

**Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten välinen yhteistyö
aktivointisuunnitelmien teossa**

Mila Vuorela
Tampereen yliopisto
Sosiaalipolitiikan- ja sosiaalityön laitos
Sosiaalityön pro gradu-tutkielma
Huhtikuu 2008

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos

VUORELA, MILA: Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten välinen yhteistyö aktivointisuunnitelmien teossa.

Pro gradu -tutkielma, 73 s., 4 liites.

Sosiaalityö

Huhtikuu 2008

Tämän tutkielman tarkoituksena on kuvata sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten kokemuksia yhteistyöstä aktivointisuunnitelmien tekemisessä. Lakia kuntouttavasta työtoiminnasta on toteuttamassa kaksi hyvin erilaisesta organisaatiosta tulevaa viranomaista. Moniammatillisen yhteistyön onnistumiseksi viranomaiset ovat joutuneet luomaan yhteisen käsityksen aktivointisuunnitelmiin liittyvistä seikoista; sen sisällöstä ja tavoitteista sekä resurssien suuntaamisesta.

Tutkimusaineisto koostuu Seinäjoen seudun neljän työvoimaviranomaisen ja neljän sosiaalityöntekijän sähköpostitse lähettämistä vastauksista teemojen mukaisiin kysymyksiin sekä kolmesta havainnoimastani aktivointisuunnitelmaneuvoittelusta. Tutkielmassa olen pyrkinyt tuomaan esiin myös oman työkokemukseni sosiaalityöntekijänä aikuissosiaalityössä ja aktivointisuunnitelmissa. Tutkielman yhtenä tarkoituksena onkin kuvailla suhteellisen uutta sosiaalityön työkäytäntöä vaihe vaiheelta. Aineiston analysoinnissa olen käyttänyt sisällönanalyysejä.

Tutkielmaan osallistuneiden viranomaisten mukaan aktivointisuunnitelma tarvitsee onnistuakseen sekä työvoimaviranomaisen että sosiaalityöntekijän ammatillisen osaamisen. Yhteistyö aktivointisuunnitelmien teossa on joustavaa ja tasapuolista. Haasteena viranomaiset näkivät organisaatioiden erilaisten tavoitteiden yhteensovittamisen. Eniten kritiikkiä kohdistui liian vähäisiin resursseihin. Pulaa on niin työntekijöistä, ajasta, rahasta kuin tarjottavista vaihtoehtoistakin. Resurssien vähäisyyden vuoksi lain kirjain ei toteudu eikä aktivointisuunnitelmaa pystytä tekemään kaikille siihen oikeutetuille työttömille. Kunnissa on erilaisia käytäntöjä hoitaa lakia, ja tästä syystä työttömät voivat olla hyvinkin eriarvoisessa asemassa riippuen kotipaikkakunnasta. Tutkielman mukaan kuitenkin ne työttömät, jotka pääsevät mukaan aktivointisuunnitteluun, saavat osakseen asiakaslähtöistä ja hyvää palvelua viranomaisten taholta.

Tämän tutkielman mukaan työvoiman palvelukeskuksissa (TYP) työskentelevät työntekijät olivat tyytyväisempiä sekä varattuihin resursseihin että johdon suhtautumiseen heidän työtänsä kohtaan. Organisaatio mahdollisti työntekijöiden kunnollisen paneutumisen asiakkaan tilanteeseen.

Asiasanat: Kuntouttava työtoiminta, aktivointisuunnitelma, työvoimahallinto, sosiaalihalinto, yhteistyö, organisaatiokulttuuri ja sisällönanalyysi

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 LAKI KUNTOUTTAVASTA TYÖTOIMINNASTA AKTIVOINTIPOLITIIKAN VÄLINEENÄ	7
2.1 Yhteiskunnan muuttuminen ja aktivoinnin juuret	7
2.2 Työvoimahallinnon tehtävät ja organisaatio	9
2.2.1 Työttömän taloudelliset etuudet	11
2.3 Sosiaalipolitiikan muutosten vaikutukset kunnalliseen aikuissosiaalityöhön	14
2.4 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta	18
2.4.1 Aktivointisuunnitelmat osana lakia kuntouttavasta työtoiminnasta	20
2.4.2 Kuntouttava työtoiminta	22
3 YHTEISTYÖ ERI ORGANISAATIOISTA TULEVIEN VIRANOMAISTEN VÄLILLÄ	24
3.1 Työvoimahallinnon erityispiirteitä	24
3.2 Sosiaalihakinnon erityispiirteitä	26
3.3 Organisaatiokulttuurin vaikutukset työntekijöihin	28
3.4 Yhteistyöhön vaikuttavat tekijät moniammatillisessa työskentelyssä	31
4 TUTKIMUSASETELMA, AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ	34
4.1 Aineisto ja aineistonkeruu	36
4.1.1 Kyselyyn vastanneiden työntekijöiden taustatietoja	37
4.2 Sisällönanalyysin mukainen aineiston analysointi	38
5 AKTIVOINTISUUNNITELMA TYÖNTEKIJÖIDEN KUVAAMANA	43
5.1 Mitä tapahtuu aktivointisuunnitelmien teossa?	43
5.2 Aktivointisuunnitelmien sisältö ja tavoitteet	45
5.3 Asiakaslähtöisyys aktivointisuunnitelmien teossa	47
5.4 Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten käsitykset yhteistyöstä aktivointisuunnittelussa ja erilaisten organisaatioiden vaikutukset siihen	49
5.4.1 Viranomaisten välinen työnjako	51
5.5 Aktivointisuunnitelmiin varatut resurssit	53
5.5.1 Suunnitelmien kohdentaminen ja aikatauluresurssit	53
5.5.2 Asiakkaille tarjottavat vaihtoehdot	56

5.6 Lain kirjain todeksi	57
6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	60
LÄHTEET	64
LIITTEET	70

1 JOHDANTO

Aloitelllessani uraa kunnan sosiaalityöntekijänä sain olla aitiopaikalla ruohonjuuritasolla seuraamassa ja alkuun saattamassa lakia kuntouttavasta työtoiminnasta, joka tuli voimaan 1.9.2001 (189/2001). Mittavan, uuden lain voimaantulo oli jännittävää ja tunteita herättävää sekä sosiaalityöntekijöiden että työvoimaviranomaisten parissa. Jo tällöin heräsi aihetta kohtaan tutkimuksellinen mielenkiintoni, ja päätin tulevan pro gradu-tutkielmani koskevan juuri tätä aihetta. Mielenkiintoni heräsi entisestään ollessani aiheeseen liittyen Lääninhallituksen koulutuksessa (2002) ja todetessani, että eri kunnissa on hyvin erilaisia käytäntöjä siinä, miten lakia toteutetaan.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta velvoitti työvoimaviranomaiset ja sosiaalityöntekijät aivan uudella tavalla yhteistyöhön. Näiden kahden eri viranomaisen erilaiset perustehtävät, lähestymistavat ja työkultuurit poikkeavat toisistaan melkoisesti. Myös organisaatiot ovat erilaisia työvoimatoimistojen ollessa osa työministeriöstä johdettua valtionhallintoa ja sosiaalitoimen ollessa osa kunnallista itsehallintoa. Tutustuessani alan kirjallisuuteen huomasin, että aktivointisuunnitelmista tehdyt tutkimukset eivät juuri ole käsitelleet yhteistyön sujumista eri organisaatiokulttuureista tulevien työntekijöiden välillä. Omaan kokemukseeni perustuen voin sanoa, että yhteistyötä on hyvin monenlaista; toisinaan kaikki sujuu mallikelpoisesti ja toisinaan ei. Ne seikat, jotka vaikuttavat aktivointisuunnitelman tekoprosessiin viranomaisten yhteistyön kannalta, ovat minulla "mutu-tietona". Työskentelyn erot ovat persoonakysymyksiä, mutta myös organisatorisia kysymyksiä. Tässä tutkielmassa keskityn lähinnä organisaatiosta johtuviin työskentelyn eroihin.

Tutkielmani aineisto on kerätty Seinäjoen seudun työvoimaviranomaisilta ja sosiaalityöntekijöiltä. Tämän alueen työttömyysaste oli vuoden 2007 lopussa 7,8 %, kun koko maassa se oli 8,4 %. Työttömiä oli tutkimusalueellani 3640 henkilöä, joista naisia 54,4 %, alle 25-vuotiaita 14,1 % ja yli vuoden työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä 18,4 %. Muihin Etelä-Pohjanmaan alueisiin verrattuna pitkäaikaistyöttömien osuus on Seinäjoen seudulla korkeampi. (<http://www.etelapohjanmaa.fi>.) Tutkielmani aineisto sisältää neljän työvoimaviranomaisen ja neljän sosiaalityöntekijän sähköpostitse antamista vastauksista teemojen mukaisiin kysymyksiin sekä kolmesta havainnoimastani aktivointisuunnittelu tapahtumasta. Tutkielmani tarkoituksena on kuvaila, miten kahdesta erilaisesta organisaatiosta tulevat viranomaiset, sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset, kokevat yhteistyön aktivointisuunnitelmien tekoprosessissa. Yhteistyön kokemuksiin haen vastauksia selvittämällä työntekijöiden käsityksiä työparin organisaatiosta sekä aktivointisuunnitelmien sisällöstä ja tavoitteista. Myös aktivointisuunnitelmiin varatut resurssit ja

työntekijöiden muutosehdotukset ovat mielenkiintoni kohteena. Tutkielmaani on vahvasti vaikuttanut omat kokemukseni aktivointisuunnitelmien teosta, ja pyrinkin tuomaan esiin tarkasti ja systemaattisesti sitä, mitä aktivointisuunnitelman tekemisessä tapahtuu. Tämä siitä syystä, että kyseessä on suhteellisen uusi työmuoto, joka sinällään on tuntematonta vielä useille sosiaalityöntekijöillekin. Aineiston analyysissa olen käyttänyt sällönanalyysia.

Tutkielmani paikantuu aikuissosiaalityön kentälle, joka sinällään on nimikkeenä uusi ja paikkaansa vielä hakeva. Jokisen ja Juhilan (2008) toimittama ”Sosiaalityö aikuisten parissa” -teos kuvaa tätä aikuissosiaalityön käsitettä ja siihen liittyviä jännitteitä. Tämän tutkielman kannalta aikuissosiaalityöhön liittyviä tärkeitä käsitteitä ovat arviointi, suunnitelma, kuntoutus sekä tuen ja kontrollin välinen jännite. Aktivointisuunnitelmissa nämä kaikki ovat läsnä. Juhila (Mt., 283) puhuu yksityisen vastuun diskurssista ja eriarvoistumisdiskurssista. Yksityisen vastuun diskurssissa sosiaalityön tavoitteeksi asettuu yksilöitä kannustava ja aktivoiva muutostyö, joka tehokkaasti poluttaa ihmisiä takaisin työmarkkinoille. Eriarvoistumisdiskurssi on puolestaan huolissaan hyvinvoinnin epätasaisesta jakautumisesta. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta liittyi sosiaalipoliittiseen keskusteluun, jossa nimenomaan korostettiin työttömän asiakkaan aktiivisuutta, ja työllisyys nähtiin ensisijaisena sosiaaliturvana. Tätä keskustelua ryhdyttiin käymään 1990-luvun loppupuolella, laman jälkimainingeissa. Tuolloin sosiaalityön asiakasmäärät olivat kasvaneet huomattavasti, mutta työntekijäresurssit olivat pysyneet samana, ellei jopa vähentyneet. Kuntien talous oli myös ahdingossa valtionavustusjärjestelmien muututtua. Työvoimahallinto koki, että laman myötä heille tuli paljon asiakkaita, jotka eivät sinne olisi kuuluneet. Nämä resurssivajeet sekä työvoimahallinnossa että sosiaalityössä aiheuttivat asiakkaiden eriarvoisuuden aktivointisuunnitelmien kontekstissa.

2 LAKI KUNTOUTTAVASTA TYÖTOIMINNASTA AKTIVOINTIPOLITIIKAN VÄLINEENÄ

2.1 Yhteiskunnan muuttuminen ja aktivoinnin juuret

Suomessa sosiaalipolitiikan oletama ihmiskuva on muuttunut passiivisesta aktiiviseksi. Tähän muutokseen vaikutti omalta osaltaan 1990-luvun murros, jolloin sosiaalipoliittinen järjestelmä laajentui kohti työikäistä ja työkykyistä väestöä. Toinen ihmiskuvaan vaikuttava tekijä on ollut valintojen merkitystä korostavan taloustieteellisen tutkimuksen yleistymisen sosiaalipoliittisessa ajattelussa. (Saari 2001, 34.)

Sosiaalipolitiikkaa muuttui siten, että tavoitteena ei ole enää sosiaalisten oikeuksien ja siihen liittyvän sosiaalisen kansalaisuuden laajentaminen kulutusta tukemalla, vaan niiden rinnalle on tavoitteeksi noussut työorientoitunut käyttäytyminen ja aktiivinen kansalaisuus. Tulonsiirtojen avulla kansalaisia kannustetaan koulutukseen ja kuntoutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan työllisyyskeskeinen sosiaalipolitiikka on sekä yksilöiden että kokonaisyhteiskunnan kannalta parasta, tuki- ja korvausjärjestelmät vasta toissijaisia. Työn tarjoaminen ja työllisyys ovat ”parasta sosiaaliturvaa”. (Saari 2001, 97–98; Helne & ym. 2003, 414–419.)

Aktivointipolitiikalla tarkoitetaan EU-maiden piirissä useimmiten aktiivisen työvoimapolitiikan ja aktiivisen sosiaalipolitiikan integroituja lähestymistapoja, eri toimijoiden yhteistoiminnallisia palvelumalleja ja menetelmiä työttömyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi. Aktivointipolitiikassa peruslähtökohtana on pitkäaikaistyöttömyyden katkaiseminen työhön paluuta, työelämäsuuntautuneita toimenpiteitä, koulutusta ja kuntoutusta korostaen. (Arnkil, Karjalainen, Saikku, Spangar, & Pitkänen 2007, 35.) Tämä aktiiviseen kansalaisuuteen kohdistuva kiinnostus liittyi ensiksikin julkisen talouden rahoituskriisiin: työikäisen väestön kannustaminen palkkatyöhön on eräs mahdollinen tapa vähentää julkisen talouden menoja. Kuntouttava työtoiminta - lakiuudistuksen taustalla olikin juuri pitkittynyt työttömyys, joka oli osittain perua 1990-luvun taloudellisesta lamasta. Huolimatta 1990-luvun loppupuolen voimakkaasta työpaikkojen kasvusta, kysyntä kohdistui heikosti laman perintönä syntyneeseen ns. työttömien kovaan ytimeen. Nekin, jotka alun perin olivat pätevää työvoimaa, saattoivat syrjäytyä, kun työttömyyden pitkittyminen tai työllistyminen tukitöissä löi leimansa yksilöön. Kyseessä voidaan nähdä olevan yhteiskunnallinen murros, jossa totunnaiset käsitykset taloudellisen kehityksen ja ihmisten toimeentulon ja selviytymisen välisistä yhteyksistä eivät pidä paikkansa. Yhteiskunnan uudenlainen kehitys on aikaansaanut sosiaalista syrjäytymistä ja marginalisoitumista (=jonkinasteista sivuun joutumista

toimeentulon, arkielämässä selviytymisen, hyvinvoinnin ja laajemmin yhteiskunnallisen osallisuuden yleisestä kehityksestä), jota varten pitää kehittää erityisiä toimenpiteitä, kuten kuntouttavaa työtoimintaa. (Saari 2001, 98; Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Lindqvist & Parpo 2004, 21; Raunio 2000, 18–19, 32; Helne & ym. 2003, 427.)

Aktivointipolitiikan kansainväliset juuret voidaan nähdä Yhdysvalloissa 1980-luvulla virinneessä hyvinvointipolitiikan kritiikissä. Tämä work first -linja korostaa työllistymisen ensisijaisuutta, ja muutti sosiaaliturvan osittain vastikkeelliseksi. Aktivointi on onnistunut, mikäli työtön työllistyy ja poistuu sosiaaliturvan piiristä. Aktivoinnilla pyritään puuttumaan ennen kaikkea tukiriippuvuuteen eikä sillä ole laajempia hyvinvointipoliittisia tavoitteita. Eurooppalainen aktivointipolitiikka on perustunut laajempaan welfare-to-work -strategiaan (human resource), joka korostaa työttömien työllistymisvalmiuksien parantamista koulutuksen ja työkokemuksen avulla. Koulutuksen nähdään lisäävän työttömien henkilökohtaisia resursseja ja pitemmällä tähtäimellä myös heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Täystyöllisyys saa tärkeimmät perustelunsa inhimillisistä ja sosiaalisista seikoista, ei taloudellisista tekijöistä. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 26–28; Sihto 1994, 256–257.)

Kiinnostusta aktiiviseen kansalaisuuteen on lisännyt myös sosiaalipoliittisten järjestelmien perinteinen toimintalogiikka, jossa hallinto on aktiivisessa ja kansalainen passiivisessa roolissa. Esimerkiksi työvoimahallinto on ollut aktiivinen osapuoli, kun työttömän kansalaisen on pitänyt täyttää vain laissa määritellyt minimiehdot. Tämä näyttäytyy selkeästi työmarkkinatuen kohdalla, jolloin työttömälle on riittänyt muutaman ehdon täyttäminen saadakseen työmarkkinatukea jopa lapsilisän loppumisesta kansaneläkkeeseen. Karioidusti työttömyysputki on katkennut vain, jos julkinen viranomainen on toiminut aktiivisesti. (Saari 2001, 99.)

Vasta 1990-luvun jälkipuoliskolla alettiin systemaattisesti pohtia, tulisiko työnhakijan sitoutua entistä aktiivisempaan kansalaisuuteen. Tämän myötä Suomalainen aktivointipolitiikka ilmentyi lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa on piirteitä sekä Yhdysvaltalaisesta work first -strategiasta että Eurooppalaisesta welfare-to-work -strategiasta. Lain tavoitteena on pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistäminen, johon pyritään kohdentamalla aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja aikaisempaa tehokkaammin. Toisena tavoitteena on syrjäytymisen ehkäisy, jonka katsotaan toteutuvan parhaiten kuntouttavassa työtoiminnassa. (Saari 2001, 99–100; Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 28.)

Työvoimapolitiikka on Suomessa perinteisesti luettu osaksi sosiaalipolitiikkaa, mutta nyt aktivointi kytkee ne aivan uudella tavalla toisiinsa: aktiivisen työvoimapolitiikan keinot ja sosiaalipalvelut koordinoidaan toisiinsa. Harkinnanvaraisen työttömyysturvan (työmarkkinatuen) heikon tason vuoksi yhä useampi saa myös kunnan maksamaa toimeentulotukea. Työttömyysturvaa ja toimeentulotukea saavat työttömät ovat samalla viivalla, kun toimeentulotukiasiakkaillakin on sama oikeus, ja toisaalta velvollisuus, työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin kuin työmarkkinatukea saavilla. Näin toimeentulotuen saajat integroidaan normaalien työvoimapalvelujen piiriin. Kunnan rooli työttömyyden hoidossa on tämän myötä kasvanut (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 29; Heikkilä & Keskitalo 2002, 16; Sihto 1994, 30.)

2.2 Työvoimahallinnon tehtävät ja organisaatio

Ensimmäiset kunnalliset työnvälitystoimistot perustettiin suurimpiin kaupunkeihin 1900-luvun alkupuolella, ja tuolloin työllisyyskysymykset olivat kuntien vastuulla. Vasta vuoden 1917 suurtyöttömyys toi valtionkin mukaan työllisyystalkoisiin. Tuolloin perustetuista työnvälitystoimistojen kuluista valtio korvasi puolet, ja se asetti kauppa- ja teollisuustoimikunnan alaisuuteen valtakunnallisen työvälityskeskustoimiston koordinoimaan toimintaa. 1920- ja 1930-lukujen taitteen pitkäaikainen joukkotyöttömyys ja pulavuodet pakotti valtiollisen kulkulaitosministeriön perustamaan ”työlinjan” eli erilaisten hätäaputoiden järjestämisen akuuteimman avun tarvitseville. Tuolloin valtiollinen sosiaalipolitiikka laajentui kattamaan työttömyyspolitiikan, mutta hallinnollisesti se edelleen pidettiin erillään sosiaaliministeriöstä erotukseksi köyhäinhoidosta. Vasta vuoden 1966–1968 laman myötä Pekka Kuusen ehdottama korvauslinja voitti työlinjan, ja tällöin työttömiä tuettiin suoraan taloudellisesti eikä julkisilla töillä. Tuolloin syntyi yhteiskunnan taloudellista kasvua tukeva aktiivinen työvoimapolitiikka, joka korosti yhteiskunnan työkyvyttömyyteen liittyviä velvoitteita. Tästä johtuen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö muuttui vuonna 1970 työvoimaministeriöksi. Yhteiskunnallisen työttömyyden ja hyvinvoinnin hoidon päävastuu oli tässä kahden kaupassa ensin kunnilla, mutta siirtyi vähitellen valtiolle. 1990-luvun New Public Management -ajattelu sekä Euroopan unioniin liittyminen toi tähän järjestelmään mukaan kolmannet osapuolet, ja Suomi siirtyi projektien maailmaan. Valtion ja kuntien lisäksi mukaan tulivat yksityinen ja kolmas sektori, ja hierarkkisten rakenteiden rinnalle muodostui nopeasti verkostoja ja uusia yhteistyösuhteita. (Ala-Kauhaluoma 2007, 31–33.)

Tänä päivänä työhallinto toteuttaa työmarkkinoilla valtion sille asettamia työvoimapolitiittisia tehtäviä, ja sillä on samat haasteet kuin millä tahansa muulla organisaatiolla toiminnan tuloksellisuuden, toimintatapojen ja markkinoilla menestymisen suhteen. Työvoimahallinnon

tehtävinä on perinteisesti nähty olevan: 1) Työnantajien palvelu eli työmarkkinoiden yleisestä toimivuudesta huolehtiminen, 2) rakenteellisen/ pitkäaikaistyöttömyyden alaspainaminen sekä 3) pitää hallussaan riittävän suuri osuus markkinoista eli käytettävissä olevista työpaikoista (=suoritteet). Työhallinnossa on toteutettu vuoden 1998 alusta työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistusta, jonka tavoitteena on ollut luoda järjestelmästä entistä toimivampi, selkeämpi, koostetumpi ja joustavampi. Järjestelmästä pyrittiin saamaan paremmin työelämän kysyntää ja työnhakijoiden tarpeisiin vastaavaa. Uudistus osui yhteiskunnallisesti mielenkiintoiseen ajankohtaan, kun laman työttömyys vaihtui nopeasti kasvavaan työvoiman kysyntään. (Arnkil, Spangar & Nieminen 2000, 6, 20; Heikkilä & Keskitalo 2002, 18.)

Julkisen työvoimapolitiikan ydintehtävänä on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Sen lisäksi päämääränä on edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan välistä tasapainoa työmarkkinoilla, turvata työvoiman saatavuutta, torjua työttömyyttä sekä järjestää työtä hakeville mahdollisuuksia työhön. Työvoimapolitiikalla tarkoitetaan niitä pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joilla valikoivasti edistetään työmarkkinoiden toimivuutta. Viime vuosina kehittämiskeskustelussa on korostunut proaktiivisuus eli ennalta vaikuttamisen tärkeys. Tällä tarkoitetaan niitä työhallinnon toimintalinjauksia ja toimia, joilla pyritään ennakoimaan ja ennaltaehkäisemään työmarkkinoiden toimintahäiriöitä tai tasapaino-ongelmia. (Valtakari, Karjalainen & Arnkil 2005, 18–19.)

Työhallinnon työ- ja työvoimapolitiikan strategia toteutuu käytännössä alueellistetun ja paikallistetun toimeenpanon kautta, joista vastaavat 15 TE-keskuksen (työvoima- ja elinkeinokeskus) työvoimaosastoa ja 140 työvoimatoimistoa. Alueellisuus on lähtökohtana kaikessa tulossuunnittelussa ja työvoimaosastot voivatkin esittää omia alueellisia tulostavoitteita, joiden avulla ne katsovat parhaiten voivansa edistää alueellisesti tärkeiden tavoitteiden toteuttamista. Proaktiivinen toiminta tarkoittaa käytännön tasolla työhallinnon uudenlaista ja aikaisempaa tiiviimpää alueellista ja paikallista yhteistyötä yritysten, kuntien, oppi- ja tutkimuslaitosten sekä muiden hallinto- ja kehittäjäorganisaatioiden kanssa. Näin pyritään tasoittamaan suuria alueellisia työllisyys- ja työttömyyseroja. (Valtakari & ym. 2005, 18–19, 45.)

Vuosina 2004–2006 on maahamme perustettu TYP-verkosto (työvoiman palvelukeskus), joka kattaa kaikki maamme suurehkot kaupungit ja niiden lähikunnat. Tämä työvoiman palvelukeskus toiminta käynnistyi yhteispalvelukokeilun jatkeena, ainoastaan toiminnan pysyvyys on erona edeltäjään. Ne ovat kunnan, työvoiman ja Kelan ylläpitämiä palvelupisteitä, joihin olennaisena osana liittyy muiden palvelutuottajien muodostama asiantuntija- ja palveluverkosto. TYP-keskuksia oli marraskuun 2006 loppuun mennessä 39 ja ne levittäytyvät noin 170 kunnan alueelle. TYP:in

keskuspaikka on kaupunkikunnassa ja sen toiminta ulottuu ympäristökuntiin seudullisten sopimusten mukaisesti. TYP-toiminnan ydintä ovat yksilölliset palveluprosessit. Ne tarjoavat monipuolisesti aktivoivia toimenpiteitä elämönhallinnasta työnhakuun työttömille, joiden työmarkkinoille auttamiseen nykyiset palvelut ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Erilaisia palvelun muotoja ovat palvelutarvearvio ja yksilöllinen suunnitelma, sosiaali- ja terveystyöpalvelut, kuntoutuspalvelut, työvoimapoliittiset palvelut sekä työllistäminen ja koulutuksen valmistelu. Myös Suomen kuntarakennetta ja siihen liittyen palveluja kehitetään lähivuosina valtioneuvoston asettamassa PARAS-hankkeessa (kunta- ja palvelurakennemuutos), joka kannustaa yli 20 000 asukkaan kuntien syntymiseen ja useampien kuntien liitoksiin. Näin pyritään turvaamaan kuntien asukkaille kuntien vastuulla olevat tehtävät, kuten sosiaali- ja terveystyöpalvelut, myös tulevaisuudessa. Nämä kuntien liitokset ja yhteistoiminta-alueet tulevat vaikuttamaan sosiaali- ja terveystyöpalvelujen alueelliseen organisointiin, millä puolestaan tulee olemaan seurannaisvaikutuksia TYP-toimintaan. Kunnan työllistämismahdollisuudet laajenevat alueellisuuden myötä, ja aivan uudenlaiset yhteistoiminnalliset verkostot ovat mahdollisia. (Arnkil & ym. 2007, 11, 36–41; http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.)

2.2.1 Työttömän taloudelliset etuudet

Suomalainen työttömyysturvajärjestelmä koostuu ansioturvasta ja perusturvasta. Perusajatuksena on se, että järjestelmä turvaa verrattain hyvin (lyhytaikaisesti) työttömän toimeentulon. Työmarkkinoiden muutosten myötä, ja rakennetyöttömyyden (= työvoiman tarjonta ei vastaa kysyntää) noustua korkealle tasolle, on tilanne muuttunut. Kehitys on johtanut siihen, että poikkeuksesta on tullut pääsääntö, toisin sanoen työttömien sosiaaliturvan varassa elävien määrällinen painopiste on siirtynyt harkinnanvaraisen vähimmäisturvan piiriin. Seurauksena on ollut köyhyyden selvä lisääntyminen pitkäaikaistyöttömien keskuudessa. Työttömyyden pitkittyminen ja taloudellinen ahdinko ovat lisänneet riskiä huono-osaisuuden kasautumiseen ja työmarkkina-aktiivisuuden laskuun. (Ala-Kauhahuoma & ym. 2004, 21; Heikkilä & Keskitalo 2002, 15; Raunio 1995, 110.)

