

SOSIAALITYÖN JOHTAJIEN NÄKEMYKSIÄ TOIMEENTULOTUEN  
MENOJEN HALLINNASTA

Marju Tuominen-Tolonen  
Tampereen yliopisto / Porin yksikkö  
Hyvinvointipalvelujen  
järjestämisen maisteriohjelma  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2015

TAMPEREEN YLIOPISTO

Porin yksikkö

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

TUOMINEN-TOLONEN, MARJU:

SOSIAALITYÖN JOHTAJIEN NÄKEMYKSIÄ

TOIMEENTULOTUEN MENOJEN HALLINNASTA

Pro gradu -tutkielma, 55 sivua, 2 liitesivua

Hyvinvointipalvelujen järjestämisen maisteriohjelma

Joulukuu 2015

---

Pro gradu -tutkielma käsittelee sosiaalityön johtajien näkemyksiä toimeentulotuen menojen hallinnassa käytetyistä keinoista. Lisäksi tarkastellaan, mitä johtamistaitoja he kokevat käyttävänsä päätöksenteon pohjana. Kiinnostus kohdistuu myös heidän käsityksiinsä toimeentulotuen tulevaisuudesta sekä suhtautumiseensa Kela-muutokseen perustoimeentulotuen maksatuksen siirtyessä sosiaalitoimistosta Kelalle 1.1 2017.

Tutkielma on laadullinen tutkimus, jonka aineisto on kerätty haastattelemalla kuutta eri puolella Suomea asuvaa sosiaalityön johtajaa. Haastattelut toteutettiin puhelinhaastatteluna käyttäen menetelmänä puolistrukturoitua teemahaastattelua. Aineisto analysoitiin käyttämällä aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Temaattisen analyysin avulla pyrittiin löytämään aineistosta tärkeät teemat ja muodostamaan niistä johdonmukainen kuvaus.

Sosiaalityön johtajien näkemyksen mukaan tärkein toimeentulotuen menojen hallinnan keino ovat kunnassa laaditut toimeentulotuen sisäiset ohjeet. Sisäisten ohjeiden nähdään toimivan sosiaalityöntekijöiden tukena päätöksenteossa. Ohjeiden nähdään auttavan myös asiakkaiden tasapuolisemmassa kohtelussa työntekijöiden sitoutuessa sovittuihin toimeentulotuen myöntämisperusteisiin.

Sosiaalityön johtajat kokevat johtamistyyliinsä perustuvan kokemuseräiseen, alakohtaiseen substanssiosaamiseen. Päätöksenteon pohjana toimii oma ammatillinen kokemus (arkiteoria), eivät niinkään johtamismallit tai teoriat.

Toimeentulotuen maksatuksen siirtymisen Kelaan koetaan tasavertaistavan asiakkaiden asemaa, koska kuntien väliset erot myöntämisperusteissa poistuvat. Siirron nähdään myös vähentävän toimeentulotuen alikäyttöä, koska sosiaalitoimistossa asiointia vierastavat saattavat rohkaistua hakemaan toimeentulotukea Kelalta. Huolta sosiaalityön johtajissa herättää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden ohjautuminen Kelasta sosiaalitoimeen täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen saamiseksi. Kunnan menojen uskotaan kasvavan myönnetyn täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen määrän kasvun vuoksi. Työntekijöiden osalta toimeentulotuen siirron Kelalle nähdään vapauttavan resursseja varsinaiseen aikuissosiaalityön tekemiseen. Sosiaalityön johtajat kaipaavat valtakunnallista päättäjätasolle yltävää keskustelua Kela-muutosta koskien. Kriittinen keskustelu aiheesta puuttuu lähes kokonaan.

Avainsanat: Sosiaalityön johtaminen, arkiteoria, aikuissosiaalityö, toimeentulotuki

UNIVERSITY OF TAMPERE  
Department of Pori  
School of Social Sciences and Humanities

TUOMINEN-TOLONEN, MARJU:  
THE SOCIAL WORK MANAGER'S VIEWS ON CONTROLLING  
THE INCOME SUPPORT COSTS

Master's thesis, 55 pages, 2 appendix pages  
Social Work Supervisor: Satu Kalliola  
Master's Degree Programme in Human Services  
December 2015

---

This masters' thesis explores the different ways and means of controlling the costs of the income support benefit and how they are perceived by the municipalities' social work managers, as well as the leadership skills needed in the governing the system. The interest is also focused on the managers' different views concerning the future of the benefit system as the responsibility is shifting from local governments to a national level through the ongoing organization change in Finland.

The thesis is a qualitative research, which is based on interviewing six social work managers from different parts of Finland. The interviews have been conducted as telephone interviews using the half-structured thematic interviewing method. The data was analyzed using data-based content analysis. Through this analysis it was possible to find the key themes from the interview data as well as to form a consistent description of it.

It appears that the most significant mean of controlling the benefit costs is that the social workers and benefit officers are dedicated to following the guidelines approved by the municipality administration. This has proven to support the day-to-day decision making and therefore setting an equal basis for the handling of benefit applications. The managers see their leadership styles based on the experience and field knowledge (theory-in-use), rather than theories of models of leadership.

The organization change is expected to equalize the citizens and benefit applicants on a national level, since the municipality-based differences in the benefits are dissolving. It is also seen as a possibility to decrease the shame and stigma of having to apply for the social benefit and therefore a way to ensure people to apply for the possible benefits. What worries the managers the most, is the notion of people in the biggest need of help not getting their situation seen or heard through this equalized benefit system previously carried out by social workers. Since the supplementary and preventive income support are still supposed to be included the municipalities' responsibility after the change, it is predicted to increase the costs.

On the other hand, the organization change is seen as a possibility for social workers to focus more on the core social work rather than clerical work affiliated with benefit handling. It seems the social work managers feel the need for a nation-wide discourse about the change and its effects. It seems the critical discourse around the change is nearly nonexistent.

Key words: Social work administration, theory-in-use, social work among adults, income support.

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	1
2 KATSAUS AIEMPIIN TUTKIMUKSIIN .....	3
2.1 Kotimainen tutkimus .....	3
2.2 Kansainvälinen tutkimus .....	9
2.3 Yhteenveto aiemmista tutkimuksista.....	11
3 KUNTIEN TOIMEENTULOTURVA MUUTOKSESSA .....	13
3.1 Toimeentulotuen käsitteet ja määritelmät .....	15
3.1.1 Perustoimeentulotuki .....	16
3.1.2 Täydentävä toimeentulotuki.....	16
3.1.3 Ehkäisevä toimeentulotuki.....	17
3.2 Toimeentulotuen asiakas ja toimeentulotukitarpeen muodostuminen .....	18
3.3 Toimeentulotuki nyt ja tulevaisuudessa .....	20
4 SOSIAALITYÖN JOHTAJUUS JA ARKITEORIAN KÄYTTÖ TYÖSSÄ.....	22
4.1 Sosiaalityön johtajien työnkuva .....	22
4.2 Johtamismalleista ja -teorioista .....	23
4.3 Arkiteorian määrittely .....	24
4.4 Arkiteoria lähijohtajien työmenetelmänä .....	26
5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....	28
5.1 Tutkimuskysymykset.....	29
5.2 Aineiston keruu .....	29
5.3 Aineiston analyysi .....	31

5.4 Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden arviointia.....	33
6 TUTKIMUSTULOKSET.....	35
6.1 Johtamistaidot.....	36
6.2 Johtamistyön haasteet.....	39
6.3 Toimeentulotuen menojen hallinnan keinot kunnissa .....	40
6.4 Toimeentulotuki Kelaan? .....	41
6.5 Sosiaalialan lähijohtajien näkemyksiä toimeentulotuen tulevaisuudesta .....	43
7 YHTEENVETO JA POHDINTA .....	45
LÄHTEET .....	51
LIITTEET.....	56
Liite 1. Teemahaastattelurunko .....	56
Liite 2. Saatekirje haastateltaville.....	57
TAULUKKO Teema-aiheiden tiivistelmä .....	34

# 1 JOHDANTO

Suomessa käydään keskustelua sosiaaliturvamenojen ja erityisesti toimeentulotukimenojen jatkuvasta kasvusta. Keskustelua käydään myös siitä, miten nykyistä sosiaaliturvajärjestelmäämme tulisi muuttaa, jotta säilytämme nykyisen hyvinvointipalvelujemme tason. Toimeentulotuki on aiheena ajankohtaisempi kuin koskaan. Toimeentulotuen perusosan maksatus on hallituksen päätöksellä siirtymässä Kelan tehtäväksi vuonna 2017. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeri Paula Risikon ehdotus sosiaaliturvan vastikkeellisuudesta on herättänyt kiivasta keskustelua puolesta ja vastaan. Vastikkeellisuuden tausta-ajatukseksi on muodostunut kansalaisten ja etenkin nuorten aktivoiminen kohti työelämää passiivisen toimeentulotuen hakemisen sijaan sekä tuensaajien ohjaaminen matalapalkkatöihin (Yle uutiset 8.1.2014).

Toimeentulotuen bruttomenot ovat kasvaneet vuodesta 2005 lähtien, mutta asiakasmäärät ovat pysyneet suhteellisesti samalla tasolla (THL Tilastoraportti 14/2014). Tämä seikka kertoo osaltaan siitä, että toimeentulotuesta on muodostunut pitkäaikainen etuus saajien elämässä. Alunperin toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja lyhytaikaiseksi tueksi erilaisissa elämän taitekohdissa. Toimeentulotuesta on kuitenkin muodostunut pitkäaikainen tukimuoto yhä useammalle toimeentulotuen saajalle, ja se näkyy liittyvän läheisesti työttömyyden kasvuun. Sosiaaliturvaetuksiin tehdyt heikennykset ovat myös osaltaan pitkittäneet toimeentulotuen asiakkaanaoloaika. Kiinnostuin tarkastelemaan toimeentulotukea ja sen nykytilaa työskennellessäni aikuissosiaalityöntekijänä sosiaalitoimissa. Asiakkuuksien pitkittyminen toimeentulotuen saajien keskuudessa oli myös siellä nähtävissä.

Pro gradu -tutkielmani käsittelee sosiaalityön johtajien näkemyksiä toimeentulotuen menoista sekä heidän toteuttamiaan keinoja menojen hillitsemiseksi. Sosiaalityön johtajia voi työskennellä kunnissa monilla eri nimikkeillä, esimerkiksi perusturvajohtaja, kunnasta riippuen. Käytän jatkossa nimikettä sosiaalityön johtaja yhtenäisyyden vuoksi.

Tutkielmassani olen myös kiinnostunut sosiaalityön johtajien tavasta tehdä päätöksiä ja ratkaisuja eli heidän toimintaansa ohjaavasta johtamistavasta. Nojaan tutkimuksessani arkiteoriaan teoreettisena lähtökohtana. Tämän valinnan olen tehnyt siksi, että katsauksessani aiempiin tutkimuksiin havaitsin, että sosiaalityönjohtajat eivät käytä juurikaan johtamisoppien mukaisia teorioita toiminnassaan (esim. Löf 2012, 56). Syinä ovat sosiaalityön johtamiskoulutuksen

puute sekä myös kuntaorganisaatioiden jähmeys ja hitaus toteuttaa johtamisteorioita. Johtamismallin puuttuminen viittaa mielestäni siihen, että sosiaalityön johtajat käyttävät päätöksenteon pohjana pääsääntöisesti omaa ammatillista ajatteluaan sekä kokemuspohjaansa.

Tutkielmani toisessa luvussa esittelen aiheeseen liittyviä aiempia kotimaisia ja kansainvälisiä tutkimuksia. Täsmälleen samansisältöistä aiempaa tutkimusta ei ole saatavilla. Olenkin valinnut tarkasteltavaksi tutkimuksia, joista löytyvät sopivat aiheisanat, kuten sosiaalialan johtaminen, sosiaalityön johtaminen ja esimiestyö, arkiteoria sekä toimeentulotuki ja siihen liittyvä päätöksenteko. Kolmannessa luvussa esittelen toimeentulotuen tukimuotona sekä toimeentulotuen asiakkuuteen ja tulevaisuuteen liittyviä seikkoja. Neljäs luku sisältää sosiaalialan johtamisen ja arkiteoriakäsitteen määrittelyä sekä perusteluja valitsemilleni aihepiireille. Viidennessä luvussa kuvataan tutkimukseni toteuttamista. Kuudennessa luvussa esitellään tulokset ja seuraavassa luvussa yhdistetään empiirinen ja teoreettinen aineisto kokonaisuudeksi, jossa esitellään sosiaalityön johtajien näkemykset toimeentulotuesta ja sosiaalialan johtamisesta nyt ja tulevaisuudessa.

Tutkimusaihe on mielestäni tärkeä ajankohtaisuutensa vuoksi. Toimeentulotukea koskevat muutokset, kuten maksatuksen siirtyminen Kelalle, tekevät toimeentulotuen ajankohtaisemmaksi aiheeksi käsitellä kuin koskaan. Sosiaalityön johtajien näkemyksiä koskevaa tutkimusta on tarjolla niukasti. Tavoitteenani ei ole luoda uusia teorioita, vaan nostaa esiin lähijohtajien näkemyksiä toimeentulotuen menojen hillinnästä. Kiitän omaa esimiestäni tutkimusaiheeni alkuperäisideasta, joka muotoutui matkan varrella nykyiseen muotoonsa. Pohjana oli idea saada tietoa siitä, mitä keinoja kunnan sosiaalityön johtajat ovat käyttäneet toimeentulotukimenojen hillinnässä aikuissosiaalityön kontekstissa. Kerättyä tietoa voidaan hyödyntää sosiaalityön johtajien väliseen vertailevaan keskusteluun aiheesta.

## 2 KATSAUS AIEMPIIN TUTKIMUKSIIN

### 2.1 Kotimainen tutkimus

Johtajuuteen liittyvää tutkimusta on tehty tiiviisti 1900-luvulta lähtien. Sosiaalialan johtajuutta ja etenkin sosiaalityön johtajuutta sekä toimeentulotukea koskevien tutkimusten vähäisyys on merkille pantavaa (mm. Reikko, Salonen & Uusitalo 2010, 15). Toimeentulotukea koskevaa tutkimusta on tehty Suomessa jonkin verran, esimerkiksi Susan Kuivalaisen tutkimus (2010) toimeentulotuen alikäytön yhteydestä köyhyyteen ja Ipo Airion (2013) tutkimus käsityksistä toimeentuloturvasta tänään. Uuden tutkimuksen avulla voidaan tehdä näkyväksi sosiaalialan johtajuuden erityisluonteisuutta ja toivottavaa on, että se nousee lisääntyvässä määrin tutkimusten kiinnostusten kohteeksi. Tarkasteluuni olen valinnut vain uudempia tutkimuksia kustakin aihealueesta.

Tutkielmassani lähestyn sosiaalityön johtajien näkemyksiä ja päätöksentekoa kustannusten kasvun hillitsemiseksi sosiaalitoimistojen kontekstissa. Näiden näkökulmien ymmärtämiseksi tutkielmassani on ollut keskeistä tutustua sosiaalityön johtajien työnkuvaan sekä toimeentulotukiä työtä koskeviin aikaisempiin tutkimuksiin. Täysin omaa aihepiiriäni vastaavan tutkimuksen puuttuessa tarkastelen katsauksessani omaan tutkimusaiheeseeni liittyviä, kuten sosiaalialan johtajuuteen, toimeentulotukeen sekä arkiteoriaan liittyviä aiempia tutkimuksia.

Vuokko Niiranen on yksi tunnetuimmista sosiaalialan johtajuuden tutkijoista. Hän on ollut mukana vuosikymmenten ajan tuottamassa tutkittua tietoa sosiaalialan johtamisesta. Muutaman esimerkin mainitakseni hänen väitöskirjansa *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus* ilmestyi vuonna 1994 ja Markku Hännisen toimittama teos *Sosiaalitoimen johtajat kunnissa* vuonna 2012. Molemmat teokset avaavat näkökulmia sosiaalijohdon työhön Suomen kunnissa.

Lisäksi Niiranen on aktiivinen sosiaalialan ja sosiaalitoimen johtamista käsittelevien tieteellisten artikkelien kirjoittaja. Esimerkkinä *Terveys ja talous* -lehden (2/2013, 38–39) artikkeli, jossa esiteltiin JOHTAVAT *Johtaminen sosiaali- ja terveystaloudessa* -tutkimushanketta selvittäen vuosien 2010–2013 aikana sosiaali- ja terveydenhuollon lähi-, keski- ja strategisen tason johtajien työtä eri näkökulmista sekä johtamisen moniulotteisuutta. Artikkelissa tarkasteltiin



johtajien työn sisältöä ja johtajan työssään saamaa tukea. Johtajan työn moniulotteisuutta kuvattiin neljällä eri tasolla: organisaation sisällöllinen ja rakenteellinen monimuotoistuminen, strategisen ja toiminnallisen johtamisen rajan liukuvuus, sosiaali- ja terveystalouden arvojen erilaisuus sekä toiminnallinen monialaisuus ja ammatillisuus. Johtajan todetaan olevan aina myös johdettava. Tutkimukseen osallistuneet sosiaali- ja terveystalouden johtajat mainitsivat saavansa tukea johtamistyöhönsä työntekijöiltä ja työyhteisöltä, kollegoilta ja oman toimialan lähijohtajilta ulkopuolisen tuen kuten koulutuksen avulla, luottamushenkilöiltä ja omalta johtajaltaan. Sosiaali- ja terveystalouden muuttuvat omistus- ja ohjaussuhteet tuovat uusia piirteitä johtajan työhön ja johtamisosaamiseen. Erilaiset organisaatiomuutokset, palveluprosessi uudistukset, tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto sekä yhteistoiminta-alueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitostuminen luovat haasteita johtamiseen. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveystalouden johtajien tuleekin saada jatkuvaa ja tasokasta koulutusta johtamisosaamiseen.

Tutkielmani teoriaosuudessa on viitteitä teoksesta *Johtaminen sosiaalialalla (2010)*, jossa Niiranen esittelee Riitta Seppänen-Järvelän, Merja Sinkkosen ja Pirjo Vartiaisen kanssa erilaisia organisaatio- ja johtamisteorioita. Mukana on myös tulevaisuuteen suuntautuva johtamisteoria eli hybridijohtaminen. Teoksen tarkoituksena on auttaa jäsentämään sosiaalialan johtamista ammattina johtamisen teorian, käytännön ja johtamisen prosessien tarkastelun avulla. Lisäksi tarkastelun kohteena ovat johtamisen ja toiminnan kehittäminen, johtamisen arvojen ja etiikan kysymykset sekä tulevaisuuden visiot. Hybridijohtamisen pääajatuksena on nostaa julkisjohtamisen tehokkuuden ja tuloksellisuuden korostamisen rinnalle palvelujen laatu ja korkeatasoinen tuottaminen. (Mt. 157.)

Päivi Huotarinen (2009) väitöskirjan *Strategisen osaamisen johtaminen* tavoitteena oli luoda malli strategisen osaamisen johtamisesta kunnalliselle sosiaali- ja terveystaloudelle sekä nostaa esiin keski- ja lähijohdon tärkeä rooli strategioiden toteuttamisessa. Erityisiksi kehittämiskohteiksi nousivat henkilöstön mukaan ottaminen strategiseen keskusteluun sekä lähijohdon työnkuvan kehittäminen strategisempaan suuntaan. (Mt. 3.)

Kai Reikon, Kari Salosen ja Ilkka Uusitalon (2010) *Puun ja kuoren välissä – lähijohtajuus sosiaali- ja terveystaloudella* -tutkimus tarkastelee nimensä mukaisesti lähijohtajuutta sosiaali- ja terveystaloudella. Tutkimuksen tavoitteena oli tuoda uutta tutkittua tietoa sosiaali- ja terveystalouden lähijohtajakeskusteluun sekä luoda kuvaa lähijohtajien toimintaympäristöistä, työnkuvasta ja sisällöistä sekä heidän johtamiskäsityksistään ja lähijohtajuuteen tarvittavista osaamisalueista.

Tutkijat määrittivät empiirisen aineiston avulla lähi- ja ylemmän johdon näkemyksiä tämän päivän lähijohtajuudesta sekä määrittivät sukupuolineutraalin johtamiskäsitteen käyttäen termiä lähijohtajuus rinnakkaiskäsitteiden esimies ja työnjohtaja sijasta. Tutkimuksen avulla vahvistettiin kuvaa sosiaalialan lähijohtajien aseman vaativuudesta. Tutkimuksessa haastatellut lähijohtajat kuvaavat asemaansa kaksinaiseksi ”puun ja kuoren välissä” olemiseksi. (Mt. 29.) Lähijohtajan lisäksi organisaatioon kuuluu keskijohto, ylempi johto ja poliittinen johto. Lähijohtaja toimii asiakas- ja työntekijäpinnan keskiössä, ja keskeisiä tehtäväalueita ovat muun johdon ja organisaation tavoitteiden, strategioiden ja visioiden jalkauttaminen työntekijätasolle. Lisäksi taloudellinen vastuu toiminnan kannattavuudesta korostuu. Lähijohtajien työnkuvan muuttuminen 2010-luvulle tultaessa on muuttunut siten, että lähijohtajien työhön katsotaan kuuluvan perustehtävien ja henkilöstöhallinnon lisäksi paljon uusia tehtäviä. Uudenlaisen näkemyksen mukaan lähijohtajan rooli ja osaaminen on muuttunut siten, että ne ovat aikaisempaa enemmän poikkihallinnollisia ja vähemmän suoraan organisaatiotason hierarkkisiin johto- ja päätöksentekoaasioihin liittyviä. Tutkijoiden käsityksen mukaan lähijohtamisessa painottuvat lähijohtajan henkilökohtainen kyvykkyys ja ammatillinen osaaminen. (Mt. 9.) Näin asia ymmärretään yleisesti 2000-luvun sosiaali- ja terveystalouden johtamisessa ja siihen liittyvässä kirjallisuudessa (mt. 19). Sosiaali- ja terveystalouden lähijohtamisen nähdään olevan 2010-luvulla oma erityinen johtamisalueensa tehtävien ja tehtäväalueiden laajentuessa. Tulevaisuudessa tarvitaan heidän työtään koskevaa tutkimustietoa ja erityisesti keinoja siihen, miten uudet opit saadaan siirrettyä käytännön tasolle. (Mt. 11–12, 73.)

