

Kuntien aikuissosiaalityön kokemuksia Osallistavan sosiaaliturvan kokeilusta, AVAIN-mittarista ja sosiaalityön tulevaisuudesta

Päälöydökset

- Kokeilu koettiin pääosin hyvänä ja erittäin hyvänä
- AVAIN-mittari nähtiin monipuolisena, joskin kehittämistä vaativana työkaluna
- Yleisimpinä tuki- ja palvelumuotona käytettiin osallisuuden taloudellista tukea ja ryhmämuotoista sosiaalista kuntoutusta
- Aikuissosiaalityön tulevaisuuteen kaivattiin: Käsipareja, sosiaalityön imagon kohottamista, yhteistyötä, työhyvinvoinnin tukemista, koulutusta uusien menetelmien käyttöönotossa ja päättäjien sitoutumista näihin.

Kirjoittajat

Koponen Erja
Tutkija, THL

Maksimainen Markku
Korkeakouluharjoittelija,
THL

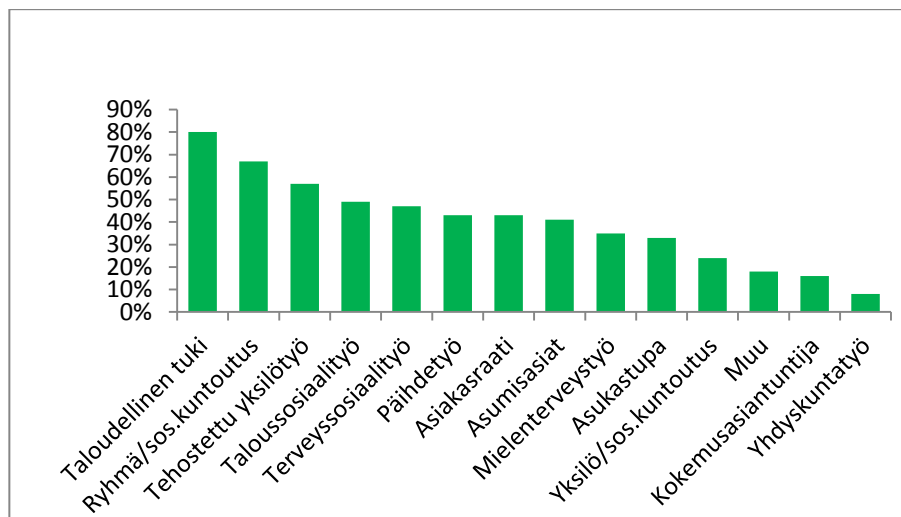
Sosiaaliturvan- ja palveluiden rooli pitkäaikaistyöttömien osallisuuden lisäämiseksi vaatii kehittämistä

Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu käynnistyi vuoden 2018 alussa kuudessa kunnassa, joista viisi on edelleen kokeilussa mukana keväällä 2019. Kokeilukuntia vuonna 2019 ovat Kangasala, Kemijärvi, Kuopio, Raisio ja Tampere. Kokeilun tavoitteena on vähentää aikuisten pitkäaikaistyöttömien toimeentulokiriippuvuutta ja auttaa heitä löytämään polkuja parempaan hyvinvointiin, osallisuuteen ja työllistymiseen. Lisäksi kokeilun tavoitteena on kehittää erilaisia interventioita ja mitata niiden vaikuttavuutta THL:n kehittämän AVAIN-mittarin avulla.

