin ollen tosiasiallisesti vaikuta mihinkään. (Yang & Pandey, 2011, s. 880.) Kansalaisten aiemmat kokemukset ja pettymys osallistumiseen ja päätöksen tekoon voivat myöhemmin näkyä osallistumattomuutena ja luottamuksen menetyksenä ja pahimmillaan jopa julkisena sabotointina, jossa esimerkiksi sosiaalisen median kautta lietsotaan levottomuutta (Michel & De Graaf, 2010, s. 489; Young & Tanner, 2022, s. 767–768). Pettymys ja turhautuminen, sekä ylilyönnit esimerkiksi sosiaalisessa mediassa puoles-

taan voivat olla joko seurausta negatiivisesta osallistumisilmapiiristä tai johtaa negatiiviseen osallistumisilmapiiriin. Osallistumisilmapiiri voi olla negatiivisen lisäksi jopa vihamielinen, mikä voi vaikuttaa osallistumishalukkuuteen kielteisesti. Kansalaiset eivät halua osallistua julkiseen keskusteluun tai päätöksentekoon, koska eivät halua altistaa itseään kritiikille tai häirinnälle. (Jäntti & Kurkela, 2021, s. 30; Michel & De Graaf, 2010, s. 489.)

Yangin ja Pandeyn (2011) tutkimuksen mukaan kankeilla ja byrokraattisilla hallinnan tavoilla on kielteisiä vaikutuksia kansalaisten osallistumiseen. Byrokratia tai raskaat hallinnolliset säännöt ja vaatimukset luovat erilaisia esteitä, jotka estävät kansalaisia saamasta tarkkoja ja oikea-aikaisia tietoja asioista, mikä puolestaan vaikuttaa siihen, etteivät kansalaiset tunne asioita riittävän hyvin. Tämä taas vähentää osallistumista. (Yang & Pandey, 2011, s. 882.) Sitä vastoin organisaation koolla ei tutkimusten mukaan ole merkitystä byrokraattisten esteiden kohdalla, vaan hyvin pienetkin organisaatiot voivat olla hierarkkisia ja byrokraattisia ja suuret organisaatiot hyvin joustavia, matala hierarkkisia ja muutosvalmiita suhteessa kansalaisten osallistamiseen. (Yang & Pandey, 2011, s. 887.) Aineistosta nousi selvästi esiin Kelan olevan historiallinen ja osittain byrokraattinen organisaatio, jota sitovat laki ja kulloisenkin hallituksen mukanaan tuomat reunaehdot, joiden puitteissa toimia. Jotkin muutokset joudutaan tekemään nopeallakin aikataululla eikä asiakkailla yksinkertaisesti ole mahdollisuutta vaikuttaa asioihin, koska niitä määrittävät lait. Mutta ne asiat, joihin on mahdollista vaikuttaa ja ottaa asiakkaita mukana kehittämään palveluita, Kela on ainakin pyrkinyt järjestämään. Aineiston perusteella Kelan koetaan olevan halukas tekemään muutoksia ja osittain näin on jo tapahtunutkin, mutta tiedostaen, että isona organisaationa tämä vie aikaa, eikä joka yksikössä olla vielä samalla viivalla asioiden suhteen.

6.5 Jatkotutkimuskohteet

Ensimmäinen mielenkiintoinen jatkotutkimus kohde olisi Kelan asiakasryhmävastaavien roolin vaikutus asiakkaiden osallistumisen tukemisessa. Haastatteluissa nousi esiin, että

Kelaan on rekrytoitu asiakasryhmävastaavia, joista osa on aloittanut työssään joulukuussa 2023 ja osa aloittaa työnsä tämän tutkimuksen haastatteluiden tekemisen jälkeen. Haastatteluiden perusteella asiakasryhmävastaavien työnkuvaan tulee kuulumaan vastauksissakin esiin noussut yksiköiden välinen yhteistyö ja läpileikkaava näkemys. Mielenkiintoista olisi tutkia miten asiakasryhmävastaavien rooli vaikuttaa osallistumisen tukemisessa ja yksiköiden välisen yhteistyön tekemisessä.