Elina Pekkarisen (2010) *Sosiaalialan arvojohtajat ja muutoksen managerit* tutkimuskatsaukseen on koottuna kotimaista ja kansainvälistä johtamistutkimusta sosiaalialalta. Tutkimuskatsauksesta oli nähtävissä johtamiseen liittyvien näkökulmien runsaus sekä tiedon hajanaisuus ja monimuotoisuus. Tutkimuskatsauksen pohjalta Pekkariselle syntyi vaikutelma siitä, että sosiaalialan johtaminen on jäänyt paitsi johtamis- myös sosiaalitieteellisen tutkimuksen katvealueelle. Johtamistutkimuksessa pitkään pinnalla olleet näkemykset eivät ole kulkeutuneet kovin vahvasti sosiaalialan tutkimukseen. Lisäksi tarvitaan teoreettista tarkastelua ja teorian kehittämistä jo saatujen tutkimustulosten pohjalta sekä teorioiden empiiristä testaamista. (Mt. 35.) Tutkimusten tulosten perusteella voidaan muodostaa eräänlaisen sosiaalialan johtajan ideaalityyppi, joka on monialainen osaaja, jolla on kyky yhdistää erilaisia johtajuusrooleja ja joka hallitsee muutos- ja arvojohtamisen. Sosiaalialan johtaja nähdään alansa substanssiosaajana, joka tunnistaa työntekijöiden ja asiakkaiden tarpeet halliten asiaosaamisen, hallinnon, talouden,

politiikan ja kulttuurin alueet. Ihmisenä hän on luotettava, ystävällinen, tukeva ja reflektiivinen. (Mt. 36.)

Sosiaalialan johtamista koskevia pro gradu -tutkielmia on tehty jonkin verran, tosin näkökulmia lähestyä aihetta on useita. Esimerkiksi Kaisa Löfin (2012) tutkielma käsitteli sosiaalialan johtamista lähiesimiesten näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millaista sosiaalialan lähiesimiestyö on käytännössä, miten asiantuntijuuden johtaminen, tuloksellisuus ja eettisyys vaikuttavat työskentelyyn sekä miten lähiesimiehet ovat päätyneet tehtäviinsä. Kristiina Österlund (2009) tarkasteli tutkimuksessaan Satakunnan alueen kuntalaisia koskevan hyvinvointitiedon hyväksikäyttöä julkisen sektorin johtamisessa tietojohdamisen näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on selvittää sosiaalijohtajien hyvinvointitiedon käyttöä toiminnallisissa rutiineissa sekä tuomalla esiin sosiaalijohtajien perusteluja tiedon käytöstä tai käyttämättömyydestä. Tutkimus nosti esiin viisi hyvinvointitiedon käyttöön liittyvää teemaa: mitä tarkoitetaan hyvinvointitiedolla, tiedonkäytön käytännöt, oman tiedon käyttö, perustelut tiedon käyttöön ja tiedon tarve. Aineiston perusteella hyvinvointitiedon käyttö sosiaalijohtajien työssä oli vähäistä perustuen lähinnä tilasto- ja vertailutietojen käyttöön. Sosiaalijohtajat toivoivat kansallista kuntalaisten hyvinvointitietoja sisältävää tietopankkia. Krista Lyyra (2007) käsitteli tutkimuksessaan asiantuntijaorganisaation johtamista ja johtamistaitoja Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa haastatellen Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ylempää keskijohtoa. Haastatellut sosiaalijohtajat pitivät Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa sekä synnyttävänä ja kokoavana asiantuntijaorganisaationa, joka ilmenee henkilöstön korkeana koulutuksena, työn erityisluonteisuudesta ja henkilöstön kehittymishalukkuudesta. Erityisen tärkeänä pidettiin esimiehen oman alansa substanssiosaamista. Hallinnollisten johtamistaitojen ei yksinään katsottu riittävän esimiestyöskentelyn pohjaksi.

Susan Kuivalaisen toimittama THL:n raportti 9/2013 *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä* on uusimpia toimeentulotukea koskevista tutkimuksista. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää toimeentulotuen asiakkuutta sekä tuen saamisen toistuvuutta käyttäen tarkastelunäkökulmana pienituloisuutta, elinoloja ja hyvinvointia. Lisäksi tutkittiin toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä, taloudellisten kannustimien käyttöä sekä toimeentulotukityön organisointia ja työnjakoa. Tutkimusaineistona käytettiin rekisteriaineistoja, väestökyselyjä sekä yhdeksästä kunnasta kerätyn kysely- ja haastatteluaineiston tuloksia. (Mt. 15.) Tutkimuksen tuloksina osoitettiin toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuuden jonkin verran yleistyneen, mikäli asiaa tarkastellaan tuen saannin toistuvuuden

kautta. Hyvinvoinnin näkökulmasta katsoen toimeentulotukiasiakkaiden elinolot ja hyvinvointi poikkeavat selvästi muusta väestöstä. Merkittävällä osalla toimeentulotuen asiakkaista on nähtävissä kasautuvaa huono-osaisuutta. Sosiaalityön tarpeen kannalta on osoitettavissa, että toimeentulotuen asiakkailla on tarvetta yleisen tarpeen kuten rahallisen tuen myöntämisen lisäksi laajempaan tukeen. Toimeentulotuen nähtiin myös irtautuneen varsinaisesta sosiaalityöstä, mihin osasyynä nähtiin toimeentulotuen siirtyminen etuuskäsittelijöiden toteuttamaksi työksi. Tästä huolimatta sosiaalityöntekijät kokivat toimeentulotuen tärkeäksi sosiaalityön välineeksi. Toimeentulotuen myöntämiseen liittyvät taloudelliset kannustimet, esimerkiksi etuoikeutettu tulo, koettiin tärkeiksi, mutta riittämättömiksi keinoiksi asiakkaan aktivoimiseksi ja omatoimisen suoriutumisen edistäjäksi. Asiakastyön sisällöllinen kehittäminen nähtiin vaikuttavimmaksi tavaksi edistää toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutumista. (Mt. 5.)

Ilpo Airion (2013) Kelan tutkimusosastolle toimittamassa teoksessa *Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa, kansalaisten käsitykset ja odotukset* tarkastellaan toimeentuloturvaa osana sosiaaliturvajärjestelmäämme. Tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa toimeentuloturvajärjestelmän toimivuutta, etuuksien määräytymisperusteita sekä niiden tasoa ja etuuksiin kohdistuvia väestön asenteita. Tarkastelussa oli erilaisia toimeentulotukea saavia kotitalouksia sekä henkilöiden kokemuksia kohtaamistaan erilaisista riskeistä ja elämäntilanteista. (Mt. 16.) Kyseisessä teoksessa Ahola ja Hiilamo (2013) tarkastelivat Helsingin toimeentulotuen saajia vuosina 2008–2010. Tutkimuksen mukaan toimeentulotukea saivat Helsingissä lähinnä yhden aikuisen kotitaloudet, erityisesti yksin elävät miehet ja naiset, mutta myös yksinhuoltajakotitaloudet olivat määrällisesti merkittävä tuen saajaryhmä. Toimeentulotukea saavien suurin ryhmä muodostui työttömistä ja lomautetuista. Pitkäaikaisasiakkaiden, joilla tarkoitetaan vähintään 10–12 kuukautta toimeentulotukea saaneita, kotitalouksien määrä kasvoi tarkasteluvuosina 2008–2010. (Mt. 78–80.) Tämän lisäksi huolta herätti ensisijaisen turvan riittämättömyys ja tätä kautta muodostuvan toimeentulotuen tarpeen lisääntyminen erityisesti nuorilla. Ahola ja Hiilamo (2013) toteavatkin, ettemme toistaiseksi tiedä, kuinka pysyväksi uusien nuorten toimeentulotukiasiakkuus muodostuu. Tiedämme kuitenkin, että toimeentulotuen varaan joutuneiden nuorten työssäkäynnin taloudelliset kannustimet ovat vähäiset. (Mt. 90.)

Toimeentulotukea koskevia pro gradu -tutkielmia on tehty monista eri näkökulmista. Esimerkiksi Heidi Sirviön (2013, 6–8, 16) tutkimus koskee sosiaalityöntekijöiden harkintavallan käyttöä ehkäisevän toimeentulotuen kontekstissa ja harkinnan käytön vaikeuksia byrokratiasta ja professionaalisisistä syistä johtuen. Sosiaalityön ja toimeentulotuen suhdetta aikuissosiaalityössä

on tutkinut Jaana Taina (2013, 32), jonka tutkielman tavoitteena oli selvittää sosiaalityön ja toimeentulotukityön merkityksiä yhteiskunnallisten tavoitteiden ja tehtävien näkökulmasta sekä aikuissosiaalityön ja toimeentulotukityön suhdetta. Analyysinsa perusteella hän nimitti toimeentulotukea ilmiöksi, joka on erillään sosiaalityöstä. Sosiaalityön ja toimeentulotukityön suhteen hän jakoi neljään suhdetyyppiin: 1) toimeentulotukityö suhteen määrittäjänä, 2) sosiaalityö työvälineenä, 3) sosiaali- ja toimeentulotukityön erillisuus ja 4) toimeentulotukityö sosiaalityöntekijän työvälineenä (mt. 56). Suhdetyypit saavat sosiaalityön kontekstissa erilaisia painoarvoja ja vaikka toimeentulotuki nähtäisiin osana aikuissosiaalityötä, jää se herkästi erilliseksi toiminnaksi. Etuuskäsittelijä-ammatin tuleminen on osaltaan vaikuttanut eriytymiseen, koska etuuskäsittelijän työnkuvaan kuuluu käsitellä kirjallisia toimeentulotukihakemuksia ilman asiakkaan tapaamista. Kaikki toimeentulotukea saavat asiakkaat eivät tarvitse aikuissosiaalityötä ja päinvastoin.

Arkiteoria ja arkipsykologia on erityisesti sosiaalipsykologian tieteissä tutkittu aihe, ja siinä tarkastellaan ihmistä maailmansa jäsentäjänä eri tavoin. Klaus Helkaman, Rauni Myllyniemen ja Karmela Liebkandin (2015) teoksessa *Johdatus sosiaalipsykologiaan* arkipsykologia- tai arkiteoria-käsitettä käytetään päätöksentekoon ja toiminnan säätelyyn liittyvänä tekijänä. Toiminnan päättelysääntönä ja kaiken toiminnan lähtökohtana on voiminen ja yrittäminen. Voimiseen ja yrittämiseen tulee lisäksi liittää haluaminen. Liitettäessä päätöksenteko tavoitteellisen toiminnan toteuttamiseen voidaan toimintaa arvioitaessa todeta, että ihminen oppii teoistaan. (Mt. 207–209.) Anja Riitta Lahikainen ja Anna-Maija Pirttilä-Backman (2006) selittävät teoksessaan *Sosiaalipsykologian perusteet* arkiteorian tarkoittavan ihmisen tai yhteisön käsityksiä ja selityksiä tarkasteltavasta ilmiöstä. Arkiteorioiden katsotaan ohjaavan toimintamallejamme ja antavan yhteisön jäsenille yhteisen tulkintamallin. (Mt. 180.) Keskustelun avulla sijoitamme ilmiöt olemassa olevaan käsite- ja arvostusjärjestelmäämme eli muodostamme sosiaalisia representaatioita, joilla tarkoitetaan yhteisesti jaettu näkemystä. Näihin ajatuksiin perustan oman näkemykseni siitä, että lähijohtajat käyttävät työssään hankitun ammattitaidon ja työkokemuksen, vertaisarvioinnin ja omien arvojen ja uskomusten kautta kertynyttä taitoa esimiestyössään ja päätöksenteon pohjana. Käytännön kokemus ja maalaisjärjen käyttäminen näyttelee vielä suurta osaa sosiaalityön johtamistyössä.

## 2.2 Kansainvälinen tutkimus

Sosiaalialan johtamiseen liittyvää tutkimusta on kansainvälisesti tehty runsaasti. Kärkimaat alan tutkimuksen tekemisessä ovat olleet Yhdysvallat ja Iso-Britannia (Pekkarinen 2010, 16). Johtamista käsittelevää tutkimusta löytyy monen eri teeman alta kuten johtajuus muutoksessa, johtajuuden tasot ja tyyli, tehokkuus, vaikuttavuus ja johtamisen koulutus. Johtamisen koulutusta käsittelevää tutkimusta on huomattavasti vähemmän kuin muita edellä kuvattuja teemoja. Tietyn kaltaiset erityisteemat kuten julkisjohtaminen, teorian kehittäminen, moniammatillisuus ja yhteistoiminnallisuus, naisasia, vähemmistöasiat sekä historia ovat olleet vähiten kiinnostavia tutkimusaiheita sekä kotimaisessa että kansainvälisessä tutkimuksessa. Mainittakoon, että Elina Pekkarisen (2010) tutkimuskatsauksessa moniammatillisuutta, yhteistoiminnallisuutta, naisasiaa ja vähemmistöasioita koskevaa kotimaista tutkimusta ei ole tehty 2000-luvulla. (Mt. 20.) Sosiaalityön johtajuuden tutkimusta on myös tehty vähän.

Tarkastelen tutkielmani aihepiiriin sopivia kansainvälisiä tutkimuksia alan keskeisimpien ammattilehtien kautta. Hain aineistoni Tampereen yliopiston kirjaston kautta e-lehtiä selaamalla käyttäen otsakkeina sanoja management, leadership, Folk Psychology and social sector. Pohjana artikkelien valinnalle käytin myös Pekkarisen (2010, 49) tekemän tutkimuskatsauksen kansainvälisten tutkimusten kuvailutaulukkoa. Tarkasteluun valikoidut artikkelit löytyivät seuraavista julkaisuista: Administration in Social Work, Journal of European Social Policy, Journal of Social Work sekä American Sociological Review.

Sosiaalialan johtajuutta käsittelevissä tutkimuksissa, esimerkiksi Ming-Sum Tsui ja Fernando C. H. Cheung (2009) tarkastelevat sosiaalialan keskeisiä käsitteitä, kuten kontekstia, luonnetta, sisältöjä ja sosiaalialan johtajuutta verraten sosiaalialan johtamista yritysjohtamiseen. Sosiaalialan johtamista tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja tuloksissa mainitaan tarve sosiaalialan erityisyyden tunnustamiseen. Kirjoittajat toteavat ei-voittoa tavoittelevan palvelun tuottamisen haasteet sekä toteavat, että kaupalliset ja sosiaaliset arvot eivät saisi kilpailla keskenään. Sosiaalialan johtajien tulisi tunnustaa työnsä muokkaavan sosiaalisia arvoja. (Mt. 148.)

Elizabeth A. Fisherin (2009) artikkeli käsitteli motivaatioteorioita ja miten teorioita on sovellettu sosiaalityön johtamisessa. Tutkimuksen tarkoituksena on auttaa sosiaalityön johtajia tunnistamaan työntekijöitä motivoivia johtamisen teorioita sekä auttaa soveltamaan motivaatioteorioita käytännön työhön omaamansa käytännön viisauden rinnalla. Motivaatioteoriat voidaan

jakaa kahteen osaan: sisältö- ja prosessiteorioihin. Tarkasteluun valituista motivaatioteorioista kolme ensimmäistä lukeutuu sisällöllisiin teorioihin ja loput johtamisteorioihin. Tutkimuksessa tarkastellut teoriat olivat Maslow'n tarvehierarkia, Herbertin kahden tekijän teoria, McClellandin tarpeiden trikotomia, McGregorin Teoria X – Teoria Y, Likertin System 1 – System 4, Blaken ja Moutonin managerinen ristikko, Hersey'n ja Blanchardin tilannekohtaista johtajuutta ja Atwaterin ja Bass'n muutosjohtamista käsittelevät teoriat. Fisher (2009, 347–348, 365) toteaa, että motivaatioteorioiden tuntemisella ja teoriaan perustuvalla johtamisella voidaan lisätä sosiaalityön vaikuttavuutta. Puutteelliseksi hän katsoo teorioiden soveltamisen käytännön työssä sekä sosiaalityön johtamisen tutkimuksen.

Rino Patti (2003) tarkastelee tutkimuksessaan sosiaalityön johtamisen tilaa ja sosiaalialan koulutusta historiallisesta näkökulmasta. Hän mainitsee tutkimuksessaan sosiaalityössä ja sen johtamisessa tapahtuneen kehitystä viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana (mt. 1). Sosiaalialan johtamisen käytännöt ja koulutus näyttävät kuitenkin puutteellisilta, ja näihin seikkoihin tulevaisuudessa panostamalla saadaan sosiaalityö ja sen johtaminen nostettua uuteen arvostukseen. Patti (2003, 9) toteaa sosiaalityön johtamisen hallinnan ihmisten palveluissa lisäävän sosiaalityön uskottavuutta sekä olevan kannattava tavoite tulevaisuudelle.

Aineellinen puute on paljon esillä eurooppalaisessa poliittisessä keskustelussa. Kenneth Nelson (2012) analysoi tutkimuksessaan toimeentulotuen etuuskien tason ja aineellisen puutteen välistä yhteyttä Euroopan maissa. On osoitettu, että suhde avun ja puutteen välillä on negatiivinen, mikä osoittaa, että aineellinen puute on pienempi niissä maissa, joissa etuuksia on enemmän. Muiden asiayhteyteen vaikuttavien tekijöiden, esimerkiksi maiden välisten eroavaisuuksien tilastolliset eroavaisuudet siinä, miten köyhyyttä mitataan, ei todettu muuttavan tätä suhdetta. Myöskään selvää merkkiä julkisten palveluiden tai aktiivisen työmarkkinapolitiikan köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta ei pystytty osoittamaan. EU:ssa keskustelua tulee käydä köyhyyden vähentämisen ja sosiaalisen osallisuuden parantamisen puolesta edelleen. Tulokset osoittavat, että toimeentulotuen roolia on ehkä tulevaisuudessa vahvistettava köyhyyden torjumiseksi. Tämän empiirisen tutkimuksen analyysit perustuvat EU-SILC- ja SaMip-aineistoon, joka kattaa 26 Euroopan maata. (Mt. 148, 154–161.)

Arkiteoriaan liittyvien tutkimusten valintaa vaikeutti erilaisten näkökulmien laajuus ja se, että arkiteorioiden käytöstä sosiaalialan johtamisessa ei täsmälleen saman aihepiiriin tutkimusta ole saatavilla. Valitsin ensimmäiseksi artikkeliksi oppimiseen liittyvän tutkimuksen, ja valintani

pohjautuu ajatukseen ihmisestä oppivana olentona. Toinen artikkeli käsittelee naisen asemaa sekä sitä, onko sukupuolella vaikutusta asemaan ja päätöksentekoon organisaatiossa. Sosiaalialan johtamistehtävissä työskentelevät ovat valtaosaltaan naisia. Näin ollen opituilla ajatusmalleilla voi olla vaikutusta alan johtamistyöhön ja tulevaisuuden kehitykseen. Aiemmin esitelty Fisherin (2009) tutkimus sivusi osaltaan arkiteorioiden käyttöä sosiaalialan johtamisessa motivaatioteorioiden kautta tarkasteltuna.

Cynthia F. Epstein (2007) mainitsee artikkelissaan luokittelun, jossa huomioitiin sukupuolien eroavaisuudet. Naisen sukupuolen mukaista roolia pidetään alisteisena suhteessa miehiin maailmanlaajuisesti tarkasteltuna, ja tämä osaltaan rajoittaa naisten osallistumista päätöksentekoon sekä uralla etenemismahdollisuuksiin organisaatiossa. Sukupuolten väliseen luokitteluun annetaan usein biologinen selitys, jossa miehet ja naiset ovat luonnostaan erilaisia älykkyyden, fyysisten kykyjen ja emotionaalisten piirteiden osalta. Tämä näkemys väittää, että miehet soveltuvat luonnollisesti korkeampaan asemaan. Naisten huonompi asema näkyy edelleen työnjaossa esimerkiksi kotitöissä, työvoimassa, politiikassa ja uskonnossa. Miehen ja naisen älyn tai tunne-elämän katsotaan olevan ristiriidassa kapasiteettiin työskennellä arvostetussa työpaikassa, tehokkaana tutkijana tai johtaessaan muita. Yhteiskunnan ja yksilöiden sosiaaliset, kulttuuriset ja psykologiset mekanismit tukevat tätä prosessia, ja tutkimuksessa todetaan, että sosiologien pitäisi nostaa arvokysymykset paremmin esiin jo opiskeluvaiheessa pyrkien tulevaisuudessa vaikuttamaan suuriin instituutioihin sukupuolten välisen luokittelun minimoimiseksi. (Mt. 7–8.)

