

SOSIAALITYÖN HAJANAISUUDESTA JÄRJESTELMÄN HAJANAISUUTEEN

Tapaustutkimus sosiaalityön muutoksesta Heinolassa 2000-luvulla

Maarit Leppänen

Pro gradu tutkielma

Sosiaalityö

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Syksy 2015

## Sisällys

Tiivistelmä .....	4
1 Johdanto .....	5
2 Sosiaalipolitiikan muutos.....	7
2.1 Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon.....	8
2.2 Sosiaalipolitiikka kuntatason toimintana .....	10
2.3 Kunnallisen sosiaalipolitiikan kehitys 2000-luvulle.....	12
3 Sosiaalityön muutos .....	16
3.1 Aikuissosiaalityön ja lastensuojelun tilanne 2000-luvulla.....	18
Aikuissosiaalityö ja toimeentulotuki.....	18
Lastensuojelu.....	19
3.2 Sosiaalityön tila 2000-luvulla työntekijöiden näkökulmasta .....	22
4 Tapaustutkimus Heinolan kaupungin sosiaalityöstä 2000-luvulla .....	26
4.1 Tapaustutkimuksesta.....	26
4.2 Heinolan sosiaalitoimi 2000-luvulla .....	29
4.3 Tutkimusasetelma.....	33
5 Aineiston keruu ja aineistot.....	35
5.1 Aineiston hankinta ja kuvaus aineistoista .....	36
5.1.1 Itä-Häme lehden lehtiartikkelit .....	36
5.1.2 Lautakunnan pöytäkirjat .....	38
5.1.3 Haastattelut .....	40
5.2 Oma positio tutkijana ja työntekijänä.....	44
6 Aineistoanalyysi .....	46

6.1 Sisällönanalyysistä .....	46
6.2 Eri aineistojen analyysi .....	48
6.3 Haastatteluaineiston analyysi .....	50
7 Aikajana Heinolan sosiaalityöstä 2000-2014.....	55
7.2 Kunnallisen tason muutokset .....	60
Lasten ja perheiden palvelut –yksikkö (Lapepa) .....	62
Päihde- ja mielenterveystiimi .....	65
7.3 Työn muutokset: mikrotason tarkkailua .....	65
7.4 Yhteenveto .....	68
8 Sosiaalityön muutos yhtenäisestä erilliseksi .....	70
8.1 Sosiaalityön yhtenäisyys/pirstaleisuus .....	71
8.2 Työskentelytapojen joustavuus/prosessimaisuus .....	75
8.3 Tulipalojen sammuttelua/työntekijävaihdoksia .....	77
8.4 Sosiaalityö hoitaa/moniammatillinen työote .....	83
8.5 Työ opettaa/koulutus tuo pätevyyden.....	86
9 Johtopäätökset.....	89
Lähteet: .....	95

## Tiivistelmä

### **Sosiaalityön hajanaisuudesta järjestelmän hajanaisuuteen – Tapaustutkimus Heinolan sosiaalityön muutoksesta 2000-luvulla**

Maarit Leppänen  
Sosiaalityön pro gradu tutkielma  
Jyväskylän yliopisto  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Ohjaajat: Tuija Kotiranta ja Marjo Kuronen  
Syksy 2015  
98 sivua

Tutkimuksessa tarkastellaan sosiaalityön muutosta keskisuuressa suomalaisessa kunnassa vuosina 2000-2014. Tutkimuksen kohteena on Heinolan kaupunki ja sen sosiaalityö aikuissosiaalityön, lastensuojelun ja vammaispalvelun osalta. Tutkimuksen taustoituksena on sosiaalityön muutoksen kuvausta eri tutkimuksista ja sosiaalipolitiikan muutoksen kuvausta.

Tutkimus on tapaustutkimus, ja siinä on hyödynnetty kolmea erilaista aineistoa. Nämä aineistot ovat sosiaalilautakunnan pöytäkirjat, paikallislehti Itä-Hämeen sosiaalityötä käsittelevät artikkelit sekä työntekijöiden teemahaastattelut. Käytän analyysimenetelmänä sisällönanalyysia. Analyysi on jaoteltuna kolmelle eri toiminnan tasolle: makro-, meso- ja mikrotasolle. Näiden tasojen mukaan on analyysin ensimmäisessä vaiheessa muodostettu aikajana sosiaalityöhön vaikuttavista muutoksista ja tapahtumista tarkkailuajanjaksolla. Haastatteluaineistossa keskitytään työntekijöiden kokemuksiin muutoksista eli mikrotason tapahtumiin.

Tässä tutkimuksessa Heinolan sosiaalityön muutos ja kehitys 2000-luvulla on kulkenut kriisien ja lakimuutosten kautta työn uudelleen organisointiin. Heinolassa on siirrytty yhdennetystä sosiaalityöstä elämänkaarimalliajatteluun, johon on vaikuttanut sekä sosiaali- ja terveystoimen yhdistyminen kunnassa että asiakasmäärien kasvu etenkin lastensuojelussa. Sosiaalityö on pirstaloitunut eri yksiköissä tehtäväksi asiantuntijatyöksi. Työntekijöiden kertomana työ on muuttunut helpommin hallittavaksi kuin 2000-luvun alussa mutta myös hajanaisemmaksi. Sosiaalityöntekijältä ei vaadita niin laajaa osaamista kaikista sosiaalihuollon aloista, näin ollen palvelujen eriytyminen on ollut positiivinen asia. Eriytyneessä palvelujärjestelmässä yhteistyön tekemisen taidot ovat tärkeitä, ja niissä on Heinolassa kehittämisen paikka.

Asiasanat: Sosiaalityön muutos, 2000-luku, makro-, meso- ja mikrotasot, tapaustutkimus

## 1 Johdanto

Sosiaalityön toimintaympäristö muuttuu koko ajan, ja myös sosiaalityön on silloin muututtava. Muutoksesta on tullut yhteiskuntamme ja elintapamme perustava ajatus: työelämän muutos, perhe-elämän muutos, talouden muutos ovat olleet 2000-luvulla jatkuvan keskustelun ja analyysin kohteina. Ulrich Beckin (1995) riskiyhteiskunta-ajattelu on ollut jälkimodernin yhteiskunnan yksi selitysmalli, jossa vanhat turvajärjestelmät hajoavat, kun taloudelliset, sosiaaliset, poliittiset ja yksilölliset riskit karkaavat perinteisten turvainstituutioiden hallinnasta.

Oma tutkimukseni paikantuu aikaan 2000-luvun alkupuolelta tähän päivään. Tämä ajanjakso on ollut hyvin isojen taloudellisten ja sosiaalisten mullistusten aikaa: talouden globalisaatio on edennyt kiihtyvää vauhtia sekä ihmisten ajattelutavan muutosta individualistiseen maailmankatsomukseen on lisääntynyt, ja nämä tekijät ovat tukeneet toisiaan. Yhteiskunnalliset asiat määritellään ja perustellaan ensisijaisesti talouden ehdoilla, ja tämä on lisännyt tehokkuuden vaatimusten kasvua julkisessa palvelutuotannossa. Asioista halutaan tehdä mitattavia, hallittavia ja laskennallisia, ja tämä näkyy sosiaalipalveluissa esimerkiksi asiakasmäärien laskennallisuuden lisääntymisenä sekä työajan käytön tarkempana seuraamisena.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on analysoida sitä, millaisia muutoksia sosiaalityössä on tapahtunut Heinolan kaupungissa 2000-luvun aikana eli vuosina 2000-2014. Koska tutkimukseni paikantuu tiettyyn kuntaan ja tiettyyn ajanjaksoon, teen sen tapaustutkimuksen näkökulmasta. Sosiaalityön toimintaympäristö on suurten muutosten edessä, kun kaavailtu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos, eli sote-uudistus, on tekemässä tuloaan. Se mitä se tulee tuomaan tullessaan, on vielä arvailujen varassa. Jotta voisimme ymmärtää tulevaisuutta, on paikallaan katsoa taaksepäin ja pohtia miten olemme tulleet tähän tilanteeseen missä nyt olemme kunnissa. Tätä halusin avata tutkimuksessani: mihin perustuvat Heinolassa tapahtuneet rakenteelliset muutokset sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä.

Tarkastelen sosiaalityön muutosta kolmelta eri tasolta: mikro-, meso- ja makrotasolta. Tämän jaottelun lainasin Pauli Niemelän luennolta sosiaalityön perusteista, josta sosiaalityön opintoni alkoivat. Niemelä jakaa yhteiskunnallisen rakenteen tarkastelun makrotasoon eli valtion tasoon,

mesotasoon eli kuntatasoon ja mikrotasoon eli ammattien tasoon (Niemelä 2008, 23). Rakenteellisia muutoksia kuvaan makrotasolta eli valtion lakimuutosten kautta ja mesotasolta eli kunnassa tapahtuneiden muutosten kautta. Tarkemmin keskityn kuvaamaan mikrotason muutoksia eli sitä, miten sosiaalityöntekijät kertovat muutoksesta sosiaalityössä ja asiakaskunnassa ja myös ylempien tasojen muutosten vaikutusta heidän työhönsä.

Kiinnostukseni aiheeseen nousi omista kokemuksista Heinolan sosiaalityössä. Tulin ensimmäisen kerran Heinolan sosiaalikeskukseen työhön vuonna 2001 ja työskentelin siellä eripituisissa sijaisuuksissa vuoteen 2005 asti. Palasin työhön Heinolan sosiaalitoimeen vuonna 2013, jolloin työn tekemisen puitteet olivat mielestäni hyvin erilaiset. Näin minua alkoi kiinnostaa mitä näinä vuosina Heinolassa on tapahtunut ja mitä muutosten takana on.

Sosiaalityötä tarkastellaan tässä lähinnä lastensuojelun ja aikuissosiaalityön näkökulmasta, hie-  
man myös vammaispalvelun. Tämä rajaus on tehty sekä oman kiinnostukseni mukaan että sen mukaan, missä isoimmat muutokset Heinolan sosiaalityössä ovat tapahtuneet eli ne ovat tapahtuneet lastensuojelun ja aikuissosiaalityön palvelujen organisoinnissa ja resursseissa.

Tarkastelen ensin sosiaalityön muutosta makrotasolta eli valtion tasolta ja mesotasolta eli kuntatasolta. Sitten luon katsauksen sosiaalityön muutokseen sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta. Seuraavaksi otan tutkimuskohteeni eli Heinolan kaupungin tarkasteluun ja avaam tapaustutkimuksen käsitettä sekä määrittelen tutkimuskysymykset. Esittelen eri aineistot ja niiden analyysit. Analyysini on kaksiosainen: esitän Heinolan sosiaalityön rakenteelliset muutokset aikajanan muodossa, ja työntekijöiden kuvaamat muutokset havainnollistan sanaparien kautta. Lopuksi vedän yhteen eri aineistojen kautta muodostuvaa kuvaa sosiaalityön muutoksesta Heinolassa ja vertaan sitä siihen kuvaan, miten taustoitukseni kautta nousi esille sosiaalityön tilanteesta 2000-luvulla.

## 2 Sosiaalipolitiikan muutos

Tässä luvussa taustoitan sosiaalityön muutoksia ja niistä käytyjä keskusteluja 2000 -luvulla aiemman tutkimuksen perusteella. Muutokset sosiaalipolitiikassa vaikuttavat pitkälle sosiaalityöhön esimerkiksi lakimuutosten ja taloudellisten muutosten kautta, ja lainsäädännön kautta suomalainen sosiaalityö saa oikeutuksensa. Lähdän taustoituksessa liikkeelle makro- ja mesotasolta eli valtion ja kunnan tason sosiaalipolitiikan muutoksista keskittyen enemmän kuntatason muutoksiin 2000-luvulla. Sen jälkeen tarkastelen sosiaalityön muutoksia, ja lopuksi tarkastelen keskusteluja siitä, miten sosiaalityöntekijät ovat kuvanneet sosiaalityön muutosta työssään ja mitä eri tutkimukset aiheesta kertovat. Sosiaalipolitiikan muutokset heijastuvat Toikon (2014, 162) mukaan muutoksina myös asiakkaan määrittelyyn sosiaalihuollossa. Luon myös lyhyen katsauksen aikuissosiaalityöhön, toimeentulotukeen ja lastensuojeluun asiakasmäärien sekä palvelujen muutoksen kautta.

Toikko (2014) jaottelee suomalaisen sosiaalipolitiikan kehityksen kolmeen eri vaiheeseen lainsäädännön kehityksen kautta. Ensimmäinen vaihe paikantuu 1970- ja 1980 -luvulle, jolloin korostettiin universaaleja sosiaalipalveluita. Tänä ajanjaksona pyrittiin varmistamaan kansalaisten hyvinvointi kaikille tarkoitettujen palvelujen kautta. Sinä aikana säädettiin muun muassa lasten päivähoitolaki (1973), kehitysvammalaki (1977) ja lastensuojelulaki (1983). Myöhemmin aikoina lainsäädäntöä on ajanmukaistettu eikä uusia vastaavia reformeja ole tullut. (Toikko 2014, 162-163.)

Toisessa kehitysvaiheessa pyrittiin hillitsemään sosiaalipalveluiden kasvua sekä monipuolistamaan tuotantorakennetta sitä kautta, että yksityiset palveluntuottajat tulivat mukaan. Tämä vaihe sai alkunsa 1990-luvun lamasta, jolloin julkisen sektorin tulopohja kaventui. Ennen lamaa käytiin jo keskustelua tehottomasta ja paisuneesta julkisesta sektorista ja julkisen sektorin menot olivat paisuneet OECD-maiden keskiarvon yläpuolelle. Lakimuutoksissa tämä ajattelun muutos näkyi valtionosuusuudistuksena vuonna 1992 ja hankintalakina vuonna 1994. Näiden kautta tuotiin ulkopuolisia palveluntuottajia kunnalliseen palvelutoimintaan: ajattelu tilaaja-tuottajamallista, ostopalveluista ja kilpailuttamisesta tuli mukaan. (Toikko 2014, 163-164.)

Kolmas kehitysvaihe käynnistyi Toikon mukaan samaan aikaan toisen vaiheen kanssa 1990-luvun puolivälissä, jolloin alkoi niin sanottu aktiivisen sosiaalipolitiikan kausi. Tämä vaihe sai ideologiansa uusliberalistisesta talouspolitiikasta. Työllisyyspolitiikka nousi keskeiseksi ja se synnytti lakiuudistuksia, joiden tavoitteena oli kiristää työttömien etuuksia. Näitä lakiuudistuksia olivat mm. työmarkkinatukilakimuutokset vuosina 1994, 1996 ja 1997, toimeentulotuen sanktiointi 1996 ja kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuus ensin alle 25 -vuotiaille ja vuodesta 2010 alkaen yli 25 -vuotiaisiin. Aktiivinen sosiaalipolitiikka kohdistui heikossa asemassa olevien etuuksiin ja on herättänyt paljon kritiikkiä. (Toikko 2014, 164-165.)

## 2.1 Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon

Sami Moisio (2012) on käyttänyt otsikon ilmaisu väitöskirjassaan, jossa kuvataan siirtymää 1940-luvulta hajautetusta hyvinvointivaltiosta 1990-luvun hajautettuun kilpailuvaltioon. Tässä luvussa kuvataan julkisen sektorin muuttunutta johtamistapaa ja tuloksellisuuden vaatimusta. Asiaa lähestytään siitä näkökulmasta, miten tämä on vaikuttanut sosiaalitoimen toimintaan.

Julkista sektoria on kritisoitu tehottomuudesta jo 1980-luvulta lähtien. Opiskelin tradenomiksi vuosina 1994-1997, ja tein opinnäytetyön aiheesta mitä kunnallisia palveluja kuntalaisten mielestä voisi muuttaa maksullisiksi. Tuolloin käytiin vilkasta keskustelua siitä, miten hyvinvointivaltion käy ja onko sillä tulevaisuutta. Julkusen (2006, 62) mukaan tuolloista hyvinvointivaltioon liittyvää kriisikeskustelua leimasivat legitimitteettiongelmat, poliittis-hallinnollinen kyvyttömyys ja tehottomuus sekä rahoituspohjan pettäminen. 2000-luvun kriisikeskustelua voi luonnehtia enemmän taloudellisiin asioihin keskittyväksi: miten alennetaan hyvinvointivaltion kustannuksia (mt. 63). Tähän keskusteluun vaikuttaa erityisesti talouden globalisoituminen ja vapaasti liikkuvat pääomat, ja USA:n talousmahti vaikutti siihen, että sieltä katsottiin mallia. Näin näkemykset markkinoiden ylivoimaisuudesta, tuloerojen välttämättömyydestä, julkisen sektorin ja sen kustannusten supistamisesta sekä sosiaaliriippuvuuden vähentämisestä tulivat yleisesti hyväksytyiksi länsimaisessa talousajattelussa (mt. 64).

Julkisen sektorin tehostamisvaatimuksia on käsitelty johtamisen muutoksen kautta New Public Management (NPM) -käsitteellä. Sen voi suomentaa uudeksi julkisjohtamiseksi, ja Suomessa on uudistettu julkista sektoria NPM:n hengessä jo 1980-luvulta alkaen, kun valtion toimintaa alettiin yksityistämään ja muuttaa liikelaitoksiksi. Kuntatasolla NPM-henkistä uudistusta ovat



puolestaan olleet mm. tulos- ja laatuohjausmenetelmien käyttöönotto, tulospalkkaus ja toiminnan ulkoistaminen. NPM tavoittelee sitä, että julkisen sektorin toiminnasta tehdään taloudellisesti vastuullisempaa ja sitä kautta lisääntyisi toiminnan läpinäkyvyys sekä tilivelvollisuus. Kyse on kuitenkin taloudellisesta vastuusta, ei toiminnan muusta vastuusta, ja samalla kun vastuullisuus lisääntyy taloudellisesta näkökulmasta, lisätään säätelyä määrittelemälle julkiselle palvelulle tuloskriteerit ja tavoitteet. ((Julkunen 2006, 78-82.)

Mitä vaikutuksia NPM-ajattelulla on ollut sosiaalipalvelujen kannalta? Kuntien työolojen koventumisesta on tehty tutkimuksia jo 1990-luvulla, ja niiden mukaan kuormittavuus ja kiire olivat lisääntyneet. Sosiaali- ja terveysalan ammatillinen vastuu ja ammattitaidot muotoillaan uudestaan hallintomurroksen jälkeen, ja liiketoiminnallistuminen korostuu. Vaaditaan uutta ajattelutapaa, ja arvostetaan liiketoiminnallista ajattelua sosiaalityössä. Sosiaalityöntekijöitä voidaan arvioida sen mukaan, miten suuresta työmäärästä he selviytyvät. (Julkunen 2006, 98,101.)

Leena Eräsaaren (2011a, 11-15) mukaan NPM:sa on kyse hyvinvointivaltion purkamisesta, ja se on uusliberalistisen ajattelutavan tuomista julkishallintoon. Tämä ei tapahdu poliittisesti lakeja säätämällä kuten hyvinvointivaltion luominen vaan ”lobbaamalla”, konsultoinnin ja evaluatation kautta. NPM muuttaa kuntarakennetta, sosiaalipalvelujen sisältöä ja organisaatiomuotoja. Kun 1980- ja 90-luvuilla pidettiin ”yhden luukun periaatetta” hyvänä, asiakas kiertää nyt luukulta toiselle. Asiakkuus päätetään nopeasti, ja aloitetaan tarpeen mukaan uudestaan. Tähän vaikuttaa myös laskennallisuuden lisääntyminen: asiakasmääriä ja työntekijöiden työajan käyttöä kirjataan ylös ja seurataan. Mitattavuudesta voi tulla itsetarkoitus ja se alkaa ohjata työtä. Hoidetaan helpoimpia asiakkaita, että saadaan paljon suoritteita. Toisaalta jos joudutaan priorisoidaan asiakkaita, niin hoidetaan vain vaikeimmat ja eniten tarvitsevat asiakkaat.

Juhilan (2006, 65-68) mukaan tehokkuusajattelun lisääntymisen takana on ajattelutavan muutos, jossa korostuvat individualismi ja yksilön vastuu omasta toiminnastaan ja tilanteestaan. Tässä ajattelutavassa esimerkiksi työttömyys määritellään yksilön ongelmaksi eikä enää rakenteelliseksi ongelmaksi, ja sosiaaliturvan varassa elämistä katsotaan pahalla. Ihanteellinen yhteiskunnan yksilö tulee toimeen omillaan eikä elä yhteiskunnan varassa.

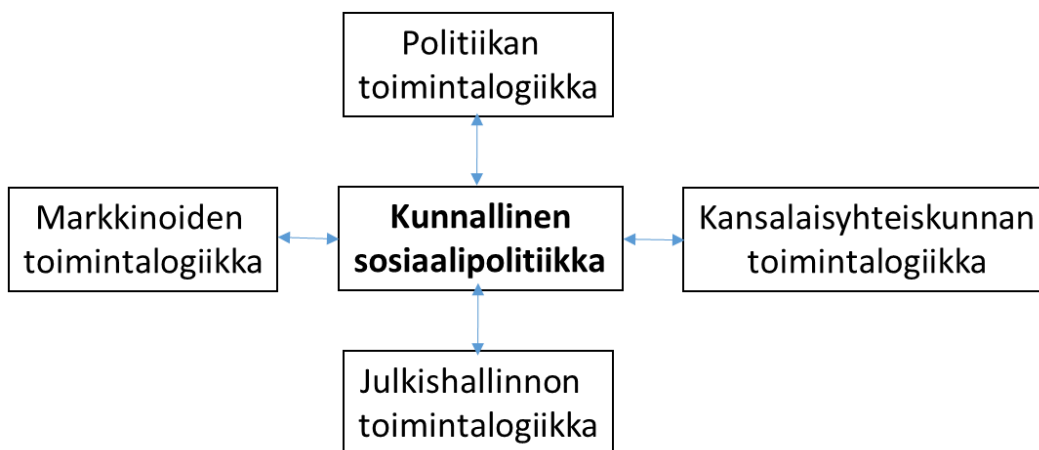
Sosiaalipolitiikkaa toteutetaan Suomessa kahdella tasolla, valtion tasolla ja kuntatasolla. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuntatason toimintaan Heinolan kaupungissa, joten on syytä luoda tarkempi katsaus siihen, miten kuntatasolla sosiaalipolitiikkaa toteutetaan.

## 2.2 Sosiaalipolitiikka kuntatason toimintana

Valtion ja kunnan suhde sosiaalipolitiikan toteuttajana on muuttunut vuosikymmenien aikana, ja siinä voi nähdä kunnan aseman vahvistumisen. Kunnan aseman vahvistumisen myötä myös erilaisuus kuntien välillä on lisääntynyt sitä mukaa, mitkä ovat kunnan taloudelliset resurssit, voimavarat ja kehittämisedellytykset. Myös järjestöjen ja kansanliikkeiden mukaantulo kunnallisen sosiaalipolitiikan toteutukseen ja erilaiset projektit ovat tulleet mukaan: on voitu toimia paikallisesti ja kehittää uusia toimintamalleja, vaikka pysyvää muutosta ei olisikaan saatu aikaan. (Kananoja ym.2008, 42-43.)

Kuntien ja valtion suhde sosiaalipolitiikan rahoittamisessa ja ohjauksessa alkoi muuttua 1980-luvulla, kun säädettiin vapaakuntakokeilulaki (718/1998) ja sen pohjalta muutettu kuntalaki (365/1993). Nuo lait antoivat kunnille vapauden muodostaa omia organisaatioita. Lisäksi uusi valtionosuuslainsäädäntö (688, 705 ja 733/1992) muutti valtionosuuksien määräytymistä palveluista niin, että siirryttiin tehtäväkohtaisista valtionosuuksista asukas- ja tarvekohtaisiin. Nämä lakiuudistukset siirsivät päätösvaltaa kuntiin ja vähensivät valtionohjausta palvelujen järjestämisessä sekä vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista siirrettiin kuntiin. (Möttönen & Kettunen 2014, 110.)

Kunnat ovat hyvin erilaisia kooltaan ja resursseiltaan, ja vaihtelut palvelujen toteuttamisessa voivat olla suuriakin. Mitä isompi on kunta, sitä eriytyneempi on usein sen palvelujärjestelmä. Kunta voi päättää itsenäisesti muista kuin lakisääteisistä palveluista, ja kunnan päätöksentekoon vaikuttavat usein hyvin pitkälle kunnallispoliittiset valtasuhteet. Kunnalla on kuntalain (365/1995) mukainen oikeus itsehallintoon ja päätöksentekoon, jota toteuttaa kunnassa kunta-laisten valitsema valtuusto.



Kuvio 1: Kunnallinen sosiaalipolitiikka erilaisten toimintalogiikkojen kentässä

Lähde: Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 15

Kuntien sosiaalipolitiikka muodostuu Kananojan ym. mukaan kuten kuvio 1:ssä on kuvattu. Toimijoita politiikan kentällä ovat paikallinen demokratia eli kuntapolitiikka, valtion ja kuntien toteuttamat julkishallinnolliset toimet, paikallisyhteisöjen ja järjestöjen toiminta kansalaisyhteiskunnan tasolla sekä yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotanto eli markkinat. Eri toimijoita ohjaavat eri tekijät: kunnallista päätöksentekoa eli politiikkaa ohjaavat arvot ja tahto, kun taas julkishallinnon toimintaa ohjaavat rationaalisuus, ennustettavuus ja asiantuntemus. Kansalaisyhteiskunnan logiikka perustuu ihmisten yhteistyöhön ja osallistumiseen, kun taas markkinat toimivat talouden logiikalla, mikä perustuu kilpailuun ja kasvun tavoitteluun. Näiden eri toimijoiden arvoerot voivat aiheuttaa päätöksentekoon ristiriitaa ja jännitteitä. Toisaalta jännitteet ovat osa toiminnan luonnetta ja niiden avulla voidaan saada aikaa dynaamista kehitystä. Kananojan ym. (2008) mukaan kunnallisen sosiaalipolitiikan muotoilun, toteuttamisen, arvioinnin ja johtamisen keskeinen kysymys on:

*”miten sovitaan yhteen valtiollisen demokratian puitteissa määritellyt sosiaalipolitiikan kansalliset päämäärät, valtion vastuu kansalaisten tasa-arvosta, julkisen hallinnon toimintaperiaatteet, kunnallisen itsehallintoon perustuva paikallinen demokratia ja kuntien omat tavoitteet, kansalaisyhteiskunnan toiminta, paikalliset olosuhteet sekä kansalaisten oikeudet ja osallistumisen mahdollisuudet.”* (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 16.)

Kaiken kaikkiaan kunnallinen sosiaalipolitiikka on siis yhdistelmä valtion toimintaa, kuntatason toimintaa, paikallisia olosuhteita ja kansalaisten omaa toimintaa. Näin kunnan toimintamahdollisuudet ja toimintaehdot kunnallisen sosiaalipolitiikan toteuttajana ovat kiinni useista muistakin toimintaa säätelevistä ja ohjaavista tekijöistä, ja niiden välillä on kunnassa tehtävä valintoja ja ratkaisuja.

### 2.3 Kunnallisen sosiaalipolitiikan kehitys 2000-luvulle

Kunnallisen sosiaalipolitiikan voi katsoa alkaneen armeliaisuudesta ja varhaisesta köyhäinhoidosta 1860-luvulta, josta se on kehittynyt sosiaalihuolloksi ja kunnalliseksi sosiaalipolitiikaksi. Seuraavaksi on luotu lyhyt katsaus kunnallisen sosiaalipolitiikan kehitykseen 1930-luvulta 2000-luvulle.

Sosiaalipolitiikan kehitystä kuvataan usein lainsäädännön kehityksenä ja muutoksina. 1930-luvulla säädettiin keskeisiä lakeja lastensuojeluun sekä alkoholistien ja irtolaisten huoltoon, ja nämä lait antoivat kunnille velvoitteita huolehtia huonompiosaisista. 1940- ja 50-luvuilla tuli lisää lainsäädännön uudistuksia sekä työn ammatillisuus lisääntyi. Sosiaalihuoltajien koulutus käynnistyi Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa 1942. Lapsilisäjärjestelmä valtion rahoittama alkoi. Kuntien vastuulla olivat huoltoapu, lastensuojelu, kotipalvelu ja kehitysvamma-, vanhus-, alkoholisti- ja irtolaishuollon toteutus. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 43-44.)

1960-luvulla lakisääteiset palvelut ja subjektiiviset oikeudet lisääntyivät sosiaalihuollossa: säädettiin peruskoululaki, kansanterveyslaki ja päivähoitolaki. väestön kaupungistuminen loi uuden tilanteen sosiaalihuoltoon. Myös sosiaalivakuutusjärjestelmä otettiin käyttöön. Kaupungistumisen kautta alkoi kuntien eriarvoistuminen, kun maalaiskunnat menettivät väestöä ja kaupunkikunnat taas lisäsivät väestöään sekä verotulojaan. 1970-luvulla tämä kehityksen seuraukset näkyivät lähiöiden kasvuna sekä sosiaalisina ongelmina näissä, joihin alettiin hakea ratkaisuja uusien menetelmin kuten yhdyskuntatyöstä. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008,44-48.) 1960- ja 1970-luvuilla otettiin käyttöön etenkin suurissa kaupungeissa aluepohjainen ajattelu palveluiden järjestämisessä, kun lähiöissä sosiaaliset ongelmat lisääntyivät eikä pitkälle sektoroitunut organisaatio pystynyt vastaamaan uuteen tilanteeseen (mt. 127).

1980-luvulla säädettiin sosiaalihuoltolaki sekä tehtiin valtionosuuksia yhtenäistänyt Valtavaudistus. Näiden kautta vahvistui paikallinen näkökulma sosiaalipalveluissa. Ajattelutapa muuttui kunnissa, joissa alettiin kiinnittää enemmän huomiota muuhunkin sosiaalihuoltoon kuin vain korjaaviin toimenpiteisiin. Lisäksi haluttiin toimia asiakkaiden tarpeista käsin. 1990-luvulla tulivat jo edellä mainitut valtionosuuksilaki ja kuntalaki, jotka lisäsivät edelleen kuntien vapautta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Samaan aikaan yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys muuttivat sosiaalihuollon toimintaympäristöä kunnissa laman ja työttömyyden kasvun myötä. Valtio leikkasi myös samaan aikaan valtionosuuksia, ja kunnissa päädyttiin nopeisiin menoleikkauksiin. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 48-51.)

2000-luvulla sosiaalisektori on kasvanut entistä suuremmaksi kunnissa. Korjaavien toimien kustannukset kasvoivat laman vaikutuksesta ja ovat pysyneet korkeina, kuten lastensuojelun menot. Työttömyys jäi korkeaksi laman jälkeen, ja sosiaalinen eriarvoisuus on jäänyt aiempaa korkeammalle tasolle. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 48-51.)

Möttösen ja Kettusen (2014) mukaan valtionosuusjärjestelmän muutos näkyi kunnan toiminnassa ja sosiaalitoimen asemassa sitä heikentävästi. Uudistuksen jälkeen kunnat saivat itse päättää, paljonko kunnan varoja suunnattiin sosiaalitoimeen, ja sosiaalitoimi joutui kilpailemaan muiden hallintokuntien kanssa. Myös laman ajoittuminen samaan ajanjaksoon vaikutti sosiaalitoimen asemaan: kun työttömyys kasvoi, kasvoivat myös sosiaalimenot. Lisäksi kuntien verotulot pienenivät ja valtion rahoitusosuus laski. Samalla kun valtionosuusjärjestelmä muuttui ja kuntien itsenäisyys palvelujen järjestämisestä lisääntyi, myönnettiin kunnille myös vapaus muodostaa omat organisaationsa. Tämän taustalla on Kettusen ja Möttösen (2014, 111-112) mukaan vaikuttanut New Public Management ajattelu. Tässä otettiin mallia yksityisyritysten tavasta toimia ja hyödynnettiin markkinaperiaatetta. Uudessa hallinnossa korostettiin itsenäisiä tulosvastuullisia yksiköitä, joilta vaaditaan tehokkuutta ja taloudellisuutta. Sosiaalitoimen kannalta tämä tarkoitti sitä, että sosiaalitoimen kehittämistä hallitsivat sosiaalitoimen omien tarpeiden sijasta kuntaorganisaation yleiset kehittämistavoitteet. Kettunen ja Möttönen mainitsevat kolme eri kehittämissuuntaa, mitkä ovat vaikuttaneet sosiaalitoimeen: sektoroituneen hallinnon kokoaminen suurimpiin kokonaisuuksiin, organisaatioiden muuttaminen ikäkausimalliin sekä palvelutuotannon järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun erottaminen. Käsittelen tässä laajemmin hallintouudistusta, joka on oman tutkimukseni kannalta olennainen.

Hallintoa on alettu kokoamaan suurempiin yksiköihin, ja tämän kehityksen takana on ajatus siitä, että pieniä yksiköitä oli vaikea ohjata. Lisäksi katsottiin, että pirstaleinen hallinto vaikeutti eri ammattiryhmien yhteistyötä ja asiakkaiden kokonaisvaltaisten tarpeiden huomioimista. Sosiaalihuollon kannalta kyse on ollut 1990-luvun alusta lähtien sosiaalihuollon ja terveydenhuollon hallintojen ja toimintojen yhdistämisestä. Etenkin isommissa kunnissa erilliset sosiaali- ja terveysvirastot on yhdistetty sosiaali- ja terveyskeskukseksi tai peruspalvelukeskukseksi, jonka toimintaa ohjaa yksi luottamuselin eli lautakunta. Integraatiota on perusteltu hyvinvointipoliittisesta näkökulmasta, jonka mukaan ihmisten tarpeet tulee huomioida kokonaisina eikä eri professioiden mukaisesti. Yhdistetty sosiaali- ja terveystoimi saivat merkittävän aseman, koska niiden yhdistetty budjetti on suurin kunnan hallinnonala. Näin ollen siihen kohdistetaan eniten säästöpainetta. (Kettunen & Möttönen 2014, 112.)