Toinen mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde on tämän tutkimuksen aikana alkaneen Kelan asiakasyhteisön vaikutus asiakkaiden osallistumiseen. Asiakasyhteisön on haastatteluiden perusteella tarkoitus lisätä asiakkaiden osallistumista sekä osallistamista kehittämistyöhön olemalla matalankynnyksen väline osallistumiselle. Asiakkailla on mahdollisuus vastata verkkokyselyihin tai osallistua tutkimuksiin oman aikataulunsa ja mielenkiinnon kohteidensa mukaan (Kela, 2024b). Asiakasyhteisön on tarkoitus myös madaltaa Kelan henkilöstön kynnystä ottaa asiakkaita mukaan kehittämistyöhön, kun osallistujien saaminen tai kartoittaminen on jo valmiiksi tehty ja kyselyn voi toteuttaa lyhyelläkin aikataululla. Näin myös kyselyiden oikea-aikainen kohdentaminen helpottuu.

Kolmantena ilmiönä olisi mielenkiintoista tutkia lisää johtamisen vaikutuksesta asiakkaiden osallistamiseen. Millä tavoin johtajan asema organisaatiossa sekä kokemus esimiestyöstä vaikuttaa asiakkaiden osallistamiseen? Eli tukeeko kokenut esihenkilö henkilöstön osallistamistyötä herkemmin, kuin tuoreempi johtaja? Tai suhtautuuko ylempi johto osallistamistyöhön myönteisemmin kuin keskijohto? Kiinnostavaa olisi myös tutkia, onko esihenkilön johtamisen teoilla, kuten omalla aktiivisuudella, asioiden priorisoimisella tai tavoitteiden asettamisella merkitystä asiakkaiden osallistamisen lisääntymiseen asiantuntijaorganisaatiossa? Mitkä johtamisen teot tuottavat eniten osallistumista ja mitkä taas heikentävät? Johtamisen tematiikassa tutkittavaa riittäisi myös henkilöstön osaamisen ja hiljaisen tiedon paremmasta hyödyntämisestä organisaatiossa.

Lähteet

Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksessa tulisi ottaa huomioon. Teoksessa A. Puusa, P. Juuti & I. Aaltio. (toim.). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.

Ahonen, E., Ahopelto, M., Heikkinen, M., Huovinen-Tervo, M., Pekkala, T. & Tolonen, E. (toim.) (2021). SOTE-SOPAN KEITTOKIRJA – SOTE-UUDISTUKSEN TAUSTATEKIJÄT JA KÄÄNNEKOHDAT. KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 45.

Arnstein S (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association 35(4): 216–224. DOI 10.1080/01944366908977225

Bennett, H., Escobar, O., Hill O'Connor, C., Plotnikova, E., & Steiner, A. (2022). Participation Requests: A Democratic Innovation to Unlock the Door of Public Services? *Administration & society, 54*(4), 605–628. https://doi.org/10.1177/00953997211037597

Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2012). Designing Public Participation Processes. *Public administration review, 73*(1), 23–34. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x

Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International journal of public administration, 30*(11), 1179–1196.

Demokratiapolitiikan suuntaviivat. (2010). Oikeusministeriön julkaisu 14/2010. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-818-7

Edelenbos, J., van Schie, N., & Gerrits, L. (2010). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy sciences, 43*(1), 73–94. https://doi.org/10.1007/s11077-009-9086-2

Falanga, R. (2020), "Citizen participation during the COVID-19 pandemic: insights from local practices in European cities. Friedrich Ebert Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/lissabon/17148.pdf

Fiorina, M. P. (1999). Extreme voices: A dark side of civic engagement. Teoksessa T. Skocpol & M.P. Fiorina (toim.), Civic Engagement in American Democracy.

Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public administration review, 75*(4), 513–522. https://doi.org/10.1111/puar.12361

Hirsjärvi, S & Hurme, H. (2022). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus.

Hyssälä, L. & Backman, J. (2018). Kansanvallan peruskorjaus. Kaikki voimavarat käyttöön. Sitran julkaisuja.

Hyvil (2024). Osallistuminen hyvinvointialueen toimintaan. Viitattu 9.7.2024. Hyvil - Osallistuminen hyvinvointialueen toimintaan

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: A systematic review. *Public management review, 21*(1), 21–46. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? Public administration review, 64(1), 55–65.

Juuti, P. & Puusa, A. (2020 a). Johdanto. Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa A. Puusa., P. Juuti & I. Aaltio (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.