Työttömyysturvajärjestelmä koostuu ansiosidonnaisesta päivärahaista, peruspäivärahaista, tarveharkintaisesta työmarkkinatuesta, koulutustuesta ja työttömyyseläkkeestä. Työttömistä jopa 90 % kuuluu jonkin työttömyysetuuden piiriin. Työttömältä edellytetään kokopäivätyön hakemista sekä työmarkkinoiden käytettävissä olemista, että hän saa työttömyypäivärahaa. Ansio- tai peruspäivärahaa saadakseen työttömän on ennen työttömäksi joutumistaan täytettävä työssäoloehto eli työttömyyttä edeltävän 24 kuukauden aikana hänen on ollut oltava työssä ainakin 43 viikkoa,

vähintään 18 tuntia viikossa. Ansiopäivärahaa saadakseen työttömän on kuuluttava vähintään kymmenen kuukautta työttömyyskassaan. Ansiopäiväraha koostuu perusosasta, ansiosidonnaisesta osasta (työttömyyttä edeltävän viimeisen kymmenen kuukauden palkkatulon perusteella määräytyvä osa) sekä lapsikorotuksesta. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 12; Työttömyysturvalaki 1290/2002.)

Peruspäivärahaa työtön saa, mikäli ei ole työttömyyskassan jäsen. Peruspäivärahasta puuttuu ansiosidonnainen osa. Sekä ansio- että peruspäivärahaa voi saada korkeintaan 500 päivältä, jonka jälkeen työtön tippuu työmarkkinatuella. Työmarkkinatuki on tuki, jolla turvataan työttömän työnhakijan toimeentulo sinä aikana, jona hän hakee työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työmarkkinatukea työtön saa myös, mikäli hän ei täytä työssäoloehdot. Se on peruspäivärahan suuruinen, mutta tarveharkintainen, sitä voi esimerkiksi pienentää puolison tulot. Työmarkkinatukea uudistettiin vuoden 2006 alusta, jolloin uudistuksen päätavoitteena oli työllisyysasteen nosto ja työttömyyden alentaminen. Pidemmän aikavälin tavoitteena oli työttömyyden hoidon julkisten kokonaismenojen alentaminen. Työmarkkinatuen saajat voidaan ryhmitellä sen mukaan, saavatko he tukea aktiivitoimenpiteiden ajalta vai ”passiivisena”. Uudistuksen taustalla oli juuri yli 500 päivää passiivitukea saaneiden pitkäaikaistyöttömien suuri joukko. Uudistuksen lähtökohtana oli, että työttömän olisi erityisellä aktivointikaudella osallistuttava työllistymistään edistävään aktivointiin neljän vuoden aikana vähintään puolet ajasta. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 13; Tuomaala 2007, 1-3)

Kaikkia työttömiä koskevat työvoimahallinnon aktivointitoimenpiteet, joita lisättiin vuoden 1998 työvoimapalvelu uudistuksessa. Nyt kaikille työttömille tulee tehdä alkuhaastattelu, työnhakusuunnitelma sekä tarkistaa sitä määräaikaishaastatteluin. Näissä työvoimatoimisto ja asiakas sopivat yhdessä niistä palveluista ja toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen asiakkaan sijoittumiseksi takaisin avoimille työmarkkinoille. Nämä määrittellään sekä työttömän oikeuksiksi että velvollisuuksiksi: aktivointitoimista kieltäytyminen voi lakkauttaa työttömyysturvan määräajaksi tai kieltäytymisen toistuessa toistaiseksi kunnes työtön täyttää kolmen kuukauden työssäoloajan. Aktivointitoimia on kohdistettu erityisesti nuoriin, alle 25-vuotiaisiin. Heillä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, mikäli heillä ei ole ammatillista koulutusta tai mikäli he eivät osallistu työhön tai koulutukseen. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 22–23; Ala-Kauhahuoma & ym. 2004, 21–22.) Työttömän jäädessä syystä tai toisesta vaille työttömyysturvaa, tai täydentääkseen sen heikkoa tasoa, on hänen mahdollista saada toimeentulotukea. Kunnan maksama toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, jonka tarkoituksena on turvata lyhytaikaisesti vähimmäistoimeentulo silloin kun toimeentuloa ei voi saada ansiotyöllä, ensisijaisilla toimeentuloturvaetuuksilla tai muulla tavoin. Oikeus toimeentulotukeen tuli subjektiiviseksi oikeudeksi vuonna 1984 ja perusoikeudeksi

se kirjattiin vuonna 1995. 1990-luvun laman aikana toimeentulotuen saajien määrä kasvoi voimakkaasti: Talouslaman myötä erityisesti asumistuen, opintotuen ja työttömyysturvan riittämättömyys siirsi kuntien toimeentulotuen saajiksi moninkertaisen avunsaajien joukon. Kun 1990-luvun alussa toimeentulotuen saajia oli 6-7 % väestöstä, niin vuonna 1996 heitä oli 12 %. Toimeentulotuen saajien määrä on kääntynyt vuosien viiveellä laskuun työttömyyden paranemiseen nähden. (Tuomi 1997, 129; Heikkilä & Keskitalo 2002, 13–14; Raunio 1995, 111; Laki toimeentulotuesta 1412/2001.)

Toimeentulotuen viimesijaisuuden perusteella tavoitteena on saada asiakas mahdollisimman pian takaisin työelämään tai muulla tavoin itsenäisesti toimeentulevaksi. Näin myös toimeentulotuen peruslähtökohtiin kuuluu tuensaajien aktivoinnin tavoite ja velvoite. Vuodesta 1996 lähtien toimeentulotuen perusosaa on voitu alentaa 20 %, jos hakija ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy työ- tai koulutustarjouksesta tai käyttäytyy siten, ettei työtä tai koulutusta ole voitu hänelle tarjota. Toistuvasta kieltäytymisestä voidaan perusosaa alentaa 40 prosentilla korkeintaan kahdeksi kuukaudeksi. Toimeentulotuen alentamisen yhteydessä sosiaalityöntekijän on aina laadittava asiakkaalle suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Vielä selvemmin työn ensisijaisuutta korostaa vuonna 2001 voimaan tullut muutos, jonka mukaan toimeentulotuen ehtona on työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 24–25; Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 22.)

Työmarkkinauudistuksessa passiivisen työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitukseen rakennettiin niin sanottu tasapainomalli, jossa passiivisen työmarkkinatuen rahoitusvastuu jaettiin puoliksi valtion ja kuntien kesken. Vastaavasti kunnat saivat perustoimeentulotukeen valtion avustusta 50 prosenttia tuen kustannuksista. Rahoitusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli siirtää maksetun työmarkkinatuen painopistettä passiivituesta aktiivitukeen. Tämän rahoitusmallin katsottiin hyödyttävän taloudellisesti kaikkia osapuolia, ja palkitsevan erityisesti kuntia, jotka edistävät työttömien aktivoitumista ja työllistymistä. (Tuomaala 2007, 4.) Tälläkin toimenpiteellä on erityisesti työministeriön taholta pyritty palauttamaan vastuuta moniongelmaisten pitkäaikaistyöttömien asiasta kunnille eli sosiaalisektorille, koska heidän tarvitsema yhteiskunnallinen apu on sosiaalipoliittista, ei työvoimapoliittista. Kuntien sosiaalitoimessa onkin enenevässä määrin järjestetty työllistymistä edistävää ja syrjäytymistä ehkäisevää toimintaa. Osa toimeentulotuen määrärahoista on voitu käyttää toimeentulotuen saajien työllistämiseen pääasiassa kunnan toimipisteisiin. Tällä on pyritty katkaisemaan työelämästä syrjäytyminen sekä saada niin sanotut kolmen kuukauden karenssilaiset takaisin työvoimahallinnon ensisijaisten tukimuotojen piiriin. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 19–30.)

2.3 Sosiaalipolitiikan muutosten vaikutukset kunnalliseen aikuissosiaalityöhön

Sosiaali- ja terveystieteiden historia on kutakuinkin yhtä pitkä kuin Suomen itsenäisyys. Silloisen sosiaalitoimituskunnan toimialaan kuuluivat muun muassa työväenasiat (sisältäen työväen suojelun, työnvälityksen ja työttömyyden, työttömien ja työttömien asumisen), köyhäinhuolto, sosiaalivakuutus ja raittiuden edistäminen. Vuonna 1922 perustettiin sosiaaliministeriö, ja sen toiminta keskittyi ennen sotia kurjuuden torjumiseen. Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki sekä 1930-luvun sosiaalihuollon yleislait muuttivat köyhäinhuollon sosiaalihuolloksi, jonka järjestäminen oli kuntien, järjestöjen ja yksityisten vastuulla. 1930-luvun lamavuosina työttömyydestä alkoi tulla yleisin avun saannin syy, kun se sitä ennen oli ollut työkyvyttömyys. (Ketola, Thomsen & Warming Nielsen 1997, 80; Laitila-Ukkola 2005, 12–13).

Sotien jälkeen sosiaaliministeriön toimenkuvaan kuului erityisesti sodassa kärsineiden ja vammautuneiden auttaminen. 1940-luvulla toteutettiin myös joitain merkittäviä perhepoliittisia uudistuksia kuten lapsilisäjärjestelmä sekä kehitettiin äitiysavustusta ja neuvolaverkostoa. Varsinainen hyvinvointivaltion rakentaminen alkoi vuonna 1956, jolloin köyhäinhuollosta siirryttiin huoltoapuun. Samana vuonna uudistui kansaneläkelaki, joka muuttui tasasuuruiseksi eläkkeeksi vanhuksille ja työkyvyttömille. Seuraava suuri edistysaskel oli vuonna 1964 sairausvakuutuslaki, jolloin kansalaisille ryhdyttiin maksamaan muun muassa päivä- ja äitiysrahaa korvaamaan ansionmenetyksiä. Vuonna 1968 ministeriön nimi vaihtui sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöksi ja sosiaalihuolto perustettiin uudelleen. 1960- ja 1970-lukujen suuria kysymyksiä hyvinvointivaltion kehittämisessä olivat sosiaalivakuutuksen lisäksi lasten päivähoito ja kansanterveystyö. 1980-luku oli hyvinvointivaltion kultakautta Suomessa, ja tällöin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalojen osuus valtion menoista kasvoi kymmenessä vuodessa 20,5 prosentista 27,7 prosenttiin. 1990-luvulla menojen osuus on kasvanut yli 30 prosenttiin, mutta syynä ei enää ollut hyvinvointivaltion kehittyminen vaan suurtyöttömyyden aiheuttamat kulut. (Haatanen & Suonoja 1992.)

Pohjoismaiden sosiaalipolitiikka lähti kehittymään 1960-luvulla aivan omille urille muihin maailman maihin verrattuna. Köyhyyden helpottuminen ja teollistumisen voimakas kasvu olivat sysäys monien palveluiden kehittymiselle. Pohjoismaiden hyvinvointivaltioiden edelläkävijöinä toimivat Ruotsi ja Tanska, Suomen tullessa sisällissodan vuoksi jälkijunassa. Suomessa tämä koko kansan kattava järjestelmä ei olisi syntynyt ilman vahvaa ja demokraattista valtiota, joka otti vastuun sosiaalisen turvan tuottamisesta hyväntekeväisyysjärjestöiltä, ammattijärjestöiltä, työnantajilta ja kirkolta. Toinen edellytys on ollut kansalaisten mielikuva kansallisesta

yhtenäisyydestä; kansalaisten enemmistö ei ole halunnut sulkea ketään yhteisten järjestelmien ulkopuolelle. Hyvinvointivaltion laajenemista on selittämässä myös naisliikkeen nousu ja sukupuolten välisen tasa-arvon vahvistuminen. Naisten siirtyminen töihin kasvatti hyvinvointipalvelujen tarvetta. Perhepolitiikkaa on muutenkin ollut Suomessa merkittävällä sijalla, josta esimerkkinä se, että Suomi oli ensimmäinen maa, jossa vanhemmille annettiin oikeus viedä pienet lapset päivähoitoon tai vaihtoehtoisesti vanhemmille maksettiin lasten kotihoidontukea. (Anttonen & Sipilä 2005; Sipilä & ym. 1997, 27–29.)

Valtiontalouden vaikeudet pysäyttivät hyvinvointivaltioiden etuuksien ja palveluiden laajenemisen, ja hyvinvointivaltio sai osakseen ihailun lisäksi myös kovasti kritiikkiä (Sipilä 1997, 1). Hyvinvointivaltiota ryhdyttiinkin kutsumaan hyvinvointiyhteiskunnaksi, jolla tarkoitetaan sitä, että kansalaisten on yhdessä käytettävä omaa aikaansa ja omia rahojaan hyvinvoinnin rakentamiseen. Suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa kuvaa ensinnäkin se, että kunnat saavat entistä vapaammin päättää, minkä tasoisia palveluja he tuottavat kansalaisille. Toiseksi kansalaisten suorat palvelumaksut ovat kasvaneet ja kolmanneksi palvelujen tuottamisessa toimii paljon entistä enemmän yrityksiä ja järjestöjä, kylläkin pitkälti julkisella rahoituksella. (Anttonen & Sipilä 2005.) Tämän kolmannen sektorin, tai myös välitasoksi kutsutun, järjestämät palvelut ovat olennainen osa hyvinvoinnin sekatalouden (welfare mix) toteuttamista. Ne ovat ottaneet hoitaakseen monia sellaisia palveluja, joista ennen on vastannut julkinen sektori. Nämä välitason toimijat ovat joustavia ja muuntautumiskykyisiä, ja ne nähdään sosiaalisen talouden ja uutta luovan työllisyyden mahdollisuutena. Usein välitasossa kokeillaan uusia malleja, jotka myöhemmin vakiintuvat muuallekin, näin erityisesti huolenpitopalveluissa sekä työllistämiprojekteissa. (Matthies 1996, 11–14.)

Hyvinvointivaltion ahdingosta huolimatta suomalaisten sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta päävastuu on edelleen kunnilla. Kunnallisen sosiaalihuollon merkittäviä toimijoita ovat sosiaalityöntekijät, joiden edeltäjiä olivat lautamiehet ja kaupunkien hyväntekeväisyysnaiset sekä heidän työpanoksensa köyhäinhoidon hyväksi. Koulutetut sosiaalityöntekijät tulivat julkiseen sektoriin osaksi hierarkkista ja byrokraattista järjestelmää, kunnallisiksi hallintovirkamiehiksi. (Satka 1997, 34.) Sosiaalityön asiantuntijuuden voidaan nähdä kehittyneen hyvinvoinnin kehityksen myötä. Sosiaalihuolto on laajentunut syrjäytyneiden viimesijaisesta ylläpitäjäksi monipuoliseksi palvelutoiminnaksi, ja tänä päivänä sosiaalihuoltolaissa sosiaalityö määritelläänkin yhdeksi sosiaalipalveluksi. (Karvinen 1996, 34; Raunio 2000, 13.)

Sosiaalityön ammattikäytäntöinä pidetään vakiintuneita ja sovittuja työtapoja, ammatillisten työtapojen ja menetelmien kokonaisuuksia, joiden mukaisesti ammattikunta pitää hyväksyttävänä toimia suhteessa työn kohteena olevaan ilmiöön. Ne rakentuvat tiedon, arvojen ja käytännön kokonaisuuksista, mutta yksimielisyyttä ei ole saavutettu niiden sisällöistä ja rakenteista. Ammattikäytännöt voidaan nähdä yläkäsitteenä, joka määrittyy työn kohteen, tavoitteen ja arvojen mukaan. Sen alatasoina ja -käsitteinä on työorientaatio, työmenetelmät, työvälineet ja työtaidot. Sosiaalityö liittyy ammattikäytäntöjen kautta yhteiskunnallisiin ajatussuuntiin, kansainväliseen ja kansalliseen politiikkaan, sekä alan tutkimukseen. Työorientaation kautta ammattikäytännöt konkretisoituvat toiminnaksi ja näin asettavat reunaehdoja sille, minkälaisia työmenetelmiä ja työvälineitä on mahdollista hyödyntää ja millaiseksi palveluvalikko rakentuu. Työtaidot ilmenevät kaikessa sosiaalityönä toteutuvassa toiminnassa. (Liukko 2006, 4-6)

Viime aikoina on sosiaalityön areenoilla herännyt tutkimuksellinen kiinnostus aikuissosiaalityötä kohtaan. Kunnallisia sosiaalipalveluja on voimakkaasti organisoitu elämänkaarijattelun mukaisesti, jolla tarkoitetaan lapsuuden, nuoruuden, aikuisuuden ja vanhuuden palveluiden eriyttämistä toisistaan. Aikuisuuden tutkimus ja työn kehittäminen on tullut jälkijunassa suhteessa muihin elämänkaaren osiin, mutta nyt ”*aikuissosiaalityö*” sananakin on hakenut jo paikkansa. Aikuissosiaalityötä jäsennetään usein sen sisällön kautta, joita ovat arviointi, suunnitelma ja kuntouttaminen. Kaikki nämä elementit ovat läsnä laissa kuntouttavasta työtoiminnasta; *aktivointisuunnitelmassa* arvioidaan asiakkaan elämäntilanne työllistymisen näkökulmasta, ja kuntouttava työote toteutuu etenkin kuntouttavassa työtoiminnassa. (Jokinen & Juhila 2008, 7-8; Juhila 2008, 22–25.)

Kunnallinen aikuissosiaalityö ei ole kuitenkaan täsmällisesti määrittynyt toiminta-alue, vaan siinä on nähtävissä erilaisia näkökulmia. Tavat tulkita sosiaalisia ongelmia ja ihmisten elämäntilanteita sekä työskentelyssä vallitsevia yhteiskunnallisia ja organisatorisia reunaehdoja ratkaisevat sen, miten työn kohteena olevaa ilmiötä lähestytään. Sosiaalityöhön onkin kehittynyt useita työotteita, joita voidaan hyödyntää näissä vaihtuvissa tilanteissa. Viime aikoina sosiaalityöhön on kohdistunut valtavasti niin sisäisiä kuin ulkoisiakin muutospaineita, ja kiistely siitä mikä on ”oikeaa” sosiaalityötä on käynyt kiivaana ja sen myötä uusia työotteita on kehitetty. Muutospaineita on aiheuttanut sosiaalityön ammattikäytäntöihin juuri aktiivisen sosiaalipolitiikan esiin nostama kuntouttava sosiaalityö sekä kuntoutuksen käsitteen sisällöllinen laajeneminen. Kuntoutus on alettu nähdä yhä laaja-alaisemmin ja nyt vajaakuntoisuutena nähdään myös työttömyyteen liittyvät vaikeudet ja erilaiset elämänhallinnan ongelmat. Tämän myötä on ryhdytty puhumaan kuntouttavasta työotteesta, jolla tarkoitetaan muun muassa sellaista asiakastyön toimintatapaa, jossa

kiinnitetään huomiota asiakkaan subjektiuteen ja osallisuuteen sekä valinta- ja vaikutusmahdollisuuksiin. (Liukko 2006, 6-11.)

Näiden muuttuneiden sosiaalityön ammattikäytäntöjen taustalla on työ- ja sosiaalihuollon strategiatyössä ja lainsäädännössä viime vuosina käynnissä ollut perusteellinen muutos, joka on nopeasti uusintanut paikallisia palvelurakenteita. Aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö lisäsi monin tavoin kuntien sosiaalitoimen vastuuta ja tehtäviä pitkäaikaistyöttömien palveluissa. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta loi kuntiin uudenlaisen tilanteen peruspalvelujen sosiaalityön noustessa pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin, viranomaisyhteistyön ja työllistämisen keskiöön. Vuonna 2002 uudistettiin vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä tukevaa lainsäädäntöä (mm. lisäys sosiaalihuoltolain 17 §), mikä myös mahdollisti uudenlaisten palvelukäytäntöjen kuten työllistymistä tukevan toiminnan ja tuetun työllistämisen mallin kehittämisen kuntatasolla. Toimeentulotukilain muutokset ennalta ehkäisevän toimeentulotuen perusteita laajentamalla toi myös uusia välineitä sosiaalityölle asiakkaiden tukemiseen. Laki sosiaalisista yrityksistä vuonna 2004 tarjosi ns. siirtymävaiheen työpaikkoja vajaakuntoisille ja vaikeasti työllistettäville asiakkaille. Työelämän palvelukeskukset olivat myös yksi keino koota yhteen hajallaan olevat julkiset työvoimapalvelut ja niitä tukevat muut toiminnot kuten sosiaalityön osaaminen. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusta koskeva uusi lainsäädäntö vuonna 2006 voimisti edelleen aktiivista sosiaalipolitiikkaa ja kannusti kuntia tehokkaaseen työttömyyden hoitoon. (Tuusa 2005, 18–20; Liukko 2006, 13–14.)

Huolimatta lukuisista uusista lainsäädännöllisistä seikoista, kuntien edellytykset kehittää palvelujaan ja organisaatioitaan vastaamaan aktivointipolitiikan haasteisiin vaihtelevat suuresti eri kunnissa. Asiakkaiden palvelutarpeet ovat monimutkaistuneet, mutta samanaikaisesti asiakaspalvelun resurssit ovat heikentyneet etenkin kuntien peruspalveluissa. Kuntien tulo-osuudet ovat supistuneet huomattavasti valtion siirtäessä aiemmin maksamiaan osuuksia sekä kansalaisten että kuntien maksettaviksi, ja taloudella argumentointi on tullut voimakkaasti mukaan keskusteluun myös kuntapuolella. Nämä ovat johtaneet julkishallinnon nopeisiin uudisratkaisuihin, kuten työntekijöiden irtisanomisiin sekä uusien työmenetelmien ja moniammatillisen yhteistyön lisäämiseen ja kehittämiseen. Palveluvajeet näkyvät sosiaalityössä haasteellisempina asiakastilanteina, ongelmaketjuina sekä näiden yhteen kietoutuneina prosesseina. Palvelujärjestelmässämme korostuu palvelun kokonaisvaltaisuus, asiakkaan kohtaaminen erilaisine tarpeineen ja toiveineen sekä virkailijan ja asiakkaan kokonaisvaltaisen suhteen korostuminen. Työntekijältä edellytetään niin moniosaajuutta kuin yhteistyötaitoakin lisääntyneen moniammatillisuuden sekä verkostoitumisen vuoksi. Peruspalveluissa ja pienissä yksiköissä

työskentelevät kokevatkin usein paineet kovina moniosajuuteen ja vastaavasti erikoistuneissa palveluissa korostuvat moniammatillisuuden ja verkostotaitojen vaateet. (Tuusa 2005, 20–21; Tuomi 1997, 125–129; Haverinen 2005, 102.)

Aktiivinen sosiaalipolitiikka on ravistellut sosiaalitoimen työtapoja, kohteita ja tavoitteita ja paineet kunnallisen sosiaalityön uudelleen organisoimiseksi ovatkin kasvaneet. 1990-luvun taloudellinen lama ja kasvavat toimeentulotuen asiakasmäärät ruuhkauttivat sosiaalityöntekijöiden työtilannetta. Kunnat joutuivat miettimään uusia keinoja hallita kasvaneita asiakasmääriä henkilökunnan määrän pysyessä samana. Monissa kunnissa eriytettiin toimeentulotuki muusta sosiaalityöstä etuuskäsittelijöille ja kirjallisesti haettavaksi. Hiukan myöhemmin alettiin etsiä aikuissosiaalityön kentälle paikkaa sosionomi amk-koulutuksen saaneille sekä sosiaaliohjaajille. Useissa sosiaalityön projekteissa, joissa on työskennelty asiakkaan sosiaalisen kuntoutumisen edistämiseksi, on etsitty työnjaollisia malleja näille eri ammattiryhmille. Vielä 1990-luvun alussa vallinnut sosiaalityön ja toimeentulotuen vahva liitto on hajonnut useaksi tehtäväkentäksi, jota hoitaa kolme eri ammattikuntaa. (Tuusa 2005, 29–31; Liukko 2006, 15–16)

2.4 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan 1.9.2001 ja se on osa laajempaa kokonaisuutta. Lailla on yhdessä työvoimapalvelulain, toimeentulotuesta annetun lain ja eräiden niihin liittyvien lakien muutosten kanssa luotu kokonaisuus, jolla estetään nykyistä tehokkaammin pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamaa syrjäytymistä ja parannetaan pitkäaikaistyöttömien mahdollisuutta palata työelämään. (Lindqvist, Oksala & Pihlman 2001, 13.) Lain kantavana ajatuksena on ollut, että työttömän hyvä elämänhallinta, työkyky, elämänlaatu ja aktiivisuus edistävät työttömän työmarkkinaresursseja ja siten hänen mahdollisuuksiaan kiinnittyä työmarkkinoille (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 23).

Euroopan maissa työttömien aktivointiohjelmat ja sosiaaliturvan vastikkeellistaminen ovat olleet sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleinen trendi 1990-luvulla. Aktivointiohjelmien sisältö ja painotus vaihtelevat eri maissa, mutta yhteistä niille on, että kansalaisuus liittyy aikaisempaa voimakkaammin työhön. Toimeentuloturvan ehtona on osallistuminen aktivoiviin ja työllistäviin toimenpiteisiin. Osallistuminen ei ole vapaaehtoista, vaan toimeentuloturvasta tulee osittain ehdollista ja vastikkeellista. Yleensä aktivointiohjelmat sisältävät sekä ”keppiä että porkkanoita”. Työtön velvoitetaan osallistumaan yksilölliseen palveluprosessiin, joka sisältää suunnitelman aktivoinnista. Suunnitelma aktivoinnin välineenä ilmentää oikeuksien ja velvollisuuksien

vastavuoroisuutta. Juridisessa mielessä ei voida kuitenkaan puhua sopimuksesta, koska sopimus ei perustu vapaaehtoisuuteen. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 26–27.)

Aktiivisen sosiaalipolitiikan painopiste ja kohderyhmä on sellaisissa vähimmäisturvan asiakkaissa, joiden toimeentulo perustuu ainakin osittain toimeentulotukeen ja joiden tilanteen parantamiseen tarvitaan tehostettua viranomaisyhteistyötä. Lailla aikaistetaan viranomaisten puuttumista työttömyysprosessiin yksilötasolla, lisätään kuntien vastuuta aktivoinnista sekä lisätään yhteistyötä vaikeasti työllistyvien aktivoinnissa työvoimahallinnon ja kuntien välillä. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2002, 14; Heikkilä & Keskitalo 2002, 54–55.)

Ala-Kauhaluoma & ym. (2004, 3-4, 46–49, 76) Stakesissa tekemässä tutkimuksessa seurattiin lain toimeenpanon etenemistä seitsemällä ns. pilottipaikkakunnalla. Yhteistyö kuntien ja työvoimatoimistojen kanssa aloitettiin tutkimuksessa jo ennen lain voimaantuloa, jolloin kartoitettiin kuntien erilaisia olosuhteita sekä valmistautumista lain toimeenpanoon. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta sisälsi ”katutasolle” tai ”alatasolle” täysin uusia velvoitteita, toimenpiteitä ja yhteistyön muotoja. Lain toimeenpanovaiheessa oli kyse paikallisista alatason päätöksistä, jotka vaikuttivat ”ylätasolta” tehtäväksi annetun politiikan toimivuuteen tai toimimattomuuteen. Tutkimuksen mukaan lain toteuttaminen alkoi hitaasti ja paikalliset erot lain toteutuksessa olivat suuria. Keskeinen ongelma kunnissa oli aktivointisuunnitelmaan osallistuvien työttömien suuri lukumäärä ja niukat työntekijäresurssit. Tästä johtuen kaikille lain kriteerit täyttävälle työttömille ei pystytty tekemään aktivointisuunnitelmaa, ja sosiaali- ja työvoimatoimistot olivat priorisoineet kutsuttavia erilaisten harkinnanvaraisten kriteerien mukaan. Näitä olivat muun muassa nuoret työttömät, ne, joiden arvioitiin hyötyvän aktivointisuunnitelman laadinnasta sekä ne, jotka täyttivät aktivointiehdon lain voimaantulon jälkeen. Kutsua eivät saaneet ne, joita pidettiin helposti työllistyvinä ja toisaalta taas vajaakuntoiset, kuten huumenuoret, karsittiin aktivointisuunnittelusta. Työvoimaviranomaisten mukaan laki antoi mahdollisuuden asiakaskunnan perusteelliseen seulontaan, aktivointihaastattelun avulla voitiin selvittää ketkä asiakkaista ovat tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä ja ketkä eivät. Maikkolan (1990, 137) mukaan organisaatiot valitsivatkin palveluidensa piiriin asiakkaat ”kermat päältä” -strategialla päästääkseen organisaation tehokkuuspäämääriin. Vuoden 2003 loppuun mennessä koko maassa vajaa puolet lain piiriin kuuluvista työttömistä oli osallistunut aktivointisuunnitelman tekoon. Pienet kunnat pystyivät täyttämään lain vaatimukset hyvin, mutta keskikokoiset ja suuret kunnat huonosti.

