

# SOSIAALITYÖNTEKIJÄN HARKINTAVALLAN KÄYTTÖ EHKÄISEVÄN TOIMEENTULOTUEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

**Heidi Sirviö:** *YTM, sosiaalityöntekijä, Oulun kaupunki, lastensuojelupalvelu*

**Marjo Romakkaniemi:** *YTT, tutkija (ma), Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Lapin yliopisto*

**Jari Lindh:** *YTT, apulaisprofessori (ma), Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Lapin yliopisto*

**Merja Laitinen:** *YTT, professori, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Lapin yliopisto*

*heidi.sirvio@ouka.fi, marjo.romakkaniemi@ulapland.fi, jari.lindh@ulapland.fi,  
merja.laitinen@ulapland.fi*

*Janus vol. 23 (3) 2015, 247–264*

**Janus**

## Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan, millaisena sosiaalityöntekijöiden harkintavallan käyttö ilmenee ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Aineistona käytetään kahden sosiaalityöntekijöistä koostuvan ryhmän ryhmäkeskusteluaineistoa. Analyysissä sosiaalityöntekijöiden harkintavallan käyttö rakentuu professionaalisuuden, byrokrattisuuden ja asiakkuuden välisessä vuorovaikutuksessa kolmeen ulottuvuuteen: objektiivovaan ja vastuuttavaan harkintavaltaan, tietoa konstruoivaan ja arvottavaan harkintavaltaan sekä subjektiivovaan ja huolta pitävään harkintavaltaan. Ne eivät ole toisiaan poisulkevia, vaan ilmenevät päällekkäisinä ja toisiaan haastavina. Harkintavalta luo päätöksenteosta jännitteisen kentän, jossa sosiaalityöntekijät arvioivat yksilökohtaisten ratkaisujen ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja samalle viivalle asettamisen dilemmaa. Siihen, miten sosiaalityöntekijät käyttävät asiakastyössä harkintavaltaa, vaikuttavat erilaiset sosiaalityön professionaaliset käytännöt ja niissä läsnä olevat hallintavallan ulottuvuudet.

## JOHDANTO

**Toimeentulotuki on** monella tapaa ajankohtainen yhteiskunnallinen kysymys. Mediassa on käyty kansalaiskeskustelua sen myöntämisen perusteista, suuruudesta, vastikkeellistamisesta sekä kunnittain eroavista linjauksista (esim. MTV Uutisten tutkiva ryhmä 2014). Päätös toimeentulotuen perusosan siirrosta Kelalle on puolestaan nostanut esiin professionaalista keskustelua. Siirto herättää pohtimaan rakenteita ja niiden syrjäyttäviä mekanismeja: miten tavoittaa uudessa tilanteessa sosiaalityön asiakkaat? Professionaaliin ratkaisuihin heijastuu ristiriitainen poliittinen keskustelu, joka yhtäältä problematisoi tulonjaon epätasaistumista sekä etsii keinoja ennaltaehkäistä ja vähentää

köyhyyttä ja eriarvoistumista (ks. Forsén ym. 2012). Toisaalta keskusteluissa vaaditaan rakenteellisia muutoksia ja säästöjä julkisen talouden kestävyysvaajeen nimissä.

Tässä artikkelissa toimeentulotukea tarkastellaan harkintavallan näkökulmasta. Tutkimus on rajattu koskemaan ehkäisevää toimeentulotukea, sillä täydentävän ja ennaltaehkäisevän toimeentulotuen jääminen sosiaalitoimistoille korostaa harkintavaltaa ja toimeentulotukea sosiaalityön työvälinaikana (ks. Kuivalainen 2013, 25). Peppi Saikku ja Susan Kuivalainen (2013) ovat tarkastelleet ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen kohteita ja tavoitteita, mutta toteavat siitä tarvittavan syvempää tietoa. Sosiaalityön käytäntöihin

paikantuvat tutkimukset (esim. Määtä 2010; Nummela 2011; Sipilä 2011) ovat tuottaneet tietoa siitä, etteivät sosiaalityöntekijät ole käyttäneet harkintavaltaansa riittävästi. Havainto herättää kysymään, miksi. Mikä merkitys havainnoilla on muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa?

Toimeentulotukeen liittyvään harkintavaltaan kytkeytyy ydinkysymys sosiaalityön asiantuntijuudesta, sosiaalisten oikeuksien puolustamisesta ja asiakkaan ainutlaatuisuuden tunnistamisesta ja tunnustamisesta. Harkintavalta sisältää ristiriitaisia ulottuvuuksia ja sillä on kiinteä suhde sosiaalityöntekijöiden eettiseen osaamiseen (ks. Sipilä 2011, 150). Harkintavalta merkitsee tilanteen tulkintaa sekä sen pohjalta kannanottoa siihen, onko ihmisellä oikeus palveluihin ja etuuksiin vai evätäänkö ne esimerkiksi resurssien tai ihmisten tasavertaisen kohtelun takia (Juhila 2009a, 298; Lipsky 2010, 13–14; Evans 2010, 33–35). Sosiaalityö byrokraattisen hallinnon osana ei voi toimia pelkästään asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja avunannon lähtökohdista, vaikka ne ovat julkilausuttuja periaatteita ja asiakkaiden odotuksia. Kyseessä on sosiaalityön eettisten periaatteiden ja sosiaalihuollon yhteiskunnallisen tarkoituksen välinen ristiriita (Mäntysaari 1991).

Toimeentulotuki on osa tarveharkintaista sosiaaliturvajärjestelmää, jossa sosiaalityöntekijöillä on valta arvioida, mihin asiakkaalla on oikeus ja mitä hän tarvitsee. Valta on potentiaalisesti sekä tuottavaa että vahingoittavaa, hyvää sekä pahaa, ja se on toimintaa, jota harjoitetaan jatkuvasti (Tew 2006; Alhainen 2007, 120, 125; Laitinen & Pohjola 2010). Valtaa voidaan jäsentää myös nä-

kyvän ja hienovaraisen vallan käsitteillä. Näkyvää valtaa on esimerkiksi päätöksenteko etuuksista, kun taas asiakkaiden luokittelu on hienovaraista valtaa. (Svärd & Starrin 2006.) Nämä vallan muodot ovat läsnä ehkäisevän toimeentulotuen harkintavallassa. Lisäksi siihen kiinnittyy läheisesti moraalinen järkeily (Forsberg 2012), jota tarvitaan kohdattaessa ja jäsenettäessä sosiaalityön kohdeilmiöitä osana yhteiskunnallisten arvojen ja ihmisten elämisen tapojen moninaistumista. Moraalinen järkeily määrittää vallankäytön luonnetta.

Laki toimeentulotuesta (31.12.1997/1412) määrittelee ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteeksi henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja oma toimisen suoriutumisen edistämisen sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotuesta riippuvuuden ehkäisemisen. Tukea voidaan käyttää muun muassa aktivoinnin tukemiseksi, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisen heikentymisen tilanteissa sekä muihin omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Tavoitteena on välttää ongelmien pitkittyminen ja mutkistuminen. Laissa säädetään myös, että ehkäisevä toimeentulotuki on harkinnanvaraista ja myöntämisperusteet päättää kunta. Kunnilla on ohjeistuksia ja näiden merkitys on suuri, sillä niistä seuraa kunta- ja organisaatiokohtaisia eroja professionaalisen harkintavallan käyttöön (Rostila ym. 2011; Sipilä 2011; Kuivalainen 2013). Myöntäminen on yhteydessä myös kunnan taloustilanteeseen (Karjalainen 2004).

Lähestymme harkintavaltaa kontekstuaalisena ilmiönä. Harkintavallan käyttö on aina sidoksissa organisatori-

siin ja professionaalisiin sitoumuksiin ja periaatteisiin sekä tilannekohtaisiin tekijöihin. Huomioimme sekä sosiaalityön professionaalisen-byrokraattisen toiminnan että ehkäisevän toimeentulotuen muodostamat toiminnan ehdot (Eräsaari 2006, 149). Kiinnitämme harkintavalta-käsitteen keskusteluihin sosiaalityön vallasta, arvoista ja tiedosta, jotka ohjaavat sosiaalityöntekijän päätöksentekoa ja toimintaa. Tarkastelemme harkintavaltaa pieneen, laadulliseen ryhmäkeskusteluaineistoon nojautuen sosiaalityön ehkäisevän toimeentulotuen kontekstissa. Kysymme, *millaisena sosiaalityöntekijöiden harkintavallankäyttö ilmenee ehkäisevään toimeentulotukeen liittyvässä päätöksenteossa*. Tietoisina aineiston rajallisuudesta, tavoitteenamme on kuvata harkintavallan käyttöä osana sosiaalityön päätöksentekoprosesseja. Tällä tavoittemme professionaalisen tiedon syventymistä.