Tässä raportissa käsitellään Osallistavan sosiaaliturvan kokeiluun osallistuneiden kuntien työntekijöille suunnatun Webropol-kyselyn tuloksia. Kyselyssä selvitettiin työntekijöiden ajatuksia kokeilun vaikuttavuudesta kunnissa, AVAIN-mittarin käytöstä sosiaalityön työvälineenä, kokeilun merkityksestä sosiaalityön menetelmien kehittämisessä, sosiaalityön roolista kunnissa sekä yhteistyön sujuvuudesta eri viranomaisten välillä. Lisäksi selvitettiin, miten asiantuntijat näkevät sosiaalityön roolin omassa kunnassaan ja minkälaiset mahdollisuudet heillä on tehdä rakenteellista sosiaalityötä. Yhtenä merkittävänä osana oli selvittää asiantuntijoiden näkemyksiä sosiaalityön tulevaisuudesta ja poimia ideoita aikuissosiaalityön kehittämiseen.

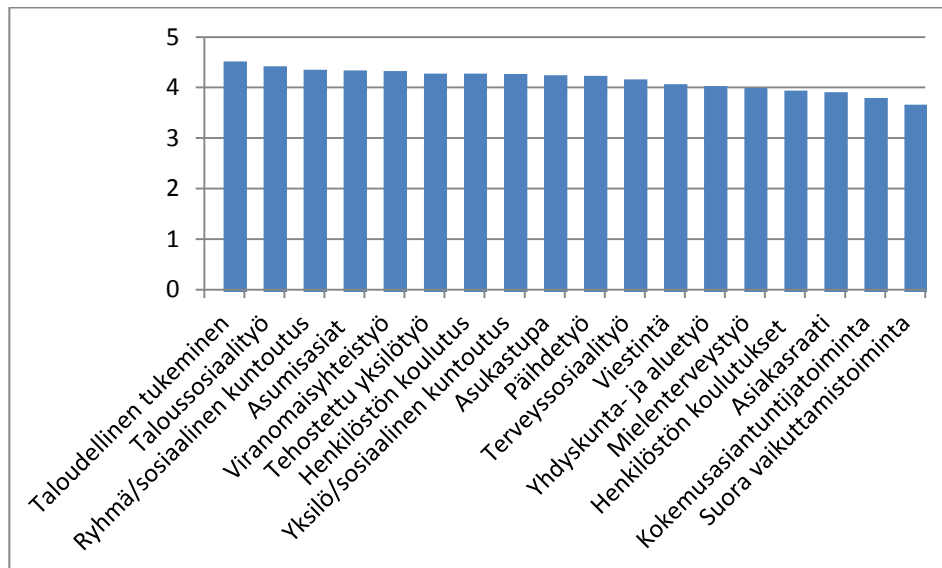
Asiakasta voi tukea monenlaisilla, innovatiivisillakin tavoilla

Työntekijät ovat kokeilun aikana hyödyntäneet asiakastyössä useita eri tukipalveluja ja toimintoja (Kuvio 1). Vaihtoehdoista kiistatta yleisin oli asiakkaan osallisuuden taloudellinen tukeminen ehkäisevällä ja/tai täydentävällä toimeentulotuella, jota 80 prosenttia vastaajista oli myöntänyt asiakkailleen. Taloudellinen tuki nähtiin tarpeellisena elämisen perusedellytysten saavuttamisessa. Sen lisäksi asiakastyössä hyödynnettiin monenlaisia palveluja. Ryhmämuotoinen sosiaalinen kuntoutus oli näistä yleisin ja siihen asiakkaitaan oli ohjannut kaikkiaan 67 prosenttia työntekijöistä. Tehostettua yksilötyötä oli käyttänyt 57 prosenttia vastaajista. Taloussosiaalityötä ja terveysosiaalityötä oli käyttänyt lähes puolet työntekijöistä. Yksilömuotoiseen sosiaaliseen kuntoutukseen ohjattiin selvästi eniten Kuopiossa, jossa 69 prosenttia oli ohjannut asiakkaitaan siihen. Kehittäjäasiakastoimintaan tai asiakasraatiin oli ohjannut 43 prosenttia ja asukastupaan tai kohtaamispaikkaan oli ohjannut kolmasosa (33 %) kaikista vastaajista. Raision vastaajista kaikki olivat ohjanneet asiakkaitaan mukaan asukastupa-toimintaan.



