



## Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä

### Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset

Ellen Vogt, Mari Sjöholm

#### PÄÄTULOKSET

Kyselyn kunnista neljässä viidesosassa sosiaalityö oli eriytetty elinkaaren tai muulla perusteella omiksi kokonaisuuksikseen. Valtaosa väestöstä asuu kunnissa, joissa toimeentulotukityö on täysin tai osittain eriytetty aikuissosiaalityöstä tai sitä tekevät pääosin etuuskäsittelijät.

Toimeentulotukea haetaan pääsääntöisesti kirjallisesti tai sähköisesti. Toimeentulotuen hakuprosessi erityisesti pitkittyneissä asiakkuuksissa on pitkälti yhteneväinen muiden sosiaaliturvaetuksien hakemisen kanssa.

Velkaantuminen ja pikavippien aiheuttamat talouden hallinnan ongelmat sekä tulottomuus ovat lisääntyneet merkittävästi toimeentulotuen hakemisen syynä. Helpoimmin suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle näyttävät jäävän päihde- ja mielenterveyskuntoutujat sekä nuoret.

Toimeentulotuen myöntämisen ja sosiaalityön välinen yhteys näyttää erityisesti suuremmissa kunnissa olevan satunnainen, katkoksellinen ja löyhä. Pienemmissä kunnissa toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityö eivät ole eriytyneet vastaavalla tavalla. Aikuissosiaalityö keskittyy ensisijaisesti pitkittyneen työttömyyden hoitoon sekä korjaavaan ja kriisityöhön.

Aikuissosiaalityön palveluista on kunnissa jonkin verran pulaa. Ensisijaisesti tarvittaisiin lisää työllistymistä tukevia palveluita, kuntouttavaa työtoimintaa sekä mielenterveys- ja päihdepalveluja.

Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön resurssit ovat suurimassa osassa kuntia lisääntyneet tai pysyneet ennallaan viime vuosina. Ammattiryhmistä etuuskäsittelijöiden ja sosiaaliohjaajien määrää on lisätty ja sosiaalityöntekijöiden vähennetty.

Viime vuosien lainsäädäntömuutoksista toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityölle merkityksellisimpiä ovat olleet työmarkkinatuki uudistus ja siihen liittynyt toimeentulotuen rakenteellinen muutos sekä sosiaalitakuu eli toimeentulotuen käsittelyn ehdottomat määräajat. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet niin aikuissosiaalityön resurssien kohdentamiseen, asiakkaiden valikoitumiseen palvelujen piiriin, toimeentulotuen kirjallisen hakumenettelyn lisääntymiseen sekä etuuskäsittelyn eriytymiseen omaksi toimeentulotukityön kokonaisuudekseen. Lainsäädäntömuutokset ovat osaltaan olleet nostamassa aikuissosiaalityön asiakkuuden kynnystä.

Kuntaliitto selvitti syksyllä 2013 aikuissosiaalityön ja toimeentulotukityön tilaa Manner-Suomessa. Selvityksen tavoitteena oli saada kokonaiskuva siitä, miten aikuissosiaalityö ja viime vuosina yhä enemmän omaksi kokonaisuudekseen eriytynyt toimeentulotukityö on järjestetty ja mitä aikuissosiaali- ja toimeentulotukityön ammatillaiset itse työstään, lakimuu- toksista sekä työn kehittämistarpeista ajattelevat. Kuntaliiton näkemyksen mukaan paras asiantuntemus toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön tilasta sekä niin käytännön kuin lainsäädännönkin kehittämistarpeista on kunnissa.

Kuntien aikuissosiaalityöhön on 1990-luvun laman jälkeen ja erityisesti tällä vuosituhanella kohdistunut suuria haasteita mm. kasvavien kustannusten, pitenevien toimeentulotuki- asiakkuuksien ja viime vuosina uudelleen kasvuun lähteneen työttömyyden myötä. Kuntien vastuu pitkään työttömänä olleista henkilöistä on merkittävästi lisääntynyt koko 2000-luvun ajan. Muutokset näkyvät aikuissosiaalityön kohdistamisessa, resursoinnissa, organisoitumisessa ja työn kehittämisen vaatimuksissa.

Lainsäädännön osalta keskeisimmät muutokset ovat 2001 voimaan astunut laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus ja siihen liittynyt toimeentulotuen jakaminen perustoimeentulotuen ja täydentävään toimeentulotukeen sekä 2008 voimaan astunut sosiaalitakuu eli toimeentulotuen käsittelyaikatakuu.

Toimeentulotuesta on muodostunut yhä useammalle kansalaiselle pysyvä kuukausittainen tulonlähde. Toimeentulotuen viimesijainen ja tilapäinen luonne on hämartynt, koska sitä joudutaan hakemaan sekä ensisijaisia etuuksia odottaessa, että niitä saataessa. Yleisimmin arvioidaan, että asumistuen jälkeenjääneisyys todellisista asumiskustannuksista on suurin syy kehitykselle, jossa viimesijainen toimeentuloturva on käytännössä tasoltaan korkeampi kuin ensisijaiset perusturva- etuudet.

Nykyinen hallitus on uudistamassa sekä sosiaalihuoltolakia että toimeentulotukilakia. Lisäksi hallitusohjelmassa ja hallituksen rakennepoliittisessa päätöksessä on useita sellaisia kirjauksia, joilla on vaikutuksia kuntien toimeentulotuki- ja ai-

kuissosiaalityöhön. Erityisesti julkisen talouden kestävyysvajeeseen ja kuntien tehtävien vähentämiseen liittyen toimeentulotuen siirtäminen Kelan vastuulle nousi marraskuun 2013 rakennepoliittisessa päätöksessä jälleen esille. Hallituksen 25.3.2014 päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta sanotaan: *Kuntien ja Kelan toimeentulotukiyhteistyön tehostamiseksi sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden parantamiseksi perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään vuoden 2017 alusta Kelan tehtäväksi. Toimeentulotuki säilyy hakemuksen perusteella myönnettävänä, ei tulojen perusteella automaattisesti suoritettavana etuutena, ja tuki normitetaan yhtenäisesti siten, että kuntakohtaiset erot vähenevät ja kansalaisten yhdenvertaisuus paranee. Harkintaa edellyttävät täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyvät kunnissa sosiaalityöntekijöiden tehtävänä. Kelan etuuskäsittelyssä varmistetaan asiakkaiden ohjaus sosiaalityöhön yhteisesti sovituin perustein.* Päätöksellä ja hallituksen ja oppositio puolueiden uudella Sote-mallilla tulee olemaan merkittäviä ja aivan uudenlaista ajattelua edellyttäviä vaikutuksia viimesijaiseen sosiaalityön järjestämiseen ja tuottamiseen.

Tässä julkaisussa esitetään selvityksen päätulokset. Kyselyn tulokset julkaistaan kokonaisuudessaan myöhemmin vuonna 2014 laajemmassa selvitysraportissa. Päätuloksia tarkastellaan seuraavien kokonaisuuksien kautta:

Kyselyn toteutus ja vastaajat	2
Sosiaalipalvelujen järjestäminen	3
Toimeentulotukityön järjestäminen	4
Asiakkaat ja tuen tarpeet	6
Toimeentulotuen ja sosiaalityön yhteys	8
Aikuissosiaalityön palvelut	12
Aikuissosiaalityön vaikuttavuus	14
Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön resurssit	16
Toimeentulotuen ja nykykäytäntöjen vaikutuksista	17
Arviot lainsäädäntömuutosten vaikutuksista	18
Toimeentulotuen uudistamistarpeet	21
Johtopäätökset	22
Selvityksessä käytettyjä ja muita keskeisiä lähteitä	23

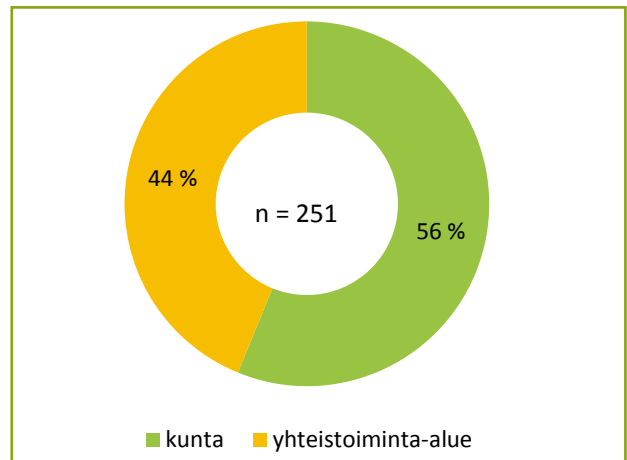
### Kyselyn toteutus ja vastaajat

Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön johtaville viranhaltijoille osoitetun kyselyn tulokset kattavat yhteensä 251 kuntaa. Vastauksia saatiin 174, joista 141 oli yksittäisten kuntien vastauksia. Yhteistoiminta-alueiden, jotka vastasivat alueensa kuntien puolesta, vastaukset kattoivat 110 kuntaa (kuvio 1).

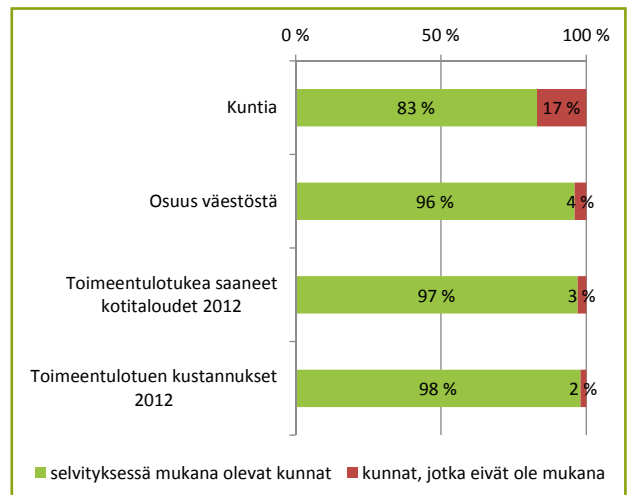
Kaikkiaan vastaukset kattavat 83 prosenttia Manner-Suomen kunnista, 96 prosenttia väestöstä, 97 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista ja 98 prosenttia toimeentulotuen kustannuksista (kuvio 2).

Vastaajista 45 prosenttia oli kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystoimen johtavia viranhaltijoita, 40 prosenttia sosiaalityön ammatillisia johtajia ja 16 prosenttia sosiaalityöntekijöitä tai muita toimeentulotuki- tai aikuissosiaalityöhön osallistuvia työntekijöitä. Lisäksi 39 prosentissa vastauksista vastauksen laadintaan oli osallis-

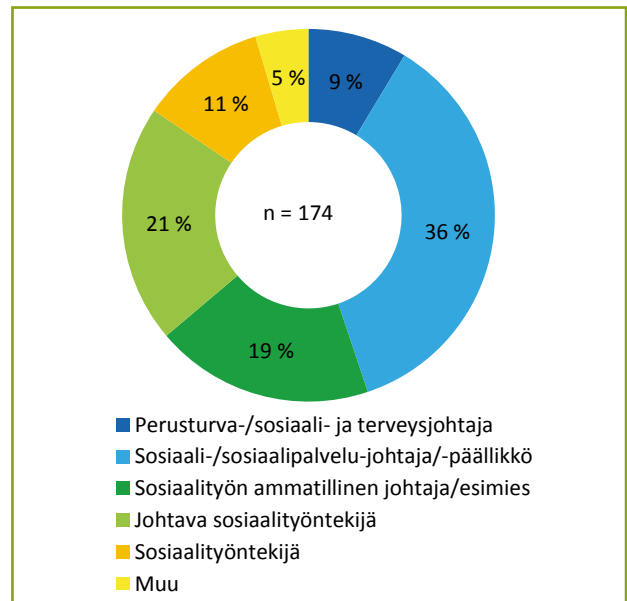
tunut yksi tai useampi työntekijä tai jokin moniammatillinen ryhmä joko kunnan sisällä tai yhteistoiminta-alueella (kuvio 3).



Kuvio 1. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden vastausjakama, %



Kuvio 2. Kyselyn vastausten peittävyys, %



Kuvio 3. Kyselyn vastaajien (n = 174) jakauma eri viranhaltijoiden kesken, %

Kysely toteutettiin sähköisenä Webropol-kyselynä. Valinta- ja väittämäkysymysten vastaukset purettiin kuntakohtaisesti, siten että yhteistoiminta-alueen vastausta käytettiin myös alueensa kuntien vastauksena, ellei kunta vastannut myös itsenäisesti. Lisäksi aineiston avovastausten analysoinnissa käytettiin apuna Text Mining TM -ohjelmaa. Aineiston tuloksia on myös vertailtu viralliseen väestötilastoon (Tilastokeskus) sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämiin toimeentulotuen virallisiin tilastoihin (Sotkanet). Osa kysymyksistä on analysoitu myös kuntakoon perusteella.

## Sosiaalipalvelujen järjestäminen

Suurin osa vastaukset kattaneista kunnista (45 %) hoitaa kaikki sosiaalipalvelunsa itsenäisesti. 35 prosenttia ilmoitti, että yhteistoiminta-alue hoitaa kaikki sosiaalipalvelut ja 20 prosenttia, että osa sosiaalipalvelujen järjestämisestä on yhteistoiminta-alueen, osa kunnan itsensä vastuulla. Niissä kunnissa, joissa vain osa palveluista on yhteistoiminta-alueen tehtävänä, yhteistoiminta-alue vastasi yleisimmin lastensuojelusta, oikeudellisista lasten palveluista sekä päihde- ja mielenterveyspalveluista.



Kuvio 4. Sosiaalipalvelujen järjestäminen, %

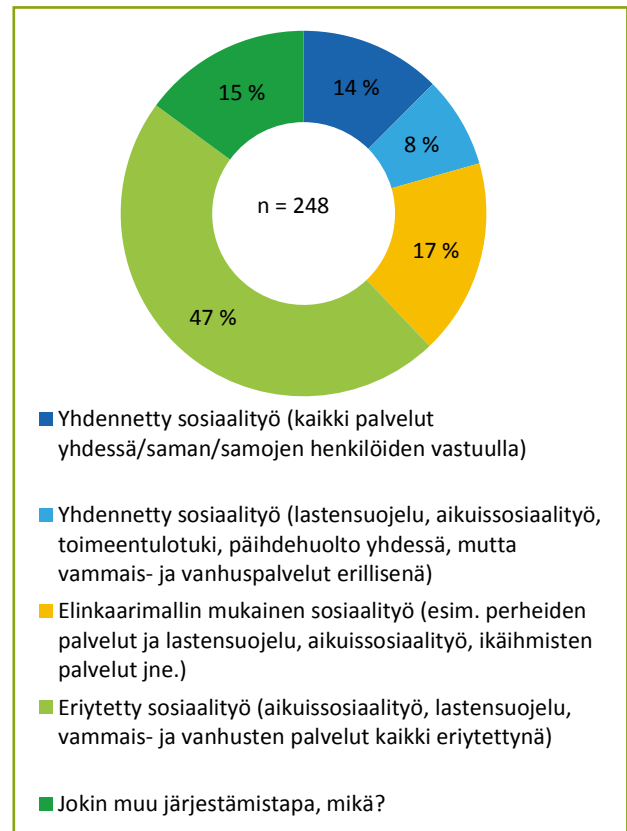
Pääosa vastaukset kyselyn väestöstä asui sellaisessa kunnassa, jossa sosiaalipalvelut järjestetään kunnan omaa toimintana (69 %). Kunnissa, joissa sosiaalipalvelut järjestetään kokonaan yhteistoiminta-alueilla, asui 15 ja kunnissa, joissa yhteistoiminta-alue hoitaa osan sosiaalipalveluista, 16 prosenttia vastaukset kattaneiden kuntien väestöstä.

## Sosiaalityön järjestäminen

Suurimmassa osassa kyselyn kunnista sosiaalityö oli järjestetty eriytettyinä mallina siten, että aikuissosiaalityö, lastensuojelu sekä vammais- ja vanhuspalvelut on kaikki eriytetty omiksi kokonaisuuksikseen. Erilaisia yhdenmetyt

sosiaalityön malleja ilmoitti toteuttavansa 22 prosenttia kunnista, kun eriytetty toimintatapa oli käytössä 47 prosentissa kuntia. Vastausten perusteella elinkaarimallin mukainen järjestämistapa (17 %) oli lähes yhtä yleinen kuin erilaiset yhdenmetyt sosiaalityön mallit.

Palveluja järjestettiin jollain muulla tavalla (15 %). Muita tapoja olivat pääasiassa eriytetyn mallin sekä joissain tapauksissa yhdenmetyt tai elinkaarimallin muunnellut. Lisäksi joillain yhteistoiminta-alueilla oli eri kunnissa erilaisia tapoja järjestää sosiaalityön palvelut.



Kuvio 5. Sosiaalityön järjestämistapojen jakautuminen %, vastaukset kattaneissa kunnissa

Vähintään 70 prosenttia kyselyn kuntien väestöstä asuu kunnissa, joissa sosiaalityön palvelut tuotetaan erila isina eriytetyn sosiaalityön malleina. Yhdenmetyt sosiaalityön kunnissa asuu noin 5 prosenttia, elinkaarimallin mukaan järjestettyjen palvelujen kunnissa noin 9 prosenttia ja kunnissa, joissa sosiaalityö on järjestetty jollain muulla tavalla, asuu 16 prosenttia väestöstä.

Sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön organisointi on kyselyn tulosten perusteella voimakkaassa murroksessa. Joillain alueilla ja kunnissa ollaan pitkällä sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiossa ja sosiaalityön palvelujen uudenaikaisessa järjestämisessä sekä yhteistoiminta-alueiden yhtenäisten käytäntöjen luomisessa. Toisilla alueilla taas vasta aloitellaan siirtymistä uudenaikaisiin palvelurakenteisiin kohti.

Kyselyn kunnista neljässä viidesosassa sosiaalityö oli eriytetty elinkaaren tai muulla perusteella omiksi kokonaisuuksikseen. Näissä kunnissa asuu yli 80 prosenttia kyselyn kuntien väestöstä. Meneillään olevassa uudelleenorganisoinnissa eriytettyjä kokonaisuuksia integroidaan terveyspalvelujen ja kunnan muiden hyvinvointipalvelujen yhteyteen. Suuntauksessa on nähtävissä elinkaaren ja palvelutarpeen perusteella rakennettavien uudenlaisten palvelukokonaisuuksien vahvistuminen. Tulevalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksella tulee olemaan merkittävä vaikutus siihen, mihin suuntaan kehitys jatkossa suuntautuu.

## Toimeentulotukityön järjestäminen

Toimeentulotuki on viimesijainen yksilölliseen harkintaan perustuva etuus, joka täydentää ensisijaista sosiaaliturvajärjestelmäämme. Oikeus toimeentulotukeen on subjektiivinen oikeus, jonka perusta on Suomen perustuslaissa (731/1999 19 §). Toimeentulotukilaki (1412/1997) astui voimaan vuonna 1998 ja sitä on sen jälkeen uudistettu useita kertoja. Vuodesta 2006 lukien toimeentulotuki on jaettu perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Päävastuu toimeentulotuen myöntämisestä kunnissa on perinteisesti kuulunut aikuissosiaalityön toimialueelle.