Sosiaalitoimen asema on muuttunut integraation myötä. Toisaalta sosiaalitoimi nähdään yhdenvertaisena terveystoimen kanssa, ja sosiaalitoimen näkemystä on tuotu integraation kautta terveystoimeen. Lisäksi yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen välillä on lisääntynyt. Toisaalta sosiaalitoimen asema on huonontunut suhteessa terveystoimeen. Yhdistyneiden organisaatioiden johtoon valitaan usein muita kuin sosiaalitoimen osaajia, ja kunnan johdosta sosiaalisten asioiden osaajat ovat vähentyneet. Tätä kehitystä on tukenut myös elinkaarimallin mukaan organisoitut palvelut, joiden kautta sosiaalialan osaajat ovat vähentyneet johtotasolla. Vaarana on sosiaalisen näkökulma ei ole enää vahvana vaikuttamassa asioiden suunnitteluun ja prosesseihin. (Kettunen & Möttönen 2014, 113-114.)

Anna Metterin (2012) väitöskirjan mukaan 1990-luvulta lähtien ja edelleen 2010-luvulla sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaavaksi periaatteeksi nousi huolenpidon sijasta aktivointi, individualistinen itsensä vastuuttaminen ja järjestelmäkeskeinen tehokkuuden korostaminen. Myös asenneilmapiiri on muuttunut: julkinen keskustelu arvottaa kielteisesti ne, jotka tarvitsevat yhteiskunnan apua. Hyvinvointipoliittikan suunnanmuutoksessa otettiin liikkeenjohdon ja henkilöstöhallinnon opit 1990-luvulta lähtien. Tämä on tarkoittanut managerialistisen johtamisen korostamista julkishallinnossa ja hyvinvointipalveluissa. (Metteri 2012, 202-207.)

2000-luvulla sosiaalisektori on kasvanut entistä suuremmaksi kunnissa. Korjaavien toimien kustannukset kasvoivat laman vaikutuksesta ja ovat pysyneet korkeina, kuten lastensuojelun menot.

Työttömyys jäi korkeaksi laman jälkeen, ja sosiaalinen eriarvoisuus on jäänyt aiempaa korkeammalle tasolle. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 48-51.)

Tässä luvussa on luotu katsaus hyvinvointipolitiikan kehityssuuntiin valtion tasolla ja kuntatasolla sekä niiden roolien muutoksiin. Kunnan päätäntävällän lisääntyessä on kunnan palvelujen organisaatioissa tapahtunut sosiaali- ja terveystoimen integraatio. Tämä on luonut sosiaali- ja terveystoimesta kunnan suurimman toimialan ja näin ollen lisännyt myös sosiaalisen merkittävyyttä. Toisaalta integraatio on heikentänyt sosiaalista näkökulmaa etenkin johtajatasolla, ja sosiaalisen asema terveydenhuollon yhteydessä on jäänyt heikommaksi. Yhdentyminen on lisännyt kokonaisvaltaista ajattelua palvelujen järjestämisessä. Tämän integraation taustalla on nähty New Public Management –ajattelu, jonka kautta on haettu tehokkuutta ja taloudellista mitattavuutta palvelutoimintaan. Sosiaalipalvelujen kannalta NPM –ajattelun on nähty lisäävän työn kiirettä ja kuormittavuutta. Lisäksi palvelut ovat muuttuneet laskettaviksi ja mitattaviksi sitä kautta, että asiakkuudet aloitetaan ja päätetään nopeasti. Tämä toimintatavan taustalla on nähty olevan yksilön oman vastuun korostuminen sekä individualistinen ajattelutapa.

### 3 Sosiaalityön muutos

Sosiaalityölle on monia eri määritelmiä, joissa sosiaalityötä lähestytään eri näkökulmasta. Kyösti Raunio (2009, 31) määrittelee sosiaalityön ammatillisena toimintana, oppiaineena ja tutkimuksena. Pääosin määritelmät keskittyvät sosiaalityöhön ammatillisena toimintana, ja se määritellään hyvin monimuotoiseksi. Sosiaalityötä toteutetaan erilaisissa ympäristöissä, vaikka Suomessa sosiaalityö on usein määritelty byrokratiatyöksi.

Juhila (2006, 13-14) määrittelee sosiaalityötä asiakkaan ja työntekijän välisen suhteen kautta. Tämän suhteen kautta tarkasteltuna sosiaalityö näyttäytyy liittämisen- ja kontrollisuhteena, kumppanuussuhteena, huolenpitosuhteena ja vuorovaikutuksessa rakentuvana suhteena. Sosiaalityön sisällä työ määritellään Juhilan mukaan kumppanuussuhteena, jossa nähdään sosiaalityöntekijä ja asiakas tasavertaisina ja rinnakkaisina toimijoina eivätkä suhteet ole hierarkkisia, kuten liittämisen- ja kontrollisuhteessa (mt. 103-104). Huolenpitosuhteessa asiakas nähdään jossain tilanteessa apua tarvitsevana, ja sosiaalityön tehtävä on tarjota huolenpitoa, niin että asiakkaat saavat tarvitsemansa avun. Tämän suhteen määritelmä pohjautuu hoivan ajatukseen. (Mt. 151-154.) Neljäs suhde on vuorovaikutuksessa rakentuva suhde, jonka Juhila (2006, 201-202) määrittelee konstruktionistisesta näkökulmasta: asiakkaan ja työntekijän kohtaamistilanteessa vaikuttavat monet ympäröivät tekijät kuten yhteiskunta ja kulttuuri. Näiden suhteiden kautta määriteltynä sosiaalityöstä tulee kuva monimuotoisena toimintana, jossa keskiössä on asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutustilanne. Tämä tilanne voi määräytyä usealla eri tavalla, ja siihen liittyy erilaisia diskursseja ja identiteettejä (mt. 253).

Näissä suhteissa näkyy ominaisuuksia vallitsevista sosiaalityön käytännöistä ja yhteiskunnan ideologioista, kuten aktivoinnista liittämisen- ja kontrollisuhteessa ja siihen liitetystä individualistisesta ajattelusta. Sosiaalityöntekijän roolina on liittää asiakkaita yhteiskunnan valtakulttuuriin sekä kontrolloida niitä, joiden liittämisessä on haasteita. Asiakas nähdään tässä suhteessa toimenpiteiden kohteena. Juhilan mukaan vallitsevissa yhteiskunnallisissa keskusteluissa sosiaalityö määritellään liittämisen- ja kontrollisuhteena. (Juhila 2006, 49.)



Jorma Sipilä (1996, 213,237) määrittelee sosiaalityön asiakastyön osajärjestelmiksi byrokraatiatyön, palvelutyön ja psykososiaalisen työn. Byrokraatiatyötä ovat etuuden myöntämiset ja pakotoimet, palvelutyötä ohjaus ja neuvonta sekä psykososiaalista työtä on terapeuttinen keskustelu. Tämä Sipilän jako on vuonna 1989 julkaistusta teoksesta Sosiaalityön jäljillä, ja se on edelleen ajankohtainen, kun tarkastellaan sosiaalityötä viime viidentoista vuoden ajalta. Kunnallisessa sosiaalityössä 2000-luvulla korostuvat nämä kolme työn muotoa, ja niitä tehdään yhtäaikaista ja rinnakkain. Asiakkaita siirrellään Sipilän (mt. 239) eri työtapojen välillä sen mukaan miten palvelut on organisoitu. Tämä asiakkaiden siirtely on toimintatapa mikä tulee lisääntymään edelleenkin, ja on luonut tarpeen palveluohjaukselle palveluverkostojen moninaisuuden takia. Näin palvelutyön rooli on palveluohjauksen kautta lisääntynyt, ja byrokraatiatyö etenkin toimeentulotuen osalta on eriytetty etuskäsittelyyn ja vuoden 2017 alusta Kelalle.

Raunion (2009, 47-49) mukaan erikoistuva ammatillisuus on ollut se muutos, mikä on tapahtunut sosiaalityössä 1990-luvulta 2000-luvulle. 1990-luvun alkupuolella oli tavoitteena työskennellä kokonaisvaltaisesti asiakkaan kanssa, ja tuolloin työn organisointi oli aluevastuuperiaatteella. Termi tästä sosiaalityön muodosta oli yhdenntetty sosiaalityö. Tällöin oli tavoitteena, että asiakas sai avun ongelmiinsa yhdestä paikasta toimeentulotuen, lastensuojelun ja päihteiden käytön kysymyksissä. 1990-luvulla yhteiskunnallisten muutosten myötä ihmisen ongelmat tulivat entistä monimuotoisemmiksi, ja tuolloin todettiin, ettei yhdenntetty sosiaalityö mahdollista syvempää erikoistumista asiakkaan ongelmiin. Organisaation näkökulmasta sosiaalityö on erikoistunut toiminnallisesti. Suomessa tämä erikoistuminen on perustunut ikävaiheajatteluun, jossa lasten ja perheiden kanssa tehtävä sosiaalityö kuten lastensuojelutyö on erotettu aikuis-sosiaalityöstä.

Ikävaiheajatteluun tai elämäntaakamalliin perustuvassa palvelujen organisoinnissa on ajatuksena sosiaalipalvelujen tarpeen jäsentäminen ihmisen eri elämäntaakasta nousevien sosiaalisten kysymysten pohjalta. Suomessa tämä jaottelu on tarkoittanut sitä, että palveluja jaotellaan lapsia, nuoria ja perheitä koskeviksi, aikuisväestöä koskeviksi ja vanhuksia koskeviksi palveluiksi. Kuntien välillä palvelujen jakautumisessa on eroja. Kananojan, Niirasen ja Jokirannan (2008, 123-127) mukaan olennaista elämäntaakajattelussa on se, mikä sitä ohjaa: asiakkaiden tarpeista lähtevä jaottelu vai järjestelmäpohjainen ajattelu saada palvelut paremmin koordinoitua. Tässä mallissa on mahdollista saada koottua saman ikäryhmien palvelut ja niiden kautta kerääntyvä

tieto samaan paikkaan, ja lisätä ymmärrystä ja hyötyä. Myös ehkäisevän työn toteuttaminen voi onnistua paremmin elämäkaaritoimintamallissa.

Palvelujen organisointiperiaate on siis muuttunut alueellisesta ajattelusta elinkaarimalliajatteluun ja ongelmien kautta tulevaan erikoistumiseen, kuten päihdetyö, toimeentulotuki ja asunnottomuus. Tämä on merkinnyt asiakkaiden kannalta palvelujärjestelmän pirstaloitumista ja asiakkaiden seilaamista palvelujen välillä. Tämä voi estää heikoimmassa asemassa olevien pääsyä heille tarpeellisen ja lain mukaan kuuluvan palvelun piiriin, kuten esimerkiksi toimeentulotuen kirjallinen käsittely tai päihdepalvelut, jotka on haettava omilta luukuiltaan. Asiakaskunnan ongelmien muututtua monimutkaisemmiksi ja asiakaskunnan moniongelmaisuuuden perusteella palveluissa on erikoistuttu, ja samalla vaikeutetaan asiakkaiden pääsyä niiden piiriin.

### 3.1 Aikuissosiaalityön ja lastensuojelun tilanne 2000-luvulla

Luon vielä katsauksen aikuissosiaalityön, toimeentulotuen ja lastensuojelun tilannetta 2000-luvulla asiakasmäärien ja palvelujen organisoinnin kautta tarkasteltuna. Näiden palvelujen muutokset ovat keskeisimmät oman työni kannalta.

#### Aikuissosiaalityö ja toimeentulotuki

Kun puhutaan aikuissosiaalityöstä, kysymys ei ole täsmällisestä käsitteestä. Tainan ja Kotiranan (2014) artikkelin mukaan käsite on alkanut muotoutua vasta 2000-luvulla, ja aikuissosiaalityön määritelmä ei ole yhtenäinen kunnallisessa sosiaalityössä vaan se vaihtelee paikallisesti. Aikuissosiaalityön sisältöä ja roolia on pyritty kehittämään useiden valtakunnallisten hankkeiden avulla. Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön suhde on useissa kunnissa edelleen tiivis. Leila Kankaisen lisensiaatintyössä todetaan, että aikuissosiaalityön legitimaatio on heikompaa kuin lastensuojelun, eikä se ole vahvasti instituutionaalisesti ohjattua toimintaa. Tämän takia aikuissosiaalityön käsitteellinen ja käytännön määrittely on puutteellista ja työntekijöiden tehtävänkuvat vaihtelevat. Lisäksi aikuissosiaalityö joutuu viimesijaisuuden periaatteensa kautta paikkaamaan yhteiskunnan muiden palvelujen puutteita. (Kankainen 2012, 3, 109.)

Toimeentulotuen myöntäminen oli 2000-luvun alussa erittäin keskeinen osa sosiaalityötä, ja aikuissosiaalityössä se on edelleen hyvin tärkeässä asemassa. Toimeentulotuki ja sosiaalityö ovat

kytkettyneet hyvin tiiviisti yhteen sosiaalityössä. Siksi luon katsauksen toimeentulotuen kehitykseen ja muutokseen 2000-luvun aikana.

Nykymuotoisesta toimeentulotuesta säädettiin 1984 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolaissa, joka muutti köyhäinavun toimeentulotueksi. Erillinen toimeentulotukilaki astui voimaan vuonna 1997, ja lain tavoitteiksi määriteltiin yksilön oikeus toimeentulotuen turvaan ja myös itsenäisen selviytymisen tukeminen. Toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto ja tarveharkintainen, eli kaikki muut keinot hankkia oma toimeentulo asetetaan etusijalle. Toimeentulotuen saajia on pidetty yhteiskunnasta syrjäytyneenä väestönosana ja heihin on kohdistettu sosiaalityön menetelmiä, joiden tavoitteena on ollut vahvistaa tuensaajien omaehtoista selviytymistä ja poistaa sen esteitä. Näin toimeentulotuen ja sosiaalityön vahva liitos on perusteltu Suomessa. (Kuivalainen 2013, 15-16.)

Toimeentulotuen asema muuttui 1990-luvulla laman seurauksena. Toimeentulotuen asiakasmäärät olivat korkeimmillaan vuonna 1996 jolloin tuen varassa oli liki 12% väestöstä. Vuosina 1997-2008 tuensaajien määrä väheni työttömyyden vähentymisen ja talouden paranemisen vaikutuksesta, mutta tuensaajien määrä kääntyi taas kasvuun 2009, mutta alkoi laskea nopeasti. Vuonna 2011 tuen saajien väestöosuus oli 6,9 % väestöstä. (Kuivalainen 2013, 17.)

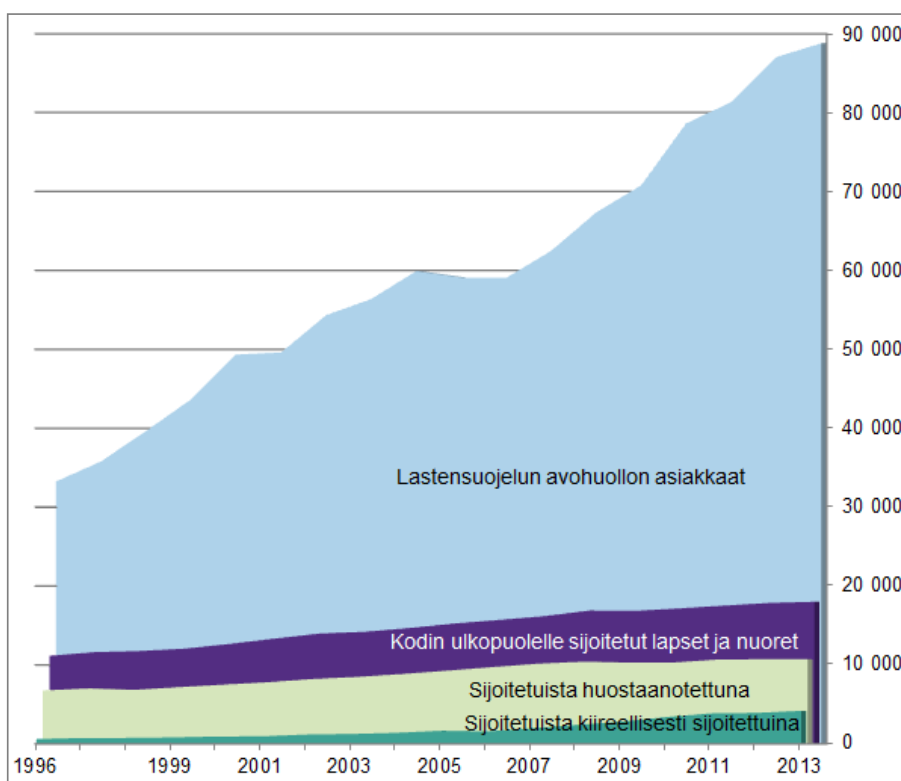
Toimeentulotuen kokonaismenot ovat lisääntyneet 2000-luvulla 37 prosenttia, vaikka tukea saavien kotitalouksien määrä on samalla aikavälillä vähentynyt 10 prosenttia. Tämä kehitys heijastaa asumiskustannusten nopeaa kasvua, työttömyyskehitystä ja pitkäaikaistyöttömien osuuden lisääntymistä toimeentulotuen asiakkaiden joukossa. Toimeentulotuesta on myös 2000-luvulla muodostunut yhä pitkäaikaisempi tukimuoto eikä se ole enää väliaikainen tuki. Toimeentulotuen asiakaskunta on muuttunut nuoremmaksi vuosien kuluessa. Tähän on vaikuttanut nuoriso-työttömyyden kasvu ja työttömyysturvan kiristyksen kouluttamattomien alle 25-vuotiaiden osalta. Pitkäaikaisasiakkaita on kuitenkin suhteellisesti eniten vanhemmissa ikäryhmissä. (Kuivalainen 2013, 19.)

## Lastensuojelu

Lastensuojelu on aina ollut kriittisen tarkkailun ja arvioinnin kohteena. Kriittiset arviot alkoivat lisääntyä 1990-luvulla, kun lastenpsykiatrian, erityisopetuksen ja lastensuojelun asiakasmäärät

alkoivat kasvaa nopeasti. Viime vuosina tapahtuneet perhetragedit ovat lisänneet huolta lastensuojelun tilasta. (STM 2013, 6).

Nykymuotoinen lastensuojelu säädettiin lastensuojelulaissa vuonna 1983, ja siihen tuli suurempia lakimuutoksia vuonna 2008. Aiemman lain osalta säädökset olivat väljiä, ja 2000-luvulle tultaessa niiden tarkentamista tarvittiin. Lakiuudistuksen tavoitteiksi oli sovittu painopisteen siirtäminen korjaavista palveluista varhaiseen tukeen ja puuttumiseen, lasten ja perheiden avun saamisen tehostaminen, lasten ja perheiden oikeusturvan paraneminen, lasten osallisuuden vahvistuminen ja viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen. (STM 2013, 10-11.)



Kuvio 2: Lastensuojelun avohuollon asiakkaat sekä kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret vuosina 1996-2013, koko maan tilanne Lähde: THL 2014

Lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet huimasti 2000-luvun aikana, ja vuonna 2013 lastensuojelun avohuollon asiakkaan oli 88 795 lasta ja nuorta. Syitä asiakasmäärän kasvuun on THL:n ”Lastensuojelu 2013”-raportin mukaan muuttunut käytäntö tarjota lapsiperheille tukea

mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Myös lastensuojelulain muutos vuonna 2008 alensi ilmoittamiskynnystä ilmoitusvelvollisten osalta, ja tämä näkyy asiakasmäärissä. (THL 2014.)

Syitä asiakasmäärien kasvuun on pohtinut myös Tarja Heino (2013, 86), jonka mukaan taustalla on lasten pahoinvoinnin kasvu. Lapsiperheiden elämään vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset ovat lisänneet pahoinvointia, kuten elinkeino- ja ikärakenteen muutokset ja työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen vaikeus. Kuntien sisällä on myös vaihtelua asiakasmäärissä, erityisesti kaupunkikunnissa asiakasmäärät olivat suhteessa suurempia kuin maaseutukunnissa. Kuntien mukaan asiakasmäärän kasvuun vaikuttavat mm. työntekijöiden vaihtuvuus, organisaation ja palvelurakenteen muutokset, muuttuneet tilastointiperusteet, lisääntynyt varhainen puuttuminen, verkostoyhteistyö ja uudet menetelmät yhteistyön tekemisessä.

Myös huostaanottojen määrä on kasvanut valtakunnallisesti: vuonna 1991 oli 8500 (0,7%) lasta ja nuorta sijoitettuna kodin ulkopuolelle ja vuonna 2011 oli 17500 sijoitettuna eli 1.4% kaikista sen ikäisistä. Myös huostaanottokäytännöt ovat muuttuneet niin, että yhä useampi sijoitus alkaa kiireellisenä sijoituksena ja huostaanottoa vastustavat joko vanhemmat tai lapsi itse. Vastentahtoisten sijoitusten osuus on kasvanut kymmenessä vuodessa 17%:sta 22%:iin. (Bardy ja Heino 2013, 24.)

Lastensuojelun tilaa on monissa yhteyksissä kuvattu erittäin huonoksi Suomessa viime vuosina, tilannetta on luonnehdittu jopa paniikinomaiseksi (Bardy ja Heino 2013, 13). Asiaa on käsitelty mediassa monissa yhteyksissä ja erilaisia selvityksiä on tehty aiheesta: myös tasavallan presidentti ilmaisi huolensa nuorten tilanteesta ja nuorten syrjäytymisestä. Perhesurmat ja erityisesti ”Eerika-tapaus” ovat olleet mediassa paljon esillä ja niiden yhteydessä on käyty keskustelua siitä, mikä on lastensuojelun vastuu, resurssit ja asema perheiden tukemisessa. Nämä ovat vaikuttaneet myös siihen, millainen kuva lastensuojelusta on välittynyt suurelle yleisölle. Eerika-tapauksessa lastensuojelun työntekijät saivat tuomioita virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Osittain Eerika-tapauksen vaikutuksesta vuonna 2012 peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardson asetti selvitystyöryhmän selvittämään lastensuojelun tilaa. Selvitystyöryhmän raportissa on myös pohdittu syitä lastensuojeluasiakkuuksien lisääntymiseen sekä lasten pahoinvointiin. Raportissa mainitut yhteiskunnalliset tekijät ovat lapsiperheiden painoarvon vähentyminen yhteiskunnassa, eriarvoisuuden kasvu, 1990-luvun julkisessa palvelujärjestelmästä on siirrytty vähentämään palveluita, lapsiperheet monimuotoistuvat,

naisten päihteenkäyttö on lisääntynyt, vanhemmuuden ja kasvatuksen haasteet ovat kasvaneet, vanhemmuudet vanhemmuutta ja lapsia kohtaan yhteiskunnassa ovat lisääntyneet, lapsiperheiden tukiverkot ovat vähentyneet, monikulttuurisuus lisääntyy, ongelmakeskeisyys voimistuu ja normaalisuuden rajat kaventuvat sekä ongelmat kasaantuvat ja siirtyvät ylisukupolvisesti. Näin ollen useiden yhteiskunnallisten muutosten johdosta perheille asetetut vaatimukset ovat kasvaneet. Jos vanhemmat eivät jaksu tukea lastaan, niin turvallinen lapsuus kärsii siitä ja ongelmat kasaantuvat herkästi samoille perheille. Myös kuntatason toimet kuten henkilöstömitoitukset lastensuojelussa vaikuttavat tilanteeseen. Raportin mukaan asiakasmäärät lastensuojelussa ovat kolmikertaistuneet kahden viime vuosikymmenen aikana, mutta työntekijöitä ei ole lisätty samassa suhteessa. (STM 2013, 25-27)

### 3.2 Sosiaalityön tila 2000-luvulla työntekijöiden näkökulmasta

2000-luvulla sosiaalityö on ollut suurten muutosten ja haasteiden äärellä, kun palvelujärjestelmiä on uudelleenorganisoitu. Suomessa etenkin sosiaali- ja terveysala on ollut uudelleenorganisoinnin kohteena. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tilannetta voi luonnehtia jopa kriisiksi, jossa on kyse voimavarojen puutteesta, alalla työskentelevien ammattikuntien jaksamisesta, organisaatiouudistuksista toinen toisensa perään ja työn tehostamistavoitteista. Sosiaaliala koetaan kyllä vetovoimaiseksi alaksi nuorten keskuudessa. Huono palkkaus alalla lisää kuitenkin sitä, että sosiaalityöntekijät siirtyvät kuntasektorilta muualle työhön ja kunnissa on jatkuva pula pätevästä sosiaalityöntekijöistä. Samaan aikaan sosiaalityöntekijöiden koulutustaso on noussut tutkintoasetuksen ja kelpoisuusvaatimusten muuttumisen myötä. (Yliruka, Karvinen-Niinikoski & Koivisto 2009, 13.)

Konstikas sosiaalityö –selvityksessä vuodelta 2003 sosiaalialan haasteiksi nostetaan sosiaalitoimistot sosiaalityön toimintaympäristöinä, pienten kuntien sosiaalityö ja alan työvoimatilanne etenkin uusien alalle tulevien kohdalla. Ydinongelma kiteytyy kysymykseen, kuinka luoda sosiaalityön toimintaympäristöistä vetovoimaisia, toimijansa alan kehittämiseen sitouttavia ja motivoivia sekä sellaisia sosiaalialan työpaikkoja, joissa olisi mahdollisuus urakehitykseen. Sosiaalityön suurimmat kehittämiskohdat ovat selvityksen mukaan henkilöstössä, etenkin sosiaali-

työntekijöiden ja sosionomien välisessä työnjaossa kunnissa. Toinen henkilöstöön liittyvä ongelma on pätevien ja osaavien sosiaalityöntekijöiden saaminen kuntiin sekä heidän pysyminen alalla. (Karvinen-Niinikoski ym. 2005.)

Maija Mänttari Van der Kuipin (2015) väitöskirjassa tarkastellaan sosiaalityöntekijöiden työn toimintaedellytyksiä tiukentuvassa taloudellisessa tilanteessa kunnissa. Tutkimus perustuu vuosina 2011-2012 kerättyyn survey-aineistoon. Tämäkin tutkimus, kuten kaksi edellä mainittua selvitystä, maalaa aika ankean kuvan sosiaalityön tämänhetkisestä tilanteesta. Työntekijät kokevat, että heidän mahdollisuutensa tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä ovat heikentyneet ja heidän työssään jaksamisensa on heikentynyt. 66% vastaajista koki työhön vaikuttavien säästöpainneiden lisääntyneen kuluneen kolmen vuoden aikana ja yli kolme neljäsosaa koki tehokkuuspainneiden kasvaneen sekä 43 % koki kontrollin ja valvonnan työhönsä lisääntyneen. Vastaajat kokivat myös työhyvinvointinsa heikentyneen. Väitöskirjassa todetaankin, että organisatorinen tilivelvollisuus ja työhön kohdistuvat säästöpainneet heikentävät työntekijöiden mahdollisuuksia tehdä eettisesti kestävä sosiaalityötä kunnan sosiaalityössä. Tämä ristiriita heikentää työntekijöiden työssä jaksamista. Sosiaaliala on noussut Mänttärin mukaan yhdeksi työpahoinvoinnin kärkialoiksi. Lisäksi viime vuosien traagiset tapahtumat ovat nostaneet kunnallisen sosiaalityön ja työolot julkiseen keskusteluun. (Mt. 74-76.)

Eräsaari (2014, 129-130) kuvaa sosiaalityön muutosta palvelujen tuotteistamisen näkökulmasta. Tuotteistamisella tarkoitetaan sitä, että kuntien tuotteiksi nimetään esimerkiksi lastensuojelun alkuhaastattelu, sijoitusneuvottelu tai läheisneuvonpito. Tuotteistaminen näkyy siinä, että eri neuvotteluja, keskusteluja ja haastatteluja varten suunnitellaan yksityiskohtaisia kaavakkeita, ohjeita tai laatukäsikirjoja. Työskentely perustuu tietokoneella tehtävään lomakkeiden suunnitteluun ja täyttöön: näin toimintaa yksinkertaistetaan, automatisoidaan ja standardoidaan. Tätä toimintaa perustellaan työn näkyväksi tekemisellä, ja sen taustalla on ajatus selontekovelvollisuudesta (accountability).

Kun työtä automatisoidaan ja sitä tehdään helpommaksi, työ muuttuu vähemmän ammattitaitoa vaativaksi, kun vaaditaan vain lomakkeiden täyttöä ja niiden kirjaamista järjestelmiin. Tämä kaventaa myös sosiaalityöntekijän vapautta ajatella ja toimia omaehtoisesti, kun valmiit rakenteet määrittävät esiin nostettavat asiat. Eräsaari puhuu tässä yhteydessä Marxin termin työstä vieraantumisesta: työntekijä ei itse saa päättää omasta työstään, vaan joku muu on päättänyt

työn sisällön hänen puolestaan ja Marx tulkitsi tämän riistoksi. Sosiaalityössä ongelma liittyy paremminkin työn sisältöön, kun asiakasprosessit pilkotaan pieniksi, saa sosiaalityöntekijä vähän tietoa asiakkaan selviytymisestä elämän eri osa-alueilla, kun työntekijä itse työskentelee vain yhdellä osa-alueella asiakkaan asiassa. (Eräsaari 2014,131-32.)

Sosiaalityöntekijöiden koulutus on 1970-luvulta lähtien ollut yliopistopohjaista koulutusta. 1990-luvun taitteessa sosiaalityön koulutus vakiintui omaksi pääaineekseen yliopistoissa. Ongelmana on ollut liian pienet koulutusmäärät, ja siitä johtuen kunnissa ei ole edelleenkään päteviä sosiaalityöntekijöitä riittävästi. Lisäksi sosionomikoulutus alkoi ammattikorkeakouluissa 1980-luvun lopulla; sekä yliopistokoulutus että ammattikorkeakoulutus vakiintuivat. Lisäksi vuoden 2005 ammattihenkilölaissa sosiaalihojaaja-ammattinimike vakiintui. Sosiaalityöntekijöiden osalta tulevaisuuden huolenaiheena on ollut vuoden 2005 selvityksen mukaan vanhakan- taisen sosiaalityöntekijäkoulutuksen saaneiden eläköityminen ja sitä kautta lisääntyvä työvoimapula sosiaalialalla. (Vuorensyrjä ym. 2006,31.)

Sosiaalityöntekijän koulutus säädeltiin vuonna 2005 voimaan tulleessa yliopistolaissa, jonka mukaan sosiaalityön koulutus on yliopistoissa järjestettävää koulutusta. Sittemmin on tullut maisterikoulutuksen lisäksi jatkokoulutusmahdollisuudet lisensiaatin ja tohtorin tutkintoon sosiaalityössä sekä erikoistumiskoulutusta. Sosiaalityön koulutuksen tehtävänä on tuottaa sekä sosiaalityössä että sosiaalityön tutkimuksessa tarvittavia valmiuksia. Sosiaalityön koulutuksessa yhdistetään sekä akateemista koulutusta että tutkintoa. (Vuorensyrjä ym., 2006, 235-236.)

Kaiken kaikkiaan kuva sosiaalityöstä 2000-luvulla näyttäytyy kriisien ja työvoimapulan piinaamal- ta alalta, jota useat selvitykset ja tutkimukset tukevat. Työn tekemisen puitteet ovat olleet muutoksessa yhdenmennyksestä sosiaalityöstä elinkaarimalliajattelun mukaiseen palvelujen organi- sointiin. Asiakasmäärät etenkin lastensuojelussa ovat kasvaneet, mutta työntekijöiden määrää ei ole samassa suhteessa lisätty. Työ on voinut muuttua helpommaksi, mutta samalla sosiaalityön- tekijän omat vaikutusmahdollisuudet työn tekemiseen ovat vähentyneet, kun työn sisältö on määrättyntynyt organisaatiosta käsin. Sosiaalityöntekijät ovat kokeneet, että työn tekemisen mah- dollisuudet niin hyvin kuin mahdollista on vähentynyt, ja tämä tuottaa eettistä ristiriitaa.

Jatkuva kiire, vähäiset resurssit ja kiristynyt taloudellinen tilanne ovat sosiaalityötä leimaavia tekijöitä 2000-luvulla, ja työntekijöiden työhön sitoutuminen ja alalla pysyminen ovat heikkoja. Koulutuksen aseman vahvistuminen ei ole parantanut kunnallisen sosiaalityön asemaa ainakaan



vielä. Vuoden 2016 alusta astuu voimaan uusi laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015), ja tämä tulee parantamaan koulutettujen sosiaalityöntekijöiden asemaa.