Kuvio 1. Asiakkaiden ohjaus palveluihin (%)

Tämän kyselyn mukaan vähiten asiakkaita oli ohjattu mukaan kokemusasiantuntijatoimintaan sekä yhdyskunta- ja aluetyöhön. Erityisesti kokemusasiantuntijana toimiminen edellyttää sitä, että asiakkaan tilanne on lähtökohdiltaan hyvä, jotta hän kykenee osallistumaan kehittämis- ja auttamistoimintaan. Kaikkien kyselyssä tarkasteltujen toimintojen vaikutus asiakkaan tilanteeseen nähtiin pääosin hyvänä ja työntekijät arvioivat niiden parantaneen asiakkaan tilannetta (Kuvio 2). Vaikuttavimpana nähtiin asiakkaan osallisuuden taloudellinen tukeminen ja taloussosiaalityö.



Kuvio 2. Palvelujen ja toimintojen koettu vaikuttavuus työntekijöiden näkökulmasta (1-5, jossa arvo viisi on paras ja arvo yksi on heikoin)

Kokeilun aikana asiakkaille on järjestetty monenlaisia tukipalvelumuotoja. Kunnat ovat kaikki mukauttaneet palveluvalikoimaansa asiakkaidensa tarpeiden mukaisesti, minkä vuoksi palvelut vaihtelevat kunnittain. Raisiossa perustettiin esimerkiksi asukastupa, jossa asiakkaat voivat vaikkapa pelata, askarrella, keskustella muiden kanssa ja tavata samalla sosiaalialan ammattilaisia tai vaikka Kelan asiantuntijan. Kuopiossa on perustettu asiakasraati ja tiivistetty yhteistyötä muiden viranomaisten ja palvelutarjoajien

kanssa. Kangasalla on järjestetty sosiaalisen kuntoutuksen muotona Mukava päivä –ryhmiä, joissa asiakas käy kolmen kuukauden ajan kerran viikossa ja saa vertaistukea sekä tukea arjen haasteisiin. Kemijärvellä sosiaalityöntekijät ovat jalkautuneet toimistosta kirjastoihin sekä Osallistavan sosiaaliturvan kokeilussa käynnistettyyn Sydäntupaan. Tampereella asiakkaille on järjestetty ryhmiä, esimerkiksi kulttuuriryhmä ja Pelailua & Picniciä –ryhmä, jossa on mahdollisuus keskustella vertaisten kanssa mukavien asioiden äärellä. Nämä ovat vain yksittäisiä esimerkkejä niistä toiminnoista, joita kunnissa on kokeilun aikana käynnistetty.

AVAIN-mittarin käyttö sosiaalityön arjessa - askellus sovellukseksi & haasteet

Noin puolet vastaajista (51 %) koki, että AVAIN-mittari oli toimiva ja noin neljäsosalla (23 %) vastaajista ei ollut vahvaa mielipidettä mittarin toimivuudesta. Yhteensä vajaa neljännes (23 %) vastaajista koki, että mittari oli joko toimimaton (18 %) tai erittäin toimimaton (5 %). Työntekijät kommentoivat mittarin toimivuutta useista eri näkökulmista. Mittari nähtiin monipuolisena, keskustelua herättävänä ja loogisena työkaluna asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisessa. Toisaalta mittari nähtiin osin vaikeasti ymmärrettävänä ja liian laajana, mikä hankaloitti sen käyttöä asiakastyössä. Asiakkaiden haastavat elämäntilanteet ja heidän vaikeutensa ymmärtää esimerkiksi rakenteellisen sosiaalityön kysymyksiä tulivat kyselyssä selkeästi esille.

