

Kristiina Alppivuori 2019

Köyhäinhoidosta sosiaalityöhön – tiivistelmä Espoon sosiaalitoimen kehityksestä vuosina 1929-1995

Johdanto

Tiivistelmässä kuvataan Espoon sosiaalitoimen kehitystä niin kuin se kunnallis- ja toimintakertomuksissa vuosina 1929-1995 esitetään. Tarkastelun kohteena on sosiaalitoimen yleinen kehitys, muutos ja muutospyrkimykset sekä tehty kehittämistyö. Lisäksi tarkastellaan toiminnalle asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista, toiminnan resursseja, ympäröiviä olosuhteita ja reunaehdoja sekä toiminnan haasteita ja ongelmia.

1980-luvun toimintakertomuksissa esitetään sellaisia toiminnan tarkoitukseen, merkitykseen, tehtävään, resursseihin ja käytäntöihin liittyviä asioita, jotka ovat edelleen hyvin ajankohtaisia ja tärkeitä. Pyrkimyksiä ja haasteita oli paljon ja osa niistä odottaa edelleen ratkaisuaan. Keskustelun ja kehittämisen kohteena olivat samat asiat kuin tänään eli sektoroituminen, yhteisen työkäsityksen ja yhteistyön puute, byrokratia vs. asiakaslähtöisyys, palveluihin pääsyn vaikeudet sekä vaikeudet panostaa ennaltaehkäisevään työhön. Työvoimapula ja vaihtuvuus sekä työntekijöiden liian vähäinen määrä olivat todellisuutta jo 1970-luvulla. Nykyisillä ongelmillamme on hyvin pitkät juuret.

1990-luvun lamalla oli merkittävä negatiivinen vaikutus toimintamahdollisuuksiin ja kehittämistyöhön. Toiminnoille asetettiin tiukat säästövelvoitteet samalla, kun avun ja tuen tarve ja asiakasmäärä kasvoi.

Köyhäinhoitolautakunta

Köyhäinhoidosta Espoon maalaiskunnassa vastasi köyhäinhoitolautakunta. Lautakunnan puheenjohtaja huolehti köyhäinhoitokansliasta, köyhäinhoitolautakunnan sihteerin ja taloudenhoitajan tehtävistä sekä tukien maksamisesta ja avustusten jakamisesta köyhäinhoitoa tarvitseville. Osaa tehtävistä hoiti kunnankamreeri, jonka tehtäviin lautakunnan asiamiehenä kuului avustuksensaajien rekisteröiminen, korvauksen perintä annetusta köyhäinhoidosta, tilinpitotehtävät ja osa sihteerin tehtävistä. Avustusten jakaminen ja köyhäinhoitolautakunnan kassatehtävät siirrettiin vuoden 1933 alusta kokonaan kunnantoinimiston tehtäväksi. Puheenjohtaja maksoi kuitenkin tilapäiset avustukset vastaanottopäivinä ja vuoden lopussa yhdessä yhden köyhäinhoitokunnan jäsenen kanssa.

Lautakunnan käsittelemät asiat koskivat pääasiassa avustusten antamiseen liittyviä kysymyksiä sekä kysymyksiä köyhäinhoidon välttämättömien tarvikkeiden huolehtimisesta ja hallinnon hoitamisesta (mm. työjärjestys- ja ohjesääntöasiat sekä aluejakokysymykset). Köyhäinhoitolautakunta pyrki alentamaan kustannuksia järjestämällä työkykyisille työttömille avustuksensaajille työmahdollisuuksia valtion ja kunnan varatoissa. Elatusvelvollisten välinpitämättömyydestä johtuvien köyhäinhuoltomenojen kasvamisen ehkäisemiseksi lautakunnalla oli mahdollisuus sijoittaa henkilöitä myös työlaitokseen.

1930-luvun alkupuolen suuri taloudellinen lama ja sen aiheuttama työttömyys kasvatti kotiaavustusta tarvitsevien kotien määrää sekä johti köyhäinhoitolautakunnan toiminnan huomattavaan kasvuun. Avoin köyhäinhoito laajeni. Köyhäinhoidon menojen jatkuvan kasvun estämiseksi palkattiin lokakuussa 1932 lautakunnan esityksestä erityinen kodissakävijä, jonka tehtävänä oli tutkia avustuksensaajien avuntarpeita. Lastenhuollontarkastaja valvoi määrääkaistarkastuksilla alaikäisten huoltoa ja hankki heitä koskevia tarpeellisia tietoja.

Syinä köyhäinhoidon tarpeeseen olivat vanhuus tai vanhuudenheikkous, sairaus tai sairaalloisuus, suuret perheet, työttömyys ja työn puute sekä tylsämielisyys tai muut syyt.

Tuensaajien määrä lisääntyi epäsuorasti myös työttömyyden aiheuttaessa sairaalloisuutta ja vaikeuksia huolehtia suuren perheen elatuksesta. Työttömyys tuen saannin syynä lisääntyi vuosikymmenen alussa, mutta väheni selvästi vuodesta 1936.

Avustukset annettiin osin rahana, osin tarvikkeina, ennen kaikkea ruokatavaroina, polttopuuna ja vaatekappaleina, jotka avustuksensaaja sai sovittua toimittajalta köyhäinhoitoviranomaisen myöntämää tilausseteliä vastaan. Usein köyhäinhoitolautakunta myös kustansi avustuksensaajien sairaanhoidon ja lääkkeet sekä maksoi asunnon vuokran.

Huoltolautakunta

Ns. huoltolait astuivat voimaan vuoden 1937 alussa ja köyhäinhoitolautakunta muutettiin huoltolautakunnaksi, joka otti hoidettavakseen lakien mukaiset uudet tehtävät. Huoltokanslia toimi kunnalliskansliassa. Puheenjohtaja hoiti juoksevia tehtäviä vakituisen ja ajoittain yhden ylimääräisen kanslia-avustajan avustamana. Huoltolautakunnassa käsiteltiin pääasiassa köyhäinhoitoon, lastenhoitoon ja hallintoon liittyviä kysymyksiä.

Tuen saannin syinä olivat vanhuudenheikkous, sairaalloisuus, tylsämielisyyttä, raajarikkoisuus, suuri perhe, mielisairaus, aviottoman lapsen elättäminen, leskeys, hylätyksi tulo, ero tai muut syyt. Työttömyys ei tässä vaiheessa ollut tuentarpeen syynä.

Sota ja sen seuraukset vaikuttivat haitallisesti yhteiskunnalliseen huoltoon ja huollolle syntyi uusia tehtäviä varsinkin siirtoväen ja sotapalvelukseen kutsuttujen perheiden huollon osalta. Varsinainen köyhäinhoito laski sotavuosina, johtuen osin valtion maksamista sotapalkoista ja avustuksista ja osin ankarasti toteutusta työvelvollisuudesta sekä suhteellisen hyvistä palkoista. Osittain myös siksi, että lapsetkin jo nuorena ansaitsivat hyvin. Miten paljon se sitten vaikutti heidän kehitykseensä ja yhteiskunnan hyväksi, näyttäköön tulevaisuus. Varsinaisen köyhäinhoidon tarve oli sodan jälkeenkin varsin pieni, johtuen hyvistä työmahdollisuuksista ja ansioista.

Vuoden 1943 laki nuorista rikollisista määräsi huoltolautakunnalle uusia tehtäviä. Lautakunnan työ lisääntyi nuorisorikollisuuden kasvaessa sota-aikana ja sodan jälkeen. Myös väkijuomien väärinkäyttö lisääntyi. Huollontarpeen syynä oli levottomuutta herättävässä määrin myös se, että perhehuoltajat jättivät kodin.