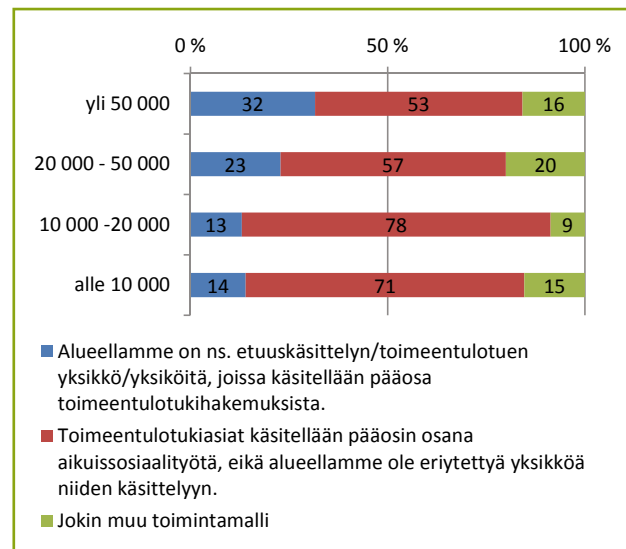
Toimeentulotukityöllä tarkoitettiin kyselyssä erikseen määriteltyä kokonaisuutta, joka määriteltiin:

*Taloudellisenä tukena myönnettävän toimeentulotuen suuruuden ja tarpeen arviointiin sekä päätöksentekoon ja tuen maksamiseen liittyvä työ, joka voi sisältää eri ammattikuntien suorittamia tehtäviä tai kokonaisuuksia. (Esim. keskustelu asiakkaan taloustilanteesta, toimeentulotukihakemuksen käsittely ja päätöksenteko, maksatus, etuuskäsittely-yksikön tekemä työ, taloudellisen tuen suunnitelmassa tehty harkinta jne.).*

Kyselyn kunnissa, joissa toimeentulotukityö on eriytetty kokonaan omaksi hallinnolliseksi toimeentulotuen etuuskäsittelyyn keskittyväksi yksiköksi, asuu 26 prosenttia kyselyn kattaneiden kuntien väestöstä ja 27 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Kunnissa, joissa toimeentulotukiasiat käsitellään osana aikuissosiaalityötä, asuu 52 prosenttia väestöstä ja 47 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista. 22 prosenttia väestöstä

ja 26 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista asuu sellaisessa kunnassa, joissa käytössä on jokin muu toimintamalli. Muun toimintamallin kunnissa oli suurin osa sellaisia kuntia, joissa pääosa toimeentulotukityöstä tehtiin etuuskäsittelytiimissä tai toimeentulotuen päätöksenteko oli pääosin etuuskäsittelijöiden tai toimistosihteerien vastuulla (taulukko 1).

Hallinnollisesti itsenäisen etuuskäsittelyn yksikköön siirtyminen oli yleisintä yli 50 000 asukkaan kunnissa (32 %) ja yli 20 000 asukkaan kunnissa (23 %). 10 000–20 000 asukkaan kunnissa ilmoitettiin yleisimmin, että toimeentulotukiasiat käsiteltiin osana aikuissosiaalityötä (78 %). Pienissä kunnissa luku oli hieman alempi eli 71 prosenttia. Todennäköisesti yhteistoiminta-aluekehityksen vuoksi alle 10 000 asukkaan kunnissa on siirrytty kokonaan eriytettyyn malliin yleisemmin kuin 10 000–20 000 asukkaan kunnissa. Alle 20 000 asukkaan kunnissa on eniten niitä kuntia, joissa toimeentulotukityön tekijöinä ovat pääosin sosiaalialan ammattilaiset.



Kuvio 6. Toimeentulotuen järjestämismallit kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa (n = 250)

Vastaukset kattaneissa kunnissa etuuskäsittelijät tai vastaavan, usein kaupallisen koulutuksen saaneet toimistosihteerit, käsittelevät selkeästi suurimman osan kaikista toimeentulotukihakemuksista.

Taulukko 1. Toimeentulotukityön järjestämismallit kuntien asukasluvun ja toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa (n = 250)

Toimeentulotukityön järjestämismalli	Väestö 31.12.2012, lkm	Väestö 31.12.2012, %	Toimeentulotukea 2012 saaneet kotitaloudet, lkm	Toimeentulotukea 2012 saaneet kotitaloudet, %
Alueella on erillinen etuuskäsittelyn yksikkö	1 328 402	26,0	61 377	27,1
Toimeentulotuki toteutetaan osana aikuissosiaalityötä	2 664 874	52,2	106 809	47,1
Jokin muu toimintamalli	1 114 622	21,8	58 604	25,8
<b>Yhteensä</b>	<b>5 107 898</b>	<b>100,0</b>	<b>226 790</b>	<b>100,0</b>

Etuuskäsittelyn osuudet vaihtelevat kunnittain (taulukko 2). Kuten edellä esitetyissä malleissakin, vähäisintä etuuskäsittely näyttää olevan 10 000–20 000 asukkaan kunnissa, joista 39 prosenttia ilmoitti että kaikista toimeentulotukihakemuksista yli kaksi kolmasosaa käsittelee etuuskäsittelijät. Alle 10 000 asukkaan kunnistakin lähes 50 prosenttia ilmoitti etuuskäsittelyn osuuden olevan yli kaksi kolmasosaa hakemuksista ja yli 20 000 asukkaan kunnista jo noin 80 prosenttia oli tätä mieltä. Täydentävän toimeentulotuen kohdalla etuuskäsittelyn osuus kasvaa kuntakoon kasvaessa. Yleisintä täydentävän toimeentulotuen käsitteleminen etuuskäsittelijän toimesta on suurimmissa kunnissa (45 %).

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu nykyisin pääsääntöisesti kirjallisen tai sähköisen hakemuksen perusteella tehtyihin päätöksiin (taulukko 3). 78 prosenttia kyselyn kattaneiden kuntien väestöstä asuu kunnassa, joissa

yli 70 prosenttia kaikista toimeentulotukihakemuksista käsitellään kirjallisten tai sähköisten hakemusten perusteella. Toimeentulotukea vuonna 2012 saaneita kotitalouksia tarkasteltaessa osuus nousee 82 prosenttiin. Niissä vastausten kattamissa kunnissa, joissa kirjallisen käsittelyn osuus oli pienempi kuin 70 prosenttia asui 22 prosenttia väestöstä ja 18 prosenttia toimeentulotukea saaneista kotitalouksista.

Toimeentulotuen hakemuksiin ei pääsääntöisesti tarvitse tehdä lisäselvityspyynnöitä. Yli kahdessa kolmasosassa vastausten kattamista kunnista lisäselvityspyynnöitä tehdään alle 20 prosenttiin hakemuksista.

### Toimeentulotukityön tekemisen tavat

Kyselyn tulosten perusteella toimeentulotukityö järjestetään kunnissa kolmella erilaisella tavalla: hallinnollisesti aikuissosiaalityöstä eriytettynä, yhdessä aikuissosiaalityön

**Taulukko 2. Etuuskäsittelijöiden osuudet kaikista ja täydentävän toimeentulotuen hakemuksista kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa**

Yli kaksi kolmasosaa alueemme ...	Täysin samaa mieltä %	Täysin eri mieltä %	Eos %	Yhteensä lkm
<b>kaikista toimeentulotukihakemuksista käsittelee etuuskäsittelijä</b>	<b>52,8</b>	<b>43,6</b>	<b>3,6</b>	<b>250</b>
alle 10 000	47,7	49,7	2,7	149
10 000–20 000	39,1	54,3	6,5	46
20 000–50 000	77,1	17,1	5,7	35
yli 50 000	80,0	20,0	0,0	20
<b>täydentävän toimeentulotuen hakemuksista käsittelee etuuskäsittelijä</b>	<b>31,7</b>	<b>64,3</b>	<b>4,0</b>	<b>249</b>
alle 10 000	29,7	66,9	3,4	148
10 000–20 000	30,4	67,4	2,2	46
20 000–50 000	34,3	62,9	2,9	35
yli 50 000	45,0	40,0	15,0	20

**Taulukko 3. Kirjallisen ja sähköisen hakumenettelyn osuus kaikista toimeentulotukihakemuksista, % vastaukset kattaneissa kunnissa (n = 248)**

Vastausvaihtoehdot	Väestömäärä 31.12.2012	Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet 2012	Osuus väestöstä 2012 %	Osuus toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 2012 %
90–100 %	1 252 020	55 313	24,7	24,4
80–90 %	948 188	43 543	18,7	19,2
70–80%	1 722 452	86 743	34,0	38,2
< 70 %	1 140 087	41 327	22,5	18,2
Kaikki yht.	5 062 747	226 926	100,0	100,0

kanssa tai sosiaalityövetoisesti. Hallinnollisesti eriytetyssä mallissa etuuskäsittely toimii itsenäisesti omana yksikkönään ja aikuissosiaalityö omanaan. Etuuskäsittely-yksikössä etuuskäsittelijöiden työtä on ohjaamassa sosiaalialan ammattilaisia ja etuuskäsittelijät tekevät myös harkintaa sisältäviä päätöksiä kunnan sisäisten ohjeiden (mm. kohtuullinen vuokrataso) tai aikuissosiaalityön tekemien kirjallisten sosiaalityön tai taloudellisen tuen suunnitelmien avulla (esim. perusosan alentaminen).

Toinen toimeentulotukityön järjestämistapa on aikuissosi-

aalityön sisälle rakennettu malli, jossa etuuskäsittelytiimi tai etuuskäsittelijät toimivat hallinnollisesti samassa yksikössä kuin aikuissosiaalityö (tai esim. elinkaarimallissa lapsi- ja perhetyön sisällä). Tämä malli jakautuu edelleen kahtia sellaisiin kuntiin, joissa etuuskäsittely toteutetaan hyvin itsenäisesti aikuissosiaalityön sisälle rakennetussa etuuskäsittely-yksikössä ja kuntiin, joissa on enemmän aikuissosiaalityön ja etuuskäsittelyn välistä vuorovaikutusta. Ensimmäinen tapa on pitkälti samantyyppinen kuin hallinnollisesti eriytetty malli, kun taas toisessa tavassa aikuissosiaalityön sisällä toimii erilaisia moniammatillisia tiimejä



tai etuuskäsittelijä – sosiaalialan ammattilainen -työpareja. Toimeentulotuki on enemmän sidoksissa aikuissosiaalityöhön kuin eriytetymmissä vaihtoehdoissa.

Kummassakin näistä malleista myös sosiaalialan ammattilaiset tekevät toimeentulotukipäätöksiä, mutta valtaosasta erityisesti perustoimeentulotukipäätöksiä vastaavat etuuskäsittelijät. Etuuskäsittelijät myöntävät soveltuvin osin myös osan täydentävästä toimeentulotuesta kunnan sisäisen ohjeistuksen, sosiaalialan ammattilaisen konsultoinnin tai sosiaalityön suunnitelman perusteella. Nämä kaksi mallia näyttävät kattavan suurimman osan väestöstä ja toimeentulotukea saavista kotitalouksista ja ovat käytössä kaikissa yli 20 000 asukkaan kunnissa ja työkäytännöiltään vakiintuneilla yhteistoiminta-alueilla. Toimeentulotuen kirjallinen hakumenettely on näissä kunnissa yleisin asiointitapa.

Kolmas toimeentulotukityön järjestämistapa on perinteisempi ja sitä toteutetaan pääasiassa alle 10 000 asukkaan kunnissa, mutta joissain määrin myös 10 000–20 000 asukkaan kunnissa. Siinä toimeentulotuen päätöksenteosta ja käsittelystä vastaavat ensisijaisesti sosiaalityöntekijät. Näissäkin kunnissa voi olla sosiaaliohjaajia, etuuskäsittelijöitä tai toimistosihiteereitä työn tukena, mutta päävastuu toimeentulotuen myöntämisestä vaikuttaa olevan sosiaalityöntekijöillä. Näissä kunnissa asuu selkeästi pienempi osuus väestöstä ja toimeentulotukea saaneista kotitalouksista kuin kunnissa, joissa toimeentulotukea myöntävät pääosin etuuskäsittelijät.

Toimeentulotuen myöntäminen on osa myös muuta sosiaalityötä tekevien työntekijöiden työtä. Tällöin toimeentulotuen myöntäminen painottuu toimeentulotuen käyttöön sosiaalityön välineenä tai täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämiseen erityisin perustein. Eniten toimeentulotuen myöntämiseen ja harkintaan liittyvää työtä oman työnsä osana tekevät lastensuojelun työntekijät.

**Valtaosa väestöstä asuu kunnissa, joissa toimeentulotukityö on täysin tai osittain eriytetty aikuissosiaalityöstä tai sitä tekevät pääosin etuuskäsittelijät, joilla ei lähtökohtaisesti ole sosiaalialan ammatillista koulutusta. Reilu neljännes väestöstä asuu sellaisessa kunnassa, jossa eriytyminen on toteutettu myös hallinnollisesti. Myös aikuissosiaalityön sisällä toteutetuissa työnjakomalleissa merkittävän osan toimeentulotukityöstä tekevät etuuskäsittelijät.**

**Toimeentulotukea haetaan pääsääntöisesti kirjallisen hakemuksen perusteella. Kyselyn vastaukset kattaneissa kunnissa vajaan 80 prosenttia väestöstä asuu sellaisessa kunnassa, jossa toimeentulotukea haettiin yli 70 prosenttisesti kirjallisen hakumenettelyn kautta.**

**Perustoimeentulotuen ja osittain myös täydentävän tuen myöntäminen näyttää kaikissa kuntakokoluokissa osin siirtyneen tai olevan siirtymässä omaksi eriy-**

**tetyksi toiminnakseen ja kirjallisen hakumenettelyn osuus on kasvussa. Myös sosiaalialan ammattilaiset osallistuvat yleisesti kirjallisten hakemusten käsitteilyyn.**

## Asiakkaat ja tuen tarpeet

Toimeentulotukityön asiakkaiden yleisimmiksi tuen tarpeiksi vastaajat ilmoittivat taloudellisen tuen tarpeen ja ensisijaisten etuuksien riittämättömän tason tai niiden odottamisen. Toimeentulotukityön asiakkaiden tuen tarpeina esiintyivät vastauksissa yleisesti myös työttömyys, asumismenot tai muu asumisen tuki sekä velkaantuminen.

Aikuissosiaalityön asiakkaiden tuen tarpeiksi ilmoitettiin yleisimminkin päihteisiin liittyvät tuen tarpeet, jotka esiintyivät vain harvoissa toimeentulotukityöhön liittyvissä vastauksissa. Muita tuen tarpeita olivat taloudellisen tuen tarve ja talouden hallinta sekä työttömyys, jotka olivat yleisiä myös toimeentulotukityössä. Toimeentulotukityössä talouteen liittyvät maininnat olivat kuitenkin selkeästi yleisempiä ja sisällöltään erilaisia kuin aikuissosiaalityössä. Aikuissosiaalityössä vastaukset painottuivat talouden hallintaan ja suunnitteluun. Toimeentulotukityön keskiössä taas oli rahallisen etuuden hakeminen ja tarve. Työttömyys oli selvästi yleisempi tuen tarve aikuissosiaalityössä kuin toimeentulotukityössä.

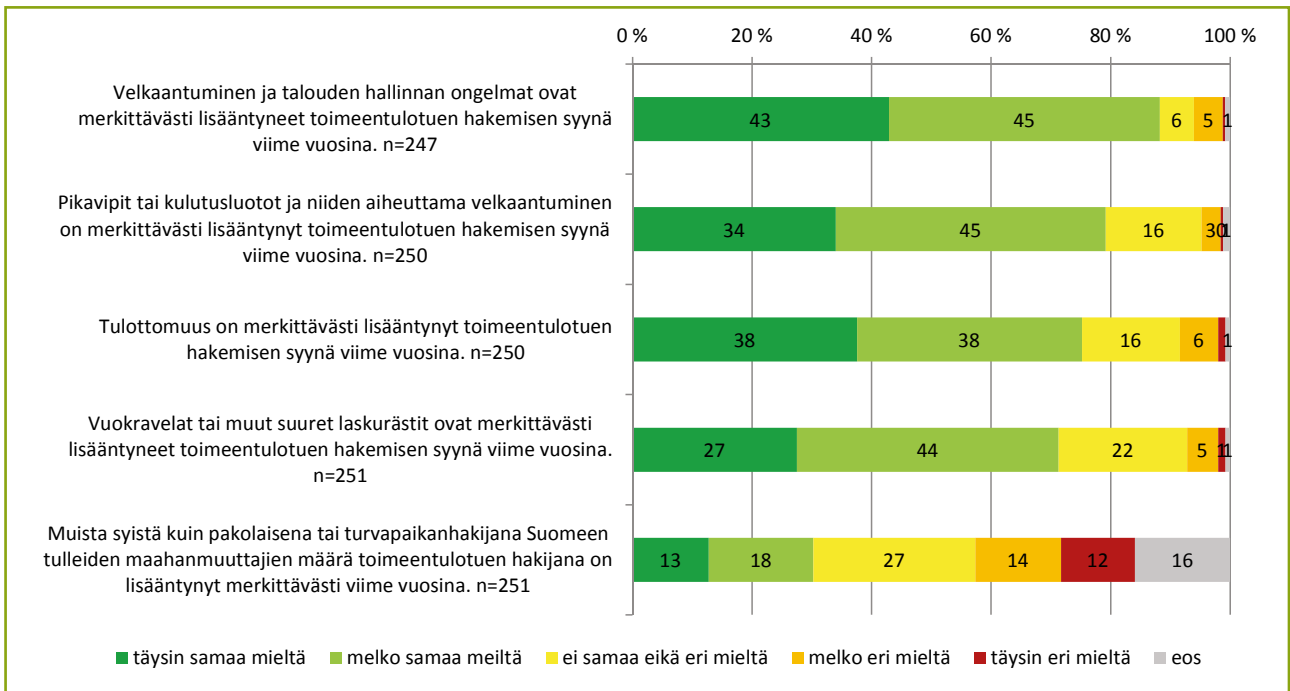
Elämänhallinnan tukeminen nousi aikuissosiaalityössä merkittäväksi tuen tarpeeksi, kun toimeentulotukityössä elämänhallintaan liittyvät ongelmat mainittiin vain harvoin. Selvästi suurempi osuus aikuissosiaalityötä käsitelleistä vastauksista sisälsi myös mainintoja mielenterveyteen tai terveyteen liittyvistä tuen tarpeista kuin toimeentulotukityössä.

## Asiakkuuksien muutokset

Toimeentulotuen asiakkuuksien syitä ja asiakaskunnassa tapahtuneita muutoksia selvitettiin erilaisten väittämien avulla.

Velkaantuminen ja erilaiset talouden hallinnan ongelmat näyttävät vastausten perusteella voimakkaasti yleistyneen toimeentulotuen hakemisen syynä viimeisinä vuosina (88 % täysin tai melko samaa mieltä). Vuokravelkoihin ja muihin suuriin laskurästeihin liittyvän väittämän kohdalla vastaava luku oli 71 prosenttia. Pikavippien ja kulutusluottojen aiheuttaman velkaantumisen nähtiin myös olevan kasvussa. 79 prosenttia arvioi pikavippien aiheuttaman velkaantumisen lisääntyneen merkittävästi viime vuosina. Vastaukset kattaneiden kuntien näkemyksen mukaan myös tulottomuus toimeentulotuen hakemisen syynä on merkittävästi lisääntynyt viime vuosina (76 % täysin tai melko samaa mieltä).

