

**KELAN ERITYISEN TUEN PALVELUT
TOIMEENTULOTUKITYÖN TUKENA**

Arola Minna
Pyykölä Pauliina

Opinnäytetyö
Sosiaaliala
Sosiaalialan osaamisen johtaminen
Sosionomi YAMK

2020

Sosiaalialan osaamisen johtaminen
Sosionomi
YAMK

Tekijät	Minna Arola, Pauliina Pyykölä	Vuosi	2020
Ohjaajat	Leena Viinamäki, Timo Marttala		
Toimeksiantaja	Kela, Esa Rahja		
Työn nimi	Kelan erityisen tuen palvelut toimeentulotukityön tukena		
Sivu- ja liitemäärä	122 + 6		

Perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi 1.1.2017 lukien. Kelassa tunnistettiin toimeentulotuen myötä asiakasryhmiä, jotka eivät selviydy itsenäisesti Kela-asioiden hoitamisesta tai ovat muutoin erityisen tuen tarpeessa. Näitä asiakkaita varten Kelassa otettiin käyttöön kaksi uutta palvelumuotoa, moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu. Palvelumuodot ovat uusia ja niistä ei ole vielä tutkimustietoa. Opinnäytetyömme tutkimuskysymykset olivat: 1. Mihin tarpeeseen palvelumuodot on kehitetty? 2. Onko tarpeeseen pystytty vastaamaan? 3. Miten palvelumuotoja olisi syytä kehittää jatkossa?

Opinnäytetyön tavoitteena oli ymmärtää paremmin, mitä on toimeentulotukiasiakkuus, mitä erityistarpeita toimeentulotukiasiakkailta on ja miten työntekijät voivat huomioida nämä erityistarpeet työssään? Toteutimme opinnäytetyömme laadullisena tutkimuksena, jossa on tapaustutkimuksen piirteitä. Keräsimme aineiston haastatteluilla ja käytimme aineiston analysointiin sisällönanalyysia. Opinnäytetyötä varten haastattelimme Kelan työntekijöitä, esimiehiä ja suunnittelijaa Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön alueelta. Lisäksi teimme haastattelun kolmen eri kunnan sosiaalitoimessa työskenteleville henkilöille kuntanäkökulman saamiseksi. Näitä haastatteluaineistoja analysoimme ristiin eli käytimme monitahoarviointia saadaksemme monipuolisemman ja syvemmän näkemyksen tutkittavasta aiheesta.

Tutkimustulosten perusteella palvelumuodot olivat hyvin alueellisia ja sitä kautta valtakunnallisesti asiakkaat olivat eriarvoisessa asemassa. Kelan työntekijöillä on oltava kokonaisvaltaisempi ote asiakkaan tilanteesta kuin ennen toimeentulotuen Kela-siirtoa. Lisäksi tutkimustulosten perusteella tietoisuus moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun olemassaolosta, kohderyhmistä ja palvelumuotojen sisällöistä vaihteli huomattavan paljon sen mukaan, missä työssä haastateltava työskenteli. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää koko Kelassa kehitettäessä moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua sekä toimintaa kuntien ja muiden yhteistyötahojen kanssa.

Asiasanat taloudellinen huono-osaisuus, sosiaaliturva, toimeentulotuki, moniammatillinen palvelu, asiakkuusvastaavapalvelu

Master's Degree of Social Services

Authors	Minna Arola, Pauliina Pyykölä	Year	2020
Supervisors	Leena Viinamäki, Timo Marttala		
Commissioned by	Kela, Esa Rahja		
Subject of thesis	Special services as a support with social assistance work in Kela		
Number of pages	122 + 6		

Basic social assistance in Finland was transferred under the Social Insurance Institution (Kela) benefits since 1.1.2017. Through this transfer, groups of clients that do not cope independently with their Kela-matters or otherwise need specific support, were identified in Kela. For these clients, Kela started using two new forms of special service, multidisciplinary service (moniammatillinen palvelu) and client coordinator service (asiakkuusvastaavapalvelu). These forms of service are new and there is yet no research information on them.

The research questions of this thesis were: 1. To which needs were these forms of service developed? 2. Have these forms of service answered the needs? 3. How should these forms of service be developed in the future?

The goal of the study was to understand better what being a client of social assistance is like, what specific needs do these clients have, and how can employees consider these specific needs in their work? This is a qualitative study that also has features of a case study. The data was collected through interviews and content analysis was used to analyze the it. Kela employees, managers and a coordinator from the Northern Insurance District and Northern Customer Unit were interviewed for this research. Additionally, interviews with social service workers from three different municipalities were conducted to get a municipal perspective. The interview data was cross-analyzed to assess it from different perspectives to gain a more diverse and in-depth views of the research topic.

Based on the research results, the forms of service were very regional and as such, the clients were in very unequal positions nation-wide. Now the Kela employees must have a more holistic approach to the clients' situation than before. Also, according to the research result, the awareness of the existence, target groups and content of the special services varied considerably depending on the work role of the interviewee. These research results could potentially be utilised throughout Kela when developing these specialist services studied as well as interaction with municipalities and other collaborative services.

Key words financial disadvantage, social security, social assistance, multidisciplinary service, client coordinator service

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	OPINNÄYTETYÖN TOTEUTTAMINEN.....	5
2.1	Tutkimustehtävät	5
2.2	Opinnäytetyömme metodologiset valinnat	7
2.3	Tutkimusjoukko sekä aineistonkeruu- ja tarveanalyysimenetelmät	12
3	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	23
3.1	Kelan organisaatio.....	23
3.2	Moniammatillinen palvelu	24
3.3	Asiakkuusvastaavapalvelu.....	27
3.4	Taloudellinen huono-osaisuus	29
3.5	Sosiaaliturva	33
3.6	Toimeentulotuki	36
3.7	Toimeentulotuen tilastoja ja kehityssuuntia	45
4	TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN TARKASTELU	50
4.1	Haastatteluaineisto ja sen purku.....	50
4.1.1	Haastattelukohteena Kelan työntekijät	52
4.1.2	Haastattelukohteena Kelan esimiehet ja suunnittelija.....	55
4.1.3	Haastattelukohteena kuntien sosiaalitoimen edustajat	55
4.2	Näkemykset toimeentulotuen siirrosta	56
4.2.1	Kelan työntekijät	58
4.2.2	Kelan esimiehet ja suunnittelija	64
4.3	Näkemykset erityisen tuen palveluista.....	67
4.3.1	Kelan työntekijät	68
4.3.2	Kelan esimiehet ja suunnittelija	77
4.3.3	Kuntien sosiaalitoimen edustajat	81
4.4	Näkemykset kuntien kanssa tehtävästä yhteistyöstä ja moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämisestä	82
4.4.1	Kelan työntekijät	82
4.4.2	Kelan esimiehet ja suunnittelija	86
4.4.3	Kuntien sosiaalityön asiantuntijat.....	89

4.5	Näkemykset koronasta	92
4.5.1	Kelan työntekijät	94
4.5.2	Kelan esimiehet ja suunnittelija	97
4.6	Yhteenveto tutkimustuloksista ja vaikuttavuuden arviointi	98
4.6.1	Kehittävä työntutkimus	104
4.6.2	Opinnäytetyön toteutuksen eettiset periaatteet ja tietosuoja	106
5	POHDINTA	110
	LÄHTEET	114
	TAULUKKOLUETTELO	121
	KUVIOLUETTELO	122
	LIITTEET	123

1 JOHDANTO

Kelan rooli yhteiskuntamme sosiaaliturvan toimeenpanijana on muuttunut kokonaisvaltaisemmaksi perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan hoidettavaksi 1.1.2017 lukien. Toimeentulotuen Kela-siirron seurauksena asiakas- ja asiointimäärät Kelassa ovat kasvaneet siitäkin huolimatta, että toimeentulotuen siirron tavoitteina oli kustannusten kasvun hillitseminen ja käsittelyn yhdenmukaistuminen. Perustoimeentulotuen toimeenpanon kautta Kelassa on aiempaa selvemmin tullut esille asiakasryhmä, joka ei selviydy itsenäisesti Kela-asioiden hoidossa. Lisäksi saamme aiempaa paremmin tietoa Kelassa asiakasryhmistä, jotka ovat muunkin tuen kuin Kelan palveluiden tarpeessa. Näihin havaintoihin pohjautuen Kelassa on kehitetty toimintaa suuntaan, jossa asiakkaiden erityisen tuen tarpeet havaitaan ja tarjotaan asiakkaille palvelua, jossa tarpeet huomioidaan. Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu ovat palvelumuotoja tällaisiin erityisen tuen tarpeisiin tai tilanteisiin, joissa asiakkaan etuusasiat tai asiointi eivät hoidu tavanomaisessa prosessissa.

Opinnäytetyömme aiheeksi valikoitui moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu toimeentulotukityön tukena. Molemmilla tekijöistä oli tarkoituksena paneutua yamk -opinnäytteessä Kelan moniammatilliseen palveluun ja tämän huomatessamme päädyimme hyvin nopeasti kehittämään yhteistyötä opinnäytetyössä. Keskustelun jälkeen päädyimme valitsemaan aiheeksi moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun roolin nimenomaan toimeentulotukityössä. Työskentelemme eri yksiköissä Kelassa, joten huomasimme heti alkuun sen vahvuuden, jonka monialainen yhteistyömme opinnäytetyöhön tuottaisi. Taustamme Kelan työssä on samankaltainen, ja omaamme molemmat pitkän ja monipuolisen kokemuksen eri töistä Kelassa. Pauliina Pyykölä työskentelee Pohjoisessa asiakkuusyksikössä Oulun palveluryhmässä asiakkuusvastaavan tehtävässä ja Minna Arola Pohjoisessa vakuutuspiirissä opintotukiryhmässä ratkaisuasiantuntijana.

Perustoimeentulotukea koskevia tutkimuksia ja raportteja on tehty lukuisia, myös Kela -siirtoa koskevia. Kelan moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua ei ole tähän mennessä ehditty juurikaan tutkia. Samaan aikaan opinnäytetyömme toteutuksen kanssa oli tekeillä kaksi muutakin aihetta sivuavaa yamk -

opinnäytetyötä eri näkökulmista. Viittaamme teoriaosiossa toimeentulotukea koskeviin selvityksiin, tutkimuksiin ja raportteihin sekä tilastoihin toimeentulotuesta. Koimme molemmat aiheen olevan mitä tiiviimmin ajan hermolla ja halusimme tarttua mahdollisuuteen selvittää aihetta, josta on tietoa valtavasti (perustoimeentulotukisiirto) ja aiheeseen, joka on uusi ja voi avata uusia mahdollisuuksia työlle Kelassa sekä organisaation että asiakkaan näkökulmasta.

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan 1.1.2017 on edelleen aiheena hyvin ajankohtainen ja nousee keskusteluun ajoittain mediassa. Perustoimeentulotuen ratkaisemisen, maksatuksen ja neuvonnan siirtyminen Kelaan on vaikuttanut jokaisen Kelassa työskentelevän työhön välittömästi tai välillisesti. Niin myös tämän opinnäytetyön tekijöiden, vaikka kumpikaan meistä ei suoraan toimeentulotukityössä työskentelekään. Halusimme tällä opinnäytetyöllä päästä kuitenkin lähemmäs toimeentulotukea etuutena ja saada siitä lisätietoa sekä hankkia lisätietoa opinnäytetyöllämme työnantajaa varten. Toimeentulotuen siirron nähdään selvästi muuttaneen työtä Kelassa ja tuoneen uusia asiakkaita ja tuen tarpeita asiointiin. Näihin erityisen tuen tarpeisiin Kela on reagoinut kehittämällä uudet palvelumuodot: moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun. Palvelumuodot ovat edelleen kehittyviä, joten selvitimme samalla opinnäytetyössämme näkemyksiä siitä, mihin suuntaan niitä pitäisi kehittää.

Opinnäytetyömme tavoitteena oli tutkia moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua toimeentulotukityön tukena ja selvittää, mihin tarpeeseen näillä palvelumuodoilla on tarkoitus vastata ja onko tarpeeseen kyetty vastaamaan. Selvitimme myös, millaisia kehittämistarpeita palvelumuodoille nousee henkilöstön keskuudesta. Toteutimme opinnäytetyömme laadullisena tutkimuksena. Keräsimme aineistoa haastatteluin Kelan työntekijöiltä, esimiehiltä ja suunnittelijalta sekä kahden kunnan sosiaalitoimessa työskenteleviltä sosiaalityöntekijöiltä ja yhden kunnan sosiaalijohtajalta. Näin saimme laajan näkemyksen aiheesta ja pystyimme nostamaan esiin myös kehittämisajatuksia. Tarkoituksemme oli selvittää ensikäden tietoa ja kokemuksia aiheesta eri yksiköissä ja tehtävissä työskenteleviltä työntekijöiltä, jonka jälkeen teimme esimiehille ja suunnittelijalle haastattelut samasta aiheesta. Näiden kahden informanttiryhmän jälkeen vielä haastatelimme kuntien sosiaalitoimen edustajia. Opinnäytetyömme käynnistelyvaiheessa keskustelimme aiheesta ja ideoistamme moniammatillinen palvelu -projektista

vastaavan suunnittelijan ja asiakkuusvastaavapalvelun suunnittelijan kanssa. Työnantajan edustajana opinnäytetyömme toteutuksessa toimi Esa Rahja, Pohjoisen eläke-, opintoetuuksien ja perhe-etuuksien ratkaisukeskuksen päällikkö.

Koronaviruspandemia (covid-19) vaikutti työmme toteuttamiseen. Tarkoituksena oli toteuttaa ensimmäinen aineistonhankinta laajalla kyselyllä Kelan Pohjoiseen vakuutuspiiriin sekä Pohjoiseen asiakkuusyksikköön, mutta poikkeustilanteen vuoksi muutimme suunnitelmaa. Kelaan ennustettiin valtavaa työmäärää ja varautumisen vuoksi esimerkiksi omia työnkuviamme muutettiin. Kyselyn toteutus tässä tilanteessa olisi ollut kyseenalaistettava ratkaisu. Koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa Kelassa kaikkien täytyi keskittyä vahvasti ydintehtäviin, eikä työajan käyttäminen mihinkään muuhun tullut kyseeseen. Asiakkaiden tilanteiden turvaaminen oli ehdottomasti tärkeintä. Päädyimme tekemään lomakehaastatteluita valikoidulle avaininformanttijoukolle työajan ulkopuolella, jotta se ei vaikuttaisi yhdenkään asiakkaan tilanteeseen tai hidastaisi yhdenkään asiakkaan etuuspäätöksen saamista. Paneuduimme myös koronavirusepidemian tuomiin haasteisiin työssämme.

Hankimme haastatteluaineistoa kolmelta eri taholta: Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön eri ryhmissä työskenteleviltä työntekijöiltä, esimiehiltä ja suunnittelijalta sekä kuntien sosiaalitoimen edustajilta. Monitahoarvioinnin tarkoituksena työssämme oli tuottaa sekä monipuolista ja syvennettyä tietoa aiheesta, että toimia myös tiedon välittäjänä informanttiryhmästä toiseen. Oli kiinnostavaa nähdä, millä tavalla informanttien tausta ja työtehtävät vaikuttavat kokemukseen toimeentulotukityöstä sekä moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta. Tuotimme haastatteluaineistojen pohjalta tietoa siitä, millainen näkemys Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön työntekijöiden, esimiesten ja suunnittelijan keskuudessa vallitsee tutkuskohteesta ja miten paljon tietoa informanteilla on aiheesta.

Opinnäytetyön toteuttaminen on prosessi – oppimisprosessi. Lähdimme liikkeelle varovaisella käsityksellä siitä, mitä voimme aineistonhankinnalla saavuttaa ja kumpikin tekijä oman työhistorian ja toimenkuvan luoman osaamisen turvin. Tutustuimme tilastoihin, raporteihin ja erilaisiin materiaaleihin liittyen toimeentulotukeen, perustoimeentulotukisiirtoon ja erityisen tuen palveluihin. Matkan varrella

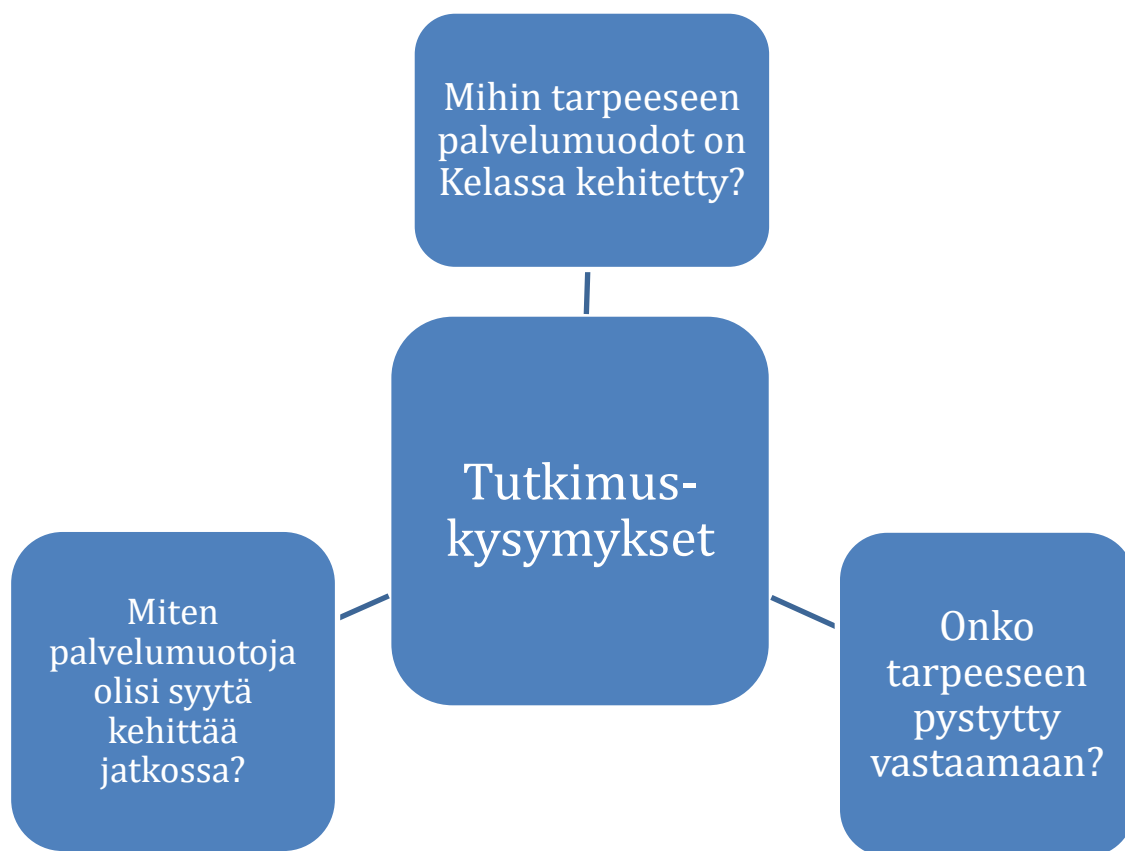
oma käsityksemme näistä kirkastui ja saimme erittäin paljon mielenkiintoista aineistoa haastatteluilla. Aiheemme koskettaa tärkeitä yhteiskunnallisia kysymyksiä, vaikka kuvaammekin opinnäytetyössämme vain pienen osan sosiaaliturvajärjestelmää ja asiakkaiden erityisen tuen tarpeita.

2 OPINNÄYTETYÖN TOTEUTTAMINEN

2.1 Tutkimustehtävät

Opinnäytetyömme tarkoituksena oli tutkia moniammatillista- ja asiakkuusvastaavapalvelua Kelan toimeentulotukityön välineenä.

Opinnäytetyömme tavoitteena oli ymmärtää paremmin toimeentulotukiasiakkuutta, mitä erityistarpeita toimeentulotukiasiakkailta on, ja miten työntekijöiden on nämä erityistarpeet osattava huomioida työssään. Kansalaislähtöisyyden näkökulmasta on tärkeää ymmärtää toimeentulotukiasiakkaiden mahdollisia erityistarpeita, joihin palveluilla yritetään vaikuttaa. Tuomme esille opinnäytetyösämme sekä työntekijöiden että esimiestason näkemyksiä asiaan. Teoriaosiossa käsittelemme taloudellista huono-osaisuutta, sosiaaliturvaa ja toimeentulotuen tarkoitusta ja tavoitteita suhteessa Kelan moniammatilliseen palveluun ja asiakkuusvastaavapalveluun.



Kuvio 1. Tutkimuskysymykset

Opinnäytetyömme avulla nostimme esille kehittämisajatuksia Kelan toimeentulotukityön asiakaslähtöisistä työskentelytavoista. Perehdyimme aiheeseen toimeentulotukisiirron ja syrjäytymistä ja eriarvoisuutta ehkäisevän työn näkökulmasta. Mitkä ovat tulevaisuudessa toimeentulotukityön haasteet ja tarpeet ja miten moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua on tarve kehittää? Kansalaislähtöisyyden käsitteellä kehittämistoiminnassa usein tarkoitetaan kansalaisia osallistavaa toimintaa. Tutkimme osallisuutta asiakaslähtöisyyden ja toimintamallien kautta.

Toisaalta opinnäytetyömme kautta tavoitteena oli saada tärkeää tietoa ja ymmärrystä Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä, jota voidaan koko Kelassa hyödyntää. Kelan perusajatuksena kuitenkin on, että tarjotaan yhdenmukaista palvelua koko maassa. Opinnäytetyössämme lähestyimme aihetta Kelan työntekijöiden, esimiesten ja suunnittelijan sekä kuntien sosiaalitoimessa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalijohtajan näkökulmasta.

Tärkeä näkökulma opinnäytetyössämme oli myös se, että Kelan vastattavana on perustoimeentulotuki ja edelleen kuntien vastuulla on täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpano. Tämä on seikka, joka väistämättä on Kelan toimeentulotukityössä huomioitava. Kelassa pitää pystyä tunnistamaan asiakkaan tarpeet mahdollisiin muihin palveluihin ja etuuksiin, jotka eivät ole Kelan hoidettavana ja yhteistyö kuntien kanssa on välttämätön osa Kela-työtä. Tarkoituksemme oli kartoittaa Kelan työntekijöiden, esimiesten ja suunnittelijan sekä kuntien sosiaalitoimien edustajien näkemyksiä, onko Kelassa riittävästi osaamista ohjata asiakasta tarvittaessa muihin kuin Kelan palveluihin. Kelassa ei tehdä sosiaalityötä, mutta perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä Kelassa tehtävässä työssä on väistämättä enemmän läsnä sosiaalityönomaiset piirteet. Tämä johtuu siitä, että työskentelyä tapahtuu sellaisten asiakkaiden kanssa, jotka ovat viime-sijaisen taloudellisen tuen tarpeessa.

2.2 Opinnäytetyömme metodologiset valinnat

Metodologisen lähestymistavan määrittelyä ei useinkaan ole mahdollista tehdä täsmällisesti tai paremminkin sanottuna määrittelemään sitä tarkasti vain joksikin tietyn lähestymistavaksi. Lähestymistavoissa on paljon samankaltaisuuksia, pienin vivahde-eroin. Tästä syystä myös meidän opinnäytetyömme osalta ei ollut selvästi nimettävissä vain yhtä ja tiettyä lähestymistapaa. Voimme kuitenkin todeta, että opinnäytetyömme on laadullinen tutkimus, jossa on tapaustutkimuksellisia piirteitä. Pyrimme löytämään vastauksia mitä, miksi ja miten-kysymyksiin, jotka ovat laadullista- ja tapaustutkimusta ohjaavia kysymyksiä. Lisäksi tarkoituksemme oli tuoda esille Kelan työntekijöiden, Kelan esimiesten ja suunnittelijan sekä kunnan sosiaalitoimessa työskentelevien näkemyksiä. Tavoittelimme juuri sitä, että heidän äänensä tulee esille. Opinnäytetyömme kohde, Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu, on myös sellainen, josta ei ole ennestään paljon tutkittua tietoa. Tämä oli myös seikka, joka puolsi lähestymistavaksemme laadullista tutkimusta, jossa on tapaustutkimuksellisia piirteitä. Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu paitsi nykyisyyden tutkiminen, myös menneisyyden tarkastelu.

Opinnäytetyömme kannalta oli tärkeää pureutua myös perustoimeentulotuen siirtymiseen Kelan hoidettavaksi. Se oli muutos, joka edelsi moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämistä. Toimeentulotuen Kela-siirron taustan ja siirron seurausten ymmärtäminen on oleellista, jotta on mahdollista saavuttaa ymmärrystä siitä, mitä ovat Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu ja miksi palvelumuodot ovat kehitetty. Palvelumuotojen tarve ei ole tullut tyhjäksi, tarpeelle on olemassa joku taustatekijä.

Laadullinen tutkimus on tutkimusmenetelmä, jolla pyritään mahdollisimman kokonaisvaltaiseen tiedonhankintaan. Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena on ymmärtää tutkimuksen kohteena olevia ilmiöitä tutkimuksen osallistujien näkökulmasta. Laadullisen tutkimuksen avulla pyritään selvittämään ilmiötä, josta ei vielä ole kovin paljon tietoa. Tutkimussuuntauksen ohjaavat kysymykset ovat mitä, miksi ja miten. (Kylmä & Juvakka 2007, 22-27.)

Laadullista tutkimusta on mahdollista toteuttaa joustavasti ja suunnitelmia on mahdollista muuttaa olosuhteiden mukaan. Laadullisen tutkimuksen tekemiselle ei ole yhtä ainoaa tapaa. Aineistoa tarkastellaan laadullisessa tutkimuksessa avoimesti esimerkiksi pohtimalla mitä aineisto kertoo tutkittavasta ilmiöstä. Laadullinen tutkimus mahdollistaa monia vaihtoehtoja tutkimuksen etenemiselle. Tutkimuksella saatu tieto voidaan analysoida sopivin analyysimenetelmin, esimerkiksi sisällönanalyysin avulla. (Janhonen & Nikkonen 2001, 7-12.)

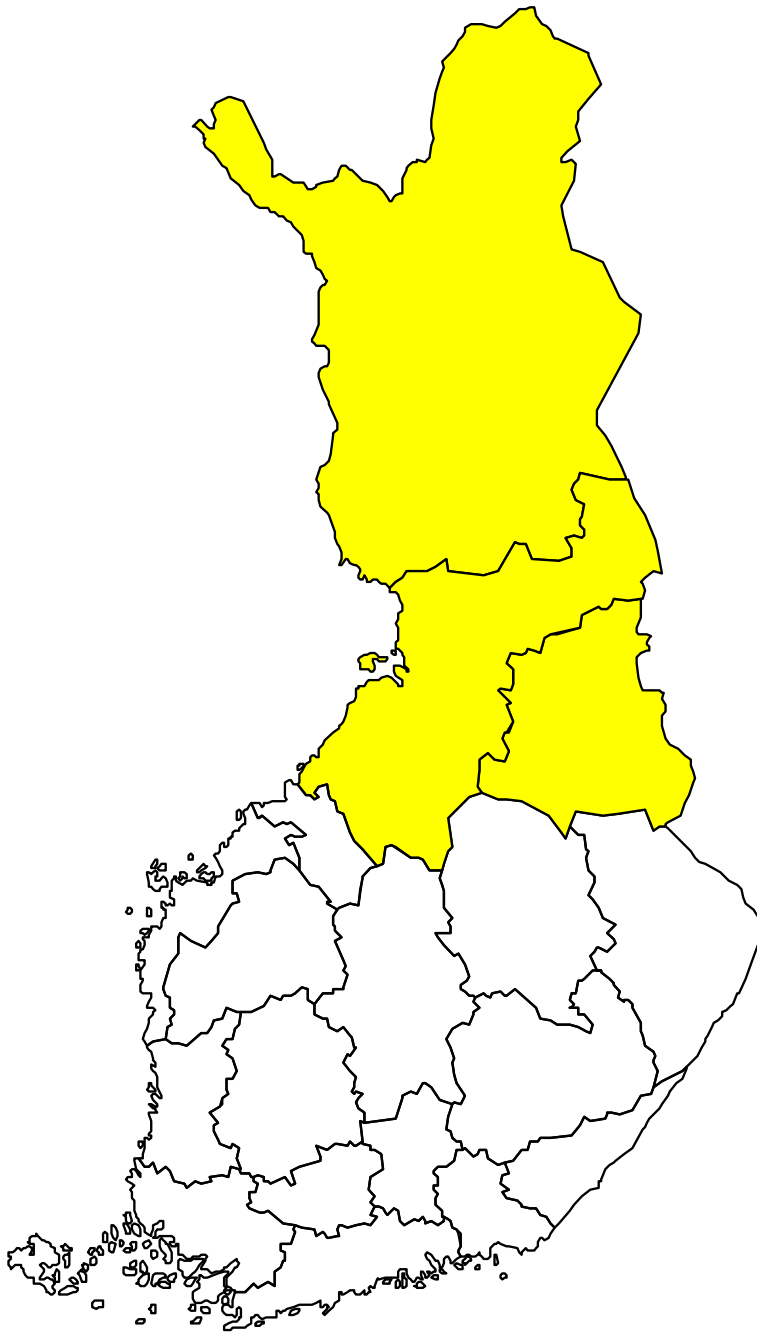
Lähtökohta laadullisessa tutkimuksessa on ihminen ja ihmisen elämänpiiriin liittyvät merkitykset. Tilastollisesti yleistettävää tietoa ei ole mahdollista saada laadullisella tutkimuksella samaan tapaan kuin määrällisellä tutkimuksella. Se ei kuitenkaan vähennä laadullisen tutkimuksen merkitystä tieteessä, jos tutkimus tehdään huolellisesti niin, että eettistä ja menetelmällistä tarkkuutta noudatetaan. Laadullisessa tutkimuksessa todellisuutta tarkastellaan niin, että teoreettinen lähtökohta ei tarkasti ohjaa aineistonkeruuta ja analyysia. Tutkijan on kuitenkin tiedettävä mitä tutkii, jotta on mahdollista kerätä aineistoa tutkittavasta ilmiöstä. Mielenkiinnon kohteena laadullisessa tutkimuksessa on todellisuus ja tutkittava ilmiö tutkimukseen osallistuvien ihmisten näkökulmasta. Laadullisessa tutkimuksessa korostuu todellisuus juurikin subjektiivisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta näkökulmasta. (Kylmä & Juvakka 2007, 16, 22-24.)