#### SOSIAALITYÖN HARKINTAVALLAN MUOTOUTUMINEN BYROKRATIAN JA PROFESSIONAALISUUDEN KEHYKSESSÄ

Artikkelimme lähtökohta nojautuu tutkimuskeskusteluihin sosiaalityön harkintavallan muotoutumisesta byrokraatian ja professionaalisuuden kehityksessä. Konkreettisissa asiakkuustilanteissa kehukset ovat läsnä dynaamisessa vuoropuhelussa vaikuttaen siihen, millaiseksi harkintavallan olemus eri tilanteissa muotoutuu. Kiinnitämme ymmärryksemme harkintavallasta Foucault'n filosofian pohjalta käytyyn valtakeskusteluun (Alhanen 2007; Juhila 2009b; Kaisto & Pyykkönen 2010; Niemi 2013), jossa valta nähdään hajautuneena ja muuttavana, käytettynä ja tuotettuna sekä ihmisten välisissä suhteissa ilmene-

vänä. Ihmisiin kohdentuva valta ohjaa, muovaa ja hyödyntää ihmisten kykyjä ja ominaisuuksia (Helén 2010, 28).

Hallinnan analyysissä keskeisiä käsitteitä ovat rationaliteetit, tekniikat ja subjektit. Rationaliteeteilla on moraalinen muoto, sillä ne sisältävät yksilöihin kohdistuvia hallintakäytäntöjä. Rationaliteetit määrittyvät siitä, miten ilmiötä ymmärretään ja miten niitä kuvataan kielellisesti. Hallinnan tekninen ulottuvuus liittyy rajoihin – siihen, mitä hallinnan puitteissa voidaan tehdä. Hallinnan tekniikat saavat erilaisia ilmene- mismuotoja paikallisissa konteksteissa. Subjektius viittaa persoonallisuuksiin ja identiteetteihin, niiden tuottamiseen ja niihin kohdentuviin odotuksiin. (Alhanen 2007, 16; Kaisto & Pyykkönen 2010, 15–18; Miller & Rose 2010, 51–57.) Nämä ulottuvuudet kiinnittyvät harkintavaltaan asiakkaan tilanteen ratkaisemiseksi byrokraatian ja professionaalisuuden vuoropuhelussa.

Byrokraatian näkökulmasta sosiaalityö näyttäytyy taustaorganisaationsa määrittämän toimintatavan kautta. Siinä olennaisia ovat käytäntöjä määrittävät lait ja virastojen ohjeistukset (Mäntysaari 1991; Sipilä 2011, 68), joita sosiaalityöntekijät tulkitsevat joko rajaamisen tai mahdollistamisen näkökulmasta. Sosiaalityöntekijät ovat sekä valtasuhteita tuottavia että niiden tuottamia (ks. Kaisto & Pyykkönen 2010, 10). Keskeinen perustuslain tasolta tuleva harkintavaltaa rajoittava periaate on yhdenvertaisuus. Asiakkaita on kohdeltava tasavertaisesti, oikeudenmukaisesti ja johdonmukaisesti. (Caven 1999, 150; Nummela 2011, 37.) Harkintavaltaa ohjaavat lisäksi objektiviteetin, tarkoitussidonnaisuuden sekä suhteelli-

suuden periaatteet (Weckström 2011, 36). Kansalaisten on voitava luottaa viranomaisten päätösten pysyvyyteen sekä toiminnan virheettömyyteen ja oikeellisuuteen (Tuori & Kotkas 2008, 153–154).

Harkintavallan professionaalinen näkökulma puolestaan korostaa sosiaalityön tavoitetta asiakkaan hyvän edistämiseksi (Banks 2006, 17; Clark 2012, 116). Tällöin harkintavallan käyttöä ohjaavat sosiaalityön keskeiset arvot: itsemääräämisoikeus, hyvinvoinnin edistäminen, tasa-arvo tuloksen ja mahdollisuuksien näkökulmista sekä uudelleenjako tarpeenmukaisuuden näkökulmasta (Banks 2006, 47–51). Harkintavalta määrätty profession sisäisistä tavoitteista, jolloin sosiaalityöntekijällä ajatellaan olevan sekä tiettyä toiminnan vapautta (Evans 2010; Lipsky 2010) että kontrolloitua itsenäisyyttä suhteessa yhteiskunnalliseen ympäristöön (Heikkinen 2008). Toimija valitsee sen, mitä ja miten hän tekee niissä reunaehdoissa, jotka toiminnalle on annettu (Niemi 2008, 91). Tällöin harkintavalta kiinnittyy asiantuntijuuden keskeiseksi taidoksi, joka sisältää käsitteellistämisen sekä reflektiivisen kyvyn pohtia tietämisen perusteita ja toiminnan seurauksia (Sipilä 2011). Tämä tarkoittaa samalla tiedon ja vallan yhteen kietoutumista. Harkintavalta korostuu tällöin suhteena, jossa valtaa käytetään. Suhteen keskiössä ovat neuvottelu ja paikallinen konteksti. Kiinnostuksen kohteeksi tulevat arjen käytännöt sekä eettiset kysymykset (Juhila 2009b).

## SOSIAALITYÖNTEKIJÖIDEN RYHMÄKESKUSTELUAINEISTO

Tutkimuksen metodologiset sitoumukset paikantuvat sosiaalisen konstruktioismin kontekstuaaliseen suuntaukseen. Harkintavalta ymmärretään erilaisia sisältöjä ja merkityksiä saavana: se on vuorovaikutuksessa ja suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan ja toimintaympäristöön – ajan ja paikan tuottamaan sosiaaliseen todellisuuteen. (Juhila 1999.) Tähän kehykseen liittyen tutkimuksen aineistonkeruu toteutettiin ryhmäkeskusteluina. Aineisto koostuu kahdesta sosiaalityöntekijöiden ryhmäkeskustelusta, jotka toteutettiin erään suuren kaupungin sosiaalitoimistossa. Ryhmäkeskusteluihin osallistui kuusi sosiaalityöntekijää, joista viidellä oli muodollinen pätevyys ja yksi oli loppuvaiheen sosiaalityön opiskelija. Osallistujilla oli työkokemusta sosiaalityöstä keskimäärin viisi vuotta, pisimmillään noin kymmenen vuotta ja lyhimmillään vuoden verran.

Ryhmäkeskustelu aineistonkeruumenetelmänä pohjautuu ryhmän jäsenten keskinäiseen vuorovaikutukseen, jota tutkija pyrkii synnyttämään ja vahvistamaan (Ruusuvoori & Tiittula 2005, 29–30; Valtonen 2005). Tässä tutkimuksessa keskustelun viritäjinä ja ylläpitäjinä toimivat neljä fiktiivistä tapauskertomusta, joissa kussakin oli erilainen asiakkuustilanne ja ehkäisevän toimeentulotuen tarve. Perhe Meikäläisen tarinassa ehkäisevän toimeentulotuen tarve kohdentui vuokratästeihin, joiden taustalla oli muun muassa työttömyys, yllättävät kodin menoerät sekä ylisuuret kulutusluotot. Harrin tarinassa kuvattiin paperitehtaasta työttömäksi jääneen miehen tilannetta, jolla

oli ollut mielenterveydellisiä ongelmia. Hän haki rahallista tukea opiskeluun. Tiina oli kuuden lapsen yksinhuoltaja ja kotiäiti. Hänen ehkäisevän toimeentulotuen tarve kohdentui laskuihin, jotka ex-mies oli jättänyt maksamatta heidän yhteisen kodin osalta. Pertti oli 55-vuotias pitkäaikaistyötön, joka oli ollut viimeiset kolme kuukautta palkkatuetussa työssä. Työssäkäynti oli keskeytynyt vaikeiden kulkuyhteyksien vuoksi eikä työ oman kokemuksen mukaan edistänyt hänen työllistymistään. Rahallisia tukia oli tästä johtuen pienennetty, mikä oli heikentämässä Pertin tilannetta entisestään.

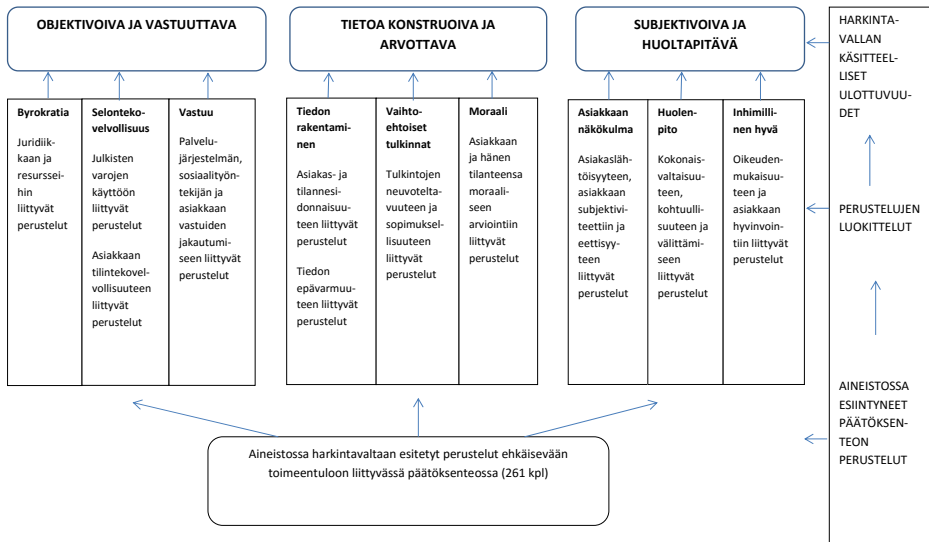
Vaikka tapaukset olivat fiktiivisiä, toivat ne esiin niitä tiedon muodostamisen taustalla olevia rationaliteetteja, hallinnan tekniikoita ja subjektipositiota, jotka ohjasivat sosiaalityöntekijöiden harkintavallan käyttöä. Tällaisia ovat esimerkiksi tuen ja kontrollin dynamiikka, asiakkaiden yhdenvertaisuus ja motivoituneisuus, sovellusohjeet, suunnitelmat, asiakkaan näkökulman selvittäminen, asiakkaan verkostot sekä toimijuuden esteet, kuten mielenterveysongelmat. Osallistujat keskustelivat tapauksista, pohtivat vaihtoehtoisia päätöksentekoratkaisuja ja kävivät neuvotteluja siitä, millainen yhteinen tulkinta tarinasta muodostetaan.

Ryhmäkeskusteluissa tuotettu aineisto (41 liuskaa 1-rivivälillä litteroitua tekstiä) ilmentää harkintavallan häilyvyyttä ja monimutkaisuutta. Asiakstarinat herättivät keskustelijoissa paljon kysymyksiä ja toisaalta keskustelijat tunnistivat tarinoiden mahdollistavan erilaisia tulkintoja. Aineisto tuo esiin sosiaalityöntekijöiden sosiaalisesti ja kulttuurisesti jakamia kokemuksia sekä ajatus- ja

tulkintakehikkoja. Aineisto myös haastaa tutkijan monikerroksisuudellaan ja dynaamisuudellaan, koska se korostaa ihmisen ymmärryksen joustavuutta sekä poikkeuksia ja ristiriitaisuuksia (ks. Pösö ym. 2008). Toisaalta aineiston rajoittuneisuus näkyy asiakkaan aseman ohuutena harkintavallan muotoutumisessa, sillä aineisto on kerätty sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta.

Aineiston analyysi aloitettiin lukemalla sitä useaan kertaan. Kuviossa 1 on havainnollistettu analyysiprosessin vaiheet.

Analyysi toteutettiin sisällönanalyysillä. Aineisto jäsennettiin aluksi tapauskohtaisesti ratkaisumahdollisuuksien pohjalta. Seuraavaksi aineisto koodattiin toimeentulotuen päätöksenteon perustelujen näkökulmasta. Erilaisia perusteluja löytyi kaikkiaan 261, ja ne pelkistettiin ja nimettiin yhdellä tai kahdella sanalla. Perustelut olivat joko yksittäisen osallistujan sanomia tai usean keskustelijan yhdessä tuottamia. Sittemperustelut jäsennettiin yhdeksään teemaan. Tämän jälkeen siirryttiin aineiston tulkitsevaan luentaan (Mason 2002), jossa hyödynnettiin sosiaalityön harkintavaltaa käsittelevää tutkimuskirjallisuutta sekä Foucault'n filosofian pohjalta käytyä valtakeskustelua. Tässä luennassa temaattiset havainnot jäsennettiin kolmeen käsitteelliseen kategoriaan: *Objektivoiva ja vastuuttava harkintavalta* (byrokratia, selontekovollisuus, vastuu), *Tietoa konstruoiva ja arvottava harkintavalta* (tiedon rakentaminen, vaihtoehtoiset tulkinnat, moraalit) ja *Subjektivoiva ja huolta pitävä harkintavalta* (asiakkaan näkökulma, huolenpito, inhimillinen hyvä). Nämä muodostavat aineiston tuottaman ym-



**Kuvio 1.** Analyysiprosessin vaiheet

määräyksen sosiaalityön harkintavallasta ja sen käyttämisestä ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa.

#### SOSIAALITYÖNTEKIJÖIDEN HARKINTAVALLAN KÄYTTÖ

##### *Objektivoiva ja vastuuttava harkintavalta*

Objektivoiva ja vastuuttava harkintavalta sisältää perusteluja liittyen byrokraatiaan, selontekovelvollisuuteen ja vastuuseen. Lähtökohtana tässä harkintavallan muodossa oli, että ”*sosiaalityöntekijä saa tehdä sitä yksilökohtasta harkintaa, nii kyllä kyllä mutta.. [—] että tota noin aika tiukalla siis linjalla.. [—] että sitten niinku se tietty ett sitten se tietty tavallaan roti pitää siinä olla, että meillä kaikilla varmasti on yksilöllisiä tarpeita, mutta se, että ne tietyt puitteet on semmosia, että niistä pietään kiinni ja on kuitenkin ne tietyt ohjeistukset.*” (K2: Pertin tarina).

Selontekovelvollisuus esiintyi merkityksellisenä harkintavallan määrittäjänä. Se näkyi ensinnäkin perusteluissa, jotka kiinnittivät sosiaalityöntekijän tilivelvolliseksi suhteessa organisaatioon sekä kansalaisiin. Raha nimettiin harkintavallan käyttöä perustelevaksi *realiteetiksi*, ja jonka *veronmaksajat kustantavat*. Tällöin sosiaalityöntekijän subjektipositiio asettui kustannusvartijan rooliin, jolloin harkintavallan käyttöä ohjasivat säästäväisyyden ja vastuullisuuden arvot.

... mutta tuota eihän valtiolla ole varaa kaikille myöntää sitä. Ett meillähän on semmonen vastuuki niistä rahoista ja niistä ollaan kirstunvartijana, että silleen niinku varmaan se. (K1: Harrin tarina)

Objektivoivan ja vastuuttavan harkintavallan periaate ohjaa asiakkaita omien kustannustensa kontrolloijiksi ja suuntaa heitä toimimaan markkinatalouden logiikalla. Periaate nostaa esiin Rajaja

Julkusen (2008, 189, 209) pohdinnan siitä, miten ihmisiä hallitaan talouden sanastolla ja toimintalogiikalla. Talouden arvot näyttävät harkintavallan perusteluissa vahvimpina.

Sitä taloussuunnitelmaa, ett jotenki vois aatella, ett vois ruveta miettimään perheen kans sitte, ett mitkä ne niinku ne tulot on ja mihin sitä rahaa menee. Ett voiko olla semmosia jotaki menoja, mitä vois karsia. Ett tuleeko sinne jotaki sanomalehtiä tai aikakauslehtiä tai jota-ki semmosia, mistä vois luopua, ett sitä rahaa jäis enemmän käteen. Että jossakin vaiheessa vois sitte yrittää ruveta tai siis silleen, ett ois ehkä vähän mahollista lyhentää nuita kulutusluottoja jotenki sitte jossakin vaiheessa. Semmosta menojen ja tulojen arviointia. (K1: perhe Meikäläisen tarina)

Objektivoivaan ja vastuuttavaan harkintavaltaan sisältyi myös moniulotteisia pohdintoja sosiaalityöntekijän, asiakkaan sekä muun palvelujärjestelmän toiminnan vastuusta. Sosiaalityöntekijän vastuussa painottui asiakkaan tilanteen lainmukainen selvittäminen. Päätöksenteossa korostui faktaperustelujen etsiminen eli teknisrationaalinen toiminta (ks. Juhila 2006; Parton 2008) ja hallinnan tekniikkana lainsäädännön mahdollisuuksiin ja rajoihin sekä organisaation ohjeistuksiin tukeutuminen. Tällöin sosiaalityöntekijä asemoitui kontrolloijan subjektipositioon:

-Nii, että onko saanu sitte kuitenkin sairaspäivärahan ja opintotuen ja sitt sillä on nuo tulorajat menny?  
- Palkkatuloja vielä..  
-Palkka nii.  
-Seki vielä.. paljoko sillä on pimennossa kuule toisella tilillä rahaa?

-Taas hirveetä epäilyä, mutt nämä on hyvin tämmösiä täällä lukee tälle, nii että onko hänellä siis mahdollista oikeasti maksaa takasi se opintotuki? Mikä se on se taloustilanne?

-Nii ja minkä perusteella sillä ei oo oikeutta perustoimeentulotukeen, jos sillä viis tonnia makaa tilillä siellä, ett se katsotaan tulona. (K1: Harrin tarina)

Perustelut kohdentuivat myös asiakkaan vastuuseen ja sen rajallisuuteen. Keskustelijat pohtivat puolesta tekemisen, yksilön vastuun ja tukemisen suhdetta. Päätöksenteon hallinnan tekniikkana korostui vastuun määrittely ja sen osittaminen:

-Tietenki nämä kuviot ensin selvittää, miten sen sais muualta kun sieltä toimeentulotukipussista. (K1:Harrin tarina)

- Totta kai sosiaalityöntekijällä on niinkö mahollisuus sen siitä hetkestä ja siinä tilanteessa kattoa, että miten hän pystyy lähteä tukemaan. Ja tietenki, jos se niinkö sitä yhdessä tehtyä sopimusta, että mistä Tiina on vastuussa ja millä tavalla voi niinkö sosiaalipuolelta tulla vastaan. Niin se, että kaikki yhdessä sitä asiaa sitte hoitamaan. Mutta että ei missään nimessä, että tuota kaikki maksettais puolesta, vaan että siinä pitää jokaisella se oma panos annettavana sitte. (K2: Tiinan tarina)

Vastuuttaminen korosti sosiaalityön päätöksenteon moraalista ulottuvuutta. Kun sosiaalityöntekijä asemoitui vastuuttajan rooliin, hallinnan tekniikkana korostui kansalaishyveillä hallinta. Tällöin päätöksentekoa ohjaavina arvoina näyttäytyivät järkevyyt, työteliäisyys ja vastuuntuntoisuus. (Myös Julkunen



2008; Miller & Rose 2010, 211–212; Villadsen 2008.) Harkintavallan käytössä havainnollistui toimeentulotuen vahvistunut sidos työhön (Kuivalainen 2013, 22) – työhön kannustaminen ja aktivoiminen:

- Sitä mietin, että voisko Pertti saaha jottain muuta työtä sitte lähempää, mutta nähtävästi se on ollu vaikaa, ett työttömänä jo muuteki ollu jo pitkän aikaa ja nyt sitte ollu muutamia kuu-kausia tommosessa vähän kauempana töissä, ett ei oo helppoo saaha työtä vis-siin.

- Nii ja toisekseen sitte, jos on ollut viis vuotta työttömänä ja nyt on pari kuukautta vähä käyny kokeilemassa, nii varmasti siis alkaa käymään silleen rasit-tavaksi, kun taas pääsee siihen rytmiiin, ett tätäkö se nyt on, ett semmonen tietynlainen varmaan just semmonen, ett luovuttamisen meininki ehkä senkin puolesta, ett paljon helpompaahan se oli olla siellä kotona.

- Niin tai sitte oisko tässä voinu jotenki niinkö tehä semmosta suunnitelmaa, että Pertti ei ois alottanukaan heti kaheksantuntista päivää, ett ois vähä niin-kö pienempää päivää alottanu aluksi

- Esimerkiksi.. tai jotaki silleen, ett vähä tuntus kevyemmältä tai silleen mielek-käämmältä jotaki semmosta pitäs var-maan miettiä.

- Niin tai että ei ehkä joka päivä arki-päivä... jos kulkemiseenki menee, mutt kyllä tuo kulkeminenki kuulostaa niin pitkältä kyllä. (K2: Pertin tarina)

Etä pitää tietynlailla kuitenkin pittää kaikki sillä samalla viivalla viivalla, että ei ei se oo oikeen niinkun se.. se so-tii minun moraalikäsitystä vastaan sitte se, että antaa jolleki toiselle ja toiselle tavallaan ei, nii että toki aina sen niin-

ku yksilöllisen harkinnan mukaan. (K2: Pertin tarina)

Kokonaisuudessaan sosiaalityönteki-jöiden objektivoiva ja vastuuttava har-kintavalta muotoutui kustannusten ja asiakkaiden tarpeiden kontrolloinnin vuoropuhelussa. Sosiaalityöntekijöi-den näkökulmasta tilanne on haastava: pitäisi harkita yksilökohtaisesti, mutta laittaa kaikki samalle viivalle. Objekti-voivassa ja vastuuttavassa harkintavallas-a korostuivat sosiaalityön ulkopuolelta tuleva ohjaus ja lähtökohdat sekä toi-menpiteisiin ja suoritteisiin kiinnitty-minen (ks. Karvinen-Niinikoski 2010, 255). Keskeisenä harkintavaltaa ohjaa-vana realiteettina näyttäytyivät lait, oh-jeet ja organisatoriset käytännöt. Kyse on siis toimintaa strukturoivan vallan merkityksestä eli niistä säännöistä ja rakenteista, jotka ovat olemassa ennen harkintavallan käyttöä. (Niemi 2008.) Tällöin harkintavalta voi näyttäytyä asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välises-sä suhteessa yksisuuntaisena teknisenä päätöksenä, tietyssä tilanteessa harkin-nan käyttönä tai sen epäämisenä.

#### *Tietoa konstruoiva ja arvottava harkintavalta*

Tietoa konstruoivaan ja arvottavaan harkintavaltaan sisältyivät aineiston pe-rustelut, jotka liittyvät tiedon rakenta-miseen, vaihtoehtoihin tulkintoihin ja moraaliiin. Tässä harkintavallan muo-dossa sosiaalityöntekijät asemoituivat ensinnäkin tulkitsijan subjektipositi-oon, jossa he tekivät aktiivista tulkin-taa ja tiedontuottamista asiakkaiden yksilöllisistä tilanteista tiedostaen tul-kintojen epävarmuuden ja mahdollariset arvoristiriidat. Aineistossa tuli esille sosiaalityöntekijän henkilökohtaisen tiedon ja kokemuksen sekä toimintaa



perustelevan tiedon merkitys harkintavallassa. Tieto oli sekä henkilökohtaista että jaettavaa, vuorovaikutuksellista ja kulttuurista. Hallinnan tekniikkana näyttäytyi tiedolla hallitseminen. (Par-ton & O’Byrne 2000, 32–33; Juhila 2006; Taylor & White 2006.)

Aineisto ilmentää harkintavaltaan liittyvän tiedon muodostuksen epävarmuutta sekä toisaalta kumuloituvuutta ja täydentyvyyttä. Sosiaalityöntekijät rakensivat keskustelussaan yhteistä tulkintaa keräten tapausten avainkohtia ja niihin sidoksissa olevia argumentteja.

- Sitte äiti on tuommoisessa matalapalkkasessa työssä kumminki.

- Ett varmaan on talous aika tiukoilla.

- Ett kädestä suuhun eletään, ett ei paljo tosiaan mitään erikoista menoa voi olla, ett sinne mennee ja heittää härän pyllyä.

- Nii jos rikkoontuu tuo pesukone, nii sitte on talous huonolla mallilla.

- Ja varmaan kasvavat lapset syöki aika paljo, ett viistoistavuotias poika, ett on ravinnontarvetta, ett on varmaan ruokakustannuksetki melkoset.

- Aika paljon on noita vuokrarästejä on tullu.

- Joo mää mietin kans, että neljätuhatta euroa, ett kuinka pitkältä ajaltahan nuo sitte on kertynyt.

- Jotenki toivos, että niinkö aikuset ois yhteyssä aikasemmin tuommosessa tilanteessa, eikä oottaa sit neljään tonniin. Mutt eihän siinä toisaalta tarvi olla ku... vuokrat asunnossa aika kalliita, ett eihän se nyt kovin monta kuukautta nyt kumminkaan oo sitte kaiken kaikkiaan. (K1: perhe Meikäläisen tarina)

Osallistujat haastoivat toistensa muodostamia tulkintoja ja esittämiä toimintatapoja sekä neuvottelivat niiden

pohjalta toteutettavista hallinnan periaatteista:

- Ja toisaalta tässä pitäis varmaan tarkistaa asumistukioikeus, että onko näillä tuloilla nii oikeus asumistukeen, ett tulisko siitä jotakin helpotusta sitte siihen vuokraan.

- Tuota mietin kans, että kuitenkin mainitaan nuo kulutusluotot, ett onko niitä sitte kuinka paljon, ett onko muitaki rästejä luottoja. Tämmösiä ylimääräisiä menoja, mitä sitte nää vuokrarästit sun muut, ett mikä se on se taloustilanne ihan oikeesti.

- mmm... mutt jotenki mää oisin niin kuitenkin armelias.. armelias että antasin niitä rästivuokria nyt sitte tuohon ainaki jonku verran.

- Mullaki itellä tulee jotenki mieleen että jonkun verran että...

- Nii, ett ei välttämättä kaikkea joo, että jotenki siihen...

- Jonkilainen tuli mutt sitte taas lopusta jonkilainen maksusuunnitelma, ett sitä omaaki vastuuta siihen, mutt toki just sillä tavalla, ett se ei niinku. (K1: perhe Meikäläisen tarina)

Sosiaalityöntekijät asemoivat itsensä myös persoonaa korostavaan positioon, jossa korostui harkintavallan käytön henkilökohtaisuus. Sosiaalityöntekijät liittivät päätöksenteon omaan persoonaansa sekä henkilökohtaiseen ymmärrykseensä, kokemukseensa ja tietoihinsa suhteessa asiakkaan yksilökohtaisen tilanteen tunnistamiseen.

- Kuitenkin ne semmoset tietyt periaatteet, että mihin tuetaan ja mihin ei tueta, mutta että sitä harkintaa käytän ja yksilökohtaisesti tilanteita katson. Kaikki ei ole samalla viivalla, koska me ollaan yksilöitä ja se pitää se hei-

dän oma tilanteensa arvioida silloin...  
 [--] Kuitenki tiedetään, että jokainen tekee myös sillä omalla persoonalla työtä ja jotkut on tiukkoja ja käyttää sitä natsikorttia ja jotkut on sitte, että ne katsoo enemmän jotenki tilannekohtaisesti. Jotkut on myös helpommin joh.. niinkö että ihmiset pystyy vaikuttamaan johonki paljo helpommin, ku johonki toiseen. (K2: Pertin tarina)

Harkintaa koettiin tehtävän myös yhdessä asiakkaan kanssa. ”*Jos siihen jollain tavalla pystyis jossaki yhteisessä palaverissa pääseen ratkasuun*” (K2: Tiinan tarina).

Toimeentulotukiasiakkuuteen liittyvät sosiaaliset suhteet tulivat esille toisinaan sosiaalisena pelinä: ”*Jos en saa rahaa, niin mä voin joutua turvautumaan pikavippiin*” (K1: Pertin tarina). Tällöin varsinainen toiminta, harkintavallan käyttö, rakentui vuorovaikutuksessa eri osallistujien kanssa. Tällöin kummallakin osapuolella oli mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, miten toimintaa viedään eteenpäin. Tässä näyttäytyy Tony Gilbertin ja Jason Powellin (2010) mukainen ymmärrys siitä, että sosiaalityötä ja sen harkintavallan käyttöä ei ole olemassa ennen varsinaista toimintaa.

Tietoa konstruoivaan ja arvottavaan harkintavaltaan sisältyi tavoite kaikkien tilanteeseen vaikuttavien tekijöiden huomioon ottamisesta ja niiden kokonaisvaltaisesta arvioinnista (vrt. Evetts 2002). Tällöin sosiaalityöntekijän subjektipositio asemoitui moraaliseksi toimijaksi. Päätöksentekoa ohjasivat tuen ja kontrollin rationaliteetit, jolloin hallinnantekniikkana ilmeni moralisoiva valta (ks. Niemi 2013, 32). Keskeinen kysymys on se, mitä asioita ihmisen elämäkokonaisuudesta nostetaan esiin

päätöksenteon perusteluksi ja tehdäänkö se tuen vai kontrollin näkökulmasta. Tähän on sidoksissa myös se, käyttääkö sosiaalityöntekijä valtaansa alistuen vai suostutellen (ks. Kaisto & Pyykkönen 2010, 10–12).

Vähä mietityttää kyllä tää niinkö Pertin tilanne muutenki, että perusterve 55-vuotias viis vuotta työttömänä, että onko hänellä sitte, että hänelle eikö hänellä ole ammatillista tutkintoa, koulutusta, kiinnostusta. Onko hänellä, onko hän alkoholia runsaasti käyttävä ja ihan tämmöset asiat. Että perusterve, mää aattelen että jos on pitkään alkoholia käyttäny ei varmaan enää oo perusterve, että mitä siellä jotaki taustaa... haluais tietää. Ja onko hänen tilanteensa autettavissa jollaki ennaltaehkäisevällä tuella tai jollaki semmosella, että vaatisko se sitte jotaki muuta suunnitelmaa. (K2: Pertin tarina)

Moraaliseen päätöksentekoon liittyi myös kategorisoivia perusteluja. Kategorisoinnit ja niihin liittyvät oletukset toimivat ”silmälaseina”, joiden läpi sosiaalityöntekijät tarkastelivat asiakkaan tilannetta, pohtivat ratkaisuja ja rakensivat toimintaa. Kategorisoinnit toimivat eronteon ja moraalisen arvioinnin kehyksinä ja perusteluina (myös Nikander 2010, 242). Perusteluissa oli tunnistettavissa se, miten käytännöt objektivoivat ihmisiä erilaisiksi subjekteiksi (ks. Alhanen 2007, 16). Kirsi Juhilan (2009b, 245) ajatteluun viitaten harkintavallassa on kyse sosiaalityön tiedon tekemisestä.

– Ja sitten, kun tässä on silleen, että tässä tämä selkeesti tää ihminen on niin motivoitunut. Niin sitä on niinku aina helppo lähtä sitä jo valmiiksi motivoi-

tunutta ihmistä motivoimaan lisää ja tukemaan.

- Ja kannustaan.

- Nii.. sitte, ku kaikilla sitä motivaatiota välttämättä ei oo ja ne monesti saattaa hyvinki vaikeita selvittää sitte, että mistä se johtuu mikäki, että tässä nyt on niinku sanoit, että tässä on selkee juttu... oispa niinku näin selkeitä.

- Nii... ja mä aattelen, ett toi Harriki näin ku tässä ainaki vaikuttaa, että hän tekee myös sen oman osansa, että varmasti. Niinku että tekee vähä enemänki, ku mihin on kyennykään ja se on tietenki aiheuttanu jotaki.

- Työttömyyden jälkeen lähteny uudelleen opiskelemaan ja tuota psykoosin jälkeen lähteny uudestaan opiskelemaan, että harva pystyy niinku näin.

- Tässä käyttäisin harkintaa. (nauria)

- Kyllä.

- Hanat auki (nauria), mä luulen, ett tää ei varmaan kauheesti vaatiskaan.

- Nii tässä... semmonen pienellä satsauksella sinne niinku... sais rahoille vastinetta. (K2:Harrin tarina)

- Siis silleen kyllähän se on riski, ku aattelee kuitenkin yksinhuoltaja äitiä ja sen tota sillä lailla selviytymistä, ett tuota ett, jos sille tulee sitte luottotietoihin merkintä ja häiriö tälleen ja muutenkin, että velkaa kertyy ja silleen ja varmasti yksinhuoltaja äidillä muutenkin rankkaa, ja sitte tuota talousasiat siihen painamaan vielä päälle, niin se niitä voimavaroja syöpi, ett aina se on tää lastensuojelullinen näkökulma jotenki nousee kummasti. (K1:Tiinan tarina)

Kokonaisuudessaan tietoa konstruoiwaan ja arvottavaan harkintavaltaan liittyvät asiakastilanteita analysoivat perustelut olivat enemmän käytäntösidonnaisia kuin teoriasidonnaisia (ks.

Parton & O’Byrne 2000, 33) ja niissä korostui vahva moraalinen viire. Arkiiset tilanteet näyttäytyivät arvotettavina realiteetteina, joita joko oikeutettiin tai kyseenalaistettiin, muodostettiin toiminnan säännöt sekä ohjattiin hallinnan tekniikan valintaa ja sosiaalityöntekijän subjektipositioon asemoitumista. Harkintavalta näyttäytyi monensuuntaisena arvioivana toimintana.

### *Subjektivoiva ja huolta pitävä harkintavalta*

Subjektivoiva ja huolta pitävä harkintavalta sisältää aineiston perustelut, jotka liittyvät asiakkaan näkökulmaan, huolenpitoon ja inhimilliseen hyvään. Tässä harkintavallan muodossa korostuivat sosiaalisuus sekä asiakkaan ja työntekijän välinen suhde, johon sisältyy kolme tunnusmerkkiä: rakastaminen, kunnioittaminen ja yhteistoiminnan arvostaminen. Rakastamisella tarkoitetaan ihmisen hyvinvoinnin asettamista päämääräksi sinänsä. (Ikäheimo 2008, 20–24.) Eräs osallistuja puki tämän sanoiksi seuraavasti: ”*kyllähän nuo aika kohtuuttomilta kuulostaa ne pinnistykset, joita joutuu työn eteen tekemään, niin sillä tavalla on kyllä sympatiat näiden ihmisten puolella*”. Kunnioittaminen on ihmisen kohtelemista itsemääräävänä subjektina, yhteistoimintaan kykenevänä kumppanina (mt.). Sosiaalityöntekijä asemoitui tällöin empaattisen kuuntelijan subjektipositioon. Neuvottelu ja vastavuorisuus ilmenivät päätöksenteon hallinantekniikoina:

Vai oisko järkevämpi lähestyä, että heitä pyytäs yhdessä sitte toimistolla käymään, että näistä talousasioista vois keskustella sitte heidän kanssaan yhdessä jotenki, että miten tällä miehellä on ajatus nämä asiat järjestää. (K1:Tiinan tarina)

Sosiaalityöntekijöiden perusteluissa oli laajasti esillä pyrkimys käyttää harkintavaltaa asiakkaan näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Sosiaalityöntekijät pohtivat, miten toimia ja käyttää harkintavaltansa siten, että he edistäisivät toiminnallaan asiakkaan tilannetta. Sosiaalityöntekijöiden keskustelu paljastaa harkintavallan käytön suuntaa ohjaavat moniulotteiset ja ristiriitaiset moraaliset ulottuvuudet. Aineiston valossa voi päätyä Sonya Stanfordin (2009) kanssa samansuuntaiseen tulkintaan siitä, että sosiaalityö on myös myötätuntoa ja huolenpitoa. Sosiaalityön professionaaliseen ymmärrykseen nojaava etiikka, moraalit ja arvot ohjasivat sosiaalityöntekijöiden harkintavallan käyttöä, jolloin sosiaalityöntekijä asemoitui asiakkaan asianajajan subjektipositioon ja hallinnantekniikkana korostuivat oikeudenmukaisuuden vaaliminen ja välittäminen.

- Sosiaalityöntekijällä kenen luo hän on tullu, nii hänelläkin on kuitenkin niinku mahollisuus pyytää sitä verkostoa kokoon, että pääasia on, että on jollekin tullu kertomaan. Se asia on tullu esille ja tuo huoli jotenki, että hän itekki kokee, ett siihen tarvitaan ratkasu, nii se sosiaalityöntekijä äidin tän Tiinan kans kokoa sen verkoston ympärille, ketkä siihen tarvitaan. (K2:Tiinan tarina)

- Mä oon itse sitä mieltä, että on se et-täkö ihminen tekee jotain, nii se on jo äärettömän positiivista, niin ei lähdetä niinkun ahdistaan taloudellisilla asioilla sillon, kun varsinkin jos tämmöstä taustaa, ett siellä on mielenterveysongelmia. Hän on kuitenkin nii kuntoutunut, että on jatkanu opiskeluja. Nii siinä täytyy nyt pyrkiä kannustamaan [—], että tota Harri vois laatia semmosen niinku rea-

listisen suunnitelman, että kun on ollu näinkin vaikea, että hän on psykoosissa ollu, ni ei saa olla liian tiukka. (K2: Harriin tarina)

Huolenpidon etiikka (ks. Juhila 2006) ilmeni tärkeänä rationaliteettina subjektivoivassa ja huolta pitävässä harkintavallassa. Se asetti sosiaalityöntekijät reflektoimaan, mikä on harkintavallan käytössä kohtuullista suhteessa eri tapauskertomusten päätöksentekotilanteisiin. Näissä perusteluissa näkyi sosiaalityön toiminta yksilön ja yhteiskunnan välisessä suhteessa:

- Mutt onhan se toisaalta tämä on silleen hankala, jos aattelee noita tuommosia maalaiskuntia, missä ne välimatkat on pitkät. Jos hän oikeesti asuu siellä jossakin peräkylällä mummonmökissä, joka on ainut hänen omaisuus ja siinä on vähä metsää ympärillä ja on siinä tosissaan asunu tuon viiskytviis vuotta, niin hankalahan se on lähtee jonneki työnperässä muuttaa ja jonneki ihan uuteen ympäristöön.

- Eikä se ihan oikeesti siis näille ihmisille oo realistinen vaihtoehto.

- Nii ja voiko sitä vaatiakaan. (K1: Peritin tarina)

Anna Metterin (2012, 217) tulkintaa mukaillen kyse on holistisesta työtavasta, jossa työntekijä tarkastelee asiakkaan tilannetta ja tarpeita hänen elämänsä kontekstissa ja pyrkii ottamaan siihen sisältyvät tekijät huomioon.

- Tämä Harri ollun nii huonossa kunnossa, ettei pysty hoitamaan, ett eihän niitä, jonkuhan ne täytyy ne toimeentulotukihakemuksen liitteet käyä siellä kottoo hakemassa ja jos hän yksin täällä...

- Seurustelusuhde oli juuri päättynyt.
- mmm...ett rohkasis sitte jotenki Harria kuitenkin ottamaan löysemmin opiskelun, että ett ei sitte mahottomia, että tekkee ommaan tahtiin ja silleen semmosella tahilla, ett ei tuu hirveätä stressiä, ett kykenee siitä opiskelusta suoriutumaan.
- mmm..niinku tässä on muutenki ollu, ett opiskelut ja työt ja huoli toimeentulosta ja sitte vielä tää seurustelu päättyeny, nii onhan siellä ollu paljon riskitekiöitä. (K1: Harrin tarina)[sit]

Kokonaisuudessaan subjektivoiva ja huolta pitävä harkintavalta näyttäytyi sosiaalityöntekijöiden toimintana asiakkaan parhaaksi. Harkintavalta oli sosiaalityöntekijöiden työväline, kun he toimivat yksilön ja yhteiskunnan suhteen määrittelijöinä. Tällöin harkintavallankäyttö määrittyy lähtökohtaisesti tuottavana valtana (Gilbert & Powell 2010), mutta läsnä on myös holhoavan vallankäytön mahdollisuus (Juhila 2006).

## POHDINTA

Olemme kuvanneet artikkelissa pie-  
neen, mutta sisällöllisesti rikkaaseen  
keskusteluaineistoon nojautuen eh-  
käisevän toimeentulotuen päätök-  
sentekoon liittyvää harkintavaltaa so-  
siaalityöntekijöiden näkökulmasta.  
Käsitteellistimme sosiaalityöntekijöiden  
harkintavallankäytön kolmeen ulottu-  
vuuteen: *objektivoivaan ja vastuuttavaan  
harkintavaltaan, tietoa konstruoivaan ja  
arvottavaan harkintavaltaan sekä subjekti-  
voivaan ja huolta pitävään harkintavaltaan.*  
Ne eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan  
ilmenevät aineistossa päällekkäisinä ja  
tosiaan haastavina. Harkintavalta luo

päätöksenteosta jännitteisen kentän,  
jossa sosiaalityöntekijät puntaroivat yk-  
silökohtaisten ratkaisujen ja asiakkaiden  
yhdenvertaisuuden ja samalle viivalle  
asettamisen dilemmaa.

Harkintavalta paikantuu sosiaalityön  
työkäytäntöjen ja prosessien ytimeen,  
mutta se voi itsestäänselvydessään  
jäää tarkemmin refleктоimatta osana  
professionaalisen tiedon muodostusta  
ja päätöksentekoprosesseja. Jo tämän  
pienen aineiston analyysi osoitti har-  
kintavallan merkityksellisyuden sekä  
sosiaalityöntekijöiden että asiakkaiden  
näkökulmasta katsottuna. Vaikka kaik-  
ki harkintavallan muodot ovat selkeästi  
omaleimaisia, niillä on myös yhteisiä  
piirteitä. Kaikki muokkaavat tavalla tai  
toisella sekä asiakkaan että sosiaalityön-  
tekijän subjektiivutta ja heidän asemoi-  
tumistaan yhteistyösuhteessa (vrt. Vil-  
ladsen 2008). Kaikki sisältävät vahvan  
ennakoivan vireen; riippumatta perus-  
telujen luonteesta, päätöksenteossa ovat  
läsnä pohdinnat seurauksista, siitä mitä  
milläkin ratkaisulla saadaan aikaan ja  
ottaako asiakas tällä tavoin vastuuta.

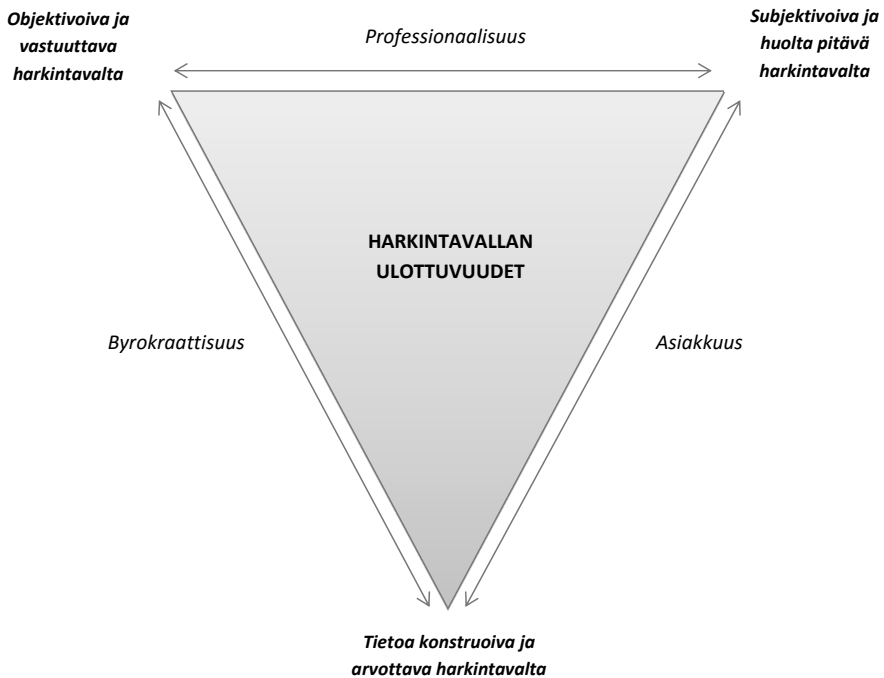
Harkintavalta on kontekstuaalista, mut-  
ta konteksti ei kuitenkaan ole yksise-  
litteinen, sillä aineisto osoitti erilaiset  
kysymyksenasettelut ja ratkaisuvaih-  
toehdot mahdollisiksi. Tämä ilmen-  
tää harkintavallan käytön vaikeutta ja  
tapausten tulkinnallisuutta, joten on  
varsin merkityksellistä, että ehkäisevä  
toimeentulotuki on edelleen sosiaali-  
työtä. Siinä korostuu sosiaalityöntekijän  
asiantuntijuus ja yksilökohtainen ja ko-  
konaisvaltainen tilannearvio, jossa asi-  
akkaan tilanne nähdään aina laajemmis-  
sa yhteyksissään. Ryhmäkeskusteluissa  
käytetyt tapausesimerkit eivät olleet si-  
sällöltään poikkeuksellisia tai harvina-

sia, vaan sosiaalityössä usein kohdattavia tilanteita, joista sosiaalityöntekijöillä on ammatillista ja kokemuksellista tietoa. Silti tapausten prosessointi ja päätöksen muotoilu vaativat moniäänistä reflektointia. Reflektoinnin merkitys harkintavallan käytössä liittyy tiedon ja vallan yhteen kietoutumiseen sekä toiminta- ja ajattelutapojen perusteiden ymmärtämiseen. Sosiaalityön harkintavallan käyttö kytkee byrokraattisen ja professionaalisen toiminnan sekä asiakkuuden vuoropuheluun. (Kuvio 2).

Analyysimme perusteella voidaan sanoa, että sosiaalityön harkintavallalta ennaltaehkäisevän toimeentulotuen pää-

töksenteossa ei ole yksinomaan, eikä ehkä lähtökohtaisestikaan, yksilökohtaista rationaalista päätöksentekoa, vaan harkintavallalta rakentuu moniulotteisesti professionaalisuuden, byrokraattisuuden ja asiakkuuden välisessä vuorovaikutuksessa, jossa objektivoin ja vastuuttavan, subjektivoivan ja huolta pitävän sekä tietoa konstruoivan ja arvottavan harkinnan ulottuvuudet painottuvat eri tavoin erityyppisissä asiakastilanteissa.

Kuviossa 2 esitetyt tutkimuksemme keskeiset tulokset liittyen harkintavallan muotoutumiseen ennaltaehkäisevän



**Kuvio 2.** Harkintavallan muotoutuminen ennaltaehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa.

sosiaalityön päätöksenteossa voidaan suhteuttaa soveltamaamme hallinnan analyysin ja erityisesti hallintavallan käsitteisiin. Siihen, miten sosiaalityöntekijät käyttävät asiakastyössä harkintavaltaa, vaikuttavat erilaiset sosiaalityön professionaaliset käytännöt ja niissä läsnä olevat hallintavallan ulottuvuudet. Tunnistamiimme sosiaalityön harkintavallan ulottuvuuksia ja hallintavallan välistä suhdetta voidaan jäsentää kolmen hallintavaltaan kytkeytyvän käsitteen kautta; episteemi, tekniikka ja eetos (Dean 1999, 18–33).

Ensinnäkin sosiaalityön harkintavalta sisältää aina episteemistä hallintavaltaa, joka viittaa siihen, kuinka sosiaalityön asiakkuus käsitteellistetään ja otetaan haltuun säätelyn kohteeksi tuottamalla sitä koskeva tieto, totuus ja moraliteetti. Tätä havainnollistaa tietoa konstruoiva ja arvottava harkintavalta. Sen keskiöön asettuu kysymys siitä, millaisen tiedon tuotannon ja tietoperustan varassa asiakkaan mahdollisuuksia ja ehtoja toimeentulotukeen harkitaan, arvioidaan, luokitellaan ja suunnitellaan.

Toiseksi sosiaalityön harkintavalta on aina myös professionaalisuuden teknistä hallintavaltaa. Se viittaa analyysissamme erityisesti harkintavallan byrokraattiseen kehykseen, jonka ytimessä on se, millaisin käytännön keinoin, mekaniismein, taktiikoin ja teknologioin asiakkuutta arvioidaan, suunnitellaan, pyritään ohjaamaan ja säätämään. Sosiaalityön toimenpiteet ja toimeenpano edellyttävät aina byrokraattisessa kehyksessä tapahtuvaa vallankäyttöä (esimerkiksi objektiivoin ja vastuuttava harkintavalta).

Kolmanneksi sosiaalityön harkintavalta kytkeytyy sosiaalityön hallinnan eetoseseen, joka tässä yhteydessä viittaa sosiaalityöntekijöiden valtaan määrittää ja tulkita asiakkaiden identiteettiä. Harkintavalta on myös sosiaalityöntekijöiden valtaa tulkita asiakkaiden positioita, kykyjä ja ominaisuuksia. Harkintavaltaa soveltaessaan sosiaalityöntekijä tekee näkyväksi asiakassuhdetta määrittävää työorientaatiota ja sen sisältämiä painotuksia subjektivoivan ja objektiivoin kohtaamisen välillä. Tämä vaikuttaa siihen, millaista identiteettiä työkäytännöissä ja kohtaamisissa odotetaan asiakkailta, joihin ennaltaehkäisevää toimeentuloa koskeva harkinta, arviointi ja päätöksenteko kohdistuvat.

Ehkäisevän toimentulotuen päätöksenteossa sosiaalityön harkintavalta ja hallintavalta ovat monin tavoin yhteen kietoutuneita. Olemme pyrkineet tunnistamaan ja tekemään näkyväksi niiden moniulotteista suhdetta sosiaalityössä vallitsevien professionaalisten ja byrokraattisten tulkintojen, rationaliteettien ja käytäntöjen avulla. Harkintavallan perusteiden tavoittaminen sosiaalityön prosesseista vaatii avoimuutta (ks. Enroos 2012), konkreettisten käytänteiden analysoimista (Juhila 2009b), reflektioimista (Karvinen–Niinikoski 2009) ja pyrkimystä myös tutkimuksellisen tiedon avulla avartamaan näkemyksiä (Pösö 2012) siten, että sosiaalityöntekijöiden harkintavalta voi mahdollistaa asiakkaiden osallisuutta (Närhi ym. 2014).



## KIRJALLISUUS

- Alhanen, Kai (2007) Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Banks, Sarah (2006) Ethics and values in social work. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cavén, Outi (1999) Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Clark, Chris (2012) From rules to encounters: Ethical decision-making as a hermeneutic process. *Journal of Social Work* 12 (2), 115–135.
- Dean, Mitchell (1999) Governmentality. Power and Rule in Modern Society. London: Sage, 18–33.
- Enroos, Rosi (2012) Perhe vankeinhoidon arviointikäytäntöjen ja moraalisen järjelyn kohteena. Teoksessa Hannele Forsberg & Leena Autonen-Vaaraniemi (toim.) *Kiistanalainen perhe, moraalinen järjely ja sosiaalityö*. Tampere: Vastapaino, 45–74.
- Evans, Tony (2010) Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucracy. Farnham: Ashgate.
- Evetts, Julia (2002) New Directions in State and International Professional Occupations: Discretionary Decision-making and Acquired Regulation. *Work, Employment & Society* 16 (2), 341–353.
- Eräsaari, Leena (2006) New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Helne Tuula & Laatu Markku (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 87–102.
- Forsberg, Hannele (2012) Johdatus kirjan käsittemailmaan. Teoksessa: Hannele Forsberg & Leena Autonen-Vaaraniemi (toim.) *Kiistanalainen perhe, moraalinen järjely ja sosiaalityö*. Tampere: Vastapaino, 7–21.
- Forssén, Katja & Roivainen, Irene & Ylinen, Satu & Heinonen, Jari (2012) Alkusanat. Teoksessa Katja Forssén, Irene Roivainen, Satu Ylinen & Jari Heinonen (toim.) *Kohtaako sosiaalityö köyhyyden?* Kuopio: Unipress, 12–28.
- Gilbert, Tony & Powell, Jason L. (2010) Power and Social Work in United Kingdom. *A Foucauldian Excursion. Journal of Social Work* 10 (1), 3–22.
- Heikkinen, Jarmo (2008) Sosiaalityön ammattikuva sosiaalihuollossa. Tutkimus sosiaalityöntekijöiden näkemyksistä ja kokemuksista sosiaalitoimiston ammatillisesta sosiaalityöstä. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Helén, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault'lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 27–48.
- Ikäheimo, Heikki (2008) Sosiaalisuus ja epäsosiaalisuus sosiaalityössä. Teoksessa Petteri Niemi & Tuija Kotiranta (toim.) *Sosiaalialan normatiivinen perusta*. Helsinki: Palmenia, 13–33.
- Juhila, Kirsi (1999) Kulttuurin jatkuvasti rakentuvat kehät. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen: *Diskursiivianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 160–198.
- Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. *Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat*. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2009a) Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus* 17 (4), 296–312.
- Juhila, Kirsi (2009b) Objektivointi ja subjektivointi sosiaalityön käytännöissä Michel Foucault'n perintöä tulkitsemassa. Teoksessa Mikko Mäntysaari, Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.) *Sosiaalityö ja teoria*. Jyväskylä: PS-Kustannus, 47–66.
- Julkunen, Raija (2008) Sosiaalipolitiikan kansalainen: aktivoitu, valtaistettu, vastuutettu, hylätty. Teoksessa Petteri Niemi & Tuija Kotiranta (toim.) *Sosiaalialan normatiivinen perusta*. Helsinki: Palmenia, 183–220.
- Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010) Johdanto: Hallinnananalytiikan suunta- viivoja. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 7–24.
- Karjalainen, Jouko (2004) Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa Heikki Hiilamo, Jouko Karjalainen, Mikko Kautto & Antti Papro (toim.) *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki*. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutki-

- muksia 139. Helsinki: Stakes, 127–147.
- Karvinen-Niinikoski, Synnöve (2009) Postmoderni sosiaalityö. Teoksessa Mikko Mäntysaari, Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalityö ja teoria. Jyväskylä: PS- Kustannus, 131–159.
- Karvinen-Niinikoski, Synnöve (2010) Ongelmanratkaisuperinne ja kriittinen ammatillisuus sosiaalityössä. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 247–276.
- Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 15–34.
- Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (2010) Asiakkuus: sosiaalityön ydinteema. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 138–177.
- Laki toimeentulotuesta 31.12.1997/1412.
- Lipsky, Michael (2010) Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Mason, Jennifer (2002) Qualitative researching. London: Sage.
- Metteri, Anna (2012) Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010) Miten meitä hallitaan. Tampere: Vastapaino.
- MTV uutisten tutkiva ryhmä 27.2.2014: Jääkiekkoon rahaa, turvaistuimeen ei – toimeentulotuessa isot erot. <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/jaakiekkoon-rahaa--turvaistuimeen-ei---toimeentulotuessa-isot-erot-/2801588>. Luettu 1.3.2014.
- Mäntysaari, Mikko (1991) Sosiaalibyrokraatia asiakkaiden valvojana. Tampere: Vastapaino.
- Määttä Anne (2010) Toimeentulotuen välinputoajat. Janus 18 (1), 20–34.
- Niemi, Petteri (2008) Realismia sosiaalityöhön. Teoksessa Petteri Niemi & Tuija Kotiranta (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Helsinki: Palmenia, 71–99.
- Niemi, Petteri (2013) Hyvä, paha valta. Teoksessa Merja Laitinen & Asta Niskala (toim.) Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino, 31–54.
- Nikander, Pirjo (2010) Jäsenkategoria-analyysi ja haastattelun kulttuuriset jäsennykset. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 242–268.
- Nummela, Tuija (2011) Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo & Matties Aila-Leena (2014) Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. Janus 22 (3), 227–244.
- Parton, Nigel (2008) Changes in the Form of Knowledge in Social Work: From the 'Social' to the 'Informational'? British Journal of Social Work 38 (2), 253–269.
- Parton, Nigel & O'Byrne, Patrick (2000) Constructive Social Work. Towards a New Practice. Basingstoke: Palgrave.
- Pösö, Tarja & Honkatukia, Päivi & Nyqvist, Leo (2008) Focus Groups and the Study of Violence. Qualitative Research 8 (1), 7389.
- Pösö, Tarja (2012) Lapsen etu, oikeudet ja näkökulma moraalisisa kannanottoina. Teoksessa Hannele Forsberg & Leena Autonen-Vaaranieniemi (toim.) Kiistanalainen perhe, moraalinen järjely ja sosiaalityö. Tampere: Vastapaino, 75–97.
- Rostila, Ilmari & Mäntysaari, Mikko & Suominen, Tarja & Asikainen, Paula (2011) Sosiaalityön professionaalisuuden erot kuntaorganisaatioissa – Organisaatiokulttuurien ja organisaatioilmapiirien kirjo. Janus 19 (2), 143–157.
- Ruusuvuori, Johanna & Tiittula Liisa (2005) Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula (toim.) Haastattelu tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino, 22–56.
- Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (2010) Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 9–36.
- Saikka, Peppi & Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Teoksessa

- Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9. Helsinki, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 115–147.
- Sipilä, Anita (2011) Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet – tiedot taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Stanford, Sonya (2009) Taking a Stand or Playing it Safe? Resisting the Moral Conservatism of Risk in Social Work Practice. *European Journal of Social Work* 11 (3), 209–220.
- Swärd, Hans & Starrin, Bengt (2006) Makt och socialt arbete. Teoksessa Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (toim.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur, 248–264.
- Taylor, Carolyn & White, Sue (2006) Knowledge and Reasoning in Social Work: Educating for Humane Judgment. *British Journal of Social Work* 36 (6), 937–954.
- Tew, Jerry (2006) Understanding Power and Powerlessness. *Journal of Social Work* 6 (1), 33–51.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas Toomas (2008) *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY-pro.
- Valtonen, Anu (2005) Ryhmäkeskustelut – Millainen metodi? Teoksessa Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula (toim.) *Haastattelu tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino, 223–241.
- Villadsen, Kaspar (2008) Freedom as Self-transgression: Transformations in the Governmentality of Social Work. *European Journal of Social Work* 11 (2), 93–104.
- Weckström, Jonna (2011) Yhteistä päätöksentekoa? Asiakkaidenkokemuksia osallisuudesta ja harkinnasta vammaispalvelujen järjestämisessä. Helsinki: Helsingin yliopisto.