*Väittämä Muista syistä kuin pakolaisena tai turvapaikanhakijana tulleiden maahanmuuttajien määrä toimeentulotuen hakijana on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina*



Kuvio 7. Toimeentulotuen hakemisen arvioidut muutokset, % vastaukset kattaneissa kunnissa

jakoi kuntien mielipiteitä eniten. Väittämään myös vastattiin kaikkein useimmin ”ei osaa sanoa”. Maahanmuuttoon liittyvien vastausten suuri hajonta kertonee siitä, että maahanmuuttajien osalta tilanteet vaihtelevat alueittain.

Kyselyssä oli myös väittämiä, joissa vastaajilta pyydettiin näkemystä siitä, ovatko päihde- tai mielenterveysongelmat lisääntyneet merkittävästi toimeentulotuen hakemisen syynä. Kummankin väittämän kohdalla mielipiteiden hajonta oli suhteellisen suurta, mutta suurempi osa vastanneista kunnista oli väitteiden kanssa enemmän samaa kuin eri mieltä. Toisaalta neutraalisti suhtautuvien osuus oli erityisesti päihdeongelmien kohdalla selkeästi suurin (46 %). Mielenterveyshäiriöstä kärsivien asiakkaiden määrän nähtiin kasvaneen voimakkaammin kuin päihdeongelmista kärsivien. Vastaajat täydensivät avovastauksissa väittämissä ilmaisemiaan näkemyksiä. Avovastauksissa

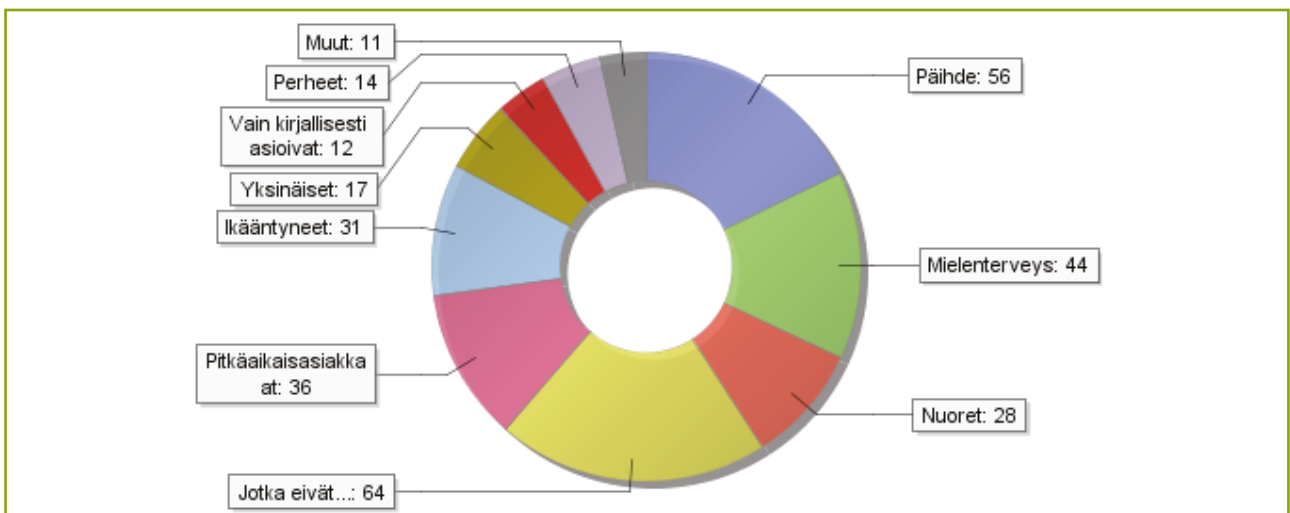
erityisesti nuorten lisääntyneet sekä päihde- että mielenterveysongelmat nousivat voimakkaasti esille.

*Päihde- ja mielenterveysongelmia on alueellamme keskimääräistä enemmän. Erityisesti nuorilla on merkittävästi lisääntynyt paniikki- ja ahdistushäiriöt sekä lääkkeiden käyttö.*

*Nuorten osuus on huomattavasti lisääntynyt viime vuosina. Päihdeongelmat ovat vaikeutuneet (huumeet). Moni-ongelmallisuus on lisääntynyt edelleen.*

### Sosiaalityön ulkopuolelle jäävät asiakkaat

Suunnitelmallisen aikuissosiaalityön ulkopuolelle jääviä asiakasryhmiä kartoitettiin avokysymyksellä. Vastausten sisältö luokiteltiin Text Mining -ohjelmalla vastauksissa yleisimmin esiintyneiden sanojen, sanaparien tai -ryhmien perusteella. Luokittelun tulos on esitetty kuviossa 8.



Kuvio 8. Suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle jäävät asiakasryhmät, vastausten lkm = 160

Kuviossa yleisimmäksi luokaksi nimettiin ns. *Jotka eivät*-luokka. Tähän luokkaan liitettiin sellaiset maininnat, joissa vastaajien näkemyksen mukaan asiakkaan oma toiminta aiheutti ulkopuolelle jäämisen. Luokkaan liitetyt maininnat olivat yleisimmin seuraavanlaisia:

”

*Ilman omaa motivaatiota olevat*

*Nuoret, jotka eivät suostu yhteistyöhön*

*Asiakkaat, jotka eivät saavu paikalle varatuista ajoista huolimatta*

*Sosiaalitoimea välttelevät asiakkaat, jotka eivät sitoudu mihinkään toimenpiteeseen*

Vastausten perusteella näyttää siltä, että asiakkaiden on ensin sitouduttava viranomaisen tarjoamaan yhteistyöhön ja tunnistettava oma tuen tarpeensa, ennen kuin hänen elämänsä tukeminen suunnitelmallisen sosiaalityön keinoin on mahdollista. Suunnitelmallinen aikuissosiaalityö näyttää keskittyvän sosiaalitoimiston sisälle tai erilaisiin viranomaisympäristöihin. Jos asiakas ei sinne tule, ei häntä myöskään kyetä suunnitelmallisesti tukemaan.

Suunnitelmallisen aikuissosiaalityön ulkopuolelle näyttäsivät helposti jäävän erilaisista päihdeongelmista kärsivät asiakkaat. Maininnoissa oli usein lisäämäänä ”*vaikea*” tai ”*nuori*” tai sellainen ”*joka ei sitoudu*”. Päihdeongelma mainittiin yleensä itsenäisenä, ei yhdessä mielenterveysongelmien kanssa. Mielenterveyskuntoutujien jääminen suunnitelmallisen aikuissosiaalityön ulkopuolelle oli maininnoissa kolmanneksi yleisintä. Vaikuttaa siltä, että mielenterveyskuntoutajat asiakkaina yleensä hoitavat laskunsa ja asioivat ’kiltisti’. Tästä syystä erilaisista mielenterveyshäiriöistä kärsivät eivät ilmeisesti nykykäytännöissä tule näkyviksi aikuissosiaalityön tarpeessa olevina asiakkaina. Osittain heidän arjen tuestaan huolehtivat myös erilaiset mielen-terveys- tai asumispalvelut, joten heitä ei ehkä tästäkään syystä nähdä ensisijaisena aikuissosiaalityön kohderyhmänä, vaikka aikuissosiaalityöllä on vastuu mm. työllistymisen tukemiseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen liittyvistä palveluista.

Ilmeisesti osa mielenterveyskuntoutujista sijoittuu myös nuoria käsitelleiden mainintojen sisälle. Nuorten kohdalla oli yleisimmin kyse erittelemättömästä *Jotka eivät*-ilmiöstä. Nuoret eivät tunnu sitoutuvan asiakkuuteen ja pitkäjänteiseen työskentelyyn, ja osin heillä nähtiin olevan myös vaikeita tai kasaantuneita mielenterveys- tai päihdeongelmia. Ikääntyneiden henkilöiden ulkopuolelle jäämisen syynä vaikuttaa olevan asiointi pelkäästään tuloköyhyyden vuoksi. Tämän ryhmän kohdalla tuloköyhyys syntyy usein suurista terveydenhuollon kustannuksista ja se voi takuueläkkeen tason vuoksi olla ajoittaista, mutta toistuvaa.

Perheet-luokassa ulkopuolelle jäanti näyttää johtuvan siitä, että heidän sosiaalityönsä hoidetaan osaksi perhepalveluissa tai lastensuojelussa tai asioinnin nähtiin johtuvan ensisijaisten etuuksien vajeesta. Perheet, joilla ei ole erityisiä näkyviä ongelmia, eivät näytä valikoituvan aikuissosiaalityön asiakkaiksi. Aikuissosiaalityössä tehdään

korostuneesti yksilökohtaista työtä. Perheiden kohdalla sosiaalihuollon asiakkuudessa on siis ensisijaisesti kyse tuloköyhyydestä, joka tässä kohderyhmässä keskittyy ensisijaisten etuuksien alhaisuuteen ja asumiskustannuksiin.

Vastaajat perustelivat asiakasryhmien ulkopuolelle jäantiä yleisimmin resurssipulalla. He kokivat, että käytettävissä olevat resurssit eivät mahdollista suunnitelmallista ja pitkäjänteistä työskentelyä kaikkien asiakkaiden kanssa. On pakko priorisoida. Sosiaalityön palvelut kohdistetaan niihin, joilla jo on useita kasautuneita ongelmia.

*Sosiaalityöhön pääsevien tilanne on hyvä, mutta kynnyksille on valitettavan korkealle noussut. Asiakkuuteen pääsyyn ei enää riitä vain yksi haaste tai ongelma (esim. pitkäaikaistyöttömyys) vaan se edellyttää monien ongelmien kasautumista tai kriisiytymistä. Kelkka pitäisi saada kääntymään ehkäisevään työhön, mutta se on vaikeaa ilman merkittävää resurssien lisäämistä.*

*Resurssipula voi aiheuttaa sen, että ns. äänekkäät asiakkaat saavat palvelua muita helpommin.*

*Työn priorisointi estää paneutumista kaikkien asiakkaiden tilanteisiin.*

”

**Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityössä asiakasprofiilit ovat osin samanlaisia ja osin erilaisia. Samanlaisuus kertonee selvityksessä käytetyn jaottelun osittaisesta keinoetokaisuudesta. Asiakasprofiilien erilaisuudesta taas kertoo se, että toimeentulotukityön asiakkaiden tuen tarpeita kuvataan yksinkertaisemmiksi ja rahan myöntämiseen keskittyviksi. Aikuissosiaalityön asiakkaiden tuen tarpeet taas ovat usein kasautuneita ja pitkittyneitä elämänhallintaan laajemmin liittyviä tarpeita.**

**Toimeentulotukea hakevien asiakkuuksien syissä arvioidaan tapahtuneen jonkin verran muutoksia viimeisten vuosien aikana, joista velkaantumisen ja pikavippien aiheuttamien talouden hallinnan ongelmien lisääntyminen sekä tulottomuus ovat selkeästi merkittävimpiä.**

**Helpoimmin varsinaisen sosiaalityön ulkopuolelle näyttävät jäävän päihde- ja mielenterveyskuntoutajat. Lisäksi sosiaalityön asiakkuuteen pääseminen ja siellä pysyminen näyttää vaativan asiakkailta omaehtoista sitoutumista tarjolla olevaan palveluun. Mikäli asiakkaalla ei ole motivaatiota, sitoutumiskykyä tai hän ei itse toimi aloitteellisesti, asiakas saattaa jäädä helposti vaille sosiaalialan ammattilaisten palveluja.**

## Toimeentulotuen ja sosiaalityön yhteys

Toimeentulotuessa ei ole käytössä valtakunnallista yhteistä hakemuslomaketta, vaan kunnat ovat pääsääntöisesti itsenäisesti laatineet käytössään olevat lomakkeet.



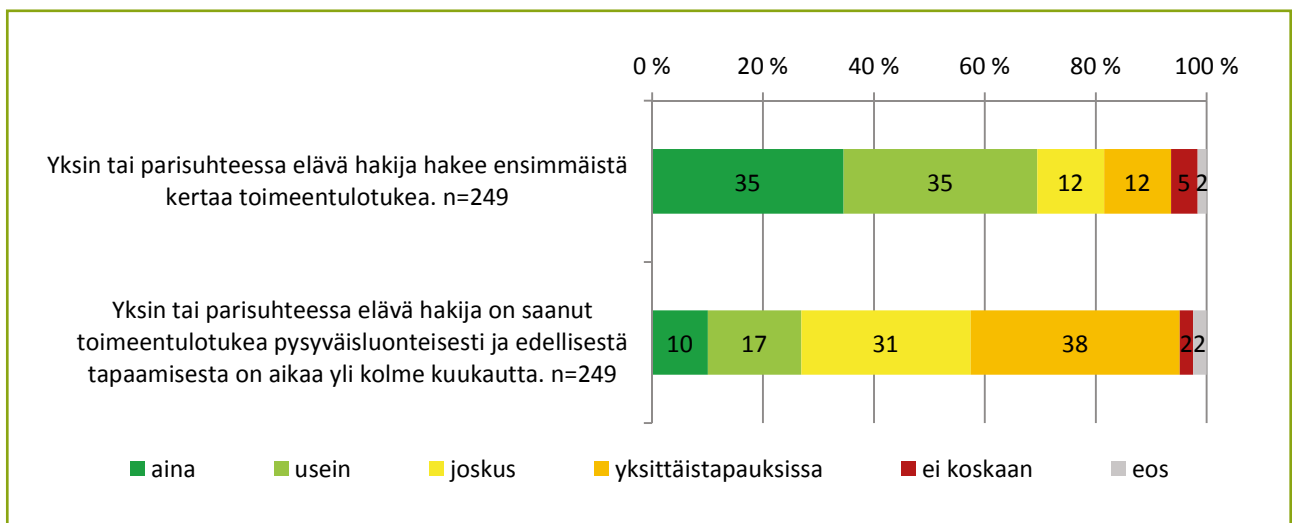
Käsittelyaikatakuulla (1412/1997 14a §) pyritään turvaamaan myös asiakkaan mahdollisuutta keskustella sosiaalialan ammattilaisen kanssa. Reilulla kahdella kolmasosalla vastaukset kattaneista kunnista asiakkailla oli toimeentulotuen hakemuslomakkeessa mahdollisuus pyytää sosiaalialan ammattilaisen yhteydenottoa tai ajanvarausta. Vajaa kolmannes ilmoitti, että tätä mahdollisuutta ei ole. Henkilökohtainen asiointimahdollisuus oli yleisimmin turvattu puhelinajoilla, erilaisilla päivystysratkaisuilla tai siten, että hakijalle varattiin aika hänen jättäessään hakemusta henkilökohtaisesti.

Kyselyn tulosten perusteella toimeentulotuen hakijoiden henkilökohtaiseen asiointiin panostetaan erityisesti asiakkuuden alkuvaiheessa. Toimeentulotukiasiakkuuden pitkittyessä henkilökohtaisen asiointin osuus kyselyn kunnissa laski voimakkaasti. Esimerkiksi yksin tai parisuhteessa asuva hakija tavattiin asiakkuuden alussa aina tai usein 70 prosentissa vastaukset kattaneista kunnista. Asiakkuuden pitkittyessä noin kolmen kuukauden välein tapahtuvia tapaamisia ilmoitti järjestävänsä enää 27 prosenttia kunnista

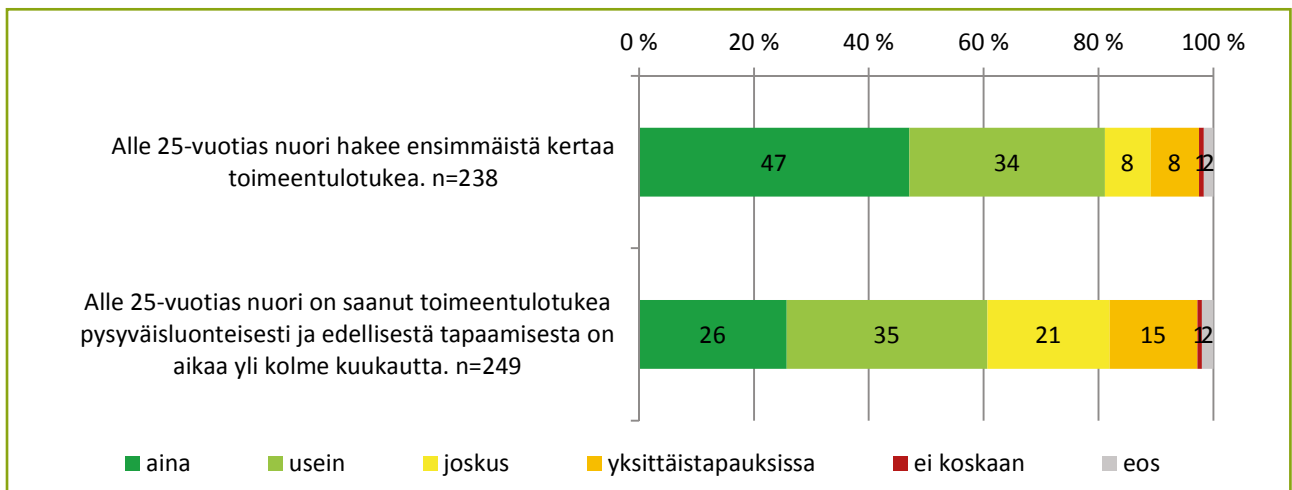
(kuvio 9). Perheellisten kohdalla kehitys ei ollut aivan yhtä voimakasta.

Kunnissa priorisoidaan nuoria toimeentulotuen hakijoina niin lyhyemmissä kuin pidemmissäkin asiakkuuksissa. Nuoretkin näyttävät siirtyvän kirjalliseen hakumenettelyyn asiakkuuden pitkittyessä, mutta henkilökohtainen asiointi vähintään kolmen kuukauden välein on silti pääsääntö yli puolessa kyselyn kunnista (aina ja usein vastausten osuus 61 %) (kuvio 10).