### 2.3 Yhteenveto aiemmista tutkimuksista

Vaikka kuntien toimeentulotukea koskevia tutkimuksia on tehty jonkin verran, niin keinoja, joilla toimeentulotuen kustannusten kasvua on saatu hillittyä, ei ole tutkittu. Tätä puutetta pyrin tutkimuksellani paikkaamaan. Valinnat, jotka liittyvät kuntien sosiaalitoimen toimeentulotuen myöntämisen käytäntöihin ja siinä tehtäviin arkipäivän toimenpiteisiin, voivat vaikuttaa merkittävästi kuntien kykyyn huolehtia kansalaistensa hyvinvoinnista. Omassa tutkimuksessani yhdistin vielä ajatuksen siitä, että valinnat ja päätöksenteko sosiaalitoimessa käytettävien säästökeinojen valinnasta perustuvat sosiaalityön johtajien saavuttamaan ammatilliseen kokemusperäiseen tietoon. Valintoja tehtäessä voidaan hyväksi havaittuja ja todettuja keinoja käyttää laajemminkin tarkasteltaessa kuntien toimenpidekäytänteitä menojen hillitsemiseksi.



Koska tutkimukseni aihepiireistä ei löytynyt vastaavia tutkimuksia, valitsin tarkasteluun sellaisia tutkimuksia, joissa käsiteltiin toimeentulotukea, sosiaalialan johtamista ja esimiesten näkemyksiä sekä käyttäytymistieteellisestä näkökulmasta että katsellen päätöksenteon ja johtamisen tapojen muodostumista arkiteorian eli kokemusperäisen tiedon muodossa.

Sosiaalialan johtamista käsittelevien tutkimusten näkökulma olivat yleisemmin sosiaalialan erityisyyteen, esimiestyöskentelyn haasteellisuuteen ja koulutustarpeeseen liittyviä. Tutkimuksista oli nähtävissä alan substanssiosaamisen hallinnan suuri merkitys. Kansainvälisissä tutkimuksissa oli löydettävissä samoja teemoja. Eroavaisuutena kotimaisiin tutkimuksiin verrattuna pitäisin ajatusta ihmisen käyttäytymiseen ja päätöksentekoon vaikuttavien seikkojen tarkastelusta. Tällä viitataan esimerkiksi motivaation hyväksymiseen osana ihmisen käyttäytymistä ja tässä tapauksessa sosiaalialan johtajien työtapojen muodostumiseen käyttäytymistieteiden valossa. Ihminen käyttäytyy rationaalisesti osittain, mutta kokemuksen ja uskomusten karttuessa ohjaavat ne paljolti päätöksentekoamme.

Toimeentulotukea koskevia kotimaisia tutkimuksia on tehty monista eri tarkastelunäkökulmista. Omaan tarkasteluuni valitsin lähinnä toimeentulotuki osana aikuissosiaalityötä koskevia tutkimuksia. Toimeentulotukea käsittelevän kansainvälisen tutkimuksen valitsin etuuskien tason suuruuden vaikutus köyhyyteen -näkökulmasta. Tämä siksi, koska täysin samankaltaista toimeentulotukijärjestelmää ei muualla ole.

Sosiaalialan johtamista käsittelevissä kansainvälisissä tutkimusaiheissa on käsitelty sukupuolten välisen luokittelun vaikutusta johtamistyöhön. Sosiaaliala on naisvaltainen ala, ja uskon tällä olevan vaikutusta siihen, millaiseksi sosiaalialan johtaminen on kehittynyt. Kansainvälinen tutkimus osoittaa naisten heikomman aseman suhteessa miehiin esimerkiksi pääsyyssä johtavaan asemaan sekä palkkaukseen liittyvissä asioissa. Asian esille tuomisen avulla toivotaan pystyttävän muuttaa vanhoja ajatusmalleja. Kotimaista vastaavaa tutkimusta en löytänyt, vaan suomalaiset tutkimukset korostivat sukupuolineutraalisuutta. Valitsin tämän artikkelin tarkasteluun, vaikka se ei ihan suoraan vastaa omaa tutkimusaihettani. Ajatukseen teeman yhdistymisestä arkiteoriaan ja sen käyttöön johtamistyössä aihe kuitenkin mielestäni sopii.

Sosiaalityön lähiesimiesten näkemyksiä koskevaa tutkimusta on tarjolla vähänlaisesti. Tutkimusten painotus näyttäisi olevan enemmän ylemmän johdon näkemyksiä koskevaa. Tämän seikan näkisin olevan puutteena etenkin kotimaisissa tutkimuksissa, ja oma tutkimukseni toimii osaltaan heidän näkemystensä esiintuojana.

### 3 KUNTIEN TOIMEENTULOTURVA MUUTOKSESSA

Hyvinvointivaltio on instituutiona joutunut haasteiden eteen. Muutoksia hyvinvointivaltion toimintaympäristössä ovat aiheuttaneet useat tekijät, kuten teollisuussektorin merkityksen väheneminen, työmarkkinoiden muutos kohti epätyypillisiä työsuhteita sekä globalisaatio. Teollisuusmaiden ongelmia ovat myös korkea työttömyysaste sekä valtiontalouden velkaantuminen. Perherakenteissa on myös todettavissa muutos yhden aikuisen kotitalouksien sekä yksinhuoltajien määrän lisääntymisenä. Haasteiden edessä on myös väestönkehitys. Syntyvyys vähenee ja väestö ikääntyy. Myös monikulttuurisuus yhteiskunnassa lisääntyy aiheuttaen mahdollisesti väestön kulttuurista moninaistumista ja alueellista erilaistumista (Airio 2013, 11–13.) Köyhyyden lisääntyminen ja syrjäytyminen ovat suuria tulevaisuuden haasteita. Nämä haasteet asettavat tarpeen yhteiskunnalliselle keskustelulle ja päätöksentekotarpeelle myös sosiaali- ja toimeentuloturva koskien. Susan Kuivalaisen (2013, 76) mukaan yhteiskunnallisen ja poliittisen keskustelun pohjaksi sekä hyvinvointipalveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi tarvitaan sosiaaliturvan roolin kehittämistä. Toimeentuloturvan tulisikin olla poliittisten päättäjien uudelleenarvioinnin kohteena.

Toimeentuloturvajärjestelmän rahoitus on ollut suuri huolenaihe, joka on johtanut etuuksien korvaustasojen jäädyttämiseen. Tämä on vastaavasti aiheuttanut perusturvan jälkeenjääneisyyden elinkustannusten nousuun verrattuna. Perusturvan riittämättömyys näkyy köyhyyden kasvamisena sekä lisääntyneenä toimeentulotuen tarpeena. Mediassa on käyty keskustelua myös sosiaaliturvan alikäytöstä. Alikäyttöä aiheuttaa se, etteivät kaikki toimeentulotukeen oikeutetut hae tukea, vaikka heillä muodostuisi siihen oikeus. Syinä on katsottu olevan tuen hakemisen vaikeus paperisodan, tietämättömyyden ja häpeän vuoksi. Ongelmana on myös tukien päällekkäisyys sekä päällekkäisyyksien vaikutus asiakkaalle maksettavaan etuuteen. Ilmiöstä käytetään nimitystä kannustinloukku. Tällä tarkoitetaan sitä, että jonkin muun etuuden rahallinen nousu tai tulojen kasvu johtaa jonkin toisen etuuden vähenemiseen. (Esim. Airio 2013, 15–16.) Esimerkiksi lyhyen työsuhteen vastaanottaminen voi olla kannattamatonta, koska se vaikuttaa muihin etuuksiin ja saaja voi joutua tilanteeseen, jossa tukia on maksettu liikaa ja ne peritään takaisin. Mikäli asiakas on ollut toimeentulotuen asiakkaana, saatu ansiotulo huomioidaan kokonaisuudessaan vähennettynä etuoikeutetun tulo määrällä. Tästä voi syntyä tilanne, jossa asiakas ei ole oikeutettu toimeentulotukeen. Asiakkaan käytössä oleva tulo voi jäädä pienemmäksi suhteessa myönnettävään toimeentulotukeen. Mikäli toimeentulotukea ei myönnetä, ei

asiakkaalle muodostu oikeutta esimerkiksi terveydenhuoltokuluihin tai lääkkeisiin. Toimeentuloturvaa kritisoidaan myös hajanaisuutensa vuoksi, ja tästä ilmiöstä käytetään nimitystä ”kahden luukun periaate” (esim. Airio 2013, 16). Asiakkaalla voi olla perusturvaan liittyviä etuuksia usean maksajatahon kanssa. Etuuksia voivat olla esimerkiksi Kelan asumistuki ja työmarkkinatuki. Asiakkaalle voi silti muodostua toimeentulotukivaje perusturvan riittämättömyyden vuoksi. Asiakkaat voivat kokea helpommaksi yhden luukun periaatteen, esimerkiksi pelkän toimeentulotuen saannin, koska tietävät suurin piirtein, paljonko tukea tulevat saamaan kuukaudessa ja milloin tuki maksetaan. Tämän kaltaisessa tapauksessa kunta joutuu maksamaan Kelan etuuksista veroja (Airio 2013, 16).

Toimentulotuki eli sosiaaliturvan yksi osa näyttäisi olevan monien ristiriitaisuuksien alainen perustuslaillinen etuus, jonka päätarkoituksena on taata ihmisarvoinen elämä. Sosiaali- ja toimeentuloturvan rahoituksesta vastaavat valtio, kunnat, vakuutetut, sosiaaliturvarahasto ja työnantajat. Valtio ja kunnat keräävät sosiaaliturvamenoihin varoja veroilla, veronluonteisilla maksuilla, vakuutusmaksuilla, pääomatuloilla ja asiakasmaksuilla. Kuntien maksama toimeentulotuki on osa tätä sosiaaliturvajärjestelmää. (Airio 2013, 13–14.) Toimeentulotukea saavia henkilöitä oli vuonna 2012 yhteensä 371 007 ja kotitalouksia 238 726 kappaletta (THL Tilastoraportti 1/2014, 2). Tästä määrästä 28,5 prosenttia sai toimeentulotukea vähintään kymmenen kuukautta. Perustoimeentulotuen osuus oli noin 88,3 prosenttia ja täydentävän toimeentulotuen osuus 7,7 prosenttia, ehkäisevän toimeentulotuen osuus oli noin 2,1 prosenttia ja kuntouttavan työtoiminnan osuus noin 0,7 prosenttia toimeentulotuen bruttomenoista. (Mt. 5.) Perustoimeentulotukimenojen suuri osuus kokonaismenoista kuvaa hyvin sitä, kuinka merkittävästä asiasta on kyse siirryttäessä perustoimeentulotuen maksatuksessa Kelan piiriin.

Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki on harkintaperusteinen lain taatessa laajat oikeudet myöntämisperusteille. Kunnissa on eroja myös sisäisissä ohjeissa, joilla tarkoitetaan täydentävien etuuksien summallista määrää sekä myöntämisperusteita. Esimerkkinä näistä voi olla kohutuullisten asumismenojen määrä ja hautausavustus. Kuntien eroavaisuuksista mainittakoon vielä sosiaalityön ja taloudellisten etuuksien välisen suhteen eroavaisuudet. Kuntien päättäjien sekä sosiaalityöntekijöiden arvottamat näkemykset siitä, kuuluuko materiaallinen tuki osaksi tehtävää sosiaalityötä vai voiko se olla erillinen osa ihmisen elämänhallintaa, on kiinnostava tarkastelunäkökulma (Kuivalainen 2013, 15). Eroavaisuuksia löytyy myös kuntien työntekijätasolla. Osassa kuntia käytetään etuuskäsittelijöitä perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Etuuskäsittelijöiden ja sosiaaliohjaajien määrä kunnissa näyttää olevan kasvussa (Vogt

& Sjöholm 2014, 17). Perustoimeentulotuen maksatuksen siirtyessä Kelaan pyritään myöntämisperusteiden eroavaisuuksia kuntien välillä yhtenäistämään, mikä voi lisätä toimeentulotuki-asiakkaiden entistä tasa-arvoisempaa asemaa koskien perustoimeentulotukea. Perustoimeentulotuen kustannuksista valtio kustantaa 50 prosenttia valtionosuutena. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen maksaa kunta valtion osallistuessa menoihin yleiskatteellisella peruspalveluiden valtionosuudella. Täydentävän toimeentulotuen myöntämisessä kunta saa käyttää harkintaa. Ehkäisevää toimeentulotukea maksetaan kunnan päättämien periaatteiden mukaisesti. (VTV 12/2014, 11.)

Tutkimukseni etenee toimeentulotuen sisällön ja toimeentulotarpeen aiheuttajien syiden pohdinnalla. Viimeisessä luvussa tarkastelen toimeentulotukeen kohdistuvia uudistuksia yhteiskunnallisella tasolla ja toimeentulotuen roolin muutoksia ja sen syitä nyt ja tulevaisuudessa.

### 3.1 Toimeentulotuen käsitteet ja määritelmät

Toimeentulotuki on osa sosiaaliturvajärjestelmäämme. Nykyisen, vuonna 1997 (1412/1997) säädetyn toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi. Sen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo silloin, kun he eivät muulla tavoin, esimerkiksi ansiotyöllä, yritystoiminnalla, muiden etuuksien tai elatusvelvollisuuden perusteella, voi sitä saada. Tavoitteena on tukea henkilön tai perheen itsenäistä selviytymistä, ihmisarvoista elämää, osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuuksia sekä vähentää syrjäytymistä sekä köyhyyttä. (STM 2013,17.)

Toimeentulotuki poikkeaa muista sosiaaliturvamme tukimuodoista viimesijaisuuden periaatteen vuoksi. Toimeentulotuen viimesijaisuudella tarkoitetaan toimeentulotukilain (1412/1997) 2 § 1 momentin nojalla sitä, että toimeentulotuen hakijan on selvitettävä kaikki muut mahdolliset taloudelliset tuet sosiaali- ja toimeentuloturvan ja elatusvelvollisuuden osalta ennen kuin hänellä on oikeus saada toimeentulotukea. Lisäksi hakijan tulee selvittää mahdollinen oma varallisuutensa ja muut tulonlähteet. (STM 2013, 38.)

### 3.1.1 Perustoimeentulotuki

Toimeentulotuki koostuu kolmesta osasta, joita ovat perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Perustoimeentulotuen avulla pyritään turvaamaan välttämättömät menot, ja se on tarkoitettu yli 18-vuotiaille niissä tilanteissa, joissa hakijan tai hänen perheensä tulot ja varat eivät riitä jokapäiväisiin menoihin. Perusosaan on katsottu kuuluvaksi päivittäismenot kuten ruoka, vaatteet, puhtauteen liittyvät asiat, sanomalehtikulut, julkisen liikenteen maksut, harrastemenot ja puhelinkulut. Yksinkertaistettuna laskelmassa huomioidaan perusosan lisäksi hakijan muut tulot vähentäen hyväksytyt menot. Erotuksena saadaan joko yli- tai alijäämäinen asiakkaalle kuuluva toimeentulotuen osuus. Toimeentulotuen perusosaan kuuluvia menoja ei huomioida laskelmassa erikseen. Tuloina huomioidaan esimerkiksi asumistuki, työttömyysetuudet, lapsilisät ja sairauspäivärahat. Menoina huomioidaan kunnan määrittämät kohtuulliset asumismenot sisältäen vesimaksut, kotivakuutuksen ja sähkökulut. Lisäksi huomioidaan vähäistä suuremmat terveydenhuollon menot. Vähäisiä terveydenhuollon menoja ovat esimerkiksi reseptivapaat lääkkeet sekä muut itsehoitoon liittyvät tarvikkeet. Perusosan suuruus vaihtelee perheen koon ja huollettavien lasten iän mukaan. (STM 2013, 91–92.) Perustoimeentulotuen päätöksenteosta sosiaalitoimessa vastaavat etuuskäsittelijät tai sosiaalityöntekijät. Toimeentulotuen myöntämiseen liittyy myös useita erityistilanteita, esimerkiksi opiskelun aikainen toimeentulotuki tai vankeja koskevat tilanteet. Tutkielmani kannalta en pidä oleellisena selvittää yksityiskohtaisesti erityistilanteita, joten en käsittele niitä tässä tutkimuksessani tarkemmin.

### 3.1.2 Täydentävä toimeentulotuki

Täydentävässä toimeentulotuessa huomioidaan perheen erityismenoja, kuten päivähoitomaksut, iltapäiväkerho ja lasten harrastusmenot. Poikkeus maksatuksessa koskee yksityisen palvelujen tuottajien maksuja. Asiakas ohjataan käyttämään julkisen sektorin palveluja yksityisen sijaan. Näistä esimerkkinä mainittakoon yksityisen päivähoiton maksut, joita ei hyväksytä toimeentulotuen menoina kuin poikkeustapauksissa. (STM 2013, 108.)

Täydentävän toimeentulotuen tavoitteena on henkilön tai perheen muista erityistarpeista tai olosuhteista johtuvien menoja huomioimalla tukea itsenäistä suoriutumista. Täydentävä toimeentulotuki perustuu harkintaan, mikä poikkeaa perustoimeentulotuen maksatuksen kaavamaisuudesta. Poikkeuksena perustoimeentulotuen maksuperusteista täydentävä toimeentulotuki myönnetään tarpeellisen suuruisena ja kaikkiin erityistarpeisiin toimeentulotukilain sitä tarkoin

määrittämättä. (STM 2013, 114–115.) Poikkeukset tarveperustaiseen maksun suuruuteen liittyvät kunnan laatimiin sisäisiin ohjeisiin. Sisäisissä ohjeissa määritellään esimerkiksi, minkä suuruinen hautausavustus myönnetään ja paljonko on lasten harrastusmenoihin myönnettävä summa vuodessa. Oman kokemukseni perusteella kunnissa vaikuttaisi olevan suuria eroja sisäisissä ohjeissa ja täydentävän toimeentulotuen myöntämisperusteissa. Täydentävän toimeentulotuen myöntää useimmissa kunnissa sosiaalityöntekijä tai sosiaalityönjohtaja. Etuuskäsittelijä voi joissakin tapauksissa tehdä päätöksen, mikäli se ei vaadi erityistä harkintaa ja kunta on ohjeistuksessaan näin päättänyt (Kuivalainen 2013,153).

### 3.1.3 Ehkäisevä toimeentulotuki

Ehkäisevä toimeentulotuki on myös harkintaan perustuva tuki, jonka tarkoituksena on henkilön tai perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisen suoriutumisen tukeminen. Tukea voidaan myöntää myös syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisellä pyritään ehkäisemään pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkuuden syntyminen. Tuki ei myöskään ole sidoksissa siihen, muodostuuko hakijalle toimeentulotukioikeus, vaan ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää erikseen. Lisäksi tuessa voidaan huomioida sellaisia menoja, joita toimeentulotukimenoissa ei huomioida, kuten asuntolainan lyhennys. Tyypillisimpiä kohteita, joihin ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään, ovat vuokrat ja takuuvuokrat (STM 2013, 125–128).

Aikuissosiaalityön ja toimeentulotukea hakevilla asiakkailla on usein talouden ja muun elämänhallinnan ongelmia. Vuokria jää maksamatta ja asiakasta uhkaa asunnottomuus. Näissä tapauksissa harkinnanvaraisesti mietitään, maksetaanko rästit pois ja turvataan asuminen. Lastensuojelulain (13.4.2007/417) 35 § mukaan mikäli lastensuojelutarve johtuu perheen riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, on kunnan järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto. Vaikka laki ei velvoita aikuisen henkilön asumisen turvaamista, on useimmiten järkevää myöntää tukea, koska asunnottomuus on useissa kunnissa ongelma vuokra-asuntojen puuttumisen vuoksi. Toimeentulotuen hakija ei kuitenkaan voi toistuvasti jättää vuokriaan maksamatta odottaen ehkäisevän toimeentulotuen hoitavan asian. Jatkoa varten sosiaalityöntekijän kanssa laaditaan palvelusuunnitelma siitä, miten asiakkaan tulee jatkossa maksut hoitaa (Valvira esitteet 5:2012, 4–5).

Ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteena on tukea taloudellisissa vaikeuksissa olevia sekä ehkäistä syrjäytymistä (Valvira esitteet 5:2012, 4.) Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskohteita ovat esimerkiksi perheen erilaiset kriisitilanteet, lapsen tai nuoren harrastustoiminnan tukeminen ja opiskeluun ja työllistymiseen liittyvät asiat. Joissakin kunnissa tukea on myönnetty myös vanhusten mahdollisimman pitkään kotona asumisen tukemiseen. (STM 2013, 125–128.) Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen perusteista päättää kunta.