Tapaustutkimus on tutkimusmenetelmä, jonka määrittely ei ole yksiselitteistä, koska tapaustutkimuksia tehdään eri tieteenaloilla ja erilaisista lähtökohdista sekä erilaisin tavoittein. (Eriksson & Koistinen 2005, 2, 4). Tapaustutkimuksen keskeinen tavoite on tuottaa syvällistä ja yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta tai kehitettävästä kohteesta. Tapaustutkimus toimii lähestymistapana myös silloin, kun tavoitteena on tuottaa kehittämissuhteita. Tapaustutkimuksen kautta on mahdollista ymmärtää kehittämissuhteita tai -hanketta kokonaisvaltaisesti todellisessa toimintaympäristössä. Tapaustutkimus vastaa pääsääntöisesti kysymykseen ”miten ja miksi”. Tapaustutkimuksessa, nimensä mukaisesti, kehittämissuhteita on ymmärrettävä tietynlaisena kokonaisuutena eli tapauksena. Tästä syystä tapaustutkimuksen kannalta oleellista on kehitettävän kohteen eli tapauksen selkeä rajaaminen ja määrittäminen. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2015, 52-53; Gillham 2000, 1-2.; Simons 2009, 23.) Tapaustutkimuksen oleellinen ajatus ja lähtökohta on siinä, että yksilöillä on kyky kuvata ja tulkita tapahtumia ja myös antaa

merkityksiä toiminnoilleen. Kuvailujen ja merkityksen antamisen kautta on mahdollista tarkastella kokemuksia ja oppia niistä. Tapaustutkimuksen kautta todellisuutta katsotaan kokonaisuutena, eri näkökulmista tarkastellen. Tapaustutkimukseen osallistuvien ääni on saatava kuuluville ja aineiston kuvailua voidaan tehostaa käyttämällä suoria lainauksia puheesta tai kirjallisista vastauksista. (Mäntylä 2007, 45.)

Tapaustutkimus ei ole vain nykyisyyden tutkimista, siinä oleellista usein on myös menneisyyden tarkastelu. Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu vahva ymmärrys siitä, että yksilöillä on kyky tulkita tapahtumia ja luoda merkityksiä omasta toimintaympäristöstään. Tästä syystä osallistujien ääni täytyy kuulua ja näyttäytyä myös suorina lainauksina vastauksista. Tapaustutkimus on myös yhdistelevää niin, että taustateorioita ja yksilöiden vastauksia keskustelutetaan keskenään ja luodaan sitä kautta tulkintoja. (Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari 1994, 11-13.)

Tapaustutkimuksellinen lähestymistapa soveltui opinnäytetyöhömmme, koska tavoitteenamme oli ymmärtää Kelan toimeentulotukiasiakkuutta paremmin sekä tarkoituksenamme oli tutkia Kelan moniammatillista- ja asiakkuusvastaavapalvelua toimeentulotukityön välineenä. Tapaustutkimuksen kautta vastauksia pääsääntöisesti haetaan kysymyksiin ”miten ja miksi”. Opinnäytetyömme peruskysymykset olivat: miksi moniammatillinen- ja asiakkuusvastaavapalvelu on kehitetty ja miten palvelumuodot vastaavat niihin tarpeisiin, joiden vuoksi palvelumuodot ovat kehitetty. Lisäksi tapaustutkimuksen peruskulmakivi eli kehitettävän kohteen selkeä rajaaminen ja määrittely oli mahdollista tehdä. Rajasimme kehitettävän kohteen Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin moniammatilliseen palveluun sekä Pohjoisen asiakkuusyksikön asiakkuusvastaavapalveluun. Aluelähtöinen lähestyminen oli siis selkeä osa opinnäytetyötämme.



Aluejaot © MML, 2017

Kuvio 2. Kelan Pohjoinen vakuutuspiiri ja Pohjoinen asiakkuusyksikkö. Kartassa keltaisena. (vrt. www.kela.fi/tulosityksikot-vakuutuspiirit).

Tapaustutkimukseen kuuluu oleellisena osana ymmärrys yksilön kyvystä kuvata ja tulkita tapahtumia omassa toimintaympäristössään. Halusimme tuoda opinnäytetyössämme esille Kelan eri toimijoiden sekä kuntien sosiaalitoimissa työskentelevien ääntä ja näkemystä, ja sitä kautta antaa useita näkökulmia moniamma-

tillisen- ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämiseksi. Halusimme antaa mahdollisuuden eri työtehtävissä työskenteleville tuoda esille ajatuksiaan ja näkemyksiään. Jokainen on itse paras asiantuntija kertomaan omasta työstään ja sen tarkoituksesta ja merkityksestä. Näkemyksemme mukaan kaikelle kehittämistyölle hyvän pohjan luo se, että organisaation eri toimijat tietävät toistensa näkemyksistä ja sitä kautta kehittämistyölle tulee monipuolisempaa kehittämisenäkökulmaa ja yhteinen kehityssuunta.

Opinnäytetyömme tieteenfilosofisena tausta-ajatuksena oli hermeneuttisen ajattelun ja pragmatismien piirteitä. Hermeneuttisessa ajattelussa keskeistä on tulkintojen tekeminen ja tutkittavan kohteen syvälinen inhimillinen ymmärtäminen. Tietoa rakennetaan ja se on subjektiivista. Hermeneuttinen ajattelu myöntää ja käyttää tulkinnallisuutta osana tutkittavan ilmiön ymmärtämistä ja tulkintaa. Hermeneutiikka on syntynyt alun perin tulkitsemaan vanhoja uskonnollisia tekstejä. Hermeneuttisessa ajattelussa keskeistä on tulkinnallisuus, joka liitetään ihmisen toimintaan. Hermeneuttisen ajattelun mukaan yksilön kokemusten ja merkitysten tulkinnassa tarvitaan ymmärrystä kontekstin kokonaisuudesta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 106-107.) Opinnäytetyömme kautta tavoittelimme syvällistä ymmärrystä Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä ja sen vaikutuksista Kela-työhön.

Pragmatismi on tieteenfilosofinen traditio, josta voidaan erotella useita erilaisia suuntauksia, joissa on vivahte-eroja, mutta myös samankaltaisuutta. Yhtä täsmällistä määritelmää on vaikea tehdä, mutta pragmatismista voidaan kuitenkin todeta, että siinä korostetaan toiminnallisuutta ja käytäntöjä. Pragmatismisen tutkimuskäsityksen mukaan tietoa ja taitoa ei voida selvästi erottaa toisistaan, vaan kaikki oppiminen ja opettaminen tapahtuu käytäntöjen ja niihin liittyvien taitojen muokkaamassa kontekstissa. Tiedon hankkimisen lähtökohtana toimivat aina jo aiemmin omaksutut uskomukset todellisuudesta. Pragmaattisen tieteenfilosofisen suuntauksen mukaan tutkimuksen laittaa liikkeelle epäily, joka syntyy siitä, kun asiat eivät menekään niin kuin niiden oli ajateltu ja uskottu menevän. Tällainen epäilyn seurauksena syntyy tutkimusta, jonka tarkoituksena on uuden uskomuksen tuottaminen tai vanhan uskomuksen korjaaminen. Pragmaattisesta tutkimuksen kautta on tarkoitus ratkaista joku toiminnassa tai käytännössä noussut ongelmatilanne. (Pihlström 2007.) Pragmatismisen filosofian toiminnan- ja käytännönläheisyyttä kiteyttää hyvin William Jamesin (1842-1910) ja John Deweyn

(1859-1952) usein käyttämä toteamus: ”totuutta on se mikä toimii käytännössä”. (McDermid 2006). Opinnäytetyöstämme pragmaattisen tekee se, että Kelassa on toimeentulotuen myötä tunnistettu asiakaskunta, joka ei selviydy tavanomaisessa prosessissa ja toisaalta toimeentulotuen siirto Kelaan ei sujunut siten, kuten ennen siirtoa oli ajateltu ja uskottu sujuvan. Nämä ovat siis olemassa olevassa toiminnassa todetut ongelmat ja opinnäytetyömme avulla tuotimme osaltamme tietoa uuden uskomuksen rakentamisen pohjaksi.

2.3 Tutkimusjoukko sekä aineistonkeruu- ja tarveanalyysimenetelmät

Keräsimme opinnäytetyömme aineistoa ensin toimeentulotukea, kuntoutusetuuksia ja opintotukea käsitteleviltä ratkaisuasiantuntijoilta, asiakaspalvelussa työskenteleviltä palveluasiantuntijoilta ja moniammatillisessa palvelussa sekä asiakkuusvastaavapalvelussa työskenteleviltä työntekijöiltä. Työntekijät työskentelevät eripuolilla Kelan Pohjoista vakuutuspiiriä ja Pohjoista asiakkuusyksikköä eivätkä haastatellut työntekijät työskentele samoissa ryhmissä ja työtehtävissä keskenään. Haastatellut eivät tienneet, keitä muita työntekijöitä haastattelemmme. Keräsimme aineistoa em. henkilöiltä puolistrukturoiduilla lomakehaastatteluilla. Tähän aineistonkeruumenetelmään päädyimme, jotta pystymme valikoimaan avaininformantteja niin, että saimme näkemyksiä hyvin erilaisissa työtehtävissä työskenteleviltä sekä eri esimiesten alaisuudessa työskenteleviltä. Sitä kautta saimme luotettavamman ja kattavamman kuvan tiedoista ja ajatuksista Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä, moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta. Oleellisessa asemassa informanttien valinnassa oli se, että haastateltavat työntekijät olivat eri puolilta Pohjois-Suomea ja eri esimiesten alaisuudessa ja lisäksi olivat tietämättömiä muista haastateltavista. Näiden valintojen vuoksi vastauksista oli mahdollista saada itsenäisempiä ja rehellisempiä, kuin esimerkiksi ryhmähaastattelulla, joka antaa mahdollisuuden osallistujille myötäillä muiden mukana olevien ajatuksia ja vaarana voisi myös olla, että kaikkien haastatteluun osallistuvien ääni ei tulisi yhtä vahvasti kuuluville.

Haastateltavien valinta perustuu siihen, että tavoitetaan henkilöt, joilla on haluttua tietoa ja kokemusta tutkimuksen aiheesta. Haastateltavat voidaan motivoida

osallistumaan tutkimukseen kertomalla tutkimuksesta ja sen tavoitteista sekä siitä hyödystä, jota osallistumisesta mahdollisesti koituu. (Eskola, Lätti & Vastamäki 2018, 27, 30-31.) Haastateltavaksi opinnäytetyössämme valitsimme avaininformanttijoukon, joilla on kokemusta erilaisista työtehtävistä Kelassa. Haastateltavista jokainen työskentelee sosiaaliturvan parissa tavalla tai toisella.

Analysoimme ensimmäisen haastatteluaineiston ja pohdimme, mitä aineisto kertoo tutkittavista palvelumuodoista ja Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä. Tämän analysoinnin pohjalta laadimme avoimia kysymyksiä, joista teimme haastattelun Pohjoisessa vakuutuspiirissä ja Pohjoisessa asiakkuusyksikössä työskenteleville esimiehille ja suunnittelijalle. Lisäksi teimme sähköpostihaastattelun kolmen kunnan edustajalle, joita oli sekä johtavassa asemassa työskenteleviä että aikuissosiaalityön asiantuntijoita. Kelan esimiesten ja suunnittelijan sekä kuntien sosiaalitoimen edustajien haastatteluilla tavoitteena oli erityisesti syventää ensimmäisten haastattelujen tuomaa tietoa ja sitoa tutkimusta teoreettiseen viitekehykseen vahvemmin. Koimme kunnan sosiaalitoimessa työskentelevien henkilöiden näkökulman Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä myös erittäin tärkeäksi, koska Kelan hoitama perustoimeentulotuki on vain yksi toimeentulotuen osa ja Kelan ja kuntien tiivis yhteystyö on perusta asiakkaan kokonaisvaltaisen sosiaaliturvan toteutumiseksi ja huolenpidolle.

Lopuksi analysoimme aineistoja ristiin ja nostimme esille eroavaisuudet ja yhteneväisyydet vastaajien kesken. Sitä kautta saimme palvelumuodoille jatkokehitysideoita ja pohjaa Kelan sisäisille kehitysideoille.

Opinnäytetyömme ensimmäinen tarveanalyysimenetelmä oli erilaisiin tilastoihin ja raportteihin tutustuminen liittyen Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan ja toimeentulotuen Kela-siirtoon, jotta kehittämistyöhön lähdettäessä meillä oli kehitettävästä aiheesta riittävän vahva taustatieto. Siltä pohjalta pystyimme vielä tarkentamaan valintojamme aineistonkeruumenetelmistä ja toisaalta aineistojen analysointitavoista.

Toikko & Rantanen tuovat esille, että tarveanalyysi on nykytilan kuvausta, joka pohjautuu aineistonkeruuseen. Tiedonlähteinä voivat olla erilaiset tilastot ja ra-

portit sekä haastattelut ja kyselyt. Tiedonlähteisiin perehtymällä määritellään tarkemmin mitä tahoja ja keitä henkilöitä kehittäminen koskee, mikä on ongelma eli kehitettävä kohde, mitä on tapahtumassa, miksi kehittämistoiminta aloitetaan nyt, mitä on tapahtumassa, mikä on tulos. (Toikko & Rantanen 2009, 73-75.)

Opinnäytetyömme tarveanalyysi lähti liikkeelle teoreettiseen viitekehykseen perehtymällä. Sitä kautta meille nousi ensikäsitys siitä, mitä opinnäytetyöllämme voidaan tavoitella ja miksi tavoitellaan. Opinnäytetyömme kannalta järkevä menetelmällinen valinta oli oleellisessa asemassa työn onnistumisen kannalta. Lisäksi toimeentulotukiasiakkuutta aiheuttavien syiden ymmärtäminen oli tärkeää, jotta meillä oli tietopohjaa, johon pystyimme peilaamaan keräämästämme aineistosta saatua tietoa Kelan moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta. Toimeentulotukitilastoihin perehtyminen oli yksi keino lisätä ymmärrystä toimeentulotuesta.

Kaikki aineisto tutkimuksessa ei tarvitse olla tutkijan itse keräämää vaan valmiita, niin kutsuttuja sekundaariaineistoja, voidaan käyttää. Valmiit aineistot tulee sovittaa omaan tutkimusaineistoon sopivaksi. Tilastotietoja käytettäessä on muistettava lähdekritiikki, tilastoaineiston keruutapa ja niiden luotettavuus on tarkistettava. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 186–187.) Käytimme toimeentulotuen osalta Kelan tilastoja. Niitä voidaan pitää luotettavina, tilastot ovat julkisesti käytävissä ja Kelan tilastojen käyttö tutkimukseen ei vaadi erityistä lupaa. Näiden käyttö on mahdollista sekä vertailevana lähdeaineistona että tutkimusaineistona. Käytimme tilastotietoja teoriaosiossa vahvistamaan muuta työssämme käytettävää teoretietoa. Vuotta 2017 edeltäviä toimeentulotuen tilastoja ja rekisteriselvityksiä haimme Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä Sotkanet.fi -tilastopalvelusta.

Keräsimme taustatiedoiksi teoreettiselle viitekehykselle tilastoja toimeentulotuesta pidemmältä aikaväliltä, jotta saimme käsitystä millä tapaa toimeentulotuen tarve on kehittynyt. Tutkimme näin, mikä on yleinen trendi perustoimeentulotuen tarpeessa ja etsimme perusteluja uusien Kelan toimintatapojen käyttöönotolle. Toimeentulotukea voidaan tarkastella tilastojen näkökulmasta usealla eri tavalla: esimerkiksi alueellisesti, etsimällä tilastotrendejä, tutkimalla eri ikäryhmien toimeentulotuen saantia ja mitä muita etuuksia tai tuloja toimeentulotuen saajilla on.

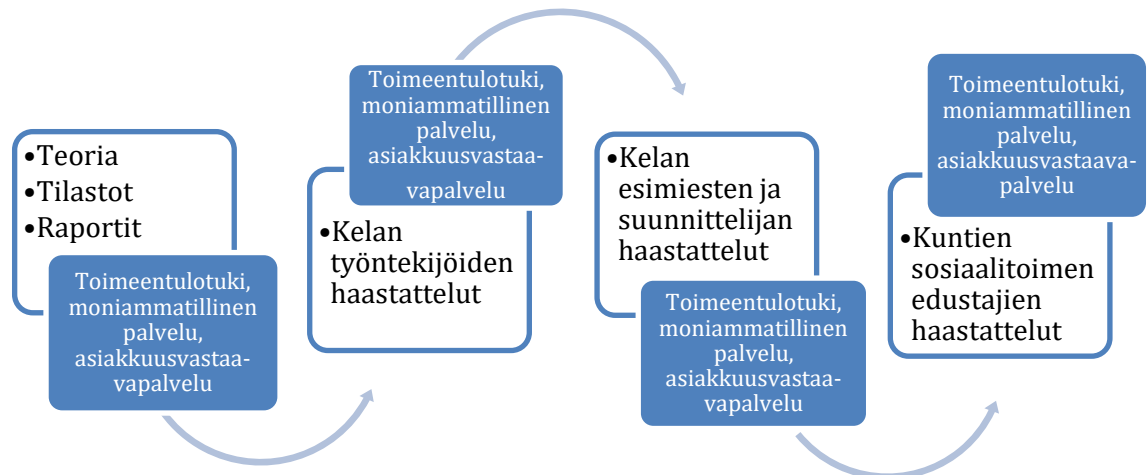
Alueellinen ja kansalaislähtöinen näkökulma tulee myös tilastotarkastelussa esiin.

Meillä oli opinnäytetyössämme autoetnografinen rooli. Tämä oli otettava huomioon kehittämishankkeemme aikana ja erityisesti myös sen vuoksi ennakkoperehtyminen kehittämishankkeeseen liittyvään teoriaan ja tilastoihin oli tärkeää. Tämä toi kehittämishankkeelle uskottavuutta ja luotettavuutta. Opinnäytetyömme ei saanut pohjautua omiin olettamuksiimme tai ennakkoasenteisiimme.

Laadullisessa tutkimuksen tyypillisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Toisaalta edellä mainittuja aineistonkeruumenetelmiä on mahdollista käyttää myös määrällisen tutkimusaineiston hankkimiseen. Myös Tuomi ja Sarajärvi tuovat esille, että laadulliseen ja määrälliseen tutkimukseen jaottelu tiukasti ei ole useinkaan järkevää tai tarpeen. Usein tutkimuksesta on löydettävissä sekä määrällisiä että laadullisia piirteitä ja erilaisten menetelmien käyttö voi parhaimmillaan tukea tutkimuksen luotettavuutta ja yleistettävyyttä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71.)

Opinnäytetyömme tarveanalyysi toteutettiin laadullisia menetelmiä käyttäen. Laadullisen tutkimusmenetelmän erityispiirre on, että tutkittavasta ilmiöstä ei edes pyritä löytämään perimmäistä totuutta vaan tutkimuksella voidaan pyrkiä tiedon hankintaan ilmiöstä tai esittää saatujen tulosten avulla tulkintoja ilmiöstä. Laadullista tutkimusmenetelmää käytimme saadaksemme teoreettista taustaa kuvaavaa lisätietoa. Laadullinen tutkimusaineistomme oli haastatteluaineisto. Tutkimushaastattelu voi olla monella tapaa toteutettu. (Vilkka, 2015.) Valitsimme haastattelun opinnäytetyömme aineistonkeruumenetelmäksi, koska sillä tavalla pystyimme valitsemaan itse tutkimukseemme avaininformantit niin, että he edustaisivat varsin kattavasti eri työtehtävissä työskenteleviä. Koimme tämän oleelliseksi seikaksi palvelumuotojen kehittämisen kannalta, koska asiakkaat eivät itse hakeudu moniammatillisen palvelun tai asiakkuusvastaavapalvelun asiakkaiksi, vaan ohjaaminen palveluihin tapahtuu Kelan työntekijöiden kautta. Lisäksi halusimme esitellä työntekijöiden haastatteluista saatavat tulokset moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta esimiehille ja suunnittelijalle. Tällä monitahoarvioinnilla pyrimme saamaan vankemman käsityksen siitä, miten

ja mihin toimintatavoilla voidaan vaikuttaa. Moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun esimiehet ovat tehtävään koulutettuja ja heiltä vaaditaan syvällistä näkemystä toimintatavoista.



Kuvio 3. Monitahoarviointiasetelma opinnäytetyössämme ja aineistonkeruuprosessimme eteneminen.

Haastattelu usein ajatellaan puhtaasti laadulliseksi aineistonkeruumenetelmäksi. Haastatteluakin voidaan kuitenkin luokitella kvalitatiiviseksi tai kvantitatiiviseksi haastatteluksi. Se, millainen haastattelu on perusteltua, riippuu tutkimuksen tai kehittämistyön tavoitteesta. Kvalitatiivinen haastattelu menetelmänä soveltuu tutkimukseen, jos tarkoituksena on löytää ilmiöitä ja merkityksiä. Kvantitatiivista haastattelua käytetään, jos tarkoituksena tutkimuksella on tutkia etukäteen määritellyjä ilmiöitä ja merkityksiä ja löytää yhteyksiä näiden ilmiöiden ja merkitysten välillä. Se, onko kyse kvalitatiivisesta vai kvantitatiivisesta haastattelusta, määrittelee pitkälti sen, toteutetaanko strukturoitu, puolistrukturoitu vai avoin haastattelu. (Svensson & Starrin 1996, 53-54.)

Sekä kyselyn että haastattelun perusajatus on varsin selkeä. Mikäli tarkoituksena on selvittää, mitä joku ihminen ajattelee tai miksi hän toimii tietyllä tavalla, selkeää on kysyä asiaa suoraan häneltä. Kyselyllä ja haastattelulla voidaan molemmilla

tavoitella samoja asioita, mutta silti niillä on eronsa. Kyselyssä tiedonantajat vastaavat kyselylomakkeeseen itsenäisesti ja haastattelussa puolestaan haastatteliija esittää kysymykset suullisesti ja tallentaa tai merkitsee muistiin haastateltavan vastaukset. Haastattelu on kyselyä joustavampi ja se juuri onkin haastattelun hyvä puoli. Haastattelussa haastatteliija voi mm. tarkentaa ja selventää haastateltavan vastauksia ja sitä kautta jopa oikaista väärinkäsityksiä. Lisäksi haastattelukysymyksiä voi esittää missä tahansa järjestyksessä, haastattelutilannetta mukaillen. Näin haastattelusta voi tulla keskustelunomainen tilanne, joka voi parhaimmillaan motivoida haastateltavaa kertomaan kysytyistä asioista monipuolisemmin kuin kyselyssä. Haastattelun etu on myös muu havainnointi, jota haastatteliija voi samalla tehdä. Haastattelun ”sivutuotteena” on mahdollista saada havaintoja siitä, miten joku asia sanotaan eikä pelkästään mitä sanotaan. Haastattelun tavoitteena on saada mahdollisimman paljon tietoa halutusta aiheesta ja tästä syystä on perustelua antaa haastattelukysymykset tai -aiheet haastateltaville etukäteen tutustuttavaksi. Myös tutkimuseettisesti on oikein kertoa haastateltaville, mikä on haastattelun aihe. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72-73.) Haastattelututkimuksessa tutkimushaastatteliija onkin ikään kuin itse oma tutkimustyökälunsa. Näin voidaan todeta juuri sen vuoksi, että haastattelu on joustava ja inhimillinen tilanne, jonka aikana on mahdollista tunnustella vastauksien merkitystä, tehdä tarkennuksia, motivoida haastateltavia vastaamaan ja toisaalta pysymään tiivistä tutkittavan aiheen äärellä. (Kvale 2007, 60.)

Haastattelua aineistonkeruumenetelmänä on mahdollista toteuttaa monella eri tavalla. On siis väistämättä pohdittava, millaista tietoa tarvitaan kehittämistyötä varten ja sitä kautta voi tehdä kehittämistyön kannalta perustellun valinnan haastattelun toteuttamistavasta. Suurin ero haastattelutapojen välillä liittyy haastattelun strukturointitasoon eli siihen, kuinka tarkasti kysymykset on muotoiltu ja miten paljon haastattelutilanteessa haastatteliija voi joustaa. Karkean jaottelun haastattelutapojen voi tehdä niin, että strukturoitu lomakehaastattelu on oma luokkansa ja muut haastattelumenetelmät, kuten teemahaastattelu, syvähaastattelu ja ryhmähaastattelu muodostavat toisen luokan. Strukturoitu lomakehaastattelu soveltuu aineistonkeruumenetelmäksi, jos on tarkoitus kerätä faktatietoa ja esittää samat kysymykset suurelle joukolle. Lisäksi erilaiset haastattelutavat voivat parhaimmillaan täydentää muuta aineistonkeruuta. (Ojasalo ym. 2015, 106-107.)

Strukturoitu haastattelu tarkoittaa haastattelua, jossa kysymykset on tarkasti valmiiksi muotoiltu ja ne esitetään etukäteen määritellyssä järjestyksessä. Vastauksen sisältö kuitenkin jätetään avoimeksi ja se seikka erottaa strukturoidun haastattelun kyselytutkimuksesta. Puolistrukturoitu haastattelu puolestaan tarkoittaa haastattelua, jossa kysymykset ovat etukäteen laadittuja, mutta haastattelijalle jää vapaus muuttaa kysymysten järjestystä haastattelutilanteeseen sopivaksi. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymysten tarkat sanamuodotkin voivat vaihdella sekä etukäteen laadittuja kysymyksiä voi jättää kysymättä tai uusiakin haastattelutilanteessa mieleen tulevia kysymyksiä on mahdollista esittää. Avoin haastattelu on haastattelutapa, jossa haastattelija ja haastateltava keskustelevat tasavertaisesti ja avoimesti haastattelun aiheesta. Lisäksi avoimessa haastattelussa keskustelu voi olla epämuodollista. Sekä puolistrukturoitu että avoin haastattelu soveltuvat sellaisen kehittämistyön aineistonkeruumenetelmäksi, jos tarkoitus on tutkia jonkun ilmiön merkitystä osallistujille, tarvitaan taustatietoa ennen kvantitatiivisen tutkimuksen tekoa, kvantitatiivista tutkimuksen tuloksia tulkitaan tai on tarve vahvistaa joidenkin yksittäisten mittareiden pätevyyttä. (Ojasalo ym. 2015, 108-109.)

Puolistrukturoidussa haastattelussa haastattelukysymykset ja -aiheet ovat etukäteen määritellyjä. Haastattelukysymykset tavallisesti kysytään jokaiselta haastateltavalta systemaattisesti ja tietyssä järjestyksessä. Puolistrukturoidussa haastattelussa haastattelijoille on kuitenkin sallittua ja jopa oletettuakin hieman laajentaa vastauksia etukäteen määritellyjen kysymysten yli esittäen jatkokysymyksiä ja tarkentaen vastauksia ja sitä kautta sitoa vastaukset tiiviimmin haastattelukysymyksiin ja -teemoihin ja edelleen koko tutkimus- tai kehittämisaiheeseen. Lisäksi puolistrukturoitu haastattelu antaa vapauden ja mahdollisuuden käyttää ja jopa haastattelun aikana vaihtaa kieltä ja termejä sellaisiksi, että haastattelijalla ja haastateltavalla on yhteinen ymmärrys siitä, mistä puhutaan. (Berg 1995, 33.)

Toteutimme opinnäytetyömme aineistonkeruun puolistrukturoiduilla haastatteluilla ensin Kelan Pohjoisessa vakuutuspiirissä ja Pohjoisessa asiakkuusyksikössä työskenteleville työntekijöille ja näiden haastattelujen pohjalta toteutimme vielä puolistrukturoidut haastattelu Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön esimiehille ja suunnittelijalle sekä eri kuntien sosiaalitoimen edustajille. Eri aineistot parhaimmillaan täydentävät, kyseenalaistavat ja selittä-

vät toisiaan (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 43). Esimiesten, suunnittelijan ja sosiaalitoimen haastatteluilla tavoittelimme Kelan työntekijöiden haastatteluista saadun tiedon syventämistä ja laajentamista.

Tavoittelimme sellaisia haastatteluja, joissa haastateltavat pystyivät vapaasti kertomaan ajatuksistaan ja näkemyksistään. Tästä syystä puolistrukturoidun haastattelun suoma vapaus kysymysten järjestykselle ja jopa uusien esittämiselle tuntui perustellulta. Lisäksi opinnäytetyömme tavoite siitä, että voimme tuoda esille palvelumuotojen mahdollisia kehittämistarpeita, oli perustelu haastattelutilanteiden sopivalle joustolle. Emme halunneet kahlita luovuutta tarkasti määritellyllä strukturoidulla haastattelulla. Toisaalta täysin avoin haastattelu ei tuntunut perustellulta, koska haastattelimme useampia henkilöitä ja tavoittelimme kuitenkin sitä, että haastateltavat vastaavat ja ottavat kantaa samoihin asioihin. Puolistrukturoidun haastattelun avulla pystyimme avointa haastattelua paremmin pysymään varsinaisessa aiheessa rönsyilemättä liikaa opinnäytetyömme ulkopuolisiin aiheisiin. Lisäksi koimme, että puolistrukturoidun haastattelun vastaukset olivat selkeämmin toisiinsa vertailtavissa kuin avoimen haastattelun vastaukset olisivat olleet. Halusimme opinnäytetyössämme tuoda esille myös mahdollisia näkemuseroja vastaajien kesken. Sitä kautta meillä oli mahdollista saada hyvää pohjaa kehittämistarpeiden esille tuomiselle.