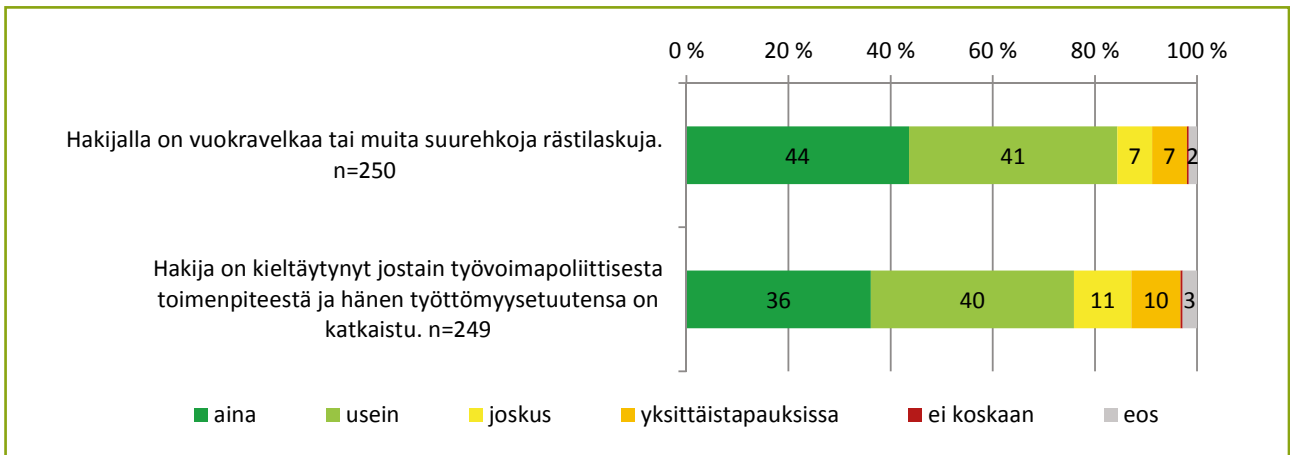
Henkilökohtaisesti sosiaalihuollon ammattilaisen luona toimeentulotukiasiaa näytetään käsiteltävän yleisimmin silloin kuin taloustilanne on jo solmussa tai kun asiakas ei ole toiminut jonkin velvoittavan normin mukaisesti. Ylivoimaisesti yleisimmin vastaajat arvioivat toimeentulotukiasiaa käsiteltävän ajanvarauksella silloin, kun hakijalla on vuokravelkaa tai muita rästilaskuja (aina tai usein vastausten osuus 85 %). Toiseksi yleisimmin ajanvaraukseen päädytään, kun asiakas on kieltäytynyt jostain työvoimapolitiisesta toimenpiteestä (aina tai usein vastausten osuus



Kuvio 9. Toimeentulotukiasian käsittely sosiaalialan ammattilaisen ajanvarauksella, yksin tai parisuhteessa olevan hakija, % vastaukset kattaneissa kunnissa



Kuvio 10. Toimeentulotukiasian käsittely sosiaalialan ammattilaisen ajanvarauksella, alle 25-vuotias nuori, % vastaukset kattaneissa kunnissa



Kuvio 11. Toimeentulokiasian käsittely sosiaalialan ammattilaisen ajanvarauksella eri tilanteissa, % vastaukset kattaneissa kunnissa

76 %) (kuvio 11). Ensimmäisessä tilanteessa päätöksenteko edellyttää todennäköisesti harkintaa ja täydentävän tai ehkäisevän tuen käyttöä (1412/1997 7c § ja 13 §) ja toisessa mahdollista toimeentulokilain mukaista perusosan alentamista ja siihen liittyvää suunnitelman tekoa (1412/1997 10 §).

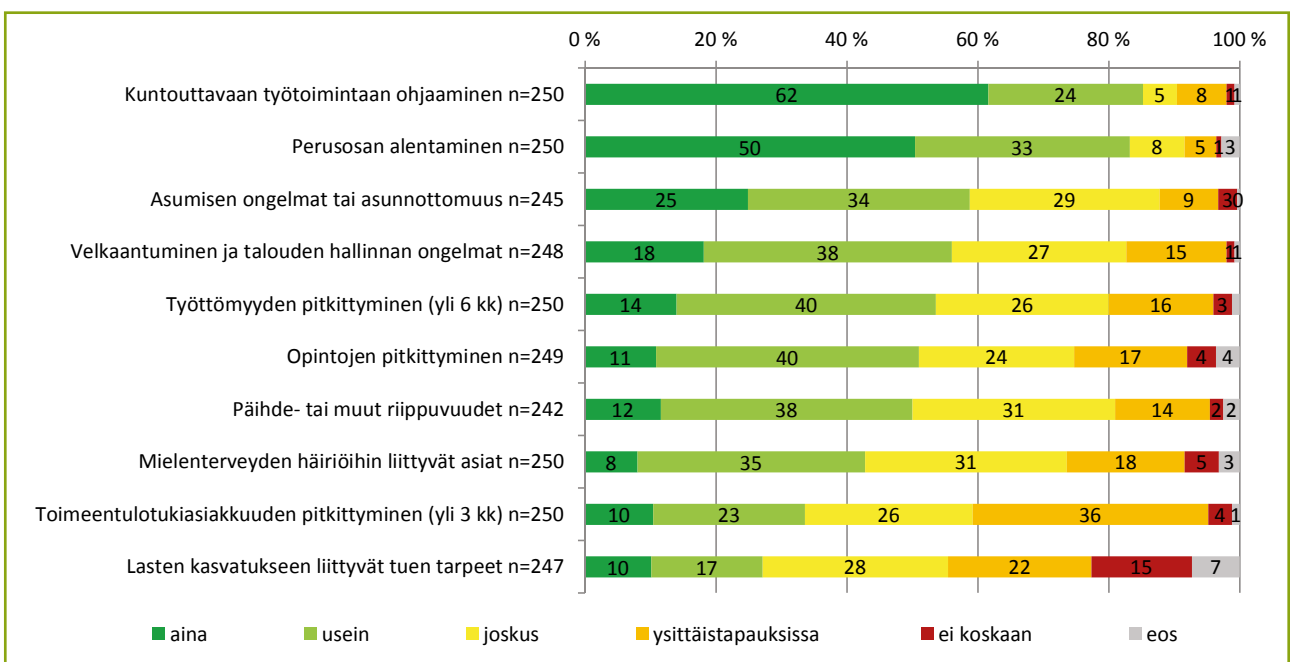
Yleisenä syynä tapaamisten harvatahtisuuteen lienee asiakkaan taloudellisen tilanteen pysyvyys. Toimeentulotuen nykyisen etuusluonteen vuoksi, toimeentulotukihakemus pystytään käsittelemään kirjallisen hakemuksen perusteella ilman henkilökohtaista tapaamista, ellei asiakkaan elämäntilanteesta alkuarvioinnin, hakemuksen tai oman yhteydenoton perusteella ilmene erityistä sosiaalityön tarvetta. Kyselyn kuntien näkemykset antavat viitteitä siitä, että nykyinen aikuissosiaalityö keskittyy enemmän korjaavaan kuin ennaltaehkäisevään työhön. Lisäksi tuloksen voi arvioida kertovan siitä, että suuri osa toimeentulotukea

pitkään tai pysyvästi hakevista henkilöistä tapaa sosiaalialan ammattilaista harvoin.

### Aikuissosiaalityön suunnitelmat

Selvityksen perusteella varsinaisten erillisten sosiaalityön suunnitelmien laadinnassa noudatetaan ensisijaisesti lain kirjainta.

Selkeästi yleisimmin suunnitelma laaditaan silloin, kun asiakas ohjataan kuntouttavaan työtoimintaan (aina tai usein vastausten osuus 86 %) tai asiakkaan perusosaa alennetaan (aina tai usein vastausten osuus 83 %). Kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuminen edellyttää aktiivisuussuunnitelman laadintaa (189/2001 5 §). Toimeentulokilaisissa taas on säädetty, että perusosaa alennettaessa on mahdollisuuksien mukaan aina laadittava suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi (10 §).



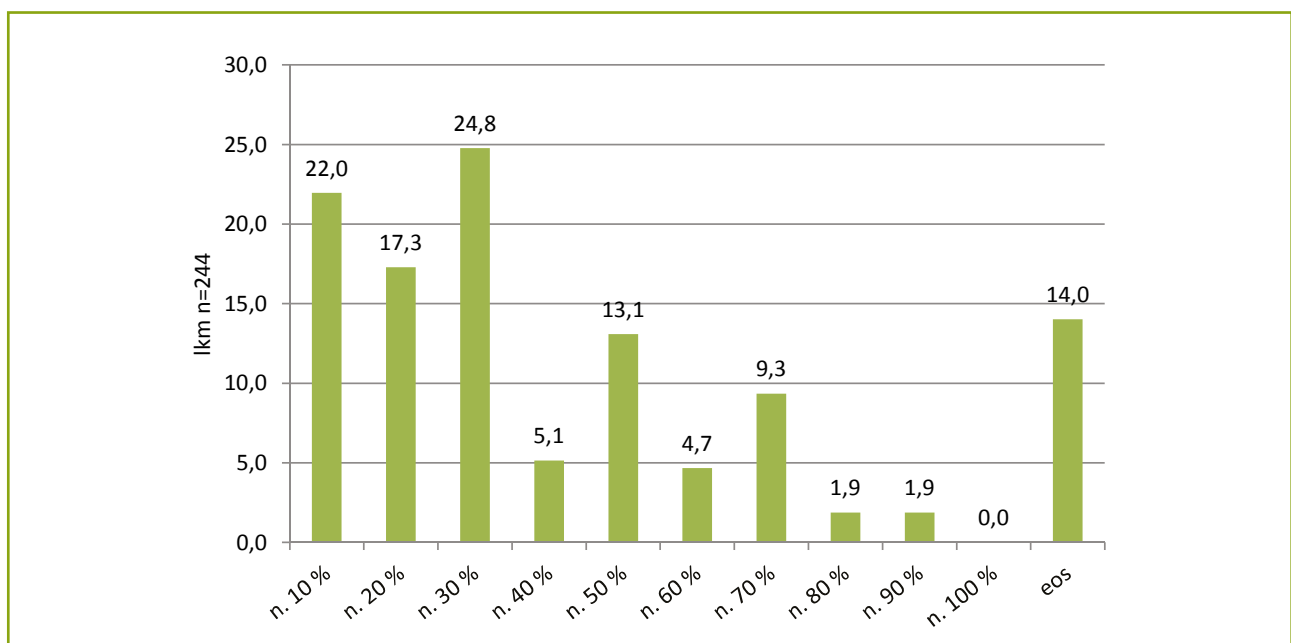
Kuvio 12. Sosiaalityön suunnitelman laatimiseen johtavat tekijät, % vastaukset kattaneissa kunnissa

Kuvion 12 jakaumat vahvistavat näkemystä, että toimeentulotukiasiakkuuden pitkittyminen sinällään ei vielä ole suunnitelmallisen sosiaalityön peruste. Ainoastaan joka kolmannessa vastaukset kattaneista kunnista toimeentulotukiasiakkuuden venyminen yli kolmen kuukauden johtaa aina tai usein sosiaalityön suunnitelman laatimiseen. Työttömyyden ja opintojen pitkittymisen, velkaantumisen ja asumiseen liittyvien pulmien arvioidaan johtavan sosiaalityön suunnitelman laatimiseen suurin piirtein yhtä yleisesti (aina ja usein vastausten osuus 51–59 %).

Hieman yllättävää on, että päihde- ja muiden riippuvuuksiin sekä mielenterveyden häiriöihin liittyvissä tilanteissa suunnitelma laaditaan suhteellisen harvoin. Selityksenä lienee se, että näissä tilanteissa toimitaan ainakin osittain tiiviissä yhteistyössä muiden toimijoiden, kuten mielenter-

veyspalvelujen tai päihdehoitoyksiköiden kanssa, jolloin siellä mahdollisesti laadittu suunnitelma korvaa aikuissosiaalityössä tehtävän suunnitelman. Lasten kasvatukseen liittyvistä tuen tarpeista taas laadittaneen suunnitelmia ensisijaisesti lastensuojelussa tai aikuissosiaalityöstä erillään olevissa lasten ja perheiden palveluissa.

Kokonaisuutena toimeentulotuen asiakkaiden suunnitelmien ajan tasalla pitäminen näyttää niukkojen resurssien vuoksi haasteelliselta ja niiden laadinta suhteellisen harvinaiselta vastaukset kattaneissa kunnissa. Toisaalta monissa kunnissa oli kehitetty aikuissosiaalityön sisältöjä sekä otettu käyttöön uusia työmenetelmiä. Näissä kunnissa suunnitelmien tekeminen sekä päivittäminen vaikutti säännölliseltä ja suunnitelmiin kirjattuja tavoitteita myös seurattiin ja arvioitiin.



Kuvio 13. Toimeentulotuen asiakkaiden ajan tasalla olevien sosiaalityön suunnitelmien osuudet, % vastaukset kattaneissa kunnissa

Kuvion 13 mukaan toimeentulotuen asiakkailla ei pääsääntöisesti ole voimassa olevaa sosiaalityön suunnitelmaa, johon hänelle tarjotut palvelut perustuvat. Lähes kahdessa kolmasosassa kyselyn kunnista arvioitiin ajan tasalla olevien suunnitelmien osuudeksi 30 prosenttia tai vähemmän.

Sosiaalityöhön näyttää liittyvän voimakas perinne, jossa suunnitelma kirjataan osaksi toimeentulotuen päätöksiä tai ne ovat suullisia sopimuksia asiakkaan ja työntekijän välillä, joita tarkennetaan ja läpikäydään asiakasta tavattaessa. Tapa tehdä työtä ja vastaajien kuvailema resurssien vähyys eivät näytä tukevan asiakassuunnitelmien kirjallista dokumentointia ja laadintaa. Tämä asettaa haasteita tehdyn työn vaikuttavuuden arvioimiselle ja kehittämiselle. Suunnitelmien määrää pohdittaessa on kuitenkin huomioitava, että aikuissosiaalityön palvelut ovat laajentuneet sosiaalitoimistoista mm. työvoiman palvelukeskuksiin, joissa tehdään merkittäviä määriä esim. aktiivisuussuunnitelmia

yhteistyössä työhallinnon henkilöstön kanssa.

*Perustamme monelta osin jo muualla tehtyyn suunnitelmaan. Vältetään päällekkäistä työtä.*

*Varsinaisia asiakas- tai palvelusuunnitelmia laaditaan todella vähän. Perusosan alentamisen yhteydessä tehdään aina lyhyt suunnitelma (päätökseen), lisäksi laaditaan aktiivisuussuunnitelmia ja vuodessa muutamia huostaanotetun lapsen vanhemmille laadittavia suunnitelmia.*

*Asiakkailemme tehdään runsaasti aktiivisuussuunnitelmia työvoimaviranomaisten kanssa. Muutoinkin tehdään suunnitelmallista sosiaalityötä, mutta toistaiseksi ei ole laadittu varsinaisia kirjalliseen muotoon tehtyjä sosiaalityön suunnitelmia. Palvelusuunnitelmia esim. mt-kuntoutujille on tehty.*

*Suunnitelmat pääsääntöisesti suullisia, kirjallisten määrä vähäinen.*



Toimeentulotuen myöntämisen ja sosiaalityön välinen yhteys näyttää selvityksen perusteella olevan erityisesti suuremmissa kunnissa satunnainen, katkoksellinen ja löyhä. Toimeentulotuen hakijoihin kohdistuva sosiaalityö on ensisijaisesti korjaavaa työtä sen jälkeen, kun asiakkaan alkuvaiheen kartoitus on tehty. Jos toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen asiat sujuvat tasaisesti, tulot eivät katkeile, asiakaskotitaloudella ei ole näkyvää velkaa tai talouden hallinnan ongelmia, henkilöllä tai perheellä ei arvioida olevan tarvetta säännölliseen henkilökohtaiseen asiointiin sosiaalialan ammattilaisen kanssa. Etuuskäsittelijät toimivat usein portinvartijoina sosiaalialan ammattilaisen ajanvaraukselle pääsystä havainnoidessaan asiakkaita heidän jättäessään kirjallista hakemustaan, vastatessaan asiakkaiden ajanvarauspyyntöihin tai käsitellessään kirjallisia hakemuksia. Toimeentulotuesta näyttää muodostuneen perusturvaetuuksiin rinnastuva etuus, jolla on oikeus täydentää tulojaan, jos vain hoitaa laskunsa ja työvoimapolitiittiset velvoitteensa.

Varsinaisten sosiaalityön suunnitelmien laatiminen näyttää keskittyvän ensisijaisesti lain kirjaimen noudattamiseen. Parhaiten toteutuvat aktivointisuunnitelmien laadinta sekä perusosan alentamiseen liittyvä suunnitelman teko. Muuten suunnitelmat ovat yleisimmin asiakkaan ja työntekijän välillä solmittuja sopimuksia, joita dokumentoidaan osittain toimeentulotuen päätöksissä. Pääasiassa suunnitelmiksi arvioitavia sopimuksia tehdään ainoastaan suullisesti ja niiden toteutumista seurataan asiakkaan ja työntekijän välisissä kohtaamisissa. Työtapa asettaa haasteita työn vaikuttavuuden arvioimiselle ja kehittämiselle.

## Aikuissosiaalityön palvelut

Asiakkaan tuen tarpeisiin parhaiten vastaavien palvelujen vastausten luokittelussa käytettiin apuna Text Mining -ohjelmaa aiemmin sivulla 7 esitetyllä tavalla. Luokittelun tulos on esitetty kuviossa 14.