Ala-Kauhaluoman tutkimuksessa lähetettiin verkkokysely kesäkuussa 2001 sekä vuonna 2002 uusintakysely 50 sosiaalijohtajalle sekä 43 työvoimatoimiston johtajalle. Kyselyssä selvitettiin

johtajien yleistä suhtautumista lakiin, näkemyksiä kuntouttavan työtoiminnan -lain eduista ja ongelmista sekä sen toimeenpanoon liittyvistä odotuksista. Lisäksi kartoitettiin toimistojen valmistautumista lain toimeenpanoon sekä työvoimaresursseja. Ennen lain voimaantuloa (kesäkuu 2001) sosiaali- ja työvoimatoimistojen johtajat suhtautuivat lakiin hyvin samankaltaisesti: Lainsäädäntö oli heidän mielestään periaatteessa onnistunut, mutta samalla he suhtautuivat varauksellisesti lain toimeenpanon onnistumiseen. Lain tavoitteiden ja pyrkimysten lisäksi positiivista laissa oli, että se antaa viranomaisille uuden välineen pitkään työttömänä olleiden ongelmien ratkomiseen sekä lisää viranomaisten välistä yhteistyötä. Lain katsottiin olevan hyvä väline työttömien syrjäytymisen vähentämiseksi ja aktiivisuuden lisäämiseksi, parantavan heidän työmarkkinaresursseja ja alentavan heidän työllistämiskynnystään. Lainsäädännön mukanaan tuomina ongelmina johtajat nimesivät riittämättömät taloudelliset resurssit, organisoinnin (viranomaisten yhteistyö, lainsäädännön tulkinta, sopivien kuntouttavan työtoiminnan paikkojen puute) sekä asiakkaiden aktivoinnin hankaluudet. Vuoden 2002 tulosten mukaan toimistojen johtajat suhtautuivat edelleen kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöön enimmäkseen positiivisesti. Ennen lain voimaantuloa ennakoitujen riittämättömät resurssit olivat käyneet toteen, asiakkaiden motivointi oli melko ongelmallista ja jonkin verran vaikeuksia oli ollut kuntouttavan työtoiminnan paikkojen saannissa. Lain kohderyhmää oli ryhdytty purkamaan alle 25-vuotiaista ja vanhemmat olivat lähes ”koskematta”. Positiivisena koettiin viranomaisten välisen yhteistyön selvä lisääntyminen sekä uuden toimintatavan syntyminen vaikeasti työllistettävien ongelmien ratkomiseksi. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 43–46.)

2.4.1 Aktivointisuunnitelmat osana lakia kuntouttavasta työtoiminnasta

Kuntouttava työtoiminta lain keskeinen interventio on työvoimaviranomaisen ja sosiaaliviranomaisen yhdessä työttömän kanssa laatima aktivointisuunnitelma, johon voi sisältyä kuntouttavaa työtoimintaa. Viranomaiset ovat velvollisia kutsumaan työttömän suunnitelman laadintaan, mikäli alle 25-vuotias on saanut työmarkkinatukea 180 päivää vuoden aikana tai 500 päivää työttömyysrahakauden jälkeen työmarkkinatukea. Yli 25 -vuotiailla rajat ovat korkeammat (500 päivää työmarkkinatukea tai 500 päivän työttömyysrahakauden jälkeen työmarkkinatukea 180 päivää). Pelkästään kunnan toimeentulotukea saava asiakas on oikeutettu aktivointisuunnitelmaan, mikäli hän on saanut viimeiset 12 kuukautta toimeentulotukea. Alle 25-vuotiailla tämä raja on neljä kuukautta. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 27–28; Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.)

Aktivointisuunnitelmanneuvottelun tuloksena on kirjallinen osapuolten allekirjoittama suunnitelma, jonka toteutumista tarkistetaan määräajoin, ja sen tulee olla voimassa siihen asti, että asiakas täyttää

ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan tai peruspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon. Tämä suunnitelma korvaa työmarkkinatuen saajien osalta ns. uudistetun työnhakusuunnitelman. Aktivointisuunnitelmaan kirjataan asiakkaan koulutusta ja työuraa koskevat tiedot, arvioidaan aikaisempien toimenpiteiden ja suunnitelmien toteutumista, selvitetään asiakkaan nykyinen elämäntilanne sekä sovitaan niistä toimista, joilla asiakkaan työllistymismahdollisuuksia parannetaan. Perinteisen aktiivisen työvoimapolitiikan keinot ovat ensisijaisia sovittavia toimenpiteitä, mutta mikäli näitä ei jostain syystä voida asiakkaalle tarjota, tulee hänelle osoittaa kuntouttavaa työtoimintaa. Tällöin suunnitelmaan kirjataan ainakin kuntouttavan työtoiminnan sisällön kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka, alkamisajankohta ja pituus sekä päivittäinen ja viikoittainen kesto, asiakkaalle tarjottavat muut sosiaali- ja terveystalvetutukset sekä suunnitelman tarkastamisajankohta. Mikäli asiakas ei kunnan arvion mukaan voi osallistua kuntouttavaan työtoimintaan työ- ja toimintakyvyn rajoitusten vuoksi on aktivointisuunnitelmaan sisällytettävä myös sosiaali- ja terveystalvetutukset.(Ala-Kauhaluoma & ym. 2002, 14–15; Heikkilä & Keskitalo 2002, 28; Lindqvist & ym. 2001, 21–25.)

Työttömät ovat velvollisia osallistumaan suunnitelman laadintaan, mikäli hän ei ole sairauden, työn, opiskelun taikka työnhakuun tai työmarkkinavalmiuksiensa parantamiseen liittyvän syyn johdosta estynyt osallistumasta sen laatimiseen. Kieltäytyminen aktivointisuunnitelmasta tai kuntouttavasta työtoiminnasta johtaa työmarkkinatuen epäämiseen määräajaksi (2 kk) ja toistuvasta kieltäytymisestä voi seurata kolmen kuukauden työssäoloehto työmarkkinatukeen. Toimeentulotuen saajilta perusosaa voidaan laskea 20 %:lla, maksimissaan 40 %:lla. (Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Lindqvist & Parpo 2002, 14–15; Heikkilä & Keskitalo 2002, 28; Lindqvist & ym. 2001, 25.) Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 51–52) tutkimuksen pilottipaikkakunnissa sanktioita käytettiin vain vähän, koska niille ei ollut tarvetta tai niitä ei nähty oikeana ratkaisuna. Työvoimatoimistoissa suhtautuminen sanktioihin oli kategorisempaa, sosiaalitoimistoissa suhtautuminen sanktioiden käyttöön perustui suurempaan yksilölliseen harkintaan.

Kaisanlahti jakoi pro gradu-tutkielman analyysissään (2006) aktivointisuunnittelun työkäytäntönä kolmeen luokkaan: sitovuus, syvällisyys ja matalan kynnyksen mahdollisuus. Sitovuudella tarkoitetaan sekä asiakkaan että työntekijöiden sitoutumista asiakkaan työllisyystilanteen parantamiseksi. Sitovuus tulee esiin sekä tavoitteellisella että konkreettisella tasolla, joka näkyy pientenkin tavoitteiden kirjaamisella ja myöhemmin kontrolloinnilla. Syvällisyydellä tarkoitetaan syvällistä perehtymistä asiakkaan realistiseen kokonaisvaltaiseen elämäntilanteeseen. Matalan kynnyksen mahdollisuudella viitataan asiakkaiden työllistymisesteisiin ja niihin seikkoihin heidän elämässä, jotka estävät täysipainoisen osallistumisen aktiiviseen toimintaan. Nämä eivät välttämättä

ole konkreettisia työhallinnon toimenpiteitä vaan esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa. (Mt., 53–56.)

Ala-Kauhaluoman & ym.(2004, 53–54) tutkimuksen mukaan vuoden 2003 lopussa työntekijöille konkretisoitui aktivoitavien työllistymisen vaikeus avoimille työmarkkinoille. Huolimatta siitä, että aktivointisuunnitelma välineenä toimi ja suunnitelmia tehtiin, pitkäaikaistyöttömien työllistyminen oli vaikeaa. Ongelmat nähtiin sekä rakenteellisina ja työllisyystilanteeseen liittyvinä että yksilöllisinä työllistymisen esteinä. Toisaalta ei ollut avoimia työpaikkoja, mutta toisaalta myöskään kuntouttavan työtoiminnan paikkoihin ei ollut menijöitä. Pilottipaikkakuntien työntekijät toivat esiin, että erityisesti nuorten asioihin pitäisi tarttua aikaisemmin, ja että työ vaatii pitkäjänteisyyttä ja asteittain etenemistä. Asiakkaiden suunnitelmien onnistuminen vaatisi ulkopuolisen henkilön tukea ja jatkopolkujen rakentamista. Välimaan (2008, 187) tutkimuksessa haastateltu sosiaalityöntekijä toi esiin myös työnantajan näkökulman pitkäaikaistyöttömästä asiakkaasta: ”Kun työnantaja näkee ihmisen, niin hetken aikaa miettii, että haluanko tuota töihin”. Sosiaalityöntekijä kuvailikin työtänsä vaikeaksi niiden työttömien parissa, jotka työnantajien ja työmarkkinoiden taholta määritellään työmarkkinoiden ulkopuolelle jääviksi.

Juha Lappalainen (2001, 13) on artikkelissaan pohtinut aktivoinnin suhdetta ihmisarvoon. Toisen näkemyksen mukaan aktivointi on ihmisarvoa loukkaavaa ja sillä halutaan nöyryyttää ihmisiä. Toisen näkemyksen mukaan on tehtävä jotakin ja autettava nuoria aktiivisesti, koska muuten syrjäytymisriski kasvaa. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on ollut tehdä aktiivista sosiaalipolitiikkaa, jonka tavoitteena on juuri syrjäytymisen ehkäisy ja jo syrjäytyneiden elämänhallinnan palauttaminen. Työvalmiuksia pyritään parantamaan sekä panostamalla työkuuntoon että suunnitelmaan ammattitaidon kehittämiseksi. Aktivointisuunnitelman laatiminen voidaan nähdä ongelmallisena myös asiakkaan itsemääräämisen kannalta. Osa asiakkaista on vain työvoimatoimiston asiakkaita, ja he kokevat loukkaavana sen, että heidät pakotetaan sosiaalitoimiston asiakkaiksi ja heistä luovutetaan sinne tietoja pelkästään työttömyyden vuoksi. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 71.)

2.4.2 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavan työtoiminnan tavoite on avata pitkään työttöminä olleille väylä suoraan työhön tai ensiksi työvoimahallinnon ensisijaisiin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin ja sen jälkeen työhön. Toinen kuntouttavan työtoiminnan tavoite on parantaa asiakkaan elämänhallintakykyä. (Lindqvist & ym. 2001, 13.) Kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa asiakkaaksi määritellään

työtön henkilö, joka saa työttömyyden perusteella toimeentulotukea tai työmarkkinatukea. Lakia sovelletaan alle 25-vuotiaisiin asiakkaisiin lyhyemmän työttömyysjakson jälkeen kuin 25 vuotta täyttäneisiin. Myös kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen velvoittavuus perustuu asiakkaan ikään eli alle 25-vuotiaalla työttömällä työnhakijalla ei ole oikeutta, ilman hyväksyttävää syytä, kieltäytyä lain edellytykset täyttävästä kuntouttavasta työtoiminnasta ilman kieltäytymisen toimeentuloturvaseuraamuksia. (Lindqvist & ym. 2001, 14.)

Kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta ja se on rinnastettavissa sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin. Kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse kunnan eri yksiköissä tai se voi tehdä sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän tai rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa. Kunnan tulee ilmoittaa alueensa työvoimatoimistolle tiedot kaikista niistä asiakkaista, jotka ovat aloittaneet kuntouttavan työtoiminnan. Näin työvoimatoimistot pystyvät tekemään työvoimapolitiittisen lausunnon sekä maksamaan valtion korvauksen kunnalle. (Lindqvist & ym. 2001, 46–47.)

Kuntouttava työtoiminta ei tapahdu työsuhteessa ja sen sisältö sovitaan kunkin henkilön kanssa yksilöllisesti. Se tulee sovittaa henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3-24 kuukauden pituisina jaksoina, yhtenä - viitenä päivänä viikossa, vähintään neljä tuntia päivässä. Osallistumispäiviltä maksetaan työmarkkinatuen saajille ylläpitokorvausta ja toimeentulotuen saajille toimintarahaa. Myös matkakustannukset korvataan toimeentulotukilain perusteella. Kuntouttavan työtoiminnan päätyttyä on asiakkaan aktivointisuunnitelman tekijöiden kokoonnuttava arvioimaan toiminnan vaikutuksia asiakkaan työllistymismahdollisuuksiin sekä päättämään jatkosta. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 25; Lindqvist & ym. 2001, 47, 52.)

Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 52–54, 100) tutkimuksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan kokemukset vaihtelivat paikkakunnittain. Pienillä kunnilla oli vaikeuksia saada kuntouttava työtoiminta toimimaan, koska sen sisältö nähtiin puutteellisena. Toinen ongelma nähtiin kuntouttavan työtoiminnan tavoitteessa: johtaako polku työelämään. Kuitenkin kuntouttavan työtoiminnan kautta on voitu antaa monelle pitkään työttömänä olleelle ja koulutusta vaille olevalle ihmiselle mahdollisuus näyttää osaamisensa ja taitonsa.

3 YHTEISTYÖ ERI ORGANISAATIOISTA TULEVIEN VIRANOMAISTEN VÄLILLÄ

Seuraavassa kahdessa luvussa pyrin valottamaan työvoimahallintoon ja sosiaalihuoltoon liittyviä ominaisuuksia, jotka osaltaan ovat vaikuttamassa yksittäisten työntekijöiden työskentelyyn aktivointisuunnitelmien teossa. Luvussa 3.3 tarkastelen organisaatiokulttuuria yleisellä tasolla, sen vaikuttavuutta työyhteisön toimintaan ja muiden organisaatioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Luvussa 3.4 paneudun tarkemmin sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

3.1 Työvoimahallinnon erityispiirteitä

Työvoimapolitiittinen uudistus vuoden 1998 alusta lukien merkitsi muutosta työvoimatoimistojen palveluprosessissa. Tällöin uusina palveluina otettiin käyttöön määräaikaishaastattelu, osaamiskartoitukset, työnhakusuunnitelma, työnhakukirja ja työnhakuryhmät. Uusina tukimuotoina tulivat voimaan yhdistelmätuki yli kaksi vuotta työttöminä olleille ja työharjoittelun ajalta maksettava ylläpitokorvaus. Uudistuskokonaisuudella tavoiteltiin syrjäytymisen ehkäisyä, työnhakijoiden aktivoitumista, työmarkkinoiden dynamiikan parantamista, avoimille työmarkkinoille suuntautumisen vahvistamista ja työvoimatoimiston merkityksen kasvua rekrytointikanavana. (Arnkil & ym. 2000, 7-10.) Laki kuntouttavasta työtoiminnasta jatkoi uudistusten linjaa ja syvensi aikaisempia tavoitteita.

Työvoimatoimistoissa perustehtävät jaetaan työnantajapalveluihin ja työnhakijapalveluihin. Molempien palvelumuotojen kysyntä on suurempaa kuin resurssit tarjota niitä, ja resurssivaje näkyy konkreettisimmillaan puutteena ajasta, jota asiakkaalle pystytään tarjoamaan. Siksi yksi merkittävä piirre kuntouttava työtoiminta lain toimeenpanon onnistumisessa on se, kuinka hyvin se onnistutaan sovittamaan muihin toimiston palveluihin, erityisesti työnhakusuunnitelmaan ja -haastatteluun. Resurssivaje näyttäytyy siten, että esimerkiksi vuonna 2002 aktivointisuunnitelma ennätettiin tehdä noin 20 prosentille samana vuonna aktivointiehdon täyttäneistä. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 82, 89; Arnkil & ym. 2000, 27–28.)

Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 77–80) tutkimuksen pilottikuntien työvoimatoimistoissa oli vaihtelua sen suhteen, miten lain toimeenpano organisoitiin. Toisissa toimistoissa valittiin keskitetty malli ja toisissa hajautettu. Työvoimatoimistojen työntekijöille ylätasen normiohjaus on perinteisesti ollut tiukkaa eikä laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuonut siinä mielessä mitään uutta tarkasti laissa määriteltyjen kohderyhmien, aktivointisuunnitelmien koostumuksen ja

yhteistyömuotojen muodossa. Työvoimaneuvojien mukaan normiohjauksella varmistetaan palvelujen laatu sekä asiakkaiden yhdenvertainen palvelu. Lain toteuttaminen vaatii kuitenkin myös työntekijäkohtaista ajattelua ja harkintavaltaa. Lain toimeenpanon keskeinen osa on työntekijöiden ja asiakkaiden yksilöllinen neuvotteluprosessi, aktivointisuunnittelu, jonka onnistuminen perustuu paitsi työntekijän kokemukseen ja vuorovaikutustaitoihin, myös ennen kaikkea ”työpoliittisen mielikuvituksen” käyttöön.

Työvoimaneuvojat näkivät aktivointisuunnitelman tavoitteena jo pelkästään yhteistyön lisäämisen kahden eri viranomaisen välillä. Heidän mukaansa aktivointihaastattelu on syvällisempi, asiakkaan elämäntilannetta ja tulevaisuutta laajemmin kartoittava toimenpide verrattuna työnhakusuunnitelmiin. Työvoimaviranomaisten mukaan sosiaalityöntekijät ovat tuoneet työhön jotain uutta ja oleellista. He kokivat tärkeänä myös sen, että lailla lisättiin kuntien sosiaaliviranomaisille vastuuta yhteisistä asiakkaista, koska moniongelmaisten pitkäaikaistyöttömien hoitaminen edellyttää etenkin sosiaalityön osaamista. Yhteistyön tarkoituksena on saada muutos asiakkaan pysähtyneeseen työllisyystilanteeseen. Muutos ei välttämättä tarkoita asiakkaan siirtymistä työhön, vaan tavoitteet ovat usein asiakkaan työllistymisen edistämisen parantamisesta, kuten sosiaali- ja terveystalveluiden käyttöön ottamista. Toisaalta työvoimaviranomaiset kokivat, että määrämuotoinen hallinnonalojen pakkoyhteistyö on haitallista ja turhauttavaa niissä tilanteissa, joissa asiakkaalle olisi löydettävissä ratkaisu työhallinnon omilla toimenpiteillä, kevyemmällä järjestelyillä tai asiakas saisi paremman hyödyn esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaisen mukanaololla. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 90–91; Heikkilä & Keskitalo 2002, 55; Kaisanlahti 2006, 51–52.)

Eri tutkimusten mukaan viranomaiset ovat kohdistaneet kritiikkiä organisaatioiden erilaisten kulttuurien ja tavoitteiden yhteensovittamiseen: Sosiaalishallinnon vaikuttajien näkemyksissä työhallinnon tosiasiallinen painopiste nähdään määrällisten tulosvaatimusten tyydyttämisessä. Voimavarat ja ponnistelut suunnataan niihin työttömiin, joiden ennuste on paras ja toimenpiteiden vaikuttavuus suurin. Työhallinnon edustajat taas näkevät, että massatyöttömyyden vuosina työvoimatoimistoille kasautui kohtuuttomasti sosiaalipoliittisia tehtäviä. Työvoimaneuvojien mukaan sosiaalityökään ei ole täysin ilman tulostavoitteita, vaan aktivointisuunnitteluun liittyy toimentulotukiasiakkuuden vähentämiseen (sekä määrällisellä että yksilötasolla) ja asiakkaan saaminen johonkin aktiiviseen toimintaan mukaan. Kärjistäen sanottuna sosiaalishallinnon intressi on ylläpitää ja palauttaa ihmisten elämänhallintaa, kun taas työvoimaviranomaiset kamppailevat tiukkojen tulostavoitteiden kanssa ja heidän keskeinen intressi on työllistää työttömiä avoimille sektoreille. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 19, 30, 54; Kaisanlahti 2006, 60, 64.) Ala-Kauhaluoman &

ym. (2004, 50–51) tutkimuksessa pilottipaikkakunnat arvioivat, että kun lain arvostus ei näkynyt työvoimatoimen tulostavoitteissa, ei sen arvostus myöskään kaikkien työntekijöiden mielestä ollut työhallinnossa kovin hyvä. Toisaalta kaikilla paikkakunnilla sosiaalitoimen aktiivisuus ei ollut mainittavaa, vaan työvoimatoimisto ”oli aktivoinut sosiaalitoimistoa”.

3.2 Sosiaalihuollon erityispiirteitä

Sosiaalihuollon ammattikunnan voidaan katsoa ylläpitävän arkielämän normaalisuutta, sujuvuutta ja jatkuvuutta. Sosiaalihuollon opillisessa merkityksessä sosiaalihuolto käsitetään perinteisesti laaja-alaiseksi vuorovaikutustyöksi, jonka lähtökohtana on ihminen itse tilanteessaan. Työssä painottuu asiakkaan tosiasiallinen tilanne ja sen kulttuuristen ja yhteiskunnallisten yhteyksien ymmärtäminen sekä työn kohdistaminen elämänmuutostilanteisiin, elinympäristössä selviämiseen ja ihmisten vuorovaikutussuhteisiin. Sosiaalihuollontekijät ovat ammattikuntana toiminnassaan sijoittuneet valtion ja kansalaisten väliin pyrkien ymmärtämään ja auttamaan kansalaisia tuomaan tarpeitaan esiin sekä vahvistamaan marginaalisessa asemassa olevien kykyä omaehtoiseen selviytymiseen yhteiskunnassa. (Karvinen 1996, 33, 40; Raunio 2000, 14–15.)

Sosiaalihuollossa asiantuntijanäkökulma on vaihtunut asiakasnäkökulmaksi, jossa ollaan kiinnostuneita asiakkaan todellisista elämänyhteyksistä ja hänen itsensä asioille antamista merkityksistä. Asiantuntijavallalla on suojauduttu asiakkaan vaikeilta ongelmilta, mutta tasavertainen vuorovaikutussuhde edellyttää, että työntekijä pyrkii olemaan asiakkaan ongelmien kanssa dialogisessa suhteessa, jolloin asiakkaan ongelmat ikään kuin elävät ja tulevat uudelleen määriteltyiksi vuorovaikutussuhteessa. Auttamistyön mielenkiintoiset kysymykset liittyvät siihen, missä määrin asiakas voi itse vaikuttaa tilanteeseensa, sekä asiakkaan oma vastuu suhteessa auttamisjärjestelmän vastuuseen. Asiakkaan omaa vastuuta korostetaan, jos asiakas nähdään täysivaltaisena vuorovaikutuksen osapuolena. (Mönkkönen 1996, 51–58.) Aktivoinnin oikeutuksen kannalta olennaista on, voiko aktivointisuunnitelmasta muodostua aito neuvottelutilanne, jossa asiakkaalla on ”ääni”. Työntekijöiden ja asiakkaan vuorovaikutuksesta riippuu, millaiseksi aktivointisuunnitelman sisältö ja merkitys konkreettisesti muodostuvat. Aktivointisuunnitelmassa pyritään lähtemään asiakkaan tavoitteista ja sovittamaan ne olemassa oleviin mahdollisuuksiin, mutta viime kädessä asiakkaan mahdollisuudet ja toimeentulo ovat riippuvaisia työntekijöiden päätösvallan käytöstä. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 70.)

Tämä vallankäytön oikeutus tulee siitä, että sosiaalihuollontekijä on viranomainen. Tässä viranomaisen positiossaan sosiaalihuollontekijä käyttää työssään tuen elementtien lisäksi myös valtaa ja kontrollia.

Sosiaalityöntekijä kontrolloi asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia, ja tämä kontrolli ulottuu asiakkaiden henkilökohtaiseen elämään ja johtaa jopa pakkotoimenpiteisiin. Sosiaalityöntekijöiden ammatillisista lähtökohdista ja eettisistä periaatteista lähtevä tehtävä on auttaa asiakasta, ja nämä kaksi erilaista tehtävää – auttaminen/tuki ja valta/kontrolli – luovat jännitteen sosiaalityöntekijöiden työhön. Näiden erottaminen toisistaan on vaikeaa, koska yksi ja sama teko voi saada sekä tuen että kontrollin piirteitä riippuen tarkastelunäkökulmasta. (Jokinen 2008, 110–111.)

Myös laissa kuntouttavasta työtoiminnasta on sekä tuen että kontrollin välisiä jännitteitä. Kaisanlahden tutkimuksessa (2006) haastateltujen työvoimaviranomaisten mukaan sosiaalityö tuo aktivointisuunnitteluun "oikeaa tilannetta" sekä välinetietoa. "Oikealla tilanteella" tarkoitetaan esimerkiksi työllistymistä estäviä seikkoja ja realistisia suunnitelmia. Nämä ovat asioita, joita asiakas itse ei tuo esiin aktivointisuunnitelma tilanteessa vaan sosiaalityöntekijä. Myös Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 49–50) tutkimuksessa sosiaalityöntekijöiden mukaan suunnitelmat olivat toteuttamiskelpoisempia aikaisempiin ”unelmiin” verrattuna, ne olivat perusteellisempia ja monipuolisempia kuin ennen lakia tehtyt. Yhteistyön arveltiin olevan hyödyllistä työntekijöiden kannalta, mutta myös lisäävän asiakkaiden sitoutumista ja tuovan työhön jatkuvuutta. ”Välinetiedolla” Kaisanlahti tarkoittaa tietoa asiakkaan kannalta hyödyllisistä resursseista, kuten palveluista ja taloudellisista tuista joita on mahdollista sisällyttää aktivointisuunnitelmaan. Sosiaalityöntekijä voi käsitellä asiakkaan kanssa esimerkiksi asunnon hankkimiseen liittyviä seikkoja, jonka voidaan katsoa välillisesti parantavan asiakkaan työllistymismahdollisuuksia. (Mt., 65–69.)

Sosiaalityön työmuotoina työvoimaneuvojat näkivät palveluihin ohjaamisen, motivoinnin ja tukemisen. Sosiaalityöntekijät ohjaavat asiakasta nimenomaan päihde-, mielenterveys- sekä muihin sosiaali- ja terveystalouteihin. Sosiaalityöntekijältä odotettiin esimerkiksi aktiivisempaa roolia terveydentilan selvittämisessä huolimatta siitä, että myös työvoimaneuvojat ovat perinteisissä työnhakuhaastatteluissa selvittäneet tätä puolta. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on motivoida asiakasta aktivointisuunnitteluun sekä suostutella ja rohkaista asiakasta työhallinnon palveluihin. Sosiaalityöntekijä myös tukee asiakasta sekä taloudellisesti että auttamalla asioiden järjestelyssä ja selvittämisessä. (Mt., 69–72.)

Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 55–57) ja Tuusan (2005, 63–64) tutkimuksien haastatellut sosiaalityöntekijät pitivät lain yleisiä tavoitteita, työllisyyden edellytysten parantaminen ja syrjäytymisen torjuminen, tärkeinä. Käytännön tasolla lain tavoitteeksi tulkittiin myös tukiasiakkuuden ja toimeentulotuen kustannusten vähentäminen, erityisesti nuorten kohdalla.