Mittaria toivottiin kehitettävän edelleen siten, että sitä olisi helpompi hyödyntää asiakastyössä. Tulisi pohtia niitä konkreettisia keinoja, joilla asiakkaan keskittymistä suunnitelmaa tehdessä voisi tukea. Vastauksista nousi esiin myös toive asiakasystävällisen, visuaalisesti helposti hahmotettavan sovelluksen kehittämisestä, jotta asiakas voisi vaivattomasti itsenäisesti vastata osaan kysymyksistä.

Kokeilu on tukenut uuden sosiaalityön mallin kehittämistä kunnissa

Vastaajien antama kokonaisarvosana kokeilulle oli hyvä ja neljännes vastaajista katsoi kokeilun olevan erittäin hyvä. Vastaajat arvioivat kokeilun parantaneen vahvasti asiakkaiden osallisuutta ja lisäksi avovastauksissa nousi esiin, että työntekijät olivat havainneet asiakkaiden hyvinvoinnin ja elämälaadun kohentuneen kokeilun aikana. Eri kokeilukunnissa ei tässä suhteessa ollut suuria eroja. Suurin osa työntekijöistä arvioi, että kokeilu on myös ohjannut asiakkaita pois toimeentulotuelta. Osa asiakkaista oli saatu ohjattua ensisijaisten etuuksien piiriin ja osalle oli löytynyt polku työelämään.

Mielenkiintoisena havaintona nousi kuitenkin esille, että työntekijät katsoivat kokeilun vaikuttaneen vähiten asiakkaiden työllistymiseen. Samankaltaisia havaintoja on tehty tutkittaessa Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) toimintaa. Mäntysaaren ja Ylistön (2019) tutkimuksessa monialaisen yhteispalvelun asiakkaiden hyvinvointi ja terveys kohentuivat tutkimuksen aikana, mutta työllisyysvaikutuksia ei havaittu (Mäntysaari & Ylistö 2019).

Kokeilun vaikuttavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että tutkittava ajanjakso on lyhyt ja asiakkaiden tilanne on voinut työskentelyn alkuvaiheessa olla hyvinkin haastava. On myös mahdollista, että vaikka kokeilun aikana suoria työllistymisvaikutuksia ei ainakaan toistaiseksi ole havaittu, on voitu parantaa työllistymisedellytyksiä tai muita edellytyksiä osallistua yhteiskuntaan ja samalla raivata polkua myös työelämään.

”-- eräs asiakas on sanonut, että nyt häntä ensimmäisen kerran kuunnellaan sosiaalitoimessa ja hän itse päättää, millaista apua saa.”

On pohdittava niitä keinoja, joilla sosiaalipalvelut saadaan vastaamaan joustavasti asiakkaiden tarpeisiin.

Näin tutkimus tehtiin

Kysely on osa Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun tutkimusta. Kysely toteutettiin Webropol-kyselynä 3.5.2019–31.5.2019 välisenä aikana. Linkki kyselyyn lähetettiin kuntien koordinaattoreille, jotka lähettivät sen eteenpäin kunnassaan. Kyselyyn saatiin 72 vastausta.

Kysely sisälsi väittämiä, joissa asenteita mitattiin Likert-asteikolla. Näiden lisäksi esitettiin avoimia kysymyksiä, minkä avulla pyrittiin kartoittamaan mahdollisimman laajasti asiantuntijoiden näkemyksiä kyselyn teemoista.

Tärkeinä kokeilun tavoitteita tukevinä tekijöinä vastaajat kokivat erityisesti motivoituneet työntekijät ja hallinnolta saatavan tuen toiminnan kehittämiseksi. Myös lisäresurssit intensiivisen asiakastyön mahdollistamiseksi saivat kiitosta vastaajilta. Yksittäisenä tavoitteita tukevana toimintona esiin nousivat yhteisöllisyyttä lisäävä ryhmätoiminta, jonka koettiin vaikuttaneen erittäin positiivisesti asiakkaiden tilanteeseen. Kunnissa onkin kehitetty monipuolisia ryhmätoiminnan muotoja, joihin asiakkaat voivat osallistua omien mahdollisuuksiensa mukaan.