Yhteiskunnalliseen huoltoon kiinnitettiin sodan jälkeen suurta huomiota ja huollon suuri merkitys yhteiskunnan terveille kehitykselle tuli osoitetuksi. Kiinnostus sosiaalisia kysymyksiä ja ongelmia kohtaan kasvoi ja sosiaalisten olojen parantamiseksi säädettiin useita lakeja. Uusi lainsäädäntö lisäsi huoltotoimiston työtä ja yhteiskunnallinen huolto laajeni eri muodoissaan. Huoltolautakunnan toimintaan vaikuttivat lait, jotka tarkoittivat kasvavan sukupolven parasta, kuten äitiysavustukseen ja lapsiavustukseen liittyvien tehtävien hoito.

Kun tietoisuus varsinkin ehkäisevän huollon merkityksestä yhteiskunnalle yleistyi, lisääntyivät myös työtehtävät ja vaatimukset sen tehostamiseksi. Kuntien taloudelliset vaikeudet sekä työvoiman, asuntojen ja rakennustarvikkeiden puute estivät kuitenkin tehokkaiden parannusten aikaansaamisen. Kunnallisilla ja yksityisillä laitoksilla oli vaikeuksia henkilökunnan saannissa ja rakennusten korjaamisessa.

Köyhäinhoito- ja huoltolautakuntien aikana tehtävistä huolehtivat lautakunnan puheenjohtaja ja muut jäsenet, kunnallislautakunnan ja huoltolautakunnan toimistojen henkilökunta sekä kunnantoinimiston henkilökunta. Muuta palkattua henkilökuntaa olivat ainakin kodissakävijä, lastensuojelutarkkaaja, sosiaalitarkkaajat, kunnalliskodin ja lastenkodin henkilökunta sekä lastenvalvoja, jonka tehtävänä oli huolehtia avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia koskevista asioista. Lastenvalvojan tehtäviä hoitivat kunnallinen ulosottomies, poliisikonstaapeli ja huoltolautakunnan apulaisasiamies.

Sosiaalilautakunnan alainen toiminta 1950-1970-luvuilla

Vuoden 1950 laki sosiaalihuollon hallinnosta siirsi kunnalliset huoltotehtävät sosiaalilautakunnalle. Lautakunnan toimiston kasvaneen työtaakan vuoksi valtuusto päätti perustaa sosiaalijohtajan viran 1.1.1951. Lisäksi perustettiin viisi kodinhoitajan virkaa sekä palkattiin päätoiminen lastenvalvoja-alkoholistivalvoja ja yksi vanhempi toimistoapulainen. Vuonna 1952 palkattiin neljäs sosiaalitarkkaaja.

Kunnan asukasmäärän jatkuva kasvu sekä työttömyysasioiden käsittely lisäsivät sosiaalilautakunnan työtä. 1950-luvun ajoittaiset vaikeahkot työttömyystilanteet lisäsivät koti- ja huoltoavustusta sekä sairaalahoitoa tarvitsevan tilapäisen sosiaalihuollon saajien määrää. Huollettujen suhde kunnan asukaslukuun verrattuna nousi vuoden 1950 3,2 prosentista vuoden 1959 8,23 prosenttiin. 1960-luvulla huollettujen suhde kunnan asukaslukuun verrattuna vaihteli 5,6-7,4 prosentin välillä.

Sosiaalilautakunta laajeni huhtikuussa 1964, jolloin huolto-osaston ja yleisen osaston lisäksi perustettiin lastensuojeluosasto. Sosiaalitoimen organisaatiota muutettiin vuonna 1973 ja sosiaalivirasto jakaantui neljään osastoon: hallinto- ja talousosastoon, huolto-osastoon, lastensuojeluosastoon ja yleiseen osastoon. Sosiaalihuollon toimeenpanoa varten kunta oli jaettu 10 huoltopiiriin.

Henkilöstön määrän kasvu voimistui 1970-luvulla. Espoon kaupungin sosiaalisissa tehtävissä oli vuonna 1972 yhteensä 337 virkaa ja 182 toimea. Vuonna 1979 sosiaalitoimen palveluksessa työskenteli 1.443 henkilöä: Huolto-osastossa (PAVI-huolto, vanhustenhuolto, virkistystoiminta, keskuskeittiö) työskenteli 209 henkilöä, lastensuojeluosastossa (päivähoito, lastensuojelu, kehitysvammaisten päivähuoltola) 1.055 henkilöä, josta päivähoidossa 933 ja yleisessä osastossa (kotipalvelu, osatyökykyisyyshuolto) 135 henkilöä. Hallinto- ja talousosastossa oli 43 työntekijää ja sosiaalijohtaja. Kaikilla osastoilla oli lisäksi virastohenkilöstöä. Sosiaalitoimen alaisuuteen kuului 58 laitosta.

1970-luvun puoliväli ja loppu oli kireän rahan ja laman aikaa, mikä osaltaan hidasti kaikkien sosiaalitoimen sektoreiden kehitystä. Erityisesti vuosi 1977 koettiin vaikean työttömyyden aikana sekä Espoossa että koko Suomessa. Erityisen vaikeaksi muodostui nuorten työttömyys. Pitkään jatkunut työttömyys heijastui etenkin huolto-osaston toimintaan.

Huollontarpeen ensisijaiset syyt olivat kaikkina vuosina vanhuus, sairaus, mielisairaus, synnytys, invaliditeetti, perhesuhteet, epäsosiaalinen elämä, työttömyys, muu syy tai ei ilmoitettu. Merkittävä osa huollontarpeesta johtui työttömyydestä sekä eläkkeiden ja päivärahojen viivästymisestä. Työttömyys oli huoltoavun syynä runsaalla puolella asiakkaista.

Sosiaalitoimen käyttötalouden menot ja tulot kasvoivat. Vuonna 1969 sosiaalitoimen menot olivat 11,4 Mmk ja tulot 2,8 Mmk ja vuonna 1975 menot olivat 46,3 Mmk ja tulot 12,0 Mmk. Käyttötalouden bruttomenot jakautuivat vuonna 1975 päälohkojen mukaan seuraavasti: lasten päivähoito (36,5%), vanhustenhuolto (15,5%), sosiaalivirasto (12,4%), tukiosasosuus (11,2%), lastensuojelun muut menot (8,9%), kehitysvammahuolto (5,8%), huolto-osaston muut menot (5,6%), kotipalvelutoiminta (3,4%) ja yleisen osaston muut menot (0,7%). Vuonna 1979 käyttötalouden menot olivat 98,5 Mmk ja tulot 27,6 Mmk.

Työvoiman saantivaikeudet ja riittävien resurssien puute vaikeuttivat toimintaa ja sen kehittämistä. Työvoiman saannissa oli suuria vaikeuksia erityisesti lastensuojelutyössä, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollossa ja pitkäaikaissairaiden vanhusten laitoshoidossa sekä vanhustenhuoltoon ja lapsiperheiden tukemiseen liittyvässä kotipalvelussa. Pulaa oli myös toimistoapulaisista ja kanslisteista. Sosiaalitoimi oli tehtävien laatu ja koulutusvaatimukset huomioon ottaen moniin muihin aloihin verrattuna heikosti

palkattua. Työvoiman vaihtuvuus oli erittäin suuri ja voimavaroja kului runsaasti henkilökunnan työpaikkakoulutukseen ja töihin perehdyttämiseen.

Sosiaalitoimen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin sosiaalisuunnittelun saaminen osaksi yhteiskuntasuunnittelua niin, ettei sosiaalitoimi toimisi pelkästään yhteiskuntasuunnittelun muilla ratkaisuilla aiheutettujen virheiden viimesijaisena korjaajana.

Sosiaalilautakunnan alainen toiminta 1980-luvulla

Vuosikymmenen alkupuolella tuli voimaan useita lakeja, kuten sosiaalihuoltolaki ja asetus, asetus sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusehdoista, lastensuojelulaki sekä laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Myös invalidihuoltolakiin tehtiin muutoksia. Vuoden 1983 aikana toteutettiin sosiaalitoimen talousarviomenetelmän uudistaminen VALTAVA-järjestelmän edellyttämällä tavalla.