Vastauksissa oli eniten mainintoja erilaisista työhön ohjaavista palveluista. Lisäksi kuvioon muodostui erikseen luokka *Kuntouttava työtoiminta*. Työhön ohjaavat palvelut ja kuntouttava työtoiminta luokiteltiin erikseen, koska kuntouttava työtoiminta oli myös vastauksissa erotettu muista työhön ohjaavista palveluista. Työhön ohjaaviin palveluihin luettiin mm. aktivointi/aktivointisuunnittelu, TYP-toiminta, erilaiset työllistämishankkeet sekä muu kunnassa toteutettava työllistymisen tuki. Työllistymisen tukeminen näyttää palvelujen tasolla olevan selkeästi nykyisen aikuissosiaalityön painopistealue ja näiden palvelujen nähtiin vastaavan asiakkaiden tarpeita hyvin. Mainintojen suuri määrä kertonee kuntien vastuun merkittävästä kasvusta pitkään työttömänä olleiden henkilöiden palveluista. Seuraavassa esimerkkejä *Työhön ohjaavien palvelujen* maininnoista:

*Työvoiman palvelukeskuksen palvelut*

*Erlainen yhteistyö etenkin TE-toimiston kanssa koulutuksen/työllistymisen edistämiseen liittyen*

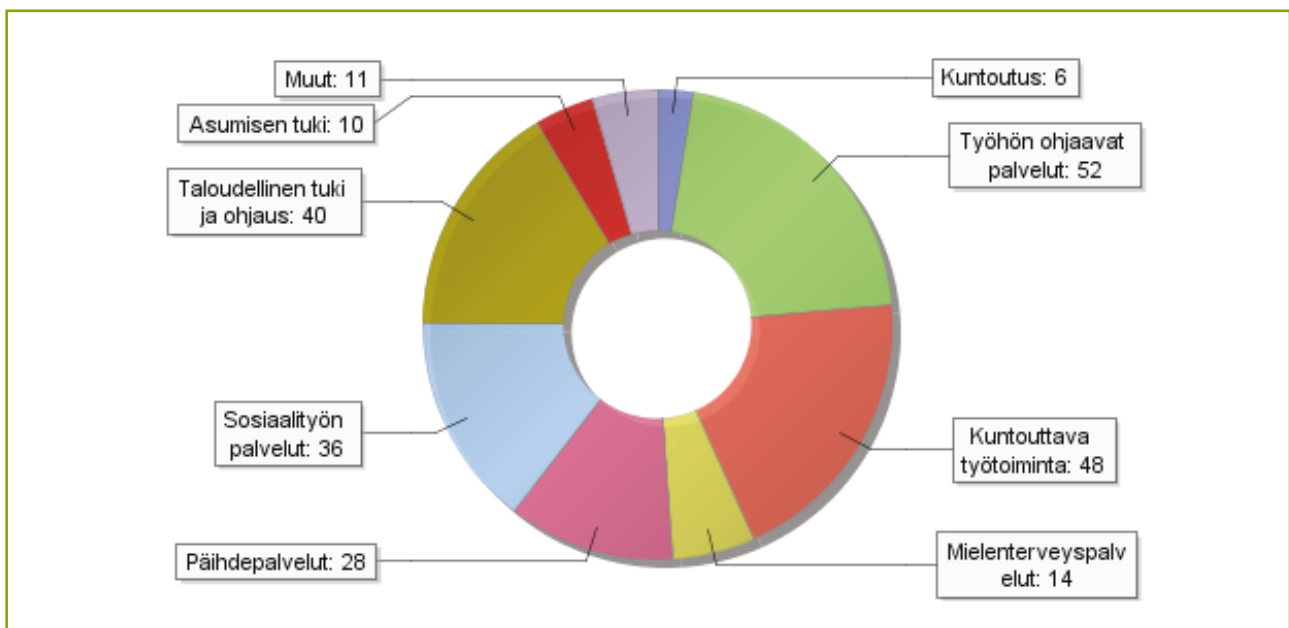
*Aktivointisuunnitelmat työvoimatoimiston kanssa*

*Kuntakokeiluhanke*

*Pitkäaikaistyöttömien palveluohjaus*

*Työkykyselvityksikön palvelut*

Päihde- ja mielenterveyspalveluihin liittyvät maininnat erottuivat vastauksissa omina luokkina. Niille ei vastauksissa annettu selittäviä lisämääreitä, joiden perusteella olisi voinut päätellä, millaisia palveluja vastaajat ensisijai-



Kuvio 14. Aikuissosiaalityön tuen tarpeisiin parhaiten vastaavat palvelut, vastausten lkm = 147

sesti näkivät asiakkaidensa tarvitsevan. Perussosiaalityön palvelu sekä useissa vastauksissa toimeentulotukityöksi nimetty taloudellinen tuki ja ohjaus nähtiin myös asiakkaiden tuen tarpeita vastaavina palveluina. Seuraavassa on esitelty yleisimpiä esimerkkejä *Sosiaalityön palvelut* -luokkaan luetuista maininnoista:



*Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien antama asiakkaiden monimuotoisten elämänongelmien käsittely ja siihen liittyvä tuki*

*Sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan palvelut*

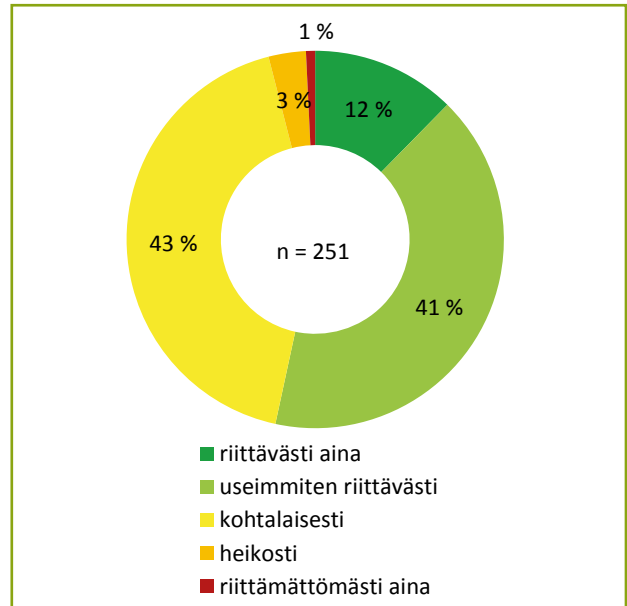
*Aikuissosiaalityön yksikön palvelut (sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien, palveluohjaajien ja etuuskäsittelyn toimistosihtereiden palvelut)*

*Taloudellisen tuen ja ohjauksen* -luokka sisälsi mainintoja niin toimeentulotuesta, sosiaalisesta luototuksesta kuin talous- ja velkaneuvonnasta. Luokkaan *Asumisen tuki* luettiin mainintoja erilaisista asumispalveluista tai asumisneuvonnasta. Luokassa *Muut* oli muutama maininta yhteistyypillisistä palveluista, kuten asukastalo ja lähiötoiminta, mutta pääosa vastauksista oli muotoa ”*en osaa sanoa*” tai tyhjiä vastauksia.

### Palvelujen riittävyys

Aikuissosiaalityön palvelujen riittävyys näyttää kyselyn perusteella vaihtelevan eri alueilla voimakkaasti. Yli puolessa vastaukset kattaneista kunnista arvioitiin, että aikuissosiaalityön palveluja oli alueella saatavissa aina tai useimmiten riittävästi. Toisaalta 43 prosentissa palveluja arvioitiin olevan tarjolla vain kohtalaisesti. Heikosti tai riittämättömästi aina palveluja oli tarjolla neljässä prosentissa kuntia. Tarkastelujaksona käytettiin vuotta 2013.

Väestötarkastelussa *aina* ja *useimmiten riittävästi* -vastanneiden kuntien alueella asui 37 prosenttia vastanneiden kuntien väestöstä ja 36 prosenttia toimeentulotukea vuonna

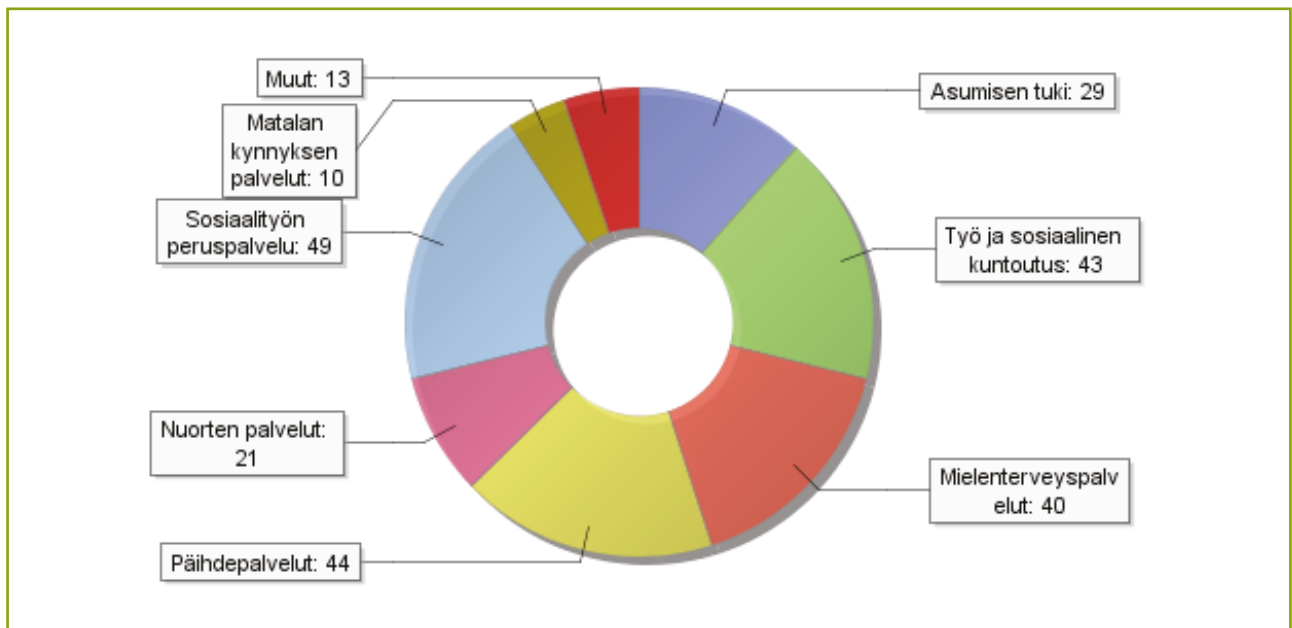


Kuvio 15. Aikuissosiaalityön palvelujen riittävyys, % vastaukset kattaneissa kunnissa

na 2012 saaneista kotitalouksista. *Kohtalaisesti*, *heikosti* tai *riittämättömästi aina* -valintoihin sijoittuvissa kunnissa taas asui 63 prosenttia vastanneiden kuntien väestöstä ja 64 prosenttia toimeentulotukea vuonna 2012 saaneista kotitalouksista. Väestön sekä toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrän perusteella arvioiden aikuissosiaalityön palveluja on saatavilla korkeintaan kohtalaisesti.

### Palvelujen puutteet

Palvelujen riittävyttä selvitettiin vielä kysymällä, mistä palveluista kunnilla oli mahdollisesti ollut pulaa tai millaisia palveluja tarvittaisiin lisää. Kysymys oli avokysymys, joten vastaukset luokiteltiin Text Mining -ohjelmalla vastaavasti kuin edellä sivulla 7 on esitetty. Luokittelun tulos on esitetty kuviossa 16.



Kuvio 16. Aikuissosiaalityön palvelut, joista on pulaa tai joita kunnissa tarvittaisiin lisää, vastausten lkm = 156



Vastauksissa kaivattiin yleisimmin lisää resursseja sosiaalitoimen peruspalveluun, mikä toistaa eri puolilla kyselyä esiin nousutta teemaa. Lisäksi esille nousi mielenterveys- ja päihdepalvelujen sekä työllistymiseen tai sosiaaliseen kuntoutukseen liittyvien palvelujen lisätarve. Työllistymisen tukemiseen liittyvien mainintojen joukossa oli mukana mainintoja myös sosiaalisen kuntoutuksen palveluista; ei pelkästään kuntouttavasta työtoiminnasta tai aktivoinnista, kuten edellä esitetyissä asiakkaan tuen tarpeisiin parhaiten vastaavissa palveluissa



*Sosiaalisen kuntoutuksen toimintoja*

*Sosiaalista kuntoutumista ja vaihtoehtoja, esim. työpajatyypistä toimintaa*

*Sosiaalisen kuntoutuksen palvelut*

*Kuntouttavan, tavoitteellisen toiminnan muotoja.*

Nuoret olivat vastauksissa ainoa selkeästi omaksi luokakseen erottuva kohderyhmä, jolle toivottiin lisää juuri heille sopivia ja räätälöityjä palveluja. Tällaisiksi palveluiksi nimettiin mm. asumisohjaus, arjen tukemiseen keskittyvät palvelut ja tukihenkilötoiminta. Asumisen palvelut esiintyivät yleisemminkin vastauksissa suhteellisen usein. Näissä maininnoissa oli usein kyse kotona asumisen tukipalveluista tai palveluasumisesta. Tämän kysymyksen vastauksissa nousivat ensimmäistä kertaa esiin ns. matalan kynnyksen palvelut. Niillä tarkoitettiin useimmiten päivätoimintatyypisiä palveluja eri kohderyhmille.



*Päivätoiminta/kohtaamispaikka esim. syrjäytyneille asiakkaille*

*Päihdeongelmaisten päivätoiminta, nuorten starttipajatoiminta*

*Mielenterveyskuntoutujien ym. ryhmien päivätoimintaa tarvitaan lisää*

Aikuissosiaalityön asiakkaiden tuen tarpeisiin näyttävät parhaiten vastaavan erilaiset työllistymisen edistämiseen liittyvät palvelut sekä kuntouttava työtoiminta. Näitä palveluita kaivataan myös eniten lisää ja niiden saatavuudessa koetaan olevan eniten puutteita. Päihde- ja mielenterveyspalvelujen sekä erilaisten matalan kynnyksen palvelujen koetaan myös vastaavan asiakkaiden tuen tarpeisiin hyvin. Myös niiden saatavuudessa nähdään olevan puutteita ja kehittämisen tarvetta. Vastauksissa korostuu peruspalveluissa käytössä olevien resurssien rajallisuus. Vastaukset

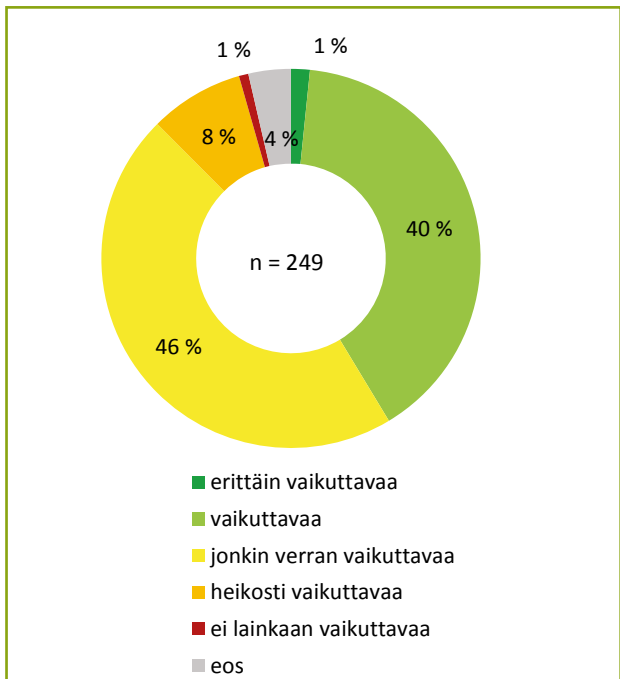
kattaneissa kunnissa koettiin laajasti, että perustyoissa ei ole riittävästi resursseja asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi.

Aikuissosiaalityön palvelujen riittävyys eri alueilla arvioidaan painottuneesti kohtalaiseksi tai sitä heikommaksi. Niissä kunnissa, joissa palvelujen riittävyys arvioitiin kohtalaiseksi tai sitä heikommaksi, asuu lähes kaksi kolmasosaa kyselyn kattaman alueen väestöstä ja toimeentulotukea saaneista kotitalouksista.

### Aikuissosiaalityön vaikuttavuus

Oman työn vaikuttavuutta arvioitiin suhteellisen positiivisesti. Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden yleisin kritiikki kohdistui riittämättömiin resursseihin sekä siihen, että uusia työtapoja ja vaikuttavuuden mittaamiseen käytettäviä menetelmiä ei ole pystytty ottamaan riittävässä määrin käyttöön ja hyödyntämään (kuvio 17).

Kuntakoon perusteella tarkasteltuna (taulukko 4) kriittisimmin oman työnsä vaikuttavuutta arvioivat suuret kunnat, joista 70 prosenttia arvioi, että heidän toteuttamansa aikuissosiaalityö oli vain jonkin verran vaikuttavaa.



Kuvio 17. Suunnitelmallisen aikuissosiaalityön arvioitu vaikuttavuus, % vastaukset kattaneissa kunnissa

Taulukko 4. Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arviot kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa

	Erittäin vaikuttavaa	Vaikuttavaa	Jonkin verran vaikuttavaa	Heikosti vaikuttavaa	Ei lainkaan vaikuttavaa	Eos	Yhteensä lkm
yhteensä, %	1,6	39,8	46,2	8,0	0,8	3,6	249
alle 10 000	0,7	40,9	45,6	7,4	0,7	4,7	149
10 000–20 000	0,0	46,7	42,2	8,9	2,2	0,0	45
20 000–50 000	8,6	37,1	40,0	8,6	0,0	5,7	35
yli 50 000	0,0	20,0	70,0	10,0	0,0	0,0	20

20 000–50 000 sekä 10 000–20 000 asukkaan kunnissa yli 45 prosenttia arvioi työnsä vähintään vaikuttavaksi. Alle 10 000 asukkaan kunnissa vastaava luku oli 41 prosenttia. Vaikuttavuuden arviot siis vaihtelevat kuntakoon mukaan. 10 000–20 000 asukkaan kunnissa aikuissosiaalityön vaikuttavuutta arvioitiin myönteisimmin ja yli 50 000 asukkaan kunnissa vaikuttavuutta pidettiin selvästi heikoimpana.

### Aikuissosiaalityön kehittäminen

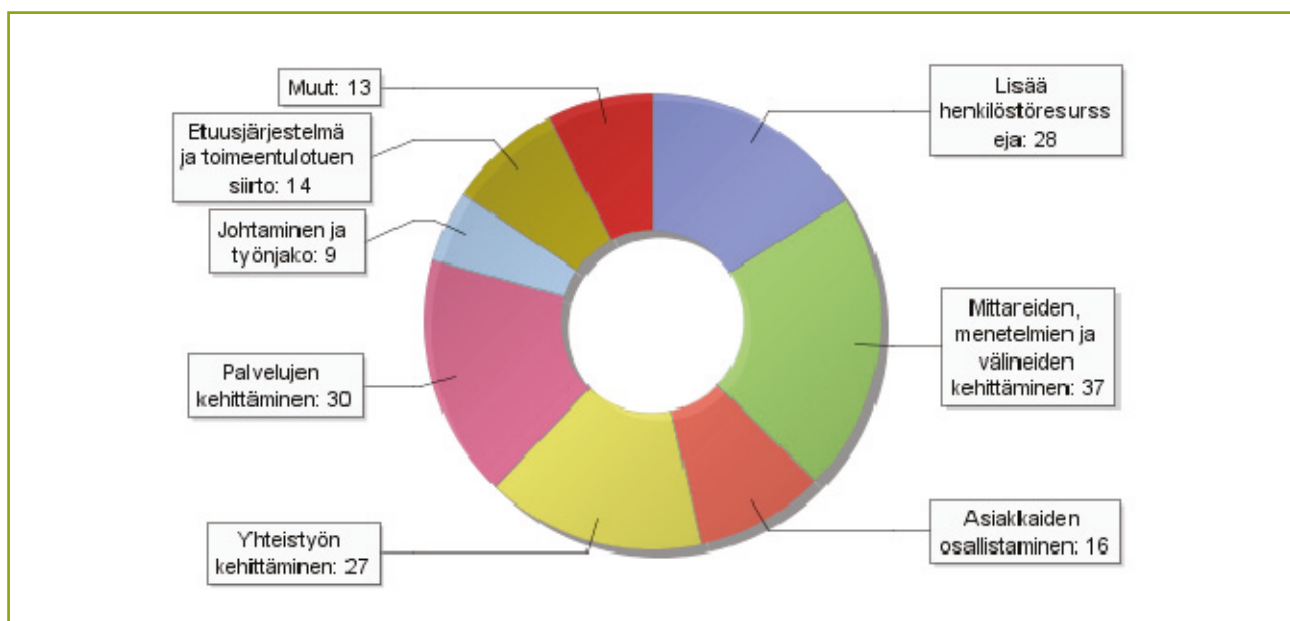
Vastaajat kertoivat laajasti, miten aikuissosiaalityön vaikuttavuutta ja käytäntöjä voitaisiin ja tulisi kehittää. Vastaukset luokiteltiin Text Mining -ohjelmalla vastaavasti kuin aiemmin on jo esitetty (s. 7). Luokittelun tulokset on esitetty kuviossa 18.