Haastatteluun tutkimusmenetelmänä sisältyy myös riskejä, jotka pyrimme huomiomaan haastatteluiden suunnittelussa. Tavoittelimme haastattelun kysymyksillä sisällöltään laajaa aineistoa. Selvitimme myös haastateltavien taustaa toimeentulotukeen ja syrjäytymiseen liittyvien kysymysten osaamisen selvittämiseksi. Pyrimme motivoimaan haastateltavat perustelemalla tehtävän tutkimuksen käyttöarvoa tulevassa työnteossa. Litteroimme haastatteluaineistot ja analysoimme ne aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Purimme haastattelut, luokittelimme vastaukset ja etsimme niistä tutkimuskysymyksen kannalta oleellisia seikkoja. Tarkastelimme analysoitua aineistoa teoreettisen viitekehyksen avulla.

Pelkkä aineiston kerääminen ei siis ole vielä kehittämistyötä. Kehittämisen kannalta vähintäänkin yhtä oleellista, ellei oleellisempaa on analysoida kerätty aineisto. Käytetty aineistonkeruumenetelmä määrittelee mahdollisia aineiston analysointimenetelmiä. Toisaalta useat analysointimenetelmät soveltuvat moniin eri

aineistonkeruumenetelmään. Oleellista onkin määritellä oman kehittämistyön kannalta perustellut menetelmä- ja analysointiratkaisut.

Laadullisia analyysimenetelmiä käytetään perinteisesti siihen, että pyritään selittämään jonkun ilmiön merkitystä. Laadullisilla analyysimenetelmillä saatu tieto ei siis perustu tilastolliseen tietoon siitä, miten eri muuttujat ilmenevät ja suhtautuvat suhteessa toisiin muuttujiin. Laadullisia analyysimenetelmiä käytettäessä olennaista on suhtautua aineistoon niin, että jokainen yksittäinen vihje ja tieto pitäisi sovittaa kokonaisuuteen ikään kuin ratkaisuna tutkimuskysymykseen. Jokainen yksittäinen tieto itsenäisenä on yhtä merkityksellinen eikä sen merkitystä ole tarkoitus tulkita vertaamalla toiseen tietoon. (Alasuutari 1995, 7.)

Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen haaste on juurikin aineiston analyysi. Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoite on inhimillisen ymmärryksen lisääminen ja tästä syystä tutkijan pitää pystyä tulkitsemaan saatuja tuloksia. Kvalitatiivinen tutkimus on luovaa ja vaatii tutkijalta teorian osaamista sekä herkkyyttä suhteessa saatuun aineistoon. Tulkintojen tekeminen pohjautuu teorian ja saadun aineiston vuoropuhelusta. (Syrjäläinen, Eronen & Värri 2007, 8-9.)

Sisällönanalyysi tarkoittaa saadun aineiston, esimerkiksi haastattelujen, sisällön analysointia eli tulkintaa. Laadulliseen aineiston analysointiin kuuluu aina aineiston järjestely ja pilkkominen tulkintojen tekemistä varten (Kujala 2007, 29.) Sisällönanalyysiin kuuluu kolme vaihetta: aineiston luokittelu, analysointi ja tulkinta. Painotukset näille vaiheille voi vaihdella riippuen tutkimuksesta. Silti kaikki vaiheet ovat välttämättömiä. Pelkkä aineiston luokittelu ei ole vielä aineiston analysointia ja tulkintoja aineistosta ei voi tehdä analysoimatta aineistoa. Aineiston luokittelu on saatuun aineistoon tutustumista. Luokittelun kautta aineistosta löytyy erilaisia teemoja ja ilmiöitä. Teemojen ja ilmiöiden löytämisen ja tunnistamisen kautta niitä on mahdollista vertailla ja peilata teoreettiseen viitekehykseen. Se puolestaan on analysointivaihetta. Aineiston luokittelun ja analysoinnin kautta tutkimus- tai kehittämistyössä voidaan lopuksi edetä tulkintojen tekemiseen. Tulkintojen tekemiseksi täytyy palata tutkimuskysymysten äärelle. Aineisto ei puhu eikä kerro tulkintoja. Tulkintoja täytyy tehdä tutkimuskysymysten kautta, niitä on pohdittava ja aineistoa tarkasteltava tutkimuskysymysten kautta. Mitä aineisto kertoo ja vastaa tutkimuskysymyksiin? (Ruusuvuori ym. 2010, 11-15.)

Sisällönanalyysi soveltuu hyvin laadullisen aineiston analysoimiseen. Sisällönanalyysin avulla on mahdollista analysoida sekä kirjoitettua että suullista kommunikaatiota. Sisällönanalyysin avulla saatu tietoaineisto tiivistetään sillä tavalla, että tutkittavan asian tai ilmiön merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä on mahdollista tarkastella. Sisällönanalyysissa tutkittavasta aineistosta pyritään erottamaan samanlaisuudet ja erilaisuudet. Moninaisesta aineistosta on tarkoitus sisällönanalyysin avulla tehdä selkeä ja yhtenäinen ja sitä kautta tulkintojen ja johtopäätösten teko tulee mahdolliseksi. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Sisällönanalyysiä tehdään tyypillisesti luokittelemalla. Luokittelu tarkoittaa sitä, että aineisto jaetaan tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisiin osiin. Luokittelu antaa samalla mahdollisuuden tarkastella aineistoa myös määrällisesti eli kvantitatiivisesti. Sisällönanalyysi edellyttää, että luokittelu on objektiivista eli luokittelun jokainen vaihe täytyy tehdä niin, että ne vastaavat ennalta asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Lisäksi sisällönanalyysin onnistumisen edellytyksenä on, että sellaista aineistoa, joka ei tue tutkijan ennako-oletuksia eli hypoteeseja, ei saa jättää analyysin ulkopuolelle. Sisällönanalyysin on myös pohjaututtava teoriaan. Tavoitteena pitää olla muutakin kuin sisällön kuvausta. Tulosten on pitäisi liittyä jonkun ilmiön määrittelyyn. (Anttila 1998, 254-256.)

Haastatteluin kerätyn aineistomme analysointi oli luonnollista tehdä sisällönanalyysin keinoin. Kyseessä oli laadullinen aineisto ja sitä oli tarkoituksenmukaista analysoida laadullisin menetelmin. Tavoittelimme sitä, että saimme nostettua aineistosta esille haastateltavien henkilöiden ajatuksia ja kokemuksia Kelan moniammatillisesta- ja asiakkuusvastaavapalvelusta ja siitä, miten ne näyttäytyvät Kelassa tehtävän toimeentulotukityön välineinä. Aiheemme on sen kaltainen, johon ei ole saatavissa koskaan yhtenäistä vastausta. Kyse on työskentelytavoista, johon jokaisella on aina oma näkemyksensä ja mielipiteensä. Kuitenkin oli mahdollista tarkastella myös tällaista aihealuetta siitä näkökulmasta, että onko näistä yksilöllisistä näkemyksistä ja vastauksista löydettävissä samankaltaisuuksia tai selkeitä eroavaisuuksia näkemyksissä ja sitä kautta on mahdollista nousta ajatuksia kehittämistarpeista tai tulevaisuuden visiosta. Kela toimii valtakunnallisesti ja sen toiminta-ajatukseen kuuluu tarjota yhdenmukaista palvelua koko maassa. Tästäkin syystä oli tärkeää tunnistaa, ovatko työskentelytavat yhdenmukaisia ja onko tarpeen edes olla. Voidaanko yhdenmukaista palvelua tarjota hyvinkin yksilöllisillä työskentelytavoilla?

Meidän opinnäytetyömme näkökulmasta monitahoarviointi oli vartenotettava analyysimenetelmä. Tavoitteenamme oli juurikin eri tietolähteiden ja aineistojen käyttäminen ja niiden kautta saada useampia näkökulmia moniammatilliselle palvelulle ja asiakkuusvastaavapalvelulle. Aineistoa keräsimme haastatteluilla, jotka toteutimme kolmessa eri vaiheessa. Ensin haastattelimme Kelan työntekijöitä ja sen jälkeen Kelan esimiehiä ja suunnittelijaa sekä lopuksi kuntien sosiaalitoimen edustajia. Tarkoituksena oli keskusteluttaa näistä saatuja aineistoja keskenään ja sitä kautta tehdä mahdollisimman monipuolista analyysia ja saada vakuuttavampaa tulkintaa kehittämisideoiden esittämisen pohjaksi. Arkiajatuksemme asioiden kehittämisestä pohjautuu voimakkaasti siihen, että kehittämisessä olisi hyvä pystyä olemaan avoin erilaisille näkemyksille ja näkökulmille ja niistä parhaimmillaan kumpuaa kehitysideat. Tästä syystä luonnolliselta tuntui myös opinnäytetyössämme tukeutua tähän ajatukseemme ja pyrkiä löytämään aineistoitamme ja vastaajien kirjosta yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia ja saattaa ne kehittämistyömme kautta kaikkien tietoisuuteen ja työn kehittämisen tarpeisiin käytettäväksi.

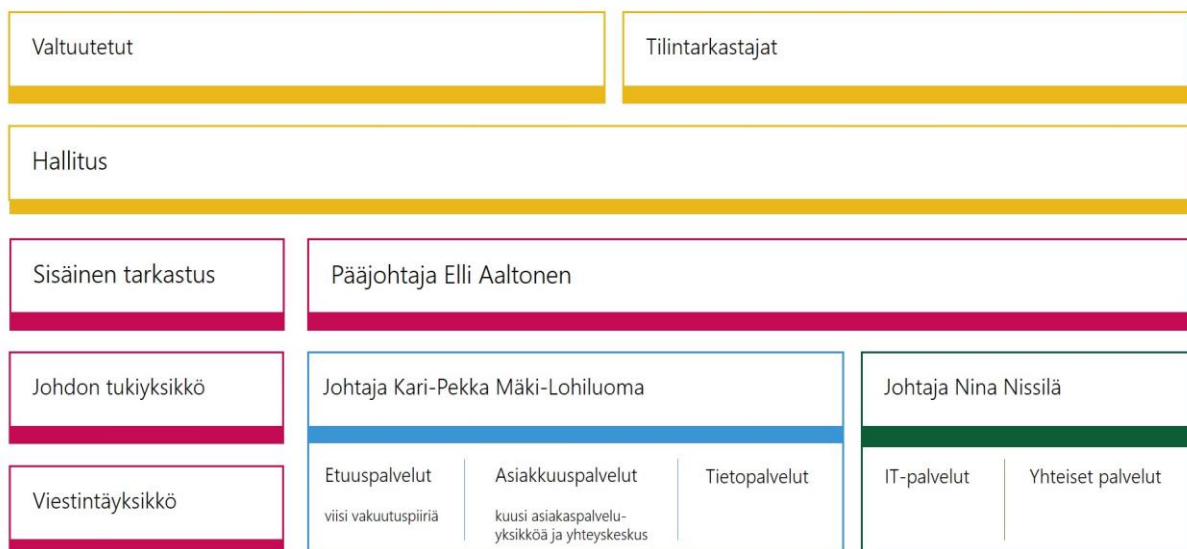
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Kelan organisaatio

Kelan organisaation esittelyn kautta on helpompaa hahmottaa mihin moniammatillinen- ja asiakkuusvastaavapalvelu Kelan organisaatiossa ja toiminnassa sijoittuvat. Lisäksi organisaation selittämisen kautta moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun aluelähtöisyys tulee paremmin esille.

Kelan toiminta tapahtuu eduskunnan valvonnassa. Kelan hallintoa ja toimintaa valvovat 12 valtuutettua ja 8 tilintarkastajaa. Eduskunta valitsee 12 valtuutettua ja valtuutetut puolestaan valitsevat 8 tilintarkastajaa. Koko Kelan toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä vastaa hallitus, jossa on 10 jäsentä. Kelan pääjohtajan alaisuudessa toimivat kaksi johtajaa. Näistä toisen johtajan alaisuudessa toimivat Kelan etuuspalvelut ja asiakkuuspalvelut. (Kansaneläkelaitos toimintakertomus ja tilinpäätös 2018, 6.) Kuvio 2 havainnollistaa vielä organisaation rakennetta. Muutoksia ei ole organisaatorakenteeseen tapahtunut 1.4.2019 jälkeen. Pääjohtaja vaihtui vuoden 2020 alusta lukien ja uusi pääjohtaja on Outi Antila.

Kelan organisaatio 1.4.2019



Kuvio 4. Kelan organisaatio (kts. Tietoa Kelasta 2019).

Etuuspalveluiden vastuulla on etuuskäsittely ja etuuslainsäädännön kehittäminen. Etuuspalvelut on jaettu viiteen vakuutuspiiriin: eteläiseen, itäiseen, keskiseen, läntiseen ja pohjoiseen vakuutuspiiriin. Vakuutuspiirien jako on siis maantieteellinen. Moniammatillinen palvelu on osa vakuutuspiirien toimintaa.

Asiakkuuspalvelut tuottavat Kelan asiakaspalvelun eri palvelukanavissa, hoitavat asiakas- ja kumppaniviestinnän sekä kehittävät asiakaspalvelua. Asiakkuuspalvelut on jaettu kuuteen alueelliseen asiakaspalveluyksikköön sekä puhelinpalvelusta pääasiassa vastaavaan yhteyskeskukseen. Alueelliset asiakaspalveluyksiköt ovat eteläinen, itäinen, keskinen, läntinen, pohjoinen ja pääkaupunkiseudun asiakaspalveluyksikkö. Alueelliset asiakaspalveluyksiköt noudattelevat samaa maantieteellistä jakoa kuin etuuspalveluiden vakuutuspiirien jako. Poikkeuksena on pääkaupunkiseudun asiakaspalveluyksikkö, jolle ei vastaavaa paria löydy etuuspalveluiden puolelta. Pääkaupunkiseutu kuuluu etuuspalveluiden osalta eteläiseen vakuutuspiiriin. Yhteyskeskus hoitaa Kelan valtakunnallisen puhelinpalvelun. Asiakkuusvastaavapalvelu on osa asiakaspalveluyksiköiden toimintaa.

3.2 Moniammatillinen palvelu

Kelassa on käynnistynyt Moniammatillinen palvelu -projekti 08/2018 ja vuoden 2019 aikana toimintaa on laajennettu jokaiseen vakuutuspiiriin tutkivan tekemisen ja jatkuvan kehittämisen periaatteella. Tavoitteena on palvelun laajentaminen jatkossa myös muihin asiakasryhmiin nuorten lisäksi ja vakiinnuttaa palvelu nuorten osalta koko maassa. Toimintatapa on uudenlainen palvelu, jossa yhdistyy aiemmista palveluista mm. Kela-neuvonta, työkykyneuvonta, TYP -palvelu. Eri-tyisen tuen tarpeessa tai hankalassa muutostilanteessa oleva asiakas, jonka asia ei hoidu normaalissa etuusprosessissa, ohjataan moniammatillisen palvelun piiriin. Kohteena projektissa olivat aluksi 16 – 29 vuotiaat nuoret. Seuraavana kohderyhmänä mukaan tulivat lapsiperheet.

Moniammatillisen palvelun projektin taustalla on esiin noussut yhteiskunnallinen huoli syrjäytymisvaarassa olevista nuorista. Projekti toteuttaa Kelan strategisia tavoitteita ja pyrkii vaikuttamaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asiakkai-

den asemaan. Projektia on edeltänyt laaja tiedon kerääminen Kelan roolista nuoren elämässä ja sen muutostilanteissa. Tavoitteita ovat luoda ja kuvata uusi toimintamalli, uudenlaisen asiakkuusvastuun ottaminen, yhteistyön lisääminen kumppanien kanssa sekä etuustyötä tekevien osaamistarpeiden kartoittaminen asiakkaiden ohjaamisessa. (Välimäki 2018.) Etenkin toimeentulotuen Kela -siirron myötä on huomattu, että pelkkä perinteinen Kelan tarjoama palvelu ei kykene sellaisiin sosiaalihuollollisiin ulottuvuuksiin, kuin toimeentulotukeen edelleen kuuluu. Kelassa asiointi on aiemmin ollut suoraviivaisempi prosessi, jossa asiakas asioi valitsemallaan tavalla, toimittaa hakemuksen, josta tehdään ratkaisu ja asiakas saa päätöksen. Toimeentulokisiirron myötä on tullut yhä näkyvämmäksi, että osalla asiakkaista on vaikeuksia saada ensisijaisia etuuksia haettua tai elämäntilanne on niin hankala, että liitteiden tai selvitysten toimittaminen ei siksi onnistu.

Moniammatillista palvelua on lähdetty kehittämään selvittämällä, miten tuen tarpeessa olevat nuoret tunnistetaan ja luomalla toimintamalli, jossa asiakkaaseen pidetään säännöllisesti yhteyttä. Moniammatillinen palvelu ja asiakkaan kokonaistilanteen huomioiminen on otettu työskentelytavaksi jatkuvan kehittämisen menetelmin. Toisin kuin useat muut muutokset Kelassa, vakuutuspiireihin jalkautuessa moniammatillista palvelua ei ole ohjeistettu valmiiksi. Sen lisäksi, että projektilla on tarkoitus vastata isoon yhteiskunnalliseen haasteeseen, projekti mahdollistaa Kelassa uudenlaisen työskentelytavan, jossa on mukana aiempaa suurempi asiakkuusvastuu, etuusrajat ylittävä yhteistyö sekä verkostoyhteistyö kumppaneiden kanssa. (Välimäki 2018.)

Moniammatillisen palvelun kohderyhmä 16 – 29 -vuotiaat nuoret voivat olla etuudensaajina useissa Kela -etuuksissa. Moniammatilliseen palveluun ohjataan henkilöitä, joiden asiointissa tai elämäntilanteissa on haasteita. Useat eri etuudet risteävät eri elämäntilanteissa ja esimerkiksi toimeentulotuen saajia voi olla kaikissa elämäntilanteissa. Usein nuorilla toimeentulotuen saajilla pääasialliset tulot koostuvat muusta, kuin ensisijaisista etuuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa yleistä asumistukea ja joissain tapauksissa lapsilisää tai elatustukea (Raittila, Korpela, Ylikännö, Laatu, Heinonen, Jauhiainen & Helne 2018, 28.) Moniammatillista palvelua perustelee myös se, että toimeentulotuen Kela- siirron jälkeen on noussut huoli siitä, tavoittaako sosiaalityö nuoria. Kelan perustoimeentulotuki ei

velvoita asiakkaita kontaktiin sosiaalitoimeen. Kuntaan ohjataan nuoria asiakkaita esimerkiksi, kun alle 25 -vuotias työtön hakee 4 kuukauden ajan toimeentulotukea, perusosan alentamista harkitaan tai asiakas itse pyytää. Myös Kela voi tehdä ilmoituksen sosiaalityön tarpeesta. (Raittila ym. 2018, 15.) Moniammatillisen palvelun keinoin pyritään kontaktoimaan asiakas ja ohjaamaan tarvittaessa oikeiden palveluiden sekä ensisijaisten etuuksien piiriin.

Moniammatilliseen palveluun ohjaututaan, kun etuuskäsittelyssä tai asiakaspalvelussa todetaan, että asiakas hyötyisi moniammatillisen palvelun kontaktista. Minkä tahansa etuuden käsittelystä voidaan konsultoida MAP -työntekijää, joka perehtyy asiakkaan Kelan etuusjärjestelmistä löytyviin tietoihin ja on yhteydessä asiakkaaseen. Moniammatilliseen palveluun ohjautuminen vaatii siis etuuskäsittelijältä laajaa perehtymistä asiakkaan tilanteeseen ja huolen heräämistä etuusasioiden hoitumisesta. Kelan tavanomainen etuusprosessi kulkee hakemuksen jättämisestä, mahdollisten liitteiden toimittamisesta tai lisäselvityspyynnöstä etuusratkaisuun. Jos huomataan, että asiakas ei jostain syystä saa tehtyä hakemusta etuuksiin, joihin voisi olla oikeus, tai tilanteesta käy ilmi tarve yhteistyökumppanilta saataviin palveluihin, konsultointi on tarpeen. Moniammatillisessa palvelussa tarvitaan uudenlaista kokonaisvaltaista ymmärrystä sekä Kelan etuksista että muista palveluista.

Kevään 2020 koronaviruspandemia vaikutti moniammatilliseen palveluun siten Pohjoisen vakuutuspiirin alueella, että uusia asiakkaita päätettiin olla ottamatta palvelun piiriin. Moniammatillisella palvelulla on vahva sidos toimeentulotukityöhön ja kaikki mahdolliset resurssit koottiin valmistautumaan toimeentulotuen, työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja sairauspäivärahan etuuskäsittelyyn. Syksyllä 2020 epidemiaruuhkan helpotettua moniammatillista palvelua aloitettiin laajentamaan uusiin asiakasryhmiin, työikäisiin ja työkyvyttömyysriskin alaisiin asiakkaisiin.

3.3 Asiakkuusvastaavapalvelu

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan tapahtui 1.1.2017 ja vähitellen Kelassa karttuu tietoa ja kokemusta etuuden hoitamisesta ja etuuden hakijoiden erityistarpeista. On huomattu, että osalle asiakkaista omien asioiden hoitaminen ilman tukea voi olla hankalaa. Kelan johtava tutkija Minna Ylikännö tuo esille, että perustoimeentulotukea hakevien asiakkaiden joukossa on ryhmiä, jotka syystä tai toisesta ovat väliinputoajia. Nämä asiakkaat olisivat Ylikännön mukaan sellaisia, jotka hyötyisivät siitä, että heidät huomattaisiin ja saataisiin ohjattua pikaisesti kunnan sosiaalipalveluiden piiriin. (Hytönen 2018.)

Asiakkuusvastaavapalvelu on Kelan tarjoamaa asiantuntijapalvelua, joka toteutuu ns. omatyöntekijäpalveluna. Kyse on palvelumuodosta, jota tarjotaan sellaisille asiakkaille, joille Kelan muut asiakaspalvelun muodot eivät ole riittäviä asioiden sujuvan hoitumisen varmistamiseksi. Erityistä tukea asiointissaan tarvitseva asiakas saa asiakkuusvastaavapalvelussa sellaista neuvontapalvelua, jolla hänet autetaan vaikean tilanteen yli. Asiakkuusvastaavapalvelussa tavoitteena on saumaton palveluketju tarvittaessa Kelan ulkopuolisiinkin palveluihin, mm. kunnan sosiaalitoimen palveluihin. (Hokkanen 2019.)

Asiakkuusvastaavapalvelussa Kelan sama työntekijä, asiakkuusvastaava, tarjoaa neuvontapalvelua useamman peräkkäisen kerran asiakkaan tilanteen selvittämiseksi ja tarvittaessa ohjaamiseksi eteenpäin. Tavoitteena on määräaikainen palvelumuoto tietyn elämäntilanteen ja etuustilanteen ajan, jonka jälkeen asiakas siirtyy Kelan muiden asiakaspalvelumuotojen käyttäjäksi. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on edesauttanut kehittämään palvelumuodon, asiakkuusvastaavapalvelun, joka turvaa viimesijaisen taloudellisen tuen saamisen ja hakemisen kaikille. Asiakkuusvastaavapalvelu käynnistyi Kelassa kaikissa asiakaspalveluyksiköissä kokeiluna vuoden 2019 alussa. Kokeilu kesti 30.6.2019 saakka ja sen päätyttyä Kelassa päätettiin jatkaa palvelua ja laajentaa sitä vähitellen koskemaan kaikkia tämän palvelun tarpeessa olevia asiakasryhmiä. (Hokkanen 2019.) Pohjoisen asiakaspalveluyksikön alueella kokeilu käynnistyi niin, että asiakkuusvastaavapalvelu kohdentui ikäihmisiin, 16-29-vuotiaisiin nuoriin ja usein toimeentulotukea hakeviin lapsiperheisiin. Jo kokeilun aikana kohderyhmiä ei huomioitu tiukasti, koska tarvetta asiakkuusvastaavapalvelulle todettiin olevan myös muissa

asiakasryhmissä. Jo kokeilun aikana siis haluttiin korostaa kansalaislähtöisyyttä siten, että palvelua ei annettu pelkästään ennalta määritellyille kohderyhmille.

Asiakkuusvastaavapalvelu on siis kohdennettua palvelua tietyille asiakasryhmälle eli sellaiselle asiakasryhmälle, joka tarvitsee erityistä tukea Kela-asioinnissaan. Palvelun kautta asiakkaan tilannetta on tarkoitus tarkastella erityisen yksilöllisesti ja sitä kautta asiakkuusvastaava ohjaa tarvittaessa asiakkaan myös muiden toimijoiden palveluiden piiriin ja tekee tarvittaessa suoraa yhteistyötä esimerkiksi kunnan sosiaalityöntekijän kanssa. Asiakkuusvastaavapalvelua antavien työntekijöiden on erityisen tärkeää tuntea alueelliset palveluntuottajat, jotta asiakkaan mahdollisimman saumaton ohjaaminen Kelan ulkopuolisiin palveluihin voisi toteutua. Tästä syystä voi olla niin, että asiakkuusvastaavapalvelua on perusteltua toteuttaa varsin alueellisesti.

Keväällä 2020 alkanut poikkeuksellinen aika koronaviruksen vuoksi ei ole vaikuttanut Pohjoisen asiakkuusyksikön alueella asiakkuusvastaavapalvelun toteuttamiseen. Palvelua on voitu jatkaa, mutta luonnollisesti suositukset mm. turvaväleistä ja maskien käytöstä on huomioitu asiakkaiden kohtaamisissa ja palvelua on toteutettu niin pitkälle kuin mahdollista puhelimitse ja sähköisesti.

3.4 Taloudellinen huono-osaisuus

Syrjäytyminen on ilmiö, joka on laaja-alainen ja sen määrittelemine on vaikeaa ja riippuu paljolti asiayhteydestä. Lisäksi syrjäytyminen on asiayhteydestä riippumatta varsin kielteinen käsite. Syrjäytyminen voi tarkoittaa sivuun joutumista sosiaalisista suhteista, vaikuttamisen ja vallan käytöstä, mahdollisuudesta tehdä työtä, osallistua kulutukseen ja yhteisölliseen toimintaan. Syrjäytymistä sanana käytetään arkipuheessa kuvaamaan myös yleisesti yhteiskunnallisia ongelmia ja yhteiskunnallista epäoikeudenmukaisuutta. Syrjäytymisellä tarkoitetaan usein sekä syrjäytymistä tuottavaa prosessia että syrjäytynyttä asemaa. (Laine, Hyväri & Vuokila-Oikkonen 2010, 10-13.) Syrjäytyminen ei siis tarkoita pelkästään taloudellista syrjäytymistä vaan on huomattavasti laajempi käsite. Tästä syystä haluamme opinnäytetyössämme käyttää määritelmää taloudellinen huono-osaisuus, joka selkeämmin kuvaa nimenomaan yksilön toimeentuloa ja siihen liittyvää asemaa. Kelan rooliin vahvasti kuuluu myös sosiaaliturvaetuksien kautta tukea henkilöitä, jotka ovat taloudellisesti huono-osaisia. Kelassa onkin syytä olla ymmärrystä siitä, mitkä tekijät voivat aiheuttaa taloudellista huono-osaisuutta ja sitä kautta asiakkaita on mahdollista yrittää ohjata sellaisten palveluiden piiriin, jotka voisivat katkaista taloudellisen huono-osaisuuden kierteen.

Suomessa ja Pohjoismaissa hyvinvointipolitiikalla on ollut perinteisesti laaja tuki ja myös sosiaaliturvaa tulonsiirtoina on kannatettu laajasti. Hyvinvointivaltion palvelut ja etuudet ovat edesauttaneet tasa-arvoa ja ehkäisseet köyhyyttä. Valtion roolille toimeentulon turvaajana viime kädessä ja etuuksien maksamiselle tasa-arvoisten mahdollisuuksien parantajana ja tilanteissa, joissa toimeentulo muutoin vaarantuisi, on vahva kannatus. (Greve 2015, 258–259.) Yhteiskunnallinen ilmapiiiri ja asenneilmasto heijastuvat poliittiseen päätöksentekoon ja sitä myöten myös sosiaaliturvaan ja palveluihin. Entistä haastavammaksi taloudellisen huono-osaisuuden torjumisen tekevät yhteiskunnalliset ja globaalit muutokset. Ne vaikuttavat suoraan sekä valtakunnan että yksittäisten ihmisten taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen.

1990-luvun laman jälkeen Suomessa alkoi taloudellinen nousukausi, jonka jälkeen kuitenkin kaikkien taloudellinen hyvinvointi ei kohonnut samalla tavalla. Näyttää, että osa väestöstä on jäänyt paitsi tästä taloudellisesta nousukaudesta

ja elintaso on eriarvoistunut. Väestön keskituloihin suhteutettu köyhyys on ollut kasvussa. Pitkäaikaisesti pienituloisten kotitalouksien ja lapsiperheköyhyyden määrä on kasvanut. Uusi globaalia talouskriisiä seurannut lama vuoden 2008 jälkeen on hidastanut bruttokansantuotteen kasvua ja heikentänyt työllisyyttä. Väestön eriarvoisuus ei ole enää kasvanut merkittävästi, mutta sosiaaliset ongelmat ovat alkaneet yleistyä ja esimerkiksi velkaantuneiden määrä on kasvanut. Sosiaalipoliittisin toimin voidaan helpottaa helppoiten elintason alhaisuudesta johtuvaa köyhyyttä; palveluin ja tulonsiirtoin tarjotaan apua esimerkiksi lapsiperheille, työttömille, vammaisille. Etenkin tulosiirtojen vaikuttavuudesta on näyttöä. Kaikki heikoimmassa asemassa olevat suomalaiset eivät kuulu kuitenkaan näihin ryhmiin. Hankalammassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluu henkilöitä, joilla on oikeus palveluihin ja tulonsiirtoihin, mutta tarvetta on useisiin eri kategorioiden palveluihin ja etuuksiin. Heikoimmassa asemassa oleva henkilö voi olla samanaikaisesti esimerkiksi työtön, päihdeongelmainen, mielenterveyspalveluiden tarpeessa, kriminaalihuollon asiakas ja kaikkiin näihin tuen tarpeisiin saatavat palvelut tai etuudet ovat erilaisia ja eri paikoista haettavia. (Saari 2015.)