Sosiaalijohtosäännön uudistumiseen liittyi luottamushenkilöiden ja virkamiesten uudenlainen työnjako päätöksenteon siirryttyä yksilöasioissa pääasiassa virkamiehille. Päätösvaltaa siirrettiin asiakasasioissa avohuoltotarkastajalle, laitoshuoltotarkastajalle, päihdeasiainsihteerille, johtaville sosiaalityöntekijöille ja sosiaalityöntekijöille. Muutos nähtiin myönteisenä ja se toi joustavuutta asiakaspalveluun ja vähensi byrokratiaa. Asiakkaat saivat päätöksen nopeasti, eikä heidän tarvinnut odottaa viikkoja luottamushenkilöelinten kantaa.

Päätösvallan siirto lisäsi päätöksenteon vastuullisuutta ja asiakasaikaa pidennettiin puolesta tunnista 45 minuuttiin. Näin pystyttiin edes jossain määrin toteuttamaan myös varsinaista sosiaalityötä asiakkaan olosuhteiden ja elämäntilanteen edistämiseksi. Sosiaalihuollon arvion mukaan joka kolmas toimeentulotuen asiakas tarvitsi sosiaalityötä. Myös asiakkaiden vastaanotossa tehtiin uudistuksia ja asiakkaan paperit tuotiin nyt sosiaalityöntekijälle ennen varsinaisen vastaanoton alkua. Toimenpiteellä poistettiin vastaanoton viiveitä.

Tutkimus-, kehittämis- ja kokeilutoiminnan merkitys korostui, kun yksittäisiin hallintopäätöksiin ja sitovaan norminantoon painottunut toimintalinja muuttui enemmän sisältöihin ja kokonaisvaltaiseen suunnittelujärjestelmään painottuvalla suuntauksella. Muutos johtui sosiaalihuollon uudistuneesta puitelainsäädännöstä, joka antoi kunnille sosiaalitoimen kehittämisessä aiempaa väljemmän toimintakentän.

Espoon sosiaalitoimi jakautui hallinto- ja talousosastoon, päivähoito-osastoon, lastensuojeluosastoon, huolto-osastoon, palveluosastoon sekä kasvatus- ja perheneuvontaosastoon. Myös henkilöstön määrä kasvoi: Vuonna 1983 sosiaalitoimen palveluksessa työskenteli 1.940 henkilöä ja sosiaalitoimen alaisuuteen kuului 74 laitosta. Vuoden 1989 lopussa sosiaalitoimen vakansseja oli 3.305,5 ja ne jakautuivat VALTAVA -tehtäväryhmän mukaan seuraavasti: sosiaalityöntekijät 76, kotipalveluhenkilöt 213, kasvatus- ja opetushenkilöt 1.722,5, hoitohenkilöt 114 ja muut henkilöt 980 sekä SVOL:n ulkopuolinen henkilöstö 25.

Sosiaalitoimen menot ja tulot kasvoivat ollen vuoden 1988 tilinpäätöksen mukaan seuraavat: menot 609,4 Mmk, tulot 189,4 Mmk ja nettomenot 420,0 Mmk. Menojen suurin kasvu kohdistui erityisesti päivähoitoon ja opetukseen, mutta myös laitoshoitoon, toimeentuloturvaan sekä lisäosa ja asumistukiosuuteen. Tulojen kasvu johtui pääasiassa valtionosuuksien ja -korvauksien lisäyksestä.

Sosiaalityön haasteita

Espoon sosiaalitoimi eli 1980-luvulla voimakasta muutoksen ja kehityksen kautta. Työhön kohdistui uusia haasteita. Vuosikymmenen puoliväli oli tuonut sosiaalitoimelle uuden

lainsäädännön, johtosäännön ja organisaation. Puitteet toimia olivat lähes valmiit ja kehittämisen painopiste siirtyi työn sisältöön, kohdentamiseen ja vaikuttavuuteen. Myös sosiaalipoliittinen keskustelu oli vilkasta: palveluiden alueellistaminen, asuntopoliittikka, päivähoiton vaihtoehdot, vanhusten asema, toimeentulotuen kohdentuminen sekä yhdyskuntarakenteiden vaikutus ihmisten hyvin- ja pahoinvointiin.

Espoolaisten elintaso ja koulutus nousivat sekä terveys ja asuminen parantuivat. Elämän ulkoinen hallinta oli parantunut, mutta elämän sisäisen hallinnan kysymykset askarruttivat asukkaita ja sosiaalialan ammattilaisia. Todellisuus oli erilaista kuin hitaammin kasvavissa kunnissa: oli enemmän avioeroja, yksinhuoltajuutta, muuttoja, juurettomuutta, ihmissuhdevaikeuksia ja elämän itsenäisen hallinnan puutetta.

Lisääntynyt taloudellinen hyvinvointi ei tuonut hyvinvointia kaikille, eikä sosiaalityön asiakasmäärä vähentynyt. Asiakkaiden ongelmia olivat velkakierre, ylisuuret asumiskustannukset, mielenterveys- tai päihdeongelmat, kriisi perheessä, vankilakierre, yritystoiminnan kannattamattomuus, opiskelun rahoitusongelmat tai kyvyttömyys hakeutua työelämään. Myös avioerojen määrä kasvoi ja sosiaalityötä tarvittiin yhä useammin selvittämään lapsen huoltoa. Vanhempien päihteidenkäyttö tai psyykinen sairaus lastensuojelutarpeen syynä kaksinkertaistui vuosina 1983-1987. Ylivelkaantuneiden määrä lisääntyi rahapolitiikan liberalisoituessa.

Toimeentulotuen säädökset tulivat voimaan vuoden 1984 alussa. Tukeen oikeutettujen sekä myönnettävän tuen määrä kasvoivat. Uudistuksen jälkeen toimeentulotuen kustannusten kasvu edelliseen vuoteen verrattuna oli vuonna 1984 45 prosenttia ja vuonna 1985 71 prosenttia. Sen jälkeen kasvu hidastui, mutta ei kokonaan pysähtynyt. Ongelmana oli myös sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus sekä tuen määrän syyperäisyys. Todettiin, että tavoitteeksi tulisi asettaa eri järjestelmien antaman vähimmäisturvan yhtenäistäminen, vähimmäisetuuksien riittävä taso sekä perusosan laajentaminen.

Espoon 1980-luvun lopun hyvästä työllisyystilanteesta huolimatta tuensaajissa oli nuorten ja nuorten keski-ikäisten ryhmä, joka ei koskaan sosiaalistunut työelämään ja pidempiin työsuhteisiin, vaan on koulun jälkeen elänyt lähinnä toimeentulotuen varassa.

Sosiaalitoimen merkitys asukkaille tarpeellisten palvelujen tuottajana korostui vuosikymmenen lopulla entisestään. Pääkaupunkiseudulle luonteenomaisten ongelmien hoitamiseksi myös sosiaalitoimen perinteinen rooli viimekäden avun ja turvan antajana vaati resursseja. Ongelmien ennaltaehkäisyyn ja yhteiskunnan kehittämistyöhön ei vielä pystytty tarpeeksi osallistumaan.

Oli selvää, ettei sosiaalitoimi selvinnyt yksin yhteiskunnallisten muutosten aiheuttamista ongelmista. Sosiaalityön kriisi pakotti miettimään uusia toimintamalleja yhä kasvavien asiakasmäärien hoitamiseksi ja menojen kasvun pysähdyttämiseksi. Sosiaalitoimen paikasta ja uudenlaisten yhteistoimintamuotojen löytämisestä eri hallintokuntien välillä tarvittiin laajaa keskustelua.

Sosiaalitoimessa käynnistyi useita kehittämisprojekteja, joilla etsittiin vastauksia siihen, miten sosiaalityötä voitaisiin tehdä uudella tavalla. Sektoroituneen sosiaalityön tilalle etsittiin uusia yhteistoimintamuotoja. Sosiaalityössä panostettiin yhdessä tekemiseen ja uusien yhteistyömuotojen kehittämiseen. Asiakkaasta alettiin puhua yhteisenä asiakkaana. Sosiaalihuollon toimivuuden kriteeriksi määriteltiin se, miten hyvin se pystyy vastaamaan asukkaiden tarpeisiin. Lisäksi pyrittiin lisäämään yhteistyötä muiden viranomaisten ja hallintokuntien, kuten terveystoimen, nuorisotoimen, koulutoimen ja työvoimaviranomaisten kanssa.