## 4 Tapaustutkimus Heinolan kaupungin sosiaalityöstä 2000-luvulla

Tämä tutkimus on tapaustutkimus siitä, miten Heinolan kaupungin sosiaalityö on muuttunut vuosina 2000-2014. Päädyin tapaustutkimukseen, koska aiheeni rajoittui ajallisesti ja paikallisesti tarkasti. Lisäksi katsoin tarvitsevani useita eri aineistoja; en mielestäni saanut yhden aineiston kautta tarpeeksi kattavaa kuvaa tutkimusaiheestani. Lisäksi tapaustutkimuksellinen näkökulma sopi oman näkemykseni mukaan hyvin tutkimusaiheeseeni, koska tapaustutkimus sopii kuvaamaan monimutkaisia ja pitkään jatkuneita ilmiöitä, ja sen päämääränä on lisätä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10). Päämääränä on ymmärtää kyseistä tapausta (mt, 12), ja tämä oli myös oman tutkimukseni tavoitteena: ymmärtää miten Heinolan sosiaalityö on muuttunut 2000-luvulla.

Tässä luvussa kerron tarkemmin tapaustutkimuksesta, sen validiteetista ja tulosten yleistettävyydestä. Lisäksi kuvaan lyhyesti Heinolan kaupunkia ja sen väestöpohjaa sekä asiakasmääriä eri palveluissa. Viimeisessä alaluvussa muotoilen tutkimusongelman sekä tutkimuskysymykset.

### 4.1 Tapaustutkimuksesta

Tapaustutkimus on lähestymistapa todellisuuteen, ei menetelmä, ja se tavoittelee kokonaisvaltaista ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010, 198). Muutosta kuvataan sekä työntekijöiden kokemusten kautta, että rakenteiden kautta. Tapaustutkimuksessa on tavoitteena tuottaa yksilöllistä ja intensiivistä tietoa tutkimuskohteesta. Tapaustutkimuksessa olennaista on, että aineisto muodostaa kokonaisuuden; sen avulla on tarkoitus muodostaa kokonaisvaltainen kuva tutkittavasta kohteesta. (Mt. 190-191.) Tällaisen kokonaisuuden ja kohteen tässä tutkimuksessa muodostaa Heinolan kaupungin sosiaalityö ja sen muutos.

Tapaustutkimus on perusteellinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä, ja tämä tapaus voi olla yksilö, yhteisö, organisaatio, valtio, kaupunki, sivilisaatio tai tapahtumakulku. Lähtökohtana on kerätä monipuolinen aineisto ja kuvata tutkimuksen kohde perusteellisesti. Tapaustutkimusta luonnehtivat mm. seuraavat piirteet: holistisuus, kiinnostus sosiaaliseen prosessiin, erilaisten aineistojen käyttäminen ja aikaisempien tutkimuksien hyödyntäminen. (Laine, Bamberg, Jokinen 2007, 9-

10.) Tapaustutkimusta on sovellettu mm. psykologian, sosiologian, politiikan, sosiaalityön ja taloustieteen alalla (Yin 2003, 1).

Triangulaatio on menetelmä, jota kautta varmennetaan tapaustutkimuksen johtopäätösten validius. Triangulaatiota voidaan soveltaa tutkimuksessa eri tavoin: hyödyntämällä useita eri tietolähteitä, käyttämällä useita eri tutkijoita, soveltamalla eri teorioita tai soveltamalla eri metodologioita. (Yin 2003, 98; Pekkarinen 2010, 47.)

Stake (Pekkarinen 2010, 47) määrittelee triangulaation erilaisten näkökulmien soveltamiseksi mahdollisimman todenmukaisten päätelmien varmistamiseksi. Näin ollen eri aineistojen ja teorioiden avulla voidaan todentaa tutkimuskohteesta yhtenäisiä tekijöitä ja lisätä tutkimuksen validiteettia.

Triangulaation käsitteen alkuperä on navigoinnissa, maastomittauksessa ja strategiassa, jossa pyritään määrittelemään kolmion kolmannen pisteen sijainti tietämällä kaksi muuta pistettä. Tällöin on olettamus, että kolmas piste voidaan tietää tarkasti. Yhteiskuntatieteessä tällainen tarkkuus ei ole mahdollista, koska sosiaalinen maailma on niin monimutkainen ja jatkuvasti muuttuva eikä tutkimusmenetelmillä voida tuottaa aukotonta tietoa tutkimuskohteesta. Tästä johtuen triangulaatiota validiteetin selittäjänä on kritisoitu. Triangulaatio yhteiskuntatieteellisessä tapaustutkimuksessa voidaan ymmärtää niin, että se syventää empiiristä ja käsitteellistä ymmärrystä tapauksen eri puolista; mitkä tahansa löydökset tai johtopäätökset täydentävät toisiaan, jos niille löytyy useita eri todisteita ja menetelmiä. (Laine, Bamberg ja Jokinen 2007, 23-24.)

Tässä tutkimuksessa triangulaatiota sovelletaan käyttämällä eri aineistoja. Näin pyritään lisäämään tutkimuksen validiteettia sitä kautta, että eri aineistojen kautta saadaan todenmukainen kuva 2000-luvun muutoksista Heinolan sosiaalityössä. Palaan triangulaation käsitteeseen yhteenvedossa.

Tapaustutkimuksen avulla voidaan pyrkiä kuvaamaan tiettyä historiallista ajanjaksoa. Oma tutkimukseni paikantuu 2000-luvulle, joten se on rajattuun ajanjaksoon paikantuva tutkimus. Kun tehdään tapaustutkimusta historiallisesta näkökulmasta, se voi sisältää useampia tapauksia. Yhden tapauksen tutkimuksessa on yksi tapaus ja yksi konteksti, kun taas useamman tapauksen tutkimisessa konteksteja ja tapauksia on useita. Useamman tapauksen tutkimuksessa on usein vertaileva näkökulma. (Laine & Peltonen 2007, 93-95.)

Tapaustutkimuksessa voi siis olla joko yksi tai useampi tapaus tai yksi tai useampi analyysiyksikkö. Tapausten sisällä voi analyysiyksikköjä olla useita eli yhtä tapausta analysoidaan usealla eri tavalla. Tapauksella on yksi asiayhteys, yksi todellisuuden konteksti missä se tapahtuu, eikä sitä koskaan voi määritellä tyhjentävästi. (Laine & Peltonen 2007, 94-95.)

Tässä tutkimuksessa on kontekstina 2000-luvun alku Heinolassa, ja tarkasteltava tapaus on sosiaalityön muutos Heinolassa. Analyysiyksikköjä on kolme kappaletta, ja ne ovat muutoksen tarkastelutasot eli mikro-, meso- ja makrotaso. Yin (2003, 42) määrittelee yhden tapauksen vallinnan järkeväksi vaihtoehdoksi, kun tutkitaan samaa asiaa yhdessä tai useammassa eri ajanjaksoissa eli tehdään pitkittäistutkimusta. Tällöin on mahdollista selvittää tutkimuksen avulla, miten olosuhteet muuttuvat ajanjakson aikana. Yin käyttää termiä ”embedded case study” (mt, 43) kuvaamaan tutkimusta, jossa on yksi tapaus mutta useita eri analyysiyksikköjä. Tämän voisi vapaasti kääntää sulautetuksi tapaustutkimukseksi, jossa pyritään yhdistämään useampi analyysiyksikkö keskenään ja muodostamaan niiden avulla kokonaiskuva tutkimuskohteesta. Tämän-tapaisella tutkimuksella on heikkoutensa: siinä voi jäädä kokonaiskuva tutkimuskohteesta epäselväksi, jos keskitytään vain määriteltyihin analyysiyksiköihin (mt, 45.)

Nostan esille kaksi tapaustutkimusta, joihin olen tutustunut. Ensimmäinen on Markus Laineen ja Lasse Peltosen (2003) ympäristöpolitiikan alan väitöskirja ”Ympäristökysymys ja aseveliakeseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959-1995”. Tässä väitöskirjassa tutkittiin ympäristökysymyksiä ja ympäristön politisoitumista paikallisina ilmiöinä viiden eri tapauksen kautta. Omaan tutkimukseeni sain tästä tutkimuksesta ajatuksia paikallisuuden ja historiallisen näkökulman tutkimuksena. Lisäksi tutkimuksen ja siitä kirjoitetun artikkelin ”Ikkuna muutokseen” (Laine & Peltonen 2007) avulla pystyin hahmottamaan omaa materiaaliani eri ajanjaksojen ja eri tapausten kautta, ja niiden yhteyksiä toisiinsa. Artikkelissa tekijät kuvaavat aikajanan muodossa paikallisten tapausten ylipaikallista kontekstia aikajanan muodossa (mt, 101). Väitöskirjassa on konstruktivistinen lähestymistapa todellisuuteen, ja siinä viitattiin Pierre Bourdieun (mt, 104) ajatukseen rakenteistuneista rakenteistavista rakenteista, joka sopii omaani tutkimukseen. He viittaavat Bourdieun näkemykseen, jonka mukaan yhteiskunnalliset ilmiöt eivät tule tyhjästä, vaan niillä on historiansa. Lisäksi ilmiöt ovat jatkuvassa muutoksessa, vaikut-

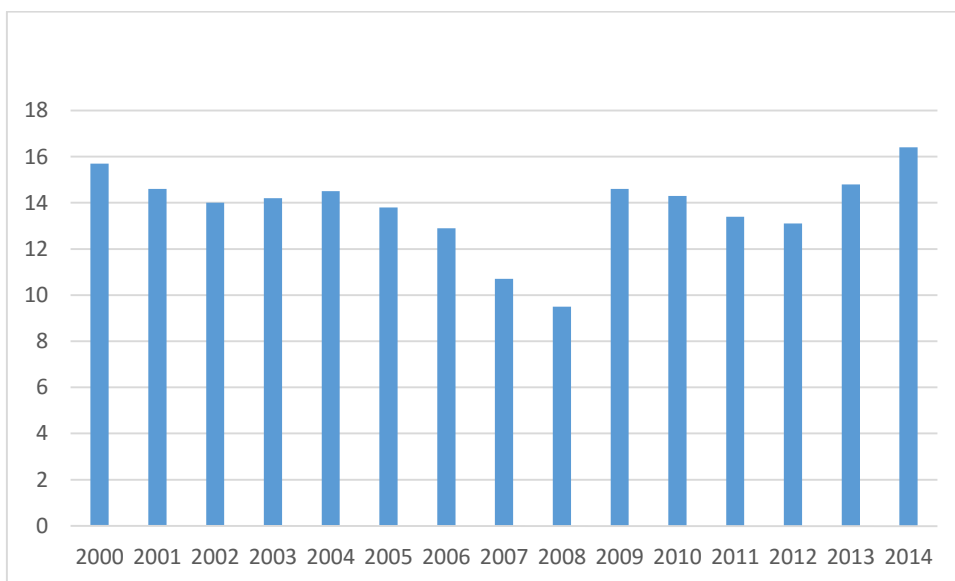
tavat ympäröivään todellisuuteen ja tuottavat osin oman muutoksensa mahdollisuudet ja kantavat omista rakenteistaan erityisiä laadullisia piirteitä. Nämä ajatukset ovat lähtökohtana historiallista ajanjaksoa tutkittaessa. Lisäksi historiallisen ajanjakso on vain valittu otos kaikesta tapahtuneesta: on tapahtumia ennen ja jälkeen ajanjakson, jotka vaikuttavat ilmiöön.

Toinen tapaustutkimus on Laura Tiitisen pro gradu sosiaalityön alalta ”Sosiaalitoimen viestinnän valot ja varjot. Rakenteellisen hiljaisuuden vaikutuksia sosiaalitoimen ulkoiseen viestintään” (2008). Tutustuin työhön johtamisen verkkokurssin aikana, ja huomasin palaavani tutkimuksen pariin omaa työtä tehdessäni. Tiitisen työ oli toiminnallinen tapaustutkimus yhden kunnan viestinnästä, ja toiminnallisuutta siinä edusti kunnalle laadittava kehittämisraportti. Työstä sain ajatuksia omaan aineistoni keräämiseen, yhteen kuntaan sijoittuvan tutkimuksen tekemiseen ja eri aineistojen käsittelyyn. Tiitinen soveltaa sisällönanalyysia analysoimalla sen perusteella eri aineistojaan, jotka hän luokittelee fakta-aineistoksi sekä kokemusaineistoksi. Tiitisen mukaan sosiaalitoimen viestintää leimaa sosiaalitoimen rakenteisiin perustuva hiljaisuuden kulttuuri, ja kokonaiskuva sosiaalitoimesta sen viestinnän kautta tarkasteltuna jää epäselväksi. Itselleni kiinnostavaa Tiitisen työssä oli eri aineistojen analyysi sisällönanalyysin menetelmin. Tosin itse päädyin erilaiseen tapaan soveltaa sisällönanalyysia, mutta Tiitisen tapa tulkita sisällönanalyysia menetelmänä auttoi minua löytämään oman näkökulmani analyysin tekoon.

#### 4.2 Heinolan sosiaalitoimi 2000-luvulla

Heinolan kaupunki sijaitsee Päijät-Hämeen maakunnassa, ja siellä asuu hieman alle 20 0000 asukasta. Asukasluku jakautuu niin, että 0-14 vuotiaita on 12,8% väestöstä, 15-64 vuotiaita 60,1% ja 65 vuotta täyttäneitä 27,1 % väestöstä. Kunnan huoltosuhde on 1,69 % (koko maan huoltosuhde 1,32%). Heinolan elinkeinorakenteesta suurin työllistäjä on palveluala, jolle sijoituu 61,1% työpaikoista, toiseksi eniten on jalostuksessa 35,3% ja alkutuotannossa 2,7% työpaikoista. (Tilastokeskus 2013.) Heinolan koulutustaso on 2000-luvulla pysynyt lähes samana, koulutusaika henkeä kohden peruskoulun jälkeen oli vuonna 2012 keskimäärin 2,8 vuotta. Tämä on alhaisempi kuin Päijät-Hämeessä ja koko maan tasolla. Työttömyys Heinolassa on vaihdellut 2000-luvulla: korkeimmillaan työttömyys oli vuonna 2000 (15,7%) ja alimmillaan vuonna 2008 (9,5%). Vuonna 2012 työttömyys oli 13,1 %. (Hyvinvointikertomus ja -suunnitelma 2014.) Alla

olevasta kuviosta voi nähdä, että vuoden 2014 työttömyysaste on kuitenkin korkeampi kuin koskaan 2000-luvulla, 16,4%.



Kuvio 3: Heinolan työttömyysaste vuosina 2000-2014, % työvoimasta

Lähde: THL (2015)

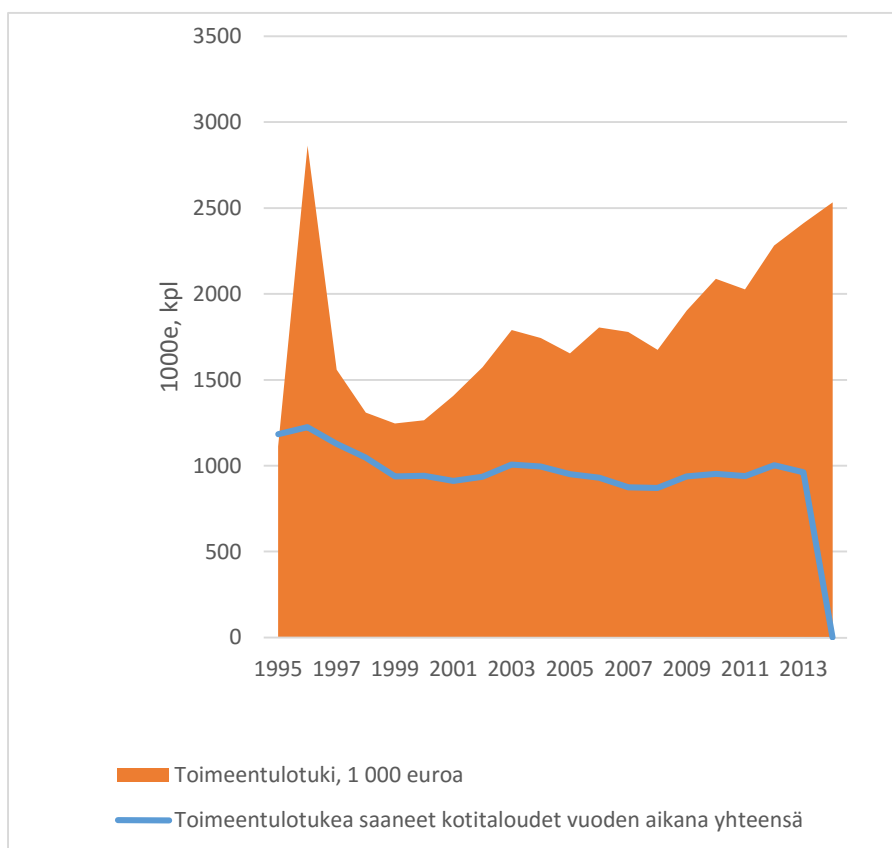
Heinola kohtasi 2000-luvulla suuria rakenteellisia muutoksia teollisten työpaikkojen vähetessä. Vuonna 2009-2011 Heinola nimettiin valtion rakennemuutosalueeksi johtuen suurista irtisanomisista; vuonna 2008 Heinolassa irtisanottiin 497 työpaikkaa Karelia-Parketti Oy:n sekä UPM Kymmenen vähentäessään toimintaansa sekä Reumasairaalan lakkauttamisen takia (Wikipedia).

Heinolan kaupungin vuoden 2014 hyvinvointikertomuksesta pistää silmään heinolalaisten korkeampi sairastavuus verrattuna muuhun väestöön. Mielenterveysindeksi vuosina 2009-2011 oli Heinolassa 116,6, kun koko maan indeksi on 100. (Indikaattori koostuu seuraavista aineistoista: itsemurhat ja itsemurhayritykset, psykoosilääkityksen erityiskorvausoikeudet ja mielenterveysystistä johtuvat työkyvyttömyyseläkkeet). THL:n mukaan myös sairastavuusindeksi on korkeampi kuin koko maan: Heinolassa se on ollut vuosina 2008-2010 118-113,9, kun koko maan luvut ovat 108,4-105,3. Indeksi on muodostettu sairausryhmittäin. Lisäksi vuonna 2011 Audiopro Oy tuotti ”menetetyt elinvuodet” –indeksin Heinolan kaupungin väestöstä vuosilta 2004-2008. Siinä annetussa lausunnossa todettiin, että Heinolassa väestön terveydentila on koko maata huonompi. Tilanne on huonontunut miesten ja naisten osalta erityisesti itsemurhien ja

alkoholiperäisten sairauksien aiheuttamien ennen aikaisten kuolemien osalta. (Hyvinvointikertomus ja –suunnitelma 2014.)

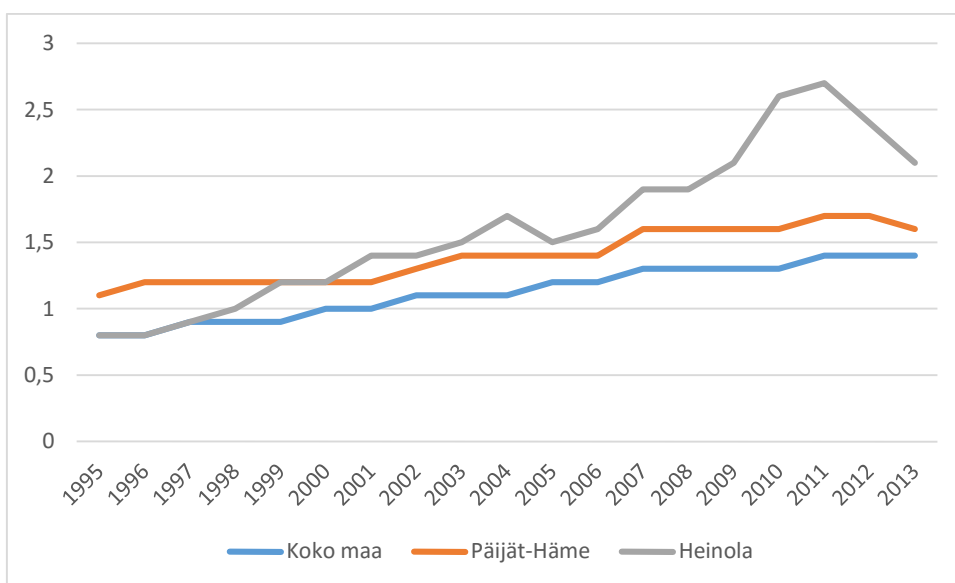
Kun tarkastellaan Heinolan tilannetta sosiaalitoimen palvelujen näkökulmasta, löytyy valtakunnallista tilastotietoa kahdesta eri asiakaskunnasta: lastensuojelun asiakkaista sekä toimeentulotuen saajista. Luon seuraavaksi katsauksen näihin asiakasmääriin Heinolassa 2000-luvulla.

Toimeentulotukiasiakkaiden määrä kunnassa on vaihdellut hieman 2000-luvulla, ei kuitenkaan merkittävästi. Heinolassa on nähtävissä sama kehitys kuin valtakunnallisesti: vaikka tuen saajien määrä ei ole noussut, niin toimeentulotukeen käytetty rahamäärä on silti kasvanut. Toimeentulotukea on saatu pääsääntöisesti lyhytaikaisesti. Pitkäaikaisesti tukea saaneiden määrä (vuoden aikana vähintään 10 kk) on koko 2000-luvun pysytellyt Heinolassa 2 % tuntumassa (Hyvinvointikertomus ja –suunnitelma 2014).



Kuvio 4: Toimeentulotukimenot ja toimeentulotukea saaneet kotitaloudet Heinolassa vuosina 1995-2014

Heinolassa lasten huostaanotot ovat lisääntyneet 2000-luvulla 1,1%:sta 2,7%:iin (kuvio 2). (Prosenttiluku kuvaa sitä, kuinka monta prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä on huostaanotettu.) Hyvinvointikertomuksessa (2014) on pohdittu syitä huostaanottojen kasvuun, ja siinä nostetaan esille päihteiden käytön ja vanhempien mielenterveysongelmien yhteys huostaanottoihin paikallisten selvitysten perusteella. Kuviossa 5 on verrattu Heinolan huostaanottojen määrää Päijät-Hämeen ja koko maan tilanteeseen 2000-luvulla. Vuodet 2010-2012 ovat olleet synkimmät huostaanottojen määrän lisääntyessä, ja luvut ovat olleet selkeästi korkeammat kuin vertailuluvut.



Kuvio 5: Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0-20 –vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä vuosina 1995-2013, koko maan, Päijät-Hämeen ja Heinolan tilanne

Lähde: THL 2015

Työttömyyden osalta Heinola oli siis rakennemuutosaluetta vuosina 2009-2011, ja työttömyys nousi tuolloin, kuten edellä esitetystä kuviossa 3 havainnollistetaan. Toimeentulotuen hakijamäärissä ei näinä vuosina näy suurtakaan muutosta, jonkin verran nousua on myönnetyn tuen määrässä. Hyvinvointikertomuksen terveystiedoissa näkyy mielenterveysindeksin korkeampi arvo vuosina 2009-2011. Kun verrataan näitä lukuja Päijät-Hämeen arvoihin, voidaan nähdä, että Heinolan mielenterveysindeksi on vuodesta 2006 ollut korkeampi kuin Päijät-Hämeessä ja



kaikkein suurimmillaan ero on ollut vuosina 2006-2008. Indeksiä tulkitaan niin, että mitä suurempi arvo, sitä heikompi on väestön mielenterveys. Päijät-Hämeen arvot ovat puolestaan selkeästi suuremmat kuin koko maan arvot (2010 koko maa 100, Päijät-Häme 112,8, Heinola 116,6). (THL 2015.)

Oman aineistoni pohjalta voidaan myös etsiä joitain syitä huostaanottojen rajulle kasvulle. Vuonna 2012 laadittiin Heinolassa ”Lyhyen aikavälin toimenpideohjelma lastensuojelun kriisitilanteessa” –raportti. Sitä varten kaupunginjohtaja nimesi työryhmän, joka koostui sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen henkilöstöstä ja esimiehistä. Raportissa todettiin, että vanhempien ja lasten mielenterveys- ja päihdeongelmat ovat yleisimpiä syitä lastensuojeluasiakkuuksien syntymiseen. Lisäksi raportissa esitettiin seuraavia tekijöitä, joihin kiinnitettiin huomiota lasten ja nuorten asioissa: lasten ja nuorten tupakointi- ja huumeokeilut ovat lisääntyneet, koulukiusaaminen ja nuorten raskaudenkeskeytykset ovat lisääntyneet. Toimenpideohjelmassa painotettiin yhteistyötä koko kunnan tasolla ja peruspalvelujen vahvistamista, niin että ei tarvitse turvautua kalliisiin erityispalveluihin. Ohjelmassa esitettiin, että kunnassa erilaisuuden sietäminen on ollut heikkoa ja vallitsee pois lähettämisen kulttuuri. (Lyhyen aikavälin toimenpideohjelma lastensuojelun kriisitilanteessa 2012.)

### 4.3 Tutkimusasetelma

Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut sosiaalityön muutoksesta 2000-luvulla. Aihe on hyvin laaja ja se tarjoaa mahdollisuuden monenlaiseen tarkasteluun. Itse olin kiinnostunut siitä, millaisia eri tason muutoksia Heinolassa on tehty 2000-luvulla sosiaalityössä, ja miten nämä muutokset vaikuttivat toisiinsa. Näillä eri tasoilla tarkoitan mikrotasoa (sosiaalityöntekijän taso), mesotasoa (kunnallinen taso) ja makrotasoa (valtion taso). Tutkimuksessa on kolme erilaista aineistoa, joiden kautta pyritään muodostamaan kuva sosiaalityön muutoksista.

Tapaustutkimuksessa tutkimuskysymyksiä joudutaan usein tarkentamaan aineistosta esiin nousevien tekijöiden takia, etenkin jos tutkimus on aineistolähtöinen (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 20). Näin kävi minun tutkimuksessani: alun perin olin ajatellut nostavani esiin rakenteellisen sosiaalityön osuutta sosiaalityössä 2000-luvulla. Paremmin aineistoon tutustuessani sieltä nousi esiin erilaisia tasoja, jotka tuottivat muutoksia työhön. Näin päätin hylätä rakenteellisen sosiaalityön näkökulman ja keskittyä muutoksen kuvaamiseen eri tasojen kautta, ja siihen miten

työntekijät ovat muutokset kokeneet. Tämäntapainen työskentely on tyypillistä laadullisessa tutkimuksessa, kun aineistoon tutustuminen etenee prosessinomaisesti, ja koko ajan tapahtuu oppimista aineistosta. Tutkimuksen eteneminen nähdään tällöin oppimisprosessina (Kiviniemi 2015, 74-75.)

Tutkimuskysymykset ovat työssäni näin muotoutuneet uudella tavalla ja vaihtaneet näkökulmaa. Päädyin muotoilemaan tutkimuskysymykset seuraavalla tavalla:

*Millaisena sosiaalityön muutos Heinolan kaupungissa näyttäytyy vuosina 2000-2014, kun sitä tarkastellaan mikro, meso- ja makrotasolta?*

*Miten sosiaalityöntekijät kuvaavat muutosta sosiaalityössä työntekijän kannalta ja miten he näkevät rakenteellisten muutosten vaikuttaneen työhönsä?*

Aineiston analyysi on kaksiosainen. Ensimmäinen analyysini kohdistuu pääasiassa lautakunta-aineistoon, ja sen pohjalta olen muodostanut aikajanan sosiaalityön muutoksista eri tasoille jaoteltuna. Toisen osan analyysiani muodostavat muutosta kuvastavat sanaparit, jotka perustuvat työntekijöiden haastatteluihin sekä tutkimukseni taustoitukseen.

## 5 Aineiston keruu ja aineistot

Tutkimuksen lähtökohtana on jokin ilmiö ja tapaus, joka kiinnostaa tutkijaa. Tutkimusongelma muodostuu usein sen perusteella, mitä tutkija tietää ilmiöstä. Tutkijan on mietittävä, miten välittu aineisto vastaa tutkimuskysymyksiin. Aineisto on siis kerättävä tutkimusongelma mielessä pitäen. Aineiston keruu voi lähteä myös liikkeelle aavistuksesta, että kyseinen ilmiö voisi olla ilmiö. Tutkijalla voi olla käytössään useita eri kehyksiä joiden selitysvoimaa on tarkoitus testata tutkimuksessa. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 20,26.)

Tässä tutkimuksessa lähdin liikkeelle omasta kiinnostuksestani 2000-luvulla tapahtuneisiin muutoksiin Heinolan sosiaalipalveluissa. Aineistojen myötä olen saanut kuvan siitä, että tuona ajanjaksona sosiaalipalvelut ovat käyneet läpi rajun muutoksen. Tämän tutkimuksen aineisto käsittää kolme erilaista aineistoa: Heinolan paikallislehti Itä-Hämeen lehtiartikkelit vuosilta 2000-2014 Heinolan sosiaalitoimea ja -palveluja koskevan uutisoinnin osalta, sosiaali- ja sosiaali- ja terveyslautakunnan pöytäkirjat samalta ajanjaksolta sekä työntekijöiden haastattelut.

Minulla on työssäni kolme eri aineistoa, ja halusin saada useasta eri lähteestä tietoa sosiaalityön muutoksesta Heinolassa, että voisin niitä yhdistelemällä muodostaa kokonaiskuvan tutkimusaiheesta. Aluksi olin suunnitellut ainoastaan haastattelututkimusta, mutta koska haastateltavia henkilöitä oli vain viisi, olisi pelkän haastattelun perusteella hankittu aineisto ollut liian suppea. Päätin tuolloin ottaa mukaan lautakunnan pöytäkirjat, joista saisin fakta-aineistoa Heinolassa tapahtuneista muutoksista. Näiden lisäksi eteeni tuli paikallislehtiartikkeleja, ja päätin ottaa ne vielä yhdeksi aineistoksi, josta saisin lisätietoa ja näkemystä tutkimusaiheeseen. Loppujen lopuksi kävi niin, että sanomalehtiaineistoa en hyödyntänyt lopullisessa työssäni kovinkaan paljoa. Tämä johtui siitä, että muuta aineistoa oli jo niin runsain määrin, ja sen antama tieto oli jo tullut esille muussa aineistossa. Näin ollen sanomalehtiaineisto jäi tausta-aineistoksi tutkimuksessani. Aineiston käyttöä on havainnollistettu taulukossa 4 luvussa 6.

Kuten aiemmin totesin, usean eri aineiston kautta voidaan tapaustutkimuksessa soveltaa triangulaation menetelmää niin, että tukevatko aineistot toisiaan tiedon osalta. Jos sama tieto tulee esiin eri aineistosta, on triangulaatiota nähtävissä aineistossa.

## 5.1 Aineiston hankinta ja kuvaus aineistoista

Tässä luvussa kuvailen aineistojen hankintaa ja aineistoja yleisellä tasolla. Taulukkoon numero 1 on koottu kirjallisen aineiston määrät tarkasteluvuosilta. Taulukosta näkyy koko kirjallisen aineiston yhteismäärä, mikä on yhteensä 210 kappaletta. Tämä määrä on se minkä olen käynyt lävitse työtäni varten lehtiartikkeleja sekä lautakunnan pöytäkirjoja ja ne ovat mukana aineistosta tehdyissä taulukoinneissa, joita esittelen aineistokuvauksien yhteydessä.

Taulukko 1: Tutkimuksen kirjallisen aineiston määrä eri vuosina

	Itä-Häme	lautakunta	yhteensä
<b>2000</b>	10	11	21
<b>2001</b>	12	6	18
<b>2002</b>	6	6	12
<b>2003</b>	4	2	6
<b>2004</b>	11	5	16
<b>2005</b>	4	6	10
<b>2006</b>	5	4	9
<b>2007</b>	15	10	25
<b>2008</b>	13	11	24
<b>2009</b>	6	13	19
<b>2010</b>	4	7	11
<b>2011</b>	6	5	11
<b>2012</b>	6	7	13
<b>2013</b>	2	4	6
<b>2014</b>	4	5	9
<b>yhteensä</b>	<b>108</b>	<b>102</b>	<b>210</b>

### 5.1.1 Itä-Häme lehden lehtiartikkelit

Olen käynyt lävitse tarkastelujakson ajalta paikallislehtikirjoittelua Heinolan sosiaalitoimen palveluista, lakimuutoksista ja muutoksista palvelujärjestelmässä. Osan aineistoa kävin lävitse Heinolan kirjastossa käsin, ja vuosilta 2005-2014 hain artikkeleita Itä-Hämeen sähköisestä arkistotietokannasta. Itä-Häme lehti ilmestyi vuosina 2000-2005 kolmena päivänä viikossa ja siitä eteenpäin neljänä päivänä viikossa, joten läpikäytävän aineiston määrä oli huikea.

Etenkin käsin aineiston läpikäyminen on ollut erittäin työlästä ja hidasta. Lisäksi huomasin, että tietokantahaulla en ole löytänyt kaikkia aiheeseeni liittyviä uutisotsikoita, ja alustavasta suunnitelmastani poiketen päädyin käymään paperilehdet läpi vuosilta 2000-2005 sekä 2007-2009. Vuodet 2000-2005 puuttuivat sähköisestä arkistosta, joten sen aikakauden lehtijutut oli etsittävä käsin kirjastosta. Verkon kautta lehdet on käyty läpi vuosilta 2006 sekä 2010-2014. Olen ottanut valokuvat aina niistä artikkeleista, jotka liittyvät tutkimusaiheeseeni, ja verkon kautta hakemani artikkelit tulostin. Kokosin taulukkoon kaikki löytämäni artikkelit aikajärjestykseen. Otsikoin ne lehden otsikolla sekä lisäsin muutaman tarkentavan sanan, jollei otsikosta käynyt ilmi mikä artikkelin pääsisältö on. Jos artikkelissa käsiteltiin useaa eri teemaa, lisäsin otsikkorivin alle toisen rivin, missä kuvattiin artikkelissa esille tuodut asiat. Tarkoitukseni oli luoda selkeä taulukko lehtiartikkeleista ja niissä käsitellyistä sosiaalityön asioista niin että voisin käyttää taulukkoa aineiston läpikäymiseen enkä tarvitsisi alkuperäisiä lehtijuttuja. Tämä onnistuikin, ja työskentelin Excel-tilaukkojen parissa analysoidessani aineistoa. Taulukko 2 on esimerkki tekevästäni taulukoinnista lehden uutisoinnista.