Sosiaalityöntekijät kokivat, että työvoimaviranomaiset odottivat sosiaalitoimesta löytyvän selkeitä ratkaisuja asiakkaan mutkikkaisiin elämäntilanteisiin. Kuitenkin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi olivat riittämättömiä, koska tarjottavia aktivointitoimenpiteitä ei ollut eikä tarjottavia työpaikkoja. Usein tarjolla oli vain määräaikainen ratkaisu, kuten kurssi tai työharjoittelu. Sosiaalityöntekijät kritisoivat myös työvoimahallinnon järjestämiä koulutuksia asiakkaalle sopimattomiksi; joko liian vaativiksi tai asiakasta aliarvioiviksi.

3.3 Organisaatiokulttuurin vaikutukset työntekijöihin

Jokaisella organisaatiolla on oma erityinen kulttuurinsa, jonka katsotaan syntyvän silloin, kun ensimmäinen ajatus organisaatiosta alkaa itää. Organisaatiota ei ole ilman organisaatiokulttuuria ja päinvastoin. Ajan kuluessa organisaatiokulttuuri muuttuu ja kehittyy vuorovaikutuksessa johtajan arvo- ja käsityksimaailmasta työyhteisön yhteiseksi, näkymättömäksi määrittäjäksi. Scheinin (1992) mukaan organisaatiokulttuurilla voidaan tarkoittaa mm. seuraavia asioita: Organisaation jäsenten välistä säännönmukaista käyttäytymistä, sisäisiä normeja ja yhteisiä arvoja, toimintaa ohjaavaa filosofiaa ja ideologiaa, sisäisiä pelisääntöjä, organisaatiossa vallitsevaa ilmapiiriä, joka on aistittavissa organisaation jäsenten välisessä kanssakäymisessä tai suhteissa asiakkaiden/ulkopuolisten kanssa, rooleihin/asemaan liittyvät tiedot ja taidot sekä organisaation jäsenten toimintaa ohjaavat ajatusmallit ja yhteiset kielelliset ilmaisut. (Kauppi 2001, 11–24.)

Organisaatiokulttuurin voidaan nähdä koostuvan yhteisistä merkityksistä. Tällöin ajatellaan organisaation artefaktien (organisaation jäsenten tuottamat konkreetit, havaittavissa olevat verbaaliset, sosiaaliset ja fyysiset kulttuurin ilmentymät = organisaation näkyvimmat osat kuten rituaalit, joista Eräsaari pitää näkyvimpanä byrokratiassa liikkuvia erinäisiä *papereita*), normien, arvojen ja uskomusten muodostavan kokonaisuuden, johon perustuvat puolestaan organisaation jäsenten yhteiset merkitykset. Organisaation historian vanhetessa sen jäsenet oppivat antamaan tietyille ilmiöille sanattomia merkityksiä, ja sitä kautta ne muuttuvat vähitellen kulttuurisiksi itsestäänselvyyksiksi. Kun tarkastelun kohteena on ihmisen toiminta, pyrkimykset ja intressit, niin merkityksen käsite on silloin keskeinen. Ihminen oppii ja omaksuu merkityksiä suhteessa toisiin ihmisiin, joten merkityssuhteet ovat sidoksissa sosiaalisen toiminnan eri muotoihin ja niiden kautta erilaisiin traditioihin. (Kauppi 2001, 29–33; Eräsaari 1995, 227.)

Työyhteisön uusi työntekijä tulee aina osaksi jotain organisaatiokulttuuria, tapoja, normeja, arvoja ja perusoletuksia, joihin hän sitten enemmän tai vähemmän sosialisoi. Sosialisoituminen on tietoista ja tiedostamatonta opettamista (esim. työhön perehdyttämistä) ja oppimista, jossa

organisaation kulttuuri välitetään ja välittyy. Tiedostamaton opettaminen uusille työyhteisön jäsenille on organisaation kannalta tärkeää, jotta he osaisivat tulkita, toimia ja ajatella organisaation muiden jäsenten yhteisen käsityksen mukaan oikein. Työntekijän elämismaailmaan tulee sosialisoitumalla uusia sisältöjä, kun organisaatiossa kauemmin olleet välittävät uudelle tulokkaalle verbaalisesti tai nonverbaalisesti, miten organisaatiossa tulee käyttäytyä ja ajatella, miten siellä asiat hoidetaan, mitkä arvot, normit ja tavat ovat sallittuja ja mitkä kiellettyjä. Myös uusi työntekijä tuo organisaatioon osan elämäkokemustensa myötä syntyynyttä ymmärtämissyhteyttä, josta käsin hän antaa työyhteisön ilmiöille merkitystä. Näin myös työyhteisöllä on mahdollisuus oppia jotakin uusilta jäseniltä. (Kauppi 2001, 34.)

Organisaatiokulttuurin kannalta tärkeää on, mitkä yksilöiden väliset merkityssuhteet ovat yhteisiä ja historiallisesti itseään vahvistavia, sekä se, mitä organisaation sisäisestä maailmasta jää yksilöiden maailmankuvan ulkopuolelle. Merkitysten maailma ja organisaatiokulttuuri tulisi nähdä monikerroksisena ja muuttavana, eikä tasalaatuisena ja kaikille samankaltaisena. Tämä moninaisuus ja erilaisuus korostuvat etenkin tilanteissa, joissa osakulttuurit ”pakotetaan” palvelemaan yhteistä tavoitetta tai päämäärää. Vaikeuksia aiheuttaa myös se, mikäli työntekijän välittämä kuva organisaation kulttuurista poikkeaa huomattavasti organisaation virallisista tavoitteista kuvatusista toiminnasta. (Kauppi 2001, 35.)

Organisaatioon hakeutuu ja valikoituu yleensä arvo- ja ajatusmaailmaltaan samankaltaisia ihmisiä. Kuitenkin ydinkulttuurin lisäksi organisaatio jakautuu usein ala- tai osakulttuureihin. Yksi syy tähän voi olla, että organisaation hierarkkisesti ylemmällä tasolla olevat henkilöt ajattelevat ja arvostavat asioita eri tavalla kuin alemmalla tasolla olevat. Osakulttuurit voivat syntyä myös organisaation sisäisen työnjaon perusteella tai yksilölliseltä pohjalta kuten iän, sukupuolen tai rodun kautta. Osakulttuurien muodostumista edesauttaa myös hierarkkisuus, työntekijöiden tehtäväperustainen ”niputtaminen” sekä erilaisten roolien muodostuminen. Näille osakulttuureille tyypillistä on, että ne kehittävät itselleen oman ammattikielen, normit, aikakäsityksen sekä tavan tulkita organisaation tehtävää. Näiden piirteiden kehittymistä edistävät samankaltaiset työtehtävät ja koulutustaustat. (Kauppi 2001, 37–40.)

Työvoimatoimistoilla ja kunnan sosiaalitoimella on hyvin erilaiset perustehtävät ja niiden lähestymistavat ja työskentelevät poikkeavat toisistaan. Organisatorisestikin ne poikkeavat toisistaan työvoimatoimistojen ollessa osa työministeriöstä johdettua valtionhallintoa ja sosiaalitoimen ollessa osa kunnallista itsehallintoa. Sosiaalityön organisaatiot ovat suhteellisen löyhästi kytkettyjä ulkoiseen kontrolloijaan siitä huolimatta, että niitä koskevia lakeja, asetuksia ja ohjeita on olemassa

runsaasti. Ulkoinen kontrolloija puuttuu lähinnä toiminnan puitteisiin, mutta itse toiminnan sisältöön, arkipäivän työhön, kontrolloija ei juuri pääse puuttumaan. Sosiaalityön organisaatiot eivät myöskään ole erityisen tulossuuntautuneita, niitä ei arvioida sen mukaan, mitä ne saavat aikaan asiakkaiden auttamisessa. Työvoimatoimistoilla sen sijaan on tiukat tulostavoitteensa, joihin pyritään laadunkin kustannuksella. Työhallinnon johtamiskulttuuria voidaan luonnehtia kaksinaiseksi: Toisaalta korostetaan johtamista ”kehystyksillä” eli ministeriö ei odota että ”alhaalla” toteutetaan kaikki ”ylhäältä” tuleva sanatarkasti, vaan että paikallistoimistot saavat soveltaa ohjeita itsenäisesti ja joustavasti. Toisaalta korostetaan työvoimahallintoa isona organisaationa, jonka toiminnan edellytyksenä ovat selvät säännöt ja toimintaohjeet. Tämä ”toisaalta - toisaalta” asetelma heijastanee vaikeutta yhdistää ”sääntö-/tulosjohtaminen” joustavampiin johtamistapoihin siten, että se antaisi alue- ja paikallistasolle liikkumavaraa, mutta säilyttäisi samalla keskusjohtoisuuden rationaalisen ytimen, toiminnan yhtenäisyyden ja kansallisen kokonaisvaltaisuuden. (Maikkola 1990, 135–136; Arnkil & ym. 2000, 23–26; Tuusa 2005, 63–64.)

Perinteisesti sosiaali- ja työvoimahallinnon välillä on ollut jatkuvaa erimielisyyttä siitä, minne vaikeasti työllistyvät asiakkaat kuuluvat. Sosiaalihuoltolain mukaan työkikäisen asiakkaan on oltava ainakin työnhakijana saadakseen toimeentulotukea, ja työvoimapalvelulaki edellyttää työttömän työnhakijan olevan työkykyinen ja työhaluinen. Vaikeimmin työllistettävät eivät työvoima- ja sosiaaliviranomaisten mielestä kuulu oikeastaan kummallekaan, mutta keinoja esimerkiksi eläkeratkaisujen vaikuttamiseen ei juuri ole. (Polus 1994, 161.) Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 60–61) tutkimuksessa sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset näkivät, että laki kuntouttavasta työtoiminnasta on molemmille organisaatiolle sama, mutta sitä katsotaan hieman eri näkökulmasta. Sosiaalityöntekijät kokivat katsovansa työttömän asiakkaan tilannetta elämäntilanteen näkökulmasta, kun taas työvoimatoimiston työntekijät korostivat työllistymistä. Työntekijöiden mukaan tämä heijastui etenkin käytettävissä sanoissa. Eroa oli myös siinä, miten pitkälle työntekijät olivat valmiita ajamaan asiakkaan hyväksi asioita: sosiaalityöntekijät eivät nähneet asiakkaan tilannetta toivottomaksi, kun työvoimatoimisto jo katsoi, että heidän keinot on käytetty. Työllisyyskysymykset nähtiin tärkeinä kuntienkin kannalta, mutta niiden päävastuu haluttiin säilyttää työvoimahallinnolla. Vastuunjako nähtiin siten, että sosiaalitoimen rooli on tukea työllistymistä ja poistaa työllistymisen esteitä ja työvoimahallinnon tehtävänä on varsinainen työllistäminen.

3.4 Yhteistyöhön vaikuttavat tekijät moniammatillisessa työskentelyssä

Ennen lakia kuntouttavasta työtoiminnasta sosiaali- ja työvoimaviranomaisten välinen yhteistyö on perustunut yleiseen palvelulainsäädäntöön eli sosiaalihuoltolakiin ja työvoimapalvelulakiin sekä etuuslakiin (toimeentulotukilaki) ja työn järjestämistä säätelevään lakiin (työllisyyslaki). Viranomaisten välisestä yhteistyöstä on säädetty myös laissa yhteisistä palveluyksiköistä ja laissa kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä. Sosiaali- ja työvoimahallinnon yhteistyötarve on tullut uudella tavalla esille aktiivisuuden korostuessa hyvinvointipolitiikan tavoitteena sekä pitkäaikaistyöttömyyden syrjäytymisriskin kasvun seurauksena. Yhteisten asiakkaiden määrä on kasvanut suuresti ja heidän aktivointinsa edellyttää viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteistyötä on kehitetty paikallistasolla erilaisten projektien kautta (kts. Karjalainen & Vahtera 2000), mutta myös valtakunnantasolla juuri lailla kuntouttavasta työtoiminnasta (2001) että yhteispalvelupisteiden kokeilulla (2002). Voidaan katsoa, että uudistusten myötä sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset ovat siirtyneet perinteisestä moniammatillisesta yhteistyöstä (= rinnakkain työskentelyä, vuorovaikutuksessa, mutta oma käsitteistö säilyttäen) ammattien väliseen yhteistyöhön, jossa kommunikatiivisesti jaetaan tavoitteita ja vastuuta sekä jossain määrin kieltä ja käsitteistöä. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 31–32; Hakonen 2000, 102.)

Eri ammattiryhmiin kuuluvat viranomaiset tarvitsevatkin jonkinlaisen yhteisymmärryksen tai sopimuksen kulttuurisista arvoista ja perusoletuksista pystyäkseen työskentelemään yhdessä. Jos eri ammattiryhmät tai työntekijät havainnoivat ja ymmärtävät tietyt perusasiat toisistaan poikkeavilla tavoilla, he kuuluvat silloin eri kulttuuriyksiköihin. Tästä voi seurata ongelmia vuorovaikutuksessa ja viestinnässä. Huonosti toimiva vuorovaikutus voi lisätä osallistujien turhautumista, passiivisuutta ja epäuskoa yhdessä toimimisen etuihin ja koko organisaatioon. Kaikki toimintamallit, tavoitteet, aikomukset ja pelisäännöt testautuvat vuorovaikutustilanteessa. Ilman yhteistä viestintää ei synny tunnetta yhteenkuulumisesta, arvostetuksi tulemisesta, yhteisestä määränpäästä ja yhteisestä työkentästä. Moniammatillisen toimintakulttuurin luomisessa onkin kyse yhteisen käsitteenmuodostuksen työstämisestä ja yhteisen kielen rakentamisesta. Tämä on koko työyhteisön oppimisprosessi. (Malkavaara 2006, 78; Metteri 1996, 146; Ojuri 1996, 118; OHJUS 2002, 23.)

Yhteistyön toimivuuden kannalta vuorovaikutuksen lisäksi toinen keskeinen tekijä on se, miten yhteneväisiä ovat yhteistyöhön osallistuvien käsitykset toiminnan tavoitteista. Aina yhteisen tavoitteen määrittäminen ei ole helppoa ja tällöin muotoutuu kysymys siitä, kuinka työntekijät tulkitsevat ja konkretisoivat toiminnalleen asetetut tavoitteet. Jokaisen työntekijän tavoiteasetteluun ja sen mukaiseen toimintaan vaikuttaa hänen henkilökohtainen suhtautumisensa asiaan sekä hänen

kykynsä ja halunsa nähdä toiminnan kokonaisuus. Se minkäläisen muodon aktivointisuunnitelma saa, riippuu viime kädessä työvoimatoimistojen ja sosiaalitoimistojen työntekijöiden jokapäiväisistä toimintatavoista, päätöksistä ja vuorovaikutuksesta asiakkaiden kanssa. Vaihtoehtojen ja tilanteiden kartoittamiseen, yhteisen tietämyksen hahmottamiseen tai asioista sopimiseen tähtäävä aktivointisuunnitelmapalaveri vaatii kaikilta osallistujilta vuorovaikutusvastuuta ja perusviestintätaitoja, joita ovat puhumisen, asioiden esittämisen, havainnoinnin ja kuuntelemisen taito. (Malkavaara 2006, 79; Ojuri 1996, 119; Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 33; Jalava & Virtanen 1995, 83.)

Mikäli eri organisaatioiden työntekijät eivät tunne riittävän hyvin toistensa työtehtäviä ja työn tavoitteita, niin se voi olla ongelma yhteistyön kannalta. Tärkeää on selvittää, mitä yhteistyökumppani todella tekee, sen sijaan että yhteistyö nojaa luultuun, kuultuun tai virallisen toimenkuvan piirtämään tehtäväkuvaan. Myös oman organisaation johdon tavoitteet ja strategiat koetaan helposti ylhäältä annetuiksi ja työntekijöiden omille tavoitteille vieraiksi. Yhteistyön kannalta merkittävää onkin, millainen on jokaisen yhteistyöhön osallistujan henkilökohtainen suhde asetettuihin tavoitteisiin. Tätä suhdetta säätelee omalta osaltaan työntekijän asiantuntijuus ja hänen ammatti-identiteettinsä. Asiantuntijastatusta pidetään yllä merkityksin, joissa omakohtaisia työelämäidentiteettejä tuotetaan asiantuntemuksen hallinnan kautta. Asiantuntijuutta korostetaan myös erilaisilla diskursseilla sekä byrokraatiaan liittyvillä symbolisilla merkityksillä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ammatti-ihmiset toimivat melko itsenäisesti, ja niiden toiminnassa ovat vahvasti esillä erilaiset professionaaliset piirteet, kuten erityistiedon ja -taidon korostaminen ja ammattikuntien monopoli omaan tietoalueeseen ja siihen liittyviin tehtäviin. (Ojuri 1996, 119–121; Jalava & Virtanen 1995, 83; Eriksson 2002, 173; Eräsaari 1995.)

Eräsaaren (1995, 183) mukaan roolit muokkautuvat byrokraatioissa vuorovaikutuksen eli interaktion pohjalta – roolit rakentuvat erilaisten esitysten kautta. Työroolin välityksellä käytetään omaa asiantuntemusta. Moniammatillisessa toiminnassa voidaan joskus joutua tinkimään omien valmiuksien ja luonteenpiirteiden mukaisesta ihanneroolista. Tämä voi johtaa työroolin kahtia jakamiseen: toinen on organisaation edellyttämä tiimityöskentelyyn kuuluva yhteistyörooli ja toinen on ammatillinen asiantuntijarooli, jota työntekijä toteuttaa kahdenkeskisessä asiakastilanteessa. Tällainen roolien erottelu kuvaa osaltaan työntekijän ja organisaation välisen suhteen jännitteisyyttä ja tasapainohakuisuutta. (Ojuri 1996, 121.)

Aktivointisuunnittelun kolmikanta yhteistyössä asiantuntijuuden korostaminen ei kuitenkaan välttämättä ole paras tie hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi. Vehviläinen (2001, 13) puhuu

asiakkaan ohjauksesta: Ohjauksessa pyritään aktiivisesti luomaan uutta ammatinkuvaa, jossa ”halutaan kyseenalaistaa asiantuntijuuteen perinteisesti liittyvä tiedollinen epäsymmetria osapuolten välillä, eli näkemys, jonka mukaan ammattilaisella on tietoa, jota asiakkaalla ei ole ja jonka nojalla hän institutionaalisessa kohtaamisessa ratkaisee asiakkaiden ongelmia ja päättää, miten kohtaaminen jäsentyy. Ohjaajan katsotaan pikemminkin olevan sellaisen prosessin asiantuntija, jossa ohjattava oppii itse käsittelemään kokemuksiaan, käyttämään resurssejaan, ratkaisemaan ongelmiaan ja suuntaamaan oppimistaan”. Ohjaus voidaan käsittää myös erityyppisen elämänsuunnittelun vuoropuhelun metodologina. Ohjauksen tärkein työväline ja työtapa on keskustelu. Ammatillisen keskustelun muotoina voidaan pitää ohjauksen lisäksi neuvontaa ja tiedon jakamista. Laadukkaan ja tuloksellisen asiakaspalvelun kannalta ammattilaisen tulisi hallita kyseisten keskustelumuotojen taidokasta yhdistämistä asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. (OHJUS 2002, 6-7.)

Ohjauksellisessa työssä asiakastyön sisältö ja kulku riippuvat siis asiakkaan ja ohjaavan henkilön vuorovaikutuksesta. Ohjaajalle jää paljon harkintavaltaa sen suhteen, miten asioissa edetään, mitä asioita otetaan esille ja millä tavoin asiakkaan ratkaisut muodostuvat. Tämän vuoksi on tärkeää, että ohjaavalla henkilöllä on selkeä käsitys niistä arvoista ja periaatteista, joilla hän tekee työtään. Jotta työntekijä voisi sitoutua työyhteisössä sovittuihin arvoihin, on hänen ne itse ymmärrettävä ja nähtävä ne työlleen tärkeiksi. Yhteisten arvojen määrittelemine edellyttää tätä työtä tekevien yhteistä keskustelua ja sopimista organisaation kaikilla tasoilla ja eri ammattiryhmien välillä. (OHJUS 2002, 30.)

Tuusan tutkimuksessa (2005, 60–61) sosiaalityöntekijöiden mukaan asiakkaan tilanteen arvioinnissa ja aktivointisuunnitelman teossa nousevat vahvasti esiin eri toimintakulttuurien, ammattikäytäntöjen ja arvomaailmojen väliset jännitteet. Sosiaalityöntekijät kokivat itselleen vieraana ja ristiriitaisena työvoimahallinnon etenemisen nopeasti ja suoraviivaisesti asiakkaan työllistämiseen. He kokivat myös, että työvoimahallinnon nopeasti muuttuvat poliittis-hallinnolliset painopisteet ja ohjelmat tunkeutuvat asiakastilanteisiin asti. Etenkin yhteispalvelupisteissä työskennelleet kokivat arkityössä monenlaisia ristiriitoja, joita selittivät sekä sosiaalitoimen ja työhallinnon palvelumallien ja toimintakulttuurien erot, ja toisaalta koettiin ristiriitojen alkulähteinä olevan huonosti suunnitellut ja epäselvät johtajuus- ja yhteistyörakenteet. Sosiaalityöntekijät kokivat jopa, ettei heidän äänensä tullut kuuluviin, koska palvelun vetovastuu oli työhallinnolla. Haastateltavat kritisoiivat myös kaavamaisia toteutuksia asiakastyötä hankaloittavana piirteinä. Yhteistyön tulisi rakentua asiakkaan tilanteista, tarpeista ja tavoitteista käsin, eikä sen tulisi olla automaattista. Yhteistyön vahvuuksina sosiaalityöntekijät näkivät avoimuuden ja keskinäisen

luottamuksen lisääntymisen sekä asiakaskokemukset kun kaksi työntekijää paneutuu hänen elämäntilanteeseensa yhtäaikaaisesti.

4 TUTKIMUSASETELMA, AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Sosiaalityö on nuorena tieteenalana joutunut kamppailemaan tutkimuksellisen identiteettinsä kanssa. Sosiaalityön tutkimusaiheet ja -kysymykset voivat olla hyvin moninaisia, eikä käytössä ole selvästi omia tutkimusaiheita tai metodeja, kuten monilla muilla tieteenaloilla. Sosiaalityön tutkimusta ei tehdä koskaan ”tyhjiössä”, vaan tutkijan tiedonmuodostukseen ja tutkimusvalintoihin on vaikuttamassa hänen oma näkemyksensä maailmasta ja ajattelusta. Tutkijan valinnat ovat sekä poliittisia että eettisiä ja ne vaikuttavat siihen mitä hän tutkii, kuinka tutkimus on aikaansaatu ja miten tietoa on tulkittu. Tutkimuksen tekeminen onkin kauttaaltaan valintojen ja päätösten tekoa. (D’Cruz & Jones, 2004, 17–18, 28.) Graduni aihe liittyy mielestäni olennaisesti aikuissosiaalityöhön sen käsitellessä aktivointisuunnitelma prosessia, jossa sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset velvoitetaan yhteistyöhön työttömän asiakkaan elinolojen parantamiseksi. Näkökulmaksi halusin ottaa viranomaisten välisen yhteistyön enkä esimerkiksi asiakkaan roolia tässä suunnitelman teossa. Tähän oli vaikuttamassa sekä käytännön työkokemukseni herättämä kiinnostus että aiheen aikaisempi tutkimattomuus. Halusin, että graduni aihe kumpuaa omista työkokemuksistani. Näin ajattelin saavani tutkielmaani syvyyttä omien kokemusten kautta, ja toisaalta taas toivon, että tutkielmani valmistuttua se on tuomassa syvyyttä omaan työhöni aktivointisuunnitelmien parissa.

Pro gradu-tutkielmani on laadullinen tutkimus sekä aineistonkeruumenetelmän että analysoinnin puolesta. Koin, että laadullisella tutkimuksella saan paremmin esiin työvoimaviranomaisten ja sosiaalityöntekijöiden ajatuksia ja käsityksiä aktivointisuunnitelmiin liittyvästä yhteistyöstä. Eskolan ja Suorannan (1998, 16) mukaan kvalitatiiviselle tutkimukselle onkin ominaista tutkittavien näkökulman esille tuominen. Tutkielmani avulla pyrin *kartoittamaan* melko uuden lain ympärillä liittyviä ilmiöitä sekä löytämään siihen uuden näkökulman nimenomaan käsittelemällä viranomaisten välistä yhteistyötä, jota aikaisemmin ei juuri ole tutkittu. Lisäksi *kuvailen* tähän viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviä moninaisia seikkoja lain tavoitteista organisaatioiden erilaisuuteen.

Tutkimuskysymys

Tutkimuskysymyksen tehtävänä on selvittää lukijalle, mitä tutkimuksella yritetään saada selville. Tutkimuskysymysten asettaminen ei ole helppoa, koska niiden tehtävänä on rajata sitä, mitä tutkimuksessa tutkitaan ja mitä ei tutkita. Tutkimuksen rajaaminen onkin erittäin tärkeä vaihe: on parempi tehdä suppea tutkimus perusteellisesti kuin laaja tutkimus pinnallisesti. (D’Cruz & Jones, 2004, 20–23.) Kuten jo aikaisemmin mainitsin, oli graduni aiheen valinta helppoa, mutta tutkimuskysymysten pohtimiseen käytin kovasti aikaa. Minulle oli tärkeää, että tutkimuskysymykset ovat hyvin rajattuja, ja että graduni pysyy ”järkevässä” mittakaavassa. Lopulta päädyin yhteen varsinaiseen pääongelmaan, jota ratkaisen muutaman alaongelman avulla.

Sosiaalityön opintoihini liittyvän pro gradu-tutkielman tutkimuskysymys on:

- Miten kahdesta erilaisesta organisaatiosta tulevat työntekijät, sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset, kokevat yhteistyön aktivointisuunnitelmien tekoprosessissa?

Pyrin saamaan vastauksen tutkimuskysymykseeni ratkaisemalla tutkimuksen alaongelmat:

- Millaisia kokemuksia työntekijöillä on suunnitelmien sisällöstä ja tavoitteista?
- Millaisia resursseja aktivointisuunnitelmiin on varattu?
- Miten työntekijöiden käsitykset työparin organisaatiosta ovat muuttuneet aktivointisuunnitelmien teon myötä?
- Työntekijöiden mahdolliset muutosehdotukset aktivointisuunnitelmien tekoprosessiin?

Tässä tutkimuksessa rajaan pois aktivointisuunnitelman teossa olevan kolmannen osapuolen eli asiakkaan.

4.1 Aineisto ja aineistonkeruu

Hirsjärvi ja Hurme (1982) korostavat, että tutkimusmenetelmä pitäisi aina valita lähtökohdaksi asetetun ongelman mukaan eikä toisin päin. Tietojenkeruumenetelmän käytön tulee olla perusteltua, eikä sitä tule valita pohtimatta sen soveltuvuutta kyseisen ongelman ratkaisuun. Menetelmävalintoja tehtäessä kriteereinä voidaan käyttää muun muassa tehokkuutta, taloudellisuutta, tarkkuutta ja luotettavuutta. (mt., 12–13.) Aineistoa kerätessä tulee huomioida myös eettiset ja poliittiset

kysymykset. Vaikka tutkimusmenetelmä olisi kuinka strukturoitu, niin tutkijan ja tutkittavan subjektiiviset kokemukset tutkimusaiheesta ovat vaikuttamassa tutkimustuloksiin. Tutkittavat tekevät aina omat päätelmänsä siitä, mihin tutkimuksella pyritään ja mitä tutkija haluaa tutkimusaiheellaan sanoa. Tutkimukseen osallistuja päättää aina, mitä haluaa kertoa ja mitä jättää kertomatta. Hän myös miettii, mihin tutkija pyrkii kysymyksellään, ja vastaa tulkintansa pohjalta. Yksi mietittävistä asioista on myös tutkijan osallisuus aineiston keruuseen ja aineistoon. (D´Cruz & Jones 2004, 109–111, 123–125; Alasuutari 2001, 149–150.)

