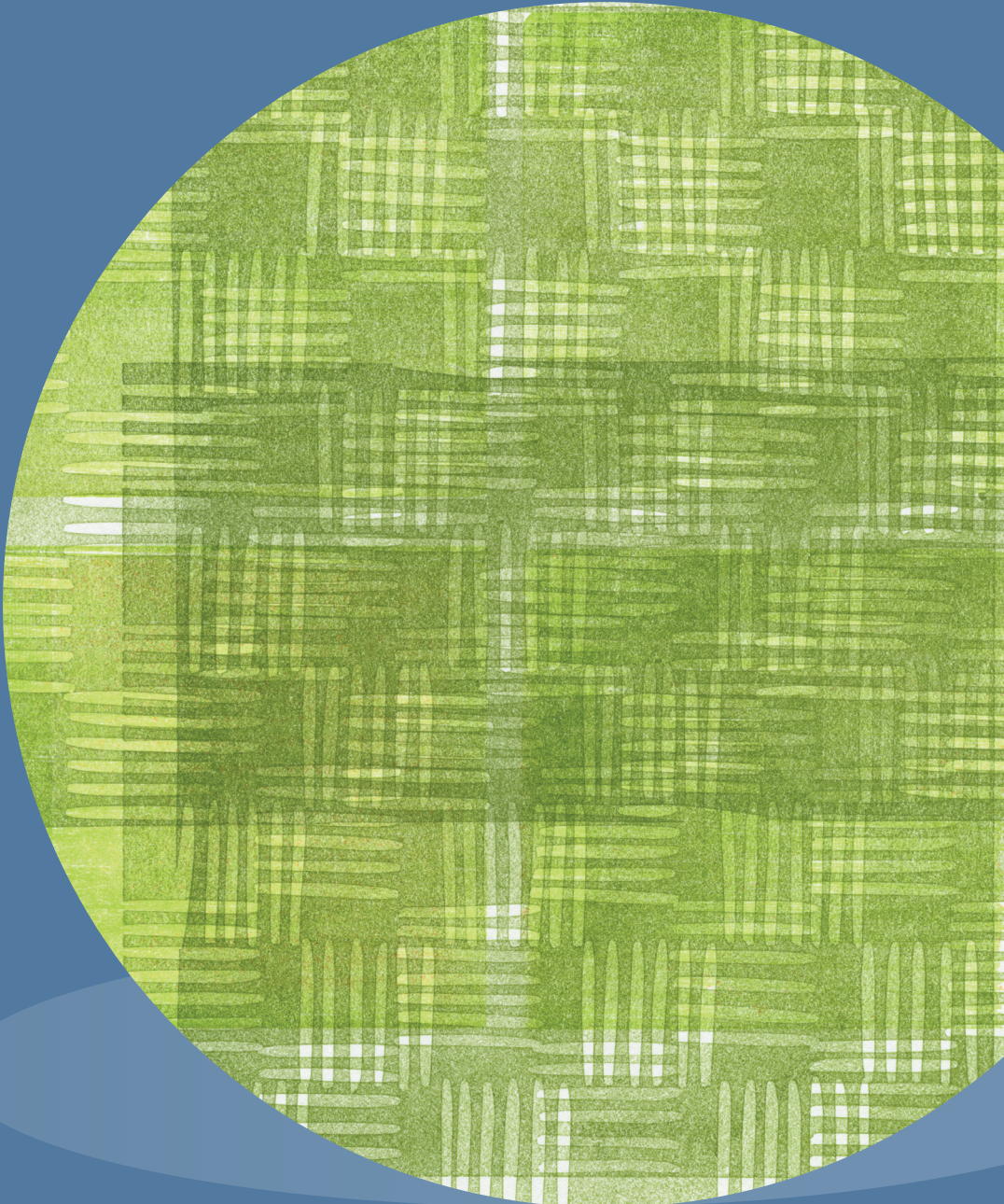


Sanna Blomgren
Jouko Karjalainen
Pekka Karjalainen
Minna Kivipelto
Paula Saikkonen
Peppi Saikku

Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa

RAPORTTI



Raportti 4/2016

Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa

Sanna Blomgren, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen,
Minna Kivipelto, Paula Saikkonen & Peppi Saikku



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-302-647-6 (painettu)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISBN 978-952-302-648-3 (verkko)

ISSN 1798-0089 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3>

Raportti 4/2016

Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy

Tampere 2016

Esipuhe

Toimeentulotuen siirtämisestä Kelaan on keskusteltu 1980-luvulta saakka eli nykyisen toimeentulotuen synnystä lähtien. Perustoimeentulotuki siirtyy Kelan hoitettavaksi vuoden 2017 alussa, mikä merkitsee suurta ja periaatteellista muutosta suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä ja kuntien sosiaalityössä. Perustoimeentulotuki muuttuu pitkälti verkossa haettavaksi etuudeksi ja sen side sosiaalityöhön ohenee. Kuntien sosiaalityö on suuren murroksen ja mahdollisuuden edessä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaalipolitiikan tutkimusyksikössä käynnistettiin laaja seurantutkimus toimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksista sosiaalityöhön ja siihen liittyviin palveluihin ja etuuksiin sekä heikoimmassa asemassa olevien asemaan Kela-siirron varmistuttua. Käsillä oleva raportti on tutkimuksen ensimmäisen vaiheen loppuraportti ja siinä kartoitetaan tilanne ennen siirtoa. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa on jo tuotettu tietoa päätöksenteon tueksi siitä, kuinka kunnissa voitaisiin varautua siirtoon (Blomgren ym. 2016).

Tutkimuksen toinen vaihe toteutetaan siirron jälkeen, jolloin voidaan arvioida siirron vaikutuksia heikoimmassa asemassa olevien asemaan ja kuinka kuntien sosiaalityö ja kuntiin jäävä ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki ovat muotoutuneet siirron seurauksena. Toimeentulotuen Kela-siirron vaikutusten arviointi antaa arvokasta ja ainutlaatuista tietoa myös tulevalle perustulokeilulle siitä, miten sosiaalityö ja siihen liittyvät palvelut mahdollisesti tulisi järjestää perustulon oloissa.

Helsingissä 14.4.2016

Pasi Moisio

Tiivistelmä

Blomgren, Sanna; Karjalainen, Jouko; Karjalainen, Pekka; Kivipelto, Minna; Saikkonen, Paula; Saikku, Peppi. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 4/2016, 170 sivua. Helsinki 2016. ISBN 978-952-302-647-6 (painettu); ISBN 978-952-302-648-3 (verkkojulkaisu)

Raportti esittelee laajemman tutkimushankkeen ensimmäisiä tuloksia. Tavoitteena oli selvittää sosiaalityön ja siihen liittyvien palvelujen ja etuuksien tilanne kunnissa ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa. Hankkeen toinen osa tehdään, kun perustoimeentulotuen Kela-siirto on toteutunut.

Tutkimuksessa tilannetta tarkastellaan 12 kunnassa ja yhdessä liikelaitoskuntayhtymässä. Lisäksi on tehty kuusi asiakkaiden ryhmähaastattelua. Raportissa käsitellään uudistuksia asiakkaiden kokemusten ja odotusten, aikuissosiaalityön rakenteiden, työttömien aktivoinnin, kolmannen sektorin tehtävien, sosiaalityön orientaatioiden, menetelmien sekä sosiaalityön yhteiskunnallisen tehtävän näkökulmista.

Asiakkaiden näkökulmasta onnistuneen palvelun osatekijöitä olivat oma pitkäaikainen työntekijä, yhteydenoton helppous ja matala kynnys, mutkaton palvelu, ennustettavasti maksettavat etuudet sekä läpinäkyvä päätöksenteko. Asiakkaat odottivat, että perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan vastuulle vähentää tuen hakemiseen liittyvää häpeää. Lisäksi asiakkaat toivoivat, että siirto lisää asiakkaiden tasapuolista kohtelua, päätösten ja perustoimeentulotuen maksamisen ennustettavuutta. Uhkana pidettiin Kelan jäykkä ja hitaita toimintatapoja sekä päätöksenteon läpinäkyttömyyttä, joiden pelättiin siirtyvän myös perustoimeentulotuen käsittelyyn ja lisäävän epävarmuutta tukien saamisesta.

Kuntaliiton vuonna 2013 keräämä aineisto tuki muiden aineistojen tuottamaa kuvaa palveluiden järjestämisestä kunnissa. Kuntien käytännöt olivat kirjavia ja asiakkaiden ohjaus toimeentulotuen ja sosiaalityön välillä vaihteli runsaasti. Aktivointi näytti muodostuneen kiinteäksi osaksi sosiaalityötä.

Kuntien veloitteet heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämisesä ovat lisääntyneet viime vuosina. Kunnissa työttömien aktivointi miellettiin ensisijaisesti sosiaalihuollon tehtäväksi, mutta toiminnan laajentuminen on vahvistamassa elinkeinopoliittista näkökulmaa. Työmarkkinatuen uudistusten saattoi nähdä voimistaneen aktivoinnin näkökulmaa myös sosiaalityössä. Kuntouttavaan työtoimintaan kohdistuneet paineet olivat saaneet kunnat sekä kehittämään toimintamuotoja sosiaalisen kuntoutuksen suuntaan että kasvattamaan volyyymia sisällön kustannuksella.

Kolmannen sektorin avustustavat ja palvelut ovat syntyneet jäsenistön tai oman viite-ryhmän tarpeista ja siten luontevasti täydentävät yksityistä ja julkista järjestelmää. Esimerkkejä näistä ovat monipuolisia palveluja tarjoavat toimintakeskukset, mutta myös leipäjonot ja ruokapankit. 1990-luvulla muodostuneen joukkotyöttömyyden vakiintumisen myötä aineellinen avustaminen ja sittemmin erilaiset työllisyys- ja osallisuustoimet ovat tulleet olennaiseksi osaksi kolmatta sektoria. Kirkon diakoniarahaston avulla on voitu tarkastella myös ylivelkaantumisproblematiikan monimutkaistumista kuten limiitti- ja vertaislainojen kasvua.

Tutkimuskunnissa sosiaalityön menetelmät, tehtävä ja paikka yhteiskunnassa olivat voimakkaassa muutoksessa. Aktivointipolitiikka, tukien muuttuva luonne ja tulossa olevat muutokset näkyivät kunnissa veloitteiden suorittamisena, organisatorisina muutoksina ja henkilöstön esiin tuomana epävarmuutena. Käytetyt työmenetelmät ovat vahvasti toimisto- ja toimeentulotukikeskeisiä. Tavoitteelliseen ja prosessimaiseen työskentelyyn ei ole riittäviä edellytyksiä. Vaikka monenlaisia palveluja on tarjolla, niitä tarvitsevia ihmisiä ei pystytä välttämättä ohjaamaan oikeisiin paikkoihin. Tarve sosiaalityön uudistamiselle ja jalkautumiselle asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden pariin tunnistettiin, mutta sisältöjä tälle ei ole ehditty muotoilla. Sosiaalisen kuntoutuksen ja palvelutarpeen arvioinnin menetelmiä on kehitetty osassa kuntia, mutta pääosin tässäkin ollaan alkuvaiheessa. Huolta aiheuttavat sosiaalityön palvelusta syrjäytyvät, palveluista kokonaan katoavat ja he, jotka jäävät pyörimään niin sanottuihin pohjimmaisiiin järjestelmiin. Jatkon suhteen on epäselvyyttä, miten kommunikatio Kelan ja sosiaalitoimen välillä hoidetaan, ja miten erityistä tukea tarvitsevat tunnistetaan ja ohjataan sosiaalityön palveluihin.

Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä oli kunnissa aktiivitoimien ja toimeentulotuen värittämänä asiakkaita sopeuttavaa ja siten olemassa olevia rakenteita ja käytäntöjä ylläpitävää. Ylläpitävää funktiota kyseenalaistettiin vain vähän. Sosiaalityöstä ei erotu tällä hetkellä kovin voimakkaasti esimerkiksi yhteiskunnallisen analyysin tekeminen, rakenteellisen sosiaalityön osaaminen tai sosiaalityön sosiaalipolitiikkasuhde. Sosiaalityön asema uhkaa heikentyä, jos sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä jatkaa kapeutumistaan.

Johtopäätöksinä todetaan, ettei sosiaalityö läheskään aina tavoita kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä, jotka tarvitsisivat palveluita. Useimmiten sosiaalityöhön pääseminen edellyttää asiakkaan omaa aktiivisuutta. Palvelujen käyttäjillä on kokemusta, tietoa ja näkökulmia, jotka pitäisi ottaa lähtökohdaksi uudistuksia suunniteltaessa. Irtautumalla sektorilähtöisyydestä ja organisaatiokeskeisyydestä voidaan palveluja uudistaa niin, että palvelut ovat asiakkaiden näkökulmasta selkeitä, läpinäkyviä, tarkoituksenmukaisia ja helposti lähestyttäviä. Asiakkaan luottamuksen saavuttaminen ja säilyttäminen on keskeinen tekijä palvelujen onnistumisessa.

Työttömien työllistymisen edistämisessä on meneillään ristiriitaisia trendejä: toisaalta valtio on siirtämässä vastuuta enenevästi kunnille, toisaalta TYP-toiminta edustaa kuntien ja valtion yhteisvastuun näkökulmaa. Meneillään olevat muutokset kunta-valtio-suhteessa ja aktivointipolitiikassa voivat joko tiivistää aktivoinnin ja sosiaalityön yhteyttä kunnissa tai irrottaa aktivoinnin sosiaalityöstä elinkeinopoliittisten painotusten myötä. Molemmissa skenaarioissa on omat etunsa ja huolensa niin asiakkaiden, työntekijöiden kuin hallinnan näkökulmista.

Epävirallinen avustaminen, työllistäminen ja ”aktivointi” ovat vakiintuneet julkisten palvelujen rinnalle kolmannen sektorin mahdollisesti edelleen kasvavaksi yhteiskunnalliseksi tehtäväksi. Useimmiten kyse on elintarvikeavun tai rahallisen avustamisen liittämisestä muuhun vertais- tai yhteisölliseen tukeen. Joissakin tilanteissa haastatellut esittivät epäilyjä, että julkisen tukijärjestelmän haurastuminen on johtanut epävirallisen avun tarpeeseen. Kyse on myös sellaisesta yhteisöllisestä tuesta, joka luontevammin sopii juuri kansalaislähtöisille toimijoille. Esimerkkejä näistä ovat monipuolisia palveluja tarjoavat toimintakeskukset.

Avainsanat: Sosiaalityö, sosiaalipalvelut, toimeentulotuki, aktivointi, kuntouttava työtoiminta, kolmas sektori

Sammandrag

Blomgren, Sanna; Karjalainen, Jouko; Karjalainen, Pekka; Kivipelto, Minna; Saikkonen, Paula; Saikku, Peppi. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. [Socialt arbete, tjänster och förmåner i förändring]. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Rapport 4/2016, 170 sidor. Helsingfors, Finland 2016. ISBN 978-952-302-647-6 (tryckt); ISBN 978-952-302-648-3 (nätpublikation)

Rapporten är den första delen i ett mer omfattande forskningsprojekt. Syftet var att reda ut läget för socialt arbete och relaterade tjänster och förmåner i kommunerna före överföringen av det grundläggande utkomststødet till FPA. Den andra delen av projektet genomförs efter överföringen av det grundläggande utkomststødet till FPA.

Studien fokuserar på 12 kommuner och en samkommuns affärsverk. Dessutom har sex klientgrupper intervjuats. I rapporten behandlas reformerna utifrån klienternas erfarenheter och förväntningar, strukturerna för socialt arbete bland vuxna, aktivering av arbetslösa, den tredje sektorns uppgifter, det sociala arbetets orientering och metoder samt det sociala arbetets samhälleliga uppdrag.

Delfaktorer för en lyckad tjänst ur klienternas perspektiv var en egen långvarig arbetstare, lätta kontaktkanaler och en låg tröskel, smidig service, förmåner som betalas enligt förväntningarna och transparent beslutsfattande. Klienterna förväntade sig att överföringen av utbetalningen av det grundläggande utkomststødet till FPA skulle minska skamkänslorna relaterade till ansökan om stöd, öka en jämlik behandling av klienterna samt göra beslutsfattandet och utbetalningen av grundläggande utkomststöd mer förutsägbart. Ett upplevt hot var FPA:s stela och långsamma rutiner samt den bristfälliga transparensen hos FPA:s beslutsfattande som eventuellt också skulle överföras till behandlingen av det grundläggande utkomststødet och öka osäkerheten kring beviljandet av stöd.

Det material som Kommunförbundet insamlat 2013 gav stöd åt uppfattningen om ordnandet av tjänsterna i kommunerna. Kommunernas rutiner var brokiga, och handledningen av klienterna mellan utkomststødet och det sociala arbetet varierade i hög grad. Aktivering verkar ha blivit en etablerad del av det sociala arbetet.

Kommunernas skyldigheter i främjandet av personer i en svag ställning på arbetsmarknaden har ökat under de senaste åren. I kommunerna ansågs aktiveringen av arbetslösa i första hand höra till socialvården, men utvidgningen av verksamheten stärker det näringspolitiska perspektivet. Reformen av arbetsmarknadsstødet kunde också anses ha stärkt aktiveringens roll även i det sociala arbetet. Trycket på rehabiliterande arbetsverksamhet hade också lett till att kommunerna hade utvecklat rutinerna i riktning mot social rehabilitering och ökat volymerna på bekostnad av innehållet.

Den tredje sektorns stöd och tjänster har uppstått utifrån medlemmarnas eller den egna referensgruppens behov, och de kompletterar på ett smidigt sätt det privata och offentliga systemet. Exempel på dessa är verksamhetscentraler som tillhandahåller mångsidiga tjänster och också brödköer och matbanker. I och med massarbetslösheten som uppstod på 1990-talet har materiellt stöd samt olika åtgärder för sysselsättning och delaktighet blivit en väsentlig del av den tredje sektorns verksamhet. Med hjälp av kyrkans diakonifond har man också kunnat granska den allt mer komplicerade överskuldsettningsproblematiken, såsom limit- och kamratlån.

I de undersökta kommunerna var metoderna i socialt arbete, uppgifterna och den sociala ställningen för socialt arbete utsatta för stora förändringar. Aktiveringspolitiken, stödets föränderliga karaktär och de framtida ändringarna återspeglades i kommunerna i form av genomförandet av skyldigheterna, de organisatoriska ändringarna och osäkerheten bland personalen. Arbetsmetoderna fokuserar starkt på byrå- och utkomststödsrutinerna. Förutsättningar för målinriktat och processororienterat arbete saknas. Även om man tillhandahåller många slags tjänster kan man inte alltid hänvisa personer till rätt ställe. Behovet av reformer inom socialt arbete och implementeringen av dem bland klienter och samarbetspartner identifierades, men man har inte hunnit utforma innehållet. Metoder för social rehabilitering och bedömning av servicebehovet har utvecklats i en del kommuner, men arbetet har bara påbörjats. Bekymmer orsakas av dem som marginaliseras och försvinner utom räckhåll för det sociala arbetet och dem som fastnar i de så kallade sista systemen. Med tanke på framtiden är det oklart hur kommunikationen mellan FPA och socialväsendet kommer att skötas och hur personer som behöver särskilt stöd identifieras och hänvisas till socialvård.

Det samhälleliga uppdraget för socialt arbete i kommunerna handlade om att aktivera och anpassa klienterna med hjälp av utkomststöd samt att upprätthålla befintliga strukturer och rutiner. Den upprätthållande funktionen har endast ifrågasatts i ringa grad. För närvarande präglas socialt arbete inte i någon nämnvärd grad av till exempel samhällsanalyser, kompetens inom strukturellt socialt arbete eller det sociala arbetets koppling till socialpolitiken. Ställningen för det sociala arbetet kan försämrats om det samhälleliga uppdraget för det sociala arbetet blir snävare.

Som slutsats konstateras att socialt arbete inte tillnärmelsevis alltid når personer i den sämsta ställningen som skulle ha behov av tjänster. I allmänhet förutsätter social service aktivitet av klienterna. Användarna av tjänsterna har erfarenhet, kunskap och perspektiv som borde beaktas när reformer planeras. Genom att lösgöra sig från fokus på sektorer och organisationer kan tjänsterna förnyas så att de blir tydliga, transparenta, ändamålsenliga och lätt-tillgängliga för klienterna. Att vinna och bevara klienternas förtroende är viktigt med tanke på servicekvaliteten.

I främjandet av sysselsättningen av arbetslösa förekommer motstridiga trender: å ena sidan vill staten överföra mer ansvar till kommunerna, och å andra sidan representerar den arbetspolitiska verksamheten kommunernas och statens gemensamma ansvar. De pågående reformerna av relationen mellan kommunerna och staten samt aktiveringspolitiken kan antingen främja sambandet mellan aktiveringspolitiken och det sociala arbetet i kommunerna eller lösgöra aktiveringen från det sociala arbetet i och med de näringspolitiska prioriteringarna. Bägge scenarierna har sina för- och nackdelar ur både klienternas, medarbetarnas och samhällsstyrningens perspektiv.

Inofficiell hjälp, sysselsättning och ”aktivering” har blivit en etablerad del av verksamheten vid sidan av offentliga tjänster. I allmänhet handlar det om att koppla livsmedels- eller penninghjälp till annat kamratstöd eller socialt stöd. I vissa fall hade de intervjuade misstänkar att behovet av inofficiell hjälp hade ökat på grund av det allt svagare officiella stödsystemet. Det handlar också om sådant socialt stöd som bäst anpassas för medborgarorienterade aktörer. Exempel på dessa är verksamhetscentraler som tillhandahåller mångsidiga tjänster.

Ämnesord: Socialt arbete, socialvård, utkomststöd, aktivering, rehabiliterande arbetsverksamhet, tredje sektorn

Abstract

Blomgren, Sanna; Karjalainen, Jouko; Karjalainen, Pekka; Kivipelto, Minna; Saikkonen, Paula; Saikku, Peppi. *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. [Social work, services and benefits in a state of flux]. National Institute for Health and Welfare (THL). Report 4/2016, 170 pages. Helsinki, Finland 2016. ISBN 978-952-302-647-6 (printed); ISBN 978-952-302-648-3 (online publication)

This report is the first part of a more extensive research project. The goal was to study the state of affairs in social work and associated services and benefits in local authorities before the Social Insurance Institution (Kela) takes over the responsibility for basic social assistance. The second part of the project will be implemented after Kela has taken over responsibility for granting and paying basic social assistance benefits.

The empirical study covers 12 local authorities and one joint authority. Six group interviews with clients and service users were also conducted. The report discusses the changes from the perspective of clients' experiences and expectations, structures of adult social services, the activation of the unemployed, the role of the third sector, the orientation of social work, methods, and the role of social work in society.

From the perspective of clients and service users, the factors contributing to successful services were access to a personal long-term social worker, ease of correspondence, low threshold, forthright service, predictability of benefit payments, and transparent decision-making. Clients estimated that the transfer of responsibility for basic social assistance to Kela will remove some of the shame associated with claiming benefits, promote the equal treatment of clients, and increase the predictability of decisions and basic social assistance payments. Potential problems foreseen by clients were Kela's rigid and slow processes and lack of transparency in the decision-making process, which could transfer to the processes of basic social assistance benefits and could increase uncertainty over benefit payments.

Data compiled by the Association of Finnish Local and Regional Authorities in 2013 supported the picture built by other studies of the organisation of services in local authorities. The practices of local authorities varied considerably, as did the procedures for referring clients between social assistance and social work. Activation appeared to have become an integral part of social work.

The responsibilities of local authorities in promoting employment among the most disadvantaged jobseekers have increased in recent years. Local authorities perceived the activation of the unemployed to be primarily the responsibility of social services, but the widening of the scope of services is giving more weight to economic development policy perspectives. It was evident that the changes in the labour market subsidy have also made activation a more important element in social work. The pressure to use rehabilitative work experience has led local authorities to develop services focused on social rehabilitation, as well as to increase the volume of services at the expense of quality.

The assistance and services provided by the third sector typically stem from the needs of each organisation and its target group, which make them a natural complement to the private and public system. Examples include activity centres that provide a wide range of services, but also bread queues and food banks. Since the stabilisation of the mass employment trend that began in the 1990s, forms of tangible assistance and, more recently, different kinds of employment and social inclusion initiatives have become an important part of the role of the third sector. The Church Diaconia Fund also provided insight into the increasing complexity of the over-indebtedness problem,

such as the growing prevalence of limit loans and peer lending. In the authorities included in the study, the methods of social work and the role of social services in society were in drastic transition. Activation policy, the changing nature of benefits, and future reforms were met in local authorities by focusing on meeting their obligations and by organisational restructuring, as well as uncertainty among employees. The majority of procedures were administrative and focused on social assistance. There are not enough resources for goal-oriented and process-based social work. Although the range of services available is wide, the people who need them are not always referred to the right service providers. The need to reform social work and make social work more readily available to clients, service users and partners has been recognised, but there has not been time to develop methods to this in practice. Some local authorities have developed methods for social rehabilitation and needs assessment in social work, but most were still in the early stages in this respect as well. Concerns were voiced regarding those whom social services cannot reach, those who slip through the net, and those who get stuck in the lowest-level systems. With regard to the future, there is uncertainty over how communication between Kela and municipal social work will be organised, and how those who require special assistance can be recognised and referred to social work.

In the local authorities' view, the role of social work in society was to support clients and service users to adapt to the existing structures and practices by means of activation and social assistance. Only few challenged the view that the primary objective was to maintain the status quo. At the moment, functions such as performing social analyses, carrying out structural social work, or tying social work to social policy are largely missing. The position of social work is at risk of weakening, if its role in society continues to become narrower.

In conclusion, social work does not reach the most vulnerable people who need these kinds of services nearly as often as it should. In most cases, access to social services depends on the client's own activity. The users of these services have experience, information and views that should be taken into account when planning future reforms. By moving away from a sector-based and organisation-centric approach, service provision can be revised to make new services straightforward, transparent, expedient, and easily accessible from the clients' perspective. Gaining and maintaining clients' trust is vital for the success of these services.

There are conflicting trends at work in efforts to promote employment among jobseekers: On the one hand, the State continues to transfer more and more of the responsibility to local authorities, and on the other, the legislation on multi-sectoral one-stop-shops to promote employment (TYP) has highlighted the shared responsibility of local authorities and the State. The current changes in the relationship between local authorities and the State and of the activation policy can either reinforce the link between activation and social work in local authorities or separate activation from social work due to new economic development policy priorities. Both scenarios have benefits and disadvantages from the perspective of clients and employees, and the governance of activation.

The role of the third sector in providing informal assistance, promoting employment and "activating" jobseekers has become established as a complement to public services, and this role could grow in the future. In most cases, this means incorporating food or monetary assistance into other peer and community-based forms of support. Some interviewees speculated that the growing importance of informal assistance could be due to the weakening of the public support system. Informal assistance also includes the kind of community-based support the provision of which comes the most naturally to non-governmental parties. Examples include activity centres that provide a wide range of services under one roof.

Keywords: Social work, social services, social assistance, activation, rehabilitative work experience, third sector

SISÄLLYS

Esipuhe
Tiivistelmä
Sammandrag
Abstract

1	Johdanto	12
1.1	Tutkimuksen tarkoitus	12
1.2	Lainsäädäntö muutoksessa	14
1.3	Raportin rakenne	17
2	Tutkimushankkeen toteutus	20
2.1	Tutkimustehtävät	21
2.2	Tutkimuskuntien kuvaus	21
	Väestö	22
	Työttömyys	23
	Toimeentulotuki	24
	Työmarkkinatuen kuntaosuus	25
	Kuntouttava työtoiminta	26
3	Kuntakentän kirjavat käytännöt • PAULA SAIKKONEN	29
3.1	Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön kuntakysely	30
3.2	Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön järjestäminen kunnissa	31
3.3	Toimeentulotukityö rutiinina	33
3.4	Sosiaalityö palveluna	35
3.5	Perustoimeentulotuen siirto Kelaan ja aineiston haasteet	39
4	Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat • SANNA BLOMGREN	41
4.1	Asiakasraadit tiedon tuottajana	43
4.2	Toimeentulotuen hakeminen	45
4.3	Toimeentulotuen harkinnanvaraisuus	48
4.4	Toimeentulotuen ja etuuskien riittävyys	49
4.5	Hyvät kokemukset – mutkattomuus ja jatkuvuus	50
4.6	Huonot kokemukset – epäoikeudenmukaisuus, epävarmuus ja poiskäännyttäminen	53
	Epävarmuus ja odottaminen oman toimeentulon varmistamisessa	56
	Poiskäännyttävät käytännöt palveluissa	59
4.7	Osallistuminen yhteisön toimintaan	62
4.8	Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan – ”Meille on ihan sama mistä se tulee, kunhan me saadaan se pieni rahamme”.	64
4.9	Toiveet ja kehittämissuhteet	66
4.10	Johtopäätökset	68

5	Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa • PEPPI SAIKKU	74
5.1	Kuntien lainsäädännölliset veloitteet työllisyshoidossa	75
5.2	Tutkimusasetelma: tutkimuskysymykset, aineisto ja analyysi	76
5.3	Työllisyyspalvelujen organisointi ja yhteydet sosiaalityöhön	77
5.4	Työmarkkinatuen kuntaosuus: välttämätön paha, joka ohjaa toimintaa?	80
5.5	Kuntouttava työtoiminta: työllistymisen edistämistä, sosiaalista kuntoutusta vai säilytystä?	84
5.6	Sosiaalinen kuntoutus ja työelämäosallisuus.	89
5.7	Kunta-valtio -suhde muutoksessa	92
5.9	Johtopäätökset ja pohdinta	97
6	Toimeentulotuen tuolla puolen – hätävasta yhteisötalouteen? • JOUKO KARJALAINEN.	103
6.1	Taustaksi.	103
6.2	Leipäjonot ja ruoka-apu	105
6.3	Paikallisseurakunnat ja kirkon ruokapankit	107
6.4	Kirkon diakoniarahasto – apua poikkeustilanteissa	111
6.5	Aktivointi- ja osallisuus työ- ja toimintakeskuksissa	114
6.6	Yhteenveto	117
7	Sosiaalityön uusi asento: paikka, rooli ja orientaatio • PEKKA KARJALAINEN	119
7.1	Artikkelin tavoite ja toteutustapa	121
7.2	Toimeentulotuki ja sosiaalityö	121
7.3	Kela-siirto	125
7.4	Sosiaalityössä käytettävät menetelmät ja työmuotojen uudistaminen	128
7.5	Sosiaalityön kehittäminen ja sosiaalihuoltolaki	132
7.6	Sosiaalityö uuden edessä	134
7.7	Lopuksi.	136
8	Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus • MINNA KIVIPELTO	137
8.1	Aineiston tarkastelu	138
8.2	Sosiaalityössä ongelmat paikannetaan ihmisen arkeen	139
8.3	Keinoja arjen tukemiseksi	142
8.4	Puhe asiakkaasta heijastaa sosiaalityön ristiriitaista tehtävää	143
8.5	Visiona ”oikea” sosiaalityö	145
8.6	Sosiaalityön suhde muihin ammatteihin.	147
8.7	Toimintaa arvioidaan talouden ehdoilla	150
8.8	Yhteenveto: sosiaalityö muuttumattomuuden ja vakauden takaajana.	152
8.9	Pohdinta: sosiaalityön yhteiskunnallisen tehtävän ja vaikuttavuuden tiedostaminen ja esiin saaminen	154
9	Johtopäätökset.	157
9.1	Tulokset tiiviisti	157
9.2	Sosiaalityöhön, palveluihin ja etuuksiin liittyvästä tutkimuksesta.	159
9.3	Pohdinta.	161
	Lähteet	164

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tarkoitus

Raportti on osa tutkimuskokonaisuutta, jonka tavoitteena on selvittää sosiaalityön ja siihen liittyvien palvelujen ja etuuksien tilanne ennen ja jälkeen perustoimeentulotuen siirtämistä Kelan järjestettäväksi. Muutosten vaikutusten ymmärtämiseksi tarvitaan tietoa ennen ja jälkeen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan. Tässä raportissa kuvaamme tilannetta ennen siirtoa. Raportti syventää ja täydentää *Toimeentulotuki 2010-luvulla* -tutkimusta, jossa selvitettiin toimeentulotuen asiakkuuksia ja toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä (Kuivalainen 2013).

Onnistuneen palvelun osatekijöistä on saatava tietoa ennen muuta palvelujen ja etuuksien käyttäjien näkökulmasta. On myös syytä selvittää, miten toimeentulotuen Kela-siirtoon on valmistauduttu kunnissa. Onko sosiaalityötä lähdetty kehittämään ja organisoimaan niin, että sillä on mahdollisuus toimia muuttuneessa ympäristössä ja vastata tulevaisuuden tarpeisiin? Miten työttömien aktivointi on organisoitu kunnissa ja miltä työttömien aktivoinnin ja sosiaalityön yhteys näyttää? Minkälainen on kolmannen sektorin merkitys yhteiskunnallisena toimijana ja asiakkaiden sosiaalisten tilanteiden tukena? Entä miten sosiaalityö pitäisi tulevaisuudessa järjestää, jotta se tukisi asiakkaita parhaalla mahdollisella tavalla?

Tutkimuksen lähtökohtana on ollut myös se, että Suomessa on paljon sosiaalityön ja siihen liittyvien tukien ja etuuksien tarvitsijoita. Kokonaan perusturvaetuuksien (kansaneläke, takuueläke, vähimmäismääräinen sairauspäiväraha, vähimmäismääräiset äitiys-, isyys- ja vanhempainrahat, työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki), asumisen tukien ja toimeentulotuen, varassa olevissa talouksissa asui 231 000 henkilöä, joka on 4,3 prosenttia suomalaisista. Perusturvan varassa olemisen kesto on keskimäärin neljä vuotta. Perusturvaa saavat kotitaloudet ovat yleensä pienituloisia ja heillä on toimeentulovaikeuksia, mikä näkyy myös toimeentulotuen hakemisessa. Lähes 94 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista saa lisäksi jotakin Kelan etuutta. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saamisen samanaikaisuus on yleistä: 42 prosenttia yleistä asumistukea saavista kotitalouksista saa myös toimeentulotukea. Toimeentulotukea saavat usein myös sellaiset kotitaloudet, joissa joku jäsenistä sai työmarkkinatukea, peruspäivärahaa tai elatustukea. (Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä 2015.)

Vuonna 2014 toimeentulotuen etuuksia sai 393 336 henkilöä. Toimeentulotukea saaneista 15–74-vuotiaista työttömien osuus oli 55,8 prosenttia ja työllisten 7,2 prosenttia. (THL 2015a.) Toisin päin tarkasteltuna, työmarkkinatukea saavista 32,2 prosenttia sai myös toimeentulotukea. Entistä useampi saa toimeentulotukea pitkäaikaisesti, mikä

kertoo myös ongelmien luonteesta ja tehostetun tuen tarpeesta. Toimeentulotuen asiakkailla on pitkittyneen työttömyyden lisäksi usein myös elämänhallinnan ongelmia, jotka lisäävät etuuskien tarvetta. Toimeentulotuki oli ainoana tulonlähteenä 7,4 prosentilla tuen saajista. (Perusturvan riittävyys II arviointiryhmä 2015.)

Toimeentulotuki taloudellisena etuutena tarkoittaa lain suomaa viimesijaista etuuta, jolla turvataan ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki liittyy niihin sosiaalityön palveluihin, jotka tähtäävät asiakkaan toimeentulon ja taloustilanteen parantamiseen. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön soveltamisohjeiden (STM 2013) mukaan toimeentulotuella on välttämättömän turvan antamisen lisäksi myös laajempi tehtävä. Toimeentulotuella pitäisi tukea myös asiakkaan itsenäistä selviytymistä ja edistää ihmisen mahdollisuuksia vastata itse toimeentulostaan ja osallistua omien asioidensa hoitamiseen. Toimeentulotuen tarkoituksena on mahdollistaa myös osallistuminen yhteiskunnan toimintaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tulisi käyttää esimerkiksi henkilön omatoimisen suoriutumisen ja sosiaalisen turvallisuuden edistämiseksi sekä syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Sosiaalityöhön tarvitaan tietoa toimeentulotuen käytöstä sekä erilaisten sosiaalisten ongelmien lieventämiseen että niiden ratkaisun. (STM 2013.) Toimeentulotuen organisointi sosiaalityön ja etuuskäsittelyn välillä vaihtelee kunnissa paljon (Saikku & Kuivalainen 2013; Vogt & Sjöholm 2014).

Toimeentulotuki on tähän saakka ollut keskeinen työväline sosiaalityössä. Vuonna 2011 tehdyssä kyselyssä neljäsosa aikuissosiaalityötä tekevästä sosiaalialan ammattilaisista ilmoitti tekevänsä toimeentulotukityötä yli 60 prosenttia työajastaan (Blomgren & Kivipelto 2012). Työntekijät eivät kuitenkaan eritelleet, minkä verran toimeentulotukeen kuului taloudellisen etuuden käsittelyä ja myöntämistä ja minkä verran muita sosiaalityön tukitoimia. Vuonna 2008 voimaan tullut muutos toimeentulotuen määräajojista on lisännyt painetta siirtää etuuskäsittelyä pois sosiaalityöstä. Kunnat ovat kannattaneet muutosta sillä perusteella, että siirto antaisi mahdollisuuden keskittyä ”oikeaan” sosiaalityöhön toimeentulotukipäätösten sijaan. (VM 2013, 60.) Toimeentulotukeen kohdistuvissa tutkimuksissa on saatu näyttöä siitä, että taloudellinen tuki yksin ei riitä heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden auttamiseen, vaan tarvitaan useita toisiaan tukevia toimia, jotta työskentelyllä saavutetaan paras vaikuttavuus (Saikkonen ym. 2015; Kivipelto ym. 2013).

Toimeentulotuen uudistuksen jälkeen asiakkaan on ensin haettava perustoimeentulotuen päätös Kelasta. Jos asiakkaalla on lisäksi sellaisia yllättäviä tai erityisiä menoja, joita perustoimeentulotuki ei riitä kattamaan, hänen on käännyttävä kunnan puoleen. Kunnan tehtäväksi jää lainmuutoksen jälkeenkin myöntää täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, jotka molemmat edellyttävät harkintaa. Asiakkaalla säilyy oikeus keskusteluun kunnan sosiaaliviranomaisen kanssa. Lisäksi hänelle taataan mahdollisuus keskustella perustoimeentulotukeen liittyvistä asioista myös Kelan toimihenkilön kanssa. (Kela 13.3.2015; Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 815/2015.)

Lainmuutos ei vaikuta toimeentulotuen tasoon eikä tuen myöntämisperusteisiin. Perustoimeentulotukeen tehdään pieniä tarkennuksia: Kelalta maksettavaan tukeen siirretään täydentävästä toimeentulotuesta menoeriä, jotka toistuvat usein ja edellyttävät vähäisempää harkintaa. Perustoimeentulotukeen pyritään sisällyttämään mahdollisimman laajasti myös toimeentulotuessa huomioitavat asumiseen liittyvät menot. (Kela 13.3.2015; Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 815/2015.)

Valtio ja kunnat vastaavat edelleen puoliksi perustoimeentulotuen menoista. Kunnat osallistuvat perustoimeentulotuen rahoitukseen siten, että kuntien rahoitusosuus kustannuksista on 50 prosenttia. Kuntien osuus otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. (Kela 13.3.2015; Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 815/2015.)

Sosiaaliturvan ja palvelujärjestelmän muutos näyttää muodostuneen pysyväksi tilaksi. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon reformi on vielä kesken, tulevat jo aikaisemmat lakiuudistukset väistämättä muokkaamaan sosiaaliturvaa ja sosiaalipalveluita. Seuraavaksi käsitellään tutkimuksen kannalta merkittävimpiä lainsäädännöllisiä uudistuksia ja kokeiluja.

1.2 Lainsäädäntö muutoksessa

Vaikka kimmoke tutkimuksen toteuttamiseen on perustoimeentulotuen Kela-siirto, koskettavat myös monet muut lainsäädännölliset muutokset sosiaalityön ja siihen liittyvien palvelujen ja etuuksien käyttäjiä. Koko joukko uudistuksia on saatettu voimaan ja tätä kirjoittaessa ja osa uudistuksista on vielä työn alla.

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) korostaa edeltänyttä lakia vahvemmin asiakkaan asemaa, suunnitelmallista työskentelyä ja vaikuttavuuden arviointia. Laissa painotetaan sosiaalityön merkitystä asiakas- ja asiantuntijatyönä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Laissa tähän ohjataan tuomalla esiin sosiaalityön tavoitteellisuus ja prosessin vieminen loppuarviointiin saakka. Sosiaalihuoltolain esille nostamia keinoja ovat myös rakenteellinen sosiaalityö ja tiedon tuotanto, joilla voidaan vaikuttaa ongelmien poistamiseen ja lieventämiseen.

Sosiaalinen kuntoutus uutena lakisäateisenä palveluna tarjoaa mahdollisuuden kehittää uudenlaisia toimintamuotoja, mutta myös haastaa sosiaalityön perinteisiä toimintamalleja. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että Suomessa ja Pohjoismaissa sosiaalityö on pääosin yksilöihin kohdistuvaa muutos-, tuki- ja ohjaustyötä (Marttila ym. 2012; Juhila 2008, 61). Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen sisältyvät muun muassa sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen, valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan sekä ryhmätoiminta ja

tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin. Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä. Sosiaalihuoltolain myötä erilaiset nuorisotakuussa toteutetut sosiaalisen kuntoutuksen toimintamuodot on lakisääteistetty.

Työmarkkinatuen uudistus. Työmarkkinatuen rahoitusuudistus toteutettiin vuonna 2006. Uudistuksessa työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitus yhtenäistettiin siten, että yli 500 työttömyyspäivältä työmarkkinatukea saaneiden työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoitus jaettiin valtion ja kunnan kesken. Myös toimeentulotuen rakenne määriteltiin uudelleen jakamalla tuki perustoimeentulotukeen ja tarveharkintaiseen toimeentulotukeen. Valtio ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotukea yhtä suurin osuuksin. (HE 164/2005.) Tutkimusten mukaan työmarkkinatuki uudistus johti etenkin kuntien aktivoitumiseen toimenpiteiden tarjoamisessa. Työmarkkinatukea saavien henkilöiden työllistyminen ei sen sijaan lisääntynyt (Hämäläinen ym. 2009; Riipinen ym. 2014).

Vuoden 2015 alusta työttömyysturvalakia muutettiin siten, että kunnat maksavat työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta puolet niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää ja 70 prosenttia niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää. Uudistuksen tavoitteena on vähentää pitkäaikais-työttömyyttä ja nostaa työllisyysastetta. Pitkällä aikavälillä tavoitteena on alentaa työttömyydestä aiheutuvia julkisia kokonaismenoja ja lisätä kuntien vaikutusmahdollisuuksia pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistämisessä. (HE 183/2014.)

Kuntouttava työtoiminta ja työelämäosallisuus. Kuntouttava työtoiminta on sekä sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalipalvelua että työttömyysturvalain mukaista työllistymistä edistävää palvelua. Vuonna 2012 yli 80 prosenttia kunnista järjesti kuntouttavaa työtoimintaa (Klem 2013). Työllistämisen ja työpajatoimintaa toteutetaan kunnissa myös sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain mukaisena toimintana. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamisen tarpeita arvioinut työryhmä (ns. TEOS) ehdotti kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kumoamista sekä luopumista erillisistä työelämäosallisuutta tukevista palveluista vammaisille ja vammattomille ihmisille. Sosiaalihuolto keskittyisi heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaaliseen kuntoutukseen, joka jakautuisi työelämävalmiuksia edistävään ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. (STM 2014.) TEOS-työryhmän esityksiä on suunniteltu vietävän eteenpäin muun muassa osana vaikeasti työllistyvien työvoimapolun siirtoa kunnille (TEM 2016).

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP). Työttömien monisektorisella yhteispalvelulla on pitkät juuret. Kuntien, työvoimatoimistojen ja Kelan yhteispalvelu käynnistyi vuosina 2002–2003 toteutuneella yhteispalvelukokeilulla ja jatkui sopimus pohjaisena työvoiman palvelukeskustoimintana (TYP) vuodesta 2004 eteenpäin (Karjalainen & Saikku 2008). Vuonna 2015 voimaan tullut lainsäädäntö työllistymis-

tä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta säätää yhteistoimintamallista, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Kohderyhmänä ovat ne työttömät, joilla arvioidaan olevan monialaisen yhteispalvelun tarve ja ne, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella, tai ovat vähintään 25 vuotta ja olleet työttömänä yhtäjaksoisesti 12 kuukautta, tai ovat alle 25 vuotta ja olleet työttömänä yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014.) Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Vuoden 2016 alusta monialaista yhteispalvelua tarjoaa 33 verkostoa, joiden arvioitu asiakasmäärä on lähes 90 000 henkilöä (TEM 2016, 52). Asiakasmäärän ennakoitu kasvu on huomattava, sillä aiemmissa työvoiman palvelukeskuksissa oli keskimäärin vajaat 30 000 asiakasta vuodessa (HE 183/2014). Verkostoissa ovat mukana TE-toimisto, Kela sekä alueesta riippuen 1–27 kuntaa. Arvioidut asiakasmäärät verkostoittain vaihtelevat Helsingin vajaasta 14 000 asiakkaasta Ylä-Pirkanmaan ja Pohjoisen Keski-Suomen noin 300 asiakkaaseen. (TEM 2016.)

Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelujen siirto kunnille. Kuntien roolin vahvistaminen työllisyydenhoidossa on ollut kahden viimeisimmän hallituksen linjauksissa, joita on viety eteenpäin myös muun muassa Työllisyyspoliittisen kuntakokeilun (2012–2015) avulla. Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelujen vastuun siirtoa valtiolta kunnille valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä (TEM 2016). Kyselyn mukaan vajaa puolet kunnista kannatti järjestämisvastuun siirtoa valtiolta kunnille. Kaikki yli 100 000 asukkaan kunnat kannattivat siirtoa, pienissä kunnissa kannatus oli selvästi heikompa. Lähes kolmannes kyselyyn vastaajista halusi pitää järjestämisvastuun ennallaan, mutta toivoi kunnille enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa TE-palvelujen järjestämiseen. (Mt., 57–58.) Viimeisimpien linjausten mukaan TE-palvelut ovat kokonaisuudessaan siirtymässä maakuntien järjestämisvastuulle, jotka hankkisivat palveluiden tuottamisen kunnilta, järjestöiltä tai yrityksiltä (VN 2016).

Osallistava sosiaaliturva ja perustulokokeilu. Edellisen hallituskauden lopulla käytiin kiivasta keskustelua osallistavan sosiaaliturvan tavoitteista ja sisällöstä. Työryhmän mukaan osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on edistää työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten osallisuutta, hyvinvointia, työelämävalmiuksia ja työelämään suuntautumista sekä ehkäistä syrjäytymistä. Työryhmässä todettiin työttömien aktivointivelvoitteiden olevan riittäviä ja ehdotettiin vapaaehtoisen osallisuutta edistävän toiminnan mahdollisuuksien lisäämistä ja monipuolistamista. (STM 2015.) Piloteissa havaittiin, että työttömien matalan kynnyksen toiminnalle ja ohjatulle ryhmätoiminnalle on selkeä tarve (Karjalainen & Saikku 2015). Aktivointivelvoitteita on sittemmin kiristetty olemassa olevia velvoitteita tiukemmin soveltaen ja seuraten. Nykyisen halli-

tuksen tavoitteena on edelleen tehostaa velvoitteiden käyttöä sekä kehittää osallistavan sosiaaliturvan mallia niin sanottujen kannustinloukkujen purkamiseksi (VNK 2015). Kelan johtama tutkimusryhmä selvittää perustulokokeilun käynnistämistä. Kokeilu toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2015 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa ja sen on tarkoitus käynnistyä vuoden 2017 aikana. (Kela 2016.)

Sote- ja aluehallintouudistukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sekä hillitä kustannuksia. Tavoitteena on, että julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä suuremmille itsehallintoalueille. Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavainen rahoitus yksinkertaistetaan ja samalla lisätään ihmisten valinnanvapautta palveluissa. (STM/VM 2016.)

Osana sote-uudistusta säädetään myös valinnanvapauslainsäädäntö. Sen myötä käyttäjä voi itse valita palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Valinnanvapaus on jatkossa pääsääntö perustasolla ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluissa. Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluita ja turvata nykyistä nopeampi hoitoon pääsy. Asiakkaan valinnan mahdollisuus turvataan yhtenäisillä palveluiden laatu- ja hintaperusteilla ja valintaa tukevalla julkisella tiedolla. Mats Brommelsin johtama selvityshenkilöryhmä (Brommels ym. 2016) on laatinut neljä vaihtoehtoista terveydenhuoltoon painottuvaa valinnanvapauden mallia. Sosiaalihuollon valinnanvapautta arvioidaan jatkotyössä. Kaikissa malleissa on lähtökohdana hallituksen linjaus, jonka mukaan valtio on jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon pääasiallinen rahoittaja. Tutkimusraportin kirjoittamishetkellä huhtikuussa 2016 sote-uudistuksen linjauksia on täsmennetty, mutta käytännön toteutuksesta ei ole vielä tarkkoja suuntaviivoja.

1.3 Raportin rakenne

Raportin ensimmäinen osa kuvaa tutkimushankkeen taustaa, toteutusta ja tiedonkeruuta (luvut 1 ja 2). Taustoitamme tutkimuskuntia tilastotiedolla väestöstä, työttömyydestä, toimeentulotuesta, työmarkkinatuesta ja kuntouttavasta työtoiminnasta. Kuvaa on täydennetty Kuntaliiton vuonna 2013 keräämällä aineistolla, johon myös artikkeli kolme perustuu. Artikkelit 4–8 perustuvat tutkimushankkeessa kerättyihin empiirisiin aineistoihin.

Raportin kolmannessa luvussa ”*Kuntakentän kirjavat käytännöt*” kuvataan kuntien erilaisia käytäntöjä asiakkaiden kohtaamisessa ja palveluiden järjestämisessä. Viimesijaisissa etuuksissa ja palveluissa käytetään harkintaa, johon tarvitaan hyvää paikallistuntemusta. Tässä suhteessa on jopa suotavaa että kuntien tilanteet poikkeavat toisistaan. Sen sijaan resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta voi olla hyödyllistä pohtia, miten vertaisoppiminen kuntien välillä on mahdollista, jos paikalliset palvelujärjestelmät ovat kovin kaukana toisistaan. Kuntalaisten ja kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarvitaan keskustelua siitä, miten isot erot ovat todella tarpeen.

Viime vuosina ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on korostunut asiakkaiden ja palveluiden käyttäjien osallisuus. Asiakkaan pitäisi olla osallinen, kun hänen asioitaan käsitellään, mutta asiakkaita tarvitaan myös palveluiden kehittämisessä ja arvioinnissa. Palveluiden käyttäjien tieto voi poiketa paljonkin ammattilaisten tiedosta. Luvussa neljä ”*Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat*” tarkastellaan sosiaalipalveluita käyttäneiden ihmisten kokemuksia etuuksien sekä kunnan palveluiden käytöstä, ajatuksia niiden toimivuudesta, odotuksia, jotka kohdistuvat perustoimeentulotuen Kela-siirtoon sekä kokemuksista kumpuavia kehittämisohdotuksia.

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana aktivointipolitiikasta on tullut keskeinen osa työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa. Aktivoinnin eetos on nähty jopa yhteiskuntapolitiikan paradigmaattisena muutoksena, jossa oikeuksiin perusturvasta mallista on siirrytty velvollisuuksia ja kannusteita korostavaan malliin (Julkunen 2001; Serrano Pascual 2007; Björklund 2008). Suurien työttömyyslukujen aikana ei ole kovin yllättävää, että aktivoinnista ja sen järjestämisestä käydään keskusteluja ja organisaatiouudistukset seuraavat toisiaan. Luvussa ”*Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa*” käsitellään kuntien tehtävää työllisyshoidossa vaikeammin työllistyvien asiakkaiden sekä aktivoinnin ja sosiaalityön yhteyden näkökulmasta.

Seuraava luku ”*Toimeentulotuen tuolla puolen – hätäavusta yhteisötalouteen?*” käsittelee toimeentulotuen asiakkaiden käyttämiä kolmannen sektorin palveluita kuten kirkon diakoniarahaston avustuksia, seurakuntien, järjestöjen ja yhdistysten organisoimaa ruoanjakelua sekä kolmatta sektoria työvoimapolitiittisena toimijana. 1990-luvulla muodostuneen joukkotyöttömyyden vakiintumisen myötä aineellinen avustaminen ja erilaiset työllisyys- ja osallisuustoimet ovat tulleet osaksi kolmatta sektoria. Paine avustamisesta on kohdistunut erityisesti seurakuntien diakonityöhön. Odotukset kolmatta sektoria kohtaan ovat tosin vähän ristiriitaisia: sen tulisi kyetä organisoimaan vapaaehtoistoimintaa, olla kriitikko ja samalla tuki poliittisen järjestelmän johtamalle hyvinvointivaltiolle, tuottaa sosiaalista pääomaa, toimia työllistäjänä, olla tehokas palveluntuottaja ja toimia kansalaisyhteiskunnan keskeisenä foorumina.

”*Sosiaalityön uusi asento: paikka, rooli ja orientaatio*” luvussa tarkastellaan, miten sosiaalityössä käytettävät työmenetelmät vastaavat asiakkaiden tarpeita ja millaisia muutostarpeita työn kehittymiselle nähdään lähitulevaisuudessa. Artikkelissa tarkastellaan myös sosiaalityön organisoinnissa ja sisällöissä tehtyjä uudistuksia. Se jo tiedetään, että henkilöstömäärät ovat muutoksessa: sosiaaliohjaajien määrä on kasvanut koko 2000-luvun ajan, sosiaalijohdon määrä on laskenut ja sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus on verrattain suurta (THL 2015b, 9). Sosiaalityötä tarkastellaan tavoitteellisena asiakas- ja asiantuntijatyönä ja yhteiskunnallisena toimintana, jossa sosiaalisten ongelmien poistamiseen vaikutetaan yksilö-, yhteisö- ja yhteiskuntatasolla (ks. myös Niemelä 2016, 105–106).

Luvussa kahdeksan ”*Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus*” koetaan tavoittaa sitä, mikä sosiaalityön tehtävä on tarkasteltavissa kunnissa. Mitä sosiaalityön avulla yritetään saada aikaan (vaikuttavuus) ja minkälaista tehtävää (funktio) so-

siaalityö kunnissa toteuttaa. Artikkelissa pohditaan, onko sosiaalityön tavoitteena tukea ihmisiä elämään olemassa olevissa yhteisöissä ja yhteiskunnallisissa rakenteissa vai liittykö tavoite niiden olosuhteiden, rakenteiden ja yhteiskunnan muuttamiseen, jotka aiheuttavat ihmisille sosiaalisia ongelmia.

Raportin päättää johtopäätösluku (luku 9), jossa tulokset tiivistetään ja pohditaan tulosten merkitystä. Pohdittavana on, miten uudistukset heijastuvat sosiaalityöhön ja siihen liittyviin palveluihin ja etuuksiin ja mitä muutokset voivat tarkoittaa asiakkaiden näkökulmasta. Johtopäätöksissä punnitaan myös sitä, millaisiin asioihin tutkimuksen tulee jatkossa paneutua.

2 Tutkimushankkeen toteutus

Tutkimushankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa sosiaalityön ja siihen kytkeytyvien palvelujen ja etuuksien tilanteesta. Palveluja ja etuuksia tutkitaan asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Työntekijöiltä ja esimiehiltä tiedustellaan palvelurakenteisiin, palveluiden toteutukseen ja yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksessa hyödynnetään sekä laadullista että määrällistä aineistoa. Laadullinen aineisto koottiin THL:n toimesta teemahaastatteluin syksyllä 2015. Haastatteluja tehtiin kuudessa ryhmässä: sosiaalijohto, sosiaalityön esimiehet, sosiaalialan ammattilaiset, työllisyysjohto, kolmannen sektorin toimijat ja asiakkaat. Haastattelut tehtiin pääosin ryhmähaastatteluna.

Työntekijöiden haastatteluja tehtiin 13 paikkakunnalla ja niihin osallistui yhteensä 75 työntekijää. Suurin osa haastatelluista työntekijöistä oli esimiesasemassa¹. Kolmannen sektorin haastatteluja tehtiin kuuden organisaation kanssa ja niihin osallistui yhteensä 9 henkilöä.²

Asiakashaastatteluiden toteuttamisessa hyödynnettiin alueellisia asiakasraateja ja kehittäjäasiakasryhmiä. Tilaisuuksien koordinoinnissa THL:n apuna olivat sosiaalialan osaamiskeskukset SONet BOTNIA, Verso, ISO ja Pikassos. Asiakasraadit koostuivat usean eri kunnan asukkaista. Asiakasraadeissa oli mukana niin tutkimuskunnissa kuin muissa kunnissa asuvia henkilöitä. Asiakkaille tehtyihin haastatteluihin osallistui yhteensä 29 henkilöä.

Lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty Kuntaliiton vuonna 2013 keräämää kyselyaineistoa. Kysely on raportoitu keväällä 2014 (Vogt & Sjöholm 2014). Aineisto kuvaa tilannetta ennen kuin tietoa perustoimeentulotuen siirtämisestä Kelaan on ollut. Kolmatta sektoria käsittelevän artikkelin aineistona on käytetty myös evankelis-luterilaisen kirkon diakoniarahastoon saapuneita hakemuksia sekä kirkon tutkimuskeskukselta ja järjestöiltä saatuja toiminta- ja tilastotietoja.

Haastatteluaineisto on tallennettu digitaalisesti ja purettu tekstiksi. Tekstiä on kertynyt lähes 400 sivua. Näin laaja aineisto on mahdollistanut monenlaisia lukutapoja. Tutkimusartikkeleissa on tarkasteltu aineistoa artikkeliin liittyvän tutkimustehtävän mukaisesti. Tämän vuoksi osa artikkeleista pohjautuu laajemmin koko aineistoon (haastattelut, tilastot) ja osa artikkeleista tarkentuu jonkin aineiston osan käsittelyyn (esimer-

1 Haastateltujen työntekijöiden nimikkeitä olivat muun muassa sosiaali- ja terveysjohtaja, sosiaalijohtaja, työllisyyspäällikkö, sosiaalityön esimies, aikuis- ja perhetyön päällikkö, aikuissosiaalityön ja työllistymispalvelujen päällikkö, TYP:n johtaja, johtava sosiaalityöntekijä, sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja, kuntouttavan työtoiminnan ohjaaja ja työllisyyskoordinaattori.

2 Kolmannella sektorilla haastateltuja olivat muun muassa toiminnanjohtaja, yhdistyksen puheenjohtaja, diakonijaohjaaja, vastaava diakoni, diakoni, työkeskuksen johtaja, ohjaaja ja kehittämispäällikkö.

kiksi asiakkaiden haastattelut). Hanketta ja raporttia on kommentoinut THL:n koordinoima toimeentulotuen seurantaryhmä.

2.1 Tutkimustehtävät

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa sosiaalityön ammattilaisille, asiantuntijoille ja kuntien hyvinvointisuunnittelusta vastaaville toimijoille. Tutkimuskokonaisuus on kaksivaiheinen. Tässä raportissa käsitellään havainnot tutkimushankkeen ensimmäisestä vaiheesta, jossa on selvitetty sosiaalityön ja siihen liittyvien palvelujen ja etuuksien nykytilannetta kunnissa. Tutkimustehtävinä oli selvittää:

- Miten toimeentulotuki ja sosiaalityö on järjestetty kunnissa ennen perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksatuksen siirtoa Kelaan?
- Mitkä ovat palvelujen ja etuuksien käyttäjien näkökulmasta hyvän ja onnistuneen palvelun osatekijöitä ja mitkä tekijät palveluissa taas vaikuttavat asiakkaiden hyvinvointia heikentävästi? Mitkä ovat asiakkaiden näkökulmasta perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutukset saatuun palveluun ja etuuksien maksuun?
- Miten työttömien aktivointi on organisoitu kunnissa? Miltä työttömien aktivoinnin ja sosiaalityön yhteys näyttää? Miten toteutuneet uudistukset ovat näkyneet työttömien aktivoinnin toteuttamisessa kunnissa? Miten tulossa olevien uudistusten odotetaan vaikuttavan työttömien aktivointiin kunnissa?
- Mitä aineellista avustamista, sosiaalista osallisuutta ja työllisyyttä edistäviä toimia kolmannella sektorilla on luotu ja miten ne asemoituvat mahdollisesti uudestaan tulossa olevien uudistusten vuoksi? Mitä kolmannen sektorin toimintatraditiolla on annettavana sosiaalisen kuntoutuksen ja sosiaalityön kehittämiseen?
- Miten sosiaalityössä käytettävät työmenetelmät vastaavat asiakkaiden tarpeita ja millaisia muutostarpeita työn kehittymiselle nähdään lähitulevaisuudessa? Millaisia uudistuksia sosiaalityön organisoinnissa ja sisällöissä on tehty?
- Miten sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen välinen suhde ja työnjako asemoituvat aikuis-sosiaalityössä?
- Millaiseksi kuvataan sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus?

Tutkimushanke jatkuu ja toinen raportti julkaistaan, kun perustoimeentulotuki on siirretty Kelaan.

2.2 Tutkimuskuntien kuvaus

Tutkimuskunnat pyrittiin valitsemaan mahdollisimman monipuolisesti ja hyödyntäen *Toimeentulotuki 2010-luvulla* raportin tietoja (ks. Kuivalainen 2013). Yksittäisten kuntien lisäksi mukana oli yksi liikelaitoskuntayhtymä. Kunnat olivat Espoo, Järvenpää, Kotka, Kuopio, Lahti, Laihia, Rauma, Rovaniemi, Sodankylä, Vaasa, Vantaa ja Varkaus sekä Suupohjan liikelaitoskuntayhtymä, johon kuuluvat Kauhajoki, Isojoki, Karijoki ja Teuva.

Kuntia koskevaa tilastotietoa on koottu siltä osin kuin se on olennaista tutkimuskysymyksiä ajatellen sekä huomioiden tilastotiedon puutteet. Esimerkiksi sosiaalityöstä ei ole saatavissa valtakunnallista tilastotietoa. Tämän vuoksi on ollut perusteltua hyödyntää myös muita kunta-aineistoja (ks. luku 3). Tässä käsitellyt tilastotiedot koskevat tutkimuskuntien väestöä, työttömyyttä, toimeentulotukea, työmarkkinatuen kuntaosuutta ja kuntouttavaa työtoimintaa.

Väestö

Tutkimuskunnissa on mukana erikokoisia kuntia (taulukko 2.1.). Alle 15 000 asukkaan kuntia olivat Kauhajoki, Isojoki, Karijoki ja Teuva, Laihia ja Sodankylä. Näistä Kauhajoki, Isojoki, Karijoki ja Teuva muodostivat liikelaitoskuntayhtymän. Keskikokoisiksi kunniksi on katsottu 20 000–70 000 asukkaan kunnat, joita tutkimuksessa edustivat Järvenpää, Kotka, Rauma, Rovaniemi, Vaasa ja Varkaus. Suuria yli 100 000 asukkaan kuntia olivat Espoo, Kuopio, Lahti ja Vantaa. Tutkimusartikkeleissa kuntia käsitellään edellä mainitun jaottelun mukaan pieninä, keskikokoisina ja suurina. Kuntaliiton aineistoa koskevissa osuuksissa käytetään Tilastokeskuksen jaottelua kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin (ks. luku 3.1).

Kuntien ikäjakauma painottui työikäisiin (16–64-vuotiaat), joita kunnissa oli noin puolet väestöstä vuonna 2014. Työikäisten jälkeen eniten oli yli 65-vuotiaita. Esimerkiksi Isojoella, Karijoella ja Teuvalla 65 vuotta täyttäneitä oli kolmannes väestöstä. Näissä

TAULUKKO 2.1. Väestö tutkimuskunnissa vuonna 2014.

(Lähde: Sotkanet 22.3.2016)

	0–6-vuotiaat, % väestöstä	7–15-vuotiaat, % väestöstä	16–64-vuotiaat, % väestöstä	65 vuotta täyttäneet, % väestöstä
Espoo	9,6	11,1	65,7	13,6
Isojoki	4,8	8,5	56,5	30,2
Järvenpää	8,6	10,2	65,8	15,4
Karijoki	4,3	7,5	57,8	30,3
Kauhajoki	7,5	9,4	60,5	22,6
Kotka	6,5	8,8	60,8	23,9
Kuopio	7,3	9,0	65,1	18,7
Lahti	6,9	8,5	62,7	21,9
Laihia	10,5	11,0	58,5	20,0
Rauma	7,1	8,9	61,3	22,8
Rovaniemi	8,4	9,6	64,8	17,2
Sodankylä	6,5	8,1	61,7	23,7
Teuva	6,9	9,3	54,4	29,5
Vaasa	7,8	9,4	64,5	18,4
Vantaa	8,9	10,4	66,3	14,5
Varkaus	5,8	8,5	60,2	25,5

kunnissa myös väestön huoltosuhde oli suurin. Vähiten ikääntyvää väestöä oli Espoossa, Vantaalla ja Järvenpäässä. Myös huoltosuhdeluku oli näissä kunnissa alhaisin.

Työttömyys

Taulukko 2.2. osoittaa, että työttömyyden aiheuttamat rasitteet koskettavat kaikkia kuntia. Kuntien välillä on myös selkeitä eroja työttömyyden laajuudessa ja rakenteessa. Työttömien osuus työvoimasta oli selvästi keskimääräistä korkeampi Kotkassa, Lahdessa, Varkaudessa ja Rovaniemellä. Myös nuorisotyöttömyys oli korkealla tasolla Varkaudessa ja Kotkassa.

Vähiten työttömiä oli Isojoella, Espoossa, Järvenpäässä, Karijoella ja Vaasassa. Useassa kunnassa pitkäaikaistyöttömiä oli kaikista työttömistä lähes kolmannes. Yleisintä pitkäaikaistyöttömyys oli Lahdessa, Rovaniemellä, Espoossa ja Varkaudessa. Vähiten pitkäaikaistyöttömiä oli Karijoella ja Kauhajoella.

Vaikeasti työllistyviin eli niin sanottuihin rakennetyöttömiin lasketaan mukaan pitkäaikaistyöttömät, toistuvaistyöttömät sekä työttömät, jotka eivät ole päässeet töihin työllistämistoimenpiteen jälkeen tai ovat siirtyneet uuden toimenpiteen kohteeksi. Vuonna 2014 oli 184 000 vaikeasti työllistyvää henkilöä, vuonna 2015 heitä oli keskimäärin jo reilut 208 000 (Työnvälitystilasto 27.1.2016). Tutkimuskunnista

TAULUKKO 2.2. Työttömyys tutkimuskunnissa ja koko maassa vuonna 2014.

(Lähde: Sotkanet 22.3.2016)

	Työttömät, % työvoimasta	Nuorisotyöttömät, % 18–24-vuotiaasta työvoimasta	Pitkäaikais- työttömät, % työttömistä	Vaikeasti työllistyvät (rakennetyöttömyys), % 15–64-vuotiaista
Espoo	9,1	9,6	29,5	3,7
Isojoki	8,9	15,1	14,3	3,7
Järvenpää	9,3	13,2	28,2	3,8
Karijoki	9,3	10,8	9,4	2,9
Kauhajoki	11,9	20,9	11,5	4,5
Kotka	18,3	25,7	28,5	8,3
Kuopio	12,1	15,3	26,5	4,9
Lahti	17,6	20,9	33,8	8,0
Laihia	8,5	14,4	22,6	3,2
Rauma	12,8	12,9	21,7	5,1
Rovaniemi	15,3	20,3	30,0	6,5
Sodankylä	13,9	12,8	23,9	5,2
Teuva	11,0	14,9	13,5	4,0
Vaasa	9,9	12,8	23,6	4,1
Vantaa	10,7	10,1	28,1	4,7
Varkaus	16,9	27,0	29,3	7,5
Koko maa	12,4	16,0	27,8	5,3

rakennetyöttömiä oli eniten Kotkassa, Lahdessa ja Varkaudessa vuoden 2014 tilastojen mukaan. Nämä kunnat erottuivat työttömyyttä koskevien indikaattoreiden valossa erityisen vaikeassa työttömyystilanteessa oleviksi. Pohjanmaan pienemmissä kunnissa, Isojoella, Karijoella ja Teuvalla, työttömyystilanne oli taas keskimääräistä parempi kaikkien tarkasteltujen indikaattorien valossa.

Toimeentulotuki

Taulukossa 2.3. kuvataan toimeentulotuen saamista tutkimuskunnissa vuonna 2014. Eniten toimeentulotuen saajia suhteessa kunnan asukaslukuun oli Kotkassa, Vantaalla, Lahdessa ja Kuopiossa. Vähiten toimeentulotuen saajia oli Isojoella, Raumalla ja Karijoella. Nuorten toimeentulotuen asiakkaiden (18–24-vuotiaat) suhteellinen osuus vastaavanikäisestä väestöstä oli suurin Kotkassa, Varkaudessa, Kauhajoella ja Lahdessa.

Suhteellisesti eniten nuoria (18–24-vuotiaita) pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavia oli Kotkassa, Vantaalla, Varkaudessa ja Lahdessa. Kotkassa oli myös eniten yli 25-vuotiaita toimeentulotuen saajia suhteessa vastaavanikäiseen väestöön. Seuraavaksi eniten toimeentulotuen saajia oli Vantaalla, Lahdessa ja Kuopiossa. Pitkäaikaisesti toimeentu-

TAULUKKO 2.3. Toimeentulotukea saaneet tutkimuskunnissa ja koko maassa vuonna 2014. (Lähde: Sotkanet 22.3.2016)

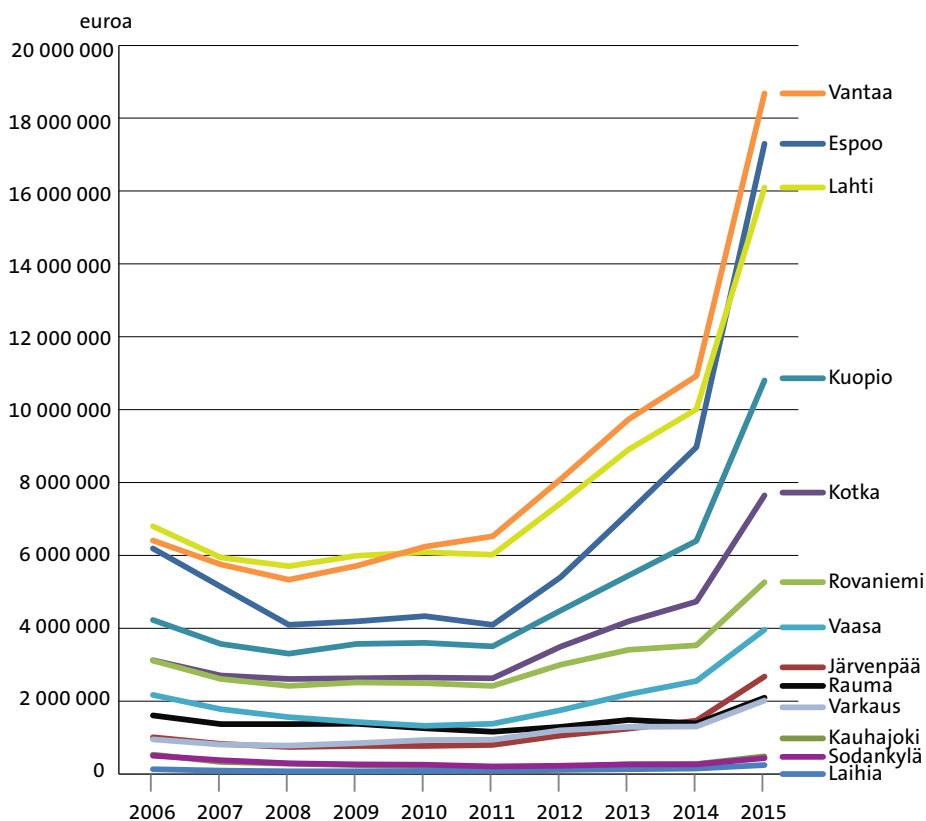
	Toimeentulotukea saaneet henkilöt vuoden aikana, % asukkaista	Toimeentulotukea saaneet 18–24-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä	Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 18–24-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä	Toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä	Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä
Espoo	7,4	13,6	3,2	6,9	2,6
Isojoki	3,6	5,3		4,8	
Järvenpää	7,7	18,6	5,8	7,0	2,5
Karjajoki	5,7	4,5		7,2	1,6
Kauhajoki	7,7	22,6	5,0	6,9	1,6
Kotka	11,8	30,6	8,7	12,3	5,0
Kuopio	9,1	18,8	3,8	9,0	2,9
Lahti	9,2	22,1	6,1	9,2	3,8
Laihia	5,9	15,1	3,1	5,6	1,3
Rauma	5,0	11,9	2,2	5,4	1,5
Rovaniemi	7,6	16	3,1	7,4	2,2
Sodankylä	7,4	16,5	2,8	7,7	2,2
Teuva	6,0	13,1	4,4	6,9	1,1
Vaasa	7,4	11,6	2,9	7,1	2,5
Vantaa	10,8	18,9	6,3	10,2	4,8
Varkaus	8,8	26,1	6,1	8,7	2,6
Koko maa	7,2	15,5	3,6	7,2	2,3

lotukea saavia yli 25-vuotiaista oli suhteellisesti eniten Kotkassa, Vantaalla ja Lahdessa. Toisin sanoen, toimeentulotuen indikaattoreiden valossa hankalin tilanne oli Kotkassa ja Vantaalla, parhain Isojoella ja Raumalla.

Työmarkkinatuen kuntaosuus

Työmarkkinatuen kuntaosuuksiin (niin sanottuihin sakkomaksuihin) vuoden 2015 alusta tehdyt muutokset siirsivät kuntien 50 prosentin maksuvastuun alkavaksi jo 300 työmarkkinatukipäivästä ja kasvattivat maksuvastuun 70 prosenttiin yli 1 000 päivää tukea saaneiden osalta. Koko maassa kuntien osuus työmarkkinatuesta nousi vuosien 2014–2015 välillä noin 247 miljoonasta eurosta yli 408 miljoonaan euroon (Kelasto, työmarkkinatukiseuranta 4.2.2016).

Kuviosta 2.1. nähdään tutkimuskuntien työmarkkinatuen kunnan osuuden muutos vuodesta 2006 vuoteen 2015. Kuntien osuus näyttää lähteneen kasvuun vuodesta 2011 lähtien. Suurin syy lienee ollut työttömyyden kasvu ja sen pitkittyminen. Kaikissa kun-



Lähde: Kelasto, työmarkkinatukiseuranta 4.2.2016

KUVIO 2.1. Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki: kunnan osuus euroina vuosina 2006–2015 tutkimuskunnissa.

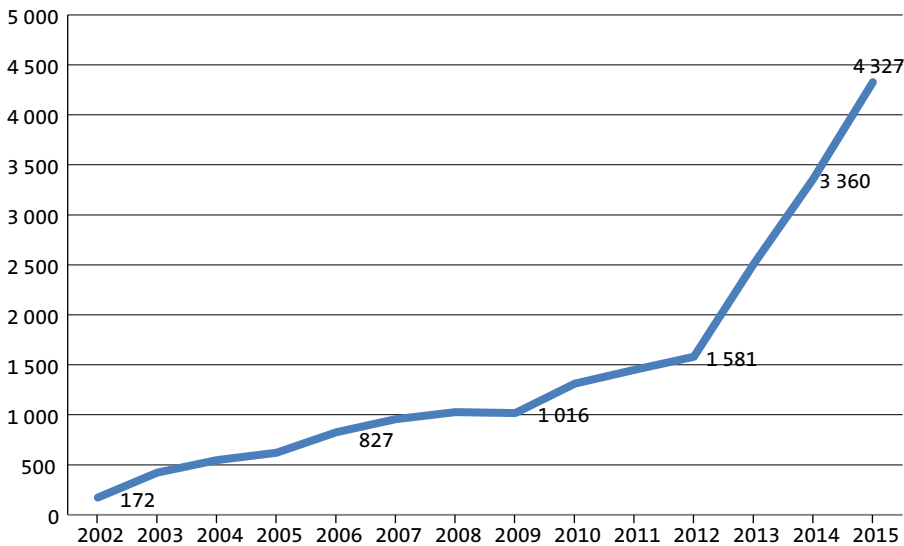
nissa³ kunnan osuus oli kasvanut selvästi työmarkkinatuen uudistuksen myötä vuodesta 2014 vuoteen 2015.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavaa työtoimintaa on toteutettu kunnissa vuodesta 2001 alkaen. Alussa osallistujamäärät olivat hyvin pieniä, mutta etenkin viime vuosina kasvu on ollut suurta. Kelan työmarkkinatukiseurannan mukaan työmarkkinatukea saavia henkilöitä, joilla oli kuntouttava työtoiminta korvausperusteena, oli vuonna 2002 vajaat 2 000 henkilöä. Vuonna 2015 näitä henkilöitä oli jo miltei 34 000. (Kelasto, Kelan työttömyysturvaetuudet korvausperusteiden mukaan 17.3.2016.)

Samansuuntainen kehitys on nähtävissä myös tutkimuskunnissa (kuvio 2.2.). Vuonna 2002 tutkimuskunnissa oli yhteensä 172 työmarkkinatukea saavaa henkilöä, joilla oli kuntouttava työtoiminta korvausperusteena. Vuonna 2015 näitä henkilöitä oli jo yli 4 000. Suunta on ollut voimakkaasti nouseva vuodesta 2012 eteenpäin, kuten koko maassa.

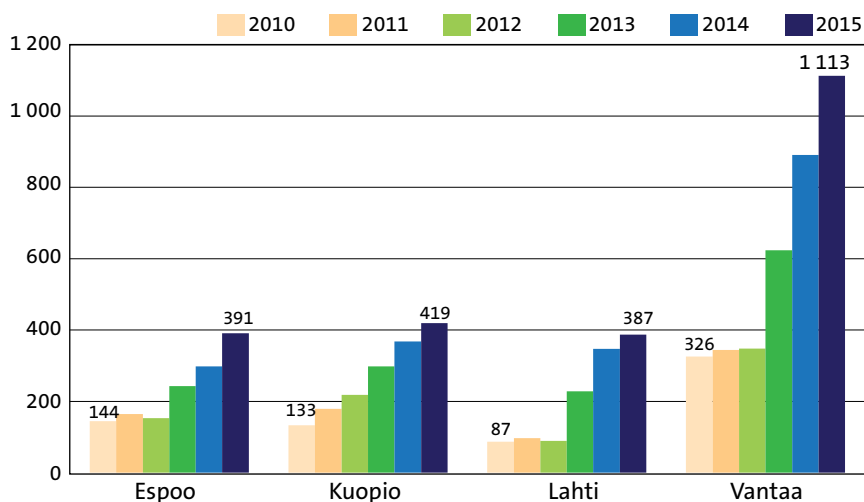
Seuraavaksi katsotaan tarkemmin työmarkkinatukea saavien kuntouttavaa työtoimintaa tutkimuskunnissa vuosina 2010–2015 kolmessa ryhmässä: suuret kunnat, keskikokoiset kunnat ja pienet kunnat. Suurista kunnista Vantaalla kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määrät olivat moninkertaiset muihin suuriin kuntiin verrattuna (kuvio 2.3.). Espoossa ja Kuopiossa suunta on ollut melko tasaisesti nouseva koko ajan-



Lähde: Kelasto, Kelan työttömyysturvaetuudet korvausperusteiden mukaan 17.3.2016

KUVIO 2.2. Työmarkkinatuen saajat kuntouttava työtoiminta korvausperusteena 2002–2015 tutkimuskunnissa.

³ Suupohjan liikelaitoskuntayhtymän osalta työmarkkinatuen ja kuntouttavan työtoiminnan tiedoissa on vain Kauhajoki. Pienemmissä kuntayhtymän kunnissa (Isojoki, Karijoki ja Teuva) tiedot kuntouttavasta työtoiminnasta eivät olleet saatavilla kaikkina vuosina pienen osallistujamäärän vuoksi.

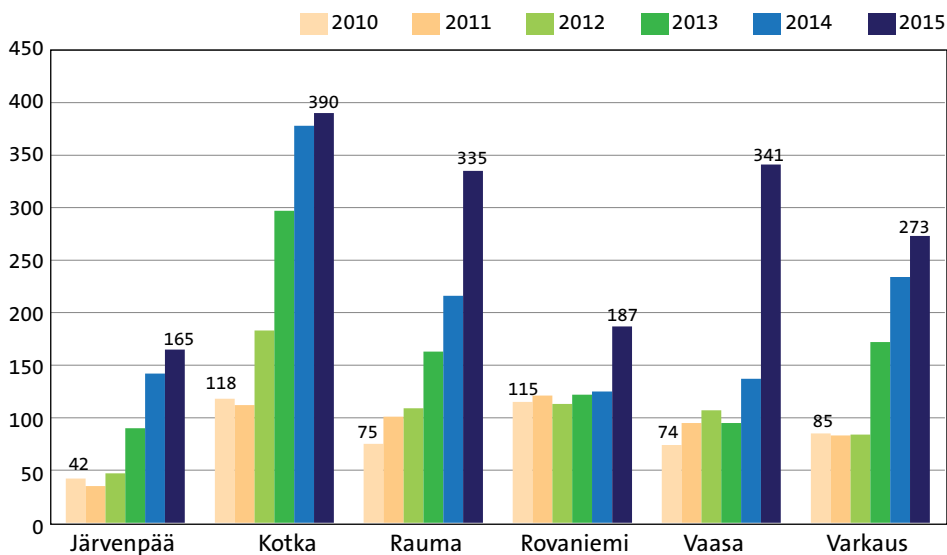


Lähde: Kelasto, Kelan työttömyysturvaetuudet korvauserusteen mukaan 17.3.2016

KUVIO 2.3. Työmarkkinatuen saajat kuntouttava työtoiminta korvauserusteena 2010–2015 suurissa tutkimuskunnissa.

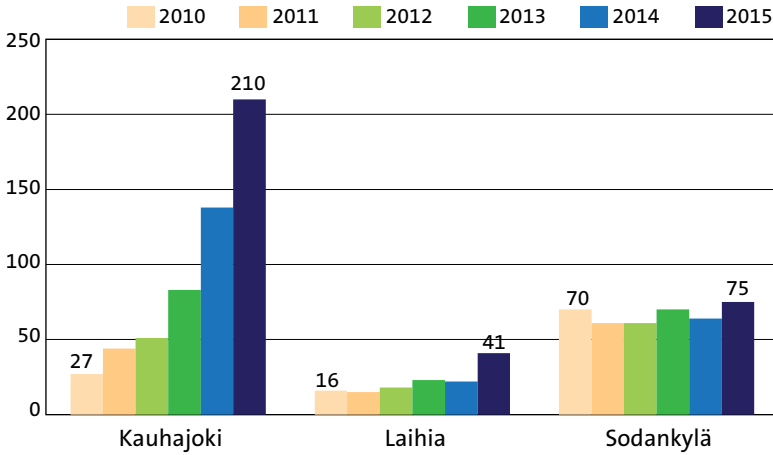
jakson ajan. Lahdessa kuntouttava työtoiminta on lisääntynyt selkeästi vuodesta 2013 lähtien, samoin Vantaalla.

Keskikokoisissa kunnissa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määrät ovat moninkertaistuneet vuodesta 2010 (kuvio 2.4.). Järvenpäässä, Kotkassa ja Varkaudessa kasvu on ollut melko tasaista vuodesta 2013 lähtien. Sen sijaan Raumalla, Rovaniemellä



Lähde: Kelasto, Kelan työttömyysturvaetuudet korvauserusteen mukaan 17.3.2016

KUVIO 2.4. Työmarkkinatuen saajat kuntouttava työtoiminta korvauserusteena 2010–2015 keskikokoisissa tutkimuskunnissa.



Lähde: Kelasto, Kelan työttömyysturvaetuudet korvausperusteiden mukaan 17.3.2016

KUVIO 2.5. Työmarkkinatuen saajat kuntouttava työtoiminta korvausperusteena 2010–2015 pienissä tutkimuskunnissa.

ja etenkin Vaasassa työmarkkinatukea saavien kuntouttava työtoiminta kasvoi merkittävästi vuodesta 2014 vuoteen 2015.

Pienissä kunnissa nähdään erilaisia trendejä (kuviot 2.5.). Kauhajoella kehitys on samansuuntaista kuin useissa suuremmissa kunnissa: kuntouttava työtoiminta on lisääntynyt vuodesta 2013 lähtien ja etenkin vuonna 2015. Myös Laihialla nähdään selkeä kasvu vuonna 2015. Sodankylässä ei sen sijaan ole tapahtunut suuria muutoksia tarkasteluvuosina. Toisaalta toiminnan volyyymi oli siellä muita pieniä kuntia selvästi suurempi vuonna 2010.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistujista osa ei saa työmarkkinatukea vaan osallistuu toimintaan toimeentulotuella. Vuonna 2014 kuntouttavan työtoiminnan toimintarahaa toimeentulotuesta sai 963 kotitaloutta ja matkakustannuksia 12 796 kotitaloutta (THL 2015a, liitetaulukko 10a). Toimintarahaa saaneiden määrä on laskenut viimeisen kymmenen vuoden ajan, laskua vuodesta 2013 oli liki 60 prosenttia. Matkakustannuksia saaneiden määrä on taas noussut, edellisvuodesta nousua oli miltei 19 prosenttia. (Mts.) Lasku toimintarahaa saaneiden määrässä kertoo siitä, että kuntouttavaa työtoimintaa on suunnattu entistä vahvemmin työmarkkinatuen piirissä oleville työttömille.

3 Kuntakentän kirjavat käytännöt

Paula Saikkonen

Tässä artikkelissa kuvaan, miten monenkirjavia käytäntöjä kunnissa on ollut toimeentulotuen myöntämisessä ja sosiaalityön sekä siihen liittyvien palveluiden järjestämisessä. Sosiaalityössä ja toimeentulotuessa harjoitetaan harkintaa, mikä on aivan välttämätöntä viimesijaisissa palveluissa ja etuuksissa. Etuuksia ja palveluita on siis vaikeaa, jos ei mahdollonta, eri yksilöiden kohdalla yhdenmukaistaa. Tästä huolimatta on hyvä keskustella siitä, ovatko kuntalaiset ja kansalaiset yhdenvertaisessa asemassa julkisissa palveluissa. Keskustelu ei ole mitenkään uusi. Esimerkiksi huoltoavun korvaamista maassa yhtenäisin ja yleisin perustein määritellyllä toimeentulotuella 1980-luvulla ajettiin eriarvoisuuden vähentämisellä. (Ks. Kangas ym. 2011.) Kuntien ja valtion suhde on muuttuva ja sillä on vaikutuksensa niin palvelu- kuin etuusjärjestelmään (ks. myös Saikku, luku 5). Keskustelua tarvitaan siitä, miten perusteltua kaikissa kunnissa, yhteistoiminta-alueilla tai kuntayhtymissä on muodostaa omanlaiset palvelujärjestelmänsä, jossa sosiaalityö ja siihen liittyvät palvelut järjestetään kunkin kunnan, yhteistoiminta-alueen tai kuntayhtymän omista lähtökohdista ja miten tämä mahdollisesti vaikuttaa kuntalaisten saamaan palveluun.

Artikkeli perustuu Kuntaliiton vuonna 2013 keräämään kyselyaineistoon. Kyseessä on poikkileikkausaineisto. Aineistosta oli hyvin havaittavissa, miten palvelujärjestelmä on ollut muutoksessa jo ennen Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta tai ennen tietoa perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. Olemme aikaisemmissa tutkimuksissa todenneet, että kuntatasolla suunnitteilla olevia muutoksia pyritään ennakoidaan ja sillä on käytännön vaikutuksia toimintaan. Viime vuosina kunnissa on puhuttanut erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, palveluiden järjestäminen ja mahdolliset kuntaliitokset (ks. Saikkonen ym. 2015).

Ajatus toimeentulotuen siirrosta Kelaan ei ole mitenkään uusi. Yhden luukun periaatetta, jossa eri etuuksia saavien palveluita on nivottu ja järjestelmää yksinkertaistettu Kelan etuuksia ja toimeentulotukea yhdistämällä, on kokeiltu 1990-luvulla. Kokeilujen tulokset olivat pääosin myönteisiä. Tällä vuosituhannelle toimeentulotuen siirto Kelaan nousi sosiaaliturvan uudistamista pohtineen Sata-komitean keskusteluihin Vanhasen toisen hallituksen aikana (2007–2010). Komitea muun muassa esitteli erilaisia vaihtoehtoja, joiden pohjalta siirto voitaisiin tehdä. Lopulta se ei tehnyt siirrosta lainkaan esitystä. (Kangas ym. 2011; myös ks. Kuivalainen 2013). Kuntaliiton kerätessä aineistoa komitean

toimikaudesta oli kulunut jo sen verran aikaa, että asia tuskin oli aktiivisesti enää vastaajien mielessä. Näin kysely on lähetetty kuntiin tilanteessa, jolloin Kela-siirrosta ei vielä ollut käyty julkisuudessa keskustelua. Kataisen hallituksen kehysriihessä asia nousi esityslistalle maaliskuussa 2014, jolloin Kuntaliiton kyselyn raportti oli juuri valmistunut. Näin ollen aineiston voi katsoa kuvaavan kohtuullisen luotettavasti tilannetta ennen toimeentulotuen siirtoa Kelaan. Tosin johtopäätöksiä tehdessä täytyy tietoenkin huomioi-da, ettei aineisto ei ole aivan uusi. Reilussa parissa vuodessa moni asia on ehtinyt muuttua (ks. luku 1.2).

3.1 Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön kuntakysely

Kuntaliiton selvityksen tavoitteena oli luoda kokonaiskuva toimeentulotukityöstä ja aikuissosiaalityöstä Manner-Suomen kunnissa. Pontimena kyselylle oli, että etuuskäsitteilyn myötä sosiaalityön ja toimeentulotuen nähtiin eriytyneen toisistaan. Samaan aikaan toimeentulotuen tilapäinen ja viimesijainen luonne oli hämärtynyt. (Vogt & Sjöholm 2014; Kuivalainen 2013.)

Kysely toteutettiin sähköisenä Webropol-kyselynä, joka oli osoitettu kuntien toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön johtavalle viranhaltijalle. Siinä tapauksessa, että nämä toiminnot hoiti yhteistoiminta-alue, esitettiin toive että kyselyyn vastaisi yhteistoiminta-alueen viranhaltija. Aineistossa vastaukset strukturoituihin kysymyksiin yhteistoiminta-alueiden osalta on palautettu kuntiin, mikäli kunnat eivät ole vastanneet niihin itsenäisesti.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle aineisto annettiin käyttöön siten, ettei vastaajan ammattiryhmästä ole tietoa. Näin meneteltiin vastaajien anonymiteetin varmistamiseksi, mikä vastaajille oli luvattu. Kuntaliiton raportista tiedetään, että vastaajista 45 prosenttia oli kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystoimen johtavia viranhaltijoita, 40 prosenttia sosiaalityön ammatillisia johtajia ja 16 prosenttia sosiaalityöntekijöitä tai muita toimeentulotuki- tai aikuissosiaalityöhön osallistuvia työntekijöitä. Kyselyn täyttämiseen oli osallistunut useampi henkilö 39 prosentissa vastauksista. Vastaajalla on todennäköisesti merkitystä myös tässä kyselyaineistossa. Tämän tutkimuksen muusta aineistosta voidaan havaita, että sosiaalityöntekijöiden näkemykset kuntien palveluista ovat kriittisempiä kuin johtavien viranhaltijoiden.

Kuntaliitto sai vastauksia kyselyyn 174. Näistä 141 kuvasi yksittäisen kunnan tilannetta ja 33 vastausta annettiin useamman kunnan yhteistoiminta-alueen puolesta. Yhteistoiminta-alueiden vastaukset kattoivat 110 kuntaa. Aineisto kattaa 251 kuntaa. Näin vastaukset peittävät yli kahdeksankymmentä prosenttia Manner-Suomen kunnista. (Vogt & Sjöholm 2014, 2.) Puuttuvat kunnat jakautuivat melko tasaisesti eri maakuntiin. Poikkeuksena mainittakoon Keski-Suomi, josta maaseutumaisista kunnista 40 prosenttia puuttuu vastauksista.

Kuntaliiton julkaisussa aineistoa on kuvattu kuntien asukasmäärän mukaan (Vogt & Sjöholm 2014). Tässä artikkelissa alueellisen luokituksen pohjaksi on otettu Tilastokeskuksen kuntaluokitus kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kun-

tiin¹. Käytetty Tilastokeskuksen luokitus perustuu vuonna 2014 tehtyyn taajamarajaukseen ja taajamaväkitieto on vuodelta 2013. (Tilastokeskus 2015.) Aineisto peittää hyvin kaupunkimaiset kunnat ja taajaan asutut kunnat. Ne ovat molemmat hieman yliedustettuina, kun taas maaseutumaiset kunnat ovat hieman aliedustettuina. Aineiston kunnista kaupunkimaisia on 21 prosenttia, taajaan asuttuja kuntia 25 prosenttia ja maaseutumaisia 54 prosenttia. Kuntien vastaava jakauma Suomessa on 18 prosenttia (kaupunkimaiset), 20 prosenttia (taajaan asutut) ja 62 prosenttia (maaseutumaiset).

Merkittävin sosiaalityöhön vaikuttava muutos aineiston keruun jälkeen on uusi sosiaalihuoltolaki (tullut voimaan 1.4.2015). Aineistosta ei voi tehdä lakia koskevia johtopäätöksiä, vaikka perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan kiinnostavaa on, miten lainmukainen palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma toteutetaan sosiaalityössä. Oletettavasti päätös perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan on omalta osaltaan vaikuttanut esimerkiksi siihen, miten sähköistä toimeentulotuen hakemista on kehitetty tai sittemmin jätetty kehittämättä. Aineiston analysoinnissa huomioitavaa on lasten päivähoitosta annetun lain muutos varhaiskasvatuslaiksi. Muutoksen myötä päivähoitopalvelut ovat siirtyneet opetus- ja kulttuuritoimen alle ja valtionhallinnon vastaavana virastona toimii Opetushallitus THL:n sijaan.

Tässä tuloksia kuvataan lähinnä suorilla jakaumilla. Taulukoiden ja prosenttiosuuk-sien kohdalla on esitetty erikseen vastaajien määrä, koska kyselyn eri kysymyksiin on saatu erilainen määrä vastauksia. Olen jättänyt raportoimatta joitakin ”jokin muu” tai ”en osaa sanoa” kohtia. Näin silloin, kun ne ovat olleet täydentäviä tai mahdollisesti rinnakkaisia strukturoitujen vastausten kanssa. Tulosten raportointi on osin päällekkäinen Kuntaliiton julkaisun kanssa siitäkin huolimatta, että toistoa on pyritty välttämään vii-taamalla Kuntaliiton julkaisuun, kun tieto on ollut siitä saatavissa.

3.2 Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön järjestäminen kunnissa

Suurin osa kunnista (45 %) ilmoitti järjestävänsä sosiaalipalvelut itsenäisesti, yhteistoiminta-alue puolestaan hoiti kaikki sosiaalipalvelut reilussa kolmanneksessa kunnista (35 %). Loput vastanneista (20 %) ilmoitti jakaneensa vastuun yhteistoiminta-alueen ja kunnan välillä. (Vogt & Sjöholm 2014.) Näitä alueita, joissa yhteistoiminta-alue ja kunta vastaavat yhdessä sosiaalipalveluista olisi ollut selvästi pienempi määrä, jos päivähoitopalvelut olisivat jo jääneet sosiaalipalveluiden ulkopuolelle. Käytännössä suurin osa nykyisistä sosiaalipalveluista järjestetään kunnissa tai yhteistoiminta-alueilla. Erityisesti vahvalla lainsäädännöllä ohjatut palvelut (vammaispalvelut, lastensuojelu, sosiaalipäivystys) järjestettiin maaseutumaisissa kunnissa yhteistoiminta-alueilla.

1 Kaupunkimaiset kunnat: väestöstä vähintään 90 prosenttia asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. Taajaan asutut kunnat: väestöstä vähintään 60 prosenttia, mutta alle 90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000. Maaseutumaiset kunnat: väestöstä alle 60 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 prosenttia, mutta alle 90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

TAULUKKO 3.1. Sosiaalityön järjestäminen kunnissa (N = 211).

Kuntatyyppi	Eriytetty sosiaalityö	Elinkaarimalli	Yhdennetty sosiaalityö	Osin yhdennetty sosiaalityö
Kaupunkimaiset kunnat	41	4	2	0
Taajaan asutut kunnat	31	15	3	5
Maaseutumaiset kunnat	47	21	27	15
Yhteensä	119 (56,3 %)	40 (19 %)	32 (15,2 %)	20 (9,5 %)

Selvästi tavallisin tapa sosiaalityön järjestämiseen oli niin sanottu eriytetty sosiaalityö. Käytännössä tämä tarkoittaa, että aikuissosiaalityö, lastensuojelu, vammais- ja vanhusten palvelut ovat kaikki eriytettynä. Näin palvelunsa on organisoinut suurin osa kunnista. Eriyksen suosittu malli on kaupunkimaisten kuntien keskuudessa.

Elinkaarimallin mukaisesti järjestetty sosiaalityö (esimerkiksi perheiden palvelut, lastensuojelu, aikuissosiaalityö ja ikäihmisten palvelut) on käytössä viidenneksessä vastanneista kunnista. Yhdennetyn sosiaalityön mallit ovat selvästi suosittumia maaseutumaisissa kunnissa kuin taajaan asutuissa tai kaupunkimaisissa kunnissa.

Yhdennetyn sosiaalityön malli tarkoittaa, että kaikki sosiaalityön palvelut ovat yhdessä tai samojen henkilöiden vastuulla. Taulukossa 3.1. osittain yhdenneytllä palvelulla viitataan tilanteeseen, jossa lastensuojelu, aikuissosiaalityö, toimeentulotuki ja päihdehuolto on yhdessä, mutta vammais- ja vanhuspalvelut ovat erikseen.

Taulukosta ulkopuolelle jätin vastaukset, joissa oli valittu jokin muu järjestämistapa (37 vastausta). Näiden kohdalla avovastauksissa kerrottiin, että palveluita ollaan vuodenvaihteessa (2013/2014) muuttamassa ja osassa vastauksista todettiin, että palveluita on yhdistelty hieman eri tavoin kuin strukturoidut vastaukset antavat vaihtoehtoja. Myös osa yhdenneytyiksi ilmoitetuista sosiaalityön järjestämisen tavoista voivat olla eriytettyjä käytännössä siten, että vastuut eri ikäryhmistä on jaettu työntekijöiden kesken (ks. Saikku & Kuivalainen 2013).

Kunnilta ja yhteistoiminta-alueilta kysyttiin erikseen toimeentulotukityön järjestämisestä. Toimeentulotukityö oli kyselyssä määriteltä:

”Taloudellisena tukena myönnettävän toimeentulotuen suuruuden ja tarpeen arviointiin sekä päätöksentekoon ja tuen maksamiseen liittyvänä työnä, joka voi sisältää eri ammattikuntien suorittamia tehtäviä tai kokonaisuuksia (esim. keskustelu asiakkaan taloustilanteesta, toimeentulotukihakemusten käsittely ja päätöksen teko, maksatus, etuuskäsittely-yksikön tekemä työ, taloudellisen tuen suunnitelmassa tehty harkinta jne.)”

Selvästi suurin osa kunnista oli organisoinut toimeentulotuen osana aikuissosiaalityötä.

Taulukon 3.2. lukuja tulkitessa on syytä huomioda, että kyse on toimeentulotuen hallinnollisesta järjestämisestä. Erilliset etuuskäsittelyn yksiköt liittyivät myös kaikkiin sosiaalityön järjestämisen malleihin (eriytetty, elinkaari, yhdennetty sosiaalityö). Toki hallinnollisesti eriytetty etuuskäsittelyn yksiköt olivat jossain määrin yleisempiä isoissa kunnissa (ks. Vogt & Sjöholm 2014). Toimeentulotuki osana aikuissosiaalityötä, ei vielä tarkoita, että sosiaalityöntekijät tekisivät toimeentulotukipäätöksiä. Kunnissa on kirjalli-

TAULUKKO 3.2. Toimeentulotukityön järjestäminen kunnissa (n=207).

Kuntatyyppi	Erillinen etuuskäsittelyn yksikkö	Toimeentulotuki osana aikuissosiaalityötä
Kaupunkimaiset kunnat	12	32
Taajaan asutut kunnat	10	41
Maaseutumaiset kunnat	17	95
Yhteensä	39	168

sia hakemuksia varten etuuskäsittelijöitä ja toimistosihtereitä, jotka tekevät toimeentulotukipäätöksiä, mutta ovat osana aikuissosiaalityön tai siitä vastaavaa yksikköä.

Enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että kaikkien asiakasryhmien (lastensuojelu, vammaispalvelut, vanhuspalvelut, perheet, aikuiset) perustoimeentulotukipäätöksistä vastaavat toimeentulotukityön ammattilaiset. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksistä kaikkien asiakasryhmien kohdalla vastaavat toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön ammattilaiset (noin joka kymmenes oli päinvastaista mieltä molemmissa kohdin).

Vastaajien mukaan suurimman osan (yli kaksi kolmasosaa) alueiden toimeentulotukihakemuksista käsittelee etuuskäsittelijä (noin puolet vastaajista) tai sosiaalialan ammattilainen (noin puolet vastaajista). Tulokset vastaavat pitkälti aikaisemman tutkimuksen tuottamaa kuvaa: kuntien käytännöt ovat vaihtelevia, kunnissa tehdään paljon rutiininomaista etuuskäsittelyä, mutta täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kuuluu osaksi sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien työvälineitä. (Ks. Kuivalainen 2013.)

3.3 Toimeentulotukityö rutiinina

Toimeentulotuen asiakkuuksien syitä kysyttiin erilaisin väittämin, joihin vastaajat viisiportaisesta asteikoista valitsivat parhaaksi katsomansa vaihtoehdon (täysin samaa mieltä, melko samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, melko eri mieltä, täysin eri mieltä / ei osaa sanoa).

Selvästi suurin osa (86,4 %) vastaajista katsoi, että toimeentulotukea haetaan, koska ensisijaisten etuuksien taso on liian alhainen, kun yhdistetään kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa (täysin samaa mieltä ja melko samaa mieltä). Ensisijaisten etuuksien alhaisuudesta kertonee myös se, että vastaajista 79,2 prosenttia oli täysin tai melko samaa mieltä siitä, että pitkittynyt työttömyys johtaa aina toimeentulotuen tarpeeseen. Kaupunkimaisissa kunnissa korkeat asumiskustannukset ja asumistuen riittämätön taso nähtiin hieman useammin syynä toimeentulotuen hakemiseen kuin maaseutumaisissa kunnissa. Kaikista vastaajista kuitenkin 70,4 prosenttia oli samaa mieltä asumistuen riittämättömästä tasosta. Vastaajien näkemykset ovat yhdenmukaisia aikaisempien tutkimustulosten kanssa: ensisijaiset etuudet jäävät niin alhaiseksi, että toimeentulotukea tarvitaan sitä täydentämään. Erityisesti kasvukeskuksissa toimeentulotuesta korvataan asumistukea korkeampia asumiskustannuksia. (Kauppinen ym. 2013.)

Vaikeampaa on sen sijaan muodostaa käsitys siitä, johtavatko liian alhaiset etuudet tai pitkittynyt työttömyys velkaantumiseen vai velkaantuminen toimeentulotuen asiakkaaksi. Joka tapauksessa erilaiset talouden hallinnan ongelmat olivat vastaajien mukaan tavallisia syitä toimeentulotuen asiakkuuteen. Samaa mieltä (täysin samaa mieltä ja melko samaa mieltä vaihtoehdot yhdistettyinä) väittämästä ”Velkaantuminen ja talouden hallinnan ongelmat ovat merkittävästi lisääntyneet toimeentulotuen hakemisen syynä viime vuosina” oli 87,2 prosenttia ja ”Pikavipit tai kulutusluotot ja niiden aiheuttama velkaantuminen on merkittävästi lisääntynyt toimeentulotuen hakemisen syynä viime vuosina” väittämän kanssa samaa mieltä oli 76,8 prosenttia vastaajista. Myös vuokravelkojen tai muiden suurten laskurästien nähtiin merkittävästi lisääntyneen toimeentulotuen hakemisen syynä (70 % vastaajista). Talouden hallinnan ongelmat näkyvät myös täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea myönnettäessä, joissa voidaan huomioida vuokratuotteita, turvata asumista tai lieventää ylivelkaantumisesta aiheutuneita vaikeuksia (ks. Kuivalainen & Saikku 2013).

Kuntaliiton kyselyssä, kuten todellisessakaan elämässä, sosiaalialan ammattilaiset ja etuuskäsittelijät eivät olleet toisiaan poissulkevia ryhmiä. Tästä huolimatta kyselyaineisto antaa selvän viitteen siitä, että etuuskäsittelijöiden ja sosiaalialan ammattilaisten toimenkuva poikkeaa toisistaan toimeentulotuen perusosan alentamisen suhteen. Asiaa kysyttiin väittämällä ”Suurimman osan (yli kaksi kolmasosaa) alueemme perusosan alennuksista käsittelee etuuskäsittelijä”. Seuraavassa kohdassa sama asiaa kysyttiin sosiaalialan ammattilaisen osalta. Vastaajille annettiin mahdollisuus olla täysin samaa mieltä, täysin eri mieltä tai vaihtoehto en osaa sanoa (joka on alla olevasta taulukosta 3.3. jätetty pois.).

Taulukon 3.3. luvut kertovat, että toimeentulotuen alentamispäätökset painottuvat sosiaalialan ammattilaisten tehtäväksi vaikka taulukosta pitää huomioida se, että myös etuuskäsittelijät voivat olla sosiaalialan ammattilaisia. Toimeentulotuen perusosaa on voitu alentaa vuodesta 1996 lähtien 20 prosentilla (myöhemmin 40 %), jos toimeentulotuen tarve johtuu siitä että asiakas on kieltäytynyt yksilöidystä työstä tai työvoimapolitisesta toimenpiteestä. Kuntaliiton aineiston mukaan myös etuuskäsittelyssä tehdään näitä päätöksiä, mutta suurimmassa osassa kunnista ne katsottiin sosiaalialan ammattilaisten tehtäväksi.

TAULUKKO 3.3. Sosiaalialan ammattilainen ja/tai etuuskäsittelijä käsittelee suurimman osan (yli kaksi kolmasosaa) perusosan alennuksista.

Kuntatyyppi	Täysin samaa mieltä		Täysin eri mieltä	
	sosiaalialan ammattilainen	etuuskäsittelijä	sosiaalialan ammattilainen	etuuskäsittelijä
Kaupunkimaiset kunnat	46	13	6	38
Taajaan asutut kunnat	44	18	16	42
Maaseutumaiset kunnat	108	41	20	88

Suurimmassa osassa kuntia haettaessa toimeentulotukea kirjallisesti lomakkeella tai sähköisesti oli mahdollisuus pyytää henkilökohtaista keskustelua sosiaalityöntekijän tai ohjaajan kanssa. Kolmannes kunnista (32 %, n=233) ilmoitti, että toimeentulotukihakemuksessa tällaista mahdollisuutta ei tarjota. Tämä ei tietenkään tarkoita, että asiakas ei pääsisi tapaamaan sosiaalialan ammattilaista erikseen pyytämällä. Suurimmassa osassa kunnista asiakas voi ilmaista tällaisen tarpeen jo toimeentulotukihakemuksessa, kolmanneksessa ei.

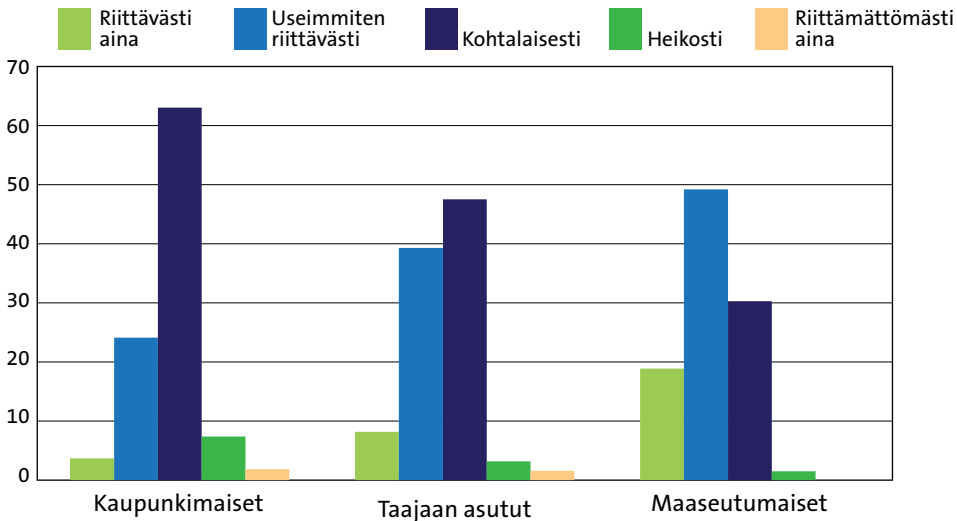
Kirjallisen etuuskäsittelyn rooli jakoi vastaajia kysyttäessä syrjäyttääkö kirjallinen etuuskäsittely toimeentulotuen asiakkaita sosiaalityön palveluista. Samaa mieltä tai miltei samaa mieltä oli 35,6 prosenttia vastaajista, mutta hieman suurempi osuus 39,6 prosenttia vastaajista asettui vastakkaiselle kannalle (melko tai täysin eri mieltä) eli katsoi, ettei kirjallinen hakeminen syrjäytä palveluista. Noin neljännes vastaajista ei ollut samaa eikä eri mieltä.

Oletan, että vastaajien näkemyksiin vaikuttaa se, miten etuuskäsittely on järjestetty tai miten sen ajatellaan suhteutuvan muihin palveluihin. Kuten jo edellä on todettu, etuuskäsittelyä on kunnissa järjestetty kovin eri tavoin, mikä vaikuttaa myös siihen, miten hakemusten kirjallisesta käsittelystä ohjataan tai ohjaututaan sosiaalityön palveluihin. Tulkintaa tukee myös se, että vastaajista noin viidennes (22,4 %) katsoi kirjallisen etuuskäsittelyn tukevan asiakkaiden omatoimisuutta paremmin kuin henkilökohtaisen asioinnin. Päinvastaiselle kannalle (melko eri mieltä, täysin eri mieltä) asettui 67,7 prosenttia vastaajista. Toimeentulotuen etuuskäsittelyä ei yksiselitteisesti nähdä hyvänä tai huonona vaan se määrityy suhteessa muuhun palvelujärjestelmään.

3.4 Sosiaalityö palveluna

Kyselyssä vastaajilta pyydettiin arviota siitä, miten usein erilaiset seikat johtavat alueella sosiaalityön suunnitelman laatimiseen. Vastaukset annettiin viisiportaisella asteikolla (aina, usein, joskus, yksittäistapauksissa, ei koskaan). Tässä on yhdistetty kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa (aina, usein), jolloin selvästi yleisimmät syyt sosiaalityön suunnitelman laatimiseen ovat toimeentulotuen perusosan alentaminen (84,0 %) ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen (83,2 %). Seuraavaksi yleisimmät syyt suunnitelman laatimiseen olivat työttömyyden pitkittyminen (56 %), velkaantuminen ja talouden hallinnan ongelmat (56,4 %) sekä asumisen ongelmat tai asunnottomuus (57,1 %). Pelkästään toimeentulotukiasiakkuuden pitkittyminen ei johda läheskään yhtä usein suunnitelman laatimiseen, noin kolmannes vastaajista katsoi tämän riittäväksi syyksi.

Tulos heijastaa lainsäädännön vaikutuksia. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuminen edellyttää aktivointisuunnitelman laadintaa ja toimeentulotukilaissa on säädetty, että perusosaa alennettaessa on laadittava suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Tosin lainsäädännöstä huolimatta yksittäiset vastaajat ilmoittivat, etteivät nämä seikat johda koskaan sosiaalityön suunnitelman laatimiseen. Syyksi ilmoitettiin, että sosiaalityöntekijöiden aika kuluu käytännössä etuuskäsittelyyn.



KUVIO 3.1. Arvio aikuissosiaalityön palveluiden riittävydestä alueella kuntatyypeittäin (prosenttiosuudet, n=247).

Vastaajien mukaan suurin osa (82,3 %, n=243) kunnista oli tarjonnut aikuissosiaalityön palveluja myös muille kuin toimeentulotukea hakeneille kotitalouksille viimeisen vuoden aikana. Vastaajista 6,2 prosenttia ilmoitti, että palveluita ei ole tarjottu muille. Kysely ei kuitenkaan kerro, keille muille palveluita on tarjottu tai minkälaisessa yhteydessä.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan aikuissosiaalityön palveluiden riittävyttä alueella viisiportaisella asteikolla (riittävästi aina, useimmiten riittävästi, kohtalaisesti, heikosti, riittämättömästi aina). Tulokset on tiivistetty Kuvioon 3.1.

Kuviosta 3.1. selviää, että maaseutumaisissa kunnissa palveluiden riittävyys katsotaan paremmaksi kuin taajaan asutuissa tai kaupunkimaisissa kunnissa. Maaseutumaisissa kunnissa 68,1 prosenttia vastaajista katsoo, että alueella on palveluita vähintään useimmiten riittävästi saatavilla, vastaava prosenttiosuus kaupunkimaisissa kunnissa on 27,8 prosenttia ja taajaan asutuissa kunnissa 47,5 prosenttia. Pääpiirteissään palveluiden riittävyys arvioidaan kuitenkin vähintään kohtalaiseksi.

Seuraavaksi tarkastelen kolmen avovastauksen pohjalta aikuissosiaalityön palveluja hieman tarkemmin. Vastaajilta pyydettiin arviota siitä, mitkä asiakasryhmät jäävät helpoiten suunnitelmallisen aikuissosiaalityön ulkopuolelle. Kaksi muuta kysymystä käsittelevät palveluita hieman laajemmin. Niissä kysyttiin alueen palveluista. Vastaajia pyydettiin kertomaan palveluista, jotka vastaavat parhaiten aikuissosiaalityön asiakkaiden tuen tarpeisiin sekä siitä, onko joistakin tällaisista palveluista puutetta.

Vastauksista kysymykseen suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle jäävistä henkilöistä, huomaa kysymyksen olleen tulkinnanvarainen. Tulkinnanvaraisuus ilmenee siten, että osa vastaajista toteaa, ettei joillekin asiakasryhmille tehdä suunnitelmaa, koska se tehdään jo muissa palveluissa, eikä päällekkäistä työtä nähdä mielekkäänä. Usea vastaaja myös toteaa, että suunnitelmallista työtä tehdään, vaikka virallista suunnitelmaa ei

olisikaan tehty. Suunnitelman teon katsotaan vievän paljon aikaa ja ajasta taas on usein pulaa. Oletan, että osa vastauksista koskee varsinaista suunnitelman tekoa, osa puolestaan yleisemmin suunnitelmallista työskentelyä. Suurin osa tähän avokysymykseen vastanneista mainitsi useampia suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle jääviä ryhmiä.

Suunnitelmallista sosiaalityötä valikoiden

Avovastaukset ovat linjassa sen havainnon kanssa, ettei suunnitelmaa tehdä jos toimeentulotuen tarpeen katsotaan johtuvan liian alhaisesta perusturvaetuksien tasosta tai tilapäisestä tuen tarpeesta. Viidennes vastaajista mainitsi tilapäisen toimeentulotuen tarpeen tai ensisijaisten etuuksien jälkeen jäävän pienen vajeen syynä siihen, ettei suunnitelmallista työtä tehdä. Lisäksi aineistossa mainittiin erikseen joitakin ryhmiä, jotka jäävät pääsääntöisesti suunnitelmallisen työskentelyn ulkopuolelle. Näitä olivat eläkeläiset ja vanhukset, joille toimeentulotukea saatetaan myöntää esimerkiksi lääkkeisiin tai muihin äkillisiin tai ennakoimattomiin menoihin. Myös opiskelijoiden tilanne oli sellainen, ettei se edellytä suunnitelman tekemistä. Hieman yllättäen myös työttömät mainittiin ryhmänä, jolle suunnitelmaa ei tehdä. Tätä hieman ristiriitaista tulosta suhteessa strukturoituihin kysymyksiin saattaa selittää se, että aktivointisuunnitelma tehdään esimerkiksi TYP:ssä eikä vastaaja tulkitse sitä aikuissosiaalityön palveluksi.

Vastauksista rakentuu kuva, että erityisesti uusien asiakkaiden kohdalla ja akuuteissa tilanteissa pyritään tarttumaan tarmokkaasti asiakkaan asiaan. Sen sijaan noin kolmannes vastaajista totesi, että pitkäaikaiset toimeentulotuen saajat saattavat jäädä suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle, kun resurssit ovat rajalliset. Ylipäänsä jos asiakas saa jotakin muuta palvelua tai palveluohjausta, ei hänellä välttämättä katsota olevan tarvetta aikuissosiaalityöhön. Tällaisia voivat olla esimerkiksi edunvalvonnan asiakkaat, lastensuojelun asiakkaat tai lapset ja nuoret.

Hieman hälyttävänä voi pitää sitä, että vaikeat asiakastapaukset jäävät suurimman osan mukaan suunnitelmallisen työn ulkopuolelle. Tällaisia ovat mielenterveysongelmaiset, päihdeongelmaiset, moniongelmaiset, kriminaalit ja aggressiivisesti käyttäytyvät asiakkaat. Näihin tapauksiin voi lukea myös ne asiakkaat, jotka jäävät ulkopuolelle siksi, etteivät kykene sitoutumaan suunnitelmalliseen työskentelyyn tai jättävät saapumatta varatuille ajoille.

Vastauksia voi tulkita myös niin, että palveluita pitää osata pyytää tai vaatia. Mikäli asiakkaalla ei ole akuutteja ongelmia, hän ei erikseen pyydä tapaamista tai häntä ei tavoiteta, ei suunnitelmallista sosiaalityötä voida tehdä. Muutamia mainintoja keräviä ryhmiä, jotka jäävät suunnitelmallisen työn ulkopuolelle ovat yksinasuvat tai lapsettomat perheet, maahanmuuttajat tai ulkomaalaistaustaiset ja asunnottomat. Toimeentulotukea saavan perheen jäsenet jäävät myös työskentelyn ulkopuolelle kuten myös sellaiset kotitaloudet, joissa on yksi palkansaaja.

Asiakkaiden tarpeisiin vastaavat palvelut ja niiden puute

Kunnilta kysyttiin myös sitä, mitkä alueen palveluista vastaavat parhaiten aikuissosiaalityön asiakkaiden tuen tarpeisiin ja mistä palveluista toisaalta on pulaa tai mitä tarvittaisiin lisää, jotta asiakkaiden tarpeisiin voitaisiin vastata paremmin. Avovastaukset tukevat monin tavoin kyselyaineiston tuottamaa kuvaa. Suurin osa palveluista on sellaisia, jotka löytyvät molemmista ryhmistä. Kyse on luultavasti siitä, että kun jotakin palvelua on saatavilla, kyetään myös tarkemmin erittelemään sen mahdollisia puutteita. Tosin poikkeuksiakin on.

Monen vastaajan mielestä asiakkaiden tarpeisiin hyvin vastaavat toimeentulokityö, aktivointisuunnitelmat ja TYP:n palvelut. Muutamissa vastauksissa hyviksi todettiin koittamispalvelut ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa. Näissä kohdin ei tuotu esille mahdollisia puuttuvia palveluita.

Sellaisia palveluita joita kaivattaisiin lisää, ja joita vielä ei ollut saatavilla, mainittiin vain vähän. Tällaisia yksittäisiä hajamainintoja olivat jalkautuvat ja liikkuvat palvelut, tukihenkilötoiminta, yhdyskuntatyö ja kokemusasiantuntijat. Resursseja kaivattiin lisää asiakkaiden neuropsykologisen tilan arviointiin, alueelliseen koulutustarjontaan sekä siihen, että työskentelyä voitaisiin syventää niin uusien kuin pitkäaikaisten asiakkaiden kanssa. Ryhmätoimintaa, asukastaloja ja muuta osallisuutta lisääviä tai yhteisöllisiä työmuotoja mahdollistavia rakenteita todettiin olevan vähän ja näitä kaivattiin selvästi lisää.

Suurin osa avovastauksissa mainituista palveluista olivat sellaisia, joiden katsottiin vastaavan asiakkaiden tuen tarpeeseen, mutta joita myös haluttaisiin lisää. Kaikkein parhaiten asiakkaiden tarpeisiin nähtiin vastaavan kuntouttavan työtoiminnan (noin kolmannes vastaajista), joskin erilaisia kuntouttavan työtoiminnan paikkoja eri asiakasryhmille myös toivottiin lisää.

Aikuissosiaalityön asiakkaiden tuen tarpeissa sekä tarvittavissa palveluissa työllisyysnäkökohdat painottuivat muutenkin. Asiakkaiden tuen tarpeisiin vastattiin hyvin työllisyyspalveluilla, TE-palveluilla ja työkyvyn arvioinnilla. Näihin myös kaivattiin lisää resursseja. Erityisesti TE-palveluiden kohdalla kerrottiin, että palveluiden uudistuttua yhteistyön mahdollisuudet olivat merkittävästi vähentyneet ja asiakkaiden ohjaaminen oli vaikeutunut. Sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaiden tarpeeseen hyvin vastaavana palveluna nosti esille muutama vastaaja ja miltei yhtä suuri osa vastaajista toivoi, että siihen olisi käytettävissä enemmän resursseja.

Asiakaskunta on monimuotoista, mikä näkyy myös niissä palveluissa, joiden katsottiin vastaavan asiakkaiden tarpeisiin hyvin. Näitä olivat erilaiset päihdepalvelut ja mielenterveyspalvelut. Vastaavasti näissä nähtiin myös vajeita. Asiakkaiden tarpeisiin hyvin vastaavina todettiin myös perusterveydenhuollon palvelut, mutta niissäkin nähtiin ongelmia resurssien riittävyudessa.

Selvimmät puutteet näyttäisivät olevan asumiseen liittyvissä palveluissa ja ylipäänsä asuntojen saatavuudessa. Neljännes vastaajista toi esille asumispalveluiden puutteita. Kohtuuhintaisten asuntojen lisäksi tarvittaisiin monipuolisemmin erilaisia asumismuotoja (esim. tukiasunnot päihdeongelmaisille ja mielenterveyskuntoutujille). Asuntojen

lisäksi kaivattaisiin myös tukea asumiseen kuten sosiaalista isännöintiä ja asumisneuvontaa.

Talouden hallintaan tai velkaantumiseen liittyvät kysymykset tulivat esille myös avovastauksissa, joissa toivottiin enemmän mahdollisuuksia sosiaalisen luototukseen, velkaneuvontaan ja yleensäkin neuvontaan talouden hallintaan liittyvissä kysymyksissä.

Oman ryhmänsä muodostivat eri ryhmille suunnatut palvelut. Hyvin asiakkaiden tarpeeseen vastasivat aikuissosiaalityö, vammaispalvelut, vanhussosiaalityö, nuorten sosiaalityö ja lapsiperheiden palvelut, mutta näihinkin toivottiin enemmän resursseja jotta työhön voisi paremmin paneutua. Sosiaaliohjausta ja erityisesti muuta kotiin jalkautuvaa tukea haluttaisiin antaa enemmän.

3.5 Perustoimeentulotuen siirto Kelaan ja aineiston haasteet

Tämäkin aineisto tuo hyvin esille sen, miten haastavaa on arvioida sosiaalityön tai edes toimeentulotukityön tilannetta ennen perustoimeentulotuen siirtoa. Kuntakentässä on odotettu muutoksia kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä sosiaalihuoltolakia. Tulevat muutokset näkyvät myös tässä kuntakyselyssä, kun vastaajat ilmoittavat meneillään olevista tai tulevista muutoksista. Mitään staattista lähtötilannetta ei siten ole olemassa.

Eroja kuntien välillä näyttäisi olevan paljon, keskiarvot kuvaavat huonosti kuntakentän tilannetta. Tilannekuva näyttää monimuotoiselta ja kunnan koko selittää vain osittain, miten toimeentulotuen tai sosiaalityön palvelut on järjestetty. Viimesijainen turva on perinteisesti järjestetty paikallisesti, olosuhteet hyvin tuntien ja tästä syystä eroja kuntien välille luontaisesti syntyy. Yhdenvertaisuuden toteutumisesta on myös samasta syystä kannettu huolta (Kangas ym. 2011). Toisaalta isot ja pienet kunnat eivät lopulta kuntayhtymissä tai yhteistoiminta-alueilla välttämättä järjestämistavoiltaan eroa toisistaan, kuntalaiselle erot voivat sen sijaan asunnon sijainnista riippuen olla suuria. Selitystä eroille ei näytä löytyvän myöskään siitä, miten sosiaalityö on järjestetty. Hallinnollisesti eriytettyjä etuuskäsittelyn yksiköitä löytyy kunnista riippumatta siitä, onko sosiaalityö yhdenmukaistettu vai eriytettyä.

Kuntaliiton aineisto osoittaa, että toimeentulotukea haetaan paljon kirjallisesti. Kirjallisella hakemisella on aikaisemmin perusteltu Kela-siirtoa, kun toimeentulotuen yhteys sosiaalityöhön on katkennut (ks. Kangas ym. 2011). Toimeentulotuen asiakkaat ovat jo tottuneet asioimaan kirjallisesti tai sähköisillä lomakkeilla. Tässä suhteessa tilanne ei Kela-siirrossa juuri muutu tai muutos voi olla jopa myönteinen, kun sähköinen asiointimahdollisuus avautuu kaikkien kuntien asukkaille ja samanlaisin lomakkein, kunnasta riippumatta. Sähköisen järjestelmän kehittäminen ei myöskään jää yksittäisen kunnan varaan, jolloin muutokset toteutuvat kaikille tasapuolisesti.

Kirjallisen hakemisen merkitys jakoi kyselyyn vastanneiden näkemyksiä. Miltei yhtä suuri osa vastaajista ajatteli, että toimeentulotuen kirjallinen hakeminen saattaa syrjäyttää asiakkaita sosiaalityön palveluista kuin että tällaista ei tapahdu. Vaaka hieman enemmän kallistui näkemykseen, ettei kirjallinen hakeminen syrjäytä palveluista. Ole-

tettavaa on, että kyse ei ole pelkästään näkemyseroista vaan osittain vastauksien jakamaa selittänee se, että ohjautumista sosiaalityön ja etuuskäsittelyn välillä on järjestetty eri tavoin eri kunnissa. Joissakin kunnissa siirto voi olla selvä parannus nykykäytäntöihin, jos sosiaalityötä päästään tekemään sen sijaan, että sosiaalityöntekijän aika kuluu pelkästään toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Sosiaalityöhön vapautuvat resurssit on nähty aikaisemmin siirtoa puoltavana tekijänä (ks. Kangas ym. 2011).

Kela-siirto ei ratkaise ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen myöntämisen käytäntöjä, jotka edelleen jäävät kuntien hoidettavaksi. Tosin nämä toimeentulotuen muodot ovat sellaisia, jotka tähän saakkakin ovat edellyttäneet sosiaalialan ammattilaisen harkintaa. Se miten maksatus ja päätöksenteko käytännössä hoidetaan, tullee jatkossakin riippumaan kunnista. Nähtäväksi jää, kehittävätkö kaikki kunnat tähän oman tapansa vai voisivatko kunnat oppia myös toisiltaan, siinä määrin kun niiden paikalliset olosuhteet tämän sallivat. Pitkälti tulevista käytännöistä riippuu, kokeeko asiakas niin sanottua luukuttamista vai onko perustoimeentulotuki niin riittävä, että täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea hakevat pääsääntöisesti ne henkilöt, jotka hyötyvät myös sosiaalityöstä tai muista siihen liittyvistä palveluista.

Kela-siirto vaikuttaa siihen, miten asiakkaita palveluissa ohjataan. Tässäkin suhteessa kuntien lähtötilanne on varsin erilainen. Esimerkiksi yksi kolmannes kunnista ei ole toimeentulotukihakemuksessa tarjonnut mahdollisuutta pyytää sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan yhteydenottoa. Näissä kunnissa muutos tuskin on kovin merkittävä.

Lainsäädännön ohjausvaikutus näkyy tässä aineistossa erityisesti perusosan alentamispäätöksissä ja aktivointisuunnitelmissa, jotka ovat yleisiä syitä asiakkaiden tapaamiseen. Tässä aineistossa ei luonnollisestikaan ole havaittavissa uuden sosiaalihuoltolain aiheuttamia muutoksia, jotka omalta osaltaan vaikuttavat sosiaalityön muutokseen. Sosiaalityön muutoksen kannalta on tietenkin kiinnostavaa nähdä, halutaanko tulevaisuudessa yhä vahvemmin säänneltyä sosiaalityötä vai jätetäänkö sosiaalityölle tilaa kasvaa ja muuttua osana muuta palvelujärjestelmää.

Tutkimuksen muu aineisto osoittaa, että vastaajalla on merkitystä. Sosiaalijohtaja hahmottaa asioita hieman toisin kuin käytännön työtä koko ajan tekevä sosiaalityöntekijä. Isossa kunnassa aikuissosiaalityön johtaja luultavasti näkee ja tulkitsee asioita eri tavoin kuin pienen kunnan sosiaalijohtaja. Osassa kunnista kyselylomakkeen täyttöön on osallistunut useampi työntekijä, osassa sen on täyttänyt yksittäinen työntekijä. Kun huomioidaan, etteivät kaikki kysymykset ole sellaisia, joista olisi systemaattisesti kerätty kunnassa tietoa, on vastauksissa täytynyt tyytyä myös niin sanottuihin valistuneisiin arvauksiin. Kuntaliiton aineisto on kuitenkin poikkeuksellisen kattava ja ainoa laatuaan, mikä perustelee sen käyttöä tässä raportissa.

4 Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat

Sanna Blomgren

Perustoimeentulotuen siirtämisellä Kelaan on tavoiteltu toimeentulotuen hakijoiden yhdenvertaisuuden lisäämistä sekä toimeentulotuen alikäytön vähenemistä. Hallituksen esityksessä (HE 358/2014) toimeentulotuen siirtämisestä Kelan vastuulle todetaan: ”Koska Kansaneläkelaitoksessa asiointia ei oletettavasti koeta samalla tavoin leimaavaksi kuin sosiaalitoimen asiakkuutta, muutos vähentäisi tältä osin myös perustoimeentulotukea hakevien asiakkaiden leimautumista. Perustoimeentulotuen myöntämisen siirto Kansaneläkelaitokseen mahdollistaisi myös siellä muiden etuuksien vuoksi asioivien asiakasryhmien informoimisen, minkä voidaan arvioida lisäävän henkilöiden tietoisuutta mahdollisuudesta ensisijaisia etuuksia täydentävään, toimeentulotukena toteutettavaan taloudelliseen tukeen. Tällä voidaan osaltaan edistää ihmisten taloudellista yhdenvertaisuutta ja jokaisen oikeutta taloudelliseen vähimmäisturvaan.” Näiden tavoitteiden toteutumisen voi arvioida parantavan toimeentulotuen hakijoiden saamaa palvelua ja lisäävän heidän hyvinvointiaan. Mutta mitä asiakkaat itse toivoisivat palveluilta ja toimeentulotuelta? Tässä artikkelissa tarkastellaan sosiaalipalveluita käyttäneiden ihmisten kokemuksia etuuksien sekä kunnan palveluiden käytöstä ja ajatuksia niiden toimivuudesta. Lisäksi käsitellään odotuksia, jotka kohdistuvat perustoimeentulotuen Kela-siirtoon sekä kokemuksista kumpuavia kehittämissuhteita.

Amartya Sen (1993) on määritellyt hyvinvoinnin ihmisellä olevaksi toimintakyvyksi ja hänellä oleviksi mahdollisuuksiksi valita vapaasti ja toimia valitsemallaan tavalla. Tässä artikkelissa hyvinvointi, jota palveluiden käyttö voi lisätä tai vähentää, ymmärretään Senin määritelmän mukaan. Ovatko palvelut tuottaneet asiakkaille toimintakykyä ja poistaneet toimintamahdollisuuksien edessä olevia esteitä eli lisänneet hyvinvointia? Vai onko palveluissa sellaisia tekijöitä, esteitä valintamahdollisuuksien tiellä, jotka vaikuttavat päinvastoin? Toisaalta millaista jo olemassa olevaa toimintakykyä ihmisiltä vaaditaan, jotta he voivat päästä palvelujen asiakkaiksi? Heikki Hiilamo (2015, 30) on nostanut esiin kysymyksen siitä, että esimerkiksi terveyspalveluissa oletetaan, että ihmiset hakeutuvat niiden piiriin, jos heidän terveydentilansa on heikko. Tässä ennako-oletuksessa kuitenkin unohdetaan, että osalla ihmisistä toimintakyky on niin heikko, että he eivät välttämättä hakeudu lainkaan terveydenhuollon palveluihin. Myös julkisen terveydenhuollon pitkät jonot sekä heikoksi koettu laatu saattavat ehkäistä hakeutumista näihin palveluihin, ja pienituloiset käyttävät vähemmän yksityisiä lääkäripalveluja, jot-

ka olisivat helpommin saatavilla (Blomgren 2015; Pekurinen ym. 2011; OECD 2005, 65–66).

Palveluiden pitkät jonot tai liian korkeiksi koetut kynnykset avun hakemiseen ovat esimerkkejä poiskäännyttämisestä. Palveluista poiskäännyttäminen viittaa institutionaalisiin käytäntöihin, joiden vaikutuksesta apua ja palveluja hakevat ihmiset ohjataan muualle tai torjutaan kokonaan (Hänninen 2007, 9). Poiskäännyttäminen voi kohdistua sekä selityksiin että suoraan ihmisiin ja se voi olla hyvin huomaamatonta ja pitkälle institutionalisoitunutta tai hyvinkin suoraa ja tökeröä toisen ihmisten torjumista ja avuntarpeen mitätöintiä (Hänninen & Karjalainen 2007, 169). Tutkimusten perusteella julkisissa palveluissa on monia poiskäännyttäviä elementtejä, joiden johdosta asiakas ei uskalla hakea apua tai apua hakiessaan hän tulee torjutuksi. Tällaiset poiskäännyttävät tekijät voivat olla konkreettisia henkilöitä ja toimintoja, kuten palvelujen ajanvaraajat, jotka eivät suostu varaamaan asiakkaalle pyynnöistä huolimatta vastaanottoaikaa. Tällaisia portinvartijoita on paikannettu useista kohdin julkista palvelujärjestelmää (Määttä & Keskitalo 2014, 203). Määttän ja Keskitalon mukaan riskinä on, että portinvartijan oma rooli, asema ja hänen ymmärtämänsä toimintamahdollisuudet asettavat rajat sille, mitkä toimenpiteet ja palvelut ajatellaan asiakkaalle mahdollisiksi ja mitä siten tarjotaan hänelle.

On kuitenkin monia poiskäännyttäviä käytäntöjä, jotka eivät ole yhtä selvästi havainnoitavissa, mutta joiden vaikutuksesta asiakas ei hae lainkaan apua tai hän ei hakiessaankaan saa apua. Immonen ja Kiikkala (2007) kuvaavat yhden asiakkaan kokemia poiskäännyttämisen kokemuksia ja päättelevät, että vaikka kukin yksittäinen työntekijä toimii ja tekee toimenpiteitä oman organisaationsa sääntöjen ja määräysten puitteissa, saattavat asiakkaalle tällaiset jäykät käytännöt näyttäytyä poiskäännyttävinä. He (mt., 77) kuvaavat artikkelissaan, miten poiskäännyttämisen kokemukset johtivat erään naisen kohdalla voimaantumisen vastaprosessiin, kun itsetunto rapautui ja voimavarat hiipuivat, kun asiakas ei saanut vastakaikua tuen tarpeelleen, vaan koki palvelukokemukset pikemminkin loukkaavina.

Poiskäännyttämiseen voivat johtaa myös Anneli Pohjolan (2002, 48–59) erittelemät asiakastyön kolme pahaa: epäluottamus, välinpitämättömyys sekä mitätöinti. Se, että asiakkaaseen ei lähtökohtaisesti luoteta, näkyy monissa virastojen ja työntekijöiden toimintatavoissa, vaikka luottamuksen ihmiseen pitäisi olla auttamistyön lähtökohta. Esimerkiksi etuuskien hakijat joutuvat usein todistelemaan monin tavoin, erilaisin todistuksin ja liittein olosuhteitaan ja tarvettaan. Välinpitämättömyydellä Pohjola tarkoittaa sitä, että työntekijä rakentaa ympärilleen korkean ammatillisen suojamuurin, eikä uskalla kohdata asiakasta ihmisenä. Välinpitämättömyys näkyy jäykkänä toimintatapoina ja joustamattomuutena. Tällöin lopputuloksena saattaa olla, että asiakkaasta tulee vain toimenpiteen kohde, yksi vastaanotettava muiden joukossa, jonka kuunteleminen perustuu rutiiniin. Apua hakevan ihmisen näkökulmasta epäluottamus ja välinpitämättömyys voivat johtaa asiakkaan näkökulman mitätöimiseen, joka Pohjolan mukaan on vielä asettaa totaalisempaa kuin epäluottamus ja välinpitämättömyys. Hyvin pienituloiset ihmiset kokevat usein myös häpeää köyhyydestään sekä varsinkin asioimisesta toimeentulotukiluukulla, minkä takia moni välttelee toimeentulotuen sekä myös epävirallisen avun

hakemista viimeiseen asti. Aiemmat huonot kokemukset ja kielteiset toimeentulotuki-päätökset voivat estää toimeentulotuen hakemisen myöhemmin, vaikka tarve olisikin ilmeinen. (Roivainen ym. 2011.)

Poiskäännyttävät kokemukset voivat johtaa ihmiset kohtuuttomilta tuntuviin tilanteisiin. Erilaisten sosiaalietuuksien hakeminen ja etuuksien jatkuva epäminen voivat johtaa siihen, että ihmiset katkeroituvat ja kokevat tullessa epäoikeudenmukaisesti kohdelluiksi, nöyryytetyiksi ja yhteiskunnan hylkäämiksi. Tätä kielteistä kokemusta korostaa se, jos päätösten perusteet tuntuvat epämääräisiltä ja päätöksentekoprosessi jää epäselväksi avun tarvisijalle. Seurauksena voi olla luottamuksen menetys viranomaisiin ja hyvinvointivaltion lupaukseen tarjota apua sitä tarvitseville. (Metteri 2012.)

Luottamus on keskeinen palveluiden ja koko yhteiskunnan toimivuuden mahdollistava tekijä ja luottamusta on pidetty keskeisenä osana sosiaalisen pääoman kehittämisessä (Ilmonen 2000). Kouvon (2014) tutkimustulosten perusteella se, että ihmiset voivat luottaa hyvinvointivaltion instituutioiden oikeudenmukaiseen toimintaan, lisää heidän luottamustaan myös muihin kanssaihmiin, mikä puolestaan lisää hyvinvointia ja tunteita yhteenkuuluvuudesta. Ihmisten luottamus julkisiin palveluihin on tärkeää koko yhteiskunnan eheyden kannalta. Luottamuksen pitäisi näkyä sekä työntekijöiden luottamuksena asiakkaisiin että asiakkaiden luottamuksena julkisiin instituutioihin. Heikki Hiilamon (2015, 31) mukaan ”Luottamus on merkki siitä, että ihmiset voivat kokea tai ainakin uskoa perusoikeuksiensa toteutuvan käytännössä.” Kysymys luotettavasta ja ennustettavasta toiminnasta ja sitä kautta tuen hakijan mahdollisuudesta luottaa järjestelmään ja avun saamiseen sekä rahojen tuloon, on keskeinen palvelujen ja uudistusten onnistumisen kannalta.

4.1 Asiakasraadit tiedon tuottajana

Asiakkaiden haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluina kuudessa kunnassa. Kukaan haastatteluun osallistui 3–6 asiakasta. Yhteensä haastatteluissa oli 29 haastateltavaa, 10 naista ja 19 miestä. Asiakasryhmät olivat pääasiassa valmiita asiakasraateja tai kehittäjäasiakasryhmiä, joita kutsuttiin keskustelemaan Kela-siirron kannalta keskeisistä teemoista eli kokemuksista palvelujen käyttäjinä, havaituista epäkohdista ja odotuksista Kela-siirtoon liittyen. Joissain ryhmähaastatteluissa oli mukana myös asiakkaita, jotka eivät muuten toimineet asiakasraadeissa. Haastattelut veti vaihdellen joku tutkimusryhmän jäsenistä, mutta haastatteluille oli määritelty ennakolta teemat, jotka haastattelussa tuli käydä läpi. Haastatteluissa käytiin palvelujen käyttöä ja niissä liikkumista läpi hyvin laajasti. Ennen kaikkea keskityttiin sosiaalitoimiston, Kelan ja TE-toimen palvelujen käyttöön, mutta myös terveydenhuollon ja kolmannen sektorin palveluja sivuttiin keskusteluissa.

Riippuen haastateltavista ja heidän välisestään dynamiikasta eri haastatteluissa erilaisia palveluita käsiteltiin sen mukaan, miten paljon kerrottavia kokemuksia haastateltavilla palveluista oli. Muutenkin eri haastatteluissa tuli esille vähän erilaisia asioita eikä haastattelun etenemiselle oltu asetettu tiukkaa etenemiskaavaa. Haastateltaville halut-

tiin jättää mahdollisuus tuoda esiin heidän kannaltaan keskeisiä kysymyksiä, joita teemarunkoa rakennettaessa ei välttämättä oltu osattu ottaa huomioon. Kukin haastattelu kesti 1,5–2 tuntia. Haastattelujen jälkeen osallistujille tarjottiin lounas, joille myös haastattelijat osallistuivat. Lounaalla keskustelu jatkui usein haastattelussa esiin nousseista teemoista, mutta keskusteluissa käsiteltiin myös arkisempia puheenaiheita.

Asiakasraatilaiset eivät luonnollisesti edusta koko sosiaalitoimen ja toimeentulotuen asiakaskuntaa. He ovat todennäköisesti ainakin nykytilanteessaan paremmassa asemassa ja toimintakykyisempiä kuin moni muu sosiaalitoimen ja toimeentulotuen asiakas. Heidän kokemuksensa palveluissa ovat kuitenkin todennäköisesti aika samantyyppisiä kuin muidenkin, vähän erilaisessa ja huonommassa elämäntilanteessa olevien kokemukset. Monella haastatellulla oli lisäksi taustallaan rankkaakin huumeiden ja alkoholin käyttöä sekä mielenterveyden ongelmia, joista nämä asiakkaat olivat kuitenkin selvinneet parempaan nykyhetkeen. Moni asiakasraatilainen myös auttoi vapaaehtoistyössään muita sosiaalitoimen asiakkaita esimerkiksi toimeentulotukipäätösten oikaisujen tekemisessä eli haastateltavilla oli tämänkin pohjalta näkemystä myös heitä heikommassa asemassa olevien ihmisten palveluissa kohtaamista haasteista.

Mietityttämään jäi erityisesti se, että vaikka moneen muuhun sosiaalitoimen asiakkaaseen verrattuna asiakasraatilaiset ovat selviytyjiä ja nykyisin jopa asiakkuudessa menestyjiä, niin hekin kokivat vaikeaksi sosiaaliturvan hakuprosessit ja palvelujen saamisen. Kun heilläkin oli paljon huonoja kokemuksia ja epäonnistumisen kokemuksia palveluissa, niin miten tällaiseen huonoon kohteluun, odottamiseen, epävarmuudessa elämiseen jne. suhtautuvat huonommassa elämäntilanteessa olevat, esim. mielenterveys- ja päihdeongelmien kanssa painiskelevat? Toisaalta asiakasraadit ja erilaiset kehittäjäasiakasryhmät on perustettu yleensä sitä varten, että asiakkaat saavat tuoda omasta näkökulmastaan esiin palveluiden puutteita ja palveluissa kohtaamia ongelmia sekä esittää kehittämis ehdotuksia. Todennäköisesti tämän takia haastattelussa korostuivat kokemukset huonosti sujuneista palvelutilanteista sekä palveluiden puutteet ja kehittämistarpeet eivätkä hyvät kokemukset ja hyvin toimivat palvelut, vaikka niistäkin puhuttiin. Huonot kokemukset myös todennäköisesti jäävät paremmin muistiin, eivätkä ”ihan hyvät” kokemukset palaudu samalla lailla mieleen.

Thompson ja Wildavsky (1986) ovat osoittaneet, että julkisessa keskustelussa ja politiikassa köyhiä ihmisiä kohdellaan yleensä yhtenäisenä homogeenisenä joukkona, joka tarvitsee yhtenäisiä julkisia avustustoimenpiteitä selvitäkseen. Köyhyydessä elävien ihmisten elämää ja hyvinvointia julki tuovaa tutkimusta tarvitaan nykyistä enemmän, jotta ymmärrys heidän tilanteestaan ja siihen johtaneista syistä kehittyy ja voi jatkossa johtaa sosiaalipolitiikan kehittämiseen ihmisten tarpeita paremmin vastaavaksi. Palvelujen käyttäjiltä koottua tietoa on pidetty virallisen, viranomaisilta kerätyn tiedon haastajana ja täydentäjänä, ”toisena tietona”, joka voi antaa asiakkaiden tilanteesta aivan erilaisen kuvan kuin viralliset rekisterit tai sosiaalisessa mediassa kiertävät jutut. Toinen tieto tuotetaan lähellä tutkittavia ja niin, että tutkittavien kokemukset ja näkökulmat määrittävät kaikissa vaiheissa tutkimusprosessia (Törrönen 2006, 16.) Asiakkaiden mielipiteiden kerääminen ja asiakasraatien kuuleminen uudistuksia suunniteltaessa ovat jo pysyvä osa monen kunnan palvelurakennetta. Ihmisten omia kokemuksia köyhyydessä elämisestä

on kerätty usein kirjoittajakutsujen kautta (esim. Hänninen & Karjalainen 1994). Köyhyyttä kokeneille suunnatun ”Arkipäivän kokemuksia köyhyydestä” -kirjoituskilpailun kirjoituksia on koottu kahteen eri kokoomateokseen (Isola ym. 2007; Mikkonen & Typö 2009) ja kirjoittajien jatkopoluista on kerätty seuranta-aineisto ”Syrjäytymisestä selviytymiseen” (Isola ym. 2015).

Tässä artikkelissa asiakkaiden ryhmähaastatteluilla kerättyä tietoa käytetään palvelujen käyttäjien näkökulman ja omien kokemusten esiin tuomiseksi. Näin tuotettua tietoa käytetään tässä tutkimusraportissa tasavertaisena muiden tiedonlähteiden kanssa palveluiden nykytilanteen arvioimiseksi. Palvelujen kehittämisen ja vaikuttavuuden parantamisen näkökulmasta asiakkailta saatu tieto on kuitenkin kaikkein merkityksellisintä. Ilman sitä toiveet, tarpeet ja puute jäävät asioiksi, joita katsotaan kaukaa virallisten tietojen ja tilastojen pohjalta yleistäen. Seuraavaksi analysoidaan ryhmähaastatteluilla kerättyä aineistoa palveluiden käyttäjien kokemusten esiin tuomiseksi. Tarkastelun kohteena ovat toimeentulotuen hakeminen, harkinnanvarainen toimeentulotuki, toimeentulotuen ja etuuksien riittävyys, hyvät kokemukset palveluissa asioinnista, huonot kokemukset palveluissa asioinnista, kokemukset työhön kuntouttavista toimenpiteistä sekä ajatukset perustoimeentulotuen siirtymisestä Kelan vastuulle ja asiakkaiden kehittämishdotukset siihen liittyen.

4.2 Toimeentulotuen hakeminen

Lähes kaikilla haastatelluilla oli kokemuksia toimeentulotuen hakemisesta ainakin jollain elämänjaksoltaan. Toimeentulotuen hakeminen varsinkin ensimmäisellä kerralla koettiin kohtuuttoman vaikeaksi tehtäväksi ottaen huomioon, että toimeentulotuen varaan joutumiseen liittyy usein jonkinlainen elämän kriisi kuten avioero tai mielen-terveyden järkkäminen. Kun oma jaksaminen on heikkoa, on vaikea löytää voimia ja keskittymistä hakemusohjeiden ymmärtämiseen ja kuittien, tositteiden, todistusten ja muiden liitteiden etsimiseen ja jalostamiseen hakemuksessa vaadittavaan muotoon.

”Yleensä toimeentulotukea haetaan, kun on jonkun näköinen kriisi elämässä. Silloin voi olla avioeroa tai jotain tämmöistä takana. Ei silloin ole kaikki haulit himassa tervekään ihminen. Se on ihan tosi vaikeaa kaikki se ruljanssi Kelan ja toimeentulotuen kanssa silloin, kun sun elämä on jossain kriisissä. Muista nyt kaikki varmasti rastiit ruutuun joka ikiseen paikkaan.” (Nainen)

”Aikamoinen taistelu oli silloin alussa, kun ei tiennyt mistään mitään.” (Mies)

”Mäkin silloin parikymppisenä elin toimeentulotuella ja olin psyykkisesti sairas. Oli todella raskas aina niitä papereita lähetellä. [...] Sitten onneksi sain sen kuntoutustuen. [...] Jos on itse sairas, niin se on raskasta.” (Nainen)

Toimeentulotuen hakemisen vaikeus varsinkin ensimmäisillä kerroilla liittyi monen mielessä myös sosiaalitoimistossa asiointiin liittyvään häpeään. Monet viittasivat

jo omasta lapsuudenkodista saatuun oppiin, että toimeentulotuen hakeminen on merkki epäonnistumisesta. Joillain haastateltavilla omat vanhemmat olivat suhtautuneet niin kielteisesti toimeentulotuen hakemiseen ja ”kunnan elätiksi” joutumiseen, että toimeentulotuen hakemisesta ei edes oltu haluttu kertoa heille.

”Ihan hirveen paikka, kun silloin ekan kerran jouduin menemään sossuun. Meidät oli kasvatettu, että [olet] alinta sakkaa, jos sä meet sosiaalitoimistoon. Mistään muualta ei saanut apua, niin se oli pakko mennä. Itkien ja oksentaen mennin sinne, mutta sain niin hyvän vastaanoton että Huh! Ne autto mua ihan kokonaisvaltaisesti, että siitä lähti kaikki rullaamaan. Ja oli oma [työntekijä], että sai käydä siellä useamminkin juttelemassa. Mulla oli ero siinä ja kaikki piti järjestää: uudet asunnot ja uudet jutut ja hirveen hyvin otettiin ja hirveen hyvin palveltiin.” (Nainen)

”Mut kasvatettiin siihen, että käyt koulut loistavasti ja perustat perheen ja menet työelämään ja töitä on tehtävä aina. Niin se oli kauheata, että 17-vuotiaana alkoi se taival.” (Nainen)

”Äiti ei ole koskaan tykännyt siitä just, että mä käyn sorkun luukulla ja sieltä ki- nuamassa rahaa ja muuta. Se katsoo sitä kanssa vähän häpeällisesti. Ensimmäiset kolme vuotta varmaan mähän en edes kertonut, että olen toimeentulotuki- asiakas. Just sen takia, kun mua hävetti kertoa sille.” (Nainen)

Yksi keskeinen tekijä asiakkaiden hyvän palvelukokemuksen ja sitä kautta hyvinvoinnin syntymisessä on luottamus. Kun ihminen voi luottaa siihen, että järjestelmä toimii ja etuudet tulevat ajallaan ja ennustettavan suuruisina, toimivat etuudet niin kuin niiden pitääkin eli ne luovat ihmiselle edellytykset toimia normaalisti arjessaan ja ylläpitää hyvinvointiaan. Silloin etuuksien hakeminen ja päätösten odottaminen eivät vie voimia tai varsinkaan pahenna ihmisen tilannetta.

Kun ihminen elää hyvin pienten tulojen varassa, on toimeentulon perustana olevien etuuksien luotettava maksaminen tärkeää. Kun ihmiset elävät niukkuudessa ja joutuvat laskemaan jokaisen euron, voi tuen myöhästyminen saattaa yksinasuvan tai perheen hankalaan asemaan ja jopa täydelliseen rahattomuuteen päiväksi tai pariaksi, kunnes tuki maksetaan tilille. Varsinkin tukien maksamisessa olisi hyvin tärkeää, että järjestelmä toimisi niin hyvin, että ihmiset voisivat säilyttää luottamuksensa siihen. Haastateltavat kuitenkin ilmaisivat huolensa tukien ajoissa maksamisesta, mikä heijastelee heikkoa luottamusta järjestelmän toimintaan.

”Silloin kun on köyhä, niin se on kauhun tasapaino. [...] Se on ihan sama, tu- leeko rahaa vitonen vai viisi tonnia, kunhan se tulee silloin kun sen pitää tulla varmasti. Sä pystyt varaamaan siihen. Mihin tahansa summaan pystyy jotenkin sopeutumaan, jos siihen voisi luottaa.” (Nainen)

Toimeentulotuen myöhästyemisestä virkailijan erehdyksen vuoksi kertonut mies toteaa:

*”Yleensä me, jotka käydään tuolla asiakkaana. Ei meillä taho riittää se kuukau-
deksi. Kyllä se meille on tärkeä raha. Sillä me eletään.”* (Mies)

Tukien maksamisen ennustettavuus tarkoittaa myös sitä, että säännöllisesti toimeen-
tulotukea saavalle asiakkaalle toimeentulotuki maksetaan aina samaan aikaan kuusta
yhtä pitkälle jaksolle esimerkiksi kuukaudeksi, eikä yllättäen esimerkiksi kahdeksi kuu-
kaudeksi. Rahojen säännöllinen maksaminen on tärkeää, jotta ihminen tietää mistä on
kyse, kun rahaa tulee tilille. Jos on tottunut käyttämään yhdessä kuussa tulleet rahat
tarkkaan, voi yllättäen liian aikaisin tullut tuki sekoittaa budjetin. Eräässä haastattelus-
sa mies kertoi, miten hänelle oli maksettu edelliseen kuun puolivälissä seuraavan kuu-
kauden toimeentulotuki:

*”Semmoisesta mä en tykkää, että tuolla tavalla laitetaan. Mä haluan, että on
säännöllisesti eikä sillä tavalla, että laitetaan sinne edellisen kuukauden puoles-
sa välissä jo. Ei se minusta ole hyvä systeemi. Silloin sä tiedät, että sulla aina ra-
hat riittää paremmin.”* (Mies)

Lisäksi ennustettavuuteen liittyy, että toimeentulotuen hakijalla on tunne, että hän
ymmärtää, mihin toimeentulotukipäätös perustuu. Haastatelluilla oli kokemuksia sii-
tä, että he eivät ymmärrä, mihin tehty toimeentulotukipäätös perustuu. Myös muita
toimeentulotuen hakijoita auttavat haastateltavat kertoivat, että he joutuvat usein aut-
tamaan muita esimerkiksi oikaisuvaatimusten teossa, kun nämä eivät ymmärrä toi-
meentulotukipäätöksensä perusteluita eivätkä näin ollen uskalla valittaa. Toimintatapo-
jen läpinäkymättömyys ja päätösten perustelujen vaikea ymmärrettävyys yhdistettynä
siihen, että tarvittavan tukisumman saamiseen tarvitaan hyviä kirjallisia taitoja, heiken-
tävät asiakkaiden asemaa ja asiakkaiden tasavertaisuutta, kun osa ei ymmärrä, mihin
heillä on oikeus.

Monet kertoivat kokemuksiaan sähköisestä asioinnista. Aiheen ympäriltä ei synty-
nyt paljon keskustelua, mutta perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä aihe on hyvin
ajankohtainen. Ne jotka suhtautuivat pääosin myönteisesti sähköiseen asiointiin, pitivät
yleensä hyvänä hakemisen helppoutta sekä erityisesti sitä, että toimeentulotuen sähköi-
sestä hakemisesta jää merkintä ja siten todiste järjestelmään. Sähköisen asiointin koet-
tiin ehkäisevän niitä epäselviä tilanteita, joissa asiakas on tuonut hakemuksen liitteineen
sosiaalitoimistoon, mutta se onkin jostain syystä kadonnut toimiston syövereihin. Osa
haastateltavista koki sähköisen hakemisen olevan vaikeaa, kun skannaamista ei osata ei-
kä sähköiseen hakemiseen luoteta. Kuntien nykyiset sähköiset järjestelmät eivät usein-
kaan ole kovin helppokäyttöisiä ja paikoin jälkikäteen toimitettavat liitteet joudutaan
toimittamaan paperiversioina sosiaalitoimistoon. Toimintatapojen läpinäkymättömyy-
den takia asiakkaat kokevat siis myös sähköisen järjestelmän epäluotettavana. Jos luot-
tamusta eri viranomaisten järjestelmiin ja toimintatapoihin ei muutenkaan ole, ei säh-
köiseen järjestelmäänkään ehkä luoteta. Osalle tosin sähköinen asiointi tarkoitti, että
luottamus viranomaisten toimintaan lisääntyi, kun sähköisessä järjestelmässä pystyi itse
seuraamaan lähettämänsä hakemusta ja tarvittaessa todistamaan, että hakemus ja liit-
teet on jätetty.

4.3 Toimeentulotuen harkinnanvaraisuus

Toimeentulotuki on lähtökohtaisesti ja perustaltaan harkinnanvarainen etuus. Tuen tarve harkitaan aina erikseen, kuten myös hakijan kyky vastata omasta ja perheensä toimeentulosta (Laki toimeentulotuesta 1997/1412). Harkintaa liittyy sekä perustoimeentulotukeen että harkinnanvaraiseen toimeentulotukeen, joskin kunnallista harkintaa on pyritty ohjeistamaan valtakunnallisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön (STM 2013) julkaiseman soveltamisoppaan avulla. Harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntäminen jää perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen edelleen kuntien vastuulle, joskin osa nykyisin harkinnanvaraisina myönnettävistä menoista siirtyvät osaksi perustoimeentulotukena myönnettäviä menoja (ks. luku 1.1). Perustoimeentulotuen myöntämisen yhdenmukaistuminen ei siis tule vaikuttamaan harkinnanvaraisen tuen myöntämisen käytäntöihin, vaan harkinnanvaraisen tuen myöntämiseen vaikuttaa jatkossa edelleen päätöksen tekevän kunnan työntekijän harkinta. Lisäksi on hyvä muistaa, että myös perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyy jatkossa edelleen tarveharkintaa, vaikka järjestämisvastuu siirtyy Kelalle.

Moni haastateltu asiakas koki, että toimeentulotukipäätökseen vaikuttaa paitsi se, kuka hakemusta käsittelee myös se, miten omat tarpeensa osaa hakemukseen kirjata. Toimeentulotuen hakijan kirjallisten taitojen katsottiin määrittävän paljon sitä, miten hakemus käsitellään ja saako hakemaansa harkinnanvaraista tukea. Moni käytti verbiä ”osata” kuvaamaan sitä, että hakijan pitää osata kirjoittaa hakemukseen oikeat sanat tuen saadakseen. Toiset kokivat harkinnanvaraisen toimeentulotuen hakemisen myös nöyryyttävänä aneluna, kun tukea hakiessa pitää todistella, miten kovasti rahallista tukea tarvitsee. Moni koki epäoikeudenmukaisena tai kohtuuttomana myös sen, että toimeentulotukea hakiessa vaaditaan esimerkiksi luopumaan autosta tai muuttamaan pienempään asuntoon.

Haastateltu mies kertoo, miten oli hakenut useaan kertaan harkinnanvaraista toimeentulotukea uusiin lenkkareihin:

”Neljännellä kerralla se myönnettiin. Siinä kävi just silleen, että se riippui virkailijasta, etuuskäsittelijästä sekä siitä tekstin sananmuodosta.” (Mies)

”Kuinka hyvin sä osaat kirjoittaa sinne sen, että se koskettaa sitä etuuskäsittelijää. Sillä tavalla, että se ajattelee.” (Mies)

Toiset kertovat saaneensa harkinnanvaraista tukea esimerkiksi uimahallikorttiin, mutta kaikki eivät tuen saamisessa ole onnistuneet:

”Se harrasteraha on kans sellainen, että sitä varten tarvitsee verbaalista lahjakkuutta perusteluun. Pitää hyvin perustella ne, mihin tarvitsee.” (Mies)

”Me ei olla osattu täyttää. Meille vanhemmille ei ole saatu, mutta lapsille on saatu.” (Nainen)

Joissain kunnissa on otettu käyttöön pari kertaa vuodessa ladattava kulttuuri- tai aktiivipassi, jolla toimeentulotuen asiakas voi maksaa matkakuluja tai erilaisia harrastus- ja kulttuurimenoja. Passilla voi myös saada alennusta erilaisista pääsylipuista tai päästä joihinkin paikkoihin jopa maksutta. Aktiivipassin voi katsoa lieventävän sitä epäkohtaa, että haastateltujen mukaan erityisesti harkinnanvaraisen toimeentulotuen saaminen esimerkiksi pieniin harrastusmenoihin saattaa riippua hakijan kirjallisista taidoista ja kyvystä perustella tuen tarvettaan - tai hakemusta käsittelevän työntekijän tulkinnoista.

”Meidän perheessä se aktiivipassi on mulle ja miehelle haettu. Meille se on iso juttu, kun me ei olla saatu esimerkiksi harrasterahaa.” (Nainen)

Kaikkiaan toimeentulotuen tarveharkintaisuus näyttyy hakijoille heidän kuulistelunaan ja toistuvana vakuutteluna, että raha todellakin on tarpeen. Moni koki turhauttavana ja nöyryyttävänä sen, että joutuu jatkuvasti vuodesta toiseen todistelemaan, että toimeentulotuki on tarpeen elämisen kannalta.

”Kyllähän se vaan todistelujen ja vakuuttelujen kautta tulee se apu. Kyllä se kieltämättä tuntuu pahalle, että koko ajan pitää niin viimeisen päälle, kun on ihan selkeät tiedot. Kyllä mä sen kuulustelun ymmärrän silloin, kun on uutena. Mutta sitten kun se vaan jatkuu vuodesta vuoteen ja nähdään, että siinä sitten tulee uusia vaivoja, niin taas se vakuuttaminen.” (Nainen)

”Se on alentavaa kuitenkin, vaikka siinä ollaan vaan sen työntekijän kanssa. Mutta kun sinne mennään anomaan sitä, että saisko vähän rahaa. Että kun ei ole enää ruokaa ja laskut on maksamatta ja vuokra pitää maksaa. Kyllä se tuntuu pahalle.” (Nainen)

”Se on just sitä, että viedään kaikki se intimiteettisuoja. Sitähän se meidän köyhien elämä on. Velipoika sanoi hyvin, että ’sisko, sinä elät lasipallossa’. Tiliotteissa näkyy kaikki.” (Nainen)

4.4 Toimeentulotuen ja etuuksien riittävyys

Asiakkaat elivät vaihdellen eri sosiaaliturvaetuksien varassa ja heillä oli erilaisia kokemuksia siitä, miten niillä pärjää. Osalla oli turvanaan ainakin pieni eläke, osa täydensi työmarkkinatukea asumistuella ja toimeentulotuella, jotkut saivat kuntoutusrahaa ja osa taas eli pelkästään toimeentulotuen ja asumistuen varassa. Lisäksi se, oliko vastaajalla lapsia, vastaajan ikä ja esimerkiksi terveydentila vaikuttivat siihen, miten tukien koettiin riittävän elämiseen.

”Kyllä se on sillä lailla, että suurin piirtein kuukaudesta kaksi viikkoa syö ja kaksi viikkoa on syömättä. Siinä loppukuukaudesta rupeaa miettimään sitä, että vähemmän liikkuu koko ajan loppukuukaudesta.” (Mies)

Monet kertoivat tinkivänsä ruokamenoista ja moni saa myös apua ruokamenoissa säästämiseen käyttämällä säännöllisesti hyväkseen erilaisia ruokapankkeja ja ruoanjakopisteitä. Monille ilmaisen ruoan jakelupisteet toimivat toimeentulon täydentäjinä. Ne, jotka kertoivat tulevansa toimeen kohtuullisesti, hakivat yleensä ainakin osan ruoastaan ruoanjakopisteestä. Etuudet yksinään eivät siis välttämättä mahdollista kohtuullista elämistä, vaan ruokapankkeja hyväksi käyttäen ihmiset pärjäävät jotenkuten. Tosin elämäntilanne ja kulutustottumukset vaikuttavat paljon siihen, minkälaiseksi oma pärjääminen koetaan.

”Kyllä mä hyvin pärjään, koska ei ole autoa. Ja olen täysin velaton.” (Mies)

Useampi asiakas toi esimerkkinä tuen riittävydestä esiin talvikenkien ostamisen. Hyvät ja kestävät talvikengät ovat melko kalliit, ja jos asiakkaalle ei myönnetä talvikengien rahaa harkinnanvaraisena toimeentulotukena, hän joutuu säästämään kenkien hinnan muista menoista. Rahan säästämistä tilille voi puolestaan joutua selittelemään, jotta säästettyä summaa ei vähennetä seuraavan kuukauden toimeentulotuesta. Toimeentulotuen saajat pitivät epäkohtana sitä, että toimeentulotuen saaja ei ylipäänsä saa säästää rahaa tililleen esimerkiksi lapsiaan varten, vaan kaikki on käytettävä kuukauden juokseviin menoihin. Toimeentulotuen pitkäaikaisten asiakkaiden näköalattomuus vain paheee, kun heidät pakotetaan käyttämään kaikki rahansa kuukausittain.

”Se on kamalaa toimeentulotukiasiakkaalle, että sä et voi säästää. Se on tällaiselle vanhemmalle ihmiselle niin kuin minäkin, ajattelee välillä, että jotakin lapsille sitten, kun minusta aika jättää. Mutta nyt ei voi säästää. [...] Minä säästäisin heti lapsilleni, että sitten kun aika jättää, niin jotakin saavat edes.” (Mies)

Perusturvalla eläville jo kuntouttavasta työtoiminnasta maksettava 9 euron toimintaraha on tärkeä toimeentulotuen lisä. Lisätulona toimintaraha on toisille niin tärkeä, ettei kuntouttavasta työtoiminnasta haluta ottaa sairauslomaa edes kun terveys reistailee.

”Se raha, minkä kuntouttavastakin saa, on aika tärkeä työmarkkinatuen lisäksi. Sen takia ei ole oikein varaa olla sairauslomillakaan. Kyllä niitä päiviä on, välillä tulee parin viikon jakso, että jalkaa särkee niin lujaa, ettei hyvä kun pystyy seisomaan pystyssä sen kanssa. Mutta sen kanssa täytyy vain mennä. Jos sairausloma saa, niin siitä ei saa sitä yhdeksää euroa, mikä on aika tärkeä raha.” (Mies)

4.5 Hyvät kokemukset – mutkattomuus ja jatkuvuus

Haastatelluista asiakkaista suurimmalla osalla oli pitkä kokemus sosiaalipalveluissa asiainnista. Jotkut kertoivat historiansa sosiaalipalveluissa alkaneen jo lapsena lastensuojelun toimenpiteissä. Haastatellut toivat esiin paljon epäkohtia, joita he palveluissa ollessaan olivat kohdanneet, mutta useimmilla oli kerrottavanaan myös hyviä kokemuksia

palveluissa liikkumisesta ja avun saamisesta. Nämä olivat palvelukokemuksia, joissa kyn-
nys oli matala, vuorovaikutus toimi, asia tuli hoidettua ja tuet tulivat odotetusti ja ajal-
laan.

Sosiaalityössä ja -ohjauksessa saadut hyvät kokemukset liittyivät ennen kaikkea hen-
kilökohtaisen tuen saamiseen ja pitkäaikaisen asiakassuhteen tuomaan varmuuteen siitä,
mistä keskustelu- ja muuta apua tarvittaessa saa. Avun hakemisen ja saamisen mutkat-
tomuus ja varmuus olivat keskeisiä hyvän palvelukokemuksen ominaispiirteitä. Sosiaalialan ammattilaisilta saatu apu oli sekä arkisissa hankinnoissa avustamista että terapeut-
tista keskusteluapua ja asiakkaan pitkäaikaista tukemista vaikeissa elämäntilanteissa. Pitkäaikainen suhde samaan sosiaalityöntekijään tai sosiaaliohjaajaan voi olla vaikeuk-
sien keskellä elävälle ihmiselle yksi keskeinen elämää kannatteleva ja eteenpäin vievä tekijä. Parhaimmillaan suhde on vastavuoroinen ja työntekijä vaatii myös avun hakijalta vastuun ottamista omien asioidensa eteenpäin viemisestä.

*”Se on ollut aika merkittävä apu, minkä on silloin saanut ja siitä mulla on hy-
vät ja luottavaiset parhaat muistot oikeastaan, mitä sosiaalityöstä on jäänyt. Silmät eivät olisi auenneet siinä kohtaa siihen, että mullahan on velvollisuuksia myöskin olemassa. Mulle aika suoranaisesti sanottiin, että mitä multa odotetaan. Mä tein ne asiat sitten. Se oli yli vuoden kestänyt prosessi kuitenkin. Oli todella läheinen kontakti omaan sosiaalityöntekijään ja asiat sujui sopimusten mukaan.” (Mies)*

Monet toimeentulotuen hakijat ja sosiaalitoimen asiakkaat ovat yksineläviä tai yksinhuoltajia ja silloin sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan tapaaminen voi olla myös sosiaalisesti ja yksinäisyyden lievittämisen kannalta tärkeä tapahtuma. Kun kemiat sosiaalityöntekijän kanssa sopivat yhteen, voi tapaamisella tyydyttää samoja sosiaalisen kanssakäymisen tarpeita, joita aikuisten ystävien tapaaminen ja kuulumisten vaihto tyydyttää. Jotkut käyttivät myös termiä ”terapeuttinen” kuvaamaan sosiaalityöntekijän ta-
paamisia.

”Se on myös tällainen henkireikä, että saa muutaman sanan vaihtaa ja näin. [...] Keskustelut aina poukkoilee sieltä tänne ja hän ymmärtää sen tilanteen. Jos henkilökemiat pelaa, niin ehdottomasti tämä [henkilökohtainen asiointi]. Se on yksinäiselle ihmiselle jonkinnäköinen oma juttunsa.” (Nainen)

”Kyllä mä koen, tuon taloudellisen puolen lisäksi hyvinkin jopa terapeuttisina käynteinä aikuissosiaalityöntekijällä käynnit. Kyllä mä olen sossun pöydällä itkenyt monet itkut. Siinä on varmaan venytty vähän sinnekin puolelle mikä ei kuuluisi, mutta mä ainakin koen, että olen tullut kohdatuksi ihmisenä. Varsinkin kun mulla on ollut sellainen tilanne elämässä, että mulla ei ollut läheisiä. Että se on ollut suurin piirtein se kuukauden ainoa ihmiskontakti. Ne on ollut mulle äärettömän tärkeitä. Voiko sille nyt sitten asettaa jotain mittaria ja tuotavuustaulukoita, en usko. Sellaista ei rahassa mitattavaa, nähdään, että se on jossain vaiheessa pois julkisesta terveydenhuollosta, vähemmän lääkärikäyntejä tai sairaalakäyntejä.” (Nainen)

Totuttuaan asioimaan monimutkaiselta tuntuvassa ja byrokraattisessa järjestelmässä, osaavat asiakkaat arvostaa mutkatonta ja toimeen tarttuvaa työntekijää, joka ei istu lukittujen ovien takana tai aseta liian korkeita raja-aitoja sille, mitä hänen työtehtäviinsä kuuluu ja mitä ei. Asioinnin helppoutteen vaikuttaa ylipäätään paljon se, onko asiakkaalla tietty virkailija, johon hän voi tarvittaessa matalalla kynnyksellä ottaa yhteyttä. Useimmat toivat esiin, että on tärkeää, että on tiedossa joku henkilö, jolle apua tarvitessaan voi soittaa tai jota pääsee helposti tapaamaan.

”Mäkin olen näitä Kelan papereita, että jos mä en ole ymmärtänyt, niin mä olen laittanut kengät jalkaan ja kävellyt kunnantalolle ja koputtanut sosiaalityöntekijän oveen, että ’Viittiks?’ ’Juu anna tänne’ ja sitten täytetään. [...] Sit jos hän ei tiedä jotain, niin hän soittaa ja kysyy. Että se ei varmasti jää roikkumaan se asia mihinkään.” (Nainen)

”Mulla on aina ollut sama henkilö, jonka kanssa olen siellä asioinut sen jälkeen, kun siitä niin sanotulta kassalta on jatkettu eteenpäin. Aikanaan kun olin toimeentulotuen piirissä, niin yleensä sain puhelimella soitettua kyseiselle henkilölle, joka tiesi heti, että missä mennään, mitkä on asiat. On hirveän tärkeää, että on ihminen, jolle ei tarvitse joka kerta selittää asioita juurta jaksain. Se on ollut hyvä käytäntö.” (Mies)

”En odottanutkaan, että ne olisi tullut tässä asiassa vastaan, mutta siinä ei tarttenut sen kummemmin edes millään lailla ihmetellä sitä. Sanottiin vain, että käy ostamassa se [kuntouttavassa työtoiminnassa tarvittavat työhaalarit] omalla rahalla ja tuo kuitti tänne ja he korvaa ne sulle. Ja niin siinä sitten edettiin. Se on ainakin, voi olla että on ehkä aikaisemminkin ollut joitain hyviä tapauksia, mutta tuo on se, jonka muistaa.” (Mies)

Lisää voimia ja parempaa toimintakykyä ihmiset saavat palveluissa, joissa heitä kuunnellaan ja uskotaan, joissa heihin luotetaan ja heidän kertomansa otetaan todesta sekä palveluissa, joissa asiakassuhteen jatkuvuus on lähtökohta. Palvelu voi olla vaikuttavaa, jos se perustuu näille tekijöille. Silloin on mahdollista, että palvelun käytön tuloksena asiakkaan elämäntilanne muuttuu ja palvelussa olon jälkeen hän kokee saaneensa lisää voimia toimia ja uusia toimintamahdollisuuksia, joiden edestä esteet on poistettu. Senin (1993) hyvinvoinnin määritelmää soveltaen tällöin palvelut voivat tuottaa ja lisätä hyvinvointia.

4.6 Huonot kokemukset – epäoikeudenmukaisuus, epävarmuus ja poiskäännyttäminen

Asiakkaiden huonot kokemukset palveluissa liittyivät esimerkiksi asioiden epäselvään ilmaistamiseen, asioiden kertomatta jättämiseen, asiakkaan kannalta hyödyttömään palveluun ohjaamiseen, liian lyhyisiin puhelinaikoihin tai asiakkaan epäystävälliseen tai välinpitämättömään kohteluun. Monet huonoihin kokemuksiin liittyvät tekijät palveluissa ovat sellaisia, joiden muuttamiseen ei tarvita resurssien lisäämistä tai suurimittakaavaisia muutoksia. Usein kyse on toimintakäytännöistä, jotka ovat organisaatio- ja työntekijäkohtaisia ja joiden muuttaminen on hidasta, koska se vaatii tietoista asenteiden ja toimintatapojen muuttamista.

Toimeentulotuessa asiointista haastateltavilla oli kokemuksia, että heidät oli vastentahtoisesti siirretty etuuskäsittelyn asiakkaiksi ja sieltä pääseminen sosiaalityön tuen piiriin oli vaikeaa. Toki osa toimeentulotuen asiakkaista ei tarvitsekaan muuta, kuin kuukausittain maksettavan pienen tuen esimerkiksi lääkekulujen kattamiseksi, mutta toisille sosiaalialan ammattilaisen puheille pääseminen ainakin silloin tällöin olisi perusteltua. Kaksi asiakasta kuvasi etuuskäsittelyssä olemista sanalla rumba tarkoittaen sitä erilaisen lomakkeiden ja kuittien kuukausittaista pyöritystä, joka kuuluu etuuskäsittelyssä asioivien rutiineihin. Toisaalta etuuskäsittelyssä asioivien katsotaan selviytyvän niin hyvin asioistaan, että he eivät tarvitse sosiaalialan ammattilaisen apua, mutta toisaalta etuuskäsittelyyn joutuminen voi muodostua asiakkaalle myös asiointiloukuksi, josta ei pääse sosiaalityön palveluihin ilman elämäntilanteen merkittävää heikentymistä.

”Siellä tipahti hyvin äkkiä etuuskäsittelyrumba. Seitsemän vuotta meni, että minä en päässyt sosiaalityöntekijän kanssa puheisiin ollenkaan. En kirjeenvaihtoon enkä henkilökohtaisiin. Aina sanottiin, että sinä olet etuuskäsittelijän ryhmässä ja siellä pysyt. Ja vaikka mitä laitto siihen hakemukseen, jotakin tiettyjä erityistarpeita. [...] Ja vaikka soittaa, tulee käymään, aina vedottiin, että sinä kuulut siihen porukkaan, sinun asiat käsitellään siellä.” (Mies)

”Jossain kohtaa mä olin täysin etuuskäsittelyssä. Se oli ihan järkyttävää. Siinä piti olla lippua ja lappua joka kuukausi. Sittenhän mut katsottiin lopuksi tämmöiseksi toivottomaksi tapaukseksi. Sitten mä pääsin sinne, semmoiselle työntekijälle, joka oli aivan kultaa. Muthan katsottiin sitten Kelassakin toivottomaksi tapaukseksi, ja työkkärissä, eli mun ei tarvinnut sitä rumbaa enää. Se hoidettiin kaikki sosiaalitoimiston kautta. Se toimi siellä tosi hyvin.” (Nainen)

Erityisesti työvoima- ja elinkeinotoimistoissa asiointiin asiakkaat liittivät monia huonoja kokemuksia. Useampi oli turhaan yrittänyt saada yhteyttä TE-toimiston virkailijaan joko itse soittamalla tai jättämällä yhteydenottopyynnön, johon ei lupauksista huolimatta oltu vastattu. TE-toimisto koettiin monin paikoin etäisenä paikkana, josta virkailijat ovat kaikonneet ja palvelu keskittyy lähinnä nuoriin, joilla katsotaan vielä olevan mahdollisuus päästä kouluun tai työllistyä. TE-toimistoissa ei koeta enää omaksi asiakasryhmäksi ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä.

”Mulla on henkilökohtaista kokemusta, että on laitettu nuoret edelle. Että ’täällä on tällaisia vastavalmistuneita, jotka pitäisi saada ensin johonkin kouluun. Sitteen voidaan hoitaa sun asioita.’ Tällainen asenne pitäisi saada kitkettyä niistä TE-palveluista kokonaan pois.” (Mies)

”Työkkärihän on tarkoitettu ihmisille, jotka ilmoittaa, että mulla ei oo duunia. Missä ennen vanhaan sanottiin, että tonne, nykyään sanotaan ’aijaa’.” (Nainen)

Viime vuosien uudistukset TE-hallinnossa ovat ilmeisesti johtaneet ihmisten korvaamiseen koneilla, mikä näkyy asiakkaille huonona tai olemattomana palveluna. Haastateltavat kuvasivat, että TE-toimiston virkailijoihin ei saada yhteyttä ja yhteydenotto-pyyntöihin ei vastata. Silloin harvoin, kun tapaamiseen pääsee, koetaan että virkailijoilla ei ole riittävästi erityisosaamista auttaa asiakkaita muuten kuin yleistä infoa antamalla.

Haastatellut kertoivat keskusteluissa myös kokemuksia epäoikeudenmukaiseksi koetusta kohtelusta. Kokemus saattoi tulla esimerkiksi siitä, että oli saanut jostain syystä pienempää kulukorvausta kuntouttavasta työstä kuin muut tai esimerkiksi henkilökuntaedut eivät kuntouttavassa työssä olleet samat kuin työsuhteisilla. Myös sitä pidettiin epäoikeudenmukaisena, että veronpalautukset vähentävät yleensä toimeentulotukea kuten myös rikoskorvaukset. Rikoskorvaukset eivät väistämättä vähennä toimeentulotukea, jos korvaukselle osaa osoittaa jonkun käyttökohteen. Koska korvaus muuten kuitenkin vähentää toimeentulotukea, on kokemus epäoikeudenmukaisesta kohtelusta väistämätön.

Epäreilun kohtelun kokemus aiheuttaa toimeentulotuen asiakkaisissa kokemuksen, että toimeentulotuen asiakkaat eivät ole samanarvoisia muiden kansalaisten kanssa. Tämä heijastelee toimeentulotuen saajille myös yleisemmin muun yhteiskunnan asenteita.

”Kaikki, mikä on palkkaihmisille ok, se on meille kaikki ylellisyyttä. Ei me tarvittaisi yhtään mitään. Me juostaisiin ilman vaatteita tuolla ulkona, jos vain laki sallisi sen.” (Nainen)

”Koko elämänsä saanut tuntea olevansa toisen luokan kansalainen, kun on elänyt näillä työttömyys ja sossu ja eläke eikä ikinä ole ollut sellainen normaali tuottava ihminen. Tottahan se on aika masentavaa.” (Nainen)

Haastateltavat kertoivat kokemuksia tilanteista, joissa virkailijat olivat tehneet omasta mielestään pieniä virheitä, mutta joilla kuitenkin oli merkittävä vaikutus asiakkaiden tukien maksuun. Työttömyysetuuden katkettua virkailijan huolimattomuuden takia ja asiaa selvitettyä virkailija oli esimerkiksi asiakkaan näkökulmasta vähätelty asiaa ja todennut, että oli sattunut inhimillinen virhe. Useammalla oli myös kokemus, että kun työnhaun uusimispäivä oli laitettu viikonlopuksi ja asiakas oli mennyt seuraavana arkipäivänä toimistoon, oli hänelle määrätty karenssia, koska työnhaku oli jätetty ajoissa uusimatta. Samoin asiakkailla oli kokemuksia siitä, miten väärin ohjeiden saaminen ja niiden mukaan toimiminen oli johtanut karenssiin. Asiantuntemattoman ohjauksen ta-

kia lopputulos ei ollut asiakkaan edun kannalta paras mahdollinen, vaan pahimmillaan saattoi johtaa asiakkaan usean kuukauden selvitys- ja oikaisukierteeseen. Tällaisista tilanteista asiakkaiden mieleen oli jäänyt harmittavimpana se, että virkailijat eivät yleensä pahoitelleet tapahtunutta sen enempää, vaan syyttivät jopa konetta tapahtuneesta virheestä. Haastateltavien mielestä olisi kohtuullista, että jos tehdään virhe, joka vaikuttaa heidän toimeentulonsa maksuun, se kerrottaisiin reilusti ja myönnettäisiin ja pahoiteltaisiin sattunutta virhettä.

”Kun oma kuntoutus loppui, niin mulle informoitiin väärin siellä. Mulla jäi päivä siihen väliin ja ilmoittauduin seuraavana päivänä, niin siihen tuli tietysti sitten se karenssi, koska en ilmoittautunut silloin heti ensimmäisenä päivänä. Semmoinen kohtuuton rangaistus siitä. Tietysti itsestähän se on kiinni. Mutta mitä järkeä on kysyä joltain neuvoa, jos joku antaa sitten väärän neuvon ja usko siihen ja toimii sen mukaan, mitä toinen antaa.” (Mies)

Kokemukset epäoikeudenmukaisesta kohtelusta liittyivät usein lain soveltamiseen asiakkaalle epäsuotuisalla tavalla tilanteissa, joissa soveltaminen voisi tapahtua myös asiakkaan edun mukaisesti. Laissa toimeentulotuesta (1997/1412) ei yksiselitteisesti mainita veronpalautuksia tai rikoskorvauksia huomioon otettavina tuloina, mutta esimerkiksi STM:n toimittamassa toimeentulotuen soveltamisoppaassa (2013, 130) mainitaan veronpalautukset sekä vahingonkorvaukset ja rikosperustaiset korvaukset esimerkkeinä tuloista, joita voidaan ottaa huomioon, jos toimeentulotuen saajalla ei ole osoittaa niille selkeää käyttökohdetta. Kunnille, organisaatioille ja työntekijöille annetaan siis vapaus valita, miten he ottavat näitä tuloja huomioon tehdessään toimeentulotukipäätöstä. Päätökset, jotka eivät vastaa asiakkaiden käsitystä oikeudenmukaisesta toiminnasta, koetaan epäoikeudenmukaisina.

”Kun mä sain pahoinpitelystä ne korvaukset [...] kaikki vietiin. [...] Eli rankaisu jatkui sitten siinä.” (Nainen)

”Kun sä olet kuitenkin maksanut ne verot itse jo alun perinkin. Ja sä saat palautuksia niistä, mitä sä olet maksanut tavallaan liikaa. Nehän on sun. Miksi ne otetaan sulta pois jostain muusta?” (Nainen)

Haastateltavat kertoivat myös kokemuksista, jotka sopivat Anneli Pohjolan (2002) erittelemään asiakastyön kolmeen pahaan eli epäluottamukseen, välinpitämättömyyteen tai mitätöintiin. Esimerkiksi Kelan kanssa asioimisesta haastateltavilla oli kokemuksia, että asiakas joutuu selostamaan ja todistelemaan olosuhteitaan juurta jaksain, jotta hänelle myönnetään esimerkiksi normaali asumistuki. Kokemus siitä, että viranomainen pitää lähtökohtaisesti asiakasta epäluotettavana, on nöyryyttävä. Epäluottamuksen kohteeksi oli apua hakiessaan joutunut myös esimerkiksi haastateltava, jolle terveyskeskuksen ajanvaraaja ei ollut suostunut antamaan vastaanottoaikaa, koska avunhakija kuulosti puhelimesta liian nuorelta ja terveeltä. Asiakkaan näkökulman mitätöinti näkyi esimerkiksi lääkärin vastaanotolla, jossa asiakkaalle oli määrätty hoidoksi vain erilaisia lääkkeitä.

tä asiakkaan vastakkaisesta toiveesta huolimatta. Välinpitämättömällä suhtautumisella Pohjola tarkoittaa esimerkiksi sitä, että avun hakijaa ei kohdata ihmisenä, vaan johonkin ryhmään kuuluvana asiakkaana, jolle kuuluu suorittaa säännöksissä mainitut toimenpiteet. Haastateltavien kokemusten perusteella työntekijä, joka kohtaa asiakkaansa ilman suojamuuria ja empatiaa käyttäen, saa työskentelyssään aikaan parempia tuloksia kuin työntekijä, joka pitäytyy jäykän ammatillisuuden suojissa seuraten teknisesti toimintaohjeita.

”Siis sieltä [sosiaalityöntekijöistä] sä pääset eteenpäin niin mä veikkaan, paljon helpommin kuin jos sä menet terveyskeskukseen, koska heillä on luultavammin muutakin tekemistä. Ja sitten se, että välittämisen taso on vähän erilainen.” (Mies)

4.6.1 Epävarmuus ja odottaminen oman toimeentulon varmistamisessa

Keskeisenä puheenaiheena asiakashaastatteluissa oli odottaminen ja epävarmuus, jotka liittyvät erilaisten etuuksien hakemiseen ja ennen kaikkea päätösten odotteluun. Kokemukset eivät liittyneet pelkästään toimeentulotukeen, vaan usein myös eläkkeen tai kuntoutustuen hakemiseen. Asiakas täyttää hakemuksen parhaan taitonsa mukaan ja kokoaa siihen esimerkiksi tarpeelliset lääkärintuomat ja jää sitten odottamaan, mikä päätöksen viranomaisen tekee hänen toimeentulon lähteestään. Toimeentulotuen varassa eläville ihmisille toimeentulotukipäätöksen odottelu on kuukausittain toistuva stressaava tapahtuma, kun hakija joutuu jännittämään, että onko kaikki selvää ja saako hän normaalin tukensa. Tällaisessa tilanteessa toimeentulotuen automaattinen alentaminen voisi olla katastrofi.

Epävarmuus lopputuloksesta liittyi ennen kaikkea harkinnanvaraisen tuen hakemiseen, mutta myös perustoimeentulotukeen. Toimeentulotukihakemukseen piti kirjata joka kerta uudelleen kaikki asiat, jotka tuen määrään vaikuttavat, kun hakemuksen käsittelijästä ei ollut varmuutta. Samat asiat piti siis yleensä selostaa aina uudelleen ja toisaalta elämäntilanteet vaihtelevat, millä on oma vaikutuksensa tuen määrään.

”Yleensä elämäntilanteet muuttuu ja jollain lailla aina aiheuttaa sen kriisin. Se harmittaa kaiken kaikkiaan. Ja sitten kun sä joudut selostamaan moneen kertaan ja toistamaan ne samat asiat. Sä koet sen jo niin vastenmieliseksi lähteä hakemaan sitä.” (Mies)

Hakemusten käsittelyyn ja etuuden saamiseen liittyy vielä tavallista enemmän epävarmuutta, jos hakemuksen käsittelemiseksi tarvitaan viranomaisten välistä yhteydenpitoa. Asiakas voi kokea joutuvansa itse koordinoimaan eri viranomaisten välistä yhteydenpitoa ja soittamaan perään, että onko tarpeelliset tuomat lähetetty toiselle viranomaiselle, jotta hakemus tulee ajallaan käsiteltyä. Asiakas joutuu siis itse varmistamaan säännöllisesti, että saa itselleen kuuluvan toimeentulon.

”Tämä on ehdottomasti kuntouttavan [työtoiminnan] huonoin puoli, että tässä ollaan koko ajan vahtimassa, että saako niitä rahoja vai eikö niitä saa. Se on

ihan hirveä stressi kolmen kuukauden välein, että saa ne paperit kondikseen.”
(Nainen)

Asiakkaiden kannalta on etuusjärjestelmän heikkous, että asiakas joutuu itse hallinnoimaan papereiden liikkumista eri viranomaisten välillä ja pahimmillaan kuukausikaupalla odottamaan, milloin oma hakemus on käsitelty. Asiakkaalta vaaditaan kykyä seurata oman hakemuksensa liikkumista eri virastoissa ja pitkää pinnaa, jotta ratkaisua jaksaa odottaa. Omaa taloutta on vaikea suunnitella, jos joka kuukausi saa arvuutella, minkälainen toimeentulo siinä kuussa on. Pitkät käsittelyajat ja papereiden mateeminen tietojärjestelmien syövereissä liittyivät ainakin kuntoutustuen ja eläkkeiden hakemiseen. Pitkien odotusjaksojen aikana asiakkaat joutuivat usein turvautumaan kuukausittaiseen toimeentulotukeen, joka sitten perittiin takaisin, jos haetusta ensisijaisesta etuudesta tuli myönteinen päätös. Monet olivat lisäksi velkajärjestelyssä, joka mutkistaa tukien maksamista entisestään.

Haastateltavat kokivat epäkohdaksi sen, että muutenkin niukkuudessa elävien tuet viipyvät, koska heidän ongelmansa alkavat melko pian kasautua. Epävarmuuden tunnetta lisää, jos joka kuukausi pitää pelätä, että tilin tyhjennyttyä seuraava tuki saattaa-kin olla myöhässä.

Mies kertoo odotelleensa kauppaeskuksessa toimeentulotuen saapumista tilille ja ihmetelleensä, kun raha ei tullutkaan määrättyä aikana.

”Ja sitten kun sen pitäisi neljän jälkeen tulla, niin siellä sä istut ja käyt taas katomassa. Sit sä odotat siinä kuuteen saakka, että eikö se saakeli ole tullut. Sit sä meet kotia, että mikä on homman nimi. [...] Yleensä me, jotka käydään tuolla asiakkaana. Ei meillä taho riittää se kuukaudeksi. Kyllä se meille on tärkeä raha. Sillä me eletään.” (Mies)

”Kyse on siitä, että ihmiset tarvii ne rahat. Ei ole semmoista mahdollisuutta, että ne tuleekin ensi viikolla’. Me ei jäää henkiin. Me ei saada vuokraa maksettua. [...] Ihan varmasti ihmiset ei kuntoudu siinä, kun pitää miettiä koko ajan tuleeko fyrkkaa.” (Nainen)

Varsinkin eläkkeen hakemiseen liittyi haastateltavien puheessa paljon epävarmuutta ja epäselvyyttä päätöksentekoperusteista. Eläke säännöllisine ja vakaine tuloineen, jonka saamiseksi ei tarvitse joka kuukausi täytellä erilaisia anomuslomakkeita, oli monelle tavoittelemisen arvoinen saavutus. Toisilla oli eläkkeenhakuprosessi jatkuvasti tavallaan kesken, kun piti tehdä erilaisia tutkimuksia ja hakea ja odotella lausuntoja eri lääkäreiltä.

”Lääkärit suostuivat tai jopa ajoivat eläkkeelle. Mä en ole kunnossa, en pysty tekemään mitään. Pää ei ole kunnossa ja ennen kaikkea kroppa ei kestä mitään. Kesäkuussa tuli myönteinen päätös eläkkeestä ja nyt sitten haetaan toistaiseksi voimassa olevaa. Siitä on nykyään lääkärinlausunto sisällä, mutta ne haluavat vielä psykiatrisen lääkärin lausunnon, että oletko nyt kauheasti virkistynyt tästä depressiosta.” (Mies)

Kuntouttavassa työtoiminnassa täyden viikon tekevä mies kertoo:

”Mulla on monenlaisia sairauksia taustalla, minkä takia en ole pystynyt työllistymään. [...] Leikkauksia on tehty ja hermorataturkimuksia, mutta ei olla saatu vikaa selvitettyä. Tai että silleen, että olisi pystynyt kuntouttamaan itseänsä. Nyt tässä odotellaan ja ihmetellään, että mitä tapahtuu. Eläkkeellekään ei ole pääsyä oikein, lääkäri ei ole suostunut kirjoittamaan papereita, sairaslomapapereita. Että että ... katsellaan.” (Mies)

”En ole vielä eläkkeellä, mutta se on prosessissa ja se kestää ja kestää. Tai mä oikeastaan opettelen sitä.” (Mies)

Monet toimeentulotuen asiakkaat kärsivät erilaisista terveydentilaan liittyvistä rajoitteista, minkä takia siirtyminen avoimille työmarkkinoille ei ole heille todellinen vaihtoehto. Toimeentulo joudutaan kokoamaan erilaisista tuista, joita asiakkaalle myönnetään määräraikaisina pätkinä ja yleensä vasta pitkän odotusajan jälkeen.

”Olen kuntoutustuella maaliskuun loppuun, sen jälkeen en tiedä mitä tapahtuu. Kun se taas loppuu niin pitää aloittaa uusi rumba vakuutusyhtiölle ja tehdä uudet lääkärin raportit ja lausunnot. Viimeksikin kesti puoli vuotta ennen kuin sain sieltä vastauksen, vaikka laitoin ajoissa sinne. Silloin jouduin käyttämään sosiaalitoimiston palveluja. Varmaan joudun maksamaan niille takaisin sitten.” (Nainen)

Ne taas, jotka olivat jo saaneet myönteisen eläkepäättökseen, kuvasivat eläkkeelle pääsyä, kuin olisivat voittaneet pitkällisen taistelun. Osa eläkkeelle haluavista ei ollut saanut vastakaikua eläkehaaveisiinsa ja jatkoi sinnittelyä omalle kunnolle sopivan uuden ammatin ja työpaikan löytämiseksi, vaikka uuden ammatin ja työn löytäminen ei monelle yli 50-vuotiaalle pitkäaikaissairaalle kovin yksinkertainen vaihtoehto olekaan.

”Se hirvee epävarmuus, että saako sitä toimeentuloa. Se oli valtava helpotus se eläke sitten. Terveen on tietysti helpompi noita toimeentulotukihakemuksia täytellä.” (Nainen)

”Nyt on kokeiltu tätä kuntoutusta, mutta ei siitäkään näytä mitään tulevan. Ja kädessä on nivelrikko, oikeassa kyynärpäässä, sillä ei oikein mitään saisi nostella. Mutta kirurgi sanoi, että ei leikata ennen kuin se on sellaisessa kunnossa, ettei sillä tee mitään. [...] Mutta sanoi, että et sinä siltikään välttämättä pääse vielä eläkkeelle. Niin kauan kuin mun silmät liikkuu ja suu käy, ei ole toivetta eläkkeestä.” (Nainen)

Eläkkeelle pääseminen on perusturvan varassa eläville tavoiteltava asia, sillä se merkitsee jatkuvassa epävarmuudessa elämisen helpottumista. Kuukausittain toistuva epävarmuus tukien saamisesta, niiden ehdoista ja takaisinperinnän mahdollisuudesta saavat ihmiset toivomaan, että tilanne pysyisi jatkuvasti samanlaisena. Muutoksia ei toivota,

niitä pelätään. Muutos laeissa, etuuksien ehtoissa, toimintatavoissa tai palveluissa voi tarkoittaa asiakkaalle oman tilanteen heikentymistä. Tästä on kokemusta.

”Kyllä tavallaan paatuikin siihen silloin aikanaan ja odotti sitä, että toivottavasti mikään ei muutu. Koska silloin kun joku muuttui, niin se ei ainakaan paremmaksi muuttunut. Että sitten joku uusi laki tai muu tällainen, niin aina tiesi, että piiskaa tulee ja kovaa.” (Mies)

”Jos ei ole valitettavaa palveluista, niin se on onnistunut päivä. Ikävä kyllä. Koska se vaihtoehto aina kun tulee joku ongelma, niin siinä samalla roikutaan kuitenkin kodittomuuden kanssa. Kädestä suuhun tässä elellen. Tyytyväinen on, kun mitään ei kuulu.” (Mies)

4.6.2 Poiskäännyttävät käytännöt palveluissa

Haastattelujen perusteella kokemukset poiskäännyttävistä käytännöistä eri palveluissa ovat yleisiä. Moni asiakas kertoi huonoista asiointikokemuksista, jotka liittyvät pitkälti johonkin totuttuun tapaan toimia tai virkailijoiden asenteisiin, joiden seurauksena oli kokemus poiskäännyttämisestä. Kokemuksia oli esimerkiksi vastaanottovirkailijoiden epäystävällisyydestä tai haluttomuudesta auttaa avun hakijaa. Tällaisia kokemuksia poiskäännyttävistä käytännöistä oli monista eri palveluista, niin sosiaalitoimistosta, TE-toimistosta kuin terveyskeskuksestakin. Monissa palveluissa toimii niin sanottuja portinvartijoita (ks. Määttä & Keskitalo 2014), jotka ovat ensimmäisen tienristeys siinä, pääseekö asiakas tarvitsemansa avun äärelle. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalitoimistojen vahtimestarit tai terveyskeskusten ajanvarauksesta vastaavat. Jos asiakkaalla ei ole riittävästi voimavaroja vastustaa tällaisen portinvartijan mielipidettä, jos se on asiakkaan mielipiteestä poikkeava, saattaa asiakkaalta jäädä hänelle kuuluva palvelu saamatta tai hän pääsee palveluun omalta kannaltaan liian myöhään.

Kokemukset poiskäännyttämisestä ilmenivät monin tavoin. Terveystieteidenhuollossa poiskäännyttäminen tapahtui esimerkiksi puhelinkeskuksen ajanvaraajan toimesta torjumalla asiakkaan avunpyynnöt tai lääkärin toimesta, joka määräsi apua hakevalle asiakkaalle hoidoksi aina vain vahvempia särkylääkkeitä tai alakuloisuuden hoitoon pelkkiä masennuslääkkeitä. Sosiaalitoimissa vahtimestarit voivat toimia apua hakevien ja päätöksiin muutosta haluavien asiakkaiden poiskäännyttäjinä tai etuuskäsittelijät voivat estää pääsyn sosiaalialan ammattilaisen vastaanotolle vetoamalla siihen, ettei asiakas tarvitse sosiaalitoimien palvelua. TE-toimistossa poiskäännyttämisessä puolestaan vedotaan usein ensisijaisten asiakasryhmien, kuten nuorten, auttamiseen ja käännytetään apua ja tietoa hakeva nettipalveluiden ja omatoimisen työnhaun pariin. Kelassa poiskäännyttämisestä käytännöt ovat ehkä edellä mainittuja epäsuurempia ja näkyvät ennemminkin etuuksien epäämisinä ja läpinäkymättöminä prosesseina tai virheiden sattua vetäytymisenä koneen tekemän virheen taakse, jolloin asiakkaan on vaikeampi osoittaa valituksensa millekään yksittäiselle taholle.

Haastatelluilla oli kokemusta siitä, että asiakkaan toiveita kuulematta vaivojen hoidoksi määrätään lääkärin vastaanotolla vain uusia ja mahdollisesti entistä vahvempia lääkkeitä oireiden lievittämiseksi. Tämä voi johtaa kokemukseen torjumisesta ja poiskäännyttämisestä, kun terveysongelmien todellisiin syihin ei pureuduta. Poiskäännyttäminen onkin tehonnut joidenkin kohdalla, kun avunhakijat ovat ymmärtäneet itse olla enää hakematta apua.

”Tiedätkö mitä mulle on tarjottu? Pitäisi siirtyä kovempiin. ’Kyllä me se kipu saadaan pois’. Olen joka kerta joutunut kieltäytymään. [...] Tämmöisiä on nämä avut. Nyt mä olen ottanut kannan, että mä hyvin pitkin hyvin hampain vaivaan enää ketään. Olen omassa ylhäisessä yksinäisyydessäni ja yritän olla hajuuton, mauton ja huomaamaton. Ei jaksa enää tapella, kun on niin väsynyt.” (Nainen)

”Oothan sä kokeillut nämä kolme mielialaläkettä. Et ole vielä? No aloitetaanpas nyt tästä ja palataan kahden vuoden kuluttua asiaan, jos vielä vituttaa. [...] Niitä täytyy jokaista kokeilla 9 kuukautta ennen kuin voi edes tarjota mitään muuta kuin pilleriä. Näin on mulle lääkäri sanonut suoraan, että sun pitää ottaa nämä tai sitten lähdet ulos. Ja sitten olen hoidonvastainen, kun en heti suostu. Se on nytkin mun papereissa.” (Mies)

Terveydenhuollossa puhelinpalvelussa toimivat ajanvaraajat voivat myös toimia portinvartijoina, jotka pitävät huolta siitä, että asiakkaat eivät liian vaivattomasti pääse vastaanotolle. Terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääseminen saattaa vaatia avunhakijalta sitkeyttä ja pitkäjälistä neuvotteluja. Ajanvaraajan epäystävällisyys saattaa karsia herkimät avun tarvitsijat jo ensi vaiheessa avun hakemisesta.

”Ajanvaraus on tosiaan vähän haasteellista täällä, saada sitä lääkäriaikaa. Ainakin se meidän alueen hoitaja [...] Hän itse muka tietää paremmin, että tarvitseeko lääkärin aikaa vai ei. [...] Äänen perusteella päätteli, että ei sun tarvi mihinkään terveystarkastukseen tulla. Sä kuulostat niin nuorelta ja terveeltä. [...] eikä saanut aikaa. [...] Soitin uudestaan sinne [terveyskeskukseen], että voisiko uusia ja pidemmälle ajalle. Niin eihän sieltä kukaan soittanut takaisin. Mä sitten menin käymään siellä hoitajan luona. ”Joo meillä on täällä 200 puhelua jonossa, että ei sun asia ole täällä tärkeimpien joukossa.” (Nainen)

Usealla haastatellulla oli myös sosiaalipalveluissa asioimisesta kokemus, että avunhakija joutuu panostamaan itse aika lailla avun hakemiseen, jos asia ei ole viranomaisten mielestä ihan selkeä. Haastateltava käyttivät jopa ilmaisia tappeleminen tai taistelu kuvattessaan toimeentulotuen tai esimerkiksi päihdepalvelujen hakemista.

”Tilanne oli tosiaan silloin sellainen, että silloin joutui tappelemaan näistä asioista aika rankastikin.” (Mies)

”Aikamoinen taistelu oli silloin alussa kun ei tiennyt mistään mitään.” (Mies)

*”Kauhealla taistelulla saatiin se kaksi viikkoa [jatkoa päihdehoitoon]”
(Nainen)*

Sosiaalitoimistojen vahtimestarit voivat olla hyvin vaikutusvaltaisia henkilöitä asiakkaiden ohjaamisessa ja varovaisten asiakkaiden poiskäännyttämisessä:

”Ainoa asia, että vahtimestarit välillä. Jos on joku minkä tiedän, että siihen pitää tehdä oikea ratkaisu. Että olen oikeassa määrätyssä asiassa, että se lasku pitää maksaa. Ja sitten menee vahtimestarille sanomaan. [Vahtimestari vastaa] ’No kun se on tehty tällainen päätös, niin eihän sitä.’ ja niin edespäin. Ei tiedetä välillä sitä, mikä on homman nimi. Sieltä saattaa saada väärää infoa sellainen, joka antaa heti periksi. Se voi olla aika kamala tunne. Jos et anna periksi, ja sanot, että laita se lappu kuitenkin sinne, niin se aina käy, että sieltä tulee se oikea päätös. Sieltä saattaa tulla sitten, että tässä tuli vain erehdys tai virhe.” (Mies)

Hakemusten käsittelyprosessien läpinäkymättömyys ja virastojen jäykät toimintakäytännöt saavat aremmat asiakkaat luopumaan etujensa ajamisesta. Haastattelussa oli mukana ihmisiä, jotka toimivat tukihenkilöinä ihmisille, jotka eivät itse esimerkiksi rohkene tehdä oikaisuvaatimusta toimeentulotukipäätöksestä. Viranomaisten tekemiä päätöksiä kunnioitetaan sen verran, että niitä ei rohjeta kyseenalaistaa.

”Paljon on näitä ihmisiä, jotka käyvät meillä tuolla yhdistyksellä ja sanovat että he ovat hakeneet toimeentulotukea ja on tullut kielteinen päätös, eivätkä ole saaneet sieltä mitään tukea. Me ollaan sitten kysely näitä hänen tietojansa, kun me osataan laskea kuitenkin, että mikä on se toimeentulo, mikä hänelle pitää jäädä laskujen ja muiden jälkeen. On laitettu valitusta, mutta kun nämä ihmiset ei kaikki uskalla lähteä kokeilemaan. Ne ajattelee, että sosiaalitoimi on laskenut tämän oikein. [...] Saattaa olla ikävä ihminen tuolla paikan päällä, joka sanoo jotenkin vähän jyrkästi sulle tai jotain tai ei tunne. Sitten ei viitsitä edes lähteä yrittämään vaikka olisi oikeus.” (Mies)

Kolmannella sektorilla tehdään jo nyt paljon työtä toimeentulotuen hakijoiden auttamiseksi, eikä tämä avuntarve tulevaisuudessa todennäköisesti ainakaan vähene, kun perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan.

Hänninen ja Karjalainen (2007, 169) kuvaavat poiskäännyttämisen hienovaraisinta muotoa *sulkeumaksi tai eksklusoivaksi inkluusioksi*. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että työtön työnhakija määritellään kuuluvaksi työmarkkinoille, mutta tosiasiaa hänelle ei tarjota koulutusta vastaavaa työtä. Työvoimapalveluissa tätä vastaavana käytäntönä vaikuttaa haastattelujen perusteella olevan, että tietyn iän saavuttaneille työntekijöille ei enää tarjota palvelua TE-toimistosta, vaan heidät määrätään ottamaan työnhaku omiin käsiinsä. Samaan kategoriaan kuuluvat haastateltavien kokemukset kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa ihmiset laitetaan töihin puutyöpajalle, jossa on kyllä välineet, mutta ei työstettävää puuta. Tyypillisenä esimerkkinä ovat myös työhallinnon säännöllisesti työttömille tarjoamat työnhakukurssit, joissa aina uudelleen laitetaan cv:tä kuntoon.

”Sanottiin, että eihän sulle voi mitään työtä enää antaa. Ei he voi sua auttaa enempää. [...] Mä oon liian vanha. Masennus uusiutuu, mutta mä pystyisin jonkun verran tekemään niin kuin olen nyt tehnytkin, mutta ei he ala mulle mitään etsimään.” (Nainen)

”Silloin kun olin työvoimatoimistossa ne sanoivat, että tulit liian myöhään, että ei he pysty auttamaan minun tapausta. Se pitää itse mennä tuonne ja yrittää saada työtä. Semmoista se on sitten, kun ikää tulee enempi.” (Mies)

4.7 Osallistuminen yhteisön toimintaan

Haastatteluissa keskusteltiin palvelujen ja etuuksien käyttökokemusten lisäksi myös osallistumisesta esimerkiksi kolmannen sektorin toimintaan, kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin työhön kuntouttaviin palveluihin. Vertaistuki ja erilaiset kolmannen sektorin ylläpitämät ilmaiset tai edullisen ruoan jakopaikat olivat monille haastateltaville keskeisiä osia arjen tukiverkostossa. Osa haastatelluista toimi itse aktiivisesti vertaistukena ja avustajina muille toimeentulotukea ja muita etuuksia käyttäville asiakkaille. Osa haastatelluista puolestaan koki itse saaneensa paljon tukea muilta samoja etuuksia hakeneilta.

Kuntouttavassa työtoiminnassa vietetty aika koettiin hyödyllisenä sen mukaan, miten toiminta oli organisoitu, miten osallistujia oli kohdeltu, minkälainen oli ollut työn sisältö ja miten kuntouttavassa työssä käynti oli sopinut asiakkaan elämäntilanteeseen. Jos toiminnan järjestämiseen liittyi osallistujan mielestä epäoikeudenmukaisuuksia, vähensi se tyytyväisyyttä toimintaan. Tämä saattoi liittyä esimerkiksi erilaisilla nimikkeillä työskentelevien erisuuruisiin tukiin tai erilaiseen kohteluun esimerkiksi henkilökunta-alennusten suhteen. Moni kuntouttavassa työtoiminnassa ollut kuitenkin koki, että siellä käytetty aika oli hyödyllistä ja tuki kuntoutumista.

”[Kuntouttava työtoiminta] vastasi niitä mun tarpeita, mitä mä tarvitsin. Sai tehdä töitä ja tutustua työelämään, kun ei ollut pitkään aikaan työelämässä ollut. [...] Kyllä siitä saa aika hyvin, jos haluaa panostaa siihen, niin päivärytmin kuntoon ja sillä lailla. Ettei ole sellaista suurta kynnystä enää mennä oikeisiin töihin. Se ainakin mun osalta toimi.” (Mies)

”Tämä on mulle ollut sellainen henkireikä. Tämän avulla mä olen päässyt nyt tähän pisteeseen, että mä hain kuukausi pari sitten kouluun.” (Nainen)

Kuntouttavan työtoiminnan hyvinä puolina mainittiin myös muun muassa toiminnan jälkeen saatu hyvä työtodistus. Monille myös 9 euron toimintaraha on tärkeä lisätulo, kuten edellä (ks. luku 4.4.) kuvattiin.

Kuntouttavaan työtoimintaan liittyy kuitenkin myös ristiriita siitä, että hyväkuntoisen työntekijä voi kokea tekevänsä samaa työtä kuin palkkatyösuhteessa olevat, mutta ilman palkkaa nimellisellä yhdeksän euron toimintarahalla. Vaikka kuntouttava työ sinänsä olisikin tuntunut sisällöltään hyvältä ja tekijälleen mielekkäältä, saattaa työn päätyttyä mieleen jäädä päällimmäiseksi järjestelmän epäoikeudenmukaisuus. Monelle

kuntouttava työtoiminta on kuitenkin ainoa mahdollinen vaihtoehto päästä osalliseksi työelämään, vaikka sitten muita pienemmällä korvauksella.

”Mulle taas ainut mahdollisuus työllistyä on ollut kuntouttava työtoiminta. Mun mielestä mua ei ole tarvinnut kuntouttaa enää. Kyllähän se näissä töissäkin on ollut niin, että on ollut kuntoutus kaukana. Ainut mikä siinä on ollut kuntouttavaa työtoimintaa, on ollut palkan määrä.” (Mies)

”Mä vaan toivon, että tämä voisi jatkua. Mä tiedän, että tämä on tosi kaksiteräinen miekka. Tavallaan ajatellaan, että ihmisiä ei saisi pitää tuommoisissa kunnan töissä pitkään. Että se pitäisi palkata siihen. [...] Mikä on hirveen hieno ajatus muuten, mutta ei meitä palkata oikeasti. Oikeasti meidän vaihtoehdot on olla joko siellä kuntouttavassa tai lähteä kotiin.” (Nainen)

Sen sijaan, jos omia työtehtäviä ei koettu mielekkäänä tai toiminta oli huonosti organisoitu, saattoivat muistot kuntouttavasta työtoiminnasta liittyä lähinnä siihen, miten aika yritettiin saada kulumaan. Pahimmillaan toimipaikassa ei ollut edes kunnan välineitä työn suorittamiseksi tai työstettävät materiaalit puuttuivat.

”Käytiin omakotitalojen pihoja siivoamassa ja niin edespäin. Semmoista apua annettiin. Kun ei ollut keikkaa, niin oltiin siellä hallilla sitten. Meitä saattoi olla kymmenen ihmistä hallilla toimeettomina, kun ei ollut mitään tekemistä. [...] Kyllä se sitten aika rajua oli, kun sinne tuli uusi, joka oli kuntouttavassa työtoiminnassa. Saattoi olla, että viikon käveli sitä hallia edestakaisin. Vitsit alkoivat monellakin olla vähissä. [...] Kyllähän se välillä turhautti, kun ei ollut mitään hommaa.” (Mies)

”Minua kiinnosti puutyöt. [...] Minua on aina kiinnostanut sellainen ja siellä on kuitenkin kunnan välineet. Mutta siellä ei ollut puuta. Siellä isännät istui pitkin pöytiä ja kun kysyin ohjaajaa vastattiin, että se on hankkimassa meille puutavaraa. Se oli ollut koko päivän sillä reissulla.” (Mies)

Työelämävalmennuksessa olleet kertoivat samantyyppisistä kokemuksista:
”Mä olen 80-luvun lopussa ollut ammattikoulussa, niin ne vehkeet olivat saman tasoisia. Se jäi siitä mieleen. [...] Keittiö oli suurin piirtein siivouskomeeroon lyöty. Kaikki oli vähän niin kuin vain odottamassa sitä, että ehkä jos joskus.” (Mies)

”Vähän jäi sellainen huono maku siitä paikasta. Kyllä se porukka ehkä yritti siellä kovasti, mutta kun se kalusto nyt oli mitä oli, tilat oli mitä oli ja käytännötkin oli ehkä vähän mitä oli. Plus sitten se kellokorttijärjestelmä mikä sinne tuli, kun siellä suurin osa tosiaan oli kuntoutujia.” (Mies)

Toiminnan virallisella nimikkeellä eli onko kyseessä kuntouttava työtoiminta vai joku työhallinnon työelämään pääsyä tukevista menetelmistä kuten työelämävalmennus, ei ole merkitystä. Jos osallistujille tulee työpaikallaan sellainen mielikuva, että toimin-

taa ei ole suunniteltu kunnolla eivätkä työvälineet ole kunnossa, ei toiminnalla voi odottaa olevan kovin merkittäviä vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin tai työllistymiseen.

4.8 Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan – ”Meille on ihan sama mistä se tulee, kunhan me saadaan se pieni rahamme”

Haastattelujen perusteella perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan päätettäväksi ja maksettavaksi ei ole uudistuksena asiakkaille kovin merkittävä. Kaikki olivat asioineet Kelassa jo aikaisemmin, joten asiointiprosessit ja Kelan hakemusten täyttäminen oli jo tuttua. Asiakkaat toivat haastatteluissa esiin asioita, joilla koko uudistusta on perusteltu myös yleisemmässä keskustelussa sekä hallituksen esityksessä (HE 358/2014). Kelassa asioimista ei koeta yhtä hävettävänä kuin sosiaalitoimistossa asioimista ja Kelan päätöksiä pidettiin tasavertaisina ja ennustettavina. Lisäksi siirron ennakointiin vähentävän asiakkaiden käymää paperisotaa. Kelaa pidettiin myös luotettavana maksajana, kunhan päätökset ensin tehdään.

”Ehkä ihmisten on helpompi mennä Kelaan kuin sossuun. [...] Eikä tarvi hävetä, kun sanoo menevänsä Kelaan.” (Nainen)

”Olen aina ihmetellyt, että miksi se niin sanotusti sama raha saadaan eri paikoista. Sä et saakaan työkkärirahaa ja sitten sä saatkin sosiaalitoimesta, mutta sä vain tunnet itsesi huonommaksi, kun haet sossusta sen rahan. Vaikka se on oikeasti samoista rahoista niin sanotusti. Sehän on täysin järjenvastaista toimintaa. Siihen tulee joku järkiperäisyys siihen rahaan.” (Nainen)

”Kelassa on hyvä puoli, että se on kaikille sama ja Kelan päätökset pystyy periaatteessa ennakoimaan ja täysin itse laskemaan ne sieltä. [...] Se on lakisäätetä tukea eikä kerjäämistukea.” (Mies)

”Hyvää Kelaan siirtymisessä on, että ne näkevät suurimman osan ihmisistä tulo. Sen pitäisi lyhentää tuota paperijuttua.” (Nainen)

”Onhan Kela luotettava. Jos se sanoo, että etuus maksetaan silloin ja silloin, niin se tulee silloin ja silloin.” (Mies)

Kelaan liittyvä ehkä suurin epäkohta asiakkaiden näkökulmasta oli Kelan läpinäkyvämmäksi ja jäykäksi koettu toiminta. Kun etuushakemus on laitettu hakuprosessiin, jää tuenhakija melko epävarmana odottamaan, millainen päätös on tulossa. Usein lopputulos on asiakkaan mielestä täysin ennustamaton eli tuen saantia joutuu jännittämään loppuun saakka.

”Ikinä ei voi tietää mitä sieltä tulee vai tuleeko sieltä mitään. Sitten kun ne saa vihdoin jonkun päätöksen tehtyä, niin sitten ne maksaa luotettavasti. Se on ainut, mitä hyvää mä voin sanoa Kelasta.” (Nainen)

”Epäilen vähän Kelan valmiuksia hoitaa näitä asioita. [...] Valituksista oikaisuja, joita olen Kelaan tehnyt, käsittelyajat 12–16 kuukautta. [...] Jos siellä järjestelmässä on totuttu tiettyyn kaavaan, niin aletaanko muuttaa? [...] Kelan kanssa asioidessa, niin siinä se inhimillisuus puuttuu. Toki se asiakaspalvelu siinä luukulla on ihan hyvä, mutta sitten kun paperit jättää sinne, niin sitten onkin aika odottavalla kannalla. [...] Kun Kelan kanssa asioi, pitäisi aina olla joku viisaampi mukana, joku lainoppinut ja vakuutukset kunnossa.” (Mies)

”Kaikki henkilökohtainen palvelu, jota sieltä olen saanut, ei siinä ole moittimista, mutta se järjestelmä siellä tökkii aika pahasti. Erityisesti se tökkii silloin, jos tulee muutoksia. [...] Järjestelmä itsessään on hyvin kankea ja jopa äärimmäisen huumorintajuton. Sillä ei ole minkäänlaista suhteellisuudentajua.” (Mies)

Usealla haastateltavalla oli kokemusta siitä, että eri virkailijat käsittelevät toimeentulotukihakemuksia eri tavoin ja kukin virkailija kohtelee myös toimeentulotuen hakijoita omalla tavallaan. Eri virkailijoiden erilaiset toimintatavat ja eri kuntien organisaatioissa harjoitettavat erilaiset toimintakäytännöt näkyvät asiakkaille epätasa-arvoisena ja epäoikeudenmukaiseksi koettuna kohteluna. Tällaisten kokemusten jälkeen Kelan enustettavat ja kaikille yhtenäiset toimintatavat voivat tuntua tervetulleelta muutokselta.

”Kun muutin [...] se rupesi toimimaan se asia saman tien. Kun meni sossuunkin siellä käymään, se oli ihan eri maailma, että olenko mä sosiaalitoimistossa. [Vanhalla paikkakunnalla] oli silleen, että ’Mitäs tänne tulet?’” (Mies)

Kelan sähköisiin järjestelmiin oltiin pääosin tyytyväisiä ja ne koettiin selkeinä ja helppokäyttöisinä. Kuntien ja työhallinnon sähköisistä järjestelmistä ei ollut yhtä hyviä kokemuksia. Sähköisen asioinnin etuna pidettiin sitä, että hakemusten ja liitteiden lähettämisestä jää todiste (ks. luku 4.2), jolloin välttyään tilanteilta, joissa asiakas vakuuttaa toimittaneensa hakemuksen ja liitteet, mutta niitä ei löydy vastuuvirkailijalta tai koko toimistosta. Moni katsoi Kelan hyvien sähköisen asioinnin järjestelmien helpottavan ja selkeyttävän perustoimeentulotuen hakemista.

Sosiaalityöstä etuuskäsittelyn asiakkaaksi joutuminen oli kuitenkin koettu huononuksena omiin palveluihin, mikä johti toiset pohdiskelemaan sitä, mitä uudistus voisi tarkoittaa sosiaalityölle. Myös muuta kuin rahallista tukea tarvitsevien sosiaalitoimen asiakkaiden huolena on, että perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan sosiaalitoimen muita palveluja karsitaan. Sosiaalitoimen palveluja säännöllisesti käyttäville perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan on huolen aihe, eikä uudistusta nähtykään pelkästään positiivisena.

”[Sosiaalityöntekijöiden tehtävänä] olisi auttaa ihmisiä kokonaisvaltaisesti, mutta jotenkin härästi se menee niin, että sossut antaa ihmisille rahaa. Kun Kela antaa ihmisille rahaa, niin sossuille jää aikaa tehdä sitä auttamisduunia.” (Nainen)

”Toivottavasti se [perustoimeentulotuen Kela-siirto] ei huononna tuota sosiaalipuolta. Koska mä olen ihan varma, että mulle tulee sellaisia tilanteita vastaan, että mun on pakko hakea apua. [...] Ettei se menisi puihin ja radikaalisti huononisi.” (Mies)

”Minä olen henkilökohtaisesti vielä pystynyt käymään [sosiaalitoimistossa]. Se on myös tällainen henkireikä, että saa muutaman sanan vaihtaa. Mutta sekin saattaa olla, että viimeistään siinä vaiheessa jää pois, kun tulee tämä [Kela-siirto] ynnä muuta ynnä muuta. Sitten kai sitä ei ole mitään muuta kuin numero, tapaus. Niin että kaikki muuttuu sitten kasvottomaksi, että siinä ei sitten ole mitään.” (Nainen)

”Kyllä se tosiaan kauhistuttaa, että jos ja kun se toimeentulotuki siirtyy Kelalle, miten ne saa sen kaiken hoidettua. Ja just se, että se muuttuu niin kasvottomaksi. [...] Mä en ole vielä sitä sisäistänyt, että miksi se pitää siirtää Kelalle, kun siellä on jo valmiiksi ruuhkaa ja ne omat jutut. Sosiaalitoimistohan on just sitä varten. Toki ovat he muutakin varten, mutta se ihan pelottaa.” (Nainen)

4.9 Toiveet ja kehittämisehdotukset

Ryhmähaastatteluihin osallistuneet asiakkaat olivat jo lähtökohtaisesti kiinnostuneita osoittamaan palvelujen epäkohtia ja valmiita tekemään ehdotuksia palvelujen kehittämiseksi paremmin asiakkaiden tarpeisiin vastaaviksi. Haastatteluisa tuotiinkin esiin monia asioita, jotka huomioimalla palveluja voitaisiin kehittää vaikuttavammiksi. Osalla haastateltavista oli hyviä kokemuksia sosiaalityöntekijöistä, jotka olivat asioihin paneutuneita, pyrkivät aidosti selvittämään ihmisen kokonaistilanteen ja auttoivat asiakasta sukkuloimaan eri palveluissa. Monilla oli kuitenkin kokemus siitä, että työntekijät hoitivat vain yhtä asiaa ja asiakkaalle jäi kokonaisvastuun kantajan ja palvelujen hallinnoijan ja koordinoijan rooli. Varsinkin mielenterveyden järkkyyssä tämä koettiin hyvin raskaaksi. Haastateltavien kokemus oli, että tarvetta olisi henkilölle, joka kysyee kuulumiset ja ottaa asiakkaan puolesta kokonaistilanteen haltuun sekä auttaa häntä saamaan tarpeenmukaiset palvelut. Tällaista kuuntelijaa ja kokonaisvastuun kantajaa tarvitaan myös perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen.

”Pitäisi olla henkilö... On näitä terveysseelvityksiä kaikkennäköisiä tehty. On työkäriä, on lääkäreitä, ollut psykiatria, ollut A-klinikkaa, sosiaalitoimistoa, kaikkia on. Mutta sieltä puuttuu yksi tärkeä tekijä. Yksi ihminen, joka on selvillä tästä kaikesta. Minä en ole. [...] On palavereita ollut, missä on kaikki läsnä, mutta lopputulos on, sanotaan näin että se on ”Täh?”” (Mies)

”Seuraava suma on tulossa niistä, jotka on oppinut tämän vanhan systeemin jollain tavalla. Ikäihmiset, jotka nyt tulee. Joku sanoi tässä, että on neljän seinän sisällä kavereita jo. Niitä on paljon vanhoissa, nuorissakin.[...] Mä paha pel-

kään, että se menee tänne kolmannen sektorin puolelle sekin. Nyt jo eri yhdistyksissä on näitä niin sanottuja tukihenkilöitä. [...] Sosiaalitoimeen pitää perustaa jonkunnäköinen virka sellaiselle henkilölle, joka auttaa näitä henkilöitä, jotka ei pysty niitä tekemään.” (Mies)

”Siellä pitäisi olla sellaisia auttajia, jotka oikeasti kysyy, vapaaehtoisia siellä aulassa.” (Nainen)

”Se henkilökohtaisempi, mä olen aina sen puolella. Koska me ihmiset ei olla karjaa eikä karjatkaan ole samaa, vaan jokaisella on yksilölliset tarpeet. Yhä vielä tänä päivänäkin tarvitaan sitä, että joku ihminen kuuntelee. Ja sitä, että kuu-kaudessa ei ole kuutta seitsemää virkailijaa, joille kaikille pitää selittää omat asiansa vähintään kertaalleen.” (Mies)

Myös rivien välit lukemalla asiakkaiden puheista saa käsityksen, että lähestulkoon merkittävin palvelujen hyvään sujumiseen ja niistä saatavaan hyötyyn liittyvä tekijä on se, että jokaisella useammin kuin kerran asioivalla asiakkaalla olisi oma työntekijä, johon voi suoraan ottaa yhteyttä, kun asiakas tarvitsee apua elämäntilanteensa selvittelyssä, palvelujen järjestämisessä ja asioidensa hoitamisessa. Kriisin kohdatessaan ihminen ei jaksaa välttämättä ensimmäisenä alkaa paperisotaan oikeiden etuisuuksien löytämiseksi ja saamiseksi. Yksi haastateltava olikin hahmotellut puolen vuoden selviämistä, jonka aikana kriisin kohdannut ihminen voisi toipua ja kerätä voimia päästäkseen jälleen jaloilleen.

”Paljonko loppujen lopuksi rahaa menee siihen jaloille nostamiseen? [...] Siinä olisi tämä sosiaalinen luotto, tällainen yhteispakettihomma. [...] Olisi ajateltu niin, että puoli vuotta menee. Olisi rauha ja ihminen saisi keskittyä siihen omaan perheeseensä tai johonkin muuhun. [...] Ja sitten tämmöinen jalkautuva, että olisi tämmöisiä nopean toiminnan joukkoja.” (Mies)

Haastatteluissa mukana olleet pitivät palveluita käyttäneiden kokemustiedon parempaa hyödyntämistä yhtenä kehittämisen kohteena. Osa haastatelluista oli ollut mukana kehittämässä uusia vertaistukiryhmiä asiakkaille ja moni oli ollut mukana kehittäjäasiakasryhmissä jo pidempään. Haastateltujen vahva näkemys oli, että uudistuksia suunniteltaessa etuuksia ja palveluita käyttäneet pitää ottaa nykyistä paremmin mukaan jo suunnitteluvaiheessa. Palvelujen käyttäjien näkökulma on jäänyt liian usein puuttumaan suunnittelupöydästä.

”Se kokemustieto on kuitenkin semmoinen tietty perusta, minkä pohjalta voitaisiin lähteä kehittämään yleensä näitä asioita. Tämä on sellaista tietoa, joka hyvin äkkiä pysyy siellä piilossa, jos ei huomioida. Antaa sille mahdollisuus tulla sieltä esiin.” (Mies)

”Suurissa kuvioissakin pitäisi muistaa, että kuitenkin ihmisille ja tätä ihmisten elämää varten näitä juttuja tehdään. [...] Ne ihmiset, jotka on täällä tässä

ruohonjuurimeiningissä, pystyisivät antamaan monta juttua. Ja kehittämisedotus ei tarkoita aina sitä, että siihen kuuluu hirveästi jotain ylimääräistä rahaa. Vaan päinvastoin, että niillä kehittämisjutuilla löydetään oikeasti niitä säästöjä. Nyt jotenkin tuntuu, että ne säästökohteet mennään takapää edellä puuhun, että mistä niitä haetaan.” (Nainen)

”Kaikki tässä puheena olleet ongelmat ovat sellaisia, joiden ratkaiseminen ei vaatisi rahaa, vaan se vaatii ymmärrystä, miten nämä kaikki säännökset vaikuttaa ihmisille. Näissä nimenomaan tarvitaan sitä pienen ihmisen kokemaa. Annettaisiin sellainen tehtävä, että kun tällainen muutos on tapahtumassa ja se toteutetaan tällä lailla, niin mitä arvelet sen vaikuttavan sinun elämään?” (Mies)

4.10 Johtopäätökset

Palveluissa voidaan lisätä asiakkaiden toimintakykyä ja toimintamahdollisuuksia, mutta tämä vaatii joidenkin totuttujen toimintatapojen ja paikoin myös asenteiden muuttamista. Hyvänä lähtökohdana olisivat sekä konkreettiset että toimintakulttuureihin liittyvät toimintakäytännöt, jotka eivät ole avun hakijoita poiskäännyttäviä. Palveluihin hakeutumista ja pääsyä estävät erilaiset kynnykset, joita ovat muun muassa omat, muun perheen sekä muun yhteiskunnan asenteet, palveluiden portinvartijat, epäystävällinen asenne sekä läpinäkymättömät käytännöt ja toimintatavat, joita ei uskalleta kyseenalaistaa.

Hyvän palvelukokemuksen tuottaminen asiakkaille ei kuitenkaan ole kovin monimutkaista eikä välttämättä vaadi uusia resursseja, ainoastaan totuttujen toimintatapojen muuttamista. Hyvän kokemuksen osatekijöitä olivat mutkattomat asiointitavat, jossa yhteydenottoon on matala kynnyks ja työntekijää pääsee tarvittaessa tapaamaan nopeasti tai asian saa helposti hoidettua puhelimessa. Hyvänä pidettiin myös mahdollisuutta pitkään asiakassuhteeseen ja saman työntekijän säännölliseen tapaamiseen. Muilla kuin vain kertaluontoisesti asioivilla asiakkailla tulisikin olla oma nimetty työntekijä, johon saa suoraan otettua yhteyttä. Sosiaalityön tukea tarvitsevalle pitäisi aina olla mahdollisuus päästä henkilökohtaiseen tapaamiseen sosiaalialan ammattilaisen kanssa. Henkilökohtaisissa tapaamisissa asiakkaille on tärkeää, että he tulevat kuulluiksi ja kohdatuiksi.

Kun työntekijä uskoo asiakkaan tarinaa eikä rakenna korkeaa suojamuuria itsensä ja avunhakijan väliin, saa asiakas kokemuksen hyvästä suhteesta, jossa toimitaan vastavuoroisesti eikä pelkästään palaveerata ja ruodita avunhakijan elämää. Asiakkaat arvostavat sitä, että apua tarjotaan mutkattomasti, piilottelematta lakipykälien ja toimintasääntösten tai jäykkien työnkuvien takana. Suljetut ja lukossa olevat ovet, läpinäkymättömät toimintatavat, epävarmuus tukien käsittelystä ja päätöksen lopputuloksesta vähensivät ihmisten tyytyväisyyttä palveluihin ja huononsivat palvelujen vaikutuksia. Kun työntekijät eivät olleet rakentaneet itsensä ja asiakkaan väliin korkeaa välinpitämättömyyden suojamuuria, oli asiakkaan kokemus saadusta palvelusta paljon parempi, kuin jos työntekijä oli asettanut toiminnalleen jäykät ja ulkokohtaisiin ohjeisiin perustuvat rajat, joissa ei otettu huomioon avun tarvitsijan yksilöllistä tilannetta.

Pohjolan kuvaamat asiakastyön kolme pahaa: epäluottamus, välinpitämättömyys ja mitätöiminen olivat osa usean asiakkaan kokemusta julkisissa palveluissa liikkumisesta. Kokemus siitä, että asiakkaan kertomaan esimerkiksi asumisjärjestelyistä ei uskota, oli saanut monet pettymään viranomaisten toimintaan. Välinpitämätön suhtautuminen asiakkaan tilanteeseen ja todelliseen avun tarpeeseen sekä siihen liittyvä avunhakijan näkökulmasta liian korkeaksi rakennettu suojamuuri näkyivät esimerkiksi kokemuksina jäykistä toimintatavoista, joista ei olla valmiita joustamaan avunhakijan ehdottaessa itselleen sopivampaa vaihtoehtoista toimintatapaa. Tähän liittyy suoraan myös asiakkaan näkökulman mitätöiminen, jos viranomaisen vetäytyy oman asiantuntija-asemansa taakse ja siihen nojautuen hylkää asiakkaan näkökulman ilman sen kummempia perusteluja. Avunhakijalle viranomaisen suunnalta osoitettu epäluottamus ja asiakkaan näkökulman mitätöiminen voivat tuntua nöyryyttäviltä ja saavat osan asiakkaista vetäytymään kokonaan avun hakemisesta.

Palvelujen käyttäjien toimintamahdollisuuksien edessä on monia esteitä, jotka estävät avun hakemista. Tällainen este voi olla viranomaisen, joka tyrmää ja mitätöi asiakkaan näkökulman ja mielipiteen tai portinvartija, joka estää avun hakijan pääsyn palveluun. Selvitäkseen näistä esteistä asiakkailla pitää olla jo tietynlainen toimintakyky olemassa, jotta he ylipäänsä hakeutuvat ja pääsevät palvelujen piiriin. Kaikilla ihmisillä toimintakyky ei ole riittävä esteistä selviämiseen ja avun hakemiseen sairauksiinsa, sosiaalisiin ongelmiinsa, päihteiden käyttöön tai talouteensa liittyvissä kysymyksissä. Palveluihin pääsy ja sosiaaliturvan hakujärjestelmä pitäisi järjestää niin, että apua tarvitsevien ja palvelujen tai etuuksien saamisen välissä ei olisi turhia esteitä. Tätä kautta avun tarvitsejoiden toimintamahdollisuudet vahvistuisivat ja kun palveluihin pääsy olisi turvattu, voitaisiin panostaa entistä enemmän itse palvelutapahtuman sisältöön ja toimintamahdollisuuksien ja toimintavalmiuksien parantamiseen siellä.

Kun haastateltavat puhuivat toimeentulotuesta ja sen hakemisesta, keskittyi puhe yleensä tuen hakemiseen liittyvään paperien täyttämiseen ja siihen, ovatko rastit oikeissa kohdissa ja missä muodossa hakemuksen perustelut on kirjoitettu. Kriisissä tai vaikeuksissa olevan ihmisen selviytymisen kannalta sen, onko hakupaperit täytetty oikein, ei kuitenkaan pitäisi olla palvelussa keskiön saava asia. Toimeentulon turvaaminen on toki vähävaraiselle ihmiselle yksi tärkeimmistä asioista kuukaudesta toiseen. Julkisilla palveluilla pitäisi kuitenkin olla muutakin annettavaa vaikeuksien keskellä kamppaileville ihmisille kuin varmistaa tukien maksaminen lausuntojen ja päätösten muodossa. Ihmiset toivoivat henkilökohtaista apua ja neuvoja varsinkin erilaisten hakemusten täyttämiseen, mutta julkisissa palveluissa on paljon osaamista ja resursseja huomattavasti monimuotoisempiin tehtäviin ja visaisempien ongelmapyyhtien ratkaisemiseen, kun työntekijöille annetaan mahdollisuus pitkäjänteiseen ja aikaa vievään paneutuvaan työskentelyyn. Haastattelujen perusteella parhaat kokemukset viranomaisten kanssa asiointista oli niillä ihmisillä, jotka olivat saaneet luotua henkilökohtaisen ja pitkäaikaisen suhteen yleensä sosiaalialan työntekijään ja päässeet miettimään ja ratkomaan omaa elämäntilannettaan rauhassa ja pitkäjänteisesti. Tällöin papereiden täyttäminen jää vain yhdeksi sivujuonteeksi palveluprosessissa.

Kun ihminen asioi viranomaisten kanssa, hänen kokemustaan parantaa tunne siitä, että hän on tasavertainen niin viranomaisen kanssa kuin myös muiden asiakkaiden ja asiakasryhmien kanssa. Tämä koskee sekä yksittäisiä asiointitilanteita että yleisemmin eri asiakasryhmien kohtelua tai esimerkiksi epäreiluisi koettuja säännöksiä, joiden mukaan kuntoutuksessa työtoiminnassa oleva ihminen saa vain pienen kulukorvauksen samanlaisesta työstä, josta tukityöllistetty saa sopimusten mukaista palkkaa. Asioiden käsittelyssä on tärkeää myös päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys sekä yksinkertaiset ja helposti ymmärrettävät asioiden etenemis- ja käsittelyprosessit. Tämäkin on asia, joka perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä on mietittävä tarkasti, kun toimeentulotukihakemuksia siirrellään Kelasta kuntaan ja joissain tilanteissa mahdollisesti myös kunnasta Kelaan.

Epävarmuudessa eläminen oli yksi haastatteluissa keskeisesti esiin noussut teema, joka toistui puhuttaessa etuuksien ja palvelujen hakemisesta ja saamisesta. Epävarmuutta ja odottelua liittyi esimerkiksi erilaisten viranomaislausuntojen ja päätösten odotteluun, valitusprosesseihin, TE-toimiston palveluihin tai terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsyyn tai siihen, myönnetäänkö tietty etuus Kelasta, tai saako asiakas hakemaansa harkinnanvaraista tukea uusiin lenkkareihin tai harrastusmenoihin. Sosiaalietuuksien varassa elävien elämää määrittävät paljon palveluissa asioinneista ja tukien hakemisesta saadut kokemukset, koska heidän toimeentulonsa ja arkipäiväinen selviytymisensä on kiinni näistä palveluista. Yksittäisen virkamiehen tulkinnoilla, teoilla tai tekemättä jättämisillä voi siis olla iso merkitys asiakkaan arjen sujumisen ja siten hyvinvoinnin kannalta.

Ihmisten arjen sujumiseksi ja epätarkoituksenmukaisten lopputulosten välttämiseksi on erityisen tärkeää, että se joka hoitaa asiakkaan asioita, ottaa kunnolla selvää mistä on kyse ja jos ei ole varma miten pitää toimia, ohjaa asiakkaan toiselle työntekijälle tai eri viranomaiselle. Väärät ohjeet ja niiden mukaan toimiminen voivat johtaa kokemukseen epäoikeudenmukaisesta tai todella huonosta palvelusta, epäluottamuksen lisääntymiseen viranomaisia kohtaan, karenssiin tai kuukausien odotteluun jonkun tuen saamiseksi. Nämä kaikki lisäävät ihmisen kokemaa epävarmuuden tunnetta arjessaan sekä pettymystä ja jopa suuttumusta viranomaisia kohtaan. Haastattelut vahvistivat sitä ennako-oletusta, että viranomaisten välistä tiedonvaihtoa olisi kehitettävä huomattavasti. Asiakkaan näkökulmasta nykytilanne on kestävä. Perustoimeentulotuen Kela-siirrossa toivon mukaan ratkaistaan ainakin se epätarkoituksenmukainen toimintatapa, että ensisijaisia etuuksia hakiessaan asiakas joutuu hakemaan odotusajan ensiavuksi toimeentulotukea, joka seuraavassa vaiheessa peritään takaisin.

Pitkään jatkunut epävarmuudessa eläminen näkyi haastateltavien puheessa monin tavoin. Jatkuva huoli toimeentulosta oli saanut monet ottamaan kannan, että parasta on, jos oma ja etuus- ja palvelujärjestelmän tilanne ei muutu ollenkaan. Vaikka opiskelu- ja työntekohaluja oli monilla, niin opiskeluihin ja lyhytaikaiseen työskentelyyn liittyi monia toimeentulon turvaamisen epävarmuustekijöitä, jotka ehkäisivät tai ainakin hidastivat hakeutumista opiskelu- ja työmarkkinoille. Toisaalta monista terveysongelmista kärsivien yli 50-vuotiaiden kannustaminen etsimään uusi ammatti ja työpaikka tilanteessa, jossa työpaikkoja ei kaikille ole samalla kun TE-toimisto irtisanoutuu heidän

auttamisestaan ja ohjaa heidät itsenäiseen työnhakuun, ei ole työttömien kannalta kohtuullinen tilanne. Varsinkin TE-toimisto oli jättänyt monet ikääntyneet työttömät työnhakijat oman onnensa nojaan, eivätkä he kokeneet saavansa apua myöskään työvoiman palvelukeskuksesta. Monille kuntouttava työtoiminta oli ainoa vaihtoehto päästä jollain tavoin kiinni työelämään, mutta siellä olemisen hyöty riippui paljon tehdystä työstä ja sen mielekkyydestä sekä työntekijän kyvyistä ja tarpeista sekä miten tarjolla olevat työtehtävät vastasivat niitä. Toisille kuntouttava työtoiminta voi tarjota palkkasuhteista työtä vastaavan sisällön päiviin, jos työtehtävät ovat tekijälle mielekkäitä ja kiinnostavia sekä riittävän haastavia. Jos puolestaan kuntouttavaa työtoimintaa ei ole kunnassa osattu hankkia oikeista paikoista, saattaa kuntouttavassa työtoiminnassa oloaika kulua toimipaikan käytävillä kävelyyn ja tekemisen puutteen ihmetelyyn.

Haastattelujen perusteella niukkuudessa elävillä ihmisillä ei ollut suurta luottamusta julkisten instituutioiden toimintaan. Toimintatapojen läpinäkyväisyys, epävarmuus oman asian etenemisestä ja kokemus tietojen pimittämisestä merkitsivät monelle heikkoa luottamusta näihin instituutioihin. Luottamuksen puuttuminen julkisiin instituutioihin on huolestuttavaa, koska tällöin myös yleistyneen luottamuksen (ks. Kouvo 2014) voi arvioida olevan huono vähävaraisten ihmisten keskuudessa. Moni toikin julki kokemuksensa muun yhteisön välinpitämättömyydestä tai halveksunnasta vähävaraisia kohtaan, mikä heijastelee Juho Saaren (2015) Georg Simmeliltä lainaamaa ajatusta muukalaisista ja sosiaalisista etäisyyksistä. Näillä Saari (2015) viittaa nyky-yhteiskunnassa näkyviin suuriin sosiaalisiin etäisyyksiin, minkä seurauksena erilaisessa sosioekonomisessa asemassa olevat väestöryhmät eivät halua ymmärtää toistensa tilannetta.

Kun pääseminen etuuskäsittelystä samassa toimistossa työskentelevän sosiaaliohjaajan tai sosiaalityöntekijän vastaanotolle oli ollut monelle vaikeaa, niin erityistä huomiota perustoimeentulotuen siirtymässä Kelaan on kiinnitettävä siihen, että toimeentulotukea hakevien asiakkaiden pääseminen sosiaalialan ammattilaisen vastaanotolle on mahdollista kaikille sosiaalityön tukea tarvitseville. Haastattelujen perusteella nykyjärjestelmässä tärkeän roolin ovat saaneet kolmannella sektorilla järjestöissä ja asukasyhdistyksissä tai muuten vain vapaaehtoisina toimivat auttajat, jotka tukevat toisia toimeentulotuen hakijoita tuen hakemisessa ja esimerkiksi oikaisuvaatimusten teossa. Tällaiselle toiminnalle ja ylipäänsä tukihenkilöille olisi nykyistä enemmän tarvetta ja aika näyttää, miten toimeentulotuen siirtyminen Kelaan tulee vaikuttamaan vertaistuen kysyntään ja matalan kynnyksen auttamistoimintaan. Aika näyttää myös, miten sosiaaliamiesten rooli tulee muotoutumaan suhteessa Kelaan. Asiakkaiden kokemusten valossa entistä aktiivisemmalle ja matalammalla kynnyksellä tapahtuvalle sosiaaliamiestoiminnalle olisi tarvetta.

Haastatteluissa tuli lisäksi esille, että hakemuksen käsittelylle ratkaisevaa on myös se, millaiset kirjalliset taidot asiakkaalla on. Tämä korostui erityisesti harkinnanvaraista toimeentulotukea haettaessa. Asiakkaiden kirjallisten taitojen merkitys ei tule vähenemään Kela-siirron myötä, kun toimeentulotuen hakijan pitää pystyä perustelevaan harkinnanvaraisen tuen tarpeensa sekä Kelassa, joka siirtää hakemuksen sen perusteella kuntaan, että kunnassa.

Haastattelussa asiakkaat suhtautuivat perustoimeentulotuen siirtymiseen Kelaan suhteellisen mutkattomasti. Monet ajattelivat, että muutos ei tule olemaan suuri, kun nykyäänkin suurin osa hakee ensisijaiset etuutensa ja asumistukensa Kelasta. Käyttökokemusten perusteella Kelan sähköisiin järjestelmiin oltiin tyytyväisiä ja päätöksenteon jälkeen Kelaa pidettiin luotettavana maksajana. Kuitenkin on monia asioita, kuten edellä mainittu hakemuksen toimittaminen Kelasta kuntaan, joita asiakkaat eivät ole vielä voineet pohtia. Monimutkaiseen tuki- ja hakujärjestelmään tulee siis yksi askel lisää verrattuna nykytilanteeseen. Lisäksi Kelan kuntakierrosmateriaaleissa todetaan, että koska kunnan määräaika toimeentulotukihakemuksen käsittelylle alkaa vasta siitä, kun kunta on saanut hakemuksen Kelalta itselleen, tulee päätös täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta jatkossa todennäköisesti hitaammin kuin ennen. Kun toimeentulotukihakemuksen käsittelyprosessi näin monimutkaistuu tulevaisuudessa, on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että asiakas ymmärtää, miten hakemuksen käsittely etenee ja kuka tekee päätöksen mistäkin asiasta. Kun tyypilliset huonot kokemukset etuuskien ja palvelujen hakemisessa liittyivät epävarmuuteen ja siihen ettei asiakas tiedä, miten hänen asiansa etenee, on hyvin toimiva ja oikein kohdennettu viestintä keskeinen muutosten ja uuden toimintatavan hyväksyttävyyden varmistamiseksi.

Palveluita käyttäneillä ihmisillä on muita enemmän sanottavaa siitä, mikä eri palveluissa ja palvelun saamisen eri vaiheissa toimii ja missä olisi parannettavaa. Palvelujen käyttäjiä kuunnellaan nykyään enemmän kuin aikaisempina vuosikymmeninä ja monissa kunnissa on asiakasraateja, joissa keskustellaan säännöllisesti ajankohtaisista aiheista.

Asiakkaat pitäisi kuitenkin ottaa vielä nykyistä paremmin mukaan suunnitteluun ja päätöksentekoon, kun ollaan tekemässä muutoksia palveluihin. Esimerkiksi kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa (STM 2012) linjattiin, että kokemusasiantuntijat ja vertaistoimijat pitäisi ottaa mukaan mielenterveys- ja päihdetyön suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Julkisten palvelujen käytön pitäisi lisätä käyttäjiensä hyvinvointia, mutta valitettavan usein toiminta ei kaikilta osin parannakaan hyvinvointia, vaan toimintatavoissa on osia, jotka yleensä tahattomasti tuottavatkin lisää epävarmuutta ja pahoinvointia muutenkin vaikeissa olosuhteissa eläville ihmisille. Palvelujen käyttäjille on tärkeää päästä kertomaan näistä kokemuksistaan asiakasraadeissa ja muissa tilanteissa, mutta vielä tärkeämpää on, että näistä kokemuksista otetaan opiksi sekä paikallistasolla että valtakunnallisesti ja palveluja uudistettaessa tämä tieto on uudistusten pohjana. Monilta osin tämä tarkoittaisi melko helposti toteutettavia muutoksia tiettyihin toimintatapoihin kuten etuuskien maksupäiviin, mutta suurelta osin se tarkoittaisi myös organisaatioiden ja työntekijöiden asenteiden ja suhtautumistapojen muutosta, mikä onkin jo paljon pitkäkestoisempi ja hitaampi tie muutokseen.

Asiakkaiden näkökulmasta nykyinen palveluiden järjestämistapa, jossa jokainen viranomainen ja työntekijä vastaa tiukasti vain omasta kapeasta sektoristaan, on epätaroituksenmukainen. Asiakas joutuu toimimaan joskus laajankin palvelukokonaisuuden ymmärtäjänä ja hallinnoijana ja jopa huomauttelemaan eri viranomaisille, että nämä muistaisivat lähettää ajoissa lausunnot, joista tuen saajan toimeentulo riippuu. Kun julkisia palveluja uudistetaan lähivuosina monin tavoin mm. toimeentulotuen Kela-siir-

ron sekä sosiaalihuoltolain, sote-uudistuksen ja pitkäaikaistyöttömien työllisyyspalvelujen uudistusten myötä, tulisi lähtökohdaksi ottaa aina se, miltä palveluiden kokonaisuus asiakkaan näkökulmasta näyttää ja alkaa rakentaa palveluja sen pohjalta. Irtautumalla organisaatiokeskeisyydestä ja sektorilähtöisyydestä voitaisiin palvelujen uudistamisessa päästä tilanteeseen, jossa uudet palvelut ja niiden kokonaisuus olisivat asiakkaiden näkökulmasta selkeitä, läpinäkyviä, tarpeenmukaisia ja helposti lähestyttäviä.

5 Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa

Peppi Saikku

Pitkäaikaistyöttömät ovat perinteisesti olleet ryhmä, jossa työllisyydenhoidon vastuuta on ollut myös kunnilla (Niemi 2012). Sosiaaliturvan näkökulmasta tässä ryhmässä toimeentulo muodostuu työmarkkinatuesta ja/ tai toimeentulotuesta eli myös etuusjärjestelmän suhteen pitkäaikaistyöttömät ovat valtion ja kunnan rajapinnalla. Pitkittyneeseen työttömyyteen liittyy lisäksi usein niin taloudellisen toimeentulon, terveyden kuin psyko-sosiaalisen selviytymisen ongelmia, joten myös palvelutarpeet ovat sektorirajoja ylittäviä (esim. Kauppinen ym. 2010; Heponiemi ym. 2008).

Kunnat olivat jo 1990-luvun alkupuolella aktiivisesti mukana erilaisessa hanketoinnissa, jolla pyrittiin edistämään pitkäaikaistyöttömien ja muutoin vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien työllistymisedellytyksiä ja työllistymistä (ks. esim. Suomen Kuntaliitto 2000; Mannila ym. 1999). 2000-luvun aikana kuntien velvoitteet heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi ovat lisääntyneet erityisesti kuntouttava työtoiminta -lain (2001) ja työmarkkinatuen uudistusten (2006, 2015) kautta. Kunnallisten työllisyyspalveluiden, kuten työpajatoiminnan ja oppisopimustoiminnan, sekä kuntouttavan työtoiminnan merkitys on kunnille nykyisin suuri niin elinkeinopolitiikan kuin sosiaalihuollon näkökulmasta (ks. esim. Ahlgren-Leinvuo ym. 2014). Kunnat käyttivät työllisyyspalveluihin miltei 420 miljoonaa euroa vuonna 2013 (Kuntaliitto 2014, 6).

Tämä artikkeli tarkastelee kuntien tehtävää työttömien aktivoinnissa. Tätä on aiemmin lähestytty usein joko kuntouttavan työtoiminnan (esim. Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Karjalainen & Karjalainen 2011) tai työvoiman palvelukeskus (TYP)-toiminnan (esim. Karjalainen ym. 2008) kautta. Tässä artikkelissa näkökulmana on työttömien aktivoinnin yhteys sosiaalityöhön. Sosiaalityöllä tarkoitetaan kunnan sosiaalitoimistossa tehtävää sosiaalialan työtä, ns. kunnallista perussosiaalityötä tai aikuissosiaalityötä (esim. Liukko 2009; Jokinen & Juhila 2008). Näkemys sosiaalityöstä on siten hyvin yksinkertaistettu, sosiaalialan ammattilaisia, sosiaalityöntekijöitä ja -ohjaajia, työskentelee myös työllistymistä edistävissä palveluissa, kuten kuntouttavassa työtoiminnassa ja TYP-toiminnassa.

Artikkeli on luonteeltaan taustoittava ja kuvaileva: sen tarkoituksena on kuvata tutkimuskuntien tämänhetkistä tilannetta työttömien työllistymistä edistävissä palveluis-

sa ja aktivoinnissa sekä aktiivoinnin ja sosiaalityön välistä yhteyttä. Teoreettisena taustakehikkona on hallinnan (*governance*) tutkimus, jossa kiinnostus kohdistuu siihen, miten aktiivointipolitiikkaa hallinnoidaan ja toimeenpannaan (ks. van Berkel & Borghi 2008). Tutkimushankkeen seuraavassa vaiheessa vuosina 2017–2018 tarkastelussa on työttömien aktiivoinnin organisoinnissa, palveluissa ja yhteistyösuhteissa tapahtuneet muutokset tutkimuskunnissa. Maakuntahallintoon liittyvät uudistukset tulevat edelleen vahvistamaan kuntien tehtävää työllisyyspalveluissa (ks. VN 2016).

5.1 Kuntien lainsäädännölliset veloitteet työllisyydenhoidossa

Työllisyyden edistäminen kytkeytyy kunnissa laajaan kokonaisuuteen, johon sisältyvät niin yritysten toimintaedellytysten vahvistaminen (elinkeinopolitiikka ja maankäyttö), yritysten ja julkisen sektorin työvoimatarpeita vastaavasta koulutustarjonnasta huolehtiminen (koulutuspolitiikka) kuin heikossa sosiaalisessa asemassa olevien ihmisten tukeminen ja kuntouttaminen (sosiaalipolitiikka) (Kuntaliitto 2014, 12.) Merkittävä osa työllisyyden edistämiseen liittyvistä kuntien tehtävistä on lakisääteisiä. Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat edistävät työllisyyttä yhä enenevässä määrin myös vapaaehtoisin, lakisääteisiä tehtäviä täydentävin toimin. (VM 2015.)

Historiallisesti tarkasteltuna työnvälitys toimi kunnallisella pohjalla 1960-luvun alkupuolelle asti valtion kompensoidessa kunnille toiminnasta aiheutuneita kustannuksia (TEM 2016). Vastuun siirtymisestä huolimatta kunnilla on ollut erilaisia työllistämismenpiteitä alueellisiin tekijöihin, pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin liittyen 1980-luvun lopulta alkaen (Niemi 2012). Kuntien lakisääteisiä palveluita ja muita veloitteita työllisyydenhoidossa voidaan hahmottaa tällä hetkellä seuraavasti (ks. Eskonen 2014; Kuntaliitto 2014; STM 2014; TEM 2016):

- Ikääntyvien työllistämismenpite (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 11 luku 1§ & 2§)
- Kuntouttava työtoiminta (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta)
- Vammaisten työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta (Sosiaalihuoltolaki 27d§, 27e§)
- Työmarkkinatuen rahoitus (Työttömyysturvalaki)
- Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta)

Ikääntyvien työllistämismenpite velvoittaa kuntia työllistämään kuudeksi kuukaudeksi ne 57–59-vuotiaat työttömät työnhakijat, joilla työttömyyspäivärahan enimmäisaika on tullut täyteen ja, joille ei ole löytynyt muuta työtä tai koulutusta. Kunnalla on oikeus saada palkkatukea 50 prosenttia tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista. Velvoitetöyöllistettyjä oli koko maan tasolla vuonna 2015 reilut 3 300 henkilöä, joista noin 2 600 kohdalla työllistäminen oli alkanut vuonna 2015.¹ Työllistettyjen

¹ Työnvälitystilasto, työllistäminen vuoden aikana, henkilökohtainen menpite (TEM 24.2.2016)

lukumäärä ei välttämättä sisällä kaikkia veloitteen täyttäneitä henkilöitä, sillä työllistämisen sijaan henkilö voi myös osallistua palveluun tai kieltäytyä toimenpiteistä.

Tässä artikkelissa kuntien lainsäädännölliset veloitteet näkyvät taustalla, mutta tarkoituksena ei ole arvioida kuntien työllisyyttä edistävän toiminnan lain mukaista toteutumista. Kiintopisteenä on työttömien aktiivisuuden organisointi ja toteutus kunnissa sekä sen yhteys sosiaalityöhön. Työttömien aktiivointiin liittyvät kunnissa keskeisesti kuntouttava työtoiminta ja muut työllistymistä tukevat palvelut (työllisyysyksikkö, työpajat, palkkatuettu työ), TYP-toiminta ja työmarkkinatuen rahoitus. TEOS-työryhmän esitysten kautta myös uuden sosiaalihuoltolain mukaisella sosiaalisella kuntoutuksella ja vammaisten työllistymistä edistävällä toiminnalla on yhtymäkohtia aktiivointiin (ks. luku 1.2; STM 2014).

5.2 Tutkimusasetelma: tutkimuskysymykset, aineisto ja analyysi

Työttömien aktiivisuuden organisointia ja toteutusta kunnissa lähestytään tässä artikkelissa seuraavien kysymysten kautta:

1. Miten työttömien aktiivointi (työllisyyspalvelut, kuntouttava työtoiminta, TYP-toiminta, palkkatuettu työ) on organisoitu kunnissa?
2. Millaisena työttömien aktiivisuuden ja sosiaalityön yhteys näyttäytyy?
3. Miten toteutuneet uudistukset ovat näkyneet työttömien aktiivisuuden toteuttamisessa kunnissa?
4. Miten tulossa olevien uudistusten odotetaan vaikuttavan työttömien aktiivointiin kunnissa?

Toteutuneilla uudistuksilla tarkoitetaan vuonna 2015 voimaan tullutta työmarkkinatuen uudistusta, TYP-lainsäädäntöä ja sosiaalihuoltolain määrittelemää sosiaalista kuntoutusta. Tulossa olevista uudistuksista kiinnostuksen kohteena on mahdollinen työelämäosallisuuslainsäädäntö, jossa vammaisten ja vammattomien työelämäosallisuutta tukeva toiminta yhdistettäisiin ja toiminta jaettaisiin osallisuutta edistävään ja työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen (STM 2014). Valmistelussa on myös ollut vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelujen vastuun siirto TE-palveluista kunnille (TEM 2016), joka viimeisten linjausten mukaan toteutuisi työvoimapalvelujen siirtymisenä maakuntien tehtäväksi vuodesta 2019 (VN 2016). Lisäksi kiinnostus kohdistuu perustoimeentulotuen Kela-siirtoon (2017).

Tutkimusaineisto käsittää tässä artikkelissa kahdeksalla tutkimuspaikkakunnalla tehdyt johdon ja työntekijöiden haastattelut². Aineistoa rajattiin siksi, että vain kyseisillä paikkakunnilla haastateltiin myös kuntouttavasta työtoiminnasta ja/ tai työllisyyspalveluista vastaavia ja sitä tekeviä henkilöitä. Mukana on niin pieniä, keskikokoisia kuin suuria kuntia. Haastattelut analysoitiin aineistolähtöistä sisällönanalyttistä tutkimusmenetelmää soveltaen ryhmittelemällä aineistoa esiin nousseiden teemojen mukaan (ks.

² Ks. tutkimusaineistosta tarkemmin luku 2.

Tuomi & Sarajärvi 2009). Tutkimusaineistona on myös käytetty kaikkia 13 tutkimuskuntaa ja koko maata koskevaa tilastotietoa (ks. luku 2.2. ja liite).

Tunnistettavuuden vähentämiseksi käytän haastatteluotteissa karkeaa luokittelua: sosiaalijohto, työllisyysjohto, sosiaali- ja työllisyysjohto, sosiaalitoimiston työntekijä ja sosiaalialan työntekijä. Johto -nimike ei välttämättä kuvaa kaikkien haastateltujen tosiasiallista asemaa ja tehtävää, mutta ko. henkilöillä oli joka tapauksessa vastuuta joko kunnan sosiaalipalveluista tai työllisyyttä edistävästä palveluista tai molemmista. Työntekijä -luokituksella erotellaan ryhmähaastattelut, joihin osallistui vain sosiaalitoimiston työntekijöitä niistä ryhmähaastatteluista, joissa mukana oli myös kuntouttavaa työtoimintaa tekeviä tai TYP:ssä työskenteleviä työntekijöitä.

Artikkeli rakentuu seuraavien teemojen alle: työllisyyspalvelujen organisointi, työmarkkinatuen kuntaosuus, kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen kuntoutus ja työelämäosallisuus, kunta-valtio -suhde sekä johtopäätökset ja pohdinta.

5.3 Työllisyyspalvelujen organisointi ja yhteydet sosiaalityöhön

Vuonna 2015 tehdyn valtakunnallisen kyselyn mukaan noin joka toisessa kunnassa oli yksikkö, joka vastasi keskitetysti työllisyydenhoidosta (TEM 2016). Yksiköt sijoittuivat useimmiten kunnan keskus- ja konsernihallintoon, seuraavaksi useimmin perusturvaan, sosiaalitoimeen tai hyvinvointipalveluihin. Jos erillistä yksikköä ei ollut, työllisyydenhoidosta vastasivat useimmiten edellä mainittujen hallintokuntien viranhaltijat. Kyselyyn vastanneissa kunnissa työskenteli työllisyydenhoidon tehtävissä yhteensä noin 2 300 henkilöä, joista miltei puolet työskenteli kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä. Työpajan tai muun työllisyyspalveluja tuottavan yksikön omisti noin 67 prosenttia kunnista. (Mt., 44–46.)

Tutkimuskuntien työllisyydenhoitoon liittyvät palvelut (kuntouttava työtoiminta, TYP-toiminta, työpajat, palkkatukityöllistäminen) oli organisoitu samansuuntaisesti kuin maassa laajemminkin (taulukko 5.1.). Neljässä kunnassa työllisyyspalvelut olivat hallinnollisesti keskushallinnon tai vastaavan alla, ja neljässä kunnassa perusturvan tai sosiaalitoimen alla. Toiminnallisesti palvelut sijoittuivat kuitenkin useimmiten perusturvan tai sosiaalitoimen alle joko omana yksikkönään tai osana sosiaalityön palveluja. Muutamassa kunnassa palvelujen toteutus jakaantui esimerkiksi siten, että palkkatukityöllistäminen oli keskushallinnossa, mutta muut palvelut olivat sosiaalitoimessa. Yhdellä paikkakunnalla sekä työllisyyspalvelujen hallinto että toteutus olivat muulla hallinnonalalla kuin perusturvassa/ sosiaalitoimessa. Kaikilla paikkakunnilla ei ollut erillistä työllisyysyksikköä, mutta kaikissa kunnissa oli työpajatoimintaa joko omana toimintana, useamman kunnan yhteisenä ja/ tai ostopalveluna. Kaikilla tutkimuspaikkakunnilla ei ollut TYP-toimintaa vielä vuonna 2015.

TAULUKKO 5.1. Työllisyyspalvelujen organisointi kahdeksassa tutkimuskunnassa vuonna 2015.

Kunnan työllisyyspalvelut	Hallinto	Toteutus
Keskushallinto tai vastaava	4	1
Perusturva/ sosiaalitoimi	4	5
Molemmat	–	2

Organisointitapoja oli käytännössä yhtä monia kuin oli kuntiakin, joten hallinnon ja toteutuksen rajaa oli usein vaikea hahmottaa. Etenkin palkkatukityöllistämisen osalta kuva jäi haastatteluissa epäselväksi. Haastattelujen perusteella oli myös usein vaikea hahmottaa, kuinka paljon ohjaus- ja päätösvaltaa keskushallinnolla oli suhteessa käytännön toteutukseen sosiaalipalveluissa, vai oliko kyseessä lähinnä muodollinen ratkaisu, jossa päätökset tehtiin sosiaalipalveluissa? Oletettavasti tilanne vaihteli kunnittain.

Kuntien työllisyyspalveluiden organisointi on varsin monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Myös tutkimuskuntien koko, palvelurakenne ja esimerkiksi työttömyystilanne vaihtelevat ja vaikuttavat organisointiin (ks. tilastotiedot luku 2.2). Moniulotteisuus kuvastaa sitä, miten laaja kokonaisuus on kyseessä: näkyvissä ovat toisaalta kytkennät niin kuntien elinkeinopolitiikkaan ja henkilöstöhallintoon kuin sosiaalihuollon lainsäädännön mukaiseen toimintaan. Työllistymistä edistävä toiminta toteutui tutkimuskunnissa pääsääntöisesti osana sosiaalipalveluja, vaikka sen hallinto olisikin ollut keskushallinnossa. Ratkaiseva tekijä lienee ollut se, että kuntouttava työtoiminta on kunnissa merkittävin työllistymistä edistävä palvelu ja se on sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Myös TYP-toiminnassa korostuvat sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut, vaikka velvoite toimintaan osallistumisesta on asetettu kunnalle, ei sosiaalihuollolle.

Kuntouttavan työtoiminnan ja TYP-toiminnan käytännön toteutus vaihteli paikkakunnittain. Yhdellä paikkakunnalla kuntouttava työtoiminta oli keskitetty TYP:een, toisessa sitä toteutettiin sekä sosiaalityössä että TYP:ssä, ja kolmannessa ei ollut TYP-toimintaa, jolloin kuntouttavaan työtoimintaan ohjattiin suoraan sosiaalitoimistosta. Pienillä paikkakunnilla työttömien aktivoiminen ja sosiaalityön yhteys näyttäytyi kiinteänä, vaikka paikkakunnilla oli myös erillistä kuntouttavan työtoiminnan ohjausresursseja. Myös yhdessä keskikokoisessa kunnassa yhteys sosiaalitoimiston, kuntouttavan työtoiminnan ja TYP-toiminnan välillä vaikutti erittäin kiinteältä ja toiminnot saattoi nähdä yhtenä kokonaisuutena. Muutoin suuremmilla paikkakunnilla toiminnot eriytyivät omiksi yksiköikseen.

”Mä olen omaa roolia miettinyt, että kun siellä [TYP] on paljon palveluohjaajia ja siellä on sosiaalityö ja muuta, että mä teen vain sen aloitteen siinä. Mä olen se joka sitoo ja yrittää motivoida sen ihmisen ja sitoo sen sinne kiinni ja ne hoi-taa sen siellä. Että täällä pystyy sitten tekemään sitä muuta työtä.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

Haastatteluissa TYP-palvelu näyttäytyi usein sosiaalityön näkökulmasta palveluna, joka oli liian vaativaa sosiaalitoimiston asiakaskunnalle. Nuorille oli taas omat palvelunsa.

”Sosiaalityön asiakkuuteen ei ohjaudu ehkä sellaisia, meillä ei ole sellaisia asiakkaita, jotka olisi niin hyvässä kunnossa, että niillä olisi seuraavana se tyypin asiakkuus. Toki uusien asiakkaiden tiimissä vähän enemmän, mutta ei sielläkään niin hirveästi. Sinne pitää olla toisaalta se pitkäaikaistyöttömän status, niin voi olla, että uusissa asiakkaissa ei ole ehkä vielä niitä.”

”Ja nuorille taas on nuorten omat työllisyyspalvelut työpajoineen ja muineen. Nuoret ohjautuu ehkä enempi sinne.”

”Meidän asiakaskunta ei ehkä ole sitä samaa.” (Sosiaalijohto)

”Tietysti Typpi meillä on vielä, sinne ohjautuu sanotaanko meidän asiakaskunnasta hyväkuntoiset. Heillä on kuitenkin se työllisyysnäköymä.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

Kuntouttavasta työtoiminnasta taas koettiin, että osalle sosiaalityön tai toimeentulotuen asiakkaista se oli liian vaativaa, ja osa koki taas olevansa liian hyvässä kunnossa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuakseen.

”Ei mulla tunnu olevan sellaisia, jotka sopisi [kuntouttavaan työtoimintaan], jotka tuntuisi olevan siinä kunnossa, että se olisi just se oikea palvelu. Ehkä ne on niin huonokuntoisia, että ei oikein mikään tai sitten niin hyvässä kunnossa, että sopivat sinne [nuorten palveluihin] paremmin. Yksikin sen ilmaisi, että mä en ainakaan mene mitään ruuveja pussittamaan. Kun se mielikuva siitä on semmoinen, että siellä on pitkäaikaistyöttömiä pussittamassa tai laittamassa rusinaa pullaan, että hän haluaa tehdä jotain järkevää. Sellainen käsitys on nuorilla, että se ei ole heille ollenkaan.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

Haastattelujen perusteella sosiaalitoimistoissa ei aina oltu kovin tietoisia siitä, mitä TYP-toiminta käytännössä oli: kun asiakas ohjattiin palveluun, siirtyi vastuu prosessista sinne. Kuntouttava työtoiminta tunnettiin paremmin, koska yhteys asiakasprosessiin syntyi usein aktivointisuunnitelman teon ja mahdollisten sosiaalityöntekijän arviointikäyntien myötä. Vastaavasti työllisyyspalveluissa tietoisuus sosiaalitoimiston tehtävistä saattoi olla heikkoa.

Käytännön yhteistyö sosiaalityön ja työttömien työllistymistä tukevien palvelujen (kuntouttava työtoiminta, TYP-toiminta) välillä näytti vähäiseltä monissa tutkimuskunnissa. Kaikki sosiaalitoimiston työntekijät eivät hahmottaneet TYP-palvelua kunnan palveluksi tai tienneet millaisia palveluja siellä oli tarjolla. Kun asiakkaalle tehtiin aktivointisuunnitelma tai hänet ohjattiin TYP-palveluun, näytti vastuu siirtyvän pois sosiaalityöstä joko kuntouttavan työtoiminnan ohjaajille tai TYP:n työntekijöille. Jossain vaiheessa asiakkaat saattoivat ”tupsahtaa” takaisin sosiaalitoimistoon.

Työn- ja vastuunjako sosiaalitoimiston ja TYP:n välillä on tarpeen, koska resurssit eivät riitä siihen, että jokaisella asiakkaalla olisi useampi vastuutyöntekijä. Toisaalta uusi TYP-toiminta tulee asiakasmäärien kasvaessa perustumaan entistä vahvemmin peruspalveluissa tarjolla oleviin palveluihin ja tukeen. Näin ollen ohjaus- ja yhteistyösuhteiden tulisi olla toimivia ja toimijoilla tulisi olla tietoa toistensa palveluista. Kuntouttavassa työtoiminnassa ja TYP-palvelussa kehitellyt sosiaalista kuntoutumista tukevat toimintamuodot tulisi myös tiedostaa ja hyödyntää perussosiaalityössä, jotta ”pyörää ei keksitä uudelleen” esimerkiksi sosiaalisen kuntoutuksen palveluja kehitettäessä.

5.4 Työmarkkinatuen kuntaosuus: välttämätön paha, joka ohjaa toimintaa?

Työmarkkinatuen kuntaosuuksiin (ns. sakkomaksuihin) vuoden 2015 alusta tehdyt muutokset siirsivät kuntien 50 prosentin maksuvastuun alkavaksi jo 300 työmarkkinatukipäivästä ja kasvattivat maksuvastuun 70 prosenttiin yli 1 000 päivää tukea saaneiden osalta. Kuntien maksuosuus työmarkkinatuesta on noussut huomattavasti muutoksen myötä (ks. luku 2.2, kuvio 2.1.).

Muutos nousi voimakkaasti esille tutkimuskunnissa. Haastatteluissa työmarkkinatukea vähintään 300 päivää saaneiden henkilöiden listaus tai ”kelalista”, kuten siihen viitattiin, näyttäytyi usein välttämättömänä pahana, joka ohjaa toimintaa. Toistuvasti tuotiin esille, että päättäjät ja ylin johto näkevät tärkeänä kunnan maksuosuuden alentamisen ja siksi listaa tulee läpikäydä ja pyrkiä ohjamaan työttömiä aktiivipalveluihin, etenkin kuntouttavaan työtoimintaan.

”Tätä kelalista kyllä, se on vähän uus ollu tälle sosiaalipuolelle, tää listan läpikäyminen, vähän outo asia. Siitähän sitä taas tulee sitä perustetta, miksi tätä työtä tehdään, näille päättäjille [naurua].” (Sosiaalijohto)

”Me yritetään epätoivoisesti sieltä noukkia kelalistan kautta, sitä ei oikeesti saisi lain mukaan edes käsitellä, sehän on laskun liite, mutta taitaa melkein kaikki Suomen kunnat sitä käsitellä, koska muuten ei ole mitään konstia päästä kiinni, yritetään bongata. Toivotaan, että joskus työkkärikin huomaa, että haa, tälle voisi tehdä jotain, tai sosiaalityö bongaa niitä ihmisiä.” (Työllisyysjohto)

Haastatellut myös kyseenalaistivat tätä toimintatapaa niin taloudellisesta kuin asiakastyön näkökulmasta.

”Toimintakulttuuri ja asiakastyön näkemykset on aika lailla ristiriidassa keskenään... Eurot katsotaan ja kelasakkoja on saatava alemmas, tostahan se lähtee. Laskin äkkiä, että suurin piirtein sata kelan listalaista kuudeksi kuukaudeksi, niin siitä irtoaa nettona semmoinen reilut parisataatuhatta. Että ei tällä ihmeitä tehdä.” (Sosiaalijohto)

”Sitä on yrittänyt vuosien mittaan viritellä sitä keskustelua, että kuinka suuri yhteys on sosiaalihuollolla ja työllisyydenhoidon kuluilla. Mutta se jotenkin halutaan helposti irrottaa siitä ikään kuin työllisyydenhoito olisi jotain muita temppeuja, jolla se hoidetaan. Kun kuitenkin asiakkaat saavat ne palvelut sosiaali- ja terveydenhuollosta, joilla heitä voidaan kuntouttaa. Haluttaisiin temppeuja, esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan myllyttämistä, että ollaan siellä, että saataisiin ne rahat alas. Katsotaan pelkkää rahaa eikä sitä inhimillistä tilannetta, mikä on siellä rahan takana. Tällainen on vähän se asenne.” (Sosiaalijohto)

Työmarkkinatuen maksut menivät useissa kunnissa sosiaalitoimen budjetista. Syyinä lienee se, että kuntouttava työtoiminta ja muut työllistymistä edistävät palvelut olivat usein toiminnallisesti perusturvan tai sosiaalitoimen alla. Haastattelussa heräsi myös keskustelua siitä, onko oikein, että sosiaalitoimi laitetaan näin vastuuseen työttömyyden hoidosta kunnassa, kun kyseessä on kuitenkin yhtä hallintokuntaa tai palvelua (kuntouttava työtoiminta) laajempi ongelma.

”Kyllä tämä hirveän huolestuttavaa on, okei meillä on hirveä määrä, [lukumäärä] sielua siellä Kelan listalla, et kyllähän sieltä pitää saada porukkaa pois. Mut et meillä ei ole sitä ohjausresurssia, et eihän Kelan lista ole yhtä kuin typin asiakkaat vaan ihan jotain muuta. Miten tää homma hoidetaan? Nyt alkaa tulla niin epärealistisia odotuksia, et miten meidän henkilökunta tästä selviytyy?” (Sosiaalijohto)

Yleisesti ottaen ”kelalistan” läpikäynti ja työmarkkinatukea saavien asiakkaiden ohjaaminen eteenpäin näytti tutkimuskunnissa varsin merkittävältä työllisyyspalvelujen ja usein myös sosiaalityön tavoitteita, organisointia ja työtapoja määrittävältä asialta. Paikkakunnasta ja organisoitavasta riippuen listan läpikäynti toteutui joko sosiaalitoimistossa, työllisyyspalveluissa tai jaetusti.

”Sosiaalityöntekijä ottaa ne tuhatpäivää, ottaa ne mahdollisesti eniten tukea tarvitsevat. Sitten ne yli 300 päivää niin ne on jaettu ohjaajille, että työllisyysyksiköstä on nyt yksi ohjaaja puolikkaana ottamaan niitä ja sitten mulla on yksi ohjaaja, joka puolet työnkuvastaan ottaa nuoria sieltä...”

”Tähän toivotaan, jos saadaan ensi vuoden budjetissa ne rahat, niin tulis vielä yksi meiltä joka ottais sitten kans sitä porukkaa siitä, ettei pääse pitkittymään...” (Sosiaalijohto)

”Nämä kunnalliset työllisyydenhoidon palvelut on se, missä varsinkin viime aikoina on tämä kustannusnäkökulma ollut vahvasti mukana, käydään läpi niitä ihmisiä, jotka on maksulistalla ja kartotetaan tilannetta ja yritetään ohjata palveluihin, jossa toivottavasti yhdistyy se kustannusnäkökulma ja myös asiakkaan näkökulma. Kunnallisella puolella myös niiden asiakkaiden läpikäynti joilla saattais olla mahdollisuus eläkkeeseen, mutta ovat nyt työmarkkinatuella.” (Työllisyysjohto)

”Sakkolistan” läpikäynti näkyi myös konkreettisesti sosiaalitoimiston työntekijöiden työssä:

”Sen [sakkolista] takiahan meillähän on aloitettu se, että mekin taas tehdään kuntouttavan [aktivointisuunnitelmia], että saatais niitä jotka on siellä. Ja sen vuoksi on myös aloitettu eläkeselvittelyt uudestaan, mitä tässä välissä ei ollut... Me laitetaan myös asiakkaita sinne.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

Haastatteluissa nousi esille työmarkkinatukilistalla olevien heterogeenisuus: joukossa on toisaalta niitä, joilla ei ole muuta työllistymistä estävää tekijää kuin työpaikan puutte, ja toisaalta niitä, joilla on takanaan hyvin pitkä työttömyys ilman katkoja ja heidän työkykynsä on puutteellinen tai olematon. Kaikille oli kunnan puolelta kuitenkin usein tarjolla vain kuntouttavaa työtoimintaa.

”Ja siellä listalla on meidän mielestä paljon sellaisia, jotka ei edes ole työkuntoisia, mutta ei me saada heitä myöskään sellaisiin hoitoihin, on sitten kysymys terveyspuolesta tai päihdepuolesta, että he olisi jonain päivänä työkykyisiä.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

”Nuorissa 300 päiväsissä huomattiin sitä, että on niitä, jotka on ihan sitä niin, että on ihan työttömiä, koulutukset on kunnossa ja kaikki... Osalle turhauttavaa, kun vois tehdä vaativampaa työtä, et mitä hän näitä kutsuu?” (Sosiaalijohto)

”Nimenomaan kohdataan niitä ihmisiä, jotka tulee sieltä listalta, sieltä tulee semmosia hyvinkin yllätyksellisiä. Toki sieltä tulee semmoisia kotirouviakin, et-tä aijaa ja elämä on ihan mallillaan.” (Sosiaalialan työntekijä)

”Jos ajattelee sitä Kelan listaakin, niin siellä on ihan tavallisia ihmisiä, joilla ei vain ole sitä työtä, niin joku kuntouttava työtoiminta sosiaalipalveluna saattaa tulla kysymyksen alkuvaiheessa tosi lyhyenä, mutta sen jälkeen ne kaipaa ihan oikeata duunia.” (Työllisyysjohto)

Keskustelua herättänyt teema oli vähintään 1 000 päivää työmarkkinatukea saaneiden joukko: heidän kohdallaan useammassa kunnassa todettiin, että kunnalle on edullisempaa siirtää heidät toimeentulotuella, pois työmarkkinatueltä. Tätä myös käytännössä tehtiin. Ryhmässä nähtiin usein olevan erittäin pitkään työttömänä olleita sekä työkyvyttömiä henkilöitä, joten keskustelua herätti myös se, ovatko nämä henkilöt edes oikean etuuden piirissä vai kuuluisiko heidän olla esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä? Toinen kysymys oli, miten paljon tämän ryhmän palveluun nähdään tarpeelliseksi panna?

”Nyt ne tippui tässä muutoksessa 1000 päivästen listalle. Teknisesti olisi halvempaa jättää ne sinne toimeentulotuella, kun ne maksaa enemmän Kelan listalla ne tyypit kun, että ei kannattaisi katkaista. Tämä on eettinen kysymys, tämä

mösiä hassuja sudenkuoppia tämä järjestelmä tekee, mutta on niitä katkaistu edelleen. Mutta jos sen jättää tekemättä, niin säästää rahaa.” (Sosiaalijohto)

[Tuhatpäiväisille] pyritään tarjoamaan, ollaan TE-palvelujen kanssa käyty läpi, että mikäli on osoittautunut, ettei ole mitään tehtävissä, näin rumasti sanottuna, sitten heille tarjotaan mahdollisuutta ottaa oma työnhakunsa sitten pois ja jäädä sitten toimeentulotuella. Tässä vaiheessa voitetaan, niin sanotusti, hie-man sitten.” (Työllisyysjohto)

”Tässä on taas tää priorisointi: satsaanko mä oikeesti tuhatpäiväisiin, jotka yleensä on reippaasti yli 55-vuotiaita vai satsaanko mä niihin 40–55-vuotiaisiin, joilla on perhe ja voidaan välttää tiettyjä lastensuojellullisia tilanteita?” (Työllisyysjohto)

Niin sanotun kelalistan läpikäynti on ollut osa kuntien työllisyyspalvelujen ja usein myös sosiaalitoimistojen työnkuvaa ensimmäisestä työmarkkinatuki uudistuksesta lähtien. Vuonna 2005 tehty uudistus näkyikin juuri kuntien aktivoitumisena toimenpiteiden tarjoamisessa, ei työttömien työllistymisen kasvuna (Hämäläinen ym. 2009; Riipinen ym. 2014). Työmarkkinatukea saavien aktivointiasteessa oli kuitenkin nähtävissä myös selviä kuntakohtaisia eroja; joissakin tutkimuskunnissa aktivointiasteet olivat selvästi keskimääräistä korkeammat, toisissa taas matalammat (ks. liite, kuvat 5.1.–5.3.). Kunnat ovat siis lähteneet mukaan aktivointiin erilaisin painotuksin.

Haastatteluista välittyi, että vuoden 2015 uudistus on vaikuttanut niin sosiaali- kuin työllisyyspalvelujen toimintatapoihin: työmarkkinatuen kuntaosuuksista on tullut työtä entistä selkeämmin raamittava ja arvottavakin tekijä. Työtehtävät saattavat esimerkiksi jakautua sen mukaan, mistä joukosta työmarkkinatukilistalaisia kukakin huolehtii. Muutos näkyi etenkin sosiaalitoimistojen puolella, jossa kelalistan läpikäynti oli tullut uudeksi tai uudelleen tehtäväksi. Työmarkkinatukimaksujen maksaminen sosiaalitoimen budjetista johti siihen, että laskussa säästäminen alkoi näyttäytyä sosiaalitoimiston keskeisimpänä tehtävänä. Usein myös ainoana, jonka vaikuttavuutta pystyttiin suoraan mittaamaan ja seuraamaan.

”Kyllähän tuota työttömyyttä koitetaan tehdä, koska se on niitä ainoita kustannuksia, johon pystyy helposti vaikuttamaan.” (Sosiaalijohto)

Haastatteluissa nousi esiin runsaasti kritiikkiä sitä kohtaan, että työmarkkinatuen maksuosuus määrittää sosiaalityön asiakaskohderyhmää ja toimintatapoja. Samalla koettiin, etteivät sosiaalityö tai sosiaalipalvelut pysty yksin vastaamaan näin suuren kohderyhmän työllistymisen edistämisestä. Resurssit ovat rajalliset ja kunnan palveluista vain kuntouttava työtoiminta siirtää henkilön pois maksulistalta.

5.5 Kuntouttava työtoiminta: työllistymisen edistämistä, sosiaalista kuntoutusta vai säilytystä?

Kuntouttavan työtoiminnan volyymin kasvu on ollut huomattava viime vuosina koko maassa, myös tutkimuskunnissa (ks. luku 2.2, kuvat 2.2.–2.5.). Kahdeksan kunnan haastatteluista piirtyi mielenkiintoinen ja moniulotteinen kuva kuntouttavan työtoiminnan nykytilanteesta. Esille nousi niin kuntouttavan työtoiminnan tavoitteisiin ja toiminnan monimuotoisuuteen kuin sen kehittämistarpeisiin ja rajoitteisiin liittyvää pohdintaa.

Työllistymisen tavoite on aina ollut keskeinen kuntouttavassa työtoiminnassa, sen sosiaalipalvelun luonteesta huolimatta (ks. esim. Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Karjalainen & Karjalainen 2010; Klem 2013). Myös tutkimuspaikkakunnilla eteneminen nähtiin kuntouttavan työtoiminnan keskeisenä tavoitteena. Kuntouttavaa työtoimintaa hahmotettiin usein polkuna ryhmätoiminnoista työpajatoiminnan kautta työpaikoille työskentelemään. Tavoitteena oli, että työpaikoilla tapahtuvan kuntouttavan työtoiminnan jälkeen osallistujat voisivat siirtyä joko alaan liittyvään koulutukseen tai palkkatuetuun työhön, ja sitä kautta jopa avoimille työmarkkinoille.

”Yritetään koko ajan sitä, että asiakas ei ikään kuin kotiudu siihen tiettyyn hyvään olotilaan vaan että mennään eteenpäin. Koska muuten ihminen tottuu elämään sillä tietyllä pienellä rahallakin.” (Työllisyysjohto)

”Tämmöstä mallia ollaan tässä rakennettu, että olisi kuntouttava työtoiminta, palkkatuki ja siitä avoimille työmarkkinoille. Jotkut siinä onnistuu. Kaikki ei läheskään. Ja sitten tällä hetkellä kun palkkatukirahat on jäissä, niin sitten seisoo tämäkin juna.” (Sosiaalijohto)

Tutkimusten mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta suoraan avoimille työmarkkinoille työllistyminen on hyvin harvinaista (Karjalainen & Karjalainen 2010; Klem 2013). Pääkaupunkiseudulla tehdyssä tapaustutkimuksessa yksi prosentti osallistujista siirtyi suoraan avoimille työmarkkinoille kuntouttavan työtoiminnan jälkeen ja vuotta myöhemmin avoimilla työmarkkinoilla oli kolme prosenttia (Karjalainen & Karjalainen mt., 49). Useimmiten asiakkaat siirtyivät kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen uudelle työtoiminnan jaksolle tai palasivat työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon (mts.; myös Klem 2013).

Myös haastattelujen mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta löytyi harvoin polkua eteenpäin tai se katkesi usein viimeistään avoimien työmarkkinoiden kynnyksellä. Syyksi nähtiin niin TE-palvelujen huono saatavuus kuin työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät ja sopivien työpaikkojen puute.

”Mutta henkilö joka kykenee siitä eteenpäin työllistymään ja työhön, niin silloin on liian suuri vaatimus tavallisiin työpaikkoihin, välimaastosta puuttuu työpaikkoja. Jos sosiaalityön tavoite on asiakasvirran saaminen mahdollisimman suureksi kohti työllistymistä, niin ongelma on siinä, että matalan kynnyk-

sen työpaikkoja ei käytännössä ole. Me päästään kyllä aktivointisuunnitelman kautta kuntouttavaan työtoimintaan, mutta sitten alkaa se porukka pyörimään siinä. Työkkärin isot palvelut eivät vedä, koska niihin töihin tarvitaan ammatillaisia.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

”Toivois semmoista, ettei se ole mikään ura se kuntouttava työtoiminta, kyllä meillä tarttee olla jotakin muutakin mahdollisuutta. Se on väliaikainen. Meillä on paljon asiakkaita, jotka on neljättä viidettä vuotta jossain ryhmässä, tekee viikosta toiseen sitä samaa ryhmää. Pelottavaa on se, että työkkärin puolella vähennetään ihmisiä ja vähennetään resursseja, kaikki vähenee. Miten kunta pystyy siihen sitten vastaamaan muuta kuin tällä kuntouttavalla työtoiminnalla? Miten pystyy kehittämään niitä mahdollisuuksia kuntouttavan työtoiminnan sisällä ja mitä se voisi olla?” (Sosiaalialan työntekijä)

”On niitäkin, joilla on sitä nousua, että aloitetaan kuntouttavalla työtoiminnalla, ja sitten sitä kautta kaupungille palkkatukityöhön, mutta sitten se tyssää siihen kun avoimet työmarkkinat ei aukea ja sitten palataan takaisin.” (Sosiaalialan työntekijä)

Sosiaali- ja työllisyyspoliittisten tavoitteiden välinen suhde ja ristiriidat ovat olleet esillä kuntouttavassa työtoiminnassa alusta asti (ks. esim. Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Karjalainen & Karjalainen 2010). Laajemmin voi nähdä, että kyse on aktivointiin liittyvästä kaksijakoisuudesta työmarkkinasiirtymiä korostavan näkemyksen ja inhimillisen pääoman kehittämistä korostavan näkemyksen välillä (ks. esim. Lødemel & Trickey 2001; Keskitalo & Karjalainen 2013). Julkilausutuista työllisyystavoitteista huolimatta kuntouttavassa työtoiminnassa on aina nähty myös muita tavoitteita, kuten työ- ja toimintakyvyn edistäminen, arkielämän taitojen harjoittaminen, päihteettömyyden tukeminen tai mielekkään sisällön tuominen arkeen. Kyse on siis pitkälti niistä sisällöistä, joita viime aikoina on tuotu esille niin TEOS-työryhmän esityksissä osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta kuin osallistavaan sosiaaliturvaan liittyvissä keskusteluissa osallistavasta toiminnasta (ks. STM 2014; STM 2015).

Haastatteluissa psykososiaalisia tavoitteita omaava kuntouttava työtoiminta määrittyi niin ylläpitäväksi toiminnaksi kuin sosiaalisiksi kuntoutukseksikin. Käsitteet nähtiin eri tavoin eri haastatteluissa, mutta **ylläpitävällä toiminnalla** kuvattiin yleensä tilanteita, jossa henkilöllä ei nähty enää reaalisia mahdollisuuksia siirtyä avoimille työmarkkinoille, mutta hän silti osallistui voimiensa mukaan kuntouttavaan työtoimintaan, esimerkiksi eläkettä odottaessaan. Tavoitteet saattoivat liittyä esimerkiksi päihteiden käytön hillitsemiseen ja työtoiminta saattoi jatkua hyvin pitkään. Osallistujille tärkeänä kannusteena nähtiin usein yhdeksän euron päivittäinen korvaus. Kunnan näkökulmasta tällaisella toiminnalla voitiin työmarkkinatukimaksujen lisäksi vähentää myös muiden palvelujen, kuten terveystalvelujen, tarvetta.

”Meillä on siellä myös niin huonohappista porukkaa, joka ei eläkkeelle pääse eikä nykyisillä työmarkkinoilla ole heille mitään käyttöä. Että kuntouttava työtoiminta on ainoa vaihtoehto. Puhuisin vaikka päivähoidosta, vaikka meidän

työntekijät ei tykänny siitä sanasta. Tavoitteena voi olla päihteetön päivä tai kaksi viikossa... Pajoja on erityyppisiä: jossakin tehdään ihan kunnolla töitä ja jossakin on työnteko vähän semmosta mitä sattuu.” (Sosiaalijohto)

”Kuntouttavassa työtoiminnassa ololle ei ole asetettu maksimiaikaa. Paljon päihdetaustaisia asiakkaita, joita kuntouttava työtoiminta pitää kuivilla. Noin puolella kuntouttavassa työtoiminnassa olevista on isompaa päihdetaustaa.” (Sosiaalijohto)

”Ylläpitävä kuntouttava työtoiminta pyrkii ehkäisemään muiden palvelujen likuormittumista.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto)

Sosiaalisesti kuntoutukseksi kuntouttava työtoiminta näytti määrittyvän silloin, kun tavoite oli eteenpäin kohti koulutusta tai työllistymistä, mutta sitä ennen henkilön tuli kohentaa työ- ja toimintakykyään, sosiaalisia taitojaan tai muita vastaavia asioita. Usein tällainen toiminta muodosti kuntouttavan työtoiminnan ensimmäisen portaan ja toteutui ryhmämuotoisesti (ks. myös luku 5.6).

”Meidän palveluilla tarjotaan apua enemmän ryhmämuotoisesti ja heikkokuntoisemmille, ketkä tarvii enemmän sitä sosiaalista kuntoutusta, kun taas sitten työllisyysyksikössä on enemmän sitä työpainotteista ja yksilötöitä enemmän ja polku on jo selvemmin työmarkkinoille menossa.” (Sosiaalijohto)

”Vaikka olisi hyvin paljon sosiaalisen kuntoutuksen elementtejä kuntouttavan työtoiminnan sisällä, niin ne on kuitenkin ihmiset toiminnassa mukana, tekemässä ja luomassa sitä toimintakyvyn parantumista.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto)

Kolmas haastatteluissa esiin noussut käsite oli **säilyttävä toiminta**. Tällä viitattiin työmarkkinatuen uudistuksen luomiin paineisiin kasvattaa kuntouttavan työtoiminnan asiakasvolyymejä yksi kerta viikossa osallistumisilla. Toiminnalla ei silloin nähty oikein muuta tavoitetta kuin vähentää kunnan työmarkkinatukimaksuja. Tällaiseen toimintaan suhtauduttiin yleensä hyvin kriittisesti.

”Meillä on rakennettu vahvasti, että se on kuntouttavaa eikä se ole säilyttävää tai työmarkkinatukimaksuja alentavaa.” (Sosiaalijohto)

Toisaalta rajanveto ylläpitävänä tai sosiaalisena kuntoutuksena toteutuvan kuntouttavan työtoiminnan ja säilyttävän toiminnan välillä ei ollut aina niin selkeä, sillä kunnissa oli usein lisätty minimikestoista kuntouttavaa työtoimintaa ja volyymit olivat kasvaneet merkittävästi. Työntekijät ja usein johtokin kipuivat tämän kanssa. Haastatteluissa nostettiin toistuvasti esiin, että kerran viikossa toiminnot ovat vain silloin hyväksyttäviä, kun ne toteutuvat tällä tavoin asiakkaan palvelutarpeen takia.

”Siinä taas unohtuu se kenen takia tätä työtä tehdään: kyllähän kuntouttavassa työtoiminnassa jollekin voi olla se, että se jaksaa vain olla sen yhden päivän, mutta jos siitä tehdään taas tällainen hallinnollinen päätös, että kaikki saa olla vain yhden päivän vaikka pystyis olemaan enemmän.” (Sosiaalijohto)

”Kuntouttavahan voi olla vaikka päivän viikossa, että pääsee sitten siltä listalta pois. Mun mielestä se ei ole oikein hyvä, että jos joku ihminen on vaikka lukemassa jollekin mummulle lehtiä palvelutalolla sitten sen neljä tuntia päivässä, niin sen asiakkaan näkökulmasta on parempi, että saadaan enempi pois sieltä kun se, että kunnan kannalta saadaan listalta pois, niin se ei kyllä oo oikein mun mielestä hyvä systeemi...”

”Kyllä mekin ollaan pidetty siihen sellainen näkökulma, että aina sen asiakkaan tilanteen mukaan.” (Sosiaalialan työntekijät)

”Jos ihminen vaatii sitä neljää päivää, hän on hienosti kuntoutunut siihen pisteeseen, niin ei meidän työntekijät suostu, että laitetaan vaan yksi päivä viikossa, koska me tiedetään, että ei se aja sitä ihmistä eteenpäin. Työntekijät ovat joskus kritisoineet, jos ylimmältä johdolta tulee se paine, että laittakaa kaikki vaan yhdelle päivälle niin saadaan tehoja, niin se ei tähän sosiaalityöhön istu. On totta sekini, että volyymit on nyt kasvanut.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto)

Haastattelujen perusteella kuntouttavan työtoiminnan volyymin kasvu ja toiminnan monimuotoisuus alkaa enenevästi haastaa rajoja muihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, kuten työkokeiluihin ja palkkatukityöhön. Kuntouttavaa työtoimintaa, työkokeiluja ja palkkatuetta työtä voitiin käytännössä toteuttaa kunnissa samoissa paikoissa samalla tavalla. Kaikille ei myöskään aina riittänyt mielekästä tekemistä.

”Se kritiikki on aiheellista, mitä tulee asiakkailta, että saman pöydän ääressä on joku palkkatuella ja joku on vaikka osa-aikaeläkkeellä ja joku kuntouttavassa. Kaikilla on eri etuudet ja työ on sama. Se pitäisi selkiinnyttää, että selkeesti se toiminta on omanlaistaan eri asiakasryhmillä.” (Sosiaalijohto)

”Sitä mitä on pikkasen näkynyt joissakin paikoissa, että sitä työvoimaa on tietyllä lailla jo liikaa elikkä jos kuntouttavan työtoiminnan tekijä joutuu sitten vaan istuskelemaan kädet ristissä, pyörittämään peukaloitaan, niin se ei oo hyvä juttu. Pitäisi aina olla niin, että on sitten oikeesti aktiivista tekemistä. Muutamamat on kypsyneet siihen tilanteeseen sitten, ettei ole ollut riittävän aktiivista siellä.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

Työ- ja elinkeinohallinnon palkkatukimäärärahojen ennenaikainen loppuminen saattoi näkyä kunnissa siten, että ihmiset menivät palkkatuetun työn sijaan kuntouttavaan työtoimintaan tai, että heidät yksinkertaisesti siirrettiin kuntouttavaan työtoimintaan palkkatukijakson loputtua. Työtehtävät eivät välttämättä muuttuneet.

”Meillä on aktivointiaste pysynyt samana pitkäaikaistyöttömillä kun silloin kun oli palkkatukimäärärahoja, mikä kertoo sen, että meillä on kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärä kasvanut ihan hirveästi eli tarkoittaa, että ne henkilöt, jotka eivät ole palkkatuella päässeet töihin, ovat nyt kuntouttavassa.”
(Työllisyysjohto)

”Hyvä, kun on se palkkatuki, mutta se tuntuu turhauttavalta niin työntekijästä kuin asiakkaastakin, että sitten kun se palkkatuki päättyy, vaikka liikuntatoimessa, niin jatketaan sitten sitä samaa kuntouttavana työtoimintana.”
(Sosiaalialan työntekijä)

Haastattelujen mukaan kuntouttavan työtoiminnan kasvua selittävät niin työmarkkinatuen uudistus, kuntouttavan työtoiminnan toimintapäivien vähentäminen kuin TE-palvelujen palkkatuetun työllistämisen määrärahojen loppuminen ennen aikojaan. Joissakin kunnissa kuntouttavan työtoiminnan kasvu on ollut viimeisen vuoden aikana suorastaan räjähdysmäistä, kun taas toisissa voidaan nähdä tasaisempaa kasvua pidemmältä ajalta (ks. luku 2.2, kuvat 2.2.–2.5.). Huoli herää, että suuri kasvu kertoo ns. säilyttävän toiminnan lisääntymisestä. Haastattelujen mukaan kunnissa on myös kehitelty uusia kuntouttavan työtoiminnan muotoja, erityisesti tämä näkyy matalan kynnyksen ryhmätoiminnan lisääntymisenä. Ainakin osassa kuntia on myös lisätty kuntouttavan työtoiminnan henkilöstöresursseja.

Kuntouttavan työtoiminnan skaala on useilla paikkakunnilla hyvin laaja. Kuntouttavasta työtoiminnasta onkin muodostunut melkoinen mammutti, jolla pyritään vastaamaan hyvin erilaisten asiakasryhmien palvelutarpeisiin: päivätoiminnasta ja sosiaalisesta kuntoutuksesta työpajatoimintaan ja oikeisiin työtehtäviin kunnan tai järjestöjen työyhteisöissä. Perinteiseen työpajatoimintaan verrattuna tarjonta on nykyisin hyvin laajaa ja monipuolista. Myönteisenä voi nähdä sen, että asiakkailta on todennäköisesti entistä paremmat mahdollisuudet löytää tarjonnasta omia intressejään ja tavoitteitaan vastaavia toimintamuotoja. Vaarana on, että raja kuntouttavan työtoiminnan ja työn välillä alkaa jo joissakin kohdin olla hyvin häilyvä: onko kunnilla esimerkiksi intressejä palkata uusia työntekijöitä, jos työt saadaan tehtyä kuntouttavana työtoimintana? Raja palkkatuetun työn ja kuntouttavan työtoiminnan välillä näyttää tietyissä tilanteissa enää nimelliseltä.

Toinen vaara liittyy siihen, että kaikki työmarkkinatukea saaville asiakkaille kohdistettu toiminta määritellään kuntouttavaksi työtoiminnaksi, usein myös sellainen sosiaalista toimintakykyä edistävä toiminta, joka voisi kuulua sosiaalityön palveluihin. Asiakkaan näkökulmasta tämä tarkoittaa osallistumisvelvoitetta ja mahdollistaa myös työttömyysturvan karenssit.

Huomattava kysynnän kasvu viime vuosina on tuonut esille kuntouttavan työtoiminnan rajat: vaikka toiminta näyttäisi nykyisen lainsäädännön puitteissa venyvän hyvin monenlaisiin toimintamuotoihin, ei se asiakaslähtöisesti palvele niitä henkilöitä, joiden työttömyyden syynä on työpaikkojen puute tai niitä henkilöitä, joiden työkyky ja työllistymisen mahdollisuudet ovat olemattomat. Ensimmäisen ryhmän tulisi päästä töihin tai vähintään TE-palvelujen piiriin, jälkimmäisen sosiaalityön, terveydenhuollon

ja kuntoutuksen palveluihin. Jälkimmäisen ryhmän osalta myös etuuden muutos työttömyysturvasta kuntoutus- tai työkyvyttömyysetuuksille voisi selkeyttää tilannetta.

Käytännössä kunnissa ollaan monella tapaa puun ja kuoren välissä: toisaalla on kuntien taloudellinen tilanne ja halu säästää työmarkkinatuen maksuissa, toisaalla on huoli työttömistä asiakkaista ja heidän mahdollisuuksistaan saada tarpeensa mukaisia palveluja. Kuntouttavalla työtoiminnalla pyritään vastamaan tähän kaikkeen.

”Se on tottakin tällä hetkellä, että kyllähän kunnat joutuvat varmaan tällä hetkellä ihan rahan näkökulmasta miettimään erilaisia palveluja kuntouttavan työtoiminnan kautta. Toisaalta ajattelen sitä, että työvoimatoimistossa on myös tosi paljon sellaisia asiakkaita, joille ei oo mitään palveluja. Nekin on työttömiä työnhakijoita.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto)

”Mua huolestuttaa eniten, että tästä tulee paikka, jossa kaikki aloittaa ikään kuin kuntouttavassa työtoiminnassa. Se ei välttämättä – okei siellä on se laki, että jos ei ole työllistymässä kolmessa kuukaudessa, niin kaikki kuntouttavaan työtoimintaan – mutta pitäis kattoo myös niitä muita palveluja ja mitä ne sitten jatkossa on.” (Työllisyysjohto)

5.6 Sosiaalinen kuntoutus ja työelämäosallisuus

Sosiaalista kuntoutusta lähestytään tässä artikkelissa työelämäosallisuuden näkökulmasta. Kiinnostuksen kohteena ovat sosiaalisen kuntoutuksen kytkennät kuntouttavaan työtoimintaan ja TEOS-työryhmän esityksiin. Myös osallistavan sosiaaliturvan työryhmän ehdotukset liittyvät samaan kokonaisuuteen: pilottihankkeiden kokemusten perusteella työryhmä ehdotti omaehtoisen osallistumista lisäävän toiminnan, kuten matalan kynnyksen kohtaamispaikkojen ja ohjattujen ryhmätoimintojen, kehittämistä ja tukemista (STM 2015; Karjalainen & Saikku 2015).

Kahdeksan kunnan haastatteluissa sosiaalisen kuntoutuksen käsite ja sisältö herätti vielä paljon kysymyksiä. Useissa kunnissa sosiaalisen kuntoutuksen konkretisointi oli vasta käynnistymässä. Sosiaalisen kuntoutuksen tarve nähtiin kuitenkin selvästi, esimerkiksi niille sosiaalityön asiakkaille, jotka eivät pärjänneet kuntouttavassa työtoiminnassa.

”Koska aika monista asiakkaista on sellainen kokemus, että he eivät sitä yhtä päivääkään meinaa jaksaa. Että jos se neljä tuntiakaan ei millään, että sinne vain mennään istumaan. Tai uskaltaako tulla siihen ryhmään tai kun on isoja tiloja, joihin mennään. Uskaltaako tulla, vai meneekö nurkkaan istumaan. Ettei olla vielä kuntouttavaan työtoimintaan tai lähelläkään työelämää. Moni tarvitsee sosiaalista kuntoutusta ja päivätoimintaa ensin. Nämä eivät terveystuolella ole niin selkeitä, että pääseekö jonnekin.” (Sosiaalijohto)

”Sehän kuulostaa hienolta, mutta kuten puhuttiin, niin meillä ei oo kauheesti mihin ohjata, et mitä meillä on tarjota muuta kuin se kuntouttava työtoiminta esimerkiksi? Minkälaista sosiaalista kuntoutusta voimme asiakkaille antaa?”

”Ja jos se maksaa, niin kuka sen maksaa? Kun tällä hetkellä ei saada mihinkään, tukihenkilöihin tai mihinkään, kun jossakin hyvin poikkeus poikkeus poikkeus poikkeus tapauksessa.”

”Se mikä mulla on mielessä on nämä ryhmät, mistä aikasemmin mainitsin, yksi mahdollinen. Mutta täällä kaupungissa, jos oon rehellinen, ei ole vielä yhtään pohdittu sitä, mitä tämä uusi sosiaalihuoltolaki merkitsee ja mitä se sosiaalinen kuntoutus oikeastaan merkitsee.” (Sosiaalitoimiston työntekijät)

Sosiaalista kuntoutusta kehiteltiin tällä hetkellä pitkälti hankkeiden kautta.

”Onneksi meillä on tulossa paljon sosiaalisen kuntoutuksen hankkeita, niin saadaan jotain myös ennen kuntouttavaa työtoimintaa.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto)

”Meidän hankkeessa asiakaskunta on määritelty työikäisiin asiakkaisiin, joille varsinaisen työllistämisen palvelut, kuntouttava työtoiminta, työ- ja toimintakykyä kannattelevat palvelut, eivät ole ajankohtaisia, toimintakyky ei ole vielä riittävä esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan. Ollaan vielä hyvin siellä perusasioiden äärellä.” (Sosiaalialan työntekijä)

TEOS-työryhmän esitykset olivat kunnissa yleisesti hyvin tiedossa ja niiden toimeenpanoa odotettiin. Useissa haastatteluissa esimerkiksi jakoa työelämävalmiuksia ja osallisuutta edistävään toimintaan pidettiin hyvänä.

”Todella toivoisi, että teos-laki tulisi ja selkiinnyttäisi tämän kentän. Se on hyvin sekava omalla tavallaan.” (Sosiaalijohto)

”Ajatteluperiaate, jako, on mun mielestä erittäin hyvä. Onhan niitäkin asiakkaita, jotka mielellään vain olisi siinä kuntouttavassa työtoiminnassa, että siitä saa päivä sisällön. Mut sellaiset ihmiset, joilla sitten olisi mahdollisuuksia enempäänkin, et sitä sitten harkitaankin siinä kohtaa, että tätä lähdetään viemään eteenpäin, siinä mielessä joo. Toisaalta selviäisi ehkä se porukka, josta on todettava, että ei tässä vaiheessa syystä tai toisesta, on sitten terveys tai henkilökohtaiset kyvyt, et tiedetään, et tähän porukkaan voidaan kohdistaa tällaisia toimenpiteitä ja tämä toinen porukka, tässä voi olla toivoa tulevaisuudessa.” (Työllisyysjohto)

”Joidenkin asiakkaiden kohdalla voi todeta, että se itse kuntouttava työtoiminta on heille sinänsä hyvä ja hyvin palkitseva juttu, mutta se on se, ettei he ole lopujen lopuksi valmiita menemään mihinkään eteenpäin. Jos he vain saisivat olla siinä, niin se riittäisi heille.” (Sosiaalitoimiston työntekijä)

Kunnissa oli jo vaihtelevin tavoin otettu käyttöön TEOS-työryhmän esityksen mukaista jakoa osallisuutta edistävään ja työelämävalmiuksia edistävään toimintaan. Käytännössä jako tehtiin usein kuntouttavan työtoiminnan sisällä (ks. aiemmin luku 5.5). Vaikka toimintaa ei olisi käytännössä toteutettu jaon mukaisesti, saattoi se näkyä taustalla oman toimintatavan perusteena.

”Siihen tarjouspyyntöön eriteltiin, että voi tarjota työllistymisedellytysten parantamiseen tähtäväää tai sitten pitkäaikaista, ylläpitävää, minkä avulla ylläpidetään sitä toimintakykyä, sosiaalista selviytymistä, rutineja. Siihenhän meillä on jo selkeästi ryhmäksi ohjautunut iäkkäämpiä työttömiä, jotka on tyytyväisiä siihen. He tietää tasan tarkkaan, että he ei työpaikkaa enää mistään saa, niin he odottaa sitä eläkeikänsä siinä.” (Sosiaalijohto)

”Näkisin, että ainakin tämä kuntouttava työtoiminta, mitä me nyt tässä tehdään, kun meillä on tosi laaja tämä kirjo. Niin kyllä mä näkisin, että tämä on kohti sitä työelämää suuntaavaa. Että jos siinä työelämäosallisuutta lisäävässä laissa se jaettiin kahtia, niin kyllä me ollaan kohti sitä työelämää suuntaavaa. Että täällä ei sellaista mitä jossain sanotaan päivätoiminnaksi, niin sellaista meillä ei ole.” (Työllisyysjohto)

Haastatteluissa esitettiin myös kriittisiä huomioita TEOS-työryhmän esityksistä. Jotkut haastatelluista pitivät jakoa keinotekoisena, koska käytännössä kuntouttavassa työtoiminnassa yhdistyvät osallisuutta ja työelämävalmiuksia edistävät toiminnot. Muutamissa haastatteluissa tuotiin myös esille epäily siitä, ettei kunnilla ole motivaatiota järjestää osallisuutta edistävää toimintaa, mikäli sitä ei katsota työllistymistä edistäväksi palveluksi eikä se vähennä kunnan työmarkkinatukimaksuja. Myöskään asiakkaalla ei ole tällöin velvoitetta tai kannustetta osallistua toimintaan. Jakoa kritisoitiin myös asiakasnäkökulmasta; miten asiakkaat osataan jakaa kahtia ja millä perusteilla tämä tehdään?

”TEOS-työryhmän loppumietinnössä oli tämä, että on tätä kahdenlaista, niin mun mielestä se on keinotekoista lähtee kuitenkin jaottelemaan, että mun mielestä voisi olla ihan vain työtoiminta. Ne menee ihan limittäin ja lomittain.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto)

”Millä me saadaan ne sinne? Miks ne viittis sinne mennä? Ja toisaalta jos puhutaan kunnista, miksi viittisi järjestää, kun ei ees puhuta sakkolistasta... Käytännössä pudottais meidän tietyn porukan pois. Lisäisi vain syrjäytymistä, jos se ei ole toimenpide.” (Sosiaalijohto)

”Mun mielestä jo se ajatusmalli, että meillä on ylläpitävää toimintaa, millä me arvotaan ihmiset sinne, sanotaaks me, että susta ei oo mihinkään, mee tonne ylläpitävään toimintaan? On jo ihan ihmisarvon vastaista sanoa näin. Tai sitten vammaiset, että menkää te tonne puuhastelemaan jotakin. Antaako se sulle tunteen, että sä oot tärkeä osa yhteiskuntaa? Se ajatusmalli on mulle niin vie-

ras, koska haluan tukea sitä, että okei sulla on näkövamma, mut sä pystyt tekeen paljon ja me tarvitaan sun työpanosta. Ottaa tätä kautta kaikki.” (Työllisyysjohto)

”Ajatusmalli sosiaalisesta kuntoutuksesta on ihan ok, mutta se millä voimavaroilla sitä oikeasti pystytään? Realismi on se, että se on äärimmäisen iso ponnistus. Ei ole mahdollista, että me isossa määrin syrjäytymistä ehkäistäisiin sosiaalisella kuntoutuksella. Kyllä meillä täytyy olla kevyempiä prosesseja.” (Sosiaalijohto)

Sosiaalisen kuntoutuksen kehittämistä pohdittiin haastatteluissa myös sosiaalityön ennaltaehkäisevän toiminnan näkökulmasta.

”Sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan erottaminen, arkielämän valmennuksen kehittämistä, palvelujen käyttämisen neuvontaa. Meillä on myös tulossa ostopalveluja; kehiteltäisiin ryhmäyksilöpalveluja, mitä palveluntuottajat lähtee meidän tavoitteista innovoimaan. Nämä olisivat sosiaalisen kuntoutuksen palveluja. Tampereella sosiaalisen kuntoutuksen ryhmät pohjatuvat lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta, mutta meillä ei niin, vaan olisivat ennaltaehkäisevän toiminnan porkkanoita.” (Sosiaalialan työntekijä)

Haastatteluista oli löydettävissä kolme erilaista, useammassa haastattelussa toistuvaa näkemystä sosiaalisesta kuntoutuksesta suhteessa kuntouttavaan työtoimintaan:

1. Sosiaalinen kuntoutus on matalan kynnyksen kuntouttavaa työtoimintaa. Taus-talla näkyi TEOS-työryhmän jako työelämävalmiuksia ja osallisuutta edistävään toimintaan, joka oli tuotu kuntouttavan työtoiminnan sisälle: esimerkiksi osallisuutta edistävä toiminta toteutui ryhmätoimintoina ja/ tai kerran kaksi viikossa.
2. Sosiaalinen kuntoutus edeltää kuntouttavaa työtoimintaa. TEOS-työryhmän kä-sitteiden mukaisesti sosiaalinen kuntoutus nähtiin osallisuutta edistävänä toi-mintana. Toimintakyvyn parantuessa sosiaalisesta kuntoutuksesta voitiin siirtyä työelämävalmiuksia edistävään kuntouttavaan työtoimintaan.
3. Sosiaalinen kuntoutus on suurempi kokonaisuus. Tässä näkyi sosiaalihuoltolain mukainen tulkinta, jossa sosiaalinen kuntoutus nähdään laajana, erilaisia toi-mintoja sisältävänä kokonaisuutena eikä sidos kuntouttavaan työtoimintaan tai työllistymisen edistämiseen ole niin kiinteä.

Jatkon kannalta on kiinnostava nähdä, miten vahvasti sosiaalinen kuntoutus tulee linkittymään kuntouttavaan työtoimintaan – tällä hetkellä sidos näyttää melko vahvalta.

5.7 Kunta-valtio -suhde muutoksessa

Kuntien ja valtion välistä suhdetta suomalaisessa työttömien aktivointipolitiikassa on kuvattu integroituna lähestymistapana, jossa valtio ja kunnat yhdessä pyrkivät puuttu-maan pitkittyneeseen työttömyyteen (Keskitalo 2008; Karjalainen & Saikku 2011). Tämä

juontaa juurensa muun muassa aktivointisuunnitelman luomaan lakisääteiseen yhteistyövelvoitteeseen ja sopimus pohjaisesti toteutettuun yhteispalveluun työvoiman palvelukeskuksissa.

Työmarkkinatuen kuntaosuuden kasvattaminen ja TE-palvelujen viimeaikaiset uudistukset ovat käytännössä lisänneet kuntien vastuuta pitkään työttömänä olleiden aktiivoinnista ja työllistymisen edistämisestä. Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelujen vastuun siirtoa kuntiin on valmisteltu TEM:n asettamassa ryhmässä, jonka ehdotukset ilmestyivät alkuvuodesta 2016 (TEM 2016). Samanaikaisesti on viety eteenpäin valtion ja kuntien yhteisvastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa eli lakisääteisen TYP-toiminnan toimeenpanoa. (Ks. uudistuksista tarkemmin luku 1.2.).

Kahden erisuuntaisen uudistuksen valmistelu, toteutuminen ja toimeenpano herättivät epävarmuutta myös tutkimuskunnissa. Haastattelujen aikaan syksyllä 2015 TYP-lain toimeenpano oli jo meneillään, mutta työvoimapalvelujen vastuun siirron mahdollisesta etenemisestä ei ollut vielä tietoa.

Haastatteluissa nousivat toistuvasti esille yhteistyön vaikeudet TE-palvelujen kanssa niin kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelmien tekoon, TE-toimistojen liian vähäisiin henkilöstöresursseihin ja palvelutarjontaan, palkkatukimäärärahojen ennen aikaiseen loppumiseen kuin TYP-toiminnan toimeenpanoon liittyen. TE-palvelujen koettiin vetäytyvän yhteistyöstä monella tapaa, mikä käytännössä hankaloitti kuntien toimintamahdollisuuksia.

”Se on ihan järjetön tilanne, että on alkanut miettiä, että ei sillä TE-toimiston osallistumisella tee mitään, jos se lainsäädäntö sallis sen. Varsinkin jos johonkin sosiaaliseen kuntoutuksen asiakas on menossa, ei tarttis TE-toimistoa ollenkaan. Mutta kun on pakko. Se on järjetön tilanne, meillä on listalla asiakkaita jotka odottaa, ovat menossa ja haluavat mennä. Tosi kurja tilanne.” (Sosiaali-johto)

”Esimerkiksi tässä typpi-ratkaisussa TE-hallinnon johtava viranhaltija sanoi suoraan, että se on vanhanaikaista, aika ajoj jo ohi niistä seinällisistä typeistä, että tämä laki jäi siinä vanhanaikaiseksi. Lähdetään kehittämään voimassa olevasta lainsäädännöstä huolimatta jotakin ja sanotaan, että se on vanhanaikaista, ei sitä tarvitse noudattaa.” (Sosiaali-johto)

Haastatteluissa TE-palvelujen toimenpiteistä ainoastaan työkokeilu ja palkkatuki nousivat esille, mikä antoi vaikutelman, ettei muita palveluja ollut edes saatavilla. Kunnissa, etenkin suuremmissa, pyrittiin jo nyt ottamaan haltuun oikeastaan koko työllistymispolku. Tilanne näyttäytyi vaihtoehdottomalta, koska kunnat kokivat taloudellista pakkoa työmarkkinatuen maksuosuuden myötä tehdä jotain, eivätkä TE-palvelut kyenneet tai halunneet vastata tähän tarpeeseen.

”Tässä [TYP laki] vain vahvistuu nämä näkemykset siitä, että vastuu kunnille. Rahat kunnille, homma hoituu. Mun mielestä tämä on käytännössä pelleilyä, mitä nyt tehdään. Sotketaan asioita, kun kolme instituutiota sekoittaa pakkaa

ja kaksi kolmesta instituutiosta ei edes tee sitä kunnolla, tosissaan.” (Sosiaali-johto)

TYP-toimintaan kohdistuva odotus oli usein se, että vanhaan TYP-toimintaan verrattuna uuden TYP:n asiakkaat tulevat olemaan lähempänä työmarkkinoita ja siten asiakaskierto tulee olemaan nykyistä nopeampaa. Toisaalta haastatteluissa nostettiin esille, että tiukka työttömyyden kestoon sidottu asiakaskriteeri voi myös viivästyttää asiakkuuden alkamista nykytilanteesta, erityisesti nuorten kohdalla. Näkyville tuli siis myös se, miten erilaisin asiakaskriteerein vanhat TYP:t ovat toimineet (ks. Karjalainen & Saikku 2008).

Muutamilla paikkakunnilla kerrottiin jo ensimmäisistä kokemuksista uudesta TYP-toiminnasta, joka näkyi asiakaskunnan muutoksena sekä nopeampana ohjautumisena eteenpäin. Tässä nähtiin sekä myönteisiä että kielteisiä piirteitä.

”On tullut tosi positiivisia kokemuksia siitä, että kun on tartuttu kunnolla niiden ihmisten asiaan ja on selvitetty sitä yhdessä ja moniammatillisesti ja asiakas on saanut alussa hyvän tuen. Sieltä on lähtenyt ihmisiä työkokeiluihin ja työhön ja koulutukseen ihan alkumetreillä.” (Sosiaali-johto)

”Mun käsityksen mukaan tiukempi linja tulossa. Asiakkuuksia pyritään päättämään aikaisemmassa vaiheessa. Heti jos asiakas menee johonkin, vaikka palkkatukityöhön, niin onhan sekin tavallaan peruste päättää se asiakkuus. Hän pääsee sitten pois vaikkapa työmarkkinatuen maksuosuuslistalta kahdeksi vuotaksi, ennen kuin hän sitten taas tulee takaisin. Lähtee sillä tavalla ehkä nopeammin kiertämään tämä asiakaskunta.”

”Me tehdään lähetteitä jonkun verran alkukartotuksista, niin olen huomannut, ettei niin helposti enää saa niitä asiakkuuksia tänne [TYP] kuin ennen. Aika paljon tulee bumerangina takaisin ja soitellaan ja...”

”Siinä on hyvin rajattu se työttömyyden kesto. Se on semmonen iso muutos. Tänne [TYP] on voinut aikaisemmin ottaa ehkä vähän kevyemmin ja vähän nopeammin eikä se työttömyys ole sillä tavalla pitkittänyt. Nykyään ainakin työhallinnon puolella katsotaan aika tiukasti sitä työttömyyden kestoa.” (Sosiaalialan työntekijät)

Niillä paikkakunnilla, joissa TYP-toimintaa ei vielä ollut, odotukset vaihtelivat myönteisen odottavasta varsin kielteiseen. TYP-toiminnan ei välttämättä koettu tuovan lisäarvoa, pikemmin päinvastoin: valtion palvelut keskittyisivät suuremmille paikkakunnille ja pienemmät paikkakunnat toimisivat vain etäyhteyksien varassa. Nykyisten yhteistyömallien, kuten kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmän, koettiin jo toimivan hyvin.

”Me ollaan aina tehty töitä ’typpimäisesti’, kauhean tiivistä yhteistyötä, meillä on tämä kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöryhmä toiminut. Siinä on tiiviisti ollut Kelakin mukana.” (Sosiaali-johto)

Lainsäädännön myötä TYP-palvelun luonne määrittyi uudella tavalla: tehtäväksi on tullut yhteisen syvennetyn palvelun sijaan yhteinen palvelutarpeiden arviointi, palvelukokonaisuuksien suunnittelu ja työllistymisprosessin eteneminen ja seuranta. Keskeiseksi on noussut kartoitusjakso, joka tulee tehdä kolmen kuukauden kuluessa palvelun alkamisesta. Jatkoa ajatellen on kiinnostavaa nähdä, missä määrin TYP alkaa muuttua selvittely- ja arviointikeskukseksi, jossa asiakkaat ovat vähän aikaa ennen ohjausta muualla toteutuvaan palveluun, ja missä määrin, etenkin vanhoissa TYP-verkostoissa, tullaan pitämään kiinni erityispalvelun luonteesta? Asiakasmäärän suuri kasvu tulee painostamaan muutosta kohti nopeaa selvittelytyötä. Kiinnostavaksi asetelman tekee se, että tutkimusten mukaan TYP-palvelun lisäarvo niin asiakkaille kuin työntekijöille on syntynyt nimenomaan yksilöllisestä, paneutuvasta ja ajan kanssa annetusta moniammatillisesta yhteispalvelusta (ks. esim. Karjalainen & Saikku 2008; Valtakari ym. 2008). Tätä pohditettiin myös tutkimuskunnissa:

”Ettei nyt vaan mene lapsi pesuveden mukana, jos typpiin laitetaan hirveä määrä asiakkaita. Koska se palvelu on perustunut siihen, että on enemmän aikaa ja kuljetaan rinnalla ja tehdään oikeasti yhteisiä asiakassuunnitelmia asiakkaan kanssa. Nyt vaan lyödään hirveitä määriä tyypeihin ja mitä tuleman pitää, mitä tuloksia sieltä sitten tulee, se on ihan kysymysmerkki?... Tämä palvelutuote on perustunut siihen, että on vähemmän asiakkaita.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto)

Tällä hetkellä tutkimuskunnissa esitettiin erilaisia odotuksia ja toiveita siitä, miten TYP-toiminta tulee jatkossa painottumaan.

”Mä toivon todella, ja olen siinä itse mukana vahtimassa ja valvomassa, että asiakasohjauksen täytyy toimia ihan eri tavalla. Typin on oltava sellainen koneisto, joka tekee niitä palvelutarvearvioita, samalla tunnistaa niitä palvelutarpeita ja osaa ohjata oikeaan paikkaan. Olen sitä mieltä, että vaikka siinä on se kolmen kuukauden kartoitusjakso, niin ei missään nimessä jokaisen kanssa käytetä sitä. Sehän voi olla ihan yks kaks tapaamista ja se on ihan selvä, vaikka meille tänne perustoimintoihin työkokeiluun, esimerkiksi.” (Työllisyysjohto)

”Laissahan on tietysti tämä kartoitusjakso mainittu, mutta se työ mitä tehdään, on kuitenkin hyvin intensiivistä asiakkaan kanssa yhdessä tehtävää aktiivointityötä. Mun näkemys on se, että ei olla menossa tällaiseen selvittelykeskustyyppiseen. Totta kai jos peilataan siihen, että missä tahansa palvelussa, jota tuotetaan, jos asiakasmäärät yhtäkkiä kasvavat, niin kyllähän tulee paineita resurssointiin liittyen.” (Työllisyysjohto)

Kolmas kuntien ja valtion välistä suhdetta muuttava uudistus on perustoimeentulotuen siirto Kelaan vuoden 2017 alusta. Kuntien työllisyyspalveluissa tai muissa kuntouttavasta työtoiminnasta vastaavilla tahoilla siirtoon suhtauduttiin varsin rauhallisesti tai asiaa ei tunnettu kovin hyvin. Tämä voi myös osaltaan kertoa siitä, että sosiaalityön ja aktiivointipalvelujen yhteys oli usein melko ohut. Sosiaalityön prosesseja ei aina tunnettu

riittävän hyvin, jotta olisi voitu ennakoida, mitä seurauksia muutoksella voi olla. Huolta koettiin muun muassa asiakkaiden tunnistamisesta ja ohjaamisesta työllisyyttä edistäviin palveluihin sekä yhteistyön rakentamisesta Kelan kanssa näiden ohjaukikäytäntöjen luomiseksi. Myös toimeentulotuen alentamisen pelättiin muuttuvan automaattiseksi siirron myötä.

”Siellä Kelassa ei varmasti kukaan bongaa yhtään mitään, ei soita meille päin, että pitäisikö tämä Pekan tilanne, olen hänen toimeentulotukihakemustaan käsittelemässä, pitäisikö tämä kutsua? Ei varmaan tule tällaista. Olis hieno kun tulis, että olis joku yhteistyö sieltäkin. Niinhän sen pitäisi olla.” (Työllisyysjohto)

”Kela on kuitenkin pitkälti lausuntoautomaatti, niin siellä sitten katsotaan, että henkilö ei tee suunnitelman mukaisesti, niin laitetaan tietty numerokoodi perään, josta tulee henkilön toimeentuloon jonkinlaista alenemaa tai keskeytymistä joksikin ajaksi.” (Työllisyysjohto)

Asiakasnäkökulmasta nostettiin esille huolia siitä, osaavatko asiakkaat asioida Kelassa ja miten asioinnissa avustetaan sekä siitä, katoaako palvelusta inhimillisuus ja yksilökohtainen harkinta. Myönteisinä seurauksina nähtiin sosiaalityön resurssien mahdollinen lisääntyminen, asiakkaiden yhdenvertaisuus ja yhden luukun periaate. Kelan ja työllisyyspalvelujen välille voisi myös syntyä suoraa yhteistyötä asiakkaiden ohjauksessa.

”Se riippuu siitä, miten se asiakkaan näkökulmasta toteutuu. Ehkä semmoinen konkreettisin meidän työn arjessa on, kuinka paljon ihmiset tarvii apua ja tukea siihen, että tulee hakeneeksi ja kykenee, osaa hakea sen tuen ja saako he sitten sen riittävän tuen? Kuinka yksioikoista ja suoraviivaista, ja mikä siitä toimeentulotuesta aiotaan sitten siirtää Kelaan?... Kun ihmiset voi kirjoittaa vaikka kuitin taakse hakemuksensa ja viedä sen sosiaalitoimistoon, niin onhan se paljon. Ja on lähempänä. Voi olla se pussi, missä on kaikki ne laskut ja kuitit, että tässä ne on.” (Sosiaalijohto)

”Mutta periaatteessa mä näen, että se antaa mahdollisuuden toisentyypisiin sähköisiin impulsseihin kuin mitä tällä hetkellä on saatu esimerkiksi TE-toimistosta, niin nyt me saataisiinkin Kelasta. Jos katsotaan lakia kuntouttavasta työtoiminnasta, niin esimerkiksi työttömyyden perusteella toimeentulotukea saaneet 12 kk, niin sen jälkeen kuntouttavaan työtoimintaan, eli silloin päästään tarttumaan kuntana aika aikaisin, jos me saadaan se impulssi. Mä näen tässä myöskin mahdollisuuksia.” (Työllisyysjohto)

Kuntien ja valtion välinen suhde ja vastuunjako työttömien työllistymisen edistämisessä ja aktivoinnissa on tällä hetkellä keskellä suuria muutoksia. Näkyvissä on ristiriitaisia trendejä: samalla kun toimeenpannaan kuntien ja valtion yhteisiä verkostorakenteita

TYP-toiminnassa, valmistellaan vastuun siirtoa vaikeasti työllistyvistä ihmisistä valtiolta kunnille.

TE-palvelujen toimimattomuus erityisesti heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien kohdalla sekä henkilöstö- ja määräraharesurssien supistukset ovat voimistaneet etenkin suurten kaupunkien halua ottaa työllisyyspalvelut omalle vastuulleen. Kuitenkin lähes kolmannes TEM:n kuntakyselyyn vastanneista halusi pitää järjestämisvastuun ennallaan ja toivoi kunnille vain enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa TE-palvelujen järjestämiseen (TEM 2016, 57–58). Myös haastattelujen kautta välittyi kuva, ettei useimmissa tutkimuskunnissa ollut suurta halukkuutta ottaa työllisyyspalvelujen järjestämisvastuuta kuntaan. Ensisijaisesti toivottiin valtion, TE-hallinnon ja Kelan, sitoutumista yhteistyöhön sekä riittäviä resursseja tarvittavien palvelujen toteuttamiseen. Muutamissa kunnissa tosin nähtiin, että työllisyyspalvelujen vastuun siirto kunnille vaikeasti työllistyvien osalta edistäisi palveluketjujen rakentamista ja lisäisi toiminnan tehokkuutta. Viimeisimpien linjausten mukaan TE-palvelut ovat siirtymässä maakuntien järjestämisvastuulle, jotka hankkisivat palveluiden tuottamisen kunnilta, yrityksiltä tai kolmannelta sektorilta (VN 2016).

5.9 Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkimuksen mukaan työttömien aktivointi ja työllistymisen edistäminen mielletään kunnissa ensisijaisesti sosiaalihuollon tehtäväksi. Kuntouttava työtoiminta on merkittävin työllistymistä edistävä palvelu kunnissa ja ainoa kunnan palvelu, jolla ihmisiä saadaan pois työmarkkinatuen kuntamaksusuodelta. Myös TYP-toiminnassa korostuvat sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut, vaikka velvoite toimintaan osallistumisesta on asetettu kunnille, ei sosiaalihuollolle.

Viime aikoina keskustelussa on kuitenkin entistä vahvemmin tuotu esille myös kuntien elinkeinopolitiikan, tai elinvoimapolitiikan, näkökulmaa työllistymistä edistävässä palveluissa. Muun muassa vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelujen yhteydessä on halluttu korostaa kuntien yritys- ja elinkeinopalvelujen merkitystä työllisyyden edistämiseksi (ks. TEM 2016; myös VN 2016). Myös muutamissa tutkimuskunnissa oli nähtävissä työllisyyspalvelujen painottumista kunnan elinvoimapolitiikan suuntaan sosiaalipalvelujen sijasta. Taustalla vaikuttivat myös odotukset sote-uudistuksesta ja työvoimapalvelujen vastuun siirrosta kuntiin: mikäli työllistymistä edistävät palvelut olisivat hallinnollisesti kunnan keskushallinnossa, pysyisi palvelukokonaisuus uudistuksissa kunnissa. Uusimpien linjausten myötä niin sote-palvelut kuin TE-palvelut tulisivat siirtymään maakuntien järjestämisvastuulle (VN 2016).

Työllisyyspalveluissa tarvitaan yhteyttä elinkeinopolitiikkaan, jotta kuntouttavista palveluista löydetään väyliä eteenpäin avoimille työmarkkinoille. Haastattelussa nousi esiin toimintatapoja, joissa yhdistettiin sosiaali- ja työllisyyspoliittisia tavoitteita, kuten palkkatuetun työn tai kesätöiden kohdistaminen heikossa asemassa oleville nuorille. Näin samalla vastattiin niin kunnan työvoimatarpeisiin kuin ehkäistiin syrjäytymistä. Toisaalta vaarana on, etenkin heikon yleisen työllisyys- ja taloustilanteen aikana, että eri-

laiset tuetun työn mahdollisuudet ovat kunnille liiankin houkuttelevia taloudellisesti ja voivat siten vähentää normaalien palkkatyösuhteiden käyttöä. Tästäkin on jo merkkejä nähtävissä (ks. myös Karjalainen & Saikku 2015). On myös vaikea nähdä, etteikö pidempään työttömänä olleilla olisi jatkossakin tarvetta sosiaali-, terveystyö- ja kuntoutuspalveluille tiiviinä osana työllistymistä edistävää palvelukokonaisuutta.

Työmarkkinatuen uudistukset näyttävät tuoneen työttömien aktivointia yhä lähemmäs perussosiaalityötä. Kyse ei ole uudesta ilmiöstä, sillä sosiaalityön ja aktivoinnin yhteen lomittumisesta, ja siihen liittyvistä ristiriidoista, on puhuttu niin kauan kun työttömien aktivointipolitiikka on toteutettu (ks. esim. Kotiranta 2008; Välimaa 2008). Palvelujen organisoinnin näkökulmasta voi myös pohtia onko kyse tavallaan paluusta aktivoinnin alkumetreille? Kuntouttava työtoiminta -laki virallisti kuntien tehtävän työttömien aktivoinnissa ja lain voimaantullessa aktivointia (esim. aktivointisuunnitelmia) tehtiin perussosiaalityössä (ks. Ala-Kauhaluoma ym. 2004). Vuosien kuluessa kuntien työllistymistä edistävien palvelujen kokonaisuus on kasvanut huomattavasti: on perustettu työllisyysyksiköitä, työpajoja ja TYP-toimipisteitä sekä palkattu kuntouttavan työtoiminnan ohjaajia ja muita työntekijöitä. Samalla aktivointi on muuttunut omaksi erityisosaamisalueekseen ja irrottautunut perussosiaalityöstä. TYP-toiminnassa on esimerkiksi puhuttu kuntouttavasta sosiaalityöstä tai työhön kuntoutuksesta erotuksena perussosiaalityöhön (ks. esim. Karjalainen ym. 2008). Tällainen erikoistuminen on varsin tyypillistä moderneissa palvelurakenteissa.

Jako sosiaalityön ja työllistymistä edistävien palvelujen välillä oli havaittavissa monissa tutkimuskunnissa, mutta työmarkkinatukiudistusten ja ”kelalistan” läpikäynnin myötä aktivointi oli uudelleen tullut tiiviimmin osaksi perussosiaalityötä. Etenkin viimeisin työmarkkinatukiudistus on ollut konkreettinen laukaisija, tosin taustalla voi nähdä myös aktiivisen osallistumisen veloitteen laajentumista koskemaan entistä useampia väestöryhmiä (ks. Eichhorst & Konle-Seidl 2008; Saikku 2015; Raivio & Nykänen 2014). Suomessa tätä keskustelua on käyty etenkin osallistavan sosiaaliturvan nimikkeen alla (ks. STM 2015; Hiilamo 2014; Karjalainen & Saikku 2015), mutta yhtymäkohdista on myös sosiaaliseen kuntoutukseen ja ”työelämäosallisuuteen” (ks. STM 2014; Raivio & Nykänen mt.).

Nykyisessä tilanteessa yhtenä vaarana voi nähdä sen, että perustoimeentulotuen siirtäessä Kelaan, aktivointityön osuus voi entisestään vahvistua sosiaalityössä. Sosiaalityössä ei tule enää olemaan samassa määrin ”omia asiakkaita” eli perustoimeentulotukea hakevia ihmisiä. Tällöin asiakkaat voidaan saada yksinkertaisesti ”kelalialta”. Haastattelujen mukaan sosiaalityön ammattilaiset näkevät painopisteenä pikemmin sosiaalisen kuntoutuksen ja osallisuuden edistämisen, jolloin asiakkaat tulisivat muilla perusteilla kuin vain työmarkkinatuen kertymän tai aktivointitarpeiden mukaan. Tämä vaatii sosiaalityön tavoitteiden, sisällön ja toimintatapojen aktiivista kehittämistä ja esille tuomista (ks. luvut 7 ja 8).

Sosiaalisen kuntoutuksen konkretisointi oli vielä aluillaan tutkimuskunnissa. TEOS-työryhmän esitykset oli omaksuttu kunnissa, etenkin jako osallisuutta ja työelämävalmiuksia edistävään toimintaan. Vammaisten ja vammattomien työllisyyttä edistävien palvelujen yhdistäminen oli vielä harvinaisempaa. Toisaalta pienemmillä paikkakunnilla

esimerkiksi työpajatoiminta on molempien ryhmien osalta ollut aina enemmän tai vähemmän yhdessä. Kiinnostavaa on, missä määrin nyt omaksuttu jako osallisuutta ja työelämävalmiuksia edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta tulee määrittelemään sosiaalisen kuntoutuksen kehittämistä kunnissa? Millainen yhteys sosiaalisella kuntoutuksella tulee jatkossa olemaan työttömien aktivointiin ja työllistymisen edistämiseen? Lainsäädännön mukaan nuorten sosiaalisella kuntoutuksella on selvä yhteys työllistymisen edistämiseen, mutta muiden asiakasryhmien kohdalla toiminnan tavoitteet ja muodot muotoutuvat kunnissa.

Haastatteluisia sosiaalista kuntoutusta suunniteltiin toteutettavan erityisesti erilaisien ryhmämuotoisten palvelujen avulla. Kiinnostavaa on, miten perussosiaalityössä osataan nyt hyödyntää niitä kokemuksia ja osaamista matalan kynnyksen ryhmätoiminnoista ja muista osallisuutta edistävästä toimintamalleista, joita kuntouttavan työtoiminnan puolella on jo saatu (ks. esim. Karjalainen & Saikku 2015; Karjalainen ym. 2015). Haastattelujen mukaan sosiaalityössä tällaiseen toimintaan on harvemmin ollut mahdollisuutta. Uuden sosiaalihuoltolain myötä tilanteen voi odottaa muuttuvan.

Työttömien aktiivoinnin ja sosiaalityön yhteydet vaihtelivat kuntakohtaisesti. Kaksi tutkimuskuntaa osoittautui erityisen mielenkiintoiseksi vastinpariksi. Molemmissa kunnissa oli hyvin vahva työllisyyspainotus ja korkea työmarkkinatuen aktivointiaste, mutta palvelujen organisointi ja toteutus oli erilainen. Toisessa kunnista aktiivoinnin ja sosiaalityön yhteys oli hyvin tiivis. Toisessa työllisyyspalvelut toimivat taas irrallaan perussosiaalityöstä. Nämä erilaiset toimintamallit voivat heijastella vaihtoehtoisia tulevaisuuden suuntia aktiivoinnin ja sosiaalityön yhteydestä: työttömien aktivointi voi jatkossa olla entistä tiiviimmin osa perussosiaalityötä tai, mikäli työttömien aktiivoinnissa alkaa painottua elinkeinopolitiikan näkökulma, voi sosiaalityö irrota siitä kokonaan. Molemmissa skenaariossa on nähtävissä etuja ja huolenaiheita niin asiakkaiden, työntekijöiden kuin hallinnan näkökulmista.

Työttömien aktivointipolitiikassa hallinnan muutokset ovat usein liittyneet palvelujen desentralisaatioon eli hajauttamiseen ja markkinaehtoistumiseen, verkostoitumiseen ja monisektoriseen yhteistyöhön sekä uuden julkisjohtamisen (NPM) käyttöönottoon (van Berkel ym. 2012). Kaikkia näitä trendejä on nähtävissä myös suomalaisessa aktivointipolitiikassa (Karjalainen & Saikku 2011), mutta kuntanäkökulmasta erityisesti hajauttamiseen liittyvät asiat ovat nyt ajankohtaisia.

Jo toteutettu työmarkkinatuen uudistus tuo näkyväksi mielenkiintoisella tavalla sen, mihin hajauttamisen muutokset voivat johtaa. Uudistuksessa vastuuta siirrettiin osittaisena toimijalta toiselle: kuntien taloudellinen vastuu lisääntyi merkittävästi, mutta toiminnalliset mahdollisuudet ja tavoitteen asettelut pysyivät ennallaan. Tällaista hajauttamisen muotoa voidaan kuvata ”tilivelvollisuudeksi” (*accountability*) (Bannink & Osserwaade 2012). Käytännössä tällainen hajauttaminen voi saada paikalliset toimijat tehostamaan toimintaansa, mutta riskinä on, että tulostavoitteet menevät sisällöllisen kehittämisen edelle (mt.). Tutkimuskunnissa ”kelalistan” järjestelmällinen läpikäynti ja minimikestoisen kuntouttavan työtoiminnan lisääntyminen olivat merkkejä toiminnan tehostamisesta. Tämä oli johtanut myös ”säilyttävään” kuntouttavaan työtoimintaan, jossa toiminnan sisällöllä ei ollut enää merkitystä ja tärkeintä oli ihmisten siirtyminen pois kunnan maksuosuudelta.

Kuntouttavan työtoiminnan volyymien kasvu ei kuitenkaan ole näkynyt vain ”säilyttävänä” toimintana, vaan kunnissa on viime vuosina kehitelty erilaisia matalan kynnyksen ryhmätoimintoja ja osallisuuden edistämiseen pyrkiviä toimintamalleja kuntouttavan työtoiminnan sisällä (ks. myös esim. Karjalainen ym. 2015; Karjalainen & Saikku 2015). Kolmannen sektorin rooli on entisestään vahvistumassa näissä toiminnoissa (ks. luku 6) Tämä avaa mahdollisuuksia myös aidosti osallistujien osallisuutta lisäävään omaehtoiseen toimintaan. Asiakkaiden kokemuksissa kuntouttavan työtoiminnan koettu hyöty liittyi usein palvelujen organisointitapaan ja osallistujien kohteluun (ks. luku 4).

Vaikeasti työllistyvien työllisyyttä edistävät palvelut ovat kunnissa, monen muun palvelun lailla, keskellä suurta muutosta tällä hetkellä. Valtakunnallisilla rakenteellisilla ratkaisulla on suuri merkitys siihen, miten palvelut kunnissa tullaan organisoimaan ja toteuttamaan. Kuten työmarkkinatukiudistus osoittaa, myös sillä, miten uudet rakenteet toimeenpannaan ja millaisia hallintaratkaisuja ne tuottavat, on merkitystä. Ennen uudistusten toteutumista mielenkiintoisena näyttäytyy se, tullaanko kunnissa ylläpitämään ja kehittämään nykyisiä rakenteita, kuten TYP-toimintaa, vai lähteekö kehitystyö uusille urille? Pahimmassa tapauksessa tilanne jähmettyy uudistusten odotteluun, kuten osittain on ollut nähtävissä perustoimeentulotuen Kela-siirron osalta (ks. luku 7).

Uusien linjausten myötä niin sote-palvelut kuin TE-palvelut siirtyisivät maakuntien vastuulle, käytännössä maakunnat sopisivat TE-palveluiden tuottamisesta kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa (VN 2016). Vaikka rakenteellinen ratkaisu on muuttunut, on se samansuuntainen aiempien linjausten kanssa: oletettavaa on, että vaikeasti työllistyvien osalta työvoimapalvelut tulisivat pitkälti kuntien tehtäväksi, helpommin työllistyvien osalta taas yksityisille yrityksille. Näin kuilu työttömien välillä syvenisi entisestään. Pitkäaikaistyöttömien ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten näkökulmasta keskeisenä näyttäytyy se, miten uusissa rakenteissa voidaan huolehtia riittävästä yhteyksistä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen ja työvoimapalvelujen välillä.

LIITE

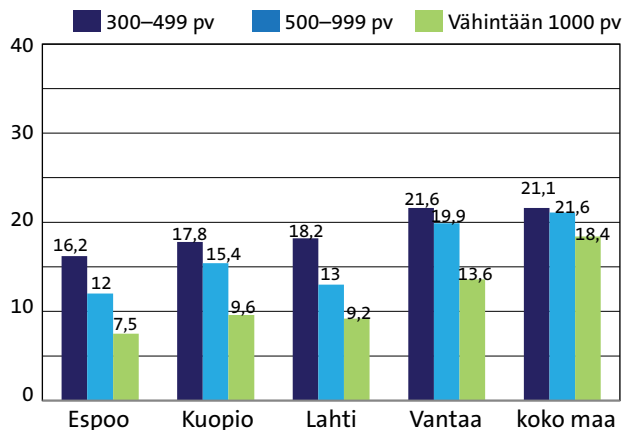
Työmarkkinatuen aktivointiaste

Työmarkkinatuen aktivointiasteeseen lasketaan mukaan TE-hallinnon toimenpiteet sekä kuntouttava työtoiminta. Työmarkkinatuen aktivointiaste laskee työttömyyden pitkittyessä: vuonna 2015 alle 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden keskimääräinen aktivointiaste koko maassa oli miltei 42 prosenttia ja vähintään 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden kohdalla enää noin 18 prosenttia (Kelasto, työmarkkinatukiseuranta, aktivointiaste, 17.3.2016). Tässä tarkastellaan vähintään 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden keskimääräisen aktivointiasteen eroja vuonna 2015 kaikissa tutkimuskunnissa kolmessa ryhmässä: suuret kunnat (yli 100 000 asukasta), keskikokoiset kunnat (n. 20 000 – 70 000 asukasta) ja pienet kunnat (alle 15 000 asukasta).

Suurissa kunnissa aktivointiasteet olivat useimmiten matalampia kuin koko maassa keskimäärin (kuvio 5.1.). Vantaalla aktivointiasteet olivat muita suuria tutkimuskuntia korkeammat.

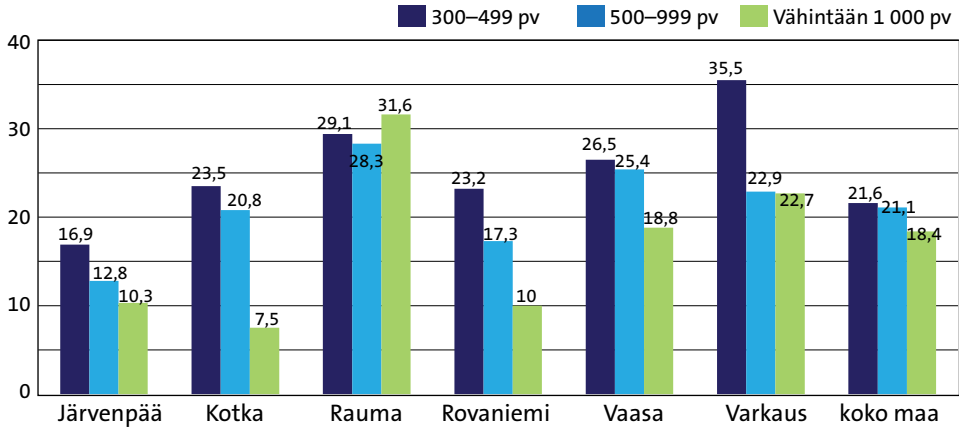
Keskikokoisissa kunnissa oli nähtävissä suurempia eroja kuntien välillä (kuvio 5.2.). Raumalla, Vaasassa ja Varkaudessa aktivointiasteet olivat kautta linjan keskimääräistä korkeammat, Järvenpäässä taas matalammat.

Pienissä kunnissa aktivointiasteet olivat usein keskimääräistä korkeammat (kuvio 5.3.). Pienten kuntien korkea aktivointiastetta selittää osaltaan kuntien koosta seuraava pieni työmarkkinatuen saajien kokonaismäärä, puhutaan lähinnä kymmenistä, ei sadoista tai tuhansista henkilöistä kuten suurempien kuntien kohdalla. Tällöin yhdenkin ihmisen tilanteen muutos voi näyttäytyä tilastollisesti suurena muutoksena.



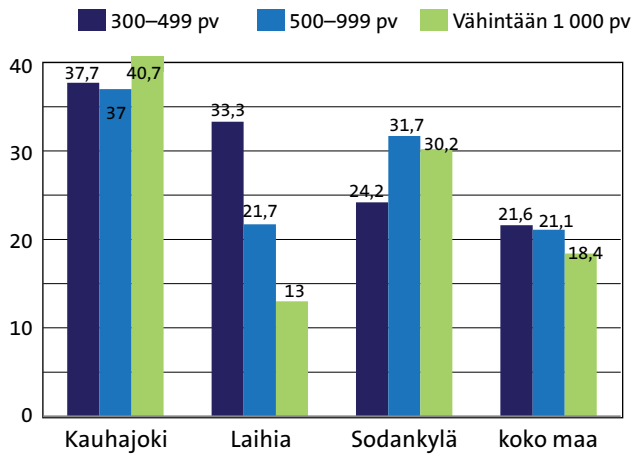
Lähde: Kelasto, työmarkkinatukiseuranta, 17.3.2016

KUVIO 5.1. Työmarkkinatuen aktivointiaste keskimäärin vuonna 2015 työmarkkinatuen keston mukaan suurissa tutkimuskunnissa ja koko maassa.



Lähde: Kelasto, työmarkkinatukiseuranta, 17.3.2016

KUVIO 5.2. Työmarkkinatuen aktivointiaste keskimäärin vuonna 2015 työmarkkinatuen keston mukaan keskkokoisissa tutkimuskunnissa ja koko maassa.



Lähde: Kelasto: työmarkkinatukiseuranta, 17.3.2016

KUVIO 5.3. Työmarkkinatuen aktivointiaste keskimäärin vuonna 2015 työmarkkinatuen keston mukaan pienissä tutkimuskunnissa ja koko maassa.

6 Toimeentulotuen tuolla puolen – hätäavusta yhteisötalouteen?

Jouko Karjalainen

6.1 Taustaksi

Ruoka-avusta ja niiden näkyvimmästä muodosta leipäjonoista, on tullut 1990-luvun alun lamasta lähtien varsin vakiintunut ilmiö. Monelle sosiaalipolitiikkaa hyvinkin tuntevalle ne ovat olleet täysin uusi ilmiö. Eri muodoissa ruoka-apua on kuitenkin ollut läpi hyvinvointivaltion historian muun muassa Pelastusarmeijan, muiden uskonnollisten yhteisöjen ja joidenkin järjestöjenkin järjestäminä. Sosiaalitoimen tai seurakuntien diakoniatyön antamia osto-osoituksia, ostorajoituksineen, voi myös pitää samankaltaisena poikkeamana välittömiin rahasuorituksiin perustuvasta sosiaaliturvasta. Pitkät perinteet on myös yhteisruokailuilla ja edullisilla aterioilla, joita on ollut tarjolla muun muassa kuntien ja järjestöjen ylläpitämässä asunnottomien päiväkeskuksissa. Uutena ilmiönä, jossa kunnat olleet aloitteellisia, ovat kouluruokailujen ylijäämäruoan jakelu. Sekin on paitsi vaivaton tapa jakaa edullista ruokaa, myös osa oikeastaan maailmanlaajuista kampanjointia ruokahävikin vähentämiseksi.

Kolmannella sektorilla tarkoitetaan perinteisesti markkinoiden, julkisen sektorin ja kotitalouksien väliin jäävää yhteiskunnallisen ja sosiaalisen toiminnan aluetta. Sen ytimenä on ollut vapaaehtoistoiminta, jota leimaa omaehtoisuus, palkattomuus ja aatteellisuus. Kolmannen sektorin toimijat ajattelevat useinkin toimivansa linkkeinä tavallisten ihmisten ja sosiaalisten ryhmien kokemuksien ja intressien välittäjinä suhteessa kuntiin, valtioon ja julkiseen keskusteluun. Lisäksi järjestöt ovat tuottaneet palveluita, jotka ovat monesti syntyneet jäsenistön tai oman viiteryhmän tarpeista, ja siten hyvinkin luontevasti täydentävät yksityistä ja julkista järjestelmää. 1990-luvulla muodostuneen joukkotyöttömyyden myötä aineellinen avustaminen ja erilaiset työllisyys- ja osallisuustoimet ovat tulleet elimelliseksi osaksi kolmatta sektoria, ja yhä useammin myös osaksi sosiaalityön toimintakohteita. Aineellisen avustamisen paine on kohdistunut erityisesti seurakuntien diakoniatyöhön.

Järjestöjen toiminnassa voivat yhdistyä vapaaehtoistoiminta ja palkkatyö, kansalaisosallisuus ja byrokratia, aatteellisuus ja ammatillisuus sekä yleishyödyllisyys ja jopa vaatimukset taloudellisesta tehokkuudesta. Epävirallinen aineellinen avustaminen on viimeisen parinkymmenen vuoden aikana laajentunut Suomessa varsin voimakkaasti. Erityisen toimeliaita ovat olleet paikallisseurakunnat ja muut uskonnolliset yhteisöt. Koska esimerkiksi ruokajakelut perustuvat pitkälti vapaaehtoistyöntekijöihin, voivat toiminnan vuosittaiset vaihtelut ollut suuria. EU:n elintarvikeavun myötä (vuodesta 1995)

ruoka-aputoiminta on kuitenkin vakiintunut parin sadan yhteisön toiminta-areenaksi. Joillekin EU:n apu on käytännössä ainoa ruoka-avun muoto, useimmille se on vain osa avustustoimintaa. Voimakkaimmin on laajentunut ns. ylijäämäruoan kierrätys, joka on synnyttänyt paitsi uutta *yhteisöapua*, myös uusia *yhteisötalouden* muotoja (esim. From Waste to Taste- ravintoloita).

Yhteisöavun, tai mitä hyvänsä nimeä epävirallisesta avustustoiminnasta käytetään, joidenkin muotojen on nähty olevan osa sosiaaliturvan alasajoa, eli ei vain oire hyvinvointivaltion eroosiosta. Tässä yhteydessä en hae vastausta tähän dilemmaan vaan teen katsauksen paikallisesti keräämiemme tietojen ja joidenkin koko maata kattavien rekisterien perusteella. Lisäksi mm. Juho Saaren ja Maria Ohisaloon (2014) melko tuoreet kuvaukset ruokapankeista ja niiden asiakkaista täydentävät kuvaa lähtötilanteestamme. Aineellisen avustamisen ohella kuvaan joillakin tutkimuspaikkakunnillamme paikallisyhteisöjen toimintaa osallisuuden ja työllisyyden lisäämiseksi. Varsin useinhan niitä kaikkia löytyy järjestöjen ja seurakuntien toiminnasta työttömien ja huono-osaisien parista.

Lähinnä asunnottomille tarkoitettuja avoimia päiväkeskuksia alkoi syntyä 1980-luvulla suurimpiin kaupunkeihin, ja esimerkiksi Helsingissä niitä perustettiin sosiaalihuollon toimintana, hyvin konkreettisenä ”sosiaalisen kuntoutuksena”. Ilmainen tai erittäin edullinen ruoka oli alusta saakka niissäkin ”sisään heittotuote”, muiden arjen palvelujen kuten suihku- ja pesulapalvelujen lisäksi. Niistä oli ja on edelleen mahdollista saada lahjoituksina tulleita käytettyjä, mutta puhtaita vaatteita.

Tutkimushankkeemme kireän aikataulun vuoksi toimeentulotuen asiakkaiden monimutkaisia tilanteita joudutaan arvioimaan pitkälti toisen käden tietoina. Se tarkoittaa tukeutumista olemassa oleviin tilastoihin ja tutkimuksiin (ks. luku 2). Asiakasraatien avulla on toki voitu täydentää kokonaiskuvaa asianosaisten tärkeillä näkökulmilla. Lisäksi olemme haastatelleet sosiaali- ja työllisyystöntekijöiden ohella paikallisseurakuntien diakoniatyöntekijöitä, työttömien yhdistysten toimihenkilöitä ja jonkin verran muitakin kolmannen sektorin toimijoita. Olemme saaneet käyttöömmme myös heidän tuottamiaan taloudelliseen avustamiseen liittyviä tietoja ja tilastoja. Esimerkiksi mainittakoon paikallisseurakuntien, Kirkkohallituksen ja työttömien yhdistysten varsin vakiintuneet dokumentointikäytännöt.

Toinen puoli tätä lukua ovat kolmannen sektorin tuottamat ohjauksen ja neuvonnan käytännöt, työllistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy muun muassa *osallisuutta* lisäämällä. Rajapinnat ovat ilmeisiä suhteessa perustoimeentulotukeen, mutta ennen kaikkea täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Niiden mahdollisia muodonmuutoksia tarkastellaan tässä hankkeessa enemmänkin julkisen järjestelmän ja kunnallisen sosiaalityön näkökulmasta, eräänlaisina peräautoina. Epävirallisen tai yhteisöavun näkökulmana taas ovat julkisen järjestelmän mahdolliset vuotokohdat.

6.2 Leipäjonot ja ruoka-apu

Leipäjonoja on Suomessakin ollut, jos ihan tarkkoja ollaan, aina tai ainakin niin kauan kuin köyhäinavun historiaa tunnemme. Niitä oli jopa 1980-luvun talousbuumin aikana. Silloin tosin Pelastusarmeijakin ylläpiti esimerkiksi Helsingissä vain yhtä leivänjakelu-paikkaa, josta sittemmin tuli eräänlainen 1990-luvun alun laman symboli. Vaikka leipäjonot nähdään pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon kuulumattomana ulokkeena, monet kunnat kuten (Helsinki) Espoo, Vantaa ja Kuopio tukevat niitä eri tavoin. Vantaalla on ehkä kehittynein rakenne. Sinne on perustettu ”Yhteinen pöytä”-organisaatio. Se toimii Vantaan eri toimijoiden tiedotusapuna, ja sen avulla on keskitetty kauppojen ylijäämä-elintarvikkeiden keruu. Projektia hallinnoivat Vantaan kaupunki, Vantaan seurakunnat ja Diakonia-ammattikorkeakoulu, ja sen julkilausuttuina tavoitteina ovat yhteistyö ruokahävikin ohjaamiseksi tarvitseville ja organisaation käyttäminen muun muassa kansalaistoiminnassa kuten yhteisöruokailuissa. ”Yhteinen pöytä” tarjoaa kylmätiloja ja -kuljetusta sekä välivaraston. Ruokavarasto toimii kuin ruokapankki, ja idea on kopioitu yhteisöllisesti toimivasta Berliner Tafel -konseptista. (Yhteinen pöytä -hanke 2016.) Vantaa muodostaa tutkimuspaikkakunnistamme poikkeuksen myös sikäli, että siellä myös evankelis-luterilainen seurakunta on mukana leipäjonotoiminnassa. Muualla sen seurakunnat on enemmänkin keskittynyt diakonian kautta vastaanotoilla jaettavaan apuun, jonka osa on Kirkon ruokapankit -organisaatio.

Ruokajakelu on alusta saakka jakanut vahvasti kirkon toimijoita, mikä ainakin osin voi selittyä diakonian halusta pitää kiinni vahvasta ammatillisesta identiteetistään. Ns. vapaissa uskonnollisissa yhteisöille ja seurakunnille sekä erikseen ruokajakelua varten perustetuille yhdistyksille kysymys ruokajakelusta ei näyttäisi olevan periaatteellinen ongelma, jopa päinvastoin. Huoli on enemmänkin se, kuinka organisoida jakelu ja liittää se osaksi muuta toimintaa. Paradoksi hyvinvointivaltioetoksen kannalta onkin ehkä siinä, että yhä paremmin organisoitu ruoka-apu merkitsee toimintamuodon vahvistumista ja vakinaistumista. Juuri näin on käynyt viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Joissakin organisaatioissa kuten esimerkiksi Kuopion ViaDiassa ja Lahden Takataskussa ruoka-apu on vain osa toimintakeskusta, ja palkkatukityö, kuntouttava työtoiminta, opintoryhmät ja ”osallisuutta ylläpitävä” toiminta ovat pääosassa.

Kuopio on tutkimuspaikkakunnistamme toinen, jossa kaupunki on myös ollut vaikuttamassa ruokajakelun koordinointiin. Siellä perustettu Virvatuli ry on Kuopion kaupungin pyynnöstä kartoittamassa ruoka-avun toimijat Kuopiossa ja kokoamassa jakeluorganisaatioita yhteistyöhön. Siellä juuri leipäjono- ja elintarvikeapua on pisimpään yhtäjaksoisesti pyörittänyt ViaDia, jonka yhteydessä syntyi myös Virvatuli ry/Arjen Apu. ViaDia:n koko toiminta Kuopiossa on alkanut juuri ruoka-avusta, jonka ympärille ”muut kuntouttavat palvelut” ovat rakentuneet reilun kahdenkymmenen viimeisen vuoden aikana. Toinen iso toimija Kuopiossa on vuonna 2015 perustettu Kuopion Ruoka-apu ry/Arjen apu ry. Toiminnassa on paitsi vahva yhteisöllinen ote, myös hyvät yhteydet markettien lisäksi paikallisiin tuottajiin. Näistä esimerkkeinä seuraava pieni kooste yhdistyksen Facebook-ryhmästä:

”Ruoka-apu sai lahjoituksena 100kg muikkuja, jotka tänään jaettiin asiakkaille mn ruoan lisäksi. Isot kiitokset lahjoittajalle! Asiakkaita jonossa oli 118. Olisi mukavaa, jos asiakkaat toisivat Arjen Avun kirjansidontaryhmään ohjeita, mitä ovat muikuista valmistaneet ja tietenkin myös mukaan sitomaan ruokajonokkikirjaa. Onko ylipainoa? Arjen Apu suunnittelee painonhallintaryhmän aloittamista. Millaisessa ryhmässä sinä haluaisit pudottaa painoa vai olisiko yksilöllinen laihduttaminen mieleisempää? Tule suunnittelemaan ja ideoimaan ryhmää ja keksi sille osuva nimi! Lauantaina jaettiin maitotuotteita 73 hengelle. Jaettavana oli myös erittäin hyvälaatuista kesäkurpitsaa. Kesäkurpitsaa lahjoittaa yksityinen tila Kuopiosta. Suuret kiitokset heille!” (luettu 20.3.2016)

Vantaa, Kuopio ja Lahti ovat esimerkkejä toimintatavoista, joilla leipäjonoja ja suoraa elintarvikeapua ehkä jonkin verran leimannutta epämääräistä julkisuuskuva on pyritty muokkaamaan ammattimaisemmaksi. Samalla on vähennetty mahdollisia ”reviirikiistoja”, sillä etenkin monipuolista ylijäämäruokaa luovuttavista kauppaaliikkeistä on jatkuva pula. Leipää taas tulee useimpiin jakelupaikkoihin yli menekin. Se taas on kuvaava esimerkki suomalaisten kulutustottumuksista: aamusta tuotu leipä on jo iltapäivästä ”vanhaa” ja uhkaa jäädä kaupan hyllyyn. Muilla tutkimuspaikkakunnillamme ei näin pitkälle menevää yhteistyötä kuin Kuopissa ja Vantaalla ei toistaiseksi ole ollut.

”Asiakkailta välittyy kaksi keskeistä viestiä: perusturvan varassa toimeentulo onnistuu vain silloin, kun arjessa ei tule vastaan mitään yllättäviä menoja.” (Kirkkopalvelut 2016)

Ruoka-apu on nopea vastaus akuuttiin hätään ja sen myötä kolmannen sektorin toimijoilla on laajimmin yhteys vähävaraisiin.

”Ruokakassin, aamupalan, aterian tai muun aineellisen avun tarkoituksena on saada liikkeelle, tulemaan ihmisten pariin.” (ViaDia Kuopio)

Maria Ohisalo ja Anne Määttä selvittivät ruoka-apua hakeneiden sosiaaliturvan saamista – ja hakemista (Ohisalo ym. 2014). Selvityksen mukaan 90 prosenttia oli jonkin tulonsiirron piirissä. Yllättävää heidän mukaansa oli kuitenkin se, että ”vastaajista vain päälle 38 prosenttia oli toimeentulotuen piirissä” (mt., 53). He hakevat syitä muun muassa toimeentulotuen alikäytöstä, mikä voikin olla luonteva selitys silloin kun kyseessä on alikäytön ilmeisin tilanne: verrattain pieni laskennallinen vaje. Silloin lisäavun hakeminen leipäjonoista voi olla vaivattomampaa. Jos ennakoitu alikäytön väheneminen toteutuu perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan, pitäisi ainakin tämän tilannetekijän poistua.

Toisaalta perusturvan matala taso pitäneen taloudelliseen ahdinkoon liittyvät tekijät edelleen ajankohtaisena. Voi myös hiukan pohtia, onko leipäjonoon liittyvä leima kevyempi kuin sosiaalitoimistossa asiointi? Kiinnostavaa oli haastattelussa myös se, että toimeentulotuen hakeminen näytti lisänneen häpeän kokemusta myös ruoka-avussa. Kysymyksiin tuskin saadaan aukottomia vastauksia vuosina 2017 tai 2018, mutta epäilemättä

TAULUKKO 6.1. Ruokajakelua tai aterioita ainakin kerran viikossa.

	ruokajakoa	ilmaisia tai edullisia aterioita
Espoo	5	12
Vantaa*	5	7
Laihia	1	-
Kauhajoki	-	-
Vaasa	3	?
Kuopio	3	4
Seinäjoki	1	1
Sodankylä	-	1
Rauma	2	2
Rovaniemi	3	2
Lahti	2	1
Kotka	1	-
Järvenpää	-	-
Varkaus	1	1
Teuva	-	-
Isojoki	-	-
Karjajoki	-	-

* Vantaan tiedot ajan tasalla viikoittain

tässä on yksi seurantatutkimuksemme kiinnostava yksityiskohta. Sen sijaan toimeentulotuen alikäytöstä saataneen varsin tarkka kuva melko pian siirron jälkeen.

6.3 Paikallisseurakunnat ja kirkon ruokapankit

Evankelis-luterilaisten seurakuntien diakoniatyöntekijät tapasivat vuonna 2015 taloudellisen avustamisen merkeissä 128 000 asiakasta, mikä on kolmannes toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrästä. Useimmiten seurakuntien taloudellisen avun hakemisen taustalla ovat sairaus, pienet tulot, työttömyys ja asumisen kalleus. Ne ovat johtaneet monen perheen velkaantumiskierteeseen. Kuten taloudelliseen avustamiseen liittyvässä sosiaalityössä kuten myös diakoniatyössä ”rahallisen avun lisäksi tarvetta on konkreettiseen arjen apuun” (Kiilunen 17.3.2016).

Seuraavaan taulukkoon on koottu tutkimuspaikkakuntiemme diakonian taloudellisen avun asiakkaiden määriä kotitaloustyyppien mukaan. Toimeentulotukiasiakkaiden keskittyvät yksinäisille ja erityisesti yksinäiset miehet ovat sen vastaanottajina tyyppiluokka. Seurakuntien diakonian taloudellisesta avusta (7,8 miljoonaa euroa vuonna 2015) sen sijaan lapsiperheille suunnattiin puolet.

TAULUKKO 6.2. Tutkimuspaikkakuntien seurakuntien taloudellinen apu.

Kunta	Yksin asuvat	Pariskunta ilman lapsia	Kahden huoltajan lapsiperhe	Yksinhuoltajaperhe	Muut	Lukumäärä yhteensä	Euro-määrä
Espoo	444	55	194	267	254	1 214	114 997
Forssa	78	25	62	94	4	263	18 450
Isojoki	25	16	17	-	-	58	1 814
Järvenpää	240	21	45	77	32	415	31 634
Karjajoki	48	9	22	13	7	99	8 204
Kauhajoki	479	122	185	143	23	952	54 487
Kotka	830	178	199	178	144	1 529	96 155
Kuopio	1 415	247	531	742	306	3 241	201 000
Lahti	822	107	157	245	56	1 387	150 510
Laihia	458	101	190	138	41	928	30 354
Rauma	286	31	78	76	6	477	37 896
Rovaniemi	2 760	302	424	629	177	4 292	204 777
Seinäjoki	888	178	350	472	212	2 100	141 398
Sodankylä	247	39	10	21	14	331	11 328
Teuva	231	67	108	57	-	461	29 152
Vantaa	1 049	152	228	372	97	1 898	85 401
Koko kirkko yhteensä	63 866	13 227	19 139	23 383	8 323	128 208	7 785 927

Taulukon tärkein informaatio on apua hakeneiden lukumäärissä. Taloudellisen avun määrähän on vain runsas prosentti kunnallisen toimeentulotuen summasta, mutta kohdattujen talouksien määrä oli hyvinkin noin puolet toimeentulotuen saajien määrästä. Kun tiedämme, että kuntien sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat kohtaavat vuoden aikana ehkä korkeintaan puolet asiakkaistaan henkilökohtaisesti, kääntyykin asetelma melko toisennäköiseksi. ”Tärkeintä ei välttämättä ollut se rahallinen avustus, vaan se, että sai puhua koko elämäntilanteestaan” (Kotka). (vrt. Hirstiö-Snellman 2000) Hengelliset asiat ovat joskus seurakuntadiakonian lisä asiakkaan sosiaalisen tilanteen selvittelyssä, mutta ei mikään pakollinen tai edes välttämätön osa. Vastaanotoilla käy myös uskonnottomia ja muiden uskontokuntien edustajia, erityisesti muslimeja. Diakoniatyössä ei ole etuus-käsittelyä ja ”aikaa asiakasta kohti voidaan yleensä varata riittävästi” (Lahti, Kotka).

Evankelis-luterilaisella kirkolla on kattavin verkosto myös EU:n ruoka-avun jakamiselle. Muita isoja jakelua toteuttavia ovat Mannerheimin lastensuojeluliitto, työttömien yhdistykset, Pelastusarmeija, Suomen Punainen Risti, ja Vapaakirkko. Evankelis-luterilaisen kirkon jakelusta on vastannut alusta eli 1996 lähtien Kirkkopalvelut. Diakonian jakamista ruokakasseista kerätään myös tilastotietoa. Kirkon ruokapankit syntyivät 90-luvun puolivälissä ja vuonna 2015 mukana ruokajakelussa oli noin 200 seurakuntaa ja

jakelupisteitä oli 300. Elintarvikevalikoima on vuosien varrella jonkin verran monipuolistunut, vaikka kuljetus- ja säilytysolosuhteiden vuoksi eri joudutaan keskittymään kuivatut tuotteisiin. Vuonna 2015 jaossa oli vehnä- ja sämpyläjauhoja, puurohiutaleita, makaronia, hapankorppuja, myslä ja maitojauhetta. Myös valmisruokapakkauksia oli tarjolla eli hernekeittoa, lihasäilykkeitä ja pastaa juustokastikkeella.

Vuoden 2015 jakelu jouduttiin EU:n päätöksen viiptyssä organisoimaan vajaassa kahdessa kuukaudessa, mikä vaikutti mukana olleiden seurakuntien määrään, ja myös muihin jakeluorganisaatioihin kuten Pelastusarmeijaan ja työttömien yhdistyksiin. Kirkkopalvelut sai elintarviketukea seurakuntia varten noin 300 000 kg. Marras- ja joulukuun aikana elintarvikkeita jaettiin seurakunnissa lähes 30 000 kassillista yli kolmessa sadassa paikassa. Aterioita EU-tuotteista tarjottiin noin 3000. Avun piirissä oli kaikkiaan noin 56 000 henkeä. ”Suuri osa asiakkaista oli yksinhuoltajia, osa-aikatyötä tekeviä ja pienellä eläkkeellä kituuttavia.” (Kirkkopalvelut 2016.) Ongelmat EU:n ruoka-avun saamisessa syksyllä 2015 osoittavat sen, kuinka joskus kummallistenkin epävarmuustekijöiden varassa epävirallinen apu on. Vuonna 2014 EU:n ruoka-apua ei jaettu lainkaan, koska Unionissa pohdittiin koko avustamisen tulevaisuutta. Vuodesta 1987 saakka jaettua apua päätettiin kuitenkin kiistelyn jälkeen jatkaa.

Diakoniatyössä ja Kirkon ruokapankeissa arvioidaan, että ”avulla voidaan tavoittaa vähävaraisia, sillä pienikin avustus tai ruokakassi aktivoivat tulemaan ihmisten pariin” (Lahti srk-yhtymä syyskuu 2015). Lisäksi avunsaanti seurakunnasta on nopeaa vaikkakin useimmiten taloudellisesti vain hätäapua. Asiakkaiden kanssa tehdään kuitenkin hyvinkin samanlaisia asioita kuin sosiaalitoimistoissa eli opastetaan taloudellisissa ongelmissa, keskustellaan ja järjestetään erilaisia ryhmiä tai kursseja arjessa selviytymisen tueksi. Sitä voisi kutsua vaikka ”sosiaalisiksi kuntoutukseksi”.

Seurakuntien diakoniatyö tarjoaa myös matalan kynnyksen kohtaamispaikkoja eri alojen ammattilaisten ja seurakuntalaisten verkostotyönä. Käyntejä niissä oli vuonna 2015 yhteensä 437 000. Pienryhmätoiminta on yksi diakonian perinteinen toimintamuoto. Seurakunnissa kokoontui vuonna 2015 yhteensä 4 600 ryhmää, ja niissä oli 57 000 osallistujaa. Uutena ovat tulleet toiminnalliset, vapaaehtoisten seurakuntalaisten ohjaamat diakoniarhytmät. Ryhmien määrä kasvoi 10 prosenttia edellisvuodesta (2014). Diakoniatyössä toimi vuonna 2015 kaikkiaan 31 900 vapaaehtoista seurakuntalaista 1100 palkatun diakoniatyöntekijän lisäksi. Vapaaehtoiset olivat muun muassa ryhmien ohjaajina ja erilaisissa auttamistehtävissä. Näin katsottuna diakonian ulottuvuus ja ennen muuta sen työmuodot ovat jopa kattavampia kuin ns. virallisen sosiaalityön. Molempien sisään heittotuotteena on kuitenkin ollut ainakin jossain määrin taloudellinen apu, ja se tulee olemaan mukana jatkossakin.

TAULUKKO 6.3. Diakonian toimintatilastoja, esimerkkinä yksi Lahden seurakunta.¹

Yhteinen diakoniatyö	2015	2014	2013
Asiakkaiden lukumäärä	688	668	721
Asiakaskontaktit	2 112	1 821	2 028
Vastaanotolla	1 159	932	997
Kodeissa	650	673	709
Muulla	303	216	322
Puhelin- ja sähköpostikontaktit	1 047	1 091	1 389
Asiakaskontaktit yhteensä	3 159	2 912	3 417
Asiakaskontaktit ikäryhmittäin			
alle 65-vuotiaita	1 358	1 128	1 245
yli 65-vuotiaita	743	693	783
yli 65-vuotiaiden osuus	35,3	38,1	38,6
Vankilavierailuja, lkm	14	13	19
kohdattuja vankeja	74	51	82
Retkiä, lkm	57	50	52
osallistujia	1 430	1 127	1 258
Leirejä	14	14	13
osallistujia	218	224	1 266
Diakoniatyön tilaisuudet	65	104	64
osallistujia	933	1 343	1 460
Marian Kammari, avoimet ovet	360	302	308
osallistujia	17 534	14 721	16 137
Takatasku, ruokailupalvelut, osallistujat	72 419	81 261	80 176
Avustuksiin talousarviosta, €	27 164	27 562	34 205
Ruoka-avustukset, kpl	2 400	2 814	2 444
Vapaaehtoisia yhteensä	463	486	510
Työharjoittelu/työllistettyjä	110	99	107

1 Aikataulusyistä kaikkia tilastotietoja ei saatu kaikista järjestöistä ja seurakunnista, joten tässä raportissa on vain esimerkkejä. Ne kuitenkin kootaan tulevaa vertailua varten.

6.4 Kirkon diakoniarahasto – apua poikkeustilanteissa

Yksi yksityiskohtaisimmista epävirallisen taloudelliseen avustamiseen liittyvä tietolähde on kirkon diakoniarahaston¹ hakemuksista koostuva rekisteri. Vuoden 2015 diakoniarahaston 298 hakemuksesta (osa hakemuksista edelliseltä vuodelta, osa siirtyy vuodelle 2016) poimittiin joka viides. Otokseen tuli siten kaikkiaan 70 hakemusta. Kirkon diakoniarahasto edustaa tavallaan evankelis-luterilaisen kirkon avustustoiminnan toista ääripäätä. Avustamisen toisena päänä voi pitää avustamisen yhteisöllisiä muotoja eli suoraa ruokajakelua, ateriatilaisuuksia, pullakirkkoja ym. Välille asettuvat kirkon ruokapankit, diakonian vastaanotoilla jaettavat avustukset sekä muu yksilökohtaiseen asiakastyöhön liittyvä avustaminen. Kuva ei luonnollisestikaan voi olla kattava, kuten eivät ole mitkään muutkaan aineistot tässä tutkimushankkeessa. Uskomme kuitenkin, että seuranta kahden vuoden kuluttua tarjoaa tässäkin riittävän ennen-jälkeen -asetelman.

Diakoniarahaston hakijoiden perherakenne eroaa toimeentulotuen saajista merkittävimmin lähinnä lapsiperheiden ja yksinäisten osalta. Avio-/avopareja joilla on lapsia, on toimeentulotuen saajista noin 9 prosenttia ja yksinhuoltajia noin 13 prosenttia, kun diakoniarahaston saajista kumpienkin osuus on 23 prosenttia. Yksin asuvien osuus on vastaavasti selvästi vähemmän (37 %) kuin toimeentulotuen asiakkaissa, joista yksinäisiä on noin 72 prosenttia.

Diakoniarahastossa painopiste näyttää olevan lapsiperheissä ja jonkin verran suurempien perheiden suuntaan. Lapsettomia kotitalouksia on puolet kun toimeentulotuessa heitä on kolme neljäsosaa. Lapsiperhetalouksissa oli Diakoniarahaston asiakkaista tyypillisesti 2–3 lasta kun toimeentulotuessa yksilapsiset perheet ovat selvästi vallitseva lapsimäärä. Myös neljä lasta tai enemmän oli yleisempää Diakoniarahaston hakijakotitalouksissa kuin toimeentulotuessa.

Rahaston päätösesityksiin kirjataan ehdinkoon johtaneet syyt (taulukko 6.4.). Arvion tekee hakemuksen tietojen perusteella rahaston työntekijä kirkkohallituksessa. Syitä voi olla mainittuna yhdestä jopa kymmeneen saman hakijan tilanteesta.

Hakemusten taustalla näyttää noin neljäsosassa (27,5 %) olevan jokin (äkillinen) kriisitilanne kuten ero, asunnon homeongelmat, tulipalo, vesivahinko ja läheisen kuolema. Sairaus ja etenkin vammautuminen (29 %) ovat samantyyppisiä ehdinkotilanteita, joten useamminkin joka toiseen diakoniarahaston hakemuksista liittyy (äkillinen) kriisi. Juuri tällaisiin tilanteisiin toimeentulotukeakin on ajateltu käytettävän. Toisaalta asiakasmaksulain 11. pykälässä todetaan: ”*henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista*” (Asiakasmaksulaki). Perinnässä olevien maksujen esiintyvyys esimerkiksi diakoniarahaston hakemuksissa on niin yleistä, että väistämättä herää epäily kuntien halusta toteuttaa lain henkeä

Työttömyys oli tärkeimpänä hakemuksen syynä runsaassa joka seitsemännessä (14,5 %) hakemuksessa. Ylivelkaantuminen, takaukset tai kannattamaton yritystoiminta oli

1 Paikallisseurakunnilla on lisäksi suuri määrä erilaisia rahastoja. Tässä yhteydessä käsitellään vain kirkon diakoniarahastoa, jota jatkossa kutsutaan Diakoniarahastoksi.

TAULUKKO 6.4. Diakoniarahaston avun hakemisen tärkein syy vuonna 2015.

Ahdinkoon johtaneet syyt	LKM	%
elämänhallintaongelmat	2	2,9
ero	8	11,6
home, tulipalo, vesivahinko	9	13
kannattamaton yritystoiminta, takaus	4	5,8
lähiomaisen kuolema	2	2,9
pienet tulot, pätkätyöt, opiskelu	4	5,7
riippuvuudet	1	1,4
rikos	2	2,9
sairaus, vammautuminen	20	29
työttömyys	10	14,5
ylivelkaantuminen, talouden hallinta	4	5,8
muu	3	4,2
Total	69	100

merkitty tärkeimmäksi syyksi vain noin joka kymmenennessä hakemuksessa. Ne eivät myöskään nousseet erityisesti esiin kun Diakoniarahastossa oli arvioitu toiseksi tai kolmanneksi tärkeimpiä syitä. Kuitenkin yhdeksällä kymmenestä hakijasta näyttäisi olevan velkoja, ja useimmiten myös mahdollisella avustuksella (1 000–5 000 euroa) kevennettäisiin velkataakkaa. Lisäksi rahaston työntekijä on monesti hakemassa ”lopullista ratkaisua” eli tietyn velkasuman ratkaisemista kohtuullistamalla kaikkia velkoja ja tarjoamalla Diakoniarahaston avustusta osasuoritukseksi tilanteissa, joissa velkojat eivät useimmiten saisi juuri mitään.

Maksuhäiriömerkinnöissä on tapahtunut viime vuosina voimakasta kasvua. Vuonna 2000 käräjäoikeuksiin saapui noin 150 000 velka-asiaa, kun vuonna 2013 niitä oli jo noin 400 000². Kehitykseen ovat vaikuttaneet niin köyhyys ja pienituloisuus sekä ja koko ajan vaikeutunut työttömyys. Toisaalta perintäyhtiöt, jotka ovat useinkin kompukassa lainanantajien kanssa, ovat hanakasti perimässä saataviaan. Kirkon diakoniarahasto tarjoaa näkökulman myös tähän kasvavaan ongelmaan. Perusteellinen talousselvitys tehdään vuositasona noin 300 hakijalle, mikä on noin kolmannes Takuu-Säätiölle vuonna 2014 tulleiden hakemusten määrästä. Lisäksi Diakoniarahastossa käsitellään 900–1 000 Tukikummeille tullutta pienempiä avustuksia koskevaa hakemusta, joten sinne tulleiden hakemusten perusteella voi hyvinkin yhtä monipuolisesti arvioida talousahdinkoon joutuneiden kotitalouksien velkatilannetta kuin vaikkapa Takuu-Säätiön aineistoilla, sillä erotuksella että säätiöllä ei ole alueellista organisaatiota kun taas kirkolla on varsin kattava konttoriverkosto.

2 Tämän tuoreempaa tietoa ei ole nyt, eikä jatkossakaan saatavilla, sillä Tilastokeskus on säästötönsä vuoksi lakauttanut tämän tilaston tekemisen (Tilastokeskus 2.4.2014).

Yleisesti voi todeta saman ilmiön kuin Takuu-Säätiönkin kohdalla (Takuu-Säätiö 2016) eli Diakoniarahastolta avustusta hakeneiden velkojen kappalemäärä on varsin suuri ja viime vuosina niiden määrä on kasvanut voimakkaasti. Diakoniarahaston hakijoista velattomia tai tieto velkojen määrästä puuttui vain noin joka kymmenenneltä. Alle 10 000 euroa oli velkaa joka kolmannella hakijalla, sitä enemmän mutta korkeintaan 34 000 euroa velkaa oli joka neljännellä. Sitäkin enemmän oli joka kolmannella, muutamilla yli 150 000 euroa. Monenlainen velkaantuminen näyttäisi siis olevan varsin tavallinen tilanne ainakin Diakoniarahaston hakijoiden parissa. Tässä suhteessa he poikkeavat jonkin verran toimeentulotuen asiakkaista. Vuokratästejä oli joka neljännellä ja pika- vippejä joka viidennellä. Vuokratästit ovat tavallinen ongelma toimeentulotuenkin asiakkaille. Tärkeimmän syyn avun hakemiselle voisi toisin sanoen arvioida monissa tilanteissa toisinkin kuin Diakoniarahaston työntekijät ovat tehneet, mihin nuo edellä olevat arviot perustuvat. Niinpä tutkin tarkemmin sattumanvaraisesti valittua 20 yksittäistä hakemusta ja niistä erityisesti hakijoiden velkatilanteita. Yhtään kokonaan velatonta ei valikoitunut joukkoon, ja enimmillään yksittäisiä velkoja oli 52. Enimmillään velkoja näissä tapauksissa oli 150 000 euroa ja vähimmillään muutama tuhat euroa.

Velkaantumiseen johtaneet tilanteet ovat luonnollisesti moninaiset. Seuraavassa kaksi kuvaus tilanteista, joissa kummassakin yksi näkökulma on kunnallisen sosiaalitoimen rooli. Hakemusten mukaan apua on haettu myös kunnan sosiaalitoimelta.

Kyseessä on noin 30-vuotias aikaisemmin työssä ollut nuori, joka sairastui viisi vuotta sitten vakavasti, toipui lääkityksen ansiosta mitenkuten. Kuntoutusvaiheessa tapahtunut hoitovirhe lopetti mm. osallistumisen toipumisen aikana alkaneen kuntouttavan työtoimintaan. Siinä vaiheessa alkoi myös velkaantuminen, ja syksyllä 2015 velkalistassa oli 53 laskua, joista 52 on perinnässä. 32 laskuista on julkisen terveydenhuollon laskuja, joita perivät tutut tahot: Intrum Justitia ja Lindorff. Lisäksi perinnässä on sähkölaskuja, puhelinkuluja ja joku- nen yksityislääkärimaksu ja Kelakin perii takaisin työmarkkinatukea muutamalta päivältä. Toimeentulotukea ei ole hakemuksen mukaan saanut, ja koska asunoton ei myöskään asumistukea. (mies n. 30 v, syksy 2015)

Tulevassa Kelan hallinnoimassa perusturvajärjestelmässä työmarkkinatuen takaisinpe- rintä olisi ehkä soittanut jotain kelloja, ja asiakas olisi ohjattu kunnallisen sosiaalihuollon asiakkuuteen. On myös mahdollista, että iso osa julkisen terveydenhuollon maksuista olisi kuitattu ns. tavanomaisina terveydenhuoltomenoina osana Kelan toimeentulotukipäätös- tä. Tällaisten tilanteiden seuranta on jatkohankkeemme yksi ilmeinen kohde.

Avustushakemuksissa hyvinkin tavallinen on seuraava, hometalosta johtuva tilanne.

Perhe ostanut ja remontoinut rintamiestalon, josta muutamaa vuotta myöhem- min todettiin homeongelma. Perhe muutti ensin pihan saunamökkiin ja sitten vuokra-asuntoon. Hometalon uusi remontti aloitettu. Velkaa yli 120 000, mut- ta toistaiseksi ne ovat hoidossa. Tulot riittävät mitenkuten ruokaan ja muihin päivittäisiin menoihin. Huoltajien henkinen kestävyys alkaa olla lopussa. Avus- tusta haettu huonekaluihin ja väliaikaisessa asunnossa tarvittaviin tarvikkei-

siin. Sosiaalitoimen kanssa ”on neuvoteltu avustamisesta”, mutta hakemuksen mukaan toistaiseksi ilman tulosta. Paikallinen seurakunta avustaminen talon vakuutuksessa.

Kuvattu tilanne vaikuttaa melko tyypilliseltä tilanteelta hometalojen yhteydessä. Kuvauksen eroaa täydellisestä pattitilanteesta siinä, että vauriot sen verran paikallisia ja paikallistettu, jotta talon korjaus on mahdollinen. Sosiaalitoimen kannalta omistusasuntoon tuleminen kannalta hankala, mutta STM:n oppaan mukaan kuitenkin lain hyvinkin harkittavissa (STM 2013, 105–106). Lisäksi etenkin ehkäisevään toimeentulotukeen tehdyn tarkennuksen (2000) jälkeen: *Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi...* (13.§ 923/2000).

Kolmisenkymmentä kuntaa tarjoaa tällä hetkellä asukkaalleen sosiaalisia luottoja. Näissä kunnissa asuu kuitenkin noin 44 prosenttia väestöstä. Sosiaalista luototusta kehitetään yllättävien talousongelmien hoidossa. Kuntien sosiaalista luottoa voidaan myöntää syistä esimerkiksi talouden hallintaan saattamiseen, velkakierteen katkaisemiseen, kodin hankintoihin, kuntoutumisen ja työllistymisen edistämiseen, asumisen turvaamiseen tai sosiaalisen kriisin ylittämiseen. Siis pitkälti asioita, joita myös uusi sosiaalihuoltolaki kunnilta edellyttää.

Jotkin seurakunnat ovat osan avustustoiminnastaan siirtäneet ”sosiaalisten luottojen” myöntämiseen. Esimerkiksi Kotkan seurakunta myöntää ”pienlainoja”, joka perustuu seurakunnan rahastoimien lahjoitusten varaan. Myös Takuu-Säätiö on aloittanut pienlainatoiminnan. Ne ja kuntien organisoima sosiaalinen luototus ovat vaihtoehtoja juuri pien- tai tätä nykyä pikemmin limiittilainoille.

Esimerkiksi vakuudettomia luottoja myöntäessään luottoyhtiön pitäisi toimia omalla riskillään. Onkin paradoksaalista, että perinnälle haetaan – ja useimmiten saadaan – vahvistus käräjäoikeudesta kuten edellä olevat luvut osoittavat. Samalla luottoyhtiöt omien toimintatapojensa vuoksi kuormittavat oikeuslaitosta. Ns. velkomisasioiden osuus oli vuonna 2013 kaksi kolmasosaa kaikista siviilijutuista, kun niiden osuus oli vuonna 2000 vain kymmenesosa jutuista.

Diakoniarahaston hakijoiden varsin yksityiskohtaisissa velkaluetteloissa näkyvät edelleen vahvasti pikavipit, mutta muutos niiden vaihtumisesta suurempiin limiittipikalainoihin on jo nähtävissä. Lisäksi joukossa on jonkin verran yksityislainoja, joista useimmat on otettu sukulaisilta ”vertaislainoina”, joiden määrä voi hyvinkin olla kasvussa. Luottoyhteiskunnan mahdollisia muutoksia on välttämätöntä seurata myös tässä tutkimushankkeessa.

6.5 Aktivointi- ja osallisuus työ- ja toimintakeskuksissa

Toiminnassa olevien avoimien päivä- tai toimintakeskuksien määrää ei taida kukaan aivan tarkkaan tietää. Kansalaisareena ylläpitää rekisteriä, johon toimintakeskusten ylläpitäjät voivat ilmoittautua. Maaliskuun 2016 tilanteen mukaan toimivia keskuksia oli-

si noin 220, mutta lukuun sisältyy melko paljon epävarmuutta. (Kansalaisareena 2016) Iso osa toimii lähinnä ”olohuoneina”, joissa saattaa olla palkattua henkilökuntaa, monesti palkkatuella tai sitten toimintaa pyöritetään vapaaehtoisvoimin.

Rauman seudun työttömät on esimerkki yli 20 vuotta toimineesta työttömien yhdistyksestä, joka on toteuttanut vuosien varrella toimintakeskuksessaan kunnan toimeksiannosta varsin pysyviä ”työvoimapolitiittisia toimenpiteitä”. ViaDia (Kuopio), Takatasku (Lahti) ja Rauman seudun katulähetys ovat esimerkkejä paikallisesti isoista järjestötoimijoista, joilla on vakiintunut asema paikkakunnillaan. Joillain tutkimuspaikkakunnillamme kunta tuottaa itse huomattavan osan työpaja ym. toiminnoista. Sellainen on esimerkiksi Vantaa. Rauma ja Seinäjoki taas ovat esimerkkejä kunnista, joissa kaupunki on merkittävä työvoimapolitiittisten toimien tuottaja ja myös yhdistykset ovat isohkolla panoksella mukana.

Kuopiossa erityistä tukea vaativien ryhmien osalta ViaDia Pohjois-Savo toimii erityisesti rikostaustaisten, pitkäaikaistyöttömien ja päihdekuntoutujien parissa yhteistyössä rikosseuraamuslaitoksen, kuntien sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon kanssa. Sen toimipisteissä toteutetaan työllistävää päivätoimintaa kuten ruoka-aputyötä, muuttopalveluja ja varastointia, kirpputori- ja kahvilatoimintaa sekä sosiaalista isännöintiä. Se järjestää kuntouttavaa työtoimintaa: ruoka-aputyön elintarvikkeiden noutaminen, ruuan vastaanottoon, lajitteluun, jakamiseen ja valmistukseen liittyvissä tehtävissä. Lisäksi kiinteistöhuolto-, siivous- ja keittiötehtäviä, työpaja- ja kirpputoritoimintaa ja muuttoapua tai muuta ”yleishyödyllistä toimintaa kunkin toimipisteen omista tarpeista ja erityispiirteistä lähtien.” Näyttäisi siltä, että ViaDiassa tilanteen mukaan vaihtelevat samat tehtävät joko palkkatukityönä tai kuntouttavana työtoimintana siten, että sisään tullaan kuntouttavan työtoiminnan tai työkokeilun kautta, jonka jatkoksi pyritään saamaan palkkatukijakso.

TAULUKKO 6.5. Takatasku (Lahti), työvoimapolitiittiset toimenpiteet.

	2015	2014	2013	2012
Tukityö (85 %–100 % työaika)	43	33	41	40
Työelämävalmennus/työharjoittelu	0	0	13	55
Työhön tutustuminen (3–14 vrk)	0	1	1	2
Ammatillinen koulutus	4	4	6	9
Työvoimapolitiittinen koulutus	0	4	3	6
Oppisopimus	1	0	0	0
Kuntouttava työtoiminta	6	2	5	3
TOIMENPITEET YHTEENSÄ	110	99	109	120
TYÖVOIMAPOLIITTISET SOPIMUKSET, ERITTELY				
• eri henkilöitä yhteensä	88	89	103	117
• joista maahanmuuttajia	18	21	23	20
• alle 25-vuotiaita	26	15	23	22
• Työvalmennuksessa aloittaneet / miehiä 13, naisia 46	59	59	56	66
TERVEYDENHOITAJAN TERVEYSKARTOITUSKYSELYT	47	45	44	56

TAULUKKO 6.6. Rauman seudun katulähetys, työpajat, työvoimapolitiittiset toimenpiteet ym.

Osallistujia	2015	
Ammatillinen koulutus (Nuorten paja)	18	9 alle 18 v
Työpaja	89	
Etsivä nuorisotyö	43	
Oppisopimus	36	Valo ESR-valmennus, Nuorisotakuu

Takatasku on Lahden seurakuntayhtymän ja Lahden kaupungin yhdessä järjestämää palvelua työllisyyden edistämiseksi ja syrjäytymiseksi ehkäisemiseksi. Siellä järjestetään työvalmennusta eri-ikäisille vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville, erityisesti nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. ”TE-toimiston palkkatukiehdot muuttuivat moneen otteeseen kuluneen vuoden aikana, mikä vaikeutti ihmisten ohjautumista Takataskun työvalmennuspalveluihin. Niinpä valmennuspalveluja ei kyetty tarjoamaan edellisvuotta useammalle henkilölle.”

Rauman seudun katulähetyksellä on pitkä kokemus työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tuottamisesta niin kaupungille kuin TE-keskukselle. Toiminnan haasteita ja uusia toimintatapoja arvioitiin muun muassa seuraavasti: ”*työmme kautta kohdattavat haasteet kasvavat tasaisesti, enemmän pitkäaikaistyöttömiä, pidemmät leipäjonot, huumeneluja vaihdetaan kasvavasti, nuorten ongelmat moninaistuvat, ...* ”*Tarvitsemme uudenlaisia tapoja toimia... rahoitusmalleja lisäämällä ei ongelmat ratkea... Yksi lähestymistapa voi olla se, että ympäristölle tiedotetaan paremmin. Silloin heidän mukaansa saaminen alueen hyvinvoinnin paranemiseksi on ehkä helpompaa*”. (Rauma 22.9.2015.) Rauman seudun katulähetys on vapaaehtoistyöntekijöitä rekrytoidessaan, ottanut käyttöön ”sosiaalisen sponsoroinnin” käsitteen, jota he pitävät uudenlaisena tapana haastaa eri tahot yhteistyöhön. ”*Pienikin teko on merkittävä*”. (RSKL 2016, 14.)

Vantaan Työttömät ry:n vuosina 2013–2015 toteuttama Arjen Ilo-hanke on esimerkiksi monirahoitteisesta projektista, jonka toteutti kolmannen sektorin toimija. Hankeen rahoittajana olivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ja yhteistyötahoina toimivat mm. Uudenmaan TE-toimisto ja Vantaan kaupunki. Siinä autettiin ikääntyneitä kotona asuvia ihmisiä selviytymään arjen toiminnoista ja samalla poistaa yksinäisyyden ja turvattomuuden tunnetta. Vantaan Työttömät ry palkkasi yhteistyössä. Uudenmaan TE-toimiston kanssa hankkeen työntekijät (toiminta-avustajat) ja toimi työsuhteen ajan heidän työnantajanaan. Tehtävään palkattiin pitkäaikaistyöttömiä, tuolloin 500 päivää työttömänä olleita. Hankkeen etenemisestä ja käytännön asioista vastasi toiminnanohjaaja ja hänen apunaan oli lisäksi hanketyöntekijä. He toimivat yhteishenkilöinä asiakkaiden ja työntekijöiden sekä eri yhteistyötahojen välillä. Hankkeen keskeisin ajatus oli tarjota kotiapua vantaalaisille kotona asuville ikääntyneille. Palvelut olivat asiakkaille maksuttomia. Toiminta-avustajien työtehtäviä olivat muun muassa asiointiapu, ulkoiluapu, pienimuotoiset arkiaskareet ja seurustelu, mutta eivät hoito- toimenpiteet, lääkahoitoon liittyvät asiat, eivätkä myöskään suursiivoukset tai pankki- ja raha-asioiden hoito.

Hankeen kolmantena toimintavuotena mukana oli 21 sellaista asiakasta, joiden luona käytiin kerran viikossa. Suurin osa asiakkaista oli ohjattu Vantaan kaupungin kotihoidon kautta. Muutama asiakas oli tullut myös kaupungin sosiaalityöntekijän kautta. Joitakin asiakkaita tuli myös mainosten ja puskaradion kautta. Sanomattakin on selvää, että tällaiselle kiireettömälle palvelulle on tilausta ja sellainen oli myös asiakaspalaute, vaikka viimeisen toimintavuoden aikana muutokset palkkatukijärjestelmässä aiheuttivat suuria vaikeuksia toiminnan käynnissä pitämisessä. Vantaan Työttömät on kuitenkin hakenut jatkohanketta ”Omaishoitajan Apuna Arjessa” vuosille 2016–2018. (Vantaan Työttömät 2016.)

Työllistämisen- ja aktivointitoimia ei pidä etenkään kolmannen sektorin osalta tarkastella vain työllisyysnäkökulmasta. Osaa voi pitää hiukan keinotekoisina ”epävirallisina” toimijoina. Ne ovat useinkin kuntien itse perustamia säätiöitä tai ”työvoimayhdistyksiä”. Monet ovat kuitenkin aidosti esimerkiksi työttömien tai muiden kansalaisten ja järjestöjen käynnistämää ja edelleen ylläpitämiä. Monipuolisimmillaan ne tarjoavat työllistymismahdollisuuksien lisäksi vaihtoehdon yksinäisyydelle, sosiaalista kanssakäymistä, opiskelu- ja harrastustoimintaa ja ruoka-apua. Muutokset palkkatukisäädöksissä ja kuntouttavassa työtoiminnassa, joihin toimeentulotuen Kela-siirtokin heijastuu, voivat vaiuttaa monella tavalla näihin toimintamuotoihin.

6.6 Yhteenveto

Epävirallinen aineellinen avustaminen on viimeisen parinkymmenen vuoden aikana laajentunut Suomessa varsin voimakkaasti. Erityisen toimeliaita ovat olleet paikallisseurakunnat ja muut uskonnolliset yhteisöt. Koska esimerkiksi ruokajakelut perustuvat pitkälti vapaaehtoistyöntekijöihin, voivat toiminnan vuosittaiset vaihtelut ollut suuriaakin. EU:n elintarvikeavun myötä (vuodesta 1995) ruoka-aputoiminta on kuitenkin vakiintunut useamman sadan paikallisyhteisön toiminta-areenaksi. Joillekin EU:n apu on käytännössä ainoa ruoka-avun muoto, useimmille se on vain osa toiminnan perustaa. Voimakkaimmin on laajentunut ns. ylijäämäruoan kierrätys, joka on synnyttänyt paitsi uutta *yhteisöapua*, myös uusia *yhteisötalouden* muotoja.

Taloudellisen avustaminen on yksi *yhteen kietoutumisen* alue julkisen ja kolmannen sektorin välillä, mutta etenkin ruoka-avun ja leipäjonon myötä yhteys markkinoihin on yhä ilmeisempi (esim. yhteistyö kauppaliikkeiden kanssa, From Waste to Taste). Yhteys, jopa yhteen kietoutuminen kunnallisen sosiaalihuollon kanssa taloudellisessa avustamisessa, on kiinteintä seurakuntadiakonian kanssa. Siellä kun on työssä yleensä kokopäiväisesti palkattuja sosiaalialan asiantuntijoita.

Hankkeessamme on keskitytty tavalla taloudellisen avun lisäksi työllistämisen- ja aktivointitoimiin, mikä on tietysti loogistakin toimeentulotuen maksatuksen siirtoa koskevan muutoksen seurannassa. Lisäksi velkatilanteet nousevat luontevasti kirkon diakoniarahaston aineistosta esille. Niissä on paljon esimerkkejä ”yhteen kietoutumisen” kuvauksista jopa skenaarioista. Vertaistuki on perinteisesti ollut sosiaalipuolella vahvaa juuri päihdehuollossa, mutta ruoka-avun yhteisöllisten muotojen kehittyminen tuottaa uusia vertaistuen muotoja.

Aktivointi- ja työllistämistoimenpiteet ovat olleet etenkin työttömien yhdistyksille toiminnan ydin niiden perustamisesta asti. Myös kunnat ovat muun muassa ostopalveluina hankkineet ”työvoimapolitiittisia toimenpiteitä” järjestöiltä, ja joissain kunnissa koko kunnallinen työllisyyspolitiikka on hankittu paikalliselta järjestöltä tai säätiöltä. Ilman työvoimahallinnon ja Raha-automaattiyhdistyksen tukea suuri osa siitä olisi jäänyt toteutumatta. Parin viime vuoden aikana etenkin palkkatukeen suunnattuja määrärahoja on vähennetty voimakkaasti ja tätä kirjoitettaessa uhkana on palkkatuen siirtäminen pelkästään yrityksiin työllistämisen välineeksi. Haaste pitkään työttömien ja työttömyyden kanssa toimineille järjestöille ei ole uusi, ja ne voisivat luontevasti jatkaa kuntien uusien tehtävien toteuttajina. Sosiaalityön ja -ohjauksen kiinnittymistä vahvemmin kuntien työllisyysyksiköihin tai muuhun rakenteeseen ei kovin konkreettisella tasolla ollut vielä kaikkialla mietitty. Poikkeuksina ovat toki kunnat, joissa sosiaalitoimen aktiivipolitiikalla on olemassa rakenteita, ja siten useinkin toimiva yhteys kolmannen sektorin toimijoihin.

Pelkän ruokajakelun organisointi on tunnistettavissa hyvinkin perinteiseksi *hyväntekeväsyydeksi* tai *armeliaisuudeksi*. Hiukan tulkitsijan näkökulmasta riippuen voidaan ruoka-apua pitää yhtä hyvin osana *solidaarisuustaloutta*, jolla taas tarkoitetaan muun muassa aikapankkeja, vaihtopiirejä, vapaaehtoistyötä, yhteiskunnallisia yrityksiä, ekoyliä, osuuskuntia, omavaraisviljelyä ja paljon muutakin. Konnotaatio on yhtä kaikki varsin erilainen.

Ruoka-avun ympärille on parissa vuosikymmenessä yhteen kietoutunut oma mikro-maailmansa, jossa muutoin hävikkiin joutuvalla ruoalla on muototutunut uusi kierron alue. Siinä kohtaavat niin ruokaa kipeästi tarvitsevat kuin hävikkiä ideologisista syistä näin vähentävät, hyväntekeväsyyshyhteiskunta sekä yritykset ja kunnallinen sosiaali-, ympäristö- ja viimeksi koulutoimi. Tämä uusia muotoja tuottava kierron sfääri ei millään muotoa ole suomalainen keksintö (ks. Riches & Silvasti 2014, 9–12).

Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus joutuvat hakemaan asiakkaansa ja tulevat työmuotonsa osana sosiaalihuoltoa, jossa perustoimeentulotuki ei toimi sen paremmin sisään heitettötuotteena kuin työtä leimaavana tekijänä. Tilanne on uusi, mutta odotettu ja monesti kaivattu mahdollisuus tehdä ”oikeaa sosiaalityötä”. Uudessa tilanteessa sosiaalihuollon ja sosiaalista kuntoutuksen toimintamalleja voi hyvinkin löytyä kolmannen sektorin suunnalta. Monet järjestöt ovat vuosien ja vuosikymmenien aikana onnistuneet luomaan syrjäytymistä ehkäiseviä ja vähentäviä toimintamuotoja, jopa rakenteita. Usein ne perustuvat sellaiseen yhteisöllisyyteen, jopa vertaistukeen, jota julkinen järjestelmä ei voikaan apinoida. Sen sijaan aikaisempaa monipuolisempi yhteistyö seurakuntien, järjestöjen, asukasyhdistysten, urheiluseurojen ym. kanssa on itsestään selvältä vaikuttava kehittämissuunta. Palaute mainituilta tahoilta viittaa siihen, että monin paikoin kehittämisen varaa on paljonkin.

7 Sosiaalityön uusi asento: paikka, rooli ja orientaatio

Pekka Karjalainen

Sosiaalityöntekijät eivät toimi metodisesti, vaan järjestelmäkeskisesti. Näin väitti Sune Sunesson vuonna 1981 tutkimuksensa perusteella, ja aiheutti keskustelua myös Suomessa. Näkemys tuntuu edelleen ajankohtaiselta.

Kysymys metodista sisältää pohdinnan sosiaalityön sisällöstä, luonteesta ja omaleimaisuudesta. Eskolan ja Viheriärännan (1982) mukaan metodi on sosiaalityön järjestelmällinen menettelytapa jonkin päämäärän saavuttamiseksi tavoitteita asettamalla. Sosiaalityössä on tunnistettavissa sille ominainen yhtenäinen menettelytapa, joka hallitsee käytettyjä tekniikoita ja toimenpiteitä. Heidän ajatuksensa oli, että kun aiemmin henkilökohtainen huolto (case work), ryhmätyö ja yhteiskuntatyö nähtiin metodeina, ovat ne itse asiassa metodin välineitä. Lohkoutunut käsitystapa sosiaalityöstä muotoutuisi kehityksen myötä kokonaisvaltaiseksi. Sosiaalityön sisältö ja menetelmät hahmottuvat puolestaan sen tehtävästä ja päämäärästä käsin.

Sosiaalityön päämäärä on lyhyesti ilmaistuna asiakkaan selviytymisen tukeminen elämässään. Sosiaalihuolto huomioi kolme samanaikaisesti vaikuttavaa päämäärää. Välittömin on sosiaalityöntekijän väliintuloa ja asiaan puuttumista vaatineen häiriön poistaminen asiakkaan ongelmatilanteesta. Toiseksi asiakkaan elämisen mahdollisuudet tulisi turvata sosiaalipolitiikan standardien mukaisiksi tarjoamalla yhteiskunnan resurssijärjestelmät hänen käyttöönsä. Kolmanneksi asiakas pyritään aktivoimaan ongelman ratkaisemiseen tukemalla hänen toimintakykyään ja elämässä selviytymistä. (Eskola & Viheriäranta 1982.)

Sosiaalityön ammatillinen metodisuus on yhtäältä metatasaista (reflektiivistä) ajattelua, joka ohjaa pikemmin kysymään miksi, kuin vastaamaan miten. Toisaalta metodisuus tarkoittaa sosiaalityöntekijän oman toiminnan systemaattista jäsentämistä, jolloin voidaan puhua jopa työprosessin systemaattisesta vaihemallista. Kyse on tällöin ammatillisten toimintaperiaatteiden tiedostamisesta ja työn näkyväksi tekemisestä sekä saattamisesta arvioitavaksi ja työn eettisten periaatteiden konkretisoimisesta. Sosiaalityössä on siis perinteensä kehittää teoreettisia malleja ja niiden mukaisia työskentelytapoja. (Karvinen 1993, 168.)

Timo Toikko (2005, 213–215) on hahmotellut sosiaalityön historiasta kaksi peruselementtiä, jotka määrittävät työn sisältöä. Sosiaalityö on luonteeltaan materiaalista auttamista. Tällä on taustansa köyhien ja vaivaisten elinolosuhteiden kohentamisessa. Toiseksi sosiaalityöhön on liittynyt aina myös ei-materiaalisen avun antaminen; apua

tarvitsevien ”henkis-sielullinen tukeminen” on nähty työn erityisenä toiminta-alueena. Materiaalinen sosiaalityön elementti sisältää kolme sosiaalityön piirrettä. Ensinnäkin sille on tyypillistä ongelmien luokittelu, ja tarkoituksena on usein ongelmien hallinta niiden ratkaisemisen sijaan. Toiseksi sosiaalityöllä on pyrkimys toimenpiteisiin. Tiettyyn luokiteltuun ongelmaan on pyritty luomaan toimenpideperusteinen ratkaisu. Kolmanneksi materiaaliseen elementtiin liittyy kysymys sosiaalisesta oikeudesta.

Ei-materiaalisessa elementissä on kysymys ideasta, minkä oletetaan mahdollistavan muutoksen yksilön, ryhmän tai yhteisön elämässä. Ei-materiaalisen elementin voidaan nähdä innoittavan sosiaalityöntekijät toimintaan, jonka kautta työtä perustellaan. Se käsittelee lisäksi työskentelyperiaatteet eräänlaisina sosiaalityön hyvinä käytäntöinä. (Toikko 2005, 216.) Samalla tavalla Eskola ja Viheriäranta (1982) näkevät, että sosiaalityön kohteena on ongelmatilanteisiin liittyvä toiminta ja että ongelma ei ole ihminen vaan tilanne. Sosiaalityö tarkastelee ihmistä ja tämän toimintaa suhteessa ympäristöön. Työn yhteiskuntapoliittinen tehtävä sekä ammatin eettiset vaateet edellyttävät sosiaalityöntekijän sitoutumista ihmiseen että tämän ympäristöön.

Samalla kun sosiaalityö on ajan saatossa eriytynyt erilaisiksi tehtäväkentiksi, on myös uusia ammatillisia käytäntöjä syntynyt. Sosiaalityöstä on erottautunut joukko erityisaloja, kuten esimerkiksi lastensuojelun sosiaalityö, päihdetyö, gerontologinen sosiaalityö, osin nuoriin kohdistuva työ ja lopulta perustoimeentulotukeen liittyvä työ, jota ovat pitkälti hoitaneet kuntien etuuskäsittelijät. Sosiaalityön ja toimeentulotuen vahva liitto näyttää olevan hajoamassa kun perustoimeentulotuki haetaan jatkossa Kelasta ja ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki kunnasta. Jälkimmäisten osalta syntyy myös mahdollisuuksia toimeentulotuen käyttämiseksi aiempaa kohdennetummin sosiaalityön välineenä sosiaalihuoltolain henkeen mukaisesti.

Metodisuuden näkökulmasta katsottuna sosiaalityö ei perustu yksittäisten työmenetelmien hallintaan, vaan tavoiteltuja vaikutuksia pyritään saavuttamaan erilaisia menetelmiä ja monialaista osaamista yhdistellen. Työorientaation käsite tarkoittaa sosiaalityön suuntaamista siten, että sosiaalityön eri tehtäväalueisiin liittyviä menetelmiä tarkastellaan kokonaisuutena. Orientaatiot muodostavat sosiaalityön osaamisperustan ja tarkoittavat erityisosaamisen kehittämistä riittävän laaja-alaisesti.

Työorientaatioiksi ovat erottuneet esimerkiksi ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen sosiaalisina investointeina, kuntouttava sosiaalityö, yhteisösosiaalityö ja rakenteellinen sosiaalityö. Orientaatiot koostuvat erilaisista sosiaalityön työmenetelmistä, kuten esimerkiksi yksilö- ja ryhmätyömuodoista, psykososiaalisesta työstä, palveluohjauksesta ja valtaistavista menetelmistä. Orientaatioihin perustuvassa sosiaalityön mallissa voidaan toimia samaan aikaan mikro- ja makrotasolla työskenneltiinpä yksilökohtaisin menetelmin tai rakenteisiin vaikuttamalla. (Karjalainen 2011, 149–151.)

7.1 Artikkelin tavoite ja toteutustapa

Perustoimeentulotuen Kela-siirron, tuoreen sosiaalihuoltolain, sote-uudistuksen ja ammattihenkilölain (817/2015) vuoksi kysymys sosiaalityön roolista yhteiskunnassa, työn tekijöistä, tekemisen tavoista ja menetelmistä sekä organisoinnista on ajankohtainen. Artikkelin tavoitteena on selvittää, miten sosiaalityössä käytettävät työmenetelmät vastaavat tuen tarvitsijoiden tarpeita ja millaisia muutostarpeita työn kehittymiselle nähdään lähitulevaisuudessa? Toiseksi selvitetään, millaisia uudistuksia sosiaalityön organisoinnissa ja sisällöissä on tehty? Sosiaalityön metodisuuden ja orientaatio-käsitteen kautta pyritään hahmottamaan työn sisältöä, luonnetta ja toimintatapaa.

Tarkempia tutkimuskysymyksiä ovat:

- Millaisin menetelmin ja orientaatioin sosiaalityötä tehdään?
- Millainen on toimeentulotukityön ja sosiaalityön suhde?
- Millaisia edellytyksiä sosiaalityöllä on muuttua tavoitteelliseksi ja vaikuttavasti asiakaskohtaisia prosesseja eteenpäin vieväksi työksi?
- Millaisia mahdollisuuksia yhteisösosiaalityölle ja rakenteelliselle sosiaalityölle nähdään lähitulevaisuudessa?
- Miten sosiaalityön kohde määrittyy?
- Miten sosiaalityö pyrkii vastamaan asiakakunnasta ja ympäröivistä olosuhteista nouseviin haasteisiin?

Artikkelin aineistona on käytetty 12 kunnassa ja yhdessä liikelaitoskuntayhtymässä koottua haastatteluaineistoa. Haastateltavat koostuivat etuuskäsittelijöistä, sosiaaliohjaajista, sosiaalityöntekijöistä, johtavista sosiaalityöntekijöistä, sosiaalityön esimiehistä sekä sosiaali- ja työllisyyspalvelujen johtoon kuuluvista henkilöistä. Aineisto on teemoitettu siitä nouseviin kategorioihin, jonka pohjalta varsinainen analyysi on tehty. Artikkelin otsikointi vastaa analyysissä esille tulleita ja tutkimuskysymysten rajaamia kategorioita.

7.2 Toimeentulotuki ja sosiaalityö

Sosiaalityötä määrittävät toimeentulotuen myöntämisen organisointi ja käytännöt, asiakkaiden tapaamisen käytännöt sekä kirjallisen ja sähköisen asioinnin tavat. Perustoimeentulotuen myöntäminen on pääosin etuuskäsittelyn vastuulla, jolloin toimeentulotukea haetaan kirjallisesti. Sähköinen hakeminen on mahdollista erityisesti suuremmissa kunnissa. Valtakunnallisesti katsoen sähköinen hakeminen on kuitenkin melko vähäistä, ja vaihtelua kuntien välillä on paljon. Esimerkiksi lokakuussa 2015 Helsingissä 19 prosenttia toimeentulotuen hakemuksista toimitettiin sähköisesti ja Turussa sähköinen hakeminen otettiin käyttöön vasta marraskuussa 2015 (Ahlgren-Leinvuo 2015, 25; Karjalainen ym. 2016). Tässä tutkimuksessa mukana olevissa kunnissa esimerkiksi Kuopiossa sähköisiä hakemuksia on 33 prosenttia, ja Varkaudessa niitä arvioidaan olevan 20–30 prosenttia. Sähköisen toimeentulotuen käytäntöjen kehittämistä on jarruttanut perustoimeentulotuen Kelaan siirtymisen odottelu.

Etuuskäsittelyn ja sosiaalityön välille on muodostettu kuntakohtaisia ratkaisuja, joilla sosiaalityön tuen tarpeessa olevia asiakkaita ohjataan tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Käsillä olevan tutkimushankkeen Päätösten tueksi -raportissa (Blomgren ym. 2016) eriteltiin kolme mallia. *Suoran kontaktin mallissa* etuuskäsittely ja sosiaalityö ovat yhdessä tarpeen mukaan ilman asiakkaiden ohjaukseen liittyviä kriteerejä. *Huoliasiakas-mallissa* kirjallista etuuskäsittelyä tekevät työntekijät ottavat yhteyttä sosiaalityöntekijään, mikäli hakemuksen pohjalta nousee huoli jostain asiakkaasta. Etuuskäsittelijöillä on käytössään esimerkiksi huolikriteerit ohjaamista varten. ”*Front desk / back office*”-mallissa sosiaalityön tarvearviointi ja ohjaus tehdään erillisessä arviointitiimissä.

Suoran kontaktin malli on tunnusomainen pienille kunnille, kun taas suuremmat kunnat ovat tehostaneet toimintaa esimerkiksi kahden jälkimmäisen mallin avulla. Pääosin uudet asiakkaat ja nuoret ohjataan aluksi sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan luokse. Norminmukaista toimeentulotukea saavat asioivat kirjallisesti tai sähköisesti etuuskäsittelyssä. Pienissä kunnissa toiminta koetaan notkeaksi, ja työnjaossakin joustetaan.

”Joku ottaa kopin, asiakkaan kannalta sujuvampaa, ovesta voi tulla tavalla tai toisella eteenpäin. Lain määräaikojen kanssa ei ole ollut ongelmaa, ei viivästyksiä että ihmiset eivät saisi eteenpäin asioita.” (Sosiaalijohto, pieni kunta)

”Kaikki tehdään vähän kaikkea, tietysti siellä on myös perustoimeentuloa, jotka ovat hakijoina kuukaudesta toiseen, ajanvarauksella kuka tahansa voi periaatteessa tulla kenelle tahansa, ja sit lähetään sitä selvittämään. Asiaa ei ole kovin hyvin organisoitu, jotenkin me vaan siitä selvittää ja puhutaan keskenämme kuka ottaa ja kelle kuuluu.” (Työntekijä, pieni kunta)

Pienemmissä kunnissa toivotaan moniammatillisempaa otetta, vaikka epävirallista kommunikaatiota käydään paljon. Toimeentulotuki koetaan välineeksi, jolla tukea tarvitsevat saadaan hakeutumaan palvelujen piiriin. Samoin toimeentulotuella voidaan reagoida nopeasi asiakkaiden tilanteisiin. Toisaalta nähdään, että pelkkä taloudellinen tukeminen ei yksin riitä. Pelkkä toimeentulotuen käyttö työmenetelmänä voi pahimmillaan vain pitkittää asiakassuhdetta sen sijaan, että sillä edistettäisiin myönteisiä muutoksia asiakkaan elämässä (ks. Saikkonen ym. 2015, 14; Kivipelto ym. 2013).

”Jos laitetaan vuodeksi toimeentulotuki pyörimään ilman, että asiakasta tavaataan, on se merkki siitä, että asiakkaalla ei ole enää juuri mitään toivoa.” (Esimiestason työntekijä, pieni kunta)

”Toimeentulotuki ei estä sosiaalityön tekemistä, mutta se mitä se sosiaalityö on, pitää kirkastaa itselleen.” (Työntekijä, pieni kunta)

Tiimimalleissa (etuuskäsittelytiimi, sosiaaliohjauksen tiimi, sosiaalityön tiimi jne.) asiakkailla voi olla negatiivisia kokemuksia siitä, että oman työntekijän sijaan tiimi vastaa hänen asioistaan, ja että työntekijä voi vaihtua useinkin. Pelkästään toimeentulotuesta voi olla vireillepanotiimi, päätöksentekotiimi ja maksatustiimi. Toisaalta työntekijöi-

den ollessa poissa palvelu on turvattu, ja asioita voidaan käsitellä koko kaupungin tasolla samaa tahtia. Työntekijöiden kokemus on, että työtaakka on muuttunut kollektiiviseksi, ja ”työmäärää” tehdään yhdessä. Asiakkaat myös vaihtuvat, jossa on hyvät ja huonot puolensa. Tiimimallit, joissa samassa moniammatillisessa tiimissä on etuuskäsittelijä, sosiaaliohjaaja ja -työntekijä johtavan sosiaalityöntekijän alaisuudessa, koettiin toimivina. Joissakin kunnissa harmiteltiin mallin murenemistä Kela-siirron myötä. Haasteena mallissa nähtiin, miten etuuskäsittelyssä nähdään hakemusten taustalla olevat asiakkaiden ongelmat.

Suuremmissa kunnissa on käytössä ”front desk / back office” -tyyppisiä ratkaisuja, joista voidaan käyttää esimerkiksi nimitystä ”alku- ja neuvontapalvelu / takapalvelu”. Alku- ja neuvontapalvelussa asiakas voidaan ohjata jo puhelimitse oikeaan paikkaan, tai tehdään sosiaalityöntekijän palvelutarvearvio. Näiden jälkeen asiakas ohjataan esimerkiksi etuuskäsittelyn, nuorten tai aikuisten palvelujen tai työllistämisen palvelujen tiimeihin. Mallissa pyritään siihen, että mahdollisimman moni asiakas saa hoidettua asiansa niin, että ohjausta paneutuvaan sosiaalityöhön ei tarvittaisi. Suurissa kunnissa ratkaisu tehostaa asiakasvirtojen hallintaa ja nopeuttaa asiakkaan pääsyä suoraan tarkoituksenmukaiseen palveluun. Tällaisessa asiakkaan tarpeesta lähtevässä mallissa pystytään paneutumaan suunnitelmalliseen työhön. Kuitenkin jopa 90 prosenttia asiakkaista voidaan hoitaa niin sanotussa alkupalvelussa ja loput saavat osakseen todella paneutuvaa sosiaalityön palvelua. Ongelmalliseksi tämäntyyppisessä mallissa koettiin, miten asiakkaat ohjautuvat palveluihin. Perinteisemmässä mallissa työntekijät tunsivat asiakkaansa, mutta ”tiimi- ja etu-takapalvelu” -tyyppisissä ratkaisuissa koettiin, että ”kaikki asiakkaat laitettiin samaan ämpäriin, hämmennettiin ja sitten jaettiin”. Koettiin myös, että suurin osa asiakkaista jää palvelujen ulkopuolelle ja osin oman onnensa nojaan. Toisaalta arvioitiin, että ”takapalveluun” päässeet voivat saada liiankin paneutuvaa työskentelyä osakseen, eli kyse on resurssien jakamisen haasteesta.

”Ongelma on, että meille ei ohjaudu asiakkaat, jotka palveluja tarvitsivat. Ja ne ketkä ohjautuvat, saavat jopa ylilaadukasta palvelua välillä.” (Työntekijä, suuri kunta)

Vaikka sosiaalityö ja etuuskäsittely on useimmissa kunnissa eriytetty, on sosiaalityö henkisesti edelleen kytköksissä toimeentulotukeen. Sosiaalityötä ja -ohjausta on vapautettu normitetun toimeentulotuen päätösten tekemisestä, mutta silti työntekijät ovat alkuun halunneet pitää kiinni toimeentulotukityöstä. Joissakin haastatteluissa tuli esille, että toimeentulotuki hallitsee sosiaalityön ajattelua, vaikka sosiaalityöntekijät eivät ole yli kymmeneen vuoteen tehneet normilaskelmia. Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki toimivat selkeämmin sosiaalityön välineinä. On myös nähtävissä, että etuuskäsittelyn ja toimeentulotuen eriytyminen sosiaalityöstä on johtanut toimeentulotuen käsitteen hämärtymiseen työvälineenä. Tietyllä tavalla etuuskäsittely ja sosiaalityö ovat erillisiä saarekkeita, mutta yhteistyökin toimii. Sosiaalityöntekijät ohjaavat ja konsultoivat etuuskäsittelijöitä päätöksissä sekä käsittelevät toimeentulotukeen liittyviä valitukisia. Samalla vallitsee epäselvyyttä tehtäväkuvista etuuskäsittelijöiden, sosiaaliohjaajien ja

sosiaalityöntekijöiden kesken. Kuntakohtaisesti on kuitenkin eroja, miten toimeentulotuen ja sosiaalityön rooleja määritetään.

”Meillä toimeentulotuki on sosiaalityön palvelumuoto ja se perustuu asiakassuunnitelmaan ja sosiaalityön laajempaan palvelutarvearvioon. Asiakkaat eivät siten ole voineet kieltäytyä sosiaalityöntekijän tapaamisesta. Mutta jatkossa tämä on mahdollista.” (Sosiaalijohto, keskikokoinen kunta)

Vaikka palvelutarpeen arviointeja ja asiakassuunnitelmia tehdään, suunnitelmalliseen asiakastyöhön siirtyviä on verrattain vähän. Samoin todettiin, että tällä hetkellä on olemassa suuri määrä asiakkaita, joita ei tavoiteta millään tavalla. Sosiaalityötä on voitu tehdä tähänkin asti, ja työpanos mennyt aika tavalla päihde- ja mielenterveystyöhön. Kunnan sosiaalityön asiakkuuteen jäävät ne, joilla on puhdasta sosiaalityön, päihde- tai mielenterveystyön tarvetta tai asumisen ongelmia. Asiakaskunnan haastavuus suhteessa auttamisen resursseihin ei aina ole tasapainossa.

”Pyritään tekemään aika pitkiä toimeentulotukipäätöksiä. Ei niitä voimavaroja lähdetä kartoittamaan. Kerrotaan, että voit ottaa yhteyttä jos haluat A-klinikkalle tai muutosta. Enemmän on nyt nuoriin satsattu.” (Työntekijä, pieni kunta)

”Luottamussuhde ja tuttuus ovat avaimia, esimerkiksi palvelutarvearviossa ei riitä, että tapaa asiakkaan vain kerran. Ihan turhaa työmäärää, jos on asiakkaan lähettänyt jonnekin, vaikka kuntouttavaan ja jos ei ole ratkaiseva asia tai voimavara tullut ilmi.” (Työntekijä, suuri kunta)

Näyttää siltä, että erilaisia asiakkaita tukevia palveluja on tarjolla, mutta haasteena on asiakkaiden ohjaaminen niihin. Vaarana on, että osa syrjäytyy tämän vuoksi. Joissakin tapauksissa sosiaalityöllä oli vaikeuksia toimia verkostojen kanssa; todettiin jopa, että verkostotyössä otetaan alkuaskelia. Toisaalta verkostotyötä korostettiin sosiaalityön parhaana työtapana: ”Hirveän tärkeää, että esillä on asiakkaan tilanteessa olevat viranomaistahot”.

Juuri virastomainen toimintakulttuuri tuotiin merkittävimpana sosiaalityön kehittämistä rajoittavana seikana esiin. Sosiaaliohjaajien todettiin pystyvän sosiaalityöntekijöitä nopeammin jalkautumaan ja ottamaan koppeja asiakkaiden tilanteista. Ohjaajat ovat rikkoneet virastokulutturia ja siihen sidoksissa olevaa aikataulutusta, jolloin asiakkaat pääsevät esimerkiksi palvelutarvearvioon huomattavasti aiempaa nopeammin. Rakenneellisemmasta sosiaalityön ajattelusta oli esimerkkinä kehittämistarpeiden tunnistaminen palveluittain ja sen miettiminen, miten voidaan toimia toisin.

7.3 Kela-siirto

Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelan hoidettavaksi herätti runsaasti pohdintaa. Aineistosta nousi esille kolme teemaa. Ensimmäinen liittyy siihen, miten tulevasta uudistuksesta on paikallisesti keskusteltu ja saatu tietoa. Toiseksi tuotiin esille uudistuksen hyviä puolia ja mahdollisuuksia. Vahvin kategoria liittyy Kela-siirrosta nouseviin huoliin ja ongelmiin, erityisesti asiakkaiden näkökulmasta.

Etenkään työntekijät eivät olleet saaneet Kela-siirrosta riittävästi tietoa, eikä asiasta ole juuri puhuttu. Saatettiin todeta, että ”tieto ei kulje ylhäältä alas, ei tiedetä” tai että ”ei ole ollut koko siirrosta puhetta, että mitä siinä tapahtuu, siinä mennään kyllä aika heikoilla”. Joissakin kunnissa sosiaalityön johto on ollut mukana Kelan kanssa tilaisuuksissa, joissa on käsitelty tietojärjestelmiä, kustannuksia ja tukien tasoja. Todettiin, että paikallisella, operatiivisella ja henkilöstön tasoilla tapahtuu paljon.

Paikoin on ollut tapaamisia Kelan paikallistoimiston ja sosiaalitoimen kesken. Suurista kunnista on oltu mukana valtakunnallisissa suunnitteluryhmissä. Eräitä esiin nousseita kysymyksiä ovat olleet esimerkiksi tietojärjestelmien yhteensopivuudet tai että tarvitaanko toimistotyövoimaa tietojen tekniseen siirtämiseen. Pienissä kunnissa on pikemmin odoteltu, millainen malli on tulossa ja milloin päästään keskustelemaan aiheesta. Toisaalta ymmärrettiin, ettei Kela ei pysty kehittämään kaikkien kuntien kanssa. Yleisesti areenoita suunnitteluun ei avautunut työntekijöillä eikä keskijohdolla. Seuraavassa kategorioiden sisältöä avataan tiivistetysti suorien lainausten avulla.

Kela-siirron mahdollisuuksia kuvattiin seuraavasti:

- Positiivinen, resursseja jää muuhun työhön. Kun kunnan vastuu kasvaa työllisyyden hoidossa, pitää aikuissosiaalityöhön panostaa enemmän.
- Aikaa suunnitelmiin, toive ettei työntekijöitä vähennetä, aikaa asiakkaalle kuunnella ja siitä eteenpäin.
- Mahdollisuus toimeenpanna uudistuksia joita uusi lainsäädäntö vaatii. Kela on superpäättäjä ja -maksaja kun etuudet pysyvät nykyisen kaltaisina, mutta näin ei välttämättä jatkossa ole. Ihmiset saavat päätöksensä Kelasta nopeammin, joten voi madaltaa asiakkaiden kynnystä hakea toimeentulotukea. Myös etuisuuksien yhteensovittaminen helpottuu.
- Asiakkaan tilannetta on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti, kun käytetään ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea.
- Meidän pitää lähteä ihan uudelta pohjalta mitä on ne sosiaalityön areenat, ei voi jäädä vain odottelemaan, josko joku soittaisi tai tulisi käymään. On jo lähdetty miettimään, miten lähdetään jalkautumaan ja ihmisten pariin, lähiöihin.
- Ohjaus- ja neuvontapalveluja kehitettävä, koska järjestelmä vaikeutuu entisestään. Yhteistyötä ja sosiaalityön roolitusta on työstettävä ja ennakoitava.

Huolta kannettiin erityisesti asiakkaiden saaman palvelun saatavuudesta ja luonteesta:

- Asiakkaiden tapaaminen tärkeää, ei voi kaikkea kirjallisesti hoitaa: onko se asiakas sitten jatkossa yksin siellä koneen takana?
- Asiakkaat tulevat pyytämään sosiaalitoimistoon apua Kelan lomakkeiden täytössä pienillä paikkakunnilla. Onko Kelalla resursseja? Alkaako asiakkaita tulla kuntaan Kelan ohjaamana paljonkin, tuleeko ”oikeita” tapauksia, kasvaako kunnassa harkinnan määrä, kasvaako toimeentulotuen kulut?
- Nyt etuuskäsittely on lähellä sosiaalityötä, tavoittaako kirjallinen kutsu asiakkaat, ja tulevatko he paikalle kutsusta?
- Nykyään hyvät etuuskäsittelijät, jotka osaavat ottaa kantaa huoliin ja murheisiin.
- Kuinka se voi toimia siellä, kun se on täälläkin vaikeeta, tämmöstä hakemusten täyttöä, et millasta aikaa siellä Kelan päässä on auttamiseen – Kela tuskin hyväksyy perustoimeentulotuen hakemuksia, joissa on vain nimi ja allekirjoitus. Ei voida alkaa asiakkaita preppaamaan, kun ei tiedä mitä siellä sitten on. Huolestuttavin tilanne heikoimmassa asemassa olevista, joilla ei ole ymmärrystä omasta tilanteestaan.
- Kaikilla ei pankkitunnuksia luottotietojen menettämisen vuoksi.
- Miten ihmiset kykenevät itseohjautuvuuteen?
- Kaikki eivät tule koskaan käyttämään sähköistä hakemista (taidot, luottotiedot jne.).
- Miten Kela tiedottaa asiakkaiden tilanteista, jos tilanne vaatii toimia kunnalta. Kela ei voi velvoittaa asiakasta menemään sosiaalitoimeen, voi vain ohjata. Miten akuutit tilanteet hoidetaan (lääkkeet loppu, vuokrien maksu suoraan)?
- Nyt kaikki asiakkaat ohjautuvat suoraan tai välillisesti toimeentulotuen kautta. Miten nuoret saadaan ajoissa sosiaalityön piiriin?
- Jos asiakas osaa teknisesti hakea toimeentulotuen, mutta on isoja elämänhallinnan ongelmia, niin saa rauhassa syrjäytyä. Nyt etuuskäsittelijät elävät sosiaalityön ympäristössä, kuulevat sitä maailmaa, tuleeko siitä nyt tekninen suoritus?

Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyöhön liittyvät näkökulmat:

- Vaikea hahmottaa mitä yhteistyö tulee olemaan.
- Miten väylä asiakkaille löytyy Kelan ja sosiaalityön välille?
- Yhteistyö Kelan kanssa tukea tarvitsevien osalta, miten ohjataan muihin palveluihin, ja mitkä ovat keskinäiset roolit?
- Miten Kela järjestää toimeentulotuen neuvonnan, joka vie nyt kunnissa paljon resursseja. On paljon asiakkaita jotka ei osaa hakea sääntöjen mukaan. Kun tullaan 2017 kunnista kysymään, sanotaanko, että ei kuulu meille? Nyt annetaan mm. asumistuesta ja työmarkkinatuesta yleistä neuvontaa. Asumiskulujen harkinta voi luoda kahden luokun periaatteen? Ehditäänkö hädöistä saamaan koppia ajoissa? Toimeentulotuen alentamisia pitäisi voida seurata.
- Alentamisista voi tulla kovaa vekslaamista, jos asiakas ei ole tyytyväinen → tekee oikeisuvaatimuksen → Kela pyytää sosiaalitoimesta lausuntoa → päätöksen saaminen kestää → asiakas tulee sosiaalitoimeen hakemaan täydentävää tai valittamaan.
- Kelan edustajan mukaan tulee yksisuuntainen sähköinen kanava kuten nytkin. Me nähdään Kelan tietoja, mutta me ei saada siirrettyä sinne meidän tietoa. Heikoim-

mat asiakkaat joutuvat aikamoiseen putoamiseen tässä välissä. Kela tulee varmuudella alentamaan perusosaa kahdeksi kuukaudeksi, jona aikana tulee suunnitelma kunnassa tehdä. Ei ole asiakaslähtöistä toimintaa, kun asiat liittyvät yleensä kriisitilanteeseen tai työstä irtisanoutumiseen. Kela ei perehdy syyhyn miksi ihmiselle käynyt niin.

Rakenteisiin ja talouteen liittyvät näkökulmat:

- Odotamme kunnalle huomattavaa kustannusten nousua.
- Miten Kelan konttorit säilyvät pienillä paikkakunnilla; Kela on vähentänyt palveluverkkoa.
- Harkinnanvaraisuus räjähtää kunnissa, kun kuitenkin tilanteet ovat yksilöllisiä.
- Kelan systeemi tulee olemaan liian normitettu, rankkaa asiakkaalle, jää nähtäväksi. Näinköhän kaikki asiakkaat kykenevät hakemaan tai reagoimaan ilmoitusvelvollisuuksiin, esim. opintotuen takaisinmaksun ongelmat Kelassa, ihmiset eivät reagoi niin nopeasti, vaikka tietävät, ettei raha kuulu itselle.
- Kunnan päättäjät eivät ymmärrä, että vain perustoimeentulotuki siirtyy ja harkinnanvarainen jää. Merkitseekö tämä sosiaalityön loppua?
- On niin tuskallista odottaa, milloin me aletaan keskustelemaan. Haluaisin välittää tietoa omille alaisille. Kyllä Kela osaa neuvoa asiakkaita, neuvoohan se nytkin. Haa-voittuvassa vaiheessa tulee olla yksikkö, joka ottaa vastaan vähän laajemmin sydämin. Meille kuuluu kaikki, kun ihmiset eivät oikein tiedä. Tämä täytyy pöläyttää ja uudistaa rakenteet. Miten päästään entistä enemmän jalkautumaan ihmisten pariin? Tulee olemaan mielenkiintoista. En usko vaaroihin. Kela tulee hoitamaan hommansa hyvin. Odottaminen ottaa nuppiin. Kun kuullaan Kelan suunnitelmat, päästään suunnittelemaan sitä omaa. Miten varmistetaan, ettei tule poiskäännyttäviä käytäntöjä sosiaalitoimenkaan palveluissa.

Itse sosiaalityön sisältöön liittyvät huomiot olivat vähäisiä. Pohdittiin, ”pitääkö kunnassa alkaa miettiä, mitä se sosiaalityö sitten on, kun toimeentulotuki siirtyy Kelaan?” Tai ”jos toimeentulotuki ei ole sosiaalityössä, näyttää asiakaskuntakin toisenlaiselta.” ”Pitäisi päästä kiinni perusongelmaan” tai ”miltä sosiaalityö näyttää sen jälkeen, kun siirto on tapahtunut.” Sosiaalityön roolia Kela-siirron jälkeen pohdittiin kysymällä, että ”kokeeko asiakas saavansa mitään hyötyä omasta työntekijästä, jos häneltä ei voi saada rahaa”. Sosiaalityön itseymmärryksen pohtimista kuvaa kysymys ”mitä se työ on muutoksen jälkeen?”. Hallinnollisemmin pohdittiin, että ”tuleeko meidän sosiaalityöhön enää asiakkaita, ja tuleeko siitä tarpeetonta, kun se ei tavoita ihmisiä ja sinne ei tule enää ketään.” Pohdinnat sosiaalityöstä ja toimeentulotuesta lähtevät laeista, organisaatiosta ja huolesta asiakkaiden selviytymisestä Kela-siirron jälkeen.

7.4 Sosiaalityössä käytettävät menetelmät ja työmuotojen uudistaminen

Yhtenä tutkimusteemana olivat sosiaalityössä käytettävät menetelmät ja työtavat. Haastattelussa esille nousi kolme kokonaisuutta. Ensinnäkin nimettiin yksittäisiä menetelmiä, joskin niukanlaisesti. Toiseksi teemaksi nousi työn jalkautuminen ja se, millaiseksi työn tulisi kehittyä. Kolmantena ovat organisaatioihin liittyvät haasteet sekä hallinnon ja talouden esteet sosiaalityön kehittämiseksi.

Yksittäisiä menetelmiä

Yksilötyöhön liittyvinä menetelminä haastattelussa mainittiin neuvonta ja ohjaus, talousongelmien selvittely, toimeentulotuki, erilaisten suunnitelmien tekeminen, kuntouttava työtoiminta ja aktivointi. Asiakkaan kohtaamiseen liittyviä menetelmiä ovat motivoiva haastattelu, huoliseula, keskustelu asiakkaan tilanteesta ja palveluohjaustyö. Arviointiin liittyvinä tuotiin esille elämänviiva, elämänpyörä ja itsearviointi. Myös asiakkaan asiointina mukana oleminen ja hakemusten yhdessä tekeminen mainittiin konkreettisina työmuotoina. Arkisessa työssä käytettäviä menetelmiä olivat myös kotikäynnit. Niiden tekeminen vaihtelee kunnittain ja hyvin paljon työntekijästä. Kotikäynneillä on mukana usein työpari toisesta organisaatiosta, esimerkiksi mielenterveystoimistosta tai perheneuvolasta. Verkostopalavereita pidetään, ja ne voivat olla suuriakin. Yhteistyötä sosiaalityössä tehdään useiden tahojen kanssa, mutta samalla todetaan, että yhteistyö on osin toimimatonta ja sitä tulisi monipuolistaa. Sosiaalityölle on kuvaaavaa, että paikallisesti voi olla hyvinkin tehokkaita ja usein pienen tiimin tai yksittäisen työntekijän kehittämisiä työmuotoja. Nämä ovat osoittautuneet kuitenkin haavoittuviksi. Esimerkiksi kahdessa kunnassa oli saatu eläkeselvittelyistä hyviä kokemuksia, eli saatu haettua eläkepäätöksiä tehostetun työn keinoin. Mutta kun näitä tehnyt työntekijä oli vaihtanut työpaikkaa, oli toimintakin loppunut.

Sosiaalityö jalkautuu – vai eikö sittenkään

Jalkautumisesta puhuttiin haastattelussa kahdella tavalla; lueteltiin olemassa olevia käytäntöjä tai pohdittiin sen mahdollisuuksia tulevaisuudessa. Varkaudessa on Hyvinvointi-ankkuri -toimintaa, jossa terveydenhoitaja ja sosiaalityöntekijä vetävät vanhemmuuden ja taloushallinnan ryhmiä. Asiakkaiden kanssa saatetaan mennä työpajoille tutustumaan. Lahdessa on ollut kaupunkiaktivismihanke, jossa kunnasta ovat olleet mukana sosiaalityöntekijä sekä ympäristö- ja kaavoituspuolen edustajia. Joissakin kunnissa terveydenhuollon kanssa on haettu uudenlaisia yhteistyömuotoja. Sosiaalityöntekijällä on usein kotikäynneillä tai muuten jalkauduttaessa työparinaan sosiaaliohjaaja. Raumalla on kaksi lähiötupaa, mutta siellä todettiin, että perinteinen työskentely vaatisi uudistamista. Lähiötuvissa kokoontuu yleensä pieni aktiiviporukka, jolloin apua tarvitsevat kokevat kynnyksen sinne tulemiseen. Joissakin kunnissa on matalan kynnyksen palveluja, joihin kuka vain voi osallistua tai soittaa esimerkiksi kerran viikossa yhden päivän ajan.

Lahdessa ”Intensiivisen tuen kokeilulla” on haettu uutta suuntaa sosiaalityöhön. Pa-neutuvalla työotteella on saatu parempia tuloksia kuin kerran kuussa -mallilla. Sosiaa-lisen kuntoutuksen sosiaaliohjaus on asumisen ja kotona selviytymisen tukea, lähityötä sekä palvelujen yhteen kokoamista. Lisänä käytetään erilaisia palveluita, ryhmätoimintaa ja omatoimisuutta lisääviä menetelmiä sekä toimintakykyä vahvistavaa ryhmä- ja yksi-lötukea. Asiakasta voivat auttaa myös kuntoutusohjaajat, psykiatriset sairaanhoitajat, ka-verit, edunvalvojat tai tukihenkilöt.

Jalkautuvassa työotteessa nähtiin sosiaalityön mahdollisuuksien avautuvan. Sosiaa-lityön rajapintoja on joissakin tapauksissa ryhdytty tutkimaan tai etsimään uusia työ-muotoja. Erässä kunnassa nähtiin, ”että resursseja on paljon, ja erilaisia mahdollisuuksia aletaan vasta nyt löytää”. Uusia avauksia havaittiin löytyvän nuorisotyön työtavoista ja pohdittiin, että nuorten kohdalla areenat vaihtuvat koko ajan, johon jalkautuva ja liik-kuva sosiaalityö sopisi. Esimakua työtavasta on saatu osallistumalla tapahtumiin esimer-kiksi poliisin pyytämänä ja menemällä kirjastoihin ja kouluihin. Esimerkkinä mainittiin Vamoksen etsivän nuorisotyön toiminta Helsingissä. Tarpeellisenä nähtiin myös sellai-nen lähityön yksikkö, josta voitaisiin jalkautua työntekijöiden tueksi.

Erään kunnan nuorten palveluissa oli pohdittu, ”että pitäisikö ottaa käyttöön chat-ti, netti, on paljon nuoria, jotka ei pysty tulemaan, mutta noilla kanavilla syntyy keskus-teluyhteys. Onhan meillä nettipoliisikin. Yleensä tulee positiivista palautetta, kun joku kuuntelee ja lähtee vierellä kulkemaan. Se, että tulee kuulluksi, on tärkeää.”

”Tulisi löytää sosiaalityön uusi asento. Tarvitaan kuitenkin tieto toimeentulotu-kiasiakkuudesta ennen kuin voidaan lähteä ketään tuolta ettimään. Mutta jos lähdetään haahuileen tuonne kaupungille, niin en mä usko, että sieltä semmosta koppia saadaan kuin kutsumisen kautta, kun on järjestelmällinen koppauspaika. Kyllä täytyy sanoa, että aika monet saa rauhassa levätä sosiaalitoimiston puolella. Ei panosteta hirveästi. Yleensä kun sovitaan, että siirtyy toimeentulo-tuelle, niin laitan itselleni muistutuksen, että esimerkiksi puolen vuoden pääs-tä kysyn, mitä kuuluu tälle. Joskus aika voi tehdä tehtävänsä, mutta eihän niitä saisi jättää niin, että ihan kokonaan häviävät, ettei olla missään yhteydessä. Ei-kö Typissäkin ole tosi paljon sellaisia asiakkaita, jotka on vuosikausia olleet, et-tei edes puhuta kuntouttavasta työtoiminnasta, on voinut olla kahdeksan vuota siellä. On tietysti välillä yritetty kaikenlaista, mutta taustalla usein päihde- ja mielenterveysongelmia. Aika hankala tilanne, kun ihminen selkeästi tarvitsee apua, mutta ei pysty sitä vastaanottamaan.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

Jalkautuvaa työtapaa on paikoin kokeiltu, mutta kantamaan se ei ole lähtenyt. Erilai-sissa mittavissakin lähiöohjelmissa on pilotoitu monenlaisia matalan kynnyksen malle-ja, osallistavia työtapoja ja jalkauduttu kentälle. Lähiötupia ja erilaisia kokeiluja on ol-lut tässä tutkimushankkeessakin mukana olleilla paikkakunnilla. Siitä huolimatta niitä ei tunnistettu, tai ne olivat lopettaneet toimintansa. Lähiötupatoiminta on usein asu-kasyhdistysten ja seurakunnan vastuulla, ja sosiaalityö on ollut heikosti niissä mukana.

”X: Joskus on kai jalkauduttu asukastuville, SPR:n terveystalvet kai kiertää siellä?

Y: Tarkoitatko organiseraattua toimintaa tässä? Ei ole kehittelty eikä ole olemassa.

X: Minä kuulin, että joskus on kuitenkin jalkauduttu asukastuville.

Y: Sitä yritettiin mutta hyöty jäi vähäiseksi, että siellä puoli päivää sosiaalityöntekijän aikaa vietettiin. Siellä ne muutamat äänekäävät saattaa hakeutua paikalle. Sisältö jäi kehittämättä, että mitä siellä sitten tehdään, loppunut pari vuotta sitten. Käytiin asukastuvalla, missä oli myös terveystalvetkin ihminen. Yritettiin hahmottaa, että tästä tulisi jotakin, mutta se jäi vain sellaiseksi yksittäiseksi käyntikerraksi, että ei sitten jatkoa suunniteltu.” (Työntekijät, suuri kunta)

Toimistokulttuuri sekä hallinnon ja tehokkuuden logiikka sitovat

Jalkautuminen, yhdyskuntatyö tai rakenteellinen sosiaalityö nähtiin tärkeinä, mutta mahdollisina toteuttaa eri syistä. Sosiaalityön merkitys asiakkaiden tukemisessa tunnustettiin ja tunnustettiin, mutta keinoja siihen on ollut vaikea löytää. Haastatteluista voi tiivistäen sanoa, että sosiaalityön perimmäistä osaamista on valmius kohdata erilaisia tilanteita, kartoittaminen ja selvittäminen, kumppaneiden hakeminen, verkostoyhteistyön tekeminen ja ”koppien ottaminen”.

Eniten poiskasvamista kaivattiin toimistokeskeisyydestä; työ nähdään vahvasti toimistotyönä. Työntekijät toivovat, että voisivat toimia enemmän toimiston ulkopuolella asiakkaiden parissa. Helposti kuitenkin ajatellaan, että ”tuutko tänne käymään”. Eri kunnissa on käyty keskustelua työmuotojen kehittämisestä, mutta usein on todettu, että asia vaatii laajempaa keskustelua. Keskustelu ei kuitenkaan jäsenny, koska on jääty odottamaan Kelan ratkaisuja.

”Me ollaan tiimeissä ja kehittämisspäivillä yritetty avata keskustelua, että mikä on se meidän painopiste, ryhmä, mihin meidän pitäisi panostaa. Siitä ei ole tullut oikein mitään. Eniten huolestuttaa ryhmä, jota ei bongata hakemuksista. Meneekö ongelmat turhan pitkälle sen takia. Sellainen ennaltaehkäisevä ote vähän poistuu ja ollaan tosiaan siellä hädässä jo.” (Työntekijä, suuri kunta)

”Pitäisi muuttaa sosiaalityön työnkuvaa, kun toimeentulotuki siirtyy, juuri nyt olisi sosiaalityöntekijöillä mahdollisuuksia moniammatilliseen työhön ja ympäristön huomioimiseen. Yhdyskuntatyötä ei näillä resursseilla ole pystytty tekemään, mahdollisuudet on, pitäisi läpäistä kaikki hallintokunnat. Henkilötasolla toimii pienesti, mutta ei ole Suomessa lyönyt läpi, se olisi tulevaisuutta. Monia asioita olisi mahdollista tehdä laajasti ajatellen, liikunnat, kaavoitukset, se on meidän kulttuurissa että sosiaalityötä ei nähdä että sinne pitäisi ujuttaa, jos ajatellaan vaikka uutta asuinalueita. Muut kunnan palvelut näkyvät mutta ei sosiaalityö.” (Työntekijä, pieni kunta)

”Tällä hetkellä enemmän toiveajattelua. Meillä ei ole puhuttu siitä, mitä me konkreettisesti tehdään, jos ja kun tehdään yhdyskuntatyötä, sekin nostettu yhdeksi palikaksi uudessa organisaatiossa, mitä pitää miettiä ja nimetä, mitä se on ja kuka sitä tekee.” (Sosiaalijohto, keskikokoinen kunta)

Toimeentulotuki kuvastaa laajemminkin sosiaalihuollon tilaa. Haastateltavat toivat esille perusetuuksien matalan tason. Toimeentulotuesta on tullut ”kelaetuksien” jatke, joka ei työmenetelmänä riittävästi tue ja kannusta asiakkaita. Perustoimeentulotuki ja sosiaalityö on joidenkin haastateltavien näkemyksen mukaan pidettävä erillään toisistaan, eikä toimeentulotukilaskelman pitäisi olla keino asiakkaiden tavoittamiseksi ja saattamiseksi sosiaalityön palveluihin.

”Perustoimeentulotuki ja sosiaalityö täytyy pitää erillään. Pitää löytää se joukko, joka hyötyy sosiaalityön palveluista. Sitä vartenhan me ollaan kouluttauduttu alalle, että me voidaan tukea ihmisiä palveluverkoston avulla.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto, suuri kunta)

”Edelleen olemme liian tiiviisti täällä virastossa odottelemassa asiakkaita, ei nykyaikainen tapa kohdata asiakkaita. Tulee löytää uusia työmuotoja, miten me voidaan saada esimerkiksi nuorten kanssa enemmän tehoa tästä työstä. Tarvitaan uusia ideoita siihen, miten voimme kohdata asiakkaat muuten kuin antamalla aika kolmen viikon päähän.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto, suuri kunta)

”Suurin haaste on, miten päästään irti virastokulttuurista ja työhuoneajattelusta, että pöytä on asiakkaan ja työntekijän välissä. Työmuotojen uudistaminen niin, että kohtaa nykypäivän ja erilaiset asiakastarpeet. Meidän on yksinkertaisesti lähdettävä sinne missä asiakkaat ovat. Ei voida olla täällä baabelintornissa ja miettiä, miten asiakkaat kykenevät ja pystyvät tänne tulemaan, virastosta vaan ulos! Ne, joilla on palveluntarve, ovat muualla. Meidän pitää lähteä kattelemaan missä ne ihmiset on ja mitä niille kuuluu.” (Sosiaali- ja työllisyysjohto, suuri kunta)

Kunnissa todetaan talouden olevan tiukalla samalla kun on tullut paljon sosiaali- ja työllisyyspalveluihin liittyviä lakimuutoksia. Säästöpainet, lomautukset ja toisaalta kova kehittämisen tarve koetaan haasteellisenä yhtälönä. Säästöjen hakeminen henkilöstöstä, työprosesseista ja tiloista voivat aiheuttaa jopa sen, että tilasuunnittelu ja -kustannukset määrittävät organisointimallin.

”Me tiedetään kaikki, että on ihan älytön systeemi tämä työnjako näin ja ollaan haettu sitä, että siirryttäisiin aluejakoon. Tammikuussa 2015 taidetiin tehdä siitä jo päätös, mutta nyt taas mietitään, että tulee tuo Kela-juttu, että ei tässä kauheasti kannata rehkii siinä mielessä. Se on isoin koitos kumminkin. Alueellisen työnjaon kautta yhteistyö noiden muiden kumppaneiden kanssa monialaisesti toimisi paremmin. Ja siellä alueella järjestöjen ja muiden verkostojen kanssa. Ne olisi luomuverkostoja eikä tämmöisiä kauhean teennäisiä, mitä nyt on.”

Hyvin siiloutuneelta näyttää kyllä. Tähän liittyy vaikeita kysymyksiä esimerkiksi tiloista, joka tahtoo olla niin, että koko organisaatiomallin määrittelee se, missä on tilaa, mikä on aivan väärin päin.” (Sosiaalijohto, suuri kunta)

7.5 Sosiaalityön kehittäminen ja sosiaalihuoltolaki

Sosiaalityön kehittämiskohteiksi nimetyt teemat liittyvät vuonna 2014 voimaan tulleeseen sosiaalihuoltolakiin. Laissa painottuvat sosiaalityön näkökulmasta sosiaalinen kuntoutus, palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelmien tekeminen ja monialainen yhteistyö. Kehittämiskohteiksi koostui aineiston luokittelussa pitkäjänteisen ja asiakasta aidosti kohtaavan sosiaalityön vahvistaminen, sosiaalityön määrittelymisen ja perustelemisen vaikeus esimerkiksi päättäjille sekä siihen liittyen toimimattomat tietojärjestelmät.

Asiakastyön painopistettä haluttiin suunnattavan enemmän ennaltaehkäisyyn ja uusien asiakkaiden alkukartoituksiin. Jos asiakkaiden perusongelmaa ei löydetä tai ei pystytä työskentelemään riittävän paneutuvasti, voivat kaikki tukiyriytykset olla hyödyttömiä. Aidon kohtaamisen nähtiin olevan ehto ennaltaehkäisevän työskentelyn mahdollistamiseksi. Nuorten osalta tämä korostuu; ”jos liian monet pääsevät tai joutuvat tilanteeseen, jossa vastikkeeton toimeentulotuki pyörii, eikä kukaan pysty puuttumaan siihen, niin ei sieltä helposti nousta, eikä yhteiskunta kestä tätä taloudellisesti.”

Sosiaalityö perustuu haastateltavien mukaan liiaksi byrokraattisiin päätöksiin. Eräs työntekijä havaitsi oltuaan välillä 10 vuotta pois kuntasektorilta, että ”enää sosiaalityötä ei tehdä, se ostetaan tuolta, on luonteeltaan vain valvontatyötä.” Pitkäjänteisen sosiaalityön koettiin hävinneen työtapan ja jääneen massapäätöksenteon jalkoihin. Myös päivystystyyppisen akuuttisosiaalityön tarve tuotiin esiin. Sosiaalityön ytimen löytäminen koettiin tärkeäksi, mutta samalla vaikeaksi tehtäväksi. Työn profiilin kohottaminen toistui useissa haastatteluissa.

Sosiaalityön määrittelymisen hankaluus liittyy vaikuttavuuden arviointiin ja sen haasteellisuuteen. Sosiaalityöntekijät kokevat olevansa ”huonoja määrittelemään mitä sosiaalityö todella on, mikä on työn ydin, mitä siinä tehdään, mikä on tulos tai miten vaikuttavuutta mitataan”? Suurta tarvetta on kuntien väliselle vertailutiedolle ja valtakunnalliselle mittaristolle työn vaikuttavuuden arvioimiseksi ja asiakkaiden äänen saattamiseksi kuntapäätäjille asti. Nähtiin, ettei päättäjiä kiinnosta, millaista työtä tehdään. Pikemmin päättäjien koettiin haluavan päästä tuen tarpeesta eroon tai haluavan nähdä vain lukuja. Tietojärjestelmät eivät mahdollista arviointia ja rakenteellista työtä ja sen näkyväksi tekemistä niin, että voitaisiin tuottaa reaaliaikaista dataa järkevällä tavalla.

”Eihän tää sosiaalityö – niin paljon kun on puhuttu 90-luvulta alkaen sosiaalityön vaikuttavuudesta ja arvioinnista, niin kyllä mä toivoisin, että hyvänen aika eletään jo 2015-lukua – niin päästäis siihen, että pystyttäis näyttämään ja mukaan lukien se asiakkaan osallisuus ja sen arviointi, että saatais myös se osaksi tätä sosiaalityötä. Ei näy missään tämä työ, vaikea dokumentoida, tietojärjestel-

mät jähmeitä ja vanhanaikaisia, ei saa sellaista tietoa, että työtä voisi resursoida järkevästi.” (Sosiaalijohto, suuri kunta)

Sosiaalityön ja -palvelujen asema kunnissa on heikko verrattuna esimerkiksi terveyspalveluihin. Haastateltavien mukaan harjoitetaan ”tempputyöllistämistä”, toisin sanoen kuntouttavalla työtoiminnalla siivotaan tilastoja. Työmarkkinatuen kuntaosuudet ovat tuoneet sosiaalipalvelujen merkityksen lähemmäksi päättäjiä kun on huomattu mitä se maksaa. Nurinkurisesti vasta raha ja kuntatalous saattavat kuntalaiset ja sosiaalipalvelut huomion kohteiksi. Tässä kohden käytettiin ilmaisua ”tonnipäiväisistähän tulee suurimmat kustannukset”.

”H: Mikä teidän näkemys on sosiaali- ja terveyslautakunnan toiminnasta, että tiedetäänkö siellä, mitä sosiaalityö on? Toimeentulotuen yksityiskohdat tunnetaan tutkimusten mukaan hyvin, mutta muuten?

X: No ei he varmaan tiedä, kun ei tiedä täällä muutkaan toimijat. Jos ei lastensuojelukaan tiedä, mitä me tehdään rahanjakamisen lisäksi, niin miten voi joku sosiaali- ja terveyslautakunta.

Y: Ei tiedä meidän lautakunta. Yhden henkilön voin sanoa siellä tietävän, mitä me tehdään. Mutta katsokaa meidän tulokorttia, mitä siellä on. Meidän tilivelvollisuus näkyy siellä; ainoastaan pelkästään toimeentulotuki, käsittelyaika ja määräraha. Ei me edes anneta sitä tietoa.

X: Mutta me tehdään video. Ihan oikeasti. Tammikuussa tulee video aikuissosiaalityöstä sisäiseen käyttöön. Se esittelee meidän toimintaa. Se 5 minuuttia löytyy jokaiselta, niin sen jälkeen näkee, että tapahtuu muutakin.” (Työntekijät, suuri kunta)

Sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalisen kuntoutuksen toimeenpano on ollut osin haastavaa. On ollut vaikeuksia määrittää, mitä sosiaalinen kuntoutus on. Osalle haastateltavia sosiaalihuoltolaki saattoi olla hyvin vieras. Sosiaalijohdossa on pohdittu sosiaalisen kuntoutuksen käsitettä ja todettu sen olevan melko epäselvän. On kuitenkin havaittu, että lain hengen mukaista toimintaa ja työmuotoja on ollut olemassa ennen lakiakin, kunhan ne kirkastetaan esiin.

Käytännössä sosiaalinen kuntoutus on saanut sisältöään erilaisissa ryhmätoiminnissa, jotka liittyvät talouden ja arjen hallintaan, ruuanlaittoon, liikuntaan, terveellisten elämäntapojen edistämiseen sekä ryhmäytötaitoihin, päivätyötoimintaan tai elämänhallinnan parantamiseen. Toinen malli on ollut järjestää sitä osana kuntouttavaa työtoimintaa. Sosiaalista kuntoutusta on hankittu ulkoisilta palveluntuottajilta tai kunta järjestänyt sitä itse esimerkiksi työ- ja toimintakeskuksessa. Yhteistyötä on paikoin vahvastikin kolmannen sektorin ja satunnaisemmin asukastupien kanssa. Joissain kunnissa sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat ovat toivoneet saavansa vetää ryhmiä itse sen sijaan, että palvelu ostetaan ulkoa. Sellainenkin malli mainittiin sosiaaliseen kuntoutukseen liittyen, että ”teemme edelleen vanhanaikaisesti jokainen omassa työssämme”.

Toinen sosiaalihuoltolain tuoma asia on palvelutarpeen arviointi. Siihen kunnat ovat luoneet erilaisia ratkaisuja. Haasteeksi siinäkin on koettu toimeenpano: miten löydetään

työntekijöiden ja kumppaneiden yhteinen näkemys siitä, mitä sosiaalihuoltolaki tai palvelutarpeen arviointi tarkoittavat. Eräässä haastattelussa todettiin, että ”meidän sosiaalityöntekijät ovat ihan hukassa, mikä on palvelutarpeen arvio.” Toisaalta palvelutarpeearvioita todettiin tehdyn jo aikaa sitten. On myös koettu, että verkostokumppanit eivät ymmärrä prosessivastuun määrittämistä esimerkiksi siinä, kenellä on velvollisuus tehdä palvelutarpeen arvio. Aikuissosiaalityössä pelätään, että eri sektoreilta asiakkaat ”siivotaan” sinne, tai kumppani ajattelee päävastuun olevan aikuissosiaalityöllä silloinkin, kun asiakas on siirtynyt esimerkiksi psykiatrisen puolen hoitoon. Palvelutarpeen arvion itnessään epäiltiin ratkaisevan marginalisoituneiden ihmisten asioita, sillä he tulevat joka tapauksessa valumaan suunnitelmalliseen ja pitkäkestoiseen työhön.

7.6 Sosiaalityö uuden edessä

Sosiaalityö on suuntautunut asiakkaiden monenlaiseen tukemiseen ja työttömyyden hoitoon osaamisensa ja resurssiansa puitteissa. Vaikka työtavat ovat yksilölähtöisiä, asiakkaiden tukeminen on usein reaktiivista ja korjaavaa sen sijaan, että työ olisi tavoitteellista, kuntouttavia prosesseja tukevaa tai ennaltaehkäisevää. Käytetyt työmenetelmät ovat vahvasti toimisto- ja toimeentulotukikeskeisiä. Asiakkaiden ja palvelujen kohtaamisen ongelmasta kertoo se, että vaikka monenlaisia palveluja on olemassa, niitä tarvitsevia ei pystytä välttämättä ohjaamaan oikeisiin paikkoihin. Siitä huolimatta, että jalkautuva työ nähdään tärkeäksi, ei siihen ole irtauduttu. Hallinto ja lainsäädäntö ohjaavat sosiaalityön toteuttamista.

Tarve sosiaalityön uudistamiselle ja jalkautumiselle asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden pariin tunnustettiin, mutta sisältöjä tälle ei ole ehditty kehittää. Sosiaalisen kuntoutuksen ja palvelutarpeen arvioinnin menetelmiä on kehitetty osassa kuntia, mutta pääosin tässäkin ollaan alkuvaiheessa. Huolta aiheuttaa sosiaalityön palveluista syrjäytyvät, palveluista katoajat ja he, jotka jäävät pyörimään niin sanottuihin pohjimmaisiiin järjestelmiin. Asia liittyy jatkossa erityistä tukea tarvitsevien ohjautumiseen Kelasta sosiaalityön palveluihin.

Asiakkaiden suurimmat ongelmat ja avuntarpeet liittyvät asumiseen, sosiaalisiin suhteisiin, päihteisiin ja mielenterveyteen, etuisuuksien hakemiseen ja selvittämiseen, talous- ja velkaongelmiin sekä aktivointiin ja kuntoutukseen. Sosiaalityön ja siihen liittyvien palvelujen kohteena ja painopisteinä mainittiin nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja pitkään työkyvyttömänä olleet. Nuorilla haasteet painottuvat arkirytmiiin, sitoutumiseen ja asumiseen sekä päihteisiin ja mielenterveyden kysymyksiin.

Nykyisenkaltainen ja vallitseviin rakenteisiin sidottu sosiaalityö pystyy heikosti vastamaan sille asettuviin haasteisiin. Sosiaalityön on löydettävä Kela-siirron jälkeen asiakaskunta, joka hyötyy sen tarjoamista palveluista sekä kehitettävä työmenetelmiä sen mukaisesti. Keskeisin kehittämishaaste on sen ymmärtäminen, että palveluja, erilaisia toimijoita ja kumppaneita on tarjolla. Samalla on kehitettävä monitoimijaisia malleja, jotka kykenevät kohtaamaan asiakkaiden tarpeet. Sosiaalityön on pystyttävä välit-

tömään reagoitiin ja ottamaan nopeammin koppeja asiakkaiden ja kumppanien esille tuomista haasteista.

Sosiaalityön tulevaisuuden rooliin vaikuttaa sosiaalihuoltolain vaatimus vastata asiakkaiden erityyppisiin tarpeisiin hyödyntäen sosiaalisen kuntoutuksen työorientaatiota. Tässä korostuu nopea pääsy palvelutarvearvioon, yhteisten toimenpiteiden hakeminen ajoissa sekä tavoitteisiin pohjautuva prosessimainen työtapa sitä tarvitseville. Toiseksi sosiaalityö tulee jalkautumaan asiakkaiden, kumppanien ja muiden viranomaisten palveluihin sekä kohtamaan osallisia ilman, että heidät aina identifioidaan (esim. autettavien kohtaaminen kadulla tai kauppakeskuksissa lähityön menetelmin). Sosiaalihuoltolain mukaan palvelutarpeita tulee pystyä tunnistamaan eri paikoissa. Monissa eri toimijoiden yhteisissä hankkeissa sosiaalityön tehtäväksi on muotoutunut kokonaisvas- tuun kantajan rooli. (Ks. myös Blomgren ym. 2016.)

Tutkimusaineiston analyysissa että haastatteluissa tuli suoraankin esille, että sosiaalityössä tarvitaan kokonaan uusi ajattelutapa. Tämän löytämiseksi sosiaalityössä tulisi ratkaista seuraavia haasteita.

- (i) *Eniten tukea tarvitsevat ja kohtaamisen ongelma:* Nykytilanteessa vain osa tuesta ja sen tarvitsijoista kohtaa, tai kohtaaminen on ohutta, esimerkiksi toimeentulotukivajeen hoitamista. Osa asiakkaista syrjäytyy sosiaalityön palveluista tai jäävät pyörimään pohjimmaisiiin järjestelmiin. Voidaan puhua kohtaamisen ongelmasta, joka tulee Kela-siirron jälkeen ainakin alkuvaiheessa pahenemaan. Tutkimusaineisto yllätti siinä, että palveluja on, mutta ongelmana on saada oikeat asiakkaat niihin.
- (ii) *Reaktiivisuus:* Työtilanteelle ja työtavalle on ominaista reaktiivisuus, eli reagoidaan asiakkaiden erilaisiin ja yllättäviin tilanteisiin korjaavasti. Tavoitteelliseen työskentelyyn ja ratkaisujen hakemiseen asiakkaille on niukalti edellytyksiä. Koska tavoitteita ei juurikaan aseteta eikä arviointia tehdä, työn vaikuttavuutta ei voida osoittaa.
- (iii) *Sosiaalityön paikka:* Sosiaalityön toimistokeskeisyydestä halutaan irti, mutta jalkautumiselle ei ole luotu sisältöjä. On jääty odottamaan, mitä Kela-siirto tuo tullessaan. Sosiaalityön sisällölle, menetelmille ja työtavalle laajemmin on suuri kehittämistarve.
- (iv) *Sosiaalityön rooli ja kohdeongelma:* Sosiaalityöllä on vaikeuksia kohdentaa toimintaansa. Tämä johtuu oman roolin löytämisestä toimijana, monenlaisten ja -tasois- ten ongelmien olemassaolosta ja yhteistyökuvioiden selkiytymättömyydestä. Kokonaisuuteen vaikuttaa lisäksi organisaatioihin liittyvät rakenteet, johtaminen sekä työntekijöiden vapausasteet (tai niiden puuttuminen) oman työnsä suuntaamisessa. Voidaan puhua jopa kohdeongelmasta.
- (v) *Sosiaalityön orientaatioperusta:* Sosiaalityön menetelmiä on vaikea hahmottaa. Yksittäiset menetelmät ovat liian kapeita tapoja työn kehittämiseksi. Menetelmien kehittäminen liittyy sosiaalityön rooliin toimijana. Yksi lähtökohta uudennlaiselle toi-

mijuudelle ja kehittämisen kehyksiksi on sosiaalityön ymmärtäminen laajempina työorientaatioina. Tällaisina voidaan nähdä kuntouttava sosiaalityö, yhteisösosiaalityö tai rakenteellinen sosiaalityö. Nuorisosiaalityö ja gerontologinen sosiaalityö nähdään omina orientaatioinaan, ja tulevaisuudessa mahdollisesti asumissosiaalinen työ. Nykytilanteessa näyttää siltä, että on olemassa vahva toimistokeskeisen sosiaalityön ja byrokratiatyön orientaatio. Sitä ei voi nähdä sosiaalityön ideaalina, vaan se on vallitseva olosuhde.

7.7 Lopuksi

”Jatkossa menetelmiin tulee paneutua, nykyisin aika mennyt siihen, että saa toimeentulotuen käsiteltyä. Varmaan aika yksilökohtaista, kuka käyttää mitäkin.”
(Esimiestason työntekijä, keskikokoinen kunta)

Artikkelin alussa hypoteesinomaisesti esitetty väite, että ”sosiaalityöntekijät eivät toimi metodisesti vaan järjestelmäkeskeisesti” osoittautui yllättävän paikkaansa pitäväksi. Mistä sitten kertoo se, että Sunessonin sekä Eskolan ja Viheriärannan 35 vuotta sitten esittämät tulkinnat sosiaalityöstä ja sen tilasta tuntuvat edelleen ajankohtaisilta? Kertooko se siitä, että sosiaalityö ei ole kyennyt kehittymään tuona aikana, vai siitä, että ollaan sosiaalityön muuttumattomien peruskysymysten äärellä?

Sosiaalityössä yksin menetelmät eivät toimi työn voimavarana. Aineistossa käytettävät menetelmät eivät tulleet vahvasti esille, vaikka ne olivat yhtenä teemana haastatte- luissa. Kuitenkin tavoitteellinen toiminta sosiaalityössä ja interventioiden toteuttaminen edellyttävät menetelmällistä ja metodista ajattelua. Se, että sosiaalityö ei ole kehittynyt vastamaan ajan haasteisiin ei ole sosiaalityöntekijöiden tai -ohjaajien syytä. He eivät ole yksin toteuttamassa sosiaalityön yhteiskuntapoliittista tehtävää. Nykyään toimitaan aiempaan verrattuna monitoimijaisemmin samalla kun toimintaympäristö on moni- mutkaistunut. Samalla tavalla kuin arvioinnin metodiikka korostaa olosuhdetekijöiden huomioimista asiakkaan elämään vaikuttavina asioina, asettavat ne reunaehdoja myös sosiaalityön toimijoille. Sosiaalityöntekijät eivät ole vapaita toimimaan, vaikka uudistu- valle toimijuudelle on parhaillaan suuri tarve.

8 Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus

Minna Kivipelto

Sosiaalityön oppihistoria paikannetaan 1800–1900-lukujen vaihteeseen, josta tämän päivän sosiaalityön kannalta löytyy kolme mielenkiintoisinta juurta. Ensimmäinen on Euroopasta lähtenyt Charity Organization Society (COS) -liikkeen kehittämä yksilökohtainen sosiaalityö (casework) (Dominelli 2012, 21–22). COS sai ammatillisen sosiaalityön tunnusmerkit ja teoreettiset lähtökohtansa USA:ssa, josta on peräisin myös näkemys, että köyhien tilanteita voidaan eritellä ”omaa syytään köyhiin” ja ”olosuhteiden pakosta oleviin köyhiin”. Tältä ajalta on lähtöisin myös sosiaalityöhön liittynyt ajatus aktivoinnista. (Raunio 2004, 12–13.) Toinen juuri löytyy Englannin yliopistoista ja Itä-Lontoon kaduilta nousseesta Settlementiliikkeestä, joka kyseenalaisti caseworkin yksilökohtaisen sosiaalityön perinteen kiinnittämällä huomiota köyhyyden ja työttömyyden rakenteelliseen epätasa-arvoon ja huono-osaisten koulutusmahdollisuuksien puuttumiseen (Dominelli 2012, 21–22; Toikko 2005, 113–115). Kolmanneksi sosiaalityön muodostumiseen on vaikuttanut sosiaalireformismi, jossa katsottiin, että rankaisevien ja aktivointiin tähtäävien toimenpiteiden sijaan tarvitaan yhteiskunnan rakenteiden ja instituutioiden tarkastelua ongelmien tuottajana (Raunio 2004, 17).

Dominelli (2012, 23) näkee caseworkin perinteen voittaneen Euroopassa sen takia, että sosiaalityön alkuaikoina toiminnan rahoittajat suosivat enemmän yksilöön kuin yhteiskuntaan kohdistuvaa muutostyötä. Koska sosiaalityö on heijastus yhteiskunnan poliittisista jännitteistä, on alkuvaiheiden perinteitä tulkittu eri tavoin sosiaalityön koulutuksen rantautuessa Suomeen sotien jälkeen (Toikko 2005, 162–163). Sosiaalityön oppihistoriaan kohdistuneet tutkimukset (esim. Toikko 2001; Satka 1995) ovat osoittaneet, että suomalainen sosiaalityö muodostui caseworkin diagnostisen koulukunnan tulkinnasta, minkä vuoksi esimerkiksi kriittinen ja rakenteellinen työ ovat jääneet vähemmälle.

Tässä artikkelissa koetetaan tavoittaa sitä, miten sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus tutkimuskunnissa määritellään. 13 paikkakunnalla tehdyn työntekijähaastattelun ja kuuden asiakasraadin tuottamaa aineistoa tarkastellaan siitä näkökulmasta, mitä sosiaalityön avulla yritetään saada aikaan ja minkälaista tehtävää sosiaalityö toteuttaa tutkimuskunnissa. Nähdäänkö sosiaalityön tavoitteena se, että ihmisiä tuetaan elämään olemassa olevissa yhteisöissä ja yhteiskunnallisissa rakenteissa vai liittykö tavoite niiden olosuhteiden, rakenteiden ja yhteiskunnan epäkohtien muuttamiseen, jotka aiheuttavat ihmisille sosiaalisia ongelmia? Entä onko syntynyt kokonaan uusia tehtäviä?

8.1 Aineiston tarkastelu

Artikkelin tavoitteena on hahmottaa näkemys sosiaalityön tämänhetkisestä yhteiskunnallisesta tehtävästä ja vaikuttavuudesta tutkimuspaikkakunnilla. Aineisto koostuu THL:n haastatteluista, jotka on toteutettu syksyllä 2015 (ks. luku 2). Tässä artikkelissa materiaalina ovat haastattelut, joita on kerätty kuntien työntekijöiltä, esimiehiltä ja sosiaalityön asiakkailta. Haastateltavilta kysyttiin asiakkaiden suurimmista ongelmista, kuntouttavasta työtoiminnasta, aktivoinnista, sosiaalityön kehittämisestä ja uusista työmuodoista sekä kokemuksista kolmannen sektorin kanssa. Näin haastattelut ovat sisältäneet selkeät teemat, joista haastateltavia on pyydetty kertomaan.

Toimeentulotuen käytännöt, työnjako ja uudistukset sekä tulossa oleva perustoimeentulotuen Kela-siirto olivat haastatteluissa asioita, joista työntekijät ja esimiehet tuottivat eniten puhetta. Käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus oli kesken, mutta se ei puhuttanut haastateltavia ammattilaisia läheskään niin paljon kuin toimeentulotuki. Monet keskeiset lait, kuten sosiaalihuoltolaki (2014) oli uudistettu tai lakeja oltiin muuttamassa. Keskustelua käytiin erityisesti hallinnollisista käytännöistä, organisaatioiden muutoksista, työnjaosta ja toimintamalleista. Uuden sosiaalihuoltolain toimeenpanossa tarvearviointien tekemistä pidettiin tärkeänä. Huolipuhetta asiakkaista oli myös runsaasti. Ilmassa oli paljon kysymyksiä ja odottelua, mitä tulee tapahtumaan. Asiakkaat taas kuvasivat eniten kokemuksiaan toimeentulotuessa asioimisesta ja siitä, miten heidän oikeutensa toteutuivat. Asiakkaiden puheissa toimeentulotuki ja sosiaalityö olivat lähestulkoon samoja asioita. Työntekijöiden koulutuksella tai statuksella ei ollut heille merkitystä.

Tutkimusartikkelin viitekehys rakentuu kriittisen sosiaalityön ja realistisen arvioinnin lähtökohdista, joiden ohjaamana haastatteluaineistoa ja aiempaa tutkimusta on luettu. Artikkelin pohjautuu kriittisen realismin tiedonkäsitykseen, jossa ajatellaan, että todellisuus on kerrostunutta niin, että teoriassa siitä on mahdollista erottaa sekä objektiivisesti havaittavia asioita (esimerkiksi työttömyysluvut), että niistä subjektiivisesti muodostettuja tulkintoja ja kokemuksia (ihmisten kokemukset työttömyydestä). Eli on olemassa niin sanottuja empiirisesti mitattavia asioita, kuten etuudet ja palvelut, niiden määrä ja käyttö, mutta ymmärryksemme niistä on sosiaalisesti konstruoitunutta ja eri tavoin välittyntä, jolloin koemme asiat eri tavoin.

Objektiivisilla asiainloilla ei tässä tutkimuksessa tarkoiteta jotain valmista, inhimillisestä tajunnasta riippumatonta objektien kokonaisuutta, vaan maailmaa, joka on ihmisten tekemä ja käsitteellistämä (Mäntysaari 2006). Kriittinen realismi pitää kuitenkin myös kokemuksia ja välittyntä tietoa yhtä arvokkaana, kuin niin sanottuja objektiivisesti mitattavia asioita. Todellisuudessa on lukuisia erilaisia tasoja, joita voidaan tarkastella. Tässä artikkelissa on lähdetty siitä, että lopullista totuutta on mahdoton saavuttaa (Bhaskar 1975, 241).

Objektiivisten asiainlojen paikantamisessa voidaan hyödyntää sosiaalityön kriittisten suuntausten antamia käsitetyökaluja, kuten huomion kiinnittämistä yhteiskunnan epäkohtiin ja siihen, miten puhe uusintaa ja tuottaa niistä määritelmiä (esim. Burke & Harrison 2009; Parton 2009; Pease 2009). Näin aineiston tarkastelussa huomio voi-

daan suunnata esimerkiksi siihen, missä määrin haastateltavat tuovat esiin yhteiskunnan rakenteet ja epäkohdat asiakkaiden tilanteisiin vaikuttavina tekijöinä. Jos teoria ei ohjaa tutkijan havaintoja millään tavoin, eikä yhteiskunnallista kritiikkiä löydy aineistosta, on vaarana, että puuttuvat ulottuvuudet jätetään huomioimatta. Kriittinen teoria auttaa myös tunnistamaan, millä tavoin aineistossa käsitellään eriarvoisuuden poistamiseen tähtäviä toimenpiteitä ja vaikuttavuutta. Niin ikään kriittisen lähestymistavan mukaisesti tässä artikkelissa on pidetty etusijalla asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien tarpeita (Burke & Harrison 2009).

Empiirisesti koottua haastatteluaineistoa käsitellään peilaamalla sitä myös tutkimuksellisesti aiempaan tietoon. Aiempi tieto, johon aineistoa peilataan, on väistämättä aina myös jollain tavoin valikoitunutta. Tiedon tuotanto ei ole niin sanotusti neutraalia, vaan erilaisten välittävien mekanismien avulla rakentuvaa, joista mainittakoon esimerkiksi tutkimukselliset pelisäännöt, tutkijoiden taustaorganisaatio tai poliittiset arvovalinnat. Lisäksi tietoon liittyvä päätöksenteko sisältää erilaisia valintoja ja suodattavia prosesseja, jotka johtavat tiettyyn lopputulokseen.

Tutkimushankkeessa koottu aineisto on laadullinen ja se on litteroitu varsin tarkasti, joten aineisto mahdollistaa monenlaisia lukutapoja. Tätä artikkelia varten aineistosta on etsitty teemoja, jotka liittyvät sosiaalityön yhteiskunnalliseen tehtävään ja vaikuttavuuteen. Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus eivät yleensä tule haastateltavien puheissa suoraan esille, vaan yleisimmin tekemisen ja toiminnan kuvauksissa. Tavoite ja vaikuttavuus ovat tunnistettavissa myös sellaisissa asiayhteyksissä, joissa haastateltavat kertovat sosiaalityön tarpeesta tai merkityksestä. Artikkelia varten on etsitty myös näkemyksiä siitä, mistä asiakkaiden ongelmat johtuvat. Aineistosta on poimittu eniten ja laajimmin keskustelua tuottaneita esimerkkejä. Tämä tarkoittaa väistämättä sitä, että sosiaalityön koko kirjoa ei esitellä. Tavoitteiden ja vaikuttavuuden näkökulmasta sivutaan myös sosiaalityöntekijän tehtävän suhdetta sosiaalihojajien tehtäviin. Artikkelin lopuksi pohditaan, mitä on otettava huomioon, jos sosiaalityön yhteiskunnallista tehtävää halutaan kehittää.

8.2 Sosiaalityössä ongelmat paikannetaan ihmisen arkeen

Köyhyys ja taloudellinen ahdinko läpäisevät useimpien asiakkaiden esiintuomia kokemuksia. Sairaudet, epäonnistumisen ja syrjään ajautumisen kokemukset ovat vahvasti esillä asiakkaiden kertomuksissa. Asiakas katsoo usein lähelle, etsii vikaa, mutta se ei auta – ”on rämmittävä eteenpäin”. Sukkuloiminen palvelujen ja etuuksien viidakossa ei ole helppoa. Pitkään asiakkaana olevat ovat kokeneet monenlaista vaihetta:

”Mulla on mielenterveysongelma. Mulla on alkoholiongelma. Jonkunnäköinen pilleriongelmanikin vielä siihen päälle. Lääkäri sanoi mulle, että susta ei ole yhtään mihinkään enää niin kuin työn saralla, mutta koita nyt jotain roskiksesta löytää, jotta saat myytyä.” (Asiakas)

”– masennus meni kun elämäntilanne rauhoittu ja siihen sai apua mutta paniikki jäi. Mä oon potenu sitä 15 vuotta ja edelleenki. Mulla se on diagnosoitu toivottomaks et sille ei voi mitää et mulla on siihen täsmälääkitys siihen kohtaukseen, mut anyway se on se joka mut pitää poissa tuolta markkinoilta. Mä oon myös eläny tosi raskaan elämän muutenki, et mä oon edelleen kuntoutuja. Naimisissa alkoholistin kanssa ja kolmen lapsen yksinhuoltaja ja lapsilla ties mitä ongelmia, että ei oo ollu mitään kauheen piknikkiä tää mun elämä.” (Asiakas)

Jatkuva työttömyys on ilmiö, jolle sosiaalityön keinoin on tehtävissä kovin vähän. Taloudelliseen ahdinkoon ajautuneet asiakkaat tasapainottelevat usein tukien ja heikon palkan välillä:

”Et oikeesti meidän vaihtoehdot on olla joko siellä kuntouttavassa tai lähtä himaan. Tai kun on velkajärjestelyissä tai velkakusessa, missä monet meistä on, et on vouti niskassa, niin ku monilla meistä on, niin mikä tahansa palkkatyö, sehän on ihan plus miinus nolla. Ja kaikki palkkatulo lasketaan asumistuessa ja sitten jää tosi minimaalinen määrä rahaa, mikä tarkoittaa et sä teet duunipäivän ja sä meet hakee sossusta ne samat rahat. Et kuntouttava on tämmönen mistä on mahdollisuus saada enemmän rahaa, mikä palkkatyöstä tulee käteen.” (Asiakas)

Keskustelujen sävynä on, että se mikä ei tapa, vahvistaa. Sääliä ei haeta, mutta ymmärrystä, tukea ja apua silloin, kun sitä tarvitsee.

”– alinta sakkaa, jos sä meet sosiaalitoimistoon, mistää muualta ei saanu apua, ni se oli pakko mennä. Itkien ja oksentaen menin sinne, mutta sain niin hyvän vastaanoton että huh! Ne autto mua ihan kokonaisvaltaisesti, että siitä lähti kaikki ja oli oma [työntekijä] et sai käydä siellä useemminkin juttelemassa. Mulla oli ero siinä ja kaikki, piti järjestää uudet asunnot ja jutut ja hirveen hyvin otettiin ja hirveen hyvin palveltiin.” (Asiakas)

Pitkään palveluja käyttäneillä asiakkailla on perspektiiviä tarkastella myös palveluissa ja etuuksissa tapahtuneita muutoksia. Asiakkaiden haastatteluista välittyy kuva, että yhteiskunnassa tietynlainen välinpitämättömyys heikommassa asemassa olevia ihmisiä kohtaan on lisääntynyt. Tämä näkyy esimerkiksi työvoimapalveluissa, joista asiakkailla on lähes yksinomaan huonoja kokemuksia. Sosiaalityöntekijät ovat toimineet usein puskurina työvoimahallinnon kylmäkiskoista toiminta kohtaan. Asiakkaille sosiaalityöstä saatu henkilökohtainen apu ja tuki on ollut tämän vuoksi tärkeää. Nyt, kun palvelut siirtyvät yhä enemmän sähköisiksi, tuovat asiakkaat esille huolta myös siitä, miten heistä heikoimmat pärjäävät. Kokemus on, että heikoimmat halutaan tarkoitushakuisesti syrjäyttää. Osalla asiakkaista on näkemys, että heitä ei tarvita yhteiskunnassa. Myös niillä muutamilla maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä, jotka osallistuivat haastatteluun, oli vastaavanlainen kokemus. Sosiaalityö kyllä koettaa pitää heidän puoltaan, mutta heidän puheistaan saa käsityksen, että lopulta kukaan ei kuitenkaan välitä, että mitään apua ei ole näköpiirissä esimerkiksi työllistymisen vaikeuksiin.

Työntekijät näkevät ongelmien syntyvän ja ilmenevän ihmisten arjessa. Maahanmuuttajien tilanne, työttömyys, nuorten vaikeudet, asumisen ongelmat, taloudelliset vaikeudet, päihde- ja mielenterveysongelmat mainittiin suurimpina huolta aiheuttavina tekijöinä, jotka aiheuttavat asiakkuutta. Yksittäisen ihmisen kannalta tilanne voi olla todella lohduton:

”Sitten on ryhmä, joka ei tilastollisesti ole iso, mutta yhteiskunnan verkostojen kapeneminen. [Me] ratkaistaan kokonaan yksin olevien ihmisten asioita, joko niin että kun aika jättää, ei ole omaisia jotka hautaa tai hoitaa jäljellejäävän asioita. Jostain se asiakas on meidät löytänyt ja selviää, että on ollut kaikkien verkostojen ulkopuolella, sinniteltyt jopa terveydenhuollon ulkopuolella, ei sieläkään potilastietoja, kotipalvelukaan ei ole törmännyt häneen. Sellaisten asiakkaiden lisääntyminen, surullisia tilanteita, etsitään palveluntuottajaa kuka voisi ottaa haltuun – totaalinen yksinäisyys tulee kasvamaan. Ei vain meidän kunnassa vaan on varmaan koko Suomen ongelma.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

Entä mistä asiakkaiden kokemat vaikeudet johtuvat työntekijöiden mielestä? Ongelmien yhteiskunnallinen luonne tuli esille esimerkiksi seuraavissa esimiestason työntekijöiden puheissa:

”Tässä työllisyystilanteessa pitäisi olla sen yhteiskunnallisen keskustelun virittäminen siitä, että tässä on kyse yhteiskuntarakenteiden ongelmasta, jota ei hoideta yksilöön kohdentuvien kuntoutustoimenpitein. Sitä toivoisi enemmän kaikilla tasoilla. Kuvitellaan, että joillain tempukolmosilla ja -ykkösillä ja -kakkosilla hoidetaan työttömyys. Me voidaan kyllä kuntouttaa ja pitää ihmisiä työkuntoisina, mutta jos väylä työelämään puuttuu ja työpaikat puuttuvat, niin se on aika toivoton yhtälö. Se on aika pientä tämä keskustelu. Se jotenkin nähdään tällaisina yksilön ongelmina, yksilöt pitää kuntouttaa ja vähän ehkä yksilön huonoutena, jos ei pääse töihin. Se on minusta kurjaa, yritän aina yhteiskuntaa tuoda tähän.” (Esimiestason työntekijä, suuri kunta)

”Kun tutkitaan vaikuttavuutta, mitataan sitä, onko asiakas työllistynyt, onko kuntoutustuki päättynyt, onko hän päässyt kuntouttavaan työtoimintaan – mitataan tällaisia yhteiskunnallisesti vaikuttavia asioita, mutta ei vaikuta sellaiset sosiaalisen pääoman jutut tai turvallisuustekijät, että jos tämä yksi ahdistunut ihminen on pois kadulta, niin hän ei ehkä syyllisty rikokseen ensi viikonloppuna. Tämmöiset estotekijät eivät näy missään.” (Esimiestason työntekijä, suuri kunta)

8.3 Keinoja arjen tukemiseksi

Sosiaalityössä asiakkaiden taloustilanteen parantamiseen suunnataan useita erilaisia menetelmiä ja välineitä. Esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa, aktivointia ja toimeentulotukea käytetään usein taloudellisten vaikeuksien vähentämiseen. Toimeentulotuen taloudellista etuutta pidetään ennen muuta tärkeänä työvälineenä, jonka avulla päästään kiinni myös mahdollisesti muihin sosiaalisiin ongelmiin.

”– ja ehkä se et ku irrotetaan se taloudellinen puoli, niin eihän ne muut ongelmat sieltä mihinkään katoa mutta kuitenkin tässäkin kun asiakkaita tulee niin ne aluks lähtee hakee apua siihen taloudelliseen puoleen mut sit kun hetken aikaa on päästy tutuksi niin sitten sieltä alkaa tulla niitä muitakin asioita esiin, mihin tarvii tukea ja mihin voidaan antaa tukea.” (Työntekijä, pieni kunta)

Toimeentulotuki on kuitenkin heikko väline köyhyyden poistamisessa, jos kuulee erityisesti pitkään toimeentulotuen asiakkaina olevia ihmisiä. Tukea on saatu jopa vuosikausia ilman, että mitään sanottavaa muutosta olisi tullut. Myös kuntouttava työtoiminta koettiin asiakkaasta riippuen eri tavoin (ks. myös luvut 4 ja 5).

” – et mä oon kuntouttavassa, kun kuntouttava loppuu, ihmisillä ei oo mitään. Erityisen surkee on työkokeilu, koska sieltä ei oo tietä alaspäin kuntouttavaan. Et sä meet innoissas työkokeiluun, sä oot tosi hyvä ja tosi hauskaa, saattaa mennä että puol vuotta ja päng, ei mitään tarjota tilalle. – Mullaki oli kaveri kuntouttavassa ja niin viihty siellä, sielläkin sai olla vaan sen puol vuotta ja ulos potkittiin.” (Asiakkaat)

Asiakailta ei tullut suoraa palautetta siitä, että kuntouttava työtoiminta olisi nostanut joitain pois köyhyydestä, mutta pienikin palkka on parempi, kuin ei mitään:

”Ainoa mahdollisuus työllistyä on ollut kuntouttava työtoiminta, ei ole ollut muussa kuin kuntouttavassa työssä. Kuntoutus ollut kaukana työstä, ainoa teki-jä joka on kuntouttanut, on ollut palkan määrä. Lain mukaan ei saa enää kuntouttaa kun on jo kuntoutettu, sanottu ettei enää mahdollisuutta, taas 500 päivän päästä voidaan taas alipalkkaisena potkia laillisesti päähän.” (Asiakas)

Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi (Sosiaalihuoltolaki 2014). Sosiaalisen kuntoutuksen sisältö on kuitenkin osin vielä selkiintymätön (ks. myös luku 5), mutta sen nähdään kuitenkin mahdollistavan ”matalamman kynnyksen” asiakkaille, jotka eivät ole syystä tai toisesta kykeneviä esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan. Jotkut työntekijät näkivät sosiaalisen kuntoutuksen mahdollistavan jopa liiankin pitkälle menevän yksilöiden lokeroimisen työkuntoisuuden perusteella. Myös kuntien mahdollisuudet järjestää sosiaalisen kuntoutuksen kaltaista toimintaa herättivät kysymyksiä:

”Työelämävalmiuksia edistävät ja osallisuutta edistävät toimenpiteet. Onko osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus toimenpide? Jos se ei ole toimenpide, niin kunnat eivät sitä järjestä kun ei ole pakko. Jos se ei ole subjektiivinen oikeus, ei sen kehittämiseen saa mitään rahaa. Ja jos toiminta ei pudota asiakasta Kelan sakkolistaalta, miksi kunnat tätä järjestäisivät?” (Esimiestason työntekijä, pieni kunta)

Jotkut työntekijät toteavat myös sen, että valitettavasti kaikkia asiakkaita ei kyetä auttamaan (ks. myös luku 3). Toimeentulotuki voi jäädä hakematta niiltä, jotka eivät halua ottaa vastaan tarjottua apua ja jotka putoavat kaikkien palvelujen ulkopuolelle. Tuki jää saamatta myös niiltä, joille ei yksinkertaisesti ole tarjota mitään, jos toimeentulotuen normit eivät täyty, vaikka taloustilanne on huono. Pitkään työttömänä olevia, joiden aktivointivelvoite ei ole täyttynyt, on vaikea auttaa, jos ainut koettu ongelma on työn puute.

Sosiaalityössä haetaan apua siis yksilöiden kokemuksiin ongelmiin keskittymällä yksilöiden tukemiseen, auttamiseen ja kuntouttamiseen. Sosiaalityön vahvuus ja myös heikkous on keskittyminen yksilöön. Vahvuus siinä mielessä, että erityisesti tietyt yksilötason keinot ovat äärimmäisessä käytössä (toimeentulotuki, aktivointi, kuntouttava työtoiminta). Heikkous taas tulee esille siinä, että sosiaalityö on enemmän yksilötason ongelmiin reagoivaa, kuin niitä laajemmin ehkäisevää. Toisin sanoen, painopiste on siinä, että reagoidaan mahdollisesti sosiaalityön ulkopuoleltakin (aktivointi, velvoitteet) annetuilla välineillä tilanteeseen (työttömyys, taloudellinen ahdinko), pyrkimättä vaikuttamaan ongelmia aiheuttaviin tekijöihin. Yhteiskunnan muuttuessa voivat käytössä olevat välineet olla osittain heikkoja vastaamaan enää ihmisten tilanteisiin. (Dominelli 2012, 41, 66.) Asioiden muuttaminen ei ole työntekijöiden puheissa päällimmäisenä, vaan huoli, epäkohtien tarkastelu ja jopa alistuminen sille, että joku muu päättää, miten tässä yhteiskunnassa asiat ovat.

Asiakkaiden sopeuttaminen tähän tilanteeseen on se, jota sosiaalityö yhteiskunnallisesti toteuttaa. Ei esimerkiksi se, että asiakkaiden kanssa etsittäisiin vaihtoehtoisia tapoja elää, hankkia elanto tai osallistua yhteiskunnan ja yhteisöjen toimintaan. Normina on edelleen palkkatyöläisyys ja muu on tästä normista poikkeamista. Vaihtoehtoja ei oikein nähdä.

8.4 Puhe asiakkaasta heijastaa sosiaalityön ristiriitaista tehtävää

Työntekijät puhuvat haastatteluissa paljon asiakkaittensa tilanteista ja vaikeuksista. Asiakkaskunnan puolesta ollaan huolestuneita, erityisesti niistä, joilla on heikoimmat edellytykset pärjätä yhteiskunnassa. Digitalisaatio, yhteiskunnan eriarvoistuminen, kuulut hyvinvoinnin ja heikompiensaisten välillä nähdään suurina.

”Huolestuttaa eniten ne kaikkein heikoimmassa asemassa olevat henkilöt, joilla ei ole ymmärrystä siitä omasta tuen tarpeesta. Varmaan semmoset jotka asioiden paljon ja jotka nytenki hyvin usein, et voiko tulla ja uskon että vaikka se siir-

tyy Kelalle ni he tulee pyörii ja ovat sitoutuneita sosiaalitoimiston asiakkuuteen, jos ei muuhun, et ne kyllä pärjää tässä systeemissä.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

”Mä nyt ajattelen mitä nyt tällä hetkellä teen tos vanhustenpuolella, että kyllä mua huolestuttaa se asiakkaitten – kaikilla ei ole koneita, ei osaa käyttää, että tässä kyllä nyt on vaara se et onhan nyt jo se että on paljon ihmisiä jotka ei hae vaikka oli oikeus toimeentulotukeen, mutta he ei hae, et tää kyllä lisääntyy, kerta kaikkiaan niin kauan kun on vanhoja ihmisiä, siis siihen menee ainakin yks sukupolvi sit he ei kerta kaikkiaan osaa hakee sit he tulee sosiaalitoimistoon vaikka ois ihan perus sosiaalityöstä vaikka ois toimeentulotuesta kyse. Et se kuka ne sit käsittelee, missä ne käsitellään, onko sit kunnan tai tän sosiaalityöntekijän aletava näpyttelee niitä asiakkaan puolesta.” (Työntekijä, pieni kunta)

Muutoksista perustoimeentulotuen siirto Kelaan arveluttaa työntekijöitä, koska osa asiakkaista on työntekijöiden näkemyksen mukaan kykenemättömiä toimimaan uusien vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi tositteiden skannaaminen liitteeksi tai tuen hakeminen ensin Kelasta ja sitten täydentävän ja ehkäisevän tuen hakeminen sosiaalitoimesta on työntekijöiden mielestä osalle asiakkaista mahdoton yhtälö. Muutoksen pelätään kohtelevan kaltoin erityisesti välinpuitoajaryhmiä, kuten nuoria ja sellaisia, joilla Kela alentaa perustoimeentulotukea esimerkiksi työstä kieltäytymisen vuoksi. Tämänkaltaisen puhe edustaa ”ammattillisen huolestunutta” työntekijäpuhetta.

Mukana on myös näkemyksiä, että asiakas on ainakin jollain tavalla itse vastuussa omista ongelmistaan ja siitä, tapahtuuko muutosta:

”Siitä milläläilla ongelmat kehittyi pitkällä aikavälillä, että lähtee sieltä vanhemmista, vanhempien mielenterveysongelmista, työttömyydestä, päihteistä, yleensä sitte yläasteella alkaa purkautua pahiten siellä lapsissa ja nuorissa.” (Työntekijä, pieni kunta)

” – siinä aika pitkälti korostuu se asiakkaan oma vastuu siitä omasta elämäntilanteesta ja halusta ottaa vastaan niitä palveluita.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

Haastatteluissa tuli esille jonkin verran myös suoranaista negatiivista suhtautumista asiakkaisiin:

”Osa on niin sanotusti ’eläkekamaa’, mutta kun ne ei suostu menemään minnekään tutkimuksiin, ovat täysin syrjäytynyttä porukkaa.” (Esimiestason työntekijä, pieni kunta)

”Ohjaan niin kuin pikkulasta toimimaan tässä ympäristössä.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

”Vanhoilla ihmisillä myös näkemys siitä, milloin alkaa viimesijaisen tuen tarve, voi poiketa nuoremmista. Jonkun mielestä voi olla kyseessä taloudellinen kriisi, kun tulot putoavat alle 5000 euron.” (Esimiestason työntekijä, keskikokoinen kunta)

Negatiivista asiakaspuhetta voi tulkita monella tavoin. Yksi syy on varmaan se, että kun työ painottuu yksilötasolle ja jos onnistumista ei tapahdu, nähdään syykin yksilössä. Sosiaalisia ongelmia aiheuttavia rakenteita, arvoja tai asenteita ei tuomita samalla tavoin, koska niihin ei edes kohdisteta toimia. Toinen selitys löytyy siitä, että kaikissa auttamisammateissa on myös niin sanottu epävirallinen diskurssi, jota ei ole tarkoitettu julkiseksi, koska se tavallaan ilmentää vain työssä olevaa stressiä ja tarvetta ”tuulettaa” ajatuksia muiden kollegoiden kanssa. Joka tapauksessa puhe asiakkaista heijastaa niitä paineita, joiden keskellä sosiaalityö tänä päivänä elää.

8.5 Visiona ”oikea” sosiaalityö

Yksilöihin kohdistuvat toimet eivät ole toki kaikki, mitä sosiaalityössä halutaan tehdä. Työntekijät toivat esiin myös tarvetta tehdä ”jotain muutakin”, kun perustoimeentulotuki siirtyy Kelan maksettavaksi. Haastatteluhetkellä syksyllä 2015 tilanne oli vielä varsin auki. Kunnissa ei ollut juurikaan esimerkkejä siitä, miten uudistukseen on ryhdytty reagoimaan. Pääsääntöisesti sekä työntekijät että esimiehet olivat aika odottavalla kannalla. Toiveita Kela-siirron mukana tuomasta muutoksesta sosiaalityön tehtävään esitettiin lähinnä siinä mielessä, että toiveena oli voida paneutua avun tarpeessa olevien asiakkaiden tilanteisiin nykyistä paremmin.

”Me ollaan kaikki varmaan niin ylityöllistettyjä, että se [muutos] vain tasoittaa sitä. Ainakin sitä toivoo, että missään nimessä ei vähennettäisi työntekijöitä, enkä usko, että niin kävisikään. Mutta jos ajattelee muita kuntia, kun töitä lähtee pois, niin nythän olisi vain mahdollisuus parantaa asiakkaan asemaa niin, että asiakasmäärät olisivat sellaiset, että ne voitaisiin hoitaa hyvin.” (Työntekijä, pieni kunta)

”Mun unelma olisi tietysti se, että me vain täällä pidettäisiin ryhmiä ja tavattaisiin asiakkaita ja kerettäisiin kulkea sen asiakkaan rinnalla.” (Työntekijä, suuri kunta)

”Kyllä minä näkisin sosiaalityöntekijän työn haasteen hyvin vahvasti verkostojen kanssa työskentelijänä, asiakaskohtaisesti mutta myös yleisellä tasolla. Niin että se sosiaalinen näkyisi täällä soten ja yhteiskunnan suunnittelussa. Se on minusta se, mihin maisteritason ihmiset koulutetaan. Ja meidän sosiaalityöntekijät ovat valitettavasti nyt ihan hukassa, kun he ei tiedä, mitä he tekisivät. Se on hirveän vaikeasti aukeava se paljon tukea tarvitsevat, mutta ne erityisen vaativat asiakastilanteet, missä on todella isot verkostot ja asiakkaat ehkä kyvyttömiä ja passiivisia hoitamaan. Siinä sosiaalityöntekijät olisivat sitten mukana. Mut-

ta asian käytäntöön vieminen ei ole kovin helppoa.” (Esimiestason työntekijä, suuri kunta)

Vaikka ”oikeaa” sosiaalityötä on työntekijöiden mukaan vaikea määritellä, esimerkkejä kuitenkin löytyy. Erityisesti tuotiin esille sosiaalityön jalkautumista sinne, missä asiakkaat liikkuvat, pois toimistoista:

”Yksi vaihtoehto olisi sellainen kokeilu, että työhuone lopetettais, olis läppäri ja katotaan mihin se kääntyy. Lähtis hakemaan tällaisia paikkoja, kuten terveyskeskuksen aula tai nuorten työpaja tai työttömien toimisto tai työttömien talo. Vois olla säännöllisyyttäkin, et olisi tiettyyn aikaan työttömien talolla, mutta et menis ja kattos mitä tapahtuis! Ja jos asiakas soittaa, niin sopis sen tapaamisen kirjastoon tai kahvilaan. Luopus tämmösestä. Mä olen rakentanut oman päiväni aika paljon niin kuin mä haluan, et meenkö sinne nuorten työpajalle vai istunko täällä. Se on tietysti persoonakysymyksen, kuka haluaa lähteä ja uskaltaakin. Niin ja joidenkin kohdalla toimistoasiointi on se paras vaihtoehto, joskus haluat sellaisen tilanteen, et me niinku jutellaan tässä. Ei sinänsä huono, mutta ei sovi kaikille.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

”Me ollaan mietitty, miten tehdä erilaisesti, tällaiset jalkautumiset ja lähteä toimistosta pois, mitä niitä vaihtoehtoja olisi, missä voisi tavoittaa? Olisiko hyvä pistää sinne Kelan aulaan sellainen ständi. Kutsunnat on yksi sellainen missä voi kopata, mutta se on kertaluonteinen, kerran vuodessa. Jossain on sillai, että terveyskeskuksessa on sosiaalitoimiston palvelupiste ilman ajanvarausta, terveyskeskuksessa liikkuu kuitenkin meidän asiakkaista tosi iso määrä. Pitäisikö tällaista asiaa lähteä jotenkin kehittämään?” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

Sosiaalityö, jota työntekijät haluaisivat päästä tekemään entistä enemmän, on vaativaa ja aikaa vievää, minkä vuoksi sitä ei ole voinut toteuttaa ainakaan nykyisen toimeentulotukeen henkisesti kytköksissä olevan sosiaalityön kautta. Työntekijät toivoivat, että asiakkaan tilanteeseen paneutuminen, jalkautuva työ ja rinnalla kulkeminen saisivat enemmän aikaa.

Myös asiakkaat kaipaavat oikeaa sosiaalityötä, erityisesti ajan antamista ja esimerkiksi sitä, että heillä on pysyvä henkilö, jonka kanssa asioita voi hoitaa. Asiakkaille oikea sosiaalityö olisi myös sitä, että heitä neuvottaisiin, tiedotettaisiin ja opastettaisiin heille kuuluvissa oikeuksissa. Esimerkiksi oikeudet toimeentulotukeen, kuntoutukseen tai palkkatyöhön tulisi tiedottaa, ei odottaa, että asiakas itse ymmärtää niistä kysyä:

”– monet etuudet ja muut, mitä ihmisille kuuluu. Ei niistä tiedä. Niistä ei tasan tarkkaan sulle kerrota, jos sä olet oikeutettu johonkin ylimääräiseen apuun tai tämmöiseen, vaikka se nyt ei olisi edes ylimääräistä. Niistä ei kerrota. Puskaradio on se, millä sä kuulet nämä.” (Asiakas)

”Se, että saataisiin tulemaan se oikea tieto niille asiakkaille. Eli asiakkaille kerrottaisiin se, mitkä on ne oikeudet.” (Asiakas)

Asiakkaiden näkemys sosiaalityöstä kulminoituu toiveeseen omasta työntekijästä, joka ohjaa ja puolustaa heitä:

”Että puolustetaan niitä heikompiosaisia ihmisiä, jotka ei tavallaan uskalla tulla toistamiseen, tai on väärää käsityksiä sosiaalitoimesta. Näitä tarvitaan. Nämä henkilöt tekee jumalattoman arvokasta työtä.” (Asiakas)

”Sossun kautta kuitenkin pääsee eteenpäin.” ”Siis sieltä pääsee eteenpäin niin mä veikkaan, paljon helpommin kuin jos sä menet terveyskeskukseen, koska heillä on luultavammin muutakin tekemistä. Ja sitten se, että välittämisen taso on vähän erilainen.” (Asiakkaat)

Valitettavasti asiakas voi edelleen kokea olevansa mitätön ja että häntä ei kuulla:

”Entistä enemmän on tämä sähköinen viestintä. Miksi sitä ei kukaan – miksi kukaan ei hoida meidän asioita, eikä välitä kuunnella, eikä saada muutosta aikaan?” (Asiakas)

”Yhteiskunta joutuu valikoimaan, mihin rahat, mihin kannattaa satsata. Minuun ei kannata satsata.” (Asiakas)

”– mä en oo nähny tähän ikään mennessä missään näissä paikoissa semmosta positiivista auttamista eikä holhoamista, eikä sellasta vastikkeellista ryönää, mitä me saadaan kaikki niskaamme hyvin useista paikoista. Jo ihan niinku yhteiskunnan asenteista myöskin tyyliin kuka tulee leipäjonoon autolla. Et hirveetä tuomintaa, pitäs näyttää täysin kerjäläiseltä.” (Asiakas)

8.6 Sosiaalityön suhde muihin ammatteihin

Sosiaalityön yhteiskunnallinen asema ei ole koskaan ollut helppo. Yksilön ja yhteiskunnan rajapinnassa sosiaalityö on joutunut kamppailemaan asemastaan muiden ammattikuntien kanssa. Sosiaalityötä on kutsuttu ”semi-professioksi” tai ”alisteiseksi (dependent) professioksi”; sosiaalityöllä ei ole aina ollut selkeää asemaa (Dominelli 2012, 20–21). Suomessa sosiaalityö on käynyt erityistä kamppailua sosiaalipolitiikkatieteen kanssa (Satka 2009). Sosiaalityön on täytynyt perustella olemassaoloaan ja toimintatapojaan myös muiden ammattien edustajille. Yhtenä syynä on ollut, että sosiaalityö on muodostunut soveltavana alana useiden voimakkaiden professioiden väliin (esim. lääkärin, juristin, psykologin).

Sosiaalityöntekijöiden rinnalle aikuissosiaalityöhön ovat 1990-luvun loppupuolelta tulleet myös ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet sosionomit. Kuitenkin vain yliopistollisen koulutuksen suorittaneella maisterilla on pätevyys työskennellä sosiaalityön tehtävissä, jos pääaineen opinnot on suoritettu sosiaalityöstä. Lain mukaan sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, kun taas sosiaaliohjaus on enemmän neuvon-

taa, ohjausta ja elämänhallinnan tukemista. Käytännössä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen erottaminen on kuitenkin ollut vaikeaa. Vuonna 2011 kootun tiedon perusteella sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien työajan jakautumisessa eri toimintoihin ei ollut suuria eroja (Blomgren & Kivipelto 2012, 31). Tilanne näyttää edelleen, että sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen määrittely kaipaa selkeyttämistä:

”En tiedä, että onko meillä ihan vielä täysin selvillä vielä tämä, että mitä sosiaalityö tekee ja mitä sosiaaliohjaus tekee. Tavallaan kun on se erityistä tukea tarvitseva asiakas. Meidän tiimissä käydään ainakin sitä keskustelua, koska ei-hän se opas tavallaan antanut mitään sellaisia selkeitä, että kumminkin jokainen asiakastilanne pitää arvioida yksilöllisesti. Sitä keskustelua me käydään. Kyllä se varmaan siitä sitten lähtee kehkeytymään.” (Esimiestason työntekijä, suuri kunta)

”Sosiaaliohjaaja on enemmän sellanen rinnalla kulkija ja jalkautuva, joka lähtee asiakkaan kanssa yhdessä hoitamaan ja tekkee semmosta käytännön palveluohjaustyötä – kun sosiaalityöntekijän työpanos keskittyy enemmän siihen arviointiin ja asiakassuunnitelmien laadintaan ja palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen, – siinä vaiheessa arvioidaan, et minkälaista palvelua tää asiakas nyt sitten tarviis. Et auttasko, jos joku tiiviimmin auttas, niin silloin sosiaaliohjaaja voi olla siinä. Mutta yhdessäkin tehään ja kotikäyntejä varsinki.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

”Kaikki uudet asiakkaat menevät sosiaaliohjaajalle tai tietyillä kriteereillä suoraan sosiaalityöntekijälle. Varmistetaan, että sosiaalityöntekijällä on aikaa paneutuuvaan työskentelyyn. Sosiaaliohjaajan kanssa maksimiaika on vuosi. Jos etuuskäsittelijä huomaa, ettei ole tavattu vuoteen, ohjaa sosiaaliohjaajalle. Katsovat myös hakemuksista jos huomaavat, että alko, baari ja taksi pyörii, niin ohjaavat sosiaaliohjaajalle.” (Esimiestason työntekijä, keskikokoinen kunta)

Sosiaaliohjaus ja sosiaalityö olivat haastatteluajankohtana syksyllä 2015 edelleen varsin jäsentymättömiä suhteessa toisiinsa:

”Siinä on sellainen historia, että silloin kun tehtävärakenneuudistus tehtiin 2012, tehtiin sosiaalityöntekijä-sosiaaliohjaaja työparit. Tästä toimistosta jäi puuttumaan se, että voitaisiin rakentaa sellainen pari. Silloin meillä tehtiin erityyssosiaaliohjaajat, että meidän toimenkuva on ihan sama kuin sosiaalityöntekijän. Sitten ei riittänyt virkapohjia sosiaaliohjaajille. Sen takia tässä tiimissä me ollaan se iso alue, missä muilla toimii yksi sosiaalityöntekijä ja yksi sosiaaliohjaaja, laitettu puoliksi ja me tehdään kaikki sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen asiat siinä. Muuten täällä kaikkialla on se rakenne, että on yhtä aluetta kohti yksi sosiaalityöntekijä tai erityyssosiaaliohjaaja, joka tekee sosiaalityön asiat ja sosiaaliohjauksen asiat sosiaaliohjaaja siinä työparina. [Haast: Minkälainen työnjako siinä on?] Ei se ole kovin selkeä. Jotkut asiat ovat selkeitä.” (Työntekijä, suuri kunta)

Yksi syy sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen työnjaon selkiintymättömyyteen lienee se, että molempien ammattien koulutuksessa käytetään samoja teoreettis-metodisia lähestymistapoja, opettajat tulevat samasta tieteellisestä koulutuksesta (yliopistosta), työn kohteena on yksilön ja yhteiskunnan suhde ja sosiaalisen tarkastelu muodostetaan samoista tieteellisistä lähtökohdista käsin. Sosiaaliohjaus ei ole erillinen tiede, vaan käytännössä sovittu nimi bachelor-tasoisien sosiaalialan koulutuksen suorittaneiden tekemästä työstä sosiaalialalla. Lisähämminkiä tilanteeseen ovat tuoneet ammattikorkeakoulujen ylemmät tutkinnot, jotka ovat laajuudeltaan maisteritasoisia koulutuksia, mutta eivät anna pätevyyttä sosiaalityöntekijän tehtävään. Samalla, kun sosiaalityöstä puuttuu ”päteviä” työntekijöitä, on tilanne lähinnä kummallinen.

Hahmolla on erilaisia ratkaisuja, joilla erilaiset osaamiset pyritään hyödyntämään, joista seuraavassa muutama esimerkki. Toimintatavat eivät esiinny usein puhtaana, vaan käytössä voi olla aineksia erilaisista työnjakomalleista:

- Sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat tekevät usein lähes samoja tehtäviä, mutta sosiaalityön pätevyyttä vaativissa päätöksissä vaaditaan sosiaalityöntekijän kelpoisuuden suorittaneen työpanos. Jos esimerkiksi esimiehellä ei ole sosiaalityöntekijän kelpoisuutta, joudutaan hakemaan päätökset toisesta kunnasta.
- Sosiaaliohjaajat tekevät tarvearviointeja tai alkuvaiheen palvelutarpeen arviointeja. Sosiaaliohjaajat saattavat etsiä ”huoliasiakkaita” myös kirjallisista toimeentulotukihakemuksista. Sosiaalityöntekijät laativat asiakassuunnitelmat, päätökset ja tekevät paneutuvaa työtä.
- Sosiaaliohjaajat tekevät etuuskäsittelyä ainakin osan ajastaan (esim. auttavat etuuskäsittelijöitä ruuhkien purkamisessa), mitä sosiaalityöntekijät eivät tee.
- Sosiaaliohjaajat tekevät enemmän kotikäyntejä ja jalkautuvaa työtä kuin sosiaalityöntekijät. Sosiaalityöntekijät ottavat vastaan enemmän pitkäaikaista ja paneutuvaa työtä vaativia asiakkaita.

Sosiaaliohjauksen ohella aineistosta ei noussut esille merkittävää rajankäyntiä muihin ammattialoihin. Esimerkiksi sosiaalisten kysymysten medikalisointi puuttuu lähes kokonaan. Suhde terveydenhuoltoon on myönteinen, mutta samalla myös alistunut. Kärjistyneimmässä esimerkissä tuli esiin, että sosiaali- ja terveydenhuolto ovat olleet samassa rakennuksessa vuoden ilman yhtään yhteistä palaveria tai kokousta:

”Mekin ollaan tässä terveysaseman kanssa. Ihmettelen kovasti sitä, että meillä ei ole yhtään yhteistä kokousta heidän kanssaan. Meillä on paljon samoja asiakkaita ja katson, että se on johdon tehtävä koordinoita tätä ja tehdä käytännössä työntekijöille mahdolliseksi poikkihallinnollisen yhteistyön tekeminen hallinnollisella tasolla ja käytännön työn tasolla. Nythän me ollaan pyritty, että kun terveys- ja sosiaalipuoli yhdistyy, niin tällainen työ lisääntyisi. Puhutaan moniammatillisesta yhteistyöstä.” (Työntekijä, suuri kunta)

”Meillä ei edelleenkään toimi kunnolla työttömien terveystarkastukset, jota on [kunnassa] järkyttävän vaikeaa saada kuntoon. Perusterveydenhuollossa sitä ei nähdä prioriteettina. Nyt on taas yksi hankeyritys siihen valmisteilla ihan muuten kuin meidän toimesta, mutta olen skeptinen siihen, saa nähdä.” (Työntekijä, suuri kunta)

” – siellä kun sosiaali- ja terveyslautakunta yhdistyivät. Nehän olivat aiemmin erillään ja silloin sosiaalilautakunta rahoitti näitä asukastaloja, joissa on erittäin hyvää toimintaa lähiöiden asukkaille ollut. Nyt siellä ollaan koko ajan lopettamassa niitä, koska terveyslautakunta tietysti, kun ne on yhdessä, niin riidellään rahasta. Kyllähän sosiaalipuoli jää aina kakkoseksi terveydenhuoltoon nähden. Tietysti on mielenkiintoista seurata tätä sote-uudistusta. Siellähän koko ajan puhutaan, että miten nämä terveyspalvelut järjestetään. Aika vähän puhutaan sosiaalipalveluista ja sen rahoitus pohjasta.” (Työntekijä, suuri kunta)

Konkreettiset toiveet terveydenhuollon suuntaan olivat aika vaisuja. Yhteistyötä on aloitettu, esimerkiksi yhteisiä tarvearviointeja tehtiin muutamassa kunnassa. Oltiin myös huolestuneita siitä, pääsevätkö työttömät heille kuuluviin terveystarkastuksiin. Vähemmän ihmeteltiin sitä, mitä tulisi tehdä asialle, että lähes puolella toimeentulotuen asiakkaista on havaittu olevan puutteita esimerkiksi terveydessä, asumisessa tai elämänlaadussa (Hannikainen-Igman ym. 2013, 107). Moniasiakkuudet ja moniongelmaisuus on sinällään tiedostettu asia, mutta ehkä tällä kertaa vähän jäänyt kaiken uudistuspuheen jalkoihin.

Sosiaalityön oikeudellistuminen tai juridisoituminen kiteytyy toimeentulotuen säädösten tulkinnassa. Juridisoituminen ei näy takavuosien tapaan pelkona, että asiakas tulee sosiaalityöntekijän vastaanotolle juristin kanssa. Juridisoituminen on lähinnä erilaisen lakien viidakossa vaeltamista ja niiden tulkintaa:

”Jos yhtäkkiä omalle pöydällekin alkaa tippua sosiaalihuoltolain mukaisia ilmoituksia, ja sä et edes tiedä, että onko tässä joku aika, jolloin mun pitää reagoida tähän. Tai pitääkö mun reagoida tähän, jos mä katson, että tämä ei varsinaisesti liity meidän työhön, mutta tämä on kuitenkin lähetetty tänne. On tuo mun mielestä aika iso juttu, että mä en tiedä, miten mun pitää reagoida tuollaiseen ilmoitukseen, joka on tehty uudessa laissa.” (Työntekijä, suuri kunta)

”Käytäntöjä muutettu, lakia noudatetaan. Soveltamisohjeet testattu, asiakkaat testaavat: päätöksiä on tullut hallinto-oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ei päätökset ole muuttuneet.” (Työntekijä, pieni kunta)

Työntekijöiden avuksi on luotu jopa satasivuisia sovellusohjeita. Juridisoitumista tai ei, mutta seurauksena sosiaalityön hallinnollinen kieli ja byrokraattisten säännösten tulkinta on runsasta.