Sosiaaliset ongelmat alettiin nähdä oireena yksilöiden toimintaedellytysten ja ympäristön olosuhteiden välisestä ristiriidasta. Käytännön sosiaalityössä oli havaittu, että jos ihmisellä oli vaikeuksia jollain elämänalueella, se helposti heijastui koko elämään. Sosiaalipolitiikan keskeiseksi tehtäväksi oli nousemassa yhteisyyden lisääminen asukkaissa olevien omien voimavarojen käyttöä tukemalla. Keskeisiä käsitteitä olivat inhimillinen kasvu, osallistumisen lisääminen ja sosiaalinen aktiivisuus.

Sosiaalityön tarkoitusta, tehtävää ja päämäärää määritellään

Pohdinnan kohteena oli myös sosiaalityön tehtävä, joka tässä vaiheessa määriteltiin niin, että sosiaalityön tehtävänä on etsiä yhdessä asiakkaiden kanssa vastauksia muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Millaisella sosiaalityöllä voidaan lisätä ihmisten elämänhallintaa sekä milloin ja millainen väliintulo tuottaa toivottua tulosta. Miten tuetaan ns. marginaaliasiakasta ja miten siitä tuotettu tieto saadaan vaikuttamaan ehkäisevästi sosiaalisen turvattomuuden ja toimintakyvyttömyyden syntyyn sekä tukemaan sosiaalistumisprosessia. Millaisten hallinnollisten toimenpiteiden tuella ja millaisessa työkuultuurissa sosiaalityön kehittyminen voi toteutua.

Sosiaalityötä, sen tarkoitusta, tehtäviä ja päämäärää määriteltiin useissa toimintakertomuksissa. Vuoden 1985 toimintakertomuksessa todettiin, että sosiaalityö on yksi keino kansalaisten fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Sosiaalityön tehtävänä on osaltaan edistää ihmisen toimintakykyä, toimeentulon edellytyksiä ja sosiaalista kasvua sekä ylläpitää ja lisätä sosiaalista turvallisuutta ja viihtyisyyttä sekä parantaa elämisen laatua. Sosiaalityötä tarvitaan, kun ihmisen hyvinvoinnin perusedellytykset ovat puutteellisia ja/tai kun edellä lueteltujen päämäärien ja yksilön, perheen, muun yhteisön ja yhdyskunnan tilanteen välillä on ristiriitaa tai sen uhkaa. Sosiaalityöllä pyritään vahvistamaan ja ohjaamaan käytettävissä olevia yksilön omia, ihmissuhteiden tarjoamia ja yhteiskunnan voimavaroja.

Yhteisen tarkastelun ja arvioinnin kohteeksi otettiin sosiaalitoimen paikka espoolaisten arjessa, yhteiskuntaan ja sosiaalitoimeen kohdistuvat muutospaineet sekä se, miten sosiaalitoimessa tulisi tehdä ja yhteensovittaa työtä, jotta yksilö- ja yhteisötason hyvinvointia voitaisiin lisätä. Lisäksi kysyttiin, mitkä olisivat ne tavat, joilla pääsisimme ulos nk. byrokraattisesta eetoksesta. Asiakasnäkökulma toisi esiin sen, kuinka paljon erilaista tarvetta jäi tyydyttämättä, paljonko asiakkaita oli jonossa, kuinka moni espoolainen joutui kokonaan jäämään ilman palveluja, vaikka niitä kipeästi tarvitsi. Ja toisaalta, mitä onnistuneita tapahtumia saatiin aikaan, kuinka moni sai tänä vuonna päivähoitopaikan tai tukiasunnon tms. ja saatiinko kuntalaisilta myös myönteistä palautetta.

Byrokraattinen eetos työn tarkastelussa istui kuitenkin vielä tiukassa. Tämä nähtiin tosin ymmärrettäväksi, kun ajateltiin sosiaalitoimen ja koko sosiaalipolitiikan ajallisesti ja asiallisesti palasittain muodostunutta kokonaisuutta, jonka eri toiminnot olivat monimutkaistuneita ja voimakkaastikin eriytyneitä. Toisten työn sisältöä saatettiin tuntea hyvin heikosti, sosiaalityön kokonaisuudesta puhumattakaan.

Kysymyksenä oli, miten päästäisiin virkamiesnäkökulmasta asiakasnäkökulmaan? Toiminnan tarkastelu asiakkaan kannalta oli haaste byrokraattisen ajattelun purkamiselle. Eteen tuleva sosiaalityön alueellistuminen asetti kuitenkin paineita kokonaisvaltaisen lähestymistavan omaksumiseen niin työntekijöille kuin luottamushenkilöille. Ryhmittyvähän myös luottamushenkilöt omiksi kunnanosaajastoikseen, jotka käsittelevät sosiaalitoimen kokonaisuutta tietyllä Espoon osa-alueella yhden sektorin sijasta. Käsitteilyksen saaminen sosiaalitoimen kokonaisuudesta olisi siis entistä tärkeämpää myös heille.

Laaja kehittämishanke käynnistyy

Keväällä 1985 käynnistettiin laaja, koko sosiaalitointa koskeva kehittämishanke, jossa tutkimus-, kehittäminen, koulutus ja käytännön työ yhdistettiin yhdeksi jatkuvaksi prosessiksi. Tutkimus ja koulutus liitettiin käytännön työhön.

Tarkastelun kohteena oli sosiaalitoimen kokonaistyöprosessi, osatyöprosessit, johtaminen ja tietojärjestelmä. Alkuvaiheessa pysädyttiin yhdessä pohtimaan, miksi sosiaalitointa Espoossa tarvitaan ja havaittiin, että sosiaalitoimen tavoitteista ei ole juuri yhteisesti keskusteltu, tavoitteita ei ole rakennettu todelliseksi yhteiseksi toimintapolitiikaksi, eikä työtä ole tietoisesti organisoitu yhteistoiminnalliseksi prosessiksi. Yhteinen ymmärrys sosiaalitoimen tarkoituksesta puuttui. Sosiaalitoimessa vallitsi hyvin lokeroitunut traditio. Kukin hoiti oman reviirinsä.

Oman työn arvioinnin ja tutkimisen pohjalta selvisi, että sosiaalitoimen kehittäminen ei perustunut riittävästi asiakastyössä syntyvän tiedon varaan, vaan asiakastyöstä välittyi tietoaines, joka tyydytti juridisia ja taloudellishallinnollisia tietotarpeita.

Arvioinnin pohjalta esille nousi seuraavia rakenteelliseen sosiaalityöhön liittyviä kysymyksiä:

- miten tieto siirtyy asiakastyöstä hallintoon, johtoon, suunnitteluun ja päätöksentekoon ja miten tämä tieto tulkitaan ja jäsennetään,
- miten saadaan tietoa välitetyksi espoolaisten arkielämästä, elinoloista, elämänhistorioista ja niiden kytkeytymisestä toisiinsa sekä sosiaalitoimen väliintuloista espoolaisten elämään, vaikutuksista sosiaaliseen turvallisuuteen ja sosiaalistumiseen,
- miten tämä tieto saadaan jäsennettyä yhteiseksi tietoisuudeksi sosiaalitoimen tarkoituksesta.

Arvioinnin pohjalta esille nousi seuraavia asiakkaaseen, työn sisältöön ja toimintatapoihin liittyviä kysymyksiä:

- miksi kuntalaisesta tulee sosiaalipalvelujen asiakas,
- mihin tarpeisiin palvelulla pyritään vastaamaan ja miten tarpeet on ymmärretty,
- millaisia ristiriitoja on havaittu tarpeiden ja oman nykyisen työn välillä sekä millaisia uusia tarpeita ja muospaineita on noussut esiin ja miten nämä muutokset vaikuttavat sosiaalitoimen kehittämistarpeisiin,
- mikä on työn perustana oleva tieto ja tietojärjestelmä sekä arviointimenetelmä,
- mitkä ovat sosiaalitoimen keskeisimmät työvälineet ja millaisia työvälineitä, arviointimenetelmiä ja tietojärjestelmiä tarvittaisiin,
- mitä toiminnalle asetettuja tavoitteita saavutettiin, millaista avun tarvetta jäi tyydyttämättä ja mitkä resurssit estivät tavoitteisiin pääsyä.