Aineistoa voidaan kerätä esimerkiksi haastatteluilla, kyselyillä, havainnoimalla, lehdistä tai muusta kirjallisesta materiaalista, elämänerkkoista jne. Tutkimuksessa voidaan hyödyntää useita eri menetelmiä. Näin voidaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta, helpottaa tutkimuksen tekemistä tai täydentää tutkimusta. Myös minä käytin tutkielmassani kahta eri menetelmää eli sähköpostikyselyä ja havainnointia. Ajatuksenani oli, että erilaiset aineistot ovat täydentämässä toisiaan. Alkuperäisenä ajatuksenani oli kerätä aineisto teemahaastatteluilla, mutta lopulta päädyin siihen, tehokkuuteen viitaten, että lähetän työntekijöille sähköpostitse kyselyn. Mieheni teki minulle nettisivustot, joiden kautta työntekijät pystyivät vastaamaan kyselyyn anonyymeinä (www.netikka.net/mila.vuorela kts. liite 1) Kyselyni muotoutui alkuperäisistä teemahaastatteluiden teemoista sekä aikaisemmin havainnoimieni aktivointisuunnitelmien pohjalta. Kyselyn testasi kohdekuntien ulkopuolelta yksi sosiaalityöntekijä, jonka perusteella ei kyselyyn tullut teknisiä eikä sisällöllisiä muutoksia. Sen lisäksi että sähköpostikysely oli nopea ja edullinen aineiston keräysmuoto, koin sen myös turvalliseksi. Työntekijät pystyivät vastaamaan kyselyyn nimettöminä ja silloin kun heille itselleen parhaiten aikataulullisesti sopi. Vastaukset olivat ehkä lyhyempiä kuin mitä haastatteluina olisin saanut, mutta koin tekstien olevan myös hyvin tiivistettyjä, vailla turhia täytesanoja.

Aineistoni kohdejoukkona ovat Seinäjoen seudun sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset, jotka tekevät työssään aktivointisuunnitelmia. Lähetin tutkimuslupapyyntöni Ilmajoen, Jalasjärven, Kurikan, Nurmon, Seinäjoen, Ylistaron ja Lapuan perusturvajohtajille sekä Seinäjoen seudun työvoimatoimiston johtajalle. Myönteisen tutkimusluvan antoivat työvoimatoimiston lisäksi viisi kuntaa. Tutkimuslupapyyntöni saatekirjeessä kerroin kohdejoukkooni kuuluvan työntekijät, jotka tekevät aktivointisuunnitelmia. En siis rajannut joukosta pois esimerkiksi muodollisesti epäpäteviä sosiaalityöntekijöitä, koska tosiasiallisesti heitä on tänä päivänä paljon juuri aikuissosiaalityön puolella. Koulutuksen kysyminen tuottaa mielestäni jo sinällään mielenkiintoisen tutkimustuloksen: millaisella koulutus pohjalla työvoimaviranomaiset tekevät aktivointisuunnitelmia ja kuinka paljon sosiaalityöntekijöistä on muodollisesti epäpäteviä?

Ensimmäisen kerran lähestyin kohdejoukkoa sähköpostitse touko-kesäkuun 2007 vaihteessa, eli siis jälkikäteen ajatellen mahdollisimman huonoon ajankohtaan ihmisten aloittelussa kesälomiaan. Tällöin vastauksia sain kuusi. Alkusyksystä muistuttelin kyselystäni kahdesti, jonka jälkeen vastauksia tuli yksi lisää. Lisäksi otin aineistooni mukaan esitetaajani vastauksen. Näin ollen kyselyyni vastasi yhteensä kahdeksan aktivointisuunnitelmia tekevää virkailijaa. Heistä neljä on työvoimahallinnon palveluksessa ja neljä sosiaalityöntekijää.

Sähköpostikyselyn lisäksi olen havainnoinut kolmea eri aktivointisuunnitelmaa tilannetta Etelä-Pohjalaisessa kaupungissa. Havainnointi voidaan Grönforsin (1982) mukaan jakaa neljään osallistumisen asteeseen: 1) havainnointi ilman varsinaista osallistumista, 2) osallistuva havainnointi, 3) osallistuva havainnointi eli toimintatutkimus sekä 4) piilohavainnointi. Itse käytin tutkimusmenetelmänäni havainnointia ilman varsinaista osallistumista. Toisaalta aikaisempaan työhistoriaani on kuulunut useiden kymmenien aktivointisuunnitelmien tekoa, joten se tuo oman lisänsä tutkimukselleni. Havainnointi on aina hyvin subjektiivista, inhimillistä toimintaa. Havainnoitsija vaikuttaa itse havainnoitavaan ilmiöön, ja liittyy aikaisemman elämäkokemuksensa perusteella ihmisiin erilaisia ominaisuuksia ja piirteitä. Tutkija voi olla hyvinkin ”syvällä” tutkimusaiheessaan, hänen tulee vain tiedostaa omat näkemyksensä, ja kirjoittaa ne auki. (Eskola & Suoranta 2003, 100–102; Hirsjärvi & Hurme 1982, 27.) Havainnointini yhtenä tarkoitukseni oli palauttaa mieleeni, mistä oikein onkaan kysymys, koska niistä aktivointisuunnitelmista, joita itse olen ollut tekemässä, on kulunut jo kolme vuotta. Keskityin havainnoimaan sosiaalityöntekijän ja työvoimaviranomaisen välistä vuorovaikutusta, en niinkään asiakkaan roolia tai vuorovaikutusta. Työntekijöiden välisestä vuorovaikutuksesta tein karkeita muistiinpanoja, lähinnä siitä millaisia asioita viranomaiset ottavat puheeksi sekä siitä, kuinka aktivointisuunnitelman teko etenee.

4.1.1 Kyselyyn vastanneiden työntekijöiden taustatietoja

Kaikki kyselyyni vastanneet työntekijät olivat naisia, iältään 28–55 -vuotiaita. Työvoimahallinnon palveluksessa olevat ilmoittivat koulutukseksi yo-merkonomi, sosionomi koulutus ja ammattikorkeakoulututkinto. Perustutkinnon lisäksi saattoi olla lisäkoulutuksena työministeriön ja avoimen yliopiston kautta suoritettuja opintoja. Nämä työvoimahallinnon palveluksessa olevat virkailijat työskentelivät sekä Työvoiman palvelukeskuksessa että ”tavallisessa” työvoimatoimistossa. Sosiaalityöntekijöiden koulutustaustat vaihtelivat YTM:stä (pääaineena sosiaalityö) sosionomi AMK koulutuksen omaaviin, ja työpaikkoina oli yhteis palvelupiste, työvoiman palvelukeskuksen sosiaaliohjaaja ja kunnan sosiaalitoimisto. Työkokemusta työvoimatoimiston työntekijöillä oli 10–29 vuotta. Sosiaalityöntekijöiden työkokemus vaihteli

kahdesta kuuteen vuotta. Aktivointisuunnitelmien lisäksi työvoimavirkailijat tekivät työssään seuraavia tehtäviä: työnhakijapalvelupuolen asiakaspalvelutehtävät, nuorten yhteiskuntatakuu, tukityöllistäminen, työnvälitys julkisen sektorin työnantajille sekä hallinnolliset tehtävät. Sosiaalityöntekijät työskentelivät aikuissosiaalityössä, kuntoutusasioiden parissa, lastenvalvojan tehtävissä sekä lastensuojelussa.

Mielestäni kyselyyni vastaajien taustatiedot kuvaavat hyvin sitä joukkoa, jotka työskentelevät aktivointisuunnitelmien parissa. Ala on hyvin naisvaltaista, ja ikääntyvää. Vastaajista nimittäin neljä oli yli 50-vuotiasta. Koulutuksessa silmiinpistävää oli sosiaalityöntekijöiden muodollinen epäpätevyys: neljästä vain yhdellä on koulutuksen tuoma ammatillinen pätevyys työhön. Etelä-Pohjanmaalla onkin kova pula muodollisesti pätevistä sosiaalityöntekijöistä etenkin aikuissosiaalityön saralla. Työvoimahallinnon työntekijöiden koulutustausta on perinteisesti ollut hyvin erilaista. Työvoimatoimiston päivittäisessä työssä tarvittava osaaminen on laajaa ja työhallinto tarvitseekin yhä enemmän erilaista asiantuntijuutta ja osaamista. Tämän vuoksi asiakaspalveluvirkailijat ovat erikoistuneet eri tehtäviin, jotka myös vaativat erilaista osaamista. Työvoimatoimistoissa tehtävälle työlle onkin ominaista, että virkailijoiden koulutustausta on moninainen ja heidän ammatillinen osaamisensa painottuu eri tavoin. (OHJUS 2002, 23). Työssäoloajassa on erittäin suuria eroja työvoimatoimiston työntekijöiden ja sosiaalityöntekijöiden välillä. Työvoimaneuvot ovat kaikki työskennelleet työvoimahallinnossa yli kymmenen vuotta, joku lähes kolmekymmentä vuottakin, kun taas kaikki sosiaalityöntekijät ovat työskennelleet sosiaalitoimistossa reilusti alle kymmenen vuotta. Tähän vaikuttamassa on todennäköisesti sosiaalityöntekijöiden muodollinen epäpätevyys, ja se että heitä ei voida valita virkaan, vaan he tekevät määräaikaista sijaisuuksia.

4.2 Sisällönanalyysin mukainen aineiston analysointi

Kun aineisto on kerätty, on seuraavana vaiheena sen analysointi. Analysoinnilla tarkoitetaan tiedon järjestelemistä siten, että tutkimuskysymyksiin saadaan vastauksia. Analyysissa eritellään, jäsennetään ja pohditaan tekstiä. Analyysin avulla tiivistetään tekstiä, ja käydään vuoropuhelua teorian eli aikaisemman kirjallisuuden kanssa, empirian ja oman ajattelun kanssa. Analyysiprosessin aikana tutkija tulee tutuksi aineistonsa kanssa. Kvalitatiivisen aineiston analyysia voidaan tehdä lukuisilla eri metodeilla ja tekniikoilla. Osa niistä linkittyy tiiviisti teoreettisiin käsityksiin eli paradigmoihin, toiset taas ovat puhtaasti tekniikoita esimerkkien poimimiseen aineistosta. Analyysin etenemistä on määrittämässä myös se, ollaanko kiinnostuneita lähinnä sisällöstä vai ilmaisusta ja kielenkäytöstä. (D´Cruz & Jones 2004, 132–133, 153; Coffey & Atkinson 1996, 23.)

Eri analyysivaihtoehtoja mietittäessä tulee pohtia menetelmää luotettavuuden näkökulmasta: miten tutkimusongelmiin saadaan luotettavia vastauksia huomioiden tutkimuksen taustalla olevat paradigmat ja metodit. Mitä aineisto minulle kertoo, kuinka hyvin se sen tekee ja miten parhaiten voisin integroida kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tiedon. Näiden kysymysten vastauksia tulisi keskusteluttaa ja tarkastella kriittisesti oman ajattelun ja muiden tutkimusten sekä näkökulmien avulla. Riippuen tutkimuksen taustalla olevista paradigmoista on valittava analyysia tehtäessä tarkastelemmeko aineistoa totuutta tuottavana (realistinen) vai osittaisena versiona (relativismi). Eri perspektiivistä katsominen antaa erilaista tietoa aineistosta, ja myös aineiston tulkinta mahdollisuudet ovat laajat. Sillä aineistoa tutkija ei pysty täysin objektiivisesti analysoimaan, vaan tulkinta on jo tällöin mukana. Analyysi paljastaa ihmisten erilaisia käsityksiä tutkittavasta asiasta ja tutkija joutuu toteamaan, ettei ole olemassa vain yhtä totuutta. Tutkijan pohdittavana onkin, miten hän tuo eettisesti oikein esille tutkittavien erilaiset näkemykset, ja miten hän muodostaa niistä oman näkemyksensä. (D´Cruz & Jones 2004, 133–137.)

Pro gradu-tutkielmani vaikeimpia päätöksiä oli juuri analyysitavan valinta. Lueskelin eri analyysitavoista ja olin aivan ymmällä, mitä niistä itse voisin käyttää. Jossain vaiheessa tutkimustani eli ennen ensimmäistäkään aineiston saantia, lohduttauduin Eskolan ja Suorannan (2003, 161) toteamuksella, että laadullisen aineiston rikkaus on erilaisten analysointitapojen runsaudessa. Mikäli yksi tapa ei tunnu johtavan mihinkään tai tuntuu muuten toimimattomalta, voi soveltaa toista tapaa. Toisaalta kauhistelin Bergin (1995, 26) mielipiteellä, että analyysitavat pitäisi olla selvillä ennen aineiston keräämistä, jos halutaan välttyä ongelmilta. Lopulta päädyin käyttämään tutkielmassani sisällönanalyysia, jonka koin omimmaksi tavaksi aineistoni huomioiden.

Analyysissa pyrin myös kuvaamaan siitä, millainen on ”tyypillinen” aktivointisuunnitelmatapaaminen yhdessä asiakkaan, sosiaalityöntekijän ja työvoimaviranomaisen kanssa. Käytän tässä apuna jollain tasolla kriittistä reflektiota, joka on kontekstuaalisen sosiaalityön keskeinen taito. Se on prosessi, joka mahdollistaa sosiaalityöntekijöiden oman kokemuksen tarkastelun, jotta toiminta olisi tarkoituksenmukaista ja uutta tietoa luovaa. Tätä tietoa tuotetaan arkielämän prosessien tarkastelun avulla. (Yliruka 2005, 126.)

Aineiston analyysin tarkoituksena on laadullisessa tutkimuksessa luoda aineistoon selkeyttä ja siten tuottaa uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Analyysilla aineisto pyritään tiivistämään: perinteiset laadullisen aineiston analyysit ovat olleet deskriptiivisiä ja niissä on etsitty yhtäläisyyksiä ja samanlaisuutta, mutta uudemmissa laadullisten aineistojen analyyseissa keskitytään eroihin ja

moninaisuuteen. (Eskola & Suoranta 2003, 137–139.) Erilaisuuksien etsintä kannattaa jo senkin takia, että sen jälkeen samanlaisuus on rikkaammin jäsentynyt. Erilaisuuksien hakeminen on tutkimuskohteen ja sille läheistä sukua olevien ilmiöiden systemaattista ja käsitteellisesti jäsentynyt vertailemista. (Mäkelä 1992, 45.)

Samanlaisuuksien ja eroavaisuuksien erottelu tutkimusaineistosta on olennaista sisällönanalyysissa. Sisällönanalyysi otettiin käyttöön tieteellisenä menetelmänä sosiaalitieteissä 1950-luvulla. Se perustuu kommunikaatioteoriaan ja -tutkimukseen sekä kommunikaatioprosessien tutkimukseen, ja se on diskurssianalyysin tapaan tekstianalyysia. Erona näillä on, että sisällönanalyysissa etsitään tekstin merkityksiä, kun taas diskurssianalyysissa analysoidaan, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan. Sisällönanalyysilla voidaankin analysoida kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota ja sen avulla voidaan tarkastella asioiden ja tapahtumien merkityksiä, seurauksia, yhteyksiä ja eroavaisuuksia. Sisällönanalyysilla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. Tässä vaiheessa on syytä tehdä erottelu sisällönanalyysin ja sisällön erittelyn välille. Sisällönanalyysi ymmärretään nimenomaan kvalitatiiviseksi menetelmäksi, koska se on sanallista tekstin kuvailua, mutta puhuttaessa sisällön erittelystä tarkoitetaan kvantitatiivista dokumenttien analyysia, jossa kuvataan määrällisesti jotakin tekstin tai dokumentin sisältöä. Tällöin voidaan esimerkiksi laskea tiettyjen sanojen esiintymistiheyttä dokumenteissa. Sisällönanalyysia voidaan käyttää myös, kun halutaan kuvata ryhmien, instituutioiden ja yhteiskuntien kulttuurisia malleja tai paljastaa niiden sosiaalisia liittymiä sekä kuvata kommunikaation sisällön painotuksia. (Janhonen & Nikkonen 2001, 21–22; Tuomi & Sarajärvi 2002, 105–108; D’Cruz & Jones 2004, 154; Pietilä 1976.)

Sisällönanalyysia voidaan tehdä aineistolähtöisesti, teoriasidonnaisesti tai teorialähtöisesti. Aineistolähtöisessä analyysissa pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus ja analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti. Analyysiyksiköt eivät ole etukäteen sovittuja tai harkittuja. Aikaisemmilla tiedoilla, havainnoilla tai teorioilla ei ole mitään tekemistä analyysin kanssa, teoria koskee vain analyysin toteuttamista. Teoriasidonnaisessa analyysissa on tiettyjä teoreettisia kytkentöjä, jotka eivät pohjautu suoraan teoriaan. Teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä, aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysia, mutta analyysiyksiköt valitaan aineistosta. Aikaisemman tiedon vaikutus on tunnistettavissa analyysissa, mutta se ei ole teoriaa testaavaa. Teorialähtöinen analyysi nojaa tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Aineiston analyysia ohjaa valmis, aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97–100.)

Tutkielmassani on piirteitä teoriasidonnaisesta analyysistä, sillä analyysiin vaikuttivat paitsi omat työkokemukseni, myös teoreettinen kirjallisuus, johon tutustuin tutkielmaa tehdessäni. Kuitenkin analyysini on sikäli aineistoperustaista, että analyysiyksiköt on muodostettu aineiston pohjalta, joskin aikaisempi tietoni on vaikuttanut analyysin kulkuun. En voinut siis missään vaiheessa tutkielman tekoa sulkeistaa kokemuksiani aiheesta, mutta en myöskään testannut mitään tiettyä teoriaa. Seuraavassa otteessa on yhden työvoimaviranomaisen vastaus kysymykseen aktivointisuunnitelmiin varatuista resursseista:

Resursseja on niukasti, mutta työtehtäviä priorisoimalla on myös aktivointisuunnitelmia pystytty tekemään suhteellisen hyvin. Aikaa on varattu 1-1,5 tuntia tapauksesta riippuen. Suunnitelmien päivytykseen ei pystytä riittävästi panostamaan. Tarjottavia ratkaisuja ei ole kovin paljon tarjolla ja jatkossa vaihtoehdot ovat kovin vähissä, koska palkkatukirahoja ei ole luvassa, joten näille kaikkein vaikeimmille, jotka voitaisiin työllistää korkeimmalla korotetulla palkkatuella, vaihtoehdot ovat hyvin vähissä. Myöskin on kerrottu, että ohjaavia koulutuksiakaan ei jatkossa ole. Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on viime aikoina kyllä löytynyt hyvin, mutta eihän niitäkään kaikille löydy.

Tässä esimerkissä aikaisemman tiedon valossa ennako-oletukseni oli, että resurssien vähäisyys on ongelmana aktivointisuunnitelmien teossa. Kyseinen esimerkki valotti, että pulaa on työntekijöistä, ajasta, rahasta, työttömille tarjottavista ensisijaisista paikoista sekä kuntouttavan työtoiminnan paikoista. Näistä muodostui analyysiyksiköitä.

Tuomen ja Sarajärven (2002, 110–117) sekä Janhosen ja Nikkosen (2001, 26–29) mukaan aineistolähtöinen ja teoriasidonnainen analyysi muodostuu karkeasti ottaen kolmesta vaiheesta: 1) aineiston redusointi eli pelkistäminen, 2) aineiston klusterointi eli ryhmittely ja 3) abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. Ensimmäisessä vaiheessa eli pelkistämässä aineistosta karsitaan tutkimukselle epäolennainen pois. Se voi olla joko informaation tiivistämistä tai pilkkomista osiin. Ilmaukset kirjataan aineistosta nostetuilla termeillä. Tässä vaiheessa analyysini pääteemat muodostuivat tutkimuskysymyksistäni. Jokaisen teeman alle kerätyltä aineistolta kysyin, mitä se kertoo kyseisestä teemasta. Analyysiyksikkönä oli kysymys ja siihen liittyvä ajatuksellinen kokonaisuus. Havainnollistan esimerkin valossa, kuinka näitä kolmea vaihetta käytin omassa analyysissäni.

Ohessa työvoimaviranomaisen vastaus kysymykseen: ”Millaiset seikat edesauttavat hyvän aktivointisuunnitelman synnyssä?": *Hyvä aktivointisuunnitelma syntyy ajan kanssa, asiakasta kuunnelleen ja kunnioittaen, myös yhteiskunnan perussäännöistä kertoen. Malttia odottaa hitaita muutoksia ja rohkeutta puuttua arkoihin asioihin. Asiakkaan luottamuksen syntyminen*

työntekijöihin, joiden kanssa aktivointisuunnitelma tehdään.

Pelkistin aineiston pilkkomalla sen osiin seuraavalla tavalla:

- syntyä ajan kanssa, asiakasta kuunnellen ja kunnioittaen
- yhteiskunnan perussäännöistä kertoen
- malttia odottaa hitaita muutoksia
- rohkeutta puuttua arkoihin asioihin
- asiakkaan luottamuksen syntyminen työntekijöihin

Toisessa vaiheessa eli aineiston ryhmittelyssä aineistosta koodatut alkuperäisilmaukset käydään läpi tarkasti, ja aineistosta etsitään samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä, jotka ryhmitellään luokiksi. Näille ryhmille annoin sisältöä kuvaavan nimen, ja tässä aineiston ryhmittelyssä käytin jo osittain tulkintaa. Kyseisen esimerkin luokittelin kolmeen luokkaan siten, että *asiakaslähtöisyyttä* kuvasivat kaksi ensimmäistä kohtaa eli syntyä ajan kanssa, asiakasta kuunnellen ja kunnioittaen sekä yhteiskunnan perussäännöistä kertoen. Malttia odottaa hitaita muutoksia ja rohkeutta puuttua arkoihin asioihin kuvasivat *työntekijän ominaisuuksia* hyvässä aktivointisuunnittelussa. Asiakkaan luottamuksen syntyminen työntekijöihin kuvasi aktivointisuunnitelmissa olevaa *ilmapiiriä*.

Aineiston abstrahoinnissa erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja valikoidun tiedon perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Siinä yhdistellään samansisältöisiä luokkia, jolloin saadaan yläluokkia. Empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin ja tuloksissa esitetään empiirisestä aineistosta muodostettu malli, käsitejärjestelmä, käsitteet tai aineistoa kuvaavat teemat. Abstrahoinnissa tulee esiin aineistolähtöisen ja teoriasidonnaisen analyysin ero eli teoriasidonnaisessa analyysissä teoreettiset käsitteet tuodaan esiin valmiina, ilmiöstä ”jo tiedettynä”, kun taas aineistolähtöisessä analyysissä ne luodaan aineistosta. Tässä tutkielmassa aineiston abstrahoinnissa ”asiakaslähtöisyys” muodostui omaksi teemakseen. Tutkielmaan osallistuneiden vastaajien asiakaslähtöisyyttä kuvaavat ilmaisut vedin laajempaan kontekstiin teorian ja muiden tutkimusten kautta. ”Asiakasta kuunnellen ja kunnioittaen” kuvaa mielestäni sosiaalipolitiikan muutosta, jossa asiakas on muuttunut passiivisesta aktiiviseksi ja hänen osallisuuttaan ja subjektiuttaan korostetaan. ”Yhteiskunnan perussäännöistä kertoen” kuvaa taas aikuissosiaalityössä tärkeänä elementtinä toimivaa kuntouttavaa työtettä sekä lakia kuntouttavasta työtoiminnasta ja sen toista tavoitetta eli syrjäytymisen ehkäisyä.

Pro gradu tutkielmassani luen aineistoa siinä mielessä realistisesti, että olen kiinnostunut enemmän sisällöistä kuin tavasta, joilla niitä kuvataan. Mielenkiinnon kohteenani on selvittää, millaista on kahden eri viranomaisen välinen yhteistyö ja mitä seikkoja he liittävät aktivointisuunnitelman tekoprosessiin. Tutkimussuuntauksena on lähinnä tapaustutkimus, koska tutkimuskohtena on yksittäinen tapaus, aktivointisuunnitelma ja viranomaisten välinen yhteistyö tässä kontekstissa. Pyrin kuvailemaan ilmiötä systemaattisesti, tarkasti ja totuudenmukaisesti. Analyysia teen selvittämällä sisällönanalyysin periaatteita käyttämällä, mitä aineistossa on ja mitä se kertoo minulle tutkittavasta asiasta. Koska aineistoni ei sisällä kuin kahdeksan viranomaisen vastaukset, en pyri yleistettävään tietoon, vaan lisäämään syvällistä ymmärrystä aktivointisuunnitelmaan liittyvistä asioista. Janhosen ja Nikkosen (2001, 36–37) mukaan sisällönanalyysin luotettavuuskysymysten haasteena on, miten tutkija pystyy pelkistämään aineistonsa niin, että se kuvaa mahdollisimman luotettavasti tutkittavaa ilmiötä. Aineiston ja tulosten välillä tulee luotettavasti osoittaa olevan yhteys. Aineiston analysoinnissa korostuvat tutkijan taidot, arvostukset ja oivalluskyky.

5 AKTIVOINTISUUNNITELMA TYÖNTEKIJÖIDEN KUVAAMANA

Analyysille johdantona toimikoon seuraava kappale, jossa kuvailen omiin kokemuksiini perustuen aktivointisuunnitelma tapahtumaa. Tämä kuvaus pohjautuu niihin kymmeneen aktivointisuunnitelmiin, joiden teossa olen ollut sosiaalityöntekijän roolissa sekä niihin kolmeen tapaamiseen, joissa olin mukana havainnoitsijan roolissa. Tältä osin aineiston keruu ei ole ollut kriittisen reflektion edellyttämää systemaattista oman työn tarkastelua ja arvioimista, vaan pohjautuu lähinnä ”mutu”-tietoon.

5.1 Mitä tapahtuu aktivointisuunnitelman teossa?

Aktivointisuunnitelman teko alkaa siitä, että sosiaalityöntekijä ja työvoimaviranomainen sopivat yhteistä aikaa suunnitelmien teolle. Tämä ei aina ole kovin helppoa, ja työn priorisointia tulee tehdä, raivatakseen kalenterista suunnitelmille tilaa. Itse ollessani sosiaalityöntekijänä kahdessa eri kunnassa oli käytännöt niissä toisistaan poikkeavat: Toisessa kunnassa tein aktivointisuunnitelmia aina saman työvoimatoimiston virkailijan kanssa ja toisessa oli monta eri virkailijaa työparina. Itse pidin siitä, että tein suunnitelmia saman työntekijän kanssa. Kun toisen oppi tuntemaan, niin yhteistyö helpottui sekä käytännön asioiden hoitamisen suhteen että myös suunnitelman sisällön laatimisen suhteen. Jo toisen puolesta sanasta tiesi, mitä hän ajoi takaa.

Yleensä pidimme kerran kahdessa viikossa aktivointisuunnitelma-päivän. Joka toinen kerta kutsuttiin lähinnä työvoimahallinnon asiakkaita eli työmarkkinatuen saajia haastatteluun ja joka

toinen kerta sosiaalitoimen asiakkaita eli toimeentulotuen saajia. Aktivointisuunnitelmat tehtiin molemmissa kunnissa työvoimatoimistossa, koska heidän tietojärjestelmistään löytyi paljon sellaista tietoa asiakkaasta, mitä sosiaalitoimistossa ei ollut ainakaan systemaattisesti kerättyä, kuten asiakkaan koulutus- ja työhistoria. Tästä johtuen työvoimaviranomainen oli se, joka käytännössä kirjasi suunnitelman.

Ennen aktivointisuunnitelman tekoa asiakkaalle lähetettiin kyselylomake täytettäväksi, sekä selvitettiin minkä takia tapaaminen järjestetään. Aktivointisuunnitelma tapaamisen aluksi asiakkaalta pyydettiin kaavake ja sitä ryhdyttiin käymään yhdessä läpi. Karkeasti sanottuna aktivointisuunnitelman teko eteni siten, että ensin selvitettiin asiakkaan menneisyys, sitten nykyisyys ja lopuksi tulevaisuus. Eli ensin selvitettiin asiakkaan koulutus- ja työhistoriaa, sen onnistumisia ja epäonnistumisiakin. Jos asiakkaalla oli monia vain muutaman päivän työkaksoja, keskusteltiin syistä, jotka olivat johtaneet työn keskeytymiseen. Omat asiakkaani eli lähinnä toimeentulotuen varassa elävät alle 25-vuotiaat nuoret eivät kovinkaan usein omanneet koulu- tai työhistoriaa. Heidän aktivointinsa keskittyi paljolti koulutustarpeen selvittelyyn ja siihen motivointiin. Valitettavan usein nuorella ei ollut mitään ajatusta siitä, mitä hän haluaisi tulevaisuudessa tehdä, omien vahvuuksien ja heikkouksien ajattelu oli heille vaikeaa. Tällaisia nuoria ohjattiin ammatinvalintapsykologille, myös työvoimahallinnon erilaiset työpajat olivat suosittuja.

Aktivointitapaamisessa käytiin läpi myös muuta elämäntilannetta, mitkä asiat edesauttavat työllistymistä ja mitkä seikat ovat mahdollisesti sen esteenä. Työttömiä ohjattiin niin asiakasyhteistyöryhmiin, mielenterveystoimistoon, A-klinikalle kuin lääkärillekin. Olipa sellaisiakin tapauksia, että 19-vuotias otti itse ensimmäiseksi puheeksi eläkemahdollisuuden. Myös perhetilanne ja asuminen olivat selvittelyn kohteena.

Aktivointisuunnitelman allekirjoittamisen jälkeen sopimus oli velvoittava, ja tätä asiakkaallekin korostettiin. Suunnitelmia tarkastettiin tarpeen mukaan, pyrkimys oli nuorten kohdalla kolmen kuukauden välein, mutta resurssipulan vuoksi tähän ei aina päästy niissä kunnissa missä itse työskentelin. Mikäli suunnitelmaan kuului kuntouttavaa työtoimintaa, minä sosiaalityöntekijänä selvittelin mahdollisen työpaikan kunnasta sekä hoidin kirjalliset asiat kuntoon. Työskentelemissäni kunnissa ei ollut käytössä työvalmentajaa, ja sen koin suurena puutteena. Monet nuoret olisivat todella kaivanneet töihin rinnalle kulkijaa, joka kädestä pitäen olisi ollut opettamassa työelämän perussääntöjä. Monella nuorella oli suuri kynnys aloittaa edes kuntouttavaa työtoimintaa, koska nämä perussäännötkin olivat hukassa. Sen lisäksi esimerkiksi kolmen kilometrin mittainen

työmatka polkupyörällä taittaen saattoi osoittautua ylivoimaiseksi. Joskus meillä viranomaisilla pohdinnan alla olikin, mitä nuorelle tarjotaan, kun kuntouttava työtoimintakaan ei onnistu ja toteudu? Seuraavan polun löytäminen asiakkaalle olikin todella työlästä, ja tähän viranomaisena olisi kaivannut uusia ratkaisuja, ettei asiakasta olisi tarvinnut luokitella ”toivottomaksi tapaukseksi”.

5.2 Aktivointisuunnitelmien sisältö ja tavoitteet

Aktivointisuunnitelma tehdään pääsääntöisesti työvoimatoimiston tiloissa ja kirjaajana toimii yleensä työvoimavirkailija. Aktivointisuunnitelmiin kirjataan pääsääntöisesti vain konkreettiset asiat, joista on sovittu, kuten nykytilanne ja lähiajan sekä pidemmän tähtäimen tavoitteet. Yleensä sopimuksiin kirjataan, mikäli ennen aktiivitoimenpiteitä asiakkaan tulee hankkia esimerkiksi asunto, käydä perusterveydenhuollossa tai sitoutua päihteettömyyteen. Työntekijöiden mukaan lähes kaikesta arkaluontoisestakin pystytään puhumaan asiakkaiden kanssa, mutta kaikkea ei kirjata ylös. Aktivointisuunnitelmaprosessissa työvoimaviranomaisen ja sosiaalityöntekijän erilaiset ammattiroolit tulivat selkeästi esiin Ala-Kauhaluoman tutkimuksessa. Jos käsiteltävänä aiheena olivat työllistymiseen liittyvät kysymykset, niin työvoimaneuvojalla oli päävastuu, ja keskustelun siirtyessä sosiaaliseen selviytymiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan, niin sosiaalityöntekijän rooli korostui. Osa sosiaalityöntekijöistä oli sitä mieltä, että työmarkkinatuen saajille oli vaikea tarjota sosiaalityön asiantuntemusta ja sosiaalipalveluja. Tilannetta ei helpottanut se, että usein suunnitelmat tehtiin työvoimatoimistossa, työvoiman URA-ohjelmalla ja kirjaajana oli työvoimavirkailija. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 69–70.)

Kyselyyn vastanneiden viranomaisten mukaan aktivointisuunnitelman teossa käydään läpi hakijan oikeudet ja velvollisuudet, hakijan omat haaveet ja toiveet, kartoitetaan asiakkaan elämänhallintaan ja työkykyyn liittyviä asioita, mahdollisia rajoitteita ja jos on työkyvytön asiakas, kysellään sairaslomatiedot, mahdolliset käydyt tutkimukset ja tulevat tutkimukset sekä jatkosuunnitelmat hoidon ja työllistymisen kannalta. Yksi vastaaja toi esille parantuneen työllisyystilanteen, hänen mukaansa asiakkaita kannustetaan mahdolliseen ammatinvaihtoon ja sitä kautta vapaille työmarkkinoille pääsyyn. Työntekijöiden luettelemat asiat kuvaavat hyvin lain tavoitteita, pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämistä sekä syrjäytymisen ehkäisyä, ja niiden toteutumista. (Ala-Kauhaluoma & ym. 2004, 28.)

Konkreettisina aktivointisuunnitelman tavoitteina viranomaiset näkivät edesauttaa asiakkaan työhön, koulutukseen, harjoittelupaikkaan tai kuntouttavaan työtoimintaan pääsyä. Myös eläkemahdollisuuksia selviteltiin useiden asiakkaiden kanssa. Tavoitteet nähtiin muodostuvan yhteisymmärryksessä asiakkaan ja työparin kanssa.

Tavoitteena on sopimuksissa löytää aidosti asiakkaan työllistymisen tai koulutukseen pääsyn edellytykset ja reitit. Sitoutuminen suunnitelmaan johtaa aina aktiivitoimenpiteisiin. (työv.v. 4, TYP)

Työhallinnon tavoitteet työllistymisen suhteen tulee jättää usein odottamaan terveydentilan tai asiakkaan eri syistä johtuvan sitoutumattomuuden vuoksi. (työv.v. 4, TYP)

Työvoimaviranomaiset ja sosiaalityöntekijät näkivät tavoitteet samanlaisena – asiakkaan osallisuuden lisääntymisenä. Asiakkaan aktivoiminen nähtiin tärkeimpänä tavoitteena, mutta joidenkin vastaajien mukaan viranomaisten tyyli on hiukan erilainen tavoitteeseen pääsemiseksi. Esille tulivat työvoimatoimiston kovemmat tulostavoitteet, kun taas sosiaalitoimisto pyrki löytämään asiakkaan kannalta parhaan mahdollisen ratkaisun. Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 60–61) ja Tuusan (2005, 63–64) tutkimuksessa viranomaisten väliset erot tavoitteiden asettamisessa liittyivät myös työvoimahallinnon kovempiin tulostavoitteisiin. Sosiaalityöntekijät kokivat, että työvoimaviranomaiset odottavat heiltä ihmeitä asiakkaan elämäntilanteen parantamiseksi, ja että asiakkaalle tulisi nopeasti löytää ratkaisu työllistymisen suhteen. Työvoimaviranomaiset olivat valmiita luokittelemaan asiakkaan ”toivottomaksi” tapaukseksi nopeammin, ja saamaan heidät pois omilta kirjoiltaan. Toisaalta Kaisanlahden (2006, 60, 64) tutkimuksessa työvoimaviranomaiset näkivät sosiaalityöntekijöiden tavoitteena olevan asiakkaiden toimeentulokiasiakkuuden katkaisemisen.

Työkkärillä on enemmän pakkoa ja "kunhan se johonkin saadaan" mentaliteettia, mutta sostoimella taas se, että kun löytyisi sellainen ratkaisu, joka ei toisi asiakasta kuukauden päästä samaan tilanteeseen. (sos.tt. 3)

Kolmessa havainnoimassani aktivointisuunnitelmassa kirjaajana toimi työvoimaviranomainen ja ne tehtiin työvoimatoimiston tiloissa. Haastateltavista kaikki olivat yli 50-vuotiaita, kaksi naista ja yksi mies. Koska työvoimaviranomainen toimi aktivointisuunnitelman kirjaajana, hoiti hän myös pääsääntöisesti käytännön asiat, kuten kirjaamiensa asioiden asiakkaalle esittelyn sekä suunnitelman tulostamisen. Hän täydensi myös asiakkaan työnhakukortin, uusi työnhaun ja antoi seuraavan ajan

työnhaun uusimiselle. Sosiaalityöntekijä puolestaan käytti hiukan enemmän puheenvuoroja suunnitelmien teon aikana. Työvoimaviranomaisen hoidellessa työvoimahallinnon edellä mainittuja käytännön asioita, sosiaalityöntekijä piti yllä puhetta keskustelemalla esimerkiksi säästä tai muista yleisistä asioista. Työvoimaviranomainen käytti enemmän puheenvuoroja koulutukseen tai työhön liittyvissä asioissa. Hän katsoi tietojärjestelmistään vapaana olevia paikkoja ja antoi yhdelle asiakkaalle ehdolle tukityöpaikan. Myös sosiaalityöntekijä käytti aktiivisesti puheenvuoroja liittyen koulutuksiin ja työpaikkoihin. Sosiaalityöntekijän puheenvuorot sisälsivät usein kannustavan elementin. Kahden asiakkaan kohdalla oli puhetta eläkkeestä, toinen oli juuri saanut myönteisen eläkepäättöksen ja toinen pohti eläkkeen hakemista. Tätä puhetta piti yllä lähinnä sosiaalityöntekijä. Hän myös kertoi eläkkeeseen liittyvistä käytännön asioista, kuten työeläkkeen laskutavasta ja siitä, että kovin nuorena tehdyistä töistä ei eläke kerry. Työvoimaviranomainen ei puuttunut kertaakaan asiakkaiden taloudelliseen tilanteeseen, sosiaalityöntekijäkin vain kolmesti. Eläkkeen lisäksi hän kertoi asiakkaalle toimeentulotuen mahdollisuudesta. Asiakkaiden terveysongelmista oli puhetta vähäisesti, sosiaalityöntekijä kysyi asiakkaan lääkkeiden ja alkoholin käytöstä. Perhe- ja sukulaissuhteista sosiaalityöntekijä kyseli ”niitä näitä”, tuttavallisesti. Asiakkaiden ohjausta ja neuvontaa tekivät molemmat virkailijat tasapuolisesti. Työvoimavirkailija kertoi lähinnä omaan alaansa kuuluvista asioista, kuten käsitteli tukityön ehtoja, työhakemuksen sisältöä ja neuvoi kuka voi auttaa työhakemuksen teossa. Sosiaalityöntekijä neuvoi eläkeasioissa ja Kelaan liittyvissä asioissa. Positiivista palautetta virkailijat antoivat asiakkaiden edellisten työsuhteiden onnistumisesta, niiden kestosta ja eläkkeen hyvästä määrästä.

5.3 Asiakaslähtöisyys aktivointisuunnitelmien teossa

Hyvän aktivointisuunnitelman perusedellytyksenä vastaajat totesivat olevan asiakaslähtöisyyden. Se näyttäytyy aktivointisuunnitelman teossa ennen kaikkea siten, että asiakkaan oma ääni tulee kuuluviin. Viranomaiset korostivat prosessinomaisuutta, sitä, että hyvä suunnitelma syntyy ajan kanssa asiakasta kuunnellen ja kunnioittaen. Jos viranomaiset tuntevat asiakkaan hyvin, hänen heikkoudet ja vahvuudet, niin silloin suunnitelmista tulee paljon konkreettisempia. Asiakkaan luottamuksen saavuttaminen olikin viranomaisille tärkeää. Asiakaslähtöisyyteen sisältyy myös asiakkaan tietoisuus oikeuksista ja velvollisuuksista sekä viranomaisten tasapuolisuus asiakkaita kohtaan Yhteisesti sovittuja tavoitteita kohti kuljetaan rinnakkain viranomaisten ohjauksessa ja joskus jopa yhteiskunnan perussäännöistä kertoen. Saari (2001, 34) puhuikin sosiaalipolitiikan muutoksesta, jossa asiakkaat ovat muuttuneet passiivisesta aktiiviseksi. Nyt viranomaiset olettavat asiakkaan toimivan itse oman elämäntilanteen parantamiseksi, ja työllisyyttä pidetään ensisijaisena sosiaaliturvana. Liukon (2006, 6-11) mukaan sosiaalityössä on uutena työmuotona nostamassa

päätään kuntouttava työote, jossa korostetaan asiakkaan subjektiutta, osallisuutta ja valinta- ja vaikutusmahdollisuutta. Tässä tutkielmassa sosiaalityöntekijöiden vastauksista heijastui tämän työotteen sisäistäminen tai ainakin halu pyrkiä siihen. Jokinen (2008, 110–111) puhuu sosiaalityöhön liittyvästä tuen ja kontrollin välisestä jännitteestä, joka olennaisesti ilmenee myös aktivointisuunnittelussa. Myös Ala-Kauhaluoma (2004, 26–27) nostaa esiin aktivoinnin oikeudet ja velvollisuudet eli asiakkaalle tarjotaan sekä ”keppiä että porkkanaa”. Lain oikeuttamista sanktioista tähän tutkielmaan osallistuneet viranomaiset eivät kuitenkaan puhuneet. Liekö niin, että sanktioita ei käytetä, vai että niistä ei haluta puhua? Kontrollin käsite näyttäytyi vastauksissa suunnitelmien tarkistamisen muodossa. Jossain työkäytäntönä oli tarkistaa suunnitelma kahdenkin kuukauden välein, näin kontrolloitiin sovittuja asioita ja niiden toteutumista. Työntekijät puhuivat myös ”asiakkaan todellisen tilanteen” näkyville tulosta, kun suunnitelmaa tekivät sekä sosiaalityöntekijä että työvoimaviranomainen. Yhden vastaajan mukaan asiakas ei pysty valehtelemaan tilanteestaan niin helposti, kun molempien työntekijöiden tietämys asiakkaan elämäntilanteesta on läsnä.

Työntekijät kritisoivat sitä, että asiakkailla on aivan liian monia suunnitelmia. Asiakkaalla voi olla suunnitelma useassa eri organisaatiossa ja pahimmillaan asiakas itse ei edes tiedä suunnitelmien olemassaolosta. Useista suunnitelmista seuraa väistämättä se, että asiakasta juoksetetaan ”luukulta luukulle”, jolloin palvelun yhtenäisyys ja samanaikaisuus häviää. Vastauksissa peräänkuulutettiin moniammatillisuutta aktivointisuunnitelmien teossa. Jos esimerkiksi koulutusneuvoja olisi jo heti asiakkaan aktivointihaastattelussa mukana, ei asiakasta tarvitsisi ohjata erikseen hänen vastaanotolleen.

...että asiakkailla ei olisi niin monia suunnitelmia. Olisi hyvä, jos terveydenhuollon, työvoimahallinnon, sosiaalitoimen, kelan, kriminaalihuollon yms. suunnitelmia voitaisiin jotenkin yhdistää. Asiakkaalle olisi hyödyllistä, että hän yleensä tietäisi että hänellä on suunnitelmia olemassa ja että hän tahtois säilyttää ja omaksua ne. Pelkään, ettei asiakkaalle anneta tilaa olla oman elämänsä subjekti. Olisi tärkeää, että hän ymmärtäisi olevansa itse suunnitelman päälaatija, ja että me viranomaiset tukisimme häntä oman elämänsä suunnitelman laatimisessa...

Tärkeää olisi rento ilmapiiri, asiakaslähtöisyys, positiivinen erityiskohtelu. Että asiakas tietäisi oikeutensa ja velvollisuutensa ja että hän ymmärtäisi, miksi suunnitelmaa laaditaan. :-) (työv.v. 1, TYP)

Asiakasta pitäisi tavata tiiviisti useaan kertaan ennen aksun kirjaamista, jotta hänellä ehtisi syntyä luottamus viranomaisiin ja herätä oma halu muutokseen. Aikaa siihen ei ole riittävästi. Aksut tehdään monesti liian nopeasti, jolloin todelliset työllistymisen esteet eivät ole tulleet ilmi. Toisaalta niihin on helppo tarttua jos suunniteltu työtoiminta ei tahdo sujua. Siinä tulee vaan asiakkaalle turha pettymys. (sos.tt. 4)

Havainnoimissani aktivointihaastatteluisissa toteutui asiakaslähtöisyys mielestäni hyvin. Kaikilla kolmella asiakkaalla oli melko selkeä tilanne jo haastatteluun tullessaan. Yksi oli juuri saanut eläkepäätöksen, toinen halusi tuttuun paikkaan tukityöhön ja se mahdollistui riittävien työttömyyspäivien ansiosta ja kolmannella oli työpaikka tiedossa mitä hakea, samalla kuitenkin pohtien eläkkeen mahdollisuutta. Viranomaiset lähtivät mielestäni hienosti tukemaan asiakkaitten omia toiveita. Ainoastaan viimeksi mainitulle henkilölle hiukan ”tuputettiin” työelämävalmennusta ja hänet laitettiin ehdolle johonkin työpaikkaan, johon ei selvästikään itse ollut kovin innostunut.

5.4 Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten käsitykset yhteistyöstä aktivointisuunnittelussa ja erilaisten organisaatioiden vaikutukset siihen

Kaikilla kyselyyn vastanneilla työntekijöillä oli pääsääntöisesti yksi työpari toisesta organisaatiosta. Osa vastaajista kertoi, että kuntouttava työtoiminta lain voimaantultua suunnitelmia tehtiin eri työparien kanssa, mutta pikkuhiljaa käytännön syistä johtuen on siirrytty saman työparin kanssa työskentelyyn. Tästä järjestelystä on pelkästään positiivisia kokemuksia. Pitkäaikaisen työparin katsottiin helpottavan työskentelyä, ja asiat etenevät johdonmukaisesti.

Työparia toisesta organisaatiosta kuvailtiin positiivisesti. Yhteistyötä pidettiin erinomaisena ja joustavana. Kyselyyn vastanneet kertoivat, kuinka kokevat oppivansa toiselta työntekijältä ja aktivointisuunnitelman teossa keskustelu sujuu luontevasti toisen ammattiosaamiseen luottaen. Pitkäaikaiset työparit kokivat täydentävänsä toinen toisiaan. Työparit ovatkin oletettavasti luoneet yhteisen viestinnän tavan, jonka ansioista he kokevat työskentelevänsä yhteisellä työkentällä ja heillä on yhteinen päämäärä. Yhteinen viestintä on luonut yhteenkuulumisen tunteen ja työntekijät kokevat saavansa arvostusta toisiltaan. Tämä on ollut omiaan luomaan moniammatillisen toimintakulttuurin. Tai kenties voidaan katsoa, että sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset ovat siirtyneet perinteisestä moniammatillisesta yhteistyöstä, jossa työskennellään rinnakkain oma käsitteistö säilyttäen ammattien väliseen yhteistyöhön, jossa kommunikatiivisesti jaetaan tavoitteita ja vastuuta sekä jossain määrin kieltä ja käsitteistöä. (Heikkilä & Keskitalo 2002, 31–32, Hakonen 2000, 102; Malkavaara 2006, 78; Metteri 1996, 146; Ojuri 1996, 118; OHJUS 2002, 23.)

Yhteistyö työparin (yksi) kanssa sujuu todella hyvin. Itse kirjoitan suunnitelman koneelle, haastattelussa ehkä työparini on sitten sen vuoksi enemmän äänessä. Keskustelu sujuu kuitenkin joustavasti, yhteistuumin käymme asioita läpi vapaamuotoisesti keskustellen. (työv.v. 3.)

Jalavan ja Virtasen mukaan moniammatillisessa toiminnassa on jotain enemmän kuin pelkässä yhteistyössä. Olennaista on ajatus siitä, että moniammatillisessa työskentelyssä on tiedon ja osaamisen kautta mahdollisuus saavuttaa ja synnyttää sellaista, johon yksi ihminen ei pysty. Tätä voidaan kutsua ”dialogiseksi moniäänisyydeksi”, jossa kukin kehittää omaa erikoisalaansa. Tärkeää on, että erilaisuus säilyy ja että se sallitaan. Ihmisten erilaisuus nähdään joskus yhteistyön kannalta ongelmallista, mutta toisaalta se on niin merkittävä resurssi, että sen etsimättä ja käyttämättä jättäminen kyseenalaistaisi koko yhteistyön perustan. Erilaisuus jätetään usein hyödyntämättä, mikäli ryhmän jäsenet haluavat liittoutua toisiinsa pääasiassa sosiaalisella tasolla, tähtäimenään saada aikaan hyvä ilmapiiri. Erilaisuus voidaan nähdä pelottavana, koska se aikaansaa ristiriitoja ja sekavuutta ryhmän jäsenten väliseen vuorovaikutukseen. (OHJUS 2002, 23; Jalava & Virtanen 1995, 87–88.) Tässä tutkielmassa työntekijät kokivat mielestäni erilaisuuden pelkästään rikkautena. He tiedostivat toistensa laajan työkentän ja ammattiosaamisen, ja sen, ettei ole mahdollista omaksua molempia ammattikäytäntöjä. Asiakas ja onnistunut aktivointisuunnitelma tarvitsee sekä työvoimaviranomaisen että sosiaalityöntekijän ammattiosaamisen.

Useimmat vastaajista kokivat työparinsa organisaation ja organisaatioiden välisen tiivistyneen yhteistyön positiivisesti. Asiakkaan kannalta yhteistyö nähtiin hyvänä asiana, koska silloin asiakkaan todellinen tilanne tulee paremmin esille. Etenkin sosiaalityöntekijät kokivat, että työvoimaviranomaisten palveluvalikko on niin laaja, että heidän ammattitaitonsa on välttämätöntä aktivointisuunnitelmien teossa. Myös työvoimaviranomaiset olivat todenneet sosiaalitoimen roolin tärkeämmäksi kuin alun perin olivat ajatelleetkaan. Käsitukset työparin työnkuvasta ovat siis muuttuneet realistisemmiksi, ja tämän vuoksi toisen arvostus on kasvanut. Virkailijat ovat ymmärtäneet työskentelevänsä asiakkaiden vaikeiden elämäntilanteiden selvittämiseksi, jolloin molempien ammattitaitoa tarvitaan.

Käsitykseni työparini organisaatiosta ovat kirkastuneet täysin. Näen, että asiakkaat ovat molempien yhteisiä asiakkaita, segmentoitunut ajatustapa on kadonnut kokonaan, arvostan tätä moniammatillista työtettä enkä enää voisi toimia toisin. Laput silmiltä ovat pudonneet! Tätä työtä tehdään järjellä ja sydämellä. Taustaorganisaatiomme luottavat meihin ja ammattitaitoomme. (työv.v. 1, TYP)

Käsitys työparin organisaatiosta ei ole hirveästi muuttunut, koska yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa on ollut jo ennen aktivointisuunnitelmien tekemistä. Hakijan todellinen tilanne tulee paremmin esille, kun on sekä sosiaalitoimi että työhallinto haastattelussa mukana. Asiakas ei pysty valehtelemaan tilanteestaan ja näin saadaan se todellinen oikeampi hakijalle soveltuva ratkaisu aikaan. (työv.v. 3)

Kahdella sosiaalityöntekijällä käsitykset olivat muuttuneet huonompaan suuntaan työparin organisaatiosta. Molemmat kritisoivat asiakaslähtöisyyden ja inhimillisyyden puuttumista kovien tulostavoitteiden vuoksi. Palveluja tulisi voida räätälöidä jokaisen asiakkaan tarpeiden mukaisesti sekä jalkautua heidän kanssaan etsimään töitä työvalmentaja kuvion mukaisesti. Myös Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 60–61) ja Tuusan (2005, 63–64) tutkimuksissa sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset esittivät kritiikkiä toisen viranomaisen organisaatiota kohtaan. Viranomaiset totesivat lain kuntouttavasta työtoiminnasta olevan molemmille organisaatiolle sama, mutta sitä katsotaan hieman eri näkökulmasta. Sosiaalityöntekijät korostivat asiakkaan elämäntilanteen selvittelyä, kun taas työvoimatoimiston työntekijät korostivat työllistymistä, ja nämä näkemuserot heijastuivat koko aktivointiprosessiin. Organisaatioiden välillä oli eroja myös asiakasmäärissä, ja tulostavoitteissa.

Työvoimahallinto on sitä mitä arvelinkin, työparini on kovien paineiden alla tehdessään työtä syrjäytyneiden kanssa, organisaatio ei heillä anna aikaa asiakkaille lähteä muutokseen vähitellen, pitäisi joko mennä töihin tai jäädä pois työnhausta, tulostavoitteet on kovat (sos.tt. 4.)

Huolimatta siitä, että lain ja yhteistyön tiimoilta kuuluu myös ”soraääniä” on mielestäni laki kuntouttavasta työtoiminnasta merkittävästi hälventänyt työvoimaviranomaisten ja sosiaalityöntekijöiden ennakkoluuloja toistensa organisaatioista. Käsitykset ovat muuttuneet realistisemmiksi ja sen myötä toisen työn arvostus on noussut. Kenties yhteinen laki ja yhteiset asiakkaat ovat lähentäneet näitä erilaisia organisaatiokulttuureja tuottamalla yhteisiä merkityksiä, yhteistä kieltä. Erityisesti työvoiman palvelukeskusten kaltaiset toimipisteet ovat tärkeitä paikkoja aktivointisuunnittelutyölle: Uskoisin, että siellä kahden erilaisen organisaation hyvät puolet yhdistyvät, ja kiistely siitä, kenelle vaikeimmat asiakkaat kuuluvat, on historiaa. Paikka on luotu juuri heitä varten.

5.4.1 Viranomaisten välinen työnjako

Työpanosta pidettiin yleensä tasapuolisena. Työvoimaviranomaiset kylläkin pääsääntöisesti vastasivat aktivointisuunnitelman kirjaamisesta, ja tämän vuoksi ehkä sosiaalityöntekijä oli joskus enemmän äänessä. Yhden sosiaalityöntekijän mukaan hän on se, joka suunnitelman teon jälkeen hoitaa soittamiset, tiedottamiset ja ohjaamiset esimerkiksi muihin viranomaisiin päin. Molemmilla on oma erityisosaamisalueensa, ja toisen osaamista kunnioitetaan.

Yhteistyö työparin kanssa on joustavaa, pyrin ottamaan keskusteluissa kantaa oman osaamiseni osalta, vaikka tietäisinkin työparini osaamisalueesta jo paljon. Oma vuoro pitää joskus ottaa keskusteluissa, sillä työpari on yhtä puhelias kuin minä. Suunnitelmien kirjaus on TYPPI-tietojärjestelmän jälkeen menneet tasan ja luontevasti. Pitkäaikainen työpari on tärkeä, että asiat etenevät johdonmukaisesti. (työv.v. 4, TYP)

Joustavasta työnjaosta huolimatta viranomaisilla oli selkeä kuva omasta erityisosaamisestaan. Työvoimaviranomaiset käyttivät puheenvuoron työhallinnon sarkaan kuuluvissa asioissa, kuten eri tukimuodoista. Koska aktivointisuunnitelmat tehdään työvoimatoimistoissa, on siellä helppoa katsoa koneelta vapaana olevat työpaikat sekä koulutukset ja kurssit. Sosiaalityöntekijä kartoittaa mahdollisia terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia esteitä työllistymiselle tai muulle aktivoinnille. Sosiaalityöntekijän erityisosaamiseen kuuluu myös sosiaalipalveluista ja sosiaaliturvasta kertominen asiakkaalle. Hänellä on myös tietämys kunnan/kaupungin mahdollisista harjoittelupaikoista. Mikäli asiakkaan kanssa päädytään kuntouttavaan työtoimintaan, on sosiaalityöntekijän vastuulla kartoittaa asiakkaan kyvyt ja voimavarat työn teon suhteen. Sosiaalityöntekijä on usein se, joka etsii kuntouttavan työtoiminnan paikan ja hoitaa siihen liittyvät käytännön järjestelyt. Arnkilin (2007, 60) tutkimuksessa TYP:ien haastatellut työntekijät arvioivat sosiaalityön toimivan osana TYP-toimintaa pääosin hyvin tai erittäin hyvin (57 %). 13 % arvioi toiminnan huonoksi tai ei lainkaan toimivaksi. Vastausten mukaan sosiaalityön suurin toiminnallinen vahvuus on työntekijöiden hyvä ammattitaito ja kokeneisuus. Myös kokonaisvaltaista työskentelyotetta asiakastilanteissa arvostetaan. Sosiaalityön ei-toimivat puolet liittyvät ensisijaisesti resursseihin.