Toisaalta yhteistyössä TE-palvelujen ja terveydenhuollon kanssa nähtiin toivomisen varaa. Myös asiakkaiden vaikeat elämäntilanteet ja heidän hankaluutensa sitoutua kokeiluun aiheuttivat työntekijöiden mukaan haasteita tavoitteiden toteutumiseksi. Sitoutumisen puute johtaa siihen, että käyntejä jää helposti välistä ja sovitut toimet tekemättä. Jatkossa tulisikin pohtia tarkemmin juuri niitä konkreettisia keinoja, joilla kuntien sosiaalipalvelut saataisiin nykyistä joustavammin vastaamaan asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin ja asiakkaat voisivat hyötyä palveluista parhaalla mahdollisella tavalla.

Sosiaalityön asema ja yhteistyö muiden viranomaisten kanssa

Viidennes (20 %) vastaajista koki, että sosiaalityön asema kunnan organisaatiossa oli huono tai erittäin huono ja reilu kolmannes (38 %) koki, että asema on hyvä tai erittäin hyvä. Avovastauksissa työntekijät kuvasivat ajatuksiaan sosiaalityön asemasta tarkemmin. Sosiaalityö ja sosiaalipalvelut yleisemmin tarvitsevat lisää näkyvyyttä ja sen asemaa kunnan organisaatiossa tulisi vahvistaa. Sanat ”kaatoluokka” ja ”sylkykuppi” nousivat vastauksissa esiin useaan otteeseen. Noin kolmasosa (36 %) vastaajista katsoi, että mahdollisuus tehdä rakenteellista sosiaalityötä oli joko vähäinen tai erittäin vähäinen, noin kolmasosa (31 %) koki, että mahdollisuus ei ole vähäinen eikä suuri ja noin kolmannes (32 %) koki, että mahdollisuus on joko suuri tai erittäin suuri. Kuntien välillä oli huomattavia eroja.

Vastausten perusteella havaittiin, että työntekijät tekivät tyypillisesti yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Osassa kunnista oli otettu käyttöön Skype-rinki Kelan kanssa säännölliseksi yhteistyömuodoksi, ja tämä koettiin hyväksi toimintatavaksi. Tarkasteltaessa työntekijöiden antamia arvioita yhteistyön toimivuudesta eri tahojen välillä havaittiin, että yhteistyö koetaan yleisesti keskitasoiseksi. Kaikkien kuntien avoimissa vastauksissa yhteistyön haasteeksi koettiin erityisesti Kelan ja TE-toimiston jäykät ja joustamattomat toimintatavat ja tulkinat. Kokeilun aikana näihin on kuitenkin saatu joitain parannuksia, joista yhtenä esimerkkinä pieniä kokemusasiantuntijapalkkioita ei enää oteta huomioon toimeentulotukilaskelmassa (Kivipelto ym. 2018). Vastausten perusteella nousi esille tarve jatkuvasti etsiä mahdollisuuksia yhteistyön ja erityisesti yhteisymmärryksen lisäämiseksi, esimerkiksi yhteisten rakenteellisiin ongelmiin keskittyvien moniammatillisten viranomaistapaamisten ja yhteistyöryhmien tuella.

Asiakkaiden ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalityöhön vaatii kehittämistä

