

Sosiaalityö ja työllistäminen

**Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt
kuntien aktivointi- ja työllistämispalveluissa**

Matti Tuusa

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa arvioidaan pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnin ja työllistymisen tukemisen vaikutuksia sosiaalityön ammattikäytäntöihin kunnissa. Tutkimusaineistona on haastattelu- ja koulutusaineisto pääkaupunkiseudulta. Tutkimus taustoittuu teoreettisesti empowerment -keskusteluun sekä sosiaalityön ja kuntoutuksen 2000-luvun käsitteelliseen pohdintaan. Ammattikäytäntöjä koskevia kuvauksia ja arvioiteja peilataan kirjallisuudessa ja kehittämishankkeissa jäsenettyihin sosiaalityön ja aktiivoinnin hyviin käytäntöihin. Tutkimuksessa arvioidaan myös aktiivointia ja vastikkeellisuutta korostavaa sosiaalipolitiikan paradigmaa ja sen luomia reunaehdoja asiakaslähtöiselle työtöelle kunnissa.

Sosiaalityöntekijän työssä korostuu kokonaisvaltaisuus ja yhteiskunnallinen näkökulma työllistymisen problematiikkaan. Sosiaalityöntekijän näkökulma ja asiakastyö painottuvat työllistymisen esteisiin ja niiden ratkaisukeinoihin. Asiakkaiden elämäntilanteiden arviointi, palveluohjaus, pitkäjänteinen prosessinohjaus ja asiakkaiden oikeuksien turvaaminen ovat kuntouttavan sosiaalityön ydinaluetta.

Aiemmin kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt olivat kuntien peruspalveluissa satunnaisia. Muutos on ollut nopea ja perinpohjainen ja tuonut uusia näköaloja asiakastyön tavoitteisiin, työmenetelmiin sekä laajentanut ja tiivistänyt yhteistyöverkostoa. Tutkimukseen osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden jäsenyykset omasta työstään, työnsä etiikasta ja suhteestaan asiakkaisiin ovat samansuuntaisia kuin tämän päivän kuntoutus- ja valtaistumisdiskurssi.

Monisektorinen aktiivointiyhteistyö on ollut pääosin toimivaa ja tuloksellista, mutta erilaisten toimintakulttuurien, ammattikäytäntöjen, arvomaailmojen ja palvelumallien kohtaamisissa on myös syntynyt ristiriitoja. Yhteistyökäytäntöjen vakiintumisen myötä kuntiin on syntymässä uudenlaisia palvelukulttuureja.

Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen juurruttamista kuntien peruspalveluihin vaikeuttavat monenlaiset reunaehdot ja mekanismit. Sosiaalitoimessa on käynnissä jatkuva asiakastyön organisoimisen ja työorganisaatioiden muutos. Myös työntekijöiden vaihtuvuus- ja rekrytointiongelmat, asiakasmäärät, muuttuva tehtäväkenttä sekä tehtävärakenteen uudistaminen vaikeuttavat uusien ammattikäytäntöjen omaksumista. Sosiaalityön asema on monin tavoin epävakautunut.

Sosiaalityöllä on keskeinen rooli työllistämispalveluissa, mikä tulisi näkyä myös organisatorisesti. Nykyistä palveluvalikoimaa pitäisi täydentää elämänhallintaa ja työmarkkinavalmiuksia parantavilla palveluilla. Työvoiman tarjontaan keskittyvien aktiivointitoimien ohella pitäisi myös panostaa työvoiman kysyntää lisääviin ja syrjiviä mekanismeja poistaviin toimenpiteisiin.

Avainsanat: aktiivointi, pitkäaikaistyöttömyys, sosiaalityö, kuntouttava sosiaalityö, kuntoutus, empowerment, työllistymisen tukeminen

ABSTRACT

This study aims to analyse how the activation and employment support services for long term unemployed persons have affected the social work practices in the municipalities. The research data consists of interviews and training materials collected in the Helsinki region. The theoretical framework of the research relies on the conceptual discussion on empowerment, social work and rehabilitation in Finland in the beginning of the 2000's. The social work practice descriptions and evaluations are compared to the good practices of activation and social work described in the literature and in relevant research and development projects. The implications and stipulations on customer-oriented practices in the municipalities of the new workfare paradigm of social policy is being evaluated, as well.

The social worker brings comprehensiveness and societal views to the problems of employment. The social worker's views and practices concentrate on the barriers of employment and aim at overcoming them. Assessment of the life situations of the clients, case management, counselling of long processes and securing the rights of the customers are the core content of empowering social work practices.

Empowering social work practices in the municipality social welfare services were previously coincidental. The change has been rapid and thorough, and it has brought new perspectives to the aims and practices of the client work, and the network of cooperation has broadened and become closer. The descriptions of the social workers interviewed in terms of their practice, work ethics and relationship to the clients are parallel with the present discourse of empowerment and rehabilitation.

The multisectoral cooperation in the field of activation is considered to be primarily well functioning and effective. However, the encounter of varying work cultures, practices, values and service models has brought about contradictions, as well.

Various stipulations and mechanisms are endangering the establishment of empowering social work practices in the municipal social welfare services. There is a continuous re-organizing process of client work and work organizations in the municipalities. The high turnover of workers, recruitment problems, case load and introduction of new tasks and responsibilities also hamper the establishment of the new practices. The conditions of social work have become unstable.

Social work has an essential role in the employment services, and accordingly it should have a stronger organizational status. The employment services should be supplemented by services enhancing life coping skills and employability of the clients. Activation focusing on labour supply should also be supplemented by measures increasing labour demand and abolishing exclusive mechanisms.

Key words: Activation, long term unemployment, social work, empowering social work, rehabilitation, empowerment

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuksen lähtökohtia	1
1.2. Tutkimusraportin rakenne	2
2. TUTKIMUSONGELMAT, AINEISTON KERUU JA ANALYYSI	4
2.1. Tutkimuksen kysymyksenasettelua	4
2.2. Tutkimusaineiston kerääminen	5
2.3. Aineiston analyysin lähtökohdat ja menetelmät	8
3. AKTIVOINTIPOLITIIKAN IDEOLOGIA, TAVOITTEET JA KEINOT	14
3.1. Aktiivisen sosiaalipolitiikan paradigma	14
3.2. Aktivointipolitiikan nousu Suomessa	17
3.3. Millaisin tavoittein aktivointipolitiikkaa rakennetaan Suomessa?	21
4. KOHTI KUNTOUTTAVAA SOSIAALITYÖTÄ	26
4.1. Suomalaisen sosiaalityön kehittämisen painopisteitä	26
4.2. Kuntien sosiaalityön muutospaineet	29
4.3. Kuntoutuksen sosiaalisen ulottuvuuden vahvistuminen	32
4.4. Valtaistuminen (Empowerment) käsitteenä ja käytäntönä	37
4.5. Kuntouttavan sosiaalityön teoria ja käytäntö	40
5. KUNTOUTTAVAN SOSIAALITYÖN AMMATTIKÄYTÄNNÖT KUNTIEN SOSIAALITOIMEN AKTIVOINTI- JA TYÖLLISTÄMIS-PALVELUISSA	46
5.1. Löytyykö edellytyksiä valtaistumista tukevalle työotteelle?	46
5.2. Tilanearviot, aktivointisuunnitelmat ja sosiaalityö	47
5.3. Sosiaalityöntekijä palveluohjaajana asiakastyössä	49
5.4. Toimeentulotukityön ja aktivoinnin jännitteitä	53
5.5. Uusien työkäytäntöjen kokeilu ja kehittäminen	56
5.6. Aktivointityön tuloksellisuuden arviointia	58
5.7. Kokemuksia moniammatillisesta yhteistyöstä	60

6. SOSIAALITYÖN TOIMINTAYMPÄRISTÖN NOPEA MUUTOS	66
6.1. Satunnaisuudesta kohti lakisääteistä monisektorista ja asiakaslähtöistä käytäntöä	66
6.2. Panostusta aikuissosiaalityöhön	68
6.3. Työorganisaatiot jatkuvassa muutoksessa	70
6.4. Kriittinen katse suomalaiseen aktivointipolitiikkaan	72
7. SOSIAALITYÖN ROOLI JA PAIKKA AKTIVOINTI- JA TYÖLLISTÄMISPALVELUISSA	77
7.1. Työhallintovetoisuudesta palvelutarpeiden pohjalta rakennettuihin malleihin	77
7.2 . Kunnolla resursoitu perustyö – toimiva palveluketju	79
8. YHTEENVETO JA POHDINTA	81
8.1. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen jäsenitys aktivointi- ja työllistämispalveluissa	81
LÄHTEET	88
LIITTEET 1 – 2	

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen lähtökohtia

Rakenteellinen ja pitkittynyt työttömyys ja köyhyyden alueellinen kasautuminen 1990-luvulla synnyttivät maassamme vakavan syrjäytymisuhan suurelle joukolle ihmisiä ja nostivat suomalaisen sosiaalipolitiikkaan vaikeasti ratkaistavia ongelmia, jotka vaativat uudenlaista panostusta asiakastyöhön ja paikalliseen eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Paikallisista hyvinvointipalveluista huolehtivien viranomaisten, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon, työhallinnon ja Kelan tehtävät ja toimintaympäristö ovat muuttuneet 2000-luvulla merkittävästi. Yhä useammin ollaan tekemisissä pysyvän köyhyyden, syrjäytymisen, perherakenteiden muutosten, yksinäisyyden, irrallisuuden ja monikulttuurisuuden kanssa. Asiakastyöltä odotetaan vaikuttavuutta työttömyyden pitkittymisen ehkäisemisessä ja työllistymisen tukemisessa, mikä edellyttää aktivoivaa, kuntouttavaa ja verkostomaista työtettä ja valmiuksia työskennellä uudentyöppisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Pitkäaikaistyöttömyys ja siitä juontuvat psykososiaaliset ja taloudelliset ongelmat ovat olleet kuntien peruspalveluissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden keskeisenä työkenttänä 1990-luvun lamavuosista lähtien. Arvioin tässä kuntouttavan sosiaalityön ammatilliseen lisensiaatin tutkintoon sisältyvässä tutkimustyössäni sosiaalityön ammattikäytännöissä tapahtunutta muutosta, jonka pitkäaikaistyöttömien aktivointi- ja työllistämispalvelujen vakiintuminen kuntiin on tuonut mukanaan. Toiminta, jota aiemmin toteutettiin pitkälti järjestöjen, koulutusorganisaatioiden, kuntoutuslaitosten ym. toimijoiden projekteissa irrallaan peruspalveluista, on vähitellen tullut osaksi julkisten peruspalvelujen käytäntöjä. Viime vuosikymmenen loppupuolella käynnistyi tähän liittyvä sosiaalityön menetelmien, organisaatioiden, palvelumallien ja lainsäädännön systemaattinen kehitystyö. Nykyisin sosiaalityöntekijät ovat keskeisessä roolissa arvioimassa asiakkaiden työllistymisedellytyksiä ja -mahdollisuuksia yhteistyössä muiden paikallisten työllistymistä tukevien toimijoiden kanssa, tukemassa asiakkaita työllistymisen esteiden poistamisessa sekä ohjaamassa asiakkaita työllistymispolun eri vaiheissa ja usein myös itse työllistymisessä ja työssäolossa.

Päävastuu työllistämisasioiden on valtion työhallinnolla, mutta käytännössä hyvän lopputuloksen aikaansaamiseksi vaikeasti työllistyvien tukemisessa tarvitaan

monien toimijoiden yhtäaikaisia ja samansuuntaisia toimenpiteitä. Kuntien vastuun lisääntymiseen työllisyysasioissa liittyy monenlaista problematiikkaa. Onko kehitys-suuntana yhä selvemmin se, että työhallinto keskittyy osaavien ja sujuvasti työllistyvien työnhakijoiden tukemiseen ja kuntien sosiaalitoimi puolestaan vastaa yksin toimeentulotukea ja työmarkkinatukea saavien vaikeasti työllistyvien palveluista?

Vuonna 1997 pitkäaikaistyöttömiä oli 127 000 ja vuonna 2003 vastaava luku oli 72 400. Pitkäaikaistyöttömyys on 2000-luvulla pysähtynyt noin 2 % osuuteen työvoimasta. Pitkäaikaistyöttömistä noin 60 % oli yli 50-vuotiaita. Vuonna 2004 työttömyysaste on saatu alenemaan 8-9 % tasolle, mutta nuorten työttömyysaste on kuitenkin pysynyt edelleen korkealla 20 % tasolla (STM 2004, 96). Vähätalon (2001, 185) arvion mukaan suuri osa 1990-luvulla rakenteellista syistä pitkäaikaistyöttömiksi joutuneista, arvioiden mukaan 70 000 - 80 000 henkilöä, on juuttunut pysyvään työttömyyteen ja elämiseen minimitoimeentulolla. Monet heistä ovat menettäneet työllistymisedellytyksensä, elämänhallintansa ja työkykynsä, mikä on nostanut työllistymiskynnyksen entistä korkeammalle ja pysyvä työmarkkinoilta syrjäytymisen uhka kasvaa. Samanaikaisesti työvoiman osaamis- ja muut kvalifikaatiovaatimukset ovat nousseet. Millaisin tavoittein tällaisessa tilanteessa työskennellään näiden asiakkaiden tukemisessa ja aktivoinnissa? Onko heille ylipäättään mahdollista löytää mitään työtä vai riittääkö tavoitteeksi aktiivinen ja kunniallinen työmarkkinoilta syrjässä eläminen?

1.2. Tutkimusraportin rakenne

Kuvaan aluksi tutkimustyöni tutkimusongelmat, tutkimukseni metodologiset ratkaisut, aineiston keruun ja sen analyysin sekä analyysissä soveltamani menetelmät. Seuraavaksi kuvaan ja arvioin työssäni soveltamiani keskeisiä teoreettisia käsitteitä, sosiaalipoliittisia ilmiöitä ja sosiaalityön, kuntoutuksen ja niiden toimintaympäristön muutoksen analyysejä. Teoreettisesti tutkimukseni ankkuroituu empowerment-keskusteluun sekä sosiaalityön ja kuntoutuksen 2000-luvun käsitteelliseen pohdintaan. Analysoin myös alan kirjallisuuden ja kehittämishankkeiden kautta jäsenettyjä ja tutkimusongelmieni kannalta merkittäviä sosiaalityön sekä aktivointi- ja työllistämispalvelujen hyviä käytäntöjä. Pyrin tässä kohdassa myös jäsentämään aktivointia ja lisääntyvää vastikkeellisuutta korostavaa sosiaalipolitiikan paradigman muutosta ja arvioimaan tämän kehityksen merkitystä ja mukanaan tuomia reunaehdoja sosiaalityölle.

Tutkimustulosten kuvauksessa olen lähtenyt liikkeelle sosiaalityöntekijöiden asiakastyön ydinalueista, niistä tehdyistä kuvauksista, arvioinneista ja työn tekemisen reunaehdoista, ja peilaan niitä jäsentämiini sosiaalityön sekä aktivointi- ja

työllistämispalvelujen hyviin käytäntöihin. Tämän jälkeen arvioin sosiaalityöntekijöiden roolia ja tehtäviä aktivointi- ja työllistämispalvelujen asiakastyön yhteistyöverkostossa. Tutkimustuloksieni kuvaamisen kolmantena vaiheena on sosiaalityön paikan ja roolin arviointi aktivointi- ja työllistämispalvelujen kokonaisuudessa, ja millaisia reunaehtoja aktiivisen sosiaalipolitiikan paradigma tuo kuntouttavan sosiaalityön toteuttamiselle kuntien sosiaalitoimessa.

Tutkimusraportin lopussa teen tutkimustulosteni pohjalta jäsennyksen kuntouttavan sosiaalityön hyvistä käytännöistä kuntien aktivointi- ja työllistämispalveluissa, mitä työn pitäisi olla tavoitteiltaan, sisällöltään ja menetelmiltään. Pohdin mitä työ edellyttää tekijöiltään ja millaiset ovat näiden hyvien käytäntöjen toteutumisen reunaehdot.

2. TUTKIMUSONGELMAT, AINEISTON KERUU JA ANALYYSI

2.1. Tutkimuksen kysymyksenasettelua

Sosiaalityön ammattikäytäntöjen laadullisessa tutkimuksessa korostetaan nykyisin yhä enemmän työntekijöiden oman työnsä arvioinnin ja itse tehdyn tutkimustyön painoarvoa. Tutkivassa työtöteessä lähtökohtana ja välineenä on refleksiivisyys, jonka avulla ammattikäytäntöjen ns. hiljainen tieto tehdään näkyväksi. Ulkopuolinen tutkija näkee asiat ja tekee tulkintoja omien ”silmälasiensa” läpi. Tutkivan työtöteen avulla ammattilainen itse nostaa esiin sellaisia omasta sosiaalisesta, kulttuurisesta ja elämäkokemuksesta nousevia käytännön havaintoja ja tulkintoja, joita ulkopuolinen ei pysty havaitsemaan. (Fook 2001, 129-130.)

Tutkimuskohteenani on ammattikäytäntö, josta itselläni on pitkä asiakastyön kokemus. Olen toiminut kuntoutuslaitoksessa yli 10 vuoden ajan erilaisissa rooleissa pitkäaikaistyöttömien aktivointiin ja työllistymisen tukemiseen erikoistuneissa palveluissa mm. useiden erilaisten asiakastyön kokeilu- ja kehittämishankkeiden vetäjänä, sosiaalityöntekijänä käytännön asiakastyössä, kouluttajana sekä viimeksi työllistämishankkeen arvioijana. Vuonna 2003 toimin Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen pääkaupunkiseudun yksikössä käynnistetyn kuntouttavan sosiaalityön verkoston vetäjänä, joka kokosi yhteen eri kaupungeissa työllistämisasiossa työskenteleviä sosiaalityöntekijöitä mm. yhteisten koulutusten, kokemusten vaihdon ja kehittämishankkeiden suunnittelun merkeissä. Tätä kautta keskeisenä lähtökohtanani on tutkimuskohteen tuttuus ja läheisyys, vaikka en sinänsä tutki omaa työtäni. Olen kiinnostunut arvioimaan, miten sellaista työtöteä, josta on pitkä kokemus ja perinne kuntoutusalan erityispalveluissa, on alettu soveltaa kuntien peruspalveluissa työskenneltäessä pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden kanssa (vrt. Tossavainen 1992; Juvonen 1996). Suomalaisessa kuntoutusalan työssä on aina ollut sisäänrakennettuna ajatuksena kehittää sellaisia toimintamalleja, jotka ovat siirrettävissä yleiseen palvelujärjestelmään. Näin on tapahtunut myös vaikeasti työllistyvien asiakkaiden palvelujen kehittämistyössä. Tutkimusmielessä kiinnostuin näistä teemoista toimiessani vv. 2000-2001 Suomen kuntaliiton ”Kunta ja pitkäaikaistyötön” -projektin asiantuntijana ja raportoijana työryhmässä, jossa analysoitiin sosiaalityön asemaa ja ammattikäytäntöjä neljän projektikunnan kokeilu- ja kehittämishankkeissa (Tuusa 2000). Vuosina 2002-03 toimin kouluttajana useissa sosiaalityöntekijöille

suunnatuissa koulutuksissa (mm. Koillis-Savossa, Itä-Helsingissä ja Länsi-Uudellamaalla). Omassa työssäni olin myös läheisessä yhteistyössä työ- ja sosiaalihalinnon yhteispalvelukokeilun sekä kuntouttava työtoiminta -lain arviointihankkeen kanssa.

Havaintoni on, että 1990-luvun lamavuosien jälkeensä jättämän pitkäaikastyöttömyyden sosiaalisen taakan purkaminen on merkinnyt kuntien peruspalvelujen sosiaalityölle nopeaa ja perusteellista muutosta sekä työn organisoinnissa, yhteistyökäytännöissä että työmenetelmissä. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöä on alettu soveltaa kuntien peruspalveluissa aluksi erilaisten kokeilujen avulla ja sittemmin lakisääteisesti yhä suunnitelmallisemmin ja määrätietoisemmin. Muutos on myös aiheuttanut monenlaista hämmennystä ja huolta. Sosiaalityöntekijät ovat olleet huolissaan resurssiensa ja osaamisensa riittävydestä ja toisaalta on esitetty huolta myös siitä, että asiakastyötä ja sosiaalityön ammattikäytäntöjä alettaisiin yhä enemmän määrittellä sosiaalityön ulkopuolelta.

Tutkimukseni tavoitteena oli arvioida viime vuosien aikana tapahtunutta sosiaalityön ammattikäytäntöjen muutosta kuntien peruspalveluissa sosiaalityöntekijöiden omien kokemusten ja arvioiden pohjalta seuraavien kysymysten avulla:

1. Miten sosiaalityö on muuttunut sisällöllisesti ja menetelmällisesti uusien tehtävien, uusien työorganisaatioiden ja yhteistyökäytäntöjen myötä, mitä on tullut lisää, mitä jäänyt pois – millaisia arvioita sosiaalityöntekijöillä on muutoksesta?
2. Miten muutos on toteutettu – millaisia välineitä työntekijöille on ollut tarjolla ja miten työorganisaatio on toiminut muutoksen tukena?
3. Millainen paikka sosiaalityöllä on aktivointi- ja työllistämispalvelujen kokonaisuudessa ja millaisin tavoittein työssä toimitaan?

2.2. Tutkimusaineiston kerääminen

Pääkaupunkiseudulle rajautuva tutkimusaineisto koostuu kahdesta vuonna 2003 tehdystä fokusryhmähaastattelusta, syksyllä 2002 järjestämäni koulutukseen liittyvästä kirjallisesta välitehtäväaineistosta sekä kahdesta näitä täydentävästä esimieshaastattelusta. Tavoitteenani on fokusryhmähaastattelujen, kirjallisen aineiston ja yksilöhaastattelujen löytää aktivointiin ja työllistymisen tukemiseen erikoistuneiden sosiaalityöntekijöiden ammattikäytäntöjen olennaisia sisältöjä, työmenetelmiä ja yhteistyökäytäntöjä. Arvioin myös työn edellyttämää osaamista, siihen sisältyviä jännitteitä suhteessa asiakkaisiin, yhteistyötahoihin ja omaan työorganisaatioon sekä

työn kehittämistarpeita. Tie näihin tavoitteisiin kulkee työntekijöiden omien määrittysten, käsitysten ja merkitysten kautta.

Keräsin keskeisen osan tutkimusaineistostani fokusryhmähaastattelujen avulla. Tätä tutkimusmenetelmää käytetään moniin eri tarkoituksiin. Fokusryhmähaastattelun ideana on koota yhteen joukko ihmisiä, joilla on yhteisenä nimittäjänä tietty ilmiö, intressi tai ongelma, jota halutaan kartoittaa. Ryhmähaastattelun tavoite voi olla eksploratiivinen, tietyn kontekstin/asetelman kartoittaminen, ymmärtäminen tai asianosaisten identifiointi. Haastattelun avulla voidaan myös testata tiettyjä menetelmiä tai tutkia reaktioita johonkin ideaan esim. käyttämällä sitä esitestinä tai hypoteesien laatimiseksi. Ryhmähaastattelua voidaan myös käyttää triangulaationa, jolloin sillä täydennetään muita tutkimusmenetelmiä, esim. kyselytutkimuksia. Ryhmähaastattelua voidaan myös käyttää fenomenologisiin tavoitteisiin, merkitysten ja intersubjektiviivisen ulottuvuuden analysointiin. (Rajavaara, 2003.)

Omassa tutkimusasetelmassani fokusryhmähaastattelujen tavoite oli ensisijaisesti eksploratiivinen, mutta myös fenomenologinen. Tavoitteenani oli haastattelujen avulla löytää aktivointiin ja työllistymisen tukemiseen erikoistuneiden sosiaalityöntekijöiden ammattikäytäntöjen olennaisia sisältöjä ja työmenetelmiä. Tavoitteenani oli myös koota arvioita työn edellyttämästä osaamisesta, siihen sisältyvistä jännitteistä suhteessa asiakkaisiin, yhteistyötahoihin ja omaan työorganisaatioon sekä työn kehittämistarpeista. Tie näihin tavoitteisiin kulki työntekijöiden omien kuvausten ja arviointien kautta: millaisia määrittelyjä, käsityksiä ja merkityksiä tarkasteltavista ilmiöistä niiden kautta löytyy.

Tutkimustyöni oli lähtökohdiltaan arviointia, jossa työntekijöiden omat kuvaukset, määrittelyt ja arviot työkäytännöistään olivat keskiössä. Tutkimus keskittyy ammatilliseen työhön, sen toiminnalliseen ympäristöön ja yhteistyöverkoston, jossa sosiaalityöntekijät tekevät työtään ja jona he sen ymmärtävät. Varton (1992, 24-30) mukaan ihmisten elämismaailmaa tarkastellaan laadullisessa tutkimuksessa merkitysten maailmana, jossa merkitykset ilmenevät ihmisten tekoina, päämäärien asettamisena, suunnitelmina, hallinnollisina rakenteina sekä ihmisistä lähtevinä ja heihin päättyvinä tapahtumina. Tutkimuskohteena ovat vuorovaikutuksen kautta syntyvät merkitykset ja merkityssuhteet, jossa ihminen kokee ja ymmärtää itsensä osana toiminnallista, sosiaalista ja kulttuurista ympäristöä ja maailmaa.

Fokusryhmähaastattelujen optimaalinen ryhmäkoko on 6-8 henkilöä, ja tyypillistä on käyttää 3-5 fokusryhmää. Tietyn ilmiön kartoittamiseen tarvittavan ryhmien määrän ja aineiston laajuuden suhteen on teoreettinen saturaatio menetelmän käytössä hyvä periaate. Ryhmien ja niiden kautta kertyvän aineiston määrä on riittävä siinä vaiheessa, kun uudenlaista aineistoa ja variaatioita ei enää tule esiin (Rajavaara 2003).

Rajasin tutkimusaineistoni koskemaan Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkia, joiden sosiaalitoimista sain hankkeelleni tutkimusluvan. Ensimmäisenä fokusryhmänä toimivat eräässä yhteispalvelupisteessä työskennelleet sosiaalityöntekijät. Työpiste oli ollut haastatteluhetkellä kesäkuussa 2003 toiminnassa noin vuoden ja siinä työskennelleet sosiaalityöntekijät olivat kokeneita ja vahvoja sosiaalityön ammattilaisia, mutta olleet suhteellisen vähän tekemisissä aktivointi- ja työllistämisasioiden kanssa ennen yhteispalvelupisteeseen siirtymistään. Haastattelussa sosiaalityöntekijät reflekoivat kokemuksiaan ja käsityksiään omasta ammattikäytännöstään etukäteen antamieni tutkimuskysymysten ja suunnitelmani pohjalta.

Tutkimusprosessin aikana Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen pääkaupunkiseudun yksikössä käynnistettiin keväällä 2003 työllistämisasioihin keskittyvä kuntouttavan sosiaalityön yhteistyöverkosto, jonka vetäjänä toimin. Verkostossa organisoitiin erilaisia ajankohtaisseminaareja, koulutustilaisuuksia ja teematyöryhmiä. Yksi teematyöryhmistä keskittyi työssään kuntouttavan sosiaalityön määrittelyyn ja menetelmiin. Yksi tämän työryhmän marraskuussa 2003 pidetty 1 ½ tunnin mittainen kokous toimi toisena fokusryhmähaastattelunani. Ryhmässä oli mukana yksitoista sosiaalityöntekijää sekä Helsingistä, Espoosta että Vantaalta. Ryhmän kokoonpano oli monipuolinen, mukana oli sekä kokeneita että vasta alalla aloittaneita, sekä peruspalveluissa, yhteispalvelukokeilussa että muissa työllistämispalveluissa työskennelleitä sosiaalityöntekijöitä. Ryhmä oli hyvin motivoitunut ja valmistautunut pohtimaan tutkimusteemojani, koska se oli itse asettanut itselleen tavoitteeksi ja tehtäväksi työskennellä näiden teemojen ympärillä.

Fokusryhmähaastattelut rakentuivat teemahaastatteluiksi. Ne toimivat tiettyjen osallistujia yhdistävien ja tutkijan etukäteen määrittelemien teemojen ympärille rakentuvina vuorovaikutusfoorumeina, jossa osallistujien mielipiteet, käsitykset ja kuvaukset kokemuksistaan syntyivät keskinäisen dialogin kautta ja täydensivät toinen toisiaan.

Täydensin näitä fokusryhmähaastatteluja kahdella esimieshaastattelulla, jotka tein Helsingissä ja Espoossa tammikuussa 2004. Tein itse kaikkien haastattelujen litteroinnit ja tätä kautta aineisto tuli nopeasti tutuksi ja pystyin miettimään ja hahmottelemaan sen luokittelua, koodausta ja analysointia työn edetessä.

Viides tutkimusaineistoni osa koostuu yhdeksästä sosiaalityöntekijöiden tekemistä 1–2 liuskan mittaisista koulutuksen välitehtävistä. Syksyllä 2002 järjestin itähelsinkiläisille sosiaalitoimen ja työhallinnon työntekijöille kaksipäiväisen ”Kuntouttava työote asiakastyössä” -koulutuksen. Koulutuspäivät olivat kuukauden välein ja osallistujien tehtävänä oli tuottaa kirjallinen välitehtävä, johon pyysin koulutukseen osallistuneita pohtimaan omaa työtään, siitä tapahtuneita muutoksia ja työn tekemisen reunaehtoja pitkälti samanlaisella kysymyksenasettelulla kuin myöhemmin talvella 2003 tekemässäni varsinaisessa tutkimussuunnitelmassani. Lisäksi

olen liittännyt tähän aineistoon mukaan omat muistiinpanoni välitehtävien pohjalta koko koulutusryhmän kanssa käydystä yhteisestä pohdinnasta.

2.3. Aineiston analyysin lähtökohdat ja menetelmät

Tutkimusaineiston analyysissä olen nojautunut metodologisesti *fenomenologis-hermeneuttiseen tieteenperinteeseen*. Tutkimukseni kohdistuu ammatilliseen työhön ja toiminnalliseen ympäristöön, jossa sosiaalityöntekijät tekevät työtään ja jona he sen ymmärtävät. Fenomenografisen tutkimuksen kohteena ovat ihmisten erilaiset käsitykset heitä ympäröivästä maailmasta ja käsitysten laadulliset variaatiot tutkittavasta ilmiöstä. Tässä tutkimustyypissä tutkija nähdään oppijana, joka etsii tutkimansa ilmiön sekä sisäisiä merkityksiä ja rakenteita että ilmiön ulkoisia, rakenteellisia ehtoja. Fenomenografiassa on oleellista erilaisten käsitysten, ajattelu- ja toimintatapojen kuvaaminen, ei niinkään yksittäisten haastateltavien persoonallisten piirteiden kuvaaminen tai luokittelu. Tämä tutkimustyyppi painottaa sitä, että henkilöiden tuottamat vastaukset ovat sidonnaisia erilaisiin tilanteisiin ja toiminnallisiin konteksteihin, kysymysten muotoiluun ja jopa haastateltavien sen hetkiseen mielen-tilaan ja elämäntilanteeseen. Aineisto koostuu yksilöiden arvioinneista ja käsityksistä, mutta tutkija kontekstoi tätä aineistoa yksilön edustamaan yhteisöön tai joihinkin muihin tutkimuksen kannalta olennaisiin yhteyksiin. (Ahonen 1996, 114-117; Hirsjärvi & Hurme 2001, 168-169; Salonen 2001, 48-49.)

Ahosen (1996, 114-117) mukaan fenomenografia tulee sanoista ”ilmiö” ja ”kuvata”. Fenomenografia tutkii sitä, miten ympäröivä maailma ilmenee ja rakentuu yksilön tietoisuudessa. Fenomenografisessa tutkimustyypissä käsitys on kokemuksen ja ajattelun avulla muodostettu kuva jostain ilmiöstä. Käsitykset ilmiöistä ovat sisällöllisesti ja laadullisesti erilaisia, koska niiden viitetaustat vaihtelevat yksilöittäin. Käsitys ja ilmiö ovat fenomenografiassa saman asian kaksi eri puolta. Ilmiöt ovat yksilön ulkoisesta ja sisäisestä maailmasta saamia kokemuksia, josta hän aktiivisesti rakentaa omia käsityksiä. Käsitykset muodostuvat yksilön käsitteellisen tai ajatuksellisen konstruktion (käsitysmaailma, ajattelu, orientaatioperusta), jonka varassa hän tulkitsee, jäsentää ja ymmärtää ympäröivää maailmaansa ja sitä koskevaa informaatiota. Fenomenografisen tutkimustyyppin taustalla oleva ihmiskäsitys on rationaalinen, aktiivinen, vuorovaikutteinen ja kontekstisidonnainen. Ihminen on tietoinen olento, joka tietoisesti rakentaa itselleen käsityksiä ilmiöistä ja osaa kielellään ilmaista tietoiset käsityksensä (Ahonen 1996, 117; Salonen 2001, 49.)

Toinen metodologinen ratkaisu, johon olen analyysissäni nojannut on *selonteon menetelmä*. Lähtökohdana tässä menetelmässä on, että puhe jäsentyy yksilön kertomukseksi asioista ja puheen tai kirjoittamisen kautta syntynyttä aineistoa tar-

kastellaan faktanäkökulmasta etsien siitä tosiasiatietoja, haastateltujen kuvauksia ja arviointeja omasta työstään ja sen tekemisen ehdoista. Näkökulma kieleen ja kirjalliseen tuotteeseen on näin ollen erilainen kuin esim. diskurssianalyyssissä (Hirsjärvi & Hurme 1984; Alasuutari 1993). Oma tavoitteenani analyysissäni ei ollut lähteä analysoimaan ja tulkitsemaan puhetta ja kieltä, vaan lähtökohtanani oli, että työntekijöiden puhe edustaa sellaisenaan heidän tulkintaansa todellisuudesta, heidän antamiaan merkityksiä, kuvauksiaan, kokemuksiaan, kertomuksiaan ja arvioitaan työstään ja tapahtuneista asioista. Ahosen (1996, 117) mukaan käsitys on konstruktio, jonka varassa ihminen jäsentää uutta asiaa koskevaa informaatiota. Fokusryhmähaastattelujen kautta rakentuva aineistoni peilaa haastateltujen moniäänisiä kokemuksia työstään ja heidän käsitystään ammattikäytännöstään, jotka vaihtelevat suuresti riippuen heidän toimintaympäristöstään, ammatillisesta asemastaan ja kokeneisuudestaan.

Kolmas lähestymistapa, jota olen soveltanut aineistoni analyysissä on ns. *toimeenpanotutkimus*, jossa tutkitaan politiikkojen ja käytäntöjen välistä jännitettä. Tutkimuksessa voidaan käyttää ylhäältä alas -lähestymistapaa, jolloin tarkastellaan ylemmän tason kautta annetun toimintapolitiikan toteutumista alemmilla tasoilla. Bottom-up tai backward mapping lähestymistavoissa analyysi puolestaan aloitetaan toimeenpanoprosessin pohjalta, alhaalta, ja keskitytään kohderyhmän ja paikallistason eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen (esim. Lipsky 1980; Rajavaara 2000; 250; Ala-Kauhahuoma 2004). Toimeenpanotutkimus liittyy yleensä lainsäädännön ja erilaisten ohjelmien käytännön toimeenpanoon ja siihen, millaiseksi ylätasolla asetetut tavoitteet ja toimintaohjelmat muotoutuvat työntekijöiden työkäytännöissä. Julkisten palveluorganisaatioiden virkamiehet ja työntekijät eivät vain pane täytäntöön päätöksentekijöiden ja johdon hyväksymiä toimintapolitiikkoja, vaan arkityössä he omilla henkilökohtaisilla tavoitteenasetteluillaan ja työn rajauksillaan vaikuttavat siihen millaisiksi nämä toimintapolitiikat muotoutuvat. Toimeenpanossa on erotettavissa neljä tasoa: kansallinen taso, välittäjäntaso, katutaso ja intervention vastaanottajan taso. Lipskyn (1980) luoma ”street-level-bureaucracy” -käsite korostaa julkisen sektorin etulinjassa, esim. työllistämispalveluissa työskentelevien työvoimaneuvojien ja sosiaalityöntekijöiden yhteistä työtä, jolle on tyypillistä harkinta ja yksilökohtaisuus. Viralliset, lain määrittelemät ja työntekijöiden taustaorganisaatioiden tavoitteet voivat olla myös ristiriidassa asiakkaiden tavoitteiden kanssa ja myös keskenään. Julkisen palvelujärjestelmän ongelmina ovat työn epäselvät tavoitteet, rajalliset resurssit ja toisistaan poikkeavien työkulttuurien yhteensovittaminen, ja työntekijät käyttävät tässä erilaisia toimintastrategioita selviytyäkseen kunniallisesti sekä asiakastyön, ylhäältä päin asetettujen tavoitteiden, viranomais- ja moniammatillisen yhteistyön että oman ammattietiikkansa ristipaineissa. (Ala-Kauhahuoma ym. 2004, 32-35; Rajavaara 2000, 250.)

Aineistoni painottuu ensisijaisesti ”street-level-bureaucracy”-tyyppisiin arviointeihin siitä, miten sosiaalityöntekijät arvioivat ja tulkitsevat kansallista ja paikallista aktivointipolitiikkaa ja miten nämä tavoitteet ja ohjelmat muotoutuvat heidän omiksi ammattikäytännökseen. Aineistosta nousee myös vahvoja jännitteitä sosiaalityön oman etiikan ja kehittämishankkeiden kautta luotujen hyvien ammattikäytäntöjen sekä virallisen aktivointipolitiikan ja paikallisen yhteistyökulttuurin välille.

Fokusryhmähaastattelujen avulla kerätyn aineiston analysointi tapahtuu yleensä induktiivisesti, aineistolähtöisesti. Nauhoitetun ja litteroidun keskusteluaineiston toistuvien läpikäyntien kautta tutkija rakentaa sellaisia kuvauskategorioita, joilla voidaan ymmärtää ja kuvailla tutkittavaa ilmiötä ja sen monikerroksisuutta. Aineistossa esiintyvät toistot, poikkeamat, herkistävät käsitteet ja hetket, toimivat avaimina jäsenettäessä lainalaisuuksia ja määriteltäessä teemoja, typologioita ja kuvauskategorioita (Rajavaara 2003). En asettanut etukäteen mitään jäsentyneitä hypoteeseja tai teoreettisia johtoideoita, joita lähtisin todentamaan keräämäni aineiston avulla (vrt. Hirsjärvi & Hurme 2001, 136). Analyysini ei ollut kuitenkaan puhtaasti induktiivista. Haastattelutilanteet jäsentyivät pitkälti haastatelluille etukäteen antamieni kysymysten ja tutkimussuunnitelmani kautta, mikä ohjasi ja rajasi käytyä keskustelua ja sen myöhempää analyysiä. Haastattelutilanteissa keskityttiin tutkimusongelmieni kannalta olennaisiin kysymyksiin ja litterointivaiheessa havaitsin, että keskustelu pitäytyi lähes pääsääntöisesti hyvin relevanteissa teemoissa.

Ahosen (1996,122) mukaan fenomenografinen tutkimus on empiiristä tutkimusta, jossa empiirisestä aineistosta tehdään kuvaus ja johtopäätöksiä. Tiedonmuodostus pohjautuu näkemykseen ihmisen toiminnan ja ajattelun kokonaisvaltaisuudesta, monisäikeisyydestä ja kytkeytymisestä subjektin tietoisuuteen. Toisena keskeisenä lähtökohtana on, että tutkijan oma subjektiivisuus, tutkijan aiemmat tiedot ja odotukset vaikuttavat tahtomattakin tutkimiseen. Tutkimuksen luotettavuuden keskeisenä kriteerinä on tietoinen ja hallittu subjektiivisuus.

Aineistoni rakentui pitkälti kolmen edellä esittämäni tutkimusongelman kautta, ja ne toimivat myös loogisena pohjana aineiston analyysille. Tarkoitukseni oli rakentaa fenomenografisen tutkimusotteen avulla tiettyjen teoreettisten lähtökohtien ja tutkimusaineiston perusteella relevantteja kuvauskategorioita sosiaalityöntekijöiden työstä. Nämä kuvauskategoriat perustuvat sosiaalityöntekijöiden omiin käsityksiin ja työnsä ymmärtämiseen ja tekevät ymmärrettäväksi tutkimushenkilöiden kuvauksia ja arvioita ja niiden merkityksiä. Tarkoitukseni oli etsiä esitettyjen kuvausten ja arviointien moninaisten yksityiskohtien takaa oleellisia yleisempiä ulottuvuuksia, jotka mahdollistavat erilaisten vaihtoehtoisten näkökulmien erittelyn ja yksittäisten kuvausten ja arviointien sijoittamisen kategorioihin. Kuvauskategorioiden avulla pyritään tutkimuksen analyysissä ymmärtämään ja kuvaile-

maan sosiaalityöntekijöiden työtä ja sen tekemisen ehtoja. Tämä analyysi mahdollistaa myös kuvauskategorioiden sisällä olevien erilaisten variaatioiden, erilaisista konteksteista nousevien toisistaan poikkeavien kuvausten ja arviointien erittelyn, pohdinnan ja tulkinnan. Esimerkiksi aluetyössä tai yhteispalvelussa työskennelleiden, vasta-alkajien tai kokeneiden sekä eri kaupunkien palveluksessa työskennelleiden sosiaalityöntekijöiden kuvauksissa ja arvioinneissa tuli esiin monenlaisia keskinäisiä eroavaisuuksia. Kategoriat – nimenomaan alemman tason kategoriat – muodostavat tutkijan oman teorian, selitysmallin tutkittavalle ilmiölle. Tutkittavan ilmiön ymmärrettäväksi tekemisen kohti yleistä teoriaa voi kuvata eri tasoisten kategorioiden rakentamisena. (Ahonen 1996, 128.)

Tie näihin kuvauskategorioiden eteni aineiston kaksivaiheisen teemoittelun avulla. Lähtökohtanani aineiston analyysissä oli, että jokainen yksittäisen osallistujan puheenvuoro muodosti oman loogisen ajatuksellisen kokonaisuutensa, jonka sisältä oli mahdollista eritellä 1–3 tulkintayksikköä, aiheeltaan erillistä kuvausta tai arviointia. Analyysin alkuvaiheessa tein teemoja koskevia tulkintoja pitkälti tutkimusongelmieni jäsentelyn kautta ja etsin aineistosta sellaisia piirteitä, jotka olivat yhteisiä useille haastateltaville. Toteutin aineiston teemoitus- ja koodaustyön manuaalisesti sekä paperille tulostettujen litteroitujen tekstien että tietokoneen avulla. Ensimmäisessä vaiheessa teemoitin ja koodasin jokaisen aineiston viiden teeman avulla:

1. Aktivointipolitiikan arviointia
2. Muutos sosiaalityön toimintaympäristössä ja työn organisoinnissa
3. Eri toimijoiden ja viranomaisten välinen yhteistyö aktivoinnissa
4. Sosiaalityön ammattikäytännöt aktivoinnissa
5. Työn tuloksellisuuden arviointia

Ensimmäisenä jäsennyksenä tämä teemoittelu tuntui soveltuvan järkevällä tavalla kaikkiin viiteen aineistoon riippumatta siitä, olivatko ne haastattelujen litterointeja vai kirjallisia tehtäviä. Teemoittelun jälkeen liitin kaikki aineistot yhteen, jolloin viisi pääteemaa muodostivat omat kokonaisuutensa.

Edetessäni analyysissäni päädyin kuitenkin nopeasti toisenlaisiin ratkaisuihin, koska toistuvien aineiston läpikäyntien myötä tämä teemoittelu ei tuntunut enää luontevalta. Päätin luokitella aineiston hieman eri tavalla neljään yläteemaan. Alkuperäisen viiden sijaan lähdin liikkeelle työn ydinalueista ja etenin yhteistyökysymysten kautta yleisemmän tason arviointeihin. Päätin myös sulauttaa yhteistyökäytännöt ja tuloksellisuus -teemat muihin teemoihin, jolloin näiden ilmiöiden painoarvo tuli aineistossa eri tavalla esiin. Tätä kautta uusi teemoittelu muodostui seuraavanlaiseksi:

1. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen ja niiden muutosten arviointia.
2. Sosiaalityön ja sen toimintaympäristön muutoksen arviointia.
3. Sosiaalityön roolin ja paikan arviointia aktivointi- ja työllistämispalveluissa.
4. Sosiaalityöntekijöiden käsitykset aktivointipolitiikasta.

Seuraavassa vaiheessa analysoin kutakin näitä neljää pääteemaa erikseen ja etsin kunkin yläteeman sisään luokitellusta aineistosta relevantteja alateemoja. Etsin aineistosta yhtäläisyyksiä ja tyypittelin aineiston kunkin alateeman sisällä yhdistämällä keskenään samaan aiheeseen liittyvät kuvaukset ja arvioinnit (vrt. Eskola & Suoranta 2001, 181). Tiivistin ja nostin esiin näiden kuvausten ja arviointien ydinsisällön ja merkitykset kirjoittamalla ne yleiskielisiksi kuvauskategorioiksi. Nostin tässä tiivistyksessä esiin sellaisia kuvauskategorioita, jotka olivat sekä keskenään yhteneviä kuvauksia ja arviointeja että erilaisia variaatioita, esim. aluesosiaalityöntekijöiden, yhteispalvelussa tai esimiesasemassa työskennelleiden erilaisia näkökulmia asioihin. Muutamia avainkuvauksia ja -arvioinnit jätin alkuperäiseen asuunsa myöhempää käyttöä varten.

Analyysin edetessä havaitsin, että neljän yläteeman luokittelemisessa alateemoihin ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa samoja menetelmiä, koska ne aineistoina sisälsivät varsin erityyppisiä kuvauksia ja arviointeja. Jokaisen yläteeman analysointiin oli etsittävä oma siihen parhaiten soveltuva lähestymistapa. Eteninkin jokaisen neljän yläteeman analyysissä hieman eri tavoilla.

Ensimmäisen yläteeman, ”kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen ja niiden muutosten arviointia”, jaottelin kuuteen alateemaan:

1. Tilanearviot, aktivointisuunnitelmat ja sosiaalityö.
2. Sosiaalityöntekijä palveluohjaajana asiakastyössä.
3. Kokemuksia moniammatillisesta yhteistyöstä.
4. Aktivointi ja toimeentulotukityö.
5. Uusien työkäytäntöjen kokeilu ja kehittäminen.
6. Aktivointityön tuloksellisuuden arviointia.

Tämän ja toiseen alateemaan luokittelemani aineiston analyysissä sovelsin Launiksen (1994) asiantuntijuuden kolmijakoa: 1. asiantuntijuus valtasuhteiden ja reviirien määrittelijänä, 2. asiantuntijuus yksilöllisenä ominaisuutena ja 3. yhteisöllinen asiantuntijuus. Sovelsin analyysissäni työn arvioinnissa ja strategisessa suunnittelussa yleisesti käytettyä SWOT-analyysia (strengths-weaknesses-opportunities-threats / vahvuudet-heikkoudet-mahdollisuudet-uhat). Poimin aineistosta erilleen kuvaukset

ja arvioinnit, jotka edustivat vahvuus-, heikkous-, mahdollisuus- ja uhka-näkökulmia. Nostin esiin sosiaalityön sisältä nousevia vahvuuksia ja heikkouksia ja toisaalta ulkoisten tekijöiden kautta heijastuvia mahdollisuuksia ja uhkia. Erittelin sosiaalityöntekijöiden esittämistä kuvauksista ja arvioinneista keskenään yhteneviä ja toisistaan eroavia merkityksiä. Keskeisin merkityksiä jakava ulottuvuus oli yhteispalvelussa työskennelleiden ja aluesosiaalityössä työskennelleiden kuvausten ja arviointien erottelu.

Kolmannen yläteeman, ”sosiaalityön roolin ja paikan arviointia aktivointi- ja työllistämispalveluissa”, ja neljännen yläteeman, ”aktivointipolitiikan ja sosiaalityön toimintaympäristön arviointia”, analysoinnissa sovelsin myös SWOT-näkökulmaa. Tämä luokitus soveltui aineistoon hyvin, ja haastateltujen näkemykset jäsentyivät varsin selkeiksi kokonaisuuksiksi. Tiivistin näiden alateemojen sisällä aineistoa siten, että liitin keskenään yhtenevät näkemykset yhteen ja muotoilin niiden pohjalta yleisemmälle tasolle nostettuja johtopäätöksiä. Tätä kautta kunkin alateeman sisään rakentui varsin moniäänisiä asiakokonaisuuksia.

3. AKTIVOINTIPOLITIIKAN IDEOLOGIA, TAVOITTEET JA KEINOT

3.1. Aktiivisen sosiaalipolitiikan paradigma

Aktiivinen sosiaali- ja työvoimapolitiikka on muuttanut merkittäväällä tavalla valtion ja kansalaisten välistä suhdetta kehittyneissä hyvinvointivaltioissa 1990- ja 2000-luvuilla. Suomalainen sosiaali- ja työvoimapolitiikka myötäilee monin tavoin EU:ssa muotoutunutta sosiaalipoliittista ideologiaa, joka tähtää ihmisten siirtämiseen sosiaaliturvavetoisesta elämästä palkkatyövetoiseen (from welfare to workfare). Aktiivinen sosiaali- ja työvoimapolitiikka on läpikäyvä doktriini mm. laman jälkeisten hallitusten ohjelmissa, kansallisessa työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmassa, työhallinnon strategiassa ja sosiaalialan kehittämissuunnitelmassa. (Julkunen 2000, 60-61; Julkunen 2001; Savio 2003, 198-209; Hallitusohjelma 2003.)

Useimpien hyvinvointivaltioiden toisen maailmansodan jälkeisen sosiaalipolitiikan painopiste on ollut universalismissa ja sosiaalisten oikeuksien laajentamisessa. Viimeisen vuosikymmenen aikana pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa on tapahtunut selvä siirtymä vahvasta universalismista heikkoon universalismiin. Sosiaalisten oikeuksien rinnalla korostetaan enenevässä määrin kansalaisten sosiaalisia velvollisuuksia ja omatoimisuutta. Kehittyneissä hyvinvointivaltioissa tapahtui 1990-luvulla selvä heiluriliike ehdoitta maksettavasta toimeentuloturvasta kohti vastikkeellisuutta ja tiukkoihin ehtoihin sidottua toimeentuloturvaa. Tendenssinä on ollut rajata ja kaventaa oikeutta palveluihin ja toimeentuloturvaan ja niiden saamisen ehtoja lainsäädännöllisin ja hallinnollisin reformein. Työttömyysajan toimeentuloturvan entistä vahvempi sitominen aktiivisuus- ja työvelvoitteeseen on muuttanut olennaisesti valtion ja kansalaisten välistä suhdetta. (Lödemel & Trickey 2002; Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 26-29; Raunio 2004, 178-184.)

Tämän kehityksen taustalla on talouden, työmarkkinoiden ja sosiaalisen kehityksen epävakautuminen sekä rakenteellisen työttömyyden kasvu, johon kehittyneet hyvinvointivaltiot ovat reagoineet kolmella tavalla. Liberaaleissa yhteiskunnissa on lähdetty palkkaerosion linjalle ja pyritty ratkaisemaan työttömyyttä ja tukirippuvuutta edistämällä matalapalkka-alan ja epävakaiden työpaikkojen syntymistä. Tämä työn uudelleen esineellistämiseen keskittyvä aktivointipolitiikka on nojannut vahvasti liberalistisiin talousteorioihin, joiden mukaan on lisättävä työmarkkinoiden markkinayllykkeitä, kannustavuutta ja samalla kasvatettava tuloeroja.

Keski-Euroopassa on käytetty keinona työvoiman tarjonnan rajoittamista naisten kotityön suosimisen, varhaiseläkkeiden ja työaikojen lyhentämisen avulla. Pohjoismaissa, erityisesti Tanskassa aktivointipolitiikan tavoitteena on ollut sosiaalisten investointien lisääminen ja toisten työmarkkinoiden rakentaminen työttömyyden kautta. Keinoina on käytetty työssä jaksamisen tukemista ja työttömien työmarkkinavalmiuksien kehittämistä esim. koulutuksen, tukityöllistämisen, kuntoutuksen ja muiden aktivointitoimien avulla. Pohjoismaisen aktivointipolitiikan taustalla on nähtävissä enemmänkin sosiologista näkökulmaa, ja politiikassa korostetaan työn merkitystä ihmiselle itsensä toteuttamisen ja kehittämisen välineenä. Suomalaista aktivointipolitiikkaa on kuitenkin arvioitu ideologialtaan ohueksi. Toteutetut ratkaisut, jotka ovat olleet näkyvimmin työttömyys- ja sosiaaliturvaa karsivia ja sen velvoitteita lisääviä, ovat seuranneet enemmän liberalistista markkinasuuntautunutta paradigmaa. Kehityksen yhteinen piirre on kuitenkin, että myös Pohjoismassa on työttömyyden kasvun myötä pyritty siirtymään toimeentulotuen tarjoamisesta mobilisointiin, welfaresta kohti workfarea (kannustin- ja velvoitelinjaa). (Julkunen 2000, 60-61; Kananen 2004, 12-14.)

Julkusen mukaan aktiivisuuden esiinnoisuus on poliittis-ideologisesti monikasvoinen ilmiö, eikä aktivoinnille ole löydettävissä tieteellisesti kestäviä määritelmiä tai perusteluja. Yhtäältä siihen kietoutuu huoli työttömyyden mukanaan tuomasta syrjäytymisestä, ihmisarvon menetyksestä ja joutumisesta tärkeiden yhteiskunnan areenoiden ulkopuolelle, ja toisaalta huoli tukiriippuvuudesta ja riippuvuus-kulttuurista. Ideologisesti neutraalimpi huoli liittyy työttömyyden aiheuttamaan ihmisten voimavarojen tuhlaukseen. Aktiivisuusdiskurssiin kytkeytyy myös pohdintaa kansalaisten oikeudesta työhön ja perustoimeentuloon sekä globalisaatiokehityksen vauhdittama keskustelu työn loppumisesta. Ideologisesti, lainsäädännöllisesti ja hallinnollisesti ”work-to-welfare” tai ”workfare”-ohjelmat vaihtelevat suuresti eri maissa, mutta niihin sisältyy myös paljon yhteisiä piirteitä. Yhteistä kaikille aktivointiohjelmille on, että niiden tavoitteena on etsiä yksilön ja valtion suhteeseen uudenlaisia painotuksia. Aktivoinnin ja vastikkeellisuuden taustalta löytyy monenlaisia poliittisia ja ideologisia juonteita. Yhtenä taustana, erityisesti Yhdysvalloissa on uusliberalistinen ajattelu, Iso-Britannian workfare-ohjelmat kytkeytyivät puolestaan vahvasti Tony Blairin johtaman työväenpuolueen hallitusohjelmaan. Aktivointiohjelmien taustalta löytyy myös pyrkimys hillitä sosiaalimenoja, ja toisaalta myös irrationaalinen moraalinen pelko estää sosiaaliturvan väärinkäyttöä ja vähentää tukiriippuvuutta. (Julkunen 2000, 59-69; Lödemel & Trickey, 2002.)

Pohjoismainen sosiaalityöntekijöiden yhteistyöryhmä on eritellyt vastaavalla tavalla aktivointikeskustelun taustalla olevia tavoitteita (Nordisk Socionomforbunds Samarbeidskomité 1999):

- Asiakkaiden sosiaalisen osallisuuden lisääminen tukemalla heidän kiinnittymistään työmarkkinoille ja/tai parantamalla heidän elämänlaatuaan mielekkäiden toimintojen avulla.
- Asiakkaan vastuullistaminen kytkemällä yhteen tuki ja velvoitteet.
- Hyvinvointivaltion moraalinen legitimointi suhteessa veronmaksajiin.
- Työmarkkinapoliittinen pyrkimys työvoiman määrän ja laadun säätelyyn.
- Julkisen tuen varassa elävien henkilöiden määrällinen vähentäminen aktiivisten toimenpiteiden avulla.

Aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan paradigmaan sisältyy Lödemelin ja Trickeyn (2002) mukaan myös tietynlaista historian uudelleen kirjoittamista. Maissa, joissa on saavutettu perusoikeuslähtöinen minimitoimeentuloturva, sitä on aktiivoinnin kautta alettu määritellä passiivitoimenpiteeksi. Toisaalta aktiivisuuden ja aktiivoinnin korostaminen voidaan nähdä myös vain uutena nyanssina, sillä viimesijaiseen toimeentuloturvaan on kaikissa maissa aina liittynyt jonkinasteinen ehdollisuus ja kontrollielementti.

Aktivointi tässä kontekstissa tarkoittaa sekä kannustimista että sanktioista muodostuvaa yleistä toimintatapaa ja harkittua toimenpidekokonaisuutta, joilla edesautetaan asiakkaan työllistymistä. Sen tavoitteena on ihmisen toimintamahdollisuuksien ja -edellytysten avartaminen ja tavoitteellisen toiminnan käynnistyminen. Kannustavan ulottuvuuden ohella aktivointiin liittyy myös sanktioita ja vastikkeellisuutta, joiden avulla oikeus etuuksiin kytketään tiiviimmin työhön, työnhakuun ja työmarkkinakelpoisuuden parantamiseen. Tuensaajan edellytetään tekevän etuuden vastineeksi viranomaisten järjestämää työtä (workfare). Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet määritellään tarkkaan, ja toimeentuloturvan saamisen ehtona on velvollisuus etsiä työtä ja ottaa vastaan työtä. Työnhaku on työttömän työtä ja etuuskien tavoitteiksi määritellään työhön paluun tukeminen, ja etuudet nähdään ikään kuin trampoliinina työelämään. Vastavuoroisuus, oikeudet ja velvollisuudet voidaan sitoa toisiinsa sopimuksen tai suunnitelman muodossa. Aktivoivat toimenpiteet voidaan tyypitellä a) puhtaisiin rahallisiin kannustimiin, b) rahallisiin kannustimiin, joiden rinnalla tarjotaan aktivoivia palveluja ja c) pelkkiin sanktioihin. (Lödemel & Trickey 2002; Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 26-29.)

Lödemelin ja Trickeyn (2002) tutkimuksen kohdemaissa aktivointiohjelmiin sisältyi mm. seuraavantyyppisiä toimenpiteitä ja palveluja:

- toimentuloturvan vastikkeeksi tehtävää työtä ja toimintaa (work for benefit)
- tuettua työtä avoimilla työmarkkinoilla (subsidied work on regular labour market)
- normaalilla palkkauksella toteutetut uudet julkisen sektorin työllistämismallit (supported employment, flexijobs)
- koulutus ja valmennus
- sosiaalinen aktivointi

Eniten aktivointiohjelmiä on kritisoitu siitä, että nojautessaan työvoiman tarjontaan keskittyvään työvoimapolitiikkaan ne laiminlyövät työvoiman kysyntään vaikuttavaa politiikkaa. Vähätalon arvion (2001, 206-207) mukaan kovin kapean näkökulman ”workfare”-malleissa työttömyys ja syrjäytyminen irrotetaan taloudellisista, väestöllisistä ja yhteiskuntarakenteellisista taustoistaan ja ilmiöt tyypistetään yksilöiden ”työmoraalin” ongelmiksi. ”Workfare”-ohjelmien viitekehykset ovat palkkatyökeskeisiä eikä malleista löydy luontevaa paikkaa sellaisille palkkatyön ulkopuolisille olotiloille ja elämänvaiheille, jotka ovat yhteiskunnan toiminnan ja sosiaalisten ryhmien elämänkuluissa luonnollisia, jopa välttämättömiä.

3.2. Aktivointipolitiikan nousu Suomessa

Talouselämyksen aiheuttama poikkeuksellisen laaja ja sitkeä työttömyys ja sen kerrannaisvaikutukset heijastuivat voimakkaasti hyvinvointipalveluihimme. Rakennetyöttömyyden aiheuttamat muutokset työvoima- ja sosiaalipalveluissamme ovat olleet 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa perinpohjaisia. Talouselämyksen merkitys taitekohtaa vuosikymmeniä jatkuneelle hyvinvointipalvelujen kasvulle. Valtion normiohjaus purettiin 1990-luvulla, valtionosuusjärjestelmä muutettiin kuntien itsehallintoa korostavaksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistettiin ja karsittiin tuntuvasti. Hyvinvointipalvelujen ideologia ”markkinoistui” ja toimeentuloturvasa ja palvelujen kehittämisessä alettiin korostaa aktivointia ja vastikkeellisuutta. Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa on tapahtunut selvä siirtymä universalismista kohti tarveharkintaa ja yksityistä vastuuta. Arvioiden mukaan laman jälkeisistä hyvinvointipalvelujen leikkauksista huolimatta hyvinvointimallimme institutionaaliset peruspiirteet säilyivät kuitenkin ennallaan. Universaalisuusperiaate on heikentynyt ja ansioperusteisuus ja tulo- ja tarveharkinta ovat lisääntyneet. Valtio vetäytyi 1990-luvulla tuntuvasti hyvinvointipolitiikan ohjaamisesta ja toteuttamisesta. Hyvinvointipoliittiset valinnat ja ratkaisut tehdään entistä useammin kunnissa. Hyvinvointivaltio on entistä selvemmin jakaantunut tulosiirtojärjestelmästä huolehtivaan ”ohueen”

valtioon ja hyvinvointipalveluista vastaaviin kuntiin. Tämä on merkinnyt palvelujen järjestämisen hajanaisuutta, alueellisten erojen kasvamista ja myös kansalaisten tasavertaisuuden vaarantumista. (Raunio 2004, 185, 193.)

Pitkäaikaistyöttömyys ja siitä juontuvat psykososiaaliset ja taloudelliset ongelmat ovat olleet kuntien peruspalveluissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden keskeisenä työkenttänä 1990-luvun alkupuolen lamavuosista lähtien. Työllistämistä ja aktiivointia kehittävä projektitoiminta oli vilkasta 1990-luvun puolivälistä lähtien, ja kehittämishankkeiden avulla luotiin ympäri maata uusia hyviä toimintamalleja. Myös kehittämistyötä tukevaa tutkimus-, raportti- ja käsikirja-aineistoa tuotettiin paljon. Käytännössä nämä palvelut jäivät kuitenkin hajanaisiksi ja varsin vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Aktivointi- ja työllistämispalveluja olivat tuottamassa kuntien eri hallintokunnat, valtion viranomaiset, järjestöt ja yksityiset palveluntuottajat, ja vain osa palveluista oli pysyvän rahoituksen piirissä muiden muodostaessa koordinoimattomasti elävän ja liikkuvan projektikentän.

Innovaatioiden juurruttamiseen on panostettu kehittämistyössä, mutta projekteissa kehiteltyjen käytäntöjen ja mallien juurruttaminen kuntien peruspalveluihin ei etene helposti ilman projektien ja peruspalvelujen välistä sisäänrakennettua vuorovaikutusta ja ylätasolta lähtevää kehittämistyöhön sitoutumista (esim. Karjalainen & Lahti 2001). Uusien työmallien juurruttaminen on pitkäjänteinen prosessi, mikä edellyttää kouluttautumista, organisaatioiden kehittämistä ja perinteisten sektorirajojen ylittävien yhteistyökäytäntöjen omaksumista. Kehittämishankkeissa (esim. Salonen & Holma 2001; Järvelä & Laukkanen 2000) pyrittiin mallintamaan eri hallintokuntia ylittäviä palvelukokonaisuuksia ja -ketjuja, joiden avulla voidaan tukea pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja elämänhallintaa.

Pirstaleisen 1990-luvun projektivaiheen kokemusten pohjalta työ- ja sosiaalishallinnon strategiatyössä ja lainsäädännössä on käynnissä perusteellinen muutos, ja tältä pohjalta käynnistettiin nopeasti uusia paikallisia palvelurakenteita. Myös kuntien roolissa työllistämisasioiden tapahtui 2000-luvun alussa useita merkittäviä muutoksia. Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö ja toteutetut yhteispalvelua kokeilevat hankkeet, joita valmisteltiin useissa työryhmissä, lisäsivät monin tavoin kuntien sosiaalitoimen vastuuta ja tehtäviä pitkäaikaistyöttömien palveluissa (esim. Salonen & Holma 2001; Työ- ja sosiaalishallinnon aktiiviyhteistyö 2000; Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Arnkil ym. 2004). Vuonna 2001 voimaan tullut laki aktiivoinnista ja kuntouttavasta työtoiminnasta loi kuntiin uudenlaisen tilanteen peruspalvelujen sosiaalityön noustessa pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnin, viranomaisyhteistyön ja työllistämisen keskiöön. Lain myötä työttömyysajan toimeentuloturva sidottiin entistä tiiviimmin aktiivisuus- ja työvelvoitteeseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen muutosten myötä monien erityispalvelujen resurssit heikkenivät ja palveluverkosto oheni tuntuvasti. Tätä

kautta kuntien peruspalveluille on pitkäaikaistyöttömien ohella tullut lisää vastuuta myös monien muiden haastavien asiakasryhmien palvelutyöstä ja yhteistyön rakentamisesta eri viranomaisten kesken. Tällaisia ryhmiä, joille suunnatut erityispalvelut ovat viime vuosien aikana heikentyneet ovat mm. päihdeongelmaiset, mielenterveyskuntoutujat, kehitysvammaiset, vankilasta vapautuneet ja maahanmuuttajat. (Vrt. Sosiaalibarometri 2004.)

Vuonna 2002 uudistettiin vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä tukevaa lainsäädäntöä, mikä myös mahdollistaa uudenlaisten palvelukäytäntöjen mm. työllistymistä tukevan toiminnan ja tuetun työllistymisen mallin kehittämisen kuntatasolla. Sosiaalityö sai myös toimeentulotukilain muutosten kautta uusia välineitä asiakkaiden tukemiseen, kun ennalta ehkäisevän toimeentulotuen perusteita laajennettiin olennaisesti ja työllistymisvaiheessa toimeentulotuen ja ansiotulojen välistä yhteensovitusta lievennettiin.

Vuosina 2002-03 toteutettiin isoimmissa kaupungeissa sosiaali- ja terveydenhuollon, työhallinnon ja Kelan yhteispalvelukokeilu, joka loi kokeilukunnissa aivan uudenlaisen rakenteen viranomaisten väliselle yhteistyölle työllisyysasioissa. Nykyisen hallituksen ohjelmaan aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka ja viranomaisyhteistyön tiivistäminen on kirjattu keskeiseksi painopisteeksi. Aktivointiyhteistyön ja yhteispalvelukokeilun rohkaisevien tulosten pohjalta (vrt. Arnkil ym. 2004) vuonna 2004 maahamme käynnistettiin 20-30 työvoiman palvelukeskusta, lähinnä isoimpiin kaupunkeihin, jotka ovat toimintamalleiltaan ja tavoitteiltaan vakiintuneempia paikallisia sektorit ylittäviä ja verkostomaisesti toimivia yksiköitä. Vuoden 2004 alusta tuli voimaan laki sosiaalisista yrityksistä, joka tarjoaa uuden mallin luoda ns. siirtymävaiheen työpaikkoja vajaakuntoisille ja vaikeasti työllistyville asiakkaille (Laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003). Palvelujärjestelmän muutos eteni nopeasti 1990-luvun laajan ja pirstaleisen, pääosin EU-tuen avulla rahoitetun projekti- ja kokeilutoiminnan kautta uuden lainsäädännön luomiseen ja sen vauhdittamien uusien kehittyneempien kokeilujen kautta vakiintuneisiin monisektoriin yhteistyökäytäntöihin.

Aktivointi- ja työllistämispalvelujen kokonaisuutta ollaan edelleen tiivistämässä erilaisin toimin. Nykyisellä Matti Vanhasen hallituksella on kuusi sosiaalipolitiikan strategista tavoitetta:

1. terveyden ja toimintakyvyn edistäminen
2. työelämän vetovoiman lisääminen
3. syrjäytymisen ehkäiseminen ja hoito
4. toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva
5. lapsiperheiden hyvinvointi
6. sukupuolten tasa-arvo

Näihin strategiisiin tavoitteisiin liittyen on käynnissä lukuisia ohjelmia ja hankkeita. Hallituksen strategia-asiakirjassa merkittävimmiksi keinoiksi syrjäytymisen hallinnassa on mainittu työttömyyden alentaminen, vähimmäisetuuksien tason riittävyys sekä erityisryhmien palvelujen toimivuus. Syrjäytymisriskien kasaantuminen edellyttää eri hallinnonalojen tehokasta yhteistyötä. Avaimena syrjäytymisen hallinnan lisäämiselle hallitus näkee sosiaalityön, yhteispalvelujen ja moniammatillisuuden vahvistamisen (STM 2004, 48-50, 93). Kansallinen sosiaalialan kehittämishanke tukee osaltaan käynnissä olevia monisektorisia ja seudullisia kehittämishankkeita. Tämän rinnalla sosiaali- ja terveysministeriö ja työministeriö valmistelevat vuosina 2004-2007 vaikeasti työllistyville kokonaisohjelmaa, jonka tavoitteena on koota yhteen hajallaan olevat julkiset työvoimapalvelut ja niitä tukevat muut toiminnot. Tavoitteena on myös lisätä sosiaalihuoltolakiin selkeä säännös kuntien tehtävistä rakennetyöttömyyden hoidossa (Heikkilä ym. 2003, 24-25). Parhailtaan viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyössä ollaan suunnittelemassa nykyistä yhtenäisempää ja selkeämpää ns. sosiaalisen työllistämisen järjestelmää vammaisille, vajaakuntoisille ja pitkäaikaistyöttömyyteen juuttuneille henkilöille. Valtion ja kuntien kesken käydään myös poleemista neuvottelua työmarkkinatuen enimmäisajan rajaamiseksi 500 päivään ja sen kustannusten uudelleen jakamiseksi.

Kuntien edellytykset kehittää palvelujaan ja organisaatioitaan vastaamaan aktiivintipolitiikan haasteisiin vaihtelevat suuresti, ja palvelujen kehittäminen kunnissa on edennyt epätasaisesti. Asiakkaiden palvelutarpeet ovat monimutkaistuneet, mutta samanaikaisesti asiakaspalvelun resurssit ovat heikentyneet varsinkin kuntien peruspalveluissa. Tehtäväkenttää on laajennettu, mutta kuntien saama valtionavustus on alentunut ja kunnat ovat jopa supistaneet sosiaalityön henkilöstöresurssejaan (Saikku & Kaasalainen 2001, 26). Aktiivintikäytännöt ja kuntouttava työtoiminta ovat edenneet kunnissa ennakoitua hitaammin. Tehdyssä arviointitutkimuksessa todettiin, että lain toimeenpanossa on ollut suurta alueellista ja paikallista vaihtelua ja toimeenpanon resurssit on koettu riittämättömiksi. Seurantahetkellä koko maassa aktiivintisuunnitelmia oli tehty alle puolelle siihen oikeutetuista. Lain universaali tavoite, jonka mukaan kaikki tietyn ajan työmarkkinatukea ja toimeentulotukea saaneet työttömät voivat osallistua aktiivintisuunnitelman laadintaan, ei ole toteutunut. Lain keskeisimmäksi merkitykseksi arvioitiin aktiivintisuunnittelun viranomaisyhteistyötä edistävä vaikutus (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 204, 210-211). Samansuuntaisia arvioita on esitetty aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan kehityksestä kokonaisuudessaan. Euroopan Unionissa tehdyssä vertailussa Suomi sijoittuu Espanjan jälkeen toiseksi viimeiseksi työllistämisen aktiivitoimien osalta. Rakennetyöttömyyden arvioidaan olevan nykyisellään noin 180 000 ihmistä. Enemmän kuin puolet työttömänä olevista on jo perusturvan varassa ja valtaosa heistä joutuu hakemaan toimeentulotukea työttömyysturvan riittämättömyyden vuoksi. Näistä työ-

markkinatuen varassa elävästä 150 000 työttömästä vain 20 % on ollut ns. aktiivitoimien kohteena. (Heikkilä 2003, 7; Lehmiöjoki 2004.)

Palvelujärjestelmämme muutoksessa 2000-luvulla kohtaavat yhtäältä eurooppalaisen aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan kannustavuuden ja vastikkeellisuuden ideologia sekä toisaalta asiakaslähtöisyyttä, asiakkaiden valtaistumista ja monisektorillista yhteistyötä korostavat toimintamallit, joita yhteensovittamalla pyritään ratkomaan vaikeita paikallisia rakennetyöttömyyden ja köyhyyden ongelmia. Pitkäaikaistyöttömät ovat jääneet työelämän ja hyvinvointipalvelujen väli-maastoon, eikä yksilöllisiä ratkaisuja löydetä perinteisin, yksittäisen palvelusektorin keinoin. Myöhäismoderni hyvinvointipalvelu liikkuu eri sektoreiden kosketuspinnalla, eräänlaisella palvelujen uudella yhteisalueella ja on asiakkaasta lähtevää ja moniammatillisesti verkostoituvaa (Karjalainen & Vahtera 2000, 20). Sosiaali- ja työhallinnon yhteispalvelukokeilun loppuarvioinnin yhtenä keskeisimpänä johtopäätöksenä oli, että kansalaisten palvelutarpeiden jatkuvasti kasvaessa ja eriytyessä on sektorijakoinen palvelumalli tullut tiensä päähän. Tyypilliseksi ilmiöiksi 2000-luvun palvelujärjestelmässämme ovat nousseet yhtäältä palvelun kokonaisvaltaisuuden korostaminen, asiakkaan kohtaaminen erilaisine tarpeineen ja toiveineen sekä virkailijan ja asiakkaan kokonaisvaltaisen suhteen korostuminen. Tämä edellyttää työntekijältä moniosaajuutta. Toisaalta yhä enemmän on myös tarvetta asiakkaiden kokonaisvaltaiselle palvelulle, mikä näkyy moniammatillisuuden ja verkostoitumisen korostumisena, ja tässä työotteessa työntekijän osaamisvaatimukset painottuvat yhteistyötaitoihin. Erityisesti peruspalveluissa ja pienissä toimintayksiköissä työskentelevät kokevat paineet laaja-alaiseen moniosaajuuteen kovina ja vastaavasti erikoistuneissa palveluissa korostuvat moniammatillisuuden ja verkostotaitojen vaateet. Kokeilujen ja niiden kautta nopeasti juurrutettujen uusien yhteistyökäytäntöjen kautta on syntynyt aivan uudenlaisia paikallisia palvelukulttuureja. (Arnkil ym. 2004.)

3.3 Millaisin tavoittein aktivointipolitiikkaa rakennetaan Suomessa?

Vähätalon (2001, 205-209) arvion mukaan Suomessa ei vallitse enää yhtenäistä ideologista ”konsensusta” tai yksimielisyyttä. Laman jälkeen 2000-luvulla sosiaalipolitiikan sisällä on käynnissä kolmen ”ideologisen kentän” taistelu. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion universalismia puolustavan mallin rinnalle on noussut uusliberalismia henkivä ”workfare”-malli ja näiden lisäksi politiikkaan on tullut paljon aineksia keskieuropalaisen syrjäytymiskeskustelun pohjalta muotoutuneista yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuuta korostavista ”verkostomalleista”. Vähätalon mukaan uusi 2000-luvun sosiaalipoliittinen järjestelmä tulee muodostumaan eräänlaiseksi komp-

romissiksi näistä nykyisin kovin eri suuntiin vievistä paineista, jonkinasteiseksi social policy mix -malliksi, mihin sisältyy sekä pohjoismaisen hyvinvointivaltion osioita, mutta lisääntyvästi myös uusia liberalistisempia ja yhteisöllisempiä piirteitä.

Suomalaisen sosiaalipolitiikan ideologinen ambivalenssi heijastuu monissa käytännön linjauksissa. Pertti Koistinen arvioi, että työvoimapolitiikan tehottomuus on pitkälti kiinni siitä, että poliitikkojen ajamat uudistukset ovat ensisijaisesti ideologisia eivätkä niinkään nojaa tutkittuun tietoon. Koistisen mielestä tutkijoiden tuotama tieto ei mene perille ja sitä hyödynnetään valikoivasti erityisesti, kun kyse on talous-, työvoima- ja sosiaalipolitiikkaan liittyvistä ratkaisuksista. Hänen mielestään asiantuntijoita ei myöskään käytetä riittävästi hyödyksi suunnittelutyössä. Aiemman laajapohjaisen komiteajärjestelmän tilalle on tullut nopeatempoisia selvitysmiehen tai -ryhmien toimeksiantoja, jotka käyttävät hyödykseen asiantuntijoita valikoivasti ja johon vapaa tieteellinen keskustelu ei mahdu mukaan. Koistisen mukaan tutkimustiedon hyödyntäminen näyttäytyy yhä enemmän ministeriöiden omiin tarpeisiin soveltuvana tutkimuksena ja vaarana on, että tutkijat sidotaan hallinnon palvelijoiksi ja tutkimus kadottaa tärkeän kriittisen luonteensa. (Koistinen 2003, 4.)

Aktivointiin nojaavaa työ- ja sosiaalipolitiikkaa on kritisoitu rakenteellisen työttömyysongelman yksilöllistämistä tilanteessa, jossa kaikille ei riitä töitä. Kansainvälisistä aktivointiohjelmista saatujen kokemusten perusteella tarvitaan sekä kysyntä- että tarjontapuolen strategioita, jotta aktivointi voisi toimia. Aktivointiohjelmiin liittyvät velvoitteet ja sanktioinnit ovat olleet toinen kritiikin kohde. Velvoittavuuden tiukka noudattaminen voi heikentää kaikkein huonoimmassa asemassa olevien tilannetta ja syrjäyttää heidät palvelujärjestelmän ulottumattomiin. Aktivointi ja työllistyminen eivät välttämättä johda taloudellisen tilanteen paranemiseen ja tukiriippuvuudesta irtaantumiseen, vaan seurauksena saattaa olla ns. working poor -ilmiö, jolloin työtulot eivät riitä elämiseen. (Vähätalo 2001.)

Kirjailija Reko Lundán (2004) kuvaa romaanissaan ”Rinnakkain” työuupumuksen vuoksi sairauslomalle ajautuvan työvoimaohjaajana työskentelevän päähenkilön tunteja:

”Tajusin, että näillä eväillä alustukseni kestäisi noin minuutin. Totuus oli, että jotkut työllistyivät, toiset eivät. Ja yleensä ne, jotka saivat töitä, hankkivat ne itse, loppuja minä pallottelin tukitoimesta toiseen. Ne, jotka saivat työttömäksi jäämisen jälkeen töitä, eivät tarvinneet palveluitani. Ne hakivat töitä vaikka kiven alta, loput jämähtivät työkärin asiakkaiksi yleensä vuosiksi. Me työnsimme niitä uudelleen koulutukseen (yleensä turhia kursseja vailla mahdollisuuksia työllistyä), työttömyystöihin tai (parhaimmassa tapauksessa) työttömyyseläkeputkeen. Koko 1990-luvun laman jäljiltä pe-riytynyt pitkäaikaistyöttömyys oli tabu, jota yhteiskunnan ylärakenne ja julkinen sana eivät uskaltaneet puhkaista. Kaikki hokivat samaa mantraa, kuinka työttömyyden alen-

taminen oli ykköstavoite, vaikka samaan aikaan tiesivät, että ainoa ratkaisu melkein kahdensadantuhannen ihmisen ongelmaan olisi ajan kuluminen. Suurin osa koko työministeriön toiminnasta oli itse asiassa kollektiivisen huonon omantunnon vaientamista. Sen paras työllistävä vaikutus kohdistui kaikenkarvaisten kurssien järjestäjiin ja ministeriön omiin virkamiehiin. Mutta en kai mä nyt sitä voi mennä sanomaan työministeriön seminaarissa? Ittehän mä olen osa samaa ruokaketjua.”

Kuntouttava työtoiminta -lain arvioinnissa kuntien sosiaalitoimistojen sosiaalityöntekijät pitivät lain yleisiä tavoitteita, työllisyyden edellytysten parantamista, syrjäytymisen torjumista sekä tukiasiakkuuden ja toimeentulotuen kustannusten vähentämistä tärkeinä. Vaikka lakia pidettiin oikean suuntaisena, katsottiin sen tarjoamien keinojen olevan riittämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi. Työn puute nähtiin keskeisimpänä ongelmana. Kuntouttava työtoiminta -lain viranomaisyhteistyötä ”aktiivoiva” luonne arvioitiin tutkimuskunnissa lain keskeisimmäksi merkitykseksi. Kun laki velvoitti työvoima- ja sosiaaliviranomaiset yhteistyöhön ja terävöitti palvelujärjestelmän toimintaa, se oli käynnistänyt uudenlaisen prosessin pitkäaikaistyöttömyyden paikallisessa hoitamisessa. Kunnissa on luotu uusi aktiivoiva työmalli, jota pidettiin pääosin toimivana. Aktivointisuunnitelma on toimenpide, joka helpottaa pitkään työttömänä olleiden osallistumista aktivoiviin toimenpiteisiin, ei niinkään keino ohjata suoraan avoimille työmarkkinoille. (Ala-Kauhaluoma ym. 56-57, 204.)

Kuntouttava työtoiminta on lain tuoma uusi toimintamuoto sosiaalipalvelujärjestelmän kokonaisuudessa. Sen merkitystä korostettiin huomattavan paljon lain suunnitteluvaiheessa, hieman samaan tapaan kuin 1990-luvun lopulla kolmannen sektorin mahdollisuuksia toimia pitkäaikaistyöttömien työllistäjänä. Lain valmisteluvaiheessa kritiikki kohdistui eniten kuntouttavaan työtoimintaan ja sen pelättyyn ”pakkotyö”-luonteeseen. Lain toimeenpanon arvioinnissa kunnissa koettiin kuntouttavalla työtoiminnalla olleen myönteisiä vaikutuksia asiakkaiden syrjäytymisen ehkäisemisessä ja osallisuuden lisäämisessä. Elämänrytmi normalisoitui, asiakkaissa tapahtui yleistä ”virkistymistä”, pääteet olivat paremmin hallinnassa ja elämän mielekkyys lisääntyi. Kuntouttava työtoiminta on käytännössä jäänyt vain yhdeksi monista aktivoinnin viimesijaisista vaihtoehdoista, joka on seurannan mukaan koskettanut vain noin kymmenesosaa kohderyhmästä. Määrällisesti kuntouttavaa työtoimintaa toteutettiin kunnissa olennaisesti ennakoitua vähemmän, erityisesti nuorten asiakkaiden kohdalla. Tämän pohjalta tutkijat suosittelivat, että lain nimeksi sopisi paremmin laki aktivointiyhteistyöstä. (Emt, 205-206.)