Otan puheenvuoron työhallinnon sarkaan kuuluvissa asioissa, saatan avata suuni myös sosiaalipuolelle kuuluvissa asioissa kunnioittaen kuitenkin työparini substanssiosaamista. Tietenkin keskityn eniten omaan vastuualueeseeni ja työparini omaansa. Koen tärkeäksi, että olemme työparini kanssa tasaveroisia, ja kummankin sana on yhtä painava eikä kumpikaan ota suunnitelmassa määrävää roolia. (työv.v. 1, TYP)

Sosiaalipuolen työntekijänä yritän kysyä asiakkaan taloudellisesta tilanteesta (mm. velat), päihteiden käytöstä, asumisesta, verkostosta, päivärytmistä jne. Mutta koska suunnitelmia tehdään sen verran paljon, roolit menee pakostakin sekaisin ja kysellään kyllä aika paljon myös toisen "reviirille" kuuluvia asioita. (sos.tt. 2, TYP)

Tärkeänä asiana viranomaiset pitivät sitä, että aktivointisuunnitelman teossa olisi rento ilmapiiri ja että asiakas kokisi tilanteen ”positiivisena erityiskohteluna”, turvallisena ja luottaisi viranomaisiin. ”Rakentavassa ja tukevassa keskusteluyhteydessä” asiakkaan on helpompi kertoa omista asioistaan, ja näin suunnitelmista tulee konkreettisempia ja totuudenmukaisempia. Tärkeiksi työntekijöiden ominaisuuksiksi kyselyyn vastanneet mainitsivat rohkeuden puuttua arkoihin asioihin sekä malttia

odottaa hitaita muutoksia. Vastaajat peräänkuuluttivat avoimuuteen liittyen enemmän keskustelua työttömyyden syistä ja seurauksista.

Mielestäni havainnoimissani aktivointihaastatteluissa viranomaisten välinen yhteistyö oli mutkatonta ja joustavaa. Kaikesta näki, että he olivat toimineet työparina jo pidemmän aikaa. Työvoimaviranomainen pysytteli enemmän ”omalla tontillaan” puuttumatta asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen tai perhesuhteisiin. Sosiaalityöntekijä keskittyi näihin osa-alueisiin, mutta myös koulutus- ja työasioihin. Sellaista mielikuvaa minulle ei jäänyt, etteivätkö joistain asioista olisi virkailijat uskaltaneet puhua asiakkaan kanssa.

5.5 Aktivointisuunnitelmiin varatut resurssit

Tutkielmaan osallistuneet työvoimaviranomaiset ja sosiaalityöntekijät kertoivat hyvin paljon resursseihin liittyvistä ongelmista aktivointisuunnitelmien teossa. Tätä aihetta sivuttiin kaikissa vastauksissa ja lähes jokaisen teemakysymyksen kohdassa jollain tasolla.

5.5.1 Suunnitelmien kohdentaminen ja aikatauluresurssit

Vastausten mukaan kuntien välillä oli suuria eroja siinä, kenelle ja kuinka suurelle osalle lain tarkoittamista työttömistä aktivointisuunnitelma on tehty. Joillain paikkakunnilla se on tehty kaikille siihen oikeutetuille henkilöille, kun taas toisilla paikkakunnilla aktivointisuunnitelmaa ei ole pystytty tekemään kaikille resurssien vähäisyyden vuoksi. Kunnilla oli myös erilaisia käytäntöjä siinä, panostettiinko uusiin asiakkaisiin vai vanhojen suunnitelmien tarkastamiseen. Mikäli vanhoja suunnitelmia päivitettiin aktiivisesti, niin uusia asiakkaita tuli aktivointisuunnitelmien pariin vain kahdesta neljään. Ja toisaalta, jos aktivointisuunnitelmia tehtiin kaikille lain kriteerit täyttävälle asiakkaille, niin niiden tarkastamiseen ei jäänyt juurikaan aikaa. Tähän tutkielmaan osallistuneet virkailijat eivät tarkemmin kuvailleet niitä asiakkaita, jotka saivat mahdollisuuden aktivointisuunnitelmaan. Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 46–49) tutkimuksessa työntekijät jättivät aktivointisuunnitelmien ulkopuolelle helposti työllistyvät asiakkaat ja toisaalta vajaakuntoiset, kuten huumenuoret. Myöskään vanhemmat työttömät eli yli 25-vuotiaat eivät saaneet usein kutsua.

...jos asiakkaalla on menossa työvalmennuksessa jokin selkeä prosessi, miksi sitä hyppyytetään työkkärissä alvariinsa tarkistamassa suunnitelmaa. Näin työaikaa jäisi uusille aksu-asiakkaille eikä ajanvaraukset venyisi niin pitkälle. (sos.tt. 3)

Valtaosa viranomaista vastasi, että yksi aktivointisuunnitelma tapaaminen kesti 1-1 ½ tuntia ja ennen suunnitelman allekirjoittamista asiakas saatetaan tavata jopa kahdesta viiteen kertaan. Kyselyyn vastanneista eniten aikaa aktivointisuunnitelman tekoon käyttivät työvoiman palvelukeskuksessa työskentelevät viranomaiset. Näiden viranomaisten mukaan aktivointisuunnitelmien teossa tärkeintä on laadullisuus, ei määrällisyys. Arnkillin & ym. (2007, 39) mukaan TYP-toiminnan käynnistyttyä yleisin asiakkaaksi ohjaamisen kriteeri erityisesti työvoimatoimistoissa on ollut ”moniammatillisen palvelun tarve”. Sosiaalitoimistojen puolella on jouduttu miettimään omaa kriteeristöään, koska hyvin monet toimeentulotuen asiakkaat ovat moniammatillisen palvelun tarpeessa. Niinpä TYP:eihin on lähetetty hyvin valikoitunutta asiakaskuntaa, josta taas on seurannut asiakasmäärän vaihtumattomuutta, koska asiakkaiden ongelmat ovat olleet moninaisia.

Työvoiman palvelukeskuksessa suunnitelman tekoon on varattu runsaasti aikaa ja suunnitelmaa työstetään useamman tapaamiskerran pohjalta. Suunnitelmaa ei siis tehdä vain suunnitelman vuoksi vaan siihen yleensä kirjataan konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia asioita, joita on yhdessä työstetty. Asiakkaalle on hyvin tarjolla vaihtoehtoja. (sos.tt. 2, TYP)

Vaikka pääasiassa aktivointisuunnitelmaan varatut aikatauluresurssit olivat hyvät, myös toista ääripäätä löytyi. Yhteen suunnitelmaan käytetty aika saattoi olla vain puolikin tuntia/asiakas. Tässä kunnassa asiakkaan suunnitelma kuitenkin tarkastettiin kahden kuukauden välein. Työntekijän mukaan ongelmana oli, että haastattelutilanteessa ei ollut aikaa katsoa esimerkiksi internetistä koulutuspaikkoja, vapaita työpaikkoja tai kunnan tarjoamia mahdollisuuksia.

Koska aikaa on vain puoli tuntia, siinä ei kuin ”riipaista pintaa”. Yleensä siinä ajassa ehditään kysymään yleiset kuulumiset, kerrataan viime tapaamisen jälkeen tapahtuneet työpaikkahaut, katsotaan uudet työ- ja tukipaikat sekä mietitään, mistä seuraavaksi työtä etsitään. (sos.tt. 3)

Lisää aikaa ja jotain omasta työstäni pois. Asiakkaiden motivoimiseen enemmän aikaa, monella on vielä usko, että he ovat oikeutettuja saamaan tukea, eikä heidän tarvitse tehdä sen eteen mitään. 50 vuotiaat ovat omasta mielestään jo vanhoja. (sos.tt. 1)

Vastaajien käsitykset resursseista erosivat sen mukaisesti tekikö aktivointisuunnitelmia työvoiman palvelukeskuksessa vai ”tavallisessa” työvoimatoimistossa tai kunnan sosiaalitoimiston palveluksessa. Työvoiman palvelukeskuksessa työskentelevät antoivat resursseista positiivisemmän kuvan verrattuna muihin vastaajiin. He etenkin korostivat aktivointisuunnitelmien laadullisuutta

verrattuna määrällisyyteen sekä asiakaslähtöisyyttä. He olivat myös itse tietoisia siitä, että heillä oli enemmän resursseja käytössä aktivointisuunnitelmien tekoon verrattuna muihin organisaatioihin.

Ne jotka eivät tee TYP:n kaltaisessa ympäristössä aktivointisuunnitelmia, tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, että varataan suunnitelman tekoon reippaasti aikaa (useampia tapaamiskertoja) ja keskitytään keskusteluun, aktivointisuunnitelman voi tehdä koneelle asiakkaan poistuttua. Asiakkaan ääni tulisi tulla kuuluville ja hänen asiansa tutuksi niin ettei tehdä vain suunnitelmaa suunnitelman takia. Asioiden tulisi olla toteuttamiskelpoisia. (sos.tt. 2, TYP)

Voisin kuvitella, että kaikki virkailijat, jotka työskentelevät aktivointisuunnitelmien parissa, käyttäisivät mieluusti runsaasti työaikaan jokaiseen asiakkaaseen, kyse ei ole siis halusta vaan mahdollisuudesta. Jo ennen lain voimaantuloa johtavilla virkamiehillä oli pelkona, etteivät resurssit tule riittämään aktivointisuunnitelmien tekoon, ja tämä näyttäisikin toteutuneen. Etenkin kuntien peruspalveluissa asiakaspalvelun resurssit ovat heikentyneet, ja samalla asiakkaiden palvelutarpeet ovat monimutkaistuneet (Tuusa 2005, 20). Itsekin olen työskennellyt ½ tunnin aikatauluresursseilla, ja tiedän, ettei siinä ajassa kovinkaan syvällisiä keskusteluja asiakkaan kanssa ehditä käydä. Tiukoilla aikatauluilla saadaan aikaan se, että koko kohdejoukolla on suunnitelma tehty, mutta mitä hyötyä niistä suunnitelmista on, jos ne tehdään vain muodon vuoksi? Ongelmana on se, että kukaan ei tarkkaile suunnitelmien laatua, vain määrää tarkkaillaan.

Tutkielmaan osallistuneet työvoimaviranomaiset ja sosiaalityöntekijät eivät juuri kritisoineet lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. Kritiikkiä kohdistettiin kuitenkin juuri aikatauluihin sekä lain termeihin ”kuntouttava työtoiminta” ja ”aktivointi”, joita pidettiin arvolatautuneina termeinä:

Jos lainsäädännöllisesti vaaditaan aktivoinstuunnitelman tekemistä tietyssä määräajassa, on myös resurssoitava riittävästi, muuten laki on sinänsä hyvä ja tarpeellinen. Aikataulut määräaikoineen on organisaatiolähtöinen näkökulma, sillä suunnitelmien teko ja allerkirjoitusasteelle pääsy on niin monesta asiasta kiinni. Määräaika kuitenkin raamittaa toisaalta asiaa ja tuo jämäkkyyttä, mutta samalla se tekee työ- ja sosiaalitoimen lainrikkokiksi, jos aktivointiehdon täyttävälle ei voida suunnitelmaa tehdä yhdessä. Kuntouttavan työtoiminnan nimi saisi olla "kunnallinen työtoiminta" (työv.v. 4, TYP)

Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 71) mukaan aktivointisuunnitelman laatiminen voidaan nähdä ongelmallisena myös asiakkaan itsemääräämisen kannalta, koska osa asiakkaista kokee loukkaavana joutuvansa suunnitelman teon myötä myös sosiaalitoimiston kirjoille. Tutkimukseeni osallistuneet virkailijat eivät tuoneet tätä näkökulmaa esiin, vaan kritiikki kohdistui nimenomaan lain termeihin ja määräaikoihin, ei sisältöön.

5.5.2 Asiakkaille tarjottavat vaihtoehdot

Mielipiteet asiakkaille tarjottavista kuntouttavan työtoiminnan paikoista ja niiden riittävydestä vaihtelivat kovasti eri vastauksissa. Osa vastaajista oli sitä mieltä että kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on kohtuullisesta riittävään, joidenkin vastausten mukaan niitä ei ole ollenkaan riittävästi. Vastaajilla oli myös näkemyksiä, että tulevaisuudessa paikkoja on liian vähän, kun palvelutarve kasvaa. Niilläkin paikkakunnilla, joilla kuntouttavan työtoiminnan paikkoja oli riittävästi, kritisoitiin työtoiminnan ohjaajan puuttumista. Myös Ala-Kauhaluoman & ym. (2004, 52–54, 100) tutkimuksessa kuntouttavan työtoiminnan kokemukset vaihtelivat paljon. Pienillä kunnilla oli vaikeuksia saada kuntouttava työtoiminta toimimaan, koska sen sisältö nähtiin puutteellisena. Tässä tutkielmassa ei selvitetty erilaisten kuntien välisiä eroja, mutta yleisesti kuntouttavan sisältö nähtiin haasteellisena, koska työtoiminnan ohjaajia ei ollut kuntien omissa työpaikoissa, joissa kuntouttavaa työtoimintaa järjestettiin. Mikäli kunta osti palveluja ulkopuolelta, niin niissä ohjaus oli yleensä järjestetty.

Muita vaihtoehtoja kuin kuntouttavaa työtoimintaa koettiin olevan tarjolla huonosti. Vain yhden vastaajan mukaan vaihtoehtoja on hyvin tarjolla. Vastaajat kertoivat, että palkkatukirahat olivat lopussa, ohjaavia koulutuksia, työvalmennusta ja tuetun työn paikkoja on tarjolla liian vähän.

Tarjottavia ratkaisuja ei ole kovin paljon tarjolla ja jatkossa vaihtoehdot ovat kovin vähissä, koska palkkatukirahoja ei ole luvassa, joten näille kaikkein vaikeimmille, jotka voitaisiin työllistää korkeimmalla korotetulla palkkatuella, vaihtoehdot ovat hyvin vähissä. Myöskin on kerrottu, että ohjaavia koulutuksiakaan ei jatkossa ole. Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on viime aikoina kyllä löytynyt hyvin, mutta eihän niitäkään kaikille löydy. (työv.v. 3)

Paikkoja kuntouttavaan työtoimintaan olisi tarjolla, mutta työtoiminnan ohjaajaa ei juurikaan ole tarjolla normaaleissa kuntapuolen tarjoamissa paikoissa. Kunnan ulkopuolelta ostamissa paikoissa on järjestetty ohjaus (työv.v. 4, TYP)

...meillä onneksi on työsuunnittelija joka seuraa kuntouttavassa olevien pärjäämistä työpaikoilla ja etsii työkohteita joita on ollut riittävästi (sos.t.4)

Omien kokemuksieni mukaan yleisin tarjottava vaihtoehto, etenkin nuorille, oli työharjoittelu. Niitä paikkoja oli tarjolla kohtuullisesti, mutta muita ei niinkään. Hiukan vanhemmille työttömille oli tarjolla erilaisia työvoimakoulutuksia, mutta asiakkaan niihin motivointi oli välillä todella työlästä. Jotkut asiakkaat sanoivat heti aktivointisuunnitelman alussa, että ”koulunpenkille en sitte lähde”. Kuntouttavan työtoiminnan puutteena näin paikkojen vähäisyyden lisäksi työvalmentajan

puuttumisen. Joskus kunnan tarjoamissa kuntouttavan työpaikoissa tai nuorten työharjoittelupaikoissa oli työyhteisössä jonkinlaisia asenneongelmia. Nuorta tai kuntoutettavaa pidettiin taakkana tai ei ainakaan voimavarana. Sellaiseenkin olen törmännyt, että työntekijää, joka aina suostui ottamaan nuoren työharjoitteluun, sai kuulla muulta työyhteisöltä, että ”*sulla pitää aina olla nuota apupoikia*”. Kun totuus oli, että hän oli ainoa työntekijä, joka jaksoi ohjata ja kannustaa nuoria.

Moniammatillisuus työmuotona

Vain yksi TYP:in työvoimaviranomainen kertoi, että aktivointisuunnitelmien teossa on usein mukana joku neljäskin osapuoli esimerkiksi palveluohjaaja, työvalmentaja, terveydenhoitaja, harjoittelija tai opiskelija. Toiveita jonkun neljännen osapuolen läsnäolosta esitti yksi sosiaalityöntekijä. Hänen mukaansa esimerkiksi koulutusneuvojan läsnäolo poistaisi asiakkaan turhaa ”*hyppyttämistä luukulta toiselle*”. Moniammatillisuuden puuttuminen johtunee ennen kaikkea resursseista. Jos sosiaalityöntekijän ja työvoimaviranomaisen on vaikea löytää yhteistä aikaa aktivointisuunnitelmien tekemiselle, niin vielä vaikeampaa se olisi, mikäli suunnitelman tekoon tulisi kolmaskin viranomainen aikatauluineen. Ne suunnitelmat, joissa itse olen ollut mukana, ovat aina perustuneet ”kolmikanta” yhteistyöhön, eikä minulla siis ole kokemuksia neljännen osapuolen läsnäolosta. Toisaalta pienillä paikkakunnilla työskennelleenä viranomaisyhteistyö on hyvin joustavaa ja mutkatonta, ja muihin viranomaisiin yhteydenotto kävi puhelimitse sujuvasti jopa kesken aktivointisuunnitelman teon.

5.6 Lain kirjain todeksi

Laki on ollut voimassa kohta kahdeksan vuotta: Mihin tänä aikana on tultu? Tutkielmani mukaan viranomaiset kokivat yhteistyön aktivointisuunnittelun kontekstissa positiivisesti. Toisen viranomaisen työpanosta ja osaamista arvostetaan ja pidetään tärkeänä aktivointisuunnitelman onnistumiselle. Työntekijät olivat tiedostaneet sen, että toisen työkenttä on niin laaja, että sen omaksuminen ei ole mahdollista oman vaativan ammatin ohella, vaan molempia osapuolia tarvitaan. Erilaisuus nähtiin rikkautena. Pitkäaikaisen työparin koettiin helpottavan työskentelyä, koska tällöin muodostuu tiettyihin asioihin rutiini ja luottamus asioiden sujumiseen. Yhdessä pitkään työskennellessä muodostuu myös yhteinen kieli ja käsitteet, joka puolestaan on helpottamassa yhteistyön sujumista. Voisikin ajatella, että kahdeksan vuotta lain voimassaoloa on saanut aikaan moniammatillisen toimintakulttuurin, jossa työvoimaviranomaiset ja sosiaalityöntekijät ovat luoneet yhteisen käsitteenmuodostuksen. Tämä on ollut koko työyhteisön

oppimisprosessi, joka on vaatinut sitoutumista ja avointa mieltä uusille yhteistyökuvioille ja työmenetelmille. Olettaisin, että kokemukset onnistuneesta yhteistyöstä ja sen aikaansaamista positiivisista seikoista asiakkaan elämänhallintaan ovat olleet nostamassa myös aikuissosiaalityön arvostusta sekä tutkimuksellista mielenkiintoa. Aikuissosiaalityö ei ole enää vain toimeentulotuen jakamista, vaan paljon muutakin.

Yhteistyön haasteena viranomaiset näkivät kahden erilaisen organisaation tavoitteiden yhteensovittamisen. Työvoimaviranomaiset nähtiin työskentelevän kovien tulostavoitteiden kanssa, ja tästä johtuen asiakaslähtöisyys kärsi joskus, kun asiakkaalle ei voitu taata omatahtista, eli toisinaan hidastempoista, etenemistä työllisyyden polulla. Sosiaalityö keskittyi taas liiaksi elämänhallintaan liittyviin asioihin. Myös Tuusan tutkimuksessa (2005, 60–61) oli vastaavia tutkimustuloksia, mutta tämän lisäksi merkittävää oli, että etenkin yhteispalvelupisteissä työskennelleet kokivat arkityössä monenlaisia ristiriitoja. Ne selittyivät sekä sosiaalitoimen ja työhallinnon palvelumallien ja toimintakulttuurien eroilla, ja toisaalta työntekijät kokivat ristiriitojen alkulähteinä olevan huonosti suunnitellut ja epäselvät johtajuus- ja yhteistyörakenteet. Tämän tutkielman mukaan yhteispalvelupisteiden jatkajien eli työvoiman palvelukeskusten työntekijät antoivat positiivisimman kuvan sekä yhteistyöstä viranomaisten välillä, että organisaatioiden antamasta taustatuesta. Lieneekö niin, että yhteispalvelupisteiden aikana tehdyt virheet on nyt korjattu, ja työvoiman palvelukeskukset ovat vieneet yhteistyön taas uusille urille?

Työntekijät kritisoivat etenkin vähäisiä resursseja; Suunnitelmaa ei pystytä tekemään kaikille siihen oikeutetuille, koska ei ole aikaa eikä riittävästi työntekijöitä. Asiakkaille ei ole riittävästi tarjota vaihtoehtoja, ei lain tarkoittamaa viimesijaista kuntouttavaa työtoimintaa, mutta ei myöskään ”kevyempiä vaihtoehtoja” kuten tukityöpaikkoja tai työharjoittelupaikkoja. Tämä johtuu resurssien puutteesta, mutta mielestäni osittain myös työnantajapuolen asenteista. Tutkielmaan osallistuneet kritisoivat termejä ”kuntouttava työtoiminta” ja ”aktiivointi”. Nämä arvolatautuneet termit ovat ehkä suorastaan pelottamassa työnantajia, eikä tämän vuoksi tarjottavia paikkoja ole riittävästi. Tämän lisäksi ongelmana on kuntouttavan työtoiminnan sisältö, mikäli työpaikoilla ei ole työtoiminnan ohjaajaa. Mikä työstä tekee silloin ”kuntouttavan”? Resurssien vähäisyyden vuoksi ei työntekijöillä ole mahdollisuutta kulkea asiakkaan rinnalla ja olla tukemassa hänen etenemistään työllisyyden polulla. Ja nimenomaan tukea, tukea, tukea, tämä työttömyyden kovin ydin tarvitsisi saadakseen elämänhallintansa takaisin.

Tämän tutkielman mukaan työvoiman palvelukeskusten työntekijät olivat tyytyväisimpiä tarjolla oleviin resursseihin. He tiedostivat sen, että heillä on käytettävissä enemmän aikaa/asiakas

verrattuna ”tavallisiin” työvoimatoimistoihin tai sosiaalitoimistoihin. Näissä työyksiköissä yhteen suunnitelmaan voidaan käyttää lähes kymmenenkin tuntia, kun taas jollain paikkakunnalla käytettävissä oleva aika yhtä asiakasta kohti oli puoli tuntia. Työelämän palvelukeskuksissa oli myös paremmat resurssit moniammatilliseen työhön. Usein suunnitelmissa oli mukana esimerkiksi palveluohjaaja tai työvalmentaja. Arnkilin & ym. (2007, 39) mukaan TYP-toiminnan käynnistyttyä yleisin asiakkaaksi ohjaamisen kriteeri erityisesti työvoimatoimistoissa on ollut ”moniammatillisen palvelun tarve”. Työvoiman palvelukeskuksiin ohjataan siis vaikeimmin työllistettävät asiakkaat. Tästä johtuen läheskään kaikille suunnitelmaan oikeutetulle asiakkaalle ei aktivointisuunnitelmaa pystytä tekemään.

Jos työvoimaviranomaisia ja etenkin heidän organisaatioitaan moitittiin tulostavoitteista, ei kuntienkaan tilanne ole todennäköisesti sen parempi. Sosiaalityöntekijät kritisoivat jatkuvaa kiirettä ja asiakaspaineita. Tuusan (2005, 20) tutkimuksenkin mukaan kuntien peruspalveluissa asiakaspalvelun resurssit ovat heikentyneet, ja samalla asiakkaiden palvelutarpeet ovat monimutkaistuneet. Nämä molempien organisaatioiden resurssivajeet yhdistettynä vaikeutuneisiin asiakastilanteisiin saa miettimään asiakkaiden eriarvoisuutta Suomessa. Lain voimaantulon alkuvaiheissa oli ymmärrettävääkin, että kunnat keskittyivät helpommin aktivoitaviin ryhmiin, koska lain asettamat aikataulupaineet olivat kovat, ja tämän vuoksi tuloksia tilastoihin piti saada. Esimerkiksi Ala-Kauhaluoman (2004) tutkimuksessa kuvailtiin kutsun saaneita nuoriksi, joilla ei ole mitään suurempia ongelmia. Nyt lain oltua voimassa jo useita vuosia, ovat kriteerit oletettavasti muuttuneet. Ne kolme havainnoimaani aktivointisuunnitelma tapahtumaa kohdistuivat kaikki jo vanhempiin henkilöihin. Näin ollen ainakin ikäkriteeri on oletettavasti muuttunut. Myös työelämän palvelukeskusten perustaminen on muuttanut asiakasryhmiä, koska niihin ohjataan ”työttömien kovin ydin”. Mutta kriteerien muuttumisesta huolimatta ei asiakkaiden eriarvoisuus mielestäni ole poistunut, vaan tämänkin tutkielman mukaan sitä olisi edelleen yllättävän paljon. Yhtenä syynä tähän on ollut ehkä se, että Suomi on ollut 1990-luvulta alkaen erilaisten projektien luvattu maa. Projekteja on ollut asiakkaiden työllisyyteenkin liittyen kymmeniä, ellei satoja. Ongelmana on mielestäni ollut, että hyvätään projektit eivät ole jääneet elämään kunnissa, vaan rahoituksen päätyttyä, on päätynyt myös projektin idea ja toiminta.