Sosiaalihuollon palvelujen tarpeessa oleva asiakas ohjataan Kelasta kunnan sosiaalityöhön sähköisen ilmoitusjärjestelmän eTotun kautta. Ilmoitus lähtee automaattisesti pitkään toimeentulotuella olleista (alle 25-vuotiaat, jotka ovat saaneet pääasiallisesti toimeentulotukea neljä kuukautta, 25-vuotiaat ja sitä vanhemmat, jotka ovat saaneet pääasiallisesti toimeentulotukea 12 kuukautta, sekä maahanmuuttajat, jotka ovat saaneet kaksi kuukautta pääasiallisesti toimeentulotukea). Työntekijät arvioivat, että toimeentulotukiasiakkaiden ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalitoimeen toimii kaiken kaikkiaan

keskitasoisesti, mutta prosessi vaatii kehittämistä. Viidennes vastaajista (20 %) oli sitä mieltä, että ohjaaminen tapahtui huonosti tai erittäin huonosti, kolmannes (34 %) oli sitä mieltä, että ohjaaminen ei onnistunut vielä hyvin, muttei huonostikaan, ja noin kolmasosa (32 %) sitä mieltä, että ohjaus toteutui hyvin tai erittäin hyvin. Avovastauksista ilmeni, että kaikissa kokeilukunnissa oli olemassa käytäntö sosiaalihuollon palvelutarveilmoitusten käsittelylle, ja käytäntö vaihteli kunnittain. Osassa kuntia ilmoitukset käsiteltiin tiimeissä, osassa ilmoitukset käsitteli johtava sosiaalityöntekijä ja osassa palvelusihteeri tai palveluneuvoja. (Ks. Jokela, Kivipelto & Ylikännö 2019.) Osa työntekijöistä ilmoitti, ettei ollut varma oliko palvelutarveilmoitusten käsittelyyn yhteisesti sovittua käytäntöä. Onkin ilmeistä, että ilmoitusten käsittelyn toimintamalleja olisi hyvä tarkentaa ja huolehtia siitä, että ne tunnetaan ja niitä noudatetaan.

Kehittyvän sosiaalityön edellytykset - resursseja, vaikuttavuuden arviointia & aikaa uudelle työotteelle

Sosiaalityön tulevaisuutta käsittelevien kysymysten vastauksissa yleisimpänä teemana korostui pelko siitä, että resurssien puutteista johtuva reaktiivinen työtapana, eli ”tulipalojen sammuttaminen” vaikuttavan ja kokonaisvaltaisen sosiaalityön sijasta palautuu kokeilun jälkeen. Toiseksi yleisin teema vastauksissa oli tarve kohottaa sosiaalityön imagoa sekä lisätä ja parantaa sosiaalityöstä tiedottamista niin kansalaisille, yhteistyökumppaneille kuin päättäjillekin. Sosiaalityö vaatii positiivista, koko kansalle kohdistettua tiedottamista siitä, että sosiaalipalvelut ovat muutakin kuin lastensuojelutoimia tai rahanjakoa köyhille ja osattomille. Vastauksista nousi esiin toive siitä, että sosiaalityö voisi näyttäytyä enemmän universaalina koko kansan palveluna, jolloin sillä olisi entistä enemmän potentiaalia vaikuttaa jo ongelmien kehittyessä, eikä vasta viimeisenä oljenkortena tilanteiden kriisiytyessä.

Kolmantena merkittävänä teemana sosiaalityön vaikuttavuuden kehittämisessä nousi esiin yhteistyön kehittämisen tarve. Yhteistyötä eri viranomaisien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa tehdään jatkuvasti, mutta työntekijät kokivat, että yhteistyökäytäntöjä tulisi selkeyttää ja eri organisaatioiden keskinäistä ymmärrystä toistensa toiminnasta lisätä. Tietojärjestelmien tulisi toimia saumattomasti, jotta tieto voisi tarvittaessa kulkea viranomaiselta toiselle. Sosiaalityön osaamista toivottiin niin terveydenhuoltoon kuin työllisyyspalveluihinkin nykyistä enemmän ja Osallistavan sosiaaliturvan kokeilun aikana sosiaalityöntekijät olivatkin joissain kunnissa käyneet kertomassa sosiaalityöstä muille viranomaisahoille.