Huono-osaisuutta voidaan tutkia ja määrittää eri mittareilla. Perinteisiä tapoja ovat tulojen tutkimus (absoluuttiset ja suhteelliset tulot, kulutus, omistaminen ja velkaantuminen) sekä elintason ja resurssien mittaaminen perustuen erilaisiin mittareihin (esim. resurssivajeiden ja osallisuuden mittaaminen). Keskeisiä perustarpeita ihmiselle voidaan katsoa olevan asuminen, riittävä ravinto, koulutus ja työ, terveys sekä sosiaaliset suhteet ja mahdollisuus vaikuttaa. Huono-osaisuutta tutkitaan kuitenkin nykyisin myös elämänlaadun tai suhteellisen deprivaa-tion kautta (koetun sosiaalisen aseman vaikutus huono-osaisuuden määrittelijänä), toimintakyvyn näkökulmasta ja sosiaalisen osallisuuden kokemuksen kautta. Myös niukkuuden kokemuksen vaikutus ihmisen rationaaliseen päätöksentekoon on tunnistettu huono-osaisuuden tutkimuksessa. (Saari 2015.) Tämä tarkoittaa, että pitkäaikainen rahallisen puutteen kokeminen vaikuttaa ihmiseen siten, että hän ei välttämättä tee oman tilanteensa kannalta kannattavia ratkaisuja. Voi olla, että tällöin henkilö ei enää hallitse omaa talouttaan tai kykene ratkaisemaan arkisia taloudellisia pulmia tavalliseen tapaan.

Kelan asiakkuudet ovat keskittyneet ennen perustoimeentulotukisiirtoa nk. ensisijaisiin etuuksiin. Kelan vastuulla on ollut pitkään laajalti elämänkaaren syyperusteinen sosiaaliturva lapsiperheiden etuuksista sairauden, työttömyyden ja

opiskelun aiheuttamiin tarpeisiin taloudelliselle turvalle ja eläke- sekä vammaisetuuksien käsittely. Haasteena taloudellisen huono-osaisuuden osalta Kelassa tehtävässä työssä on se, miten tunnistetaan ne asiakkaat, jotka ovat muunkin tuen kuin taloudellisen tuen tarpeessa. Yhteys viimesijaisen taloudellisen sosiaaliturvan ja huono-osaisuuden välillä ei ole yhtenäinen ja yksiselitteinen. Osa taloudellisesti huono-osaisista ei turvaudu viimesijaiseen taloudelliseen sosiaaliturvaan, vaan hakee ruokansa mieluummin leipäjonoista ja välttää toimeentulotuen hakemista. Osalla on puhtaasti vain taloudellisen tuen tarve, mutta osalla tuen tarvetta on myös muutoin ja taloudellisen tuen tarve on yksi tuen tarpeen muodoista ja sitä kautta muu tuen tarve pitäisi kyetä huomaamaan. (Saari 2017, 26.)

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, joka perustuu Perustuslain 19 §:n (1. momentti. 731/1999). Jokaisella, joka ei itse kykene sitä hankkimaan on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuen tarkoitus on olla apu äkillisissä tilanteissa, joissa henkilö syystä tai toisesta ei muilla tavoin voi itse vastata elannostaan. Käytännössä perustoimeentulotuen rooli on toimia ensisijaisten etuuksien täydentäjänä yhä useammin. Pitkäaikainen toimeentulotuki-asiakkuus paljastaa, että syyperustainen sosiaaliturva sisältää valuvian, jossa pienituloiset kotitaloudet joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen ensisijaisten etuuksien riittämättömyyden vuoksi. Muun muassa työmarkkinatuen uudistukset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa osa työttömistä siirtyy toimeentulotuen asiakkaiksi elleivät toteuta työvoimapolitiittisia edellytyksiä. (Saari & Behm 2017, 133, 140–141.) Toimeentulotuen kehittämisen lisäksi koko syyperustaisen sosiaaliturvajärjestelmän ja sen riittävyyden arviointi olisi erittäin oleellista.

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on tuonut Kelan toimintaan lisää vastuuta huolehtia kaikista heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien jatko-ohjauksesta. Toimeentulotuki on edelleen Kela-siirron jälkeenkin osa sosiaalihuollon kokonaisuutta. Kyseessä on harkinnanvarainen taloudellinen tuki, jonka avulla on tarkoitus turvata välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilakia soveltavat siirron jälkeen sekä Kela että kunnat. Toimeentulotuen sosiaalihuollollista näkökulmaa tukevat myös eduskunnan lausumat, jotka eduskunta halusi sisällyttää toimeentulotuen uudistuksen hyväksyvään vastaukseensa:

”Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen kestoon ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.”

”Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.” (Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä, Työryhmän loppuraportti 2020, 7.)

Toimeentulotuella vastataan taloudellisesti huono-osaisten taloudellisen tuen tarpeeseen. Tuen olisi tarkoitus olla väliaikaista ja lisäksi eduskunnan lausumista käy selkeästi ilmi ymmärrys siitä, että viimesijaiseen taloudelliseen tukeen turvautuminen voi olla uhka henkilön itsenäiselle suoriutumiselle ja edesauttaa syrjäytymistä. Toimeentulotuen tarve voi olla signaali jostain muustakin kuin taloudellisesta huono-osaisuudesta. Taloudellinen huono-osaisuus voi olla seurausta jostakin muusta tuentarpeesta tai taloudellista huono-osaisuutta voi seurata joltain muuta tuen tarvetta. Tämän syy - seuraus -suhteen pohtiminen on läsnä kaikessa toimeentulotukityössä. Eduskunta myös lausumissaan edellyttää sellaista moniammatillista yhteistyötä Kelan ja kuntien välillä, joka mahdollistaa toimeentulotukea saavan itsenäisen suoriutumisen tukemisen ja syrjäytymisen ehkäisemisen. On siis tunnistettu, että pelkkä taloudellisen tuen saaminen ei ole kaikille riittävä ja ainoa tuen tarpeen muoto.

Toimeentulotuen rooli muuttui Kela -siirron myötä. Perustoimeentulotukea on käytetty kunnissa sosiaalityön välineenä ennen Kela -siirron toteuttamista. Uudistuksessa toimeentulotuen hakeminen ei käynnistä sosiaalihuollon asiakkuutta, kun tukea haetaan Kelasta. Tällä pyrittiin toimeentulotuen hakemisen leimaavuuden vähenemiseen. Sosiaalihuollon asiakkuus syntyy, kun Kelasta toimitetaan asiakkaan hakemus kuntaan täydentävää tukea varten tai Kelasta tehdään kuntaan ilmoitus sosiaalityön tarpeesta tai perusosan alentamisesta. Kelassa kartoi-

tetaan asiakkaan elämäntilanne asioinnin yhteydessä, mutta se ei vastaa sisältöään sosiaalihuoltolain mukaista palvelutarpeen arviointia. Toimeentulotuen tehtävä sosiaalihuollon osana ei toteudu aiemman mukaisesti, koska Kelassa ei tehdä sosiaalityötä eikä etuuteen liittyvässä harkinnassa oteta kantaa muuhun asiakkaan elämäntilanteeseen tai palvelutarpeeseen. Kunnassa ei makseta perustoimeentulotukea, joten kuntien tarjoamaa palvelua ei voida samalla tapaa sitoa muuhun sosiaalityön työskentelyyn asiakkaan kanssa. ”Haasteet koskevat niitä asiakkaita, joilla on muukin kuin vain taloudellisen tuen tarve.” (Rahkonen & Liukonen 2020, 22; 25-27.)

3.5 Sosiaaliturva

Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteena on turvata jokaiselle perustuslain mukainen oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuolto tarkoittaa erilaisia sosiaalipalveluita sekä toimeentuloturva. Suomessa sosiaalihuollon järjestämisessä on pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti laaja julkinen vastuu. Sosiaalihuollon palveluita järjestetään kuitenkin myös yksityisellä ja kolmannella sektorilla. Valtion ohjaus sosiaalihuollon periaatteiden asettamisessa ja valvonnassa on suuri. Varsinainen palveluiden järjestäminen kuitenkin tapahtuu pääosin paikallisella tasolla, kuntakohtaisesti. (Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalihuolto Suomessa 2006, 4.)

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja sen tavoitteet ovat kansalaislähtöisiä ja Kela on Suomessa julkinen toimija, joka vastaa isolta osin Suomessa toimeentuloturvan toimeenpanosta. Laki Kansaneläkelaitoksesta säättää Kelan aseman ja tehtävät ja etuuslainsäädäntö sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvät tehtävät. Kelan tulee tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan, harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toiminnan kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatia tilastoja ja ennusteita sekä tehdä ehdotuksia omaan toimialaansa liittyvän lainsäädännön kehittämisestä. (Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001 1:1-2 §.) Kelan asemaan sosiaaliturvan toimeenpanossa ovat vaikuttaneet sen historian aikana lukuisat poliittiset päätökset. Suomalainen hyvinvointimalli on syntynyt toisen maailmansodan jälkeen kansaneläkejärjestelmän ja työeläkejärjestelmän luonnista poliittisten vai-

kutteiden ajamana. (Kantola & Kananen 2017, 8-9.) Toisen maailmansodan jälkeeseen uudelleenrakentamisen lisäksi tavoitteena oli luoda uusi sosiaalinen järjestelmä kaikkien kansalaisten sosiaalisen turvallisuuden takaamiseksi. Taloudellinen, sosiaalinen ja poliittinen ilmapiiri muuttui toisen maailmansodan jälkeen perusteellisesti. Suomen jälleenrakennuksen ja sosiaaliturvan rakentamisen vuosina valtion ja poliittisen päätöksenteon rooli jälleenrakentamisessa oli vahva. (Alestalo & Uusitalo 1986, 202-203.)

Pohjoismaista hyvinvointipolitiikkaa kuvaa yhteisesti tasa-arvoisuus ja täystyöllisyyteen pyrkiminen, vaikka valtioiden välillä on ollut eroja hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa. Mallia kuvaa myös aktiivinen poliittinen tahto luoda mm. työvoimapolitiikan kautta tasavertaisia mahdollisuuksia kaikille. Tulonsiirrot ja palvelut on nähty pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden keinoina vähentää köyhyyttä ja lisätä tasa-arvoa. (Greve 2017, 248–249.) Hyvinvointivaltion kehitys ja sosiaalisten oikeuksien historia liittyvät tiukasti yhteen. Suomi liitetään Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden joukkoon, jossa yhdistyvät perinteisesti laaja sosiaaliturva ja terveydenhuolto. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion voidaan katsoa sisältävän laajat sosiaalioikeudet ja tarjoavan muista hyvinvointimalleista eroavan alhaisemman riippuvuuden markkinoista. Pohjoismaissa nykyaikainen hyvinvointimalli on rakentunut 1980 -luvulla nykyisen kaltaiseksi universalismin periaatteen sisältäväksi. (Kotkas 2017, 15–16.) Suomalaiseen – tai Pohjoismaiseen -hyvinvointipolitiikkaan viitataan usein universalismin käsitteellä. Sillä tarkoitetaan kansalaisten oikeutta yhtenäisiin palveluihin ja toimeentuloon. (Anttonen & Sipilä 2000, 149-155.) Yhtenä universalistisen hyvinvointipolitiikan kulmakivenä on pidetty ajatusta siitä, että palveluiden tai etuuksien käyttö on vähemmän leimaavaa. Periaatteena universalismi ei kuitenkaan tarkoita, että palveluiden tai etuuksien piiriin pääsemiselle ei olisi minkäänlaisia ehtoja tai tarveharkintaa. (Greve 2017, 250–251.) Näin myös suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä sisältää lukuisia etuuksia, joiden määräytymisperusteet poikkeavat toisistaan.

Sosiaalipolitiikassa nähtiin 60 -luvulta alkaen tärkeäksi tuloerojen tasaamisen vaikutus ja työkyvyn parantaminen (Kantola & Kananen 2017, 8-9). Eläke- ja työttömyysetuusjärjestelmät ovat jakautuneet kaksipuolaisiksi 60 -luvulta alkaen. Työeläkejärjestelmää hallinnoivat Keva ja yksityiset eläkeyhtiöt, kansaneläkkeen maksatuksen hoitaa Kela. (Kananen 2017, 30–31.) Järjestelmää on täydennetty

takuueläkkeellä vuodesta 2011 alkaen (Laki takuueläkkeestä 703/2010). Työttömyysturvajärjestelmä on jakaantunut ansiosidonnaiseen päivärahaan (maksajina työttömyyskassat) ja Kelan maksamaan peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen (Kela, 2019.). Kelan toimeenpanemaan sosiaaliturvaan kuuluvat myös sairausvakuutuslain mukaiset etuudet. Suomalainen sairausvakuutus syntyi sodan jälkeiseen aikaan poliittisen kädenväännön jälkeen. Ennen sairausvakuutuslakia (1963) säädettiin kansaneläkelaki (1937) ja työeläkelait (1960). Sairauskassajärjestelmä oli ollut olemassa jo vuosisadan vaihteesta alkaen. (Niemelä 2014, 29-30, 85.) Sairausvakuutus sisälsi 1963 sairaanhoito- ja päivärahavakuutuksen, äitiysvakuutuksen sekä sairauksien ehkäisyn. Tuolloin vakuutus oli jo maailman kattavimpia. Vuosien 1980 – 1995 välillä Kela sai hoidettavakseen myös työttömien perusturvan, lasten kotihoidon tuen, lapsilisän, yleisen asumistuen ja sotilasavustuksen, opintotuen ja äitiysavustuksen. (Niemelä 2014, 130.) Toimeentulotuki on kehittynyt köyhäinhuoltolain (1922) ja huoltoapulain (1956) jälkeläisenä. Alun alkaen ehtona sosiaaliavulle oli ensin täysi varattomuus ja sen jälkeen käytävissä olevien varojen vähyyys. Sosiaalihuoltolaki korvasi huoltoapulain vuonna 1984 ja toimeentulotuki oli syntynyt. Jokaisella, jolla ei ollut riittävää toimeentuloa, oli oikeus toimeentulotukeen. Kunnan sosiaalitoimella oli velvollisuus järjestää palveluita ja maksaa toimeentulotukea. Yhteiskunnan rakenteen muutos aiheutti myös uudenlaisia palveluiden tarpeita ja saman aikaisesti kehitettiin muun muassa terveydenhuollon palveluita ja lasten päivähoitojärjestelmää. (Hiihmo, Niemelä, Pykälä, Riihelä & Vanne 2012, 11; 14–16.)

Hyvinvointivaltion ja sen tulonsiirtojen sekä palveluiden kehittäminen hyvinvoinnin lisääjinä ovat kulkeneet käsi kädessä taloudellisen kehittymisen kanssa ja olleet riippuvaisia poliittisesta päätöksenteosta ja ilmapiiristä. Myös pohjoismaisen hyvinvointivaltion ulkopuolisissa maissa etuudet sekä niiden kattavuus väestössä lisääntyivät aikavälillä 1950 – 1970. (Cousins 2005, 77–78.) Vaikka yleisesti on määritelty pohjoismainen hyvinvointivaltio ja sen tunnuspiirteet, ei kaikkien pohjoismaiden sosiaalipolitiikka ole samanlaista. Greve mukailee Esping-Andersenin perinteistä määrittelyä kuvaamalla, että malliin sisältyy tavoite sosiaalisesta yhtenäisyydestä ja korkea luottamus. Tulonsiirtojen ja palveluiden on katsottu minimoivan köyhyyttä ja luovan tasa-arvoa. (Greve 2015, 249.)

Sosiaaliturvajärjestelmämme kehittämisen jälkeen perustoimeentulotuen Kela -siirto on ollut luultavasti merkittävin muutos suomalaisessa sosiaaliturvassa.

Opinnäytetyömme keskittyy sosiaaliturvan osalta nimenomaan Kelan toimeenpanemaan perustoimeentulotukeen, mutta myös kuntien vastuulla oleviin ehkäisevään ja täydentävään toimeentulotukeen viittaamme. Kelan rooli sosiaaliturvan toimeenpanijana on otettava huomioon pohtiessa perustoimeentulotuen Kela -siirtoa ja sen seurauksia. Sosiaaliturvajärjestelmän tuntemus ja hyvinvointivaltion kehittymiseen perehtyminen sekä Kelan roolin tunnustaminen sosiaaliturvan toimijana antaa viitekehyksen sille, mistä puhumme, kun puhumme perustoimeentulotuen Kela -siirrosta ja palveluiden tuottamisesta Kelassa.

3.6 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla on tarkoitus turvata yhteiskunnan jäsenen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä elämässä, jos toimeentuloa ei voi saada ansiotyöllä, ensisijaisilla etuuksilla, kuten työttömyyspäivärahalla, elatusvelvollisen huolenpidolla tai jollakin muulla tavalla. Toimeentulotuki koostuu perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. (Laki toimeentulotuesta, 1412/1997 1:1-2§.) Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla turvataan Suomessa asuvien henkilöiden toimeentulo, taloudellinen edellytys elämälle. Viimesijaisuus tarkoittaa sitä, että toimeentulotuen avulla henkilön toimeentulo turvataan, jos se ei mitenkään muuten, esim. jonkun toisen sosiaaliturvaetuuden kautta tule turvatuksi. Toimeentulotuen lainsäädäntä, kehittäminen ja ohjaaminen kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle (Sosiaali- ja terveysministeriö, Toimeentulotuki).

Toimeentulotuesta säädetään toimeentulotukilaissa. Toimeentulotuen tarkoitus on turvata henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitus on lain mukaan edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 1:1 §.) Toimeentulotuella turvataan siis yksilön tai perheen asuminen ja toimeentulo siten, että ne kattavat ihmisarvoisen elämän edellytykset. Ehkäisevällä toimeentulotuella tavoitteet ovat syrjäytymistä ehkäiseviä: sen avulla pyritään ehkäisemään riippuvuutta toimeentulotuesta ja syrjäytymistä.

Perustoimeentulotuessa huomioidaan perusosalla katettavat menot sekä muita perusmenoja. Perusosaan kuuluvat muun muassa ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenne, sanomalehdet, puhelin- ja tietoliikennemenot. Tarkoitus on siis kattaa henkilön tai perheen jokapäiväiseen elämään kuuluvia menoja. Muita perusmenoja ovat asumiseen liittyvät menot (yleisestä asumistuesta annetun lain mukaiset asumismenot, taloussähköstä aiheutuneet menot sekä kotivakuutus), muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot, lasten päivähoito- ja iltapäivätoimintamenot, lapsen tapaamiskulut sekä välttämättömän henkilöllisyystodistuksen, oleskeluasiakirjan ja matkustusasiakirjan hankintamenot. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 2:7 §.) Perusosan suuruus on sidottu kansaneläkeindeksiin (Laki Kansaneläkeindeksistä 456/2001 1-6 §).

Täydentävään toimeentulotukeen kuuluvat erityismenot, joita ovat ylimääräiset asumismenot ja erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvat menot. Toimeentulotukilain mukaan toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi voidaan täydentävällä toimeentulotuella kattaa muita, kuin perusosaan kuuluvia menoja. Laissa määritetään tähän sisällytettävän harkittuja tarpeellisia menoja. Täydentävän toimeentulotuen käsittelee kunnan sosiaalitoimi ja jo laissa on huomioitu menojen huomioimisessa tarvittava harkinta. Erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta taikka lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita. Lainsäädännön mukaan perustoimeentulotuki ja täydentävä toimeentulotuki eroavat siis kriittisesti harkinnan osalta. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 2:7c §.)

Kolmas toimeentulotuen muoto on ehkäisevä toimeentulotuki, joka on myös kunnan sosiaalitoimen myöntämä. Kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea sosiaalisen turvallisuuden ja itsenäisen selviytymisen ja syrjäytymisen sekä pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen ehkäisemiseksi. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviiin tarkoituksiin. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 2:13 §.)

Toimeentulotukea haetaan Kelasta, jossa oikeus perustoimeentulotukeen arvioidaan. Hakemus siirretään kuntaan, jos asiakas pyytää sitä ja esittää hakemuksessaan muita kuin perusosaan kuuluvia menoja. Asiakas voi halutessaan tehdä hakemuksen täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta myös suoraan kuntaan. Kunta ei voi kuitenkaan antaa päätöstä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta ennen Kelan päätöstä perustoimeentulotuesta kuin poikkeus-tilanteissa. Kunnat ja Kela ovat velvoitettu yhteistyöhön toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kelan velvollisuus on ohjata asiakasta kunnan sosiaalihuollon palveluihin. Jos henkilö antaa suostumuksensa, hänen puolestaan voidaan olla yhteydessä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen. Velvoite on kirjattu sosiaalihuoltolakiin ja toimeentulotukilakiin. Sosiaalihuollon tarpeen ilmoitus on tehtävä välittömästi ilman asiakkaan suostumusta, kun ilmenee, että henkilö on kyvytön vastaamaan omasta huolenpidosta, terveydestä tai turvallisuudesta tai lapsen etu vaatii sitä. (Rahkonen & Liukonen 2020, 17–18.)

Kela on käsitellyt 1.1.2017 lukien perustoimeentulotuen ja kuntien sosiaalitoimien vastattavana ovat täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Ennen 1.1.2017 toimeentulotuki on ollut kokonaisuudessaan kuntien sosiaalitoimien hoidettavana. Toimeentulotuen siirrosta Kelaan käytiin keskustelua vuosia puolesta ja vastaan. Uudistuksen onnistumisen osoittamiseksi tavoitteena oli, että asiakkaan aseman pitäisi parantua, hakuprosessin helpottua, toimeenpanon halventua ja kuntiin jäävän henkilöstön pitäisi kyetä keskittymään varsinaiseen sosiaalityöhön. (Eronen, Lehtinen, Londén & Perälähti 2016, 17-18.) Perustoimeentulotuen siirrosta on tehty jo useita raportteja ja arviointeja. Siirron tavoitteiden toteutumista on arvioitu erilaisista näkökulmista.

Ennen siirtopäätöstä Kelaan pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan perustuen tehtiin työryhmä toimeentulotuen uudistamisen selvittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä ehti työskennellä marraskuuhun 2013 saakka, kun hallitus teki päätöksen arvioida ja selvittää perustoimeentulotuen siirtoa Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavaksi. Päätöksessään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2015–2018 pääministeri Jyrki Kataisen hallitus esitti ja eduskunta päätti, että perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. (Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa 2014.)

Työryhmä toimeentulotuen uudistamisen selvittämiseksi painotti työssään toimeentulotuen kokonaisuudistuksen tärkeyttä. Perustoimeentulotuen Kela -siirtoa pidettiin tärkeänä rakenteellisena uudistuksena, mutta useita ehdotuksia toimeentulotukijärjestelmän muutoksiksi ei ole huomioitu siirrossa tai poliittisissa päätöksissä tähän mennessä. Työryhmän raportissa on muun muassa todettu, että perusosaan sisältyviä menoja on päivitettävä ja että perusturvaetuuksien tasoa tulee tarkistaa toimeentulotukiriippuvuuden ehkäisemiseksi. (Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti 2015, 20–21.) Kela -siirron vaikuttavuuden arviointia pidettiin tärkeänä tehtävänä. Jo Terveystieteiden tutkimuskeskuksen 2013 julkaisemassa raportissa on todettu toimeentulotukimenojen kasvaneen ja sen asiakasrakenteen muuttuneen. (Kuivalainen 2013, 19). Toimeentulotuen siirron tavoitteina olivat muun muassa kustannusten hillitseminen ja käsittelyn yhdenmukaistuminen (HE 358/2014). Kunnilla oli käytössään toisista poikkeavia soveltamisohjeita perustoimeentulotuen määräytymisperusteisiin. Siirron myötä katsottiin, että käsittely yhtenäistyisi ja toimeentulotuen alkikäyttö vähenisi. Perustoimeentulotuen katsottiin olevan laskennallinen etuus, jonka saajat olisivat suurilta osin jo aiemmin Kela -asiakkaita. (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019, 6.)

Toimeentulotuen lakimuutos hyväksyttiin eduskunnassa 12.3.2015 ja sen jälkeen uudistuksen valmistelu alkoi. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen, yhdenvertainen kohtelu perustoimeentulotukea hakevien asiakkaiden kesken sekä toimeentulotuen myöntämismenettelyn tehostaminen olivat siis uudistuksen keskeisinä tavoitteina (Eronen ym. 2016, 17-18). Lainvalmistelutyön onnistumisesta toimeenpanon vaikutusten arvioinnin osalta on julkaistu Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus vuonna 2020. Raportissa arviointiin ja tarkastettiin Kela -siirron kustannusarvioiden toteutumista ja vaikutuksia muihin viranomaisiin. Myös järjestelmän jakautumista kahdelle toimijalle (Kela ja kunnat) tarkastettiin. Raportissa todetaan lainvalmisteluprosessin noudattaneen vain osin hyvän lainvalmistelun periaatteita. Toimeentulotuen Kela -siirtoon liittyviä asiantuntijaryhmän arvioon perustuvia varauksia ei huomioitu lain valmistelutyössä. Useilta osin lainvalmistelu ohitti vaikutusarvioinnissa oleellisia asioita, muun muassa viranomaisvaikutuksia. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 11–15.)

Perustoimeentulotuen käsittely siirrettiin kunnista Kelaan 1.1.2017 alkaen. Siirtoon oli valmistauduttu, mutta siitä huolimatta se muutti Kela -työtä ja aiheutti monia seurauksia. Alkuun töiden kasautuessa Kela oli otsikoissa ja tilanne aiheutti poikkeuksellisen pääjohtaja Elli Aaltosen julkisen anteeksipyynnön asiakkaille (Aaltonen 2017). Toimeentulotukisiirto yllätti Kelan; vaikka osaamista etuuskäsittelystä oli runsaasti entuudestaan, toimeentulotuki poikkesi muista etuuksista sen sisältävän sosiaalihuollollisen tehtävän ja harkinnanvaraisuuden vuoksi. Lisäksi henkilöstötarve oli aliarvioitu. (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019, 5.) Vuoden 2017 Sosiaalibarometrikyselyssä 70 prosenttia vastanneista Kelan toimihenkilöistä vastasi toimeentulotuen käsittelyn olleen erittäin ruuhkautunut Kela -siirron tapahduttua. Kelan toimihenkilöiltä aineisto kerättiin maaliskuun alussa 2017. (Näätänen ym. 2017, 119–120.) Pahimmillaan perustoimeentulotuen ruuhkautuminen oli juuri keväällä 2017. Kela purki ruuhkaa lisärekrytoinneilla ja ylityöllä. Huhtikuussa 2017 apulaisoikeusasiamies totesi toimeentulotuen käsittelyn viivästyneen lainvastaisesti. Ratkaisussa (EOAK 1301/2017) hän toteaa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuneen satoja kanteluita koskien perustoimeentulotukea, Kelan menettelyä ja käsittelyn viivästymistä. Apulaisoikeusasiamies on saanut Kelalta selvityksen toimista, joilla käsittely lainmukaisessa ajassa turvataan, mutta toteaa, että resursseihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voi perustella toimeentulotuen käsittelyn viivästymistä. Asiakkaan oikeusturva perusoikeudeksi katsottavassa asiassa edellyttää lainmukaisessa ajassa toteutuvaa käsittelyä. (Oikeusasiamiehen ratkaisuja 2017.) Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun jälkeen Kela maksoi korvauksia asiakkaille hakemusten käsittelyn viivästymisestä.

Toimeentulotukisiirron alkuun näytti siis, että siirron tavoitteet ovat kaukana saavutettavista. Toimeentulotuen menot ovat kasvaneet jatkuvasti vuodesta 2013. Myös täysin tulottomien henkilöiden määrä on lisääntynyt, toimeentulotukisiirron alusta kesäkuuhun 2018 asti Suomessa oli 90 000 kotitaloutta, jotka ovat olleet ainakin kuukauden tulottomia, vain verottomien etuuksien, kuten asumistuen ja perustoimeentulotuen saajina. (Kivipelto ym. 2019, 8.) Tilastojen mukaan reilu kolmannes Kelasta ensi kertaa toimeentulotukea hakeneista sai edeltävien kuukausien aikana Kelan työttömyysetuuksia. Kolmannes perustoimeentulotuen saajista ei ollut saanut mitään etuuksia toimeentulotukea edeltävän kolmen kuukauden aikana. Joka kahdeksas oli saanut opintorahaa ja joka kymmenes Kelan

eläkettä. Muita Kelan etuuksia saaneita oli vain muutamia prosentteja. (Jauhiai-
nen & Korpela 2019, 26-27.)

Perustoimeentulotuen siirron myötä Kelan vastattavaksi tulivat kaikki perustoi-
meentulotuen toimeenpanon, neuvonnan ja harkintavallan tehtävät. Kuntien vas-
tuulle jäivät edelleenkin täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tehtävät. Ke-
lan tehtäväksi tuli huolehtia, että asiakkaat ohjataan tarvittaessa kuntien hoita-
man sosiaalityön piiriin. (Eronen ym. 2016, 17-18.) Uudistuksen tavoitteena oli
tehostaa perustoimeentulotuen myöntämismenettelyä, mutta se ei ole toteutunut
odotetulla tavalla. Perustoimeentulotuen toimeenpano Kelassa on osoittautunut
vaativammaksi kuin odotettiin. Työn vaativuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat ratkai-
sutyölle asetetut laadulliset ja määrälliset tavoitteet, kokonaistilanteiden hahmot-
taminen sekä työläiden tarkistusratkaisuiden käsittely. Hallituksen esitys perus-
toimeentulotukisiirrosta arvioi, että toimeentulotuen käsittely Kelassa hoituisi pit-
kälti samoilla liitteillä ja selvityksillä, joita Kelassa on jo ensisijaisten etuuksien
puitteissa. Perustoimeentulotuen ratkaisu edellyttää kuitenkin tilanteen selvittä-
mistä koko hakijakotitaloudelta, sisältäen henkilöiden menot ja omaisuuden. To-
teutuneen siirtomallin tavoite oli myös se, että Kela pystyy ”yhden luukun periaat-
teella” ratkaisemaan samalla ensisijaisen etuuden ja toimeentulotuen. Käytän-
nössä tämä on useissa tapauksissa haastavaa siksi, että toimeentulotuen laki-
sääteinen käsittelyaika on lyhyempi kuin useimpien ensisijaisten etuuksien. En-
sisijaiset etuudet voivat myös vaatia esimerkiksi lääketieteellisten selvitysten
hankkimista, jonka vuoksi käsittely ei toteudu toimeentulotuen lakisääteisessä
ajassa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 25–29.)