Kaksi yleisintä vastauksista erottuvaa luokkaa olivat *Mittarien, menetelmien ja välineiden kehittäminen* sekä *Palvelujen kehittäminen*. Yleisimmin kaivattiin nimenomaisesti aikuissosiaalityöhön kehitettyjä vaikuttavuuden mittaamisen menetelmiä, joilla pystyttäisiin osoittamaan myös muita kuin esim. työllistymis- tai asiakkuudesta poistumiseen liittyviä numeerisia vaikutuksia. Toiseksi yleisimmin mainittiin palvelujen kehittäminen. Näissä vastauksissa kuvailtiin usein tarvittavia uudenlaisia matalan kynnyksen palveluja sekä asiakkaiden osallistamista palvelujen kehittämiseen. Myös tämän kysymyksen vastauksissa mainittiin usein resurssien puute kehittämisen kohteena. Vastauksissa oli lisäksi runsaasti mainintoja monialaisen yhteistyön kehittämisestä ja tarvittavasta panostuksesta yhteistyön lisäämiseen eri toimijoiden kanssa. Seuraava lainaus kuvaa yhteistyön kehittämisen näkökulmia hyvin.

*Aikuissosiaalityötä tulisi vastaisuudessa kehittää yhä voimakkaammin nuorille, nuorille aikuisille ja muille väestöryhmille suunnattuna yhä monimutkaistuviin sosiaalisiin ongelmiin tukea antavana palveluna. Se toisi työhön sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien osaamisen sekä taustaorganisaatioiden ja yhteistyöverkostojen pitkäjänteisen tuen ja tätä kautta toiminnan vaikuttavuuden. Tätä vaikuttavuutta on vaikea saavuttaa esimerkiksi helposti irrallisiksi jäävillä etsivän nuorisotyön tai muilla projekteilla. Uskon, että parempi vaikuttavuus saavutettaisiin, mikäli nämä resurssit liitettäisiin aikuissosiaalityöhön ja siihen liittyvien uusien työtapojen ja toimintamallien kehittämiseen.*

Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arviot vaihtelevat kuntakoon mukaan. Yli 50 000 asukkaan kunnissa vaikuttavuutta pidetään heikoimpana.

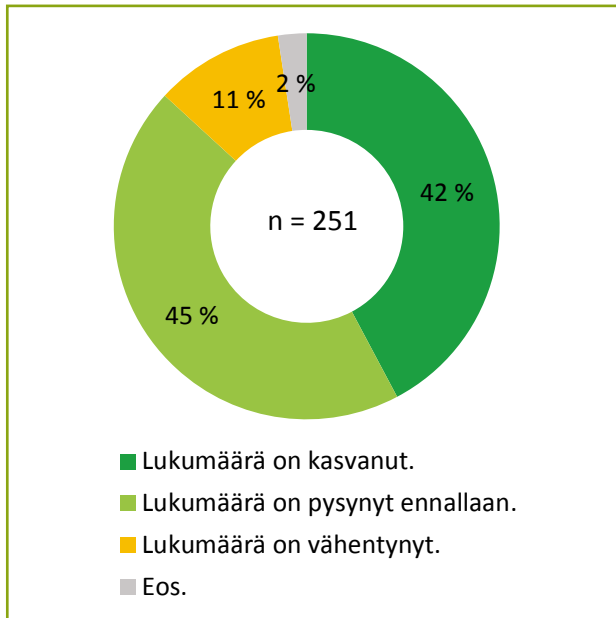
Aikuissosiaalityön suunnitelmallisuus ja vaikuttavuuden seurantatavat näyttävät olevan vasta kehittymässä. Oman työn vaikuttavuuden yleisin kritiikki kohdistui riittämättömiin resursseihin sekä siihen, että uusia työtapoja sekä vaikuttavuuden mittaamisen menetelmiä ei ole tai niitä ei ole pystytty ottamaan käyttöön ja hyödyntämään. Vastaajat esittivät resurssiratkaisuksi yhteistyön lisäämistä eri toimijoiden kesken sekä toimeentulotuen siirtoa Kelan vastuulle tai ensisijaisten etuuksien ja viimesijaisen toimeentulotuen välisen tasoeron palauttamista tarkoituksenmukaiseksi. Tulosten perusteella aikuissosiaalityön kehittämisessä nimenomaan vaikuttavien työmenetelmien ja työn sisällöllisiä tuloksia osoittavien mittarien kehittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.



Kuvio 18. Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden ja käytäntöjen kehittämisen keinot, vastaajien lkm = 131

## Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön resurssit

Henkilöstöresurssien kehitystä toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityössä käsiteltiin työntekijämäärien lukumäärään, eri työntekijäryhmien välisten suhteiden sekä hakemusten lukumäärien muutoksiin kohdistuneilla kysymyksillä. Muutosten arvioinnin aikajanana oli viimeiset viisi vuotta (2009–2013).



Kuvio 19. Arviot työntekijäresurssien muutoksesta toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityössä 2009–2013, % vastaukset kattaneissa kunnissa

Aikuissosiaalityön ja toimeentulotukityön resurssit vaikuttavat kunnissa olevan varsin vakiintuneella tasolla ja jopa kasvaneet. 42 prosentissa vastaukset kattaneista kunnista resurssit olivat lisääntyneet, 45 prosentissa pysyneet ennallaan ja 11 prosentissa niiden ilmoitettiin vähentyneen. Vastaajien laajasti eri puolilla kyselyä esiin nostama resurssien puute tai vähäys ei siis selity sillä, että työntekijäre-

surssit olisivat merkittävästi vähentyneet.

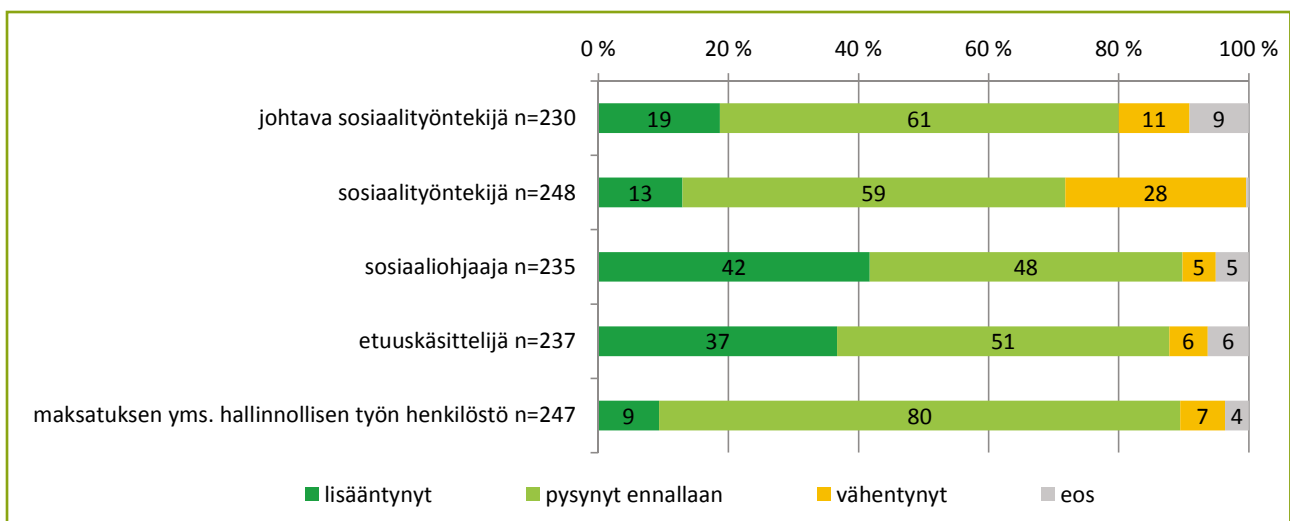
Tuloksista tehdyssä kuntakokovertailussa yli 50 000 asukkaan kunnista ainoastaan yksi ilmoitti käytettävissä olevien henkilöstöresurssien pienentyneen. Resurssien kasvamisesta ilmoitti 60 prosenttia suurimmista kunnista. 10 000–20 000 asukkaan kunnista resurssien vähentymisestä ilmoitti 13 prosenttia, 20 000–50 000 asukkaan ja alle 10 000 asukkaan kunnista reilut 10 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista.

Samana tarkasteluajanjaksona toimeentulotukihakemusten lukumäärä näyttää kasvaneen suhteellisen voimakkaasti. Vain 14 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista ilmoitti, että hakemusten määrä oli vähentynyt. Kuntakoon perusteella kolme neljäsosaa yli 50 000 asukkaan kunnista ilmoitti, että hakemusmäärät olivat lisääntyneet. 20 000–50 000 56 prosenttia ja 10 000–20 000 asukkaan kunnista 53 prosenttia ilmoitti hakemusmäärien kasvaneen. Pienissä alle 10 000 asukkaan kunnissa hakemusten määrä oli kasvanut 43 prosentissa vastaukset kattaneista kunnista.

Toimeentulotukihakemusten lukumäärän kasvu näyttää olevan voimakkainta suurimmissa kunnissa, mutta on merkittävää myös pienemmissä kunnissa. Hakemusten määrän kasvu vaikuttaa suuremmalta kuin tilastoissa ilmenevä toimeentulotuen asiakasmäärien kasvu. Asiakasmäärät ovat vuodesta 2009 lukien pysyneet lähes ennallaan. Toisaalta vuosien 2008–2009 välillä koettiin suuri asiakaskotitalouksien lukumääräinen nousu. Toimeentulotukea hakeneiden kotitalouksien lukumäärä nousi tuolloin vuodessa lähes 23 000 kotitaloudella eli noin 10 prosentilla (Sotkanet).

## Ammattirakenteen kehitys

Henkilöstöresurssien kehitystä tarkasteltiin myös eri ammattikuntien välillä tapahtuneena muutoksena. Tarkasteluajanjakso oli sama kuin edellä (2009–2013).



Kuvio 20. Arviot toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityötä tekevien ammattiryhmien välisistä muutoksista 2009–2013, % vastaukset kattaneissa kunnissa

Resurssien lisääntyminen on ensisijaisesti kohdistunut sosiaaliohjaajiin ja etuuskäsittelijöihin. Sosiaaliohjaajien ilmoitettiin lisääntyneen 42 prosentissa ja etuuskäsittelijöiden 37 prosentissa vastaukset kattaneista kunnista. Eniten ovat vastaajien ilmoituksen mukaan vähentyneet sosiaalityöntekijät, jotka olivat vähentyneet 28 prosentissa kyselyn kunnista. Maksatuksen henkilöstö on pysynyt eniten ennallaan. Hieman yllättäen johtavien sosiaalityöntekijöiden lukumäärä on noussut noin joka viidennessä vastaukset kattaneista kunnista.

Vastaajat syvensivät edellä esitettyjä arvioita myös avovastauksilla. Vastauksissa kerrottiin, että kuntaliitokset ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen sekä työnkuvien kehittyminen ovat olleet vaikuttamassa ammattiryhmien välisten suhteiden ja eri ryhmiä edustavien henkilöstömäärien kehitykseen. Työvoiman palvelukeskukset ja vastuun kasvaminen pitkään työttöminä olleista henkilöistä näyttäisivät tuoneen kuntiin lisää sosiaalialan ammatillisia resursseja, toimeentulotuen käsittelyaikatakuu taas etuuskäsittelijöitä. Seuraavassa esimerkkejä tyypillisimmistä vastauksista:

”

*TYP työntekijäresurssit lisääntyneet, Kuntakokeilu 2012 alkaen, asumisneuvoja (lastensuojelusta siirtynyt sosiaalityöntekijä)*

*Etuuskäsittelijöitä on saatu lisää, kun lakisääteisissä määrärajoissa pysyminen oli vaikeaa. Aikuissosiaalityöhön on saatu johtava sosiaalityöntekijä ja vastaava ohjaaja samalla kun ylempää hallintoa on kevennetty.*

*15 sosiaalityöntekijän vakanssia muutettiin sosiaaliohjaajan vakansseiksi vuoden 2012 alusta lukien.*

*Yhteistoiminta-alue aloittanut v. 2009 alussa, jolloin eri kuntien työntekijöiden tehtäväkuvat tarkennettiin ja niitä on muokattu, sillä lastensuojelun tarve on lisääntynyt, minkä vuoksi nimenomaan sosiaalityöntekijäresurssia siirretty enemmän sinne. Lisäresurssia aikuissosiaalityöhön ei ole saatu.*

*Määrällisesti olemme saaneet lisää resursseja kaikkiin ammattiryhmiin. Suhteellisesti eniten on lisääntynyt erilaisen toimistotyön osuus (mukaan lukien etuuskäsittely). Tällä on pyritty vapauttamaan sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien aikaa suoraan asiakastyöhön.*

**Aikuissosiaali- ja toimeentulotukityön resurssit vaikuttavat kunnissa olevan varsin vakiintuneella tasolla tai jopa kasvaneet. Vastaajien laajasti eri puolilla kyselyä esiin nostama resurssien puute tai vähyyks ei siis selity sillä, että henkilöstöresurssit olisivat merkittävästi vähentyneet. Resurssien lisääntyminen on kohdistunut ensisijaisesti etuuskäsittelijöihin ja sosiaaliohjaajiin. Sosiaalityöntekijöiden määrä taas on vähentynyt.**

**Myös toimeentulotukihakemusten lukumäärän ilmoitettiin samana ajanjaksona lisääntyneen merkittävästi, mikä kuvanee viime vuosina tapahtuneita**

**muutoksia toimeentulotuen luonteessa ja tuen saannin kestossa. Hakemusten määrän lisääntyminen painottuu suurimpiin kuntiin, mutta on yleistä kaikissa kuntakokoluokissa.**

**Kuntaliitokset ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen sekä työnkuvien kehittyminen ovat vaikuttaneet ammattikuntien välisten suhteiden ja eri ammattikuntia edustavien henkilöstömäärien kehitykseen. Työvoiman palvelukeskukset ja vastuun kasvaminen pitkään työttöminä olleista henkilöistä näyttäisivät tuoneen kuntiin lisää sosiaalialan ammatillisia resursseja. Toimeentulotuen käsittelyaikatakuu taas on vaikuttanut etuuskäsittelijöiden määrän kasvuun. Sosiaaliohjaajien määrän lisääntymiseen liittyy sosiaalityöntekijöiden työn kohdistaminen vaativiin sosiaalihuollollisiin tehtäviin, esimerkiksi lastensuojeluun.**

## Toimeentulotuen ja nykykäytäntöjen vaikutuksia

### Toimeentulotuen merkitys asiakkaille

Kuntien näkemyksiä siitä, miten toimeentulotuki itsessään tukee asiakkaiden selviytymistä tai osallisuutta yhteiskunnassa selvitettiin erilaisten väittämien avulla. Väittämät olivat osin samoja, joita Terveyden ja hyvinvoinnin laitos käytti vuonna 2012 tekemässään *Toimeentulotuki 2010-luvulla* -tutkimuksessa (Kuivalainen 2013). Vastaukset eivät anna kovin valoisaa kuvaa pelkän toimeentulotuen mahdollisuuksista vaikuttaa ihmisten tilanteita edistävasti (kuvio 21).

Eniten samaa mieltä oltiin siitä, että toimeentulotuki turvaa asiakkaalle hyvin vähintään välttämättömän toimeentulon. Kaikkiaan 45 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista oli *täysin* tai *melko samaa mieltä* tämän väitteen kanssa. Itsenäisen selviytymisen edistämisen, syrjäytymisen ehkäisyn ja osallisuuden lisäämisen suhteen kunnat taas olivat voittopuolisesti *melko* tai *täysin eri mieltä* annettujen väittämien kanssa. Yleisimmin eri mieltä oltiin siitä, että toimeentulotuella pystyttäisiin merkittävästi lisäämään asiakkaan osallisuutta yhteiskunnassa. Tämän väitteen kanssa eri mieltä oli 77 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista.

Toimeentulotuen ja toimeentulotukityön vaikuttavuutta vastaajat kuvasivat avovastauksissa mm. seuraavasti:

*Asiakkaita jää pitkäaikaisesti ttt:n varaan ja ttt:sta on tullut osalle asiakkaista pysyvä ensisijainen tulo, koska joko asiakkaat eivät saa perusetuuksia KELA:lta tai ne ovat riittämättömän suuria.*

*Toimeentulotuella katetaan muiden etuuksien pienuutta, korkeita asumiskustannuksia. Toimeentulotuella eläminen aiheuttaa syrjäytymistä.*

*Toimeentulotuki on monille todella tärkeä (takaa yhteiskuntarauhaa ja elämisen edellytyksiä), mutta ei es. nuoria*

”

*tai pitkäaikaistyöttömiä ohjaa osallistumaan yhteiskuntaan tarpeeksi. Es. nuoren ei ole kannattavaa lähteä toimeentulotuen jälkeen opiskelemaan. Moni saa passiivista toimeentulotukea.*

*Toimeentulotuesta on muodostunut perusturvan luonteen etuus, eikä se enää ole tilapäistä apua, joksi se alunperin luotiin.*

### Toimeentulotuen ja käytäntöjen merkitys sosiaalityössä

Vastaajat arvioivat toimeentulotukea ja toimeentulotukityön nykykäytäntöjä myös oman työnsä näkökulmasta (kuvio 22).

Toimeentulotukea pidetään yleisesti tärkeänä sosiaalityön välineenä. Kaikkiaan 83 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista oli väittämän kanssa *täysin* tai *melko samaa mieltä* ja yksikään ei ollut *täysin eri mieltä*. Toiseksi eniten oltiin samaa mieltä sen kanssa, että kirjallinen etuuskäsittely tuo lisätilaa varsinaiselle sosiaalityölle. Kaikkiaan 78 prosenttia oli tämän väitteen kanssa *täysin* tai *melko samaa mieltä*. Kunnat luottavat vahvasti, että kirjallinen etuuskäsittely vapauttaa resursseja sosiaalityöhön.

Väittämät *”Toimeentulotuen käsittelyajat ohjaavat sosiaalityön resursseja liikaa toimeentulotukityöhön”* ja *”Toimeentulotukityö vie liian suuren osan käytettävissä olevista aikuissosiaalityön resursseista”* jakoivat vastaajien mielipiteitä enemmän. Ensimmäisen väittämän kanssa oli *täysin* tai *melko samaa mieltä* 59 prosenttia ja toisen kanssa 57 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista. Molempien väittämien kohdalla 26 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista oli *täysin* tai *melko eri mieltä* kummankin väittämän kanssa. Myös väite *”Aikuissosiaalityö keskittyy liikaa rutiinimaiseen päätöksentekoon”* jakoi vastaajien mielipiteitä. *Täysin* tai *melko samaa mieltä* oli 53 prosenttia ja *melko* tai *täysin eri mieltä* 34 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista.