Neljäntenä teemana vastauksista oli löydettävissä työhyvinvointi ja asenne työhön. Tämä liittyi osittain koettuun resurssivajeeseen, jonka nähtiin heikentävän työntekijöiden työssäjaksamista. Sosiaalityötä tehdään asiakkaiden kanssa, jotka ovat monesti hyvin vaikeissa elämäntilanteissa. Se vaatii myös työntekijöiltä voimavaroja kohdata nämä tilanteet. Työntekijöiden hyvinvoinnista ja jaksamisesta tulee siten huolehtia nykyistä paremmin. Vastauksissa nousi esiin myös työntekijöiden vaihtuvuus osin jaksamiseen liittyvien haasteiden vuoksi.

Viidentenä teemana vastauksista oli löydettävissä työntekijöiden jatkuvan koulutuksen tarve. Koulutusta olisi tärkeää suunnata erityisesti uusien Osallistavan sosiaaliturvan kokeilussa käyttöön otettujen toimintatapojen omaksumiseen ja uudenlaiseen, jalkautuvaan ja asiakaslähtöisempään sosiaalityöhön. Osa vastaajista piti osallistavan sosiaaliturvan kokeilun myötä käyttöön otettua uudenlaista sosiaalityön työtapaa ainoana oikeana

[Sosiaalityö tarvitsee]
”Imagon kohotusta, jotta asiakkaille ja yhteistyötahoille tulisi kuva että asiakasta pyritään ensisijaisesti tukemaan ja auttamaan omissa valinnoissa”.

”asiakkaiden yhä haastavampiin ja monialaisempiin ongelmiin pitäisi vastata monialaisella työllä, joka pystyy yhdessä toimipisteessä vastaamaan monialaiseen palvelutarpeeseen--”

tulevaisuuden työtapana ja ilmaisivat vahvasti, että paluuta vanhaan ei enää ole.

Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu nähtiin pääosin onnistuneena keinona tuoda esiin uusia toimintatapoja ja monimuotoista sosiaalityötä sekä saada niihin lisäkoulutusta. Kuitenkin samaan aikaan koettiin, että kokeilu vaatisi enemmän aikaa ja resursseja. Sosiaalityön näkyvyyttä ja positiivista viestintää toivottiin lisää ja monessa vastauksessa korostettiin yhteiskunnallisiin rakenteisiin vaikuttamisen merkitystä. Sosiaalityö ei voi yksin luoda osallisuutta ja sen edellytyksiä, jos muu yhteiskunnan toiminta, etuudet ja byrokraatialoukut siirtävät ihmisiä ulkokehälle. Työntekijät toivoivat seuraavana askeleena kunta- ja valtiopäätäjien sitoutumista kehittämisessä vaadittaviin muutoksiin.

Kirjallisuutta

Jokela, M., Kivipelto, M. & Ylikännö, M. (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Karjalainen P., Metteri, A. & Strömberg-Jakka, M. (2019) Tiekartta 2030 - Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Helsinki: STM

Kivipelto, M., Karjalainen, P., Jokela, M., Liukko, E., Ilmakunnas, I. & Moisio, P. (2018) Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu. Tutkimuksesta tiiviisti 31/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Mäntysaari, M. & Ylistö, S. (2019) Pitkäaikaistyöttömien monialainen palveluohjaus on kustannusvaikuttavaa.

<https://tyottomat.fi/wp-content/uploads/2019/03/pitkaikaistyottomien-palveluohjaus.pdf>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
PL 30 (Mannerheimintie 166)
00271 Helsinki
Puhelin: 029 524 6000

ISBN 978-952-343-393-9 (verkko)
ISSN 2323-5179

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-393-9>

www.thl.fi

Tämän julkaisun viite Koponen E., Maksimainen M. Kuntien aikuissosiaalityön kokemuksia Osallistavan sosiaaliturvan kokeilusta, AVAIN-mittarista ja sosiaalityön tulevaisuudesta Tutkimuksesta tiiviisti 37, 2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki