

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Närhi, Kati; Rantamäki, Niina; Kannasoja, Sirpa; Kokkonen, Tuomo; Ruonakangas, Santra

Title: Johdatus rakenteelliseen sosiaalityöhön

Year: 2023

Version: Published version

Copyright: © Kirjoittajat 2023

Rights: CC BY 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Please cite the original version:

Närhi, K., Rantamäki, N., Kannasoja, S., Kokkonen, T., & Ruonakangas, S. (2023). Johdatus rakenteelliseen sosiaalityöhön. In K. Närhi, S. Kannasoja, T. Kokkonen, N. Rantamäki, & S. Ruonakangas (Eds.), *Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa* (pp. 6-20). Jyväskylän yliopisto. Sophi, 154. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9712-0>

1.

Johdatus rakenteelliseen sosiaalityöhön

*Kati Närhi, Niina Rantamäki, Sirpa Kannasoja,
Tuomo Kokkonen ja Santra Ruonakangas*

Sosiaalityö on tärkeä osa suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuutta. Sosiaalityöllä tarkoitetaan tavoitteellista asiakas- ja asiantuntijatyötä yhteiskunnallisten rakenteiden, sosiaalisten ongelmien ja yksilöllisten elämäntilanteiden rajapinnoilla. Ammatillinen sosiaalityö on yksilö-, perhe-, yhteisö- ja yhteiskuntatasoisten ongelmatilanteiden jäsentämistä, sosiaalisia ongelmia ennaltaehkäisevien ja vaikuttavien ratkaisujen tunnistamista sekä niiden edistämistä. (Lähteinen ym. 2017, 13.) Näin ollen voidaan väittää, että sosiaalityön laajana tehtävänä on yhteiskunnallisen sosiaalisen kestävyuden edistäminen.

Rakenteellinen sosiaalityö on osa laajempaa sosiaalityön tehtäväkenttää. Tässä teoksessa rakenteellisella sosiaalityöllä tarkoitetaan yhteiskunnallista tietoon perustuvaa yksilöitä ja yhteisöjä valtaistavaa sekä (hyvinvointi)palvelujärjestelmää ja laajemmin yhteiskuntaa kehittävää muutostyötä. Rakenteellisen sosiaalityön näkökulma paikantaa sosiaa-

listen ongelmien juurisyyt yksilöiden sijasta eriarvoisuutta ja syrjintää tuottaviin rakenteisiin: yksilöiden elämäntilanteiden nähdään kiinnittyvän vuorovaikutteisesti sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin rakenteisiin sekä niissä tapahtuviin muutoksiin (Pohjola 2014; Mullaly & Dupré 2019). Rakenteellisen sosiaalityön yleisenä tavoitteena on vaikuttaa yhteiskunnallisiin rakenteisiin, prosesseihin ja ilmiöihin siten, että niitä muuttamalla edistetään yhteiskunnallista ja eri toimijoiden välistä oikeudenmukaisuutta. Samalla vähennetään eriarvoisuutta sekä tuetaan kansalaisten hyvinvointia hyödyntämällä niin sosiaalityön kuin muiden toimijoiden asiantuntijuutta ja tietoa.

Rakenteellisen sosiaalityön yhteiskunnallista tehtävää kuvataan usein ”kaksoissidokseksi” (Pohjola 2011, 207). Tällä tarkoitetaan samanaikaista työskentelyä haavoittaviin ja marginaalisiin elämäntilanteisiin joutuneiden yksilöiden ja ryhmien kanssa heidän valtaistamiseksiin muuttamaan elämänsä olosuhteita tässä ja nyt sekä pyrkimystä vaikuttaa ennaltaehkäisevästi yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja instituutioihin, jotta ne tukisivat paremmin kansalaisten hyvinvointia, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa (ks. Carniol 1992, 1–18; Mullaly 2007, 245; Pohjola 2011, 207; Pohjola ym. 2014, 11; Mullaly & Dupré 2019, 19).

Rakenteellisen sosiaalityön teoria syntyi 1970-luvulla eri puolilla maailmaa sosiaalisten liikkeiden vaikutuksesta sekä yksilötyön kritiikistä. Nämä muutokset aiheuttivat sosiaalityössä paradigmasiirtymän sosiaalisten suhteiden psykologisoivista ja konventionaalisista näkemyksistä poliittisempiin ja progressiivisempiin teorioihin. Rakenteellinen sosiaalityö nojaa kriittisiin yhteiskuntatieteellisiin teorioihin sekä tarkastelee sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten instituutioiden valtaa. Lisäksi se pyrkii muuttamaan epäoikeudenmukaisuutta aiheuttavia yhteiskunnallisia rakenteita ja siten poistamaan toiseutta aiheuttavaa sosiaalista järjestystä. (Mullaly 2007, 244–250.) Rakenteellinen työskentely edellyttää yksilönäkökulman ohella laaja-alaista yhteiskunnallista orientaatiota, jossa keskeistä on yksilöllisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden ymmärtäminen vuorovaikutteisina ulottuvuuksina. Samalla, kun tavoitteena on vastata yksilön elämäntilanteiden muutostarpeisiin, pyritään muuttamaan myös niille puitteet luovia rakenteita ja toimintakäytäntöjä. (Pohjola 2019, 324.)