Taulukko 2: Vuoden 2000 lehtikirjoittelu Itä-Hämeessä, esimerkkitaulukko aineistosta

2000	
1.2.2000	Sosiaalitoimi painottaa avohuollon palveluja, 25 huostaanottoa 194 avohuollon asiakkuutta 1999
28.4.2000	Lastensuojelun rahat eivät riitä Heinolassa
16.5.2000	Heinolassa käynnistettiin tutkimus lapsista ja nuorista, Lossi-projekti
5.8.2000	Lastensuojelumenot kasvussa, vuoden 2001 talousarvioehdotus
8.8.2000	Sosiaalityöntekijät voivat nukkua yönsä hyvin, turvallisuudesta kun Oulussa oli tapahtunut kanslistin puukotus
10.8.2000	Nuorteen näpistyksiin puututtava ajoissa, näppi-projekti
11.8.2000	Heinolassa toimeentulotuen saajia hämmästyttävän vähän
30.9.2000	Kesätyöprojektille ei suurta suosiota: toimeentulotuen asemasta kesätöitä nuorille
30.9.2000	Kesä nosti toimeentulotuen hakijoiden määrää Heinolassa
2.10.2000	Toimeentulotuen synkät luvut, pääkirjoitus
22.12.2000	Heinolan sosiaaliamies aloittaa tammikuussa

Taulukossa 2 esiintyvät otsikot antavat jo hyvän kuvan siitä tavasta, miten sanomalehdessä esitetään tilanteet sosiaalipalveluista: 11.8. on uutisoitu, että toimeentulotuen saajia on hämmästyttävän vähän. 30.9 kirjoitettiin jo, että kesä nosti hakijoiden määrää, ja 2.10 saatiin pääkirjoituksesta lukea, että toimeentulotuessa on synkät luvut. Sanomalehti uutisoinnin perusteella muodostuva kuva sosiaalipalveluiden muutoksesta ja tilanteesta on hyvin mustavalkoinen ja siinä asiat pyritään esittämään ajoittain kärjistäen. Tästä mainitsi myös sosiaalipalvelujohtaja, kun

haastattelin häntä: ”Lehdistö on aina kiinnostunut, kun toimeentulotuen käsittelyajat myöhästyy”.

Lehtiaineisto oli hyvin laaja, ja sen antama kuva sosiaalitoimen toiminnasta oli hyvin vaihteleva, kuten edellinen esimerkkikin kertoo. Päätinkin että otan sen mukaan tausta-aineistoksi siten, että haen siitä ainoastaan niitä tekijöitä, joita muusta aineistosta nousee esille. Näin sovellan triangulaatiomenetelmää: etsin tukeeko se muun aineiston pohjalta tehtyä analyysiä. Harkitsin myös koko aineiston pois jättämistä tutkimuksestani, mutta koska olin nähnyt niin ison työn sitä kerätessä, halusin pitää sen mukana lopullisessa työssäni.

### 5.1.2 Lautakunnan pöytäkirjat

Toinen aineistostani on lautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2000-2014. Heinolan sosiaalitoimen asioita käsiteltiin sosiaalilautakunnassa tarkastelujaksollani vuoteen 2008 asti, ja vuosina 2009-2014 sosiaali- ja terveyslautakunnassa. Heinolan perusturva aloitti toimintansa jo vuonna 2007 mutta lautakunnat yhdistettiin vuoden 2009 alusta.

Lautakunnan pöytäkirjoja olen työstänyt niin, että sain Heinolan kaupungin arkistotyöntekijöiltä tulosteena kaikki tarkastelujakson pöytäkirjat otsikkotasolla. Merkitsin niistä ne, josta toivoin pykälät nähtäväksi, ja sain ne tulostettuna vuosilta 2004-2014. Vuosien 2000-2003 pöytäkirjat kävin paperiversioina lävitse ja valokuvasin työni kannalta olennaiset asiat. Lisäksi Heinolan kaupungin nettisivujen kautta pääsin vielä tarkastelemaan lautakunnan pöytäkirjoja vuosilta 2008 sekä 2014, ja tätä kautta palasin näihin pöytäkirjoihin.

Lautakunnan pöytäkirjat ovat ulkoasultaan seuraavan laisia: niissä on mainittu käsittelypäivämäärä, joita on useita, jos asia on ollut useasti esillä lautakunnassa. Alimmaisena on se käsittelypäivä miltä pöytäkirjaote on. Pöytäkirja on esitetty pykälä kerrallaan, ja sille on annettu pääotsikko, jonka tarkoitus on kuvata käsiteltyä asiaa. Tekstissä on kerrottu, jos asiaa on aiemmin lautakunnassa käsitelty, ja mitä silloin on sovittu. Käsitelty asia oli yleensä kuvattu kokonaisuutena pöytäkirjaotteessa ja näin asiasta pystyin muodostamaan kokonaiskäsityksen. Esimerkiksi vuoden 2000 aineistosta 20.12.2000 käsiteltiin asia ”Päätösvalta kiireellisessä tapauksessa tahdosta riippumattoman huollon antamisessa”. Pöytäkirjaotteessa kerrottiin ensin, että asia perustuu sosiaalihuoltolain muutokseen, joka tulee voimaan 1.1.2001 ja mainittiin lain pykälät, lisäksi

käsiteltiin päihdehuoltolain ja lastensuojelulain asiaan liittyvät pykälät. Seuraavaksi kerrottiin mitä asia tarkoittaa Heinolan osalta. Pykälän tekstiosuuden päätti tieto siitä mihin asiassa päädyttiin. Esimerkiksi tässä asiassa sosiaalijohtajan esityksestä sosiaalilautakunta määräsi, että kii-reellisessä tapauksessa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä päättää sosiaalityöntekijän virassa oleva henkilö, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus tai muu johtava viranomainen, jolla on lain vaatima kelpoisuus.

Näin ollen käsiteltyjen asioiden sisältö ja asiayhteys kävivät hyvin esille pöytäkirjaotteista. Aineistossa haasteita tuotti rajaaminen: mikä olisi olennaista työni kannalta, mikä taas ei. Rajaimista tein seuraavin kriteerein niin että otin mukaan aineistoon seuraavat asioita käsitelleet pöytäkirjaotteet:

- Uudet perustetut virat sekä nimike- ja tehtävämuutokset sosiaalityössä
- Lakimuutokset sosiaalityötä koskeavissa laeissa ja niistä seuraavat muutokset
- Määräraha- ja talousarvioasiat valikoiden sen mukaan, onko niissä mitä muutoksia kuvattuna
- Sosiaalitoimen vuosittaiset toimintakertomukset
- Sosiaalitoimeen liittyvät hankkeet ja ostopalvelut
- Sosiaalityöntekijöiden työolosuhteisiin liittyvät käsitellyt asia

Lautakunnan pöytäkirjojen kohdalla olennaisen tiedon löytäminen on ollut haastavampaa kuin lehtiartikkelien kohdalla. Asioita ei kuitenkaan päätetä lautakunnassa vaan ne menevät valtuustoon ja hallitukseen päätettäväksi. Lisäksi monia asioita on tuotu tiedoksi lautakunnalle mutta niillä ei ole ollut muuta vaikutusta. Tietysti ne teemat, joita lautakunta on käsitellyt, kuvastavat sitä mitkä teemat sosiaalityössä ovat olleet ajankohtaisia. Tällainen teema on ollut esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden saatavuusongelmat Heinolassa, joita on käsitelty lautakunnassa ensimmäisen kerran vuonna 2000 päätösvallan siirtoasiana 29.11.2000. Tuolloin toimistosuhteereille tuli päätöksenvälta toimeentulotukiasioissa, kun sosiaalityöntekijät eivät ehtineet tehdä kaikkia toimeentulotukipäätöksiä.

Kirjoitin pöytäkirja-aineistosta samantapaisen listauksen Exceliin kuin lehtiartikkeleistakin: jokaisen vuoden maininnat aikajärjestykseen. Pääotsikon lisäksi laitoin joitain tarkentavia sanoja

käsittelystä pykälästä. Joissain kohdissa lisäsin tarkentavan kuvauksen omalle rivilleen, kuten taulukossa 3 on tehty 9.2.2000 päivätyn pykälän kohdalla.

Taulukko 3: Esimerkki lautakunta-aineistosta, vuoden 2000 aineisto.

2000	
12.1.2000	Palvelupistetoiminnan päättyminen Heinolan kk:ssa, vähän kävijöitä
9.2.2000	<b>Lisäselvitys lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemisestä/valtuustoaloite Heinolan pitkittyvän ja periytyvän köyhyyskulttuurin torjunta</b> sosiaalitoimen selvitys lautakunnalle toimenpiteistä, toimivat peruspalvelut ja viranomaisyhteistyö tärkeitä.
8.3.2000	Nuorten työllistäminen ttt:lla kesällä 2000, kokeilu jatkuu
1.4.2000	Toimintakertomus vuodelta 1999, henkilöstöä 13 kpl
1.9.2000	Tulosalueen toiminta-ajatus ja tavoitteet vuodelle 2001, painopisteenä lasten ja nuorten huolto, yleisen eduvalvojan puolikas toimisto
11.10.2000	Talousarvion toteutusvertailu, ylitys lastensuojelun, päihdehuollon ja toimeentulotuen osalta
11.10.2000	Yhteenveto kokeilusta opiskelijoiden työllistamisestä ttt:lla kesällä 2000, aiotaan jatkaa
29.11.2000	Päätösvallan siirto toimeentulotukiasioissa toimistosuhteille sosiaalityöntekijöiden vähyyden takia
29.11.2000	Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen, ostopalvelusopimus ehdotus tullut Lahdesta: esitys hallitukselle asiasta
20.12.2000	Laki sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista, tulee voimaan 1.1.2001, sosiaaliamies kuntaan!
20.12.2000	Päätösvallan siirto johtavalta viranhaltijalta sosiaalityöntekijöille tahdosta riippumattoman huollon asioissa, ls ja päihdehuolto

### 5.1.3 Haastattelut

Kolmannen osan aineistoani muodostavat työntekijöiden haastattelut. Haastattelin viisi Heinolan kaupungin sosiaalitoimen työntekijää, joista kolme oli sosiaalityöntekijöitä, yksi lasten ja nuortenhuollon erityistyöntekijä ja Heinolan sosiaalipalvelujohtaja. Sosiaalityöntekijöistä kaksi oli johtavaa sosiaalityöntekijää. En ole käyttänyt sitaateissa mitään tunnisteita, koska haastatteluvien määrä oli näin pieni. Halusin jättää tunnisteet sitaateista pois suojatakseni haastateltavien anonymiteettiä.

Yksi haastateltava oli työskennellyt Heinolassa koko tarkastelujakson ajan. Hän oli aloittanut Heinolassa vuonna 1991 ja on työskennellyt koko ajan lasten ja nuorten parissa. Hallinnollisesti hän kuuluu lapsiperheiden sosiaalityöhön. Toinen haastattelemani työntekijä aloitti Heinolassa vuonna 2001, ensin harjoittelijana ja sitten sosiaalityöntekijän sijaisena vuoden 2002 loppuun asti. Vuonna 2004 hän palasi Heinolan sosiaalitoimeen takaisin lastensuojelun sosiaalityöhön ja siitä lähtien on ollut pääosin Heinolassa lapsiperheiden sosiaalityössä. Myös kolmas haastattelemani työntekijä oli ollut työssä sekä Heinolassa että muissa kunnissa: hän aloitti Heinolassa sosiaalityössä sijaisena vuonna 1999-2003 ja palasi Heinolaan vuonna 2007 lastensuojeluun. Siitä asti hän on työskennellyt Heinolassa joko ohjaajana tai sosiaalityöntekijän sijaisena.



Sosiaalipalvelujohtaja aloitti Heinolassa vuonna 2007. Viimeinen haastateltavani oli ollut Heinolan kaupungilla työssä joitain kertoja, ensimmäisen kerran vuonna 2010. Hänet valitsin mukaan haastateltaviin, koska kolme pitkään Heinolassa ollutta työntekijää olivat työskennelleet lastensuojelussa, ja halusin saada mukaan myös aikuissosiaalityön ääntä. Hänen haastattelunsa keskittyi viime aikojen tapahtumiin sekä sosiaalityön muutokseen yleisellä tasolla, ei niinkään Heinolassa.

Näin ollen kaikista haastattelemistani työntekijöistä kolmella oli työkokemusta koko tarkasteluajanjaksolta. Yksi heistä oli ollut työssä koko ajan. Näin sain heiltä hakemaani tietoa siitä, millaiseksi he ovat kokeneet sosiaalityön muutoksen Heinolassa. Kaksi muuta haastateltavaa olivat mukana eri syistä: sosiaalipalvelujohtaja asemansa vuoksi sekä viimeinen haastateltavani siksi, että saisin myös aikuissosiaalityön ääntä aineistooni. Kolme haastateltavaani toimi esimiesasemassa, kaksi heistä teki myös asiakastyötä esimiestyöskentelyn lisäksi.

Haastattelun tein teemahaastatteluina, koska katsoin sen sopivan tutkimusaiheeseeni hyvin. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa sekä haastateltava että haastattelija tietävät ennakkoon tutkittavasta ilmiöstä jotain. Tutkija suunnittelee aiemmin selvittämiensä tiedon pohjalta haastattelurungon, jota käyttää haastattelun pohjana. (Hirsjärvi & Hurme 2014, 47.) Näin ollen katsoin, että teemahaastattelun soveltaminen tutkimuksessani oli järkevää: sekä haastateltavat että minä tiesimme etukäteen tutkimusaiheeni, ja haastateltavilla oli kokemustietoa aiheestani ja minulle sekä kokemustietoa että faktatietoa.

Ensimmäisenä tein esihaastattelun yhdelle haastateltavistani, että tietäisin, miten hyvin minun on syytä valmistautua haastatteluihin: muistaisivatko haastateltavat mitään mitä viidessätoista vuodessa on tapahtunut, ja millaisia muistin tukivälineitä tarvitsisin haastatteluja varten. Esihaastattelun tarkoituksena on testata haastattelurunkoa, aihepiirien järjestystä ja kysymysten muotoilua (Hirsjärvi & Hurme 2014, 72). Koehaastattelua tehdessäni totesin, että muistaminen on karttuvaa: aluksi haastateltavasta tuntui, että hän muista mitään, mutta kun aloimme muistella menneitä vuosia, muisti alkoi löytää eri asioita. Tämä tapahtui myös muiden haastateltavien kohdalla. Koehaastattelun jälkeen varasin muihin haastatteluihin aineistoksi listausta Heinolan sosiaalitoimen joistain tapahtumista, lakimuutoksista ja organisaatiomuutoksista 2000-luvun ajalta. Lisäksi minulla oli lehtiartikkeleja tulostettuina, joita kävimme lävitse haastateltavien

kanssa vaihtelevasti. Muutin myös haastattelurunkoani niin, että otin mukaan alkuun kysymykset haastateltavan työhistoriasta Heinolassa, koulutuksesta ja työkokemuksesta muualla. Lisäksi hain tilastotietoa asiakasmääristä eri sosiaalipalveluissa vuosilta 2000-2014, ja tein niistä taulukon haastattelutilannetta varten.

Haastatteluja varten minulla oli tehtynä teemahaastattelurunko, joka oli rakenteeltaan seuraavanlainen. Mallina on käytetty Uotilan (Hirsjärvi & Hurme 2014) mallia:

1. Taustatiedot
  - Työtehtävä, työhistoria Heinolassa, työhistoria muualla
2. Yhdennetty sosiaalityö ja siirtyminen lastensuojelu/aikuissosiaalityö –malliin
  - Kokemukset yhdennetystä: hyvät/huonot puolet
  - Mikä muuttui, kun tuli lastensuojelu/aikuissosiaalityö?
3. Lastensuojelun kriisi Heinolassa
4. Lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustaminen
5. Työhön liittyvät muutokset
  - Työn sisältö ja työskentelytavat
  - Kuormittavuus
  - Kiire
  - Miten on muuttunut vuosien varrella –vai onko?

Lisäksi olin tehnyt lautakunta-aineiston perusteella aikajanan seuraavista tapahtumista sen perusteella, mitä esihaastattelun jälkeen katsoin tarpeelliseksi:

1997: Kuntaliitos, Heinola ja Heinolan maalaiskunta yhdistyvät

2001: Laki kuntouttavasta työtoiminnasta astuu voimaan

2002: Yhdennetty sosiaalityö päättyy

2004: TYP-toiminta alkaa kokeiluna

2007: Heinolan sosiaali- ja terveystoimi yhdistyvät perusturvaksi

2008: Lastensuojelulakiuudistus ja toimeentulotukilakiuudistus

2009 Lastensuojelun kriisitilanne

## 2010 Lasten ja perheiden palvelut –yksikkö aloittaa toimintansa

Pääasiassa kävimme haastatteluissa läpi Heinolan sosiaalitoimen suurimpia tapahtumia eli yhdennetyn sosiaalityön päättymistä, lastensuojelun kriisiä ja lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustamista. Tapahtuneista lakimuutoksista ei työntekijöillä ollut näkemyksiä mitä ne olisivat vaikuttaneet, eniten nousi esiin juuri vuoden 2015 alussa tapahtunut sosiaalihuoltolain uudistus ja lastensuojelulain uudistus vuonna 2008. Olin ottanut aikajanaan mukaan myös Heinolessa tapahtuneen kuntaliitoksen vuodelta 1997, ja tässä oli perusteluna koehaastattelussa nousseet ajatukset sen mahdollisesta vaikutuksesta toimintaan. Myös tutkimukseni ajanjaksoa tarkastellessa tutkimuksessa ei voida irrottaa valittua tarkasteluajanjaksoa kontekstista niin, ettei olisi tapahtumia ennen ja jälkeen ajanjakson eikä poistaa niiden vaikutusta tarkastelujaksoon.

Haastattelut tein työntekijöiden työhuoneissa, ja osan haastatteluja tallensin puhelimellani, osasta tein muistiinpanoja. Myös niissä haastatteluissa, joissa tallensin keskustelun, tein samalla muistiinpanoja niistä asioista, mistä halusin lisätietoa. Nyt jälkeenpäin arvioiden voin sanoa, että tekisin kaksi asiaa toisin: valmistautuisin paremmin haastattelutilanteisiin, enkä olisi haastatellut omia kollegoitani ja esimiestäni. Tuossa tilanteessa tutkimuksen aihe olisi pitänyt arvioida uudestaan. Oma asemaani tutkimuksen tekijänä ja kollegana olen pohtinut tarkemmin seuraavassa luvussa, luku 5.2. Valmistautumiseni haastatteluihin liittyi jälkikäteen arvioituna myös siihen, että en haastatellut itselleni vieraita ihmisiä, ja näin menin haastattelutilanteisiin sillä asenteella, että juttelemme kollegoiden kanssa menneistä tapahtumista ja muistelemme menneitä. Näin ollen haastattelu ei tilanteena ollut kovinkaan virallinen, mikä ei välttämättä ole sen huono puoli. Sen sijaan oma roolini tutkijana ja mahdollisimman objektiivisena oli mielestäni kyseenalainen. Lisäksi minun itseni oli helpompi asettua haastattelijan kuin kollegan rooliin, kun haastattelin viimeiseksi itselleni vieraampia työntekijöitä. Myös tuolloin olin saanut kokemusta haastattelujen tekemisestä, ja näin haastattelutekniikkani oli viimeisissä haastatteluissa parempi: osasin jo kysyä tarkennuksia ja kysyä uudestaan sitä asiaa, mistä halusin kommenttia haastateltavalta.

Haastattelut purin tietokoneelle teemoittain teemarungon mukaisesti. Koehaastattelussa minulla ei vielä ollut teemarunkoa, joten se haastattelu on rakenteeltaan hyvin hajanainen. Muutenkin koehyödyntäminen aineistossa oli vähäisempää, koska siinä keskustelu käsitti haastateltavan

oman työnkuvan muutosta sekä eri tapahtumien muistelua. En litteroinut haastatteluja sanasta sanaan, koska minua kiinnostivat ennemminkin haasteltavien mielipiteet, ajatukset ja kokemukset kuin heidän käyttämänsä kieli. Jos samaa teemaa käsiteltiin eri kohdissa haastattelua, ryhmittelin ne purkuvaiheessa teemoittain. Kaiken kaikkiaan haastattelutekstiä kertyi yhteensä 34 sivua, pisin haastattelu oli 10 sivua ja lyhin neljä sivua. Aikaa kuhunkin haastatteluun olin varannut kaksi tuntia, ja tämä aika ylittyi kaikkien haastateltavien kanssa.

## 5.2 Oma positio tutkijana ja työntekijänä

Oma asemani heinolalaisena ja Heinolan sosiaalitoimen sekä entisenä että nykyisenä työntekijänä aiheuttivat minulle eettistä päänvaivaa koko tutkimusprojektin aikana. Tämä heijastui etenkin aineiston keräämisvaiheessa mutta myös analyysivaiheessa.

Olin kuntalaisena lukenut lehdistä niitä artikkeleja, joita keräsin aineistooni. Olin haastateltavieni entinen ja nykyinen kollega sekä esimieheni alainen. Etenkin haastattelutilanteissa oma asemani ei voinut olla vaikuttamatta haastattelutilanteeseen. Toisaalta siitä oli hyötyä: jaoin samoja kokemuksia ja muistoja Heinolan sosiaalitoimesta, ja ymmärsin paremmin mistä oli kyse. Toisaalta itselläni oli oma kokemukseni siitä, millaista Heinolan sosiaalityö oli 2000-luvun alussa, eikä tämä kokemukseni voi olla vaikuttamatta siihen millaisen kuvan luon tuosta ajankaksosta.

Myös haastattelutilanteisiin oma asemani vaikutti varmasti. Olin suunnitellut, että teen haastattelut oman kesälomani aikana: näin en ainakaan tekisi niitä työpäivien lomassa tai työpäivän päätteeksi vaan aivan eri roolissa. Haastattelupaikkoina toimivat työntekijöiden työhuoneet, mistä kolme sijaitsi samassa yksikössä kuin itse työskentelin ja kaksi eri rakennuksessa. Oma kaksoisroolini tuli erittäin hyvin esille toisessa haastattelussani. Olin sopinut haastattelun oman kesälomani ensimmäiselle viikolle, ja tulin työpaikalleni haastattelemaan yhtä kollegaani. Aluksi minun oli otettava kantaa joihinkin työasioihin ja sen jälkeen yritimme päästä haastattelun alkuun. Tästä ei kuitenkaan tullut mitään, koska en osannut asettaa itseäni tutkijan rooliin vaan olin paikalla kollegana: tapaaminen päättyi nauruun eikä haastattelun nauhoituksesta tullut yhtään mitään. Sovimme, että otamme uusiksi, kun olen palannut työhön lomalta enkä tallenna haastattelua vaan teen siitä muistiinpanoja. Näin teimmekin ja saimme haastattelun tehtyä. Tämä episodi oli minusta oiva esimerkki siitä, miten tutkijan asema on tärkeä. Samaa asemaa pohdin

myös sosiaalipalvelujohtajan haastatteluissa: olisiko aivan ulkopuolinen henkilö saanut toisenlaiset vastaukset, kun käytiin läpi työyhteisön työilmapiiriin ja tilaan liittyviä kysymyksiä kuin mitä minä sain haastattellessani omaa esimiestäni? Myös tässä haastattelussa poikettiin välillä asiasta työasioihin.

## 6 Aineistoanalyysi

Laadullisen aineiston aloitusvaiheessa tutkija joutuu tekemään suuren joukon valintoja ja rajauksia: mitä ottaa mukaan analyysiin ja mitä ei. Tässä on perinteisesti ollut johtolankana se tutkimuskysymys, johon haetaan tutkimuksella vastauksia. Aineisto voi olla myös hypoteesien keksimisen välineenä, ja näin vauhdittaa tutkijan ajattelua ja tuottaa hänelle uusia näkökulmia. Tällöin tutkimuskysymykset nousevat empiriasta. Tutkimuksella voikin olla kolme erilaista orientaatiota: aineistolähtöinen, teoriasidonnainen tai teorialähtöinen tutkimus. (Eskola 2015, 187-188.)

Aineistolähtöisessä analyysissä teoria pyritään konstruoimaan aineistosta. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa analyysissä on teoriasidonnaisia kytköksiä, mutta analyysi ei suoraan nouse teoriasta. Teorialähtöisessä analyysissä taas toimitaan klassisen mallin mukaisesti: hahmotellaan tutkimuksen teoreettinen viitekehys, johon palataan empiriaosuuden jälkeen. Siinä on tarkastelun kohteena empirian ja teorian vuoropuhelu. (Eskola 2015, 188.) Tuomi ja Sarajärvi (2009, 98-99) määrittelevät eron näiden kolmen välillä perustuvan analyysin päättelyprosessiin: ohjaako sitä puhtaasti teoria vai nouseeko se empiriasta. Teoriaohjaavasta analyysissä analyysi kuvataan kaksiosaiseksi, niin että se on aineistolähtöinen, johon liitetään teoriaohjaavuus.

Tämä tutkimus on teoriaohjaava: sen analyysi nousee sekä teoreettisesta ajattelusta jakaa todellisuus eri tasoihin, kuin taas aineistopohjaisesti etenkin haastatteluaineiston osalta on tehty analyysi sen perusteella, millaisen kuvan tutkittavasta aiheesta haastateltavat tuottivat kertomuksillaan.

### 6.1 Sisällönanalyysistä

Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä laadullisessa tutkimuksessa, ja se voidaan yhdistää erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Useimmat eri nimillä kulkevat analyysimenetelmät, joita käytetään laadullisessa tutkimuksessa, perustuvat tavalla tai toisella sisällönanalyysiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91.)

Sisällönanalyysillä voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumentilla tarkoitetaan tässä kaikkea kirjalliseen muotoon saatettua materiaalia, kuten puhuttua

kieltä. Sisällönanalyysilla on tarkoitus saada tutkittavasta ilmiöstä kuva tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Tämä analyysilla tuotettu kuva vaatii vielä tulkintaa, eikä se ole ilman tulkintaa ja johtopäätöksiä valmis analyysi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103.)

Aineiston analyysi alkaa siis päätösten tekemisestä: mikä aineistossa kiinnostaa ja mikä jätetään pois. Kun tämä on päätetty, aineistosta merkitään ne tekijät mitkä ovat kiinnostuksen kohteena, ja muu jätetään pois. Aineistoa voidaan tässä vaiheessa litteroita tai koodata. Tämän vaiheen tulisi helpottaa aineiston jäsentämistä ja kuvailla tekstiä. Sitten valittuja kiinnostuksen kohteita luokitellaan, teemoitellaan ja tyyppitellään. Luokittelua pidetään kaikkein yksinkertaisimpana aineiston järjestämistapana: siinä määritellään luokkia ja lasketaan määriä eri luokkien esiintyvyydestä. Tätä menetelmää voi pitää kvantitatiivisena tapana analysoida sisältöä. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 92-93.)

Teemoittelussa voidaan edellä esitetyn luokittelun kaltaisesti, mutta siinä painotetaan enemmän sisältöjä. Tavoitteena on pilkkoa ja ryhmitellä aineistoa eri aihepiirien mukaan, niin että päästään vertailemaan valittujen teemojen esiintymistä aineistossa. Tyyppittelyssä aineistoa taas ryhmitellään valittujen tyyppien mukaan, esimerkiksi etsitään yhteisiä ominaisuuksia ja muodostetaan niistä tyyppiesimerkkejä ja yleistyksiä. Tässä vaiheessa olennainen kysymys on se, haetaanko aineistosta samankaltaisuutta vai erilaisuutta, toiminnalle selitystä tai logiikkaa vai kenties kertomuksellisuutta. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 93.)

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa voidaan erotella kolme vaihetta: aineiston redusointi eli pelkistäminen, aineiston klusterointi eli ryhmittely ja aineiston abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 108). Teoriaohjaava sisällönanalyysi on hyvin samantapainen: se etenee aineiston ehdoilla, mutta ero on siinä, miten abstrahointivaiheessa aineisto liitetään teoreettisesta pohjasta nouseviin käsitteisiin. Aineistolähtöisessä teoriassa taas käsitteet luodaan aineistosta. (Mt, 117.)

Tämän tutkimuksen aineistoanalyysi on tehty hyvin aineistolähtöisesti pelkistämällä ja ryhmittelemällä aineistoa. Teoriaohjaavuutta on ollut siinä, millaisia eroja/yhtäläisyyksiä/jaotteluja aineistosta on tehty eikä vaan niitä, mitä aineistosta suoranaisesti nousee. Siinä vaiheessa olen joutunut tekemään paljon karsintaa sen osalta mitä olen ottanut analyysiin mukaan, koska näin laajan aineiston kyseessä ollessa siitä olisi voinut saada tuhansia erilaisia variaatioita mitä aineistosta hakea ja miten niitä tulkita.

## 6.2 Eri aineistojen analyysi

Aloitin aineistoni läpikäymisen lautakunnan pöytäkirjoista. Tähän päädyin aineistoni laajuuden johdosta, ja myös siksi, että eri aineistoista muodostuu hyvin erilainen ja moninainen kuva sosiaalityöstä Heinolasta. Tavoitteenani oli muodostaa aluksi kokonaiskuvaa Heinolan tilanteesta 2000-luvulla, ja lautakunta-aineistosta oletin löytävän selkeitä faktoja helpommin kuin sanomalehtiaineistosta tai haastatteluista.

Sen lisäksi että eri aineistot maalasivat eri kuvaa tapahtuneista muutoksista, aloin nähdä aineistosta eri tasoja muutokselle. Taulukossa 4 on eroteltu muutoksia kolmelle eri tasolle, ja miten aineistoa on hyödynnetty minkäkin muutostason analysoinnissa. Lisäksi siinä on kuvattu lyhyesti mitä kunkin tason analyysissä on aineistosta haettu: makrotasolle valtion kautta tulevia muutoksia, mitkä olivat yleensä lakimuutoksia, ja mesotasolla nämä muutokset olivat muutoksia palveluissa, henkilöstössä ja palvelujen organisoinnissa. Makro- ja mesotasolla ensisijaisena aineistona käytin lautakunnan pöytäkirjoja, sekä niiden tueksi lehtiartikkeleja. Jonkin verran hyödynsin myös haastatteluja. Pääasiallisena aineistona näillä tasoilla minulla oli siis lautakunnan pöytäkirjat, joiden kautta muodostin kokonaiskuvan tutkimusaiheesta. Mikrotason analyysissä ensisijainen aineistoni olivat työntekijöiden haastattelut. Lisäksi käytin lautakunnan pöytäkirjoja siltä osin, mitä ne kertoivat työhön liittyvistä muutoksista.

Seuraavassa luvussa on kuvattuna eri tasojen muutokset lautakunta-aineiston sekä jonkin verran muunkin aineiston kautta. Lisäksi näistä eri muutostasoista on muodostettu aikajana Heinolan muutoksista sosiaalityössä 2000-luvulla luvussa 7. Mikrotason muutokset on kuvattu tässä lyhyesti, niihin keskityn enemmän omassa luvussaan haastatteluaineiston pohjalta. Lisäksi vertailen niitä teemoja mitä nousee esiin mikrotason muutoksista: nouseeko haastattelujen pohjalta erilaisia kuvauksia muutoksesta kuin lautakunta-aineiston pohjalta?



Taulukko 4: Aineistoanalyysin kolme eri tasoa ja niissä käytetyt aineistot

<i>Taso</i>	<i>Kuvaus</i>	<i>Ensisijainen aineisto (toissijainen)</i>	<i>Sisältö</i>
<b>Makro</b>	Valtion tason toiminta	Lautakunnan pöytäkirjat (lehtiartikkelit, haastattelut)	Lakimuutokset
<b>Meso</b>	Kunnallisen tason toiminta	Lautakunnan pöytäkirjat, (lehtiartikkelit, haastattelut)	Muutokset palveluissa, organisoinnissa, henkilöstöresurssit
<b>Mikro</b>	Sosiaalityön muutokset, työntekijöiden kokemukset	Haastattelut, Lautakunnan pöytäkirjat	Työn kiire, resurssit, vaatimukset, työolosuhteet,

Aloitin siis analyysini lautakunta-aineistosta, josta etsin mainintoja eri tasojen muutoksista. Jaottelin lautakunta-aineiston eri tasoille niin, että kävin tulosteena läpi kaikki tekemäni koonnit aineistosta ja tarpeen mukaan palasin alkuperäisiin tulosteisiin. Jos samassa pykälässä oli eri tason muutoksia mainittuna, jaottelin ne eri väreillä eri muutostasoiille. Erittelin erikseen kaksi mesotason muutosta, kunnallisen tason muutokset ja sosiaalityön resurssimuutokset. Aikajanaassa nämä ovat yhdistetty samalle tasolle, mutta ne on koottu omiksi kokonaisuuksikseen.

### 6.3 Haastatteluaineiston analyysi

Aloitin haastatteluaineiston analyysin luokittelemalla haastattelut teemahaastattelurungon mukaisesti, mikä on luonteva tapa aloittaa analyysi teemahaastattelua käytettäessä. Luokittelussa poimitaan kaikki haastattelussa samasta teemasta sanottua saman otsikon alle, mikä on usein haastatteluaineiston kohdalla monimutkaista, ja vaatii haastattelujen useita lukukertoja (Eskola 2015, 194). Tämän huomasin myös omassa aineistossani: samaa asiaa oli mainittu joko useita kertoja eri sanamuodoin, tai samassa lauseessa oli käsitelty useita eri teemoja. Teemahaastattelussani alkuperäisinä teemoitteluina olivat yhdennetty sosiaalityö, lastensuojelun kriisitilanne, Lasten ja perheiden palvelut –yksikkö, Heinolan perusturva, työn sisältö ja työn kuormittavuus. Otin jokaiselta haastateltavalta ne osat heidän kertomastaan, mitä he olivat puhuneet esimerkiksi yhdenntystä sosiaalityöstä tai lastensuojelun kriisistä. Tässä vaiheessa lihavoin tekstistä jo ne kohdat, joissa teemasta oli kerrottu tiivistettynä muutamaan sanaan.

Ennen analyysin aloittamista on sisällönanalyysissa valittava analyysiyksikkö, jonka mukaan alkaisin aineistoa luokitella ja tyypitellä, ja tämä yksikkö voi olla esimerkiksi sana tai lause (Tuomi & Sarajärvi 2009, 110). Otin yksiköksi lauseen, ja erottelin haastateltavan puheesta omiksi lauseikseen eri aiheita käsittelevät asiat. Tässä vaiheessa tiivistin jonkin verran sanottua. Annan esimerkin siitä, miten muutin haastateltavan puheenvuoron alkuperäisilmauksiksi. Tässä haastateltavan kertoma alkuperäisasussaan, teemana on ollut yhdennetty sosiaalityö:

”Oli siinä mielessä hyvä että **pysyi hyvin ajan tasalla kaikesta mitä asiakasperheelle kuului. Huonoa oli työn jatkuva kiire**, siinä oppi priorisoimaan työtään kun ehti tehdä vain kiireellisimmät asiat, työ oli tulipalojen sammuttelua joka puolella. **Ihmeeltä tuntuu nyt miten saatiinkin kaikki** hoidettavat asiat hoidettua. Tekemättä jäi kirjaukset.”

Ja sama teksti alkuperäisilmauksiksi jaoteltuna:

Pysyi hyvin ajan tasalla kaikesta mitä asiakasperheelle kuului.

Oppi priorisoimaan työtään kun ehti tehdä vain kiireellisimmät asiat, työ oli tulipalojen sammuttelua joka puolella.

Ihmeeltä tuntuu nyt miten saatiinkin kaikki hoidettavat asiat hoidettua.

Tekemättä jäi kirjaukset.

Tiivistetyissä ilmauksissa pyrkimyksenä oli säilyttää kaikki sama asiasisältö kuin mitä alkuperäisilmauksessa oli, mutta niin että samaa asiaa tarkoittavat ilmaukset eivät esiintyisi montaa kertaa tiivistetyssä muodossa. Yllä olevassa esimerkissä kiire on tällainen asia, joka esiintyy haastateltavan kertomana useaan kertaan. Sitä on vähennetty tiivistetyssä ilmauksessa, jossa on pyritty säilyttämään alkuperäisilmauksen ajatus siitä, että kiire leimasi kaikkea tekemistä. Tämä olikin hankaluutena haastatteluaineistojen tiivistämisessä; ihmisillä on tapana sanoa sama asia monella eri tapaa, ja kaikkia samaa tarkoittavia lauseita ei ollut mielestäni järkevä jättää aineistoon eikä taas toisaalta poistaakaan. Tässä jouduin tekemään rajausta, minkä verran samaa teemaa sisällytän aineistoon ja minkä verran karsin. Tavoitteena oli säilyttää alkuperäisilmauksesta olennainen ja taas karsia päällekkäisyyttä, niin ettei lopullisessa aineistossa korostuisi liikaa yhden ihmisen ilmaukset. Tämä oli mielestäni erittäin tärkeä työvaihe, ettei aineistoni liikaa painottuisi yhden haastateltavan puheesta ja mielipiteestä, mikä on olennaista etenkin näin pienessä haastatteluaineistossa.

Tällä tavalla kävin läpi koko teemoitellun haastatteluaineiston, ja sain 11 sivua alkuperäisilmauksia. Seuraavaksi oli tarkoitus löytää yhteisiä tekijöitä koko aineistosta. Tätä aloin tehdä pelkistämällä eli redusoimalla alkuperäisilmauksia tiiviimpään muotoon. Pelkistämävaiheessa on tarkoitus karsia aineistosta pois tutkimuksen kannalta epäolennainen tieto pois ja tiivistää aineistoa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109). Osan aineiston, etenkin sen josta minun oli vaikeampi saada otetta, kävin lävitse niin, että pelkistin jokaisen alkuperäisilmauksen muutaman sanan pituiseksi. Osan aineistoa pelkistin suoraan alkuperäisilmauksista; niistä pystyin näkemään yhteneväisyyksiä ilman tätä vaihetta. Taulukossa 5 esimerkki siitä, miten pelkistin aineistostani yhtä haastavinta osaa, eli sitä mitä haasteltavat kertoivat lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustamisesta: Vasemmalla taulukossa on alkuperäisilmaus, ja oikealla pelkistetty eli redusoitu ilmaus. Pelkistämisen kautta aloin saada selkeämpää kuvaa aineiston yhtäläisyyksistä, kuten esimerkiksi moniammatillisuus –teema esimerkissä ja sen eri puolet. Myös yksikön perustamiseen liittyvät teemat erottautuivat erilleen moniammatillisuudesta. Näin päädyin tämän teeman osalta neljään eri alaluokkaan: Lapepan perustaminen, sosiaalityö moniammatillisessa työyhteisössä, tilakysymykset ja Lapepa nyt.

Taulukko 5: Pelkistettyjen ilmaisujen muodostaminen alkuperäisilmauksista

<b>Alkuperäisilmaus</b>	<b>Pelkistetty ilmaus</b>
Tila-asiat herättivät närää, koska alakerran tilat olivat huonommat kuin yläkerran.	tila-asiat ongelmana
Yhteistyö toimi välillä, välillä ei. Aluksi a-siivessä oli yhteisiä palavereja säännöllisesti	moniammatillinen yhteistyö haasteena
Lapepan perustaminen lähti Kirsi Timosen Jet-työn pohjalta, yhteinen palvelupiste lapsiperheiden palveluille	lapepa syntyi opinäytetyöstä
Mikä on lapepan hyöty tällä hetkellä suhteessa panostukseen?	lapepan tarkoitus
Alueilla eteläinen/pohjoinen alue ja se eriytti sosiaalityötä	aluejaon ongelma sosiaalityölle
Samoissa tiloissa, on paljon parempi. Työkäytännöt ovat nyt enemmän yhtenäiset	sosiaalityön kannalta muutos parempaan
Alakerta/yläkerta: toiset nähtiin vieraina, erilaisina ja esimiehen tukea ei saanut tasaisesti	sosiaalityön kahtiajakautuminen
Työntekijöille tuli epätasa-arvon kokemus jaosta	tila-asiat ongelmana
Nyt ollaan eriydytty terveydenhoitajista	moniammatillisuuden hajoaminen
Oli aina haaveiltu täällä että olis sellanen yhteinen talo sellanen lasten ja perheiden talo	haaveesta totta

Tässä vaiheessa aineisto oli edelleen jaoteltu teemahaastattelun rungon mukaiseen järjestykseen. Mietin mistä näkökulmasta alan jatkoanalyysia tekemään: säilytänkö alkuperäiset teemat

mukana vai alanko etsiä muita yhteneväisyyksiä aineistosta? Tarkempi aineistoon perehtyminen kertoi sen, että samat teemat esiintyivät usean eri teeman alla kuten esimerkiksi kiireestä puhuminen. Aineiston klusterointi auttoi tässä työvaiheessa minua näkemään yhtäläisyyksiä koko aineistossa, ja pidin teemahaastattelurungon mukana taustalla, mutta hain aineistosta yhtäläisyyksiä koko aineiston tasolta.

Aineiston analyysin jatkaminen tuotti minulle paljon pohdintaa: miten saan esille aineistosta parhaiten sen, mitä sosiaalityöntekijät kertovat muutoksesta, ja menetätkö aineistosta jotain, jos poistan alkuperäiset teemoittelut ja tarkastelen aineistoa aluksi kokonaisuutena, josta alan etsiä yhteneväisyyksiä. Tässä vaiheessa jaoin aineistoa alateemoihin pääotsikoiden lisäksi: esimerkiksi lasten ja perheiden palvelut –yksikkö teeman jaoin yksikön perustaminen ja toiminta – osioon sekä sosiaalityön eriytyminen –osioon. Sosiaalityön eriytyminen nousi aineistosta vahvasti esiin, ja halusin nostaa sitä paremmin esille.

Tämän työvaiheen jälkeen minulla oli yhteensä 46 alaluokkaa, joka oli vielä aivan liian paljon analyysin aukikirjoittamiseen. Kun luin lävitse alaluokkia, mietin miten saisin näkyväksi muutosta, joka on työni aihe. Halusin saada aineistosta näkyville sen, miten työntekijät kuvaavat työskentelymenetelmien muuttumista, työn kuormittavuuden muuttumista ja rakenteiden muutoksen vaikutuksia työhön. Tässä vaiheessa jätin asiakkaisiin suoraan liittyvän aineiston pois: en ottanut mukaan asiakaskunnassa tapahtuvia muutoksia, joista haastateltavat myös puhuivat jonkun verran. Lisäksi päätin poistaa suoranaisesti rakenteiden muutoksiin kuten soteen ja yksiköiden perustamiseen liittyvän aineiston, jossa kerrottiin niiden vaiheista. Olin jo käsitellyt näitä teemoja lautakunta-aineiston pohjalta, joten haastatteluanalyysissä toisin niitä esille toisesta näkökulmasta. Lisäksi aineistossa oli vielä liikaa eri teemoja mukana niin että sen pohjalta pysyisi luomaan minkäänlaista selkeää kuvaa työntekijöiden kuvaamista muutoksista. Aineiston analyysivaiheessa on myös olennaista karsia tutkimuksen kannalta epäolennainen tieto pois, se on aineiston abstrahoinnin tehtävä. Abstrahoinnissa erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto, jonka pohjalta muodostetaan teoreettisia käsitteitä ja johtopäätöksiä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 111).

Pitkällisen pohdinnan jälkeen päädyin seuraavanlaiseen abstrahointiin aineistossa: päätin jatkaa analyysia sanaparien kautta. Sanaparin ensimmäinen puoli kuvaa sitä, millaiseksi sosiaalityöntekijät kuvasivat työtä ennen, ja toinen osio kuvaa työtä tällä hetkellä. Nämä sanaparit ovat:

1. Sosiaalityön yhtenäisyys/Pirstaleisuus
2. Asiakasprosessien joustavuus/Byrokraattisuus
3. Sosiaalityö hoitaa/Moniammatillinen työskentelytapa
4. Tulipalojen sammuttelua/Työntekijävaihdoksia
5. Työ opettaa/Koulutus tuo pätevyyden

Nämä sanaparit valitsin aineiston ja teoriataustani pohjalta. Aineistopohjaisesti halusin sanaparien kautta tehdä näkyväksi sen, miten sosiaalityöntekijöiden kertomuksissa osa asioista kuvastui olevan ennen paremmin kuin nyt, mutta myös päinvastoin. Lisäksi se kirjallisuus johon tutustuin teoriaosuudessa, antoi minulle tietoa miten sosiaalityötä oli jaoteltu ja miten sen oli kuvattu muuttuneen. Luvussa 8 kuvaan analyysia sanaparien kautta.

## 7 Aikajana Heinolan sosiaalityöstä 2000-2014

Analyysini ensimmäisenä tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva Heinolan sosiaalityössä tapahtuneesta muutoksista tarkastelujaksolla. Kuten edellisessä luvussa havainnollistin, aloitin analyysin lautakunta-aineistosta jaottelemalla aineistoa kolmelle eri tasolle. Nämä eri tason muutokset päätin kuvata aikajanana, jonka avulla olisi mahdollista nähdä asioiden ajallinen järjestys sekä myös se, onko eri tapahtumilla vaikutusta toisiinsa. Laine ja Peltonen (2007) olivat esittäneet omassa ympäristöalan väitöskirjassaan aikajanana tapaisesti eri tapausten ylipaikallisen kontekstin. Tämä oli mielestäni hyvä tapa muodostaa jonkunlainen kokonaiskuva tarkastelujaksosta, kun kyseessä on niinkin pitkälle ajanjaksolle kuin 14 vuodelle sijoittuva tutkimus. Aikajanana kautta voin myös hakea eri tapausten vaikutuksia toisiinsa, yhtäläisyyksiä ja eroja.

Yin (2003,123) kirjoittaa aikasarja-analyysistä tapaustutkimuksen analyysimenetelmänä. Tällaisessa on tarkoituksena esittää tapaustutkimuksen muuttuja tai muuttujia ja niiden välisiä riippuvuuksia tai riippumattomuutta toisistaan. On tärkeää, että aikasarjana asioita esitettäessä ymmärretään se, että tietyille muuttujalle ei välttämättä voida asettaa tarkkaa alkamis- tai päätty-miskohtaa. Yin erittelee kolme erilaista tapaa aikasarjojen tekemiseen: yksinkertaiset ja monimutkaiset aikasarjat sekä kronologiat. Kronologialla tarkoitetaan tapahtumien esittämistä aika-järjestyksessä, ja Yin toteaa, että tämä on paljon muutakin kuin vain aineiston kuvailua varten. Kronologialla on analyttinen merkitys tutkimukselle, koska sen avulla voidaan havaita oletet-tuja kausaalisia suhteita aineistossa. Lisäksi sen avulla voidaan esittää useita tekijöitä ja hakea niiden yhteyksiä. Tavoitteena on verrata kronologiaa teorian kautta muodostuvaan kuvaan tarkasteltavasta ilmiöstä. (Yin 2003, 125-126.) Yin käyttää termiä kausaalisuus, joka yleensä tut-kimuksessa yhdistetään kvantitatiiviseen tutkimukseen ja tietokoneella tehtävään analyysiin. Tilastollisessa tutkimuksessakin kausaalisuus on tulkintaa eri tekijöiden välisten riippuvuuksien luonteesta (Alasuutari 2011, 53) Yin tarkoittaa kausaalisuudella minun tulkintani mukaan syy-seuraussuhteen havaitsemista aikasarjasta, jossa eri tapahtumat seuraavat ajallisesti toisiaan.

Aikajana on kuvattuna kuviossa 6. Aikajanaa muodostaessani oli osittain vaikea päättää, minkä tason muutoksesta on kyse, koska eri tasojen tekijät vaikuttivat toiseen tasoon. Esimerkiksi lakimuutos 1.1.2001 voimaan tullut sosiaalihuollon asiakaslaki edellytti, että kunnassa aloitti sosiaaliasiamiestoiminta 1.1.2001. Joidenkin tekijöiden kohdalta päätin, että luokittelen asiat tiet-tyyn tasoon, kuten esimerkiksi määrärahaylitykset. Nämähän toisaalta kertoivat asiakasmäärien

kasvusta, joten siitä näkökulmasta ne olisi voinut luokitella työn muutokseksi. Lähestyin kuitenkin aineistoa pragmaattisesti tässä tilanteessa: jos kyse oli määrärahoista lautakuntakäsittelyn yhteydessä, niin asiat luokiteltiin kuntatason muutoksiksi, vaikka niillä oli vaikutusta muihinkin tasoihin.

Muodostamani aikajana on Yinin määrittelyjen mukainen kronologinen tapa esittää aineisto aikajärjestyksessä. Sen perusteella voidaan siis hakea ajallisia tapahtumien yhteyksiä eri tasojen välillä, kuten Heinolassa voi nähdä lakimuutosten vaikutukset kunnan toimintaan. Esimerkiksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista astui voimaan vuonna 2001, ja tämä laki velvoitti kuntia aloittamaan sosiaaliasiamiestoiminnan. Heinolassa sosiaaliasiamies aloitti toimintansa saman vuoden alussa. Lakimuutoksen vaikutuksesta kunnan toimintaan on helppo vetää kausaalinen syy- ja seuraussuhde. Voidaanko arvioida samalla tavalla kunnallisella tasolla tehtyjä muutoksia ja niiden vaikutusta toisiinsa, kuten esimerkiksi jatkuvan sosiaalityöntekijäpulan vaikutusta lastensuojelun tilan kriisiytymiseen vuosina 2007-2010? Nämä tekijät ovat varmasti vaikuttaneet toisiinsa, ja samaan aikaan tapahtui muitakin suuria muutoksia kuten lastensuojelulain uudistus 2008 ja lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustaminen vuonna 2010. Voidaan todeta, että vuosina 2007-2010 Heinolan sosiaalitoimi oli suurten muutosten käsissä, ja lisäksi asiakasmäärät kasvoivat. Työntekijäresursseja lisättiin sosiaalitoimeen useista eri syistä: kun toimeentulotukilakimuutos vuonna 2008 kiristi toimeentulotuen käsittelyaikoja, saatiin lisäresurssia toimeentulotukikäsittelyyn vuoden päästä, kun yleinen edunvalvonta ja elatus-turva siirtyivät valtiolle vuonna 2009. Tuona ajanjaksona toimentulotuen käsittely ruuhkautui pahasti.



2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

## LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET

1.1.2008 Lastensuojelulain uudistus

1.1.2001

1.1.2008 Toimeentulokilain muutos

Laki sosiaalihuollon asiakkaan  
Asemasta ja oikeuksista

1.9.2001 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

1.1.2009 Yleinen edunvalvonta ja elatusturva siirtyy valtiolle

## KUNTA-TASON MUUTOKSET

1.9.2004

1.4.2007

1.5.2010

1.1.2001 Typ-toiminta alkaa kokeiluna

Heinolan perusturva

Lasten ja perheiden palvelu-yksikkö  
1.1.2013Sosiaaliasiainseminaali alkaa  
20022008-2009 toimeentulotuki-  
Käsitteily ruuhkautunutaloittaa  
1.1.2013  
päihde- ja mielenterveys  
tiimiYhdenmety sosiaalityö päättyy,  
Lastensuojelu/ aikuissosiaalityö

2007 suunnitelma lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisäämiseksi

2014  
sijoitettujen lasten  
määää pienee2000 määräraha-lylytys lastensuojelu,  
Toimeentulotuki ja päihdehuolto

2007 -2010 lastensuojelun määräraha-lylyksiä

2011 johtava sosiaalityöntekijä ja  
määää pienee2004 Sosiaalityöntekijä  
ja työvalmentaja TP:eenLakkauttaminen ja  
Sosiaaliohjaaja lastensuojeluun2011 Määääaikainen erttyisttyöntekijä lapsi-  
Perheiden sosiaalityöhön

2000

2002

- 6 aluesosiaalityöntekijää

- Lastensuojelu: 3 sostt

2008 Perhetyöntekijät (4 kpl) siirretään

2013 perhetyöhön

- 1 vammaispalvelun sostt

- Lasten ja nuorten huollon  
nimeke ohjaajaksi vammais-  
palveluissaLapsiperheiden sosiaalityön alaisuuteen,  
Sosiaaliohjaajan virka aikuissosiaalityöhönKolme ohjaajaa, 4 perhe-  
Työntekijää ja vastaava ohjaajaTyöntekijä (samat oikeudet  
Kuin sosiaalityöntekijäillä)

- Perhetyöntekijöitä 2 kpl

2009 Sosiaalityöntekijä

2014 sosiaalityöntekijä

- Puolikas toimistosihiteeri  
toimeentulotukikäsitteilyssä- Toimistosihiteeri toimeen-  
tulotukikäsitteilyssäLapsiperheiden sosiaalityöhön  
Ja toimistosihiteerejä 2 kplSiirtyi aikuissosiaalityöstä  
Päihde- ja mielenterveys-  
tiimiin2005 pula pätevästä  
sosiaalityöntekijöistä2005 pula pätevästä  
sosiaalityöntekijöistä2010 turvallisuusasiat  
sosiaallkeskuksessa2013 sosiaalityöntekijöiden  
pula lastensuojelussa,  
Sosiaalityö ostopalveluna  
ja aahneristyskessa

## SOSIAALITYÖN MUUTOKSET

2000 sosiaalityöntekijä  
Pula, päätösvaltasiiro2002 sosiaalityöntekijöiden kirje  
Lautakunnalle: ongelmina kiire työssä,  
työntekijäpula, asiakkaiden ongelmat  
Lisääntyvät.2005 pula pätevästä  
sosiaalityöntekijöistä2007 pula pätevästä  
sosiaalityöntekijöistä2010 turvallisuusasiat  
sosiaallkeskuksessa2013 sosiaalityöntekijöiden  
pula lastensuojelussa,  
Sosiaalityö ostopalveluna  
ja aahneristyskessa2002 sosiaalityöntekijöiden kirje  
Lautakunnalle: ongelmina kiire työssä,  
työntekijäpula, asiakkaiden ongelmat  
Lisääntyvät.2007 pula pätevästä  
sosiaalityöntekijöistä2010 ongelmat työlilmapiirissa ja aahneristyskessa  
Kiire, ei ehdi tehdä sosiaalityötä  
Lasten ja perheiden palvelut yksikössä  
2013 sosiaalityöntekijöiden  
Palkka nousee

2006-2007 työ lisääntyy ja vaikeutuu lastensuojelussa

2006-2007 työ lisääntyy ja vaikeutuu lastensuojelussa

2013 sosiaalityöntekijöiden  
Palkka nousee

Kuvio 6: Alkajana Heinolan sosiaalityön muutoksista vuosina 2000-2014 jaoteltuina eri tasolle

## 7.1 Lainsäädännön muutokset

Lainsäädännön muutokset ovat valtion tasolta tulevaa ohjaustoimintaa, ja siksi ne on määritelty tässä työssä makrotason muutoksiksi sosiaalityössä. Näitä muutoksia on käyty läpi sen mukaan, mitä on lautakunnassa ollut käsittelyssä. Näitä lakimuutoksia, joilla oli vaikutusta sosiaalityöhön vuosina 2000-2014 olivat seuraavat:

1.1.2001 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

1.9.2001 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

1.1.2008 Lastensuojelulain muutos

1.4.2005, 1.1.2008 Toimeentulotukilakimuutokset

1.1.2009 Yleinen edunvalvonta ja elatusturva siirtyvät valtiolle

Olenainen syy sille miksi juuri nämä lait nousevat esille lautakunnan listoilla, on se, että ne edellyttävät kunnilta muutoksia palveluissa. Kun laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista astui voimaan, asiaa käsiteltiin kahdesti lautakunnassa. Laki oli uusi ja se säädettiin edistämään asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun. Käytännössä laki virallisti jo voimassa olleen tilanteen ja yhdenmukaisti hallinnollisia menettelyjä. Laki johti sosiaaliasiamiesverkoston perustamiseen. (Kröger 2014, 37.) Näin tapahtui Heinolassakin, sosiaaliasiamies aloitti toimintansa vuoden 2001 alusta. Lakia käsiteltiin vielä toisen kerran lautakunnassa 14.2.2001, tuolloin esiteltiin laista sosiaalitoimintaa koskeva salassapito –pykälää. Muuten uusi laki jäi lautakunnassa vähälle huomiolle. Lakimuutos nousi esiin myös lehdessä sosiaaliasiamies –toiminnan aloittamisen kautta: Itä-Häme otsikoi 29.5.2001: ”Sosiaaliasiamies antaa neuvoja ja opastusta”.

Toinen tarkastelujakson lakimuutos, joka jäi yllättävän vähälle huomiolle lautakunnassa, oli laki kuntouttavasta työtoiminnasta vuonna 2001. Asia esiteltiin lautakunnalle 20.6.2001 ja merkittiin tiedoksi. 5.9.2001 esitettiin sosiaaliohjaajan viran perustamista sosiaalitoimeen kuntouttavan työtoiminnan hoitamiseksi. Perusteluina käytettiin pykälässä sosiaalityöntekijöiden kiirettä ja vaikeutta saada pätevää työvoimaa sosiaalityöntekijöiksi. Tuolloin seitsemällä sosiaalityöntekijällä ei ollut tehtävän edellyttämää koulutusta. Ohjaajan paikkaa ei saatu, koska siitä ei ollut

mitään mainintaa toimintakertomuksissa vuosina 2001-2003. Työllistämiseen liittyviä henkilöstölisäyksiä tuli vasta vuonna 2004, kun työvoiman palvelukeskustoiminta alkoi kokeiluna, ja sinne haettiin työvalmentajaa ja sosiaalityöntekijää. Myös kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen ja organisointi kuuluivat työvalmentajan toimenkuvaan.

Selkeästi eniten huomiota lautakunnassa sai lastensuojelulain muutos vuonna 2008. Sitä käsiteltiin lautakunnassa ensimmäisen kerran 21.2.2007 samassa yhteydessä, kun käytiin lävitse lastensuojelun tilaa vuosina 1997-2007 ja tulevaisuutta. Tällöin Heinolan lastensuojelussa toimenpiteiden tarve oli lisääntynyt. Kaiken kaikkiaan lakia käsiteltiin eri yhteyksissä lautakunnassa 13 kertaa. Lakimuutos toi uusia toimintatapoja lastensuojelutyöhön: kunnalta vaadittiin laaja-alaista ehkäisevää toimintaa, laki edellytti asiantuntijaryhmää kuntaan lastensuojeluasioissa ja suunnitelmaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi (8.8.2007, 24.10.2007 sosiaalilautakunnan pöytäkirjat). Lakimuutos sai varmaan siksikin niin paljon näkyvyyttä lautakunnassa, koska lastensuojelun vaikea tilanne Heinolassa ajoittuu samaan aikaan kuin lakimuutos, ja asioita käsiteltiin usein samassa yhteydessä.

Lehtikirjoittelussa oli kaksi mainintaa uudesta lastensuojelulaista. 29.8.2007 todettiin, että uusi laki on tulossa lastensuojeluun. Uutisoinnin pääaiheena oli Heinolan lastensuojelun kiireinen vuosi. Siinä painotettiin uuden lastensuojelulain ajattelua, jossa vastuu lapsen hyvinvoinnista kuuluu koko kylälle eikä vaan lastensuojeluun. Lehtijutussa oli haastateltu lastensuojelun sosiaalityöntekijää ja osastopäällikköä. Lisäksi 11.10.2007 kirjoitettiin Pelastakaa lapset ry:n toiminnasta, ja siinä uutisoitiin uuden lastensuojelulain vaikutuksesta avohuollon palveluja lisäävästi.

Toimeentulotukilain kaksi lakimuutosta olivat esillä lautakunnassa. Ensimmäinen kerta oli, kun vuonna 2002 tullut väliaikainen muutos ansiotulovähennyksestä käsiteltiin tiedoksituontiasiana sosiaalilautakunnassa 20.3.2002. Toinen ja suurempi muutos toimeentulotukilaissa tapahtui samaan aikaan kuin lastensuojelulain muutos, 1.1.2008. Tällöin tiukennettiin toimeentulotuen käsittelyaikoja: päätös oli saatava seitsemän arkipäivän sisällä hakemuksen jättämisestä ja kiireellisissä tapauksissa vielä nopeammin. Tätä asiaa ei käsitelty lautakunnassa kuin vasta 4.2.2009, kun uusi laki oli ollut jo yli vuoden voimassa. Tällöin todettiin, että käsittely on ruuhkautunut ja toimeentulotuen käsittelyssä oli 2,5 työntekijää. Lisäksi asiaa käsiteltiin 18.2.2009 sosiaali-

ja terveysjohtajan ajankohtaiskatsauksessa, jossa ohjeistettiin ryhtymään toimenpiteisiin toimeentulotukikäsittelyyn lisätyövoiman hankkimiseksi. 3.6.2009 sosiaali- ja terveyslautakunnassa käsiteltiin edelleen lakimuutoksen seurauksia, kun lääninhallituksesta oltiin oltu yhteydessä Heinolan kaupunkiin toimeentulotuen käsittelyaikojen jatkuvasta ylittämisestä.

Itä-Häme lehti uutisoi toimeentulotukilakimuutosta 29.12.2007 otsikolla ”Toimeentulotukipäätös saatava seitsemässä päivässä, Heinola ei tule selviämään tiukentuvan lain määräyksestä”. Lisäksi lehdessä uutisoitiin 25.3.2008 ”Toimeentulotuen jonoista kantelu lääninoikeudelle” ja 2.7.2008 ”Heinolasta lisää toimeentulotukikanteluja hallinto-oikeudelle”.

Aineiston perusteella näyttää selvästi siltä, että Heinolassa oli suuria vaikeuksia selvittää toimeentulotuen käsittelyistä määrääjässä. Heinolassa oli vuonna 2007 puolikas ja vuonna 2009 2,5-3 etuuskäsittelijää, ja heidän määräänsä lisättiin vuosina 2009 kahdella työntekijällä, kun yleinen edunvalvonta ja elatustuki siirtyivät valtiolle. Tuolloin niissä työskennelleet toimistosihteerit siirrettiin toimeentulotukikäsittelyyn. Lisäksi lautakunnan pöytäkirjojen mukaan tilannetta pyrittiin paikkaamaan aluksi määräaikaisuuksilla: 31.3.2009 käsiteltiin lautakunnassa kahden toimistosihteerin ja ohjaajan palkkaamista puoleksi vuodeksi. Tähän vaikutti varmaan myös se, että valtuustossa oli sitouduttu vähentämään sosiaali- ja terveystoimen henkilöstöä. Tämän johdosta 22.4.2009 käsiteltiin virkamuuutos, jossa ylilääkärin virka muutettiin toimistosihteerin virraksi.

Sosiaalipalvelujohtajan haastattelussa nousi toimeentulotukikäsittelyn tilanne myös esille. Sosiaalipalvelujohtajan aloittaessa työt Heinolassa vuonna 2007 oli etuuskäsittelyssä puolikas toimistos sihteeri, ja sosiaalityöntekijöiden työajasta pääosa meni toimeentulotuen käsittelyyn. Hän näkee, että sosiaali- ja terveystoimen yhdistyminen toi lisäresurssia myös toimeentulotukikäsittelyn vahvistamiseen, kun saatiin lisää etuuskäsittelijöitä. (Haastattelu 31.7.2015.)

## 7.2 Kunnallisen tason muutokset

Kunnallisen tason muutokset olivat ehdottomasti laajin osa-alue lautakunnan pöytäkirjoissa ja niitä kutsun tässä mesotason muutoksiksi. Tähän kategoriaan olen luokitellut seuraavia aiheita:

- Muutokset palveluissa
- Henkilöstömuutokset: uudet virat ja toimet ja niiden muutokset

- Määrärahaylitykset
- Toimintatapojen muutokset palveluorganisaatiossa
- Kunnassa tehdyt suunnitelmat ja selvitykset palveluista/asiakkaista
- Palveluihin liittyvä projekti- ja hanketoiminta

Tarkemmin käyn lävitse palvelujen tason muutokset, henkilöstömuutokset, määrärahaylitykset sekä toimintatapojen muutokset. Kunnassa tehtyjä suunnitelmia ja selvityksiä sivuan niiltä osin, kun ne liittyvät palveluissa tapahtuviin muutoksiin. Tämän työn ulkopuolelle jätän kokonaan ostopalvelujen käytön kunnassa sekä myös projekti- ja hanketoiminnan, johon luon lyhyen katsauksen tässä luvussa. Tähän päädyin siksi, että aineistossa oli välttämätöntä tehdä rajauksia. Keskityn enemmän toimintatapojen muutokseen palveluorganisaatiossa, josta kuvaan lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustamisen sekä päihde- ja mielenterveystiimin perustamisen.

Muutokset palveluissa ovat esimerkiksi kokeiluja ja uusia toimintatapoja, joita erityisesti tarkastelujakson alkuaikoina toteutettiin kunnassa. Tällaisesta esimerkkinä nuorten työllistäminen toimeentulotuella, joka oli käytössä vuosina 2000-2001. Lisäksi tällaisia muutoksia oli palvelupistetoiminnan päättyminen Heinolan kirkonkylässä 12.1.2000. Tällä haluttiin tarjota sosiaalityön palveluja kirkonkylässä asuville, mutta vähien kävijämäärien takia palvelu päätettiin lopettaa.

Määrärahaylitykset koskivat sosiaalitoimen budjetin määrärahaylityksiä. Näitä oli eniten lastensuojelussa vuosina 2000, 2007, 2008 ja 2010. Toimeentulotuessa ja päihdehuollossa ylitykset mainitaan 2000.

Kunnassa tehdyt erilaiset suunnitelmat ja selvitykset on myös koottu tähän muutoskohtaan. Tällaisia suunnitelmia ovat seuraavat:

9.2.2000 Lisäselvitys lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi:  
aloite tullut valtuustosta

20.2.2008, 28.5.2002 Talousarvion selvitystehtävä lastensuojeluasioiden hoitamiseksi

20.8.2008 Henkilöstöresurssisuunnitelma 2009-2012

18.2.2009 Sosiaali- ja terveystoimen palvelurakennelinjaukset vuoteen 2015

24.6.2009 Lastensuojelusuunnitelma

27.4.2011 Lastensuojelusuunnitelman päivittäminen

2.5.2012 Lyhyen aikavälin toimenpideohjelma lastensuojelun kriisitilanteessa

Tämä lista ei sisällä kaikkia kunnassa tehtyjä suunnitelmia ja selvityksiä vuosina 2000-2014. Tähän ovat valikoituneet ne suunnitelmat, joissa on ehdotettu muutoksia toimintaan. Lisäksi aineistossa ovat olleet mukana vuosittain tehtävät toimintakertomukset, jotka ovat toimineet työssänne ikään kuin peilinä sille, mitä lautakuntatyöskentelystä on konkreettisesti toteutunut, esimerkiksi virkaehdotukset.

Lautakunta-aineiston pohjalta tulee sellainen kuva, että lastensuojelulain muutos vuonna 2008 ja lain edellyttämä lastensuojelun suunnitelma sekä lastensuojelun kriisitilanne ovat nostaneet esille ennaltaehkäisevän työn merkitystä Heinolassa. Tällöin asiaan on alettu panostaa, on tehty selvityksiä moniammatillisesti ja mietitty, miten tilanteeseen voidaan saada muutosta. Yhtenä tekijänä ovat varmasti olleet paisuneet lastensuojelumenot samaan aikaan. Lisäksi Heinolassa on ollut samaan aikaan menossa useita eri projekteja, joissa on panostettu palveluihin lapsiperheille.

Toimintatapojen muutoksella tarkoitetaan palvelujen uudelleen organisoimista. Tästä on esimerkkinä lasten ja perheiden palvelut-yksikön perustaminen vuonna 2010 ja päihde- ja mielen-terveystiimin perustaminen vuonna 2013.

### Lasten ja perheiden palvelut –yksikkö (Lapepa)

Lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustaminen tapahtui vuonna 2010. Yksikköön siirrettiin kunnan järjestämiä palveluja lapsiperheille, ja sinne siirtyivät terveystoimista terveysneuvonta eli äitiys- ja lastenneuvolat sekä kouluterveydenhoito, puheterapia sekä psykologipalvelut. Koulutoimista yksikköön siirrettiin koulukuraattorien ja koulupsykologin palvelut. Sosiaalipalveluista siirrettiin lastensuojelu ja ehkäisevä perhetyö, ja työntekijöitä sinne siirtyi neljä sosiaalityöntekijää, ohjaaja ja perhetyöntekijä. Yksikköä johti hyvinvointipalvelujohtaja, ja

vuonna 2011 aloittivat yksikköpäälliköt terveysneuvonnan, sosiaalityön ja perhetyön yksikköpäälliköt lähiesimiehen tehtävissä. Sosiaalityön yksikköpäällikkönä toimi johtava sosiaalityöntekijä.

Lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustaminen on ollut suurin muutos palvelujärjestelmässä. Tutkimusaineiston pohjalta voi tehdä havainnon, että yksikön perustamisajatus on saanut alkunsa samalla kun on käsitelty lastensuojelun kriisiä. 28.5.2008 käsiteltiin lautakunnassa talousarvion selvitystehtävä, jossa oli lastensuojeluasioiden käsittely esillä. Tällöin tuotiin ensimmäisen kerran lautakunnassa esille ajatus perhekeskusyksiköstä, jossa olisi saman katon alla lapsiperheiden tarvitsemat palvelut. Uuden lastensuojelulain velvoittamassa lastensuojelusuunnitelmassa 15.6.2009 mainitaan myös toimenpide-ehdotuksina perustaa lasten ja perheiden palvelut –yksikkö.

Aineistossa ensimmäisen kerran yksikön perustaminen nousee esille lehtiartikkelista 13.12.2008 otsikolla ”Heinolan lasten palvelut pian saman katon alle”. Artikkelissa kerrotaan, että hankkeen pääideoijia ovat olleet perusterveydenhuollon ylilääkäri sekä neuvolan osastonhoitaja. Alkuperäinen ajatus perhekeskustoiminnasta oli peräisin perusturvajohtajalta. Lautakunnassa asiaa on käsitelty ensimmäisen kerran vuoden päästä eli 16.12.2009 otsikolla ”Lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustaminen, valmistelu alkanut”. Tuolloin asian on ollut ensiksi sivistyslautakunnan käsittelyssä, ja tullut sitten sosiaali- ja terveyslautakuntaan. Lautakunnan tiedoksi on saatettu, että yksikkö on tarkoitus perustaa ja valita työryhmä valmistelemaan käytännön asioita. Seuraavan kerran asiaa lautakunnassa käsiteltiin 28.4.2010, ja tuolloin oli ollut henkilöstön kuulemistilaisuus. Yksikön esimiehen tehtävä oli tarkoitus perustaa hyvinvointipalvelujohtajan nimikkeellä. Yksikön työntekijät muuttaisivat yhteisiin tiloihin neuvolan yhteyteen ja jakautuisivat kahteen tiimiin aluejaon mukaan, eli eteläisen ja pohjoisen alueisiin.

Seuraavan kerran lasten ja perheiden palvelut –yksikkö nousi lautakunnassa esiin lautakunnan jäsenen aloitteesta 30.11.2010, kun lautakunta oli käynyt tutustumassa yksikön toimintaan. Tuolloin keskusteltiin huonosta äänieristyksestä tiloissa sekä työilmapiiriongelmistä.

Sosiaalipalvelujohtaja kuvaa haastattelussaan lasten ja perheiden palvelut-yksikön perustamiseen liittyviä tekijöitä seuraavasti:

”Oli ollut kehittämishankkeita jo 70-luvun puolella ja oliko se lasten ja nuorten palvelujen ohjelma aikoinaan tehty ja kun lukee vanhoja hankepapereita ja raportteja, niin monessa on että pitäisi olla sellanen TALO, lasten ja perheiden talo, muistan se sano (perhetyöntekijä) että aina haaveilee sellasesta talosta joka on se mikä on se entinen kirjasto siellä rannassa niin siinä lukis että ”lasten ja perheiden talo”...että se olis niinku haavekuvissa. Mutta herranjestas kun se rupes toteutumaan niin se oli ihan uskomaton se vastarinta sitten, vaikka siitä oli vuosikausia puhuttu ja kun se sitten toteutuu niin sepä oliko sitten. Työntekijöiden vastustusta oli ja varmaan ne esimiesasiatki oli... työntekijöiden vastustusta oli ja varmaan ne esimiesasiatki oli että onko terveys vai sosiaalipuolen esimies sitten miten ammattikuntaottelu sitten se on oikeestaan hyväkin että pidetään niinku sosiaalisen puolta”

Henkilöstön vastustusta oli hyvin paljon yksikköä perustettaessa, ja työskentelyn aluksi oli ilmapiiroongelmia uuden yksikön työntekijöiden välillä. Tätä sivusi myös perusturvajohtaja lehtihaastattelussa 13.7.2011, kun uutisoitiin konsulttitoimiston tekemästä selvityksestä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tuolloin asiassa nousi esille eripuraisuus yksikössä sekä se, ettei osa työntekijöistä hyväksynyt esimiestä esimiehekseen. Tätä myös sivuttiin omassa haastatteluaineistossani edellä olevan sitaatin mukaisesti. Näistä voi päätellä sen, että sosiaalipuolen työntekijät eivät kokeneet hyvinvointipalvelujohtajaa esimiehekseen, ja tässä oli takana hyvinvointipalvelujohtajan koulutus ja osaaminen ainoastaan terveystieteiden puolelta. Ensimmäinen hyvinvointipalvelujohtaja oli koulutukseltaan sairaanhoitaja ja terveystieteiden maisteri. Vuonna 2013 hyvinvointipalvelujohtaja vaihtui, ja uusi hyvinvointipalvelujohtaja oli myös terveystieteiden maisteri. Sosiaalityön asemaa tässä moniammatillisessa ympäristössä työskentelyssä käsittelen enemmän haastatteluanalyysin yhteydessä.

Kaiken kaikkiaan yksikön perustaminen sai lautakunnassa hyvin vähän tilaa, ja asia tuli sinne jo valmiiksi päätettynä. Missä päätös asiasta varsinaisesti tehtiin, jäi itselleni epäselväksi. Ajatus lähti johtavan lääkärin opinnäytetyöstä, jonka takana oli ilmeisesti perusturvajohtajan visio yhteisestä yksiköstä lapsille Heinolassa. Sosiaalitoimi ei siis ollut aineiston mukaan vahvastikaan mukana suunnittelussa. Kun yksikön perustamista varten perustettiin työryhmä, oli siellä sosiaalitoimen edustus. Esimiesvalinnat herättivät myös närää sosiaalipuolen henkilöstössä, koska esimiehellä ei ollut sosiaalialan osaamista.



## Päihde- ja mielenterveystiimi

Päihde- ja mielenterveystiimiä ei kirjallisessa aineistossani ole käsitelty kuin kerran lautakunnassa 15.8.2012. Tuolloin yksikön perustaminen tuotiin lautakunnan tiedoksi. Perustamista perusteltiin sillä, että Heinolan päihdemäärärahojen käyttöjakauma oli painottunut niin, että päihdehuollon asumispalvelujen menot olivat kasvaneet rajusti vuodesta 2008 -2010, ja avopalvelujen menot taas pysyneet samalla tasolla vuosia. Avopalvelut ostettiin tuolloin A-klinikkasäätiöltä Lahdesta ja paikalliselta Jyränkölän Settlementiltä kahden päihdetyöntekijän työpanoksena. Lautakunta päätti siirtää päihdepalvelut toteutettavaksi omana toimintana niin, että perustettiin päihdesairaanhoitajan tehtävä. Samaan yksikköön koottaisiin ehkäisevät mielenterveyspalvelut eli kunnan psykiatriset sairaanhoitajat. Yksikköön oli tarkoitus myös hankkia sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan työpanos aikuissosiaalityöstä. Yksikkö perustettiin vuoden 2013 alusta hyvinvointipalvelujohtajan alaisuuteen, ja sinne siirrettiin sosiaalityöntekijän työpanos aikuissosiaalityöstä kesällä 2014.

Haastatteluissa päihde- ja mielenterveystiimi nousi esille enemmän, kun haastateltavat puhuivat eri yksiköiden välisestä yhteistyöstä. Tätä asiaa käsitellen tarkemmin luvussa 8.

### 7.3 Työn muutokset: mikrotason tarkkailua

Tässä luvussa käyn lyhyesti läpi ne asiakastyön ja työolosuhteiden muutokset, joita lautakunta-aineiston pohjalta nousi esiin. Asiakastyön muutoksiin palataan luvussa 9, jossa niihin keskitytään työntekijöiden kertoman näkökulmasta. Johtopäätöksissä vertaillaan eri aineistosta esille nousevia näkökulmia mikrotason muutoksista.

Työhön liittyvät muutoksia lautakunta-aineiston pohjalta on kaiken kaikkiaan 15 kappaletta. Olen teemoitellut nämä aineistot niin, että niissä esiin nousevat asiat liittyvät seuraaviin teemoihin: sosiaalityöntekijöiden vähyys, kiire, lisääntyneet työn vaatimukset, työilmapiiriongelmat ja palkkausasiat. Taulukon 6 mukaan eniten esillä lautakunnassa oli sosiaalityöntekijäpula-asia, yhteensä kuusi kertaa. Seuraavaksi eniten käsiteltiin työntekijöiden kiirettä.

Sosiaalityöntekijäpulaa käsiteltiin lautakunnassa yhteensä kuusi kertaa. Ensimmäisen kerran asia nousi esille 20.3.2002, kun lautakunnalle toimitettiin tiedoksi sosiaalityöntekijöiden tekemä

kirjelmä Etelä-Suomen lääninhallitukselle sosiaalityön tilasta Heinolassa. Tuolloin sosiaalityöntekijöiden viroissa toimi useita sijaisia, joilla ei ollut lain vaatimaa pätevyyttä. Lääninhallituksen kirjelmässä toivottiin pätevyitysmiskoulutuksen järjestämistä ja pohdittiin virkanimikkeiden muuttamista.

Taulukko 6: Lautakunta-aineistossa esiintyvät mikrotason muutokset, kpl

<b>Teema:</b>	<b>Kpl</b>
Sosiaalityöntekijäpula	6
Työn kiireisyys	4
Työn vaatimukset lisääntyneet	3
Työilmapiiriongelmat	2
Palkkaus	3
<b>Yhteensä</b>	<b>18</b>

Seuraavan kerran samaa asiaa käsiteltiin 26.6.2002. kun sosiaalityöntekijät toimittivat eri kirjelmän lautakunnalle sosiaalityön tilanteesta Heinolassa. Tuolloin kuudessa virassa toimi kaksi vakituista sosiaalityöntekijää ja neljä viransijaista, joista kaksi oli sosionomeja, yksi sosiaalihoaja ja yksi toimistos sihteeri. Työntekijöiden vaihtuvuus oli erittäin suurta, työmäärät olivat kasvaneet ja työn vaatimukset lisääntyneet. Työntekijät esittävät lastenvalvojan viran muuttamista päätoimiseksi sekä lisätyövoimaa toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Näitä muutoksia ei kuitenkaan saatu lävitse valtuustossa, koska niistä ei ole mainintoja toimintakertomuksessa.

Sosiaalityöntekijäpula nousi lautakunnassa seuraavaksi esille virkanimikemuutoksen kautta, kun sosiaalityöntekijän virka vammaispalvelussa muutettiin sosiaalihoajaan viraksi 19.10.2005. Perusteluna käytettiin sitä, että sosiaalityöntekijän virka oli ollut haussa eikä siihen ollut yhtään päteviä hakijoita. Lisäksi ammattikorkeakouluista valmistui sosionomeja, joita olisi mahdollisesti helpompi rekrytoida kuntaan. Tämä muutos toteutui, ja tällä hetkellä Heinolassa ei ole vammaispalveluissa sosiaalityöntekijää. Tämä asia nousi haastatteluissa esille ja oli yksi huolenaihe etenkin uuden sosiaalihuoltolain näkökulmasta.

Seuraavan kerran sosiaalityöntekijäpulaa käsiteltiin 8.8.2007 lautakunnassa otsikolla ”Kilpailukykyinen palkka sosiaalityöntekijöille”. Tuolloin ongelmana oli sosiaalityöntekijäpula lastensuojelussa, joka kilpistyi siihen vuonna 2013, että sosiaalityön työpanosta jouduttiin ostamaan ostopalveluna lastensuojeluun. Tämä asia käsiteltiin lautakunnassa 6.8.2013. Vuonna 2013 sosiaalityöntekijöiden palkkaukseen saatiin sitten vuosia toivottu korotus, ja Heinola alkoi maksaa korkeampaa palkkaa kuin alueen muut kunnat. Palkka-asiaa käsiteltiin ensimmäisen kerran lautakunnassa 8.8.2007, jolloin se esitettiin yhdeksi ratkaisuksi sosiaalityöntekijäpulaan lastensuojelussa. Palkkauksen nosto oli myös luettavissa lastensuojelun suunnitelmissa vuonna 2009 ja 2011, joissa yhtenä toimenpide-ehdotuksena oli lastensuojelun työntekijöiden palkkauksen nostaminen vastaamaan työn vaativuutta.

Työn kiireisyyttä käsiteltiin lautakunnassa neljästi eri yhteyksissä. Kaksi ensimmäistä kertaa olen luokitellut vuoden 2002 kirjelmien pohjalta, jotka on jo käsitelty. Kolmannen kerran aihe nousi esille 16.8.2006 sosiaaliohjaajan viran perustamisen yhteydessä lastensuojeluun. Siinä viran perusteina käytettiin lastensuojelun työmäärän lisääntymistä ja työn muuttumista haasteellisemmaksi. Tämä virkaehdotus meni läpi, ja virka perustettiin vuonna 2007. Samana vuonna käsiteltiin joulukuussa aikuissosiaalityön kiireistä tilannetta ja sitä, että sosiaalityöntekijöiden aika menee toimeentulotukikäsittelyyn, eivätkä he ehdi tehdä sosiaalityötä eikä erityisesti nuorten toimeentulotukiasiakkaiden aktivointia. Tähän ehdotettiin ratkaisuksi sosiaaliohjaajan viran perustamista aikuissosiaalityöhön. Samalla lakkautettiin puolikas sosiaalityöntekijän virka, kun lastenvalvoja-sosiaalityöntekijä tehtävää tehnyt henkilö oli osa-aika eläkkeellä ja hoiti ainoastaan lastenvalvojan tehtävät.

Sosiaalityöntekijöiden kiireistä työtä ja huonoa saatavuutta helpottamaan perustettiin siis kolme sosiaaliohjaajan virkaa Heinolaan vuosina 2005-2008, ja samalla sosiaalityöntekijän resurssia väheni 1½ virkaa. Tähän vaikutti varmasti ainakin sosiaalityöntekijöiden huono saatavuus ja sosionomien koulutuksen lisääntyminen. Lisäksi 19.12.2007 käsitellyssä aikuissosiaalityön virkamuuoksessa perusteltiin muutosta STM:n suosituksella sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakenteesta, jossa todettiin, että tehtävärakenne muutettaisiin vastaamaan entistä paremmin asiakkaiden tarpeita, sosiaalialan uudistunutta koulutusjärjestelmää ja sen tuomia hyötyjä asiakastyölle.

Työn lisääntyneitä vaatimuksia käsiteltiin kolmasti lautakunnassa. Vaativampaa työtä käytettiin perusteluna vuoden 2002 kirjelmässä kuvaamaan työtilanteen haastavuutta. Lisäksi haastavampaa työtä käytettiin perusteluna sosiaaliohjaajan viran perustamiselle lastensuojeluun vuonna 2007. Työilmapiiriongelmat olivat sillä käsitteellä esillä 30.11.2010 lautakunnassa, kun lautakunta oli käynyt tutustumassa vasta-aloittaneen Lasten ja perheiden palvelut –yksikköön, ja siellä heille oli kerrottu niistä. Työilmapiiriongelmiin olen myös luokitellut työntekijöiden tekemät oikaisuvaatimukset virkavalinnoista lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden virkoihin 9.4.2013, kun varalle ei valittu ketään ja ensiksi valitut henkilöt eivät ottaneet virkoja vastaan. Asiassa ei päästy sopimukseen sijaisten kanssa ja tästä seurasi sosiaalityöntekijäpula lastensuojelussa, jolloin turvauduttiin ostopalveluihin.

#### 7.4 Yhteenveto

Olen käynyt lävitse niitä teemoja, mitä nousi esille lautakunta-aineiston pohjalta Heinolan sosiaalityön muutoksista tarkkailuajanjakson aikana. Lakimuutoksista eniten huomiota lautakunnassa sai lastensuojelulain muutos vuonna 2008. Se edellytti kunnalta myös yhteisen suunnitelman tekemistä. Myös toimeentulotukilain muutos vuonna 2008 oli lautakunnassa esillä etenkin siltä osin, että se aiheutti toimeentulotukihakemusten käsittelyn ruuhkautumisen käsittelymääräaikojen tiukentuessa. Myös Itä-Häme lehdessä asiasta uutisointiin, etenkin kun asia aiheutti asiakkaiden valituksia hallinto-oikeuteen.

Työntekijäresurssit muuttuivat niin, että sosiaalityöntekijöiden määrä väheni aluksi 1½ virkaa vuosina 2005-2008 ja samana aikana perustettiin kolme sosiaaliohjaajan virkaa. Sosiaalityöntekijöiden saatavuusongelmia pyrittiin helpottamaan sosiaaliohjaajien lisäämisellä. Myös sosionomikoulutuksen lisääntyminen toi uutta tarjontaa työmarkkinoille, ja suosituksissa suositeltiin muuttamaan sosiaalitoimen työnkuvaa ohjauksellisempaan suuntaan. Sosiaalityöntekijöiden määrää lisättiin vuonna 2011 johtavien sosiaalityöntekijöiden virkojen perustamisella. Myös etuuskäsittelyä vahvistettiin kahdella toimistosihteerillä vuonna 2008. Sosiaalityön työntekijärakenne on siis kokenut muutoksen vuosina 2005-2010, kun sosiaaliohjaajia tuli mukaan sosiaalityöhön, toimeentulotukikäsittely eriytyi toimistosihteerien tehtäväksi etenkin vuoden 2008 toimeentulotukilakimuutoksen jälkeen ja sosiaalityöntekijöiden määrä etenkin aikuissosiaalityön ja vammaispalvelun puolella väheni puolellatoista sosiaalityöntekijän viralla.

Sosiaalityön eriytyminen yhdestä sosiaalikeskuksesta eri yksiköihin voidaan katsoa alkaneen jo vuonna 2004, kun työvoiman palvelukeskus –toiminta alkoi kokeiluna, ja sinne siirrettiin sosiaalityöntekijän virka aikuissosiaalityöstä ja perustettiin työvalmentajan toimi. Jatkoa eriytymiselle oli lapsiperheiden sosiaalityön siirtyminen lasten ja perheiden palvelut –yksikköön vuonna 2010, ja sosiaalityöntekijän siirtyminen päihde- ja mielenterveystiimiin vuonna 2014.

Työn haasteina mainittiin lautakunta-aineistossa sosiaalityöntekijäpula, huono palkka ja kiireinen työ. Sosiaalityöntekijäpula on ollut esillä koko tarkastelujakson ajan. Palkkauksen kautta haluttiin helpotusta työntekijäpulaan ja palkkaus nousi vuonna 2013. Oliko sillä ollut vaikutusta, sitä ei tässä tutkimuksessa voi arvioida. Työn kiireisyys ja haastavuus nousivat lautakunnassa yleensä esille perusteluina uusille viroille.

## 8 Sosiaalityön muutos yhtenäisestä erilliseksi

Tässä luvussa analysoin sosiaalityöntekijöiden haastattelut. Olen päätenyt abstrahoinnin avulla kuvaamaan sosiaalityön muutosta viiden eri sanaparin kautta, joissa ensimmäinen puolisko kuvaa sosiaalityötä ennen ja jälkimmäinen nyt. Tässä vielä käyttämäni sanaparit:

1. Sosiaalityön yhtenäisyys/Pirstaleisuus
2. Työskentelytapojen joustavuus/Prosessimaisuus
3. Sosiaalityö hoitaa/Moniammatillinen työskentelytapa
4. Tulipalojen sammuttelua/Työntekijävaihdoksia
5. Työ opettaa/Koulutus tuo pätevyyden

Ensimmäinen sanapari kuvaa sosiaalityön palvelujärjestelmän muutosta yhdenntyn sosiaalityön ajasta 2000-luvun alusta nykypäivään, kun palvelut ovat eriytyneet. Toinen kuvaa asiakastyön muutosta säädellyksi ja prosessimaiseksi työskentelyksi. Myös asiakkuuden kriteerit ovat laissa määritellyt (vrt. lastensuojelulaki ja uusi sosiaalihuoltolaki). Kolmas sanapari kuvaa moniammatillisen työtteen lisääntymistä ja sosiaalityön tekemistä moniammatillisessa ympäristössä. Lähinnä tämä tarkoittaa terveydenhuollon kanssa tehtävää yhteistyötä. Neljännessä sanaparissa on kuvattu työn haasteita ennen ja nyt: 2000-luvun alussa työ oli kiireistä ja suunnittelematonta. Nyt työ on suunnitelmallisempaa samalla kun se on prosessimaisempaa. Haasteena tällä hetkellä ovat työntekijöiden saatavuusongelmat ja jatkuva työntekijöiden vaihtuminen. Viidennessä sanaparissa verrataan mihin sosiaalityöntekijän osaaminen perustui 2000-luvun alussa ja mihin nyt sekä koulutuksen tuomaa muutosta työtapoihin.

Pyrin löytämään sanapareihin mahdollisimman neutraalit nimet, etten arvottaisi niillä työn muutoksen kuvailua. Se oli kuitenkin haastavaa sekä myös jossain tilanteessa harhaanjohtavaa, kun haastateltavat kuvasivat työolosuhteita vahvasti arvolutautunein termein. Esimerkiksi sosiaalityön pirstaleisuutta työntekijät kuvasivat haitalliseksi ja pitivät parempana sitä, että sosiaalityö oli ollut enemmän yhtenäistä ja fyysisesti samoissa tiloissa tapahtuvaa. Tämä nähtiin paremmaksi sekä asiakkaiden että työntekijöiden kannalta.

Päädyin näihin sanapareihin sekä aineiston että sosiaalityön muutoksesta 2000-luvulla tekemäni tekemäni taustoitukseen perusteella. Sosiaalityöntekijät vertasivat haastatteluissa yhdenntyn sosiaalityön aikaa nykyaikaan. Yhdenntyn aikaan sosiaalityö oli sijainnut samoissa tiloissa, ja Etenkin Lasten ja perheiden palvelut –yksikössä työskentelevät kokivat sen paremmaksi nykyisestä. Nykyinen moniammatillinen työskentely-ympäristö kuvastui haastattelujen mukaan olevan haaste sosiaalityön kannalta. Tämä näkemys voi johtua myös siitä, että kolme viidestä haastateltavasta työskenteli moniammatillisessa työyhteisössä ja siksi tämä näkemys on korostunut aineistossani. Kaksi muuta haastateltavaa puhuivat myös palvelujärjestelmän pirstaleisuudesta ja yhteistyön tekemisestä terveydenhuollon kanssa.

## 8.1 Sosiaalityön yhtenäisyys/pirstaleisuus

*”Aikaisemmin oltiin yhtä porukkaa, nyt tää matka tänne on hirveen pitkä, tulee jako me ja ne.”*

Sanaparilla yhtenäisyys/pirstaleisuus kuvaan sitä, miten työntekijät kuvasivat työskentelyolosuhteita 2000-luvun alussa verrattuna nykyiseen. He tarkoittivat sekä tila-asioita että työskentelytapaa. Yhdenntyn sosiaalityön aikaan koko sosiaalitoimisto sijaitsi Heinolassa samassa rakennuksessa, kaupungintalon 1. kerroksessa. Tällä hetkellä tilanne on se, että sosiaalitoimen palvelut sijaitsevat kolmessa eri pisteessä: kaupungintalolla on hallinto ja vammaispalvelu, aikuissosiaalityö ja toimeentulotuen käsittely on te-toimiston naapurissa poliisitalolla ja lasten ja perheiden palvelut –yksikkö sekä päihde- ja mielenterveysyksikkö ovat terveyskeskuksen kanssa samoissa tiloissa mutta nekin eri kerroksissa. Päihde- ja mielenterveyspalvelut ovat ehkäisevän perhetyön palvelujen kanssa samoissa tiloissa. Haastatteluaineistossa työntekijät kuvasivat, miten tila-asiat vaikuttavat yhteistyön tekemiseen:

”Lapepa on erillinen saareke, fyysiset tilat on sen jo aiheuttanut. Kun oli kaupungintalolla, näki muiden hallintokuntien työntekijöitä, ollaan niin sisäänpäin kääntyneitä. Olisi hyvä kuulla ja nähdä muitakin.”

”Kun päihde- ja mielenterveystiimi on kauempana, heti tulee ihmeellinen vaikeus vaikei ole pitemmästä matkasta kyse. Miten se tila vaikuttaa taakaan työntekoon.”

Myös yksiköiden sisällä tila-asiat vaikuttivat työnteon sujumiseen: aluksi Lasten ja perheiden palvelut –yksikkö sijaitsi eri kerroksissa aluejaon mukaisesti, niin että eteläisen alueen työntekijät olivat omassa kerroksessaan ja pohjoisen alueen työntekijät omassaan. Tämän sosiaalityöntekijät kokivat haitalliseksi:

”Aluksi oltiin alueilla eteläinen/pohjoinen alue ja se eriytti sosiaalityötä paljon. Nyt kun ollaan samoissa tiloissa, on paljon parempi. Työkäytännöt ovat nyt enemmän yhtenäiset, tässä ei ole mitään huonoja puolia.”

Tila-asiat vaikuttivat siis työntekoon monella tasolla, eri yksiköiden välillä ja jopa saman yksikön sisällä. Sosiaalityöntekijöiden mielestä se, että sosiaalityö olisi tiiviisti yhdessä ja samassa rakennuksessa, olisi parempi kuin hajanaisuus. Yhdessä olosta nähtiin hyötyä työn tekemiselle ja asioiden sujumiselle ja hajanaisuus koettiin ongelmalliseksi. Tästä voi myös tulkita huolen sosiaalityön asemasta moniammatillisessa työyhteisössä. Tästä asiasta lisää luvussa 8.3.

Tila-asioiden lisäksi haastateltavat kuvasivat työskentelytapoja yhdenntyn sosiaalityön aikana ja yksissä tiloissa kokonaisvaltaisemmiksi kuin nykyään. Tuolloin alueen sosiaalityöntekijä hoiti kaikki alueensa asiakkaiden sosiaalityön, ja siinä nähtiin hyviä puolia:

”Oli siinä mielessä hyvä että pysyi hyvin ajan tasalla kaikesta mitä asiakasperheelle kuului.” (yhdenntetty sosiaalityö)

”Siihen aikaan oltiin tasa-arvoisempia työyhteisössä eri ammattikuntien kesken: toimistosihteerit, sosiaalityöntekijät...” (yhdenntetty sosiaalityö)

”Heinolasta on kadonnut sosiaalityöstä laaja ymmärrys ihmisten ja perheiden tilanteesta, kun palvelut on pilkottu. Pähde- ja mielenterveystyö on nyt siirretty aikuissosiaalityön alle, ja siellä työskentelee sairaanhoitajia ja sosiaalityöntekijä: miten johtaminen, miten osaaminen kohtaa?”

Myös ratkaisuja palvelujärjestelmän pirstaleisuuteen mietittiin haastatteluissa: yksi haastateltava ehdotti sosiaalityön lähentymistä, toinen palveluohjauksen kehittämistä, että asiakkaat ohjautuisivat oikeisiin palveluihin:



”Olisi parempi olla sosiaalipalvelut yksikkö kuin Lapepa, niin että sosiaalipalvelut olisivat yhdessä enemmän kuin lastensuojelu, erityistyöntekijät, ehkäisevä perhetyö ja terveysneuvonta. Lastensuojelu voisi siirtyä sosiaalipalveluihin ja muut yksiköt muodostaisivat lasten ja perheiden palvelut –yksikön, jotka olisivat niitä ennaltaehkäiseviä palveluja ja lastensuojelu erityispalveluna olisi muualla.”

”Olisiko hyvä että olisi nyt yksi numero mistä saisi palveluohjausta/palveluneuvontaa kun palvelut ovat nyt niin eri paikoista saatavilla? ”

Yllä olevassa esimerkissä on myös tulkittavissa huoli sosiaalityön asemasta moniammatillisessa työympäristössä. Asiakkaiden ohjautuminen oikeaan paikkaan oli ongelmana, ja siihen pohdittiin ratkaisua palveluohjauksen kautta. Ainoa palveluneuvonta mitä kaupungissa oli käytössä, oli toimeentulotuen neuvonta. Lisäksi lapsiperheiden sosiaalityössä oltiin aloittamassa omaa palveluohjausta, mutta asiakkaiden sinne ohjautumisesta ei oltu vielä keskusteltu.

Yhteistyön tekeminen on olennaista silloin, kun palvelut ovat erillään ja hoidetaan samojen asiakkaiden asioita. Tässä kohtaa haastateltavat olivat hyvin kriittisiä yhteistyöstä: he kuvasivat, että sitä ei joko ole ollenkaan, tai se on hyvin vähäistä. Myös yhteistyön tekemisen vaikeudesta puhuivat kaikki haastateltavat:

”Lapepan ja meidän(aikuissosiaalityö) välinen yhteistyö on haaste, keskustelua edelleen käytävä, haaste kuinka työt jaetaan meidän välillä. Kerran kaks vuodessa on kokouksia se on aika vähän, miten yhteistyötä tehdään onko sulla ajatusta”

”Yhteistyötä on nyt todella vähän, ei mitään yhteistä aikuissosiaalityön kanssa. Kaipaam sosiaalitoimiaikaa, kun oli sosiaalipuoli yhdessä.”

”Työnjaossa on epäselvyyksiä: kuka hoitaa esim. asiakasperheiden vanhempien aksut(aktivointisuunnitelmat) kun ei ole sovittu mitään yhtenäistä vaan asiat katsotaan perhekohtaisesti, voi olla että asiat jäävät hoitamatta ja tulee pallottelua. ”

Viimeisestä esimerkistä voi tulkita myös sen, että tarvittaisiin sovittuja asioita siihen, miten työt jaotellaan eri yksiköiden välillä. Työntekijöillä oli myös huoli, että asiakkaiden asiat jäävät hoi-

tamatta, kun ei ole tarkasti sovittuja rajoja kenelle esimerkiksi asiakasperheiden aktivointisuunnitelmat kuuluvat. Myös toisenlaisia ajatuksia oli yhteistyön tekemisestä, siinä esimies luotti työntekijän kykyyn tehdä yhteistyötä ilman ohjausta:

”Tänkokoisessa kunnassa näen sosiaalityön mahdollisuuden siinä että täällä ollaan pienissä piireissä täällä on mahdollisuus nostaa profiilia ...yhteistyö eri yksiköiden välillä on ihmisistä kiinni, hallinnollisia rajoja siihen ei ole, toiset haluavat kaikista asioista tarkat ohjeet kuten etuuskäsittelijät”

Kuitenkin työntekijät viestittivät, että yhteistyön tekeminen on haastavaa ja asioista olisi sovittava selkeämmin kenelle mikin asia kuuluu. Tässä olisi selkeästi parantamisen paikkaa niin, että eri yksiköiden välisistä rajoista sovittaisiin yhteisesti, kenelle asioiden hoito kuuluu. Kun palvelujärjestelmä kehitty monimutkaisemmaksi, eivät enää vanhat toimintatavat ole käyttökelpoisia vaan tarvitaan enemmän ohjausta asioiden sujumiseksi.

Haastateltavat kokivat, että myös asiakkaat kärsivät hajanaisista palveluista ja yhteistyön tekemisen vaikeudesta:

”Samalla asialla ollaan, samat asiakkaat: Miksi niin vaikea tehdä yhteistyötä? Turhaa asioiden pyörittelyä eri yksiköissä nyt: yhteistyöllä asiat hoituisivat paremmin”

”Kun ollaan erillään, on myös mahdollisuus ymmärtää väärin asioita, perheitä pompotellaan ei kuulu minulle –ajattelulla. Asioiden hoito on palapeliä: luullaan että joku hoitaa asiaa..”

Yhteistyön tekeminen nähtiin siis tärkeäksi asiakastyön sujumisen kannalta, mutta sen vaikeus oli ilmeinen. Jonkunlainen keinottomuus yhteistyön tekemisestä oli kuultavissa edellä olevan haastateltavan kommentista: ”Miten yhteistyötä tehdään, onko sulla ajatusta?” Esimiehen suhtautuminen yhteistyöhön oli taas se, että työntekijät kyllä osaavat sen hoitaa ilman tarkempaa puuttumista asiaan. Sosiaalityön eri yksiköiden fyysinen etäisyys toisistaan nähtiin esteenä yhteistyölle. Myös palvelujen pilkkoutuminen ja yhdistyminen terveystalvelujen kanssa koettiin haasteeksi, ja toivottiin sosiaalityön lähentymistä aivan fyysisesti.

Kun lapsiperheiden sosiaalityön oli ollut eri tiloissa, jakoi se sosiaalityötä jopa yksikön sisällä. Miten fyysiset tilat voivat vaikuttaa näin paljon työtapoihin, onko yhteistyön tekemisen käytännöt olleet niin heikot, ettei yhteys oman alan työntekijöihin ole säilynyt, kun ollaan oltu eri tiloissa? Varmaan osaltaan on vaikuttanut se, että on perustettu uusi yksikkö, Lasten ja perheiden palvelut –yksikkö, jonka perustamisvaihe on aineiston pohjalta näyttäytynyt haasteelliseksi ja sekavaksi prosessiksi.

## 8.2 Työskentelytapojen joustavuus/prosessimaisuus

*” Että voisi jättää oven auki että voisi tulla käymään ”*

Tällä sanaparilla kuvaan työskentelytapojen muutosta 2000-luvun alusta tähän päivään. 2000-luvun alussa ei ollut tarkasti tiedossa kuka on asiakkaana lastensuojelussa ja kuka ei. Asiakkaat tulivat käymään ja hoitamaan asian, kun heille tuli aihetta asioida sosiaalihuollossa. Tällä hetkellä tilanne on aivan toinen erityisesti lastensuojelussa, jossa pidetään tarkkoja tilastoja asiakasmääristä, ja niitä seurataan kunnan ja valtakunnan tasolla. Myös käsittelyaikoja seurataan erityisesti lastensuojelutarpeen selvityksessä ja toimeentulotuessa. Näiden toimintatapojen muutosten taustalla ovat toimeentulotukilain ja lastensuojelulain uudistukset vuonna 2008. Lisäksi sosiaalihuoltolain uudistus 1.4. 2015 on vaikuttanut asiakastyön muuttumiseen mm. palvelutarpeen tekemisen ja erityisen tuen tarpeen määrittelyn kautta. Myös työajan käyttö on muuttunut niin, että enemmän aikaa menee byrokratiatyöhön kuin suoraan asiakastyöhön. Byrokratiatyöllä tarkoitan mm. asiakaskertomusten tekemistä, viranomaispäätöksiä ja tehty asiakastyö –merkintöjen tekemistä ohjelmaan.

Haastatteluaineistoni tarjoaa hyvin paljon esimerkkejä työskentelytapojen muuttumisesta. Haastateltavat kuvasivat 2000-luvun alun sosiaalityötä sekä myönteisesti että kielteisesti. Asiakastyön epämääräisyys näyttäytyy nyt huonona, toisaalta siinä nähdään myös hyviä puolia, kun työ ei ollut niin ulkoapäin säädeltyä:

*”Asiakkaat ei silloin tienneet että olivat lastensuojelun asiakkaita ja oliko sillä merkitystä silloin oliko asiakas vai ei. Oli helpompi auttaa, matalan kynnyksen auttaminen onnistui, ei tarvinnut perusteita tai millä mandaatilla, onko peruste ottaa lastensuojeluasiakkuuteen, Työntekijän näkökulmasta helpompaa, jäykempää ja hallitumpaa nykykäytäntö.”*

Tässä haastateltava kokee hyväksi sen, että pysyi auttamaan asiakkaita ilman että ensiksi piti arvioida, onko perusteita lastensuojelun asiakkuuteen vai ei. Silloin pystyi tapaamaan asiakasta ilman lastensuojelutarpeen arviointia asiakkuuden alussa. Tämän joustavuuden haastateltava koki hyväksi ja puolestaan nykyajan palveluprosessit jäykiksi.

Tähän kohtaan liitän myös yhden työtapojen muutoksen. Työstä on tullut enemmän tietotekniikkaan keskittyvää, ja asiakastyön kirjausten merkitys on lisääntynyt. Lisäksi työajan seuranta tehdään säännöllisesti. Tästä aineiston esimerkkejä:

”Palvelutarpeen arviointi tullut työnkuvaan: ei muuten iso muutos mutta on byrokraattisempaa. Ei voi enää kutsua vanhaan malliin käymään kun asiakkuudella on oltava alku, loppu. Määräaikojen seuraaminen tullut, Effic-kuviot.”

”Tietotekniikka ohjaa nykyään meidän työtapoja. Ohjelma sanelee, se määrittelee sen miten me toteutamme meidän työtä. Suorittamisen seuraamiset ja mittaamiset ja tehty asiakastyö -kirjaukset on tehtävä.”

”Kokoustamisen kulttuuri ja lainsäädännön vaatimukset on lisääntynyt ja vie työaikaa paljon työntekijöiltä. Asiakastyöhön käytetty aika on vähentynyt 2000-luvun alusta, kirjaamista enemmän ja siihen on tullut tarkemmat ohjeet...sähköiset asiakastietojärjestelmät on lisänneet työtä ja vähentäneet aikaa asiakastyöltä”

Toisessa yllä olevassa esimerkissä haastateltava sanoo asian jopa näin suoraan: ”tietotekniikka on se mikä ohjaa meidän työtapoja”. Tämä työntekijä oli mukana alkuarviointi –tiimissä, jossa tehtiin lastensuojelutarpeen selvityksiä ja palvelutarpeen arviointia lapsiperheille. Laki asettaa arviointityöskentelylle kolmen kuukauden määräajan, jota seurataan Effic-ohjelman avulla. Myös dokumentoinnin on oltava ajan tasalla työskentelyn aikarajan takia.

Työajan käyttö on kolmannen yllä olevan aineistositaatin mukaan muuttunut niin, että kokoukset ovat lisääntyneet, ja asiakastietojärjestelmät vievät työaikaa asiakastyöltä. Työ on enemmän lakisidonnaista ja päätökseen perustuvaa: lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun asiasta tehdään viranhaltijapäätös ohjelmassa, ja tuolloin nimetään lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Samalla kun asiakastyö on muuttunut laki- ja ohjelmakeskeiseksi, ovat asiakasmäärät lisääntyneet.

Prosessimaisella työotteella pystytään hoitamaan enemmän asiakkaita, joiden määriä on alettu seuraamaan ja tilastoimaan. Voi jopa sanoa, että asiakasmääristä on tullut työtehon arviointityökaluja: mitä enemmän lastensuojelutarpeen selvityksiä on tehty, sitä tehokkaampia on oltu. Myös lakisääteisten aikarajojen noudattamisesta on tullut työn mittari. Asiakastyön prosessi-  
 maisuus on poistanut joustavuutta työskentelystä, kun ensin on määriteltävä asiakkaan palvelu-  
 tarve. Kun laki määrittelee tarkemmin asiakkaat/ei-asiakkaat, tämä parantaa kyllä asiakkaan oi-  
 keusturvaa. Asiakas tietää, missä hän on asiakkaana ja missä ei. Tämän kehityksen alku voidaan  
 nähdä vuodessa 2001, kun laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista astui voimaan.

Olen käyttänyt tämän jaottelun ensimmäisenä osiona termiä ”työskentelyn joustavuus”. Toi-  
 saalta voitaisiin myös puhua työskentelyn epämääräisyydestä, kun asiakkaita tuli ja meni ilman  
 sen suurempaa tietoa asiakasmääristä ja suunnitelmallisesta työskentelystä. Valitsin myönteis-  
 emmän termin ”joustavuus” haastattelujen perusteella, koska työntekijät kuvasivat tilannetta  
 aiemmin paremmaksi, kun ei ollut niin paljon säätelyjä ja seurantaa. He kuvasivat myös nyky-  
 tilannetta hankalaksi, koska aikaa menee niin paljon muuhun kuin asiakastyöhön ja seuranta on  
 tarkkaa sekä kunnan taholta (työajanseuranta) että valtion taholta (aikarajojen seuranta). Myös  
 myönteisiä asioita liitettiin prosessimaiseen työskentelyyn ja työn lisääntyneeseen suunnitel-  
 mallisuuteen. Näitä käsitellään enemmän seuraavassa alaluvussa, jossa keskitytään suunnitel-  
 mallisuuden tuomaan muutokseen työmäärissä ja työtavoissa.

### 8.3 Tulipalojen sammuttelua/työntekijävaihdoksia

*”Tää tehään vielä enempää ei tänään jaksa”*

Tässä luvussa kuvataan työn muutosta kiireen ja kuormittavuuden näkökulmasta sekä resurssien  
 ja niiden kohdentumisen näkökulmasta. Resursseilla tarkoitan työntekijämäärien lisäyksiä sekä  
 työntekijöiden vaihtuvuutta, mikä nousi vahvasti esille etenkin esimiesasemassa olevien haas-  
 tateltavien kertomana. Työntekijöiden vaihtuvuus ja saatavuusongelmat eivät ole vain tämän  
 hetken ongelma sosiaalityössä: lautakunta-aineistossa siitä oli maininta jo 2000-luvun alussa.  
 Tässä luvussa yhdistän työn kiireen ja kuormittavuuden työpaikassa pysymiseen: onko työn  
 muutoksella kiireen näkökulmasta ollut mitään vaikutusta siihen, pysytäänkö työssä vai ei.

Aluksi keskityn työn kiireisyyteen ja siinä tapahtuneeseen muutokseen. Kaikkein kiireisimpiä aikoja haastateltavien mukaan olivat yhdenntyn sosiaalityön ajat vuosina 2000-2002. Kiire kilpistyi toimeentulotukipäätösten tekemiseen ja työn hajanaisuuteen. Työtaakka myös uuvutti työntekijät. Haastateltavat kuvasivat tuota aikaa seuraavasti:

”Miten yhdenntyn aikana ehdittiinkään tekemään kaikki mitä vaadittiin, nyt voi vaan ihmetellä. Aiemmin ollut tappotahti uuvutti työntekijöitä, se on vähentynyt”

”Huonoa oli työn jatkuva kiire, siinä oppi priorisoimaan työtään kun ehti tehdä vain kiireellisimmät asiat, työ oli tulipalojen sammuttelua joka puolella. Ihmeeltä tuntuu nyt miten saatiinkin kaikki hoidettavat asiat hoidettua. Tekemättä jäi kirjaukset.”

” Miten ylipäättään silloin ehdittiin tekemään muuta kuin toimeentulotukea!”

Yksi haastateltava rajasi vaikeimman ja kiireisimmän vaiheen työssä eri aikakauteen. Hän puhuu lastensuojelussa työskentelystä siihen aikaan, kun lastensuojelumenot alkoivat kasvaa Heinolassa, ja lastensuojelun kriisin aikaan olleesta työtilanteesta:

”Työn vaikein vaihe ennen Lapepaa 2006-2008. Juostiin palavereissa ympäri maata!” ”

”Kriisi ajoittuu 2000- ja 2010 -luvun taitteeseen: paljon huostanottoja, työ erittäin kiireistä ja henkilöstövaihdoksia. Kiireellisimpinä aikoina ylitöitä oli yli 100 tuntia. Vaihtuvat työntekijät vaikeuttivat kriisitilannetta entisestään.”

Kiireisin aika koettiin siis olevan yhdenntyn sosiaalityön vaiheessa ja siihen aikaan, kun lastensuojelu alkoi kuormittua sekä yhdistettiin Lasten ja perheiden palvelut –yksiköksi. Toisessa yllä olevassa esimerkissä otetaan esille henkilöstövaihdokset kriisitilanteessa ja niiden negatiivinen vaikutus.

Työolosuhteiden ja kiireiden muutosta työntekijät kuvaavat seuraavasti:

”Kun lastensuojelutarpeen selvitys eriytettiin, se helpotti työn tekemistä.”

”Työ on muuttunut suunnitelmallisemmaksi ja työ on helpottunut myös: ei niin paljon hallittavia asioita kuin ei tarvitse kaikkea tietää.”

”Kyl sitä on leimannu tosi pitkään toimeentulotuki . Sellainen muutos että aika vierasta on sosiaalityöntekijöille lapepassakin toimeentulotukiasiat kun ne on etuuskäsittelyssä nykyään”

”Uusia työntekijöitä tullut perhetyöhön ja uusia sosiaalityöntekijän virkoja.”

”On muuttunu nyt on parempi tilanne ku neljä vuotta sitten, ehdottomasti parempi tilanne, on selkeesti aikuissosiaalityö ja johtavan vakanssi, en olis täällä jos olisin sossuna vanhassa järjestelmässä.”

Työ on nähty muuttuneen helpommaksi sen eriytymisen myötä ja uusien työntekijöiden tulon myötä. Suunnitelmallisuus ja palvelujen eriytyminen ovat helpottaneet sosiaalityöntekijän työtä niin, ettei enää tarvitse olla tietopohjaa kaikista sosiaalityön kysymyksistä. Myös sosiaaliohjaajien, perheohjaajien ja uusien virkojen perustaminen on helpottanut työtä etenkin lastensuojelussa. Lastensuojeluun saatiin uusia virkoja perhetyöhön vuonna 2013 yhteensä seitsemän kappaletta, ja aikuissosiaalityöhön on tullut ohjaajia ja etuuskäsittelijöitä. Myös johtavien sosiaalityöntekijöiden virkojen perustaminen on nähty parannukseksi.

Kiire on kuitenkin läsnä edelleen sosiaalityöntekijän työssä. Tämä tulee esille seuraavasta esimerkeistäkin, jossa haastateltava toteaa aluksi, ettei sosiaalityöntekijän perusarki ole muuttunut sitten 1980 –luvun, kun hän aloitti sosiaalityössä. Lopuksi haastateltava toteaa kuitenkin, että tilanne on paljon parantunut uusien työntekijöiden ja toimintapojen avulla. Kiire sinänsä ei ole poistunut, se on aina työssä ollut läsnä.

”Perusarki sosiaalityöntekijän näkökulmasta ei ole hirveesti muuttunu mitä oli 80-luvulla kun olen alottanut. On kehitytty kun toimeentulotukiasiat on selkeesti kehittyneet, on tullu käsittelijät, on tullu ohjaajia perustyöhön ja sitä kautta sosiaalityöntekijä –ohjaaja työnjako on muuttunu parempaan suuntaan. Se mikä on ollu koko ajan läsnä niin kiire, työn paljous ja vähät resurssit sekä huono palkka vastuuseen nähden seurannu mukana 30 vuotta. ”

Kiireestä työssä tällä hetkellä kuitenkin puhuttiin aineistossani eri sävyyn kuin kiireestä ennen. Tämänhetkistä kiireen kokemusta verrattiin siihen, mitä kiire oli ennen, jolloin tilanne oli paljon pahempi. Alla olevat esimerkit kiirepuheesta ovat johtavassa asemassa olevien työntekijöiden kertomaa:

”Mistä johtuu ainaisesta kiireestä puhutaan. päivät vaihtelee tosi paljon. Välillä mennään tukka putkella välillä on rauhallisempaa mutta siilon vedetään henkeä, silloin olis aikaa tehdä kehittämistä. Aina valitetaan että on kiire, itsellä on kokemusta kun ollut organisaatioissa eri tasolla ni se on tuttu ilme että vaihtelee”

”Aina on niin, johtuu varmaan tästä meidän perisynnistä, että kun hätä on niin me säännätään sitten heti ja se on sitä huolellista työn tekemistä sitten. Ja sitten aina se että kun nähdää että ei pystytä meidän työtä tekemään niin hyvin niin sitä alaiset viestittää.”

”Työntekijöiden kokemus kiireestä ei ole muuttunut, vaikka oma käsitys siitä mitä kiire on, on erilainen vrt. yhdennetyn aikoihin sekä lastensuojelun alkuaikoihin. Yhdennetyn aika ollut kiireisintä, sekä aika ennen lisäresurssia lastensuojelussa.”

Kiireestä tällä hetkellä työssä saa näiden esimerkkien kautta kuvan, että se on muuttunut vaihtelevaksi olotilaksi: välillä on kiire ja välillä ei. Lisäksi kiire on osa sosiaalityötä; kun tulee kiireellisiä tapauksia, niin sosiaalityön on reagoitava nopeasti ja se luo kiirettä. Jokaisella on oma subjektiivinen käsityksensä siitä mitä kiire tarkoittaa ja työntekijä vertaa sitä omaan työhistoriaansa ja omaan kokemukseen, näin ollen käsitykset kiireestä vaihtelevat työyhteisössä. Näin ollen voi sanoa, että kiire on helpottanut siitä mitä se oli 2000-luvun alussa Heinolan sosiaalityössä. Kiireen vähenemiseen ja työn muuttumiseen selkeämmäksi ovat vaikuttaneet työtehtävien muutos, resurssien lisäykset ja organisaatiotason muutokset. Työtehtävät ovat muuttuneet kapea-alaisemmiksi, on tullut uusia työntekijöitä ja uusia työtehtäviä ja palvelut ovat rajautuneet kapea-alaisemmiksi. Tämä on siis myös hyvä asia työntekijän kannalta.

Aineistosta nousi vahvasti esille se, että työntekijöiden jatkuva vaihtuvuus on työn suurimpia haasteita tällä hetkellä. Tästä puhuivat esimiesasemassa olevat haastateltavat; he kertoivat, että vaihtuvuus vaikeuttaa kehittämistä ja tuo lisäkuormitusta työhön:

”Työntekijävaihdokset ovat kuormittavia työntekijöille ja asiakkaille. Työntekijävajausten vaikutus tilanteeseen aina negatiivinen.”

”...niin se työntekijöiden saatavuus ja vaihtuvuus on haaste.”



”Vaihtunut tosi paljon porukka, vajaalla menty koko ajan, kun (sosiaalityöntekijä) jäi kesäkuussa pois ja loma päälle, ei hirveesti kerkee koontumaan ja kehittämään työtä sitä vaan painetaan asiakkaiden kanssa”

”... ohjaajien tehtävienkuvia tarkistettu se vaatis rauhottumista ja että ihmiset pysyis. (sosiaalityöntekijä) tuli ja oli kakspuol kuukautta ja lähti, on hankalaa viedä muutosta eteenpäin jos ei ole pysyvyyttä.”

Kahdessa viimeisessä sitaatissa haastateltava puhuu sosiaalityöntekijän virasta päihde- ja mielenterveysyksikössä, johon oli vaikea saada sosiaalityöntekijää, että uutta toimintaa olisi voinut suunnitella. Työntekijöiden vaihtuvuus lisää kiirettä työssä monella tapaa: ei ehditä miettimään työtä pitemmällä tähtäimellä eikä kehittämään toimintaa ja se olisi muutostilanteissa välttämätöntä.

Lastensuojelun kriisitilanteessa oli vaihe, jolloin sosiaalipalveluja jouduttiin hankkimaan ostopalveluina lastensuojeluun. Tuolloin työntekijävalinnat epäonnistuiivat ja sijaiset eivät jatkaneet. Tähän viittaa sosiaalipalvelujohtaja haastattelussaan:

”Sitten ku sosiaalityöntekijöiden palkkatasoon saatiin korotus ja tähän on menty sitten sen kriisin kautta että on saatu työntekijöitä, palkat nousi 2013 vuoden alusta”

Sosiaalityöntekijän palkan noston kautta yritettiin siis parantaa Heinolassa työntekijöiden saatavuutta. Tässä tutkimuksessa ei pystytä arvioimaan onko palkankorotuksella ollut vaikutusta, koska tarkkoja tietoja työntekijävaihdoista ei ole käytettävissä. Aineistossa ei ole mainintaa, että sosiaalityötä olisi jouduttu hankkimaan sosiaalityötä. Työntekijävaihdokset ovat koskettaneet myös muita työntekijöitä kuten sosiaaliohjaajia ja johtavaa sosiaalityöntekijän paikkaa aikuissosiaalityössä.

Muita työn kuormittavia tekijöitä tällä hetkellä nousi aineistosta myös esille. Niistä on sanottu seuraavaa:

”Se on ihmiselle kaikkein stressaavampaa kun emme ehdi edellisiä muutoksia laittaa käytäntöön niin tulee uusia muutoksia.”

”Vähäiset resurssit Heinolassa on ongelma, jos halutaan lainmukaiset palvelut niin tarvitaan resurssia.”

”Nykyään lastensuojelu on niin keskiössä ja otsikoissa, erilaista kuin 2000-luvun alussa- Se luo tiettyjä paineita olla tarkkailun kohteena joka suunnasta: media, julkisuus, kuntapäätäjät, paikallinen media...”

”Tällä hetkellä kuormittavinta työssä on talouspuoli suhteessa asiakkaiden tarpeisiin, sijoituskysymykset ja sijaishuoltoon liittyvät kysymykset haastavia: yhtä monta näkemystä kuin työntekijää! ”

”Asiakkaiden jatkuva vaihtuvuus on haaste”

Jatkuva muutos työssä on mainittu työn tämänhetkiseksi ongelmaksi. Haastatteluhetkellä oli muutama kuukausi mennyt siitä, kun uusi sosiaalihuoltolaki oli astunut voimaan, ja tämän vaikutuksia vielä pohdittiin kunnassa. Lastensuojelussa kuormitusta tuottivat lastensuojelun erityiskysymykset etenkin huostaanottoon liittyen ja erilaiset näkemykset asiasta. Lastensuojelun esilläolo vahvasti mediassa sekä valtakunnallisesti että paikallisesti tuotti myös paineita työhön. Tämä näkyi Heinolassa myös lastensuojelun kriisin aikaan, jolloin lastensuojelun ongelmat olivat esillä paikallislehdessä paljon. Tästä on aineistossani kahden työntekijän näkemys tilanteesta tuolloin:

”Lastensuojelun kriisiuutisointi tuonut paineita myös työntekijöille, kun lehti mielellään kirjoittaa vain huonoista asioista ja resurssiylityksistä.”

*”Kriisin aikana lehtikirjoittelu ja negatiivinen huomio työlle? (haastattelija)* Sen olisi sietänyt paremmin jos omat esimiehet olisivat tukeneet työntekijöitä. Oli kokemus, että johtaja syyllistää huonosti tehdystä työstä, kun päädyttiin huostaanottoon. Toisaalta esimies oli hankalassa asemassa, kun joutui kunnan johdolle selvittämään nousseita kuluja.”

Yllä olevat sitaatit kertovat siitä, miten median huomio lisäsi työn kuormitusta lastensuojelussa. Lisäksi työilmapiiiriongelmat ja esimiehen epäluottamus työntekijöiden ratkaisuihin vaikeuttivat tuolloin entisestään työntekijöiden tilannetta ja varmasti ruokkivat myös vaihtuvuutta sosiaalityöntekijöiden tehtävissä kriisin aikaan. Työntekijä kuitenkin ymmärtää esimiehen hankalan aseman kahden tulen välissä, kun tämä joutui selvittämään kunnan johdolle lastensuojelun paisuvia kulueria.

Vähäiset resurssit nähtiin ongelmaksi vammaispalveluissa, ja resurssipula liitettiin uuden sosiaalihuoltolain voimaantuloon ja lain vaatimuksiin.

”Vammaispalvelussa on tilanne se että ratkaisevaa on uusi sosiaalihuoltolaki, entinen laki 30 vuotta vanha niin siinä erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat nousee korostetusti esille ja siinä tulee paineita kuntaan että on riittävästi oltava sosiaalityöntekijöitä”

Aikuissosiaalityön resurssit nousivat esille myös kahdessa muussa haastattelussa, joissa työntekijät olivat huolissaan aikuissosiaalityön pilkkoutumisesta ja sosiaalityöntekijän työpanoksen vähäisyydestä siellä. Lastensuojelun puolen resurssipulasta ei ollut mainintaa, ainoa maininta siitä oli riittävät resurssit ja työn kehittämisen tarve:

Tässä luvussa on käsitelty työn kuormittavuuteen liittyviä tekijöitä eli työn kiirettä, työn haastavuutta, työntekijäresurssien riittävyttä sekä niiden muutosta 2000-luvulla. Yhteenvedona voidaan todeta, että haastateltavien mukaan työ on muuttunut vähemmän kiireiseksi viime vuosina. Tämä on haastateltavien mielestä selkeä parannus verrattuna 2000-luvun alkuvuosiin. Työtä on myös haastattelussa kuvattu helpommaksi hallita, koska työntekijältä vaadittava osaaminen on kaventunut eriytymisen myötä. Helpotusta työhön ovat tuoneet lisäresurssit ja uudet työntekijät. Haasteita työhön tuovat asiakasmäärien kasvu, jatkuvat muutokset, lastensuojelussa median kiinnostus työtä kohtaan, huostaanottoon liittyvät näkemuserot sekä aikuissosiaalityön ja vammaispalvelun vähäiset sosiaalityön resurssit. Haasteellisena on koettu myös työntekijöiden jatkuva vaihtuvuus, mikä vaikeuttaa työn kehittämistä.

#### 8.4 Sosiaalityö hoitaa/moniammatillinen työote

*”On olemassa palokunta ja ambulanssi jotka hoitavat oman työnsä ja sosiaalityö omansa.”*

Tässä luvussa verrataan sosiaalityötä 2000-luvun alussa, kun sitä tehtiin sosiaalikeskuksessa niin että kaikki sosiaalityön alat olivat lähekkäin, ja tämänhetkistä tilannetta, kun sosiaalityötä tehdään Heinolassa yhdessä terveystoimen kanssa. Heinolassa kolmessa eri yksikössä on sosiaalityö lähellä terveystoimen palveluja: työvoiman palvelukeskuksessa, lasten ja perheiden palvelut –yksikössä sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa. Tämä lähentyminen on tapahtunut

vaiheittain ja taustalla voi nähdä vaikuttavan sosiaali- ja terveystoimen yhdistymisen perusturvaksi Heinolassa vuonna 2007.

Haastatteluissa työntekijät kertoivat lasten ja perheiden palvelut –yksikön alkuvaiheista sekä sosiaali- ja terveystoimen yhdistymisen vaikutuksista. Lapepan alkuvaiheita kuvattiin hankalaksi sen perusteella, että siellä oli jakauduttu kahtia, mitä käsiteltiin jo luvussa 8.1. Lisäksi haastateltavat kertoivat, miten vaikea on ymmärtää toisten työtä ja ajattelutapaa:

”Nythän lapepan tyyppistä on suosituksissa niin ollaan edelläkävijänä siinä mutta siinä on se kun on monia eri ammattikuntia, vahvoja ammattikuntia: erityistyöntekijät, puheterapeutit toimintaterapeutit ja terveydenhoitajat niin sitten se YMMÄRRYS toisen työstä sitten ja miten voi käyttää kaikkia hyödyksi sitten.”

”Kun ei tunneta toisen työtä niin on vaikea ymmärtää tarpeita. Turhauttavaa omasta näkökulmasta kun otetaan kantaa vaikka ei tunneta työn sisältöä.”

Puuttuva ymmärrys toisen työstä, kun ollaan eri ammattiryhmää, nousee esille näissä esimerkeissä. Haastateltava pohtii myös terveydenhuollon eri työntekijöiden vahvaa professionaalista asemaa ja tässä voi tulkita huolen sosiaalityön asemasta terveydenhuollon yhteistyökumppanina. Ensimmäisessä sitaatissa haastateltavalla on myös huoli siitä, miten kaikkia resursseja osataan hyödyntää uudessa yksikössä. Toisessa sitaatissa haastateltava ilmaisee omaa turhautumistaan siihen, kun toisen alan työntekijät ottavat kantaa sosiaalityöhön ilman ymmärrystä työstä. Molemmissa esimerkeissä on tulkittavissa huoli sosiaalityön asemasta ja puuttuva ymmärrys toisia ammattikuntia kohtaan. Huoli sosiaalityön asemasta nousi esille aivan suoraan ilmaistuna seuraavissa sitaateissa:

”Huoli on sosiaalityön asemasta sote:n tulon myötä Heinolassa, kun terveyspuoli edellä mennään aina...näkynyt etenkin Lapepassa: terveydenhoitajien lavuaarivaatimukset menevät tila-asioissa sosiaalityön turvallisuusvaatimusten edelle! ”

”Sosiaalityön näkökulmasta Lapepa on huono juttu.”

”Jääkö lastensuojelu muiden ehkäisevien palvelujen jalkoihin, lapsi menee pesuveiden mukana. Nyt sosiaalityö on silppua ja sälää Heinolassa, sitä pitäisi keskittää ennemminkin. Sosiaalityön merkitys on hävinnyt Lapepassa. ”.

Näissä esimerkeissä haastateltavat ovat huolissaan siitä, miten sosiaalityö voi säilyttää asemansa terveystoimen kanssa tasavertaisena kumppanina etenkin omassa työympäristössä, lasten ja perheiden palvelut -yksikössä. Sosiaalityön hajanaisuus nähdään haasteena, toivotaan että oltaisiin lähempänä omaa alaa enemmän kuin terveystoimen työntekijöitä. Ensimmäisessä esimerkissä haastateltava tarjoilee esimerkiksi tila-asiat: kun etsittiin uusia tiloja yksikölle, tila-asiat ratkaistiin niin että uudet tilat hankittiin sairaalan tyhjentyneestä osastosta, jossa oli sairaanhoitajien tarpeisiin lavuaarit joka huoneessa. Sosiaalityöntekijöiden tarvitsemia poistumisteitä työhuoneista ei taas ollut eikä niitä alettu järjestämään, huoneissa oli ainoastaan toinen ovi, josta pääsi kylpyhuoneeseen.

Sosiaalityön erilaisuus suhteessa terveystoimen työskentelytapaan nousi myös esille, ja eräs haastateltava kuvaa sitä hyvin:

”Terveystoimen toiminta on aika lailla toimenpidekeskeistä ja semmosta että joku asia kun vaan on niin se sillä hetkellä ratkastaan, kirjoitetaan resepti tai kirjoitetaan lähete kun taas meidän työskentely ihmisten kanssa se on paljon pitkäjänteisempää... mutta sitten se että meillähan tosiaan asiakkuudet voi olla pitkiäkin että se voi olla vaikea kun työskentelytempo on vähän niinku erilainen ja kirjaamiskulttuuritkin on erilaisia, terveystoimella kirjottavat kaikki hirveen tarkkaan ja ajatus on meillä että saattaa vähän roikkua..”

Haastateltava kuvaa sosiaali- ja terveystoimen erilaisia ajattelutapoja. Terveystoimessa on toimenpidekeskeinen ajattelutapa, kun taas sosiaalityö pyritään pitkäjänteisempään työskentelytapaan ja -otteeseen. Tämä myös vaikuttaa toisen työn ymmärtämiseen. Sosiaalityöntekijöillä oli huoli siitä, miten sosiaalityön asema säilyy vahvana, kun se yhdistyy enemmän ja enemmän terveystoimen kanssa ja mitä tuleva sote-uudistus tulee tuomaan tullessaan. Sosiaalityöntekijät puhuivat myös sosiaalityön aseman vahvistamisesta ennen sotea. Lasten ja perheiden palvelut -yksikön työntekijät erityisesti olivat huolissaan siitä, miten lastensuojelu asema säilyy vahvana ja miten sen perustehtävä erityispalveluna säilyy, kun se on yhdessä ehkäisevien palvelujen kanssa.

## 8.5 Työ opettaa/koulutus tuo pätevyyden

*”Sillon ajateltiin että kyllä työ se opettaa, ei koulutus oo niin tärkeä”*

Haastateltavat näkivät osaamisen muutoksen tapahtuneen sosiaalityöntekijän tehtävässä 2000-luvulla. Työntekijät pohtivat myös sosiaalityöntekijän asemaa ja tehtävänkuvaa suhteessa aiempaan; mitä muutoksia ja eväitä koulutus siihen tuo. Otan esille myös vastuun jakautumisen, joka nousi haastatteluissa esille koulutuksen yhteydessä. Vastuun jakautumisella tarkoitan sitä, kenelle vastuu päätöksistä ja osaamista kuuluu: yksittäiselle työntekijälle vai organisaatiolle.

Tällä hetkellä sosiaalityöntekijän koulutusvaatimukset ovat hyvin ajankohtainen teema, kun laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä on uudistettu. Uusi laki on tulossa voimaan vuoden 2016 alusta. Tuolloin koulutusvaatimus sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimisessa kiristyy entisestään. Aiempi laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilön kelpoisuusvaatimuksista astui voimaan vuonna 2005.

Osaamisen ja koulutuksen tilannetta 2000-luvun alussa haastateltavat kuvasivat kovin erilaiseksi kuin sosiaalityön tilannetta tällä hetkellä.

*”2000-luvun alussa esimies odotti/velvoitti että työntekijöillä oli lainsäädännön osaaminen hallussa. Piti hakea suostumus esimieheltä päätökseen, ja tälle oli perusteltava oma ehdotus! Se pakotti opettelemaan lait hyvin! ”*

*”Sosiaalityöntekijän tehtävässä toimivalla ei ollut välttämättä mitään tutkintoa, pätevyysvaatimukset eivät olleet niin tärkeitä. Koulutuksen muutos näkyi selvästi ja sen arvostuksen muutos, ja lakikin siihen velvoitti. Työ opettaa: näin ajateltiin 2000-luvun alussa!”*

Ensimmäisessä sitaatissa kuvataan johtamista, joka vastuutti työntekijää selvittämään asia itse, ja perustelemaan kantansa esimiehelle, kun työntekijä haki tämän suostumusta päätösehdotukselleen. Tuolloin olivat myös useiden asioiden päätöksenteko-oikeudet ainoastaan esimiehellä, jolle sosiaalityöntekijän tehtävässä toimivat esittelivät päätösehdotuksensa. Toisessa sitaatissa kuvataan tilanteen muutosta koulutuksen muutoksen vahvistumisella. Kun vaadittiin enemmän koulutusta sosiaalityöntekijän tehtäviin rekrytoitavilta, tällä oli varmasti vaikutusta sosiaalityöntekijän virkojen täyttöön. Voidaan päätellä, että pätevyysvaatimusten tiukentumisen

myötä sosiaalityöntekijän virkojen täyttäminen on vaikeutunut. Myös koulutustaso on noussut 2000-luvun alusta ja sosionomikoulutuksen kautta on tullut uutta sosiaalialan osaamista.

Lakimuutokset vaikuttivat vahvasti siihen, kuka pystyi tekemään sosiaalityötä ja päätöksiä. Tätä kuvaa yksi haastateltava, jonka oma tilanne oli muuttunut lakimuutosten myötä:

”Se on isoin muutos mikä on ollu niin lakimuutos (lastensuojelulakimuutos ) isompi kuin Lapepan perustaminen tai mikä tahansa, silloin joutu muuttamaan työkäytäntöjä, ja kun tuli lastensuojeluasiakkuuden tarkempi määrittäminen ja sosiaalityöntekijän aseman vahvistaminen uuden lain myötä niin itsellä ei enää ollut oikeuksia tehdä päätöksiä.”

Ei siis pelkästään laki sosiaalihuollon kelpoisuusvaatimuksista, vaan myös lastensuojelulaki vaikutti siihen, millaista koulutusta työntekijältä vaadittiin. Vuoden 2010 lastensuojelulaki säätelee tiukasti sen, mitkä ovat sosiaalityöntekijän oikeudet ja velvollisuudet lapsen asioista vastaavana työntekijänä, ja mitkä ovat koulutusvaatimukset. Tämän lakimuutoksen myötä vahvistui sosiaalityöntekijän asema ja toisaalta koulutusvaatimus. Myös se, että 2000-luvun alussa voitiin työskennellä sosiaalityössä ilman koulutusta, vaikutti varmasti alan arvostukseen sitä alentavasti.

Koulutuksen aseman vahvistuminen ja yliopistokoulutus ovat vaikuttaneet myös siihen, millainen on sosiaalityöntekijän tehtävä ja työskentelytapa. Tätä pohti yksi haastateltavani:

”Mikä on sosiaalityöntekijän tehtävä? Onko vaan suunnitelmien tekijä ja päättäjä vai osallistuuko asiakkaiden tapaamiseen ja asiakastyöhön? Mitä yksikössä tässä ajatellaan, mikä on sosiaalityöntekijän rooli, erilaisia näkemyksiä on työntekijöillä. Sosiaalityön opinnot korostavat sosiaalityöntekijää hallinnollisena työntekijänä, ei asiakastyötä tekevänä. Opinnoista saa huonot eväät asiakastyöhön.”

Myös toinen haastateltava pohtii sosiaalityöntekijän roolia asiakasprosesseissa, joissa on ostopalvelut käytössä:

”Nykyään kun on paljon ostopalveluja sosiaalityössä, niin mikä siinä on sosiaalityöntekijän paikka, palvelusuunnitelmia tarkastamassa ja asiakkaan tilannetta kartoittamassa siellä palveluissa.”

Heinolassa on tapahtunut siirtymä perinteisestä sosiaalityöstä, jossa sosiaalityöntekijä hoiti aluepohjalta asiakaskuntansa kaikki asiat, siihen että sosiaalityöntekijä on enemminkin asiakasprosessin yksi osanen ja koordinoi sosiaalisen osuutta siinä. Tämä siirtymä on Heinolassa tapahtunut sosiaalityöntekijän koulutusvaatimusten kasvun ja palvelujen eriytymisen kautta sekä sen kautta, että ostopalvelut ovat lisääntyneet sosiaalipalvelussa erityisesti vanhus-, vammais- ja sijaishuollon palveluissa. Lisäksi lainsäädännön uudistukset ovat olleet se viimeinen hetki, kun on pitänyt uudistaa järjestelmää, kuten esimerkiksi lastensuojelulakimuutos sekä toimeentulotukilakimuutos.



## 9 Johtopäätökset

Lähden johtopäätöksissä liikkeelle makrotasolta ja siitä etenen meso- ja mikrotasolle, kuten analyysissa. Nostan esille muutamia lakimuutoksia ja arvioin niiden vaikutusta Heinolan sosiaalityön kannalta. Tuon lisäksi esille joitain muita tutkimuksen kannalta oleellisia muutoksia. Tarkoituksena on havainnollistaa eri tapahtumien välisiä yhteyksiä ja sitä kautta luoda kokonaiskuvaa muutoksista Heinolan sosiaalityössä 2000-luvun aikana. Aikajanan kronologisessa kuvaamisessa yhteyksien etsiminen on mahdollista, kun tapahtumat ovat ajallisessa järjestyksessä, ja jälkikäteen arvioidaan niiden välisiä yhteyksiä (Yin 2002, 126). Arvioin myös lyhyesti tutkimusta tapaustutkimuksen näkökulmasta.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista vuonna 2005 vaikutti Heinolan sosiaalitoimeen työntekijärakenteen muuttumisen ja työntekijöiden saatavuuden kautta. Sosiaalityöntekijän koulutuksen asema vahvistui, ja osaaminen alkoi määrittyä enemmän koulutuksellisesta näkökulmasta kuin työn kautta oppimisena. Myös sosiaaliohjaajien asema sosiaalityössä vahvistui tämän myötä. Kun tarkastellaan sosiaalityöntekijöiden määrää vuosina 2000 ja 2014, niin vuonna 2000 Heinolassa oli seitsemän asiakastyötä tekevää sosiaalityöntekijää. Vuonna 2014 sosiaalityöntekijöiden määrä oli 7 ja puoli sosiaalityöntekijää. Näistä seitsemästä ja puolesta työntekijästä on kaksi johtavaa sosiaalityöntekijää, joten asiakastyötä tekevien sosiaalityöntekijöiden määrä on vähentynyt. Tämän ilmiön taustalla on sosiaaliohjaajien ja johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaantulo sosiaalityöhön ja myös pula sosiaalityöntekijöistä. Vuonna 2014 Heinolassa työskenteli yksitoista sosiaaliohjaajaa, ja tässä eivät ole mukana lapsiperheiden sosiaalityön perheohjaajat. Valtakunnallisesti tarkasteltuna sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien henkilöstömäärien kehitys on ollut samansuuntainen: vuosina 2000-2008 sosiaaliohjaajien määrä on noussut kahdella tuhannella, kun taas sosiaalityöntekijöiden määrä on noussut noin neljällä sadalla (Kananoja ym, 2011, 331.).

Työntekijäpula näyttäytyi tutkimuksessa koko ajanjakson ajan työntekijävaihdoiksi ja sosiaalityöntekijöiden puutteena erityisesti vammaispalvelussa ja aikuissosiaalityössä. Niistä olikin vähennetty puolitoista sosiaalityöntekijän virkaa. Uusi sosiaalihuoltolaki asettaa nämä yksiköt haavoittuvaan asemaan, kun laki edellyttää sosiaalityöntekijän tekemää palvelutarvearviota erityistä tukea tarvitseville asiakkaille. Työntekijäpula on aiheuttanut Heinolassa myös sosiaalityöntekijöiden tehtävien muutosta ohjaajan tehtäviksi, kuten vammaispalvelussa tapahtui

vuonna 2005. Tämän tutkimuksen perusteella voi sanoa, että laki vaikeutti edelleen sosiaalityöntekijöiden rekrytointia Heinolassa. Vuorensyrjän (2006) mukaan sosiaalityöntekijöiden eläköityminen sekä liian vähäiset sosiaalityöntekijöiden koulutusmäärät ovat aiheuttaneet kunnissa sosiaalityöntekijäpuutteen. 2000-luvun alussa Heinolassa toimi sosiaalityöntekijän tehtävissä henkilöitä ilman mitään sosiaalialan koulutusta. Tällaista tilannetta ei enää voisi olla, ja vuoden 2016 alusta tiukkenevat sijaisena toimimisen koulutusvaatimukset lakimuutoksen kautta.

Muita makrotason muutoksia, joilla oli vaikutusta Heinolan sosiaalipalveluihin, oli lastensuojelulain uudistus vuoden 2008 alusta. Uusi lastensuojelulaki korosti ehkäisevää lastensuojelua, jonka tavoitteena oli edistää ja turvata lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia. Ehkäisevä lastensuojelu oli kunnan yhteinen asia eikä ainoastaan lastensuojelun asia. Heinolan osalta tämä kaikki tapahtui samaan aikaan, kun lastensuojelu oli ylikuormittunut ja huostaanottojen määrä kasvanut. Oman analyysini perusteella lastensuojelulakimuutos vaikutti siihen, että ajattelutapa muuttui kunnassa ennaltaehkäisevään suuntaan lastensuojelussa, ja vaikutti osaltaan lasten ja perheiden palvelut –yksikön perustamiseen. Muita samansuuntaisia vaikutuksia oli perhetyön resurssien lisäyksellä vuonna 2013. Samaan aikaan tapahtunut perusturvan muodostaminen sosiaali- ja terveystoimessa toi lastensuojelun kriisin paremmin tietoisuuteen myös lautakuntatasolla vuodesta 2008 alkaen, kun tilannetta käsiteltiin sosiaali- ja terveyslautakunnassa. Uuden yksikön perustaminen vuonna 2010 oli aineiston perusteella hyvin nopeasti tapahtunut asia, joka sai syntyidean sosiaalitoimen ulkopuolelta ja asia oli jo päätetty, kun se tuotiin lautakuntakäsittelyyn.

Lastensuojelulain uudistus vaikutti myös työtapojen muutokseen, kun laissa säädeltiin tarkemmin mm. asiakkuuden alkua lastensuojelussa ja avohuollon asiakkuutta. Lakiuudistus lisäsi lastensuojelun asiakasmääriä, kuten Lastensuojelu 2013 –raportissa (THL 2014) todettiin. Uusi laki lisäsi työn prosessimaisuutta ja vähensi sosiaalityöntekijän päätäntävaltaa lapsen asioissa. Toisaalta laki selkiytti vastuukysymyksiä sekä vahvisti asiakkaan asemaa. Haastattelemiini työntekijät kokivat asian sekä hyväksi että huonoksi: työstä tuli helpompaa, mutta samalla joustamattomampaa. Lakimuutosten voidaan katsoa tukeneen Raunion (2009) määrittelemää sosiaalityön muutosta erikoistuvaan ammatillisuuteen, jossa työntekijöiden työtä jaotellaan elinkaarimalliajattelun tai ongelmalähtöisen ajattelun kautta.

Toimeentulotukilain muutos vuonna 2008 vaikutti myös monella tapaa Heinolan tilanteeseen erityisesti käsittelyaikojen lyhenemisen takia. Heinolassa toimeentulotukipäätösten tekeminen oli ollut suurimmaksi osin sosiaalityöntekijöiden vastuulla ennen lakimuutosta. Sen vaikutuksesta kuntaan rekrytoitiin toimistosiihteereitä etuuskäsittelijän tehtäviin, kun ei vanhalla työntekijämäärällä selvitty. Myös vuonna 2009 tapahtunut edunvalvonnan ja elatusturvan siirtyminen valtion järjestämäksi toi lisäresurssia toimeentulotukikäsittelyyn. Tuolloin toimeentulotukikäsittely oli pahasti ruuhkautunut. Lakimuutos vaikutti osaltaan toimeentulotuen eriytymiseen omaksi palveluksi ja vei sitä lähemmäs aikuissosiaalityötä. Tämä kehitys on ollut valtakunnallinen ilmiö ja toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön välinen kytkeä on vahva. Tätä eriytymistä lisäsi lapepan perustaminen ja fyysisten tilojen eriytyminen.

Mesotason muutoksista suurin on ollut sosiaalityön eriytyminen, mitä edellä esiteltyt lakimuutokset osaltaan vahvistivat. Sosiaalityön eriytyminen sosiaalikeskuksesta eri yksiköihin alkoi jo vuonna 2004, kun työvoiman palvelukeskus –toiminta alkoi kokeiluna. Tuolloin sinne siirrettiin sosiaalityöntekijän virka aikuissosiaalityöstä sekä perustettiin työvalmentajan toimi. Haastatte- luissa työntekijät kokivat tämän eriytyksen huonona, koska kokonaisnäkemys asiakkaan asi- oista on kadonnut Heinolasta. Sosiaalityö on pirstaloitunut eri yksiköissä tehtäväksi työksi, ja haastateltavilla oli huoli sosiaalityön asemasta sen hajanaisuuden takia. Tällaisessa palvelujär- jestelmässä yhteistyön tekemisen taidot ja käytänteet ovat välttämättömät, ja aineiston perus- teella tässä olisi parantamisen varaa. Työntekijät toivoivat selkeitä vastuun jakoja eri yksiköiden välillä, että asiakkaat saisivat varmasti heille kuuluvat palvelut eikä asiakkaita pompoteltaisiin.

Sosiaali- ja terveystoimen yhdistyminen vuonna 2007 on tuonut elämänkaarimalliajattelun so- siaalityön organisaatioihin. Mallin mukaan lapsille, lapsiperheille, aikuisille ja vanhuksille on omat palvelunsa. Elämänkaarimalliajattelussa tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva asiak- kaan tilanteesta ja tarpeista, niin että hän saisi tarvitsemansa palvelut samasta paikasta. Yleensä on kyse sosiaali- ja terveystoimista, ja valtakunnallisesti elämänkaarimalliajattelu on lisään- tynyt, kun sosiaali- ja terveystoimi ovat yhdistyneet kunnissa. Työntekijät kuvasivat yhteistyön tekemisen vaikeutta ja ongelmalähtöisyyttä liittyen moniammatilliseen työskentely-ympäris- töön. Tutkimukseni aiheena ei ollut arvioida elämänkaarimallin toteutumista kunnassa, joten en pysty tässä tutkimuksessa vetämään kovinkaan syvälle meneviä johtopäätöksiä mallin toimi-

vuudesta. Työntekijät kuvasivat haastatteluissa, että heillä oli huoli sosiaalisen asemasta terveydenhuollon rinnalla. Tämä huoli on säilynyt ja valtakunnallisen sote -uudistuksen myötä lisääntynyt. Sosiaalityöntekijät puhuivat myös sosiaalityön aseman vahvistamisesta ennen sotea. Lasten ja perheiden palvelut -yksikön työntekijät erityisesti olivat huolissaan siitä, miten lastensuojelu asema säilyy vahvana ja miten sen perustehtävä erityispalveluna säilyy, kun se on yhdessä ehkäisevien palvelujen kanssa. Tästä voi päätellä, että elämänkaarimalliajattelun mukainen palvelujärjestelmä ei ole tasavertainen työskentely-ympäristö sosiaali- ja terveystaloukselle, vaan sosiaalisen asema on heikompi. Samaa totesivat myös Kettunen & Möttönen (2014).

Mikrotasolla työntekijät kuvasivat sosiaalityön muuttuneen helpommaksi hallita ja suunnitelmallisemmaksi. Enää ei sosiaalityöntekijän tarvitse hallita kaikkia sosiaalipalveluja, vaan hänen tehtävänä on hoitaa oma osa-alueensa. Myös kiire ja työssä uupuminen ovat vähentyneet työssä verrattuna 2000-luvun alkuun. Työn kiireisyys paikantuu ajallisesti 2000-luvun alkuun sekä aikaan ennen kuin Lasten ja perheiden palvelut-yksikkö perustettiin. Kiire yhdistyy molempien aineistojen pohjalta eniten yhdennettyyn sosiaalityöhön sekä siihen, kun lapsiperheiden sosiaalityöhön ei ollut tullut lisäresurssia sekä toimeentulotuen etuuskäsittelyä ei oltu eriytetty. Tällä hetkellä kiire työssä on helpottanut, se ei ole koko ajan työssä läsnä vaan näyttäytyy enemminkin sosiaalityön luonteeseen kuuluvana ilmiönä.

Haasteita työhön tuovat tällä hetkellä asiakasperheiden vaikeat tilanteet, sosiaalityön palvelujärjestelmän pirstaleisuus, työn muuttuminen enemmän byrokraattiseksi ja järjestelmäohjatuksi, yhteistyön tekemisen ongelmat, päätöksenteon moninaisuus lastensuojelun kysymyksissä ja työntekijöiden vaihtuvuus. Myös sosiaalityöntekijän työnkuvan muuttuminen enemmän siihen suuntaan, että sosiaalityöntekijä on asiakastilanteen koordinoija eikä asiakastyöntekijä, nousi aineistosta esille. Lisäksi sosiaalityöntekijän itsenäinen päätöksenteko-oikeus on kaventunut. Leena Eräsaari (2011) yhdistää sosiaalityön pirstaloitumisen ja ohentumisen sekä laskennallisuuden lisääntymisen tehokkuuden vaatimukseen sosiaalityössä. Työssä vaaditaan, että asiakkuudet alkavat ja päättyvät, ja että asiakasmäärästä pidetään tarkkaa lukua sekä tehtyä työaika seurataan. Tämä tekee sosiaalityöstä enemmän standardoitua eikä asiakkaiden tarpeiden pohjalta räätälöityä, ja keskitytään helpommin hoidettaviin asiakkaisiin. Työn muuttumista standardoidummaksi kuvasivat haastateltavatkin, ja sitä että työtä ohjasi muut kuin asiakkaan tarpeet.

Kaikki haastattelemanani työntekijät olivat olleet pitkään sosiaalityössä ja heillä oli kokemusta työskentelyolosuhteista pitkältä ajalta. Tämä varmasti vaikutti siihen, miten he kuvasivat työnsä kiirettä ja kuormitusta tällä hetkellä: heillä oli vertailukohde tilanteesta, mikä ainakin resurssien näkökulmasta näyttäytyy paljon kiireisemmältä.

Tapaustutkimukselle on leimallista monimuotoisuus sekä tutkimusaiheissa että menetelmissä. Se voi olla tulkitsevaa ja deskription avulla ilmiön ymmärtämiseen tähtäävää (Pekkarinen 2010, 48). Triangulaatio on menetelmä, jolla pyritään varmentamaan tapaustutkimuksen luotettavuutta, ja tässä tutkimuksessa triangulaation ehto täyttyi usean eri aineiston ja tietolähteen hyödyntämisellä. Tässä tutkimuksessa oli kolme erilaista aineistoasekä lisäksi tietolähteenä käytin tilastotietoja Heinolan sosiaalityöstä. Eri aineistojen ja tietolähteiden käyttö antaa luotettavamman kuvan tutkittavasta tapauksesta kuin että sovellettaisiin vain yhtä aineistoa. Ongelmakohdaksi tässä tutkimuksessa oli liian epämääräinen tutkimusongelma. Jos tutkimusongelma olisi ollut rajatumpi, olisin pystynyt muodostamaan yksityiskohtaisemman käsityksen tutkimusaiheesta. Vaikka tutkimusta tehdessä palasin usein tutkimusongelman pariin sitä tarkentaen ja muuttaen, en enää aineiston keruun jälkeen alkanut tehdä suurempia rajauksia. Tarkemmin rajatummin määritellyillä tutkimuskysymyksillä olisi nyt jälkeensä arvioituna pystynyt muodostamaan vielä perusteellisemmän kuvan tutkittavasta ilmiöstä. Triangulaation yksi ehto eli useiden eri aineistojen käyttö taas täyttyy, joten tutkimuksen validiteetti triangulaation näkökulmasta on varmistettu. Kuitenkin triangulaation käsite on problemaattinen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen validiteetin selittäjänä. Kahden selittävän tekijän avulla ei voida yhteiskuntatieteessä päätellä kolmatta tekijää, kun elämme alati muuttuvassa sosiaalisessa maailmassa. Jos otetaan triangulaatioon se näkökulma, että sen avulla voidaan syventää empiiristä ja käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä esittelemällä sen eri puolia, joita eri aineistot tukevat, on triangulaatio sovellettavissa yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Oman tutkimukseni kohdalla triangulaation tämä ehto täyttyy: samat ilmiöt esiintyivät eri aineistoissa. Erityisesti tämä oli nähtävissä lautakunta- ja sanomalehtiaineistossa.

Tässä tutkimuksessa on havainnollistettu sitä, miten yhden tason tekijöillä on vaikutusta toisille tasoille. Erityisesti tämä on nähtävissä ylhäältä alas: makrotasolta meso- ja mikrotasolle, mutta myös mikrotasolta mesotasolle. Esimerkkinä tästä on työntekijöiden uupumus työtaakan alla ja

ilmapiiriongelmat, jotka vaikuttavat työntekijöiden vaihtuvuuteen ja myös työn tekemiseen. Eileen Gambrellin (2006) mukaan sosiaalityöllä on mahdollisuus vaikuttaa kaikilla tasoilla. Makrotason vaikuttamisessa olisi suomalaisessa sosiaalityössä kyse rakenteellisesta sosiaalityöstä. Niemelän (2008) mukaan sosiaalityö paikantuu mikrotasolle ja osittain mesotasolle, mutta makrotason kysymykset ovat sosiaalipolitiikan ja sosiaalityöiden kysymysten alaa. Niemelän mallin pohjalta voidaan tieteellisyyden ja tutkimuksellisuuden kautta tuoda sosiaalityön kysymykset makrotasolle, kun tieteellinen tutkimus lähtee liikkeelle sosiaalityön käytännöstä.

Tämän tutkimuksen perusteella vuosituhannen alun sosiaalityön kehitys näyttää kohdanneen paljon muutoksia Heinolassa, joiden taustalla olivat lakimuutokset, sosiaali- ja terveystoimen yhdistyminen ja pula sosiaalityöntekijöistä. Tekemäni taustoituksen mukaan 2000-luvun suomalaista sosiaalityötä on kuvattu kriisissä olevaksi ilmiöksi, joka kärsii kiireestä, työvoimapuudesta ja talouden ehdoilla työskentelystä. Heinolassa tämä osittain pitää paikkansa, mutta erityisesti kiireen osalta kuva on erilainen. Krögerin (2014) mukaan 2000- ja 2010-luku eivät tuoneet muuta uutta sosiaalityöhön kuin palvelujen ulkoistamisen yksityisille palveluntuottajille. Omassa tutkimuksessani tutkimusajanjakso ei toisaalta vertaannu tapahtumiin ennen 2000-lukua muuten kuin haastateltavien tekemien vertailujen kautta, joten tämän tutkimuksen tulosten perusteella ei voi arvioida sosiaalityön tilannetta Heinolassa ennen vuotta 2000. Tutkimuksen taustoituksen perusteella kuntatason päätösvalta lisääntyi ja Suomi ajautui syvään lamaan 1980- ja 1990-luvulla, kun taas 2000-lukua leimasi ennemminkin palveluiden järjestelmäkeskeinen tehostamisajattelu. Tällä hetkellä keskustelu sote-uudistuksesta ja sen vaikutuksesta on voimakasta, kun Suomen hallitus on tehnyt periaatepäätöksen sote-uudistuksen toteutumisesta. Myös vuoden 2015 alusta voimaan tullut sosiaalihuoltolakiuudistus on muuttamassa kuntien palvelujärjestelmiä uuden lain mukaiseksi, joten jatkuva muutos on ainoa pysyvä olotila sosiaalipalveluissa.

Suurimmat muutokset liittyvät palvelujen organisointiin, työskentelyn suunnitelmallisuuden lisääntymiseen ja asiakastyön muuttumiseen säädellymmäksi ja enemmän lakiohjatuksi.

## Lähteet:

Alasuutari, Pertti (2011): Laadullinen tutkimus 2.0, neljäs uudistettu painos. Vastapaino, Tampere.

Bardy, Marjatta ja Heino, Tarja (2013): Katsaus lastensuojelun toimintaympäristöihin: paniikista toivoon ja näköalat auki. Teoksessa Marjatta Bardy (toim.): Lastensuojelun ytimissä, neljäs uudistettu painos. Tampere, 2013. Verkkojulkaisu <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-853-7>, viitattu 4.11.2015.

Beck, Ulrich, Giddens, Anthony ja Lash, Scott (1995): Nykyajan jäljillä: refleksiivinen modernisaatio. Vastapaino, Tampere.

Eräsaari, Leena (2011a): Sosiaalityö ja New Public Management. Teoksessa Granholm Camilla, Juvonen, Tarja, Jäppinen Maija (toim.): Tutkiva sosiaalityö. Sosiaalityön paikka tieteessä ja yhteiskunnassa. Talentia-lehti. Sosiaalityön tutkimuksen seura.

Eräsaari, Leena (2011b): Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Palola Elina & Vappu Karjalainen (toim.): Sosiaalipolitiikka –hukassa vai uuden jäljillä. Unigrafia Oy, Helsinki. Verkkojulkaisu <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80271/970d363e-9edf-4b54-a76e-446b81ed34b5.pdf?sequence=1>, viitattu 3.12.2015.

Eräsaari, Leena (2014): Sosiaalityö markkinoilla. Teoksessa Haverinen, Kuronen ja Pösö (toim): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Hansaprint Oy, Vantaa.

Eskola, Juhani (2015): Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Valli, Raine & Juhani Aaltola (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Bookwell Oy, Juva.

Gambrill, Eileen (2006): Social work practice, a critical thinker's guide. Second edition. Oxford University Press, New York.

Heino, Tarja (2013): Lastensuojelun tilastot, asiakkaat ja palvelut. Teoksessa Bardy, Marjatta (toim.): Lastensuojelun ytimissä, neljäs uudistettu painos. Tampere, 2013. Verkkojulkaisu <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-853-7>, viitattu 4.11.2015.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2014): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus, Helsinki.

Hyvinvointikertomus ja –suunnitelma 2013-2016 (2014): Heinolan kaupunki.

Juhila, Kirsi (2006): Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino, Tampere.

Julkunen, Raija (2006): Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes, Helsinki.

Kananoja, Aulikki, Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008): Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. WS Bookwell Oy, Juva.

Kankainen, Leila (2012): Aikuissosiaalityön haasteet. Institutionaalinen näkökulma kehittämishankkeiden kuvaamaan sosiaalityöhön. Tampereen yliopisto, Tampere. Verkkojulkaisu <http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=56fefcf6-dd5f-494f-b822-e81099b30590>, viitattu 1.11.2015.

Karvinen-Niinikoski Synnove, Salonen Jari, Tero Meltti, Laura Yliruka, Maria Tapola-Haapala, Johanna Björkenheim (2005): Konstikas sosiaalityö 2003. Suomalaisen sosiaalityön todellisuus ja tulevaisuudennäkymät. Yliopistopaino, Helsinki. Verkkojulkaisu <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114187/Selv200528.pdf?sequence=1>, viitattu 1.11.2015.

Kiviniemi, Kari (2015): Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Valli, Raine ja Juhani Anttola (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Bookwell Oy, Juva.

Kröger, Teppo (2014): Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen ja Tarja Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Hansaprint Oy, Vantaa.

Kuivalainen, Susan (toim.) (2013): Toimeentulotuki 2010-luvulla, tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Suomen yliopistopaino, Tampere. Verkkojulkaisu [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN\\_ISBN\\_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN_ISBN_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1), viitattu 11.11.2015.

Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2003): Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959-1995. Tampereen yliopistopaino, Tampere.

Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2007): Ikkuna muutokseen. Teoksessa Laine, Bamberg ja Jokinen (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Yliopistopaino, Helsinki.

Laine, Markus; Bamberg, Jaakko ja Jokinen, Pekka (2007): Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Bamberg ja Jokinen (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Yliopistopaino, Helsinki.

Lyhyen aikavälin toimenpideohjelma lastensuojelun kriisitilanteessa (2012): Toimenpideohjelman työryhmä, Heinolan kaupunki.

Metteri, Anna (2012): Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1252. Tampereen Yliopistopaino, Tampere. <http://acta.uta.fi>

Moisio, Sami (2012): Valtio, alue, politiikka : Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Vastapaino, Tampere.

Mänttari-van der Kuip, Laura (2015): Work-Related Well-Being among Finnish Frontline Social Workers in an Age of Austerity. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 106 p. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research. Verkkojulkaisu: [https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/45924/978-951-39-6191-6\\_vaitos29052015.pdf?sequence=1](https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/45924/978-951-39-6191-6_vaitos29052015.pdf?sequence=1), viitattu 11.11.2015.



Möttönen, Sakari & Kettunen, Pekka (2014): Sosiaalipalvelut kuntien hallinto- ja palvelurakenteiden murroksessa. Teoksessa Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Hansaprint Oy, Vantaa.

Niemelä Pauli (2008): Sosiaalityö sosiaalitieteenä. Julkaisussa Puurinen Piia, Suonio Mari ja Väänänen-Fomin Marja (toim.): Tutkiva sosiaalityö, sosiaalityön tiede- ja teoriaperusta. Talentia –lehti/Sosiaalityön tutkimuksen seura 2008. <http://www.sosiaalityontutkimuksenseura.fi/Tutkiva%20sosiaalityo/Tutkiva%20sosiaalityo%202008%20net+ISSN-numero.pdf> , viitattu 10.11.2015.

Pekkarinen, Elina (2010): Stadilaispojat, rikokset ja lastensuojelu. Viisi tapaustutkimusta kuudelta vuosikymmeneltä. Yliopistopaino, Helsinki.

Raunio, Kyösti (2009): Olennainen sosiaalityössä. Hakapaino, Helsinki.

Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari (2010): Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, Juha ja Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1, 3.uudistettu ja täydennetty painos. PS-kustannus, Juva.

Sipilä, Jorma (1996): Sosiaalityön jäljillä, 2. painos. Tammi, Helsinki.

STM (2013): Toimiva lastensuojelu –selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19. Verkkojulkaisu <http://www.palkane.fi/djulkaisu/kokous/2013916-8-5597.PDF>, viitattu 1.11.2015.

Taina, Jaana & Kotiranta, Tuija 2014: Sosiaalityötä ja toimeentulotukea – aikuissosiaalityö paikansa hakemassa. Teoksessa Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen ja Tarja Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Hansaprint Oy, Vantaa.

THL (2014): Lastensuojelu 2013. Tilastoraportti 26/2014 13.11.2014. Suomen virallinen tilasto, Lastensuojelu. [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116946/Tr26\\_14.pdf?sequence=5](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116946/Tr26_14.pdf?sequence=5), viitattu 4.11.2015.

THL (2015): Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi 2005-2015. (Viitattu 1.12.2015)

Tiitinen, Laura (2008): Sosiaalityön viestinnän valot ja varjot. Rakenteellisen hiljaisuuden vaikutuksia sosiaalitoimen ulkoiseen viestintään. Pro gradu työ, Lapin yliopisto.

Toikko, Timo (2014): Vastuullisen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Hansaprint Oy, Vantaa.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, 5.uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Vuorensyrjä Matti, Borgman Merja, Kempainen Tarja, Mäntysaari Mikko, Pohjola Anneli (2004): Sosiaalialan osaajat 2015, sosiaalialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointihanke

(SOTENNA): loppuraportti. Sosiaalityön julkaisusarja 4, Tampereen yliopistopaino. Verkkojulkaisu:[https://www.jyu.fi/ytk/laitokset/yfi/oppiaineet/sto/tutkimus/sotenna\\_loppuraportti\\_2006.pdf](https://www.jyu.fi/ytk/laitokset/yfi/oppiaineet/sto/tutkimus/sotenna_loppuraportti_2006.pdf), viitattu 29.11.2015.

Wikipedia: Äkillisen rakennemuutoksen alue. Verkossa:[https://fi.wikipedia.org/wiki/%C3%84killisen\\_rakennemuutoksen\\_alue](https://fi.wikipedia.org/wiki/%C3%84killisen_rakennemuutoksen_alue), viitattu 12.11.2015.

Yin, Robert K (2003): Case Study Research. Design and methods. Third Edition. Sage Publications, Lontoo.

Yliruka, Laura, Koivisto Juha ja Karvinen-Niirikoski Synnove(toim.) (2009): Sosiaalialan työolojen hyvä kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:6. Verkkojulkaisu:<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/112301/URN%3ANBN%3Afi-fe201504227328.pdf?sequence=1>, viitattu 11.12.2014.