Toimeentulotuen siirto on väistämättä edelleen muuttanut Kelan roolia yhteiskun-
nassamme sosiaaliturvan toimeenpanijana, koska kyseessä on ns. viimesijainen
etuus. Kela toimeenpanee nyt entistä kokonaisvaltaisemmin sosiaaliturvaetuuk-
sia. Ennen siirtoa Kelan rooli ei ollut yhtä kokonaisvaltainen, koska tarvittaessa
Kela ohjasi heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevan asiakkaan kunnan
sosiaalitoimeen toimeentulotukea hakemaan ja toimeentulotuen tarvetta aiheut-
tavia syitä ei välttämättä nähty tarpeelliseksi selvittää Kelassa, koska se oli sel-
keästi kunnan sosiaalitoimen vastuulle kuuluva tehtävä. Nyt asiakkaiden tilanteet
toimeentulon turvaamisen osalta hoidetaan lähes kokonaisuudessaan Kelassa
alusta loppuun saakka. Tämä näkyy mm. siinä, että hankalimmassakin ase-
massa olevien asiakkaiden asiointi toimeentulon turvaamisen osalta tapahtuu

Kelassa eikä asiointia tapahdu välttämättä lainkaan kunnan palveluissa. Toimeentulotuen viimesijaisuuden vuoksi Kelalla on entistä suurempi vastuu varmistaa, että asiakkaan oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuu. Kelan työntekijöillä täytyy olla osaamista tunnistaa asiakkaan mahdolliset muut palvelutarpeet ja kykyä ohjata asiakas esimerkiksi kunnan sosiaalityön piiriin, vaikka toimeentulon turvaaminen tapahtuisikin Kelasta käsin. Asiakas ei välttämättä itse osaa hakeutua kaikkien tarvitsemiensa palveluiden piiriin, vaan asioi omasta aloitteestaan vain toimeentulonsa turvaamisensa tiimoilta Kelassa.

Vuoden 2016 Sosiaalibarometriin on selvitetty kuntien sosiaali- ja terveysjohtajilta, sosiaalityöntekijöiltä ja Kelan työntekijöiltä mielipiteitä päätöksestä siirtää perustoimeentulotuki Kelan hoidettavaksi. Selvityksen mukaan kaikki Kelan vastaajat kannattivat siirtoa. Sosiaali- ja terveysjohtajista 77 prosenttia piti päätöstä oikeana. Sosiaalityöntekijöistä puolestaan 73 prosenttia piti päätöstä oikeana. Sosiaalityöntekijöistä siirtoon myönteisesti suhtautuneet perustelivat kantaansa sillä, että siirron myötä vapautuu resursseja sosiaalityöhön. Kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat perustelivat myönteistä kantaansa siirtoon sillä, että siirto vahvistaisi tasapuolisuutta ja yhdenmukaisuutta valtakunnallisella tasolla. Myös Kelan vastaajat olivat sitä mieltä, että perustoimeentulotuen siirto Kelaan yhdenmukais-taa myöntöperusteet ja sitä kautta kuntakohtaiset erot vähenisivät. Lisäksi useiden vastaajien mielestä siirto on perusteltu, koska Kelassa on jo valmiina perustoimeentulotuen käsittelemiseksi tarvittavat tiedot ensisijaisista etuuksista. Positiivisena seikkana vastaajat nostivat esille myös viranomaisten päällekkäisen työn vähenemisen ja mahdollisuuden asioida yhdellä luukulla sekä sen, että kyn-nys hakea toimeentulotukea voi madaltua Kela-siirron seurauksena. Perustoi-meentulotuen Kela-siirtoon liittyen oli myös varauksellisia mielipiteitä. Osa vas-taajista pelkäsi, että asiakkaiden henkilökohtaisen palvelun, ohjauksen ja palve-lutarpeen arviointi heikentyy. Varauksella siirtoon suhtautuvat toivat esille, että toimeentulotuki on sosiaalityön väline havaita perustoimeentulotuen asiakkaiden avun tarpeet. (Eronen ym. 2016, 19-21.)

Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan hoidettavaksi on tuen hakijoista aiempaa paljon enemmän ja tarkemmin saatavilla erilaista rekisteritietoa. Tiedot ovat myös nopeasti kaikkien saatavilla. (Jauhiainen & Korpela 2019, 7.) Erilaisten rekisteri-tietojen saaminen on myös seikka, joka antaa mahdollisuuden tehdä ja kehittää

toimeentulokiasiakkaiden suhteen kansalais- ja aluelähtöistä työtä niin Kelassa kuin muillakin sosiaalipalveluita tuottavilla tahoilla. Kelan etuus- ja palvelutoiminnan vastuulla on myös tunnistaa ja osata ohjata asiakkaat tarvittaessa muiden palveluiden piiriin. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteena on turvata jokaisen toimeentulo ja huolenpito kulloisessakin elämäntilanteessa. Palveluiden järjestäminen toteutetaan puolestaan varsin paikallisesti, pääosin kuntakohtaisesti. Jotta sosiaalialalla voidaan tehdä työtä aidosti kansalais- ja aluelähtöisesti, työntekijöiden on tunnistettava eri toimijat, jotka palveluja tuottavat, jotta asiakas voidaan ohjata aina tilanteen mukaisesti tarkoituksenmukaisimman palvelun piiriin. Tämä aiheuttaa haasteita työntekijöille, koska palvelut vahvasta julkisesta painotuksesta huolimatta ovat enemmän ja enemmän pirstaloituneet myös muille toimijoille eli yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Kela on toimijana valtakunnallinen, ja jakautunut etuustoiminnan ja asiakaspalvelun osalta kahteen eri organisaatioon.

Perustoimeentulotuen Kela -siirron tarkoitus, toteutus ja seuraukset etenkin vuoden 2017 aikana eivät kulkeneet käsi kädessä. Emme keskity työssämme pelkästään toimeentulokisiirtoon ja sen onnistumiseen, mutta asiaan paneutuminen ja siirron vaikutusten arvioiminen on välttämätöntä. Uusien palvelumuotojen kehittämisen taustalla ovat syrjäytymisen ehkäisyn näkökulma ja toimeentulokisiirron tuomat haasteet. Alun vaikeuksien jälkeen Kelassa on kehitetty toimeentulotukityötä jatkuvasti ja myös Kelan asiakaspalvelu on jatkuvan arvioinnin ja kehittämisen kohteena.

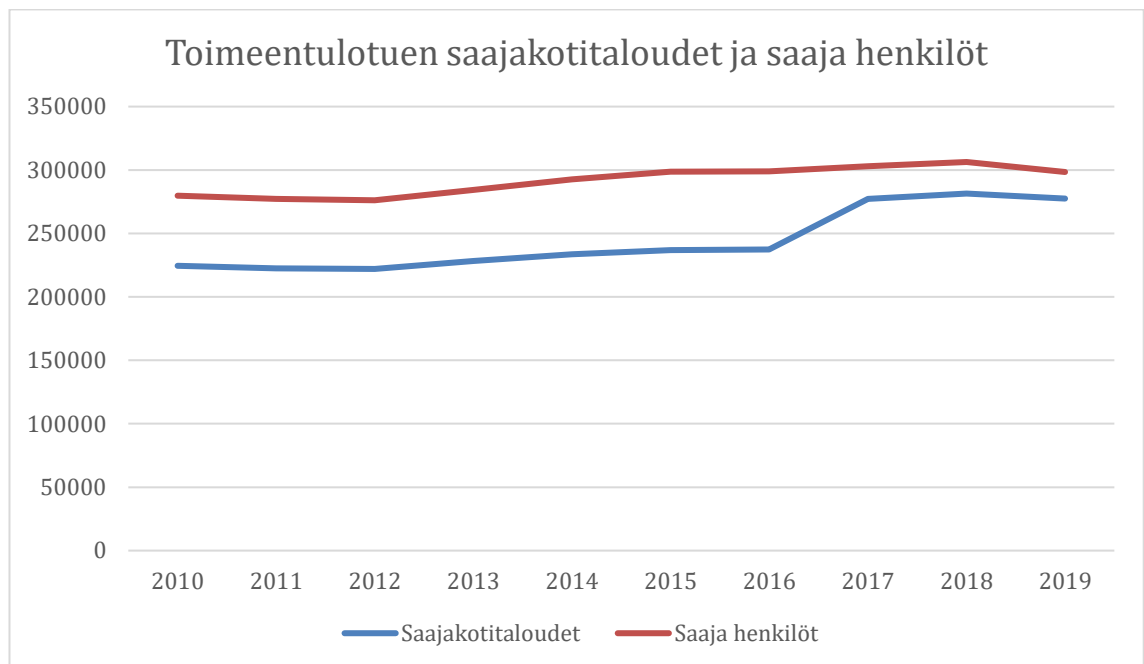
Sosiaalityön näkökulma toimeentulotuen työssä on erittäin kiinnostava etuuden tulevaisuuden ja Kelan työn kannalta. Perustoimeentulotuen Kela -siirron yhteydessä pohdinnassa oli malli, jossa lakia muutetaan siten, että harkintaa vaativia tilanteita poistetaan perustoimeentulokilaista. Lakia kuitenkin muutettiin siten, että tarveharkinta säilyy ja harkintaa edellyttäviä aiemmin täydentävään toimeentulotukeen sisältyviä menoja lisättiin perustoimeentulotukeen (muun muassa omistusasunnon välttämättömät hoitomenot ja muuttoon liittyvät menot, lasten päivähoitomenot ja koululaisten iltapäivätoiminnan kulut, lapsen tapaamisesta johtuvat menot sekä välttämättömän henkilötodistuksen, oleskelu- tai matkustusasiakirjan kustannukset). Kela -siirrossa taloudellinen tuki ja sosiaalityö pyrittiin erottamaan toisistaan, mutta Kelaan siirtyi harkinta- ja tunnistamisvelvollisuus sosiaalityön tarpeelle ja ohjaaminen kunnan palveluiden piiriin. Aiempaan malliin

nähdessä sosiaalityö ja etuuden maksaminen ovat entistä kauempana toisistaan, kun sosiaalitoimen etuuskäsittelijällä on ollut usein suora yhteys sosiaalityöntekijään. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 21–22.)

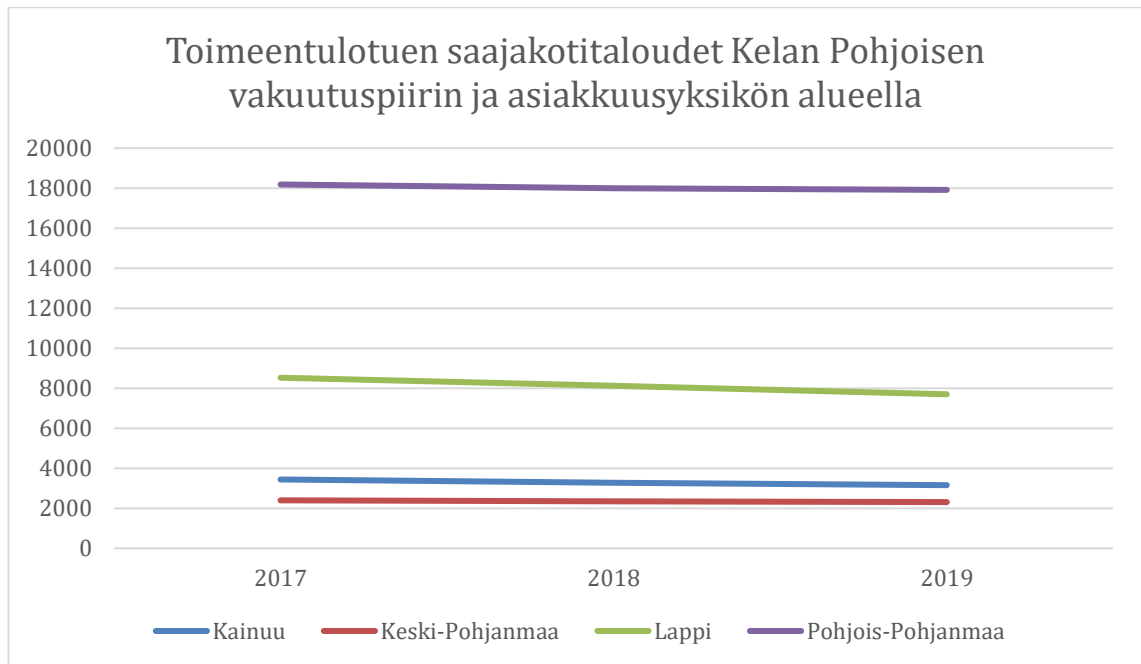
Yksi huomioitava asia perustoimeentulotuen siirrossa oli asiointi ja hakemusten tekeminen Kelaan. Kela on ollut edelläkävijä sähköisen asioinnin kehittämisessä jo pitkään ja suurin osa etuuskäsittelijästä on haettavissa sähköisesti. Toimeentulotuen suhteen asia on kaksijakoinen. Perustoimeentulotuen siirron lainvalmistelun tarkistuksessa todetaan myös, että lainvalmistelun asiakasvaikutukset huomioitiin lähinnä niiden asiakkaiden kohdalta, jotka pystyvät hakemaan etuuden sähköisesti ja hakevat vain perustoimeentulotuen. Hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa asiantuntijat totesivat kirjallisen hakumenettelyn aiheuttavan riskin syrjäytymisen lisääntymiselle. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 15; 21.) Osa asiakkaista on tyytyväisiä sähköiseen hakemiseen ja jo vuonna 2018 64 % perustoimeentulotuen hakemuksista tehtiin verkkoasioinnissa (Kela 2018). Siitä huolimatta Kela on pyrkinyt kehittämään erilaisia asiointitapoja niille, jotka eivät pysty asioimaan sähköisesti. Sosiaalitoimeen tulee edelleen yhteydenottoja myös perustoimeentulotukeen liittyen esimerkiksi asiakkaiden ollessa tyytymättömiä Kelan päätökseen, mutta sosiaalityöntekijöiden arvioiden mukaan myös Kelan palveluverkoston rajallisen kattavuuden ja aukioloaikojen vuoksi. Kaikilla asiakkailla ei ole mahdollisuutta hakea etuutta itse etenkään sähköisesti, mutta kuntaan ollaan yhteydessä siitäkin syystä, ettei myöskään suullinen asiointi onnistu kaikilta asiakkailta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 35.) Perustoimeentulotuen hakemisen kunnan sosiaalitoimelta katsottiin aiheuttavan tuen alikäyttöä, ja verkkohakemisen myötä leimaavuus on poistunut. Toisaalta on asiakasryhmiä, joille tämä on aiheuttanut lisää haasteita hakemiselle.

3.7 Toimeentulotuen tilastoja ja kehityssuuntia

Toimeentulotuen saajien määrä ja maksettu toimeentulotukimäärä on tilastoitu perustoimeentulotuen Kela -siirtoa edeltävältä ajalta Terveystietokeskuksen sotkanet.fi -tietokantaan ja perustoimeentulotukisiirron jälkeiseltä ajalta Kela tilastoi ja raportoi toimeentulotuen asiakasmääristä ja etuussummista. Tilastojen kautta on seurattavissa toimeentulotuen tarpeen kehitys. Tilastojen kautta on saatavissa myös tarkemmin tietoa toimeentulotuen saajista, esimerkiksi ikä, perheluokka ja onko heillä muita tuloja. Näiden tietojen perusteella on mahdollista tunnistaa asiakasryhmiä, jotka ovat mahdollisesti muita voimakkaammin erityisen tuen tarpeessa. Tilastojen kautta paljastuvien kehityssuuntien ja epäkohtien korjaaminen voi vaatia poliittista päätöksentekoa.



Kuvio 5. Toimeentulotuen saajakotitaloudet ja saaja henkilöt koko Suomessa vuosina 2010-2019. (Sotkanet.fi 2020.)



Kuvio 6. Toimeentulotuen saajakotitaloudet Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin ja asiakkuusyksikön alueella vuosina 2017-2019. (Sotkanet.fi 2020).

Tilastojen perusteella toimeentulotuen saajien määrässä ei ole valtakunnallisesti eikä alueellisestikaan tarkasteltuna tapahtunut juurikaan muutosta viime vuosien aikana. Vaikuttaa siis siltä, että toimeentulotuen tarve on vakiintunut nykyiselle tasolle eikä esimerkiksi ensisijaisten etuuksien tasoa ole pystytty nostamaan niin, että toimeentulotuen tarvetta ei ensisijaisen etuuden tai tulonlähteen rinnalla olisi. Lisäksi toimeentulotuen saajissa on iso osa niitä, joilla ei ole mitään verotettavaa tuloa. Vuonna 2017 perustoimeentulotuen siirron jälkeen Kela maksoi koko Suomessa euromääräisesti toimeentulotukea yhteensä 722,08 miljoonaa euroa (Kelan tilastollinen vuosikirja 2017, 327–328). Vuonna 2018 perustoimeentulotukea maksettiin yhteensä 715,95 miljoonaa euroa. Perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä ja saajien määrä myös kasvoi. (Kelan perustoimeentulotuki 2018, 325-326.) Vuonna 2019 perustoimeentulotuen saajien määrä alkoi vähetä, mutta vuoden 2020 koronapandemia muutti tilannetta. Huhtikuussa 2020 perustoimeentulotuen saajien määrä kasvoi 232 503 henkilöön ja 151 312 kotitalouteen, määrät olivat suurempia, kuin kevätkuukausina perustoimeentulotuen saajien määrät aiemmin. (Toimeentulotuen tietopaketti 2020.)

Perustoimeentulotukea saavilla kotitalouksilla noin puolella tulona on Kelan maksama työttömyysetuus ja neljällä viidestä perustoimeentulotukea saavilla kotitalouksilla on maksussa yleinen asumistuki. Perustoimeentulotuki on siis etuus, jolla paikataan usein perusturvaa, joka on riittämätön. Tätä hyvin kuvaa se, että melkein 40 prosenttia työmarkkinatuen saajista saa myös perustoimeentulotukea. Sama tilanne on myös vähimmäismääräisten päivärahan saajilla, myös he ovat usein oikeutettuja perustoimeentulotukeen. Pääkaupunkiseudulla perustoimeentulotukea tarvitaan kattamaan suuria asumiskustannuksia. Noin kolmasosassa perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista on siinä tilanteessa, että joko tuen hakija tai hänen puolisonsa on vailla mitään ensisijaista etuutta tai ansiotuloja. Tämä tarkoittaa sitä, että he eivät saa esimerkiksi työttömyysturvaa, mutta usein saavat kuitenkin muita verottomia tukia, joita ovat mm. yleinen asumistuki tai elatustuki. (Toimeentulotuen tietopaketti 2020.) Vaikuttaa siis siltä, että työmaata on paljon sen suhteen, miten viimesijaisen taloudellisen tuen tarve saataisiin vähenemään ja että siitä saataisiin etuus, johon tarvitsisi yhä useamman turvautua vain lyhytaikaisesti, jollaiseksi toimeentulotuki on tarkoitettu. Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu voisivat olla työvälaineitä siihen, että asiakkaiden tilanteita voitaisiin tarkastella yksilöllisemmin ja löytää keinoja saattaa asiakkaat ensisijaisten etuuskien piiriin ja parhaassa tapauksessa ansiotulojen äärelle.

Vuoden 2019 sosiaalibarometri kartoitti toimeentulotuen nykytilaa. Toimeentulotuen käyttö on lisääntynyt edelleen, tulkinnat yhdenmukaistuneet ja Kela käsittelee hakemukset suurimmilta osin seitsemän päivän määräajassa. Kunnissa sosiaalityöhön ei ole kuitenkaan vapautunut odotettua lisäresurssia. Sosiaalitoimet tavoittavat asiakkaat heikommin ja yhdenmukaiset käytännöt kunnissa puuttuvat. Kelassa sosiaalityön tarpeen ilmoitusten tekemistä on lisätty. (Eronen, Londén & Peltosalmi 2019, 82–84.) Varsinkin nuorten asiakkaiden näkökulmasta tässä voi-kin piillä ongelma, jossa nuoreen asiakkaaseen ei saada riittävää yhteyttä ohjaukseksi sosiaalityön palveluihin. Kuten sosiaalibarometrissä todetaan, erityisesti nuoret sosiaalityöhön ohjatut voivat jopa vältellä palveluja. Tässä yhteydessä Kelan moniammatillinen palvelu tai asiakkuusvastaavapalvelu voi toimia matalamman kynnyksen apuna, jossa nuoren tilanteeseen tartutaan sen viranomaisen toimesta, jossa asiakas asioi ensimmäisenä, esimerkiksi hakemassa ensisijaista etuutta tai perustoimeentulotukea Kelasta.

Perustoimeentulotuen siirron yhteydessä Kela on kehittänyt sen hakemusmenetelyä, sisäistä ohjeistusta ja saavutettavuutta. Etuuden käsittely on organisoitu yhdenmukaisen prosessin mukaiseksi. Kelassa on pyritty siihen, että saman aikaisesti vireillä olevat etuudet ratkaistaan saman aikaisesti toimeentulotuen kanssa. Toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän keväällä 2020 valmistuneessa raportissa arvioidaan, että käsittely on yhdenmukaistunut Kelan luoman etuusohjeistuksen myötä ja rekisteritietoja käyttämällä ja työtä organisoimalla etuuden käsittely onnistuu pääsääntöisesti määräajassa. (Rahkonen & Liukonen 2020, 20.) Perustoimeentulotuen siirron ongelmat näyttävät raportin mukaan olevankin juuri tilanteissa, joissa asiakkailla on muukin, kuin taloudellisen tuen tarve ja etuuden ja sosiaalityön välinen yhteys on etäännyntynyt Kela-siirron myötä. Tähän liittyvä huoli tuli esille myös haastatteluaineistoistamme: onko kaikilla työntekijöillä Kelassa riittävää osaamista tunnistaa asiakkaiden muutkin kuin taloudellisen tuen tarpeet?

Toimeentulotuen Kela-siirto on mahdollistanut aiempaa tarkemman toimeentulotukiasiakkaiden ja toimeentulotukimenojen tilastoinnin. Toisin kuin aiemmin kunnista, tietoa Kelan rekistereistä saadaan runsaasti. Tilastotiedon perusteella voidaan analysoida, missä ja miten toimeentulotuen tarve on suurin. Toimeentulotuen saajista on tehty tutkimuksia ja rekisteriselvityksiä, muun muassa vuonna 2019 julkaistu Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjaan kuuluva Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko -tutkimus. Siihen on koottu Kelan rekistereistä kotitalous- ja henkilötasoista aineistoa. Aineiston yhteenvedossa todetaan, että nuoret ja työttömät ovat suurin ryhmä toimeentulotuen saajissa. Merkittävä osa heistä ei saa ensisijaisia etuuksia. (Jauhiainen & Korpela 2019, 70.) Havainto siitä, että suuri osa toimeentulotuen saajista on ensisijaisen etuuksien tai ns. syyperusteisen sosiaaliturvan saamisen ulkopuolella, voi herättää kritiikkiä koko järjestelmää kohtaan. On selvää, että tasoltaan ensisijaiset etuudet ovat jääneet kustannustason kehityksestä jälkeen ja näin syntynyttä aukkoa korvataan toimeentulotuesta, mutta se ei selitä toimeentulotukea ilman muita tuloja hakevien määrää. Nuorten hakijoiden määrä voi osaltaan selittää tätä, koska nuorten on esimerkiksi haastavampi päästä työttömyysetuuksien piiriin.

Toimeentulotukijärjestelmän uudistamista tarjotaan ratkaisuksi eriarvoistumiskeskitykseen myös sosiaalialan ammattilaisilta kerätyn Sosiaalibarometrin tuloksissa. Vastausten mukaan suuri osa ammattilaisista on sitä mieltä, että toimeentulotuella korvataan ensisijaisten etuuksien pienuutta. Kehittämiskohteina nähdään byrokratian purkaminen ja järjestelmän yksinkertaistaminen. (Näätänen & Londén 2018, 31-33.) Sosiaalibarometrissä 2018 toimeentulotuen Kela -siirtoa pidetään alkuvaiheen ongelmista huolimatta oikeana ratkaisuna, ja osa vastaajista kannattaa myös täydentävän toimeentulotuen siirtämistä Kelan käsiteltäväksi. Käsitykset kansalaisten yhdenvertaisuuden paranemisesta vaihtelevat siten, että Kelan johdosta ja toimihenkilöistä suurin osa uskoo yhdenvertaisuuden parantuneen. Sosiaalijohtajilla ja sosiaalityöntekijöillä käsitys ei ole näin hyvä. (Näätänen & Londén 2018, 42–47.)

4 TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN TARKASTELU

4.1 Haastatteluaineisto ja sen purku

Toteutimme aineiston hankinnan kolmessa vaiheessa. Ensin haastattelimme Kelan työntekijöitä (Liite 1) ja sen jälkeen Kelan esimiehiä ja suunnittelijaa (Liite 2). Lopuksi teimme vielä sähköpostihaastattelun kolmen eri kunnan sosiaalitoimessa työskenteleville henkilöille (Liite 3). Kaikki haastatteluaineistot käsitelimme anonyymisti.

Valitsimme ensimmäisen haastatteluaineiston keruuseen avaininformanttijoukon, joka koostui seuraavasti: haastateltavia oli yhteensä 7 kappaletta, joista 3 työskentelee Pohjoisessa asiakkuusyksikössä ja 4 Pohjoisessa vakuutuspiirissä. Valitsimme haastateltavia tarkoituksella eri etuusryhmistä ja eri palveluryhmistä, jotta saamme riittävää vaihtelua vastauksiin.

Toiseen haastatteluaineistoon valikoimme Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön esimiehistä ja suunnittelijoista seuraavanlaisen avaininformanttijoukon: haastateltavia oli yhteensä 4 kappaletta, joista 1 työskentelee Pohjoisen asiakkuusyksikön suunnittelijana, 1 Pohjoisen asiakkuusyksikön esimiehenä sekä 2 Pohjoisen vakuutuspiirin esimiehinä. Myös esimiehet ja suunnittelijan valikoimme tarkoituksella eri yksiköistä ja erilaisista etuus- ja asiakaspalveluryhmistä, jotta saimme mahdollisimman monipuoliset näkemykset tutkimusaiheeseemme.

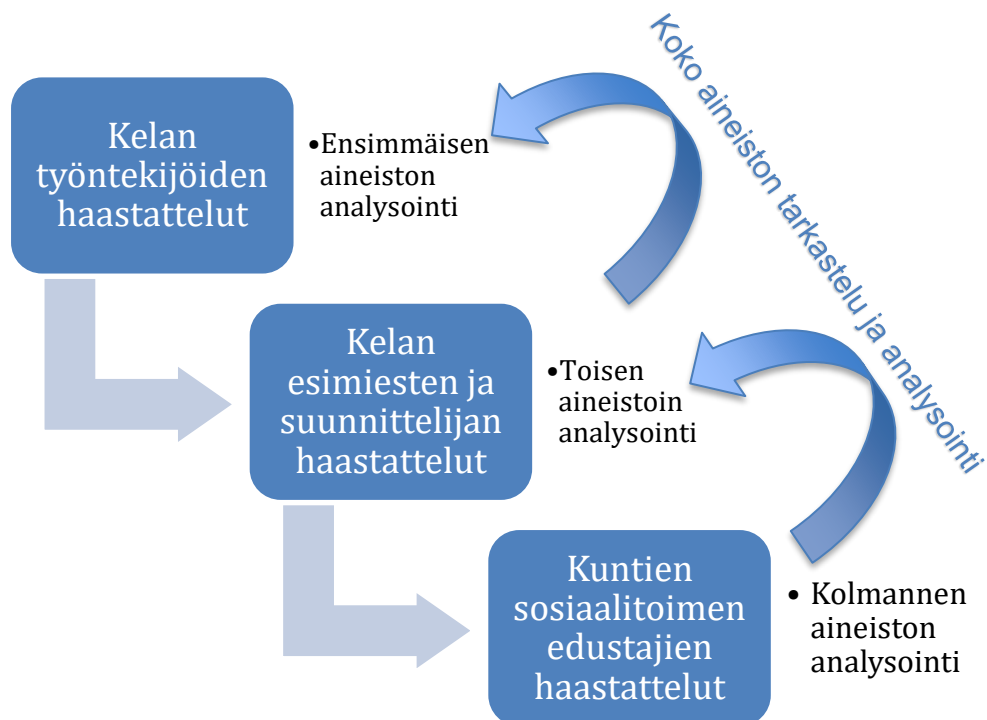
Kuntapuolelta hankimme sähköpostihaastattelulla aineistoa seuraavalta informanttijoukolta: Pohjoisen vakuutuspiirin ja asiakkuusyksikön alueella sijaitsevan suuremman kaupungin sosiaalijohtajalta sekä Meri-Lapin alueella sijaitsevan kunnan yhdeltä sosiaalityöntekijältä ja Keski-Pohjanmaan alueella sijaitsevan kunnan yhdeltä sosiaalityöntekijältä. Sähköpostihaastatteluun päädyimme kunta-sektorin osalta sen vuoksi, että siten pystyimme joustavasti haastattelemaan eri organisaatioissa työskenteleviä ilman teknisiä ongelmia. Lisäksi arvioimme, että sähköpostihaastattelu soveltui kuntaedustajien haastattelumuodoksi, koska he

ovat kaikki asiantuntijoita, joiden on helppo ymmärtää haastattelun aihe ja kysymykset. Sähköpostihaastattelu mahdollisti vastaajille myös sen, että he pystyivät vastaamaan heille sopivaan aikaan.

Kaikki haastattelut toteutimme skype -haastatteluina työajan ulkopuolella. Teimme yhden koehaastattelun ja -tallennuksen, jossa testasimme sekä teknistä toimivuutta että haastattelulomaketta. Koehaastattelun jälkeen päätimme edetä suunnitelman mukaan ja toteuttaa haastattelut. Ajankohta haastatteluille oli haastava, mutta saimme mukaan henkilöt kaikista suunnitelmamme mukaisista ryhmistä. Toimeentulotukiryhmästä saimme työntekijältä yhden kielteisen vastauksen haastattelupyynnöön. Syy kieltäytymiseen oli poikkeuksellinen työtilanne.

Tallensimme skype -haastattelut ja litteroimme ne. Litteroidun haastatteluaineiston purimme sisällönanalyysin menetelmin teemoittelemalla ja kokoamalla haastatteluista nousseet teemat yhteen.

Kuntaedustajien haastatteluvastaukset käsitelimme samalla tavalla kuin kaksi muuta haastatteluaineistoa lukuun ottamatta litterointia, jota luonnollisesti sähköpostihaastattelun osalta emme tehneet.



Kuvio 7. Kuvaus aineistomme keräämisen prosessista.

4.1.1 Haastattelukohteena Kelan työntekijät

Taulukkoon 1 on koottu informanttien taustatiedot, työskentely-yksikkö, työikä sekä työhistoria Kelassa.

Taulukko 1. Tiivistelmä haastateltavien taustatiedoista.

	Työskentely-yksikkö ja työtehtävä	Työskentely-vuodet Kelassa	Koulustausta	Aiempi työkokemus Kelassa
Haastateltava 1.	Pohjoinen vakuutuspiiri, toimeentulotuen ratkaisuasiantuntija, moniammatillisen palvelun työntekijä	2 vuotta	Sosionomi amk	Ei aiempaa työkokemusta Kelassa
Haastateltava 2.	Pohjoinen asiakaspalveluyksikkö, palveluasiantuntija	2 vuotta	Sosionomi amk	Ei aiempaa työkokemusta Kelassa
Haastateltava 3.	Pohjoinen asiakaspalveluyksikkö, palveluasiantuntija	11 vuotta	Sosionomi amk	Sairaanhoitokorvausten ratkaisutyötä
Haastateltava 4.	Pohjoinen vakuutuspiiri, kuntoutuksen ratkaisuasiantuntija	18 vuotta	Yhteiskuntatieteiden maisteri	Asiakaspalvelutyötä, skannausta ja opintotuen, sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen, äitiysavustuksen, lapsilisän, erityishoitorahan ja kuntoutusrahan ratkaisutyötä
Haastateltava 5.	Pohjoinen vakuutuspiiri, toimeentulotuen ratkaisuasiantuntija	5 vuotta	Tradenomi	Yhteyskeskuksessa asiakaspalvelutyötä (yhteyskeskukset hoitavat Kelan valtakunnallista puhelinpalvelua)
Haastateltava 6.	Pohjoinen asiakaspalveluyksikkö, palveluasiantuntija, asiakkuusvastaava	3 vuotta	Sosionomi amk	Ei aiempaa työkokemusta Kelassa
Haastateltava 7.	Pohjoinen vakuutuspiiri, opintotuen ratkaisuasiantuntija	25 vuotta	Julkishallinnon merkonomi	Asiakaspalvelutyötä, sairaanhoitokorvausten ja työttömyysturvan ratkaisutyötä

Toteutimme haastattelut lomakehaastatteluina (Liite 4). Kysyimme haastattelun alkuun missä roolissa ja kuinka pitkään haastateltava on työskennellyt Kelassa. Työskentelyaika Kelassa vaihteli. Halusimme valita informantteja erilaisilla taustoilla ja erilaisella Kela -kokemuksella. Näin saimme riittävästi erilaista tietoa haastateltavilta ja informantit edustavat varsin kattavasti Kelan työntekijöitä yleisesti.

Kaksi oli työskennellyt Kelassa kaksi vuotta. Heidät oli siis rekrytoitu toimeentulotuen siirron jälkeen. Yksi oli työskennellyt Kelassa kolme vuotta ja yksi viisi vuotta. Nämä olivat lyhimmän aikaa työskennelleet. Loppujen työkä Kelassa oli 11 vuotta, 18 vuotta (ensimmäisen kerran työskennellyt Kelassa 2002) ja yksi oli työskennellyt Kelassa alkujaan vuodesta 1995 lukien. Keskimääräinen työskentelyaika Kelassa oli siis 9,4 vuotta. Haastateltavista neljällä oli työkokemusta 1-5 vuotta ja kolmella tätä enemmän. Kolmella pisimpään olleella oli jokaisella työkokemusta Kelasta yli 10 vuotta.

Kela on vuodesta 2017 lukien rekrytoinut aiempaa runsaammin uusia työntekijöitä. Tämä väli työiässä noudattaa yleistä Kelan ikäjakaumaa löyhästi, johon informantteja valitessamme myös pyrimme. Halusimme saada edustavan työkäjakautuman, jotta vastaukset jakautuvat yleisen Kela -kokemuksen mukaisesti.

Kysyimme informanttien koulutustaustaa, koska oletimme sen vaikuttavan näkemykseen siitä, miten moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu näyttäytyvät haastateltavien työtehtävissä.

4 haastateltavista omasi sosionomi AMK -koulutustaustan. Yksi haastateltava oli koulutukseltaan tradenomi, yksi yhteiskuntatieteiden maisteri ja yhdellä oli julkishallinnon merkonomin koulutus. Saimme siis vastauksia eri koulutustaustaisilta työntekijöiltä. Koulutustausta vaikutti henkilöiden työtehtäviin siten, että kaikilla asiakkuusyksikön asiakaspalvelutehtävissä työskentelevillä oli sosionomin koulutus. Myös moniammatillisen palvelun tehtävässä työskentelevällä vakuutuspiirin ratkaisuasiantuntijalla oli sosionomi -koulutus. Pisimmän työiän omaavilla haastateltavilla oli täysin erilainen koulutustausta. Tämä kertoo siitä, kuinka paljon Kela -osaaminen on perinteisesti nojannut työssä oppimiseen, koska mitään Kela -tehtäviin pätevöittävää yleistä koulutusohjelmaa ei ole. Yksi vastaajista

mainitsi erikseen, että sosionomin koulutus on lähes täydellinen Kelan asiakaspalvelutehtäviin, kun kokonaisvaltaisempaa tarkastelua asiakkaan tilanteesta tarvitaan yhä enemmän.

Haastatteluaineistoja läpi käydessä saimme todeta, että ennako-oletuksemme vastaisesti koulutustaustan merkitys oli vähäistä. Kela -kokemuksen pituudella oli hieman merkitystä vastauksien laadussa, oli nähtävissä, että pidemmän Kela -kokemuksen omaavilla oli vähemmän tietoa ja koulutusta moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta. Yksikään pisimpään Kelassa työskennelleistä ei ollut myöskään mukana itse toimeentulotukityössä.

Aiempiä Kela -toita kysyimme haastattelussa informanttien taustan tarkempaa avaamista varten. Oletuksemme oli, että pisimpään Kelassa työskentelevät ovat osallistuneet sekä asiakaspalvelu- että etuustyön tehtäviin. Viimeisimmän Kelan organisaatiomuutoksen jälkeen (1.1.2016 alkaen) asiakaspalvelun ja etuustyön tehtävät on jaettu vakuutuspiirien ja asiakkuusyksikköjen hoidettaviksi kokonaisuudessaan. Näin ollen siis etuusryhmässä työskentelevät eivät hoida asiakaspalvelua ja toisin päin. Pisimpään työskennelleet olivat tehneet myös monipuolisesti muita, kuin etuustöitä tai asiakaspalvelun tehtäviä ja eri etuuksia. Viisi vuotta tai alle työskennelleet olivat tehneet niitä tehtäviä, joihin heidät on rekrytoitu pois lukien yksi haastateltava, joka oli hakeutunut puhelinpalvelutyöstä etuuskäsittelytyöhön. Moniammatillisessa palvelussa ja asiakkuusvastaavapalvelussa työskentelevillä työikä oli myös alle viisi vuotta.

Kahdella pisimpään työssä olleella oli molemmilla taustalla työtehtäviä asiakaspalvelussa, eri etuuksien ratkaisutyössä ja muissa tehtävissä, kuten postin käsittelyssä ja skannauksessa. Pisimpään työskennellyt asiakkuusyksikön työntekijä kertoi myös tehneensä organisaatiomuutokseen asti sairaanhoidon korvausten ratkaisutyötä asiakaspalvelun ohessa. Yksi alle viisi vuotta Kelassa työskennelleistä haastateltavista kertoi, että oli ollut ennen Kela-työtä muun muassa vanhustyössä.

4.1.2 Haastattelukohteena Kelan esimiehet ja suunnittelija

Esimiesten ja suunnittelijan haastatteluja teimme neljä ja haastattelut toteutimme samalla mallilla, kuin työntekijöiden (Liite 5). Skypellä toteutettavat haastattelut tallensimme ja litteroimme. Keräsimme haastatteluaineistoa kolmelta esimieheltä ja yhdeltä suunnittelijalta (Taulukko 2).

Taulukko 2. Haastateltavien yksikkö, toimi ja työikä.

*moniammatillinen palvelu

Yksikkö	Toimi ja työikä Kelassa
Pohjoinen asiakkuusyksikkö	Asiakaspalveluryhmän ryhmäpäällikkö, 10 vuotta Kelassa.
Pohjoinen asiakkuusyksikkö	Asiakkuusyksikön suunnittelija, vuonna 2016 Kelaan.
Pohjoinen vakuutuspiiri	Toimeentulotukiryhmän tiimipäällikkö, vuonna 2016 Kelaan.
Pohjoinen vakuutuspiiri	Ryhmäpäällikkö, kuntoutuspainotteinen ryhmä, *Mavastuuesimies. 21 vuotta Kelassa.

4.1.3 Haastattelukohteena kuntien sosiaalitoimen edustajat

Halusimme saada opinnäytetyöhömmä myös kuntien näkemystä toimeentulotukityöstä sekä Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä (Liite 6). Koimme kuntanäkökulman tärkeäksi, koska Kelan hoitaa toimeentulotuen toimeenpanosta vain yhden osan. Edelleen kunnat toimeenpaneavat täydentävän ja ennaltaehkäisevän toimeentulotuen ja kaikki toimeentulotuen osat väistämättä ovat osa yhtä kokonaisuutta, ja joka siten velvoittaa Kelan ja kunnat tekemään yhteistyötä.

Kuntapuolelle toteutimme kolme haastattelua. Valitsimme haastattelujen kohteeksi sekä sosiaalijohtajan että suoraa asiakastyötä tekeviä sosiaalityöntekijöitä,

koska näin myös kunnista saimme laaja-alaista näkökulmaa opinnäytetyöhömmme. Päädyimme valitsemaan haastattelun kohteeksi henkilöt sellaisista kunnista, jotka sijaitsevat eri puolilla opinnäytetyömme kohteena olevaa aluetta ja ovat keskenään erikokoisia kuntia. Tätä kautta saimme jokseenkin edustavan kuvauksen siitä, mikä on Kelan ja kuntayhteistyön tilanne eri puolilla Pohjoista vaakuutuspiiriä ja asiakkuusyksikköä ja eri kokoisissa kunnissa. Lisäksi saimme käsitystä siitä, onko Kelan erityisen tuen palveluista tietoisuus samankaltaista vai erilaista eri puolilla aluetta. Saimme myös opinnäytetyöhön laaja-alaista näkemystä sekä johtavassa asemassa että suoraan aikuissosiaalityön asiakastyössä työskenteleviltä informanteilta.

Sosiaalitoimen edustajilta kysyimme kolme kysymystä sähköpostitse, keskityimme hankkimaan tietoa siitä, mitä kunnan edustajat tietävät Kelan erityisen tuen palveluista, miten kokevat Kelan ja kunnan yhteistyön ja miten yhteistyötä tulisi kehittää.

4.2 Näkemykset toimeentulotuen siirrosta

Kysyimme Kelan työntekijöiltä, esimiehiltä ja suunnittelijalta heidän näkemyksiään toimeentulotuen Kela- siirrosta ja sen tuomasta osaamistarpeiden muutoksesta sekä onko osaamistarpeiden muutokseen vastattu. Näiden kysymysten avulla selvitimme näkemystä siitä, millaiseen tarpeeseen moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu on Kelassa kehitetty ja onko tarpeeseen kyetty vastaamaan.

Esitimme kysymyksen toimeentulotuen siirron vaikutuksista seuraavalla alustuksella: *Kelan käsiteltäväksi siirtyi 1.1.2017 perustoimeentulotuki. Kunnat toimeenpaneuvat edelleen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla turvataan asiakkaan toimeentulo ja edistetään itsenäistä selviytymistä elämässä. Viimesijaisuus tarkoittaa tilannetta, jossa toimeentuloa ei pystytä hankkimaan työllä, muiden sosiaaliturvaetuuksien avulla tai muulla tavoin.*

Perustoimeentulotuen Kela –siirron myötä on huomattu, että osalle asiakkaista omien asioiden hoitaminen ilman tukea voi olla hankalaa. Perustoimeentulotukea hakevien asiakkaiden joukossa on ryhmiä, jotka hyötyisivät siitä, että heidät saataisiin ohjattua Kelan erityisen tuen tai kunnan sosiaalipalveluiden piiriin.

Toimeentulotuen siirron jälkeen kysyimme, koetaanko osaamistarpeiden muuttuneen toimeentulotukisiirron myötä. Selvitimme kysymyksellä sitä, millaisia vaatimuksia koetaan tällä hetkellä olevan osaamiselle ja miten ne ovat aiemmista osaamistarpeista muuttuneet. Toimeentulotuki kiistatta poikkeaa etuutena muista Kelan etuuksista ja on ollut perusteena moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämiselle, joten sen vaikutus osaamistarpeisiin oli opinnäytetyömme mielenkiinnon kohteena. Tietääksemme, miten palvelumuotojen kehittämisessä on onnistuttu, halusimme tietoa siitä millä tapaa työ Kelassa toimeentulotukisiirron myötä muuttui. Jatkokysymyksenä kysyimme, miten osaamistarpeet ovat muuttuneet.

Toimeentulotukisiirron lainvalmistelun tavoitteissa pyrittiin ”yhden luukun periaateeseen”, jossa asiakas saisi päätöksen ensisijaisesta etuudesta ja toimeentulotuesta kerralla. Asiakas saisi sekä ensisijaisen etuuden päätöksen että toimeentulotukipäätöksen ilman asiointia sosiaalitoimessa. Taustalla oli käsitys, jonka mukaan Kelalla on riittävät tiedot jo ennalta useimpien toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Tärkeitä toimeentulotuessa tarvittavia tietoja asiakkaan menoista ja omaisuudesta ei kuitenkaan useisiin ensisijaisiin etuuksiin tarvita, ja ne joudutaan toimeentulotuen käsittelyssä pyytämään. Lisäksi ensisijaisten etuuksien käsittelyajat ovat pääsääntöisesti pidempiä kuin toimeentulotuen lakisääteinen käsittelyaika. Perustoimeentulotuen ratkaisutyö Kelassa koetaan melko vaikeaksi; hakemukset ovat monimutkaisia, kokonaistilanteen kartoitus on vaativaa ja yhteydenpito asiakkaisiin ja yhteistyökumppaneihin vie aikaa. Perustoimeentulotuen ratkaisutyö ei vastaa sitä, mitä siirron valmisteluvaiheessa ennakoitiin. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 25–29.)

Perustoimeentulotukisiirron vaikutukset Kelan palvelupisteiden toimintaan todetaan myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa koskien toimeentulotukisiirron lainvalmistelua. Raportissa todetaan Kelan palveluasiantuntijoilta kerätyn tiedon mukaisesti, että Kela -asioinneista 50 – 70 prosenttia

koskee toimeentulotukea. Toimeentulotuen asiakkaat tarvitsevat muita enemmän apua ja tukea hakemusten täytössä ja verkkoasiointinnissa. Vastapainoksi koetaan muiden etuuksien hakijoiden siirtyneen enemmän verkkoasiointiin. Palveluasiantuntijat kertovat myös pyrkivänsä työssä tukemaan asiakkaita omatoimisuuteen, mutta joidenkin asiakkaiden kohdalla tuen ja ohjauksen tarve samoissa asioissa on toistuvaa. Perustoimeentulotuki koettiin myös raportin tulosten mukaan monimutkaisena kokonaisvaltaista kartoitusta vaativana etuutena palveluasiantuntijoiden keskuudessa. Raportissa kuvataan Kelan asiointiin kehitettyjä uusia palvelumuotoja, ajanvarauspalvelua sekä palveluopastusta ja asiakkuusvastaavapalvelua. Asiakkuusvastaavapalvelun katsotaan olevan askel lähemmäs sosiaalitoimiston palvelua. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 31–32.)

4.2.1 Kelan työntekijät

Kelan työntekijöiden näkemykset perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksesta Kelassa tehtävään työhön, osaamistarpeiden muutoksista ja asiakkaiden erityisen tuen tarpeista olivat varsin yhtenäisiä (Taulukko 3).

Taulukko 3. Tiivistelmä haastateltavien näkemyksestä toimeentulotuen vaikutuksesta Kela-työhön sekä asiakkaiden erityisen tuen tarpeista.

	Toimeentulotuen siirron vaikutukset Kela-työhön	Työntekijöiden osaamistarpeiden muutokset	Oletko tunnistanut erityisen tuen tarpeita asiakkailla, millaisia?
Haastateltava 1	Asiakkaan kokonaistilanteen kartoitus tärkeämpää Työssä sosiaalityönomaisia piirteitä	Tarve tarkastella asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisemmin Asiakkaalle soittamisen kulttuuria on pitänyt vahvistaa	Kela-asioiden hoitamisen vaikeutta Arkisten asioiden hoitamisen vaikeutta Yhteistyökumppaneiden avun tarvetta
Haastateltava 2	Asiakaspalvelutilanteet erilaisia Myös ratkaisutyössä asiakkaan kokonaistilanteen kartoitus tärkeää	Tarve tarkastella asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisemmin Sosiaalityöntarpeen tunnistaminen pitää osata.	Kyvyttömyyttä hoitaa Kela-asioita Aloitekyvyttömyyttä Kielitaidottomuutta Nuorilla suunta elämässä hukassa
Haastateltava 3	Työn on haastavampaa Asiakkaan tilanteesta suurempi vastuu	Tarve tarkastella asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisemmin Työssä on sosiaalityön piirteitä Tarvitaan uskallusta kartoittaa asiakkaan tilannetta	Elämänhallinnassa puutteita Kyvyttömyyttä hoitaa Kela-asioita ja muita asioita Erityisesti nuorilla ja päihdeongelmaisilla tuen tarvetta
Haastateltava 4	Kuntoutuspuolella ei suurta muutosta, jo aiemmin ollut kokonaisvaltainen ote Yhteistyötä Kelan sisällä täytyy tehdä enemmän	Tarve tarkastella asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisemmin Vaihtoehtoja asiakkaan tilanteessa pitää osata arvioida laajasti.	Kelan kuntoutuksen tarve ja arvioitava onko vielä kykenevä siihen Tarvittaessa on mietittävä ohjaamista sosiaalitoimeen, jos asiakas ei tule pelkästään Kelan kuntoutuksen kautta autetuksi.
Haastateltava 5	Asiakkaan kokonaistilanteen kartoitus tärkeämpää Yhteistyö eri etuuksien välillä tärkeämpää	Ratkaisutyössä pitää tarkastella myös muita etuuksia enemmän Asiakaspalvelussa tarve neuvoa ja ohjata laajasti myös muihin palveluihin	Elämän hallinnan puutetta, joka aiheuttaa useita ongelmia Luku- ja kirjoitustaidottomuutta
Haastateltava 6	Tullut erilaista asiakas-kuntaa	Tarve tarkastella asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisemmin	Osaamattomuutta hoitaa asioita. Moniongelmaisuus lisääntynyt
Haastateltava 7	Tullut erilaista asiakas-kuntaa Tapa tehdä työtä on muuttunut kokonaisvaltaisemmaksi Asiakkaista saadaan enemmän tietoa toimeentulotuen kautta	Tarve tunnistaa mitkä asiat kuuluvat Kelaan ja mitkä kunnan sosiaalitoimeen Tarve tarkastella asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisemmin, voi olla haastavaa ilman sosiaalialan koulutusta.	Opiskelijoilla terveysongelmia

Jokainen vastaaja, taustasta tai työkokemuksesta tai tämänhetkisistä työtehtävistä huolimatta, vastasi perustoimeentulotuen siirron muuttaneen Kelassa tehtävää työtä. Kaksi vastaajaa kuvasi tilannetta siten, että vaikka heillä ei ensikäden tietoa toimeentulotukityöstä ole, niin näkemys on, että työ on muuttunut. Kolme vastaajaa kertoi työskennelleensä Kelassa vain perustoimeentulotuen aikana, joten heillä ei ollut näkemystä aiemmasta Kela -työstä. Kuitenkin he arvioivat sekä kollegoilta kuulemansa mukaan että yleisen kokemuksensa perusteella, että työ on muuttunut. Perustoimeentulotuen katsotaan tuoneen Kelaan uutta asiakas-kuntaa. Lisäksi perustoimeentulotuen myötä haastateltavien mielestä asiakkaiden ohjauksen tarve ja asiakkaiden elämäntilanteiden kokonaisvaltaisen kartoittamisen ja siihen perehtymisen tarve on lisääntynyt.

Etuustyön näkökulmasta vastauksissa haastatteluihimme todetaan tärkeiksi asioiksi ensisijaisten etuuksien hakemiseen ohjaamisen ja toimeentulotuen eriluonteisuuden muihin etuuksiin nähden. Kokonaisvaltainen näkemys on tarpeen myös etuustyössä. Toimeentulotuen nähdään siis eroavan muista Kelan etuuksista ja vaativan kokonaisvaltaisempaa otetta, sosiaalityön näkökulmaa. Myös toimeentulotuen asiakasryhmät koetaan erilaisiksi, kuin muiden Kela -etuuksien. Yksi vastaajista kuvaa tilannetta etuustyön näkökulmasta seuraavasti:

”siitä tuli niin monipuolinen ja laaja etuus ja se siirto ei muutenkaan esimerkiksi resurssien puolesta onnistunut. Tietysti ehkä toimintatapojenkaan puolesta täydellisesti niin käsittelijän näkökulmasta ei merkittävästi välttämättä muutu se työ, että jos ajatellaan muiden etuuksien käsittelijöitä, he edelleen tekevät sitä omaa työtänsä, mutta hekin joutuvat osittain varmasti totua huomioimaan jollain lailla.”

Yhteistyön tekeminen myös etuuksien välillä tuli esiin etuustyötä koskevissa vastauksissa. Kun pyrimme noudattamaan ”kerralla kuntoon” -periaatetta, tarvitaan yhdessä tekemistä ja muissa etuuksissa on jouduttu muuttamaan toimintatapoja toimeentulotuen ehdoilla. Asiakkaan tilanteen huomioiminen kokonaisvaltaisesti myös etuustyössä ja ensisijaisten etuuksien käsitteleminen ennen toimeentulotukea mainittiin, kuten myös sosiaalityön näkökulma etuustyössäkin.

Velvollisuus tunnistaa sosiaalityön tarve ja ohjata asiakasta muiden palveluiden piiriin on haastatteluidemme perusteella työntekijöiden keskuudessa ymmärretty

Kela -työssä ja sen koetaan muuttaneen työskentelyä sekä asiakaspalvelussa että etuustyössä. Vastuun asiakkaan tilanteesta koetaan lisääntyneen.

Osaamistarpeiden muutoksessa koskevassa kysymyksessä lähes kaikissa vastauksissa esiin nousivat kokonaisvaltaisuus, asiakkaan tarpeiden tunnistaminen ja laaja-alaisuus riippumatta vastaajan työroolista Kelassa. Pohdintaa herätti perustoimeentulotukisiirron vaikutus Kelan asiakaspalveluun ja asiakaspalvelutyöhön, koska asiakkuuksien koetaan muuttuneen siirron mukana. Asiakkailla tunnetaan olevan entistä haastavampia tilanteita, joihin puuttuminen asiakaspalvelussa on vaikeaa. Asiakkaita joudutaan myös muistuttamaan jatkuvasti omien asioiden hoitamisessa ja auttamaan ”kädestä pitäen”. Asiakkaiden kohtaamisessa voi korostua myös inhimillisyys ja uskallus kysyä heiltä henkilökohtaisiakin asioita palvelutilanteissa. Sosiaalityön tarpeen ilmoitusten tekeminen mainittiin, ilmoituksen tekemiseksi tulee herätä huoli asiakkaan tilanteesta ja sen tekemiseksi on keskusteltava asiakkaan kanssa asiasta. Sosiaalityön tarpeen ilmoituksen tekemiseksi vaaditaan, että työntekijä elämäntilannekartoituksella toteaa avun tarpeen.

Kelan velvollisuus on ohjata asiakkaita sosiaalityötä tarvitsevat henkilöt kunnan sosiaalityön piiriin. Perustoimeentulotukisiirron myötä tällä velvollisuudella on pyritty ehkäisemään pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkuuksien -toimeentulotuki-riippuvuuden- syntymistä, toistaiseksi tuloksetta. Kela ohjaa kuntiin myös asiakkaita, joilla ei ole sosiaalityön tarvetta, mutta ohjauksia myös jää tekemättä. Kela lähettää sähköisesti tiedot kuntaan asiakkaasta, jos etuuskäsittelijä tai palveluasiantuntija tunnistaa asiakkaan tilanteessa asioita, joihin asiakas tarvitsisi sosiaalityön palveluita. Ilmoitukset lähetetään myös aina alennettua perusosaa saaneista henkilöistä, alle 25 -vuotiaista työttömistä, jotka ovat saaneet 4 kuukautta toimeentulotukea, 25 vuotta täyttäneistä vuoden työttömyysetuutta saaneista sekä maahanmuuttajista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli kaksi kuukautta. Ilmoituksia on tehty 137 338 kappaletta vuonna 2018 ja 94 237 aikavälillä 1-9/2019. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 32–36.) Vuoden 2017 Sosiaalibarometrin vastauksissa kuvataan huolta siitä, että toimeentulotuen hakeminen tulisi pidemmälläkin tähtäimellä tapahtumaan kunnan avustuksella. Kelan jäykkyys harkintatilanteissa huoletti etenkin kuntien vastaajia (Näätänen, Londén & Peltosalmi 2017, 102.)

Eräs vastaajista pohti osaamistarpeiden muuttumista seuraavasti:

”minkälaisen roolin se Kela tässä tilanteessa ottaa, että onko tarvetta ja varmaan on tarvetta tunnistaa niitä tilanteita, missä se asiakas tarvitsee semmosta syvempää palvelua ja sitte että ketkä on niitä asiakkaita, jotka haluaa vain sen rahan. Et ku on niitäkin”.

Asiakkaat, jotka haluavat ”vain sen rahan” ovat olleet enemmistö ennen perustoimeentulokisiirtoa. Ja asiakkaiden, jotka tarvitsevat muuta apua, kuin taloudellisen avun, tilanne on usein haastavin perustoimeentulokisiirron jälkeen.

Lähes jokaisessa vastauksessa nousivat siis esiin samat teemat: asiakkaan tilanteen kokonaisvaltainen kartoitus, huolen tunnistaminen ja sosiaalityön ulottuvuus Kela -työssä. Erityisesti vastauksissa nousi esiin asiakaspalvelutyön muuttuminen haastavammaksi ja toimeentulotuen etuustyö. Vastauksissa ilmeni myös se, että toimeentulotuki vaikuttaa myös muiden etuuksien ratkaisutyöhön. Yhdessä vastauksessa asiakaspalvelutyöntekijä totesi pitkästä kokemuksesta huolimatta toimeentulotuen siirron yllättäneen asiakastilanteiden haastavuudella, vaatii harjoittelua osata kysyä hankalia kysymyksiä asiakkailta. Hän totesi, että koulutusta on ollut, mutta sitä voisi olla enemmänkin. Yksi etuustyötä tekevä pohti vastauksessaan myös, onko Kelan ja sosiaalitoimen roolit selkeästi määritelty: miten erotetaan asiakkaat, jotka haluavat vain rahan ja asiakkaat, jotka tarvitsevat muuta apua. Haastateltavamme vastauksessa tuli esille juuri sama pohdinta kuin useissa eri toimeentulotuen Kela-siirtoa käsittelevissä lähteissä:

”Haasteena taloudellisen huono-osaisuuden osalta Kelassa tehtävässä työssä on se, miten tunnistetaan ne asiakkaat, jotka ovat muunkin tuen kuin taloudellisen tuen tarpeessa.” (Saari 2017, 26).

”Haasteet koskevat niitä asiakkaita, joilla on muukin kuin vain taloudellisen tuen tarve.” (Rahkonen & Liukonen 2020, 22, 25-27).

Sosiaalibarometrissä 2016 perustoimeentulotuen Kela-siirtoon varauksella suhtautuvien joukossa oli myös sosiaalityöntekijän mielipide, jossa arvioitiin siirron olevan hyvä niille asiakkaille, jotka osaavat toimia ja ovat vain taloudellisen tuen tarpeessa, mutta pelkona oli, että Kelan työntekijät eivät osaa papereiden perusteella poimia syrjäytymisvaarassa olevia asiakkaita. Kyseisen sosiaalityöntekijän

mielipiteen mukaan ennakoivan otteen puute voi aiheuttaa korjaavaa työtä, joka aiheuttaa vain suurempia kustannuksia. Vastauksissa pohdittiin myös tarvetta yhteistyön tiivistämiselle eri toimijoiden kanssa. (Eronen ym. 2016, 19-21.)