Rakenteellisen sosiaalityön tiivis yhteys laajempaan sosiaalityön käsitteeseen ja toimintaan kiteytyy sosiaalityön kansainvälisessä määrittelyssä,

jossa korostuu vahva yhteiskunnallisen muutoksen ja oikeudenmukaisuuden edistämisen missio: ”Sosiaalityö on professio ja tieteenala, jolla edistetään yhteiskunnallista muutosta ja kehitystä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä ihmisten ja yhteisöjen voimaantumista ja valtaistumista. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, ihmisoikeuksien, kollektiivisen vastuun sekä moninaisuuden kunnioittamisen periaatteet ovat keskeisiä sosiaalityössä. Sosiaalityö kiinnittyy sosiaalityön, yhteiskuntatieteiden ja humanististen tieteiden teorioihin sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tietoon. Sosiaalityössä työskennellään ihmisten ja rakenteiden parissa elämän ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi ja hyvinvoinnin lisäämiseksi.” (Lähteinen ym. 2017, 5; Sosnet 2014.) Sosiaalityön kansainvälisen määrittelyn mukaisesti voidaan todeta, että sosiaalityö on lähtökohtaisesti yksilölliset, yhteisölliset ja yhteiskunnalliset ilmiöt jäsentävää tilannekohtaista, toimintaympäristön huomioivaa ja suhteisiin kiinnittyvää poliittista toimintaa (Pohjola 2019).

Sosiaalityön ja sen osana rakenteellisen sosiaalityön vahva kiinnittymisen toimintaympäristöönsä on tarkoittanut myös rakenteellisen sosiaalityön perinteiden ja käytäntöjen eriytymistä. Rakenteellinen sosiaalityö on omaksunut erilaisia muotoja riippuen sen kansallisvaltion yhteiskunnallisista ja historiallisista prosesseista, joissa sitä toteutetaan. Tiivis kontekstiyhteys selittää osaltaan myös rakenteellisen sosiaalityön erilaisia perinteitä eri maissa ja maanosissa. Esimerkiksi suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinne ja tavoitteet kiinnittyvät vahvasti suomalaisen yhteiskunnallisen toimintaympäristön historiallisiin prosesseihin ja siten erityisesti pohjoismaisen hyvinvointivaltion laaja-alaisiin tavoitteisiin sekä hyvinvointivaltiossa tapahtuneisiin muutoksiin (Pohjola 2014, 28).

Suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön nykytilan ja tulevaisuuden ymmärtäminen vaatiikin sen toiminnan reunaehtoihin vaikuttavien yhteiskunnallisten toimintaympäristöjen muutosten jäsentämistä. Tätä teosta kehystää erityisesti kaksi suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinteeseen ja toiminnan reunaehtoihin vahvasti vaikuttavaa eritasoista ja eriaikaista toimintaympäristön muutosta. Näistä ensimmäinen on jo 1990-luvulla käynnistynyt uuden julkisjohtamisen periaatteiden käyttöönotto julkisella sektorilla (mm. Julkunen 2001; Juhila 2006). Toinen muutos liittyy sosiaalihuollon palvelujärjestelmän rakenteisiin viime vuosikymmeninä eniten vaikuttaneeseen kehityskulkuun eli julkisten sosiaalihuollon palvelujen siirtymiseen hyvinvointialueille vuonna 2023.

1.1 Rakenteellinen sosiaalityö suomalaisessa toimintaympäristössä

Suomessa hyvinvointivaltio on viime vuosisadan loppupuolelle saakka toiminut tärkeänä yhteistyökumppanina sosiaalityön tavoitteiden ja sen edustamien arvojen, kuten oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon, toteuttamisessa. Tämä suhde on kuitenkin muuttunut yhä ristiriitaisemmaksi erityisesti viime vuosikymmeninä harjoitetun uusliberalistisen yksilön vastuuta korostavan yhteiskuntapolitiikan vuoksi (Julkunen 2001; Juhila 2006; Kokkonen 2019). Suomessa 1990-luvun laman aikana käynnistyneen uusliberalistisesti painottuvan suunnanmuutoksen vaikutukset näkyvät myös sosiaalihuollon palveluissa universaalien hyvinvointivaltion murenemisena. Suunnanmuutosta on kutsuttu julkishallinnossa managerialismiksi ja uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management, NPM), jonka periaatteet ovat ohjanneet myös sosiaalityön toimintakäytäntöjä (Niiranen 2002; Juhila 2006; Julkunen 2001). Kyse on läntisissä hyvinvointivaltioissa tapahtuneesta yleisestä ideologisesta siirtymästä, jossa taloudellinen tehokkuus on toiminnan keskeisin lähtökohta (Juhila 2006; Julkunen 2008; Eräsaari 2006; 2011). NPM-ideologian mukanaan tuomat muutossuunnat julkisen sektorin toiminnan tehostamiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi voidaan väljästi kiteyttää kahteen keskeiseen kehityskulkuun. Ensimmäinen liittyy prosessiin, jossa pienet professionaalilta pohjalta muodostetut yksiköt ja sektoroitunut hallinto yhdistettiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Toinen muutos liittyy yksityisiltä markkinoilta tuttujen toimintakäytäntöjen, kuten tilaaja-tuottajamallin ja laadunhallinnan standardien, omaksumisena osaksi julkisen sektorin käytäntöjä. (Möttönen & Kettunen 2014.)

Hyvinvointivaltion ja samalla julkisen sosiaalityön taloudellistumisella on ollut vaikutuksia myös sosiaalihuollon palvelujärjestelmään, mikä on näkynyt erityisesti sosiaalityön asiakasryhmien etuuksien ja palveluiden heikkenemisenä. Lisäksi samalla kun uuden julkisjohtamisen taustalla vaikuttavan uusliberalistisen ideologian vahva yksilön vastuuta korostava toimintalogiikka on korostanut sosiaalityön ammattieettisten periaatteiden ja tavoitteiden tarvetta, sosiaalityön katse rakenteellisiin epäkohtiin ja epäoikeudenmukaisuutta aiheuttaviin yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin rakenteisiin on yksilökohtaisen työn paineen vuoksi hämärtynyt. Tästä

huolimatta suomalaisen sosiaalityön eri toimijoilla on melko selkeä yksimielisyys siitä, että ainakin ideaalitasolla sosiaalityötä tulee toteuttaa kaksoissidoksen mukaisesti eli rinnakkain asiakaskohtaisena ja yhteiskunnallisena työnä (Pohjola 2011, 2019; Metteri 2012). Voidaankin väittää, että vaikka nykykäytännössä suurin osa suomalaisesta sosiaalityöstä keskittyy sosiaalisia ongelmia korjaavaan yksilötyöhön, jonka tavoitteena on integroida yksilöitä yhteiskunnan olemassa oleviin rakenteisiin (Pohjola 2011, 220), sosiaalityön ymmärtäminen myös yhteiskunnallisten epäkohtien ja eriarvoistavien rakenteiden poistamiseen vaikuttavana poliittisena toimintana on hyvinvointivaltion uusliberaalien muutosten myötä entistä tärkeämpää.

Toinen merkittävä sosiaalityön ja rakenteellisen sosiaalityön toimintaympäristön muutos liittyy sosiaalihuollon palvelujen siirtymiseen hyvinvointialueille vuonna 2023. Suuri osa niistä laaja-alaisista oikeudenmukaisuuteen ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvistä tavoitteista ja päämääristä, joita rakenteellinen sosiaalityö pyrkii saavuttamaan, konkretisoituu hyvinvointialueiden tuottamien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, kuntien vastuulla olevien julkisten peruspalveluiden sekä muun yhteiskunnallisen toiminnan välisessä yhteistyössä ja rajapinnoilla. Se, millä tavoin eri toimijoiden välinen yhteistyö organisoituu ja toteutetaan, vaikuttaa keskeisesti siihen, miten rakenteellisen sosiaalityön tavoitteet, tehtävät ja resurssit muotoutuvat ja toteutuvat.

Suomalaisen yhteiskuntamallin perusta on ollut vahvasti kunnallisessa itsehallinnossa, ja myös hyvinvointivaltiota sekä sosiaali- ja terveyspalveluita sen keskeisenä osana on kehitetty kuntaperustaisesti. Näin siitäkin huolimatta, että vastuiden- ja tehtävienjako kuntien sekä valtion välillä on aikojen kuluessa saanut erilaisia painotuksia. 2000-luvulla ratkaisua yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen on etsitty monin eri tavoin: kuntarakenteen eheyttämisestä, yhteistoiminta-alueilta ja isäntäkuntamallista, suurista peruskunnista, laajoista sote-alueista, palvelutuotannon markkinoistamisesta sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirrosta maakunnille (Kröger 2017). Esitettyihin ratkaisumalleihin on palvelujärjestelmän uudistamisen ohella liitetty monia muita intressejä. Anneli Pohjolan (2017) mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta voikin luonnehtia prosessiksi, jonka tavoitteet ovat ajan sekä erilaisten poliittisten voimasuhteiden myötä vaihdelleet.

Vuosikymmenien suunnittelun ja poliittisten kamppailujen jälkeen eduskunta teki kesäkuussa 2021 pääministeri Sanna Marinin hallituksen esityksestä päätöksen, jonka mukaisesti vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä vastaa 21 hyvinvointialuetta ja erillisratkaisuna Helsingin kaupunki (Sote-uudistus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus). Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirto kunnilta hyvinvointialueille on yksi Suomen historian merkittävimmistä hallinnollisista muutoksista. Se ei kosketa pelkästään palveluja, vaan myös vakiintuneiden vastuunjakojen ympärille rakentuneita toimintakäytäntöjä pakottaen kuntarakenteeseen monin tavoin kiinnittyneen hyvinvointivaltion organisoitumaan uudelleen. (Rautiainen ym. 2020.) Monien muiden vaikutusten ohella muutos asettaa uudenlaisia haasteita demokraattisen järjestelmän toimivuudelle ja legitimitetille. Hyvinvointialueet ovat kunnista ja valtiosta erillisiä itsehallinnollisia yhteisöjä, joiden toiminnan rahoituksesta pääosa tulee kuitenkin valtiolta tarvevakioitujen kriteerien pohjalta luodun laskentajärjestelmän mukaisesti. Vastaavasti hyvinvointialueiden tehtävät ovat varsin tarkasti lainsäädännössä säädeltyjä. Itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla ylintä päätösvaltaa käyttävien suorilla vaaleilla valittujen aluevaltuustojen liikkumavara onkin näiden seikkojen vuoksi käytännössä hyvin rajallinen. (Sote-uudistus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus.)