E erityisen tärkeäksi nousi myös sosiaalityön asiakasjonojen lyhentäminen. Asiakas joutui odottamaan kaksi-viisi viikkoa päästäkseen sosiaalityöntekijän vastaanotolle.

Kehittämistyössä vahvistui käsitys siitä, että sosiaalitoimen kehittäminen edellyttäisi nykyisen sektorikohtaisen organisaation purkamista aluepohjaiseksi. Sosiaalitoimen tuloksellisuus keskitettyssä ja sektoroituneessa järjestelmässä oli todettu heikoksi. Kuntalaisen elämän viipalointi sektorirajojen mukaisesti ehkäisi näkemästä arkipäivän kokonaisuutta ja sosiaalitoimi oli menettänyt herkkyyttään toimintaympäristöstä nouseviin tarpeisiin. Palvelujenkäyttäjien ja asukkaiden todelliset vaikutusmahdollisuudet jäivät vähäisiksi, koska asukkaiden voimavaroja ei tietoisesti käytetty toimintojen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Espoonlahden aluetoimistosta saadut kokemukset osoittivat, että työn kokonaisuus hahmottui aluetyössä uudella tavalla ja, että tästä kokonaisuudesta avautui uudenlainen näkökulma eri

osatyöprosesseihin. Kehittämistyö avasi sosiaalitoimen tietoisuuden kapeuden ja yhteistoiminnallisuuden tarpeen muiden alueella työskentelevien kanssa.

Työvoimapula ja vaihtuvuus toiminnan ja sen kehittämisen esteenä

Kehittämisen esteiksi tulivat 1980-luvulla kuitenkin vielä aiempaa enemmän arkiset resurssikysymykset. Henkilökunnan palkkaus, työsuhdeasuntojen puute sekä koulutuspaikkojen puute uhkasivat asetettujen kehittämistavoitteiden toteuttamista. Lisäksi todettiin, että *"koska elimme voimakasta työtapojen ja toiminnan sisällön uudistamisen aikakautta, tulisi kunnan ja valtion päätöksentekijöiden yhä tiiviimmin työskennellä yhdessä edellä mainittujen resurssikysymysten ratkaisemiseksi jo tällä vuosikymmenellä."*

Työvoimapula pahentui vuosikymmenen puolivälistä. Vuoden 1988 lopussa täysin hoitamattomia tai ilman muodollista pätevyyttä olevalla henkilökunnalla hoidettuja vakansseja oli neljannes ja vuonna 1989 noin kolmannes. Eiten pulaa oli lastentarhanopettajista, lastenhoitajista, sosiaali- ja lastensuojelutyöntekijöistä, perhepäivähoitajista, kodinhoitajista sekä keittiö- ja siivoushenkilöstöstä. Tilannetta pahensi myös hallintohenkilöstön virkojen vähäisyys ja pätevän hallintohenkilöstön saantivaikkeudet erityisesti sijaisuuksien osalta. Huolestuttavinta oli kuitenkin se, että sosiaalialan oppilaitoksiin ei ole ollut riittävästi hakijoita. Useissa yhteyksissä haettiin keinoja, joilla helpotettaisiin henkilöstön saantia tulevaisuudessa.

Sosiaalityöntekijöiden ja lastensuojelutyöntekijöiden vaihtuvuus oli jatkuva ongelma. Esimerkiksi vuonna 1986 lastensuojelutyössä oli 23 sosiaalityöntekijää ja neljä johtavaa sosiaalityöntekijää. Vuoden aikana sosiaalityöntekijöiden virkoja hoiti 30 henkilöä ja johtavan sosiaalityöntekijän virkoja seitsemän henkilöä. Useita lyhyitä sijaisuuksia jäi hoitamatta. Vakinaiset viranhaltijat joutuivat tekemään useamman ihmisen työt sekä jatkuvasti ohjaamaan ja perehdyttämään uusia työntekijöitä. Tilanne oli samanlainen myös huolto-osaston sosiaalityöntekijöiden kohdalla.

Muutosta ei arvioitu tapahtuvan, ellei sosiaalityöntekijöiden palkkaukseen saada tuntuva korotusta, työsuhdeasuntojen lukumäärää lisätä ja sosiaalityöntekijöiksi valmistuvien koulutuspaikkoja lisätä. Sosiaalityöntekijöitä valmistui vuosittain noin 100 tarvetta vähemmän. Ongelman ratkaisu vaatisi pikaisia toimenpiteitä koko valtakunnan tasolla.

Toimintaa vaikeutti myös sosiaalityöntekijöiden riittämättömyys. Sosiaalityöntekijöiden määrän osalta ei ole päästy vahvistettuun mitoitukseen eli siihen, että aina 2.000 asukasta kohti olisi yksi sosiaalityöntekijä. Espoossa oli yksi sosiaalityöntekijä 2.800 asukasta kohden. Sosiaalityöntekijöiden alimitoituksen ja toimeentulotukiasiakkaiden määrän kasvun seurauksena sosiaalityöntekijöiden aika kului lähes täysin akuutin toimeentulotuentarpeen sekä erilaisten lausuntoasioiden hoitamiseen. Varsinaiseen sosiaalityöhön ei jäänyt aikaa. Toimistotyöntekijöiden määrää lisäämällä olisi sosiaalityöntekijöitä voitu käyttää ammatilliseen sosiaalityöhön.

Aluetoimiston ja alueellistamisen käynnistyminen

Alueellisen hallintomallin lähtökohtana oli, että kaikki sosiaalitoimen peruspalvelut alueellistetaan perustamalla viisi aluekeskusta palvelupiiriin mukaisesti. Kehittäminen ei saanut tapahtua nykyisen sektorialaisen työn pohjalta, vaan tuli löytää asukkaiden arkitodellisuudesta lähtevää uudenlaista toimivuutta. Alueilla tuli olla kokonaisvastuu asukkaidensa sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn tukemisesta.

Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja kirjoitti toimintakertomuksen johdannossa seuraavasti: *"Vuosia odotettu ja valmisteltu uudistus on viime hetken viivytyksistä huolimatta toteutunut. Mieli on täynnä odotuksia palvelujen paremmasta saatavuudesta, asiakkaiden*

luukuttamisesta pois pääsystä, ja toivottavasti myös muualla kuin Espoonlahdessa, lähellä kotia olevista palveluista. Muut aluetoimistot sijoittuvat omille alueilleen lähivuosien aikana. Siihen asti aluetoimistot toimivat alueellisen mallin mukaan sosiaalivirastosta käsin. Odotusten lisäksi askarruttaa kuinka kaikki tulee sujumaan: kuinka pian niin asiakkaat, työntekijät kuin luottamushenkilöt tottuvat uuteen. Vastaako palvelujen saaminen useimmissa asioissa samalta henkilöltä asiakkaiden tarpeita, kokeeko työntekijä laajentuneen työntekemisen mielekkäämpänä... Luottamushenkilönä erityisesti mietityttää, kuinka osaamme jakaa käytettävissä olevat voimavarat oikeudenmukaisesti eri alueiden kesken ja pystymmekö vastaamaan alueiden selvästi erilaiseen palvelutarpeeseen... Kaiken tämän uuden takana kaivertaa henkilöstöpula... Työsuhdeasuntojen riittävä saanti, kilpailukykyiset palkat ja koulutusmäärärahat vaativat meiltä luottamushenkilöiltä jatkossa suurimmat ponnistuksemme. Ilman sosiaalityön välinettä – ihmistä – emme pysty palveluita antamaan...”

Lama aiheuttaa suuria haasteita 1990-luvun alussa

Vuosi 1990 oli ensimmäinen alueellisen toimintamallin osalta koko Espoossa. Vuosi oli pitkälti opettelua uuteen organisaatioon ja orientoitumista aluevastuiseen toimintatapaan. Alueellinen työskentelytapa vakinaistui kolmantena toimintavuotenaan.

Niukkuus alkaa korostua toiminnoissa

Lautakunnan rooli niukkuuden jakajana korostui aiempaan verrattuna. Vaikka markkamääräinen kasvu oli merkittävää, kohonneet kustannukset ja väkiluvun kasvu vaikuttivat siihen, että toimintoja ja palveluja ei pystytty kehittämään halutulle tasolle. Laman etenemisen myötä sosiaalitoimen paineet kasvoivat, mutta toiminnoissa jouduttiin keskittymään pääosin lakisääteisten palvelujen antamiseen. Samalla kuitenkin todettiin, että *”oikeutetutkaan säästöpäätökset eivät kuitenkaan läheskään aina tuo todellista säästöä ja ennaltaehkäisevästi sijoitetut markat poikisivat varmasti enemmän kuin korjaavat. Erityisen vaikeina aikoina sosiaalitoimen toimintaresurssit olisi pystyttävä turvaamaan.”*

Syventyvä lama muuttaa yksinäisten ihmisten, perheiden ja nuorten elämää

Taloudelliset epävarmuustekijät lisääntyivät vuoden 1990 aikana. Taantuman nopea syveneminen näkyi lisääntyvänä työttömyytenä, lomautuksina, irtisanomisina ja konkurssina. Erityisesti vuoden loppupuolta leimasi lisääntyvän taloudellisen hädän ja yleisen epävarmuuden vaikutus ihmisten elämään. Nousuhdannevuosina otetut asunto- ja kulutusluotot ja ylivelkaantuminen kasvattivat sosiaalityön asiakasmääriä. Heikoimmassa elämäntilanteessa elävien, pääasiassa yksinäisten henkilöiden työttömyyden ja huono-osaisuuden päättymiselle ei näkynyt loppua. Erilaisten sosiaaliturvaetuuksien, kuten työttömyyskorvausten, asumistuen ja eläkkeiden viivästyminen ja vähäisyys ohjasivat asiakkaita sosiaalitoimeen.

Työttömyys, lomautukset ja taloudellinen epävarmuus tuottivat kuntalaisille inhimillistä hätää, joka ilmeni yksittäisten ihmisten ja perheiden elämäntilanteissa kasautuvina ongelmina. Elämästä syrjäytyminen lisääntyi. Samoin lisääntyi sairastavuus ja erityisesti mielenterveysongelmat. Vaikeudet perheissä lisääntyivät. Lapsiperheet joutuivat taloudellisesti tiukoille. Konkurssit ja työttömyys olivat usein laukaisevia tekijöitä avioeroon. Ylivelkaantumisen johdosta useilla perheillä oli pysyvästi niin heikko taloudellinen tilanne, ettei heitä voinut auttaa ehkäisevällä toimeentulotuella. Perheitä ohjattiin myös velkaneuvontaan.

Perheet olivat monien ulkopuolelta tulevien paineiden ja vaikutteiden kohteena ja se aiheutti vanhemmille epävarmuutta kasvatustehtävässä ja riittämättömyyden tunnetta vanhemmuudessa. Lastensuojelun asiakasperheiden vanhemmista osa oli jo itse

lapsuudessa ollut lastensuojelun asiakkaana. Näiden perheiden määrä oli lisääntymässä ja he olivat yksi sosiaalitoimen suurimpia haasteita.

Perheiden kriisitilanteet toivat lisää asiakkaita kotipalveluun, perheneuvolaan ja sosiaalityöhön. Myös päivähoidon työntekijät joutuivat yhä enemmän työskentelemään perheiden kriisitilanteissa. Taloudellinen ahdinko heijastui myös muuna elämän tasapainon horjumisena, mikä tuli esille lasten- ja nuortenhuollon asiakaskontakteissa esimerkiksi sosiaalipäivystyksessä. Perheitä pyrittiin tukemaan avoimuudellisin keinoin niin pitkään kuin se lapsen edun huomioon ottaen oli mahdollista. Lastensuojelussa jouduttiin sijoittamaan hieman aiempaa enemmän lapsia.

Vaikka valtaosalla espoolaisista nuorista kehitys kohti aikuisuutta tapahtui ilman suuria ongelmia, niin pääkaupunkiseudulle näytti kasautuneen myös pahoinvointia. Sosiaalitoimen asiakkaaksi tulleiden nuorten elämään kuului huono koulumenestys, alhainen koulutustaso, sisällyksetön tai negatiivisesti painottunut vapaa-aika, työttömyys, alkoholi ja huumeet. Heissä näkyi jo 80-luvulla alkanut nopean muutoksen käänköpuoli. Erityisen vakavasti talouden kriisi ja työttömyys koettelivat nuoria vasta työelämään pyrkiviä. Työttömät nuoret muodostivat suuren osan sosiaalivirastojen asiakkaista ja heidän asiakassuhteensa muodostuivat usein pitkiksi.

Työttömyys kasvoi ennennäkemättömästi

Työttömyys kosketti 1990-luvun alussa myös korkeasti koulutettuja työntekijöitä, joiden sosiaalinen ja taloudellinen tilanne oli ennen muutosta hyvä. Asiakkaiksi joutui yhä useammin henkilö, joka ei koskaan ollut kuvitellut joutuvansa toimeentulotukea käyttämään. Työikäisten aikuisten ongelmina olivat elämisen epävarmuus, työttömyys, konkurssit ja velkaantuminen. Ongelmaksi muodostui myös ajautuminen tilapäisyyteen tai pirstoutuneelle työuralle, jolle oli ominaista nopeat ja jatkuvat sosiaalisen aseman vaihtelut.

Espoolaisten työttömyys lisääntyi jyrkästi. Työttömyysaste kasvoi joulukuussa 1991 6,7 prosenttiin. Vuoden 1992 joulukuussa työttömyysaste oli 11,6 prosenttia ja vuoden 1993 joulukuussa 14,9 prosenttia. Työttömyys pysyi korkeana vielä vuonna 1994 (14,4%), mutta alkoi hitaasti vähentyä vuodesta 1995.

Toimeentulotuen hakijoiden määrää kasvattivat päivärahaa odottavat työttömät, asuntovelkaiset, yrittäjät, lomautetut sekä opiskelijat. Pahimmat puutteet ilmenivät työttömyysturvan hitaudessa ja työttömyyden perusturvan riittämättömyydessä sekä asumis- ja opintotukijärjestelmässä. Myös elatustukitapausten kasvu sekä perittävien elatusapujen määrä kasvoi.

Työttömyysturvajärjestelmä ontui ja siksi viimesijaisena tukena olleet toimeentulotukimenot nousivat ennakoitua korkeammiksi. Toimeentulotuen asiakasruokakuntien määrä lisääntyi. Toimeentulotukea saaneita ruokakuntia oli vuonna 1988 yhteensä 5.000 ja vuonna 1992 noin 10.000. Asiakasmäärä kasvoi vastaavasti vuoden 1988 lähes 9.000 asiakkaasta vuoden 1992 lähes 20.000 asiakkaaseen.

Sosiaaliturvan kehittäminen heikentyi, menoja ja palveluita karsittiin ja jakoperusteita tiukennettiin

Kunnallisen sosiaaliturvan kehittämisen taloudelliset edellytykset heikkenivät nopeasti. Kuntalaisten perusturvasta oli kuitenkin huolehdittava. Sosiaalitoimi kantoi erityistä vastuuta vaikeahoitoisista ja yksinäisistä vanhuksista, moniasiakkuusperheistä, vaikeavammaisista sekä päihdeongelmallisista kuntalaisista.

Palvelutavoitteiden toteutumisen suurimmiksi esteiksi nousivat taloudellisen laman syvenemisestä seuranneet ongelmat, joiden vaikutukset heijastuivat supistavasti palvelutarjontaan. Hallintokunnille asetettiin tiukahkot säästövelvoitteet. Sosiaalityön resurssien niukentuminen näkyi sosiaalityössä ja henkilöstön työpaine tuntui välillä kestävämmältä. Myös toimeentulotuen toimintaohjeita tarkistettiin ja tiukennettiin sekä etsittiin yhteisiä linjoja eri sosiaalikeskusten välillä. Muutos vei mahdollisuuksia, aikaa ja rahaa ennaltaehkäisevältä sosiaalityöltä.

Espoossa kokeiltiin useasti menojen karsimista juustohöyläperiaatteella. Karsintaa tehtiin sijaisuuksissa, laitteissa ja tarvikkeissa, uusien ja vanhojen virkojen täytössä, ostopalveluissa, hankkeiden käyttöönotossa, etuuksien myöntämisperusteita kiristämällä, palkkamenoja karsimalla, työn uudelleen järjestelyillä jne. Mahdollisuudet palveluiden lopettamiseen ja menojen karsimiseen kesken budjettivuoden olivat rajatut.

Laman syventyessä kaupungin tulot vähenivät ja hallintokunnilta vaadittiin lisää säästöjä. Toimeentulotuen jakoperusteita oli pakko tiukentaa ja kaikki harkinta poistettiin. Myös palveluista perittäviä maksuja tarkistettiin vastaamaan 1980-luvun alun tasoa. Tulorajoja nostettiin ja perustettiin uusia maksuluokkia. Haasteita aiheutti se, että laman aikana palveluja ei ollut saatavilla tarvetta vastaavasti.

Kun aiempina vuosina tavoitteena oli palvelujen selvä määrällinen kasvu ja kehittäminen, niin nyt oltiin selvästi taitekohdassa. Hallintokunnilta vaadittiin lisää säästöjä, mutta mistä karsia, kun suuri osa lautakunnan alaisesta toiminnasta oli lakisääteistä tai menot muodostuivat henkilökunnan palkoista. Lama asetti sosiaalilautakunnan vaikean tehtävän eteen.

Työvoimapulasta virkojen ja toimien täyttämättä jättämiseen

Sosiaalitoimen henkilöstövajaus pysyi vuonna 1990 edellisvuoteen verrattuna lähes muuttumattomana, koskien pääasiassa päivähoito-, kotipalvelu- ja keittiöhenkilöstöä sekä sosiaalityöntekijöitä. Vuoden loppua kohti tilanne parani hieman muiden kuin päivähoidon osalta. Viidennessä työvoimapula-ammattiryhmiin kuuluvista vakansseista oli hoidettu epäpäteville henkilöillä tai ne olivat täysin hoitamattomia.

Vuoden 1991 aikana oli Espoossa tarjolla sekä työvoimapulaa että lamaa. Alkuvuodesta kärsittiin vielä vaikean työvoimapulan kanssa ja tehtiin rekrytointimatkoja. Vuoden puolivälissä taloudellinen tilanne muuttui niin, että oli säästettävä myös virkojen ja toimien täytössä. Vuoden alkupuolella avoimien vakanssien määrä johtui lähinnä työvoimapulasta, kun vuoden lopulla se johtui lähinnä määrärahojen puutteesta. Velvoitetyöllistettäviä työllistämällä sosiaalitoimi pyrki paikkaamaan täyttämättömien vakanssien aiheuttamia aukkoja sekä vastaamaan työllistämismuutoksiinsa.

Sosiaalitoimen palkkamenot alenivat vuonna 1992. Muutos johtui henkilöstön määrän vähentymisestä, erillispalkkioiden ja henkilökohtaisten palkanosien poistumisesta sekä lomarahajärjestelyistä, kun lomarahaan vapaaseen vaihtoi noin kolmannes henkilöstöstä.

Innostus kehittämiseen vaihteli, projektityöskentely vahvistui

Projektityöskentelyn merkitys kehittämisessä vahvistui sosiaalikeskusten työssä vuoden 1992 aikana, vaikka projektimaista työskentelyä yhä vierastettiin. Alueellista työtä tukevien hankkeiden tuottamia innovaatioita olivat muun muassa pari- ja tiimityön vahvistuminen, vastaanotto toiminnan systematisoituminen, räätälöityjen vaihtoehtojen toteuttaminen asiakastyössä, verkostoimaisen työn vahvistuminen ja vanhusten osapäivätoiminnan käynnistyminen. Päihdehuollon laitosten roolia ja tehtäviä selkeytettiin ja täsmennettiin.

Toiminnoissa kehitettiin muun muassa sosiaalityön asiakaskertomuskäytäntöä, sijaishuoltoa, lastensuojelun asiakaslähtöisyyttä, toimeentulotukea hakevien asiakkaiden palvelua etuuskäsittelijätoiminnan käynnistämiseksi, jolla tuettiin sosiaalityön parempaa kohdentumista sitä tarvitseville asiakkaille sekä päihdehuollon laitostoiminnan jakamista vastaanottoon, hoitoon ja huoltoon sekä jälkihuoltoon.

Sosiaali- ja terveyslautakunta vuodesta 1993

Sosiaali- ja terveystoimen yhdistymisessä hallinto yhdistettiin kaikilla tasoilla. Toiminnallinen, taloudellinen ja henkilöstöhallintoon liittynyt päätösvalta siirrettiin tulosyksiköille. Päätöksentekoa yksinkertaistettiin ja päätösvaltaa siirrettiin mahdollisimman lähelle palvelutoimintaa. Organisaatioportaita vähennettiin. Sosiaalityössä oli siirrytty yhdennettyyn väestövastuiseen sosiaalityöhön ja sen kehittämistä jatkettiin.

Palvelukysyntä kasvoi, resurssit ja palvelujen tarjonta vähenivät edelleen

Taloudellinen lama lisäsi sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää. Asiakkaiden käytettävissä olleiden tulojen pienentyminen merkitsi siirtymistä yksityissektorin palveluista kunnallisiin palveluihin ja maksullisten kunnallisten palvelujen käyttö väheni. Samaan aikaan kaupungin taloudellisen tilanteen heikkeneminen kavensi oleellisesti käytettävissä olleita resursseja. Tiukentunut taloudellinen tilanne - käytettiin noin 70 Mmk vähemmän kuin vuonna 1992 - lisäsi kritiikkiä paitsi resurssien määrään myös jakoperusteisiin nähden. Tulosyksiköissä oli lisääntyneestä työmäärästä ja sijaisten ottamiskiellosta johtunutta henkilöstön väsymistä.

Syrjäytyminen, sairastavuus, mielenterveysongelmat, päihdeongelmat ja erityisesti toimeentulo-ongelmat lisääntyivät voimakkaasti. Psykkisen tuen tarve kasvoi. Perheiden ongelmat tulivat entistä monimutkaisemmiksi ja vaikeammiksi. Vaikeudet lisäsivät päihdehuoltopalvelujen ja lasten sijaishuollon palveluiden kysyntää. Myös kasvatus- ja perheneuvolapalvelujen kysyntä lisääntyi elämän vaikeuksien myötä useimmilla alueilla. Erityisen vaikea ongelma oli nuorisotyöttömyys seurausilmiöineen nyt ja pitkälle tulevaisuuteen. Työttömyys ja taloudellinen epävarmuus ilmenivät yksittäisten ihmisten ja perheiden elämäntilanteissa kasautuvina ongelmina. Itsemurhien määrä kasvoi vuonna 1994, jolloin 47 espoolaista teki itsemurhan.

Yhä jatkuneen laman vaikutukset näkyivät sosiaalityössä edelleen kasvavina asiakasmäärinä. Yhä suurempi joukko työttömiä siirtyi ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiristä peruspäivärahalle. Myös valtion tekemät perusturvan leikkaukset lisäsivät asiakasmääriä. Työttömyys ja velkaantuminen näkyivät myös lisääntyneinä elatusapujen laiminlyönteinä ja elatustukihakemusten lisääntymisenä.

Kaupungin säästötoimet vähensivät palvelujen tarjontaa muun muassa siksi, että uuden, vakinaisen henkilöstön ja ulkopuolisten sijaisten työhönottoa säänneltiin. Myös lomautukset vähensivät henkilöstön työpanosta. Monia toimipisteitä pidettiin kesällä aikaisempaa pidempään suljettuina.

Palvelujen käyttö tuli kuntalaisille entistä kalliimmaksi ja saavutetuista eduista jouduttiin luopumaan. Kaupungin tiukentuneen taloudellisen tilanteen ja sosiaali- ja terveystoimen maksuasetuksen perusteella päivähoiton maksuperusteita muutettiin, hammashuollon maksuja korotettiin, vastaanottotoiminnassa otettiin käyttöön käyntimaksu, kotisairaanhoidossa otettiin käyttöön maksu tilapäisestä kotisairaanhoidon käytöstä ja Espooslisän maksuperusteita muutettiin.

Vuonna 1994 oli taloudellinen taantuma ja sen vaikutukset toimialan kannalta syvimmillään. Sosiaali- ja terveystoimen oli vastattava laman lisäämään palvelujen tarpeeseen ja kysyntään.

Samanaikaisesti valtio leikkasi perusturvaan kuuluvia etuuksia. Espoon käyttökustannuksiin saamaa valtionosuutta supistettiin 100 Mmk. Lainsäädännöllisiä palvelujen järjestämisvelvoitteita ei vähennetty, lukuun ottamatta päivähoitovelvoitteen voimaantulon siirtoa. Samanaikaisesti kunnan talouden turvaamiseksi toimialaan kohdistui voimakkaita säästöpaineita. Toimialan osuus kaupungin menoista supistui 1,9 prosenttia ja väestö kasvoi.

Vuoden 1994 aikana sosiaalityön palveluita käytti 39.082 espoolaista, mikä oli 21,4 prosenttia koko väestöstä. Asiakasmäärä kasvoi, mutta kasvu oli hillitympää edellisvuosien asiakastulviin nähden. Toimeentulotukea sai 24.400 asiakasta. Vuoden 1995 aikana sosiaalityön palveluiden piirissä oli 38.890 henkilöä, mikä oli 20,9 prosenttia koko väestöstä. Taloudellinen nousu oli jonkin verran vaikuttanut työllisyyttä edistävästi.

Käyntimäärät kasvoivat vuoden 1995 aikana keskeisissä palveluissa, kuten vastaanotto toiminnassa (14%), kotihoitoavussa ja kotisairaanhoidossa (9%) sekä sosiaalityön palveluissa (6%). Pääsääntöisesti palvelut pystyttiin säilyttämään vuoden 1994 tasolla väestön kasvusta huolimatta. Tämä merkitsi kuitenkin odotusaikojen pitenemistä ja työpaineiden lisääntymistä. Lisäksi eräissä palveluissa asiakasmäärät pienenevät käyntimäärien lisääntyessä, mikä kuvaa palvelujen suuntaamista erityisen huolenpidon tarpeessa oleviin.

Sosiaalityöntekijän vastaanotolle pääsy nopeutui. Vastaanotolle pääsi 1990-luvun alussa kahden-kahdeksan viikon jonotusajalla ja vuonna 1994 kahden-viiden viikon jonotusajalla. Vuonna 1995 toimeentulotuen hakijat joutuivat jonottamaan noin kaksi-neljä viikkoa. Kirjallisesti käsiteltyjen toimeentulotukihakemusten osuus kasvoi. Työpainetta pyrittiin helpottamaan työllistämistuella palkattujen etuuskäsittelijöiden avulla. Tavoitettavuus oli nopeampaa puhelimitse ja kriisitilanteissa tavoitettavuus oli alle vuorokauden.

Palveluja priorisoitiin ja ennaltaehkäisevä työ kärsi

Keskeinen kysymys näistä lähtökohdista oli, miten kustannuskriisistä voidaan selvittää mahdollisimman vähäisin vaurioin ja purkamatta hyvinvointivaltion turvaverkkoja lopullisesti tai tuottamatta pitkällä aikavälillä vielä suurempia yhteiskunnallisia kustannuksia.

Käytännössä säästötoimenpiteet merkitsivät sitä, että tarveharkintaa jouduttiin lisäämään, taloudellisten etuuksien tasoa jouduttiin laskemaan, henkilöstövähennysten seurauksena laadusta jouduttiin tinkimään joissakin toiminnoissa ja työn kuormittavuus työssä olleilla lisääntyi. Ennaltaehkäisevä työ kärsi erityisesti sosiaalityössä. Tehokkuuden lisäämistä ennaltaehkäisevään työhön haettiin tarkistamalla ammattihenkilöstön roolia ja toimintatapoja, kehittämällä yhteistyömuotoja eri työntekijäryhmien kesken sekä hyödyntämällä kansalaistoimintaa.

Valtuusto päätti, että kaupunki keskittyi huolehtimaan siitä, että lain tarkoittamat ja kaupungin itsensä muulla perustein päättämät palvelut olivat kuntalaisten saatavilla ja että kaupunki ylläpiti omana toimintanaan valtuuston määrittämiä peruspalveluja. Kilpailuttamispaineeet kohdistuivat ensisijassa palvelutuotantoa tukeviin palveluihin. Toimialan sisällä tapahtuvan tilaaja/tuottaja- tai tilaaja/järjestäjämallin käyttöönoton valmiuksien kehittämiseen paineita loi tavoite väestövastuubudjettiin siirtymisestä.

Toiminnan painopistealueiden osalta pyrittiin turvaamaan eräät subjektiiviset oikeudet ja vähäosaisten, syrjäytyneiden sekä psyykkisesti ja sosiaalisesti tuen tarpeessa olevien palvelut. Lapsiperheiden palvelut kohdennettiin eniten tukea tarvitseville perheille.

Vuonna 1995 sosiaali- ja terveystoimen tehtäväksi määriteltiin hyvinvointipalvelujen tarjoaminen koko väestölle sekä huolenpito niiden kuntalaisten elämänlaadusta, joilla itsellään

ei siihen ole riittäviä edellytyksiä. Talousarvion mukaisesti huolehdittiin subjektiivisiin oikeuksiin perustuvista palveluista.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi seuraavat toimialan palveluja koskevat periaatteet ja tavoitteet: 1) kaupunki järjestää kuntalaisille välttämättömiä palveluja, jotka tarjotaan pääosin oman henkilöstön tuottamina; 2) kehitetään ja otetaan käyttöön uusia palvelujen tuottamistapoja; 3) lakisääteiset palvelut turvataan; 4) painopistealueina ovat kaupunkilaisten perusturvaan kohdistuvat palvelut.

Määrärahoja kasvatettiin ensisijaisesti niillä sosiaali- ja terveystoimen alueilla, joissa oli kysymys lakisääteisten velvoitteiden lisäämisestä ja vanhustenhuollosta sekä painopisteen siirtämisestä avopalveluihin ja hoidon porrastuksesta.

Lopuksi

Espoo kasvoi tarkasteluajankohtana vuoden 1929 pienestä 10.913 asukkaan maalaiskunnasta vuoden 1995 186.507 asukkaan kaupungiksi. Liikkeelle lähdettiin pienestä. Työntekijämäärä kasvoi erityisesti 1970-luvulta alkaen ja vuonna 1995 sosiaali- ja terveystoimessa työskenteli 4.924 henkilöä, joista vakituisia oli 3.516. Yhdistyneen sosiaali- ja terveystoimen vuoden 1995 käyttösuunnitelman loppusumma oli 1.672 Mmk eli 37 prosenttia kaupungin kokonaismenojen loppusummasta.

Tiivistelmä perustuu Espoon sosiaali- ja terveystoimen historiakoonteihin, jotka löytyvät kohdasta Espoon sosiaali- ja terveystoimen julkaisut -> historia: https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta/Julkaisut