Sosiaalibarometriin 2019 vastanneet sosiaalityöntekijät arvioivat Kelan sosiaalityön osaamisen riittämättömäksi. Kelan johdon ja toimihenkilöiden mielestä tilanne on parempi. Sosiaalibarometrissä esitetään ratkaisuksi erilaisia keinoja: suosituin keino Kelan johdon vastauksissa oli yhteistyön tiivistäminen sosiaalihuollon kanssa, Kelan toimihenkilöt kannattivat etuskäsittelijöiden kouluttamista. Sosiaalityöntekijät olivat sosiaalihuollon ammattilaisten Kelaan palkkaamisen kannalla. Kelan toimihenkilöt kannattivat myös selkeästi muita enemmän Kelan sisäisen ohjeistuksen kehittämistä sosiaalityön tarpeen arvioinnissa. Sosiaalityöntekijät ja Kelan työntekijät pohtivat vastauksissa sosiaalibarometriin myös sosiaalityön professiota ja sitä, tulisiko sosiaalialan koulutusta, esimerkiksi sosionomin koulutusta, vaatia Kelassa toimeentulotuen tehtävissä työskenteleviltä. (Eronen ym. 2019, 98-101.)

Aiemmin asiakkaat on ohjattu toimeentulon vaikeuksissa tai sosiaalisissa ongelmassa Kelan asiakaspalvelusta ja etuustyöstä sosiaalitoimeen. Asiakasta on neuvottu ottamaan yhteys kunnan sosiaalitoimeen, eikä tilanteita ole hoidettu ”saattaen” vaan oletuksella, että asiakas tarpeen tullen ottaa itse yhteyden sosiaalitoimeen. Useimmat hankalissa tilanteissa olevat asiakkaat olivat jo valmiiksi sosiaalityön asiakkaita, akuutissa kriisissä oleville ohjaus saattoi riittää, koska he saivat tarvittavan palvelun tai avun ottamalla yhteyden sosiaalitoimeen. Perustoimeentulotuen Kela -siirron myötä asiakkaiden haastavien elämäntilanteiden kartoittamisen ensivaihe on siirtynyt myös Kelaan. Yksi haastateltavamme kommentoi tilannetta näin:

”No justiin aattelis jotenkin juuri sitä sosiaalityön puolta, vaikka mejän ei tarvi sitä Kelassa juuri tehä, mutta tiedän, että nyt pitää kartottaa ja kauheen laajasti nähä sitä asiakkaan tarpeita, että varmasti se on semmonen, jota Kelassa joudutaan miettimään enemmän. Ja sitte just se huolen tunnistaminen siellä niin ku aiempaa enemmän ja just se kokonaistilanteen kartotus. Varmasti ne on muuttunu paljonki”.

Juuri ohjaaminen, tukeminen, tilanteiden tunnistaminen ja kokonaistilanteen karkeitus nousivat vahvasti vastauksissa perustoimeentulotuen siirron jälkeisiin haasteisiin.

Etuustyön eli ratkaisutyön haasteita myös tunnistettiin. Jatkuvan oppimisen tarve etuustyössä todettiin olevan välttämätöntä. Kaikissa ensisijaisissa etuuksissa ollaan jollain tapaa yhteistyössä toimeentulotuen kanssa. Yhdessä vastauksessa nousi esiin toimeentulotukea oman työnsä ohella ”kakkostekijänä” tekevien rooli. Muuttuvat ohjeistukset ja käytännöt ovat haasteellisia päätyönä toimeentulotukea tekeville, mutta erityisen haastavia ne voivat olla sellaiselle, joka tekevät etuutta toisen etuuden sivussa. Perustoimeentulotukityö vaatii vastaajan mukaan jatkuvaa uuden oppimista ja pysymistä ajan tasalla. Muissa, ensisijaisissa etuuksissa tulee seurata toimeentulotuen päätöksiä ja niiden käsittelemiseksi saadaan lisätietoa toimeentulotuen asiakirjoista ja päätöksistä.

”Pitää osata arvioida sitä kokonaisuutta ja niitä vaihtoehtoja tosi laajasti.”

4.2.2 Kelan esimiehet ja suunnittelija

Haastatteluiden perusteella Kelan esimiehillä ja suunnittelijalla oli samankaltainen näkemys toimeentulotuen siirron vaikutuksista Kela-työhön ja osaamistarpeiden muutoksesta kuin työntekijöillä. Esille tuli erityisesti asiakaspalveluun tulleet muutokset, joiden todettiin olevat varsin radikaaleja. Työn koettiin muuttuneen jopa aivan täysin siirtoa edeltävästä ajasta ja siitä erittäin kuvaava on asiakaspalvelun ryhmäpäällikön kommentti:

”Asiakaspalvelutyö muuttui tosi radikaalisti ja siitä ei ole jäljellä paljon, siitä mitä se oli ennen. Ja meidän työ on muuttunut tosi paljon sosiaalityötä painottavaksi työksi. Se on laaja-alaisempaa ja me joudutaan kantamaan vastuuta ihan eri tavalla ku mitä aikaisemmin.”

Tähän asiakaspalvelutyön radikaaliin muuttumiseen liittyen samainen ryhmäpäällikkö esitti huomion, että muutos on ollut hänen mielestään ehkä haastavinta niille Kelan työntekijöille, jotka ovat olleet Kelassa töissä jo paljon ennen toimeen-

tulotuen Kela-siirtoa. Hänen mielestään huomionarvoista on se, että he ovat aikanaan hakeutuneet ja heidät on aikanaan valittu tekemään aivan muuta työtä, jota nyt toimeentulotuen siirron myötä tekevät.

Suunnittelijan näkemys toimeentulotuen siirron aiheuttamista muutoksista Kela-työhön oli samankaltainen. Hän toi esille hyvin tuntemuksensa, että toimeentulotukityö on muuttanut Kelaa hyvin kokonaisvaltaisesti. Hänen tuntumansa mukaan toimeentulotuki on muuttanut ilman muuta asiakaspalvelutyötä, mutta myös etuuskäsittelyä ja jopa it-puoltakin. Hän esitti muutoksen syinä erityisesti toimeentulotuen myötä tullutta kokonaan uutta asiakaskuntaa, joilla on erilaiset tarpeet kuin asiakkailta ennen toimeentulotuen siirtoa ja lisääntyntä kumppanuustyötä. Osaamistarpeiden muutokseen liittyen hän vastasi samoilla linjoilla kuin työntekijätkin, että asiakkaan tilanteen kokonaisvaltainen ymmärtäminen ja hallinta ovat toimeentulotuen siirron myötä korostuneet. Lisäksi hän tunnisti osaamistarpeisiin vaikuttavan kokonaan uuden etuuden opettelemisen lisäksi toimeentulotuen harkinnanvaraisuuden ja sen, että toimeentulotuki on tuonut kokonaan uuden erityistä tukea tarvitsevan asiakasryhmän, jonka palveleminen on uudenlaista.

Toimeentulotuen tiimipäällikkönä toimivalla esimiehellä on pitkä kokemus myös kunnan sosiaalitoimen työstä ja se tuli selvästi hänen vastauksessaan esille. Hänen mielestään Kelan työntekijöille ja esimiehille ”myytiin” aivan eri etuus kuin mitä todellisuudessa saatiin. Hänen tuntumansa mukaan siirtoon suhtauduttiin ja se markkinoitiin Kelassa niin, että perustoimeentulotuki on etuus siinä missä muutkin Kelassa jo ennestään olleet etuudet. Hän oli sitä mieltä, että etuuden sosiaalihuollollisuus ei riittävällä tavalla tullut esille tai sitä ei riittävällä tavalla ymmärretty. Hänen mielestään Kelassa on vahvaa ja hyvää etuusajattelua ja -tekemistä, mutta perustoimeentulotuen siirron osalta Kelan perinteinen etuusajattelu painottui liikaa. Tiimipäällikkö korosti erityisesti sitä, että perustoimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen ja sosiaalihuollollinen etuus, joka on tarveharkintainen. Hän muistutti, että etuuteen liittyy paljon harkintaa ja asiakkaiden yksilöllisten olosuhteiden selvittämistä. Hänen arvioi, että Kelassa työntekijöillä asiakaspalvelussa ja etuustyössä eikä esimiehilläkään ollut riittäviä valmiuksia ja osaamista kohdata niitä asioita, joita toimeentulotuki toi tullessaan. Osaamistarpeista kysyttäessä hän totesi yhtenä haasteena koulutusohjan, joka on Kelassa suurelta osin kaupallista. Hän muistutti, että toimeentulotuessa on lakiin perustuvaa

harkintaa ja olosuhteiden selvittämismotivaatiota ja että sen vuoksi osaamiseksi ei riitä pelkästään laskutaito tai kyky lukea ohjeita. Hän vahvasti toi esille näkemystään, että toimeentulotukeen liittyy kyky kohdata asiakas, selvittää asiakkaan olosuhteita ja mahdollisia riskejä, selvittää ensisijaisia etuuksia ja ymmärtää miksi niitä selvitetään ja ymmärtää asiakkaan kokonaistilanteen selvittäminen yli oman etuusrajan. Jonkinlainen sosiaalialan koulutus tuo hänen mukaansa koulutuksen puolesta osaamista ja tukea edellä mainittuihin sosiaalisten asioiden selvittelyyn. Hän myös korosti, että pitäisi ymmärtää, että silloin kun asiakas on Kelassa, Kelassa hänen suhteensa pitää tehdä kaikki voitava. Hänen mukaansa ajattelu ei saa olla sellaista, että sysätään asiakas kuntaan selvittelemään tilannettaan. Tällä hän ei tarkoittanut sitä, että asiakasta ei ohjattaisi kuntaan, vaan että asiakas myös Kelassa kohdattaisiin kokonaisvaltaisesti.

Perustoimeentulotuen Kela -siirtoa analysoivassa selvityksessä Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit todetaan, että siirron valmistelussa Kelassa olevat tiedot toimeentulotuesta ja toimeentulotukiasiakkuuksista olivat vajavaiset. Kelan asenne siirtoon oli koko ajan optimistinen ja se koettiin sopivaksi muuhun etuustoimintaan. Selvityksessä todetaan, että valmistelusta puuttui näkemys toimeentulotuen luonteesta. Lainvalmistelussa Kela käsitteli asiaa etuuden siirtona ja toimeentulotuen sosiaalihuollollinen ulottuvuus jäi huomioimatta. Lainvalmistelu oli kiireinen, ja kehysriihessä kuvattu ei-tarveharkintainen laskennallinen etuus ei ollutkaan se, joka siirrettiin. Jos siirron valmistelussa olisi lähdetty liikkeelle samasta näkemyksestä sosiaalihuollollisesta etuudesta, Kelalle se olisi tarkoittanut työkäytäntöjen ja tietojärjestelmien uudelleenarviointia ja osamisen päivittämistä. Siirtoa oli perusteltu Kelan tehokkaalla sosiaaliturvan toimeenpanokoneistolla, mutta sosiaalihuollollinen uudistus vaatisi muutakin. (Heinonen & Laatu 2020, 79–82.)

”Kun se asiakas on meillä, niin se on meillä. On turha puhua, että on sosiaalihuollollisia tarpeita ja pitää mennä kuntaan selvittämään, asiakas on meillä, niin meillä pitää olla osaamista, että me hoksataan ne riskit ja hoksataan ne mahdolliset huolet sieltä ja osataan myös tehdä semmonen päätös, joka on kohtuullinen.” ja oikeudenmukainen ihmiselle siinä olosuhteessa, minkä hän meille on ilmoittanut.”

Kuntoutuspainotteiden ryhmän ryhmäpäällikkö oli myös samoilla linjoilla muiden haastateltavien kanssa toimeentulotuen siirron aiheuttamista muutoksista Kelatyöhön. Myös hänen mukaansa Kelassa tehtävä työ on muuttunut niin etuus- kuin asiakaspalvelutyössä. Hän vielä totesi, että kaikkien työn olisi pitänyt muuttua toimeentulotuen siirron myötä ja että tämä työ on Kelassa vielä kesken. Hän täsmensi, että muissa etuuksissa kuin toimeentulotuessa toimeentulotuen näkökulman huomioimisen opettelu on vielä vaiheessa ja että eri etuuksissa opettelussa ollaan eri vaiheissa. Tällä hän toi esille ymmärryksensä siitä, että toimeentulotuen olemassaolon pitäisi tuoda Kelan kaikkeen työhön kokonaisvaltaisen otteen asiakkaan tilanteesta niin, että asiakkaan avun- ja tuentarpeet tulisivat tunnistetuiksi. Osaamistarpeiden muutos hänen mukaansa liittyy nimen omaa kykyyn arvioida kokonaistilannetta ja asiakkaan elämäntilannetta syvemmällä tasolla kuin ennen.

4.3 Näkemykset erityisen tuen palveluista

Kysyimme Kelan työntekijöiltä ovatko he tunnistaneet asiakkailla erityisen tuen tarpeita ja millaisia tarpeita he ovat tunnistaneet. Lisäksi kysyimme työntekijöiltä heidän tietämyksestään moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta. Kelan esimiehiltä ja suunnittelijalta kysyimme pelkästään heidän tietojaan moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta, koska he eivät työskentele suoraan asiakaspalvelu- tai etuustyössä. Näillä kysymyksillä saimme vastauksia tutkimuskysymyksiimme: mihin tarpeisiin erityisen tuen palvelut on kehitetty ja onko tarpeisiin pystytty vastaamaan. Esimiehiltä kysyimme lisäksi kenen tulisi olla palvelumuodoista tietoisia ja miten tietoisuutta tulisi lisätä. Ja sillä kysymyksellä puolestamme haimme vastauksia tutkimuskysymykseemme: miten moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua olisi syytä kehittää.

Sosiaalibarometri 2019 kartoitti kyselyyn vastanneiden Kelan johtajien, sosiaali-johtajien, TE -palveluiden johtajien ja sosiaalityöntekijöiden huolia eri asiakasryhmien hyvinvoinnista omalla alueellaan. Vastauksissa kaikkien vastaajaryhmien suurin huoli kohdentui tukea tarvitseviin nuoriin. Suurta huolta herättivät myös

henkilöt, joiden elämäntilanteessa oli useita ongelmia, tukea tarvitsevat lapsiperheet, pitkäaikaistyöttömät, perusturvan varassa elävät sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujat. Erityisen huolen kohteeksi nostettiin henkilöt, joiden elämässä oli useita samanaikaisia ongelmia. Palvelujärjestelmän toimivuus ja saumattomat palveluketjut korostuvat vastaajien mukaan tämän ryhmän tilanteissa. Ratkaisuksi palvelutarpeiden täyttämiseksi vastaajat tarjosivat samansuuntaisia vastauksia. Joka viides vastaajista painotti monialaista tai moniammatillista palvelua ja yhtenäisen koordinoinnin tarvetta. (Eronen ym. 2019, 40–43.) Palvelujärjestelmissä tunnistetaan heikossa asemassa olevia asiakkaita aiempaa paremmin, mutta vastuunotto heidän tilanteestaan vaatisi sosiaalityön vahvistamista. Kohderyhmänä sosiaalityölle voi kuitenkin olla myös akuutin kriisin yllättäessä muitakin ryhmiä kuin perinteisesti marginaaliin kuuluvia. (Pohjola 2019, 328.)

Perustoimeentulotuen siirron jälkeen on selvitetty, löytyykö Kelasta riittävästi osaamista tunnistamaan sosiaalihuollon tarve. Kyselyt on tehty vuonna 2017 ja 2018 Kelassa etuus- ja palvelutoiminnassa työskenteleville. Kyselyyn vastanneista Pohjoisen vakuutuspiirin työntekijöistä 69 prosenttia oli vastannut, että asiakkaiden sosiaalihuollon tarpeen tunnistaminen on helppoa. Kelan toimistoissa työskentelevien Pohjoisen asiakkuusyksikön työntekijöiden vastaus poikkesi: heistä 38 prosenttia kertoo sosiaalihuollon tarpeen tunnistamisen olevan helppoa. Selvityksessä ei analysoida, mistä tämä voisi johtua, etuuskäsittelijöiden osalta todetaan, että heistä osa on siirtynyt sosiaalitoimesta Kelaan töihin, joka helpottaa tuen tarpeen tunnistamista. (Blomgren ym. 2020, 292–233.) Osittain vastaukset voivat johtua tiedon puutteesta aiheutuneesta epävarmuudesta.

4.3.1 Kelan työntekijät

Kysyimme työntekijöiltä, onko heillä kokemusta erilaisten erityisen tuen tarpeiden tunnistamisesta, ja jos on, millaisista. Vastaukset paljastivat, että erityisen tuen tarpeita tunnistetaan laajalti ja osataan nimetä myös asiakasryhmiä, jotka tarvitsevat erityisesti tukea Kela -asioissa. Erityisen tuen tarpeiden tunnistaminen ei riippunut vastaajan toimenkuvasta tai Kela -työkokemuksesta, vaan niitä osasi

nimetä jokainen. Vastausten näkökulma vaihteli hieman riippuen vastaajan työroolista.

Työntekijät nimesivät erityisen tuen tarpeessa oleviksi asiakasryhmiksi päihdeongelmaiset, nuoret sairastavat ja kuntoutuksen tarpeessa olevat, ilman suuntaa elämässä olevat nuoret, maahanmuuttajataustaiset ja yleisellä tasolla moniongelmaiset asiakkaat. Tulottomuus, huono itsetunto omien asioiden hoitamisessa, elämänhallinnan puute, luku- ja kirjoitustaidon puute mainittiin myös vastauksissa.

Asiakasvastuun ottaminen nousi haastatteluissa ongelmakohtaksi. Vastauksissa kävi ilmi, että ei ole selkeää, missä ja kenen tulee ottaa vastuu asiakkaan tilanteesta. Yksi haastateltava toteaa, että esimerkiksi terveydenhuollon piirissä olevien henkilöiden voidaan olettaa olevan jo sosiaalipalveluiden piirissä. Tietoa asiakkaan kuulumisesta jo sosiaalipalveluiden piiriin ei ole aina saatavilla. Haastatteluvastauksesta tuli ilmi se, että työntekijöille ei vaikuta olevan yksiselitteisesti selvää, milloin ilmoitus sosiaalityön tarpeesta kuntaan olisi syytä tehdä.

Yhdessä vastauksessa mainittiin sairastuneiden opiskelijoiden tilanne esimerkkinä mahdollisesta erityisen tuen tarpeesta. Etuuksien käsittelyssä voidaan nähdä monenlaisia tarpeita ja monia erilaisia terveydellisiä ongelmia, joista ei ole täyttä varmuutta onko asia hoidossa ja henkilö jo tarvitsemansa avun piirissä. Kuntoutusasiaa ratkaistessa tulee harkita ja tutkia, onko hakijan tilanne siinä pisteessä, että hän pystyy osallistumaan riittävällä tasolla kuntoutustoimiin ja sitoutumaan. Mikäli se ei käy tilanteessa ilmi, tulee asiakkaan sosiaalisen kuntoutuksen tai avun tarve selvittää. Nuorten tilanne nähtiin haastavana myös, jos elämässä ei ole suuntaa, tietoa opiskelusta tai vanhempien tukea.

Haastateltavat kokivat moniongelmaisuuksien ja elämänhallinnan ongelmien koe-taan lisääntyneen. Vastaajista useampi viittasi tähän problematiikkaan. Esimerkkinä mainittiin päihdeongelmat, joiden ohessa asiakkaalla ilmenee muita terveysongelmia, elämänhallinnan vaikeutta, lastensuojelun asiakkuutta, toistuvaa asioiden hoitamatta jättämistä, joka puolestaan voi johtaa esimerkiksi sähköjen katkeamiseen ja muuhun asumisen vaarantumiseen.

Asunnottomuus on suuri syrjäytymisriski ja tunnusmerkki huono-osaisuudelle. Asiakkaiden asumisen tukeminen on kriittistä myös Kelan näkökulmasta. Haastateltavien kuvaamat tilanteet olivat esimerkkejä huono-osaisuudesta, joka voi johtaa pitkäaikaiseenkin syrjäytymiseen. Näissä tilanteissa asiakas voi tarvita palveluja ja apuja useilta eri toimijoilta ja olla useiden erilaisten toimijoiden avun piirissä. Heikossa asemassa oleva henkilö voi olla vaikeaselkoisessa palvelujärjestelmässä vailla juuri itselleen sopivaa apua, kun haettavia etuuksia ja palveluita tarjoavat julkinen, yksityinen ja kolmas sektori. Niukkoja resursseja jaetaan yksityiskohtaisesti säännellen, jolloin elämäntilanteen monimutkaisuus voi aiheuttaa hallinnollisia ongelmia tulonsiirtojen ja palveluiden saamisessa. (Saari 2015.)

Tärkeänä asiakkaille erityisiä palvelun tarpeita aiheuttavana seikkana haastatteluissa mainittiin myös tulottomuus. Tulottomuudella vastauksessa tarkoitettiin tilannetta, jossa asiakkaalla ei ole oikeutta ensisijaisiin etuuksiin eikä hän ole palkkatyön piirissä tai ei ole mitään muutakaan veronalaista tuloa. Tulottomuuden esille nousu haastatteluissamme tukee tilastotietoa tulottomista perustoimeentulotuen saajista. Esimerkiksi marraskuussa 2019 perustoimeentulotuen saajakotitalouksista 25,7% oli sellaisia, joilla ei ole mitään veronalaista tuloa eli ovat tulottomia. (Kelan perustoimeentulotuen kuntatilastot 2019 2020). Lisäksi vaikeudet ensisijaisten etuuksien hakemisessa ja oman talouden hallinnassa saivat haastatteluissamme useamman maininnan, etenkin asiakaspalvelussa työskenteleviltä. Kela-asioiden hoitamisen kokee ilmeisen haastavaksi osa asiakkaista. Heitä ohjataan toimittamaan oikeat hakemukset ja tarvittavat liitteet, mutta siitä huolimatta asiointi ei suju välttämättä siten, että henkilö saisi hänelle kuuluvat etuudet ajallaan. Yhdessä vastauksessa asiakaspalvelussa työskentelevä henkilö totesi, että on ollut yllättävääkin, miten haastavaa asioiden hoitaminen osalle asiakkaista on ja kuinka he saattavat olla viikoittainkin yhteydessä Kelaan. Aina kyse ei ole taitojen puutteesta, vaan asiat vain jäävät jostain muusta syystä hoitamatta, totesi sama vastaaja.

Asiakkaan ohjaamisesta vastauksissa kerrottiin, että osaa asiakkaita täytyy muistutella Kela -asioista, osa voidaan ohjata ottamaan yhteyttä itse sosiaalitoimeen. Kelan työntekijän tulee omassa roolissaan osata arvioida asiakkaan voimavaroja ja kykyä hoitaa asiaa itse. Vastauksissa kuvattiin myös aloitekyvyttömyyttä sekä toistuvaa asioiden hoitamatta jättämistä. Yhdessä vastauksessa haastateltava

totesi, että taustalla voi olla tietämättömyys tai heikko itsetunto asioiden hoitamisessa. Myös arkisissa, jokapäiväisissä asioissa asiakkaiden tuen tarvetta tuli esille.

Neljä vastaajista kertoi, että tiedot Kelan moniammatillisesta palvelusta ovat pintapuoliset tai heikot. Osa oli saanut koulutuksena jonkinlaisen skype -tunnin, osa oli ainoastaan itse lukenut intranetistä palvelumuodosta. Osa sanoi suoraan asian olevan edelleen aika ”*hämärän peitossa*” tai ”*siitä on hyvin vähän kerrottu, ketkä sitä tekee ja mitä siellä tehdään*”. Kolme vastaajista oli asiasta enemmän tietoisia. Yksi kertoi, että aiemmin tiedot olivat vähäiset, mutta yhteistyön merkeissä moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun toimintatavat olivat tulleet tutummiksi. Kaksi vastaajaa kertoi, että tietävät miten palvelumuoto toimii. Muut esittivät olettamina muun muassa, että on olemassa moniammatillisen palvelun ryhmiä, joihin kuuluu eri etuuskista henkilöitä ja asiakkaan kokonaistilannetta katsotaan ”*parhain päin*”, mitä palvelua asiakkaalle voidaan tarjota ja miten ne saadaan toimimaan. Yhteistyötä etuusrajojen yli kuvattiin myös moniammatillisen palvelun toimintatavaksi. Yhden vastauksen pohdinnasta kävi ilmi, että tiedot moniammatillisesta palvelusta olivat hatarat, mutta silti vastaaja tunnisti yhteistyön tekemisen etuusrajojen yli kuuluvan palvelumuotoon.

”koen, että siinä tehdään paljon yhteistyötä voisko sanoa etuusrajojen yli. En tiedä onko tällasia ollut aiemmin, mutta on sellanen porukka, jossa voi yhdessä pohtia näitä asiakkaan tilannetta ja päätöksetkin saadaan asiakkaalle varmasti jouhevammin. En nyt osaa tarkemmin sanoa tähän, että mitä kaikkea käytännössä tekee, mutta itselle on tullut sellanen hyvä kuva, että siinä on sellaset asiantuntijat mukana joitten kanssa on ollut hyvä tehdä yhteistyötä yhteisten asiakkaitten kanssa”

Moniammatilliseen palveluun liitettiin siis yhteistyö etuusrajojen yli, yhteistyö asiakkuusvastaavapalvelun kanssa sekä yhteistyö sosiaalitoimeen. Kun asiakkaalla havaitaan olevan tilanne, jossa hän ei tule autetuksi pelkästään Kelan etuuspäätöksillä tai on useampia etuusasioita hoidettavana, vastaajat totesivat moniammatillisen palvelun voivan tulla kyseeseen. Vastaukset olivat melko pintapuolisen tuntuksia, esimerkiksi kerrottiin moniammatillisen palvelun olevan yhteydessä sosiaalitoimeen ja ”keskustelevan”. Kokonaisvaltainen näkökulma painottui useimmissa vastauksissa.

Asiakkuusvastaavapalvelu osattiin liittää kaikissa vastauksissa asiakaspalveluun ja monimutkaisiin asiakaspalvelutilanteisiin, vaikka kaikkien tiedot eivät siitäkään olleet kovin laajat. Asiakkuusvastaavapalvelusta tiedettiin, että siinä ei ole rajattu palvelun kohderyhmään kuuluvia asiakkaita ja että työhön sisältyy yhteistyötä myös Kelan ulkopuolelle yhteistyökumppaneihin. Yhdessä vastauksessa vastaaja kertoi saaneensa toimiston asiakkuusvastaavapalvelussa työskentelevältä henkilöltä infoa asiakkuusvastaavapalvelusta ja osasi kuvata palvelua seuraavasti: hoitavat nimenomaan näitä haasteellisimpien asiakkaiden Kela-asioita.

”Voisko sanoa jotenkin, että ihan niin ku käjestä pittäen ja varmistellaan, että sitten myös ne jatkot. Periaatteessa sillain, että se homma toimis ja hoituis ja että hänen hänelle kuuluvat etuudet tulee haettua ja liitteet tulee toimitettua.”

Yksi haastateltava oli saanut tietoa asiakkuusvastaavatyöstä oman tiimin asiakkuusvastaavatyössä työskentelevältä, ja kyseinen vastaaja koki omat tietonsa aiheesta hyviksi. Hän osasi myös mainita asiakkuusvastaavatyöhön kuuluvan Ohjaamo -työskentelyn. Toinen vastaaja työskenteli itse asiakkuusvastaavatyössä ja oli ollut alusta saakka mukana kehittämässä toimintaa. Yksi vastaaja totesi, että ei tiedä, mikä asiakkuusvastaavan rooli on, eikä osannut kuvata millaisia työtehtäviä asiakkuusvastaavapalveluun kuuluu. Hänkin kuitenkin kertoi, että tietää kyseessä olevan asiakaspalveluyksikköön kuuluva työnkuva.

Yhden vastaajan mukaan asiakkuusvastaavapalveluun ohjaututaan asiakaspalvelun ohjaamana. Muissa vastauksissa ei otettu kantaa siihen, miten henkilö päätyy asiakkuusvastaavapalveluun. Ohjautumisesta kuitenkin kerrottiin, että asiakaspalvelu tekisi arvion ja tavoitteena olisi ohjata asiakkaita, joilla on enemmän ja monimutkaisia etuusasioita. Vastaukset jakautuivat kuten moniammatillisen palvelunkin suhteen: mukana oli vastaajia, jotka olivat olleet kehittämässä toimintatapaa ja olivat sitä kautta hyvin tietoisia palvelumuodosta sekä sellaisia, jotka eivät olleet tietoisia siitä, mitä asiakkuusvastaavapalvelu sisältää. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Työntekijöiden käsitys erityisen tuen palveluiden sisällöstä ja tarkoituksesta.

Moniammatillinen palvelu	Asiakkuusvastaavapalvelu
yhteistyö etuusrajojen yli ja asiakkuusvastaavapalvelun kanssa kontakti sosiaalitoimeen kokonaistilanteen selvittäminen	asiakaspalvelu monimutkaisissa palvelutilanteissa asiakasryhmiä ei rajattu yhteistyö Kelan ulkopuolelle ja Kelan sisällä

Selvitimme haastatteluissa, ovatko vastaajat saaneet koulutusta moniammatillisesta palvelusta tai asiakkuusvastaavapalvelusta. Esitimme myös jatkokysymyksen, onko vastaajan mielestä koulutus ollut riittävää.

Moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta koulutusta vastasi saaneensa neljä henkilöä. Yksi oli mielestään saanut riittävästi koulutusta. Kaksi ei ollut saanut koulutusta moniammatillisesta palvelusta ja kaksi muuta vastaajaa ei ollut saanut koulutusta asiakkuusvastaavapalvelusta. Ne, jotka eivät olleet saaneet koulutusta moniammatillisesta palvelusta työskentelivät asiakkuusyksikössä ja ne, jotka eivät olleet saaneet koulutusta asiakkuusvastaavapalvelusta, työskentelivät vakuutuspiirissä.