Se, millaiseksi hyvinvointialueiden ja kuntien keskinäinen yhteistyö ajan kuluessa muotoutuu, on sosiaalihuollon ja erityisesti rakenteellisen sosiaalityön näkökulmasta monella tavoin kriittistä. Julkisessa keskustelussa uusien hyvinvointialueiden keskeisenä haasteena on nostettu esiin pirstaleisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden ja toimintakäytäntöjen integrointi siten, että lisääntyviin ja monimutkaistuviin palvelutarpeisiin voidaan vastata aiempaan tehokkaammin ja vaikuttavammin. Sosiaalityön näkökulmasta yhteistyön rajapinnat ovat kuitenkin huomattavasti sosiaali-terveys-akselia laajemmat. Useimmat hyvinvointialueille siirtyvistä sosiaalihuollon tehtävistä ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden toteutuminen – erityisesti asiakaslähtöinen toteuttaminen – edellyttää joustavaa ja sujuvaa yhteistyötä suhteessa kuntaan. Hyvinvointialueilla ja kunnilla on edelleen yhteiset asukkaat, ja kuntiin jää monia tehtäviä, joilla on merkittävä vaikutus hyvinvointitarpei-

den syntyyn ja niiden ratkaisemiseen niin yksilö- kuin yhteisötasolla. Näistä keskeisimpiä ovat työllisyyden ja elinvoiman edistäminen, asumisen kysymykset, opetustoimi, liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä yhdyskuntarakenteen kehittäminen. (Nordin, Aronen & Johanson 2021, 9, 58–59; Kuntaliitto 2022.)

Myös kysymys asukkaiden ja asuinyhteisöjen hyvinvointia edistävästä toiminnasta hyvinvointialueilla on rakenteellisen sosiaalityön kannalta olennainen. Pekkasen, Saariston ja Ståhlin (2020) tutkimus (myös Heiliö, Saaristo & Ståhl 2013) osoittaa, että hyvinvoinnin edistäminen toteutuu paremmin kunnissa, jotka vastaavat itse sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä kuin niissä, joissa järjestämisvastuu on siirretty kuntien muodostamalle yhteenliittymälle. Havainto tukee käsitystä siitä, että hyvinvoinnin edistäminen edellyttää hyvää paikallistuntemusta sekä päätöksenteon viemistä riittävän lähelle asukkaita ja arjen yhteisöjä. Nordinin ym. (2021, 59–60) mukaan onkin tärkeää varmistua siitä, että julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välille muodostuneet vakiintuneet ja toimivat yhteistyön muodot löytävät paikkansa myös hyvinvointialueilla. Näiden lisäksi on myös tarve kehittää asiakkaiden ja asukkaiden hyvinvoinnin, osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien edellytyksiä sekä yhdessä toimimisen tapoja ja muotoja. Tässä toiminnassa rakenteellisella sosiaalityöllä on potentiaalisesti merkittävä rooli.

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudelleenorganisointi antaa syyn tarkastella myös rakenteellisen sosiaalityön lainsäädännöllistä perustaa aikaisempaa laajemmasta näkökulmasta. Perinteisesti sosiaalihuollon velvoitetta ja oikeutta toteuttaa rakenteellista sosiaalityötä on perusteltu sosiaalihuoltolaista käsin. Juurikkala (2022) on todennut, että vuonna 2015 voimaan tullutta sosiaalihuoltolakia (1301/2014) voi luonnehtia lähtökohdiltaan huomattavaksi rakenteelliseksi muutokseksi sosiaalihuollon toteuttamisessa. Siinä sosiaalihuollon keskeisiksi tavoitteiksi asettuu painopisteen siirto erityispalveluista yleispalveluihin sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden vahvistuminen. Laki myös velvoittaa sosiaalihuoltoa tekemään tiivistä yhteistyötä muiden viranomaisten, yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallisten asuinolosuhteiden, palveluiden sekä tukivalikoiman kehittämiseksi. (Mt.) Rakenteellista sosiaalityötä koskeva sosiaalihuoltolain (1301/2014) seitsemäs pykälä korostaa erityisesti tiedon tuottamisen merkitystä:

”rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi”. Rakenteellisen sosiaalityön ensisijaiseksi kontekstiksi määrittyy näin olemassa oleva palvelujärjestelmä ja keskeiseksi rooliksi tietotyö: sosiaalihuollon ammattilaiset tuottavat tietoa asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhtymäkohdista sekä tekevät näitä koskevia kehittämissuhteita. Lisäksi he tuovat sosiaalihuollon näkökulmaa ja asiantuntijuutta osaksi yhteiskunnallista suunnittelua sekä palvelujärjestelmän kehittämistä. Huomionarvoista on, että rakenteellisen sosiaalityön kaksoissidoksen toinen juonne liittyen huono-osaisten ryhmien valtaistamiseen toimimaan olosuhteiden parantamiseksi (esim. Pohjola 2014) jää lainsäädännöstä eksplisiittisesti puuttumaan. Sosiaalihuoltolain kirjauksen voikin tulkita heijastelevan suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön viranomaiskeskeistä perinnettä samoin kuin uuden julkisjohtamisen uudenaikaisia sävyjä saanutta ymmärrystä julkisen palvelujärjestelmän toimintaa ohjaavista prioriteeteista.

Velvoite edistää yhteiskunnassa epätasa-arvoa ja epäoikeudenmukaisuutta aiheuttavien rakenteiden korjaamista ei kuitenkaan rajoitu pelkästään sosiaalihuoltolakiin. Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskeva laki (817/2015) avartaa näkökulmaa ammattieettisten periaatteiden suuntaan. Neljännessä pykälässään se velvoittaa jokaista sosiaalialan ammattilaista edistämään omalla toiminnallaan sosiaalista toimintakykyä, yhdenvertaisuutta ja osallisuutta, ehkäisemään syrjäytymistä sekä lisäämään hyvinvointia. Lain yhdeksännen pykälän mukaan sosiaalityöntekijän erityinen tehtävä sosiaalialan ainoana tieteellisen yliopistokoulutuksen saaneena ammattilaisena on ottaa vastuu sosiaalityön ja täten myös rakenteellisen sosiaalityön johtamisesta, toteutuksesta, seurannasta ja arvioinnista.

Ymmärrys rakenteellisesta sosiaalityöstä laaja-alaisesti yhteiskunnan rakenteisiin ja toimintakäytäntöihin vaikuttavana työnä ohjaa suuntaamaan katseen hyvinvoinnin ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi laajemmat puitteet luovaan lainsäädäntöön. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) velvoittaa kuntia ja hyvinvointialueita toimimaan alueillaan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi (6 ja 7 §) sekä seuraamaan väestön hyvinvointia ja terveyttä, sosiaali-

ja terveydenhuollon tarvetta samoin kuin palveluiden toimivuutta, laatua ja vaikuttavuutta (29 §). Lisäksi lain 32 §:ssä linjataan hyvinvointialueiden vastuista sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa. Kunta- ja hyvinvointialuealueissa korostetaan puolestaan asukkaiden ja asiakkaiden osallisuuden sekä vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä. Kuntalain (410/2015, 22 §) sekä hyvinvointialueita koskevan lain (Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 29 §) mukaisesti kunnan/hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan/hyvinvointialueen toimintaan, ja vastaavasti valtuuston/aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen sekä vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Kaiken kaikkiaan voidaan väittää, että suomalainen lainsäädäntö ottaa huomioon rakenteellisen sosiaalityön tavoitteet sekä ohjaa ja velvoittaa sosiaalityötä toimimaan niiden mukaisesti. Rakenteellisen sosiaalityön koko potentiaalinen hyödyntäminen edellyttää kuitenkin, että sitä ei ymmärretä vain sosiaalihuoltoon tai sosiaali- ja terveystalouden järjestelmään kiinnittyneeksi työksi, vaan lähtökohdaksi otetaan sille asetettujen tavoitteidenkin vuoksi laaja yhteiskuntapoliittinen tehtävänanto.

1.2 Teoksen näkökulmat – poliittisuus ja monitoimisuus rakenteellisessa sosiaalityössä

Tässä teoksessa sosiaalityö sekä siihen olennaisella tavalla sisältyvä rakenteellisen sosiaalityön orientaatio ymmärretään yhteiskunnallisena sekä poliittisena työnä ja asiantuntijuutena. Koska poliittisuus korostuu yhteiskunnallisten ja sosiaalisten rakenteiden muutosprosessien tavoittelussa, myös rakenteellisen sosiaalityön yksi keskeinen ulottuvuus on sen poliittisessa luonteessa. Pohjimmiltaan politiikassa on kysymys demokratian mahdollisimman täydestä toteuttamisesta ja moninaisten äänien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Politisoinnilla tarkoitetaan ilmiön ottamista julkisesti ja poliittisesti käsiteltäväksi, jolloin sitä on mahdollista muuttaa. (Keränen 2013, 93; Palonen ym. 2019.) Yhteiskunnallisten ilmiöiden politisoinnin vastakohtaksi asettuu depolitisointi, jolla tarkoitetaan asian tai ilmiön poliittisuuden ohittamista,

sen käsittelemistä epäpoliittisella tavalla tai sen jättämistä kokonaan käsittelemättä. Koska depolitisointi ja yhteiskunnalliset valtahierarkiat kietoutuvat yhteen, rakenteellisessa sosiaalityössä on tärkeää kiinnittää huomio siihen, miten sen oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon liittyvistä tavoitteista keskustellaan eri toimijoiden kesken, sekä kuinka päätöksenteko tehdään julkiseksi ja avoimeksi. (Ks. Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa.)

Kriittisesti voidaan väittää, että uusliberalististen uuden julkisjohtamisen taloudellistumista ja yksilönvastuuta korostavien ideoiden myötä sosiaalityön ammattieettisiin lähtökohtiin sisältyvä ymmärrys poliittisuudesta keskeisenä sosiaalityön toimintaa määrittävänä elementtinä ei näy 2020-luvun sosiaalityön toimintakäytännöissä. Sosiaalisten ongelmien politisointi on siis liudentunut talouden antamien reunaehtojen pohjalta tapahtuvaksi depoliittiseksi toiminnaksi. Samalla sosiaalityön alun perin sosiaalisista liikkeistä ammentava poliittinen voima on murentunut, ja tilalle on tullut aikaisempaa systeemikeskeisempi, byrokraattisempi ja niukentuvan hyvinvointivaltion reunaehdoilla asiakaskansalaisia olemassa oleviin rakenteisiin sopeuttava ammatillinen toiminta.