Vastaajat olivat huomattavan kriittisiä, kun kysyttiin heidän

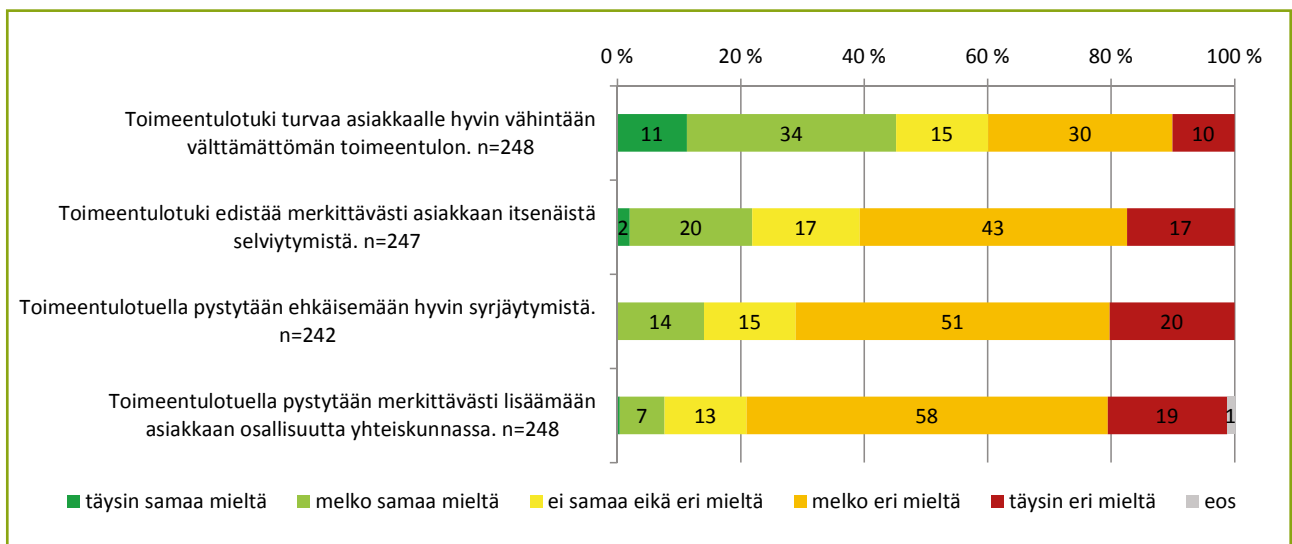
mielipidettään siitä, miten toimeentulotuen rooli nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä vastaa lain tavoitteita. Lähes puolet kunnista suhtautui kriittisesti toimeentulotuen nykyiseen rooliin sosiaaliturvajärjestelmässämme ja vain vajaa kolmannes vastaukset kattaneista kunnista oli *täysin* tai *melko samaa mieltä* esitetyn väittämän kanssa.

Toimeentulotuella pystytään suhteellisen hyvin turvaamaan asiakkaiden välttämättömät elinkustannukset, mutta syrjäytymisen ehkäisemiseen sekä osallisuuden ja yhdenvertaisuuden lisäämiseen sillä nähdään olevan vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa. Kirjalliseen hakumenettelyyn ja erilaisiin etuuskäsittelymalleihin siirtymisen koetaan vapauttavan sosiaalityön resursseja varsinaiseen sosiaalityöhön, mutta toisaalta ilmeisesti toimeentulotuen käsittelyajat ja toimeentulotukityöhön liittyvä laaja harkinnanvaraisuus ohjaa sosiaalialan ammattilaisten resursseja edelleen myös perustoimeentulotuen päätöksentekoon.

### Arviot lainsäädäntömuutosten vaikutuksista

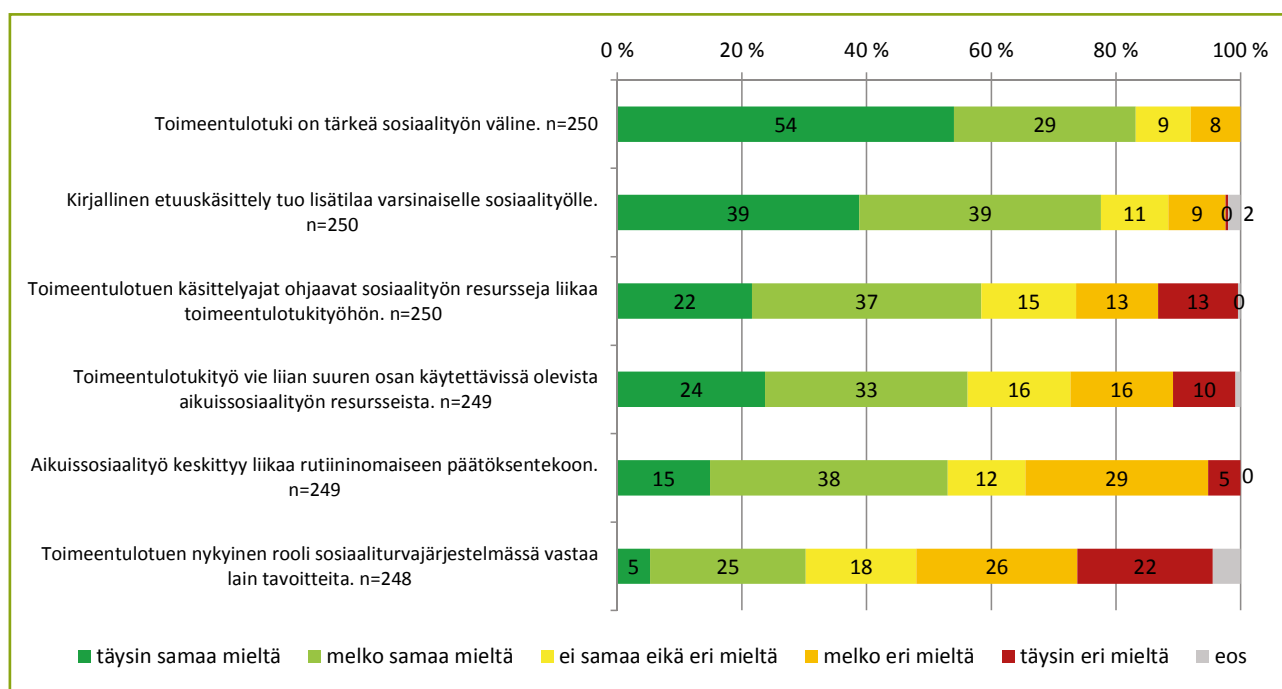
Toimeentulotukilakia on muutettu 2000 -luvulla useita kertoja. Osa muutoksista on ollut pienempiä, mutta selvityksen perusteella osa on ollut hyvinkin merkityksellisiä niin toimeentulotukityön kuin aikuissosiaalityön suuntautumiselle ja käytännöille. Selvityksessä merkityksellisimmiksi lainsäädäntömuutoksiksi erottuivat vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus ja vuonna 2008 säädetty ns. sosiaali- tai palvelutakuu eli toimeentulotukihakemusten ehdottomat käsittelyajat (1412/1997 14a §) (kuvio 23).

Muut lainsäädäntömuutokset eivät vastaajien arvion mukaan olleet yhtä merkittäviä kuin työmarkkinatukiuudistus ja sosiaalitakuu. Toimeentulotuen rakenteen uudistaminen näyttää kuitenkin vastausten valossa voimistaneen ja



Kuvio 21. Kuntien arviot toimeentulotuen merkityksestä asiakkaille, % vastaukset kattaneissa kunnissa





Kuvio 22. Toimeentulotuen ja toimeentulotukityön käytäntöjen merkityksiä, % vastaukset kattaneissa kunnissa

osaltaan tukeneen sosiaalityön ja etuuskäsittelyn erottamista toisistaan. Muutos on siirtänyt perustoimeentulotuen myöntämisen enenevässä määrin etuuskäsittelijöiden vastuulle, eikä sen myöntämisessä pääsääntöisesti käytetä sosiaalialan ammattilaisen yksilökohtaista harkintaa, vaan kunnan yleistä ohjeistusta. Tällä on saattanut olla myös vaikutuksia toimeentulotuen oikeudellistumiseen ja lähentymiseen muiden sosiaaliturvaetuuksien kanssa. Pääasiassa vastaajien näkemykset muutoksesta olivat positiivisia ja sen koettiin mahdollistaneen tarkoituksenmukaisen työnjaon syntymisen. Toimeentulotuen hakuprosessi on muutoksen jälkeen muuttunut merkittävällä tavalla samanlaiseksi kuin Kelan perusturvaetuuksien hakuprosessi.

### Työmarkkinatukiudistuksen vaikutukset

Työmarkkinatukiudistuksessa (HE 164/1997) yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden pitkään työttömänä olleiden perusturva muuttui rahoitettavaksi osittain kuntien varoista. Työmarkkinatukiudistuksen jälkeen kunta on vastannut puolesta niiden 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatuen rahoituksesta, jotka eivät ole työvoimapolitiisissa aktiivitoimissa.

59 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista ilmoitti, että työmarkkinatukiudistus on vaikuttanut paljon heidän alueensa toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityöhön. Tämän lisäksi vielä 25 prosenttia ilmoitti muutoksen vaikuttaneen työhön hieman. Vain 8 prosenttia kunnista ilmoitti, että muutos ei ollut vaikuttanut työhön lainkaan.

Kunnat kertoivat työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksista monin eri tavoin. Vaikutuksissa koettiin olleen sekä positiivisia että negatiivisia piirteitä, mutta muutokset näyttäisivät olleen todella merkittäviä niin aikuissosiaalityön kohdistamisen kuin toimeentulotukityön nykykäytäntöjen

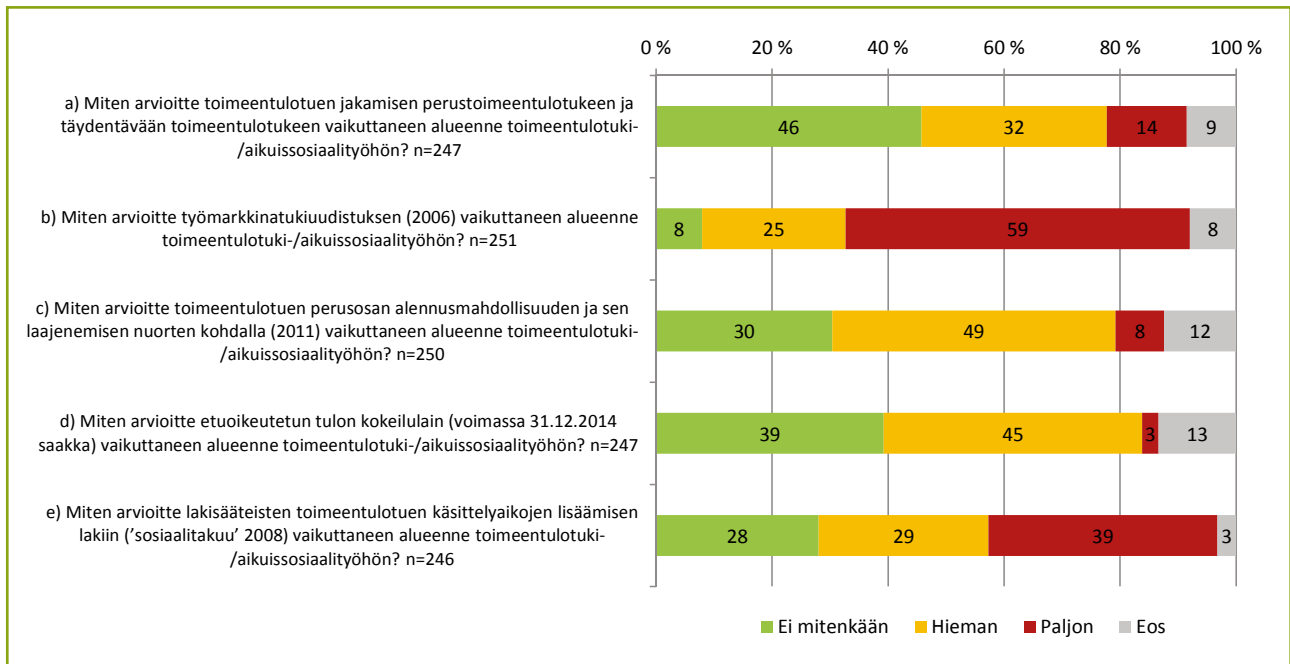
syntymisessä. Vastauksissa korostui kunnan ja TE-hallinnon lisääntynyt yhteistyö ja panostaminen työvoiman palvelukeskusten rakentamiseen. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan paikkojen lisääminen muutoksen myötä on palvelujen tasolla selkeästi merkittävin muutos. Kunnan palveluista kuntouttava työtoiminta on ainoa aktiivipalveluksi luettava palvelu, jolla kunta voi itse vaikuttaa työmarkkinatuen maksuvastuuseen.

Panostaminen aktiivitoimiin ja kuntouttavaan työtoimintaan näyttää kohdistaneen aikuissosiaalityön entistä enemmän pitkään työttömänä olleiden kohderyhmään osittain muiden asiakasryhmien kustannuksella. Vaikutukset näkyvät aikuissosiaalityön resurssien kohdentamisessa, asiakkaiden valikoitumisessa palvelujen piiriin ja palvelujen painopistealueiden valinnassa. Muutoksilla on selkeät yhtymäkohdat raportissa aikaisemmin esiteltyihin ajanvaraukselle pääsyyn, asiakkuuden ulkopuolelle jääviin asiakasryhmiin, asiakassuunnitelmien laadintaan sekä palvelujen tarpeeseen.

Useissa vastauksissa mainittiin merkittäviä yksilöön – mutta myös kunnan kustannuksiin – kohdistuvia vaikutuksia, kuten tulottomuuden kasvu. Työmarkkinatukiudistuksella onkin ollut merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen, koska työmarkkinatuen maksuvastuu on käytännössä kolminkertaistunut vastuun asettamisen jälkeen. Nykyisessä työllisyysilanteessa kunnalla ei näytä olevan riittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa maksuvastuun pienenemiseen omilla toimillaan.

### Sosiaalitakuun vaikutukset

Jos työmarkkinatukiudistuksella arvioitiin olleen merkittäviä vaikutuksia erityisesti aikuissosiaalityön kohdentumiseen ja sisältöön, niin ns. palvelu- tai sosiaalitakuu näyttää



Kuvio 23. Toimeentulotukilain muutosten vaikutukset toimeentulotukityöhön ja aikuissosiaalityöhön, % vastaukset kattaneista kunnista

vaikuttaneen erityisesti toimeentulotukityöhön, henkilöstörakenteeseen sekä toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön organisointiin. Palvelutakuussa toimeentulotukilakiin lisättiin toimeentulotukihakemusten ehdottomat määräajat (14a §). Viime vuosina määräajojen noudattamisesta on tehty mm. eniten valituksia tai kanteluita sosiaalihuollosta ja oikeuskäytännöistä vastaaville toimielimille. Selkeästi suurin osa kunnista pystyy noudattamaan laissa asetettuja määräaikoja hyvin (ks. mm. Tanhua 2013), mutta joissakin, yleensä suurissa kunnissa määräajoissa pysyminen on tuottanut vaikeuksia.

Sosiaalitakuu näyttää merkittävässä määrin lisänneen toimeentulotukityön etuuspainotteisuutta ja kiirettä. Vastajat kuvasivat määräajoissa pysymisen aiheuttamaa kuormittuneisuutta ja paineisuutta ja toisaalta myös sitä, että aikarajoissa pysyminen johtaa ajoittain päätöstehtailuun. Käsittelyaikojen toteutumisen seurannasta ja niissä pysymisestä on osittain tullut aikuissosiaalityötä eniten ohjaava tekijä. Käsittelyajat ovat myös ohjanneet organisatorisiin, työmuotoja eriyttäviin, muutoksiin toimeentulotuen käsittelyssä.

Toisaalta määräajat ovat myös tuoneet työyhteisöihin etuuskäsittelyn lisäresurssia ja niiden koettiin parantaneen asiakkaan asemaa. Asiakkaat näyttävät olevan myös hyvin tietoisia oikeuksistaan ja toimeentulotuen palvelutakuusta.



*Etuuskäsittelijöiden määrää on lisätty. Selvityksiä esim. aville on kirjoitettava useammin.*

*Kiire, stressi ja ruuhkautuminen lisääntynyt; työntekijöillä kovat paineet. Asiakkaan kannalta luonnollisesti positiivinen muutos.*

*Paine työssä lisääntynyt merkittävästi – aika menee etuuskäsittelyyn myös sosiaalityöltä.*

*Paine tekemiseen on kovempi. Asiakkaat ovat tietoisia laista.*

*Mera stress, hastade beslut.*

*Asiakkaan asiat hoidetaan kiireellä määräajoissa pysymiseksi. Työtä tehdään jatkuvan aikapaineen alaisena.*

*Johtaa koko ajan arkityötä kaikkien työntekijöiden osalta, jatkuva lieka.*

Aikuissosiaali- ja toimeentulotukityöhön liittyvistä lainsäädäntömuutoksista merkityksellisimpiä ovat työmarkkinatukiudistus ja siihen sisältynyt toimeentulotuen rakenteellinen muutos sekä toimeentulotuen käsittelyn ehdottomat määräajat. Toimeentulotuen rakenteen uudistaminen näyttää voimistaneen ja osaltaan myös tukeneen sosiaalityön ja etuuskäsittelyn erottamista toisistaan ja siirtäneen toimeentulotuen myöntämisen enenevässä määrin etuuskäsittelijöiden vastuulle. Tuen harkinnanvarainen luonne on samalla vähentynyt. Tämä on todennäköisesti vaikuttanut toimeentulotuen oikeudellistumiseen ja lähentymiseen muiden sosiaaliturvatuoksien kanssa.

Työmarkkinatukiudistuksen vaikutukset ovat olleet vielä merkittävämpiä. Vaikutukset näkyvät aikuissosiaalityön resurssien kohdentamisessa, asiakkaiden valikoitumisessa palvelujen piiriin, palvelujen painopistealueiden valinnassa ja työn sisällöissä sekä tavoitteissa. Uudistuksen vaikutuksilla on selkeät yhtymäkohdat asiakkaiden ajanvaraukselle pääsyyn, asiakkuuden ulkopuolelle jääviin asiakasryhmiin, asiakassuunnitelmien laadintaan sekä palvelujen tarpeeseen. Työmarkkinatukiudistuksella on ollut myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien ja myös

toimeentulotuen hakijoiden talouteen.

Palvelu-, käsittely- tai sosiaalitakuuksi nimetty lain- säädäntöuudistus taas näyttää vaikuttaneen erityisesti toimeentulotukityöhön sekä toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön järjestämiseen sekä niiden väliseen suhteeseen. Sosiaalitakuu on lisännyt toimeentulotukityön etuuspainotteisuutta sekä työssä koettua kiirettä ja paineisuutta. Toimeentulotuen käsittelyaikojen toteutumisen seurannasta ja aikarajoissa pysymisestä koetaan tulleen koko aikuissosiaalityötä ja sen resursointia ohjaava mekanismi. Käsittelyaikojen noudattamiseksi on luotu uusia organisaatorisia ratkaisuja, mutta näistä huolimatta sosiaalialan ammattilaisten työpanosta joudutaan edelleen kohdentamaan perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen aikarajoissa pysymiseksi.

## Toimeentulotuen uudistamistarpeet

Toimeentulotuen uudistamistarpeita selvitettiin erilaisten väittämien avulla (taulukko 5). Järjestämisvastuun muutosten osalta kuntien toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön johtavien viranhaltijoiden näkemykset jakautuivat. Yksimielistä näkemystä toimeentulotuen järjestämistä tuusta ja Kela-siirrosta ei vastausten perusteella kunnissa ole. Kaikkien järjestämistä tuusta koskeneiden väittämien kohdalla jakautuminen oli samantyyppistä. Myönteisesti ja kielteisesti suhtautuvien osuudet olivat kuntalukumäärän perusteella laskettuna lähes yhtä suuret. Täysin tai melko samaa mieltä siitä, että toimeentulotuen järjestämistä tuu tulee säilyttää kokonaisuudessaan kunnilla, ilmoitti olevansa yhteensä 38 prosenttia ja täysin tai melko eri mieltä

35 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista. Neutraalisti suhtautui 22 prosenttia ja kantaansa ei osannut kertoa 5 prosenttia.

Kela-siirtoa koskeneen väittämän vastausjakauman perusteella hieman suurempi osa kuntien toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön johtavista viranhaltijoista kannattaa Kela-siirtoa. 41 prosenttia oli *täysin* tai *melko samaa mieltä* siitä, että toimeentulotukilakia tulisi uudistaa kokonaisuudessaan ja siirtää perustoimeentulotuki Kelan vastuulle. Vastaavasti *täysin* tai *melko eri mieltä* oli 37 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista. Neutraalisti kysymykseen suhtautui 17 prosenttia ja kantaansa ei osannut kertoa 5 prosenttia.

Myös kustannusvaikutusten ja sosiaalityöhön vapautuvan resurssin osalta vastaukset kunnittain laskettuna jakautuivat lähes tasan kriittisten ja positiivisesti suhtautuvien välillä. 39 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista oli *täysin* tai *melko samaa mieltä*, että Kela-siirto toisi merkittäviä hallinnollisia säästöjä ja tilaa varsinaiselle sosiaalityölle ja 35 prosenttia oli *täysin* tai *melko eri mieltä*. Neutraalisti tähän kysymykseen suhtautui 18 prosenttia ja kannastaan epävarmojen osuus nousi 8 prosenttiin.

Koska suurin osa toimeentulotukea saavista kotitalouksista asuu suuremmissa kunnissa, on taulukossa 5 esitetty edellä kuvattujen mielipiteiden jakauma kuntakoon mukaan. Pieniä kuntia on lukumääräisesti eniten, mutta niiden osuus toimeentulotukea saavista kotitalouksista on pieni. Kuntalukumääräinen tulos ei tästä syystä välttämättä kaikilta osin kuvaa toimeentulotuen järjestämiseen mahdollisesti tarvittavia muutoksia.

Taulukko 5. Näkemykset toimeentulotuen järjestämistä tuun muutoksista ja niiden vaikutuksista kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa

	Täysin samaa mieltä %	Melko samaa mieltä %	Ei samaa eikä eri mieltä %	Melko eri mieltä %	Täysin eri mieltä %	Eos %	Yhteensä lkm
<b>Toimeentulotuen järjestämistä tuu tulee jatkossakin säilyä kokonaan kunnalla. n = 249</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>249</b>
alle 10 000	28	17	26	14	11	4	149
10 000–20 000	22	9	20	22	16	11	45
20 000–50 000	9	11	20	23	31	6	35
yli 50 000	10	20	5	40	25	0	20
<b>Toimeentulotukilakia tulee uudistaa kokonaisuudessaan ja siirtää perustoimeentulotuki Kelan vastuulle. n = 251</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>29</b>	<b>5</b>	<b>251</b>
alle 10 000	19	16	17	11	34	4	150
10 000–20 000	24	15	20	9	26	7	46
20 000–50 000	43	17	14	0	17	9	35
yli 50 000	50	15	15	5	15	0	20
<b>Perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan vastuulle tuo merkittäviä hallinnollisia kustannussäästöjä ja tilaa varsinaiselle sosiaalityölle. n = 247</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>247</b>
alle 10 000	17	17	16	13	27	10	148
10 000–20 000	20	18	31	11	18	2	45
20 000–50 000	21	32	9	9	21	9	34
yli 50 000	40	10	20	15	15	0	20

Suurimmat kunnat suhtautuvat huomattavan positiivisesti siihen, että toimeentulotuen järjestämisvastuu ei jatkossa olisi kokonaan kunnilla. Yli 50 000 asukkaan kunnista 65 prosenttia oli *täysin* tai *melko eri mieltä* siitä, että toimeentulotuen järjestämisvastuu tulisi säilyttää kokonaan kunnilla. Vastaukset kattoivat kaikki yli 50 000 asukkaan kunnat. Myös 20 000–50 000 asukkaan kunnissa kielteisesti järjestämisvastuun pysymiseen kokonaisuudessaan kunnilla suhtautuvien määrä on suurempi kuin myönteisesti suhtautuvien määrä. *Täysin* tai *melko eri mieltä* oli 54 prosenttia vastanneista kunnista.

Järjestämisvastuun säilymistä kokonaan kunnilla kannetaan eniten alle 10 000 asukkaan kunnissa. Alle 10 000 asukkaan kunnista *täysin* tai *melko samaa mieltä* oli 45 prosenttia vastaukset kattaneista kunnista. 10 000–20 000 asukkaan kunnissa kannatetaan (38 %) järjestämisvastuun muutosta hieman enemmän kuin vastustetaan (31 %).

Suurimmissa kunnissa kannatetaan myös Kela-siirtoa eniten. 20 suuresta kunnasta 65 prosenttia suhtautui myönteisesti Kela-siirtoon. Siirron kannatus on lähes yhtä suurta 20 000–50 000 asukkaan kunnissa ollen 60 prosenttia. Kielteisimmin siirtoon suhtautuvat alle 10 000 asukkaan kunnat, joista 46 prosenttia oli *täysin* tai *melko eri mieltä* esitetystä väitteestä ja 10 000–20 000 asukkaan kunnat, joista 35 prosenttia valitsi nämä vaihtoehdot. Hallinnollisten kustannusten säästöjen kohdalla arviot hieman tasoittuvat johtuen ilmeisesti siitä, että muutoksen taloudellisia vaikutuksia on varsin vaikea arvioida.

Varsin yhdenmukaisia näkemyksiä kunnissa kyselyyn vastanneilla toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön johtavilla viranhaltijoilla taas on siitä, miten koko sosiaaliturvajärjestelmäämme tulisi kehittää ja mikä viimesijaisen toimeentulotuen ja ensisijaisen sosiaaliturvajärjestelmän tasoeron tulisi olla. Myös toimeentulotuen roolista sosiaalityön välineenä ja itse toimeentulotukeen vaadittavista muutoksista vastaajat ovat pitkälti yksimielisiä (kuvio 24).

Eniten hajontaa, mutta sekin suhteellisen vähäistä oli toimeentulotukea saaneiden asiakkaiden työllistymis- ja

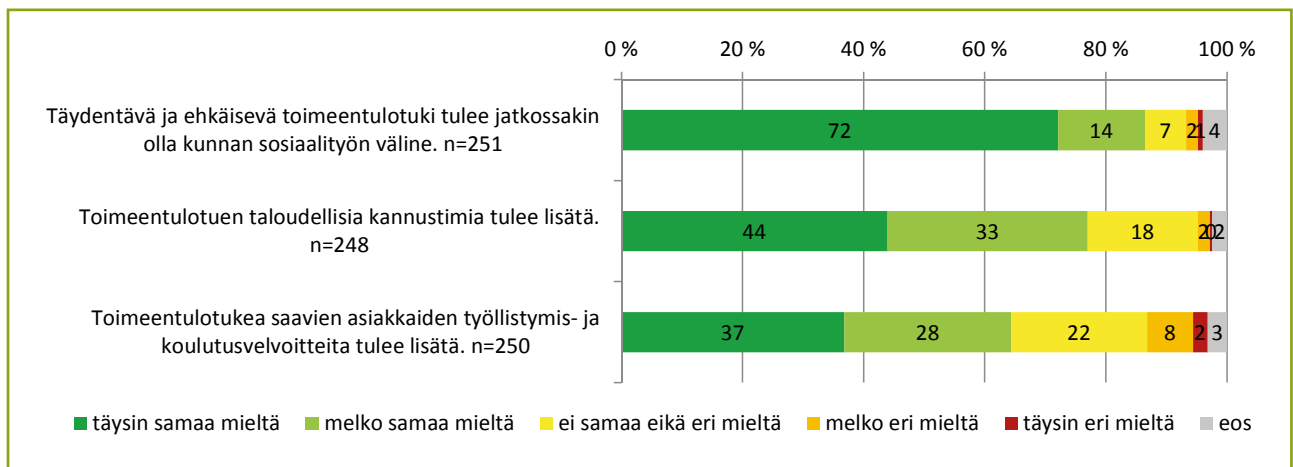
koulutusvelvoitteiden lisäämisessä. Näissäkin myönteisesti velvoittavuuden lisäämiseen suhtautui 65 prosenttia ja neutraalisti 22 prosenttia. Kielteisesti suhtautuvia oli ainoastaan 10 prosenttia.

**Kuntakoko ja sitä kautta se, miten toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö on kunnassa järjestetty, näyttää vaikuttavan kuntien näkemyksiä edustaneiden toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön johtavien viranhaltijoiden mielipiteisiin toimeentulotuen järjestämisvastuusta ja sen mahdollisista muutoksista. Suurissa kunnissa järjestämisvastuun säilymiseen kokonaan kunnilla suhtauduttiin enemmän kielteisesti kuin pienemmissä kunnissa. Myös Kela-siirron ja sen mahdollisten hallinnollisten säästöjen osalta erot pienten ja kuntien välillä olivat vastaavanlaisia. Vaikuttaa siltä, että niissä kunnissa, joissa asuu enemmistö väestöstä ja toimeentulotukea hakevista kotitalouksista toimeentulotuen järjestämisvastuun muutos nähdään tarpeellisempana kuin kunnissa, joissa asiakasmäärät ovat pieniä.**

Kunnilla on kuitenkin varsin yhteneväinen käsitys siitä, että sosiaalityön välineenä tulee jatkossakin olla sosiaalialan ammattilaisen harkintaan perustuva taloudellisen avustamisen mahdollisuus. Lisäksi kannatetaan toimeentulotuen taloudellisen kannustavuuden lisäämistä, mutta lähes yhtä paljon kannatusta saa toimeentulotukea saavien asiakkaiden työllistymis- ja kouluttautumisvelvoitteiden lisääminen.

### Johtopäätökset

Selvityksen tulosten perusteella on nähtävissä, että toimeentulotukityö ohjaa aikuissosiaalityötä merkittävästi. Sosiaalityön kehittyminen vastaamaan laajasti asiakkaiden tuen tarpeisiin ei näytä mahdollistuvan riittävän hyvin edes eriytetyissä toimeentulotukityön malleissa. Erityisesti kuun vaihteisiin painottuvat hakemusruuhkat pakottavat kunnat kohdistamaan myös sosiaalialan ammattilaisten työpanosta perustoimeentulotuen päätöksentekoon. Pienem-



Kuvio 24. Mielipiteet toimeentulotuen muutostarpeista, % vastaukset kattaneissa kunnissa

missä kunnissa työmuotojen eriytyminen on vähäisempää ja niissä toimeentulotuen käsittelyyn kuluva sosiaalialan ammattilaisten työpanos on suurempi kuin suuremmissa kunnissa. Näissä kunnissa toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön yhteys on tiivis.

Toimeentulotuella paikataan ensisijaisen etuusjärjestelmän puutteita. Erityisesti siellä, missä toimeentulotuen asiakasmäärät ovat suurimmat, toimeentulotuen viimeisijainen luonne on hämartyntä, eikä nykyisillä resursseilla pystytä toteuttamaan yksilökohtaista harkintaa kaikille asiakasryhmille. Suuri osa toimeentulotuen asiakkaista asoi sosiaalihuollossa tuloköyhyyden, ei sosiaalityön tarpeen vuoksi.

Nykyjärjestelmässä helpoiten vaille sosiaalialan ammattilaisen tukea näyttäivät jäävän kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ryhmät. Myös nuoria on vaikea tavoittaa ja motivoida suunnitelmalliseen yhteistyöhön. Työmarkkinatuen rahoitusmekanismi ohjaa aikuissosiaalityön palveluita pitkään työttömänä olleiden kohderyhmälle, osin muiden asiakasryhmien kustannuksella.

Perustoimeentulotuen irrottaminen aikuissosiaalityön yhteydestä ja siirtäminen Kelan vastuulle ja rahoitettavaksi voisi toteutuessaan mahdollistaa aikuissosiaalityön kehittämisen ja palvelujen kohdistamisen kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja sosiaalityötä eniten tarvitseville. Samalla pystyttäisiin lisäämään työn vaikuttavuutta. Muutos tulisi toteuttaa kokonaisvaltaisella lainsäädäntöuudistuksella, jotta aikuissosiaalityön resurssien vapautuminen sosiaalityön tekemiseen mahdollistuisi aidosti. Muutos parantaisi myös asiakkaiden yhdenvertaisuutta, toimeentulotuen saavutettavuutta sekä vapauttaisi asiakkaiden voimavaroja, kun kaikki perusturvaetuuudet voisi hakea yhdestä paikasta.

Kunnissa on runsaasti aikuissosiaalityön kehittämistä ja -halua. Kuntien näkemyksen mukaan keskeistä on uudistaa aikuissosiaalityön palveluita osallistamalla asiakkaat mukaan kehittämiseen. Sosiaalialan ammattilaisten palvelujen tulisi nykyistä enemmän toteutua muualla kuin viranomaisympäristössä, jotta sosiaalityön palvelujen saavutettavuus ja vaikuttavuus olisi parempi. Tämä vaatii niukkojen resurssien turvaamista ja kohdistamista kokonaan uudella tavalla ja uudenlaisten palvelukokonaisuuksien yhteyteen.

Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin menetelmien kehittäminen, käyttöönotto ja levittäminen on välttämätöntä, jotta aikuissosiaalityö jatkossa voisi kehittyä vastaamaan paremmin kansalaisten tuen tarpeisiin. Vaikuttavuuden lisääminen edellyttää laajaa yhteistyötä kuntien ja sen eri hallintokuntien, uusien sote-alueiden, Kelan, TE-hallinnon, aluehallintovirastojen, ministeriöiden sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kesken.

## Selvityksessä käytettyjä ja muita aiheita sivuavia keskeisiä lähteitä

Blomgren, Sanna & Kivipelto, Minna: Valtastus. Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Raportti 27/2012, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere, 2012.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp). Ajantasainen lainsäädäntö. Finlex.fi. 1.3.2013.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005 vp). Ajantasainen lainsäädäntö. Finlex.fi. 1.3.2013.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 119/2007 vp). Ajantasainen lainsäädäntö. Finlex.fi. 1.3.2013.

Honkanen Pertti (2013). Esitys: Tulottomat kotitaloudet Sosiaali- ja terveysturvan päivillä 14.8.2013.

Kivipelto, Minna; Blomgren, Sanna; Karjalainen, Pekka & Saikkonen, Paula (2013): Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin – Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Raportti: 2013\_008. THL. Helsinki, 2013.

Kuivalainen, Susan toim. (2013): Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 2013\_009. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. 2013.

Laki toimeentulotuesta (1412/1997). Finlex.fi.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Finlex.fi.

Suomen Perustuslaki (731/1999). Finlex.fi.

Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki, 2013.

Sotkanet (2013). Toimeentulotuen viralliset tilastot. [www.thl.fi/](http://www.thl.fi/)

Tanhua, Hannele (2013). Toimeentulotuen käsittelyaikaisten 2. pilotin yhteenveto. Sähköpostiviesti ja sen liitetiedostot 20.12.2013.

Tilastokeskus (2013): Väestötilasto 31.12.2012. [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi).

Toimeentulotuki 2012 (2013). Tilastoraportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. 2013.



## Kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuvio 1.	Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden vastausjakauma, %	2
Kuvio 2.	Kyselyn vastausten peittävyys, %	2
Kuvio 3.	Kyselyn vastaajien (n = 174) jakauma eri viranhaltijoiden kesken, %	2
Kuvio 4.	Sosiaalipalvelujen järjestäminen, %	3
Kuvio 5.	Sosiaalityön järjestämistapojen jakauma %, vastaukset kattaneissa kunnissa	3
Kuvio 6.	Toimeentulotuen järjestämismallit kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa (n = 250)	4
Kuvio 7.	Toimeentulotuen hakemisen arvioidut muutokset, % vastaukset kattaneissa kunnissa	7
Kuvio 8.	Suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle jäävät asiakasryhmät, vastausten lkm = 160	7
Kuvio 9.	Toimeentulotukiasian käsittely sosiaalialan ammattilaisen ajanvarauksella, yksin tai parisuhteessa olevan hakija, % vastaukset kattaneissa kunnissa	9
Kuvio 10.	Toimeentulotukiasian käsittely sosiaalialan ammattilaisen ajanvarauksella, alle 25-vuotias nuori, % vastaukset kattaneissa kunnissa	9
Kuvio 11.	Toimeentulotukiasian käsittely sosiaalialan ammattilaisen ajanvarauksella eri tilanteissa, % vastaukset kattaneissa kunnissa	10
Kuvio 12.	Sosiaalityön suunnitelman laatimiseen johtavat tekijät, % vastaukset kattaneissa kunnissa	10
Kuvio 13.	Toimeentulotuen asiakkaiden ajan tasalla olevien sosiaalityön suunnitelmien osuudet, % vastaukset kattaneissa kunnissa	11
Kuvio 14.	Aikuissosiaalityön tuen tarpeisiin parhaiten vastaavat palvelut, vastausten lkm = 147	12
Kuvio 15.	Aikuissosiaalityön palvelujen riittävyys, % vastaukset kattaneissa kunnissa	13
Kuvio 16.	Aikuissosiaalityön palvelut, joista on pulaa tai joita kunnissa tarvittaisiin lisää, vastausten lkm = 156	13
Kuvio 17.	Suunnitelmallisen aikuissosiaalityön arvioitu vaikuttavuus, % vastaukset kattaneissa kunnissa	14
Kuvio 18.	Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden ja käytäntöjen kehittämisen keinot, vastaajien lkm = 131	15
Kuvio 19.	Arviot työntekijäresurssien muutoksesta toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityössä 2009–2013, % vastaukset kattaneissa kunnissa	16
Kuvio 20.	Arviot toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityötä tekevien ammattiryhmien välisistä muutoksista 2009–2013, % vastaukset kattaneissa kunnissa	16
Kuvio 21.	Kuntien arviot toimeentulotuen merkityksestä asiakkaille, % vastaukset kattaneissa kunnissa	18
Kuvio 22.	Toimeentulotuen ja toimeentulotukityön käytäntöjen merkityksiä, % vastaukset kattaneissa kunnissa	19
Kuvio 23.	Toimeentulotukilain muutosten vaikutukset toimeentulotukityöhön ja aikuissosiaalityöhön, % vastaukset kattaneista kunnista	20
Kuvio 24.	Mielipiteet toimeentulotuen muutostarpeista, % vastaukset kattaneissa kunnissa	22
Taulukko 1.	Toimeentulotukityön järjestämismallit kuntien asukasluvun ja toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa (n = 250)	4
Taulukko 2.	Etuuskäsittelijöiden osuudet kaikista ja täydentävän toimeentulotuen hakemuksista kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa	5
Taulukko 3.	Kirjallisen ja sähköisen hakumenettelyn osuus kaikista toimeentulotukihakemuksista, % vastaukset kattaneissa kunnissa (n = 248)	5
Taulukko 4.	Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arviot kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa	14
Taulukko 5.	Näkemykset toimeentulotuen järjestämisvastuun muutoksista ja niiden vaikutuksista kuntakoon mukaan, % vastaukset kattaneissa kunnissa, %	21