Toimeentuloturvapoliittikka ja pyrkimykset kehittää sitä työntekoon kannustavaan suuntaan kytkeytyvät saumattomasti aktivointiin. Lakiuudistuksin on pyritty lisäämään joustoa työttömyysetuuksien, toimeentulotuen ja palkkatulojen väliseen suhteeseen. Mitään merkittäviä rakenteellisia uudistuksia toimeentulotur-

vajärjestelmässä ei ole kuitenkaan toteutettu, ja järjestelmä on monien keskenään osittain jopa vastakkaisiin suuntiin vaikuttavien osareformien kautta muotoutunut sekä viranomaisten että tuensaajien näkökulmasta erittäin monimutkaiseksi. Nykyisellään toimeentuloturvajärjestelmämme ei käytännössä kannusta pitkäaikaista tuensaajaa ottamaan vastaan lyhytaikaista työtä. Tukien muutosten laskennallinen lopputulos voi olla työntekoon kannustava, mutta tukien päätöksenteosta, maksatuksen aikatauluista ja useiden viranomaisten kanssa asioimisesta johtuvan ns. ”byrokraattisen loukun” vuoksi toimeentulotuen saajien lyhytaikainen tai osa-aikainen työssäolo saattaa sekoittaa perheen talouden pitkäksi aikaa ja johtaa taloudelliseen ahdinkoon. Pitkään työttömänä olleiden ja toimeentulotuen varassa elävien julkinen suojaverkko vuotaa monin tavoin, ja monet nykyisistä hallinnollisista käytännöistä ylläpitävät ja edesauttavat syrjäytymistä. Tämä ongelma näkyy selvästi esimerkiksi kirkon diakoniatyössä ja järjestöjen julkisen sektorin palveluaukkoja paikkaavissa kriisipalveluissa. (Hiilamo 2004; Metteri 2004.)

Tällä hetkellä työttömistä jo noin puolet on työmarkkinatuen saajia, ja pitkäaikaistyöttömien toimeentulo nähdään toimeentuloturvajärjestelmämme keskeisenä kipupisteenä. Työmarkkinatuki on alun perin tarkoitettu lähinnä väliaikaiseksi tukimuodoksi ensi kertaa työmarkkinoille tuleville nuorille. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentuloturvan muodoksi se soveltuu erityisen huonosti. Verratuna muihin EU-maihin köyhyys Suomessa on vähäistä, suhteellisen köyhyys kriteereilläkin arvioituna, mutta meilläkin köyhyysaste on viime vuosina kasvanut. Pienituloisuus vaihtelee elämänvaiheen mukaan ja yleisintä se on alle 30-vuotiailla. Sosiaalipoliittisessa järjestelmässämme syyperusteisten etuuksien pitäisi pääsääntöisesti tarjota riittävä toimeentulo esimerkiksi työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden osalta. (STM 2004 7, 136.)

Toimeentulotuen laajamittainen tarve työttömyyden vähimmäisturvan täydentäjänä on osoitus järjestelmään sisältyvistä jännitteistä. Marraskuussa 2002 toimeentulotukea saavista kotitalouksista vajaat 47 % oli myös saanut peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Eläkkeensaajilla toimeentulotuen tarvetta puolestaan esiintyy suhteellisen harvoin (12,4 % kotitalouksista) (STM 2004 7,136). Kansallisen sosiaalialan kehittämishankkeen valmistelun yhteydessä oli esillä työmarkkinatuen korottaminen ja asumistuen tulo rajojen tarkistaminen siten, että näiden toimien avulla poistuisi kunnallisen toimeentulotuen piiristä 35-40 % asiakkaista, eli pääosa niistä, jotka joutuvat hakemaan toimeentulotukea työmarkkinatuen täydennykseksi. Tätä reformia ei kuitenkaan otettu hallitusohjelmaan, vaan sen sijaan tavoitteeksi asetettiin työmarkkinatuen kehittäminen aktivoivampaan suuntaan ja aktiivitoimiin osallistuvien määrän nostaminen palveluja lisäämällä. Heikkilä kritikoit suomalaisen aktivointipolitiikan ristiriitaisuutta, koska työttömyysturvan riittämättömyyden vuoksi maksettava toimeentulotuki tuottaa sekä kunnille että asiakkaille kohtuutto-

masti lisävaivaa (Heikkilä 2003, 7). STM:n arvio mahdollisuuksista nostaa tuntu-
vasti työttömyysturvan vähimmäistasoa tai muuttaa etuuskien määräytymisperusteita
sitien, että tarve toimeentulotukeen minimoituisi on pessimistinen. Arvioidaan, että
tämän reformin menokehykset olisivat huomattavat ja se vaarantaisi muun sosiaa-
liturvan kehittämistä. Virkamiestyöryhmän arvion mukaan työttömyysturvan laaja-
mittainen korottaminen saattaisi myös vaarantaa tai vääristää toimeentuloturvan
taloudellisia kannustimia (STM 2004,136).

4. KOHTI KUNTOUTTAVAA SOSIAALITYÖTÄ

4.1. Suomalaisen sosiaalityön kehittämisen painopisteitä

Sosiaalityö on yhteiskunnallista toimintaa, joka on ollut historiallisesti kiinteästi yhteydessä hyvinvointivaltion kehitykseen ja erilaisiin hyvinvointitehtäviin. Sosiaalityön hyvinvointitehtävät ovat muuttuneet ja laajentuneet merkittävästi toisen maailmansodan jälkeen, mutta sosiaalityön ydin, asiakaskohtaisen auttamisen instituutio, on säilynyt lähes samanlaisena. Suomalaisessa sosiaalityössä on tapahtunut useita sekä sisällöllisiä että hallinnollisia muutos- ja kehittämissykimyksiä. Sosiaalityö on aikakausien muutoksessa edellyttänyt aina uudenlaista osaamista. Sosiaalityön kehityksessä on erotettavissa eräänlaisia syklejä, joissa on korostettu muita enemmän joko työn kohdekysymyksiä, työmenetelmiä, yhteiskunnan rakenteita tai työntekijän roolia. Omia vuorottelevia vaiheitaan on myös nähtävissä yksilökeskeisen auttamistyön ja yhteisösuuntauneen ja laajemman yhteiskunnallisen vaikuttamisen painotuksissa. Kehitykselle on ollut tyypillistä, että pidemmällä aikavälillä erilaisten orientaatioiden painotukset kertautuvat juonteina syklimäisesti yhteiskunnallis-ideologisten virtausten mukana, mutta lähestymistavat ja keinovalikoimat ovat osin uusia kunkin ajan vaatimusten pohjalta rakentuneita sovelluksia (Satka 1994, 318-319; Pohjola 2003 159,162). Ulla Mutka eritteli tutkimuksessaan suomalaisessa sosiaalityössä neljä kehitysvaihetta, joista kolme ensimmäistä: oikeudellistaminen, psykologisoituminen ja ammatin tieteellistäminen ovat hyvin tunnistettavissa sosiaalityön lähihistoriasta. Nämä kehityksen syklit nostivat sosiaalityöntekijän ”sosiaalisen” asiantuntijan rooliin hyvinvointipalvelujen kentässä.

1950-luvulta sosiaalityöhön vakiintui Suomessa case work uutena suuntauksena ja työmenetelmänä, erityisesti terapeuttisesti orientoituneeseen päihdetyöhön, perheneuvolatyöhön ja terveydenhuollon sosiaalityöhön. Analyyttiseen psykoterapiaan ja psykologiaan nojaava case work otti etäisyyttä perinteiseen hallinnollisesti ja oikeudellisesti orientoituneeseen huoltotyöhön ja korosti auktoriteetin ja asiakkaan objektivoinnin sijasta tieteellisyyttä, ammatillista asiantuntijuutta ja asiakkassuhdetta. Se painotti asiakkaan yksilöllisen elämäntilanteen, tarpeiden ja tunteiden kuulemista ja huomioon ottamista ja työn kohteena oli ihmisten arkielämän ongelmien lievittäminen ja ehkäiseminen (Satka 1994, 318-319.) Myös tuon ajan kuntoutuspalveluissa (kuntouttamistoiminnassa) sosiaalityö rakentui USA:sta omak-

suttujen case work- ja rehabilitation counselling -orientaatioiden pohjalta. Jo tuolloin sosiaalityön keskeisiä elementtejä olivat moniammatillisessa tiimissä tehtävä työkyvyn, kuntoutustarpeen ja -mahdollisuuksien arviointi ja asiakkaan palveluohjaus. (Niemi, 1959, 16-22.)

1970-luvulla sosiaalityöhön tuli ajan hengen mukaisia yhteiskunnallisen vaikuttamisen ulottuvuuksia. Nähtiin, että sosiaalityön tuli tarjota ja luoda vaikutusmahdollisuuksia alioikeutetuille ryhmille ja kasvattaa heidän tietoisuuttaan. Sosiaalityöhön tuli mukaan rakenteellisen työn ote (yhdyskuntatyö) etenkin kaupunkilähiöissä (Koskinen 2003, 208-211; Satka 1994, 326-330.) Samaan kehityssykliin liittyi myös makrotason sosiaalivaltiokritiikki. 1980-luvulla keskustelun kärki kohdistui sosiaalityön virasto- ja säädöskeskeisten työkäytäntöjen kriisiytymiseen, joiden ei enää koettu vastaavan yhteiskunnan muutoksen ja työn kasvaneiden ja laajentuneiden tehtävien aiheuttamia vaatimuksia. Sosiaalityön toimenpidekeskeisiä työskentelytapoja kritisoitiin asiakasta syrjäyttäväksi ja sosiaalityöltä edellytettiin valmiutta soveltaa vaihtoehtoisia toimintatapoja. Sosiaalityötä haluttiin kehittää muiden hyvinvointivaltion sektoreiden residuaaleista huolta pitävästä instituutiosta huono-osasten etuja ajavaksi ja mobilisoivaksi toiminnaksi. (Mm. Lehto 1991; Heino 1993.)

Ennen 1990-luvun alun taloudellista kriisiä sosiaalityön kehittämistyössä korostuivat kehittävän työntutkimuksen, tutkivan työotteen ja refleksiivisyyden orientaatiot, joiden kautta ensimmäistä kertaa sosiaalityön kehittämisen historiassa sosiaalityöntekijän oma asema sekä uusien työmallien kehittäminen ja kokeilu oman työn kriittisen analyysin kautta nousivat kehittämistyössä keskiöön. Kehittämistyö rakentui sosiaalityön sisältä ja sen omista lähtökohdista käsin eikä ulkoa päin, muiden asiantuntijoiden määrittelyn kautta, kuten aikaisemmin oli tapahtunut. Sosiaalityön koulutuksessa ja tutkimus- ja kehittämistyössä rakennettiin myös uudenlaisia käytäntösuhteita (Arnkil 1991; Karvinen 1993.)

Sosiaalityö vahvistui monin tavoin ja siinä tapahtui Mutkan (1998) mukaan alan tieteellistyminen 1990-luvulla. Sosiaalityön ammatti professionalisoitui monien kehityskulkujen kautta. Vuonna 1992 säädettiin asetus sosiaalityöntekijöiden kelpoisuusehdoista, joka vakiinnutti ylemmän korkeakoulututkinnon sosiaalityön perustutkinnoksi. Sosiaalityön asema yliopistollisena oppiaineena vakiintui, mikä myös edisti alan tutkimusta ja kehittämistyötä. Sosiaalityön yliopistokoulutusta lisättiin tuntuvasti ja koulutus vakiintui useisiin yliopistoihin. Sosiaalityön tiedeperustaa, työmenetelmiä ja tiedonkäsitteitä tarkasteltiin aiempaa jäsentyneemmin. Pohjola (1998, 13-15 ja 32-33) määritteli sosiaalityön yhteiskuntatieteiden alaksi, joka tutkii sosiaalisen toteutumista yksilöiden, yhteisöjen ja yhdyskunnan välisessä suhteissa. Hänen mukaansa sen erityisaluetta ovat sosiaalisten ongelmien ja niiden muutosten analyttinen jäsentäminen tieteellisen ajattelun mukaisesti. Tämä edel-

lyttää sosiaalityöntekijältä ammatillisesti kykyä eritellä selviytymisongelmien kyt-kentöjä, vaikuttaa niihin muuttavasti sekä vahvistaa asiakkaiden omia voimavaroja ratkaista tilanteitaan. Sosiaalityö on erityisesti asiakkaiden näkökulmasta muutostyötä, johon liittyy yhteiskunnallisiin prosesseihin vaikuttaminen ennaltaehkäisevästi ja sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen. Nämä kaikki yhdistyvät roolissa, jossa sosiaalityöntekijä toimii kokonaisvaltaisesti asiakkaan elämänpolitiikan ja yleisen hyvinvointipolitiikan edistäjänä.

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on sosiaalityöllä ollut kunnissa aina vahva side toimeentuloturvaan. Sosiaalityön käytäntöjen erittelyssä käytetään yleisesti (Raunio 2004,131-146) jakoa byrokraatiatyöhön, palvelutyöhön ja psykososiaaliseen työhön. Byrokraatiatyön lähtökohtana ovat lainsäädäntö ja viraston normit ja sosiaalityöntekijä edustaa julkista auktoriteettia ja päätöksentekoa suhteessa asiakkaaseen. Palvelutyö puolestaan kuvaa sosiaalityössä annettavaa neuvontaa ja ohjausta. Asiakkailta ei ole useinkaan käsitystä omista tarpeistaan ja eri vaihtoehtojen sopivuudesta. Palvelutyössä paneudutaan asiakkaan yksilöllisiin palvelutarpeisiin ja tarjolla olevien palvelujen ja tuen selvittämiseen. Psykososiaalinen työ on Toikon (1997, 181) mukaan kasvokkaiseen vuorovaikutukseen perustuvaa auttamistyötä ja sosiaalista muutostyötä. Psykososiaalinen työ on käsitteenä aiemmin liitetty vahvimmin psykodynaamiseen ja terapeutiseen työhön. Nykyisin sen kontekstit ja orientaatiot voivat vaihdella paljon, mutta yleensä tämä lähestymistapa liittyy huono-osaisiin, syrjäytyneisiin tai marginalisoituneisiin ihmisiin, joiden elämässä on paljon vaikeuksia.

Sosiaalityön vahva sidos yhteiskuntaan ja sen muutoksiin ja perustehtävä vastata ihmisten avuntarpeisiin korostuivat erityisesti 1990-luvulla. Rakennetyöttömyyden mukanaan tuomat uudenlaiset ongelmat heijastuivat monin tavoin hyvinvointipalvelujen rakenteisiin ja työskentelyn lähestymistapoihin. Arnkil arvioi (2003) hyvinvointipalvelujen sektorikeskeisen ja fordististisen työnjaon tulleen tiensä päähän ja palveluissa siirryttävän entistä enemmän vuorovaikutteiseen verkostomaiseen työskentelyyn. Työn keskeisenä ohjaavana orientaationa ovat järjestelmien ja ammattikeskeisyyden sijaan ihmisten elämismailmat, jonka vuoksi tarvitaan usean ammattilaisen tietoa, osaamista ja yhteistyötä sekä kykyä kytkeä yhteen eri tieteenalojen tietoa ja osaamista. Kuntoutuspalveluissa paradigmanmuutos näkyy selvästi. Oire- ja ongelmakeskeisyyden rinnalle on noussut voimavarakeskeinen asiakkaan valtaistumista tukeva orientaatio ja työskentely kohdistuu asiakkaan potentiaaliin mahdollisuuksiin. Työntekijän asiantuntijuus on myös muuttunut perinteisestä auktoriteetistä yhteistyökumppanuuden suuntaan, joka antaa tilaa enemmän yhteiselle dialogiselle työskentelylle ja tarpeenmäärittelylle (Arnkil ym. 2003, 221-233; Järvikoski & Härkää 2004, 52-55). Sosiaalityön näkökulmasta palveluparadigman muutos liittyy Mutkan (1998) väitöskirjassaan määrittämään sosiaalityön

neljänteen käänneeseen, jossa korostuu uudella tavalla sosiaalityön rakenteellisen työn ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen kehitysalue ja joka monin tavoin kyseenalaistaa vanhan professionaalisuuden välineet ja asiantuntijuuden. Mutka määrittelee sosiaalityön uuden asiantuntijuuden kommunikatiiviseksi ja uudella tavalla kokemus- ja tutkimustietoa reflektoivaksi. Asiakas nähdään kumppanina, sosiaalityössä työskennellään eritasoisten verkostojen kanssa ja yhä enemmän muualla kuin oman työpöydän ääressä, hyödynnetään vertaistukea sekä vaikutetaan rakenteellisesti asiakasryhmien edunvalvonnassa. Mutka arvioi tämän muutoksen merkitsevän uuden aikakauden avautumista sosiaalityössä.

4.2. Kuntien sosiaalityön muutospaineet

Huolimatta sosiaalityön opetuksen, tutkimuksen ja professionaalisuuden vahvistumisesta kuntien peruspalvelujen sosiaalityön edellytykset heikentyivät merkittävästi 1990- ja 2000-luvuilla, ja sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet ja edellytykset hallita uudenlaisia tehtäviä ja työorientaatioita ovat monin tavoin uhanalaiset. Sosiaalityön tilasta on tehty useita tutkimuksia ja kartoituksia (mm. Kempainen ym. 1998; Saikku & Kaasalainen 2001; Talentia 2003, Rautiainen 2003, Sosiaalityön neuvottelukunta 2003). Talentian vuonna 2002 tekemässä sosiaalitoimistojen toimivuustutkimuksessa todettiin sosiaalityöntekijöiden määrän kunnissa pysyneen samana, vaikka asiakasmäärät olivat laman myötä lisääntyneet merkittävästi. Työtilanne eri kunnissa vaihteli suuresti, ja 82 % kyselyyn vastanneista sosiaalityöntekijöistä, korostuneimmin toimeentulotuen sosiaalityöntekijät, kokivat työmääränsä nykyisellään liian suureksi. Kunnissa pitkään jatkunut pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä ja jatkuva vaihtuvuus aiheuttivat huolta asiakkaiden saaman palvelun laadusta ja satavuudesta. Ongelmien taustalla todettiin olevan mm. heikko palkkaus, puuttuva asiantuntijajohtajuus ja sitä kautta tuen puute käytännön työssä, työn raskaus, asiakasmäärien ylimitoitus työntekijää kohti sekä puuttuva täydennys- ja muu ammattitaitoa kehittävä koulutus. Tämän lisäksi monien sosiaalitoimistojen toimintakulttuurit ja työn organisointitavat eivät tarjoa sosiaalityöntekijöille mahdollisuuksia uudistaa työkäytäntöjään ja hyödyntää koulutuksen antamia valmiuksia laaja-alaisesti. Sosiaalityöntekijät kokivat, että laman myötä työhön tuli aivan uudenlaisia haasteita ja tehtäviä, mutta työn yhteiskunnallinen arvostus ja painoarvo kunnallisessa päätöksenteossa eivät nousseet. Työpaineiden vuoksi sosiaalityöntekijät kokivat myös, että monille asiakasryhmille tarjottu apu jää riittämättömäksi tai että tarvittavia palveluja ei ole nykyisessä palvelurakenteessa lainkaan (vrt. Kempainen ym. 1998). Etelä-Suomen läänissä nousivat huoliksi edellä mainittujen seikkojen lisäksi sosiaalityön-

tekijöiden ikääntyminen ja työssä jaksamisen ongelmat. (Saikku & Kaasalainen 2001; Rautiainen 2003.)

Paineet sosiaalitoimistojen työn uudelleen organisoimiseksi olivat kovat koko 1990-luvun ajan. Aulikki Kananojan (1997, 35-62) tekemä laaja selvitys sosiaalityöstä osoitti muun muassa, että monissa kunnissa reagoitiin 1990-luvulla yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin ja luotiin uusia toimintamalleja, jotka painottuivat lastensuojeluun, kuntouttavaan sosiaalityöhön sekä alueelliseen yhteistyöhön. Sosiaalityön kehittäminen painottui sen perinteisille ja laman vuoksi kiireellisiä toimenpiteitä vaativille toiminta-alueille: lapsiperheisiin, työttömyyteen ja toimeentulo-ongelmiin. Myös Kananoja arvioi, että sosiaalityön erilaisten kehittämisalueiden sisällä yhtenä yhteisenä painopisteenä tulee olemaan hierarkiat ja organisaatiorajat ylittävä yhteistyö ja moniammatillisuus.

Sosiaalityön selvitysraportissa esitettiin toimeentulotuen norminmukainen osuus siirrettäväksi Kelalle/sosiaalihuollon etuuskäsittelijöille, jolloin sosiaalityöntekijät voisivat suunnata työnsä uudella tavalla (Kananoja, 1997). Vuosina 1995-96 toteutettiin toimeentulotuen ns. Kela-kokeilu, jossa Kela huolehti työttömyyspäivärahaa saavien ns. normivajeasiakkaiden toimeentulotuesta. Rohkaisevista tuloksista huolimatta tätä käytäntöä ei kuitenkaan vakiinnutettu (Toimeentulotukikokeilun 1995-1996 loppuraportti 1997). Kokeilun pohjalta luotiin kuitenkin nopeasti kunta-kohtaisia malleja. Nykyisin varsinkin isoimmissa kaupungeissa tukihakemukset jätetään yksinomaan kirjallisina ja niiden käsittely on siirretty pitkälti etuuskäsittelijöille. Tästä huolimatta esimerkiksi Helsingissä sosiaalitoimistojen sosiaalityö on edelleen valtaosaltaan sosiaaliturvatyötä, jonka välineiden avulla ei päästä aidosti kiinni asiakkaiden ongelmiin ja voimavaroihin ja sosiaaliseen muutostyöhön, vaikka asiakkaiden tukeminen mutkikkaissa elämäntilanteissaan vaatisi uudenlaista työtettä (Moilanen 2004, 10-12).

Oman ammattietiikan kautta nousevan ”aidon sosiaalityön” ja byrokratian tuottamat ristipaineet ovat työssä jatkuvasti läsnä. Outi Cavénin (1999) tutkimuksessa toimeentulotuen sosiaalityöntekijät kokivat sosiaalityön olevan tiukasti sääntöjen, määräysten ja ohjeiden raamittamaa. Byrokratian koettiin olevan paradoksaalisella tavalla aina läsnä sosiaalityössä, yhtäältä hankalissa tilanteissa työntekijän suojana, jonka taakse voi kätkeytyä, ja toisaalta vahvan lainsäädännön ja luottamusjärjestelmän kautta turvana asiakkaan edulle. Haastatellut sosiaalityöntekijät kokivat byrokratian koko arkisen työn kenttää raamittavana välttämättömänä pahana. Aito sosiaalityö on haastateltujen kokemana jotakin sellaista, joka toteutuu harvoin ja johon on vain vähän aikaa. Se on kuitenkin sitä, josta jokainen unelmoi ammattityönään. (Cavén, 1999, 106.)

Kuntien sosiaalityön kehittämiseksi on tehty monia esityksiä. Sosiaalityön neuvottelukunta esitti (2003) sosiaalityön saatavuuskriteerien laatimista ja päivys-

tysjärjestelmän luomista sekä johtamisjärjestelmien ja työorganisaatioiden kehittämistä. Sosiaalityön perus- ja täydennyskoulutusta, työnohjausta, tiedontuotantoa ja työn arviointia tulisi myös lisätä merkittävästi. Palvelurakenteita tulisi uudistaa siten, että sosiaalityön asiantuntemusta voidaan käyttää hyödyksi syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien tuen kehittämisessä ja uusien palvelumuotojen kehittäminen tulisi turvata riittävän koulutuksen ja työnohjauksen avulla.

Sosiaalialan kentällä asiakkaiden palvelutarpeet, alan koulutus rakenne ja kuntien tehtävärakenne ovat nykyisellään mutkikkaassa jännitteessä keskenään. Yhtäältä kunnissa on krooninen pula pätevästä sosiaalityöntekijöistä, ja toisaalta kuntien tehtävärakenne ei ole pystynyt kunnolla hyödyntämään toisen asteen ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden osaamista. Sosiaalihuollon tehtävä- ja ammattirakenteen kehittämisprojektissa (Steam) määriteltiin kokeiluhankkeiden pohjalta sekä sosiaalityön että sosiaaliohjauksen hyviä käytäntöjä (Horsma & Jauhiainen 2004, 1). Aikuissosiaalityön ydinalueeksi määriteltiin ”vaikeimmissa sosiaalisissa olosuhteissa elävien ihmisten auttaminen sekä sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen ja lievittäminen yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan tasolla”. Sosiaalityön nähdään olevan muutostyötä, joka kohdistuu pääsääntöisesti sellaisiin prosesseihin, joissa kyseessä on asiakkaan monisyinen tai moniongelmainen tilanne ja joissa ei saada riittävää muutosta aikaan peruspalveluilla. Sosiaalityön asiakastyössä erityisen tärkeä rooli nähtiin olevan asiakasprosessin alkuvaiheeseen sijoittuvalla laajalla ja kokonaisvaltaisella tilanearvioinnilla, jossa asiakkaan kanssa yhdessä jäsennetään laajasti ja systemaattisesti hänen elämäntilanteensa, olosuhteensa, ongelmansa ja vahvuutensa ja jolle koko sosiaalityön toimintasuunnitelma perustuu. Välittömän asiakastyön lisäksi sosiaalityön tehtäviin kuuluu olennaisesti asiakastyöstä nousevan tiedon analysointi ja raportointi kunnallisessa päätöksenteossa, palvelujärjestelmän kehittämisessä ja erilaisissa hyvinvointipoliittisissa ohjelmissa käytettäväksi” (emt, 39).

Sosiaalitoimistojen sosiaalityön organisoinnissa on myös nähtävissä sekä kokonaisvaltaisuutta että erikoistumista korostavia syklejä. 1980-luvulta lähtien on korostettu lähipalveluja, ja sosiaalityötä alueellistettiin ja luotiin kokonaisvaltaisuutta korostavia yhdenntyn sosiaalityön organisaatioita ja toimenkuvia. Vuosituhannen vaihteessa sosiaalityön organisoinnissa varsinkin isommissa kaupungeissa ollaan jälleen siirtymässä yhdenntystä aluesosiaalityöntekijän työstä kohti erikoistuneita toimenkuvia, esim. lapsiperhetyöhön, aikuissosiaalityöhön, vanhussosiaalityöhön.

4.3 Kuntoutuksen sosiaalisen ulottuvuuden vahvistuminen

Kuntouttavan sosiaalityön jäsentämisen yhtenä keskeisenä viitekehyksenä on kuntoutus, joka on käsitteenä laaja ja monikasvoinen. Käytännössä kuntoutuksella voidaan tarkoittaa tavoitetta, prosessia, menetelmiä, toimintamalleja, järjestelmää ja sen osia – ja yliopistollista oppiainetta. Kuntoutuksen arkikielisiä merkityksiä selvittäneessä tutkimuksessa (Valkonen 2002, 3-20) tutkittiin miten ihmiset ymmärtävät kuntoutuksen ja millaisiin keskusteluyhteyksiin erilaiset käsitykset liittyvät. Käsitys kuntoutuksesta hahmottui moniulotteiseksi, ja haastatellut jäsenivät kuntoutuksen sekä yksilöllisenä, yhteisöllisenä että yhteiskunnallisena toimintana ja prosessina. Valkonen käyttää tässä yhteydessä yksilötason prosesseihin liittyen käsitettä vajavuusdiskurssi, yhteisötasolla käsitettä vaikuttavuusdiskurssi ja yhteiskunnallisena toimintana käsitettä järjestelmädiskurssi.

Kuntoutus on totuttu määrittelemään ja jaottelemaan lääkinnälliseen, ammatilliseen, kasvatukselliseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen, mikä on jäsennystapa perinteinen ja käytännöllinen ja kuvaa lähinnä kuntoutuksen toimintalohkoja ja pääasiallisia keinoja, joita käytetään tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntouttava sosiaalityö aktivointi- ja työllistämispalveluissa kytkeytyy tässä jäsennyksessä vahvimmin ammatilliseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen.

Kuntoutus suomalaisen kuntoutuspalvelujärjestelmän kontekstissa määritellään ihmisen ja ympäristön muutosprosessiksi, jonka tavoitteena on toimintakyvyn, itsenäisen selviytymisen, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistäminen. Kuntoutus on saamassa yhä enemmän psykososiaalisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Kuntoutujan oma osallisuus omissa asioissaan ja vaikuttaminen kuntoutujan toimintaympäristöön ovat tämän päivän kuntoutuksen ydinkysymyksiä (Kuntoutusselonteko 2002).

Kuntoutuksen perusteiksi on alettu vähitellen nähdä myös työkyvyn heikkenemisen uhka tai vakavan sosiaalisen syrjäytymisen uhka. Kuntoutuksen tavoitteena on aina ihmisen tai ihmisryhmien elämäntilanteen muutos, parempi tulevaisuus. Kuntoutuksen retoriikan ja arkipäivän ajankohtaisia käsitteitä ovat itsemäärääminen, autonomia, asiakkaan/ kuntoutujan osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet, itsenäinen eläminen, elämänhallinta ja valtaistuminen. Kuntoutuksella pyritään palvelujen käyttäjän valtaistumiseen – kuntoutus toimii katalysaattorina kuntoutujan pyrkiessä parantamaan elämisen taitojaan ja elämänsä ehtoja (Järvikoski & Härkäpää 2004, 35-36).

Suomalainen kuntoutus on kulkenut pitkän matkan ajoista, jolloin kuntoutus määrittyi sairauden jälkihoitona -sairausvuoteelta takaisin työelämään. Sitten kuntoutus on alettu nähdä pitkäjänteisenä tukena monenlaisissa ihmisen elämän siirtymävaiheissa. Kuntoutuksen toiminta-alue on laajentunut myös siten, että siinä

ei ole pelkästään kyse yksilön sopeuttamisesta vaan tämän rinnalla panostetaan myös ympäristön esteiden poistamiseen. 1990-luvulta lähtien kuntoutus on määritelty yhtenä aktiivisen sosiaalipolitiikan ”positiivisena” strategiana, jonka avulla ehkäistään syrjäytymistä ja vähennetään hakeutumista ennenaikaiselle eläkkeelle. Epävakaistuneessa ja palkkatyön katkosten yhteiskunnassa kuntoutus on muuttunut yhä enemmän osaksi sosiaalista investointipolitiikkaa. Yksilötasolla se jäsenyy kuntouttajien ja kuntoutujien väliseksi sopimuksiksi, jossa yksilöltä edellytetään jatkuvaa opiskelua, harjoittelua ja itsensä kehittämistä vastikkeena saamilleen tulo-siirroille ja palveluille. (Julkunen 2001; Järvikoski & Härkäpää 2004, 20-22; Suikkanen & Piirainen 1995.)

1990-luvulta alkaen kuntoutuksen määrittelyssä ovat korostuneet asiakaslähtöisyys, voimavaruusuntatuneisuus, valtaistumisen ja elämänhallinnan tukeminen ja palvelujen kytkeminen asiakkaan lähiyhteisöön, työpaikkaan ja elinympäristöön (ekologinen näkökulma). Kuntoutus määritellään suunnitelmalliseksi ja monialaiseksi toiminnaksi, jonka yleistavoitteena on auttaa kuntoutujaa toteuttamaan elämänprojektejaan ja ylläpitämään elämänhallintaansa tilanteissa, joissa hänen mahdollisuutensa sosiaaliseen selviytymiseen ja integraatioon ovat (sairauden tai muiden syiden vuoksi) uhattuna tai heikentyneet. Kuntoutus perustuu kuntoutuja ja kuntouttajan yhteisesti laatimaan suunnitelmaan ja jatkuvaan prosessin arviointiin. Kuntoutus sisältää yksilön voimavaroja, toimintakykyä ja hallinnan tunnetta lisääviä sekä ympäristön tarjoamia toimintamahdollisuuksia parantavia toimenpiteitä. Kuntoutus voi perustua sekä yksilö- että ryhmäkohtaiseen työskentelyyn, ja siinä käytetään hyväksi lähiyhteisöjen sosiaalisia verkostoja. (Järvikoski & Härkäpää 2004, 12-14.)

Tässä määritelmässä kuntoutuja ymmärretään tavoitteellisena, omia pyrkimyksiään ja tavoitteitaan toteuttavana toimijana, kun perinteisesti vallinneessa käsityksessä asiantuntijoilla on suuri valta myös kuntoutujalle soveltuviin ratkaisujen tekemisessä ja elämänsuunnitelmista päättämisessä. Tämän uuden paradigman taustalla ovat olleet palvelujärjestelmässämme havaitut vakavat ongelmat, mitkä liittyivät kuntoutuksen liian myöhäiseen käynnistymiseen, asiakkaiden vaikutusvallan puutteeseen omilla asioissaan, palvelujen pirstaleisuuteen, yhteistyön puutteisiin eri toimijoiden välillä ja asiakasohjauksen puutteisiin (Järvikoski & Härkäpää 2004, 29-34). Kuntoutuksen kriittisenä kohtina ovatkin olleet palvelujen asiantuntijakeskeisyys sekä toimenpiteiden sattumanvaraisuus ja irrallisuus. Kuntoutujan omat tavoitteet, pyrkimykset ja tarkoitukset pitäisi saada aidosti toimenpiteiden ja palvelujen lähtökohdaksi. Vasta silloin kuntoutustoimenpiteistä muodostuu asiakkaan elämänhallintaan ja elämäntilanteeseen muutosta tuova prosessi, joka näkyy myös konkreettisina muutoksina hänen toiminta- ja ajattelutavoissaan. (Vrt. Kokko 2003.)

2000-luvun kuntoutusajattelussa kuntoutuksen sosiaalinen ulottuvuus on vahvistunut monin tavoin. Kuntoutusta jäsenetään osana väestön toiminta- ja työkykyisyyttä ja hyvinvointia ja sosiaalista selviytymistä edistävää toimintaa (Järvi-koski & Härkäpää 2004, 20-22). Sairauden, vian ja vamman rinnalla sosiaalinen syrjäytyminen tai sen uhka on yleisesti hyväksytty kuntoutustarpeen ja kuntoutuspalvelujen järjestämisen perusteeksi, mikä näkyy kuntoutuksen käsitteen laajenemisena ja myös kuntoutuspalvelujen merkittävänä laajenemisena, joiltakin osin myös yli totuttujen rajojen. Viime vuosikymmenen alun talouslama ja sen synnyttämä pitkäaikaistyöttömyys ja hyvinvointipalvelujen murros toimivat vahvoina katalysaattoreina tässä kehityksessä. Kuntoutus onkin ollut jonkinlaisessa erityisase-massa muihin hyvinvointipalveluihin verrattuna, sillä vuosina 1992-1997 kuntoutustoimintaan käytetyt resurssit lisääntyivät 20 %:lla. Vuonna 2002 eduskunnalle jätetyssä kuntoutusselonteossa todettiin kuntoutukseen tehtyjen panostusten jatka-neen edelleen kasvuaan 9 %:lla myös tällä vuosituhanalla, erityisesti pitkäaikaistyöttömien kuntoutukseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvissä palveluissa tapahtui merkittävää kasvua ja laajenemista. Neljän vuoden välein tehdyissä kun-toutusselonteissa on selvästi nähtävissä kehityssuunta, jossa sosiaalisen alue kun-toutustoiminnassa on laajentunut ja muuttunut aiempaa jäsentyneemmäksi. (Kun-toutusselonteko 2002, 5.)

Sosiaalisen merkitys kuntoutuksen kokonaisuudessa on tullut viimeisen kymmenen vuoden aikana entistä vahvemaksi myös syvyysuunnassa, osana kun-toutustyön tavoitteita, toimintamalleja, työmenetelmiä ja asiakasprosesseja. Kun-toutuspalvelut ovat vahvistuneet monin tavoin moniammatilliseen, lähiyhteisöjen ja vertaistuen suuntaan sekä ketjuuntuneet aiempaa moniulotteisemmiksi ja pitkäkes-toisiksi palveluprosesseiksi. Kuntoutuksen sosiaalinen ulottuvuus korostuu myös vaikuttavuuden näkökulmasta. Kuntoutusselontekoa varten tehdyssä vaikuttavuusar-viointissa todettiin, että keskeisiä tekijöitä kuntoutuspalveluissa ovat moniammatil-lisuus, lähiyhteisöjen huomioiminen, palvelujen tarkka kohdentaminen ja varhainen käynnistäminen (Kuntoutusselonteko 2002).

Suikkanen ja Lindh jaottelevat nykyiset kuntoutuksen määrittelyt biolää-ketieteeseen pohjaaviin vajaavuuskeskeisiin ja sosiaalisiin malleihin. Sosiaalisessa mallissa tutkitaan niitä rajoitteita, joita yhteiskunta asettaa sen jäsenyydelle kansalai-sena. Mallin taustalla on brittiläinen vammaistutkimus, jossa huomio kiinnitetään sosiaalisten instituutioiden ja järjestyksien tuottamiin vammaistaviin ja vajaakun-toistaviin olosuhteisiin. Näiden kahden mallin rinnalle Suikkanen ja Lindh haluaisi-ivat nostaa kolmannen, kuntoutuksen mahdollistavan mallin. He näkevät, että myös nykyisessä kuntoutuksen sosiaalisessa mallissa arvioidaan yksilön mahdollisuuksia rakenteellisten käytäntöjen ja pakkojen lävitse. Kuntoutuksen mahdollistavassa, emansipatorisessa mallissa on kysymys uudenlaisesta asiantuntijuudesta, joka tukee

ihmisen omaa tiedostamista ja pyrkimyksiä pois rajoittavasta ja hallitsevasta kontrollista. Brittiläisessä emansipatorisessa vammaistutkimuksessa (esim. Shakespeare 2002) korostetaan kokemuksen merkitystä, vammaisuudesta aiheutuvien yhteiskunnallisten ja kulttuuristen rakenteiden ja prosessien systemaattista esille tuomista ja näkyväksi tekemistä. Mahdollistavassa tai emansipatorisessa kuntoutustyössä asiantuntija paitsi, että hän on ”yhteistyökumppani” ja yksilön resursseista käsin avaa mahdollisuuksia yhteiskuntaan, työskentelee myös yhteiskunnan rakenteista yksilön poistaen yksilön toimintaa ja mahdollisuuksia rajoittavia esteitä ja tekijöitä. (Suikkanen & Lindh 2001, 42-54.)

Kuntoutuksen kokonaisuudessa sosiaalinen kuntoutus on aina jäänyt määrittelyltään väljäksi. Etsittäessä kunnollista sosiaalisen kuntoutuksen määrittelyä joudutaan palaamaan 20 vuotta taaksepäin, jolloin kansainvälisessä sosiaalisen kuntoutuksen seminaarissa luotiin seuraava määritelmä: Sosiaalinen kuntoutus on prosessi, jonka tavoitteena on sosiaalisen toimintakyvyn saavuttaminen. Tällä tarkoitetaan henkilön kykyä selviytyä erilaisista sosiaalisista tilanteista, toimia erilaisten yhteisöjen jäsenenä ja oikeutta saavuttaa paras mahdollinen osallistuminen yhteiskuntaan. Sosiaalinen kuntoutus liittyy yhteen sosiaaliset oikeudet, velvollisuudet ja vastuun (Sosiaalisen kuntoutuksen kansainvälinen seminaari 1983). Järvikosken ja Härkäpään määrittelyssä sosiaalisesta kuntoutuksesta (2004, 24) sosiaalisen käsite on selvästi tätä kapeampi prosessi, jolla pyritään parantamaan sosiaalista toimintakykyä sekä kuntoutumisen sosiaalisia edellytyksiä – kykyä ja mahdollisuuksia selviytyä arkipäivän välttämättömistä toiminnoista, vuorovaikutussuhteista ja oman toimintaympäristön rooleista – mm. helpottamalla asumista, liikkumista ja yleistä osallistumista, huolehtimalla taloudellisesta turvallisuudesta ja tukemalla sosiaalisia verkostoja. Työllistymiseen ja työhön liittyvät kuntoutukselliset prosessit sisältyvät tässä määrittelyssä yksiselitteisesti ammatilliseen kuntoutukseen.

Vappu Karjalaisen (2004) mukaan kuntoutuksen konsepti sisältyy saumattomasti pitkäaikaistyöttömyyteen liittyviin aktiivitoimiin ja -politiikkaan. Hänen arvionsa mukaan elämänhallintaa kohentavassa ja uravalmiuksia parantavassa sosiaalisessa kuntoutuksessa ollaan kuitenkin edelleen kokeilu- ja etsintävaiheessa. Paikallisuus, yksilöllinen tukiprosessi, vertaistuki ja subjektiivoitumisen tukeminen ovat tämän alueen menetelmäkehittelyn peruslähtökohtia. Menetelmissä korostuvat verkostomaiset lähestymistavat ja dialogiset käytännöt. Kuntoutuksen sosiaalinen näkökulma on moniulotteinen ja kokijalähtöinen ja siksi se on myös vaikeasti tavoitettavissa. Kuntoutustyöntekijöillä on oltava taitoa kuulla ja käsitellä elämän monimutkaisuutta ja epävarmuutta. Luottamuksen ilmapiiri mahdollistaa tällaisen dialogin, jonka avulla saadaan esiin kuntoutuksen ”toinen asiantuntijuus”, ihmisen arki-kokemukset ja sieltä nouseva ymmärrys ja voimavarat, kuntoutujan kokemus- ja elämämaailmaan liittyvä tieto – asiantuntijatiedon rinnalle. (Emt 2004, 16, 22.)

Yhteisö- ja vertaistuen kuntouttavuus nousee esiin Kortteisen ja Tuomikosken (1998) tutkimuksessa, jonka mukaan keskeistä työttömien terveydessä ja muussa selviytymisessä on luottamuksen kokeminen ja yhteisöllinen ankkuroituminen. Työttömät jaksavat vaikeassa ja pitkittyneessä tilanteessa paremmin, jos heillä on yhteisyyden kokemuksia tuottavia sosiaalisia suhteita. Hyvä esimerkki näiden näkökulmien huomioon ottamisesta kuntoutuksen menetelmäkehittämisessä on Suomen Mielenterveysseuran Kolmas linkki -hanke joka rakentui tavoitteellisen vertaisryhmätoiminnan ympärille (Linkki -jakson ohjaajan käsikirja 2003).

Pitkäaikaistyöttömille suunnattujen työllistämisen-, aktivointi- ja sosiaalisen kuntoutuspalvelujen kehittämisessä kohdataan kuitenkin 2000-luvulla isoja moraaliskäytännöllisiä haasteita. Tehdyssä tilastollisessa tutkimuksessa (Virjo & Aho 2002) todettiin, että vain hyvin harvat ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät työllistyvät aktiivitoimien avulla avoimille työmarkkinoille. Työmarkkinoiden kysyntä on erittäin selektiivistä. Helka Hytti arvioi (2003), että nykyisessä 1990-luvun laman jälkeisessä tilanteessa monille pitkäaikaistyöttömille aktivoivat ja kuntouttavat toimenpiteet tulevat aivan liian myöhään ja useimmille ikääntyneille järkevin korjaava vaihtoehto olisi eläkkeelle siirtyminen (Hytti 2003, 364-367). Työministeriön tekemässä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden arvioinnissa (Kauppi 2004) korostetaan että palvelumallien kehittämistyössä pitäisi korostaa varhaisen puuttumisen strategiaa. Käytännössä tämä näkyy jo vuonna 2005 nuorten ”yhteiskuntatakuuna”, aktiivintal palvelujen varhentamisena käynnistyväksi viimeistään kolmen kuukauden työttömyysjakson aikana, ja toisaalta erillishankkeena päästää vaikeimmin työllistyvät ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät eläketuelle.

Sosiaalisen kuntoutuksen paikka kuntoutuksen kokonaisuudessa on monin tavoin jäsentymätön, ja käytännössä järjestelmätasolla ja palvelujen tuottamis- ja rahoitustasolla sosiaalinen kuntoutus on jäänyt muiden kuntoutuksen osa-alueiden varjoon. Voidaan myös kysyä onko perinteinen kuntoutuksen jaottelu enää ylipääntään relevantti ja onko sosiaalinen kuntoutus enemmänkin tavoitekieltä kuin yksi kuntoutuksen osa-alue? Sosiaalisen kuntoutuksen rinnalla puhutaan myös monissa yhteyksissä psykososiaalisesta kuntoutuksesta, jolla ei ole myöskään mitään omaa jäsentynyttä sisällöllistä mallia, vaan se on enemmänkin väljä käytännöstä erillään oleva konkretisoimaton käsite (Pohjola 1999, 108-109; Järvelä & Laukkanen 2000). Kuntoutuspalvelujen käytännössä sosiaalinen kuntoutus on elänyt pääasiassa projekteissa – lukuun ottamatta joitakin harvoja vakiintuneita lakisääteisiä sektoreita tai palvelumuotoja (esim. kehitysvammapalvelut, vammaispalvelut, kuntouttava työtoiminta, työllistymistä tukeva toiminta). On myös esitetty, että julkisen palvelujärjestelmän pitäisi pystyä ottamaan kokonaisvastuu nykyisin sirpalemaisesti järjestetyistä syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden työmarkkinavalmiuksia, työ- ja toimintakykyä ja työllistymistä edistävistä palveluista ja lisäksi kyetä luomaan koko-

naan uudenlaisia sosiaaliseen kuntoutukseen painottuvia palveluja. Erityisen ajankohtaiseksi tämä tulee käynnissä olevan EU-rakennerrahastokauden päättyessä 2006, jonka jälkeen projektimaisen rahoituksen käytännöt ja ehdot saattavat muuttua oleellisesti. (Järvelä & Laukkanen 2000; Lehmijoki 2004.)

4.4. Valtaistuminen (Empowerment) käsitteenä ja käytäntönä

Toinen näkökulma sosiaalityöhön ja työllistämiseen nousee sosiaalityön ammattikäytäntöjen muutoksesta. Perustaltaan sosiaalityö on aina ollut muutostyötä, jonka avulla tuetaan asiakkaiden itsenäisyyttä ja elämänhallintaa sekä estetään syrjäytymistä. Myös sosiaalityössä on tapahtunut 1990-luvulla edellä eritellyn kuntoutusdiskurssin tapaan selvä ammattityön paradigman muutos, jossa korostuu asiakkaan valtaistumista tukeva ns. empowerment -työ. Tässä valtaistumisessa on kysymys asiakkaiden moni-ilmeisen muutosprosessin tukemisesta, jossa kietoutuvat yhteen asiakkaiden konkreettista elämäntilannetta koskevat muutokset ja heidän psyykkisiä resurssiaan koskevat muutokset. Työttömyystilanteessa valtaistuminen merkitsee henkilökohtaisten tai sosiaalisten esteiden poistamista ammatillisen kehityksen tieltä tavoitteellisen toiminnan avulla, jonka kautta avuttomuus ja vallan puute vähenevät ja yksilön mahdollisuudet vaikuttaa elämäänsä tai elämänsä kannalta merkittäviin ihmisiin, yhteisöihin tai ympäristöihin lisääntyvät. (Järvelä & Laukkanen 2000, 37; Trades-koulutusaineisto 2000.)

Myös sosiaalityön uuden asiantuntijuuden määrittelyn yhteydessä käytetään alan kirjallisuudessa hyvin vakiintumatonta terminologiaa, valtaistumisen ja voimaantumisen (empowerment) rinnalla puhutaan sosiaalisen osallisuuden edistämisestä, kuntouttavasta työotteesta, kuntouttavasta sosiaalityöstä tai psykososiaalisesta kuntoutuksesta. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen käsitteen on tuonut käyttöön sosiaalityöntekijöiden kansainvälinen järjestö IFSW, jonka Euroopan aluejärjestö on valmistellut teemasta hyviä toimintakäytäntöjä kuvaavan ohjelmasiikirjan, johon kansalliset järjestöt ovat sitoutuneet. (IFSW,1997.)

Aktivointiin ja työllistämisen tukemiseen liittyvässä kuntouttavan sosiaalityön kontekstissa empowerment -käsitettä on tarkoituksenmukaista lähestyä kolmesta näkökulmasta:

- 1) Empowerment yhteiskunnallista, rakenteiden ja lähiyhteisöjen muutosta käynnistävänä, eteenpäin vievänä ja sitä tukevana toimintamallina.** Sosiaalityön näkökulmasta tämä merkitsee kriittistä ja reflektiivistä työorientaatiota, valmiutta erilaisuuden kohtaamiseen ja epävarmuuden sietämiseen sekä valmiutta paneutua uusiin tilanteisiin ja dialogiin erilaisten toimijoiden

kanssa ja toimia asiakkaiden tai asiakasryhmien puolestapuhujana. Tässä kontekstissa sosiaalityö on myös tietoisesti poliittista ja kantaa ottavaa ja tukee sekä yksilön että yhteisön muutosta. (Pease & Fook 1999; Payne, 267; Freire 1977.)

2) Empowerment muutokseen tähtäävänä asiakkaan ja työntekijän välisenä vuorovaikutuksena ja yhteisenä toimintana. Tässä näkökulmassa keskitytään sosiaalityön asiakastyön työprosesseihin ja sovelletaan sellaisia käytäntöjä ja toimintatapoja, jotka ovat asiakkaan kuntoutumista ja valtaistumista tukevia. (esim. Rostila 2001; Särkelä 2002; Mönkkönen 2002; Riikonen 2001.)

3) Empowerment asiakkaan (myös työntekijän) omana voimaantumisprosessina. Zimmerman ja Warschawsky (1998) määrittelevät yksilöllisenä valtaistumisen tavoitteena hallinnan ja kontrollin tunteen saavuttamisen. Valtaistuminen ilmenee myös kriittisenä tietoisuutena ympäristön, oman sosiaalisen toimintaympäristön vaikutuksista omaan tilanteeseen. Valtaistuminen merkitsee myös mahdollisuutta osallistua omia asioita koskevaan päätöksentekoon ja toimeenpanoon (Järvikoski & Härkäpää 2004). Siitosen (1999, 91) näkökulma voimaantumiseen on yksilön oma prosessi, jota ulkopuolinen voi mahdollistaa, mutta ei suoranaisesti aikaansaada. Voimaantuminen lähtee ihmisestä itsestään, voimaa ei voi antaa toiselle.

Tämä jäsenys ei ole ongelmaton, mutta se helpottaa kuitenkin moniulotteisen empowerment-käsitteen hahmottamista erottelemalla yhteiskuntaan/rakenteisiin/yhteisöllisyyteen liittyviä painopisteitä, asiakkaan ja työntekijän välisen dialogin ja yhteisen prosessin ilmiöitä sekä ihmisessä itsessään tapahtuvaa voimaantumista toisistaan. Myös Zimmerman ja Warschawsky (1998) näkevät valtaistumisen sekä prosessi- että tilakäsitteenä ja erittelevät sitä yhteiskunnan, organisaation ja yksilön tasolla. Empowerment-käsitteen jäsentäminen kolmen erilaisen ikkunan ja tarkastelukulman läpi tuo myös käsitteen erilaiset suomennokset paremmin ymmärrettäviksi, käsitehän on suomennettu mm. sanoilla valtaistaminen, voimavaraistaminen, täysivaltaistaminen, valtuuttaminen, valtaistuminen, toimintavoiman ja -vallan saaminen ja voimaantuminen.

Valtaistamisen juuret yhteiskunnallis-poliittisena toimintamallina ovat vahvasti 1960-luvulla käynnistyneissä amerikkalaisessa kansalaisoikeusliikkeissä, kehitysmaiden vapautustaisteluliikkeissä, sorrettujen pedagogiikan (Freire 1977) toimintamalleissa, feminismissä ja kriittisessä vammaisliikkeessä. Malcolm Paynen (1997, 266) määrittelyssä korostuvat rakenteellisen muutoksen painopisteet. Hän määrittelee valtaistamisen tavoitteeksi asiakkaiden tukemisen saavuttamaan valtaa

omaa elämäänsä koskeviin päätöksiin ja toimintaan. Tähän pyritään vähentämällä ja poistamalla vallan esteenä olevia sosiaalisia tai henkilökohtaisten esteitä ja tuemalla asiakkaan kasvua vallankäytössä ja lisäämällä hänen itseluottamustaan tai hyödyntämällä sosiaalisen ympäristön tarjoamaa valtaa asiakkaiden tueksi. Payne näkee valtaistamisen keinona lisätä huono-osaisten ja syrjäytyneiden ihmisten ja ryhmien mahdollisuuksia ilmaista mielipiteitään, tehdä aloitteita omissa asioissaan ja myös omia päätöksiä ja vaikuttamaan elämänsä ja elinympäristönsä muutoksiin.

Myös Stephen Rosen Advocacy/empowerment -mallissa (Rose 1991) korostuu vallan lisäämisen ulottuvuus. Asiakasta tuetaan tiedostamaan ja tunnistamaan mahdollisuutensa muutokseen, ottamaan vastuu omaa elämäänsä koskevasta päätöksenteosta ja tarjoamaan hänelle tukea hänen muutosprosessissaan edunvalvonnan ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen avulla. Tämän päivän yhdysvaltalaisessa mielenterveyskuntoutujien valtaistamisen tukemisessa on kyse pitkälti asiakkaiden kansalaisoikeuksista, heidän oikeudestaan palveluihin ja toiminnan organisoimisesta yhteistyönä ammattilaisten ja asiakkaiden vertaistuen kanssa (esim. Kisthardt & Saleebey 1992). Näissä toimintamalleissa myös työntekijän on oltava riittävän valtaistunut, jotta hän pystyy tiedostamaan ja erittelemään asiakkaiden elämäntilanteiden lainalaisuuksia ja muutoksen mahdollisuuksia ja toimimaan asiakkaan tukena muutosprosessissa. Peasen ja Fookin (1999) sekä Rosen (2003) mukaan vain valtaistunut työntekijä pystyy valtaistamaan tai luomaan mahdollisuuksia asiakkaiden valtaistumiselle. Tässä yhteydessä voidaan hyvin käyttää käsitettä kansalaiskeskeinen sosiaalityö, ja sosiaalityöntekijän roolina on toimia kriittisenä muutosagenttina, myös suhteessa omaan toimintaympäristöönsä ja toimintansa ehtoihin. (Satka 1993, 23-26.)

Myös Suomessa on hyviä perinteitä sosiaalityöntekijöiden osallistumisesta asiakasryhmien edunvalvontaan ja kansalaisoikeustyöhön. Esimerkkeinä tästä ovat 1980-luvun tamperelainen vaihtoehtoisen sosiaalityön liike, toimeentulotuen leikkauksia vastustava Totu-liike Helsingissä 2000-luvun alkupuolella, kansalaisjärjestötoiminta Tampereen Hervannassa sekä sosiaalityön asiantuntijuuden käyttö vammais- ja kansanterveysjärjestöjen edunvalvonnassa. Sosiaalityön asiantuntijuus on vahvasti mukana köyhyyttä ja syrjäytymistä vastustavassa järjestössä EAPN-Fin. Sosiaalityöntekijät ovat olleet myös mukana eri puolella maata työttömien yhdistyksissä asiantuntijoina, kouluttajina, tutkimusten ja selvitysten tekijöinä sekä tarjoamalla sosiaalineuvontaa. (Esim. Österman 2000; Karjalainen & Saranpää 2002.) Myös sosiaali- ja potilasasiamiestoiminta institutionalisoituna palveluna palvelee samansuuntaisia tavoitteita.

Yhteiskunnallisen liikkeen kontekstissa empowerment-diskurssia mutkistaa se, että käsite on 1990-luvulta lähtien noussut enenevässä määrin myös julkisen vallan kielenkäyttöön. Nykyisellään valtaistuminen/voimaantuminen on näkyvästi

mukana maamme hallituspolitiikan, köyhyden ja syrjäytymisen vastaisen toimintastrategian sekä aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan kielenkäytössä. Empowerment-käsite on myös keskeinen tavoiteilmaisu vastaavissa Euroopan Unionin politiikkaohjelmissa (Savio 2003). Käsitteen merkitys on ratkaisevasti muuttunut ja sen konteksti hämärtynyt ja väljentynyt. Rosen (2003), jonka soveltamalla empowerment-käsitteellä on asiakkaan tietoisuutta vahvistava ja myös erittäin radikaali ja vallitsevia valtarakenteita vastustava lataus, mielestä käsite on nykypäivänä vesittyntä ja on oltava tarkka empowerment-käsitteen erilaisten kontekstien suhteen. Puhutaanko aidosta valtaistumisesta vai paperinmakuisesta näennäistavoitteesta?

4.5. Kuntouttavan sosiaalityön teoria ja käytäntö

Kuntouttavan sosiaalityön jäsennystä aktivointi- ja työllistämispalvelujen kontekstissa voidaan tehdä useasta eri näkökulmasta. Käsite on tullut sosiaalityön kenttään monien eri reittien kautta ja se omaksuttiin käyttöön Suomessa 2000-luvulla. Se ankkuroituu monien muiden sosiaalityön kehitysvaiheiden tavalla oman aikansa yhteiskunnalliseen tilanteeseen, 1990-luvun lamavuosien jälkeensä jättämään sosiaaliseen taakkaan. Kuntouttava sosiaalityö (empowering social work) taustoittuu yhtäältä valtaistumisen käsitteeseen ja käytäntöihin ja toisaalta kuntoutustyössä sovellettuihin suunnitelmallisen, moniammatillisen ja pitkäjänteisen asiakastyön malleihin. Myös kuntoutuspalveluissa tapahtuneella sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisella on ollut merkittäviä vaikutuksia tähän kehitykseen.

Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen kehittämisessä on nähtävissä myös sosiaalityön sisältä nousevia kehittämistavoitteita ja -paineita. Käytännössä kehitystä on ohjannut tarve organisoida sosiaalityötä uudella tavalla, kun aiempi toimintatapa ei ollut enää toimiva muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Viime vuosikymmenellä toteutetuissa työllistämisen- ja kehittämisprojekteissa luodut asiakkaan valtaistumista tukevat mallit ennakoivat 2000-luvun lainsäädännöllistä ja organisatorista muutosta. Nyt uudet rakenteet ovat luoneet tilaa ja edellytyksiä kuntouttavan sosiaalityön toteuttamiselle myös kuntien peruspalveluissa. Aktiivisen sosiaalipolitiikan avulla kuntouttavalle sosiaalityölle on alettu luoda paikallisia hallinnollisia ja organisatorisia raameja, joissa asiakkaan valtaistumista tukevat ja aktivoinnin mallit kohtaavat toisensa.

Kuntoutuksen erityispalveluissa, esim. kuntoutuslaitoksissa, terveydenhuollon kuntoutusyksiköissä, ammatillisen kuntoutuksen toimipaikoissa, vammaispalveluissa sekä sosiaali- ja terveysalan järjestöissä sosiaalityöllä on pitkät perinteet ja sillä on ollut aina keskeinen paikka asiakastyön prosesseissa. Sosiaalityöntekijän ja muun kuntoutustiimin tehtävänä on tukea ja ohjata muutostilanteessa olevaa asia-

kasta oman elämänsä subjektiksi siten, että kuntoutussuunnitelmasta tulee mahdollisimman hyvin hänen oma projektinsa. Sosiaalityön erityisosaamista vaaditaan siinä, että käytettävissä olevat palvelut saadaan sovitetuksi ja ajoitetuksi optimaalisesti tukemaan asiakkaan kuntoutumista. Työskenneltäessä moniammatillisessa tiimissä sosiaalityöntekijä tuo asiakkaan tilanearviointiin ja kuntoutusprosessiin sosiaalipoliittisen ja yhteiskunnallisen näkökulman, millaiset ovat kuntoutusprosessiin vaikuttavat asiakkaan sosiaalisen tilanteen ja lähiyhteisöjen, yhteiskunnan, palvelujärjestelmän ja lainsäädännön kautta nousevat reunaehdot. Sosiaalityön menetelmät kuntoutustyössä ovat monipuolisia ja vaihtelevat suuresti kohderyhmittäin, kuntoutuksen osa-alueittain ja myös työorganisaation erikoistumisesta ja eri ammattikuntien välisestä työnjaosta riippuen. Työ voi painottua esimerkiksi arviointi- ja ohjaustyöhön, yksilölliseen valmentamiseen, palveluohjaukseen, terapeuttiseen työhön, koulutukseen, ryhmätoimintaan tai edunvalvontaa- ja vaikuttamistyöhön.

Kuntouttavan sosiaalityön tuorein määrittely löytyy Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston verkkosivuilta (<http://www.sosnet.fi>), joka määrittelee kuntouttavan sosiaalityön seuraavasti:

Viime vuosien yhteiskunnan syvät muutokset ovat vahvistaneet tarvetta kuntouttavaan sosiaalityöhön, joka voidaan ymmärtää monimuotoisena muutostyönä. Yhä useammin sosiaalityössä ollaan tekemisissä pysyvän ja pitkittyvän työtömyyden, työkyvyttömyyden ja työssä jaksamisen ja uupumisen, köyhyyden, syrjäytymisen, perherakenteiden muutosten, yksinäisyyden, irrallisuuden ja monikulttuurisuuden kanssa. Muutos edellyttää kuntouttavan sosiaalityön suunnittelulta, palvelujen organisoinnilta ja johtamiselta uusia työvälineitä, laadun varmistamista ja arviointia. Sosiaalityöltä odotetaan aktivoivaa, kuntouttavaa ja verkostoituvaa työtettä ja valmiutta työskennellä nyky-yhteiskunnan tuottamien ongelmien ratkaisemiseksi.

Kuntouttavan sosiaalityön (empowering social work) peruseräiteita ovat: voimaantuminen, valtaistuminen, voimavarakeskeisyys, subjektiivisuus/toimijuus, täysivaltaisuus, osallisuus ja vastuullisuus, kulttuuristen erojen tiedostaminen ja kunnioittaminen sekä elämän näköalojen avaaminen. Kuntouttavaa sosiaalityötä tarvitaan erilaisissa elämäntilanteissa, joissa ihmisten ja erilaisten ryhmien täysivaltainen toiminta on vaikeutunut tai vaikeutumassa. Tavoitteena on luoda, palauttaa ja ylläpitää omaehtoisen selviytymisen, hyvän elämänlaadun ja elämäntilanteen edellytyksiä, ehkäistä syrjäytymistä, tukea asiakkaiden itsenäisiä ja myönteisiä elämäntilanteita sekä täysivaltaista kansalaisuutta. Kuntouttava sosiaalityö pyrkii muutokseen sekä ihmisten elämässä että heidän ympäristössään ja yhteiskunnassa. Kuntouttava näkökulma on sosiaalityön työorientaatio, jota voidaan soveltaa laajasti sosiaalityössä. Kuntouttavan sosiaalityön orientaatiota tarvitaan ennen muuta kun-

tien sosiaalitoimistoissa, päihde-, mielenterveys-, kuntoutus-, vammais-, vanhus- ja maahanmuuttajatyössä sekä terveys- ja kriminaalisosiaalityössä.

Vuonna 1997 Aulikki Kananoja esitti selvitysmiesraportissaan, että kuntien sosiaalityötä tulisi vahvistaa muutostyönä ja että pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi perinteisten sosiaalityön menetelmien tilalle pitää koulutus- ja kehittämistyön avulla luoda uudenlaisia sekä rakenteellisia, ennaltaehkäiseviä, yhdyskuntatyön että kuntouttavan sosiaalityön menetelmiä. Käsitteen taustalla oli katsaus 1990-luvun lopulla toteutettujen projektien syrjäytymistä ehkäiseviin toimintamalleihin, joissa oli vahva sosiaalityön panostus. Selvityksessä kuntouttava sosiaalityö näyttäytyi eri paikkakunnilla menetelmällisesti erilaisina variaationa riippuen siitä, mikä kullakin paikkakunnalla on ollut toimintaa liikkeelle paneva kysymys. Kuntouttavan sosiaalityön tarve ulottuu Kananojan mukaan pitkäaikaistyöttömien ja pitkäaikaisten toimeentulotuen saajien lisäksi myös asiakkaisiin, joilla on päihde- ja mielenterveysongelmia tai sosiaalisen selviytymisen ongelmia. (Kananoja 1997.)

Samansuuntaisia johtopäätöksiä asiakastyön malleista tehtiin 1990-luvulla toteutettujen Euroopan sosiaalirahaston rahoittamien työllistämisen- ja kehittämissuunnitelmien arvioinneissa (Mannila ym. 1999; Järvinen & Laukkanen 2000), joissa havaittiin kahden tyyppisiä yhteisiä nimittäjiä työllistymisen kannalta menestyksellisten hankkeiden asiakastyössä. Toinen näistä oli asiakkaan voimavaraistumista tukevan (empowerment) yksilöllisen palveluohjauksen mallin soveltaminen. Näissä projekteissa vastuu asiakkaan saamista palveluista oli määritelty selkeästi jollekin henkilölle tai tiimille, päätökset tehtiin yhdessä asiakkaan kanssa, toiminta perustui ns. aitoon verkostoon ja palvelujen olennaisena osana oli asiakkaan tilanteen seuranta ja tuki. Yksilöllisen palveluohjauksen mallin vahvuuksiksi todettiin vastuuhenkilöajattelu, palvelujen koordinointi ja pitkän aikavälin prosessin ohjaaminen. Näitä käytäntöjä katsottiin voitavan soveltaa myös peruspalveluissa. (Mannila ym. 1999, 97-99.)

Järvisen ja Laukkasen mukaan asiakkaiden voimavaraistamiseen tähtäävä muutostyö edellyttää systemaattista ja porrastettua sosiaalisen kuntoutuksen palvelua, aktivointia kannustavaa sosiaaliturvaa ja vahvaa moniammatillista panosta ohjaukseen. Voimavaraistamisessa on kysymys usein moni-ilmeisestä muutosprosessista, jossa osallistujan konkreettista elämäntilannetta koskevat muutokset kietoutuvat yhteen hänen psyykkisiään resurssijaan koskevien muutosten kanssa. Palvelujen rakentamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota asiakkaiden valintaan, heidän ohjaamiseensa palveluun, motivointiin ja tietoiseen muutostyöskentelyyn, jotta palvelu tukisi mahdollisimman hyvin heidän voimavaraistamistaan (Järvinen & Laukkanen 2000, tiivistelmä, 37). Palveluohjauksmallin rinnalla työllistämisen hyviä käytäntöjä tuotti myös ns. transitionaalisten työmarkkinoiden kehittäminen. Niiden ra-

kenteita ovat osuuskunnat, resurssikeskukset, tuettu työllistyminen ja muut yhteisölliset työllistämismallit. Tällaisilla siirtymävaiheen työllistämismuodoilla on madallettu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisiä rajoja ja luotu uudentyyppisiä ns. matalan kynnyksen työssäkäyntimuotoja. (Mannila ym. 1999, 100-101.)

Myös Suomen Kuntaliitossa vuosina 1999-2001 toteutetussa ”Kunta ja pitkäaikaistyötön” -projektissa (Salonen & Holma 2001; Tuusa 2000) pyrittiin mallintamaan kuntien työllistämispalveluja selkeämmäksi kokonaisuudeksi. Kuntaliiton neljässä projektikunnassa kehitettiin monia innovatiivisia ja tuloksellisia toimintamalleja, joissa sosiaalityö oli keskiössä. Useimmissa projektikunnissa käynnistettiin sosiaalitoimen omaa työllistämistoimintaa ja siihen liittyvää ohjaustyötä toimeentulotukea saaville asiakkaille. Lisäksi kokeiltiin sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan työparityöskentelyä ja toteutettiin sosiaalitoimen kautta omaa aktivoivaa ja työllistymistä tukevaa ryhmätoimintaa pitkäaikaistyöttömänä oleville naisille. Useassa kunnassa tehtiin tiivistä yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden toteuttamien työllistämishankkeiden kanssa. Kahdessa kunnassa toteutettiin perusteellinen työn uudelleen organisointi, jossa aluesosiaalityölle tuli omat kuntouttavan sosiaalityön resurssit aktivointiin ja työllistymisen tukemiseen. Yksi kunnista käynnisti erityisen työvalmennusyksikön sosiaali- ja terveystoimen organisaatioon, johon keskitettiin kaikki sosiaalitoimen työllisyysasiat ja -palvelut. (Tuusa, 2000.)

Sosiaalityön näkökulmasta keskeisiä elementtejä hyviksi koetuissa vaikeasti työllistyvien henkilöiden kuntoutumista ja työllistymistä tukevissa hankkeissa ovat esimerkiksi seuraavanlaiset:

1. Asiakaslähtöisyys – pyrkimys rakentaa palveluprosessi asiakkaan tarpeista ja pyrkimyksistä käsin ja aidon ja tasavertaisen kohtaamisen kautta.
2. Yksilöllisyys – onnistutaan aidosti lähtemään jokaisen asiakkaan yksilöllisestä tilanteesta ja tukemaan hänen pyrkimyksiään ”
3. Moninäkökulmaisuus – eri ammattialojen ja viranomaisten tiedon, näkökulmien ja osaamisen analyyttinen yhdistäminen luo synergiaa.
4. Ryhmän tarjoama vertaistuki – sama elämäntilanne, kokemukset ja toisilta oppiminen ja omien pulmien ja ongelmien suhteuttaminen muiden elämäntilanteisiin tukevat voimaantumista.
5. Työkyvyn arviointien ja työkyvyn edistämisen kytkeminen työllistämispalveluihin edistää realistisiin suunnitelmiin pääsemistä.
6. Laatutyö, tuloksellisuuden arviointi ja raportointi – vain näiden avulla hankkeista jää pysyviä jälkiä.

7. Sosiaalinen raportointi ja vaikuttaminen – kentän ja johdon välinen kahden-suuntainen tiedonkulku on avainasemassa – yleiseen palvelujärjestelmään juurtuneiden hyvien käytäntöjen yhteisenä nimittäjänä on niiden kytkeytyminen eri toimijoiden yhteisesti laadittuihin strategioihin ja johdon sitoutuminen ja tuki.

(Tuusa 2000, 39-42; Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja 2001, 102-104.)

Kunta ja pitkäaikaistyötön -projektissa jäsenettiin kuntouttavaa sosiaalityötä työllistymistä tukevissa palveluissa: Työryhmä luonnehti perinteistä sosiaalitoimistojen toimeentulotukeen liittyvää työtettä sanoilla holhoava, paikkaava, valvova. Kuntien peruspalvelujen sosiaalityö on ollut vahvasti etuusia säätelevää viranomaistyötä, mikä ei enää vastaa nykypäivän haasteita. Asiakkaat juuttuvat palvelujärjestelmään, äärimmillään jopa sukupolvesta toiseen, työ ruuhkaantuu, työntekijät kuormittuvat eikä työ tuota asiakkaille riittävästi positiivisia aktivoitumisen ja elämänlaadun parantumisen tuloksia. Yhteiskunnallisen murroksen oloissa asiakkaiden palvelutarpeet muovautuvat koko ajan uudelleen ja perinteiset toimintatavat käyvät nopeasti riittämättömiksi. (Tuusa 2000, 11.)

Sosiaalityö on perustaltaan muutostyötä, jonka avulla tuetaan asiakkaiden itsenäisyyttä ja elämänhallintaa sekä estetään syrjäytymistä. Kuntoutustyön erityisenä tavoitteena on käynnistää muutoksia asiakkaan ajattelu- ja toimintatavoissa, ja kuntouttavalla sosiaalityöllä on tässä prosessissa keskeinen rooli. Kuntouttavan sosiaalityön lähtökohtana on asiakkaan kokonaistilanteen monipuolinen huomioon ottaminen. Se on päämäärälähtöistä asiakkaan tavoitteita hänen kanssaan yhdessä etsivää ja niiden toteuttamista tukevaa toimintaa. Sosiaalityöntekijän rooli on luonteeltaan kollektiivinen hänen toimiessaan asiakkaan tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta yhdessä rakennetun ohjelman ja palvelujen koordinoijana. Työotteessa korostuu myös vahvasti paikallinen aloitteellisuus ja innovatiivisuus.

Aktivoiva ja työllistymistä tukeva työote sosiaalitoimiston peruspalveluissa merkitsee asiakkaan piilevien voimavarojen käyttöön ottamista. Työotteen ydin sisältää asiakkaan motivointia ja tukemista ja uusien ratkaisujen etsimistä yhdessä. Lähtökohtana on asiakkaan elämäntilanteen peilaus, jonka kautta avataan tiedostettuja tai tiedostamattomia mahdollisuuksia. Yhteinen tavoitteiden asettelu, tavoitesopimuksen muodostaminen ja toimintasuunnitelman rakentaminen edellyttävät hyviä yhteyksiä kaikkiin paikallisiin työllistymistä tukeviin toimijoihin. Mahdollisuuksien konkretisoinnin ja toiminnan avulla nousevien uusien kokemusten kautta vaikutetaan vahvasti asiakkaan asenteisiin ja muutosvastarintaan. Aktivoivassa työotteessa edetään asiakkaan kanssa pienin askelin ja toimitaan asiakkaan kanssakulkijana, ”luotsina”, mukana hänen arkitilanteissaan. Työntekijän kuva asiakkaasta muuttuu ihmisten näyttäytyessä eri valossa kuin virastoasetelmassa. Asia-

kas muuttuu ihmiseksi ja toimintakyvyttömyyden tilalla nähdään arjen selviytymiskeinoja, vahvuuksia ja toteutumattomia haaveita ja tavoitteita.

Aktivointityö on työtteenä vaativaa, haastavaa ja työntekijän kannalta palkitsevaa. Aktivointi edellyttää sosiaalityöntekijältä asiakaslähtöistä, mahdollistavaa asiantuntijuutta. Asiakastilanteissa hän joutuu panemaan itsensä likoon uudella tavalla, riisumaan viranomaisuuden suojaverhon. Aktivoivien työmallien kehittämistyössä on tärkeää arvioida jokaisen työntekijän omia taipumuksia, vahvuuksia ja osaamista, vahvistaa niitä kouluttautumisen kautta ja rakentaa näin jokaiselle oma tapa tehdä työtä (emt, 35).

Suurkaupungeissa, jossa pitkäaikaistyöttömyyteen ja syrjäytymisriskeihin liittyy monia erityispiirteitä, sosiaalityöltä edellytetään uudenlaisia toimintatapoja ja asiakaslähtöisiä, jalkautuvia ja verkostoituvia työmenetelmiä. Pääkaupunkiseudulla rakennetyöttömyys on erityisen mutkikas ongelma työttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden yleisestä alenemisesta huolimatta. Nykyisin voidaan puhua pysyvään köyhyyteen juuttuneesta väestöosasta. (vrt. Vähätalo 2001). Tämän problematiikan ilmentymä on myös se, että samaan aikaan suurissa kaupungeissa vallitsee työvoimapula. Kysyntä kohdistuu kuitenkin aivan erilaisiin työnhakijaryhmiin, sillä työttömänä olevien ammatilliset kvalifikaatiot tai työmarkkinavalmiudet eivät yllä riittä työntekijöitä tarvitsevien alojen ja työpaikkojen vaatimuksiin. Pääkaupunkiseudulla pitkäaikaistyöttömyys ja syrjäytyminen ovat myös eriytyneet alueellisesti. Kansainvälisissä vertailuissa kaupunkirakenteemme on kuitenkin edelleen poikkeuksellisen homogeeninen, mutta silti näiden erojen avulla tietyt alueet leimataan julkisuudessa helposti ja osin aivan perusteettomasti huono-osaisiksi. Yhtenä suurkaupunkien ilmentymänä on myös syrjäytymiskiarteeseen ajautuneiden nuorten marginalisoituminen ja sosiaalistuminen vakiintuneen palkkatyön ulkopuolelle.

Kaupunkisosiaalityössä (Kopomaa 2003; Karjalainen ym. 2003) keskitytään näihin suurkaupunkien erityiskysymyksiin ja pyritään edistämään sosiaalisesti tasapainoista kaupunkikehitystä sekä makro- että mikrotasolla. Tämä edellyttää työntekijöiltä monenlaisia tavanomaisesta virastotyöstä poikkeavia työtapoja ja valmiuksia. Päästäkseen paremmin kiinni asiakkaidensa arkeen ja elinympäristöön työntekijät voivat sitoutua yksilö- ja ryhmäkohtaisen työn rinnalla toimimaan lähellä kansalaisten arkea kansalaisyhteiskunnan monimuotoisessa toiminnallisuudessa esimerkiksi aluetyöskentelyssä, yhteistyössä paikallisten järjestöjen, projektien, vapaaehtoistyön, seurakuntien ym. kanssa. Tätä kautta sosiaalityön tavoitteet, ratkaisut ja asiakkaiden suunnitelmat lähenevät aidommin asiakkaiden arkea ja heidän omaa elämismaailmaansa. Tässä kontekstissa sosiaalityö linkittyy myös vahvasti yhdyskuntatyön perinteeseen, ekososiaaliseen sosiaalityöhön ja Rosen empowerment-advocacy -työmalleihin, ja sillä on myös tärkeä huono-osaisten puolesta puhumisen ja asianajon rooli. (Vrt. Rose 2003; Närhi 2004.)

5. KUNTOUTTAVAN SOSIAALITYÖN AMMATTIKÄYTÄNNÖT KUNTIEN SOSIAALITOIMEN AKTIVOINTI- JA TYÖLLISTÄMISPALVELUISSA

5.1. Löytyykö edellytyksiä valtaistumista tukevalle työotteelle?

Sosiaalityöntekijät esittivät kokemuksiaan ja arvioitaan siitä, miten asiakkaan kuntoutumista ja valtaistumista tukeva työote näkyy heidän työssään. Sosiaalityöntekijöiden jäsennykset omasta työstään, työnsä etiikasta ja suhteestaan asiakkaisiin olivat vahvasti saman suuntaisia kuin tämän päivän kuntoutus- ja valtaistumiskeskustelu. Kuvatessaan oman työnsä sisältöjä he myös jäsensivät niitä reunaehtoja, joissa tällainen työote on mahdollinen, mitä se edellyttää johtamiselta, työn organisoinnilta ja moniammatillisilta ja -sektorisilta yhteistyösuhteilta.

Sosiaalityöntekijöiden mielestä tässä muutostilanteessa tarvittaisiin kunnollista yhteistä käsitteiden ja työn sisältöjen jäsentämistä, mitä on aluesosiaalityö, aikuissosiaalityö, kuntouttava sosiaalityö – nykyään puhutaan usein eri asioista käytettäessä näitä termejä. Aiemmin kuntouttavan sosiaalityön käsite olisi tuonut mieleen lähinnä lääkinnälliseen kuntoutukseen ja vammaispalveluihin liittyvän sosiaalityön. Nyt käsite sijoittuu hyvin erilaiseen kontekstiin, kun kuntoutus on laajentunut perinteisistä uomistaan sosiaaliseen ja empowerment-työn suuntaan. Monilla paikkakunnilla kuntouttava sosiaalityö on otettu käyttöön sosiaalitoimen työnimikkeinä, ja se määritetty aikuissosiaalityön kautta. Sosiaalityöntekijöiden mielestä kuntouttavan sosiaalityön käsite ja käytännöt pitäisi määritellä nykyistä selkeämmin, nähdä se sosiaalityön yhtenä työorientaationa ja erottaa se työskentelystä kuntoutukseen erikoistuneissa palveluissa.

Kuntouttavan sosiaalityön käsitteen käyttöönotto on myös herättänyt vastustusta. Mikä voisi olla sille vaihtoehto? Se on ainakin selkeästi suomea, suomenkielinen, eikä se ei ole mikään keinotekoinen, mutkikas byrokraatiakielinen ilmaus, joita nykyisin harrastetaan liiaksi. Käsitettä on myös turhaan vesitetty keskusteluissa, kun todetaan että kaikki sosiaalityöhön on kuntouttavaa, lastensuojelu on kuntouttavaa jne. ja näin siitä katoaa pohja. Tässä kohtaa käsite on hyvä kytkeä aikuissosiaalityöhön, aktivointiin ja työllistämiseen. (h1)

5.2. Tilannearviot, aktivointisuunnitelmat ja sosiaalityö

Aktivointisuunnitelmien teossa, niiden edellyttämissä tilannearvioinneissa ja työllistämiseen liittyvässä yhteistyössä on sosiaalityöntekijöille syntynyt uusi ammattikäytäntö, jossa pohjana ovat sekä sosiaalityön omat perusmenetelmät että sellaiset työmallit, joita on sovellettu mm. kuntoutuksen erityispalveluissa, ratkaisukeskeisessä asiakastyössä ja verkostotyössä. Asiakkaan tilanteen arviointi ja voimavarojen kartoittaminen on sosiaalityön menetelmänä ollut aina keskeistä alan oppikirjoissa. Vuosikymmenien aikana näkökulmat ovat muuttuneet asiantuntijakeskeisen ”sosiaalisen diagnoosin” mallista nykyisiin dialogisesti rakentuviin tavoite- ja ongelmanratkaisu-orientoituneisiin (Rostila 2001; Heinonen & Spearman 2001; Kisthardt 1992; Mönkkönen 2002), toiminnan ja tavoitteiden yhteyttä korostaviin (Särkelä 2000) sekä moniammattillisuutta korostavaan biopsykososiaaliseen arvioinnin malleihin (Talo & Hämäläinen 1997). Kuntoutustyössä voimavaranäkökulma on ollut aina keskeisellä sijalla. Kuntoutuksen lähtökohtana nähdään asiakkaan jäljellä oleva työ- ja toimintakyky, voimavarat ja sosiaalisen verkoston tarjoama tuki ja tilannearvioinnissa korostetaan asiakkaan osallisuutta, valtaistumista ja vuorovaikutuksen dialogisuutta (Järvikoski & Härkäpää 2004).

Sosiaalityöntekijöiden erittelemät roolit nousivat asiakaslähtöisyydestä, kokonaisvaltaisuudesta ja asiakkaan arjen ymmärtämisestä. Sosiaalityöntekijöillä oli myös selvä taipumus määritellä nämä roolit vastavoimiksi työhallinnon käytännöille. Sosiaalityöntekijät korostivat omana roolinaan arvioida asiakkaan elämäntilannetta kokonaisuutena vastapainona työhallinnon työllistymiseen painottuvalle näkökulmalle. Toinen kulmakivi, jota sosiaalityöntekijät korostivat omana roolinaan, on asiakaslähtöisyys, huolehtiminen siitä, että asiakas tulee kuulluksi ja että hänen näkökulmansa otetaan aidosti huomioon arvioinnissa ja suunnitelman teossa.

Sosiaalityön kautta aktivointisuunnitelmiin tulee mukaan ymmärrys asiakkaan arjesta, miltä elämä näyttyy kotoa käsin. Sosiaalityön pitää turvata asiakkaiden mukaanotto. Asiakkaalle välittyä arvokkuuden, aitouden kokemus ja asiakas kokee tullessa kuulluksi, asiakkaan pitää olla oikeasti läsnä häntä koskevissa asioissa. Työntekijän pitää hoksata kysyä, malttaa kuunnella – kuulla ja antaa aikaa. Työntekijä toimii asiakassuhteessa peilinä ja kaikuna. (h15)

Sosiaalityöntekijöiden kuvausten pohjalta asiakkaan tilannearvioinnissa ja aktivointisuunnittelussa löytyi seuraavanlaisia tehtäviä:

1. Turvata asiakkaan oikeudet, huolehtia, että hän tulee kuulluksi, että hänen elämäntilanteensa arvioidaan riittävän huolellisesti ja että se otetaan kaikessa laajuudessaan huomioon suunnitelmaa tehtäessä – turvata arvioinnin ja suunnitelman realismi.

 - Arvioida työllistymistä estäviä ja haittaavia asioita asiakkaan elämäntilanteesta ja suunnitella asiakkaan kanssa mitä niiden raivaamiseksi ja ratkaisemiseksi voidaan tehdä.
 - Turvata asiakkaan suunnitelman pitkäjänteisyys ja etenemisen painopisteet - vastapainona työhallinnosta nouseville paineille edetä nopeasti ja suoraviivaisesti.
 - Arvioida mitä on asiakkaan motivoimattomuuden takana, millaisia elämäntilanteita, arvoja, asenteita.

Aktivointisuunnitelma nähtiin ensisijaisesti sopimuksellisena työvälineenä, yhteisten tavoitteiden ja asiakastyön prosessin jäsentäjänä. Kapeampi ja ”paperinmakuisempi” näkökulma olisi nähdä aktivointisuunnitelma poikkileikkausmaisena arviointina asiakkaan tilanteesta, työn lopputuotteena tai pysyvänä ennusteena. Sosiaalityöntekijät korostivat, että tilannearvion ja suunnitelman tekeminen on jo sinänsä interventio. Myös tilannearvioinnin prosessimaisuutta korostettiin, esimerkiksi pidemmän palvelukokonaisuuden kuluessa on tärkeää tehdä arviointia ja tarkistaa tavoitteita prosessin eri vaiheissa, erityisesti toimintojen saumakohtaisissa, valintatilanteissa ja epäonnistumisissa.

Se on suunnitelma, joka käynnistää asiakkaan muutosprosessin ja jonka aikana hän työstää omaa elämäntilannettaan. Ajan, pitkän kontaktin ja toiminnan myötä työntekijä oppii tuntemaan asiakasta, hänen elämänsä kulkuaan ja -tarinaansa, motivaatiotaan, vahvuuksiaan ja pulmiaan. (h13)

Aluesosiaalityön aktivointisuunnittelussa työskennelleet sosiaalityöntekijät kokivat kuitenkin, että prosessimaisuuteen ja pitkäjänteiseen työöteeseen oli pitkä matka isojen asiakasmäärien, aikapuljan ja pitkälti työhallinnon kautta määrittyvien tulostavoitteiden vuoksi.

Yhteispalvelussa työskennelleet sosiaalityöntekijät kokivat työnsä eroavan olennaisesti aiemmista kokemuksistaan peruspalveluissa. Asiakasta katsotaan ikään

kuin erilaisten silmälasien läpi, ja tämä kuva on aktiivisempi ja asiakkaan voimavaroihin keskittyvä. Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä ensisijaisena on työn ja työllistymisen näkökulma eikä asiakkaan arkea peilata totuttuun tapaan ongelmien (esim. rahavaikeuksien, mielenterveysongelmien tai päihdeongelman) kautta vaan työllistymisen näkökulmasta. He kokivat, että peruspalveluissa sosiaalityöntekijöillä on myös usein taipumus ylläpitää asiakkaan ongelmia liian kapean, passiivisen ja pitkällisesti ymmärtävän näkökulman vuoksi. Sosiaalityöntekijät kokivat työorientaationsa muuttuneen, ja palatessaan mahdollisesti myöhemmin perustyöhön heidän työskentelytapansa olisikin aivan erilainen kuin ennen.

Täällä on päässyt tarttumaan sellaisiin asioihin, mihin perustyössä ei olisi taastusti ymmärtänyt tarttua. (h14)

5.3. Sosiaalityöntekijä palveluohjaajana asiakastyössä

Sosiaalityöntekijät korostivat, että asiakastyön peruseriaatteena on asiakaslähtöinen työskentely, ja työn ytimenä ja välineenä on hyvä vuorovaikutussuhde ja riittävä aika asiakasprosessille. Asiakkaan valtaistumista ja työllistymistä tukevaa ohjaustyötä (counselling) on analysoitu ja kehitetty mm. ratkaisu- ja voimavarakeskeisten (Järvelä & Laukkanen 2000; Kuusela 1997; Vataja 1998), kognitiivisen psykologian ja toiminnan teorian (Mönkkönen 2002; Särkelä 2000) sekä tavoitesuuntautuneiden teorioiden ja toimintamallien (Rostila 2001) pohjalta. Sosiaalityön käytännön kannalta näiden mallien erot eivät ole kovin merkittäviä. Kirsti Kuusela on omassa työssään sosiaalityöntekijänä ohjaavan koulutuksen palveluissa pohtinut pitkäjänteisen sosiaalityön mahdollisuuksia. Hän näkee sosiaalityön keskeisimpänä tehtävänä vaikuttaa pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden kapeutuneen elämänpiirin rajojen rikkomiseen, mahdollisuuksien löytämiseen ja kielteisen noidankehän vastakohtaan eli myönteisen kehän syntymiseen. (Kuusela 1997, 95-103.)

Ohjaustyön tavoitteet määritellään yhteistyötoiminnaksi, jonka avulla ”tarpeiden” asiantuntija (asiakas) ja ” auttamispalvelujen” asiantuntija (sosiaalityöntekijä) työskentelevät yhdessä parantaakseen asiakkaan taitoja, tietoja, ymmärrystä ja motivaatiota, jotta tämä löytäisi toimivamman tavan selviytyä (cope) ympäristön kanssa. Ohjaustyön avulla pyritään tukemaan ihmistä kehittymään oman toimintansa subjektiksi, joka suunnittelee elämäänsä ja sen hallintaa. Yksinkertaisimmillaan ohjaustyö voi painottua neuvontaan eri mahdollisuuksista. Intensiivisemmissä malleissa ohjauksen avulla tuetaan asiakkaan mielikuvien selkiinnyttämistä, elämäntilanteen hahmottamista, eri vaihtoehtojen esiin saattamista, motivointia ja rohkaisua sekä uskon vahvistamista omatoimiseen selviytymiseen. Toiminnallisissa ohjaus-

malleissa korostuu käytännön opastus ja opetus, ja pyrkimyksenä on tukea työn tai muun toiminnan kautta oppimista. Ohjauksen perusetiikkaan kuuluu, että ammatti-auttaja vastaa prosessin liikkeelle saattamisesta ja sen etenemisestä, mutta vastuu prosessin sisällöstä sekä suuntaa luotaavat ratkaisut jätetään asiakkaalle itselle. Työskentelyvälineenä on avoin dialogi, jossa työntekijä ja asiakas ovat yhdenvertaisia ja työskentelyä ohjaa näkemys ihmisestä subjektina, omien asioidensa päätöksentekijänä. Ohjaustyön avulla pyritään saamaan aikaan asennemuutoksia, esim. suhteessa työelämään, lisäämään itsetuntemusta ja elämänhallintaa, luomaan toimintavalmiuksia ja tiedostamaan omia toimintamahdollisuuksia sekä jäsentämään yhteiskunnallisia rakenteita. (Kuusela 1997, 95-103; Mönkkönen 2002; Payne 1997, 266-284; Särkelä 2000.)

Haastattelujen kautta välittyi sosiaalityölle konkreettisia ja selkeitä asiakkaan valtaistumista tukevia määrittäyksiä.

Tarvitaan hyvä kontakti asiakkaaseen ja yhteydet eri suuntiin. Sosiaalityön oma juttu on siinä, että asiakkaat kohdataan yksilöinä, toimintaan asiakaslähtöisesti ja käytetään riittävästi aikaa. Kuuleminen ja kontaktin rakentaminen on kaiken lähtökohta, jota kautta löytyy asiakkaan motivaation suunnat, vahvuudet ja vaikeudet, suhteessa yhteiskunnan odotuksiin, esim. työvoimapalveluissa tai työelämässä. Ajan, pitkän kontaktin ja toiminnan myötä työntekijä oppii tuntemaan asiakasta, hänen elämänsä kulkuaan ja -tarinaansa, vahvuuksiaan ja pulmiaan. Useimmiten asiakkaat hyötyvät tällaisesta suhteesta ja se on välttämätöntä, mutta kaikki eivät suinkaan tätä tarvitse. Sosiaalityön kautta asiakkaalle pitää välittyä, että hänellä on jotain toivoa ja että häntä tuetaan. Hänen kanssaan pohditaan yhdessä mitä mahdollisuuksia ylipäätään vielä on olemassa ja mikä asiakasta innostaa. Se ei välttämättä ole heti työ vaan ylipäätään mistä asioista kannattaa lähteä liikkeelle. Pitää olla herkkä. Kun asiakkaalla lähtee pienikin juttu liikkeelle, niin tukea pitää löytyä. Tämä on juuri sitä sosiaalityön tärkeää roolia – tuoda tämä asiakasnäkökulma ja olla tukena. Asioiden on avauduttava asiakkaan kautta. Tämähän on asiakastyössä olennaista, onko työn lähtökohdaksi asiakkaan projekti – vai työntekijän projekti. Kun hän on itse kuullut ja kokenut hän voi olla oman elämänsä asiantuntija. Tämä on ihan eri juttu, kuin olla kohteena tai että asiantuntija kertoo, mitä sinun pitäisi tehdä. Työn lähtökohdaksi on räätälöity tuki, junailu ja tulkkiina oleminen siten, että ihminen, asiakas, selviytyy eteenpäin. (h15)

Sosiaalityöntekijät näkivät aktivointi- ja työllistämispalveluissa tehtävässä sosiaalityössä palveluohjausroolin keskeisenä. Sosiaalityöntekijä toimii asiakkaan pitkän linjan suunnitelman ohjaajana, tukihenkilönä, edunvalvojana ja vie asiakkaan prosessia eteenpäin. Palvelujärjestelmän ja sosiaaliturvajärjestelmän hyvää tuntemusta ja sujuvia kontakteja pidettiin sosiaalityöntekijän ydinosana, varsinkin pääkaupunkiseudulla, jossa kuntoutukseen liittyvä ja työllistymistä tukeva palvelujärjestelmä on sekä asiakkaille että työntekijöille mutkikas ja vaikeasti avautuva. Sosi-

aalityöntekijät korostivat myös, että ohjaustyön olennaisena osana on ”jalkautuva työote”, kontaktien hoitaminen ulospäin ja mukaan meneminen asiakkaan tueksi paikan päälle, mikäli tilanne tätä vaatii tai asiakas ei selviydy yksin mutkikkaiden asioiden hoitamisessa. Olennainen osa palveluohjausta on asiakkaan oikeuksien turvaaminen, tarvittavien palvelujen järjestäminen ja käytännön tuki (vrt. Rose 2003). Vappu Karjalainen määrittelee ohjaustyön tässä kontekstissa eräänlaiseksi kuntoutujan elämän fasilitoimiseksi (helpottamiseksi, avustamiseksi, mahdollistamiseksi) monimutkaistuvissa ja vaativissa elämäntilanteissa. (Karjalainen 2004, 22.)

Suomessa on 1990-luvulta lähtien alettu analysoida ja kokeilla yksilökohtaisen palveluohjauksen (case management, care management) malleja sosiaali- ja terveydenhuollossa ja kuntoutuksen palvelujärjestelmässä. Mallin juuret ovat vahvasti ns. uuteen julkishallintomalliin ja tilaaja-tuottaja -malliin nojaavassa anglo-amerikkalaisessa palvelujärjestelmässä. Suomessa tarve yksilökohtaiseen palveluohjauksen on noussut monista syistä. Taustalla ovat mm. julkisen sektorin vahvan palveluvastuun heikkeneminen ja sen aiheuttama palvelujen pirstaloituminen, julkisen sektorin peruspalvelujen niukkenevat resurssit sekä laman aiheuttama asiakkaiden palvelutarpeiden monimutkaistuminen.

Yksilökohtainen palveluohjaus on sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen työmenetelmä että tapa harjoittaa palveluhallintoa. Sen lähtökohtana ovat yksittäisen ihmisen elämäntilanne ja hänen tarvitsemiensa palvelujen määrittely, niiden keskitetty organisointi ja koordinointi sekä jatkuva seuranta palvelujen käyttäjän kanssa (Ala-Nikkola & Sipilä 1996). Palveluohjauksen tavoitteena on saada ihmisen eri toiminta-areenat kohtaamaan toisensa, sovittaa yhteen ja ajoittaa oikein yhteiskunnan palvelut tukemaan ihmisen fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia tarpeita ja kuntoutumista. Palveluohjaajan roolina on toimia sovittelijana eri tahojen intressien välillä, mutta rooliin sisältyy myös asiakkaan etujen ajamisen näkökulma. (Tuusa 2000; Pietiläinen & Seppälä 2003.)

Sosiaali- ja terveysministeriön vuosina 1995-2003 tekemässä selvityksessä (Pietiläinen 2003) Suomessa toteutettiin yhteensä 23 eri laajuista palveluohjauskokeilua. Eniten kehittämishankkeita toteutettiin vammaisten tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja nuorten ja heidän perheidensä tukemiseksi. Mielenterveyskuntoutujille ja pitkäaikaistyöttömille suunnattuja hankkeita oli myös paljon. Valtaosa palveluohjaushankkeista toteutettiin sangen irrallaan kuntien peruspalveluista toimineissa projekteissa. Mallin vahvuuksina ja soveltuvuutena peruspalveluihin olivat vastuuhenkilöajattelu, palvelujen koordinointi, ja pitkän aikavälin prosessin ohjaaminen. Palveluohjaus on ollut yhteisinä nimittäjinä työllistymisen kannalta menestyksellisten ESR-hankkeiden asiakastyössä. Tällaisiksi projektien menestystekijöiksi arvioitiin, että vastuu asiakkaan saamista palveluista määritellään selkeästi jollekin henkilölle tai tiimille, päätökset tehdään yhdessä asiakkaan kanssa ja että toiminta

perustuu ns. aitoon verkostoon ja sen olennaisena osana on asiakkaan tilanteen seuranta ja tuki. (Mannila ym. 1999, 81-83.)

Yksilökohtaisen palveluohjauksen malleja voidaan tyypitellä myös niiden intensiteetin pohjalta. Osa malleista painottuu palveluhallintoon ja palvelujen koordinaatioon. Erityisesti mielenterveysasiakkaille suunnatuissa ja kuntoutustyössä sovelletuissa malleissa keskitytään edellä mainittujen tehtävien lisäksi intensiiviseen asiakasohjaukseen ja psykososiaaliseen työhön (esim. Järvikoski & Härkäpää 2004; Hyttinen 2001; Pietiläinen & Seppälä 2003; Suominen 2003). Kansallisessa sosiaalialan kehittämisohjelmassa (Heikkilä ym. 2003) ja sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa vuosille 2003-2006 yksilökohtaisen palveluohjauksen malli on nostettu keskeiseksi kehittämistavoitteeksi. Lähtökohtana kehittämistyössä on, että kunnan sosiaali- ja terveystoimi osoittaa asiakkaalle palveluohjaajan silloin kun asiakas tarvitsee pitempiaikaisesti useita palvelumuotoja. Sosiaalialan kehittämisohjelmaan liittyen maassa on käynnistynyt lukuisia palveluohjauksen kehittämishankkeita, joista osa liittyy erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja kuntoutusasiakkaiden ohjaukseen.

Pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden kanssa tehtävä sosiaalityö painottui sisällöllisesti sekä työllistymistä tukevaan ohjaukseen että työllistymisen esteiden raivaamiseen. Sosiaalityöntekijät erittelivät kokemuksiaan asiakkaiden palveluohjauksesta. Erityisesti yhteispalvelukokeilussa työskennelleillä korostui kuntoutussuunnittelu, moniammatillisuuden ja viranomaisverkoston tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen. Tämä työote edellyttää vahvaa verkostotyön osaamista. Asiakkaiden palvelusuunnitelmiin on sisällytetty esim. työkyvyn arviointeja, terapiapalveluja ja osalle on tehty myös pidemmän linjan ammatillisen kuntoutuksen suunnitelmia. Yhteispalvelukokeilussa työskennelleet sosiaalityöntekijät arvioivat, että heitä ovat asiakastyössä eniten työllistäneet talous- ja velka-asioihin ja päihdekuntoutukseen liittyvä neuvonta ja ohjaus.

Sosiaalitoimistoissa sosiaalityön pitäisi olla keskeisesti kuntoutussuunnittelua. Käytännössä kuitenkin liian harvoin työskennellään paneutuvasti ja syvällisesti asiakasnäkökulmasta. Sosiaalitoimistossa tätä näkökulmaa ei selkeästi ole, vaikka pitäisi olla. Ei ole ylipäätään sellaista tietoa ja ammattitaitoa, ja toimintakenttä on niin hajanainen. Työ on useimmiten pinnallista ohjausta ja neuvontaa eri paikkoihin, ja ehkä välillä hyvää psykososiaalista työtä. Yksittäin tiettyjen asiakkaiden kohdalla on pystytty toimimaan sielläkin, tietoa kerääntyy pirstaleisena ajan mittaan ja yritetään viedä asiakkaan juttua eteenpäin palveluohjauksen työotteella. (h14)

Sosiaali- ja työhallinnon yhteispalvelun loppuarvioinnissa tyypillisiksi sosiaalitoimen tehtäviksi kuvattiin seuraavanlaisia toimintoja, jotka olivat varsin samansuuntaisia kuin haastateltujen kuvaukset:

- asiakkaan elämäntilanteen kokonaisvaltainen kartoittaminen,
- työllistymisesteiden selvittäminen, mahdollinen poistaminen,
- palveluverkoston palvelujen kohdennettu tarjoaminen, palveluihin ohjaaminen, uusien palvelumahdollisuuksien kartoittaminen, palveluihin jalkautuminen yhdessä asiakkaan kanssa,
- asiakkaan ohjaaminen, tukeminen, elämänhallinnan taitojen harjaannuttaminen,
- asiakkaan motivoiminen,
- päihdeasiakkaiden hoitoon ohjaaminen.

Yhteispalvelussa päästiin parhaimmillaan palvelujatkumoihin, joissa sosiaalityön osaamisella tunnustetaan työllistymisen esteet, palveluverkoston ammattitaidolla pyritään esteiden eliminoimiseen ja työhallinnon toimenpiteillä siirretään asiakkaan potentiaalit käyttöön. Tällainen palveluprosessi edellyttää laajan kumppanuusverkoston luomista ja sellaista dialogista työtettä joka mahdollistaa asiakkaan halukkuuden sitoutua kyseisenlaisen ”palveluputken” kulkijoiksi. (Lyytinen 2004, 47-49.)

5.4. Toimeentulotukityön ja aktivoinnin jännitteitä

Sosiaalityöntekijöiden kokemukset ja arviot aktivointityön ja toimeentulotuen suhteesta olivat monin tavoin jännitteisiä ja myös jakautuneita. Enemmistö haastatelluista piti tarkoituksenmukaisena, että toimeentulotuki hoidetaan aktivointityöstä erillään.

Toimeentulotukityö vie paljon aikaa ja teettää runsaasti sosiaalityön kannalta toisarvoista työtä, eikä aikaa varsinaiselle asiakastyölle jää riittävästi. (h4)

Laman myötä pitkäaikaistyöttömien toimeentulotukea hakevien asiakkaiden määrä kunnissa kasvoi voimakkaasti, mikä kriisiytti sosiaalityön palveluja ja toisaalta vauhditti toimeentulotuen hoidon delegointia ja tehtävärakenteen uudistamista sosiaalitoimessa. Toimeentulotuen ja sosiaalityön väliseen jännitteeseen on pyritty löytämään ratkaisuja jo 10-15 vuoden ajan. Sosiaalityöntekijät kokivat myös turhauttavana, että toimeentulotukea joudutaan edelleen hakemaan ensisijaisten etuuksien alhaisen tason vuoksi. Työttömyysturvan taso on säilynyt ennallaan 1990- ja 2000-luvuilla ja toimeentulotuen asiakkaista yli puolet on työttömyysturvan saajia. Eri-tyisesti suuremmissa kaupungeissa pitkäaikaistyöttömiä on tuen saajista keskimää-

räistä enemmän. Työllisyyden parantuminen on myös osaltaan vaikuttanut tuen saajien vähenemiseen, mutta jäljelle jääneet asiakkaat ovat entistä haasteellisempia kuntien sosiaalityölle.

Myös kuntouttava työtoiminta-lain arvioinnissa todettiin kuntien sosiaalityötoimistojen toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen muuttuneen merkittävästi 1990-luvun laman ja asiakasmäärien kasvun myötä. Toimeentulotukiasioista yhä suurempi osa hoidettiin kirjallisten hakemusten perusteella hakijaa tapaamatta ja kuntien sosiaalityöntekijät kokivat, että toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla sosiaalityö oli jäänyt liian vähälle ja että juuri aktivointityö antoi sosiaalityölle kaivattua sisältöä ja suunnitelmallisuutta. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 71.)

Harvoissa kunnissa on kuitenkin päästy selkeisiin malleihin toimeentulotukiasioissa. Asiakastyön perusteellinen uudelleen organisointi on ainakin isoissa kaupungeissa antanut odottaa itseään pitkään. Tämä on haasteltujen mielestä johtanut siihen, että koko ajan tulee uusia tehtäviä ja vaatimuksia työkäytäntöjen kehittämiseksi. Samalla kuitenkin vanhat ja uusien työmallien kannalta ristiriitaiset – jopa vastakkaiset rakenteet ja työkäytännöt ovat jääneet elämään. Pääkaupunkiseudulla on kaikissa kaupungeissa siirrytty pitkälti malliin, jossa norminmukainen toimeentulotuki haetaan ja käsitellään kirjallisesti, ja sen maksatuksen hoitavat etuuskäsittelijät. Haasteltujen mukaan esimerkiksi Helsingissä joillakin alueilla 80 % toimeentulotukiasioista oli siirretty etuuskäsittelijöille.

Yhteispalvelussa työskennelleet haastatellut toivat keskenään ristiriitaisia arvioita aktivoinnin ja toimeentulotuen suhteista. Pääkaupunkiseudulla valtaosassa kokeilutoimistoista ei tehty toimeentulotukipäätöksiä. Jotkut yhteispalvelussa työskennelleistä arvioivat, että talous- ja työllistämisasioiden työstäminen rinnakkain on tärkeää, sillä ilman toimeentulotukea talousasioissa ei pysty neuvomaan ja ohjaamaan asiakasta kokonaisvaltaisesti. Toisaalta koettiin, että toimeentulotuki ja asiakkaan talousahdinko velkoineen, vuokratästeineen ja häätöineen sitovat sosiaalityöntekijän aikaa, eikä aikaa jää riittävästi aktivointisuunnitelman vaatimaan arviointiin ja ohjaukseen.

Perinteisesti aikuissosiaalityön työorientaatio on jäsentynyt vahvasti toimeentulotuen kautta. Työn uudelleen organisoinnin myötä toimeentulotuen osuus sosiaalityössä on vähentynyt. Haasteltujen mukaan sosiaalityön ja toimeentulotuen vahvaa sidosta perustellaan sillä, että toimeentulotukityön kautta pystytään parhaiten löytämään paneutuvaa työtä tarvitsevat asiakkaat. Haasteltujen mielestä asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin ja ohjaamiseen sosiaalityöntekijöille tai muihin asiantuntijapalveluihin on kuitenkin kehitettävissä aivan muunlaisia työmalleja.

Toimeentulotuen kirjallinen hakeminen ja delegointi etuuskäsittelijöille on muuttanut työkäytäntöjä, mutta tästä huolimatta sosiaalityöntekijät kokivat, että alue- ja aikuissosiaalityö ovat edelleen vahvasti sidoksissa toimeentulotukeen. Sosi-

aalityöntekijän panosta tarvitaan usein kiireellisissä tilanteissa ja esimerkiksi pitkäaikaisasiakkaiden harkinnanvaraisiin toimeentulotukiin liittyen. Etenkin aluesosiaalityössä työskennelleet sosiaalityöntekijät kokivat, ettei mitään olisi jäänyt pois, vaikka uusien toimeentulotukiasiakkaiden vastaanotto ja norminmukainen toimeentulotuen myöntäminen on saatu delegoitua pois.

Helsingissä tehdyssä selvityksessä (Moilanen 2004,10-12) aikuissosiaalityön tehtävärakenneuudistuksen perustaksi on otettu toiminnan jako sosiaaliturvatyöhön ja sosiaaliseen muutostyöhön. Tehdyn analyysin mukaan sosiaalityöntekijöiden työ on edelleen pääosin sosiaaliturvatyötä ja arvion mukaan 30-40 % asiakkaista tarvitsisi tuekseen sosiaalista muutostyötä. Vuoden 2005 alusta aikuissosiaalityön vakanssit jaetaan siten, että 70 % niistä kohdentuu sosiaaliturvatyöhön ja 30 % sosiaaliseen muutostyöhön.

Aluesosiaalityöntekijöiden mielestä sosiaalityöntekijöiden tekemää perustyötä ei voi siirtää minnekään muualle, ja he joutuvat vastaamaan kaikesta eteen tulevasta. Kyseisten Itä-Helsingissä työskentelevien sosiaalityöntekijöiden asiakas-kunta oli noin 150-200 henkilöä, joista vain pienelle osalle oli tehty aktivointisuunnitelma. Kuntouttavalla työotteella he arvioivat kuitenkin työskentelevänsä paljon laajemman asiakaskunnan kanssa. Mukaan mahtui sekä suunnitelmallista ja pitkäjänteistä työskentelyä että akuuttia kriisityötä ja tukea äkillisissä elämänmuutoksissa. Sosiaalityöntekijät arvioivat myös, että velvoittavan aktivointilainsäädännön vuoksi työllistymisnäkökulma korostuu liaksi muiden asiakasryhmien kustannuksella.

Asiakaskunnassa on paljon sellaisia, jotka tarvitsisivat sosiaalityötä ja paneutuvaa työtettä esim. akuutin perheväkivallan uhrin, maahanmuuttajat, päihdeasiakkaat, mutta aika ei riitä kaikille. (k2) Sosiaalityöntekijät arvioivat, että aktivointikäytäntö on myös tuonut näkyviksi uusia aiemmin piilossa olleita "hiljaisia" asiakasryhmiä, kuten esimerkiksi kotona asuvia aikuistuvia nuoria ja etuuskäsittelijöiltä sosiaalityöhön ohjautuneita yksin asuvia pitkäaikaisasiakkaita, joiden työllistymisen esteisiin on koettu löytyneen yllättävänkin hyvin ratkaisuja. (h11)

Sosiaalityöntekijät pohtivat myös nykyistä toimeentulotukikäytäntöä asiakasnäkökulmasta. Miten paljon jo se itsessään aiheuttaa syrjäytymistä ja asiakkaiden passiivitumista? (Vrt. Metteri 2004.)

Toimeentulotuen hakeminen on itsetunnon kannalta rankka kokemus, ikään kuin viimeinen nöyryyttävä tikki ihmisen elämässä. (h1)

Työn jakautuminen sosiaaliturvatyöhön ja sosiaaliseen muutostyöhön saattaa myös johtaa siihen, että mekaanisesti toteutettuna toimeentulotukityö kapeutuu ja yksitoikkoistuu. Sosiaalityöntekijät korostivat, että myös toimeentulotukityö on erityis-

osaamista vaativaa ja edellyttää pitkää perehtymistä. Jotta palvelu sujuisi laadukkaasti, sitä on isoissa kaupungeissa pakko osittaa.

Pitäisi kuitenkin erikoistua älykkäällä tavalla. Toimeentulokityö ole vain pelkkää taloudellisten laskelmien tekoa vaan velkaneuvontaa, taloussuunnittelua, vakavaa sosiaalityötä. (h6)

Eihän maksuautomaatin roolissa voi kokea kauheasti ammatillista tyydytystä, jos vain mielletään henkilöksi, joka on joko kiltti tai tuhma, myöntää rahaa tai ei. (h16)

5.5. Uusien työkäytäntöjen kokeilu ja kehittäminen

Sosiaalityöntekijöiden mielestä projektit ovat olleet tärkeitä kehityksen kannalta. Ne valmistelivat ja pohjustivat ajatusmaailmaa ja muutosta kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön pohjaksi. Sosiaalityöntekijöiden arvioiden mukaan monia projekteissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä on pääkaupunkiseudulla myös pystytty tuomaan peruspalvelujen työkäytäntöihin.

Sosiaalityöntekijät arvioivat, että toimeentulotuesta vapautunutta aikaa on pystytty hyödyntämään uusien työmallien kehittämiseen. Tämä on ollut mahdollista ainakin yhteispalvelutoimistoissa ja kuntouttavaan työtoimintaan erikoistuneissa yksiköissä (esim. Vantaan valokeilassa). Uudenlaisina työmalleina haastatellut toivat esiin mm. erilaisia toiminnallisia ryhmiä (talous- ja velkaongelmat, terveystasvatus, luova toiminta, luontoretket). Lisäksi sosiaalityöntekijät ovat tehneet käyntejä asiakkaidensa työpaikoille sekä valmentaneet asiakkaita työhaastatteluihin ja työhön menoon liittyvissä asioissa.

Aluesosiaalityöntekijät kokivat käynnissä olevat työllistämisen ym. projektit tärkeiksi tavoitteellisten asiakasprosessien rakentamisen kannalta. Projektit tuottavat mielekkäitä toiminnallisia palveluja, mitä peruspalveluissa ei nykyisellään ole tarjolla. Toisaalta koettiin yleistä projektiväsymystä, koska projektien ongelmana on niiden väliaikaisuus, ja niissä kehitettyjä, usein isojaakin resursseja vaativia työmalleja on ollut vaikea siirtää peruspalveluihin. Aiemmin oli myös taipumus kaataa projekteihin ”vaikeiden asiakkaiden” hoito ja paneutuvampi työote. Nyt muutosten myötä tätä työtä tehdään peruspalveluissa.

Tavallisen sosiaalitoimiston sosiaalityöntekijän näkökulmasta katsoen nykyinen työllistämisen ja kuntoutuspalvelujärjestelmä on sekava sekä työntekijälle että asiakkaalle, ja koko järjestelmä pitäisi rakentaa uudella tavalla. Työkyvyn arvioiteihin ja lääkinälliseen kuntoutukseen ohjautuminen ja siihen sisältyvät palvelut

koettiin selkeimmiksi. Myös sosiaalisen kuntoutuksen käsitteestä ja sisällöstä esitettiin ristiriitaisia näkemyksiä. Jotkut haastatelluista kokivat sosiaalisen kuntoutuksen käsitteen epäselväksi ja pohtivat mitä nykyisistä sosiaalitoimen palveluista voi kutsua sosiaalisiksi kuntoutukseksi. Toisaalta kysyttiin onko sosiaalitoimella käytössä sellaisia kuntoutusohjelmia, joiden voidaan osoittaa olevan tuloksellisia. Asiakkaan palveluohjausta, sosiaalityöntekijän asiakkaan kanssa tekemää paneutuvaa ja pitkäjänteistä psykososiaalista työskentelyä pidettiin sosiaalisen kuntoutuksen ydinalueena. Sosiaalityössä asiakastyön peruseriaatteena on aina asiakaslähtöinen työskentely ja tämän työn ytimenä ja välineenä on vuorovaikutussuhde.

Joidenkin sosiaalityöntekijöiden mielestä on selkeä tarve kehittää niitä sosiaalisen kuntoutuksen palveluja, joiden avulla tuettaisiin asiakkaan arkista selviytymistä ja kuntoutumista ja lisättäisiin heidän työllistymisvalmiuksiaan. Nykyisten työhallinnon ja sosiaalitoimen palvelujen välimaastoon jää palveluaukko, ”iso harmaa alue” (vrt. Järvelä & Laukkanen 2000). Myös sosiaali- ja työhallinnon yhteispalvelukokeilun loppuraportissa arviointiin, että pitkäaikaistyöttömille suunnatuissa palveluissa on aukkoja mm. päihde- ja huume kuntoutuksessa, mielekkäiden sisäntulotyöpaikkojen ja harjoittelupaikkojen järjestämisessä (esim. kuntouttavaan työtoimintaan liittyen). Lisäksi työllistämisen palvelujärjestelmässämme on iso vaje ns. välityömarkkinapaikoista (Lyytinen 2004, 53).

Kaksi sosiaalityöntekijöistä vertaili tanskalaista aktivointimallia suomalaisen hiljattain tehdyn tutustumiskäynnin pohjalta. Tanskalaisissa kunnissa asiakkailla oli tarjolla monipuolinen valikoima sosiaalisia taitoja ja työmarkkinavalmiuksia valmentavia palveluja, joita toteutetaan sekä yksilöllisesti että ryhmässä vertaistukea hyödyntäen. Tanskalainen aktivoinnin malli onkin pitkälle kehittynyt, hyvin resursoitu ja sen tulokset työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden lisääjänä ovat olleet kiistattomat. Tietyiltä osin sitä on myös hyödynnetty suomalaisen aktivointijärjestelmän suunnittelutyössä (vrt. Salonen-Soulie 2004; Tuusa 2000). Suomalaisessa palvelujärjestelmässä tällaisia sosiaalisen kuntoutuksen palveluja on toistaiseksi ollut tarjolla niukasti, ja olemassa olevat palvelut ovat hajallaan ja koordinoimattomasti erilaisissa projekteissa.

Pääkaupunkiseudulla on viime vuosien aikana kehitetty monia hyviä aktiivointi- ja työllistämispalveluihin soveltuvia malleja. Hyvä esimerkki tästä kehittämistyöstä on Helsingin kaupungin läntisen sosiaalikeskuksen alueella toteutettu Pyörre-projekti, jossa kehitettiin ryhmämuotoisia aktivointimenetelmiä pitkäaikaistyöttömille toimeentulotukea saaville asiakkaille (Kuusela & Kvick 2004). Viime aikoina kehitettyjä sosiaaliseen kuntoutukseen ja työllistymisedellytysten parantamiseen keskittyviä palveluja ovat mm. itähelsinkiläinen Itäraide-projekti (Luhtasela 2003, 39-55), Suomen Mielenterveysseuran toteuttama pitkäaikaistyöttömien Kolmas linkki-ryhmätoiminta (2003), vertaisten ja ammattilaisten yhteistyönä toteutettu

mielenterveyskuntoutus Mielenterveyden keskusliitossa (Koskisuus & Narumo 2004) sekä Kuntoutussäätiön toiminta- ja työkykyä edistävät Elämisen laadun kurssit ja Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskurssit (Tuusa ym. 2002). Väli- ja siirtymävaiheen työpaikkojen kehittämistyöstä hyviä malleja löytyy pääkaupunkiseudulta mielenterveyskuntoutujien klubitalotoiminnasta (Puumalainen 2004) sekä espoolaisen julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyössä toteutetun Enter-projektin kehittämästä työpajamallista (Tuusa ym. 2005). Asiakkaiden palvelutarpeiden arviointiin ja paikallisten palvelujen verkostoitumiseen on kehitetty Kuopiossa neliportainen malli. Tämän mallin avulla voidaan arvioida tarvitseeko asiakas ensisijaisesti a) hoidollisia ja kuntoutuksellisia toimenpiteitä b) työmarkkina-avainmiuksien kehittämistä c) ammatillisesti ohjaavia palveluja d) työllistämiseen ja ammatilliseen koulutukseen ohjaavia palveluja. Työllistymisen portaiden avulla voidaan määrittellä asiakkaan palvelutarpeet ja löytää hänen suunnitelmiinsa sopivia palveluntuottajia. (Hilpinen 2005.)

Projektimaisessa kehittämistyössä luotujen hyvien käytäntöjen jatkuvuus on kuitenkin edelleen ongelma. Kehitettyjen mallien juurruttamiseksi yleiseen palvelujärjestelmään tarvitaan monentasoisia toimenpiteitä. Hankkeiden kiinnittyminen paikalliseen työllisyysstrategiaan tai muuhun laajempaan kehittämisohjelmaan on avainasemassa. Hankkeissa pitäisi olla nykyistä enemmän mukana tutkivaa ja arvioivaa työtöitä ja matala julkaisukynnys, jotta tulokset ja hyvät käytännöt olisivat useampien hyödynnettävissä.

5.6. Aktivointityön tuloksellisuuden arviointia

Erityisesti Helsingissä aluesosiaalityössä työskennelleet sosiaalityöntekijät kokivat kehittämisilmapiirin hyväksi, mutta johdon ja työntekijöiden tavoitteiden ja näkökulmien kohtaamisessa oli parantamisen varaa. Sosiaalityöntekijöiden mielestä johdolla ei ole riittävästi tuntumaa aluesosiaalityöntekijöiden työn arjesta eikä heiltä tulevia näkemyksiä asiakkaiden tilanteista ja tarpeista oteta riittävästi huomioon. Viraston johdossa asetetut aktivointityön tavoitteet koettiin epärealistisiksi, koska niissä painottuu liiaksi työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Sosiaalityöntekijöiden odotetaan aktivoinnin avulla tekevän ihmeitä. Kokemuksen mukaan vain pieni osa sosiaalityön asiakkaista ylittää avoimille työmarkkinoille. Koska asiakas-kunta on moniongelmaista ja pitkään työelämän ulkopuolella ollut, ei tavoitteita pitäisi asettaa liian korkealle. Aktivoinnissa olisi tärkeä edetä portaittain ja ajan kanssa – silloin voidaan saavuttaaakin jotain. Haastatellut näkivät tavoitteet juuri pienten askelten kautta tapahtuvana kuntoutumisena ja elämäntilanteen kohentumisena ja esimerkiksi päihteiden käytön vähenemisenä.

Koko sosiaaliviraston vuoden 2003 tavoite on, että 3000 asiakkaalle tehdään aktivointisuunnitelmia ja niistä 800:lle on tavoitteena että työllistyy avoimille työmarkkinoille. Tämä onkin aivan epärealistinen tavoite, koska työpaikkoja meidän hyvin ongelmallisille asiakkaille ei kerta kaikkiaan ole olemassa. Meiltä sosiaalityöntekijöiltä odotetaan nyt ihmeitä, "työllistäkää avoimille markkinoille". Johdossa ei olekaan tietoa eikä tuntemusta asiakaskunnasta. Meiltä puuttuu välineitä, miten aktivointisuunnitelman teon yhteydessä saa yli 10 vuotta työttömänä olleen päihdeongelmaisen ja ylivelkaantuneen asiakkaan tuosta noin töihin? Ilmeisesti idän projekteistakaan haluta ottaa oppia. Kun esim. Melluraitteen tai Itäraiteen kautta asiakkaat pääsevät tuetusti työharjoitteluun ja tukityöhön ja sen jälkeen monilla asiakkailla on kova motivaatio päästä avoimille työmarkkinoille, mutta kun ei vain onnistu. Koko aktivointilaki on tuonut meille lisätoivia ja tuskaa, kun nyt johdossa tuijotetaan ainoana mittarina työllistyminen avoimelle työmarkkinoille. Asiakkaiden tilanteen kohentuminen, päihdeidenkäytön väheneminen ja muut hyvät tulokset ei ole arvossa. Asiakaskuntani koostuu n 150 henkilöstä. Ei kaikki sosiaalityön tarpeessa, mutta suurin osa. Tällä hetkellä siis tuntuu aika epätoivoiselta. Meiltä siis aktivointilain vuoksi odotetaan ihmeitä. (k6)

Sosiaalityöntekijöiden mielestä tuloksellisuuden arvioinnissa työllistymisprosenttien rinnalle on kehitettävä laadullisia, asiakkaan omaa kokemusta ja elämänhallinnan parantumista kuvaavia mittareita. Tarvitaan selkeitä ja yksinkertaisia pienten askelten mittareita, joiden avulla kuvataan asiakkaan edistymistä ja joita jokainen työntekijä pystyi käyttämään. Tätä kautta tavoitteet eivät karkaisi ulottumattomiin ja pystyttäisiin näyttämään työn saavutuksia, ja niitä voitaisiin selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla esitellä myös päättäjille. Myös yhteispalvelussa työskennelleet sosiaalityöntekijät kokivat toiminnan arvioinnin painottuvan liikaa vain työllistymislukuihin. He arvioivat, että valtaosa heidän asiakaskunnastaan oli ensisijaisesti sosiaalityön kohdejoukkoa, joilla oli päihde- mielenterveys-, elämänhallinta-, talous- yms. ongelmia. Heidän kanssaan työskentely vaatii sosiaalityön asiantuntemusta ja paneutumista ja vasta pitkien prosessien jälkeen työhallinnon palveluja.

Sosiaali- ja työhallinnon yhteispalvelukokeilun loppuarvioinnissa todettiin, että yhteispalvelupisteiden tekemän pitkäjänteisen ja hitaasti etenevän työn tuloksellisuudesta ei voida saada realistista arviota, koska nykyisin käytössä olevat tilastolliset menetelmät eivät tunnista asiakasprosessien aikana tapahtunutta yksilöllisiä kehitysaskeleita ja elämänlaadun kohentumista (Lyytinen 2004, 60). Rostilan (2001, 58) mielestä intensiivisen ja tavoitteellisen yhteistyön kautta rakentuvan sosiaalisen kuntoutuksen tuloksiin ja hyvinvointivaikutuksiin päästäisiin parhaiten kiinni tapauskohtaisen evaluointiasetelman avulla. Kuntoutuksen vaikuttavuuskatsauksessa (Mannila & Laisola-Nuotio 2003, 57-62) todettiin pitkäaikaistyöttömien palveluilla olleen positiivisia vaikutuksia hyvinvointiin ja elämäntilanteiden jäsentymiseen. Vajaakuntoiset asiakkaat eivät kuitenkaan hyötäneet muiden tapaan kuntoutus- ja

työllistämispalveluista ja tämän ryhmän osalta vaikuttavuus poikkesi selvästi muista työttömien ryhmistä. Sosiaalityöntekijöiden mielestä pitäisikin luoda erityisesti sellaisia mittareita, joiden avulla kuvataan vaikeasti syrjäytyneiden ihmisten auttamisen ja tukemisen tuloksia.

Elämänhallinta ei ole mikään pehmokäsite. Yksittäiselle asiakkaalle on oikeasti valtavan kova tavoite, jos pystyy osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan. Se on valtava saavutus tämän ihmisen elämälle. Itseluottamus lisääntyy, kun osallistuu itselle merkitykselliseen toimintaan, hän voi paremmin henkisesti, hän saa uudenlaisia ihmissuhdeverkostoja verrattuna siihen, että hän on yksin kotona työttömänä; päidenkuntoutuksen tarve vähenee, terveys- ja mielenterveyspalvelujen tarve vähenee, rikoshaitat, lastensuojelun tarve vähenevät jne. Näitä on kuitenkin vaikea tehdä näkyväksi, miten nämä asiat osoittaa? Nämä ovat yhteiskunnallisestikin valtavia saavutuksia, ja näiden pitäisi olla valtiovallallekin riittäviä saavutuksia. (h1)

5.7 Kokemuksia moniammatillisesta yhteistyöstä

Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaneuvojien työparityöskentelyyn, joka on aktiivoinnin perustiimi, sisältyi sosiaalityöntekijöiden mielestä monenlaisia vahvuuksia, heikkouksia ja jännitteitä. Yhteisenä positiivisena kokemuksena oli, että sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan yhteinen asiakastyö on lisännyt avoimuutta ja keskinäistä luottamusta. Asiakasta ei ”luukuteta” eikä hän voi myöskään puhua asioistaan eri tavoin eri työntekijöille. Myös asiakaskokemukset kahden työntekijän yhtäaikaisesta paneutumisesta hänen elämäntilanteeseensa ovat olleet haastateltujen kokemusten mukaan myönteisiä. Helsingissä tehdyssä haastattelututkimuksessa (Frangen 2003, 74-75) puolet haastatelluista pitkäaikaistyöttömistä koki aktivointisuunnitelman kohdallaan hyödyllisenä ja huomasi suunnitelmasta seuranneita hyviä muutoksia elämässään. Toisaalta puolet, useimmat heistä miehiä, piti suunnitelmaa itselleen turhana, vaikka toiveita paremmasta olisikin saattanut löytyä.

Sosiaalityöntekijät kokivat, että asiakkaan tilanteen arvioinnissa ja aktivointisuunnitelman teossa nousevat vahvasti esiin eri toimintakulttuurien, ammattikäytäntöjen ja arvomaailmojen väliset jännitteet. Koettiin, että työhallinnossa on selvästi paineita edetä asiakastyössä nopeammin ja suoraviivaisemmin työllistämiseen kuin sosiaalityössä. Työhallinnon nopeasti muuttuvat poliittis-hallinnolliset painopisteet ja ohjelmat tuntuivat myös tulevan helposti yksittäisiin asiakastilanteisiin asti. Tämän sosiaalityöntekijät kokivat itselleen vieraana ja ristiriitaisena ilmiönä. Varsinkin yhteispalvelussa työskennelleiden mielestä näkökulmaerot johtivat vääjäämättä ristiriitoihin, kun sosiaalityöntekijä joutui arjen realiteetteihin vedoten painamaan jarruja asiakasprosessissa.

Tämähän on juuri sosiaalityössä se oma vahva juttu että asiakastyössä tarvitaan myös jatkuvuutta, pitkäjänteisyyttä; työhallinnossahan se on ollut aina tällainen Lórealin tyyliin jatkuvasti vaihtuva tyyli hiuksissa... (h13)

Minulle tulee olemaan hamaan loppuun saakka tähän kokeiluun liittyen mielessä puhe – että asiakkaat ovat niitä... (h13)

...Niitä ja yhdistelmätukikelpoisia. (h15)

Erityisesti yhteispalvelussa työskennelleet kokivat, että sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan yhteistyö tuotti arkityössä monenlaisia ristiriitoja. Koettuja ristiriitoja selittivät yhtäältä sosiaalitoimen ja työhallinnon palvelumallien ja toimintakulttuurien erot, toisaalta koettiin ristiriitojen alkulähteinä olevat huonosti suunnitellut ja epäselvät johtajuus- ja yhteistyörakenteet. Jotkut yhteispalvelussa työskennelleistä sosiaalityöntekijöistä kokivat, ettei heidän äänensä tullut asiakastyössä kuulluksi, koska palvelun vetovastuu oli vahvasti työhallinnolla. Pääkaupunkiseudulla kokemukset ja arviot yhteistyön toimivuudesta vaihtelivat jyrkästi paitsi kaupungeittain niin myös yksittäisten toimistojen välillä. Äärikokemuksena oli, että työhallinto käveli jatkuvasti yli ja saneli asiakastyön tavoitteita, ratkaisuja, etenemistapaa ja -vauhtia. Tämä halvaannutti tiimityötä ja nosti ristiriidat helposti henkilötasolle.

Työhallinnon mielestä heidän säännöksensä menevät yli ja ohi kaiken muun... Kyllä tämä menee nyt työvoimatoimikuntaan, tämä on työvoimatoimikunnan asia päättää... (h4)

... ja jos rakenteet mättää niin sitten ihmiset taistelevat keskenään. (h14)

Sosiaalityöntekijöiden mielestä onnistunut asiakastyö edellyttää kunnollisia johtamis- ja yhteistyörakenteita sekä suotuisia puitteita asiakaskontaktin luomiselle ja pitkäjänteiselle asiakastyölle. Tällaisessa uudessa työmallissa asiakassuhteen luomiseen ja vuorovaikutustyön osaamiseen pitäisi panostaa paljon yhteisellä koulutuksella ja työnohjauksella. Jotkut sosiaalityöntekijöistä tekivät osana kokeilua työparityötä jaetuissa työhuoneissa, jolloin kaikki asiakaskontaktit tapahtuivat aina yhdessä. He kokivat tällaisen työmallin lähtökohdiltaan liian kaavamaiseksi ja monissa tapauksissa myös asiakastyötä hankaloittavaksi. Työntekijät arvioivat, että jatkuvan yhteisen läsnäolon sijaan yhteistyön pitäisi pikemminkin rakentua asiakkaan tilanteista, tarpeista ja tavoitteista käsin. Haastateltujen mukaan yhteisessä asiakastyössä tarvitaan joustavia toteuttamistapoja -yhteishaastatteluja, mutta myös eriytymistä. Kaavamaisen toteutuksen nähtiin vaikeuttavan asiakaslähtöisyyttä.

Myös valtakunnallisesti toteutetussa kuntoutuksessa työtoiminta -lain arvioinnissa todettiin kuntien sosiaalityöntekijöiden kokeneen, että sosiaalityön asiantunte-

musta ja sosiaalipalveluja oli vaikea tarjota kahdenkeskeisissä asiakastilanteissa, koska työkäytännöt määrittyivät pitkälti työhallinnosta käsin (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 69). Myös sosiaali- ja työhallinnon yhteispalvelukokeilun arvioinnissa puutteelliset yhteistyön pelisäännöt ja tukirakenteet nousivat keskeiseksi kritiikin kohteeksi. Osalla kokeilupaiikkakunnista oli uudistuksen tarve lyönyt itsensä läpi jo ennen kokeilun käynnistymistä ja oli jo luotu toimivia yhteistyörakenteita ja näin uudistuksen edellyttämiin toimintaperiaatteisiin oli myös helpompi sitoutua. Isoilla paikkakunnilla sen sijaan ratkottiin varsinkin kokeilun alussa epämääräisen tehtävänasettelun, roolinjakovaikeuksien ja yhteisten toimintaperiaatteiden haasteita. Hankkeen aikana jouduttiin törmäyskurssille ja kriiseihin. Kehitys kulki ”päälle liimatun mallin” -työotteesta kohti selkeämpiä ja tarveperusteisia tehtäväkuvia, joissa eri toimijoiden tietotaito täydensi toinen toisiaan. (Lyytinen 2004, 45-46.)

Sosiaalityöntekijät arvioivat, että työhallinnon ja sosiaalitoimen tarjoaman tuen ja toisaalta lainsäädännön määrittelemien vaatimusten ja sanktioiden uhan jatkuva läsnäolo on tuonut asiakastyöhön monenlaisia jännitteitä. Haastatellut arvioivat, että pitkäjänteisessä asiakasohjauksessa tarvitaan samanaikaisesti sekä tukea että vaatimuksia ja ne pitää suunnitella yhteisellä sopimuksella tiimissä.

Karensseja ja niiden uhkaa kyllä käytetään asiakastyössä, ja pitääkin käyttää, mutta vaikutuksia näillä ei välttämättä ole aina paljonkaan. Karenssi tai normin alennus on ihan toimiva väline. Sosiaalityössä on vallalla liiaksi sellainen mustavalkoinen asenne siitä, että sanktiot ovat aina paha asia. Sanktiot ovat sekä että. Niitä pitää käyttää, mutta tämä vaatii hyvää ammattitaitoa ja vahvaa etiikkaa. Eivät ihmiset ole pelkästään sellaisia, että heille olisi syyttä suotta kaikki tapahtunut, vaan vastuukin on mukana... Aikuisia ihmisiä. Jos olet täysin järjissäsi, ja työkykyinen, kolme päivää töissä ja juot työpaikkasi niin toki siitä seurauksia tulee. Mutta näissä tilanteissa ihmisille pitää myös pystyä tarjoamaan tukea. Tukea ja vaatimuksia pitää olla samanaikaisesti. Yksinkertainen mutta vaativa perussääntö. (h13)

Toisaalta esitettiin myös kokemuksia ristiriitaisista käytännöistä, joissa sosiaalityöntekijöiden arvoinnit ja näkemykset asiakkaan tilanteesta eivät ole painaneet suunnitelmaa tehtäessä.

Tiedän, että on tullut vastaan sellaisia ongelmia, että työvoimaneuvoja on laitannut asiakkaalle jonkun työpaikkaosoituksen vaikka suunnitelmaa tehtäessä on laitettu päihdekuntoutuksen ja muut sellaiset palvelut ensisijaisiksi. Siinä kun on ollut henkilökemiaongelmia ja ties mitä, ja sitten koko rulljanssista on aiheutunut asiakkaalle karenssi. Asiakkaan oikeusturva on näissä tilanteissa tosi heikko. Tässä tapauksessa tulee se mieleen, että sosiaalityöllä pitäisi olla niin vahva merkitys, ettei niin merkittävää päätöstä kuin karenssia voida laittaa tällaisessa tilanteessa. Kun on kuitenkin kyse yhteisistä asiakkaista eikä vain työvoimaneuvojan päätöksenalaisista asioista. (h3)

Kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan silloin tällöin sellaisia asiakkaita, jotka ovat niin sairaita tai on niin vaikeita päihdeongelmia etteivät kykene osallistumaan, ja sitten kun otan yhteyttä niin selviää, että työvoimaneuvoja on ollut sitä mieltä, että kuntouttavaan työtoimintaan eikä sosiaalityön näkemyksiä ole pahemmin kuunneltu. Ja aluesosiaalityöntekijä sanoo, että mä olin kyllä ihan muuta mieltä mutta...(h5)

Myös aluesosiaalityössä työskennelleet kokivat aktivoinnissa työhallinnon tulostavoitteiden määrittelevän työskentelyä aktivoinnissa merkittävästi.

Tuotetaanko liikaa määrää ”liukuhihnalla” laadun kustannuksella? Aikaa pari tuntia haastatteluun, suunnitelma voimassa vuoden, ja itse ohjaukseen ja suunnitelman seurantaan on kuitenkin kummassakin organisaatiossa hyvin vähän resursseja. (k7)

Yhtenä jännitteiden ja ristiriitojen lähteenä nähtiin työhallinnon ja sosiaalitoimen palvelumallien erilaisuus. Työhallinto on keskitetysti johdettu ja ohjeistettu valtion viranomaisen. Sosiaalitoimella on puolestaan tiukan lakisääteisyysdenkin sisällä paljon liikkumavaraa, ja asiakaspalvelutyön organisointi ja työprosessit vaihtelevat suuresti kunnittain, ja pääkaupunkiseudulla paitsi kaupungeittain, myös aluekohtaisesti. Työhallinnossa asiakkaan palveluprosessi rakentuu pitkälti ostopalveluina hankituista palveluista, joita tuottamassa on monia erilaisia palveluntuottajia. Asiakasmäärien vuoksi työhallinnon mahdollisuudet paneutuvaan ja tiiviimpään asiakastyöhön ovat pääkaupunkiseudulla olleet hyvin rajatut koko lamavuosien ajan. Sosiaalitoimen palveluprosessi puolestaan toteutetaan suurelta osin sen itse tuottamalla asiakaspalvelutyöllä. Sosiaalityöntekijät kokivat, että työhallinnon palvelut ovat selkeästi kuvattuja ja tuotteistettuja, kun taas sosiaalityötä ja sosiaalitoimen palveluja on vaikea kuvata samalla tavalla. Sosiaalitoimen palvelut tuntuvat näyttävätyvän usein vaikeasti avautuvina ja ”yksityisinä” asiakastyön prosesseina.

Sosiaalityötä pitäisi pystyä avaamaan nykyistä paremmin, ja pitäisi pystyä kertomaan, mitä pitkäjänteisessä asiakastyössä tapahtuu. Ulospäin työ saattaa näkyä vain ohjaamisina terveyskeskukseen, A-klinikkaan, mutta itse asiakastyön prosessi pitäisi pystyä avaamaan. (h1)

Sosiaalityön käsitteellistämisen ja systemaattista dokumentoinnin välineeksi ollaan parhaillaan luomassa sosiaalityön luokitusta, jonka avulla voidaan tuottaa vertailukelpoista tietoa, parantaa tiedonsiirtoa ja kehittää työn tuloksellisuuden arviointia. Luokituksessa tarkastellaan sekä sosiaalityön kohteena olevia asioita, ongelmia, tarpeita ja ilmiöitä että sosiaalityöntekijän toimintoja, asiakastyötä tekevän sosiaalityöntekijän tekoja ja toimintoja (Kallinen-Kräkin & Kärki 2004, 7). Toinen lähesty-

mistapa sosiaalityön palvelujen ja työprosessien jäsentämisessä on etsiä arviointitutkimusten avulla parhaita käytäntöjä ja ”näyttöön perustuvia” käytäntöjä. Tämän mallin taustalla ovat lääketieteessä ja terveydenhuollossa sovelletut pääosin kokeellisten tutkimusasetelmien kautta tehdyt tuloksellisuusarvioinnit ja laajat systemaattiset katsaukset. Sosiaalipalvelujen ja kuntoutuksen puolella tällaisten mallien käyttöönottoa vauhdittaa käynnissä oleva palvelujen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen. (Vrt. Järvikoski ym. 2001.) Mm. ruotsalainen Karna Lindén on kritikoinnut näyttöön perustuvien mallien tuloa sosiaalityöhön ja sosiaalipalveluihin voimakkaasti. Sosiaalityöhön nämä mallit on siirretty liian mekaanisesti lääketieteestä esim. pohjoismaissakin vakiintuneessa kansainvälisessä Campbell-yhteistyössä. Hän näkee suunnauksen vaarana sosiaalityössä olennaisen laaja-alaisen, luovan ja prosessimaisen työotteen kapenemisen tarkkaan määrittelyiksi ja rajatuiksi ohjelmiksi tai toimenpidokokonaisuuksiksi ja myös uhkana asiakkaan valtaistumista tukevien työmallisen soveltamiselle. (Lindén 2004.)

Sosiaalityöntekijöiden mielestä oman toimintatapansa pohjalta työhallinto odottaa sosiaalitoimesta löytyvän asiakkaille selkeitä ratkaisuja, mutta mutkikkaisiin elämänongelmiin näitä ei löydy. Toisaalta jotkut sosiaalityöntekijöistä myös esittävät kritiikkiä työhallinnon käyttämien ostopalvelujen kirjavaa laatua, kun asiakkaita on ohjattu heidän toimintakykynsä ja tavoitteidensa kannalta joko liian vaativille tai täysin tyhjäpäiväisille ja tavoitteettomille kursseille. Korostettiin, että myös syrjäytyneille asiakkaille suunnattujen palvelujen pitäisi olla asiakaslähtöisesti räätälöityjä ja rakentua heidän tarpeistaan ja elämismaailmastaan käsin.

Sosiaalityöntekijät arvioivat, että johtajuuden, rakenteiden ja yhteistyökäytäntöjen toimiessa hyvin yhteinen asiakastyö koettiin mielekkääksi ja tulokselliseksi, eikä kukaan haluaisi enää palata takaisin vanhoihin työkäytäntöihin. Valta-kunnallisessa yhteispalvelukokeilun arvioinnissa todettiin, että parhaimmillaan kokeilu synnytti kasvokkain toimivan moniammatillisen työyhteisön, jossa kaikki työskentelevät saman asiakkaan kanssa. Työntekijäarvioinneissa se koettiin ainoaksi mielekkääksi tavaksi toimia asiakastyössä. Arvioinnissa todettiin myös, että yhteispalvelun kehittämistyön kautta on luotu uudenlainen intensiivinen palvelutyön malli, jossa on parhaimmillaan löytynyt yhteistä tahoja, yhteisiä arvoja ja joustavia rakenteita yhteistyölle. Sen sijaan moniammatillinen työskentely on jäänyt kaipaamaan rakenteita sekä erilaisuutta ja moninaisuutta ymmärtävää johtajuutta (Lyytinen 2004, 62-66).

Yhteispalvelussa työskenteli myös terveydenhoitajia ja haastateltujen mielestä terveydenhuollon asiantuntemusta tarvitaan ehdottomasti mukaan työllistämispalveluihin. Toteutusmalli pitäisi kuitenkin olla joustavampi kuin yhteispalvelun kokeiluissa. Sosiaalityöntekijät kertoivat erään yhteispalvelussa toimineen terveydenhoitajan arvioineen työllään olevan isoja kansanterveydellisiä vaikutuksia.

Ihmisille, jotka eivät vuosikausiin ole käyneet lääkärissä, pystyttiin nyt tarjoamaan paljon kaikenlaisia terveydenhuollon peruspalveluja, kuten terveysneuvontaa, diabeteshoitoa, verenpainelääkitystä, painonhallintaa. Kun ihmisillä ei ole työterveyshuoltoa tai veloitetta hoitaa terveyttään työn vuoksi, kaikki jää. Ja kun on työtön et tarvitse etkä saa sairauslomaa, et pääse kunnon tutkimuksiin tai hoitoihinkaan – eikä käynnisty sitten koskaan käynnisty kunnon eläkkeetkään. (h14)

Yhteispalvelukokeilu suunniteltiin kuntien, työhallinnon ja Kelan ”saman katon alla” toimivaksi palvelutoiminnaksi. Kelan mukanaolo tässä hankkeessa jäi ainakin pääkaupunkiseudulla vaillinaiseksi, koska sille ei osoitettu lainkaan lisää resursseja, siksi esim. Helsingissä Kela ei osallistunut yhteispalveluun. Espoossa ja Vantaalla Kela oli hieman enemmän mukana. Haastatellut kokivat Kelan roolin passiiviseksi ja sen syrjään jääminen koettiin huonoksi asiaksi, koska Kelalla on tarjolla paljon resursseja asiakkaille mm. ammatillisen kuntoutuksen palveluissa. Nämä mahdollisuudet jäivät usein käyttämättä, kun ei ollut suoria yhteyksiä Kelan toimistoihin.

6. SOSIAALITYÖN TOIMINTAYMPÄRISTÖN NOPEA MUUTOS

6.1. Satunnaisuudesta kohti lakisääteistä monisektorista ja asiakaslähtöistä käytäntöä

Kuntouttavan sosiaalityön käytännöt olivat aiemmin sosiaalitoimessa satunnaisia. Oli paljon yksittäisestä työntekijästä ja toimiston työkuluttuurista kiinni keiden asiakkaiden kanssa tehtiin paneutuvaa ja suunnitelmallista työtä ja keiden kanssa ei tehty. Pääkaupunkiseudulla tällaisia kuntouttavan sosiaalityön elementtejä olivat mm. ohjaamiset erilaisille kursseille ja projekteihin (esim. Helsingissä ns. sosiaalityko-kursseille), työkyvyn arviointeihin ja muihin tutkimuksiin, satunnainen yhteistyö työhallinnon kanssa sekä mukanaolo asiakasyhteistyöryhmissä.

Työllistämisasiat eivät aiemmin kuuluneet sosiaalitoimen sosiaalityöhön. Työntekijöillä ei tuntunut olevan kovin realistista kuvaa siitä, millaisia kuntoutus- ja työllistämismahdollisuuksia asiakkailla on, tai mitä työllistymistä tukevia palveluja heille on tarjolla. Yhteistyö työhallinnon kanssa oli ohutta ja satunnaista. Systemaattisen yhteistyön puuttuessa työhallinnon kanssa asiakastilanteissa syntyi aiemmin helposti myös vastuun pallottelua.

Useimmiten työllistämisen- ja kuntoutusnäkökulma jäi siihen, että kysyi asiakkaalta: Oletko hakenut töitä, onko työnhaku voimassa? Mutta ei sitten sen enempää – ei alettu suunnittelemaan mitään ja luotettiin siihen, että työvoimatoimisto hoitaa tämän puolen, eikä tilannetta sen kummemmin tarkistettu tai oltu yhteydessä. (h2)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta muutti tilanteen perinpohjaisesti. Työllistämisasiat ovat nyt vahvasti mukana sosiaalitoimen työkäytännöissä sekä aktivointiin ja työllistämiseen erikoistuneissa toimipisteissä että alue- ja aikuissosiaalityössä. Muutoksen merkittävyys näkyi pääkaupunkiseudulla esimerkiksi siinä, että työllistämispalvelujen volyymi sosiaalitoimessa kasvoi moninkertaiseksi, esimerkiksi erään haastatellun mukaan Espoossa budjetti on muutamassa vuodessa kasvanut kuusinkertaiseksi. Aktivointisuunnitelmia ja yhteistyötä työhallinnon kanssa tehdään nyt määrällisesti paljon, ja alkuihmettelyn jälkeen yhteistyökkin on alkanut saada vakiintuneempia muotoja.

Kuntouttava työtoiminta -lain arviointitutkimuksessa todettiin, että laki kuntouttavasta työtoiminnasta poikkeaa merkittäväällä tavalla muusta sosiaalialan työtä säätelevästä lainsäädännöstä, joka on yleensä väljää puitelainsäädäntöä. Lakiin on sisällytetty yksilöity velvoittavuus ja laki myös määrittelee yksityiskohtaisesti toiminnan sisältöä, viranomaisten yhteistyötä sekä viranomaisten että työttömän velvollisuuksia ja oikeuksia. Lain näkyvimpinä ilmentyminä ovat sosiaalitoimen ja työhallinnon yhteistyö ja asiakkaille tehtävät aktivointisuunnitelmat. Merkittävimmiksi lain tuomaksi muutokseksi arvioitiin se, että sosiaalitoimen ja työhallinnon välinen yhteistyö on muuttunut aiempaa suunnitelmallisemmaksi ja systemaattisemmaksi (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 58-59). Tässä tutkimuksessa mukana olleet sosiaalityöntekijät arvioivat, että lakiuudistuksessa ei ole kysymys pelkästään työttömien aktivoinnista vaan myös koko palvelujärjestelmän kannalta tärkeästä uudistuksesta, joka mahdollistaa vaikeasti työllistyvien tarpeiden ja kokonaistilanteen perusteellisen arvioinnin ja palvelujen räätälöinnin heidän tarpeisiinsa (emt. 70).

Aktivointityön myötä myös ajattelutapa asiakastyössä on muuttunut. Asiakkaiden suunnitelmiin on saatu realismia ja visioita siitä, että heidän kanssaan voidaan aidosti tehdä jotain aktivointi- ja työllistämismielessä. Interventio, eri viranomaisten yhdessä asiakkaan kanssa tekemä tilannearviointi, aktivointisuunnitelma ja sen pohjalta käynnistyvä ohjausprosessi koettiin tärkeäksi avaukseksi. Uuden moniammatillisen työmallin nähtiin monin tavoin vahvistaneen asiakasnäkökulmaa. Aiemmin sosiaalityöntekijä koki olevansa yksin ratkomassa asiakkaan vaikeita ongelmia, vastuun ulottuessa nyt koko yhteistyöverkostolle. Asiakkaan ohjaaminen ja tukeminen ei ole enää kiinni yksittäisen työntekijän taidoista ja kontakteista vaan yhteistyöverkoston keskinäinen tuki tuo nykyisin varmuutta asiakastyöhön erityisen mutkikkaissa tai umpikujaan ajautuvissa tilanteissa.

Aktivointi- ja työllistämisasioiden kautta sosiaalityöntekijät ovat joutuneet monin tavoin arvioimaan uudelleen omaa rooliaan, työmenetelmiään ja työskentelytapojaan. Jotkut haastatelluista kokivat, että sosiaalityön käytäntöihin liittyy liiaksi mystifiointia. Asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutukseen, käytettyihin työmenetelmiin ja asiakasprosessiin on vaikea päästä kiinni. Toimittaessa moniammatillisessa tiimissä työhön tulee eri tavalla läpinäkyvyyttä kuin tähän asti, jolloin on toimittu yksin ”rauhassa” omassa toimintaympäristössä sosiaalitoimen sisällä. Sosiaalityöntekijöiden mielestä tämä on varsin kova vaatimus peruspalveluissa työskenteleville ja edellyttää vahvaa ammatti-identiteettiä ja osaamista. Terveydenhuollon ja kuntoutuksen moniammatillisissa toimintaympäristöissä tämä on ollut tuttu ilmiö, ja työskentely asiakkaan kanssa on pitänyt olla läpinäkyvää, sopimuksellista ja tavoitteellista sekä asiakkaan että asiantuntijatiimin suuntaan.

6.2. Panostusta aikuissosiaalityöhön

Sosiaalityön kannalta muutos on ollut nopea ja perinpohjainen. Sosiaalityöntekijöiden mielestä aktivointikäytännöt ovat nostaneet myös aikuissosiaalityön uudella tavalla esille. Pääkaupunkiseudulla aikuissosiaalityön osaamiseen ollaan selvästi panostamassa koulutus- ja kehittämistoiminnan avulla, kun aiemmin sosiaalitoimessa kehittämistyön painopiste on ollut esimerkiksi lastensuojelussa ja vanhuspalveluissa.

Nyt edellytykset tehdä sitä mitä asiakastyössä on ”oikeasti” halunnut ovat lisääntyneet. Aikuissosiaalityö ilman toimeentulotukea avaa huikeita mahdollisuuksia työn kehittämiseksi, toisaalta tässä muutostilanteessa kuulee myös kylä puhetta siitä, että mitä me sitten tehdään jos meillä ei ole toimeentulotukea. (h15)

Sosiaalitoimessa aktivointityö on pitkälti merkinnyt sitä, että monet aiemmista työkäytännöistä on jouduttu hylkäämään. Mutta mitä tilalle? Sosiaalityöntekijät sanovat, että kentällä työ on kirjavaa, mikä johtuu sekä kovasta työtahdistista, haparoinnista asiakastyön organisoinnissa että osaamisen puutteesta. Sosiaalityöntekijät olivat huolissaan siitä, että pääkaupunkiseudulla ei nykyisillä resursseilla pystytä tarjoamaan kaikille tukea tarvitseville asiakkaille paneutuvaa työtötta. Esimiehet puolestaan olivat huolissaan siitä, että työote saattaa jäädä uusien yhteistyökäytäntöjenkin aikana liian usein pinnalliseksi ”näennäissosiaalityöksi”. Sosiaalityön laadun arvioitiin vaihtelevan runsaasti. Asiakaslähtöisen työn rinnalta löytyy tiukasti byrokraattisista normeista ja viranomaisuudesta kiinni pitävää työtötta. Muutos on myös nostattanut vastarintaa, ja perinteinen virastotyön mentaliteetti tuntuu edelleen elävän vahvassa.

Uusien käytäntöjen, työmenetelmien ja muun asiakastyön osaamisen juurruttaminen työhön edellyttää jatkuvaa koulutusta ja kehittämistyötä. Tarvitaan enemmän voimavara- ja ratkaisukeskeisen, kuntouttavan, verkostotyön sekä palveluohjauksen työotteiden osaamista. Suurkaupunkiympäristössä tarvitaan myös yhdyskuntatyön ja vertaistukea hyödyntävien työorientaatioiden hallintaa. Tutkimuksen aikana käynnistyi pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaan liittyvä kolmen kaupungin yhteinen Aku-kehittämishanke, jonka tavoitteena oli kehittää aktiivisia ja kuntouttavia työmenetelmiä aikuissosiaalityöhön erilaisten pilottihankkeiden ja yhteisen koulutus- ja kehittämistyön avulla (Aku-projekti 2005). Sosiaalialan täydennyskoulutuksen lakisääteistäminen vuonna 2005 tulee osaltaan parantamaan mahdollisuuksia pitkäjänteiseen ja systemaattiseen koulutukseen.

Toimeentulotukeen ja byrokraatiaan nojaava orientaatio elää sosiaalitoimessa syvällä, ja muutos siitä uudenlaiseen työotteeseen on iso harppaus. Outi

Cavénin (1999, 120-121) mukaan byrokratia on merkittävä sosiaalitoimistojen sosiaalityön jäsentäjä. Sosiaalityöntekijöille byrokratia on kuin konemainen rakennelma, joka merkitsee sääntöjä, määräyksiä ja ohjeita, ja sen logiikan tunteminen on olennainen osa ammattityötä. Byrokratia koetaan yhtäältä kaavamaiseksi ja asiakkaan aitoa kohtaamista kahlitsevaksi mutta toisaalta myös suojaavaksi elementiksi jatkuvan asiakastyön kuormituksessa työskentelevälle työntekijälle. Sosiaalityöntekijä kuljettaa byrokratiaa aina mukanaan, vaikka hän voikin hetkeksi jättää sen ovensa ulkopuolelle aidoissa asiakaskohtaamisissa, jolloin voi kaikessa rauhassa puhua asiakkaan kanssa oikeista asioista.

Sosiaalityöntekijät arvioivat työntekijöiden tiuhan vaihtuvuuden ja epäpätevien runsaan määrän aiheuttavan vakavia ongelmia (vrt. Rautiainen 2003). Se jarruttaa työkäytäntöjen kehittämistä ja heijastuu työntekijöiden osaamiseen, asiakastyön laatuun ja tehokkuuteen ja työn johtamiseen. Työntekijöiden vaihtuvuus hankaloittaa myös luottamuksellisten suhteiden rakentumista ja toiminta yhteistyöverkostossa hankaloituu. Toisaalta työntekijät eivät pysy alalla, koska työ on alipalkattua, aliarvostettua ja raskasta.

Sosiaalityöntekijät kokivat monia tavoitteiden ja todellisuuden välisiä ristiriitoja asiakastyössään. Sosiaalitoimistojen aluesosiaalityöntekijät arvioivat, että pyrkimys kokonaisvaltaiseen kuntoutukseen ja nykyiset asiakasmäärät ja epärealistiset odotukset ovat ristiriidassa keskenään. Asiakasvalikointi ja ohjaaminen sosiaalityöntekijän vastaanotolle peruspalveluissa sekä erikoistuneisiin palveluihin esimerkiksi yhteispalveluun tai työvoiman palvelukeskukseen vaatisi isoissa kaupungeissa hyvän ja systemaattisen mallin.

Profiloinnin ja erikoistumisen tarve on asiakastyössä kiireellinen. Jos akuutti- ja kriisityö ei toimi, niin paneutuvaan työhön ei päästä koskaan, aina sosiaalityössä tulee ovet täyteen, aina tulee ihmisiä joilla on niin kova hätä, että on pakko ottaa vastaan. Akuutti- ja kriisityö on aina tehtävä kun siihen on tarvetta. (h6)

Sosiaalityöntekijöillä oli monenlaisia kokemuksia siitä, että ilman huolella suunniteltua palvelurakennetta ja palvelujen porrastusta asiakasprofilointi tuottaa isoja ongelmia. Puutteellisten asiakasprofilointi- ja ohjauskäytäntöjen sekä runsaiden asiakasmäärien vuoksi myös sosiaalityötä joudutaan pääkaupunkiseudulla priorisoimaan. Kaikki halukkaat eivät pääse sosiaalityöntekijän vastaanotolle, vaan työntekijä joutuu valikoimaan kaikkein ”kiireellisimmät” asiakkaat. Miten valikoidaan kun asiakkaat haluavat sosiaalityötä, mutta kaikille ei riitä aikoja. Mistä asiakkaat saavat avun, jos tarve on kiireellinen ja kuka määrittelee kiireellisyyden? Jotkut sosiaalityöntekijöistä arvioivat myös toimeentulotuen ja sosiaalityön välisen siteen katkaisemisen sekä tilanearviointien ja seurannan puutteellisuuden jättäneen monia tukea

tarvinneita asiakkaita vaille tukea ja aiheuttaneen väliinpuotoamisia. Myös asiakkaat kokevat jatkuvasti muuttuvat käytännöt mutkikkaiksi. Esimerkiksi Helsingissä asiakkailla on edelleen vahva luottamus siihen, että on olemassa aina joku nimetty henkilö hoitamassa asioita, mutta näinhän harvoin enää on.

Meillä kanssa yhdellä alueella on työt jaettu siten, että on perhesosiaalityöntekijät, jotka tekevät lastensuojelua ja sitten meitä on 3 aikuissosiaalityöntekijää, joista 2 tekee toimeentulokityötä ja etuuskäsittelijät hoitavat norminmukaisen toimeentulotuen. Eli käytännössä aikuissosiaalityöntekijöille on annettu mahdollisuus tehdä ihan sitä aikuissosiaalityötä. Eli tehdään esimerkiksi perusteellisia tilannekartoituksia ja kirjallisia sosiaalityön palvelusuunnitelmia ja myös ja siitä pikkuhiljaa eteenpäin mietitään yhdessä asiakkaan kanssa tavoitteita, tehdään toimintasuunnitelmaa ja ohjataan asiakasta pitkäjänteisesti. Me ollaan tehty tätä nyt noin vuoden verran, mutta se on kaatumassa siihen, että meitä on vain kolme sosiaalityöntekijää. On pyritty siihen, että meillä olisi muutama kymmenen asiakasta, mutta ongelmaisia ja kiireellisiä asiakkaita pyrkii puheille niin paljon, me sanotaan sitä harmaaksi massaksi, että kaikkia ei pystytä palvelemaan. On sellaisia joilla ei ole sitten ketään, kysytään aina onko sinulla jo joku sosiaalityöntekijä ennestään, kun me ei oteta kaikkia. Jonkinlaista asiakasprofilointia tässä tarvittaisiin. Tähän asti jokainen työntekijä on päättänyt yksinään asiakasvalikoinnista, mutta nyt jatkossa pyritään yhteisin pelisääntöihin, ketkä voisi sopia. Jatkossa yritetään myös sellaista mallia, että etuuskäsittelijät oman tilanearvionsa kautta valikoisivat asiakkaita sosiaalityöhön. Nyt olemme aika pitkälti itse päättäneet kiireessä ketä otetaan. Ja usein asiakkaat on kiireellisen tuen tarpeessa, kun on päihdeongelmaa, mielenterveysongelmaa, talous ihan sekaisin. (h8)

6.3. Työorganisaatiot jatkuvassa muutoksessa

Haastattelut tehtiin vaiheessa, jolloin aktivointisuunnitelmia oli tehty peruspalveluissa kaksi vuotta, kaksivuotista yhteispalvelukokeilua oltiin lopettelemassa ja pääkaupunkiseudun kaupungit suunnittelivat uusien työvoiman palvelukeskusten toimintaa. Sosiaalityöntekijät kokivat, että tässä muutostilanteessa on vaikea pysähtyä kunnolla arvioimaan omaa työtä tai sitä mikä olisi toimiva perustason aikuissosiaalityön ja erikoistuneen palvelukeskuksen välisen työnjaon muodostama aktivointityön malli. Sekä työllistämispalveluja, aktivointityötä että koko sosiaalityön organisoimista leimaa jatkuva ja perinpohjainen toimintaympäristön ja työorganisaatioiden muutos:

- koko organisaation rakenteiden muutos (erityisesti Helsingissä)
- nopea siirtyminen yhteispalvelukokeilusta työvoiman palvelukeskusten suunnitteluun ja käynnistämiseen
- peruspalvelujen ja erikoistuneiden palvelujen välisen työnjaon ja asiakasprofiiloinnin organisointi
- sosiaalityön tehtävärakenteen uudistaminen
- työntekijöiden vaihtuvuus- ja rekrytointiongelmat

Helsingissä oli käynnissä suurin organisaatiomuutos. Koko sosiaaliviraston organisaatiota ollaan parin vuoden aikajänteellä muuttumassa aiempaa keskitetyimmäksi palvelujen elämäntapaajattelun pohjalta. Sosiaalityön osalta palvelut jakaantuvat vuonna 2005 lapsiperhepalveluihin, aikuispalveluihin ja vanhusten palveluihin. Aktivointitoiminta on siirtymässä suurpiirien aluesosiaalityöstä keskitetysti johdettuun aikuissosiaalityöhön. Oman lisänsä muutokseen tuo työvoiman palvelukeskus, joka rakentuu aiemman yhteispalvelukokeilun pohjalta kolmeksi alueelliseksi toimistoksi ja jonne keskitetään merkittävä osa aktivointi- ja työllistämispalveluista. Lisäksi on käynnissä sosiaalityön tehtävärakennemuutos, jonka myötä kolmannes sosiaalityöntekijöiden viroista muuttuu lähityöntekijöiksi, sosiaaliohjaajiksi tai perhetyöntekijöiksi. Muutos näillä kaikilla tasoilla on tapahtumassa samanaikaisesti ja siihen liittyy monia epäselviä, kiistanalaisia ja vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä.

Uusien työmallien sisäänajossa pääkaupunkiseudun ongelmaksi on osoittautunut organisaatioiden monimutkaisuus ja asiakasprosessien mutkikkuus. Kuntouttava työtoiminta -lain määrätessä kaikille tietyssä vaiheessa oleville asiakkaille tehtäväksi haastattelut ja aktivointisuunnitelma on varsinkin isoissa kaupungeissa palveluihin valikointia ja ohjaamista toteutettu kaavamaisesti ”Kelan listoilta”. Ääritilanteissa tämä on merkinnyt sitä, että aktivointisuunnitelmaa tehdessä asiakas ei ole ennestään kenenkään oma asiakas. Työvoiman palvelukeskuksilta odotetaan helpotusta ja selkeyttä myös näihin prosesseihin.

Kolme toisilleen ventovierasta ihmistä kohtaa toisensa haastattelutilanteessa, jolloin asetelma on täysin epärealistinen ja absurdi sekä asiakkaan että työntekijän kannalta. (h13)

Sosiaalityöntekijät kokivat, että sosiaalitoimen työtehtävien määrä on kasvanut merkittävästi. Perustyön lisäksi on tullut jatkuvasti uusia työtehtäviä, joiden omaksuminen kestää ja isot asiakasmäärät nähdään kehittämisen jarruna. Helsinkiläiset sosiaalityöntekijät arvioivat, että käynnissä työn on kehittämisen buumi, missä yhtenä selvänä taustana on tarve kehittää yhä tehokkaampia työkäytäntöjä taloudellisten

resurssien kaventuessa. Toisaalta myös koettiin, että iso ja moniportainen organisaatio on hidas muuttumaan.

Haastatteluhetkellä aktivointityön organisointitapa vaihteli suuresti pääkaupunkiseudun kolmessa kaupungissa. Muutosten kautta oltiin myös päätymässä erilaisiin ratkaisuihin. Muutosten suunnittelun aikajänne on ollut erittäin nopea, ja sosiaalityöntekijät olivat huolestuneita siitä, pystytäänkö kentän kokemuksia arvioimaan ja ottamaan riittävästi huomioon. Tämä huoli korostui erityisesti Helsingissä, jossa käynnissä oleva muutos oli perusteellisin. Myös Espoossa oli käynnissä sosiaali- ja terveystoimen organisaatiomuutos, mutta sen vaikutuksia aktivointityössä toimiviin sosiaalityöntekijöihin ei nähty niin merkittävänä kuin Helsingissä. Sekä Vantaalla että Espoossa suurin muutos oli työvoiman palvelukeskuksen käynnistäminen. Nähtäväksi jää, millainen palvelukeskuksen suhde alue-/aikuissosiaalityöhön tulee muodostumaan. Kaikissa kaupungeissa on jatkossakin tarkoitus pitää suuri osa aktivointisuunnitelmista edelleen peruspalveluissa. Sosiaalityöntekijöiden mielestä peruspalveluihinkin tarvittaisiin nykyistä enemmän resursseja.

6.4. Kriittinen katse suomalaiseen aktivointipolitiikkaan

Tärkeänä kiinnostuksen kohteena tutkimuksessani oli, miten asiakkaan valtaistumista ja uudenlaista asiantuntijuutta korostava kuntouttava sosiaalityö ja ideologiaan ja tavoitteiltaan jäsentymätön aktivointipolitiikka istuvat yhteen? Tarjoavatko aktivointipolitiikan kautta luotu lainsäädäntö, uudet organisaatiot ja yhteistyökäytännöt tilaa kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöille ja miten aktivoinnin tavoitteet ja keinot toimivat käytännössä? Tutkimusaineistoni tuotti tarkasteltavaksi kentän ääntä, ”street-level-bureaucracy”-arviointeja. Erityisesti tässä tilanteessa, kun oltiin tutkimassa ja arvioimassa sosiaalityön kannalta uutta ja varsin lyhyen aikaa sovellettua ammattikäytäntöä, sosiaalityöntekijät peilasivat omaa työtään ja kokemuksiaan yleisen tason tavoitteisiin. Vankan käytännön asiakastyössä kertyneen kokemuksen kautta sosiaalityöntekijöiden arviot pitkäaikaistyöttömyydestä, syrjäytymisestä ja aktivointipolitiikan strategisista linjauksista olivat moniulotteisia.

Sosiaalityöntekijät suhtautuivat pääosin myönteisesti suomalaiseen aktivointipolitiikkaan, sitä säätelevään lainsäädäntöön ja uusiin toimintamalleihin. Tästäkin tapauksessa lainsäädännöllä on ollut keskeinen toimintaa ohjaava ja vakiinnuttava merkitys. 1990-luvun pirstaleinen projektivaihe synnytti paljon hyviä paikallisia aktivoinnin ja työllistämisen käytäntöjä, mutta ne jäivät tilapäisiksi eivätkä vakiintuneet yleiseen palvelujärjestelmään. Toimivimpia malleja pystyttiin luomaan keskisuurilla paikkakunnilla ja palvelutarpeiltaan yhdenmukaisilla seuduilla, mutta pääkaupunkiseudulla ja muissa isoissa kaupungeissa kehitystyö oli muita alueita

haparovempaa ja hitaampaa (vrt. Karjalainen & Lahti 2001). Sosiaalityöntekijät kokivat aktivointiin ja kuntouttavaan työtoimintaan, yhteispalvelukokeiluun ja työvoiman palvelukeskukseen liittyvien uusien toimintamallien ja yhteistyökäytäntöjen syntyneen erittäin lyhyessä ajassa. He pitivät myös merkittävänä, että valtiovalta ei vain tuonut ylhäältä päin uudistuksia, vaan myös sosiaalitoimessa tuotettua tietoa ja kehitettyjä toimintamalleja hyödynnettiin mallien luomisessa. Vahvuutena pidettiin myös sitä, että aktivoinnin ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavat on määriteltä laissa väljästi, mikä mahdollistaa paikallisten mallien kehittämisen.

Aktivointibuumi on hyvä prosessi, josta ei pidä missään nimessä luopua. Aktivointilainsäädäntö ja laki kuntouttavasta työtoiminnasta on inklusiopoliittikkaa, jonka avulla yritetään saada ihmisiä mukaan myös sieltä reunoilta. Hyvinvointiyhteiskunnan vahvistamisen kannalta on tärkeä arvo, että sosiaaliset etäisyydet eivät ole ääri-laidoilta keskustaan valtavan suuret. (h1)

Uusi aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan paradigma nähtiin pikemminkin mahdollisuuksia tarjoavana kuin uhkatekijänä sosiaalityölle. Hyvin hoidettuna malli voi lisätä asiakkaiden osallisuutta, mutta sen uhkakuvana nähtiin yhteiskunnallisten jakojen syveneminen. Suhtautumisessa näkyi kuitenkin terve kriittisyys toiminnan tavoitteisiin, mahdollisuuksiin ja rajoihin. Aktivoinnin ja vastikkeellisuuden lisääntymisen koettiin olevan merkittävä yhteiskuntapoliittinen valinta, mikä on tuonut isoja muutoksia myös sosiaalityöhön. Aktivointipoliitiikan kannustava ulottuvuus on lisännyt asiakkaan tukemisen mahdollisuuksia ja viranomaisyhteistyötä, mutta toisaalta toimeentuloturvan entistä tiukempi yksilöllinen sääntely, kontrolli ja sitominen aktiivisuusveloitteeseen ovat jatkuvasti läsnä asiakastyössä. Sosiaalityön kannalta aktivointisuunnitelma on uusi toimiva väline, ja sitä pidettiin mielekkäänä asiakastyön jäsentäjänä, mutta sen rajallisuuskin on pystyttävä ymmärtämään. Kuntouttavaa työtoimintaa pidettiin sosiaalityön palvelukokonaisuudessa varsin marginaalisena välineenä, jota on sovellettu vain harvojen kohdalla.

Kokeneempien sosiaalityöntekijöiden mielestä laki kuntouttavasta työtoiminnasta ei tuonut sosiaalityöhön ”ideologisesti” mitään uutta ja he arvioivat, että lain henki on keinotekoinen ja ylhäältäpäin määräävä ja että muutos on ollut itse asiassa hyvin näennäinen. Velvoitteita ja sanktiointia on ollut aina käytössä, ja yhteistyötä on tehty asiakaskohtaisesti eri viranomaisten ja muiden yhteistyötahojen kanssa – aina kun siihen on ollut tarvetta ja aikaa.

Sosiaalityöntekijät korostivat myös, että 1990-luvun laman perintö pitäisi kytkeä nykyistä laajempaan yhteyteen. Sekä käytännön asiakastyössä että julkisessa keskustelussa nousee liian helposti esiin ongelmien yksilöllistämistä, moralismia ja syyllistämistä. Tästä keskeisestä yhteiskunnallisesta ongelmasta käydään usein julkista keskustelua, mutta liian monesti kapeista näkökulmista, ja jokaisella tuntuu

olevan vankka mielipiteensä siitä, mitä pitkäaikaistyöttömyydelle ja -työttömille pitäisi tehdä. Sosiaalityöllä pitäisi olla ilmiöihin ja asiakkaiden tilanteisiin yhteiskunnan rakenteita peilaava sosiaalipoliittinen näkökulma.

Laman ja pitkäaikaistyöttömyyden yhteiskuntapoliittiset taustat ja seuraukset unohdetaan liian helposti, ongelmia yksilöllistetään ja sitä kautta syyllistetään ihmisiä. Asiakastyön kautta oppii, että ei ole yksilöistä kiinni, miten menestyy. (h13)

Eräs haastatelluista pohti aktivointipoliitiikan ristiriitaista filosofiaa.

Aktivoinnin rinnalla elää tavalla tai toisella joutilaisuuden eetos, johon kaikki palkkatyön rasittamat jollain tavalla halajavat. Ennen vanhaan yläluokka sai nauttia joutilaisuuden etuoikeudesta, ja köyhät saivat raataa. Nyt kun köyhille on tullut sosiaalietuuksien kautta mahdollisuus joutilaisuuteen se halutaan ehdottomasti ottaa heiltä pois, kytkemällä etuuksiin työvelvoite. (h12)

Kritiikkiä kohdistui aktivoinnin tavoitteiden ja keinojen ristiriitaan. Koettiin, että sosiaalitoimen puolelle on lain myötä saatu niukasti lisää resursseja ja uusia asiakkaiden sosiaalista toimintakykyä parantavia palveluja pitäisi pystyä kehittämään kiireellisesti. Sosiaalityöntekijöiden mielestä myös että tavoitteiden ja keinojen välistä kuilua lisää myös se, että lain avulla uskotaan ratkaistavan pitkäaikaistyöttömyys ja kaikki siitä juontuvat ongelmat. Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat asettaneet korkeita tavoitteita avoimille työmarkkinoille työllistymiselle ja toimeentulotuen saajien vähenemiselle, mutta sosiaalityöntekijät arvioivat, että heidän asiakkaidensa kanssa on vaikea päästä tällaisiin tavoitteisiin. Sosiaalityöntekijöiden mielestä suunnitelmista välittyy mielikuva sosiaalityöstä jonkinlaisena pelastajana, jonka kautta löytyisi ratkaisuja rakennetyöttömyyden aiheuttamiin ongelmiin. Tämä tehtävä koettiin mahdottomaksi. Koska työllistyminen avoimille työmarkkinoille on epärealistista valtaosalle sosiaalitoimen kautta aktivointiin ohjautuvista asiakkaista, pitäisi sosiaalityöntekijöiden mielestä aktivoinnissa korostaa työllistämisenäkökulman sijaan laatutekijöitä, etenkin elämänhallinnan lisäämistä. Työllistymistavoitteen liiallinen korostaminen aktivointipoliitikassa saattaa sosiaalityöntekijöiden mielestä johtaa asiakasvalikoinnissa ns. ”kerman kuorintaan”. Syrjäytyvätkö kaikkein syrjäytyneimmät pois palveluista, syntykö aktivointiin asiakkaiden kannalta liian korkeita kynnyksiä, kun työntekijäresurssit ovat rajalliset, miten hoitaa samanaikaisesti vakavasti syrjäytyneitä ja sellaisia, jotka ovat kuntoutettavissa työelämään?

Ihmisiä voidaan aktivoida, mutta rakennetyöttömyyttä ei ratkaista aktivoinnin avulla, siihen tarvitaan uusia työpaikkoja. Talouspolitiikalla ja työpaikkoja luomalla voidaan ensisijaisesti vaikuttaa työllisyysasteen nostamiseen ja toi-

meentulotuki- ja työttömyysturvakulujen alenemiseen. Pääkaupunkiseudulla työmarkkinat ovat sinänsä vilkkaat ja avoimia työpaikkoja löytyy – mutta vähemmän sosiaalityön asiakkaille. Helsingin erityisongelmana on teollisten ja suorittavan tason työpaikkojen kato. Toisaalta asiakkaille löytyy myös monipuolisesti työllistymistä tukevaa palvelutarjontaa koulutusta, kuntoutuspalveluja, pajoja ja muuta vastaavaa. (h2)

Kuntien näkökulmasta sosiaalityöntekijät pitivät aktivointipolitiikan uhkakuvana myös sitä, että työmarkkinatuki muutetaan määräaikaiseksi ja kuntien rahoittamaksi etuudeksi, ja sitä kautta vastuu pitkäaikaistyöttömistä kaatuu kokonaan kunnille. Työhallinnon ja kuntien tehtävänjakoon työllistämisasioiden kaivattiin nykyistä selkeämpää määrittelyä. Työhallinnon lähtökohdat ovat määrittäneet liiaksi työvoiman palvelukeskusten suunnittelua, ja hankkeen ympärillä on käyty liian vähän yhteiskuntapoliittista keskustelua.

Palvelujärjestelmäämme koskien on tehty selkeä yhteiskuntapoliittinen valinta: työnhakukeskukset A-luokan työnhakijoille ja palvelukeskukset B-luokan työnhakijoille ja näistä tipahtaneet C-luokkaan pois työmarkkinatueltä – eli tehdäänkö jako kahden – tai kolmenlaisiin kansalaisiin, jako selviytyjiin ja ei-selviytyjiin?” (h6)

Minulla nousee aina karvat pystyyn, kun ruvetaan puhumaan kuntouttavan työtoiminnan työllistävästä vaikutuksesta. Esimerkiksi nuoren työllistäminen avoimille työmarkkinoille ei ole tässä kohdassa päällimmäinen tavoite. Aktivointi on enemmänkin vaihe, jossa herätellään ja avataan silmät ja sitten siirytään siitä eteenpäin. Tämä on se vaihe, milloin me autetaan sitä nuorta löytämään sen oma juttu, on se sitten opiskelu, oppisopimus tai työpaikka toivottavasti. Tai jollakin vapausrangaistuksen kunnialla suorittaminen - on iso juttu, jos se hoidetaan ikään kuin alta pois ja sen jälkeen tehdään uudet suunnitelmat. Jos kuntouttavan työtoiminnan mittarina on avoimille työmarkkinoille työllistyminen, niin mun mielestä silloin ollaan metsässä. (h16)

Aktivointityön painotukset ovat vaihdelleet suuresti pääkaupunkiseudulla. Helsingissä yhteispalvelun käynnistysvaiheessa alle 25-vuotiaat asiakkaat rajattiin pois asiakaskunnasta eikä nuorille myöskään tuotettu kuntouttavan työtoiminnan palveluja. Sosiaalityöntekijät arvioivat nämä asiakaspriorisoinnit täysin vääräsuuntaisiksi ja pitivät niitä eettisesti ja yhteiskuntapoliittisesti rankkana valintoina.

Nuorten passivointi tukien varaan on pahasta. Nuoriin pitäisi ensisijaisesti satsata, etteivät joutuisi samaan kuin nämä nelikiympäiset. Nuoriin voisi panostaa helpommin keinoin ja varhemmin. (h13)

Sosiaalityöntekijöiden mielestä toimeentuloturvan epäjohdonmukaisuudet tulevat vastaan jatkuvasti heidän päivittäisessä työssään. Toimeentulotuen hakeminen työt-

tömyysturvan alhaisuuden vuoksi kuormittaa sosiaalityötä ja teettää rutiininomaista ja turhauttavaa lisätyötä.

Työttömyysturvan tasokorotus veisi arviolta noin 30 000 - 40 000 turhaa asiakasta pois toimeentulotuen piiristä. Näitä ratkaisuja ei kukaan ole kuitenkaan halunnut poliittiselle asialistalleen. Nyt sosiaalitoimi tekee pitkälti Kelan työtä, muiden systeemien puutteita paikkaavaa työtä. (h6)

Pitkäaikaistyöttömien kanssa tehtävässä asiakastyössä ovat kohtuuttomat tilanteet ja väliinpuotoamiset jatkuvasti läsnä. Sosiaalityöntekijät toivat esiin kokemuksiaan siitä, että aktivointipolitiikka on edistänyt asiakaslähtöisyyttä käytännön asiakastyössä ja estänyt väliinpuotoamisia. Monisektorisen yhteistyön nähtiin myös murtavan – tosin hitaasti – ”asiakasta kyykyttäviä” käytäntöjä, joihin sosiaalityöntekijät kertoivat ajoittain törmänneensä yhteistyössä työhallinnon kanssa. Asiakkaiden kohtuuttomia tilanteita arvioivassa tutkimuksessaan Anna Metteri (2004) totesi, että virallisten mittareiden mukaan hyvinvointipalvelujemme ja etuusjärjestelmämme rakenne ei ole olennaisesti heikentynyt, mutta kansalaisten arjen läheltä ja marginaalitalanteista kerätyn tiedon valossa tilanne näyttää kuitenkin toisenlaiselta. Kaikki kansalaiset eivät enää mahdu hyvinvointivaltion suojiin, vaan he joutuvat turvautumaan kirkon, järjestöjen ja muiden epävirallisten tahojen apuun. Metterin mukaan kohtuuttomia tilanteita ja palvelujärjestelmästä syrjäytymistä tapahtuu monia eri reittejä: laillisten ns. byrokraatialoukkujen kautta (Hiilamo 2004), välinpitämättömyyden – ”mihinkään sopimattoman ihmisen ongelman”, paikallisen demokratian puuttumisen, päätöksenteon ja muutoksenhaun byrokraattisuuden sekä hallinnon kaksinaismoraalin kautta. Monien tutkimusten mukaan pitkäaikaistyöttömät joutuvat erityisen paljon syrjinnän kohteeksi ja väliinpuotoajiksi toimeentuloturvassa, terveydenhuollossa, työnhauksussa, työmarkkinoilla ja muissa palvelujärjestelmissä. Tutkimusten mukaan alhainen työmoraali ei kelpaa selitykseksi ainakaan ikääntyneiden joukkotyöttömyydelle, vaan esteet ovat yksilöstä riippumattomia, rakenteellisia, asenteellisia ja palvelujärjestelmän epäjohtonmukaisuuksista juontuvia. (Metteri, 2004, 110-111; Sosiaalibaronometri 2004; Hiilamo 2004; Patomäki 2001; Österman 2000.)

Sosiaalityöntekijät arvioivat, että uusi monisektorinen työote on nostanut esiin monia rakenteellisia epäkohtia, mm. työttömyysturvalainsäädäntöön on saatu asiakkaiden tilanteita kohtuullistavia muutoksia, jotka kannustavat asiakasta ja estävät väliinpuotoamista. Aktivointisuunnitelmien avulla on pystytty panostamaan myös moniin vaikeasti tavoitettaviin ja aiemmin piilossa olleisiin asiakasryhmiin, esimerkiksi kotona asuviin eristäytyneisiin nuoriin ja vailla työttömyysturvaa oleviin työttömyysturvalain 26§:n mukaisiin ns. työssäoloehtoasiakkaisiin. Sosiaalityöntekijät kokivat nämä seikat merkittävänä yhteiskuntapoliittisena parannuksina.

7. SOSIAALITYÖN ROOLI JA PAIKKA AKTIVOINTI- JA TYÖLLISTÄMISPALVELUISSA

7.1. Työhallintovetoisuudesta palvelutarpeiden pohjalta rakennettuihin malleihin

Sosiaalityöntekijät näkivät sosiaalityön roolin keskeisenä työllistämispalveluissa. Tämän roolin pitäisi näkyä myös organisatorisesti. Sosiaalityöntekijän osaaminen korostuu erityisesti silloin kun työttömän täysivaltainen toiminta on vaikeutumassa tai on jo vaikeutunut. Myös psykososiaalisista syistä koulutuksesta ja työelämästä syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kuntoutus on sosiaalityölle kasvava haaste. Sosiaalityön panos pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa on erityisesti sosiaalipoliittinen, yhteiskunnallisen ja rakenteellisen näkökulman tuominen työttömän tilanteen arviointiin ja tarvittavien tukitoimien suunnitteluun. Sosiaalityöllä on tärkeä eettinen vastuu asiakastyössä. Kullekin työttömälle on etsittävä juuri hänelle sopiva ratkaisu, jotta syrjäytyminen voidaan ehkäistä (Väisänen 2004, 10-11). Sosiaalityöntekijät korostivat, että yhteispalvelukokeilun työhallintovetoisuus aiheutti monenlaisia ongelmia. Tämä pitäisi jatkossa purkaa ja samalla vahvistaa sosiaalityön roolia. Keskeisimpänä keinona tässä nähtiin panostus parempaan johtamisjärjestelmään, työn suunnitteluun ja organisointiin sekä koulutukseen. Työllistämispalveluissa tarvitaan myös parempaa sosiaalityön resursointia, ja näihin vaativiin tehtäviin pitäisi pystyä rekrytoimaan kokeneita ja osaavia sosiaalityöntekijöitä.

Myös kuntouttava työtoiminta -lain arvioinnissa eri yhteistyötahot totesivat, että vastuu työttömyyden hoidosta kuuluu selkeästi myös kunnille, koska työttömät ovat suurin toimeentulotuen saajaryhmä. Päävastuu työllistämisasioiden pitäisi kuitenkin säilyä työhallinnossa. Yhteisvastuu aktivoinnissa on tärkeää, sosiaalitoimen rooliksi nähtiin ensisijaisesti asiakkaiden tukeminen työllistymisessä kunnan tarjoamin resurssein ja työllistymisen esteiden poistaminen. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 61.)

Isoissa kaupungeissa palvelumallit ja organisaatiot muuttuvat hitaasti. Yhteiskunnallinen muutos ja vaikutus asiakkaiden ongelmiin, tarpeisiin ja elämäntyyliin on kuitenkin nopeaa. Palvelujärjestelmän rakenteiden ja palvelumallien on joskus vaikeaa pysyä mukana tässä muutoksessa. Erään sosiaalityöntekijän mielestä:

Tässä (työvoiman palvelukeskuksen suunnittelussa) käytetään modernin yhteiskunnan rationaaliseen ideologiaan pohjaavaa mallia ratkaisemaan transmodernin yhteiskunnan ongelmia. Postmodernin käsitteeseen ei enää kuvaa pääkaupunkiseudun elämänpiiriä, sitä missä me nyt eletään. Elämänpiiri on pirstaloitunut, yhteisiä arvoja ei enää ole, eikä voida olettaa että viranomaisiltakaan löytyisi yhteisiä yksiselitteisiä tavoitteita, joiden pohjalta toimittaisiin yhdessä. Esimerkiksi monilla nuorilla ei oo minkäänlaista lojaalisuutta työyhteiskuntaan ja palkkatyöläisyyteen, joka taas meidän sukupolvellamme on vahvasti iskostettu alitajuntaan jo lapsesta pitäen. Sama koskee monia maahanmuuttajia. Sosiaalietuuksien ja pimeen työn yhdistäminen mielletään aivan normaaliksi tavaksi toimia. Kuitenkin työvoiman palvelukeskuksen tavoitteet, jotka juontaa jostain hallitusohjelmasta ja työhallinnon strategioista, rakentuu vahvan palkkatyöläisyyden ja työllisyysasteen voimakkaan nostamisen ympärille. Tää on täysi illuusio, koska pitkäaikaistyöttömien ns. kova ydin ei tuu työllistymään avoimille työmarkkinoille, vaan sen on jotenkin sopeuduttava elämään säästöliekillä. (h12)

Sosiaalityöntekijöiden mielestä aktivoinnin ja työllistämisen organisaatiot ja toimintamallit pitäisi rakentaa asiakkaiden tarpeista käsin, ja erilaisia sosiaaliseen kuntoutukseen ja työllistämiseen liittyviä toimenpidevaiheita voisi tulla mukaan asiakkaan palveluprosessiin joustavasti. Yhteispalvelussa kokeiltu toimintatapa nähtiin liian kaavamaiseksi, kun lähdettiin aina liikkeelle sosiaalityöntekijän ja työvoimaneuvojan työparilla ja pelkästään työllistymisen näkökulmasta.

Tavanomaisten työllistämispalvelujen painopisteen ja vastuun pitää olla työvoimatoimistossa, ja sosiaalityö ja terveydenhuolto tulisivat aina tarvittaessa joustavasti mukaan. Sosiaaliseen kuntoutukseen painottuva asiakastyö sellaisille asiakasryhmille, jotka tarvitsevat monipuolisia palveluja tuekseen ja joiden työllistäminen vie jopa vuosia, pitäisi puolestaan rakentua sosiaalitoimesta käsin. Terveydenhuollon ja työhallinnon palvelut olisivat tarvittaessa lisäresursseina. Sosiaalityöntekijöiden mielestä sosiaalityölle pitäisi antaa vahva vastuu monipuolista tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa työskentelyssä. Malli pitäisi rakentaa aiempien, esim. pääkaupunkiseudulla toteutettujen tuloksellisten kehittämishankkeiden pohjalta tuomalla työllistämisenäkökulma ja -velvoite sosiaalityöhön eikä rakentamalla mallia työhallinnon käytäntöjen mukaan. Tämä jako nähtiin tärkeäksi, koska ei ole mielekästä tehdä työllistämistä sosiaalitoimen keskeistä tehtävää. Haastateltujen mielestä hyviä esimerkkejä em. toiminnasta ovat 1990-luvun lopulla ESR-tuella toteutettu helsinkiläinen nuorten työllistämispalvelu Zappa ja Vantaalla vuonna 2000 käynnistetty Valokeila (Tuusa 2000).

Työllistämispalveluissa olisi sosiaalityöntekijöiden mielestä paljon käyttöä sosionomikoulutuksen saaneille lähityöntekijöille, esimerkiksi sosiaaliohjaajina ja työvalmentajina. Sosiaalityöntekijät toimisivat aktivointisuunnittelussa palvelutarpeiden arvioijina, yhteistyöverkoston ja palvelujen koordinoijina ja asiakkaiden

pitkän linjan ohjaustehtävissä. Lähtötekijät voisivat puolestaan toimia arkikuntoutuksessa, työvalmentajina työpaikoilla ja muissa käytännön tilanteissa ohjaamassa, motivoimassa ja kannustamassa.

Sosiaalityön ja sosiaalihoitojen tehtävälueiden määrittelyssä (Horsma & Jauhiainen 2004, 32, 42-43) sosiaalihoitojen panosta aikuistyössä tarvitaan erityisesti silloin, kun asiakkaan arvioidaan tarvitsevan arjen hallinnassaan tukea ja ohjausta. Sosiaalihoitoilla tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja ryhmien elämänhallinnan ja sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseen tähtäävää ehkäisevää ja kuntouttavaa tukea. Sosiaalihoitojen tehtävänä on arvioida ja tukea tehtyjen suunnitelmien toimivuutta asiakkaan arjessa. Ohjaus on asiakkaan kanssa yhdessä tekemistä, konkreettista opastamista, aktivoimista ja motivoimista, ”kartan tarkentamista ja oikeiden reittien ja rastiensa etsimistä ja kulkemista yhdessä asiakkaan kanssa”.

7.2. Kunnolla resursoitu perustyö – toimiva palveluketju

Sosiaalityöntekijät arvioivat, että avaimena sosiaalityön painoarvon nostamiselle aktivoinnissa on perustason työntekijöiden arvostuksen ja resurssien lisääminen. Yhteispalvelukokeilussa työskennelleet arvioivat, että jos perustyöhön saataisiin käyttöön yhteispalvelutasoiset resurssit, esimerkiksi joustavasti asiakaslähtöisesti liikuteltavat määrärahat, palvelu pelaisi hyvin ja asiakkaille olisi tarjolla järkeviä kuntoutumisen väyliä.

Työvoiman palvelukeskushankkeen nopea valmistelu sai osakseen myös kritiikkiä. Toisaalta tällaisen moniammatillisen ja -sektorisen palvelun perusajatus nähtiin hyvänä uudistuksena.

... mitään laajempia keskusteluja siitä ei ehditty käydä, se vaan tuli. (h6)

Tuotetaan erityispalveluja juuri niille, jotka niitä tarvitsevat ja yritetään ajatella näitä asioita hiukan syvemmin kuin perinteinen työvoimatoimisto tekee. (h1)

Sosiaalityöntekijöiden mielestä työvoiman palvelukeskusten vahvuus tai heikkous on siinä, miten hyvin ne linkittyvät muuhun palvelujärjestelmään. Kaikkien työmarkkina- ja toimeentulotukea saavien asiakkaiden siirtäminen isona massana palvelukeskukseen nähtiin uhkakuvana. Myös asiakkaiden ohjaaminen palvelukeskukseen kaavamaisesti tietyin kriteerein ”Kelan listoilta” ja ilman etukäteisarviointia huolestutti. Näillä menettelytavoilla asiakaskunta muodostuisi hyvin heterogeeniseksi. Joukossa olisi moniammatillista ja pitkäjänteistä palvelua tarvitsevia ”oikeita” tapauksia, joita pystyttäisiin tukemaan eteenpäin työllistymissuuntaan. Mutta joukossa tulisi olemaan myös sellaisia asiakkaita, joille työelämätaavoite on epärealisti-

nen ja joiden tarpeet ovat vahvasti perussosiaalityössä. Kaavamainen asiakasvalikointi saattaisi myös ohjata mukaan asiakkaita, jotka eivät tarvitsisi lainkaan näin järeätä panostusta tuekseen. Uhkakuvana olisi työn muuttuminen sekavaksi ja vaativaksi, eikä voitaisi välttyä samoilta ristiriidoilta, joihin törmättiin aiemmin jo yhteispalvelukokeilussa.

Toisena visiona nähtiin se, että perustyö resursoidaan kunnolla ja aikuisosiaalityössä pelaisi aktivointisuunnittelu työvoimatoimiston kanssa hyvin, ja työllistymistavoitteiset asiakkaat pystyttäisiin hyvän peruspalvelutyön kautta ohjaamaan työvoiman palvelukeskukseen. Tätä kautta palvelukeskuksen työ määrittyisi selkeämmin työllistymistavoitteisen toiminnan ympärille, ja sosiaaliseen kuntoutukseen painottuva toiminta toteutettaisiin sosiaalitoimen puolella. Haastatteluhetkellä missään kaupungissa ei ollut vielä käsitystä siitä, millainen asiakasvalikoinnin ja ohjauksen toimintamalli ja perus- ja erityispalvelujen välinen porrastus aktivointi- ja työllistämispalveluissa otetaan käyttöön.

Sosiaalityöntekijät arvioivat myös, että työvoiman palvelukeskuksen työmallin kannalta on ratkaisevaa ovatko yksiköt aidosti yksilöllistä asiakastyötä toteuttavia yksiköitä vai palveluja tilaavia organisaatioita. Heidän mielestään oli nähtävissä paljon merkkejä jälkimmäisestä painotuksesta, esimerkiksi suunnittelukeskusteluissa ostopalveluilla on nähty olevan varsin iso osuus asiakkaiden palvelukonaisuuksissa. Mikäli painopiste kallistuisi enemmän tähän suuntaan, oli sosiaalityöntekijöiden huolena arviointi- ja ohjaustyön laatu. Kuka tarjoaa asiakkaille lähi-kontaktin ja jatkuvuuden, tekee asiakasarvioinnit ja hoitaa asiakkaiden tiiviin ja pitkäjänteisen ohjaustyön? Tätä työtä on vaikea ulkoistaa ostopalveluihin. Työvoiman palvelukeskuksessa puhdasoppisen tilaaja – tuottaja -mallin soveltaminen saattaisi isoissa kaupungeissa merkitä asiakkaiden tarvitsemien palvelujen ja kontaktien hajoamista entisestään.

Työllistymistä tukevien palvelukokonaisuuksien lähtökohtana pidetään asiakaslähtöisyyttä, palvelujen saumatonta liittymistä toisiinsa ja eri toimijoiden välistä luontevaa yhteistyötä. Markkinaohjautuvuuden, julkisten palvelujen ulkoistamisen ja kilpailuttamisen myötä Suomessa on yhä enemmän siirrytty tilaaja-tuottaja -malliseen toimintatapaan, ja tämän kehityksen myötä edellä mainituista tavoitteista on yhä vaikeampaa pitää kiinni. Monipuolista ja pitkäjänteistä tukea tarvitsevan asiakkaan näkökulmasta uuden julkishallintojärjestelmän uhkakuvana on, että kokonaisuus pirstaloituu, kun asiakkaan tarvitsemat palvelut järjestetään toisistaan irrallisten projektimaisten palasten kautta. Tällaisessa tilanteessa palveluja ohjaavan ja koordinoivan tahon mahdollisuudet huolehtia asiakkaan pitkäjänteisestä ohjauksesta heikkenevät (vrt. Möttönen 2005; Niiranen 2001, 17 - 27).

8. YHTEENVETO JA POHDINTA

8.1. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen jäsenitys aktivointi- ja työllistämispalveluissa

Kuntouttavan sosiaalityön jäsenitystä aktivointi- ja työllistämispalvelujen kontekstissa voidaan tehdä useasta eri näkökulmasta. Kuntouttavan sosiaalityön käsite on tullut sosiaalityön kenttään monien reittien kautta. Yhtäältä taustalla ovat sosiaalityön sisältä nousevat kehittämistavoitteet ja -paineet sekä tarve organisoida sosiaalityötä uudella tavalla muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Toisaalta kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen entistä systemaattisempi jäsentäminen kytkeytyy tarpeeseen juurruttaa 1990-luvulla toteutetuissa työllistämisen- ja kehittämissuhteissa luotuja asiakkaan valtaistumista tukevia malleja yleiseen palvelujärjestelmään. Myös kuntoutuspalveluissa tapahtuneella sosiaalisen ulottuvuuden vahvistumisella on ollut merkittävä vaikutus tähän kehitykseen.

Viime vuosikymmenellä toteutetut työllistämisen- ja kehittämishankkeet ja niiden arvioinneissa esiin nostetut hyvät käytännöt ennakoivat 2000-luvun aktiivisen sosiaalipolitiikan paradigmaan kytkeytyvää lainsäädännöllistä ja organisatorista muutosta. Tätä kautta uudet lainsäädännölliset ja hallinnolliset rakenteet ovat luoneet tilaa ja edellytyksiä kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöille myös kuntien peruspalveluissa. 1990-luvun pirstaleisen projektivaiheen kautta ollaan tällä vuosituhannella pääsemässä uudenlaiseen, sektorirajat ylittävään ja asiakkaiden palveluprosessien kautta rakentuvaan paikalliseen palvelukulttuuriin. Pitkäaikais-työttömien aktivointikäytäntöjen myötä kuntien peruspalveluissa ollaan luomassa edellytyksiä uudentilaiselle aikuissosiaalityölle, joka painottuu sosiaaliseen muutostyöhön ja jossa sovelletaan kuntouttavan sosiaalityön työmalleja.

Tutkimukseen osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden jäsenitykset omasta työstään, työnsä etiikasta ja suhteestaan asiakkaisiin ovat samansuuntaisia kuin tämän päivän kuntoutus- ja valtaistumiskeskustelun. Sosiaalityön ammattikäytännöt jäsentyivät pitkälti samantyyppisiksi kuin sosiaalityössä kuntoutusalan erityis- ja palveluissa ja erilaisissa aktivoinnin ja työllistämisen kehittämishankkeissa mallinnetuissa hyvissä käytännöissä. Sosiaalityön ammattikäytännöissä on eriteltävissä kolme painopistettä: asiakkaan tilannearviointiin keskittyvä työ, asiakkaan palveluprosessia ohjaava työ sekä rakenteellinen sosiaalityö.

Sosiaalityö ja tilanearvioinnit

- Asiakkaan elämäntilanteen kokonaisvaltainen ja realistinen kartoittaminen, jossa korostuu asiakkaan oikeuksien turvaaminen – huolehtia, että hän tulee kuuluksi, että hänen elämäntilanteensa arvioidaan ja otetaan kaikessa laajuudessaan huomioon suunnitelmaa tehtäessä.
- Arvioida mitä on asiakkaan motivoitumattomuuden takana, millaisia elämäntilanteita, arvoja, asenteita.
- Turvata asiakkaan suunnitelman pitkäjänteisyys ja etenemisen painopisteet.
- Työllistymisesteiden selvittäminen – suunnitella asiakkaan kanssa mitä niiden raivaamiseksi ja poistamiseksi voidaan tehdä.

Sosiaalityön palveluohjausrooli

- Asiakkaan valtaistumisen tukeminen (advocacy): palveluverkoston palvelujen kohdennettu tarjoaminen, palveluihin ohjaaminen, uusien palvelumahdollisuuksien kartoittaminen.
- Toimintakeskeisyys, konkreettisuus, jalkautuva työote.
- Asiakkaan motivointi, ohjaaminen, tukeminen, elämänhallinnan taitojen harjaannuttaminen.

Rakenteellinen sosiaalityö

- Asiakkaan omien verkostojen, vertaistuen ja muun epävirallisen tuen hyödyntäminen, yhdyskuntatyö, sosiaalinen vaikuttamistyö.
- Korostuu erityisesti kaupunkisosiaalityössä, jossa työskennellään marginalisoituneiden asiakasryhmien kanssa.
- Sosiaalinen raportointi ja vaikuttamistyö – kentän ja johdon välinen kahdensuuntainen tiedonkulku on avainasemassa muutostyössä.

Sosiaalityöntekijän roolin lähtökohtana on vastuun kantaminen asiakaslähtöisyydestä, kokonaisvaltaisuudesta ja asiakkaan arjen ymmärryksestä. Aktivointisuunnitelmaan liittyvässä tilanearvioinnissa sosiaalityöntekijät korostivat omaa rooliaan arvioida asiakkaan elämäntilannetta kokonaisuutena täydentämässä työhallinnon työllistymiseen painottuvalle näkökulmaa. Toinen kulmakivi on asiakaslähtöisyys, huolehtiminen siitä, että asiakas tulee kuulluksi ja että hänen näkökulmansa otetaan

aidosti huomioon tilannearvioinnissa ja suunnitelman teossa. Sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu myös arvioida työllistymistä estäviä ja haittaavia tekijöitä asiakkaan elämäntilanteessa ja suunnitella asiakkaan kanssa mitä niiden raivaamiseksi ja ratkaisemiseksi voidaan tehdä. Vaikeissa asiakastilanteissa sosiaalityön tilannearvion kautta löytyy myös taustaa ja jäsenystä sille, mitä on asiakkaan motivoitumattomuuden takana.

Palveluohjausrooli, kuntoutujan elämän fasilitoijan rooli on keskeinen sosiaalityössä. Sosiaalityöntekijä luo yhteyksiä asiakkaan ja palvelujärjestelmän yhteistyöverkostoon, toimii asiakkaan pitkän linjan suunnitelman ohjaajana, koordinoijana ja tukihenkilönä ja vie asiakkaan prosessia eteenpäin. Sisällöllisesti pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden kanssa tehtävä sosiaalityö painottuu sekä työllistymistä tukevaan ohjaukseen että työllistymisen esteiden raivaamiseen. Yhteispalvelussa toimineilla sosiaalityöntekijöillä oli toiminnan kokeiluluonteen pohjalta selvästi paremmat edellytykset ja valmiudet oman työnsä kehittämiseen tähän suuntaan. Kaupunkien peruspalveluissa aluesosiaalityössä aktivointisuunnittelussa työskennelleet sosiaalityöntekijät puolestaan kokivat, että prosessimaisuuteen, pitkäjänteiseen ja paneutuvaan työotteeseen oli vielä pitkä matka asiakasmäärien ja aikapulan vuoksi. Asiakastyön organisointiin liittyvät ratkaisut vaikuttavat myös merkittävällä tavalla uusien työkäytäntöjen kehittämiseen.

Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaneuvojien – aktivoinnin perustiimin – työparityöskentelyyn sisältyy monenlaisia vahvuuksia, mutta myös heikkouksia ja jännitteitä. Kasvotusten tehtävä yhteinen asiakastyö on lisännyt avoimuutta ja keskinäistä luottamusta, ja yhteisesti tehdyillä suunnitelmilla on paremmat edellytykset muotoutua ”aidoiksi” asiakkaan omiksi suunnitelmiksi. Asiakasta ei ”luukuteta” eikä hän voi myöskään puhua asioistaan eri tavoin eri työntekijöille. Myös asiakailta on välittynyt pääosin myönteisiä kokemuksia tästä työmallista. Vaikeasti työllistyvien asiakkaiden kanssa työskenneltäessä ovat terveydenhuollon ja Kelan roolit tärkeitä. Pääkaupunkiseudulla yhteispalvelukokeilussa Kelan panos asiakasyhteistyössä jäi kuitenkin niukaksi, ja tämä koettiin ongelmalliseksi.

Monisektorisessa yhteistyössä erilaisten toimintakulttuurien, ammattikäytäntöjen ja arvomaailmojen väliset jännitteet heijastuvat käytännön asiakastyöhön monin tavoin. Sosiaalityön prosessimaisen, kokonaisvaltaisuutta ja pitkäjänteisyyttä korostavan työtteen ja työhallinnon työllistämiseen keskittyvän, toimenpidekeskeisen ostopalvelujen kautta rakentuvan palvelukonseptin yhteensovittaminen tuottaa selvästi ristiriitoja. Kokemukset yhteistyön toimivuudesta ovat kuitenkin selvästi riippuvaisia johtajuus- ja yhteistyörakenteiden toimivuudesta. Tämä näkyi erityisesti yhteispalvelukokeilussa. Mitä huonommin suunnitellut ja epäselvät johtajuus- ja yhteistyörakenteet olivat sitä enemmän palvelujärjestelmien väliset ristiriidat nousivat pintaan. Johtajuuden, rakenteiden ja yhteistyökäytäntöjen toimiessa hyvin, koet-

tiin yhteinen asiakastyö mielekkääksi ja tulokselliseksi, eikä vanhoihin työkäytäntöihin tunnettu kaipuuta.

Aktivointi- ja työllistämispalvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa tarvitaan hyvää johdon ja kentän välistä vuoropuhelua. Ilman tällaista vuoropuhelua kentällä saatetaan kokea, että sosiaalityöntekijöiden odotetaan aktivoivien myötä tekevän ihmeitä. Tai, että sosiaalitoimen johdolla ei ole riittävää tuntumaa työn arkeen. Ilman kentällä tehtävän arkityön tuntemusta tavoitteet saatetaan asettaa epärealistisiksi ja painottaa niitä liiaksi esimerkiksi työllistymiseen avoimille työmarkkinoille tai nopeaan toimeentulomenojen alenemiseen. Yhtenä työllistymistavoitteeseen keskittymisen uhkakuvana on myös ns. ”kerman kuoriminen”, jolloin priorisoidaan ensisijaisiksi sellaisia asiakkaita, joiden arvellaan työllistyvän, ja kaikkein huono-osaisimmat syrjäytyvät palveluista. Työllistymistä korostavat tulostavoitteet eivät anna riittävästi tunnustusta pitkäjänteiselle, asiakkaan sosiaalista kuntoutumista tukevalle työlle. Työllistymisprosenttien rinnalle tavoitteiksi ja arviointimittareiksi pitäisi rakentaa pienten askelten kautta tapahtuvaa kuntoutumista, asiakkaan omaa kokemusta ja elämäntilanteen kohentumista kuvaavia ja mittaavia laadullisia arviointimalleja. Jokaisen työntekijän tulisi myös pystyä käyttämään edellä kuvattuja arviointimalleja. Tätä kautta tavoitteet eivät karkaisi ulottumattomiin ja samalla pystyttäisiin osoittamaan työn konkreettisia saavutuksia ja esittelemään niitä ymmärrettävällä tavalla myös päättäjille.

Aiemmin kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt olivat kuntien peruspalveluissa satunnaisia ja kiinni yksittäistä työntekijästä tai toimiston työkuluttuurista. Yhteistyö työhallinnon kanssa oli ohutta ja vain harvoin pystyttiin tekemään pitkäjänteistä asiakastason yhteistyötä. Viimeaikainen muutos on ollut nopea ja perinpohjainen. Se on tuonut uusia näköaloja asiakastyön tavoitteisiin, työmenetelmiin ja laajentanut ja tiivistänyt yhteistyöverkoston. Muutos on ollut myös oppimisprosessi, joka on avannut sosiaalityöntekijöille työhallinnon ja muiden yhteistyötahojen tavoitteita, toimintamalleja ja palveluja. Toisaalta muutoksen myötä myös sosiaalityöntekijät ovat joutuneet arvioimaan uudelleen omaa rooliaan, työmenetelmiään ja työskentelytapojaan ja tuomaan niitä näkyviksi eri yhteistyötahoille. Tämä on haaste, joka edellyttää dokumentointi- ja arviointikäytäntöjen kehittämistä, tutkivaa työtettä omaan työhön ja myös uuteen työorientaatioon kouluttautumista.

Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen juurruttamista kuntien peruspalveluihin vaikeuttavat kuitenkin monenlaiset reunaehdot ja mekanismit. Monet näistä ovat pääkaupunkiseudun ja isojen kaupunkien erityisongelmia. Aktivointikäytäntöjen ohella sosiaalityön toimintaympäristössä on käynnissä jatkuva asiakastyön organisoimisen ja työorganisaatioiden muutos. Näissä muutoksissa sosiaalityön asema on epävakautunut. Tällaisia mekanismeja ja muutoksen reunaehtoja olivat:

- koko sosiaalitoimen organisaation rakenteiden muutos (erityisesti Helsingissä)
- nopea siirtyminen yhteispalvelukokeilusta työvoiman palvelukeskusten suunnitteluun ja käynnistämiseen,
- peruspalvelujen ja erikoistuneiden palvelujen välisen työnjaon ja asiakasprofiloinnin ja -ohjauksen organisointi
- sosiaalityön tehtävärakenteen uudistaminen: aikuissosiaalityön jakaantuminen sosiaaliturvatyöhön ja sosiaaliseen muutostyöhön (Helsingissä), sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen välinen tehtävänjako
- työntekijöiden vaihtuvuus- ja rekrytointiongelmien ja epäpätevien suuri määrä
- suuret työntekijäkohtaiset asiakasmäärät ja jatkuvasti lisääntyvä ja muuttuva tehtäväkenttä

Muutos näillä kaikilla tasoilla on tapahtumassa samanaikaisesti ja limittäin ja siihen sisältyy monia epäselviä, kiistoja aiheuttavia ja vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä. Tutkimukseen osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden mielestä nopea muutosprosessi aiheuttaa epävarmuutta, erimielisyyksiä, vähentää sosiaalityön vetovoimaisuutta kunnallisissa peruspalveluissa sekä vaikeuttaa oman työn arvioimista ja selkeiden johtopäätösten tekemistä käynnissä olevasta kehityksestä.

Suomalainen sosiaalityö on verrattuna monien muiden maiden ammattikäytäntöihin ollut vahvasti byrokraatiaan ja toimeentuloturvatyöhön nojaava. Kunnissa aikuissosiaalityön työorientaatio on perinteisesti jäsentynyt toimeentulotuen kautta. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen myötä aikuissosiaalityössä on käynnissä murrosvaihe. Nyt aikuissosiaalityötä ollaan esimerkiksi Helsingissä jakamassa sosiaaliturvatyöhön ja sosiaaliseen muutostyöhön. Sosiaalityöntekijöiden arviot aktivointityön ja toimeentulotuen suhteesta ovat monin tavoin jakautuneita ja jännitteisiä. Haastatelluista enemmistön mielestä toimeentulotuki pitäisi hoitaa aktivointityöstä erillään, ja aikuissosiaalityö ilman toimeentulotukea avaa mahdollisuuksia oman työn kehittämiseksi. Toimeentulotuen kirjallinen hakeminen ja delegointi etuuskäsittelijöille on muuttanut merkittävästi työkäytäntöjä, mutta tästä huolimatta sosiaalityöntekijät kokivat, että alue- ja aikuissosiaalityö ovat edelleen liian tiukasti sidoksissa toimeentulotukeen.

1990-luvun työllistämisen- ja kehittämissuunnitelmat valmistelivat ja pohjustivat ajatusmaailmaa ja muutosta kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön pohjaksi merkittävällä tavalla, ja monia projekteissa kehitettyjä hyviä käytäntöjä on pääkaupunkiseudulla myös pystytty tuomaan peruspalvelujen työkäytäntöihin. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta loi kuntien peruspalvelujen, työhallinnon ja Kelan välille uudenlaisen sektorirajat ylittävän palvelukulttuurin, joka tarjoaa tutkimukseen osal-

listuneiden mielestä kelvolliset raamit rakentaa nykyistä asiakaslähtöisempää työtettä.

Sosiaalityön rooli aktivointi- ja työllistämispalveluissa on keskeinen ja tämän pitäisi näkyä myös organisatorisesti. Yhteispalvelukokeilun monenlaisia ongelmia tuottanut työhallintovetoisuus pitäisi jatkossa purkaa ja vahvistaa sosiaalityön ja sosiaalityön roolia. Keskeisimpänä keinoina tässä ovat panostus parempaan johtamisjärjestelmään, työn suunnitteluun ja organisointiin. Sekä peruspalveluissa että työvoiman palvelukeskuksissa tarvitaan myös parempaa sosiaalityön resursointia, ja kuntien pitäisi pystyä rekrytoimaan näihin vaativiin tehtäviin osaavia sosiaalityöntekijöitä.

Aktivoinnin ja työllistämisen organisaatiot ja toimintamallit tulisi rakentaa asiakkaiden tarpeista käsin. Asiakastyön prosessin rakentaminen tällä tavoin merkitsisi sitä, että erilaisia sosiaaliseen kuntoutukseen ja työllistämiseen liittyviä toimenpiteitä sisällytettäisiin palveluprosessiin asiakkaan tarpeiden pohjalta ja joustavasti suunnitelman etenemisen myötä. Tavanomaisten työllistämispalvelujen painopisteen ja vastuun pitää olla työvoimatoimistossa, sosiaalityön ja terveydenhuollon panos voisi tulla tarvittaessa joustavasti asiakaskohtaisesti mukaan. Sosiaalinen kuntoutus, johon sisältyy monipuolisia ja pitkäkestoisia palveluja, pitäisi puolestaan rakentua sosiaalityön kautta. Terveydenhuollon ja työhallinnon palvelut olisivat näissä palveluissa tarvittaessa lisäresursseina.

Avaimena sosiaalityön merkityksen nostamiselle aktivoinnissa on perustason työntekijöiden arvostuksen ja resurssien lisääminen, koska merkittävä osa aktivointisuunnittelusta ja ohjaustyöstä tultaneen edelleen tekemään yhteistyössä peruspalvelujen aikuissosiaalityön ja muiden yhteistyötahojen kanssa. Parempien aikuisosiaalityön resurssien avulla aktivointisuunnittelu työvoimatoimiston kanssa saataisiin nykyistä toimivammaksi, ja työllistymistavoitteiset asiakkaat pystyttäisiin hyvän peruspalvelutyön kautta ohjaamaan nopeasti työvoiman palvelukeskukseen. Näin palvelukeskuksen työ määrittäisi selkeämmin työllistymistavoitteisen toiminnan ympärille, ja sosiaaliseen kuntoutukseen painottuva toiminta toteutettaisiin sosiaalityön puolella. Käynnistymässä olevien työvoiman palvelukeskusten työmallin kannalta on ratkaisevaa, miten hyvin peruspalveluista sinne tapahtuva asiakasohjaus suunnitellaan ja millainen painoarvo niiden oman yksilöllisen asiakastyön ja ostopalvelujen välille rakennetaan. Ostopalvelumallin riskinä, erityisesti isoissa kaupungeissa, on palvelujen hajanaisuus sekä asiakkaiden lähikontaktien ja pitkäjänteisen ohjausprosessin oheneminen.

Pääkaupunkiseudulla organisaatioiden koon ja monimutkaisuuden vuoksi uuden palvelukulttuurin rakentaminen on edennyt selvästi hitaammin kuin pienillä paikkakunnilla. Uuden palvelukulttuurin rakentaminen on riippuvaista sektorirajat ylittävän yhteistyön perinteistä, yhteisten strategioiden luomisesta ja johdon sitou-

tumisesta muutokseen. Myös pääkaupunkiseudulla kokemukset paikallisista yhteistyökulttuureista, niiden kehitysvaiheista ja muutosedellytyksistä, vaihtelivat suuresti sekä kaupungeittain että kaupunkien sisällä alueittain. Yhteispalvelukokeilussa saatiin parhaimmillaan alulle uudenlaisen paikallisen intensiivisen palvelutyön mallin ja kasvokkain toimivan moniammatillisen työyhteisön kehittämistyö. Yhteispalvelun sekä myönteiset että kielteiset kokemukset toimivat pohjana käynnistyvien työvoiman palvelukeskusten suunnittelutyössä.

Suomalaisen aktivointipolitiikan ideologinen ohuus ja erisuuntaisten tavoitteiden ja keinojen ristiriitaisuus heijastuvat selvästi kentän kokemuksiin ja arviointeihin. Tutkimukseen osallistuneiden sosiaalityöntekijöiden arvioinnit suomalaisesta aktivointipolitiikasta olivat pääosin myönteisiä, mutta samalla myös kriittisiä. Yhtäältä kokemuksena oli, että käytännössä muutos on ollut varsin näennäinen eikä aktivointipolitiikka ei ole sinänsä tuonut työhön olennaisesti uutta. Velvoittavuutta ja sanktiointia on aina sisällytetty sosiaalityöhön. Toisaalta aktivointia säätelevän lainsäädännön aiheuttama muutos koko sosiaalipoliittiseen järjestelmään ja sitä kautta arjen työkäytäntöihin ja yhteistyörakenteisiin on ollut merkittävä, ja se on myös tuotu käytäntöön lyhyessä ajassa. Hyvinvointipolitiikan ideologinen muutos heikenevästä universalismista kohti lisääntyvää velvoittavuutta ja kansalaisten omaa vastuuta heijastuu monin tavoin sosiaalityön arkeen.

Aktivointipolitiikan avulla pitäisi ensisijaisesti tukea sosiaalista osallisuutta, tarjota syrjäytyneille ja syrjäytymisvaarassa oleville kannustusta ja todellisia keinoja parantaa elämänhallintaansa ja työmarkkinavalmiuksiaan. Aktivointiin sisältyvä sosiaaliturvan leikkaaminen, yksilöllistäminen ja moralismi on tälle tavoitteelle vastakkainen ja yhteiskunnallisia jakoja syventävä tendenssi. Sosiaalityön arjessa tavoitteiden ja keinojen ristiriita on kuitenkin keskeisenä ongelmana. Julkisessa keskustelussa korostetaan liaksi avoimille työmarkkinoille työllistämistä, mikä koetaan varsin epärealistiseksi tavoitteeksi työskenneltäessä pitkään työelämän ulkopuolella olevien moniongelmaisten asiakkaiden kanssa. Nykyiset työhallinnon ja sosiaalitoimen käytettävissä olevat keinot ovat varsin rajallisia, ja työvoiman jontapainotteisen aktivoinnin rinnalle pitäisi kehittää työvoiman kysyntää lisääviä ja työmarkkinoiden syrjiviä mekanismeja purkavia toimintamalleja. Nykyisten työhallinnon ja sosiaalitoimen palvelujen välimaastoon jää edelleen palveluaukko, ”iso harmaa alue”. Aktivointiin tarvitaan kuitenkin lisää sosiaalisen kuntoutuksen palveluja, joiden avulla tuettaisiin asiakkaan arkista selviytymistä ja kuntoutumista ja lisättäisiin heidän työllistymisvalmiuksiaan.

LÄHTEET

Ahonen S (1996) Fenomenografinen tutkimus. Teoksessa L Syrjälä, S Ahonen, E Syrjäläinen, S Saari, Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä. Helsinki, 114- 161.

Aku-projekti, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, <http://www.hel.fi/sosv/hankkeet/aku/3.1.2005>.

Ala-Kauhaluoma M, Keskitalo E, Lindqvist T, Parpo A (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes-tutkimuksia 141. Helsinki.

Ala-Nikkola M, Sipilä J (1996) Yksilökohtainen palveluohjaus (case management) – uusi ratkaisu palvelujen yhteensovittamisen ikuisiin ongelmiin. Teoksessa A Metteri (toim.) Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja 1996.

Alasuutari P (1993) Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere.

Arnkil E (1991) Peilejä. Hypoteeseja sosiaalityön ristiriidoista ja kehitysvyöhykkeistä. Sosiaali- ja terveyshallitus. Tutkimuksia 5. Helsinki.

Arnkil TE, Eriksson E, Arnkil R (2003) Palvelujen dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes, raportteja 253. Helsinki.

Arnkil R, Karjalainen V, Aho S, Lahti T, Lyytinen S-M, Spangar T (2004) Yhteispalvelusta palvelukonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun loppuraportti. Työministeriö. Helsinki.

Cavén O (1999) Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Painosalama Oy. Helsinki.

Eskola J, Suoranta J (2000) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino Oy. Tampere.

Fook Jan (2001) Identifying Expert Social Work: Qualitative Practitioner. Teoksessa I Shaw, N Gould, Qualitative Research in Social Work. Introducing Qualitative Methods. London, UK.

Frangén T (2003) Aktivointisuunnitelma – toinen mahdollisuus? Suunnitelmaan osallistuneiden kokemuksia. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, sosiaalipoliittikan laitos.

Freire P (1977) Utbildning för befrielse. Gummerssons Kursiv. Stockholm.

- Hallitusohjelma (2003) Valtioneuvosto. <http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/39357>. 3.1.2004.
- Heikkilä M (2003) Vastuuta työttömyyden hoidosta levitettävä. Dialogi-lehti 5, 7.
- Heikkilä M & Kaakinen J, Korpelainen N (2003) Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. STM:n työryhmämuistioita 2003:11. Helsinki.
- Heinonen J (1993) Kattotarinnasta monikärkiseen pohdintaan. Gaudeamus. Helsinki.
- Heinonen T, Spearman L (1999) Social Work Practice. Problem Solving and Beyond. Toronto/Vancouver. Canada.
- Hiilamo H (2004) Köyhille oikeus työhön. Helsingin Sanomat 24.12.2004.
- Hilpinen M (2005) Kuopiolaiset työllistymisen portaat. Luento Sosiaalityön tutkimuksen päivillä 4.2.2005 Tampereen yliopistossa.
- Hirsjärvi S, Hurme H (2001) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press. Helsinki.
- Hirsjärvi S, Hurme H (1984) Merkityksen ongelma haastattelututkimuksessa. Kasvatustieteiden laitoksen julkaisuja A 3. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Horsma T, Jauhiainen E (2004) Sosiaalihuollon tehtävä- ja ammattirakenteen kehittämisprojektin loppuraportti. STM, selvityksiä 2004:10. Helsinki.
- Hytti H (2003) Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003):4, 353-368.
- Hyttinen L (2001) Yhteisellä matkalla. Palveluohjauksen toimintamallia hakemassa. Työselosteita 24. Kuntoutussäätiö. Helsinki.
- IFSW Liaison Committee (1997) Syrjäytyminen ja sosiaalityö – sosiaalisen osallisuuden edistäminen. Projektiraportti. Sosiaalityöntekijäin liitto. Helsinki.
- Julkunen R (2000) Aktivoivan sosiaalipolitiikan hämmennykset. Teoksessa E Nurminen (toim.) Sosiaalipolitiikan uudet avaukset. Palmenia-kustannus. Helsinki.
- Julkunen R (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino. Tampere.
- Juvonen T (1996) Kuntoutuksen monitoimijuus. Teoksessa A Metteri A (toim.) Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityöntekijäin liitto. Helsinki.
- Järvelä S, Laukkanen M (2000) Näkökulmia voimavaraistamiseen. Employment Integra -projektien empowerment-teematyöraportti. Työministeriö. ESR. Employment-julkaisut nro 19.

Järvelä S (2003) Voimaantumisen esteistä ja mahdollisuuksista – sosiaaliselle kuntoutukselle toimivat rakenteet kuntoutusjärjestelmäämme. Luento Kuntoutuspäivillä 13.3.2003.

Järvikoski A, Härkäpää K (2001) Kuntoutuksen käsitteet ja kuntoutustarve – kuntoutujan, ammattihenkilön ja yhteiskunnan näkökulmat. Teoksessa T Kallanranta, P Rissanen, I Vilkkumaa (toim.) Kuntoutus. Helsinki.

Järvikoski A, Härkäpää K, Nouko-Juvonen S (toim.) (2001) Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Tutkimuksia 69. Kuntoutussäätiö. Helsinki.

Järvikoski A, Härkäpää K (2004) Kuntoutuksen perusteet. WSOY. Helsinki.

Kallinen-Kräkin S, Kärki J (2004) Sosiaalityön luokitus-luonnos 2003. Väliraportti Sosiaalityön luokitus-projektista, asiakastyön luokitusluonnos ja ensimmäiset luokituksen testaus-tulokset. Stakes. Aiheita 4. Helsinki.

Kananen P (2004) Aktivointipolitiikan alkulähteet ja erilaiset linjaukset. Sosiaaliturva 19, 12-14.

Kananoja A (1997) Murros on mahdollisuus, sosiaalityön selvityshenkilön raportti. Stakes:n raportteja 211. Helsinki.

Karjalainen J, Saranpää U (2002) Havaintoja huono-osaisuudesta. Stakesin ja SPR:n neljäs huono-osaisuusselvitys. Stakes-raportteja 266.

Karjalainen P, Karisto A, Seppänen M (2003) Lähiöt, kaupunkisosaalityö ja projektitoiminta. Teoksessa T Kopomaa (toim.) Kohti kaupunkisosaalityötä. Haasteena tasapainoinen kaupunki. Palmenia-kustannus. Helsinki.

Karjalainen V, Vahtera E (2000) Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta. STM, Työministeriö, Stakes. Helsinki.

Karjalainen V, Lahti T (2001) Kokeilusta käytännöksi: Miten edistää pitkäaikaistyöttömien aktiivikäytäntöjen yleistymistä? Stakes. Helsinki.

Karjalainen V (2004) Yksilöllistymiskehitys muuttaa kuntoutusta – mutta miten?. Teoksessa V Karjalainen, I Vilkkumaa (toim.) Kuntoutus kanssamme – ihmisen toimijuuden tukeminen. Stakes. Helsinki.

Karvinen S (1993) Reflektiivinen ammatillisuus sosiaalityössä. Teoksessa: R Granfelt, H Jokiranta, S Karvinen, A-L Matthies, A Pohjola (toim.) Monisärmäinen sosiaalityö. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki, 15-51.

Kauppi H (2004) Varhainen puuttuminen työllisyyspolitiikan menetelmänä -tavoitteena hyvä työura. Projektin loppuraportti. Työministeriö, Helsinki.

Kempainen T, Koskinen S, Pohjola A, Urponen K (1998) Sosiaalityö epävarmuuden oloissa. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B 28. Rovaniemi.

Kisthardt W (1992) A Strengths Model of Case Management: The Principles and Functions of a Helping Partnership with Persons with Persistent Mental Illness. Teoksessa (toim.) D Saleebey, The Strengths Perspective in Social Work Practice, University of Kansas, U.S.A.

Koistinen P (2003) Soininvaara ja sosiaalipoliitikkojen tieto. Tampereen yliopiston tiede- ja kulttuurilehti Aikalainen 17, 4.

Kokko R-L (2003) Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä: Institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä. Tutkimuksia 72. Kuntoutussäätiö. Helsinki.

Kopomaa T (toim.) (2003) Kohti kaupunkisosaalityötä. Haasteena tasapainoinen kaupunki. Palmenia-kustannus. Helsinki.

Kortteinen M, Tuomikoski H (1998) Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Stakes, Kela, Tammi. Helsinki.

Koskinen S (2003) Suomalaisen yhteisösosiaalityön kehitys ja nykysuuntaukset. Teoksessa M Laitinen, A Pohjola (toim.), Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Ps-kustannus, Juva, 206-236.

Koskisuus, Narumo R (2004) Kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen mielenterveyskuntoutuksessa. Kuntoutus 3, 17-23.

Kuntoutusselonteko (2002) Valtioneuvoston eduskunnalle antama selonteko kuntoutuksesta, Helsinki.

Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja (2001) Työministeriö, julkaisuja 289. STM, oppaita 2001:8. Helsinki.

Kuusela K (2000) Raportti Helsingin sosiaalitoimen tyko-kurssitoiminnasta 1988-2000. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.

Kuusela K, Kvick I (2004) Pyörre-projekti 2002-2004. Sosiaalinen kuntoutus, toiminnallisuus ja ryhmämuotoinen aikuissosiaalityö. Helsingin sosiaalivirasto. Selvityksiä 6. Helsinki.

Laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003.

Launis K (1994) Asiantuntijoiden yhteistyö perusterveydenhuollossa. Käsitteitä ja arkikäytäntöjä. Stakes. Helsinki.

Lehmijoki P (2004) Työhallinnon ammatillinen kuntoutus. Luento ja luentomoniste 11.3.2004.

Lehto J (1991) Juoppojen professionaalinen auttaminen. Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 1. Helsinki.

Lindén K (2004) Empowerment eller evidens? – spänningsfältet inom socialt arbete. Nordiskt Socialt Arbeid (NSA) 3.

Linkki-jakson ohjaajan käsikirja (2003) Tavoitteellista vertaisryhmätoimintaa työttömille. Suomen Mielenterveysseura. Helsinki.

Lipsky M (1980) Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation. New York.

Luhtasela L (2003) Työelämään Itäraiteen avulla. Teoksessa J Kesänen (toim.) Työllistyvä Helsinki. näkökulmia paikalliseen työllisyyden edistämiseen. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsingin kaupungin koulutus- ja kehittämiskeskus. Helsinki.

Lundán R (2004) Rinnakkain. WSOY. Helsinki.

Lyytinen S-M (2004) Yhteispalvelutyötä asiakaspalvelun arjessa. Teoksessa R Arnkil, V Karjalainen, S Aho, T Lahti, S-M Lyytinen, T Spangar, Yhteispalvelusta palvelukonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun loppuraportti. Työministeriö. Helsinki.

Lödemel I & Trickey H (2001) An offer you can't refuse. Workfare in an international perspective. Fafo Institute of Applied Social Science. Oslo. Norway.

Mannila S, Ala-Kauhaluoma, M, Valjakka (1999) Työelämäkynnysten ylittäminen. ESR-projektien hyvät käytännöt. Stakes. Helsinki.

Mannila S, Laisola-Nuotio A (2002) Pitkäaikaistyöttömien kuntoutuksen vaikuttavuus. Teoksessa Kannattaako Kuntoutus? Asiantuntijakatsaus eräiden kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta. Stakes. Raportteja 267. Helsinki, 57-72.

Metteri A (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y.. Helsinki.

Moilanen M (2004) Helsingissä aikuissosiaalityö jakaantuu kahtia, Sosiaaliturva 9, 10-12.

Mönkkönen K (2002) Dialoginen työote. Vastaaminen, valta ja vastuu vuorovaikutussuhteissa. Kuntoutus 4, 36-54.

Möttönen S (2005) Hankintabyrokratia suuri riesa kunnilla. Helsingin Sanomat 21.2.2005.

Mutka U (1998) Sosiaalityön neljäs käänne. Asiantuntijuuden mahdollisuudesta vahvan hyvinvointivaltion jälkeen. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Niemi V (1959) Kuntouttamisen kenttätyöstä USA:ssa ja Kanadassa. Sosiaalityö 4, 16-22.

Niiranen V (2001) Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttaminen – sosiaalipoliittinen näkökulma. Muistio. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. Kuopion yliopisto. Kuopio.

Nordisk Socionomforbunds Samarbeidskomité (1999). Moniste.

- Närhi K (2004) *The Eco-social approach in social work and the challenges to the expertise of social work*. University of Jyväskylä. Jyväskylä.
- Patomäki A (200) *Ikääntyvän työttömän työllistymisen esteet*. Stakes, FinSoc-työpapereita 2. Helsinki.
- Payne M (1997) *Modern Social Work Theory*. London. UK.
- Pease P, Fook J (1999) *Transforming Social Work Practice*. Postmodern critical perspectives. Routledge 11 New Fetter Lane. London EC4P 4EE.
- Pietiläinen E (toim.) (2003) *Lapsi, perhe ja palveluohjaus. Pitkääikaissairaiden lasten ja nuorten ja heidän perheidensä palveluohjauskokeilu 2001-2003. Sosiaali- ja terveystieteiden selvityksiä 2003:11*. Helsinki.
- Pietiläinen E, Seppälä H (2003) *Palveluohjaus asiakastyössä ja organisaatioissa*. Kehitysvammaliitto r.y. Helsinki.
- Pohjola A (1998) *Sosiaalityön yliopistollisen koulutuksen kehittäminen*. Opetusministeriölle tehty selvitys. 27.2.1998. Opetusministeriö. Helsinki.
- Pohjola A (1999) *Työmarkkinavalmiuksien reunaehdot*. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 29. Rovaniemi.
- Pohjola A (2003) *Sosiaalityön koulutuksen tila ja paikka*. Teoksessa M Laitinen, A Pohjola (toim.) *Sosiaalisen vaihtuvat vastuut*. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Puumalainen J (2004) *Työllistämismallien ja työnantajayhteyksien kehittäminen*. Uutta työvoimaa räätälöidysti -projektin arviointi. Työselosteita 27. Kuntoutussäätiö. Helsinki.
- Rajavaara M (2003) *Fokusryhmät tutkimus- ja arviointimenetelmänä*. Luento ja luentoaineisto 25.2.2003. Helsingin yliopisto.
- Rajavaara M (toim.) (2000) *Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys*. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seuranta tutkimuksen loppuraportti. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54. Helsinki.
- Raunio K (2004) *Olellainen sosiaalityössä*. Gaudeamus. Helsinki.
- Rautiainen L (2003) *Mistä sosiaalityölle tekijät?* Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskusten pääkaupunkiseudun yksikön selvitys. Helsinki.
- Riikonen E (2001) *Henkinen hyvinvointi, voimanlähteet, kuntoutuminen*. Teoksessa J Onnismaa, H Pasanen, T Spangar (toim.) *Ohjaus ammattina ja tieteenalana 1*. Ohjauksen lähestymistavat ja ohjaustutkimus. PS-kustannus. Juva.
- Rose S (1991) *Case Management and Social Work Practice*. Longman. New York.

Rose S (2003) Valtaannuttavan sosiaalityön lähtökohtana sosiaalinen oikeudenmukaisuus. *Talentia -lehti* 1, 8-10 ja luento Helsingin yliopiston tutkimus- ja koulutuskeskus Palmeniassa 14.10.2003.

Rostila I (2001) Sosiaalisen kuntoutuksen mekanismit. Monet-projektin realistinen arviointi. Stakesin sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä. *FinSoc-arviointiraportteja* 3. Helsinki.

Rostila I (2001) Tavoitelähtöinen sosiaalityö. Voimavarakeskeisen ongelmanratkaisun perusteet. *SoPhi*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Saikku P, Kaasalainen M (2001) Taitoa, tukea, toivoa. Selvitys sosiaalityön tilasta Etelä-Suomen läänissä. Etelä-Suomen lääninhallitus. Helsinki.

Saleebey, D (1992) *The Strengths Perspective in Social Work Practice*, University of Kansas, U.S.A.

Salonen K (2001) Vanhustenhuollon sosiaalityö ammattina. Tutkimus vanhustenhuollon sosiaalityöntekijöiden ammattitaidosta, työkokonaisuuksista, tiedoista, taidoista, ammatillisista kvalifikaatioista, kompetenssista sekä toiminnallisesta ympäristöstä. Turun yliopisto. Turku.

Salonen M, Holma T (2001) Kunta ja pitkäaikaistyötön – työllistymistä tukevien palvelujen kehittäminen kunnissa. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Salonen-Soulié U (2004) Tanskalainen kannustaminen kannustaa aidosti. *Sosiaaliturva* 19, 16-17.

Satka M (1993) Kansalaiskeskeinen sosiaalityö. Utopia ja vaihtoehto. *Sosiaalityöntekijä* 3, 23-26.

Satka M (1994) Sosiaalinen työ peräänkatsojasta hoivayrittäjäksi. Teoksessa J Jaakkola, P Pulma, M Satka, K Urponen, Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki. Sosiaaliturvan keskusliitto, 261-339.

Savio A (2003) Lissabonin jälkeinen sosiaalipolitiikka. *Janus* 3, 196-209.

Shakespeare T (2002) Ethical and social implications of the new genetics for people with disabilities. European Congress on People with Disabilities. Madrid. Luento 20.-23.3.2002.

Siitonen J (1999) Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua. *Acta Universitatis Oulensis. Series E, Scientiae rerum socialium*. Oulun yliopisto. Oulu.

Sosiaalibarometri (2004) Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki.

Sosiaalisen kuntoutuksen kansainvälinen seminaari 1983. Seminaariaineisto, Tampereen yliopisto. Tampere.

STM (2004) Sosiaaliturvan suunta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:21. Helsinki.

Suikkanen A, Piirainen K (1995) Kuntoutus modernin palkkatyöyhteiskunnan muutoksessa. Teoksessa A Suikkanen, K Härkäpää, A Järvikoski, T Kallanranta, K Piirainen, M Repo, J Vikström, Kuntoutuksen ulottuvuudet. WSOY. Helsinki, 29-49.

Suikkanen A, Lindh J (2001) Kuntoutus kehossa – keho kuntoutuksessa. Teoksessa T Kallanranta, P Rissanen, I Vilkkumaa (toim.) Kuntoutus. Duodecim. Helsinki, 42-54.

Suominen S (2003) Henkilökohtainen palveluohjaus. Case Management mielenterveys-työssä. Omaisen mielenterveystyön tukena r.y. Helsinki.

Särkelä A (2001) Välittäminen ammattina. Näkökulmia sosiaaliseen auttamistyöhön. Vastapaino, Tampere.

Talo S, Hämäläinen A (1997) Strukturoidusta mallista arviointitapahtumaan: Toimintakyvyn sosiaaliset edellytykset. Kuntoutus 4, 3-17.

Talentia (2003) Sosiaalitoimistojen toimivuustutkimus. Tiedote 9.1.2003.

Toikko T (1997) Psykososiaalinen lähestymistapa sosiaalityössä. Janus 5 (2), 169-188.

Toimeentulotukikokeilu 1995-1996: Loppuraportti 1997. Selvityksiä 5:1997. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Tossavainen A 1992: Johdatus kuntoutukseen ja kuntoutujan sosiaaliturvaan. Kuntoutussäätiö. Helsinki.

Trades – tuetun työllistymisen koulutusaineisto (2000) Kuntoutussäätiö. Helsinki.

Tuusa M (toim.) (2000) Sosiaalityö työllistämisen tukena. Suomen Kuntaliiton Kunta ja pitkäaikaistyötön -projektin asiantuntijaryhmän raportti. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Tuusa M (2001) Tanskassa lavennetaan työmarkkinoita sosiaalipolitiikan avulla. Kuntoutus 1, 56-62.

Tuusa M, Wahlberg S, Vimpari V, Arajärvi A, Laisola-Nuotio A (2002) Takaisin Ihmisten ilmoille – kokemuksia ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien kurssitoiminnasta. Kuntoutussäätiö. Julkaisematon moniste.

Tuusa M, Laisola-Nuotio A, Härkäpää K (2005) Työpajat pitkäaikaistyöttömien kuntoutumisen ja työllistymisen tukena. Espoolaisen Enter-projektin arvioinnin tuloksia. Työselosteita 28. Kuntoutussäätiö. Helsinki.

Työ- ja sosiaalihallinnon asiakasyhteistyö (2000) Työryhmämuistio työ- ja sosiaalihallinnon yhteisasiakkaiden palveluyhteistyöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työministeriö. Helsinki.

Valkonen J (2002) Mistä puhutaan, kun puhutaan kuntoutuksesta? Kuntoutus 1, 3-21.

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto – Sosnet (2005) Kuntouttava sosiaalityö. Verkkojulkaisu www.sosnet.fi. 3.1.2005.

Varto J (1992) Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki.

Vataja S (1998) VAK-projektin tarina. Teoksessa A Mattila (toim.), Voimavarat, ratkaisut ja tarinat. Työselosteita 16. Kuntoutussäätiö. Helsinki, 3-14.

Virjo I, Aho S (2002) Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Rekisteritutkimus yli 50-vuotiaiden erityisongelmista työmarkkinoilla. Työministeriön tutkimuksia 242. Helsinki.

Vähätalo K (2001) Lama ja kaupunkien pitkäaikaistyöttömät. Seurantatutkimus 1304 pitkäaikaistyöttömästä työvoimatoimistojen ja sosiaalihuollon toimeentulotuen asiakkaina kuudessa suomalaisessa kaupungissa vuosina 1991-1998. Työpoliittinen tutkimus 230. Työministeriö. Helsinki.

Väisänen R (2004) Sosiaalityöntekijän rooli työttömän kuntoutuksessa. Sosiaaliturva 19, 10-11.

Zimmerman M, Warschawsky S (1998) Empowerment theory for rehabilitation research: Conceptual and methodological issues. Rehabilitation Psychology 43, 1, 3-16.

Österman P (2000) Kohde vai toimija? Viranomaistoiminta, lainsäädäntö ja työllistyminen työttömän silmin. Helsingin työttömät r.y.

Liite 1

Matti Tuusa 4.6.2003

Kuntouttavan sosiaalityön ammatillinen lisensiaattikoulutus Tampereen yliopisto

SOSIAALITYÖ JA TYÖLLISTÄMINEN

Aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytäntönä kuntien peruspalveluissa

Haastattelun tavoitteita

Haastattelun tavoitteena on kerätä aineistoa sosiaalityön ammattikäytäntöjen kuvaamiseksi ja arvioimiseksi aktivoinnissa ja työllistymisen tukemisessa. Olen kiinnostunut ensisijaisesti arjen asiakastyöstä ja siinä sovellettavista käytännön työmenetelmistä. Minua kiinnostaa myös se, millaisia muutoksia ammattikäytännössä ja työn organisoinnissa on tapahtunut ja millaista tukea on järjestetty. Toinen ulottuvuus on hiukan laajempi: sosiaalityön paikka ja rooli työllistymisen tukemisessa ja työn tavoitteiden pohdinta.

Voimme rakentaa haastattelun seuraavanlaisten kysymysten ympärille:

1. Millaisin menetelmin sosiaalityöntekijät työskentelevät asiakkaiden aktivoinnissa ja työllistymisen tukemisessa? Miten sosiaalityö on muuttunut sisällöllisesti ja menetelmällisesti uusien tehtävien, uusien työorganisaatioiden ja yhteistyökäytäntöjen myötä, mitä on tullut lisää, mitä jäänyt pois – millaisia arvioita sosiaalityöntekijöillä on tästä muutoksesta?
2. Miten muutos on toteutettu - millaisia välineitä työntekijöille on ollut tarjolla ja miten työorganisaatio on toiminut muutoksen tukena ?
3. Millainen paikka sosiaalityöllä on aktivointi- ja työllistämispalvelujen kokonaisuudessa ja millaisin tavoittein työssä toimitaan?

LIITE 2

Helsingin kaupungin Itäraide-projektin koulutus

Kuntouttava työote asiakastyössä, 2 koulutuspäivää 25.10 ja 20.11.2002

Paikka: Koulutus- ja kehittämiskeskuksen koulustila, Ensi linja 1, 00530 Helsinki

Osallistujat: Itä-Helsingin sosiaalipalvelutoimistojen ja työvoimatoimiston henkilökuntaa

Koulutus on suunnattu sosiaali- ja työhallinnossa työskenteleville työntekijöille, jotka tekevät yhteistyössä aktivointisuunnitelmia pitkäaikaistyöttömille. Koulutuksen tavoitteena on lisätä heidän valmiuksiaan uudenlaisen työorientaation, kuntouttavan työotteen kehittämiseen ja omaksumiseen omaan työhönsä ja paikalliseen yhteistyöverkostoon. Tavoitteena on kehittää eri toimijoita yhdistävä työskentelymalli, jolla lisätään paikallisen yhteistyöverkoston valmiuksia ottaa vastuuta pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistettävien ryhmien aktivoinnista ja työllistymisen tukemisesta. Koulutuksessa käsitellään kuntouttavan työotteen periaatteita ja käytäntöjä, ja aktivoinnin ja työllistymisen tukemisen hyviä käytäntöjä ja palvelumalleja. Koulutukseen sisältyvä välitehtävä tarjoaa mahdollisuuden kokeilla ja soveltaa koulutusaineistoa käytännössä.

1. koulutuspäivän teemoja:

Vaikeasti työllistettävät asiakkaina – kuntouttava työote asiakastyössä

- Kuntouttavan työotteen lähtökohtia – mitä kuntouttava työote tarkoittaa käytännössä?
- Tilannearvioinnit ja yksilöllisen tuen ja ohjauksen menetelmät
- Vertaistuen hyödyntäminen asiakastyössä
- Paikallisen asiakasyhteistyön hyödyntäminen asiakastyössä
- Aktivoinnin ja työllistymisen tukemisen hyvät käytännöt
- Oman asiakastyön kehittämiseen liittyvä välitehtävä koulutuspäivän aineiston pohjalta

2. koulutuspäivän teemoja:

Paikallinen asiakasyhteistyö ja työllistymisen tukeminen – projektimainen ja tutkiva työote

- Omaan asiakastyöhön liittyvien välitehtävien läpikäyntiä - kuntouttavan työotteen soveltaminen omassa asiakastyössä
- Mitä on projektimainen työote? Projektien merkitys työllistymisen tukemisessa
- Miten hyödyntää projektityön hyviä käytäntöjä peruspalveluissa
- Tutkiva työote osaksi omaa työtä. Miten tutkimustieto hyödyntää käytännön työtä?
- Itsearvioinnin menetelmät, oman työn kehittämishankkeet

Koulutuksen välitehtävä

1. Kuvaile miten oma työsi on muuttunut uusien yhteistyökäytäntöjen (esim. aktiivointisuunnitelmien) myötä; mitä on tullut lisää, mitä jäänyt pois – miltä muutos tuntuu?

2. Mitä tänään pohdittuja lähestymistapoja ja konkreettisia työmenetelmiä voit välittömästi soveltaa omassa työssäsi – kuvaile tästä esimerkkejä työkäytäntöjen tai asiakastapausten kautta.

3. Arvioi työorganisaatiotasi työn kehittämisen kannalta – miten se tukee/jarruttaa työkäytäntöjen kehittämistä – kerro tästä esimerkkejä.

- kunkin kohdan pohdinta maksimissaan yhden sivun mittainen

Lähetä tehtäväsi mieluiten sähköpostilla (myös kirjeitse käy) 15.11.2002 mennessä osoitteeseen:

Matti Tuusa
Kehityspäällikkö
Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus
PL 12 (Vuorikatu 20)
00014 Helsingin yliopisto
puh. 191 21767, matti.tuusa@helsinki.fi