Tämän teoksen perusväite on, että sosiaalityön taloudellistuminen ja depolitisoituminen haastaa sekä myös kyseenalaistaa poliittisesti orientoituneen ja sosiaalityön ammattieettisiin periaatteisiin kytkeytyvän rakenteellisen sosiaalityön tavoitteiden edistämistä. Uuden julkisjohtamisen mukanaan tuomat muutokset julkisen sektorin toiminnassa sekä samanaikainen yhteiskunnallinen eriarvoisuuden lisääntyminen aiheuttavat sosiaalityölle – hieman paradoksaalisestikin – painetta toimia poliittisemmin ja myös radikaalimmin. Voidaan väittää, että näiden ristiriitaisten ja sosiaalityön käytännöissä samaan aikaan tapahtuvien kehityskulkujen vuoksi politisointi ja depolitisointi tulee tehdä näkyvämmäksi sosiaalityön sekä erityisesti rakenteelliseen muutokseen ja vaikuttamiseen tähtäävän sosiaalityön toimintakäytännöissä. Ammatteettisten arvojen mukaista ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa sosiaalityötä on mahdollista tehdä vain silloin, kun poliittisuuden aspekti on läpinäkyvästi esillä niin työn tavoitteissa kuin käytännöissä.

Rakenteellisen sosiaalityön poliittisuuden korostamisen ohella teoksen toinen tärkeä näkökulma on monitoimijuus. Monitoimijuus voidaan väljästi määritellä toiminnaksi, jota luonnehtii erilaisia taustoja ja

näkökulmia edustavien toimijoiden tavoitteellinen työskentely yhdessä sovittujen tai määriteltyjen päämäärien saavuttamiseksi. Käytännössä monitoimijuus pitää sisällään runsaan valikoiman erilaisia yhdessä toimimisen muotoja sekä tasoja, jotka voivat saada konkreettisen muotonsa niin eri toimijoiden keskinäisessä yhteistyössä kuin osana kunkin toimijan omaa toimintaa. Keskeistä on jaettu käsitys yhteisestä suunnasta sekä se, että kunkin toimijan osallisuutta arvostetaan hänen omista lähtökohdistaan käsin ja hänen roolinsa sekä merkityksensä kokonaisuuden osana tunnustetaan ja tunnustetaan. (Ks. Kekoni ym. 2019; Mönkkönen & Kekoni 2020; Laurila 2020.)

Tähänastisessa suomalaisessa kirjallisuudessa rakenteellista sosiaalityötä on tarkasteltu useimmiten sosiaalityön ammattilaisten toimintana (Viirkorpi 1990; Pohjola ym. 2014; Kivipelto 2021). Suomalaisen viranomaiskeskeisen ja konsensushakuisen sosiaalityön perinteen mukaisesti rakenteellinen sosiaalityö on ymmärretty erityisesti julkisessa sosiaalityössä tehtävänä jokaista sosiaalityöntekijää velvoittavana työnä (Viirkorpi 1990; Pohjola 2014). Monitoimijuuden näkökulma laajentaa näkökulmaa korostaen rakenteellisen sosiaalityön luonnetta suhteissa tapahtuvana toimintana. Se ottaa lähtökohdakseen ymmärryksen siitä, että rakenteellisen sosiaalityön tavoitteita ja päämääriä ei voida saavuttaa vain sosiaalityön ammattikunnan tai edes sosiaalihuollon ja sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän ponnisteluin, vaan ne edellyttävät liittoutumista näiden ulkopuolisten toimijoiden kanssa samoin kuin aktivoitumista näiden ulkopuolisilla areenoilla (esim. Mullaly & Dupré 2019). Nopeasti muuttuvassa yhteiskunnallisessa tilanteessa sosiaalityön ydinkysymystä ihmisen ja hänen ympäristönsä välisestä suhteesta on tarkasteltava aina osana yhteiskunnallista kehitystä ja sen reunaehdoja määrittävää moninaisista toimijoista koostuvaa kontekstia (esim. Green & McDermond 2010). Lisäksi monitoimijuus kiinnittyy vahvasti myös rakenteellisen sosiaalityön perinteen poliittisuutta korostavaan näkemykseen siitä, että rakenteellista vaikuttamista on mahdollista tehdä sekä palvelujärjestelmän ja systeemin sisällä että sen ulkopuolella (Mullaly 2007; Mullaly & Dupré 2019).

Teoksessa väitetäänkin, että laaja-alaisten oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa tavoittelevien rakenteellisen sosiaalityön päämäärien toteutumisen tavoittelemisen vaatii sekä poliittisuutta että monialaista ja -toi-

mijaista yhteistyötä, moninaisen tiedon ja asiantuntijuuden vaihtoa ja arvostusta sekä samaan suuntaan toimimista ja vaikuttamista. Rakenteellisen sosiaalityön tavoitteiden toteutumiseen liittyvien haasteiden jäsentämisessä ja niihin tarttumisessa tarvitaan monimutkaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä sekä sosiaalisia ongelmia kokonaisvaltaisesti ymmärätävää monitoimijaista, horisontaalista ja kollektiivista asiantuntijuutta perinteisen ylhäältä alas toimivan vertikaalisen asiantuntijuuden sijasta (esim. Alho 2021). Yhä monimutkaisemmaksi muuttuvan maailman haasteisiin voidaan vastata paremmin ja tehokkaammin monitoimijaisella yhteistyöllä ja asiantuntijuudella.

Tässä teoksessa monitoimijuutta rakenteellisessa sosiaalityössä on tarkasteltu viiden toimijaryhmän näkökulmasta (Närhi ym. 2022). Tavoitteena on luoda kuvaa monitoimijaisesta rakenteellisesta sosiaalityöstä toimintana, jossa on osallisina erilaisia asiantuntijuuksia, taustoja, näkökulmia sekä valta-asemia omaavia toimijoita. Suomalaisessa rakenteellisen sosiaalityön perinteessä sosiaalisten ongelmien näköalapaikalla työtään tekevät sosiaalityöntekijät ymmärretään rakenteellisen sosiaalityön keskeisiksi toimijoiksi. Heidän ohellaan on kuitenkin perusteltua tarkastella, minkälaisia rakenteellisen sosiaalityön päämääriä edistäviä ja toteuttavia rooleja sekä tehtäviä paikantuu sosiaalihuollon operatiiviselle johdolle, julkisessa päätöksenteossa viimesijaista valtaa käyttäville poliittisille päättäjille, kansalaisyhteiskuntaa edustaville järjestöille sekä palveluja käyttäville sosiaalihuollon asiakkaille. Tehdyt valinnat ovat luonnollisesti sulkenneet tarkastelun ulkopuolelle monia keskeisiä toimijoita, kuten terveydenhuollon toimijat, sosiaalialan tutkimus- ja kehittämisorganisaatiot sekä hyvinvointialueuudistuksen myötä kuntiin jääneet sivistys- ja kulttuuripalveluiden sekä teknisten palveluiden edustajat. Oletuksena kuitenkin on, että valittujen viiden toimijaryhmän kautta on mahdollista tuottaa tietoa, joka luo suuntaviivoja sille, miten monitoimijaista rakenteellista sosiaalityötä voidaan käytännössä toteuttaa sekä millaisia tekijöitä ja näkökulmia toiminnassa tulee ottaa huomioon.

1.3 Teoksen lukuohjeet

Rakenteelliseen sosiaalityöhön liittyvää kansainvälistä ja suomalaista akateemista tutkimusta on olemassa hyvin vähän (esim. Kivipelto 2021; Chan 2018). Käsillä oleva teos tarttuu tähän haasteeseen esittelemällä rakenteellisen sosiaalityön teoreettisia ja käsitteellisiä jäsennyksiä. Lisäksi teos tuottaa empiiriseen tutkimukseen perustuen jäsennettyä tietoa rakenteellisen sosiaalityön nykytilasta Suomessa 2020-luvulla. Tutkimustiedon avulla teoksessa hahmotellaan myös monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön tulevaisuussuuntia ja kehittämismahdollisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita järjestävillä hyvinvointialueilla.

Teos kiinnittyy vuosina 2021–2022 toteutettuun Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamaan tutkimushankkeeseen “Monitoimijainen rakenteellisen sosiaalityön toimintamalli tulevaisuuden sosiaali- ja terveyspalveluissa” (MoRa), jossa on tutkittu suomalaista rakenteellista sosiaalityötä julkisen sosiaalityön palveluissa (Närhi ym. 2022). Tutkimushankkeen tavoitteena on ollut saada mahdollisimman monipuolinen ymmärrys ja jäsenitys rakenteellisen sosiaalityön nykytilanteesta sekä tulevaisuuden potentiaalista. Tässä pyrkimyksessä tutkimuksessa on hyödynnetty sekä määrällisiä että laadullisia tutkimusaineistoja ja -menetelmiä. Empiirinen aineisto koostuu sosiaalityöntekijöille ja johtaville sosiaalityöntekijöille kohdennetusta valtakunnallisesta kyselytutkimuksesta sekä kolmelle erikokoiselle ja eri tavoin sosiaali- ja terveyspalveluja organisoivalle alueelle paikantuvasta rakenteellisen sosiaalityön monitoimijuutta tarkastelevasta laadullisesta tapaustutkimuksesta. Teoksessa käsitellään molempien empiiristen tutkimusaineistojen avulla rakenteellisen sosiaalityön suomalaisen perinteen nykytilaa sekä sen monitoimijaista tulevaisuutta.

Teos jakautuu kolmeen osioon. Näistä ensimmäisessä paneudutaan rakenteellisen sosiaalityön käsitteellisiin lähtökohtiin: sen kansainvälisen radikaalin ja progressiivisen ajattelun juuriin sekä konsensushakuiseen ja viranomaiskeskeiseen suomalaiseen perinteeseen. Lisäksi osiossa tarkastellaan sosiaalityön ja politiikan välisiä suhteita rakenteellisen sosiaalityön näkökulmasta. Syvällisempi ymmärrys sosiaalityön ja politiikan välisestä suhteesta, esimerkiksi politisoinnin ja depolitisoinnin käsitteiden avulla, on olennainen tekijä rakenteellisen sosiaalityön laaja-alai-

sempaan jäsentämiseen ja sen ydinidean ymmärtämiseksi. On tärkeää ymmärtää, miten kansainvälinen radikaali sekä konsensushakuinen suomalainen rakenteellisen sosiaalityön perinne ovat muotoutuneet sekä miten eri perinteisiin sisältyvien erilaisten poliittisuuden ulottuvuuksien kokonaisvaltaisempi jäsenitys voisi auttaa ratkaisemaan rakenteellisen sosiaalityön laajojen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon tavoitteiden edistämiseen liittyviä haasteita.

Kahdessa seuraavassa osiossa esitellään MoRa-tutkimushankkeen empiirisen aineiston analyysia rakenteellisen sosiaalityön nykytilanteesta sekä siihen sisältyvästä kehittämispotentiaalista. Osiossa II kuvataan valtakunnallisen kyselytutkimuksen ydintuloksia suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön nykytilanteesta julkisella sektorilla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta. Ensin osiossa esitellään kyselytutkimuksen asetelma sekä kuvataan, mitä rakenteellinen sosiaalityö tutkimuksessa kerätyn aineiston perusteella on ja miten se toteutuu sosiaalityöntekijöiden tekemänä työnä. Tämän jälkeen paikannetaan rakenteellisen sosiaalityön toteuttamisen laajempia puitteita ja reunaehdotuksia työtä mahdollistavien tekijöiden näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan sitä, millaisia rakenteellisen sosiaalityön tekemisen esteitä sekä ehdotuksia rakenteellisen sosiaalityön kehittämiseksi kyselyyn vastanneet sosiaalityöntekijät nostavat esiin. Osion lopuksi tehdään tuloksia yhteen kokoavaa tulkintaa suhteessa aikaisempaan tutkimustietoon.

Osio III keskittyy kuvaamaan ja analysoimaan rakenteellisen sosiaalityön monitoimijaisuuden nykytilannetta ja tulevaisuuden visioita MoRa-tutkimushankkeen laadullisiin aineistoihin perustuvan tapaus-tutkimuksen pohjalta. Osiossa tarkastellaan monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön toteutumisen edellytyksiä ja esteitä sosiaalihuollon asiakkaiden, kansalaisjärjestöjen, poliittisten päättäjien, sosiaalijohdon sekä sosiaalityöntekijöiden näkökulmista. Osio keskittyy siihen, millaiset eri toimijoiden erityiset intressit ja vahvuudet osallistua monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön kokonaisuuteen ovat sekä mitkä tekijät estävät ja toisaalta edistävät niiden lähtökohtiin ja toimintaan sisältyvän erityisen potentiaalın käyttöönottoa. Osion päättävässä yhteenvedossa kiteytetään toimijaryhmäkohtaisten lukujen keskeiset tulokset sekä hahmotetaan tältä pohjalta näköaloja monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön toteutumiselle. Lisäksi yhteenvedossa reflektoidaan tutkimusprosessin toteutusta.

Teoksen johtopäätösluku kokoaa yhteen aikaisempien osioiden ydintulokset sekä esittelee niiden pohjalta muotoutuvan monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön toimintamallin. Aikaisempaan tutkimukseen sekä MoRa-tutkimushankkeen empiirisiin tuloksiin pohjautuen johtopäätöksissä jäsennetään monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön toteutusta mahdollistavia tekijöitä, tutkimushankkeessa mukana olleiden viiden erilaista asiantuntijuutta edustavan toimijaryhmän rooleja sekä kohdennetaan katse hyvinvointialueiden monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön tulevaisuuden potentiaaliin. Toimintamallia konkretisoiva toimintakehikko sisältää rakenteellisen sosiaalityön päämääriä kuvaavat vision ja mission, sen toteutukselle perustan muodostavat kivijalan ja perusedellytykset sekä monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön ydintehtävät. Toimintakehikkoa täydentää viiden tarkastellun toimijaryhmän ydintehtäviä kuvaava toimijamatriisi. Toimintamalli tarjoaa hyvinvointialueille strategisen ja toimintasuunnitelmatason suunnittelussa hyödynnettävän välineen, joka auttaa tunnistamaan rakenteellisen sosiaalityön toteutumiseen keskeisesti vaikuttavat tekijät, osoittaa suuntaa sen tavoitteiden määrittelylle sekä konkretisoi monitoimijaista rakenteellista sosiaalityötä mahdollistavia toimenpiteitä.

MoRa-tutkimuksen tuloksiin pohjautuen teoksessa väitetään, että rakenteellista sosiaalityötä on mahdollista tehdä näkyväksi vain tietoisien toimintasuunnitelman ja strategiatyön avulla sekä arvioimalla, miten asetetut tavoitteet ja työskentely toteutuvat. Rakenteellisen sosiaalityön kehittämisen tulee purkaa palvelujärjestelmän sisällä ja sen ulkopuolella olevien toimijoiden välisiä vallan hierarkioita. Rakenteelliseen sosiaalityöhön tiiviisti kiinnittyvän poliittisuuden kirkastamisen, monien toimijoiden yhteistyön tuloksena syntyvän suunnitelmallisen strategian sekä tavoitteellisen ja sosiaalisten ongelmien monimutkaista ilmiökenttää ymmärtävän johtamisen avulla on mahdollista kehittää monitoimijaista rakenteellista sosiaalityötä kansalaisten ja yhteisöjen hyvinvoinnin sekä tasa-arvoisen yhteiskunnan ja lopulta sosiaalisesti kestävän yhteiskunnan edistämiseksi.