Juuti, P. & Puusa, A. (2020 b). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa A. Puusa., P. Juuti & I. Aaltio (toim.), Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus.

Jäntti A., Kork A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L.-M. (2021). Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota. Teoksessa Jäntti A., Haveri A., Rannisto P. (toim.), *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus* (pp. 76–97). Tutkimuksia 2021:3. Helsingin kaupunki.

Jäntti, A. & Kurkela, K. (2021) How municipalities can enhance citizen participation? – Exploring the views of participants and non-participants. Scandinavian Journal of Public Administration, 25(1), 23–42.

Jäntti, A., Paananen, H., Kork, A., & Kurkela, K. (2023). Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government. *Administration & society, 55*(8), 1529–1554. https://doi.org/10.1177/00953997231177220

Kangas, A., Jakonen O. & Havimäki S.-M. (2014). Osallistumista ja aktivointia. KUULTO-toimintakokeilun matkassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:11. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kaseva, K. (2011). Asiakkaan asema, itsemääräämineen ja VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON KEHITTÄMISESSÄ - Integroitu kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:16

Kela. (2023a). Tietoa Kelasta.

Kela. (2023b). Kelan strategia. https://www.kela.fi/strategia

Kela. (2023c). Asiakasymmärrys ja palvelujen kehittäminen. Viitattu 23.10.2023. https://www.kela.fi/asiakasymmarrys#kaytettavyystestaus

Kela. (2024). Organisaatio. Viitattu 29.5.2024. https://www.kela.fi/organisaatio

Kela. (2024b). Kelan asiakasyhteisö. Viitattu 1.8.2024. https://www.kela.fi/asiakasymmarrys#haastattelut-ja-havainnointi

Kela. (2024c). Asiakasymmärrys ja palveluiden kehittäminen. Viitattu 16.8.2024. https://www.kela.fi/asiakasymmarrys

Kiilakoski, T., Gretchel, A. & Nivala, E. (2012a). Osallisuus, kansalaisuus, hyvinvointi. Teoksessa T. Kiilakoski & A. Gretchel (toim.), Muistiinpanoja demokratiaoppi-tunnista. Millainen on lasten ja nuorten kunta 2010-luvulla. Nuorisotutkimus-verkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 57. https://www.researchgate.net/publication/328355464_Muistiinpanoja_Demokratiaoppitunnista_Notes_based_on_'A_Lesson_in_Democracy'_The_Municipalities_of_Children_and_Young_Adults_in_the_21st_Century

Kiilakoski, T., Nivala, E., Ryynänen, A., Gretschel, A., Matthies, A.-L., Mäntylä, N., Gellin, M., Jokinen, K. & Lundbom P. (2012b). Demokratia remontin työkaluja. Teoksessa T. Kiilakoski & A. Gretchel (toim.), Muistiinpanoja demokratiaoppitunnista. Millainen on lasten ja nuorten kunta 2010-luvulla. Nuorisotutkimusverkosto/Nuori-

sotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 57. https://www.researchgate.net/publication/328355464_Muistiinpanoja_Demokratiaoppitunnista_Notes_based_on_'A_Lesson_in_Democracy'_The_Municipalities_of_Children_and_Young_Adults_in_the_21st_Century

Kivinen, T., Vanjusov, H. & Vornanen, R. (2020). Asiakkaan ääni -osallisuus ja vaikuttamisenmahdollisuudet. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.), Uudistuva sosiaali- ja terveysala, 267–293.

Korpela, T. (2016). Kansalaiset Kelan toimintaa kehittämässä? Kansalaisten tavat ja mahdollisuudet osallistua Kelan toiminnan kehittämiseen. Työpapereita 110 | 2016. Kelan tutkimus

Kuntalaki 410/2015. Finlex. Noudettu 9.7.2024 osoitteesta Kuntalaki 410/2015 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX ®

Kurkela, K. (2021). Kunta ja muuttuva osallistuminen. *Hallinnon tutkimus, 40*(1), 37–52. https://doi.org/10.37450/ht.92256

Kurkela, K., Kork, A., Jäntti, A., & Paananen, H. (2024). Citizen participation as an organisational challenge in local government. The International journal of public sector management, 37(1), 124–140. https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2022-0179

Laitila, M. (2010). Asiakkaan osallisuus mielenterveys- ja päihdetyössä. Fenomenografinen lähestymistapa. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Health Sciences.

Laki hyvinvointialueista (611/2021). Finlex. Noudettu 9.8.2024 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20hyvinvointialueista%20

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Finlex. Noudettu 9.8.2024 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1992/19920785?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20potilaan%20oikeuksista%20

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Finlex. Noudettu 9.8.2024 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2000/20000812?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20sosiaalihuollon%20asiakkaan%20asemasta%20ja%20oikeuksista%20

Larjovuori, R.-L., Nuutinen, S., Heikkilä-Tammi, K., & Manka, M.-L. (2012). *Asiakkaat kuntapalveluiden kehittäjiksi - opas tehokkaan osallistumisen työkaluihin*. Tekes. http://www.tekes.fi/Julkaisut/asiakkaat_kuntapalvelujen_kehittajiksi.pdf

Leemann, L. & Hämäläinen, R.-M. (2015). Asiakasosallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. www.thl.fi/sokra.

Leemann, L. & Hämäläinen, R.-M. (2016) Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. Yhteiskuntapolitiikka 81 (2016):5

Lindeboon, G.-J. (2024). European Commission: ESF synthesis report of 2022 AIRs, Publications Office of the European Union, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2767/27515

Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. Local government studies, 36(4), 477–491. https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101

Moilanen, J. H. (2022). Osallisuus varhaiskasvatuksen opettajaopiskelijoiden kuvataideopetusmuistoissa. Kasvatus, 53(2), 160–170. https://doi.org/10.33348/kvt.115922

Nabatchi, T., & Amsler, L. B. (2014). Direct Public Engagement in Local Government. *American review of public administration, 44*(4_suppl), 63S-88S. https://doi.org/10.1177/0275074013519702

Nivala, E. (2021). Osallisuuden moninaisuus. https://kansalaisyhteiskunta.fi/tietopankki/osallisuuden-moninaisuus/

Närhi, K., Kokkonen, T. & Matthies, A.-L. (2014). Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. Janus vol. 22 (3) 2014, 227–244.

Osallisuuden edistäjän opas. (2023). THL. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-088-0

Pedersen, K. H., & Johannsen, L. (2016). Where and How You Sit: How Civil Servants View Citizens' Participation. *Administration & society, 48*(1), 104–129. https://doi.org/10.1177/0095399714555753

Perustuslaki 731/1999. Finlex. Noudettu 9.7.2024 osoitteesta Suomen perustuslaki 731/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX ®

Romakkaniemi, M., Lindh, J. & Laitinen, M. (2018). Nuorten aikuisten osallisuus ja sosiaalinen kuntoutus Lapissa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia | 147.

Ryynänen, A. (2002). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (eduskunta.fi)

Saloranta, P. (2024). Julkinen hallinto hyötyisi osallisuuden tarkemmasta määrittelystä. https://www.sitra.fi/artikkelit/julkinen-hallinto-hyotyisi-osallisuuden-tarkemmasta-maarittelysta/

Siisiäinen, M. (2010). Osallistumisen ongelma. Kansalaisyhteiskunta 1, 8–40

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014. Finlex. Noudettu 9.8.2024 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2014/20141301

STM. (2023). Osallisuuden edistäminen. Viitattu 24.11.2023. https://stm.fi/osallisuuden-edistaminen

Tai, K., Porumbescu, G., & Shon, J. (2020). Can e-participation stimulate offline citizen participation: An empirical test with practical implications. Public management review, 22(2), 278–296. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1584233

TENK, Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Noudettu 9.7.2024 osoitteesta https://tenk.fi/sites/default/files/2023-03/HTK-ohje_2023.pdf

THL. (2023). Sote-sanastot - Sanasto - Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeiset käsitteet (thl.fi)

THL. (2024). Asiakasosallisuus palvelujärjestelmässä. Viitattu 8.8. 2024. Asiakasosallisuus palvelujärjestelmässä - THL

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & society, 51*(5), 795–825. https://doi.org/10.1177/0095399716680057

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8

Valtiovarainministeriö. (2024a) Kuntien itsehallinto ja päätöksenteko. Viitattu 12.4.2024. https://vm.fi/kuntien-itsehallinto-ja-paatoksenteko