### 3.2 Toimeentulotuen asiakas ja toimeentulotukitarpeen muodostuminen

Toimeentulotuen hakijat eli aikuissosiaalityön asiakaskunta muodostuu ihan tavallisista ihmisistä. Joukossa on työttömiä, työssäkäyviä, yrittäjiä, opiskelijoita, nuoria, lapsiperheitä, eläkeläisiä, mielenterveys- ja päihdeongelmaisia, maahanmuuttajia, vankeja tai täysin ilman tuloja olevia ihmisiä. Toimeentulotukiasiakkuuden muodostumiselle löytyy useita syitä, esimerkiksi työttömyys ja siihen liittyvä alentunut työkyky, mielenterveys- ja päihdeongelmat, velkaantuminen, alhainen koulutustaso ja elämänhallinnan vaikeudet. Kuntaliiton teettämän kuntakyselyn raportin mukaan vuoden 2013 päätuloksissa mainitaan velkaantumisen olevan tämän hetken suurin syy toimeentulotuen hakemiseen. Erilaiset taloudenhallinnan ongelmat, esimerkiksi vuokratien kertyminen sekä erityisesti pikavippien ottaminen, nähdään syyksi monen velkaantumiseen. (Vogt & Sjöholm 2014, 6.)

Toimeentulotuen hakijoiden talouden- ja elämänhallinnan ongelmien katsotaan monimutkaisuutensa viime vuosina, ja ilmiöstä käytetään käsitettä moniongelmaisuus. Useimmiten asiakkuus koostuu taloudenhallinnan, päihteidenkäytön, työttömyyden ja yleisesti elämään kiinnittymättömyyden yhdistelmästä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 tulosten perusteella nuorten erilaiset mielenterveysongelmat kuten ahdistus- ja paniikkihäiriöt ovat lisääntyneet. Myös nuorten päihteidenkäytössä huumeet ovat vahvasti nousseet alkoholin ja lääkkeiden käytön rinnalle (mt. 5–7). Edellä kuvattu moniongelmaisuus voi johtaa monessa tapauksessa vieraantumiseen opiskelu- ja työelämästä, välinpitämättömyyteen ympäristöstä ja itsestään. Mukaan voi tulla myös rikollinen toiminta, joka voi osaltaan aiheuttaa lisää elämänhallinnan ongelmia. Moniongelmaisuuksien lisääntymisen syitä on useita, ja olisikin mielenkiintoista pohtia, kuinka paljon siihen vaikuttavat yhteiskunnalliset tai omakohtaiset, yksilön omista valinnoista johtuvat syyt.

Susan Kuivalainen (2013) mainitsee Terveyden- ja hyvinvointilaitokselle toimittamassa raportissaan *Toimeentulotuki 2010-luvulla – tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*, että tämän päivän toimeentulotuen saajat tarvitsevat laajempaa tukea rahallisen tuen lisäksi. Toimeentulotuen asiakkuuden katsotaan tutkimuksen perusteella heikentävän hyvän elämän ja yleisen elämänlaadun edellytyksiä. Tarkasteltaessa toimeentuloa toimeentulotuen saaminen ja sen suuruus liittyvät olennaisesti asiakkaan kykyyn suoriutua jokapäiväisestä elämästään ja osallistumisen mahdollisuuksiin. Ruoka-, vaate-, asumis- ja terveydenhuollon menoista on hankala selviytyä toimeentulotuen avulla. Toimeentulotuen asiakkaat joutuvat muuta väestöä useammin turvautumaan sukulaisten ja ystävien apuun. Taloudenhallinnan vaikeuksia on myös laskujen ja lainan lyhennysten maksuissa. (Mt. 109.)

Päihde- ja mielenterveysongelmat, huono terveys sekä koettu yksinäisyys on yleistä toimeentulotukiasiakkaiden keskuudessa. Suoraan yksi yhteen asioita ei voida yleistää mutta sosioekonomisen aseman ja pienituloisuuden on todettu liittyvän näihin hyvinvoinnin osatekijöihin. (Mt. 103.) Asumisolot ja asumismuoto koetaan myös toimeentulotuen saajien keskuudessa heikomaksi muuhun väestöön verrattuna. Asumismuoto voidaan joutua valitsemaan toimeentulotuen myöntämisperusteiden sekä kunnan sisäisten ohjeiden mukaisesti. Hyväksytyjen asumismenojen pienuus vaikuttaa asumismuodon ja asunnon valintaan, ja asumisolot eivät ole asiakkaan toiveiden mukaisia (mt. 91–92). Julkisen ja yksityisen terveydenhuollon tarjoamien palveluiden väliset laatuero kasvatavat osaltaan terveyseroja. Toimeentulotuen asiakkuus velvoittaa asiakkaan käyttämään julkista terveydenhuoltoa lääkärikulujen hyväksymiseksi toimeentulotukilaskelman menoiksi. Terveydenhuollon palveluita ja lääkkeitä voidaan jättää myös hakematta varojen puutteen vuoksi. (Mt. 94–98.)

Artikkelissa mainitaan kuitenkin seikka, että toimeentulotuen saajat eivät ole heterogeeninen ryhmä, ja yleistettävissä ei ole ajatus, että kaikki tuen saajat olisivat moniongelmaisista ja syrjäytyneitä. Teetetyt tutkimuksen mukaan moniongelmaisuus koski lähinnä pitkäaikaisasiakkaita. Toimeentulotuen saajien tutkimusten vähyys ja väestöaineiston käyttö tutkimuksessa ei ole ongelmallista, mutta asiakkaiden kokema tyytymättömyys hyvinvointiaan koskien on nähtävissä. (Mt. 108–109.)



### 3.3 Toimeentulotuki nyt ja tulevaisuudessa

Toimeentulotukea koskevia muutoksia on suunnitteilla tulevaisuudessa useita. Suurimpia muutoksia on perustoimeentulotuen maksatuksen siirtyminen Kelalle vuonna 2017. (STM tiedote 57/2014.) Hallitus on päättänyt kehysriihessään uudistuksesta osana rakenneuudistusohjelmaa. Uudistuksen tarkoituksena on parantaa ihmisten yhdenvertaisuutta tuen saamisessa. Muita tavoitteita ovat toiminnan tehostaminen sekä kuntien tehtävien vähentäminen tiukassa taloustilanteessa. Rahoitusosuuksien vastuunjaossa ei tapahdu muutoksia, vaan menot jakautuvat edelleen valtion ja kuntien kesken. Uudistusta perustellaan lisäksi asiakkaan aseman parantamisella, ammattilaisten mahdollisuudella tehdä mielekästä ja vaikuttavaa työtä ja vähentää maksatuksen kuntakohtaisia eroja. Muutoksen avulla perustoimeentulotuen maksatus siirtyy Kelan etuus käsittelijöille, kirjallisten hakemusten perusteella tapahtuvaksi toiminnaksi. Harkintaan perustuvien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on edelleen kuntien sosiaalityöntekijöiden vastuualuetta. Kuivalaisen (2013, 109) toimittamassa raportissa todetaan, että toimeentulotuen saajat tarvitsevat laajempaa kuin pelkästään taloudellista tukea. Nähtäväksi jää, heikentääkö vai parantaako asiakkaiden asemaa perustoimeentulotuen sekä aikuissosiaalityön eriyttäminen toisistaan. Tämä toimeentulotuen järjestämisvastuun muutos on herättänyt kunnissa myös eriäviä mielipiteitä, joista useimmat ovat sidoksissa kunnan asukasmäärään (Vogt & Sjöholm 2014, 22).

Muutoksia on tapahtunut myös toimeentulotukityössä sekä sosiaalityön rooleissa. Sosiaalipalveluiden organisoinnin ja palvelurakenteen murros on ajanut kunnat palveluiden uudelleen järjestämiseen. Useissa kunnissa on kuntaliittymien ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen lisäksi toteutettu sosiaali- ja terveysalan integraatiota. Elinkaariajattelu, jossa asiakasryhmät on jaettu selkeämmin omiin ikäryhmiin muodostaen uusia palvelukokonaisuuksia, on osa tulevaisuuden kehittymisnäköymiä.

Aikuissosiaalityön ja toimeentulotukityön suurimmat lainsäädännölliset muutokset koskevat työmarkkinauudistusta, toimeentulotuen rakenteellista muutosta ja toimeentulotukihakemusten käsittelyaikoja. Palvelu-, käsittely- tai sosiaalitakuuksi nimetty lainsäädäntöuudistus näyttää vaikuttaneen erityisesti toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön järjestämiseen sekä niiden väliseen suhteeseen. Sosiaalitakuu on lisännyt toimeentulotukityön etuuspainotteisuutta. Tämä on osaltaan tiukkojen hakemusten käsittelyaikojen myötä lisännyt sosiaalityössä koettua kiirettä ja

paineisuutta. Käsittelyaikojen noudattamiseksi on luotu uusia organisatorisia ratkaisuja, joista tärkein on etuuskäsittelijöiden määrän kasvu. (Vogt & Sjöholm 2014, 21.)

Toimeentulotuen muutoksissa on myös nähtävissä asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia korostava linjaus. Työmarkkinalakiuudistuksen myötä taloudellisen kannustettavuuden ja koulutautumisvelvollisuuden lisääminen nähdään tärkeäksi etenkin nuorten syrjäytymisen ehkäisemisen keinoksi (Vogt & Sjöholm 2014, 20). Lisäksi toimeentulotuen myöntämisperusteissa on mahdollisuus laskea tuen perusosaa, mikäli asiakas kieltäytyy häntä koskevista työllistämiskeinoista. Perusosan alentamismahdollisuus nähdään keppinä, ja sen toivotaan ohjaavan etenkin nuoria ja niitä asiakkaita, joita ei saada motivoitua sosiaalityöntekijöiden luona käynteihin oman tilanteensa selvittämiseksi (Kuivalainen 2013, 213). Etuoikeutettu tulo nähdään työntekoon kannustavana etuutena. Etuoikeutetulla tulolla on tarkoitus edistää työllistymistä, ja tämän toimeentulotukilain muutoskokeiluna (6.11.2009/855) alkanut etuus muuttuu pysyväisluonteiseksi etuudeksi 1.1.2015 voimaan astuvan lakimuutoksen myötä. Muutoksen myötä etuoikeutettua ansiotuloa voi olla vähintään 20 prosenttia saadusta ansiotulosta. Etuoikeutetun ansiotulon määrä voi kuitenkin olla enintään 150 euroa kuukaudessa. Jatkossa ansiotulovähennys muuttuu tulonsaajakohtaiseksi aiemman kotitalouskohtaisen etuuden sijaan. (STM, tiedote 251/2014.)

Kuivalaisen (2013) mukaan toimeentulotuen tarve pysyisi ennallaan 2010-luvulla. Työllisyyden parantumiseen tai taloudenkasvuun ei tulevaisuudessa ole odotettavissa suuria muutoksia. Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön kehittämisen keinoiksi nähdään keskittyminen asiakasprosesseihin ja osallisuuden parantamiseen. Tämä tapahtuu kiinnittämällä erikoishuomiota asiakkaiden yksilöllisiin tilanteisiin ja tuentarpeisiin. Näin voidaan varmistaa myös heikko-osaisien riittävän tuen saanti. (Mt. 220–221.)

## 4 SOSIAALITYÖN JOHTAJUUS JA ARKITEORIAN KÄYTTÖ TYÖSSÄ

### 4.1 Sosiaalityön johtajien työnkuva

Johtajan on hallittava oma toimialansa organisaatio-osaaminen sekä ihmisten johtaminen. Sosiaalialan johtamisessa on omat erityispiirteensä verrattuna muunlaiseen johtamiseen. Sosiaalityön johtajan työhön on substanssiosaamisen ja perustehtävän toteuttamisen lisäksi tullut yhä enemmän muutosten ja ihmisten johtamista. Lainsäädännön muutokset sekä paine talousjohtamisen hallintaan ovat lisääntyneet. Sosiaalityön johtajan tehtäväalueita ovat päätöksenteko sekä toteutumisen valvonta, organisaatioon liittyvät asiat, suunnittelu sekä talous- ja henkilöstöhallinto. Sosiaalityön johtajalla on keskeinen rooli kunnan palvelustrategian toimeenpanossa, henkilöstöjohtamisessa sekä palvelujen sisällön kehittämisessä ja toiminnan laadun arvioinnissa. (STM 2009, 11.) Erona ylimpään johtoon sosiaalityön johtajan tehtäviin kuuluu työskentely lähellä palveluiden tarvitsijaa eli asiakasta ja työntekijöitä. Sosiaalityön johtajan tulee siirtää strategiat ja resurssit työyhteisössä tapahtuvaksi toiminnaksi. Kunnat poikkeavat suuresti organisaatiotason ja työnjaon suhteen toisistaan. Organisaatiomalli ja työjärjestelyt ovat usein kunnan koosta riippuvaisia.

Sosiaalityön johtajien työympäristönä toimii kunta, kaupunki tai alue ja tässä yhteydessä julkisella sektorilla tehtävä työ. Sosiaalityötä toteutetaan myös yksityisellä sektorilla, mutta tutkimukseni koskee julkista sektoria ja siellä tapahtuvaa sosiaalityötä. Toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia viime vuosina. Useat kunnat ovat yhdistyneet kuntayhtymiksi, ja omistajuus sekä varojen jako muuttuu. Kuntayhtymät usein myös muuttavat organisointitapojaan ja palvelurakenteitaan. (Vogt & Sjöholm 2014, 4.)

Sosiaalityön johtajien tehtäväkenttään kuuluu vastata lakisääteisistä sosiaalipalveluista, joita ovat sosiaalityö, lasten päivähoito, kasvatus- ja perheneuvonta, vanhus- ja vammaispalvelut, lastensuojelu, päihdehuolto ja toimeentulotuki (Reikko ym. 2010, 411). Toimintaympäristön muutokset, yhteiskunnan ongelmien lisääntyminen, poliittiset ja taloudelliset linjaukset sekä asiakkaiden ongelmien monimuotoisuuden lisääntyminen vaativat tulevaisuudessa sosiaalialan johtamisen kehittymistä.

## 4.2 Johtamismalleista ja -teorioista

Johtamisen kenttä on jaettu perinteisesti kahteen malliin eli asioiden johtamiseen (Management) ja ihmisten johtamiseen (Leadership). Muita käytettyjä malleja tullessa 2000-luvulle olivat tulos-, laatu-, strateginen, prosessi- ja muutosjohtaminen, oppiva organisaatio ja New Public management -mallit. Uusimpia 2000-luvun malleja ovat jaettu johtajuus, tilannejohtaminen, älykäs johtajuus ja osaamisen johtaminen. (Lyyra 2008, 18.) Nykyaikana tähdätään kokonaisvaltaiseen johtajuuteen eri malleja ja teorioita yhdistellen. Tutkielmani rajauksen onnistumiseksi ei tässä yhteydessä mielestäni ole syytä syvällisemmin paneutua eri aikakausien johtamismalleihin ja teorioihin. Rajaan johtamismallien käsittelyn uudempiin ajattelumalleihin, jotka soveltuvat sosiaalialalle.

Yleisesti sosiaalialan ja -työn johtaminen on aina sidoksissa omaan aikaansa ja sosiaalialan johtamiskoulutus on liian vähäistä. Sosiaalialan johtamisen haasteista käydään keskusteluja ja haasteet on tunnistettu. Niiranen ym. (2010) mainitsevat kirjassaan *Johtaminen sosiaalialalla* yhdeksi tarkoituksenmukaiseksi malliksi hybridijohtamisen johdettaessa sosiaalialaa sen erityisyys huomioiden. Sosiaalialan erityisyydellä tarkoitetaan sosiaalisen yhteiskunnallista asemaa sekä arvo- ja eettisiä valintojamme. Sosiaali- ja terveystaloutta koskettavat toisinaan ristiriitainen arvoperusta sekä molempia aloja leimaavat toiminnan eettisyyden vaateet. Muutoksen sosiaalialalla ja sen johtamisessa tulisi tapahtua makro-, meso- ja mikrotasolla. Sosiaalinen käsite tulisi nähdä laajempaan yhteiskunnalliseen kysymyksenä sekä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäjänä. Kuntasektorilla ja siellä toimivilla johtajilla on erityinen asema vastuunkantajina. Sosiaalialan johtaminen on laajaa osaamista edellyttävä osaamisalue, ja sen johtajilta vaaditaan perustehtävän hallinnan, strategisen johtamisen, henkilöstön ja työyhteisön johtajuustaitoja. Niiranen (2010) mainitsee teoksessaan sosiaalialan johtamiselle luonteenomaisiksi elementeiksi poliittisen tulosvastuun, osittain rajoitetun asiakasorientaation, lakisidonnaisuuden, oikeudenmukaisuuden ja toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden. (Mt. 13–15.)

Hybridijohtamisen tehtävänä on synnyttää ja ylläpitää sekä vahvistaa sosiaalialan omaleimaista johtajuutta. Tässä mallissa tulee sopeuttaa toisiinsa arvo-, hallinto- ja johtamisjärjestelmät toimivaksi kokonaisuudeksi. Hybridimallissa hallinto, talous ja tehokkuus yhdistetään ammatillisen osaamisen kautta asiakkaan tarpeita ja odotuksia vastaavaksi palvelukokonaisuudeksi (Niiranen ym. 2010, 164). Tässä johtamismallissa hyväksytään väitteeni mukainen kokemusperäi-

nen osaaminen ja arkiteorian perusajatus siitä, että ihmiset tekevät päätelmiä ympäröivästä todellisuudesta. Sosiaalialan johtajan työnkuvaa luonnehtii mielestäni käsite oppiva johtajuus. Johtajan oma persoonallisuus sekä hänen kykynsä hyvään vuorovaikutukseen työyhteisön ja ylemmän johdon välillä on Vuokko Niirasen (2004, 231) mukaan tärkeimpiä seikkoja johtajaksi oppimisessa. Johtajaksi ei synnytä, vaan kyseessä on oppimisprosessi. Myötäsyttyiset ominaisuudet sekä oma kasvuympäristö vaikuttavat, mutta työssä oppiminen on merkittävä osa johtajan uran kehittymistä. Johtajan erilaisten roolien ja johtamisoppien sijasta korostuu johtajan oma oppiminen. (Mt. 231.)

Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että sosiaalialan- ja sosiaalityön johtajien oman ammatillisen kokemuksen ja kyvykkyyden merkitys johtamistavassa on merkityksellinen (ks. esim. Reikko ym. 2010; STM 2009; Viitanen, Kokkinen, Konu, Simonen, Virtanen & Lehto 2007). Sosiaalityön johtajien työn keskittyessä käytännön tasolle on ammatillisesta asiantuntemuksesta hyötyä päätöksenteossa. Reikon ym. (2010, 42) mukaan nykypäivän sosiaalityön johtajilla on saatavilla runsaasti tietoa oman organisaation prosesseista, strategioista sekä tavoitteista. Lisäksi tiedon määrää voidaan lisätä vertaisarvioinnin, ammattikirjallisuuden, koulutuksen ja tutkimusten avulla. Haasteita asettaa jo olemassa olevan tiedon vieminen käytäntöön sekä tiedon muuttaminen toimintaa palvelevaksi välineeksi.

#### 4.3 Arkiteorian määrittely

Tarkastelen työssäni sosiaalityön johtajia ja heidän päätöksentekoprosessiaan arkiteoria-käsitteen kautta. Arkiteorialla (eng. common sense reasoning) tarkoitetaan heuristista ajatuksen apuvälinettä, jota voidaan käyttää ongelmanratkaisussa, keksimisessä ja havainnoinnissa. Ihmiset tekevät päätelmiä ympäröivästä todellisuudesta, ja arkiteoriat poikkeavat formaaleista teorioista siinä, että ne eivät perustu objektiivisiin tieteellisiin havaintoihin. Arkiteoriat opitaan sosiaalisessa kanssakäymisessä kokemuksen kautta eli ymmärrys asiasta muodostuu kollektiivisesti. (Suoninen, Pirttilä-Backman, Lahikainen & Ahokas 2011, 266.) Oheinen lainaus tiivistää oleellisen arkiteoria-käsitteestä:

*”Arkiteoria on nimitys sellaisille esitieteellisille teoreettisille havainnot ylittävälle näkemyksille ja käsitteellistämistavoille, jotka ohjaavat arkista suhtautumistamme johonkin asiaan. Arkiteo-*

*riat eivät ole välttämättä kauttaaltaan vääriä, mutta tieteellinen tutkimus korjaa ja joskus kumoaa arkiteoreettisia näkemyksiä. Arkiteoria (muuta nimityksiä arkipsykologia, kansanpsykologia) termi voi viitata laajasti kaikkeen ihmisen käyttäytymistä ja psykologiaa koskevaan arkiseen ajatteluun tai suppeasti halu- ja uskomuspsykologiaan, joka muodostaa arkipsykologian ytimen”. (Kokkonen 2010, 1.)*

Toiminnan arkiteorian mukaan voiminen ja yrittäminen ovat välttämättömiä tavoitteellisen toiminnan alkuun panijoita. Voiminen-käsitteellä tarkoitetaan ulkoisia tai sisäisiä tekijöitä, jotka ovat riippuvaisia ympäristöstä tai ihmisestä itsestään. Ihminen uskoo omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa ja usko omaan voimiseen luo pohjan tavoitteisiin pyrkimiselle ja niihin pääsemiselle. Brehmin (1993) mukaan omien vaikutusmahdollisuuksien menettämisen pelkoa ja kyseisen tilanteen palautusyritystä kutsutaan sosiaalipsykologiassa reaktanssiksi. Reaktanssin uskotaan palauttavan yksilön uskon omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Toiminnan lähtökohtiin voimisen ja yrittämisen lisäksi liittyy oleellisesti haluaminen ja se, mitä haluaa ja miten yrittää. Aikaisemmat kokemukset toiminnan onnistumisessa vahvistavat yksilön pystyvyyden tunnetta. Epäonnistumiset vastaavasti heikentävät tunnekokemusta. Tunne siitä, että ei voi vaikuttaa asioihinsa, voi saada aikaan opitun avuttomuuden. Opittu avuttomuus viittaa passiivisuuteen ja ajatukseen, että en voi onnistua ja vaikuttaa itse tapahtumien kulkuun. Onnistumisen ja pystyvyyden kokemuksella on suuri merkitys motivaation muodostumisessa. (Helkama, Myllyniemi & Liebkind 2010, 148–153.)

David C. Gearyn (2005, 495) artikkeli ”*Folk Knowledge and Academic Learning*” sisältää kolmiomallin motivaation ohjauksesta. Tämän moduuleista koostuvan kokonaisuuden kärki sisältää motivaation ohjauksen ja kärjen alapuolinen osa käyttäytymisstrategiat. Ydinajatuksena on, että ihmisen käyttäytymistä ohjaa pääasiassa motivaatio hallita sosiaalisia, biologisia ja fyysisiä resursseja, jotka liittyvät selviytymisstrategioihin motivaation ohjauksessa toimien modulaarisen järjestelmän pohjana. Kolmion keskiosa koostuu affektiivisesta, psykologisesta ja kognitiivisesta osasta, jotka tukevat motivaatiota toimien yllä kuvatun modulaarisen järjestelmän ymmärtävänä osana.

Motivaation tarkastelutapoja on useita. Perinteisimmässä mallissa tarve määrittää sen, mitä ihminen yrittää ja kuinka kovasti. Uudempi malli motivaation syntymistä tarkastelevassa tavassa on ajatus siitä, että ihminen asettaa tavoitteita, tekee suunnitelmia ja panee suunnitelmia täy-

täntöön niitä lopuksi arvioiden. Tavoitteellista ja päätöksentekoa koskevan toiminnan ohjauksen avuksi on luotu esimerkiksi nelivaiheinen Gollwitzerin malli, jota Helkama ym. (2010, 155) ovat lainanneet teokseensa. Toiminnan vaiheet jakautuvat mallissa seuraavasti: 1) päätöstä edeltävä vaihe, 2) päätöksen jälkeinen tai toimintaa edeltävä vaihe, 3) toimintavaihe ja 4) toiminnan arviointi.

Arkiteorioiden avulla selitetään erilaisia ilmiöitä. Ilmiöiden voidaan katsoa muodostuvan osaksi joukkotiedotusvälineiden avulla ja osaksi ihmisten muodostamilla käsityksillä kyseisestä asiasta. Ihmiset muodostavat yhteisen käsityksen ja rakentavat arkiteorioiden eli representaation avulla yhteisymmärrystä. Sosiaaliset representaatiot pohjautuvat arvojen, ideoiden ja käytäntöjen systeemin kautta luoden järjestyksen, ihmisen orientoitumisen materiaaliseen ja sosiaaliseen maailmaan sekä tarjoamalla koodin ryhmän jäsenten väliseen kommunikaatioon.

#### 4.4 Arkiteoria lähijohtajien työmenetelmänä

Kaikki johtaminen perustuu teoriaan ja syy-seuraussuhteiden ymmärtämiseen. Johtajan tulee tietää, mitä hänen pitäisi tehdä saavuttaakseen tavoitteensa. Käytännössä johtajat ja tutkimukseni kiinnostuksen kohteena olevat sosiaalityön johtajat tukeutuvat totunnaiseen arkitietoon eli arkiteoriaan. Arkiteoria voi pohjautua myös käyttöteoriaan eli kokemuseräisiin uskomuksiin (theory-in-use). Kokemuseräisillä uskomuksilla tarkoitetaan ajatuksiamme siitä, mitä jonkin tekemme seurauksena tapahtuu. Käsite sosiaalinen representaatio liittyy oleellisesti arkiteorioihin, ja sillä tarkoitetaan yhteisesti jaettua näkemystä ihmisten yhteisistä arkiteorioista. Aiemmin yhteiskunnallista maailmaamme jäseni perimätieto, myytit ja tarut. Nyky-yhteiskunnassa tiede tuo esiin jatkuvasti uutta tietoa yhteiseen keskusteluun ja tiedeyhteisöjen mukaan uskomukset eivät enää yksinään riitä maailman jäsentämiseen. Keskustelemalla ja jakamalla tietoa muovaamme uusista ilmiöistä tuttuja. Uusi ilmiö sijoitetaan jo olemassa olevaan arvo- ja käsittejärjestelmään. (Lahikainen & Pirttilä-Backman 2006, 108–109.)

Väittäisin, että jos sosiaalityön johtajien näkemykset, johtaminen ja päätöksenteko eivät noudata tieteellisiä, teoreettisia tai filosofisia malleja, ne nojautuvat enemmän arkiteorioihin. Ajatteluni pohjana toimii arkisen, kokemuseräisen ja kulttuurin tarjoama selitysmalli. Arvioitaessa johtajan osaamista ja kyvykkyyttä voidaan erottaa toisistaan muodollinen osaaminen sekä pii-

levät metatason ominaisuudet. Muodollisella osaamisella tarkoitetaan koulutuksen avulla saavutettua pätevyyttä. Metatason osaaminen ja kyvykkyys koostuvat tiedollisten kokonaisuuksien hallinnasta, oman toiminnan kehittamisestä ja säätelystä. Johtamisosaaminen sekä alakohtainen substanssiosaaminen, hiljaisen tiedon hallinta, muodostavat kollektiivisen asiantuntijuuden ja tiedollisen osaamisen pohjan. Päätöksenteon pohjana toimii oma ammatillinen kokemus, ei niinkään johtamisopit ja teoria. (Reikko ym. 2010, 48–49.)

Päätöksenteko on valintaprosessi, jossa tietyllä hetkellä erilaisista vaihtoehdoista valitaan yksi. Päätöstä ohjaa tietty päämäärä- ja tavoitesuuntautuneisuus. Tämä vaikuttaa siihen, kuinka hyvin tehdyt ratkaisut tulevat saavuttamaan asetetut tavoitteet. Päätöksenteon toimintavaiheessa valittu vaihtoehto toteutetaan ja viimeisessä vaiheessa arvioidaan toiminnan onnistumista. (Helkama ym. 2010, 155.) Sosiaalityössä on usein liian vähän aikaa ja resursseja päätöksentekoon. Päätökset voivat perustua liikaa esimerkiksi vuosibudjetin vaatimukseen sekä laadittuihin strategioihin. Sosiaalityön johtajalta voi puuttua rohkeus päätöksien toimeenpanoon oman näkemyksensä pohjalta. Päätöksenteon pohjalla on käytännön järkeen perustuvia arkiteorioita, jotka on omaksuttu sosiaalisen kanssakäymisen ja kokemuksen kautta.



## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Idean tutkielmani aiheesta sain sosiaalityön johtotehtävissä toimivalta esimieheltäni. Pääaiheen sisältö on muokkautunut tutkielman edetessä omassa työssäni aikuissosiaalityön parissa heränneistä ajatuksista toimeentulotuesta ja sosiaalialan johtamisesta. Toimeentulotukea koskeva tutkimus on ajankohtaisempaa kuin koskaan ennen sitä koskevien uudistusten vuoksi. Toimeentulotuen maksatuksen siirtyminen Kelaan on yksi suurimpia uudistuksia, jolla on myös vaikutuksia kunnan talouteen. Jatkuva muutos sosiaalialalla vaatii myös johtajuudelta uudistumista. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin sosiaalityön johtajien näkemyksiä, jotka koskevat toimeentulotukea ja sen kehitystä omassa kunnassa. Tarkoitukseni on selvittää, mitä keinoja he ovat käyttäneet toimeentulotukimenojen kasvun hillitsemiseksi. Tutkimuksessani olen myös kiinnostunut lähijohtajien käsityksistä siitä, mitä perustoimeentuloturvan siirtyminen Kelan maksettavaksi käytännössä merkitsee.

Tutkimukseni lähestymistavaksi valikoitui kvalitatiivinen ote ja analyysimenetelmänä käytän temaattista analyysiä. Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on kuvata todellista elämää kokonaisvaltaisesti erilaisia ilmiöitä kuvaten, ymmärtäen, selittäen ja soveltaen (Tuomi & Sarajärvi 2002, 87). Tutkielmassani tämä tarkoittaa sitä, että aineisto koostuu kohdejoukolle tehdyistä haastatteluista ja vastauksia on analysoitu siten, että niissä pääsee mahdollisimman hyvin esiin haastateltavien näkemykset siinä muodossa kuin ne on tarkoitettu.

Tutkimustani varten olen haastatellut kuutta sosiaalityön johtajaa eri puolilta Suomea. Haastateltavien kuntien sosiaalijohtajien valikoituminen tapahtui perehdyttyäni Tilastokeskuksen tilastoraporttiin (2014/14) toimeentulotuen menoista 2013. Tilastoraportin perusteella valitsin eri puolilta Suomea erikokoisia ja erityyppisiä kuntia, joissa toimeentulotukimenot ovat pysyneet ennallaan tai vähentyneet verrattaessa vuoteen 2012. Tutkielmani tarkoituksena on kuvailla ja analysoida, mitä ajatuksia sosiaalityön johtajissa herää, kun he puhuvat toimeentulotukimenoista, käytetyistä keinoista toimeentulotukimenojen hillitsemiseksi sekä sosiaalityön johtajien käsityksistä tavastaan johtaa. Lisäksi selvitetään arkiteorioiden käytön osuutta toiminnassa. Tutkimuskysymykseni ovat: Millaisia ovat sosiaalityön johtajien näkemykset toimeentulotukimenojen kasvun syistä omassa kunnassa ja mitä toimia on tehty toimeentulotukimenojen hillitsemiseksi. Kysyn myös, kuinka sosiaalityön johtajat arvioivat toimeentulotuen ja toimeentulo-

tukimenojen kasvun kehittyvän lähivuosina. Tutkimuskysymysten muodostaminen on mielestäni kaikkein vaikeinta ja kysymykset tarkentuivat ja täsmentyivätkin tutkimuksen aikana. Myös aineistosta voi nousta esiin jotain yllättävää ja mielenkiintoista, jota haluaa tutkia.

## 5.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tehtävää tarkasteltaessa huomioitavaa on toimeentulotukea koskevan tutkimuksen vähyys. Toinen suhteellisen vähäinen tutkimuskohde on sosiaalityön johtajien näkemykset työstään. Tavoitteenani onkin selvittää sosiaalityön johtajien näkemyksiä johtamistavastaan ja sitä, miten se ohjaa heidän toimintaansa. Ajatuksenani on kerätä tietoa kokemusperäisen, arki-psykologiaan nojautuvan johtamisen merkityksestä työskentelyssä. Pro gradu -tutkielmani painottuu sosiaalijohtajien näkemyksiin toimeentulotuesta kustannusten, asiakkaiden ja Kela-siirtymisen kannalta sekä oman työtavan pohdintaan.

Tutkimuskysymykset muodostuivat seuraaviksi:

- 1) Millaisia ovat sosiaalityön johtajien näkemykset toimeentulotukimenojen kasvun syistä omassa kunnassa?
- 2) Millaisia toimia on tehty toimeentulotukimenojen hillitsemiseksi?
- 3) Millainen on sosiaalityön johtajan arvion mukaan toimeentulotuen kehitys tulevaisuudessa?

## 5.2 Aineiston keruu

Aineistonkeruumenetelmänä käytän puolistrukturoitua teemahaastattelua, koska haluan antaa haastateltaville mahdollisuuden kertoa mielipiteistään omin sanoin ja saada esiin yksilön kokemuksia, uskomuksia, ajatuksia ja tunteita. Puolistrukturoitu teemahaastattelu sijoittuu lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimaastoon. Yksityiskohtaisten kysymysten sijaan teemahaastattelu etenee valittujen keskeisten teemojen varassa. Haastateltaville teemahaastattelussa esitetyt kysymykset ja niiden järjestys vaihtelevat haastattelusta toiseen, mutta teema-alueet ovat kaikille samat (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48).

Tein haastattelut puhelinhaastatteluna helmi-toukokuussa 2015. Puhelinhaastattelu ei sovi kovin hyvin kvalitatiiviseen tutkimuksentekoon, koska siitä puuttuu kasvokkain tapahtuvan haastattelun näkyvät vihjeet, kuten ilmeet ja eleet. Hirsjärvi ja Hurme (2001) myöntävät puhelinhaastattelun suurimpia etuja olevan mahdollisuuden tavoittaa kiireisiä ja kaukana asuvia henkilöitä. (Mt. 64–65.) Teemahaastattelun periaatteiden mukaisesti pohjana on haastateltavien kokemus tilanteesta. Teoreettinen viitekehys muodostui tutkittavan asian eri osiin ja rakenteisiin tutustumisella. Tämän perusteella muodostin alustavan teemahaastattelurungon. Teemojen valintaan osaltaan vaikutti tutkijan esitiedot aiheesta.

Haastateltavat valikoituvat Tilastokeskuksen tilastoraportin toimeentulotukimenojen perusteella niistä kunnista, missä toimeentulotukimenot ovat vähentyneet tarkastelujakson 2013–2014 aikana. Tutkimusluvan jälkeen lähetin haastattelupyynnön sähköpostitse haastateltaville. Sähköpostin liitteenä oli teemahaastattelurunko (liite 1), jonka olin laatinut ennen haastattelupyyntöjä, sekä saatekirje (liite 2). Kuusi haastattelupyynnön saaneista sosiaalityön johtajista lupautui haastateltavaksi. Sähköpostin välityksellä sovimme sopivan haastatteluajankohdan puhelinhaastattelua varten. Haastattelut suoritin puhelimitse siitä syystä, että pitkien välimatkojen vuoksi tämä oli ainoa mahdollisuus toteuttaa haastattelut. Kuntien sosiaalityön johtajien haastateltavaksi saaminen oli vaikeaa. Alun perin tarkoituksena oli haastatella kymmentä sosiaalityön johtajaa eri kunnista. Sosiaalityön johtajat olivat kiireisiä, ja koska haastateltavaksi valikoitui vain toimeentulotukimenojen hallinnassa hyvin pärjänneitä kuntia, haastateltavien määrä jäi suhteellisen pieneksi.

Teemahaastattelurunko rakentui teoreettisen viitekehysten, tutkimuskysymysten ja erityisesti tutkimusaiheeni pohjalta. Aluksi kysyttiin taustatietoja. Taustatiedoissa kysytyjä asioita olivat ikä, sukupuoli, koulutus- ja johtamistausta, kokemus esimiestehtävistä sekä alaisten määrä. Lisäksi pyydettiin kuvailemaan lyhyesti työtä ja toimenkuvaa. Ensimmäinen teema käsitteli sosiaalialan johtamista, omia johtamistaitoja ja taitojen näkymistä päätöksenteossa ja työssä sekä näkemyksiä johtamisen haasteista nyt ja tulevaisuudessa. Toinen teema käsitteli toimeentulotukea koskevia kysymyksiä. Näkemyksiä haettiin toimeentulotuen menojen kehityksestä kunnissa ennen, nyt sekä tulevaisuudessa ja siitä, mitä keinoja on käytetty menojen hillitsemiseksi. Kolmas teema-alue käsitteli sosiaalityön johtajien näkemyksiä perustoimeentulotuen maksatuksen siirtymisestä Kelaan ja sitä, millaisia vaikutuksia siirrolla uskotaan olevan sosiaalityöhön ja asiakkaiden elämään. Viimeisessä osassa selvitettiin sosiaalijohtajien näkemyksiä toimeentulotuen tulevaisuudesta.

Haastatteluaineiston keräsin muistiinpanojen avulla. Puhelinhaastattelussa keskustelu eteni nopeasti ja keskittyi hyvin varsinaiseen asiaan. Koska puhelinhaastatteluissa ei ollut mahdollisuutta käyttää äänitystä, tein valintoja muistiin kirjoitettavan aineiston suhteen. Tekemäni koehaastattelu ei antanut aihetta muuttaa kysymyksiä, ja koin saavani vastauksen tutkimuskysymyksiini. Haastattelujen kesto oli kolmestakymmenestä minuutista viiteenkymmeneen minuuttiin. Hyvin tehty pohjatyö nopeutti haastattelun kulkua. Kaikki haastateltavista sosiaalityön johtajista olivat paneutuneet kysymyksiin, ja he olivat miettineet vastaukset hyvin etukäteen, joten vastauksista oli nähtävissä haastateltavien pitkä työura ja ammattitaito. Tämä oli helpottava tekijä haastattelussa, ja mielestäni tilaa jäi myös teemarungon kysymysten ulkopuoliseen mielipiteiden ja ajatusten vaihtoon.

### 5.3 Aineiston analyysi

Valitsin aineistoni analyysitavaksi temaattisen analyysin, koska se antaa joustavan tavan analysoida aineistoa ilman ennako-odotuksia. Temaattisen analyysin tavoitteena on kuvata, analysoida ja raportoida aineistosta esille nousevia teemoja yksityiskohtaisesti. Temaattinen aineisto voi olla aineisto- tai teorialähtöistä. Aineistolähtöinen analyysi perustuu teemojen löytymiseen ilman ennalta määrättyjä kehikkoja ja tutkijan esioletuksia. Teorialähtöisessä temaattisessa analyysissä tutkija tarkastelee aineistoa teoreettisesta näkökulmasta, ja teeman tulee silloin sisältää jotain tutkimuskysymyksen kannalta olennaista. Muiden laadullisten menetelmien tapaan pyrkimyksenä on etsiä aineistosta toistuvia asioita, merkityksiä tai ilmiöitä ja muodostaa niitä yhdistäviä teemoja. (Braun & Clarke 2006, 79–81.)

Vaikka menetelmäni ei ole teoriasidonnainen, hyödynnän aineisto- ja teorialähtöistä sisällönanalyysin yhdistelmää, koska teemoitteluni pohjana on teoreettisesti muodostettu teemarunko. Teemoitteluni perustuu sosiaalialan johtamistaitoihin ja prosessinhallintaan, kun sitä tarkastellaan sosiaalipalvelujärjestelmän ja organisaation sisäisen toiminnan kautta. Toimeentulotukimenoja tarkastellaan yhteiskunta-, organisaatio- ja yksilötasolla peilattuna sosiaalityön johtajien käsityksiin asioiden tilasta.

Sisällönanalyysissä aineisto pilkotaan osiin tarkastellen, etsien yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia niitä eritellen ja lopuksi asioita yhteen tiivistäen. Sisällönanalyysin avulla ilmiöstä tehdään tiivis kuvaus kytkien tulokset laajempaan kontekstiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.)

Tarkastellessani haastatteluaineistoa esiin nousi runsaasti erilaisia teemoja. Näitä olivat esimerkiksi sosiaalityön johtajien näkemys johtamistaidoistaan, kokemusperäinen tieto, hallinnollisen osaamisen vaade, johtamistaitojen vaikutus päätöksentekoon ja taloudenhallintaan sekä oletukset toimeentulotuen tulevaisuudesta tulossa olevien suurien muutosten myötä.

Teemojen lähemmän tarkastelun kautta edellä mainituista alateemoista alkoi muodostua isompia kokonaisuuksia eli yläteemoja. Yläteemaksi jäivät pääluokat, joita olivat sosiaalialan asiantuntijuus, toimeentulotuki sekä Kela-siirto.

Teemoittelua varten tein taulukon, johon on kerätty pääteemat sekä niihin liittyvät alateemat tutkimusaiheittani koskien.

TAULUKKO. Teema-aiheiden tiivistelmä.

<b>Yläteemat</b>	<b>Alateemat</b>
Sosiaalialan asiantuntijuus	Sosiaalialan johtamisen erityispiirteet Asiantuntijuuden johtaminen – kokemustieto – asiantuntijatieto – osaaminen
Toimeentulotuki	Menojen hallinnan keinot: – sisäiset ohjeet – työllisyydenhoito – sosiaalityön johtajan päätöksenteko – toimeentulotuen uudistukset – henkilöstö, resurssit – linjaukset – aikuissosiaalityön tulevaisuus
Kela-siirto	Perustoimeentulotuen maksatus Kelaan 1.1.2017 – asiakasnäkökulma – kustannusvaikutus – yksilön vastuun kasvaminen – yhteiskunnalliset asennemuutokset

#### 5.4 Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden arviointia

Jennifer Mason (2002, 79–80) kehottaa kirjassaan laadullista tutkimusta tekevää haastattelijaa pohtimaan tarkasti eettisiä kysymyksiä. Eettisiksi kysymyksiksi laadullisessa tutkimuksessa Mason (2002) mainitsee erilaisia tekijöitä, kuten luottamuksen rakentaminen, vahingoittamattomuuden vaade sekä anonymiteetistä huolehtiminen. Samoilla linjoilla eettisten kysymysten

kohdalla ovat esimerkiksi tutkimuseettisen neuvottelukunnan TENKin (2009, 1–2) ihmistieteisiin luettavien tutkimusalojen eettiset periaatteet. Eettiset periaatteet jaetaan pääpiirteissään kolmeen osaan: tutkittavan itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen, vahingoittamisen välttämiseen ja yksityisyyden sekä tietosuojan turvaamiseen.

Mason (2002) neuvoo aloittamaan haastattelun miettimällä ensiksi, mitä kysyy. Eettiset kysymykset nähdään yksityisyyteen ja persoonaan liittyvinä asioina. Luottamuksen rakentaminen on erityisen tärkeää, jos haastattelussa käsitellään erilaisia traumoja, tragedioita tai laittomaan toimintaan liittyviä asioita, jotka voivat aiheuttaa henkistä haittaa haastateltavalle. Kysymykset eivät saisi halventaa, suututtaa tai huolestuttaa haastateltavaa. Toiseksi on mietittävä, miten kysyy. Tekeekö tutkija kyselyn tylsäksi, kysyykö liian suoraan edeten ja ohjaten haastateltavaa, seuraten hänen reaktiotaan tai käyttäkö tutkija erilaisia kikkoja saadakseen haastateltavan hämmennyksiin ja kokemaan olonsa epämukavaksi. Kolmanneksi on syytä miettiä, mitä tutkija antaa haastateltavan kertoa. Haastateltavan tulisi saada kokemus luottamuksesta ja arvostuksesta. Tilanteen tunnelmasta tulisi myös etukäteen päättää, onko se keskustelunomainen vai terapeutin. Tutkijan tulee lisäksi miettiä, miten hän takaa luottamuksen sekä anonymiteetin haastattelussa pitäen sen minkä lupaa. Tutkijan on hyvä myös pohtia tilannetta, jossa tutkija voi kokea, ettei saa tutkimuksessa tuoda esiin tärkeäksi katsomiaan tuloksia haastateltavan voimastahtoisuuden tai kontrolloivuuden vuoksi. (Mt. 80.)

## 6 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä osiossa tarkastellaan puhelimitse tehtyjen haastattelujen vastauksia analysoiden niitä. Haastatteluun vastanneet kuusi sosiaalityön johtajaa työskentelivät eri ammattinimikkeillä, kuten sosiaalijohtaja, sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja, perusturvajohtaja, aikuissosiaalityön esimies ja toimeentulotukipäällikkö sekä perhepalveluiden johtaja. Kaikki vastaajakunnat olivat kuntayhtymiä, maakuntia tai yhteistoiminta-alueita. Kuntatyypit vaihtelivat kaupunkimaisen, taajaan asutun sekä maaseutualueiden kuntien välillä. Haastatteluun suostuneet kunnat sijaitsivat Etelä-Savossa, Kainuussa, Pirkanmaalla, Pohjois-Savossa ja Satakunnassa. Haastateltavien keski-ikä oli 57 vuotta vaihdellen 49 ja 62 ikävuoden välillä. Sosiaalityön johtajien alaisten lukumäärä vaihteli 1 ja 72 työntekijän välillä. Haastateltavista neljällä oli yhteiskuntatieteiden maisterin koulutus ja yhdellä merkonomien koulutus. Kaikilla haastateltavilla oli johtamiseen liittyvää koulutusta kuten AMK-tasoinen johtamiskoulutus, JET, erikoistumisopinnot ja erilaisia lyhyempiä esimiestyöhön liittyviä koulutuksia, omaehtoisia ja kaupungin tai kunnan järjestämiä täydennyskoulutuksia. Kaikkia haastateltavia sosiaalityön johtajia yhdisti pitkä työkokemus sosiaalialan erilaisissa tehtävissä. Esimiestyöstä kaikilla haastateltavilla oli työkokemusta, joka vaihteli 1 ja 29 vuoden välillä.

Sosiaalityön johtamista ja johtamistaitoja käsitellään tutkimuksessani suhteellisen paljon toimeentulotukiasioiden lisäksi. Uskon sosiaalityön johtamisella ja sen tavoilla sekä sillä, kuka on kunnassa valikoitunut kyseiseen tehtävään, olevan suuri merkitys sille, miten, missä, koska ja kuinka toimeentulotukea koskevat asiat tullaan tulevaisuudessa toteuttamaan kunnassa. Oma hypoteesini on, että sosiaalityön johtotehtävissä olevat käyttävät päätöksenteossaan arkipsykologiaa eli kokemusperäistä tietoa enemmän kuin johtamisoppien tai teorioiden tuomaa tietoa. Yhteiskunnallisella tasolla päätetään suuremmista linjoista, mutta tehtävää kuntiin jää edelleen. Suunnan, mihin aikuissosiaalityötä kunnassa lähdetään viemään, näen perustuvan paljon siihen, miten kunnan sosiaalityön johtajien näkemykset ovat kehittyneet heidän kokemusperäisen osaamisensa pohjalta. Kokemus kun muokkaa myös ihmisen näkemyksiä asioista ja ilmiöistä. Päätäjänä he edesauttavat tulevaisuuden toimeentulotuen muodonmuutoksen onnistumisessa.



## 6.1 Johtamistaidot

Sosiaalityön johtajien näkemyksen mukaan tärkeimmäksi johtamistaidoksi nimettiin sosiaaliset taidot, jonka mainitsivat kaikki haastateltavat. Ilman hyviä sosiaalisia taitoja nähtiin työn tekeminen vaikeana, koska hyviä sosiaalisia taitoja tarvitaan työyhteisössä henkilöstön, päättäjien ja erilaisten yhteistyötahojen kanssa toimiessa. Sosiaalinen taitavuus nostettiin ykköseksi tarpeissa sekä yleisesti sosiaalialaa johdettaessa että omia johtamistaitoja analysoitaessa. Sosiaalisista taidoista keskusteltaessa haastateltavat yhdistivät tähän kategoriaan ihmissuhdetaidot sekä neuvottelutaidot. Ihmissuhdetaidoista mainintoja saivat kannustava ja tukeva johtamistapa, tasa-arvoinen kohtelu sekä kyky ottaa henkilöstö mukaan palveluiden ja toimintojen kehittämiseen.

Sosiaalialan johtamisesta haastateltavat korostivat perustehtävän mielessä pitämisen tärkeyttä ja sen ajatuksen säilyttämistä, että töissä ollaan kuntalaisia varten. Kysyttäessä, kumpi on tärkeämpi, substanssi- vai hallinnollinen osaaminen, vastauksissa korostui kummankin osaamisen tärkeys. Viisi vastaajista koki substanssiosaamisensa olevan vahvempaa kuin hallinnollisen osaamisen. Kaksi vastaajista vastasi osaamisensa jakautuvan tasan kahtia substanssin ja hallinnollisen osaamisen välillä. Neuvottelutaidot ja verkostojohtamisen vahvuutenaan mainitsi yksi haastateltavista. Muiden haastateltavien puheissa neuvottelutaidot yhdistyivät sosiaaliin ja ihmissuhdetaitoihin.

Oman johtamisosaamisensa ja vahvuutensa johtajina haastateltavat näkivät koostuvan edellä kuvatusta kokemusperäisestä substanssiosaamisesta, rohkeudesta puuttua asioihin, työntekijöiden motivoinnista, sosiaalisesta kyvykkyydestä, yhteistyötaidoista sekä kyvystä asettaa tavoitteita kunnan strategia huomioiden. Henkilöstöjohtamisessa haastateltavat mainitsivat taidoikseen esimerkiksi sen, että heitä on helppo lähestyä, he kokevat tulevansa toimeen kaikkien kanssa sekä ovat oikeudenmukaisia ja tasapuolisia työntekijöiden kohtelussa.

Kehittämistyöstä oltiin myös kiinnostuneita ja sen koettiin tuovan sisältöä työhön. Kehittämistyöhön ovat kaikki haastateltavat joutuneet osallistumaan esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen yhdistymisen ja kuntaliitosten muodostamisen myötä. Positiivisena näkyy kuitenkin se, että haastateltavat kokivat kehittämisen mieluisena asiana. Yksi haastateltavista koki erityisenä vahvuutenaan työn kehittämisen ja erilaisten kehittämishankkeiden läpiviemisen.

*”Olen saanut asioita menemään eteenpäin. Kehittämishankkeita ei ole helppoa saada liikkeelle ja kolmannen sektorin toimijoiden mukaan saaminen toi onnistumisen tunteen. Näissä näkyy osaamiseni.” H3*

Talousasioiden hallinta nähtiin kuitenkin lähes yhtä tärkeäksi osaamisalueeksi kuin substanssi-osaaminen. Haastateltavien koulutus- ja työkokemushistoria on painottunut enemmän substanssiosaamisen kerryttämiseen. Kaikilla haastateltavilla oli jonkintasoista talousosaamisen koulutusta takanaan, mutta kaikki vastaajat yhtä lukuun ottamatta kokivat tarvitsevansa lisää taloushallinnon koulutusta. Kunnallishallinnon ja taloushallinnon rahoituskuvioiden tuntemus nähtiin välttämättömänä taitona työssä. Yksi haastateltavista mainitsi vahvuusalueenaan yhteiskunnallisen tiedostamisen ja kiinnostuksen yhteiskunnallisiin tapahtumiin.

*”Kiinnostus siihen, mitä sosiaalialan ympärillä tapahtuu ja minkälaista keskustelua kulloinkin yhteiskunnassa käydään, on viesti ylemmälle taholle sekä työntekijöille.” H4*

Tarkasteltaessa sosiaalityön johtajien näkemyksiä siitä, käyttävätkö he työssään jotakin johtamisteoriaa vai kokemusperäistä osaamista, lähes kaikki haastateltavat vastasivat käyttävänsä kokemusperäistä osaamista enemmän. Päätöksenteon koettiin olevan helpompaa kokemuksella saavutetun tiedon vuoksi.

*”Pitkä kokemus työstä lisää ihmissuhdetuntemusta. Varmuus työhön syntyy vanhan kokemustiedon perusteella. Vankka kokemus herättää luottamusta, arvostus kasvaa ja sinua kuunnellaan.” H2*

Osa haastateltavista mainitsi kiinnostuksen puutteen erilaisiin johtamisteorioihin olevan syynä johtamisteorioiden käyttämättömyyteen. Osa mainitsi seikan, että ei tietoisesti käytä johtamisteorioita työssään. Yksi haastateltava nosti esiin vastuuttamisen ja yhdessä johtamisen mallin.

*”Jokaisen ottaessa vastuuta tekemisistään ja samalla hyödyntäen tiimin jäsenten eli työntekijöiden asiantuntemusta, on löydettävissä käsite jaettu johtajuus. Jaettu johtajuus voidaan katsoa kuuluvan johtamisteorioihin ja olevan juuri arkikokemukseen perustuvaa.” H5*

Yksi haastateltavista kertoi käyttävänsä Balanced Scorecard (BSC) -tasapainotettua mittaristoa työvälineenään toiminnassaan. Tasapainotetun mittariston avulla pyritään kuvaamaan tuloksia

ja keinoja, joilla ne pyritään saavuttamaan yrittäen ymmärtää suorituskykyyn vaikuttavia syy-seuraussuhteita. Tasapainotettu mittaristo perustuu taloudelliseen, asiakas-, sisäinen prosessi- ja oppimisen ja osaamisen näkökulmiin.

*”Tasapainoinen johtamistapa löytyy yhdistämällä johtamisteoria ja kokemuspe-  
räinen johtaminen toisiinsa.” H3*

Haastatelluista sosiaalityön johtajista suurin osa oli ylennyt tehtäviinsä oman työn sisällä. Yksi haastateltavista kertoi, että aloittaessaan ruohonjuuritasolta hän huomasi, ettei alkuun omannut johtamistaitoja.

*”Yhteenotot entisten työkavereiden ja nykyisten alaisten välillä oli väistämätöntä. Lisäksi oma esimies vaihtui ja vertaistuki jäi vähäiseksi. Lisäksi ohjeet ja säännöt puuttuivat tai niistä ei pidetty kiinni, mikä vaikeutti johtamistyöskentelyä. Miten innostaa erilaisilla persoonilla varustetut työntekijät aina uudelleen työhönsä ja miten onnistun pitämään tavoitetilaa yllä? Nyt kymmenen vuoden kokemuksen jälkeen tulokset alkavat näkyä virkistäen ja antaen itselle uskoa tekemäänsä työhön.” H1*

Omien johtamistaitojen kehittämiseksi kaivattiin koulutusta. Tämän avulla toivottiin voivan henkilöstöjohtamistaitoja sekä talousosaamista kohentaa. Henkilöstöjohtamisen osalta esiin nousi vaikeiden tilanteiden ratkaisemiseen tarvittavien kykyjen opettelu sekä jäməkkyuden lisääminen. Yksi haastateltavista mainitsi haluavansa kehittää lisäksi esiintymistaitojaan. Hän koki esiintymisen olevan heikko puoli ja joutuvansa tekemään paljon työtä esiintymistaitojen kehittämiseksi. Vertaistukea sekä vapaamuotoista olemista yhdessä muiden esimiesten kanssa toivottiin. Kollegoita tavataan lähinnä erilaisissa koulutustilaisuuksissa, mutta niiden aikana ei yleensä ehditä näkemyksiä jakamaan.

Sosiaalityön johtajien arkiteorioiden käyttö johtamistyössä näkyi tarkasteltaessa työelämässä tarvittavia taitoja ja johtamisosaamista. Johtamisosaamisen voidaan katsoa koostuvan seuraavien tiedollisten ja taidollisten taitojen kokonaisuudesta: persoonalliset valmiudet, luovuus ja ongelmanratkaisukyky, sosiaaliset taidot, organisaatio-osaaminen ja ammattialan osaaminen. (Viitala 2005, 115–116.) Kaikki haastateltavat mainitsivat osaamisensa koostuvan edellä kuvatuista seikoista.

Paras asiantuntijuus koostuu mielestäni muodollisen ja epämuodollisen tiedon yhdistelmästä. Muodollisella eli formaalisella tiedolla tarkoitetaan tieteellistä tietoa ja epämuodollisella tiedolla tarkoitetaan kokemuksen kautta saavutettua tietoa, jota ei pystytä kirjallisesti ja tieteellisesti esittämään (Rinne, Kivirauma & Lehtinen 2004, 16–17).

Haastateltujen sosiaalityön johtajien pitkä sosiaalialan työkokemus on kartuttanut nimenomaan oman alansa substanssiosaamista. Asiantuntijakokemuksen katsottiin koostuvan kokemuksen mukanaan tuomasta arjen ajattelusta. Kokemusperäisen eli arkiteorian käyttö koettiin itselle luontevaksi työskentelytavaksi. Haastatelluilla yhtä lukuun ottamatta oli korkeakoulututkinto. Johtamiseen liittyvää koulutusta oli myös jonkin verran, mutta pääsääntöisesti kaikki kokivat tarvitsevänsä lisää hallinnollista koulutusta.

*”Tulevaisuudessa tarvitaan uutta osaamista. Ei niin paljon substanssiosaamista vaan johtamiskoulutus pohjaista osaamista.” H6*

Sosiaalityön johtajista osa oli kohonnut tehtäväänsä perustehtävien tasolta, ja näissä tapauksissa kokemusperäinen tieto nähtiin pääsyynä tehtävissä etenemiseen. Persoonalliset ominaisuudet ja halu tehdä esimiestyötä vaikuttivat osaltaan tehtävänkuvan muutoksiin. Saavutetun substanssiosaamisen nähtiin mikro- ja mesotasolla tarkasteltuna auttavan henkilöstön johtamisessa, etenkin ongelmien ratkaisuun ja luottamukseen liittyvissä asioissa. Hyvä oman alan ja organisaation tunteminen tuo varmuutta ja osaamisen tunteita työhön.

## 6.2 Johtamistyön haasteet

Sosiaalityön johtamisen haasteina nähtiin suuret muutokset koskien lakimuutoksia, palvelurakennemuutoksia ja rahan riittävyyttä palveluihin. Palveluiden keskittämisen ja suurten yksiköiden muodostumisen koettiin asettavan haasteita johtamistyölle. Vaarana nähtiin suurissa kuntaliitoksissa johtamistyön riittävyys, koska esimies saattaa olla kaukana työntekijöistään ja pulmatilanteissa apua tulisi saada välittömästi. Vastuuta nähtiin kasautuvan paljon yksittäisille ihmisille, mikä aiheuttaa riittämättömyyden tunnetta. Haastatteluissa nostettiin esiin myös työn kuluttavuus sekä sosiaali- ja terveystoimen erot työn arvostuksessa. Tasapuolisuutta toivottiin sosiaali- ja terveystoimen välille niin organisaatiotasoisesti kuin päätöksentekotasolla. Sosiaali- ja terveystoimen yhdistymisen myötä kokemuksena oli sairaalamaailman painottuminen keskusteltaessa esimerkiksi resurssien jaosta.

Työntekijöihin liittyviä mainintoja saivat esimerkiksi huoli siitä, miten työpaikat säilyvät aikuissosiaalityössä toimeentulotuen siirtyessä Kelaan ja toisaalta haasteena nähtiin myös ammattitaitoisen väen saanti tulevaisuudessa. Työntekijöiden motivointi ja heidän kehittämishalukkuutensa on yksi tulevaisuuden haasteista. Työnkuvien kehittäminen Kelaan siirtymisen jälkeen vaatii keskittymistä miettimään, mitkä ovat sosiaalityön ja ohjauksen tulevaisuuden tehtäviä.

### 6.3 Toimeentulotuen menojen hallinnan keinot kunnissa

Kaikissa haastatelluissa kunnissa toimeentulotukimenot ovat pysyneet ennallaan tai vähentyneet muutaman edellisen vuoden aikana. Suurimpana syynä menojen kurissa pysymiseen nähtiin olevan kunnan omat, sisäiset toimeentulotukiohjeet. Moni haastateltavista kertoi kunnan kiristäneen normejaan myöntämisperusteiden osalta. Kuntakohtaisen hyvin mietityn sisäisen ohjeistuksen nähtiin lisäävän työntekijöiden varmuutta päätöksenteossaan ja vaatineen sen, että työntekijät sitoutuvat kriteereihin. Harkintaa myöntämisperusteissa käytetään edelleen, mutta harkinnanvaraiset päätökset keskittyvät enemmän täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Useammassa kunnassa mainittiin ”tiukkuus” kaikkien tukien myöntämisessä. Etuuskäsittelijöiden palkkaaminen toimeentulotuen käsittelytyöhön nähtiin hyvänä. Kunnat ovat säästäneet toimeentulotukeen liittyvissä menoissa, koska etuuskäsittelijät pystyvät käsittelemään suurempia määriä toimeentulotukihakemuksia asiakasvastaanoton puuttuessa.

Kunnan hyvä työllisyysdenhoito ja hitaasti kasvaneet työttömyysluvut nähtiin menoja kurissa pitävänä seikkana. Hyvä yhteistyö TE-toimiston ja kuntouttavan työtoiminnan välillä on erityisen tärkeää työllisyysdenhoidon onnistumiseksi.

Kuntien normittamisen eli esimerkiksi kunnan vuokratason ja hyväksyttävien asumiskustannusten suuruudella koettiin olevan merkitystä toimeentulotukimenojen hillinnässä. Useassa kunnassa oli tehty tarkat ja tiukat linjaukset kohtuullisista asumismenoista. Yksi haastateltavista mainitsee, että heillä määriteltiin harkinnanvaraisen toimeentulotuen rajoja ja kuntayhtymän muodostamisen myötä pyrittiin takaamaan toimeentulotuen käsittelyn yhdenmukaisuus ja asiakkaiden mahdollisimman yhdenmukainen kohtelu. Osa kunnista on tehnyt kattavia palvelu- ja asiakassuunnitelmia asiakkailleen. Asiakkaiden elämänhallintaa pyritään vahvistamaan tuke-

malla asiakkaiden omaa vastuunottoa elämästään. Yhtenä menojen hillitsemisen keinona nähtiin kolmannen sektorin kanssa toimiminen sekä yhteistyön ja palveluiden järjestämisen suunnittelu.

Haastateltujen sosiaalityön johtajien näkemyksen mukaan sosiaalityöntekijät toimivat oman asiantuntijuutensa perusteella tietynlaisina muutosagentteina sosiaalityön kentällä. He toimivat tiedonsiirtäjinä ylemmälle päättäjätasolle ja työntekijätasolle (vrt. Hänninen & Komulainen 2015, 45). Hännisen ja Komulaisen (2015) pro gradu tarkasteli sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. Tutkielmassaan he ovat listanneet SWOT-analyysii hyödyntäen siirron vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Tiivistettynä esiin nousivat yhteistyö, asiakkaan asema ja tasa-arvoisuus, hakemisen anonyymisyys, alikäytön poistuminen ja mahdollinen menojen kasvu Kelassa sekä kunnissa. Mielestäni se, että esiin nousseet asiat ovat hyvin samankaltaiset kuin omassa tutkimuksessani, kertoo siitä, että haastatteleillani sosiaalityön johtajilla oli käytännön sosiaalityön tuomaa kokemusta, jonka pohjalta ratkaisujen teko muodostuu. Heillä on kykyä paneutua asiakkaan ja sosiaalityöntekijöiden asemaan päättäjien suuntaan tehtävän työn lisäksi.

Vaikutusta näkisin menojen hallintaan olevan myös kunnan koolla. Erään pienen kunnan sosiaalityön johtajan kommentti menojen kurissa pysymiseen vaikuttavista seikoista:

*”Talousarvio on alittunut ja menojen kasvu on ollut vuosia maltillista. Työttömyysaste on alueen alhaisinta ja kunnassa on tehty hyvää sosiaalityötä sekä työllisydenhoitoa. Nuoria on saatu jatkokoulutukseen ja syrjäytymisvaarassa olevia nuoria ei juuri ole nuorisotyöttömyyden puuttuessa. Sisäiset ohjeet ovat auttaneet menojen hallintaan suuresti. Lisäksi pienessä kunnassa oppii tuntemaan asiakkaat ja kunnalla on tarvittaessa mahdollisuudet räätälöintiin asiakkaan tarpeiden mukaisesti.”H2*

#### 6.4 Toimeentulotuki Kelaan?

Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan herätti tunteita haastatelluissa sosiaalityön johtajissa asian puolesta sekä vastaan. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna muutoksen etuina nähtiin sosiaalityön menetelmien kehittämismahdollisuudet, paine Kelan etuuksien muutostarpeelle sekä tasa-arvoisuuden lisääntymisenä. Valtion taloudellinen tilanne on tiukka, ja tällä

seikalla arvioitiin olevan vaikutusta tulevaisuudessa maksettavien tukien määrään. Hallinnollisesti Kela-muutoksen nähtiin kuitenkin vähentävän menoja. Perustoimeentulotuen maksatuksen siirtyminen Kelaan nähtiin yhteiskunnallisesti osittain positiivisena muutoksena. Kelan vahvojen perinteiden etuisuuksien maksajana nähtiin myös mahdollistavan toimeentulotuen maksatuksen siirtymisen onnistuneesti.

Uudistuksen positiivisina vaikutuksina sosiaalityön johtajat näkivät resurssien vapautumisen varsinaiseen sosiaalityöhön aiemmin perustoimeentulotuen käsittelyyn menevästä ajasta. Aikuissosiaalityön nähtiin painottuvan tulevaisuudessa enemmän ennaltaehkäisevän sosiaalityön suuntaan. Sosiaalityön näkyvyyden toivotaan kohentuvan ja sitä kautta myös arvostuksen sosiaalityötä kohtaan nousevan. Toimeentulotuen maksatuksen siirtyessä Kelaan positiivisena nähtiin se, että sosiaalityöntekijän harkinta kuitenkin jää työväliseksi.

Negatiivisina seikkoina nähtiin mahdollinen kunnan menojen kasvu lisääntyneiden asiakkaiden elämänhallintaan liittyvien ongelmien lisääntymisenä ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menojen suurena kasvuna. Syinä oletettuun menojen kasvuun nähtiin velvoitteiden, kuten opiskelupaikan hakemisen velvoite, puuttuminen, ensisijaisten etuuksien hakemattomuus sekä muu oman elatusvelvollisuuden laiminlyönti. Asiakkaiden, jotka ovat halunneet välttyä ”sossun” leimalta, ajatellaan uskaltautuvan hakemaan tukea kirjallisesti haettuna Kelasta. Toimeentulotuen alikäytön nähdään vähentyvän ja käänteisesti nostavan toimeentulotuen menoja.

Ajatus ”luukuttamisen” päättymisestä Kelasiirron myötä nähtiin puutteellisena. Toimeentulotuen harkinnanvaraisten etuuksien myöntämisen sosiaalitoimesta nähtiin edelleen jatkavan kahden luukun periaatetta. Osalle toimeentulotuen hakijoista kirjallinen hakemusmenettely sopii, mutta osa hakijoista tarvitsisi henkilökohtaista ohjausta työntekijältä esimerkiksi hakemuksen täyttöä varten ja tarvittavien liitteiden hankintaan.

Toimeentulotukiasiakkaiden aseman nähtiin kohentuvan ja tasa-arvoistuvan. Kuntien väliset erot tuen myöntämisen perusteissa poistuvat ja perustoimeentulotuen myöntämisperiaatteet ovat kaikille samat. Palveluiden saavutettavuus nähtiin puutteellisena pitkien matkojen vuoksi. Kelan aluetoimisto, jonne hakemukset lähetetään, voi sijaita hyvinkin kaukana. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa nähtiin ensiarvoisen tärkeänä. Mainintoja sai epäily yhteistyön sujuvuudesta Kelan ja kuntien sosiaalityön välillä. Asiakastietojen hallintaan perustuvat kuntien ja Kelan erilaiset tietojärjestelmät vaikeuttavat sujuvaa tiedonsiirtoa.

## 6. 5 Sosiaalialan lähijohtajien näkemyksiä toimeentulotuen tulevaisuudesta

Haastatellut sosiaalityön johtajat näkivät paljon haasteita toimeentulotuen kehityksessä tulevaisuudessa. Kela-muutoksen toivottiin tasavertaistavan toimeentulotukietuuden muiden sosiaalietuuksien kanssa. Mainintoja sai toimeentulotuen muuttuminen alkuperäisestä ajatuksesta lyhyestä asiakkuudesta pitkäaikaisasiakkuuteen. Toimeentulotuen ei nähty vastaavan toimeentulotukilaisissa mainittua tarkoitustaan enää tänä päivänä. Kansalaispalkan koettiin mahdollisesti olevan parempi vaihtoehto, koska toimeentulotuki ei ole tarkoitettu tämän kaltaiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Suurten ihmisjoukkojen nähtiin olevan riippuvaisia viimesijaisesta tuesta, eikä tilanteeseen ole näkyvissä helpotusta. Perustoimeentulotuen tason heikentämistä ehdotettiin yhdessä vastauksessa. Vastaajan mielestä toimeentulotuen varassa eläminen on liian kannattavaa, ja sen nähtiin aiheuttavan osaltaan asiakkuuden pitkittymistä. Muiden etuuksien kuten asumistuen nostoa pidettiin hyvänä vaihtoehtona. Yhteiskunnallisella tasolla esimerkiksi Kuntaliiton toiminnan ei nähty olevan ajan hermolla toimeentulotukiasioissa. Poliittisten päätäjien vastuuta tulevaisuudessa korostettiin. Poliitikotkin ovat voineet vieraantua yhteiskunnan heikompiosaisten todellisesta tilanteesta kauaksi. Kustannusten nähtiin kasvavan ja kustannusvaje saattaa muodostua sietämättömäksi. Kuntien maksuvastuun nähtiin säilyvän ennallaan ja menojen jatkavan kasvuaan. Sosiaalityön johtajien näkemyksissä mainittiin myös se, että toimeentulotukilakia olisi voitu uudistaa jo aiemmin ilman näin suurta muutostarvetta.

Tarkasteltaessa perustoimeentulotuen hakemisprosessia ongelmina nähtiin sähköisen asioinnin vähyys vielä tällä hetkellä. Tällä tarkoitettiin sekä yhtenäisten ohjelmistojärjestelmien puutetta että heikompiosaisten asiakkaiden kykyä hakea sähköisesti palveluita. Sähköisten palveluiden kehittäminen ja yhtenäistäminen on tärkeää. Toisaalta se, että Kelalla on jo tiedossa useimmat etuudet sekä pääsy verotustietoihin, helpottaa annettujen tietojen tarkastamista ja voi osaltaan ehkäistä väärinkäytöksiä.

Haastatelluista sosiaalityön johtajista yksi peräänkuulutti ajattelutavan muutosta. Tällä hän tarkoitti sitä, että ohjauksen määrää tulisi lisätä ja asiakas opetettaisiin maksamaan laskunsa itse. Tällä viitattiin siihen, että ongelmien pelätään monimutkaistuvan asiakkaan elämässä, jos esimerkiksi ei entiseen tapaan huolehdita, että vuokrat tulevat maksuun. Sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden panos on ollut suuri tässä kontrollitehtävässä. Tällä mielipiteellä viitattiin siihen, että jo kotona nuorille opetetaan ajatus, että ”hae sossusta” nuoren itsenäistymispyrkimyksissä esimerkiksi omilleen muuton yhteydessä. Ajattelumalliin siitä, miten huolehditaan



omasta elatusvelvollisuudesta, sekä siitä, mikä on toimeentulotuen tarkoitus, tarvitaan laajempaa tiedottamista ja ohjausta ajatusmallien muutokseen. Perustoimeentulotuen maksatuksen siirtymisen Kelan vastuulle sekä tietynlaisen kontrollin puuttumisen näki eräs haastatelluista voivan lisätä niiden määrää, jotka jättäytyvät toimeentulotuen varaan, kuten myös vaikuttavan nuoren velvoitteeseen hakea opiskelupaikkaa toimeentulotukea haettaessa. Systemi antaa näin mahdollisuuden tukien väärinkäyttöön.

Aikuissosiaalityön tulevaisuudesta näkemykset jakautuivat jonkin verran. Osa haastatelluista näki resurssien vapautumisen antavan tilaa sosiaalityön tekemiselle sekä lisäävän sosiaalityön arvostusta. Toisaalta uhkana nähtiin sosiaalityöntekijöiden työmäärän kasvu etuuskäsittelijöiden puuttumisen myötä ja asiakkaiden elämänhallinnan ongelmien syventyminen. Epäselvää on vielä, miten sosiaalityötä tehdään tulevaisuudessa. Ehkäisevän sosiaalityön osuutta painotetaan, mutta selkeää määrittelyä työn toteuttamiselle puuttuu. Muutoksen nähtiin osaltaan heikentävän sosiaalityön asemaa. Työkulttuurin ja toimintamallien muutossuunnitelmia tulisi jo kiiireesti tehdä kunnissa. Lisäksi kuntien pohdittavana on etuuskäsittelijöiden sijoittaminen muihin tehtäviin. Kaikissa kunnissa ei ole käytössä sosiaaliohjaajia, ja näihin tehtäviin osa kunnista on ajatellut siirtää etuuskäsittelijöitä. Tällöin uudelleen sijoittamisesta tulee haasteellisempaa kunnille. Huolta oli myös sosiaalityöntekijöiden vakanssien säilymisestä. Mikäli kunnissa nähdään tehtävän aikuissosiaalityön vähentyvän, tarkoittaa tämä myös sosiaalityöntekijöiden määrän vähentämistarvetta.

## 7 YHTEENVETO JA POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää sosiaalityön johtajien näkemyksiä niistä keinoista, joilla kunnissa on pystytty vaikuttamaan toimeentulotuen menojen kasvuun, sekä mitä sosiaalityön johtajat ajattelevat tulevasta perustoimeentulotuen maksatuksen siirrosta Kelalle. Tutkimukseni kytkeytyy ajatukseeni siitä, että sosiaalialalla päätöksenteko sekä johtaminen perustuvat kokemuksella hankittuun tietoon eli arkiteoriaan. Haastatelluilla sosiaalityön johtajilla oli pitkä työkokemus, mikä tukee ajatustani arkiteorian käytöstä työssä. Se, millaiseksi aikuis-sosiaalityö ja toimeentulotuki muodostuvat, perustuu pitkälti sosiaalialan virkamiesten ammatitaitoon. Tutkimusaineiston perusteella kokemusperäinen tieto nähtiin yhtä arvokkaana kuin teoretieto ja näiden tietopohjien yhteen sovittamisella saavutetaan alan asiantuntijuus.

Tutkimuksen tutkimusongelmat jaettiin kolmeen tutkimuskysymykseen, jotka olivat: Millaisia ovat sosiaalityön johtajan näkemykset toimeentulotukimenojen kasvun syistä omassa kunnassa? Millaisia toimia on tehty toimeentulotukimenojen hillitsemiseksi? Millainen on sosiaalityön johtajan arvion mukaan toimeentulotuen kehitys tulevaisuudessa? Vastauksia näihin kysymyksiin haettiin haastattelemalla kuutta eri puolella Suomea asuvaa sosiaalityön johtajaa. Keskeisiksi tarkasteltaviksi teemoiksi muodostuivat asiantuntijuus, toimeentulotuki ja Kela-siirto.

Tutkimusaiheen valinta sai alkunsa työstäni aikuissosiaalityön parissa. Keskustelut työyhteisöni sosiaalityön johtajan kanssa johtivat ajatukseen tarkastella toimeentulotukea ensiksi toimeentulotukitilastojen valossa ja etsiä niitä kuntia, joissa menot ovat pysyneet kurissa vaikeasta yhteiskunnan taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Kiinnostus heräsi siihen, mitä tarkastelussa hyvin pärjänneet kunnat ovat tehneet menojen hallitsemisen eteen. Sosiaalityön johtajilla ei usein ole mahdollisuuksia vertaistuen saamiseen. Esimerkiksi koulutuksia, joissa osallistujista löytyy toisten kuntien edustajia, on harvoin. Lisäksi koulutuspäivien aikana ei ole mahdollisuutta vapaaseen keskusteluun, jossa voisi vaihtaa ja vertailla tietoja. Pidin teemahaastattelua sopivana tutkimusmenetelmänä sen antaman väljyyden vuoksi. Temaattinen sisällön analyysi osoittautui hyväksi menetelmätavaksi sosiaalityön johtajien näkemysten selvittämiseen.

Aloitin tutkielmani teoreettisen osuuden käsittelemällä sitä, mistä *sosiaalityön johtajuus koostuu, johtamisteorioiden käytöstä sekä näkemyksestä omasta asiantuntijuudesta*. Teemahaastattelun rungon ensimmäinen osa rakentui tämän teeman ympärille. Haastatteluissa nousi esiin

tarve vahvaan hallinnolliseen ja substanssiosaamiseen. Molempien alueiden osaamista tarvitaan julkissektorin johtamisessa ja osa haastatelluista toivoikin saavansa hallinnollista ja johtamiskoulutusta tulevaisuudessa. Useimmat haastatelluista kokivat substanssiosaamisensa olevan vahvinta osaamista. Tämän koettiin johtuvan pitkästä työkokemuksesta ja kiinnostuksesta enemmän kokemusperäiseen oppimiseen teorioiden sijaan. Nämä osaamisalueet vahvistettuna hyvällä lainsäädännön tuntemuksella luovat tukevan pohjan päätöksentekoon.

Tarkasteltaessa sosiaalityön johtajien persoonallisia ominaisuuksia johtamistyössään haastateltavat näkivät vahvuutenaan olevan kokonaisuuksien hallintakyvyn, organisointikyvyn, sosiaaliset taidot, lähestyttävyyden sekä tavoitesuuntautuneisuuden. Avoimuus ja hyvä tiedottaminen saivat myös maininnat hyvän johtajan ominaisuuksina.

Suurin osa haastatelluista sosiaalityön johtajista kertoi, ettei tietoisesti käytä mitään johtamisteoriaa tai mallia johtamistyössään. Haastateltavat tunnistivat erilaisia teorioita, mutta teorioiden siirtäminen käytännön työhön koettiin liian hankalaksi. Julkisen sektorin jähmeys vastaanottaa uusia malleja nähtiin suurimmaksi esteeksi. Byrokraattisten järjestelmien vuoksi kaikki muutos vaatii pitkän ajan ennen kuin asiat alkavat toimia. Tulkintani mukaan painotus johtamisteorioissa on arkiteoriassa eli arkipsykologiassa. Työskentelymalleissa ja haastateltavien kommentteissa omasta johtamistavastaan löytyi kuitenkin piirteitä erilaisista johtamisteorioista, joita katsoisin heidän käyttävän tiedostamattaan työssään. Haastatteluissa nousi esiin kaksi tunnistettavaa johtamismallia: jaettu johtajuus sekä Balanced Scorecard (BSC) eli tavoitejohtamis pohjainen toiminnanohjauksen suorituskykymittaristo. Jaettu johtajuus sisältää strategiatasolla ylhäältä alas ja alhaalta ylös -ajattelutavan asiakkaat mukaan ottaen. (Niiranen ym. 2010, 172–173.) Omaan hypoteesiini arkiteorian käytöstä työskentelymenetelmänä osana päätöksentekoprosessia sain mielestäni vahvistuksen. Helkaman ym. (2015, 219) mukaan Susan Michie, Maartje M van Stralen ja Robert West (2011) määrittelevät ihmisen käyttäytymiseen vaikuttavina tekijöinä fyysiset ja henkiset kyvyt, motivaation sekä sosiaalisen ja fyysisen ympäristön. Nämä tekijät ilmenevät kaikissa teorioissa. Ajatukseni arkiteorian käytön suuresta osuudesta sosiaalialan työssä ja johtamisessa saa tukea haastatteluissa esiin tulleesta aineistosta. Samaan tulokseen kanssani johtamisteorioiden ja mallien käytöstä ovat päässeet muun muassa teoriaosuudessa mainittu Reikko ym. (2010, 9) lähijohtajuutta koskevassa tutkimuksessaan sekä sosiaalialan johtajuutta lähiesimiesten näkökulmasta koskeva tutkimus (Löf 2012, 56).

Sosiaalialan johtajuuden erityispiirteisiin voidaan katsoa asiantuntijuuden johtaminen. Haastateltavat eivät erikseen maininneet omaa asiantuntemustaan, vaan teemoittelun ja kategorisoinnin aikana tein tulkintaa haastatteluaineiston perusteella asiantuntijuuteen liittyen. Haastateltavat mainitsivat pyrkivänsä innoittamaan ja motivoimaan henkilöstöä sekä kannustamaan yhteiseen päätöksentekoon. Johtamisen nähtiin toteutuvan yhdessä ja itsensä johtamisen keinoin. Eräs haastateltavista käytti ilmiöstä sanaa jaettu johtajuus. Jaetussa johtajuudessa tavoitteena on sekä vastuuttaa että ottaa vastuu tekemisistään yksin sekä yhdessä. Jaetun johtajuuden työtavan tarkoituksena on nostaa kaikkien työyhteisön jäsenten osaaminen näkyväksi, missä toteutuu arkiteorian käytön ajatus hyvin. Osa sosiaalityön johtajista koki kuitenkin hallinnollisten tehtävien vievän liikaa aikaa perustehtävältä eli substanssiosaamiselta.

Verrattaessa aikaisempiin tutkimuksiin ja aiheesta tehtyihin kirjoituksiin on tutkimukseeni saadut sosiaalityön johtajien näkemykset yhteneväiset aiempien tutkimusten kanssa. Aiemmista tutkimuksista on löydettävissä haastateltavieni esiin nostamia seikkoja kuten johtamiskoulutus-tarve sosiaalialan johtamisen muuttuessa talouspainotteisempaan suuntaan, sosiaalialan erityisyyden tunnustaminen, päätöksentekoprosessiin vaikuttavat henkilökohtaiset tekijät, aikuis-sosiaalityön tulevaisuus sekä ajatukset tulevasta Kela-siirrosta hyvine ja huonoine puolineen. Tarkasteleman kansainväliset artikkelit käsittelivät arkiteoria-aihetta näistä näkökulmista. Tämä osaltaan kertoo jo valmiina olevasta korkeasta koulutustasosta. Kysymys oli enemmänkin johtamisosaamisesta ja johtamisteorioiden käytöstä työssä.

*Haasteina tulevaisuuden johtamisessa* nähtiin tavoitetilan ylläpito. Muutokset ja kehittämistyön jäljet näkyvät sosiaalityössä vasta vuosien päästä. Sosiaalityön johtajien pitää jaksaa pitää uskoa yllä ja valaa uskoa myös työntekijöihin. Asiakkaiden pysyminen sekä vaikeimmassa asemassa olevien ohjautuminen Kelasta sosiaalitoimeen nähtiin haasteena. Se, miten ohjaamme asiakasta ja millaiset ennaltaehkäisevät palvelut kuntaan saadaan, nähtiin merkityksellisenä tulevaisuuden aikuissosiaalityölle. Muita esille nousseita huolenaiheita olivat sosiaalityöntekijöiden virkojen säilyminen, sosiaalitoimen ja Kelan välisen yhteistyön riittävyys sekä kokonaisuudessaan aikuissosiaalityön palveluiden kehittäminen. Eräs haastatelluista ehdotti palvelutarjotinta. Joissain kunnissa on otettu käyttöön palvelutarjotin, joka on sähköinen internetissä toimiva kokonaisuus, johon on kerätty yhteen kaikki kunnan tarjoamat palvelut. Palvelutarjotintmallin ideaa voisi hyödyntää laatimalla tarjotin koskien aikuissosiaalityön toimintakenttää.

Toiseksi pääteemaksi valikoituivat *toimeentulotukeen liittyvät asiat*. Tarkastelun kohteena olivat sosiaalityön johtajien näkemykset kunnan toimeentulotuen menojen nykytilasta ja kehityksestä muutaman vuoden aikana. Pääkysymys koski keinoja, joiden sosiaalityön johtajat uskoivat vaikuttaneen siihen, että kunnan toimeentulotukimenot ovat alentuneet tai pysyneet ennallaan. Tutkimuksessa nousivat esiin toimeentulotukea koskevat muutokset kuten esimerkiksi tuen muuttuminen lyhytaikaisesta tuesta pitkäaikaiseksi toimeentulotuen muodoksi ja tulevat toimeentulotukilakiuudistukset. Kela-siirron myötä toimeentulotuen uskotaan muuttuvan kaikille yhteneväiseksi etuudeksi. Suomen nähtiin tulevaisuudessa mahdollisesti siirtyvän perustulon maksamisen malliin. Kaiken kaikkiaan toimeentulotuen koettiin nykyisellä mallilla olevan vanhanaikainen ja lakiuudistuksia sekä uusia ajattelumalleja kaivattiin. Tulevaisuudessa kuntakohtaiset myöntämisperusteiden erot tulevat poistumaan. Toimeentulotuen Kela-siirron avulla haetaan säästöjä, mutta sosiaalityön johtajat näkivät matalamman Kelasta haettavan tuen hakukynnyksen vuoksi menojen kasvavan.

*Tärkeimpänä menojen hallinnan keinona sosiaalityön johtajat näkivät kuntaan laaditut omat sisäiset ohjeet.* Sisäisten ohjeiden avulla pystyttiin vaikuttamaan laskelmassa huomioitavien menojen suuruuteen määrittelemällä esimerkiksi kohtuulliset asumismenot. Useampi kunta oli myös kilpailuttanut tietyt toimeentulotukimenot, kuten silmälasit ja hautajaiskustannukset. Asiakkaat ohjataan hankkimaan tuotteet tai palvelut sovituista sopimusliikkeistä. Kunnan sisäisiä ohjeita nimitettiin ”toimintakäsikirjaksi”. Hallitut toimeentulotukilinjaukset ja toimeentulotuen myöntämiskriteerit loivat hyviä käytäntöjä työhön. Palvelusuunnitelmien laadinta toimeentulotukiasiakkaille koettiin hyvänä.

*Kunnan työttömyysaste ja työllisyyden hoito nähtiin kunnan toimeentulotukimenoihin vaikuttavana seikkana.* Kunnan työllisyystilanteen ollessa hyvä laskee toimeentulotuen hakijoiden määrä. Hyvällä työllisyystilanteella ja työllisyyden hoidolla voidaan vaikuttaa pitkäaikaisasiakkuuksien muodostumiseen. Työvoimatoimiston kanssa tehtävä yhteistyö aktivointisuunnitelmien laadinnassa ja kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisessa koettiin suorana säästönä kunnan menoihin. Sosiaalityön johtajat kokivat nuorten toimeentulotukiasiakkaiden määrän kasvaneen. Osalle nuorista ei löydy opiskelu- tai työpaikkaa nuorisotakuusta ja muista toimenpiteistä huolimatta. Maininnan sai myös nuorten oma haluttomuus suunnitella tulevaisuuttaan. Mikään opiskelupaikka ei ole ”mun juttu” ja työllistyminen ilman koulutusta on lähes mahdotonta. Kullen työssäni toisinaan sanottavan, että miksi opiskelisin, koska saan toimeentulotukena suurem-

man etuuden tekemättä mitään. Nuorilta puuttuu vielä kyky ajatella tämän asenteen kauaskantoisempia vaikutuksia. Osa nuorten vanhemmista myös ohjaa hakeutumaan sosiaalitoimistoon toimeentulotukiasiakkaaksi. Ajatus toimeentulotuen viimesijaisuudesta ja omasta elatusvelvollisuudesta on mielestäni päässyt vuosien varrella unohtumaan. Kattavan palvelusuunnitelman laatimisen ja ohjauksen turvin voidaan nuorten ja aikuistenkin elämänhallintaa kohentaa.

*Kolmas valitsemani teema käsittelee sosiaalityön johtajien näkemyksiä tulevasta Kela-siirrosta. Hallitus päätti kehysriihessään 25.3.2014 perustoimeentulotuen maksatuksen siirtymisestä Kelan vastuulle vuoden 2017 alusta alkaen. Siirtoa perustellaan asiakkaan tasavertaisuuden lisääntymisellä, kuntakohtaisten maksuperusteiden eroavaisuuksien poistumisella sekä sillä, että sosiaalityöntekijöiden perustoimeentulotuen hakemusten käsittelystä vapautuva aika pystytään kohdentamaan varsinaisen aikuissosiaalityön tekemiseen. Harkintaa vaativan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen jää edelleen kuntien vastuulle. (STM 2014, 251/2014.)*

Haastatteluissa oli nähtävissä sosiaalityön johtajien usko Kela-siirron onnistumiseen. Kelalla on vahvat perinteet erilaisten etuuksien käsittelyssä, ja Kelan koettiin pystyvän tämän uudistuksen toteuttamaan. Toimeentulotuen hakeminen Kelasta tapahtuu kirjallisesti. Ongelmaksi nähtiin mahdollinen Kelan toimipisteiden kaukainen sijainti, mikäli asiakas tarvitsee henkilökohtaista neuvontaa tuen hakemisessa. Huolta herätti myös se, onko Kelaan palkattu riittävä määrä etuuskäsittelijöitä hakemusten käsittelyä varten. Kelan laajemmat tietojensaantimahdollisuudet koskien esimerkiksi hakijan verotustietojen saantia nähtiin poistavan tukien hakua väärin perustein. Kela-siirto pakottaa osaltaan tarkastelemaan toimeentuloturvaa uusin silmin. Sosiaalityön johtajien mukaan toimeentulotukilakia olisi voitu muuttaa jo aiemmin. Toimeentulotuen katsottiin hukanneen alkuperäisen ajatuksen eli toimeentulotuen myöntämisen lyhytaikaiseksi avuksi elämän kriisitilanteissa. Tänä päivänä yhä useamman ainoana tulona on toimeentulotuki. Lisäksi pitkäaikaisasiakkaiden määrä on lisääntynyt. (THL 2013, tilastoraportti 14/2014.)

Kela-siirtoa puoltavina seikkoina haastateltavat näkivät yhdenvertaisen asiakkaiden kohtelun sekä yhdellä luukulla asioinnin. Asiakkaiden pallottelun luukulta toiselle sekä toimeentulotuen alikäytön uskottiin vähentyvän. Suurin osa haastateltavista uskoi Kela-siirron onnistuvan hyvin, koska Kelalla koettiin olevan vahvat perinteet tukien ja etuuksien myöntämisessä. Mikäli riittävä pohjatyö selvityksineen tehdään ennen siirtoa, uskotaan kaiken onnistuvan hyvin. Kela-

siirtoa vastaan olevina seikkoina nähtiin ongelmat palvelutarpeen tunnistamisessa, toimeentulotukimenojen kasvussa sekä sosiaalityöntekijöiden riittävydestä tehtävien siirrosta huolimatta. Sähköiseen asiointiin ja tiedonsiirtoon liittyvät seikat Kelan sosiaalitoimen välillä herättivät vielä huolta sosiaalityön johtajissa. Avoimiksi kysymyksiksi jäivät, miten sosiaalityö muuttuu tulevaisuudessa, miten asiakas saavuttaa Kelan palvelut sekä se, miten huolehditaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevista toimeentulotuen saajista. (Vrt. Hänninen & Komulainen 2015, 45.)

Aloittaessani tutkimuksen tekoa ja valitessani aihetta oli alun perin tarkoitus vain tarkastella kuntien toimeentulotukimenoihin vaikuttavia seikkoja. Aihepiiri laajeni pian käsittelemään, miten menojen hallintaan pystytään vaikuttamaan ja mihin päätöksenteko perustuu. Erityiseksi kiinnostuksen kohteekseni muodostui lähiesimiesten eli sosiaalityön johtajien, ei niinkään ylimmän johdon, näkemykset menojen hillinnän keinoista ja siitä, millä kompetenssilla päätöksenteko tapahtuu. Tutkimukseni aloitusvaiheessa ei vielä ollut tiedossa hallituksen päätöstä Kela-siirrosta. Koska toimeentulotukimenot tulevat kunnissa muuttumaan perustoimeentulotuen osalta Kelan vastuulle, valitsin yhdeksi aiheeksi sosiaalityön johtajien näkemykset tulevasta siirrosta. Tutkimukseni olisi voinut toteuttaa myös tiukemmalla rajauksella keskittyen pelkästään toimeentulotukimenoihin ilman johtamista ja arkiteoriaa. Valinnan tein kuitenkin toisin, koska uskon menojen hallinnan olevan paljolti riippuvainen juuri sosiaalityön johtajien tavasta johtaa ja tehdä päätöksiä. Haastattelumenetelmän valinta oli yksi vaihtoehto ja osaltaan valinnan saneli puhelinhaastattelua varten tarvittavan menetelmän sopivuus. Jatkotutkimuksen aiheena olisi mielenkiintoista tutkia, miten tässäkin tutkimuksessa esiin tulleisiin uhkiin on pystytty vastaamaan. Tämä vaatii kuitenkin sen, että Kela-siirto on ollut käynnissä jo jonkin aikaa. Tulevaisuudelta toivon rakentavaa keskustelua koskien toimeentulotukea kokonaisuudessaan. Lisäksi toivon sosiaalityön ja sen johtajien äänen kuuluviin saamista sekä sosiaalityön yleisen arvostuksen nousua.

## LÄHTEET

- Airio, I. (toim.) (2013). Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis on psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3.
- Brehm, J. (1993). Control, its loss and psychological reactance. Teoksessa Weary, G., Gleicher F. & Marsh K. L. (toim.) *Control, motivation and social cognition*, 3–30. New York: Springer-Verlag.
- Epstein, C. F. (2007). Great Divides: The Cultural, Cognitive, and Social Bases of the Global Subordination of Women *American Sociological Review* 2007 72 (1), 1–22.
- FINLEX. Laki toimeentulotuesta 1412/1997. <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1997/19971412>. Viitattu 30.9.2014.
- FINLEX. Lastensuojelulaki 13.4.2007 / 417. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#P35>. Viitattu 30.11.2014.
- Fisher, E. A. (2009). Motivation and leadership in social work management: A review of theories and related studies. *Administration in Social Work*, 33(4), 347–367.
- Helkama, K., Myllyniemi, R. & Liebkind, K. (2010). *Johdatus sosiaalipsykologiaan*. 8. uusintapainos. Helsinki: Edita.
- Helkama, K., Myllyniemi, R. & Liebkind, K. (2015). *Johdatus sosiaalipsykologiaan*. 10. uudistettu painos. Helsinki: Edita.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2009). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). *Tutki ja kirjoita.10.*, osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.



Honkanen, P. & Tervola J. (2012). Vuoden 2012 perusturvamuutoksien vaikutukset. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 35, 2012. Viitattu 10.11.2014.

Huotari, P. (2009). Strategisen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa – Neljän kunnan sosiaali- ja terveystoimen esimiesten käsityksiä strategisen osaamisen johtamisesta. Acta Universitatis Tampereensis; 1382. Tampere University Press.

Hänninen, K. & Komulainen, P. (2015). Perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Fenomenografinen tutkimus sosiaalityöntekijöiden käsityksistä aikuissosiaalityössä. Lapin yliopisto. Sosiaalityön e-osaamisen maisterikoulutus. Pro gradu -tutkielma.

Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) (2008). Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino.

Kuivalainen, S. (2010). Köyhä, köyhempi, köyhin. Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Julkaisussa: Ervasti H, Kuivalainen S, Nyqvist L, toim. Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus. Turku: TCWR, 2010. Viitattu 10.11.2014.

Kuivalainen, S. (toim.) (2013). Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <http://www.julkari.fi/handle/10024/104474>. Viitattu 16.9.2014.

Kokkonen, T. (2013). SANASTOA. YHTIEFIL.  
<https://wiki.helsinki.fi/display/yhtietfil/Sanastoa>. Viitattu 18.9.2014.

Lahikainen, A. R. & Pirttilä-Backman, A-M. (2006). Sosiaalipsykologian perusteet. 1.-6. uudistettu painos. Helsinki: Kustannusyhtiö Otava.

Lyyra, K. (2008). Arjen johtajat – tutkimus asiantuntijaorganisaation johtamisesta ja johtamistaidoista Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa. Tampereen yliopisto. Hallintotiede. Pro gradu -tutkielma.

Löf, K. (2012). Sosiaalialan johtaminen lähiesimiesten näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Sosiaalityö. Pro gradu -tutkielma.

Mason, J. (2002). Qualitative Researching .2<sup>nd</sup> edition. London: Sage.

Nelson, K. (2012). Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe. *Journal of European Social Policy*. 2012 22 (2), 148–163.

Niiranen, V. (1994). Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Tutkimus sosiaali- ja terveyspalveluiden johtamisesta, johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina. Akateeminen väitöskirja. Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopistopainon julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 20.

Niiranen, V. (2004). Sosiaalityön johtamisen vaatimukset ja kvaifikaatiot. *Janus* vol. 12 (2), 226–233. Viitattu 24.10.2014.

Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010). Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.

Niiranen, V. & Hänninen, M. (toim.) (2012). Sosiaalitoimen johtajat kunnissa. Acta nro 234. Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Niiranen, V. (2013). Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Terveys ja talous* 2, 38–39. [http://www.terveysjatalous.fi/lehti/2013\\_02.pdf](http://www.terveysjatalous.fi/lehti/2013_02.pdf)

Niiranen, V., Kerkkänen, M., Joensuu, M. & Lammintakanen, J. (toim.) (2013). Johtajana muutoksissa. Johtaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa -tutkimushankkeen loppuraportti. Acta-sarja. Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Pekkarinen, E. (2010). Sosiaalialan arvojohtajat ja muutoksen managerit. Laadullinen katsaus sosiaalialan johtamisen tutkimuksesta. *Avauksia* 7/2010, Helsinki: Terveys- ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/c36d8dc8-fca6-46e6-95ec-78a8efb6a626>.

Viitattu 2.9.2014.

Reikko, K., Salonen, K. & Uusitalo, I. (2010). Puun ja kuoren välissä. Lähijohtajuus sosiaali- ja terveysalalla. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 31.

Rinne, R., Kivirauma, J. & Lehtinen, E. (2004). Johdatus kasvatustieteisiin. 5.-6.p. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Rino, P. (2003). Reflections on the State of Management in Social Work. *Administration in Social Work*, 27:2, 1–11.

Sirviö, H.(2013). Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen kontekstissa. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Pro gradu -tutkielma.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2009). Johtamisella laatua ja työhyvinvointia sosiaalialalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009: 17. Helsinki. Viitattu 30.11.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2013). Toimeentuloturvaa koskeva lainsäädäntö. <http://www.stm.fi/toimeentulo/lainsaadanto>. Viitattu 30.9.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2013). Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2014). Toimeentulotuen käsittelyn siirto Kelalle. <http://www.stm.fi/vireilla/toimeentulotuen-kasittelyn-siirto-kelalle>. Viitattu 14.10.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2014). Toimeentulotuen etuoikeutettu ansiotulo muutetaan pysyväksi ja tulonsaajakohtaiseksi. Tiedote 251/2014. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1895560#fi>.

SOTKANET (2013). Toimeentulotuen viralliset tilastot. <http://uusi.sotkanet.fi/>. Viitattu 7.9.2014.

Suoninen, E., Pirttilä-Backman, A-M., Lahikainen, A-R. & Ahokas, M. (2009). Arjen sosiaalipsykologia. 1.–2. uudistettu painos, 2011. Helsinki: WSOYpro Oy.

Taina, J. (2013). Sosiaalityötä vai toimeentulotukea. Sosiaalityön ja toimeentulotukityön suhde sosiaalitoimiston aikuissosiaalityössä. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Pro gradu -tutkielma.

Tanhua, H. & Kiuru, S. (2011). Toimeentulotuki 2011. Tilastoraportti 3/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

THL (2014). Toimeentulotuen menot 2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 14/2014.

Tsui M. S. & Cheung, F.C.H. (2009). Social work administration revisited: A re-examination of concepts, context and content. *Journal of Social Work* 9 (2), 148–157.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Helsinki: Tammi.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK) (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkauspäilyjen käsitteleminen Suomessa. <http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/> Viitattu 22.9.2014.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK) (2009). Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. <http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>. Viitattu 23.9.2014.

Viitala, R. (2005). Johda osaamista. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Viitanen, E., Kokkinen, L., Konu, A., Simonen, O., Virtanen, J. V. & Lehto, J. (2007). Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 59. Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS. Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat: Vammalan kirjapaino Oy.

Virkki, T., Vartiainen, A., Kettunen, P. & Heinämäki, L. (2011). Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 56 / 2011. JuvensPrint – Tampereen yliopistopaino Oy: Tampere.

Vogt, E. & Sjöholm, M. (2014). Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja nro 2 /2014. [http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/03/selvitys/Toimeentulotuki- %20ja %20aikuissosiaality % C3 % B6kysely % 20liite.pdf](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/03/selvitys/Toimeentulotuki-%20ja%20aikuissosiaality%C3%B6kysely%20liite.pdf). Viitattu 7.9.2014.

VTV (2014). Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12 / 2014. Edita Primo Oy: Helsinki. [http://www.vtv.fi/files/4168/12\\_2014\\_Valtionosuus\\_kunnille\\_perustoimeentulotuen\\_kustannuksiin.pdf](http://www.vtv.fi/files/4168/12_2014_Valtionosuus_kunnille_perustoimeentulotuen_kustannuksiin.pdf). Viitattu 6.11.2014.

Valvira. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (2012). Toimeentulotuen määrääjät ja ehkäisevä toimeentulotuki. Esitteet 5:2012. <http://www.valvira.fi/files/esitteet/Toimeentulotuki.pdf>. Viitattu 8.9.2014.

Österlund, K. (2009). Hyvinvointitiedon käyttö sosiaalijohtajan työssä. Tampereen yliopisto. Hyvinvointipalveluiden järjestämisen maisteriohjelma. Pro gradu -tutkielma.

# LIITTEET

## Liite 1. Teemahaastattelurunko

### Taustatiedot

Haastattelu pvm. \_\_\_\_\_

Ikä

Sukupuoli

Koulutustausta, johtamiskoulutus

Kokemus esimiestehtävistä nykyisessä paikassa, muu työkokemus

Alaisten määrä

### Kuvaile lyhyesti työtäsi ja toimenkuvaasi

### Sosiaalialan johtamistaidot

Millaisia johtamistaitoja sosiaalialalla ja omassa työssäsi mielestäsi tarvitaan?

Tarvitsetko työssäsi enemmän hallinnollista vai substanssiosaamista?

### Omat johtamistaidot

Mikä on oma vahvuutesi johtajana?

Käytätkö johtamisteorioita vai kokemuspäistä osaamistasi päätöksenteossa?

Miten omat johtamistaitosi näkyvät työssäsi?

Mitä kaipaavat johtamistaitojen kehittämiseksi?

### Haasteet johtamistyössä

Mitkä ovat tämän hetken sosiaaliviraston johtamisen suurimmat haasteet?

Millaisena näette sosiaaliviraston johtamistyön tulevaisuudessa?

### Toimeentulotuki osana sosiaalityötä

Millaisena näet kuntanne toimeentulotukimenot tulevaisuudessa?

Minkälaisia keinoja olette käyttäneet toimeentulotukimenojen hillitsemiseksi?

Pidättekö perustoimeentulotuen siirtymistä Kelan maksatukseen hyvänä/huonona?

Millaisia vaikutuksia muutoksella on näkemyksenne mukaan yhteiskunnallisesti, sosiaalityöhön yleensä sekä asiakkaiden elämään?

## **Liite 2. Saatekirje haastateltaville**

### TUTKIMUS SOSIAALITYÖN JOHTAJIEN NÄKEMYKSISTÄ TOIMEENTULOTUKIMENOJEN HALLINNASTA

Arvoisa vastaanottaja,

Teen pro gradu- tutkielmaa hyvinvointipalvelujen järjestämisen maisteriohjelmassa Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kulttuurin yksikössä. Tutkielmani tarkoituksena on kartoittaa haastateltavaksi valittujen kuntien sosiaalityön johtajien näkemyksiä koskien kunnan toimeentulotukimenojen hallintaa sekä johtamistapaa päätöksenteon näkökulmasta. Lisäksi olen kiinnostunut ajatuksistasi toimeentulotuen tulevaisuudesta maksatuksen siirtyessä Kelaan vuonna 2017.

Pro gradu- tutkielmani on laadullinen haastattelututkimus, joka toteutetaan puolistrukturoituna teemahaastatteluna temaattisen analyysin avulla. Haastattelut toteutetaan puhelinhaastatteluna. Haastateltavaksi valitsin kymmenen sosiaalityön johtajaa. Haastateltavien kuntien sosiaalityön johtajien valikoituminen tapahtui perehdyttyäni Tilastokeskuksen tilastoraporttiin (2014/14) toimeentulotuen menoista 2013. Tilastoraportin perusteella valitsin eri puolelta Suomea erikoisia ja erityyppisiä kuntia, joissa toimeentulotukimenot ovat pysyneet ennallaan tai pienentyneet verrattaessa vuoteen 2012. Vastauksia pyrin löytämään seuraaviin kysymyksiin: 1) Sosiaalityöntekijöiden näkemykset toimeentulotukimenojen kasvun syistä omassa kunnassa 2) Millaisia toimia on tehty toimeentulotukimenojen hillitsemiseksi ja 3) Millainen on sosiaalityön johtajien arvion mukaan toimeentulotuen kehitys tulevaisuudessa?

Haastatteluun on hyvä varata aikaa noin 45–60 min. Tutkielmassa haastattelut käsitellään anonyymisti eikä myöskään kohdeorganisaatiota nimetä.

Mikäli olet halukas osallistumaan puhelinhaastatteluun, otathan mahdollisimman pian yhteyttä sähköpostitse tai puhelimitse. Kerron myös mielelläni lisää tutkielmastani.

Kunnioitavasti,

Marju Tuominen-Tolonen

Puh. 045-105 3443

S-posti: Tuominen-Tolonen.Marju.T@student.uta.fi