8.7 Toimintaa arvioidaan talouden ehdoilla

Yhteiskunnallisista toimijoista näkyvin on suhde talouteen ja työllisyyden hoitoon. Laki määrää, mitä palveluja kunnassa on ja sekin tulkitaan tiukimman mukaan:

”Kaikki perustuu työvoimapolitiittisiin lausuntoihin ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.” (Työntekijä, keskikokoinen kunta)

”Tämä on ihan suunnittelematon toiminta. Lain merkitys siinä, että punakynä käy kaikissa palveluissa, jotka ei ole lakisääteisiä. Kun saadaan joku palvelu lakisääteiseksi, on toivoa että sitä jossain muodossa todella on. Mutta eihän se sano sitä tasoa.” (Esimiestason työntekijä, keskikokoinen kunta)

Sosiaalityössä talousajattelun läpilyöminen on tarkoittanut esimerkiksi välittömien kustannusten, asiakasmäärien, aktivointimäärien ja toimeentulotuen menojen seuraamista. Talous ja talustilanne ovat näkyvimmit piirteet, joka ovat tulleet sosiaalityöhön voimalla muualta kuin oman alan sisältä. Talouskytkös on tuonut tuottavuusajattelun koko julkiselle sektorille, jonka talutusnuorassa osa kokee kulkevana ja osa pyrkii pitämään ”päänsä kylmänä” ja olemaan ”pienen ihmisen asialla”:

”On yritetty monenlaista, mutta mikään ei käytännössä mene mihinkään suuntaan ja lopulta päädytään asiakkaan kanssa enemmän tai vähemmän yhdessä sopien, että asiakas ottaa työnhakunsa pois ja siirtyy pelkästään toimeentulotulolle. – Tavallaan tulee kunnalle halvemmaksi, kunnes huomataan, että toimeentulotukimenot ovat nousseet.” (Työntekijä, pieni kunta)

”Niin kuin mä tapaan aina sanoakin, että vaikka siellä on se talous takana, niin se on se sakkolista että saadaan niitä ihmisiä sieltä sakkolialta pois niin aina siellä takana on se ihmisen tarina, se on se tärkein kuitenkin, jota ei sovi unohtaa.” (Työntekijä, pieni kunta)

”Kukaan muu ei tässä yhteiskunnassa ole pienen ihmisen ääni, se on meidän tärkein tehtävä olla pienen ihmisen asialla.” (Esimiestason työntekijä, keskikokoinen kunta)

Sosiaalityön onnistumista on alettu mittaamaan yrityselämästä tuoduilla tehokkuusmittareilla (Mänttari-van Der Kuip 2015). Sosiaalityön asemaa kunnassa pidetään heikkona osittain myös siksi, että sosiaalityö ei kykene osoittamaan tarpeeksi hyvin sitä, missä se on onnistunut:

”Kriittisesti kun sanon, kun itsekin olen siitä joskus vastannut, että tulostavoitteena on vahvasti se, että saadaan aktivoituttua. Mutta kyllähän se valitettavasti käytännössä on sitä, että saadaan vähäksi aikaa aktivoituttua ja sitten putoaa takaisin.” (Esimiestason työntekijä, suuri kunta)

”Esimerkkinä kun me tuohon viereiseen taloon puuhataan asukastaloa ja meillä oli kevättalvella tuossa [Kauppakeskuksessa]– viikon verran sellainen näytely. Me pyydettiin sinne vaikuttajailtaan, se oli just ennen eduskuntavaaleja, niin pyydettiin sinne paikallisia kansanedustajiaakin löytyi aika paljon ja vahvoja vaikuttajia. – Sitten he katteli sitä näyttelyä ja mitä me oltiin kerätty asukkailta kommentteja ja toiveita, minkälainen asukastalo pitäisi olla. Nämä poliitikot sano: ’Voi vitsi, tätä tietoa me ei ikinä saada tuolla valtuustotalolla. Tätä tietoa pitäisi jakaa enempi.’ Siellä oli sitä paitsi meidän asukkaitakin ja nekin

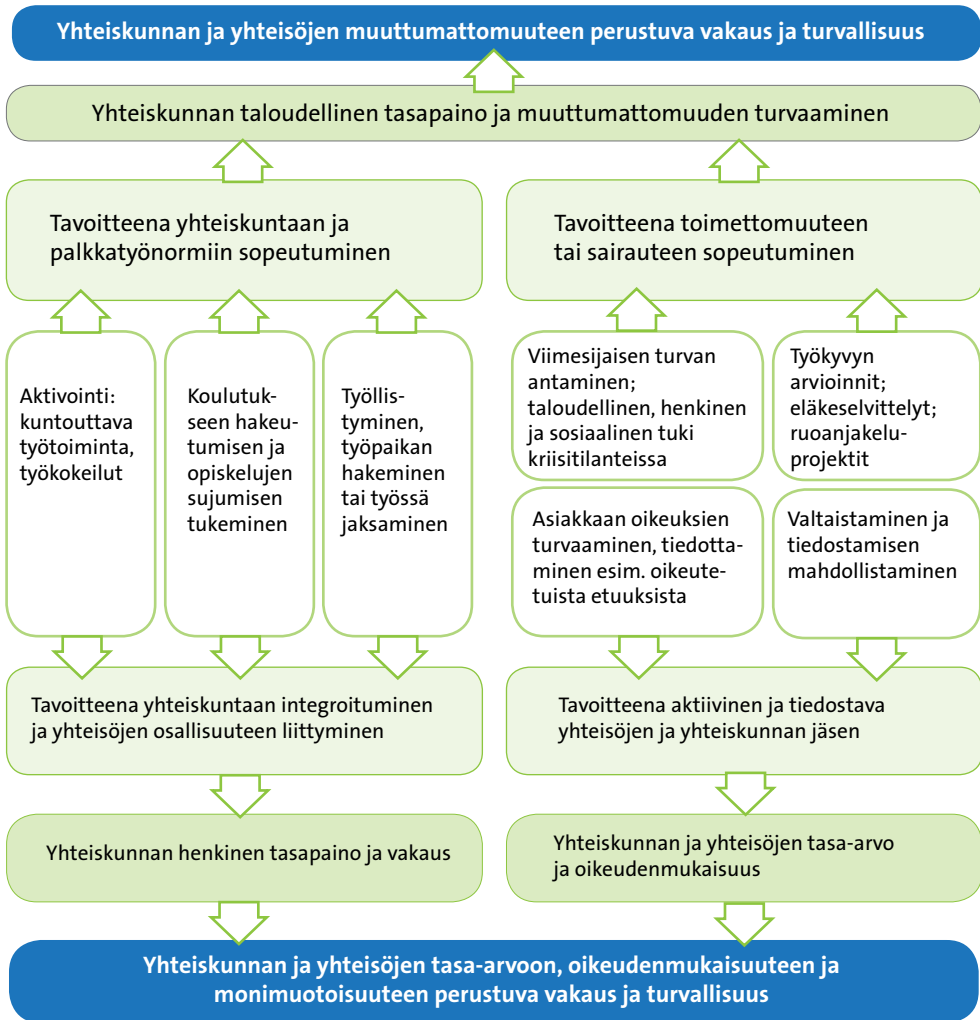
keskusteli siinä keskenään. Että kyllähän se on vain osoitus siitä, että meidän pitäisi myös aktiivisemmin tuottaa sitä tietoa sinne. Jos se kaikki tieto menee vain sen tulokortin kautta, niin kuin se toimeentulotuki. Se ainakin mua ahistaa ihan hirveästi, että tehdään tosi arvokasta ja hienoa duunia, mutta se ei näy siellä tai ei ole tiedossa.” (Esimiestason työntekijä, suuri kunta)

8.8 Yhteenveto: sosiaalityö muuttumattomuuden ja vakauden takaajana

Käsillä olevan aineiston valossa tämän päivän sosiaalityö toteuttaa pääasiassa Malcolm Paynen (2005) kuvaamaa palvelujärjestelmäkeskeistä sosiaalityötä. Suomalaisittain kyse on myös ”hallinnollisten toimenpiteiden perinteestä” (Toikko 2005, 223). Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalityössä selvitetään yksittäisten asiakkaiden vaikeita tilanteita ja järjestetään palveluja ja tukitoimia lakiin perustuvien toimenpiteiden avulla. Tehtävänä on aineellisen toimeentulon ja perusturvan takaaminen ihmisille. Myös ”henkilökohtaisen vuorovaikutuksen perinne” (Toikko 2005) on mukana sosiaalityön keskusteluissa. Asiakas ja työntekijä toimivat keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa, jossa ratkotaan asiakkaan esiin tuomaa ongelmaa ja etsitään keinoja sen ratkaisemiseen. Payne (2005) kuvaa tätä sosiaalityön funktiota refleksiivis-terapeuttiseksi. Yhteisöllinen sosiaalityö, eriarvoisuutta tuottavien rakenteiden kritisointi tai asiakkaiden valtaistaminen ei juuri ole esillä sosiaalityön keskusteluissa.

Kuten tuloksista ilmenee, kuntien sosiaalityössä painotus on yksilöissä ja yksilöihin kohdistuvissa toimissa. Yhteisöjen, verkostojen ja osallisuuden tukemisen kautta sosiaalityössä on kuitenkin myös yhteisöihin kiinnittämisen ja tukemisen ote. Yhteiskuntasuhde tulee esille palkkatyönormin kautta, kuten työhön, kuntouttavaan työtoimintaan tai työkokeiluun tukemisessa. Yhteiskuntasuhde on varsin kriittikön suhteessa palkkatyönormiin.

Kuvioon 8.1. on kuvattu haastateltavien puheissa esiintyneitä sosiaalityön toimintoja ja menetelmiä, yksilökohtaisia tavoitteita, yhteiskunnallisen tason tavoitteita ja yhteiskunnallisen tason vaikuttavuuksia. Kuvio ei pyri kuvaamaan objektiivisesti sitä, mitä sosiaalityö on, vaan millaisiin tavoitteisiin ja vaikuttavuuteen pyrkimistä haastatteluaineistosta voitiin tunnistaa. Sosiaalityön menetelmä- ja toimintataso on eniten työntekijöiden puheissa esillä oleva asia. Menetelmillä ja toimintatavoilla pyritään joko tietoisesti tai tiedostamatta aina johonkin yksilölliseen tavoitteeseen ja sitä kautta vaikuttavuuteen myös yhteisöjen ja yhteiskunnan tasolla. Esimerkiksi työllistymiseen tähtäävillä toimilla voidaan tavoitella yhteiskuntaan sopeutumista, mutta niillä voidaan pyrkiä myös siihen, että ihmisen integroituminen yhteisöihin ja osallisuuteen mahdollistuu. Yksilö- tai perhekohtaiset tavoitteet tai vaikuttavuus eivät olleet kovin paljon esillä sosiaalityön puheissa. Vielä vähemmän haastatteluissa tuli suoraan esiin sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus. Eli miksi sosiaalityö on olemassa ja millaista vaikuttavuutta sillä yhteiskunnassa tavoitellaan. Esimerkiksi kuntouttavalla työtoiminnalla voidaan toteuttaa tehtävää, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan henkinen tasapaino ja vaka-



KUVIO 8.1. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja vaikuttavuus.

us, jos asiakkaan oma tarve, tahto ja näkemys ovat mukana: tätä minä haluan ja tämä vie omaa tavoitettani eteenpäin. Kuitenkin, jos toiminta perustuu siihen, että jokaisen ihmisen on tehtävä velvollisuutensa palkkatyönormin täyttämiseen, vaikka näennäisellä työtoiminnalla ilman asiakkaan oman tarpeen ja tavoitteiden analysointia, toteuttaa sosiaalityö varsin kritiikitöntä tehtävää yhteiskunnassa tasapainon ja muuttumattomuuden tavoittelussa.

Vaikeimmin tunnistettava on kuvion ylin ja alin taso, eli sosiaalityön yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tuottavatko keskusteluista tunnistetut tavoitteet yhteiskuntaan ja yhteisöihin tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta ja monimuotoisuuteen perustuvaa vakautta

ja turvallisuutta? Vai pitävätkö sosiaalityön toimet osaltaan huolen siitä, että yhteiskunnan (eriarvoistavatkin rakenteet) säilyvät muuttumattomina? Tehtävä ei ole helppo, koska sosiaalityön vaikuttavuutta ei toistaiseksi seurata millään tavoin yhteismitallisesti.

Kuviossa havainnollistetaan, millaisia ulottuvuuksia sosiaalityön tehtävissä ja vaikutavuudessa voidaan havaita. Kuvatut toiminnot ja menetelmät on nostettu käsillä olevasta aineistosta, joten ne eivät missään tapauksessa pyri kuvaamaan sosiaalityön monimuotoisuutta kokonaisuudessaan (ks. myös luku 7). Lisäksi osa toiminnoista voi tuottaa sekä sopeutumista että tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Esimerkiksi asiakkaalle kuuluvien tukien ja etuuksien myöntäminen voi johtaa ainoana tukimenetelmänä passiivisuuteen ja tilanteen pysymiseen ennallaan, jopa romahtamiseen. Yhdistettynä sosiaalityön ja muiden palvelujen tuomaan tukeen toimeentulotuki voi puolestaan vaikuttaa aktiivisesti ja parantaa palvelujen saajien oikeudenmukaisuutta.

8.9 Pohdinta: sosiaalityön yhteiskunnallisen tehtävän ja vaikuttavuuden tiedostaminen ja esiin saaminen

Tutkimusaineisto on antanut hyvän mahdollisuuden analysoida, miten asiakkaat ja työntekijät puhuvat sosiaalityön yhteiskunnalliseen tehtävään ja vaikuttavuuteen liittyvistä asioista. Tuloksena on tuotettu malli, jonka avulla sosiaalityön yhteiskunnallista tehtävää ja vaikuttavuutta voidaan lähteä purkamaan auki tämän tutkimushankkeen seuraavassa vaiheessa.

Työntekijät pyrkivät toimillaan takaamaan pitkälti yhteiskunnallisen tilanteen muuttumattomuuden ja vakauden. Asiakkaat toivovat oikeudenmukaisuutta sekä yksilöllisempää, mahdollisesti osallisuutta ja omia tavoitteita tukevaa palvelua (ks. myös luku 4). Tässä yksilön ja yhteiskunnan vuorovaikutuspisteessä syntyy sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus. Michael Lipskyä (2010) soveltaen, palvelu muodostuu asiakkaan ja sosiaalityön välillä tapahtuvissa suhteissa ja kohtaamisissa, ei ylhäältä alas annetuissa säännöissä tai ohjeissa – vaikka sääntöihin ja ohjeisiin viitataan paljon työntekijöiden puheissa.

Sosiaalityö on poliittista siinä mielessä, että kaikki valinnat ja teot edustavat jotain tavoitetta ja vaikuttavuutta, johon tähdätään (Domanski 1998). Valittavan harvoin nämä valinnat ja teot liitetään sanallisesti sosiaalityön yhteiskunnalliseen tehtävään tai vaikuttavuuteen. Sosiaalityön kansainvälinen eettinen näkemys korostaa sitä, että sosiaalityön on edistettävä ihmisten tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta, syrjinnän ja sarron poistamista (IFSW 2016; Rush & Keenan 2014). Asiakkaat eivät kaipaa sopeuttamista tai kontrollia, mutta jos sellainen on välttämätöntä, heille pitää asia kertoa ja olla asiakkaan puolella myös tällaisissa tilanteissa. Lena Dominelli (2012) peräänkuuluttaa enemmän sosiaalityötä, jossa heikompiosaisia puolustetaan ja heidän asioitaan tuodaan aktiivisesti esille yhteiskunnassa. Tämä voi tarkoittaa myös asenteellisella tasolla sitä, että sosiaalityössä ollaan avoimesti kaikkia asiakkaan tilanteen paranemista ehkäiseviä yhteiskunnallisia epäkohtia vastaan.

Sosiaalityön tehtävää voidaan laajentaa ja kehittää jo olemassa olevin välinein. Esimerkiksi kuntiin syntyneitä asiakasraateja voidaan hyödyntää palvelemaan sosiaalityön kriittistä ja valtaistavaa yhteiskunnallista tehtävää. Nykyään raadit rakentuvat usein verstaistuen periaatteelle ja niiden toiminta on usein aika irrallaan päätöksenteosta. Periaatteessa asiakasraadit ovat erinomainen väylä rakentaa aktiivista kansalaisuutta lisäämällä paitsi osallistujien myös sosiaalityön muun toimintaympäristön tietoisuutta, valtaistumista ja osallisuutta. Tällöin asiakasraadit voisivat haastaa paremmin myös yhteiskunnan ja yksilöiden välillä olevia valtarakenteita (ks. Rush & Keenan 2014, 1443). Jos sosiaalityön nähdään olevan kaikista heikoimpien asialla, sosiaalityön ammattilaisten on ryhdyttävä tuomaan aktiivisesti esiin, mitä tämä tarkoittaa yhteiskunnallisissa rakenteissa ja suhteissa ja millaisia poliittikkatoimia muutokset edellyttävät.

Sosiaalityön ammattilaiset tuottavat puhetta enimmäkseen muusta, kuin työn tavoitteista tai vaikuttavuudesta. Erityisesti ulkoiset paineet, kuten organisaatio- ja lakimuutokset ja tulostavastuu koetaan ulkoapäin tulevina asioina, joihin voi hyvin vähän vaikuttaa (ks. myös Kerson & McCloyd 2013, 339). Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä on nostettava esille alan keskusteluissa ja koulutuksessa, mutta sitä on tarkasteltava aktiivisesti myös muilla foorumeilla. Sosiaalityön kriittinen suuntaus kannustaa työntekijöitä ja asiakkaita aktivoitumaan ja hakemaan yhdessä muutosta eriarvoisuutta ja syrjäytymistä aiheuttaviin tekijöihin (Rush & Keenan 2014, 1450; Dominelli 2012, 201; Abramovitz 1998, 524). Mihin työllä tähdätään, kun yhteiskunta on levoton ja ailahteleva, eivätkä sen heikommat yksilöt kykene pysymään mukana edes jokapäiväisen arkielämän vaatimuksissa? Tarvitaan myös sosiaalityön ytimen kaivamista esille niin, että se on artikuloitavissa myös suhteessa esimerkiksi sosiaalihojaukseen. Onko ”sosiaalihojauksen” itsenäinen oppiala, jota kehitetään suhteessa sosiaalityöhön? Vai tulisiko sosiaalityöstä puhua laajemmin, kuin vain sosiaalityöntekijöiden tekemänä työnä? Vaikuttavuuden kautta oman asiantuntijuuden esiin tuominen mahdollistaa paremman vuoropuhelun kuin mahdollisesti keinotekoisien raja-aitojen rakentaminen.

Haastatteluja läpikäydessä ja myös aiempien tutkimusten perusteella on hahmotunut, että vaatimus tuottaa näkymä sosiaalityön tarpeesta ja tavoitteista vaatii yhteiskunnallisia analysointitaitoja. Tarvitaan tieteellistä analyysia ja osaamista, jonka avulla sosiaalityön tavoitetta seurataan ja tarkastellaan. Jos aika ja resurssit riittävät lähinnä tukemaan asiakkaiden selviytymistä olemassa olevissa puitteissa, tarvitaan tähän vahvennusta. Kysymys herää, tarvitsevatko ammattilaiset lisää taitoja ja osaamista sosiaalityön yhteiskunnallisen tehtävän tunnistamiseen (ks. esim. Kerson & McCoyd 2013, 342)? Ja tuleeko tehtävän tarkasteluun kytkeä enemmän myös tutkimuksen, koulutuksen ja käytännön välistä yhteistyötä? Sosiaalityölle on kehitetty monenlaista tutkimuksellista tukea viime aikoina: osaamiskeskukset, käytäntötutkimus ja erilaiset hankkeet ovat rakentaneet siltaa tiedontuotannon, koulutuksen ja käytännön välille. Jotain silti puuttuu, jos alan korkeakoulutuksen käyneet eivät aktiivisesti analysoi toimintojensa vaikuttavuutta tai sitä, millaista tehtävää sosiaalityö yhteiskunnassa kulloinkin toteuttaa (ks. myös Kivipelto 2004).

Vuosikaudet on valiteltu, että sosiaalityöllä ei ole mahdollisuutta toteuttaa sille kuuluvaa rakenteellisen työn tehtävää. Sama havainto tuli esille myös tästä aineistosta, vaikka kyseinen tehtävä on saatu mukaan jo muutama vuosi sitten uudistettuun sosiaalihuoltolakiin (2014). Joissain organisaatioissa on ollut rakenteellisen sosiaalityön kehittämishankkeita, mutta konkretisoituminen on niissäkin vielä aluillaan. Joko viimein voimmeko saada rakenteellisen sosiaalityön mukaan ammatin perustehtäviin? Asia ei korjautu sillä, että esimerkiksi kaikkien työntekijöiden toivotaan tai edellytetään tekevän asiakastyön ohella myös rakenteellista työtä, jolloin resurssien vähäisyys johtaa siihen, että kukaan ei kuitenkaan ehdi tehdä sitä. Rakenteelliseen työhön ei voi ryhtyä esimerkiksi, jos viikossa siihen osoitetaan kaksi tuntia aikaa. Työhön tarvitaan organisaation koon perusteella tietty lukumäärä päätoimisia työntekijöitä, jotka vastaavat rakenteellisen sosiaalityön toteuttamisesta, kehittämisestä ja siihen vaadittavista yhteistyöverkostoista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kaikissa tavoitteissa ja ohjelmissa edellytetään entistä vaikuttavampia palveluita ja vaikuttavuuden arviointia. Tämän tutkimuksen perusteella ainakaan kovin systemaattista toimintaa vaikuttavuuden arvioimiseksi ei vielä ole saatu aikaan. Syyt ovat moninaiset, kuten soveltuvien mittareiden puute ja vaikeus integroida arviointi osaksi sosiaalityön päivittäistä toimintaa. Sote-uudistuksen myötä kaikki (teko)syyt vaikuttavuuden arvioinnin tekemättä jättämiseen alkavat tulla tiensä päähän. Jos sosiaalityölle ei saada toimivia mittareita työn vaikuttavuuden seurantaan, ei sosiaalityö pärjää muiden ammattialojen puristuksissa, joilla on toimivat mittarit. Mittaamisen on tapahduttava sosiaalityön sisältä tulevien tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta, ei ulkoa tuoduilla instrumenteilla, jotka eivät kerro sosiaalityöstä mitään. Vain systemaattinen mitaaminen ja tiedon tuotanto voi nostaa sosiaalityön tavoitteet ja tehtävän näkyviin. Systemaattisen arvioinnin avulla saadaan tietoa myös niistä menetelmistä, jotka vaikuttavat ja auttavat pääsemään asiakkaiden kanssa asetettuihin tavoitteisiin. Tavoitteiden esiin saaminen auttaa puolestaan tarkastelemaan ja puolustamaan sosiaalityön yhteiskunnallista tehtävää paremmin.

Sosiaalityön oppihistoriasta on voimakkaimmin tunnistettavissa edelleen yksilökohittaisen sosiaalityön perinne. Usko yhteiskunnan epäoikeudenmukaisuuksia vastaan käytävästä taistelusta ei kuitenkaan ole sammunut. Nyt, kun sosiaalityön tehtävä ja vaikuttavuus ovat jälleen muutoksessa, antaa tilanne samalla mahdollisuuksia ottaa käyttöön uusia keinoja syrjäytymisen ja eriarvoisuuden poistamiseksi. Aulikki Kananoja (1997) kirjoitti aikoinaan, että ”*murros on mahdollisuus*”. Nyt jos koskaan on mahdollisuus, ja monien tässä esiin tuotujen asioiden osalta myös viimeinen hetki kirkastaa ja uudistaa sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä vastaamaan tämän päivän ja erityisesti tulevaisuuden yhteiskunnan vaatimuksia.

9 Johtopäätökset

9.1 Tulokset tiiviisti

Jo kymmenkunta vuotta sitten nähtiin, että toimeentulotuen siirtäminen sosiaalityötä etuuskäsittelyyn on peruste siirtää toimeentulotuki Kelaan. Aikaisemmissa toimeentulotukikokeiluissa on havaittu, että siirto Kelaan on vähentänyt asiakkaiden asiointia kahden eri viranomaisen luona. (Ks. Kangas ym. 2011.) Näin käynee erityisesti sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka turvautuvat toimeentulotukeen liian matalien ensisijaisten etuuksien takia. Asiakkaan on asioitava sekä Kelassa että sosiaalitoimessa myös jatkossa, jos hän tarvitsee perustoimeentulotuen lisäksi myös täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen määrä ja rooli tulee osin riippumaan siitä, miten ensisijaisten etuuksien taso kehittyy, osin siitä miten toimeentulotukea sosiaalityön tukimuotona ylipäänsä muotoillaan.

Asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta kuntakenttä on varsin kirjava: joissain kunnissa pääsy sosiaalityöntekijän vastaanotolle ja ylipäänsä hänen tarvitsemiinsa palveluihin on helppoa. Toisaalla palveluita pitää osata vaatia tai asiakkaan tarpeisiin vastaavia palveluita ei välttämättä ole edes saatavilla. Palvelujen parantamisen näkökulmasta on haastavaa, että kunnilla ja yhteistoiminta-alueilla on erilainen palvelutarjonta ja ohjauskäytännöt vaihtelevat. Palveluita ja toimeentulotukea etuutena pitää pystyä räätälöimään asiakkaiden tarpeista lähtien, mutta kansalaisten tai kuntalaisten yhdenvertaisuus ei kuitenkaan saisi vaarantua.

Toimeentulotukea ja muita sosiaalipalveluja käyttäneiden asiakkaiden kokemuksia värittää epävarmuudessa eläminen, johon kuuluu päätösten odottelu, epäselvyydet tukia hakiessa ja päätösten perusteluissa sekä kokemukset poiskäännyttävistä käytännöistä eri palveluissa. Hyviä kokemuksia on pitkäaikaisista työntekijäsuhteista, joihin liittyy erittäin matala kynnyksen yhteydenottoon omaan työntekijään tarpeen mukaan. Asiakkaan hyvinvointia parantaa mutkaton palvelu, joka on vailla turhaa byrokratiaa ja eri sektoreiden ja ammattikuntien välisiä raja-aitoja.

Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelan vastuulle vaikuttaa asiakkaiden näkökulmasta monilta osin hyvältä uudistukselta, jonka myötä toimeentulotukeen liittyvä häpeä lievenee ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu paranee. Perustoimeentulotuen hakemisessa odotetaan saatavan käyttöön Kelan hyvin toimivat sähköiset järjestelmät. Uhkana nähdään Kelan hitaat prosessit ja läpinäkymättömät toimintatavat, joiden myötä ihmiset kokevat tukien hakemisen ja päätöksistä valittamisen entistä vaikeammaksi. Palvelujen käyttäjät ovat huolissaan niistä heikossa asemassa olevista ihmisistä, joilla ei nykytilanteessakaan ole riittävästi voimavaroja omista asioista huolehtimiseen. Ratkai-

suna asiakkaat näkevät vertaistuen, sosiaalityön resurssien varmistamisen sekä palvelujen käyttäjien nykyistä paremman kuulemisen ja osallistamisen uudistuksia suunniteltaessa ja toteutettaessa.

Kuntien valmistautuminen muutokseen ja muutosten vaikutukset sosiaalityölle ovat vielä varsin tuntemattomia. Pääsääntöisesti sekä haastatellut työntekijät että esimiehet olivat odottavalla kannalla. Aloitetta ja tietoa muutoksista odoteltiin paljolti Kelan suunnasta. Hankaluudeksi koettiin myös se, että työntekijät eivät aina olleet organisaatiossaan tietoisia kaikista suunnitelmista, jotka koskivat sosiaalityön uudistamista. Tiedonkulku ja osallistuminen omaa työtä koskevaan hallinnolliseen suunnitteluun oli joissain kunnissa suorastaan heikkoa.

Työntekijöiden toiveena oli, että perustoimeentulotuen siirron myötä sosiaalityössä voitaisiin paneutua avun ja tuen tarpeessa olevien asiakkaiden tilanteisiin nykyistä paremmin. Haluttiin päästä käyttämään monipuolisemmin sosiaalityön menetelmiä, kuten jalkautuvaa sosiaalityötä, yhdyskuntatyötä ja rakenteellista sosiaalityötä. Aikaisemmissa kokeiluissa on esitetty huolta siitä, että toimeentulotuen siirto Kelaan lisää sosiaalihuollon leimaavuutta (ks. Kangas ym. 2011). Jalkautuva työ ja yhdyskuntatyö voisivat parantaa asiakkaiden tavoitettavuutta ja palvelujen saatavuutta.

Kuntien sosiaalityö on pääosin aktiivitoimien ja toimeentulotuen värittämänä asiakkaita sopeuttavaa ja siten olemassa olevia rakenteita ja käytäntöjä ylläpitävää työtä. Sosiaalityössä ei tällä hetkellä tehdä paljonkaan esimerkiksi yhteiskunnallista analyysia ongelmien rakenteellisista syistä, panosteta rakenteellisen sosiaalityön osaamiseen tai tuoteta aktiivisesti tietoa sosiaalityön keinoihin vähentää köyhyyttä, syrjäytymistä ja huono-osaisuutta. Sosiaalityön asema tulevaisuudessa uhkaa heikentyä, jos sen yhteiskunnallinen tehtävä jatkaa kapeutumistaan. Sosiaalityön yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tiedostaminen ja esiintuominen edellyttää myös tiedon kokoamiseen soveltuvia työkaluja ja mittareita, joita kunnissa on tällä hetkellä käytössä vain vähän.

Sosiaalityön ongelmat liittyvät oman roolin löytämiseen erilaisissa yhteistyöverkostoissa. Kokonaisuuteen vaikuttavat lisäksi hallinnolliset rakenteet, johtaminen sekä työntekijöiden mahdollisuudet työnsä suuntaamisessa. sosiaaliohjauksen välinen työnjako ja osaaminen kaipaavat myös edelleen tarkentamista.

Sosiaalityön uuden ajattelutavan löytämiseksi sosiaalityössä tulisi ratkaista haasteita, jotka liittyvät tukea tarvitsevien tavoittamiseen ja kohtaamiseen, tavoitteellisten ja vaikuttavien työtapojen kehittämiseen sekä toimistokeskeisyydestä ihmisten pariin jalkautumiseen. Paitsi että sosiaalityön menetelmiä on vaikea hahmottaa, ovat yksittäiset menetelmät liian kapeita tapoja työn kehittämiseksi. Työn tulee perustua laajempiin osaamisen orientaatioihin. Tällaisiksi ovat muodostuneet esimerkiksi kuntouttava sosiaalityö, nuorisosiaalityö tai yhteisö- ja rakenteellinen sosiaalityö.

Sosiaalityöllä on kunnissa tiivis sidos työllisyysdenhoitoon, niin organisatorisesti kuin toiminnallisestikin. Sidos on syntynyt asiakkaiden palvelutarpeiden, mutta myös käytössä olevien toimintamahdollisuuksien, kuten kuntouttavan työtoiminnan, kautta. Sosiaalihuoltolain mukainen kuntouttava työtoiminta on merkittävin työllistymistä edistävä palvelu kunnissa. Käytännön tasolla työttömien aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet vaihtelevat kuntakohtaisesti. Suuremmissa kunnissa palvelut ovat eriytyneem-

piä. Työmarkkinatuki uudistusten myötä aktivointi on tullut tiiviimmin osaksi perussosiaalityötä. Perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan, aktivointityön osuus voi entisestään vahvistua sosiaalityössä, kun sosiaalitoimistoissa ei ole enää samassa määrin ”omia asiakkaita” eli perustoimeentulotuen hakijoita.

Toisaalta on nähtävissä elinkeinopolitiikan tai elinvoimapolitiikan näkökulman vahvistumista kuntien työllisyshoidossa. Työllisyyspalveluissa tarvitaan yhteyttä elinkeinopolitiikkaan, jotta kuntouttavista palveluista löydetään väyliä eteenpäin avoimille työmarkkinoille. Vaarana on, että rakenteellisten uudistusten myötä yhteys sosiaali- ja terveyspalvelujen ja työllisyyspalvelujen välillä katkeaa. Heikossa työmarkkina-asemassa olevat, kuten pitkäaikaistyöttömät ja osatyökykyiset, tarvitsevat jatkossakin sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja tiiviinä osana työllistymistä edistävää palvelukokonaisuutta. Tulosten perusteella vaihtoehtoisia tulevaisuuden suuntia aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydestä voivat olla aktivoinnin ja sosiaalityön tiiviimpi yhteen kietoutuminen tai sosiaalityön irrottautuminen aktivoinnista elinkeinopoliittisten painotusten myötä. Molemmassa skenaariossa on nähtävissä etuja ja huolenaiheita niin asiakkaiden, työntekijöiden kuin hallinnan näkökulmista.

Epävirallinen aineellinen avustaminen on viimeisen parinkymmenen vuoden aikana laajentunut Suomessa varsin voimakkaasti. Erityisen toimeliaita ovat olleet paikallisseurakunnat ja muut uskonnolliset yhteisöt. EU:n elintarvikeavun myötä (vuodesta 1995) ruoka-aputoiminta on kuitenkin vakiintunut useamman sadan paikallisyhteisön toiminta-areenaksi. Joillekin EU:n apu on käytännössä ainoa ruoka-avun muoto, useimmille se on vain pieni osa toiminnan perustaa. Voimakkaimmin on laajentunut niin sanottu ylijäämäruoan kierrätys, joka on synnyttänyt paitsi uutta yhteisöapua, myös uusia yhteisötalouden muotoja.

Uudessa tilanteessa sosiaalihuollon ja sosiaalisen kuntoutuksen uusia toimintamalleja ja -areenoita voi hyvinkin löytyä kolmannen sektorin suunnalta. Monet järjestöt ovat vuosien ja vuosikymmenien aikana onnistuneet luomaan syrjäytymistä ehkäiseviä ja vähentäviä toimintamuotoja, jopa rakenteita. Usein ne perustuvat sellaiseen yhteisöllisyyteen ja vertaistukeen, jota julkinen järjestelmä ei voikaan kopioida.

9.2 Sosiaalityöhön, palveluihin ja etuuksiin liittyvästä tutkimuksesta

Tutkimuskuntien tilannetta on kuvattu ja taustoitettu tilastotiedolla (Sotkanet, Kelasto, Työnvälitystilasto, evankelis-luterilaisten seurakuntien taloudellisen avustamisen tilastot). Tilastoaineistojen etuna on, että ne on koottu systemaattisesti ja samalla sabluunalla kaikista kunnista. Näin esimerkiksi eri kuntien toimeentulotuen saajien määrää on mahdollista vertailla keskenään. Tilastoja on kuitenkin saatavissa vain sellaisista asioista, joista kerätään tietoa: etuuskien määristä ja saajista on saatavissa hyvin tietoa rekistereistä ja tilastoista, mutta sosiaalityöstä toimeentulotukietuutta lukuun ottamatta vastaava tieto puuttuu lähes kokonaan. Esimerkiksi asukasluvuun suhteutettua sosiaalityöntekijöiden määrää ei ole tilastoitu vuoden 2007 jälkeen. Asiakkaiden asiointisyytä tai sitä, ovatko asiakkaat saaneet apua ongelmiinsa, ei tilastoida. Tämän vuoksi sosiaalityö-

tä, palveluja ja etuuksia koskeva tutkimus edellytti tässä tutkimuksessa erilaisten aineistojen ja tiedonlähteiden hyödyntämistä.

Laadullinen aineisto koottiin THL:n toimesta teemahaastatteluin syksyllä 2015. Haastattelimme sosiaalijohtoa, sosiaalityön esimiehiä, sosiaalialan ammattilaisia, työllisyysjohtoa, kolmannen sektorin toimijoita ja asiakkaita. Haastatteluin koottu tieto muodostuu ja muokkautuu aina ihmisten tulkinnoissa (Orme & Briar-Lawson 2010), niitä ei voi pitää koskaan täytenä heijastuksena asioiden objektiivisesta tilasta. Esimerkiksi asiakasraadit kertonevat hyvin siitä, mitä palveluista puhutaan ja minkälainen mielikuva niistä on, mutta ei välttämättä siitä, minkälaista palvelua asiakkaat tällä hetkellä saavat. Suurin osa asiakasraatien osallistujista oli käyttänyt pitkäaikaisesti palveluita, mutta esimerkiksi eläkepäätös oli saattanut korjata tilanteen niin, ettei toimeentulotukea tai sosiaalityötä enää tarvittu. Näkemysemme mukaan palvelu muodostuu asiakkaan ja ammattilaisen välillä tapahtuvissa suhteissa ja kohtaamisissa (Lipsky 2010), jolloin haastateltavat tulkitsevat samaa kohdetta eri tavoin. Haastateltavat ovat aina valikoitunut joukko henkilöistä, jolloin heidän lisäksi voi olla myös muita näkemyksiä, joita tässä tutkimuksessa ei ole pystytty tavoittamaan. Ryhmäkeskustelujen etuna voidaan kuitenkin pitää sitä, että yhdessä haastattelussa saadaan koottua erilaisia näkökulmia, kun keskustelijat myötäilevät tai vastustavat toisia keskustelijoita.

Kolmatta sektoria käsittelevän artikkelin aineistona käytettiin haastattelujen lisäksi kirkon toimintatilastoa ja Diakoniarahastoon saapuneita hakemuksia sekä järjestöiltä saatuja toimintakertomus- ja tilastotietoja. Epävirallisen avun hakeminen kertoo yleensä siitä, että yhteiskunnan tuki ei syystä tai toisesta ole riittänyt tai paneutuvaa sosiaalityötä ei ole ollut tarjolla tai sieltä tarjotaan asiakkaan mielestä väärinä asioita. Näiden tilanteiden lisäksi kolmas sektori on aktivointipolitiikan merkittävä toimija.

Kunnissa on paljon enemmän tietoa sosiaalityöstä, palveluista ja näihin liittyvistä etuuksista, kuin mitä tutkijaryhmämme on pystynyt keräämään. Asiakastietojärjestelmät mahdollistaisivat periaatteessa esimerkiksi palvelun vaikuttavuuden arvioinnin. Tällä hetkellä ne eivät kuitenkaan sisällä vaikuttavuuden arvioinnin kannalta olennaista tietoa tai tiedon ulos saaminen on työlästä ja aikaa vievää. THL on kehittänyt vaikuttavuustiedon keräämiseen AVAIN-mittarin, jonka on tulevaisuudessa tarkoitus olla liitettävissä kaikkiin asiakastietojärjestelmiin. Toistaiseksi mikään taho ei kuitenkaan voi velvoittaa kuntia integroimaan AVAIN-mittaria tai muuta vaikuttavuustiedon mittaria tietojärjestelmiinsä, vaan kunnat saavat tehdä tiedonkeruunsa haluamallaan tavalla. Sama epätarkkuus sosiaalityön vertailukelpoisesta tiedosta jatkuu tulevaisuudessakin, jollei tätä saada ratkaistua lähivuosina.

Tutkimuksen kohde ja tilanne huomioiden tutkimuksessa oli käytössä riittävä aineisto. Erilaiset aineistot (haastattelut, tilastot, rekisterit ja Kuntaliiton kyselyaineisto) täydensivät toisiaan ja muodostivat kokonaisuuden. Aineistoista saatiin verraten koherentti kuva tutkittavasta ilmiöstä, erilaiset aineistot eivät tuottaneet keskenään merkittävään ristiriitaista tietoa.

Tutkimuksen toinen osa käynnistetään, kun perustoimeentulotuen siirto Kelaan on toteutunut. Tarkoitus on tutkia tilannetta kunnissa muutosten jälkeen. Perustoimeentulotuen siirto on vain yksi muutos. Samanaikaiset muutokset vaikeuttavat johtopäätöksi-

en tekemistä Kela-siirrosta ja sen vaikutuksista. Erityisesti sosiaalihuoltolain toivotaan ja odotetaan muuttavan sosiaalityötä, mutta sen toimeenpano on oikeastaan vasta alkanut. Myös työllisyyspalveluiden ottama suunta tulee vaikuttamaan siihen, minkälaisia vaikutuksia siirrolla asiakkaisiin ja heidän saamaansa palveluun on.

Kuntakentän kirjavuus tekee varsin vaikeaksi arvioida tilannetta ennen ja jälkeen siirron: vaikutukset näkyvät eri kunnissa eri tavoin kuten myös ne tavat, miten kunnat jatkossa järjestävät palvelunsa. Samalla muutos vaikuttaa eri tavoin erilaisiin asiakasryhmiin. Parhaimmillaan siirto voi yksinkertaistaa sosiaaliturvaa asiakkaalle, mutta pahimmillaan se voi syrjäyttää palveluista. Kirjava kuntakenttä itsessään voisi tarjota varsin kiinnostavia niin sanottuja ”luonnollisia koeasetelmia”. Joka tapauksessa vertailevalla tutkimuksella eri alueiden ja kuntien välillä saattaa olla mahdollisuus löytää onnistuneita tapoja sosiaalityön ja siihen liittyvien palveluiden järjestämiseksi.

9.3 Pohdinta

Etuus- ja palvelujärjestelmissä on meneillään erilaisia, jopa keskenään ristiriitaisia trendejä. Etuusjärjestelmän kannustavuus on keskeinen huolenaihe, ja siihen pyritään vaikuttamaan vastikkeellisuutta ja aktiivivelvoitteita lisäämällä. Osallistavan sosiaaliturvan ja työelämäosallisuuden myötä haetaan sitä, että yhä useamman työelämän ulkopuolella olevan työkäisen tulisi osallistua jollain tavalla yhteiskunnan toimintaan. Samalla työttömien velvoitteita on tiukennettu entisestään muun muassa lisäämällä työhönooituksia ja soveltamalla säännöksiä entistä tiukemmin. Samansuuntaista trendiä aktivointipolitiikan kohderyhmän laajentumisesta ja velvoitteiden kiristymisestä voidaan nähdä myös kansainvälisesti (esim. Lødemel & Gubrium 2014). Vastikkeellisuus ja aktiivivelvoitteet näyttävät kohdistuvan erityisesti niihin kansalaisiin, joiden työllistymisen mahdollisuudet ovat heikot.

Vastikkeellisuuden rinnalla Suomen etuusjärjestelmien kehittämisessä kulkee samalla liberaalimpi, vastikkeetonta ja ihmisen valinnanvapautta lisäävä linja. Tätä edustavat esimerkiksi perustoimeentulotuen siirto Kelaan sekä perustuloon tai tulotakuuseen liittyvät selvitykset. Sekä Kela-siirrosta että perustuloajattelussa nojaututaan näkemykseen, jonka mukaan etuuksien yhdenmukaistaminen lisää ihmisten välistä oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoista kohtelua. Ajatuksena on, että byrokratian purkaminen ja monimutkaisen etuusjärjestelmän yksinkertaistaminen vähentää erilaisia tulo-, kannustin- ja byrokratialoukkuja. Siten perustulon ajatellaan tekevän sosiaaliturvalta työhön siirtymisen tai sosiaaliturvan ja työn yhdistämisen kannustavammaksi. (Kangas & Pulkka 2016.) Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten näkökulmasta suunta on huolestuttava. Millaisia omaehtoisen toiminnan tai valinnanvapauden mahdollisuuksia tosiasiallisesti on sairailta tai toimintakyvyiltään muutoin rajoittuneilla? Miten turvataan, että he saavat tarvitsemansa tuen ja avun?

Osa sosiaalityön asiakkaista voi hyötyä osallistavista toimista tai välityömarkkinoinsta. Tutkimuksessa jotkut haastateltavat työntekijät toivat esiin, että jotkut asiakkaat voivat olla terveydentilaltaan niin huonossa kunnossa, ettei työllistyminen ole realistista.

Silloin asiakkaat ovat väärässä paikassa, jos he ovat aktivointiveloitteiden piirissä. Vaihtoehtoja aktivoinnille ja toimeentulotukipainotteiselle sosiaalityölle ovat syvälinen asiakkaiden tilanteisiin paneutuminen, jalkautuva ja sosiaalisia ongelmia ehkäisevä työote, kuten yhteisöihin ja rakenteisiin suuntautuva työ. Näitä on kuitenkin sosiaalityössä tarpeeseen nähden liian vähän. Sosiaalityössä ei ole nähtävissä kovinkaan paljoa vaihtoehtoisia toimintamalleja. Esimerkiksi sovitellun päivärahan turvin tehtävät pienimuotoiset työt, osuuskunnat ja aikapankkitoiminnan kaltaiset vaihdantataloudet eivät ole siinä määrin mukana sosiaalityön työkalupakissa kuin kuntouttava työtoiminta. Näistä voitaisiin ottaa oppia kolmannelta sektorilta.

Sosiaalityön tehtävä viimesijaisena palveluna on hämärtyneet erityisesti taloudellisen turvan osalta. Tämän ja aiempien (esim. Saikkonen ym. 2015; Kivipelto ym. 2013) tutkimusten mukaan toimeentulotuki yksin käytettynä menetelmänä ei auta nostamaan ihmistä pois taloudellisesta kurjuudesta. Epävirallinen avustaminen on vakiintunut julkisten palvelujen rinnalle täydentämään ihmisen viimesijaista taloudellista turvaa. Erityisesti velkaantuneiden kotitalouksien tilanne saattaa olla sellainen, ettei virallinen tuki ole läheskään riittävää. Useimmiten kyse on elintarvikeavun tai rahallisen avustamisen liittämistä muuhun vertais- tai yhteisölliseen tukeen.

Tutkimuksessa nousi esiin epäilyjä siitä, että julkisen tukijärjestelmän haurastuminen on johtanut osaltaan epävirallisen avun tarpeen lisääntymiseen. Tutkimuksen tekohelellä esimerkiksi Helsingin Kallion ruoanjakelussa asioi kerralla yli 3 000 henkilöä. Lisäksi yhteistyö, jalkautuva työ ja vertaistuen käyttö ovat kolmannelle sektorilla enemmän käytössä kuin julkisella sektorilla. Kuntien tulisi tarkastella enemmän näiden työmuotojen vaikuttavuutta. Esimerkiksi päihdetyössä vertaistuellalla on havaittu olevan hyviä vaikutuksia (ks. esim. Korteniemi ym. 2012). Paikalliset yhdistykset ja paikalliseurakunnat voivat luontevasti jatkaa kuntien uusien ”aktivointitehtävien” toteuttajina. Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen kiinnittymistä vahvemmin kuntien työllisyysyksiköihin tai muuhun rakenteeseen ei kovin konkreettisella tasolla ollut vielä kaikkialla mietitty. Poikkeuksina ovat toki kunnat, joissa sosiaalitoimen aktiivipolitiikalla on olemassa rakenteita, ja siten usein myös toimiva yhteys kolmannen sektorin toimijoihin.

Taloudellisen tuen uudistukseen liittyvät toimet (esim. perustoimeentulotuen Kela-siirto ja perustulokokeilu) vaikuttavat yhtäältä hyviltä ja toisaalta myös uhkaavilta muutoksilta. Jos sosiaalityö ei kykene poistamaan tulovajeesta syntyviä toimeentulo-ongelmia, näyttää pelkkään tulovajeeseen liittyvien tukien vähittäinen siirtäminen Kelan maksettavaksi perustellulta. Perustoimeentulotuen Kela-siirron etuna voidaan pitää ennakoitua tuen oikeudenmukaisempaa jakautumista sitä hakeville. Uhkana voidaan puolestaan pitää tuen hakemiseen liittyviä uudistuvia menettelyitä (esim. digitaalisuus). Toimeentulotuen kirjallinen hakeminen ja saaminen ovat osin kiinni kyvystä kirjoittaa ja ilmaista tarpeita. Toiset asiakkaat ovat tässä parempia kuin toiset. Erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin, jotka ovat sosiaalityön tarpeessa, mutta jotka eivät välttämättä haakeudu tai ohjautu palvelujen pariin. Tästä syystä kunnissa tarvitaan selkeä näkemys siitä, miten nämä asiakkaat tavoitetaan myös uudistuksen jälkeen. Sosiaalityössä on turvattava asiakkaan nopea pääsy palvelutarvearvioon, se, että toimenpiteet suunnitellaan ajoissa sekä se, että työ pohjautuu asiakkaan ja työntekijän yhdessä asettamiin tavoittei-

siin. Kuntien on parannettava sosiaalityön tarpeen tunnistamista eri palveluissa ja luotava selkeät käytännöt sosiaalityön palveluihin ohjaamiseen.

Sosiaalityöhön jäävät ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen toimintatavat ja sisältö kaipaavat päivitystä tähän päivään ja tulevaisuuteen. Sosiaalityön taloudellisen tuen ei tule perustua mekaaniseen, kirjalliseen hakumenettelyyn vaan ensisijaisesti asiakkaan ja sosiaalialan ammattilaisen kohtaamiseen ja sosiaalihuollon palvelutarvearvioon. Kuntiin jäävän taloudellisen tuen on oltava sosiaalityön väline, johon kiinnittyy myös muita asiakkaan hyvinvointia edistäviä toimia. Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki eivät saa muuttua nykyisenlaiseksi etuuskäsittelyksi.

Palvelujen käyttäjien näkökulmasta sekä helposti haettaville etuuksille ja niihin liittyvälle neuvonnalle että henkilökohtaiselle ja pitkäjänteiselle tuelle on tarvetta tulevaisuudessa. Toimeentulotukea hakevalle ei ole välttämättä suurta merkitystä sillä, mikä viranomaisen perustoimeentulotukea myöntää, kunhan hakeminen on helppoa ja tuen myöntäminen ja päätöksenteko on perusteltua ja ymmärrettävää. Niille toimeentulotukea tarvitseville, jotka eivät nyt ole perustoimeentulotukea rohjenneet hakea – joko häpeän tai muun henkilökohtaisen syyn takia voi tuen siirtyminen Kelan vastuulle merkitä taloudellisen tilanteen paranemista. On kuitenkin paljon vaikeassa tilanteessa eläviä ihmisiä, jotka eivät ilman pitkäjänteistä henkilökohtaista ohjausta ja kannustusta saa haettua apua itselleen tai pääse jaloilleen. Heidän auttamisekseen tarvitaan tulevaisuudessa entistä enemmän sosiaalityön asianajoa, valtaistavaa tukea ja eri alojen asiantuntemuksen yhdistämistä. Apu ja tuki on räätälöitävä entistä tiiviimmin ja asiakaslähtöisemmin yhteistyössä sosiaalityön, työhön kuntouttavien palvelujen, terveydenhuollon ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

LÄHTEET

- Aalto, Erja (2010–2012) Matalankynnyksen palveluisa työskentelevien vertaistoimijoiden työnohjaus – uusi tarina, uusi identiteetti. Helsingin yliopisto, koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, työnohjaajakoulutus. <http://www.kansalaisareena.fi/TOKoulutuslopputyöEA2012.pdf> [Luettu 10.4.2016]
- Abramovitz, Mimi (1998) Social Work and Social Reform: An Arena of Struggle. *Social Work* 43 (6), 512–526.
- Ahlgren-Leinvo, Hanna & aikuissosiaalityön Kuusikko-työryhmä (2014) Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut vuonna 2013. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 8.2014. Helsinki: Edita. http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/downloads/Tyollistamispalvelut2013_11092014.pdf [Luettu 11.4.2016]
- Ahlgren-Leinvo, Hanna (2015) Kuuden suurimman kaupungin sosiaalityö vuonna 2015. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 8.2015. http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/downloads/at_2014_16122015.pdf [Luettu 1.4.2016]
- Airio, Ilpo & Niemelä, Mikko (2013) Työmarkkinatuen saajien koettu terveys ja toimeentulo. Teoksessa: Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Teemakirja 10. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 44–61.
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktiivisuus. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.
- Asiakasmaksulaki (1992) Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. 3.8.1992/734
- Bannink, Duco & Osserwaade, Ringo (2012) Decentralization: New Modes of Governance and Administrative Responsibility. *Administration & Society* 44 (5), 595–624.
- Bhaskar, Roy (1975) *A Realist Theory of Science*. London: Routledge. http://uberty.org/wp-content/uploads/2015/09/Roy_Bhaskar_A_Realist_Theory_of_Science.pdf [Luettu 11.4.2016]
- Björklund, Liisa (2008) Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Helsingin yliopisto, teologinen tiedekunta, väitöskirja. Helsinki: Nordprint.
- Blomberg-Kroll, Helena (2012) Sosiaalityön vertailtavuus kansainvälisessä tutkimuksessa. Teoksessa: Raitakari, Suvi & Valokivi, Heli (toim.) Tutkiva sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen luonne ja odotukset tässä ajassa – käytännön ja tutkimuksen menetelmällinen rikkaus. *Talentia-lehti & Sosiaalityön tutkimuksen seura*, 8–13.
- Blomgren, Jenni & Aaltonen, Katri & Tervola, Jussi & Virta, Lauri (2015) Kelan sairaanhoitokorvaukset tuloryhmittäin. Kenelle korvauksia maksetaan ja kuinka paljon? Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 93.2015. Helsinki: Kela.
- Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (2016) Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalityön palvelut? Päätösten tueksi 1.2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-608-7> [Luettu 1.4.2016]
- Blomgren, Sanna & Kivipelto, Minna (2012) Valtaitus. Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja 27. Helsinki. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/da26a400-efca-4ee2-83a4-9a946b70ed6f> [luettu 1.4.2016]
- Brommels, Mats & Aronkytö, Timo & Kananoja, Aulikki & Lillrank, Paul & Reijula, Kari (2016) Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvityshenkilöryhmän väliraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Burke, Beverley & Harrison, Philomena (2009) Teoksessa: Adams, Robert & Dominelli, Lena & Payne, Malcolm (toim.) *Critical Practice in Social Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 209–219.
- Danermark, Berth & Ekström, Mats & Jakobsen, Liselotte & Karlsson, Jan Ch. (2002) Explaining Society. *Critical Realism in the social sciences*. London: Routledge.
- Domanski, Margaret Diez (1998) Prototypes of Social Work Political Participation: An Empirical Model. *Social Work*, 43 (2) 156–167.
- Dominelli, Lena (2012) *Green Social Work. From Environmental Crises to Environmental Justice*. Malden: Polity Press.
- Eichhorst, Werner & Konle-Seidl, Regina (2008) Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. Discussion Paper n. 3905. Institute for the Study on Labor, IZA. Bonn. <http://ftp.iza.org/dp3905.pdf> [Luettu 1.4.2016]
- Eräsari, Leena (2016) Yhteisösuhteille perustuva sosiaalityö. Teoksessa: Törrönen, Maritta & Hänninen, Kaija & Jouttimäki, Päivi & Lehto-Lundén, Tiina & Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.) *Vastavuoroinen sosiaalityö*. Helsinki: Gaudeamus, 109–123.
- Eskola, Marjatta & Viheriäranta, Kaija (1982) Keskus-

- telua sosiaalityön metodista. Sosiaalityön vuosi-
kirja. Helsinki: Sosiaalityöntekijäin liitto, 27–43.
- Eskonen, Tommi (2014) Työllisyydenhoito kunnissa
nyt ja tulevaisuudessa. Karikoista kartalle – työl-
lisyydenhoidon seminaari Raahe 8.5.2014.
[http://www.ras.fi/instancedata/prime_pro-
duct_julkaisu/ras/embeds/raswwwstructu-
re/15093_Tyollisyyden_hoito_kunnissa nyt ja_
tulevaisuudessa_Eskonen_Raahe_08052014.pdf](http://www.ras.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/ras/embeds/raswwwstructure/15093_Tyollisyyden_hoito_kunnissa nyt ja_tulevaisuudessa_Eskonen_Raahe_08052014.pdf)
[Luettu 18.11.2015]
- Hannikainen-Ingman, Katri & Kuivalainen, Susan &
Sallila, Seppo (2013) Toimeentulotuen asiakkai-
den elinolot ja hyvinvointi. Teoksessa: Kuivalai-
nen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvul-
la. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja
myöntämiskäytännöistä. Raportti 9. Helsinki:
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 81–112.
- HE (358/2014) Hallituksen esitys eduskunnalle laei-
si toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan pe-
ruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain
muuttamisesta.
- HE (164/2005) Hallituksen esitys Eduskunnalle lai-
si julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain
muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE (183/2014) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
työllistymistä edistävstä monialaisesta yhteis-
palvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Heponiemi, Tarja & Wahlström, Mikael & Elovainio,
Marko & Sinervo, Timo & Aalto, Anna-Mari &
Keskimäki, Ilmo (2008) Katsaus työttömyyden
ja terveyden väliin yhteyksiin. Työ- ja elinkein-
oministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 14. Hel-
sinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hiilamo, Heikki (2014) Voisiko osallistava sosiaalitur-
va lisätä osallisuutta? Yhteiskuntapolitiikka 79
(1), 82–86.
- Hiilamo, Heikki (2015) Hyvinvoinnin vakuutusyh-
tiö. Mistä sote-uudistuksessa on kysymys? Hel-
sinki: Into.
- Hirstiö-Snellman, Paula (2000) Kirkon katastrofira-
haston toiminnan vaikuttavuus. Helsinki. Kirk-
kohallitus.
- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Min-
na (2009) Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaiku-
tukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu-
ja 7.2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hänninen, Sakari (2007) Johdanto. Teoksessa Saka-
ri Hänninen, Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja
Lehtelä (toim.) Pääsy kielletty! Poiskäännyttä-
misen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Sta-
kes, 5–19.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) (1994)
Kirjeitä nälästä. Helsinki: Stakes.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (2007) Tar-
ve harkinnassa. Teoksessa: Hänninen, Sakari &
Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.)
Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja
sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 157–191.
- IFSW (2016) International Federation of Social Wor-
kers. <http://ifsw.org/> [luettu 10.4.2016]
- Ilmonen, Kaj (2000) Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen
ongelmallisuus. Teoksessa: Kaj Ilmonen (toim.)
Sosiaalinen pääoma ja luottamus. SoPhi 42. Jy-
väskylä: Jyväskylän yliopisto, 9–38.
- Immonen, Tuula & Kiikkala, Irma (2007) Sopimaton
systeemiin. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Kar-
jalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.)
Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja
sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 55–85.
- Isola, Anna-Maria (2012) Miten köyhyydestä voi sel-
viytyä? Syrjäytymisestä selviytymiseen Suomes-
sa-seurantatutkimus, Teoksessa: Raitakari, Su-
vi & Valokivi, Heli (toim.) Tutkiva sosiaalityö.
Sosiaalityön tutkimuksen luonne ja odotukset
tässä ajassa – käytännön ja tutkimuksen mene-
telmällinen rikkaus. Helsinki: Talentia-lehti &
Sosiaalityön tutkimuksen seura, 24–28.
- Isola, Anna-Mari & Larivaara, Meri & Mikkonen, Juha
(toim.) (2007) Arkipäivän kokemuksia köyhyy-
destä. Helsinki: Avain.
- Isola, Anna-Mari & Turunen, Elina & Hänninen, Sa-
kari & Karjalainen, Jouko & Hiilamo, Heikki
(2015) Syrjäytynyt ihminen ja kunta. Helsinki:
Kunnallisanalyyttämässä.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) (2008) Sosiaalityö
aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän sosiaa-
lityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa: Jo-
kinen, Arja & Juhila, Kirsi. Sosiaalityö aikuisten
parissa. Tampere: Vastapaino, 48–81.
- Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun
sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere:
Vastapaino.
- Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo
(2011) Toimeentulotuen Kela-siirron kehyy-
set politiikan asialistoille ja kansalais mielipide.
Teoksessa: Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.)
Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos.
Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 144–176.
- Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (toim.) (2016)
Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokei-
lun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvos-
ton selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusar-
ja 13.2016.
[http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009
122/13_Ideasta+kokeiluun.pdf/3c042238-163b-
48a1-99cf-94dca35b4917?version=1.0](http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/13_Ideasta+kokeiluun.pdf/3c042238-163b-48a1-99cf-94dca35b4917?version=1.0)
[Luettu 31.3.2016]
- Kananoja, Aulikki (1997) Murros on mahdollisuus.
Sosiaalityön selvityshenkilön raportti. Sosiaa-
li- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työpöytämuistioita
1997:8. Helsinki: Stakes.
- Kainulainen, Sakari & Saari, Juho (2013) Koettu huo-
no-osaisuus Suomessa. Teoksessa: Niemelä,
Mikko & Saari, Juho (toim.) Huono-osaisten
hyvinvointi Suomessa. Teemakirja 10. Helsinki:

- Kelan tutkimusosasto, 22–43.
Kansalaisareena 2016. Kohtaamispaikat.
<http://www.kansalaisareena.fi/index.php?sivu=kohtaamispaikat> [Luettu 4.4.2016]
- Karjalainen, Jarno & Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Raportti 38.2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Jarno & Kirjavainen, Ewa & Mattila, Ira & Sipilä, Hilla-Maaria & Valkonen, Tiia (2015) Kohti kuntouttavampia työelämäpalveluita. KOPPI-hankkeen tuloksia. Työpäpaperi 7.2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Jouko & Raivio, Helka (2010) Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Teema 7. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 111–137.
- Karjalainen, Jouko & Saikku, Peppi (2015) Selvitys osallistavan sosiaaliturvan pilotointien kokemuksista. 16.3.2015. Elektroninen aineisto. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Pekka (2011) Sosiaalityön osaamisen työorientaatiot. Teoksessa: Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 147–153.
- Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna (2014) Yhdyskuntatyö kansalaisia kohtaamassa. Teoksessa: Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 219–240.
- Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Virtanen, Ari (2016) Toimeentulotuki. Teoksessa: Peruspalvelujen tila 2016 -raportti. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Julkaisu 9.2016. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 151–164.
- Karjalainen, Vappu (2013) Aktiivipolitiikan ajankohittaisuus. Teoksessa: Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (2013) (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Teema 018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 207–224.
- Karjalainen, Vappu & Karjalainen, Jarno (2011) Kuntouttava työtoiminta kunnissa – Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehitysuunnasta. Raportti 46. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2008) Työvoiman palvelukeskukset: erityispalvelua vaikeasti työllistyvälle. Teoksessa: Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys, 18.2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 177–326.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2011) Governance of integrated activation policy in Finland. Teoksessa: van Berkel, Rik & de Graaf, Willibrord & Sirovátká, Tomáš (toim.) The Governance of Active Welfare States in Europe. RECWO-WE. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 216–236.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Pasuri, Auvo & Seppälä, Anja (2008) Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Raportteja 20. Helsinki: Stakes.
- Karvinen, Synnöve (1993) Metodisuus sosiaalityön ammatillisuuden perustana. Teoksessa: Granfelt, Riitta & Jokiranta, Harri & Karvinen, Synnöve & Matthies, Aila-Leena & Pohjola, Anneli (toim.) Monisärmäinen sosiaalityö. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 131–173.
- Kauppinen, Timo M & Moisis, Pasi & Munkkila, Susanna (2013) Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Teoksessa: Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9.2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 37–55.
- Kauppinen, Timo M & Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa (2010) Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisis, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.) Suomalaisen hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 234–250.
- Kela (2016) Perustulokokeilu. Helsinki: Kela.
<http://www.kela.fi/perustulokokeilu> [Luettu 26.3.2016]
- Kela (13.3.2015) Toimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi vuonna 2017. Helsinki: Kela.
http://www.kela.fi/ajankohtaista-yhteistyokumppanit/-/asset_publisher/WQHcJ3JiaK7b/content/toimeentulotuki-siirtyy-kelan-hoidettavaksi-vuonna-2017 [Luettu 26.3.2016]
- Kelasto, työmarkkinatukiseuranta.
<http://www.kela.fi/kelasto> [Luettu 4.2.2016]
- Kerson, Toba Schwaber & McCloyd, Judith (2013) In Response to Need: An Analysis of Social Work Roles over Time. Social Work 58 (4), 333–343.
- Keskitalo, Elsa (2008) Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Research report 177. Helsinki: Stakes.
- Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktiivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa: Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Teema 018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7–20.
- Kivipelto, Minna (2004) Sosiaalityön ammattilaisten yhteiskunnalliset orientaatiot ja työn kehittämi-

- sen haasteet. *Janus* 12 (4), 342–358.
- Kivipelto, Minna & Blomgren, Sanna (2014) AVAINmittarin soveltuvuus toimeentulotuen vaikutavuuden arvioinnissa – mittarin testaus Seinäjoen sosiaalivirastossa. *Hallinnon Tutkimus* (3), 225–242.
- Kivipelto, Minna & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Saikkonen, Paula (toim.) (2013) Vaukuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin. Raportteja 8. Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Klem, Simo (2013) Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoimisen paradoksit. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 335. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kouvo, Antti (2014) Luottamuksen lähteet. Vertaileva tutkimus yleistyntä luottamusta synnyttävistä mekanismeista. *Annales Universitatis Turkuensis C* 381. Turku: Turun yliopisto.
- Korteniemi, Pertti & Kotiranta, Tuija & Kivipelto, Minna (2012) Kokemuksia sosiaalityön vaikutavuuden arvioinnin toteuttamisesta. Kriittisiä kohtia ja kehittämistarpeita. Teoksessa: Pohjola, Anneli; Kempainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (toim.) (2012) Sosiaalityön vaikuttavuus. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 89–115.
- Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa: Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9.2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 15–34.
- Kuivalainen, Susan & Saikku, Peppi (2013) Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 151–185.
- Kuntaliitto (2014) Suomen Kuntaliiton työpoliittinen ohjelma. Taustamuistio 20.11.2014. Helsinki. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/12/20141204tyollisyys/Kuntaliiton%20ty%C3%B6poliittinen%20ohjelma%2020141120.pdf> [Luettu 14.10.2015]
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001)
- Laki toimeentulotuesta (1997/1412)
- Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (815/2015)
- Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014)
- Lawson, Julie M. (2006) *Critical Realism and Housing Research*. London: Routledge.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Liukko, Eeva (2009) Perussosiaalityön mahdollisuuksia – helsinkiläisten projektien näkökulmia sosiaalityön ammatillisiin käytäntöihin. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus. Yhteiskuntapolitiikan laitos. Helsingin yliopisto. <http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=49a11f47-609e-4104-815a-a1a6b3442ee0> [Luettu 29.3.2016]
- Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (2001) (toim.) ”An offer you can’t refuse” Workfare in international perspective. Bristol: The Policy Press.
- Lødemel, Ivar & Gubrium, Erika (2014) *Trajectories of Change. Activation reforms from inception to times of austerity*. Teoksessa: Lødemel, Ivar & Moreira, Amílcar (toim.) *Activation or Workfare? Governance and the Neo-liberal Convergence*. New York: Oxford University Press, 327–347.
- Mannila, Simo & Ala-Kauhaluoma, Mika & Valjakka, Sari (1999) Työelämäkynnyksen ylittäminen. ESR-projektien hyvät käytännöt. Loppuraportti. Jyväskylä: Stakes.
- Marttila, Anneli & Johansson, Eva & Whitehead, Margaret & Burström, Bo (2012) Dilemmas in providing resilience-enhancing social services to long-term social assistance clients. A qualitative study of Swedish social workers. *BMC Public Health* 12 (1), 517–527.
- Marx, Ivo & Verbist, Gerlinde (2014) *The Policy Response: Boosting Employment and Social Investment*. Teoksessa: Salverda, Wiemer & Nolan, Brian & Checci, Daniele & Marx, Ivo & McKnight, Abigail & Tóth, István György & van de Werfhorst, Herman (toim.) *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 265–293.
- Metteri, Anna (2012) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.
- Mikkonen, Juha & Typpö, Aija (toim.) (2009) *Rikas runo – sanoja köyhyydestä*. Helsinki: Avain.
- Mänttari-van der Kuip, Maija (2015) *Work-Related Well-Being among Finnish Frontline Social Workers in an Age of Austerity*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 524. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Mäntysaari, Mikko (2006) Kasautuva tieto sosiaalityössä. Luento SOSNETin metodologisessa kesäkouluksessa Jyväskylässä 25.8.2006. <http://users.jyu.fi/~mmantys/realismini2.pdf> [Luettu 11.4.2016]
- Mäntysaari, Mikko (2016) Hyvinvointiliberalismi ja uusliberalismi sosiaalityön toimintaympäristöinä. Teoksessa: Törrönen, Maritta & Hämmänen, Kaija & Jouttimäki, Päivi & Lehto-Lundén, Tii-

- na & Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.) Vastavuoroinen sosiaalityö. Helsinki: Gaudeamus, 75–86.
- Määttä, Anne (2012) Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Diakonia ammattikorkeakoulu.
- Määttä, Anne & Keskitalo, Elsa (2014) Ulkoringiltä sisärinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2), 197–207.
- Määttä, Mirja & Määttä, Anne (2015) (toim.) Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16.2015. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Niemelä, Mikko & Saari, Juho (2013) Suomalaisen yhteiskunnan notkelmat. Teoksessa: Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Teemakirja 10. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 6–21.
- Niemelä, Pauli (2016) Hyvinvoinnin edistäminen sosiaalityön eetoksena. Teoksessa: Törrönen, Maritta & Hänninen, Kaija & Jouttimäki, Päivi & Lehto-Lundén, Tiina & Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.) Vastavuoroinen sosiaalityö. Helsinki: Gaudeamus, 97–108.
- Niemi, Heidi (2012) Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työpoliittinen aikakauskirja 55 (4), 16–27.
- Nummela, Tuija (2011) Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. *Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 17*. Kuopio: University of Eastern Finland.
- OECD (2005) *OECD Reviews of Health Systems*. Finland. Paris: OECD Publishing.
- Ohisalo, Maria (2013) EU:n ruoka-apuohjelman vaikutus ruoka-avun vakiintumiseen Suomessa. Teoksessa: Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Teemakirja 10. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 146–171.
- Ohisalo, Maria & Saari, Juho (2014) Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa. Kunnallissalan kehittämissäätö. 2014. http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutk-julk_83_net.pdf [Luettu 11.4.2016]
- Orme, Joan & Briar-Lawson, Katharine (2010) *Theory and knowledge about Social Problems to Enhance Policy Development*. Teoksessa: Shaw, Ian & Briar-Lawson, Katharine & Orme, Joan & Ruckdeschel, Roy (toim.). *The SAGE Handbook of Social Work Research*. London: Sage, 49–63.
- Parton, Nigel (2009) Postmodern and constructionist approaches to social work. Teoksessa: Adams, Robert & Dominelli, Lena & Payne, Malcolm (toim.) *Critical Practice in Social Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 220–229.
- Payne, Malcolm (2005) *Modern Social Work Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pease, Bob (2009) *From radical to critical social work: Progressive transformation or mainstream incorporation?* Teoksessa: Adams, Robert & Dominelli, Lena & Payne, Malcolm (toim.) *Critical Practice in Social Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 189–198.
- Pekurinen Markku & Erhola, Marina & Häkkinen, Unto & Jonsson, Pia Maria & Keskimäki, Ilmo & Kokko, Simo & Kärkkäinen, Jukka & Widström, Eeva & Vuorikoski, Lauri (2011) *Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet*. Raportti 4. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä (2015) *Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011–2015*. Työpaperi 1. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pihlaja, Ritva (2010) *Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu 61*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätö.
- Pohjola, Anneli (2002) *Pahan säikeitä auttamistyössä*. Teoksessa Laitinen, Merja & Hurtig, Johanna (toim.) *Pahan kosketus. Ihmisyiden ja auttamistyön varjojen jäljillä*. Jyväskylä: PS-kustannus, 42–62.
- Price, Leigh (2014) *Critical Realist versus Mainstream Interdisciplinarity*. *Journal of Critical Realism* 13 (1), 52–76.
- Raivio, Helka & Nykänen, Nina (2014) *Osallistavan työllisyyspolitiikan elementtejä – yhdenvertaisuutta vai aktivointia? Sosiaalisten oikeuksien ja vastikkeellisuuden ristivetoa vaikeassa työmarkkina-asetuksessa olevien työllisyyden edistämiseksi*. Työpaperi 14.2014. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-171-6> [Luettu 11.4.2016]
- Raunio, Kyösti (2004) *Olellainen sosiaalityössä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Riches, Graham & Silvasti, Tiina (2014) *First world hunger, revisited*. Palgrave Macmillan UK.
- Riipinen, Toni & Järvinen, Antti & Valtakari, Mikko (2014) *Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista*. Työ ja yrittäjyys 28.2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- RSKL (2016) *Toimintakertomus*, Rauman Seudun Kätulähetys ry. Moniste.
- Roivainen, Irene & Heinonen, Jari & Ylinen, Satu (2011) *Köyhän byrokratian rattaissa*. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu nro. 64. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätö.
- Rush, Michael & Keenan, Marie (2014) *British Journal of Social Work* (44), 1436–1453.
- Saari, Juho (2015) *Huono-osaisten. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saikkonen, Paula & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna (2015) *Poistaako sosi-*

- aalityö huono-osaisuutta? Tutkimuksia 89. Helsinki: Kunnallisanalyyttinen tutkimuskeskus.
- Saikka, Peppi (2015) Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa. Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Työpäperi 2/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125545/URN_ISBN_978-952-302-423-6.pdf?sequence=1 [Luettu 1.4.2016]
- Saikka, Peppi & Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9.2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 115–147.
- Salonen, Anna Sofia (2013) Kristillisen päihdetyön asiakkaiden hyvinvointi ja luottamuksen säröt. Teoksessa Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Teemakirja 10. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 126–145.
- Satka, Mirja (1995) Making Social Citizenship. Conceptual practices from the Finnish Poor Law to professional social work. SoPhi, Publications of Social and Political Sciences and Philosophy. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Satka, Mirja (2009) Sosiaalityö ja sosiaalipoliittinen yhdistys. Teoksessa: Jaakkola, Risto & Kainulainen, Sakari & Rahkonen, Keijo (toim.) Työväensuojelusta sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipoliittinen yhdistys 1908–2008. Helsinki: Edita, 187–210.
- Sen, Amartya (1993) Capability and Well-Being. Teoksessa: Martha Nussbaum & Amartya Sen (toim.) The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press, 30–53.
- Serrano Pasqual, Amparo (2007) Reshaping Welfare State: Activation Regimes in Europe. Teoksessa: Serrano Pasqual, Amparo & Magnusson, Lars (eds.) Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe. Bruxelles: Peter Lang, 11–34.
- Sosiaalihuoltolaki (710/1982)
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
- STM (2012) Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma – Ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. Väliarviointi ja toteutumisen kannalta erityisesti tehostettavat toimet. Julkaisuja 2012:24. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2013) Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Julkaisuja 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=6511564&name=DLFE-25836.pdf.
- STM (2014) Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän lopuraportti. Raportteja ja muistioita 32.2014. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2015) Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän lopuraportti. Raportteja ja muistioita 20.2015. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM/VM (2016) Sote- ja aluehallintouudistus. Hallituksen reformi.
<http://alueuudistus.fi/etusivu> [Luettu: 26.3.2016]
- Sunesson, Sune (1981) När man inte lyckas om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete. Stockholm: AWE/Geber.
- Suomen Kuntaliitto (2000) Kunnat ja työllistäminen. Kunnallisen työllistämisen periaatteet, organisointi ja kehittämistarpeet. Kunta ja pitkäaikais-työtön-projekti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- TEM (2016) Vaikeimmin työllistyvien työvoimaja yrityspalvelujen järjestämistuunon siirto valtiolta kunnille. Valmisteluryhmän raportti 14.1.2016. Työ- ja elinkeinoministeriö. https://www.tem.fi/tyo/tiedotteet_työ?89506_m=119796 [Luettu 10.2.2016]
- THL (2015a) Toimeentulotuki 2014. Tilastoraportti 27. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- THL (2015b) Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2014. Tilastoraportti 16. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Thompson, Michael & Wildavsky, Aaron (1986) A poverty of distinction. From economic homogeneity to cultural heterogeneity in the classification of poor people. Policy Sciences 19, 163–199.
- Tilastokeskus (2.4.2014) Käräjäoikeuksien siviiliasioiden ratkaisut vuonna 2013.
<http://tilastokeskus.fi/til/koi/koikrs/index.html> [Luettu 15.4.2016]
- Tilastokeskus (2015) Kunnat ja kuntapohjaiset aluejao. Käsikirjoja 28. Helsinki: Tilastokeskus.
- Toikko, Timo (2001) Sosiaalityön amerikkalainen oppi. Yhdysvaltalaisen caseworkin kehitys ja sen yhteys suomalaisen tapauskohtaiseen sosiaalityöhön. Julkaisusarja A1. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu.
- Toikko, Timo (2005) Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historian. Tampere: Vastapaino.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Työnvälitystilasto (27.1.2016) Työ- ja elinkeinoministeriö.
<https://www.tem.fi/files/31889/tilkm2015.pdf> [Luettu 15.4.2016]
- Törrönen, Jukka (2006) Toisen ääni, näkökulma ja kohteena oleminen. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes, 15–37.
- Vaalavuori, Maria (2014) Toimeentulotukiasiakkaiden terveyspalvelujen käyttö Teoksessa: Suvi Mäkinen

- (toim.) Terveystaloustiede 2014. Työpäpaperi 3. Helsinki, Terveystieteiden tutkimuskeskus, 34–38.
- Valtakari, Mikko & Syrjä, Hannele & Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 19.2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- van Berkel, Rik & Borgi, Vando (2008) Introduction: The Governance of Activation. *Social Policy and Society* 7 (3), 331–340.
- van Berkel, Rik & de Graaf, Willibrod & Sirovátká, Tomáš (2012) Governance of the activation policies in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy* 32 (5/6), 260–272.
- VM (2013) Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisu, raportti 2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
http://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56
- VM (2015) Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40.2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VN (2016) Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Neuvottelutulos 5.4.2016. Valtioneuvosto.
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80> [Luettu 7.4.2016]
- VNK (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10.2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82 [Luettu 20.4.2016]
- Vogt, Ellen & Sjöholm, Mari (2014) Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja 2. 2014. Helsinki: Kuntaliitto.
- Välimaa, Outi (2008) Kunnallisen aikuissosiaalityön rajat ja ammattietiikka pitkäaikaistyöttömien kohtaamisessa. Teoksessa: Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 175–195.
- WHO (2014) Evidence on Social Determinants of Health. World Health Organization.
http://www.who.int/social_determinants/themes/en/ [Luettu 11.4.2016]
- Yhteinen pöytä- hanke (2016)
<http://www.yhteinenpoyta.fi/> [Luettu 4.4.2016]
- Yhteisötalous. <http://www.common.fi/mita-solidaarisuustalous>