Valtiovarainministeriö. (2024b). Hyvinvointialueiden tehtävät ja toiminta. Viitattu 12.4.2024. https://vm.fi/hyvinvointialueiden-tehtavat-ja-toiminta

Valtiovarainministeriö. (2024 c). Osallistumis- ja vaikuttamiskeinot. Viitattu 12.4.2024. https://vm.fi/osallistumis-ja-vaikuttamiskeinot

van Eijk, C., & Steen, T. (2022). *The public encounter and the role of citizens*. https://doi.org/10.4337/9781800889330.00014

Vilkka, H., Saarela, M. & Eskola, J. (2018) Riittääkö yksi? Tapaustutkimus kuvaajana ja selittäjänä. Teoksessa R. Valli & E. Aarnos. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin: 1, Metodin valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle* (5., uudistettu painos.). PS-kustannus.

Virolainen, J. (2015). Näkökulmia osallistumiseen, osallisuuteen ja osallistumattomuuteen taiteen ja kulttuurin kentällä. *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja*, *1*(1). https://doi.org/10.17409/kpt.v1i1.103

Virtanen, P., Jalonen, H., Maijala, S. & Kurkela, K. (2023). Sote-uudistus on mahdollisuus kehittää parempia sote-palveluita – Kelan ja Vaasan yliopiston yhteistyöhankkeessa selvitetään palveluiden käyttäjien tarpeita. https://tietotarjotin.fi/tutkimusblogi/621991/sote-uudistus-on-mahdollisuus-kehittaa-parempia-sote-palveluita-kelan-ja-vaasan-yliopiston-yhteistyohankkeessa-selvitetaan-palveluiden-kayttajien-tarpeita?q=%22Sote-uudistus+on+mahdollisuus+kehitt%C3%A4%C3%A4+parempia+sote-palveluita+%E2%80%93+Kelan+ja+Vaasan+yliopiston+yhteisty%C3%B6hankkeessa+selvitet%C3%A4%C3%A4n+palveluiden+k%C3%A4ytt%C3%A4jien+tarpeita%22

Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. (2000). Putting More Public in Policy Analysis. Public administration review, 60(4), 349-359. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00097

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public administration review, 67*(2), 249–264. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x

Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public administration review, 71*(6), 880–892. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x

Young, S. L., & Tanner, J. (2023). Citizen participation matters. Bureaucratic discretion matters more. *Public administration (London), 101*(3), 747–771. https://doi.org/10.1111/padm.12867

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelurunko

1. Teema: Mitä on osallisuus ja osallistuminen Kelassa

- Mitä on osallisuus?
- Miten osallisuus ymmärretään Kelassa?
- Miksi Kela haluaa ottaa asiakkaita mukaan kehittämistyöhön?
- Mistä tarve asiakasosallisuuteen kumpuaa?
- Miten asiakkaiden mukana olo vaikuttaa kehittämistyöhön?
- Miten asiakkaiden kehittämistyöhön osallistumista arvioidaan?
- Minkälaisten rakenteet osallistumiselle on luotu?
- Kuka johtaa kehittämistyötä?
- Miten osallistumista/kehittämistyötä johdetaan?
- Miksi on päädytty juuri näihin osallistamisen käytänteisiin?
- Mitä uutta asiakkaat tuovat kehittämistyöhön?

2. Teema: Asiakkaiden osallistumien Kelan kehittämistyöhön

- Mitä osallistuminen tuo asiakkaille?
- Asiakkaiden osallistumisen hyvät/huonot puolet?
- Miten haasteisiin on vastattu?
- Miten hyviä käytänteitä on viety eteenpäin?
- Kuinka paljon ja miten asiakkaiden osallistumista on tuettu?
- Mitkä käytänteet tuottavat eniten asiakkaiden osallistumista?
- Miten Kela motivoi erilaisissa elämäntilanteissa olevia asiakkaita osallistumaan kehittämistyöhön?

3. Teema: Työntekijät kehittämistyössä

- Miten osallistumisen edistäminen on resursoitu?
- Miten työntekijöitä on tuettu prosessissa?
- Onko henkilöstölle tarjottu osallistumisen tukemiseen koulutusta/tukea?

- Tukeeko johtaminen Kelassa asiakkaiden mukaan ottamista kehittämistyöhön?