Tämän tutkielman mukaan ne työttömät asiakkaat, jotka pääsevät mukaan aktivointisuunnitteluun, saavat osakseen hyvää ja asiakaslähtöistä palvelua. Työvoimaviranomaisten työllistymistä edesauttava ammattitaito ja sosiaalityöntekijöiden syrjäytymisen ehkäisyn ja elämänhallinnan palauttamisen keinot tuovat asiakkaan todellisen tilanteen näkyviin sekä aktivointisuunnitelmiin

realistisuutta. Molemmilla viranomaisilla oli hyvin samansuuntaiset ajatukset siitä, että aktivointisuunnitelman tavoite on asiakkaan osallisuuden lisääminen. Työntekijät kokivat tärkeäksi, että suunnitelmaan saadaan kuuluviin asiakkaan oma ääni. Laajemmat yhteiskunnalliset poliittiset muutokset ja ideologiat asiakkaan aktiivisuudesta ja subjektiudesta ovat siis muuttuneet lihaksi. Samoin näyttää käyneen kuntouttavan työtteen omaksumisessa kaikista resurssivajeista ja tulostavoitteista huolimatta. Voidaankin todeta, että Kaisanlahden (2006, 53–56) pro gradu-tutkielmassa jaottelemat aktivointisuunnitelman työkäytännöt eli sitovuus, syvällisyys ja matalan kynnyksen luokat toteutuvat tähän tutkielmaan osallistuneiden työntekijöiden toimesta.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän pro gradu-tutkielman motiivina olivat omat kokemukseni aktivointisuunnitelmien teossa lain ensimmäisinä vuosina sekä huomiot siinä, että eri kunnissa lakia toteutettiin eri tavalla. Tutkielmani tarkoituksena on ollut selvittää työvoimaviranomaisten ja sosiaalityöntekijöiden välistä yhteistyötä aktivointisuunnitelmien kontekstissa. Tutkielmani aineisto koostuu kahdeksan viranomaisen, neljän työvoimaviranomaisen ja neljän sosiaalityöntekijän, sähköpostitse lähettämistä vastauksista teemojen mukaisiin kysymyksiin. Lisäksi olen havainnoinut kolmea aktivointisuunnitelman tekoa. Olen myös pyrkinyt tuomaan esiin oman työkokemukseni kautta saaman asiantuntijuuden aktivointisuunnitelmista. Tutkimuskysymyksinäni olivat: Miten kahdesta erilaisesta organisaatiosta tulevat työntekijät, sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset, kokevat yhteistyön aktivointisuunnitelmien tekoprosessissa? Millaisia kokemuksia työntekijöillä on suunnitelmien sisällöstä ja tavoitteista? Millaisia resursseja aktivointisuunnitelmiin on varattu? Miten työntekijöiden käsitykset työparin organisaatiosta ovat muuttuneet aktivointisuunnitelmien teon myötä? sekä Työntekijöiden mahdolliset muutosehdotukset aktivointisuunnitelmien tekoprosessiin? Tutkielman aineiston analysoinnissa käytin sisällönanalyysejä.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan 1.9.2001. Sen taustalla oli 1990-luvun laman suurtyöttömyys sekä sosiaalipoliittisen ihmiskuvan muuttuminen passiivisesta aktiiviseksi. Laki velvoitti aivan uudella tavalla työvoimaviranomaiset ja sosiaalityöntekijät yhteistyöhön työttömien asiakkaiden työllisyystilanteen ja elämänhallinnan parantamiseksi. Lain keskeinen interventio on aktivointisuunnitelma, joka tehdään tietyt kriteerit täyttävillä pitkäaikaistyöttömille ”kolmikantatyönä”. Aktivointisuunnitelmaan kirjataan asiakkaan koulutus- ja työhistoria, nykyhetken tilanne sekä tulevaisuuden suunnitelmat. Tähän suunnitelmaan voidaan sisällyttää kuntouttavaa työtoimintaa, mikäli työhallinnon ensisijaiset keinot, kuten työharjoittelu, eivät ole

mahdollisia. Kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta, eikä se tapahdu työsuhteessa.

Lakia ovat toteuttamassa kaksi viranomaista hyvin erilaisesta organisaatiosta. Työvoimaviranomainen työskentelee osana valtionhallintoa ja sosiaalityöntekijä on osa kunnallista itsehallintoa. Jokaisella organisaatiolla on oma erityinen kulttuurinsa, johon työntekijät sosialisoituu tiedostaen tai tiedostamatta. Moniammatillista yhteistyötä tehtäessä on yhteistyön onnistumisen kannalta tärkeää, että työparin taustaorganisaatio ja sen merkitykset tulevat tutuksi. Työntekijät tarvitsevat jonkinlaisen yhteisymmärryksen tai sopimuksen kulttuurisista arvoista ja perusoletuksista pystyäkseen työskentelemään yhdessä. Yhteinen kieli ja käsitteenmuodostus tekevät yhteistyöstä sujuvaa, ja helpottaa luottamuksellisen suhteen syntymistä.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta lähti kangerrellen matkaan. Viranomaisten välinen yhteistyö oli entuudestaan tuttua, ei kylläkään niin systemaattisena, mutta resurssien vähäisyys suhteessa suuriin asiakasmääriin oli suorastaan tyrmistyttävää. Viranomaiset joutuivat kehittämään erilaisia kriteerejä siitä, kenelle suunnitelma tehdään, koska kaikille sen tekeminen ei ollut mahdollista. Kuntien väliset erot lain toteuttamisessa olivat suuria sekä sen suhteen kenelle ja kuinka isolle joukolle suunnitelma pystyttiin tekemään että siinä, millaisia palveluja työttömille pystyttiin tarjoamaan. Valitettavasti myös tämän pro gradu-tutkielman tulokset ovat samansuuntaisia. Tutkielmaan osallistuneet työntekijät kritisoivat ennen kaikkea resurssien vähäisyyttä. Pulaa oli rahasta, ajasta, työntekijöistä ja tarjottavista vaihtoehdoista. Rahapula näyttäytyi vastauksissa siten, että työvoimatoimiston ensisijaisia palveluja kuten ohjaavia koulutuksia ei ole tarjota työttömille. Kuntien välillä oli eroja siinä, kuinka kauan yhteen suunnitelmaan oli käytettävissä aikaa. Määrä ei aina kerro laadusta, mutta voisin kuvitella eron olevan suuri asiakkaan kannalta tehdäänkö suunnitelmaa kymmenen tuntia vai puoli tuntia. Toisaalta asian tekee mutkikkaaksi se, että ne työntekijät, jotka kertoivat yhteen suunnitelmaan käytettävän paljon aikaa, kertoivat myös, että suunnitelmia ei pystytä tekemään kuin pienelle murto-osalle siihen oikeutetuista. Joten onko parempi, että kunnassa muutama pitkäaikaistyötön omaa erittäin hyvän aktivointisuunnitelman ja valtaosa ei minkäänlaista, vai se, että kunnassa lähes jokainen työtön omaa edes jonkinlaisen suunnitelman ja kokee olevansa työntekijöiden mielenkiinnon kohteena? Siinäpä yksi uusi tutkimusaihekin!

Resurssivajeesta huolimatta viranomaisten välinen yhteistyö nähtiin positiivisena. Tässä tutkielmassa työvoimaviranomaisten ja sosiaalityöntekijöiden yhteistyötä kuvailivat positiivisimmin työelämän palvelukeskuksessa työskentelevät virkailijat. Tämänkin johtaisin osittain juuri aikatauluresursseista johtuvaksi, koska juuri he kertoivat yhden suunnitelman aikaansaamiseksi

käytettävän jopa kymmenen tuntia työaika. He myös kokivat, että heillä on johdon täysi tuki omalle työlleen. Tämä on mielestäni aivan luonnollista, koska työelämän palvelukeskukset ovat nimenomaan kaikkein vaikeimpia työllistettäviä asiakkaita varten, ja aktivointisuunnitelma on tärkeimpiä työvälineitä heidän saattamiseksi kohti työelämää. Toisaalta Kaupin (2001, 37–40) mukaan organisaatioihin hakeutuu yleensä arvo- ja ajatusmaailmaltaan samankaltaisia ihmisiä, joten tämäkin kenties on tuomassa oman lisänsä positiiviseen kuvaan yhteistyöstä.

Tutkielmaan vastanneista työntekijöistä negatiivisimman kuvan yhteistyöstä antoivat sellaiset työntekijät, jotka joutuivat tekemään aktivointisuunnitelmia tiukkojen aikatauluresurssien mukaisesti. Kritiikki kohdistui nimenomaan organisaatioihin, ei työparin persoonallisiin ominaisuuksiin. Organisaatioita moitittiin tiukoista tulostavoitteista sekä siitä, että asiakkaan omaa ääntä ei aina kuunnella. Sosiaalityöntekijät kritisoivat, että työvoimahallinnon organisaatio ei aina malta odottaa hitaita muutoksia asiakkaan elämässä, vaan asiakkaat velvoitetaan joko työhön tai sitten pois työvoimatoimiston kirjoilta. Toisaalta sosiaalityöntekijöitä on kritisoitu omista tulostavoitteista – asiakkaat pois toimeentulotuen varasta, ja vähäisistä aikaresursseista.

Yhteistyöhön liittyen työntekijät kokivat, että työnjako on tasapuolista. Molemmilla on oma osaamisalueensa ja sitä kunnioitetaan, mutta toisaalta toisen työkentän tullessa jo tutuksi, puheenvuoroja voi käyttää myös siihen liittyen. Aktivointisuunnitelmille asetetut tavoitteet tutkielmaan vastanneet näkivät samanlaisina; asiakkaiden osallisuuden lisääntymisenä. Mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi, kokevatko viranomaiset suurta ristiriitaa omien tavoitteidensa ja organisaatioiden johdon tavoitteiden välillä. Tämän tutkielman valossa ajattelin, että etenkin työvoimaviranomaiset kokevat johdon asettamat tavoitteet liian tiukoiksi. Ehkäpä sosiaalityöntekijöiden ammattitaito on avannut työvoimaviranomaisten silmiä sen suhteen, miten asiakkaan johdattaminen kohti työelämää pitäisi tapahtua? Moniongelmaisen pitkäaikaistyöttömän saaminen avoimille työmarkkinoille ei tapahdu hetkessä, koska asiakkaan polku moniongelmaiseksi työttömäksi ei sekään ole tapahtunut hetkessä.

Uuden tutkimuksen paikka olisi myös siinä, miten sosiaalityön tavoite asiakkaan elämänhallinnan parantamiseksi ja työvoimaviranomaisen tavoite asiakkaan työllistymisen suhteen saataisiin paremmin yhteen sovitettua. Nämä molemmat seikathan ovat lain kuntouttavasta työtoiminnasta tavoitteina. Niiden ei siis tulisi kilpailla keskenään tai olla millään tavalla joko-tai -asetelmassa. Uskoisin, että valtaosissa aktivointisuunnitelmista näin ei ole, mutta yhteensovittamista varmasti vielä on. Toinen seikka mitä mietin tutkielmaa tehdessäni oli, miten työntekijöiden persoonalliset piirteet vaikuttavat yhteistyöhön ja suunnitelmien onnistumiseen. Millaisia ihmisiä valikoituu

tekemään aktivointisuunnitelmia?

Tämä tutkielma sijoittuu aikuissosiaalityön kentälle, joka on aivan viime vuosina tullut tutkimuksellisen mielenkiinnon kohteeksi (kts. esim. Jokinen & Juhila 2008, Sosiaalityö aikuisten parissa). Aikuissosiaalityön keskeisinä käsitteinä ovat arviointi, suunnitelma ja kuntouttava työote. Kaikki nämä ovat vahvasti esillä laissa kuntouttavasta työtoiminnasta. Olen mielissäni, että tutkielmani aihe on tätä vasten hyvin ajankohtainen. Itselleni oli tärkeää tuoda tässä tutkielmassa esiin käytännössä hankkimaani tietämystä aktivointisuunnitelmista ja siihen liittyvistä seikoista. Kyseessä on kuitenkin melko uusi laki, jonka käytänteistä ei kaikilla viranomaisillakaan ole tietämystä. Toimikoon tämä tutkielma vaikka aikuissosiaalityötä suunnitteleville tuleville sosiaalityöntekijöille kannustuksena tarttua työhön!

Aineistossani kohahduttavinta oli työntekijöiden esiin tuoma resurssipula, joka näyttäytyi monella eri tapaa. Tämän toivoisin herättävän ajatuksia niissä henkilöissä, jotka ovat päättämässä asioista tai istutte rahakirstun päällä. Mikäli lain kirjain halutaan toteuttaa ja lailla halutaan oikeasti saada tuloksia pitkäaikaistyöttömien parissa, olisi asialle syytä tehdä jotain. Aina kyse ei ole valtavista taloudellisista panostuksista, vaan mielikuvituksen käytöstä. Tätä mielikuvitusta on varmasti käytettykin lukuisissa projekteissa, mutta niiden käytännöiksi muuttuminen ja vakiintuminen on ollut ontuvaa.

Entä mitä tämän tutkielman tekeminen on minulle antanut? Roimasti itsetuntoa: Minä pystyin siihen! Opiskelut aloittaessani yhdeksän vuotta (!) sitten yliopistossa, oli gradu vain kaukaisena peikkona mielessä. Pitkin opiskeluita sitä on miettinyt ISONA G:nä, jonka tekeminen tuntui lähes mahdottomalta. Mutta toisin kävi, nyt se on tehty... Se on tehty niillä resursseilla, jotka minulle on annettu tässä elämänvaiheessa. Tulevaisuudessa tämän anti on minulle tutkimuksellisen otteen säilyttäminen työelämässä. Havahduttavaa oli jo pelkästään ”googlettamalla” saatavan ajankohtaisen tiedon valtava määrä. Oma työtä voi tänä päivänä todella kehittää pienelläkin vaivalla.

Lähteet

Ala-Kauhaluoma, M., Keskitalo, E., Lindqvist, T. & Parpo, A. 2002. Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001. Väliraportti kuntouttava työtoiminta -lain kohdentumisesta ja tuloksista. Helsinki: Stakes, työpapereita 4.

Ala-Kauhaluoma, M., Keskitalo, E., Lindqvist, T. & Parpo, A. 2004. Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: Stakes.

Ala-Kauhaluoma, M. 2007. Toimeenpanon ratkaisuja ja arvioinnin haasteita. Tutkimus uusista työllistymisen tukemisen tavoista. Helsinki: Kuntoutussäätiö.

Alasuutari, P. 2001. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino

Anttonen, A. & Sipilä, J., Jäikö hyvinvointi historiaan? Tiede-lehti 7(2004)
<http://www.tiede.fi/arkisto/artikkeli.php?id=69&vl=2005>. Testattu 4.4.2008

Arnkil, R., Spangar, T. & Nieminen, J. 2000. Suomen työvoimapoliittisen uudistuksen arviointi palveluprosessin ja paikallistoimistojen näkökulmasta. Evaluoinnin loppuraportti. Helsinki: Työministeriö.

Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. & Pitkänen, S. 2007. Työvoimatoimistot ja työvoiman palvelukeskukset tänään ja huomenna. Väliraportti Suomen työvoimapalvelujen uudistuksesta. Helsinki: Työhallinnon julkaisu 373.

Berg, B.L. 1995. Qualitative research methods for the social sciences. Boston: Allyn and Bacon.

Coffey, A. & Atkinson, P. 1996. Making Sense of Qualitative Data. Complementary Research Strategies. Thousand Oaks (Calif). SAGE.

D´Cruz, H. & Jones, M. 2004. Social Work Research Ethical and Political Contexts. London. SAGE.

Eriksson, S. 2002. Kommunikaatio, moraalit ja valta modernissa asiantuntijuudessa, teoksessa I., Pirttilä, & S., Eriksson (toim.). Asiantuntijoiden areenat. Jyväskylä: Kopijyvä, 167-174.

Eräsaari, L. 1995. Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2003. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Finlex. 30.12.1997/1412. Laki toimeentulotuesta

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=toimeentulotuki>. Testattu 4.4.2008

Haatanen, P. & Suonoja, K. 1992. Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: VAPK-kustannus

<http://www.stm.fi/Resource.phx/orgns/stmhistoria.htx>. Testattu 4.4.2008

Hakonen, S. 2000. Polkuja asiantuntijuuteen. Sosiaalialan käytännön ohjauksen kehittäminen – prosessikuvaus. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 3.

Haverinen, R. 2005. Toimintaympäristöt sosiaalityön käytäntötutkimuksen haasteena, teoksessa M., Satka, S., Karvinen-Niinikoski, M., Nylund, & S., Hoikka. Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsinki: Palmenia-kustannus, 99-123.

Heikkilä, M. & Keskitalo, E. 2002. Aktivointipolitiikka ja työvoima- ja sosiaalihuollon yhteistyö: Poliitiikan muutos ja paikalliset käytännöt. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Helne, T., Julkunen, R., Kajanoja, J., Laitinen-Kuikka, S., Silvasti, T. & Simpura, J. 2003. Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1982. Teemahaastattelu. Helsinki: Gaudeamus

http://www.etelapohjanmaa.fi/ennakointi/tekeskus/Tyollisyyskatsaus%2012_2007.pdf. Testattu 4.4.2008

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path. Testattu 4.4.2008

Jalava, U. & Virtanen, P. 1995. Moniammatillinen projektitoiminta. Avain hyvinvointipalvelujen tulevaisuuteen. Helsinki: Kirjayhtymä.

Janhonen, S. & Nikkonen, M. 2001. Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Helsinki: WSOY

- Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) 2008. Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, A. 2008. Sosiaalityö tukena ja kontrollina aikuisten kohtaamisessa, teoksessa A., Jokinen, & K., Juhila (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 110–144.
- Juhila, K. 2008. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat, teoksessa A., Jokinen, & K., Juhila (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 48–81.
- Kaisanlahti, M. 2006. Sosiaalityön asiantuntijuus aktivointisuunnittelun kontekstissa työvoimaneuvojien näkökulmasta. Sosiaalityön pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos.
- Karjalainen, V. & Vahtera, E. (toim) 2000. Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta. Katsaus hyviin käytäntöihin. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työministeriö, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karvinen, S. 1996. Hajoaako sosiaalityö? – Havaintoja sosiaalityön ammatillisesta asiantuntijuudesta, teoksessa A., Metteri (toim.). Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja. Helsinki: Edita, 32-50.
- Kauppi, U. 2001. Organisaatiokulttuurin ulottuvuudet sosiaalialan organisaatioissa. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Ketola, O., Thomsen, K. & Warming Nielsen, H. 1997. From poor relief to social rights and social care services` client hood, teoksessa J., Sipilä (toim.). Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model. Englanti: Ashgate, 77-94.
- Laitila-Ukkola, M. 2005. Päihdehuollon näköinen sosiaalityö? Suomalaisen päihdehuollon sosiaalityötarinoita. Lisensiaattitutkimus. Lapin yliopisto, sosiaalityön laitos.
- Lappalainen, J. 2001. Kuntouttava työtoiminta uhka vai mahdollisuus? Sosiaaliturva 11/01, 13.
- Lindqvist, T. & Oksala, I. & Pihlman M-R. 2001. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. Helsinki: Stakes.

Liukko, E. 2006. Kuntouttavaa sosiaalityötä paikantamassa.
<http://www.hel2.fi/waris/julkaisut/eevateksti.pdf>. Testattu 4.4.2008

Maikkola, E. 1990. Ammattiauttajat, organisaatio ja asiakasvalikointi. Asiakasvalikointi säätelykeinona hoidon ja palvelujen piirissä, teoksessa S., Karvinen, A-L., Matthies, M., Mäntysaari, A., Pohjola, P. Saarnio, & H., Suhonen (toim.). Sosiaalipolitiikka 1990:2. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys, 135–144.

Malkavaara, H-L. 2006. Vuorovaikutus palaverissa, teoksessa T., Surakka (toim.). Työyhteisön palaverit – yhdessä tavoitteisiin. Helsinki: Edita, 78-89.

Matthies, A-L. 1996. Hyvinvoinnin sekatalous ja suomalaiset välittävät organisaatiot, teoksessa A-L., Matthies, U., Kotakari & M., Nylund (toim.). Välittävät verkostot. Tampere: Vastapaino, 11–29.

Metteri, A. 1996. Arjen tieto ja sosiaalityö terveydenhuollon moniammatillisessa työryhmässä – tietojen yhteensovitus, teoksessa A., Metteri (toim.) Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja. Helsinki: Edita, 143-157.

Mäkelä, K. 1992. Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet, teoksessa K., Mäkelä (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 42-61.

Mönkkönen, K. 1996. Asiantuntijasta asiantuntijaksi, teoksessa A., Metteri (toim.) Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja. Helsinki: Edita, 51-66.

OHJUS – ohjaus- ja neuvontapalvelut työhallinnossa, 2002. Helsinki: Työministeriö.

Ojuri, A. 1996. Moniammatillinen yhteistyö ja organisaatiokulttuuri, teoksessa A., Metteri (toim.) Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja. Helsinki: Edita, 116-128.

Pietilä, V. 1976. Sisällön erittely. Helsinki: Gaudeamus.

Polus, M. (toim.) 1994. Työvoimatoimistojen palvelut tutkimuksen kohteena. Yhteenvedo tuloksista. Helsinki: Työministeriö.

Raunio, K. 1995. Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, K. 2000. Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus.

Saari, J. 2001. Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa. Helsinki: Gaudeamus

Satka, M. 1997. Sosiaalityö ajassa – ydinkysymysten äärellä, teoksessa R., Viialainen, & M., Maaniittu (toim.). ”Tehdä itsensä tarpeettomaksi?” Sosiaalityö 1990-luvulla. Helsinki: Stakes, 27-38.

Sihto, M. 1994. Aktiivinen työvoimapolitiikka. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos.

Sipilä, J. 1997. Introduction, teoksessa J., Sipilä (toim.). Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model. Englanti: Ashgate, 1-8.

Sipilä, J., Andersson, M., Hammarqvist, S-E., Nordlander, L., Rauhala, P-L., Thomsen, K. & Warming Nielsen, H. 1997, A multitude of universal, public services – how and why did four Scandinavian countries get their social care service model?, teoksessa J., Sipilä (toim.). Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model. Englanti: Ashgate, 27-50.

Suomen säädöskokoelma:

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001

Sosiaalihuoltolaki 710/1982

Työttömyysturvalaki 1290/2002

Tuomaala, M. 2007. Työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen toteutuminen v. 2006. Helsinki: Työministeriö.

Tuomi, J. 1997. Palvelut tuotetaan kunnissa, teoksessa T., Salmela (toim.). Autetaanko asiakasta, palvelaanko potilasta. Jyväskylä: Atena, 124-139.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuusa, M. 2005. Sosiaalityö ja työllistäminen. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt kuntien aktivointi- ja työllistämispalveluissa. Sosiaalityön alaan kuuluva lisensoitu tutkimus. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.

Valtakari, M., Karjalainen, J. & Arnkil, R. 2005. Työhallinnon rooli alueellisissa kehittäjäverkostoissa. Helsinki: Työministeriö.

Vehviläinen, S. 2001. Ohjaus vuorovaikutuksena. Yliopistopaino, Helsinki.

Välimaa, O. 2008. Kunnallisen aikuissosiaalityön rajat ja ammattietiikka pitkäaikaistyöttömien kohtaamisessa. A., Jokinen & K., Juhila (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 175–195.

Yliruka, L. 2005. Sosiaalityön itsearviointi kontekstuaalisena käytäntönä teoksessa M., Satka, S., Karvinen-Niinikoski, M., Nylund & S., Hoikka. Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsinki: Palmenia-kustannus, 124–143.

Liitteet

Liite 1.

Sähköpostikysely sosiaalityöntekijöille ja työvoimaviranomaisille:

1. Sukupuoli ja ikä:
2. Koulutus:
3. Työssäoloaika ja nykyisen työn työtehtävät:
4. Kuinka kauan olet tehnyt aktivointisuunnitelmia ja kuinka usein teet niitä?:
5. Kerro työpaikallasi varatuista resursseista aktivointisuunnitelmien hoitoon (esim: onko kaikille lain kriteerit täyttävälle henkilölle pystytty tekemään suunnitelma, kuinka kauan on varattu aikaa yhteen suunnitelmaan, onko asiakkaalle tarjottavia vaihtoehtoja riittävästi esim. kuntouttavan työtoiminnan paikkoja?):
6. Kuvaile aktivointisuunnitelmien sisältöä ja tavoitteita. (Mitä niissä selvitetään, puhutaanko kaikesta oleellisesta ja kirjataanko ne aktivointisuunnitelmiin? Mitä tavoitteita eri tahoilla kuten sinulla, työparillasi, teidän organisaatioilla ja asiakkaalla on aktivointisuunnitelmille?):
7. Miten koet yhteistyön työparisi kanssa aktivointisuunnitelmien teossa? (Onko sinulla yksi vai useita työpareja, millaisia kokemuksia sinulla on tästä? Miten olette työpariesi kanssa jakaneet aktivointisuunnitelmiin liittyvät työtehtävät ja onko työpanoksenne mielestäsi tasapuolinen? Milloin otat puheenvuoron aktivointisuunnitelmissa ja millaisiin asioihin keskityt? Entä työparisi?):
8. Miten käsityksesi ovat muuttuneet työparisi organisaatiosta ja työtehtävistä lain kuntouttavan työtoiminnan voimaantulon jälkeen, vai ovatko ne muuttuneet? Miten erilaiset organisaatiot näyttäytyvät aktivointisuunnitelmien teossa?:
9. Mitä muuttaisit aktivointitekoprosessissa?:
10. Millaiset seikat edesauttavat mielestäsi hyvän aktivointisuunnitelman synnyssä?:

Liite 2.

Hyvät Seinänaapurikuntien perusturvajohtajat sekä työvoimahallinnon johtaja!

Oheisessa liitteessä tutkimuslupaehemukseni koskien kuntienne sosiaalityöntekijöitä sekä työvoimaviranomaisia, jotka työskentelevät aktivointisuunnitelmien parissa.

Toivoisin pikaista vastausta tutkimuslupahakemukseeni joko sähköpostitse tai kirjeitse. Mikäli kunnassanne on käytössä virallinen hakemuskaavake tutkimuslupia varten, pyytäisin Teitä lähettämään sen minulle. Toivoisin saavani niiden työntekijöiden nimet ja sähköpostiosoitteet, jotka täyttävät tutkimukseni kriteerit. Vaihtoehtoisesti voin lähettää kyselyn teille, ja te toimitatte sitä kunnassanne eteenpäin.

Keväisin yhteistyöterveisin,

Mila Vuorela

Liite 3.

TUTKIMUSLUPAHAKEMUS

Opiskelen Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa pääaineenani sosiaalityö. Teen pro gradu -tutkimusta aiheesta ” Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten välinen yhteistyö aktivointisuunnitelmien teossa”. Tarkoitukseni on lähettää Seinänaapurikunnissa aktivointisuunnitelmien parissa toimiville sosiaalityöntekijöille ja työvoimaviranomaisille sähköpostitse kyselylomake. Tulen myös valitsemaan joukosta muutaman halukkaan työntekijän yksilöhaastatteluun.

Pyydän tutkimuslupaa lähettääkseni toimistosi tutkimuksen kriteerit (työnkuvaan kuuluu aktivointisuunnitelmien teko) täyttävälle työntekijöille sähköpostikyselyn. Mahdollisen tutkimusluvan saatuani tulen lähettämään kyselyn noin kahden viikon kuluessa. Työntekijät voivat vastata kyselyyn www-linkin kautta, jolloin heidän vastauksensa pysyvät anonyminä.

Pro graduni ohjaajana toimii Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan- ja sosiaalityön laitoksen johtaja, professori Irene Roivainen (03-3551 7167, irene.roivainen@uta.fi). Myös häneltä saatte lisätietoa koskien tekeillä olevaa pro gradu-tutkimustani.

Pro gradu-tutkimukseni valmistuttua lupaan lähettää sen teille niin halutessanne.

Ystävällisin terveisin,

Mila Vuorela
Perälänmäentie 63
61270 Luopajarvi
p. 045-630 4321

Liite 4.

Hyvät sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset!

Opiskelen Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa pääaineenani sosiaalityö. Teen pro gradu-tutkielmaani aiheesta: ”Sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten välinen yhteistyö aktivointisuunnitelmien teossa”. Tutkielmani kohdejoukkona olette Te, Seinäjoen seudun sosiaalityöntekijät ja työvoimaviranomaiset, jotka teette työssänne aktivointisuunnitelmia. Tämä on ainut kriteeri tutkimukseen osallistumiselle, esimerkiksi koulutustaustalla ei ole merkitystä.

Olen saanut ”johdoltanne” tutkimusluvan sekä luvan lähettää teille kyselyn. Kysely sisältää kymmenen teemakysymystä koskien mm. aktivointisuunnitelmiin varattuja resursseja, niiden sisältöä sekä yhteistyötä toisen viranomaisen kanssa. Kysymyksiin voit käydä vastaamassa kotisivuillani osoitteessa www.netikka.net/mila.vuorela Kyseisillä sivuilla kysymysteni jälkeen on neljä täydennettävää kohtaa: Tärkeintä on, että laitat ”nimesi” kohtaan ”anonyymi” ja jätät ”sähköposti” kohdan tyhjäksi, näin pysyt tunnistamattomana.

Itsekin lähes kolme vuotta sosiaalityöntekijänä toimineena tiedän, että kyselyyn vastaaminen kaiken muun kiireen keskellä ei tunnu ensisijaiselta, mutta olisin todella iloinen, jos löytäisit jostain sen pienen hetken, että vastaisit kysymyksiini! Näin saisimme tutkielmalleni aineiston, pro graduni ehkäpä joskus valmiiksikin, ja toivottavasti hyödyksi Teillekin tulevissa aktivointisuunnitelmissa :).

Jos sinulla on kysyttävää tai tunne, että haluaisit keskustella aiheesta kanssani lisää, ota yhteyttä sähköpostitse.

Vastauksianne kahden viikon sisällä odotellen,

Mila Vuorela
Perälänmäentie 63
61270 LUOPAJÄRVI
p. 045-630 4321