Haastatellut kertoivat, että heidän mielestään koulutus moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun osalta ei ole ollut kaikilta osin riittävää. Yksi vastaajista vastasi suoraan, että ei ole saanut riittävää koulutusta, ja totesi vastauksessaankin, että muutakin opittavaa ja ajan tasalla pysyttävää on, mutta esimerkiksi yhteinen skype -tilaisuus olisi tarpeen. Moniammatillisen palvelun kohdalla hän kertoi, että käytännöntyön tasolla palvelun esittely olisi tarpeellista ja tieto siitä, ketä palvelussa työskentelee. Vastaaja kertoi, ettei saa ohjata asiakkaita moniammatilliseen palveluun tiedon puutteen vuoksi. Hän myös huomautti vastauksessaan, että asiakkuusvastaavapalvelusta olisi hyvä kouluttaa uusia tuloon tulevia työntekijöitä.

Yksi vastaaja kertoi, että on saanut molemmista palvelumuodoista esittelyn, mutta on jäänyt pohtimaan niiden eroja.

”Nää on tietysti sellasia yksittäisiä tilanteita ja niistä on varmaan vaikee antaa eikä tartte antaa mitään tarkkoja kriteereitä. Mutta on näistä puhuttu, että jos vaan on skarppina, niin pitäis kuitenkin erottaa, että mitä ohjata.”

Haastatteluiden perusteella voidaan päätellä, että uudet toimintatavat saadaan käyttöön ja tietoisuuteen parhaiten siten, että annettava koulutus on riittävää ja käytännönläheistä. Olisi hyvä esitellä ja kuvata palvelumuodot yhdessä siten, että myös niiden eroavaisuudet hahmottuvat. Toisen vastaajan mukaan hän ei ollut saanut varsinaista koulutusta:

”jos ajattelee asiakaspalvelutyöntekijöitä ylipäätänsä, niin ei oo sinne aina-kaan järjestetty”.

Sama vastaaja toi esille palvelumuotoihin liittyvän valtakunnallisen näkökulman, koska asiakaspalvelussa työskentelevät hoitavat myös Kelan valtakunnallista puhelinpalvelua. Haastetta hänen mukaansa tuovat palvelumuotoihin liittyvät eri alueiden erilaiset käytännöt ja asiakaskohderyhmät. Puhelinpalvelussa tunnistettujen erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden ohjaaminen palveluiden piiriin on vaikeaa. Samainen vastaaja totesi, että koulutusta palvelumuodoista ei ole ollut paljoa ja lisäkoulutusta tarvittaisiin. Vastaaja kertoi itse antaneensa tietoa asiakkuusvastaavapalvelusta omalle ryhmälleen.

Pohjoisessa vakuutuspiirissä työskentelevä pohti, miksi ja miten palvelumuotoja tarvitaan tai miksi niistä pitäisi olla enemmän tietoa. Hän kertoi saaneensa ihan riittävällä tasolla koulutusta aiheesta, mutta kohdisti kritiikkiä oman yksikkönsä työntekijöihin. Hän vastasi, että ongelma on tilanteissa ”käsittelypuolella” (etuustyössä). Käsittelijällä eli etuuden ratkaisijalla on vastuu huomata tilanteet, joissa ohjausta tai apua tarvitaan, mutta koska töitä tehdään usein rutiinilla ja kiireessä, voi ohjauksen tarve jäädä huomaamatta:

”mitä enemmän on nyt kiire ja käsittelyajat paukkuu, niitä sitä nopeamminhan niitä pyritään saamaan maailmalle. (päättöksiä).”

Toinen etuuskäsittelijä vastasi, että hän ei ole saanut minkäänlaista koulutusta asiakkuusvastaavapalvelusta. Hän kohdistaa palautetta toimintatapojen luomiseen yleisesti seuraavasti:

”tää on vähän sillai jännä, että tämmösiä uusia malleja tai toimintatapoja otetaan Kelassa käyttöön ja se on jonkun pienen ryhmän tehtävä, niin ku tämä mappikin esimerkiksi, että se on niin ku, että he on hyvin perillä ja hyvin syvällä siinä ja sit muut on silleen niin ku, että mikähän tää on tää mappi, että jo se ei oo sun jokapäiväistä työtä, niin se jää silleen tosi etäiseksi ja ehkä vähän unohtuuki. Se ei oo semmonen, että ku sää et sitä tee, että sää jokaisen asiakkaan kohalla miettisit, että onko tää nyt mappi tapaus vai ei. Sillä tavalle se jää semmoselle harmaalle alueelle.”

Hän painotti säännöllisen muistuttamisen tai koulutuksen roolia ja arvioi, että mikäli näitä toimintatapoja pidetään tärkeinä ja sellaisina, mihin Kela haluaa panostaa, tulisi niiden kehittämiseen osallistaa henkilöstöä laajemmin. Kehittämistyö ei saisi jäädä hänen mielestään pienen piirin tehtäväksi, vaan vähintään tietoa ja koulutusta, mielellään myös osallistumismahdollisuuksia, tulisi jakaa erityisen tuen palveluissa työskentelevän ryhmän ulkopuolelle.

Oma rooli ja tiimikavereiden roolit työtehtävissä vaikuttavat siihen, miten paljon tietoa oli saatu palvelumuodoista sitä itse etsimättä. Eräälle vastaajalle oli lisätietoa asiasta tuonut työkaveri, joka työskentelee palvelussa, eräs roolinsa vuoksi tunsi hyvin molemmat palvelumuodot. Tämä allekirjoittaa edellisen vastaajan väittämän siitä, että tiedon saanti ei asiasta ole tasaista. Myös eri ryhmissä tietoa oli jaettu eri tavoin. Osa oli saanut kasvotusten esittelyn asiasta, osa oli täysin sisäisen intranetin tiedotuksen tai uutisten varassa. Jatkuvan kehittämisen menetelmin käyttöön otetut palvelumuodot myös muuttuvat, joten annettu koulutus ei ole välttämättä pitkään ajantasaista.

Selvitimme ovatko haastateltavat ohjanneet asiakkaita moniammatilliseen palveluun tai asiakkuusvastaavapalveluun. Asiakkuusvastaavapalveluun oli ohjannut neljä vastaajista, moniammatilliseen palveluun yksi. Kolme vastaajaa ei ollut ohjannut asiakkaita kumpaakaan. Yksi vastaajista kertoi olleensa itse vastaanottavassa roolissa asiakkuusvastaavapalveluun, koska toimii itse asiakkuusvastavana. Hän kertoi, että yhtään asiakasehdotusta ei ole joutunut torjumaan. Hän oli

myös neuvonut muita työntekijöitä ohjaamaan asiakkuusvastaavalle. Yksi vastaajista oli ohjannut molempiin. Yksi vastaaja, joka oli ohjannut asiakkaita asiakkuusvastaavapalveluun, kertoi että moniammatilliseen palveluun ei ole ohjannut, koska ei tiedä miten se tapahtuisi. Hän kuitenkin arveli tarvittaessa asiakkuusvastaavan tekevän harkinnan, kuuluuko asiakas sinne vai moniammatilliseen palveluun. Yksi vastaajista oli saanut informaatiota moniammatillisesta palvelusta aivan vastikään ja koki, että asia oli jäänyt niin hyvin mieleen, että siitä voisi tehdä toimintatavan.

Kysyimme myös haastateltavilta millaisten syiden vuoksi he ovat ohjanneet asiakkaita moniammatillisen palvelun tai asiakkuusvastaavapalvelun piiriin. Molempiin palvelumuotoihin asiakkaita ohjannut kiteytti ohjauksen seuraavasti:

”ei oo nähtävissä, että mitkä ne palvelut asiakkaan kohdalla on, että onko niitä sosiaalitoimeen tai terveydenhuoltoon, että siellä on semmonen epäselvä tilanne, joka vaatii selvittelyä. Ja asiakkuusvastaavapalveluun oon ohjannu sillon, ku on nähtävillä, että asiakkaalla on jo tarvittavat palvelut, niin ku sosiaalihuolto, mutta siitä tulee jollain tavalla ilmi, että ne Kela-asiat ei syystä tai toisesta tahdo hoitua.”

Hän erotti palvelumuodot toisistaan sillä perusteella, ovatko asiakkaan kontaktit Kelan ulkoisiin palveluihin kunnossa. Mikäli asiakkaalla ei palveluita tietävästi ollut käytössä, hän ohjaisi asiakkaan moniammatilliseen palveluun ja Kela -asioiden hoitamisen takkuillessa ohjaisi asiakkaan asiakkuusvastaavapalveluun.

Asiakkuusvastaavapalveluun kahdesti ohjannut kertoi, että toisessa tapauksessa oli kyse maahanmuuttajataustaisesta perheestä, jossa oli epäselvyyttä Suomen sosiaaliturvaan kuulumisen suhteen ja muita etuusasioita selvitettävänä. Toisessa tapauksessa kyseessä oli tuen tarpeessa oleva lapsiperhe. Itse asiakkuusvastaavapalvelussa työskentelevä kertoi moniongelmaisuuksien olevan yleinen syy ohjaukselle. Yksi vastaaja kertoi, että luku- ja kirjoitustaidoton asiakas oli ohjattu asiakkuusvastaavapalveluun. Myös asiakkaat, joilla oli ollut äkillinen kriisi tai kiireellinen toimeentulotukiasia ja joista ei ole ollut Kelassa aiempaa tietoa, olivat olleet palvelumuotoihin ohjauksen tarpeessa. Yleinen elämänhallinnan puute oli myös vastaajan mukaan mahdollinen ohjauksen peruste.

Muidenkin etuuksien kuin toimeentulotuen ratkaisutyössä erityisen tuen tarpeita tunnustetaan ja on tarvetta tunnistaa. Yksi vastaajista kertoi pohtineensa kuntoutusetuuden sisäisessä neuvontatilanteessa kysyjän kanssa asiakkaan tarvetta erityiselle tuelle ja päädytty siihen, että moniammatillisen palvelun ohjaukseen voisi olla tarve. Vastaaja ei ollut itse tehnyt kuitenkaan ohjauksia. Kuntoutustyössä on vastaajan mukaan totuttu asiakkaiden kokonaisvaltaisempaan ohjaukseen jo ennen toimeentulotuen siirtoa Kelaan. Tällä kokemuksella vastaaja kertoo:

”on tullu semmonen tunne, että kyllä tää asia selviää niin ku näilläkin avuin.”

4.3.2 Kelan esimiehet ja suunnittelija

Selvitimme esimiesten ja suunnittelijan näkemyksiä ja tietämystä erityisen tuen palveluista samoilla kysymyksillä, kuin Kelan työntekijöiltä. Jokainen haastateltava kertoi tietävänsä palvelumuodoista, ja kysyimme myös tuntevatko vastaajat palvelumuotojen eroavaisuuksia. Selvitimme näin esimiesten näkemystä palvelumuodoista ja niiden kehittämisen perusteista. Koska osa työntekijöistä koki epävarmuutta suhteessa tietoihinsa palvelumuodoista, esitimme esimiehille kysymyksen ”kenen tulisi olla tietoisia palvelumuodoista”.

Asiakaspalvelun esimies kertoi, että tietämys asiakkuusvastaavatyöstä on kasvanut hänen siirtyessään mukaan toiminnan vetämiseen ja kertoo, että omassa palveluryhmässä työskentelee asiakkuusvastaavatyössä työskentelevä henkilö, jonka esimiehenä hän toimii. Ymmärrys asiakkuusvastaavatyön sisällöstä oli kasvanut, kun oli päässyt vetämään toimintaa ja seuraamaan sitä esimiehen asemasta käsin. Tämän kokemuksen kautta hän myös kuvasi, että tärkeää on tiedottaa palvelumuodon toteuttamisesta esimiehille, jotta nämä tuntevat työmuodot. Moniammatillisen palvelun hän kertoi olevan itselle etäisempi ja mainitsi eroavaisuuksina palvelumuotojen välillä niiden saatavuudessa ja raameissa. Tästä syystä hän huomautti yhteistyön olevan erittäin tärkeää palvelumuotojen välillä.

Haastattelemamme suunnittelija kuvasi palvelut osittain samaan tarpeeseen kehitetyiksi, kokeiluiden kautta syntyneiksi palvelumuodoiksi. Hän kertoi olleensa mukana asiakkuusvastaavatyön käynnistämässä Pohjoisessa asiakkuusyksikössä, joten myös hänellä oli lähikosketus palvelumuotoon tätä kautta. Pohjoisessa palvelua on pyritty tarjoamaan kaikille, jotka ovat tuen tarpeessa, myös korona -ajan ylitse ja usean asiakkuusvastaavatyössä työskentelevän voimin. Suunnittelija kertoi, että eri yksiköissä asiakkuusvastaavatoimintaa on lähdetty kokeilupohjalta toteuttamaan eri volyymillä, mutta Pohjoisessa asiakkuusyksikössä toimintaan on panostettu laajalti. Hän kertoi kokeilusta, jossa yhteistyö moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun välillä tiivistyy ja jota Pohjoinen asiakkuusyksikkö ja vakuutuspiiri toteuttavat yhdessä. Tarkoituksena on kokeilun kautta löytää yhteisiä keinoja ja malleja asiakkaiden auttamiseksi ja kumppanuustyön vahvistamiseksi.

Toimeentulotuen esimies kertoi kohdennetun matalan kynnyksen palvelun olevan tärkeää ja malli, jollaista hän on itsekin ideoinut. Moniammatillista palvelua esimies kuvasi palvelumuodoista syvemmäksi, jossa mukana on sosiaaliohjauksen piirteitä, asiakkuusvastaavapalvelua asiointia tukevaksi palveluksi. Hän huomautti, että palveluihin ja niiden sosiaalihuollollisuuteen liittyy ongelmallisuutta, koska ne eivät ole lakiin säädettyjä palvelumuotoja. Sosiaalihuoltolain vaatimus omasta vastuutyöntekijästä ei kosketa Kelaa eikä perustoimeentulotukityötä Kelassa, joten siltä osin palvelumuodoissa toimitaan *"harmaalla alueella"*. Hän nosti esille sen, että Kela on nähnyt asiakkaiden tarpeen, johon palvelumuodot on kehitetty.

Kuntoutusryhmän esimies kertoi omaavansa paljonkin tietoa moniammatillisesta palvelusta, koska toimii siinä vastuuesimiehenä. Palvelumuodot on kehitetty hänen mukaansa elämäntilanteessaan tukea tarvitseville asiakkaille, jotka tarvitsevat apua ja verkostojen luomista haastavan elämäntilanteen parantamiseksi. Hän kuvasi moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun sisällöt ja tavoitteet hyvin samankaltaisiksi ja kertoo, että eroja ei tarvitsisi ollakaan vaan palvelumuotoja voisi olla yksi ja yhtenäinen erityisen tuen tarpeessa oleville asiakkaille. Myös työparityöskentelyä ja Pohjoisen vakuutuspiirin moniammatillisen palvelun ja Pohjoisen asiakkuusyksikön asiakasvastaavapalvelun yhteistyötä esimies pitää hyvin onnistuneena.

Kysymykseen siitä, kenen tulisi olla palvelumuodoista tietoisia, saimme yksimielisiä vastauksia. Kaikkien vastaajien mukaan jokaisen Kelassa työskentelevän tulisi olla tietoisia palvelumuodoista. Asiakaspalvelun ryhmäpäällikkö totesi, että kyseessä ovat tulevaisuuden palvelumuodot, joista kaikkien tulee olla tietoisia. Suunnittelijan vastauksessa tuli huomioiduksi myös seuraavat toimijat asiakkuusyksikön ja etuuspalveluiden työntekijöiden lisäksi: tietoisia tulee olla myös Kelan koulutuspalveluissa sekä henkilöstöhallinnossa riittävien tukipalveluiden tuottamiseksi. Kuntoutusryhmän ryhmäpäällikön vastaus oli yksiselitteinen:

”Tähän on helppo vastata, ihan kaikkien”

Toimeentulotuen esimies vastasi kysymykseen pidemmän kautta kuvaamalla sitä, että Kelassa asiakkaan asiaa on hoidettu etuuslähtöisesti tähän saakka, ja isoa muutosta tarvittaisiin siirtyessä sektoriajattelusta pois. Asiakkaiden elämäntilanteiden kokonaisvaltainen tarkastelu tulisi hänen mukaansa olla osa jokaisen työtä ja työntekijöiden tulisi saada riittävä tuki siihen. Hän kuvasi tilannetta sellaiseksi, että asiakkaat ikään kuin *”valuvat”* toimeentulotukiasiakkuuksiin, vaikka se ei ole toimeentulotuen tarkoitus. Hän korosti asiakkuusvastuun ottamista ja kokonaisvaltaista näkemystä vahvasti. Asiakkaiden tilanteista voitaisiin ihanteellisessa tilanteessa ottaa vastuu jo ensisijaisten etuuksien ratkaisutyössä ja ohjata heitä sieltä eteenpäin. Tämä vaatii etuuskäsittelijältä näkemystä antamansa päätöksen vaikutuksista asiakkaan tilanteeseen.

Työntekijöiden haastatteluista kävi ilmi, että kaikilla tietoisuus palvelumuodoista ei vielä ollut vahva, joten selvitimme esimiehiltä ja suunnittelijalta, miten tietoisuutta palvelumuodoista tulisi tai voisi lisätä. Asiakaspalveluryhmän päällikkö vastasi konkreettisin toimin: palvelumuodot tulee saada mukaan arkityöhön, järjestää tietoisukuja ja luoda käytännön esimerkkejä asiakkaiden tilanteista. Palvelumuotojen sisältöjä tulisi hänen mukaansa avata kaikille tietoisuuden lisäämiseksi. Suunnittelija peräänkuulutti näkyvyyttä palvelumuodoille ja sekä virallista että epävirallista tietoisuuden lisäämistä kaikissa yhteyksissä. Tietoisuutta palvelumuodoista tulisi olla laajalti riippumatta toimenkuvasta, jotta asiakkaita saataisiin ohjattua palveluiden piiriin. Koulutusta ja palavereja, joissa palvelumuotoja käydään läpi, tulisi järjestää.

Toimeentulotuen esimies painotti vastauksessaan oppimista ja tiedon lisäämistä oman työn kautta, alhaalta ylöspäin. Keskustelu ja palaute hänen mielestään mahdollistavat oppimista ja tiedon lisäämistä, tiedon sitomista jo tuttuihin ilmiöihin. Työntekijöitä tulisi tukea oppimiseen ja antaa palautetta. Koulutustilaisuuksien pitäminen tai muistuttelu pariin kertaan ei välttämättä tuo palvelumuotoa lähemmäksi arjen työtä. Omaa ymmärrystä kunkin työstä ja sen vaikuttavuudesta tulisi kasvattaa. Haastattelemamme Pohjoisen vakuutuspiirin esimies totesi tietoisuuden vähäisyyden syyksi sen, että kyseessä ovat uudet palvelumuodot. Tietoisuutta voidaan hänen mielestään lisätä puhumalla palvelumuodoista, viemällä tietoa ryhmiin palvelumuodoissa työskentelevien toimesta. Palvelumuodoista tulee hänen mukaansa tiedottaa ja niistä tulee muistuttaa aika ajoin.

Esimiesten ja suunnittelijan haastatteluiden tulokset olivat yhteneväisiä työntekijöiden haastatteluiden kanssa. Myös esitetyt ehdotukset siitä, miten tietoisuutta toiminnasta tulisi kehittää, olivat samansuuntaisia työntekijöiden kanssa. Esimiesten ja suunnittelijan vastauksissa näkyi heidän roolinsa, vaikka ajatukset palvelumuodoista olivatkin keskenään samansuuntaisia. Vivahde-eroja vastauksiin toi vastaajan toimi ja lähinnä se, työskentelikö haastateltava vakuutuspiirin vai asiakkuusyksikön puolella. Tietoisuus oli selvästi parempaa asiakkuusyksikön ryhmäpäälliköllä ja suunnittelijalla asiakkuusvastaavapalvelusta ja vastaavasti vakuutuspiirin ryhmä- ja tiimipäälliköllä moniammatillisesta palvelusta.

4.3.3 Kuntien sosiaalitoimen edustajat

Kysyimme sähköpostitse tehtävällä haastattelulla kuntien edustajien tietoa erityisen tuen palveluista seuraavasti:

- Ovatko Kelan erityisen tuen palvelut, moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu, tuttuja? Mitä tiedät niistä?

Vastausten mukaan Kelan erityisen tuen palvelut tunnetaan kunnissa. Yhden kunnan aikuissosiaalityön vastauksessa mainittiin asiakkuusvastaavapalvelun työntekijä, joka hoitaa alueen asiakasyhteistyötä. Tämä vastaus kuvaa, miten pienehkössä kunnassa voi syntyä tiivistä yhteistyötä. Vastauksen mukaan kokemus yhteistyöstä oli hyvä ja tiedon välittyminen yhteistyökumppaneille sekä ”kopin ottaminen” asiakkaiden tilanteista on tarpeellista erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden palvelemisessa. Tässä vastauksessa ei mainittu moniammatillista palvelua lainkaan, vaan kuvattiin onnistunutta yhteistyötä asiakkuusvastaavapalvelun kanssa.

Myös toisen kunnan sosiaalityöstä saadussa vastauksessa kerrottiin, että moniammatillinen palvelu ei vielä ole kovin tuttu, koska se on vasta otettu käyttöön kunnan alueella. Käytännön työn pohjalta moniammatillisesta palvelusta ei vielä ole paljoa tietoa, mutta yhteistyöpalaverin pohjalta periaatteet olivat kuitenkin tulleet tutuksi ja ajatuksia mahdollisista tulevista asiakkuuksista oli jo herännyt. Myös tämä kunnan edustaja kuvasi asiakkuusvastaavapalvelun tutummaksi ja kertoi, että muutamalla omalla asiakkaalla on ”oma” työntekijä Kelassa ja yhteistyö on sujunut.

”On todella joustavaa, kun erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan asiassa on tiedossa henkilö, johon voi olla yhteydessä ja hoitaa asiakkaan asiaa yhdessä.”

4.4 Näkemykset kuntien kanssa tehtävästä yhteistyöstä ja moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämisestä

Luodaksemme ehdotuksia moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämiseksi pyysimme sekä työntekijöiden että esimiesten ja suunnittelijan haastattelussa ajatuksia palvelumuotojen kehittämisestä. Esimiesten ja suunnittelijan haastatteluissa kysyimme myös heidän näkemyksiään Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Tutkimuskysymystemme pohjalta opinnäytetyömme tarkoituksena oli selvittää, miten moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua tulisi kehittää. Kelan ja kuntien välinen yhteistyö on noussut oleelliseksi perustoimeentulotuen siirrossa, joten Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön esimiesten ja suunnittelijan näkemykset yhteistyöstä ovat tärkeitä toimeentulotukityön, moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämisessä.

Kysyimme Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä ja sen kehittämisestä myös valitsemiltamme kuntien sosiaalitoimen edustajilta. Heiltä emme erikseen kysyneet moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämisestä. Ajattelimme, että kuntien ja Kelan välinen yhteistyö antaisi vastauksia samalla myös moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämiseen, koska näihin palvelumuotoihin liittyy tiiviisti yhteistyö myös Kelan ulkopuolisiin kumppaneihin.

4.4.1 Kelan työntekijät

Kysyimme haastateltavilta, miten he kehittäisivät moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua. Pyrimme luomaan haastattelukysymyksistä sellaisia, että ne sopivat jokaiselle vastaajalle eikä kohdennettuja kysymyksiä olisi lainkaan. Osa vastaajista totesikin heti alkuun tämän kysymyksen kohdalla, että hankala vastata, kun ei ole ollut mukana näissä työskentelytavoissa, mutta siitä huolimatta pohdinnan jälkeen ideoita tuli.

Päällimmäisenä vastauksissa nousi esille tiedon lisääminen ja yhteistyön varmistaminen Kelan sisällä ja sosiaalitoimen suuntaan. Vastauksista selvästi erottui ymmärrys siitä, että organisaation sisällä on syytä olla vahva yhtenäinen tieto toimintatavoista, jotta työskentely on sujuvaa. Lisäksi kehittämisajatuksiin liittyen haastateltavien vastauksista välittyi halu toimia asiakkaan parhaaksi. Seuraavat vastaukset kiteyttävät hyvin työntekijöiden näkemykset kehittämistarpeista:

”tulis tutuksi enemmän kaikille muillekin työntekijöille, jotta me osattais ohjata ihmisiä oikeitten palvelujen piiriin.”

”Ehkä enemmän sellasta, että me tiettäis me muut tarkemmin mistä siinä on kyse, että me tiettäis missä tilanteessa me tarkalleen ottaen voitaisiin sitten asiakkaille ehotella”

Lisäksi yhdestä kehitysajatuksiin liittyvästä vastauksesta tuli esille toive, että tietoa pitäisi jakaa yhtä lailla sekä asiakaspalvelussa että etuustyössä työskenteleville. Vastaus tuki myös haastatteluista jo aiemmin esille nousutta seikkaa, että tiedot moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta riippuvat siitä, työskenteleekö asiakaspalvelussa vai vakuutuspiirin puolella etuustyössä.

”kerrotais vielä paremmin ja selvemmin sinne niin ku jotka asiakaspalvelussa työskentelee tai etuuspuolella. Että se ois niin ku sisäisesti vielä paremmin ja laajemmin selvillä, että mitä nää palvelut on ja millon niihin kannattaa ohjata. Se ois semmoinen kehittämisen paikka.”

Yksi haastateltavista puolestaan toi erityisen vahvasti esille talon sisäisen yhteistyön ja yhteisymmärryksen merkityksen asiakkaan asioiden hoitamisessa:

”yhteistyön varmistaminen, että vietäis asioita samaan suuntaan ja voiko olla esimerkiksi semmonen tilanne, että joku asiakas tarttis sekä mappi että asiakkuusvastaavapalvelua, ehkä voi. Tai sitte, että sille riittää jompikumpi, mutta kuitenkin, että vietäis sitä asiakkaan asiaa niin ku sammaan suuntaa ja sillä tavalla niin ku yhteistyössä.”

Samainen haastateltava myös totesi, että tulee olla tarkkana Kelan sisällä, ettei päällekkäistä työtä tehtäisi ja sekä etuustyössä että asiakaspalvelussa tutustutaisiin huolella asiakkaan muiden töiden tietoihin. Tällä ajatuksella asiakkaan asi-

akkuus hoituisi sujuvasti prosessin alusta loppuun ilman turhaa työtä. Haastateltava toi tässä myös esille asiakkaan kokonaistilanteen kartoittamisen tärkeyden, joka nostettiin voimakkaasti esille myös Kelassa tehtävään toimeentulotukityöhön liittyen. On tärkeää etuuspäätöksen saamiseksi ajallaan, että oikeat liitteet on saatu pyydettyä ja toimitettua, lisäksi tavoitteena on, ettei turhia selvityksiä pyydettäisi. Toisaalta olisi myös tärkeää, mitä syvemmälle asiakkaan ohjaukseen mennään, että Kelassa ja esimerkiksi sosiaalitoimessa tavoitteet asiakkaan tilanteen hoitamiseksi ovat samansuuntaiset.

Vastauksissa edelleen moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämiseksi yhteistyön lisäksi painottui vastuun jakaminen ja roolien selkeyttäminen, mitä sosiaalitoimelle kuuluu ja mitä Kelaan.

”Tärkeintä olis varmaan just ensin, että olis hyvin selkeetä, että mitä tehdään Kelassa ja mitä sosiaalitoimen puolella. Ja sitte se, että jotenkin kuitenkin se, että kuinka suuri rooli me siinä ylipäätänsä voidaan ottaa.”

Edeltävässä vastauksessa tuli hyvin esille haaste, joka tällä hetkellä liittyy toimeentulotukityöhön eli toimeentulotukea hoidetaan kahdessa eri organisaatiossa, Kelassa ja kunnissa. Työntekijöiden voi olla vaikeaa tunnistaa missä kulkee raja Kelassa tehtävän työn ja kunnissa tehtävän työn välillä. Haaste liittyy jo aiemmin todettuun seikkaan, että perustoimeentulotuki on taloudellinen tuki, mutta jonka kautta on mahdollista ja jonka kautta on tärkeää tunnistaa muutkin tuen tarpeet asiakkaan tilanteessa ja osata jatko-ohjata asiakas tarvittaessa eteenpäin.

Jatkuva kehittäminen mainittiin myös tärkeänä molemmissa palveluissa. Yksivastaaja toteaa, miten asiakkaiden erityisen tuen tarpeet ja yhteiskunnan ja Kelan tarpeet muuttuvat jatkuvasti. Vastaaja nosti esille tärkeän seikan palveluiden ja ylipäänsä Kela -työn kehittämisestä, Kelan tulee olla ajan tasalla siinä, mitä yhteiskunnassa tapahtuu ja kehitettävä työtä sen mukaisesti. Lainsäädännön kehittäminen on hidaskäyttöprosessi lähtökohtaisesti, mutta jatkuvan kehittämisen mallilla suunniteltuja palvelumuotoja voidaan kehittää nopeammalla aikataululla vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Tällaiseen suuntaan uusilla toimilla ollaan pyrkimässäkin.

Vastaaja myös pohti, että palvelumuotoihin tulisi panostaa kunnolla, mikäli niiden kehittäminen on Kelan intressissä, jotta ne eivät jäisi vajaakäytölle. Tämä tarkoittaisi tietysti myös tiedon lisäämistä palvelumuodoista jokaiselle Kelan työntekijälle. Vastauksesta oli myös tunnistettavissa huoli siitä, että ovatko kaikki asiakkaat samanarvoisessa asemassa erityispalveluiden piiriin pääsemisen suhteen. Ei saisi olla niin, että on sattuman kauppaa, kenen työntekijän seulan läpi asiakkaan etuusasia käsitellään ja sattuuko asiakkaan kohdalle työntekijä, joka on eri palvelumuodoista tietoinen. Lisäksi tämän vastauksen kautta oli mahdollista tulkita tarvetta myös valtakunnalliselle toiminnalle. Tällä hetkellä moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua ei Kelassa vielä toteuteta valtakunnallisesti yhdenmukaisesti, vaan eri alueilla on oma toimintatapansa. Taulukkoon 5 kokosimme Kelan työntekijöiden näkemyksiä Kelan moniammatillisesta palvelusta sekä asiakkuusvastaavapalvelusta.

Taulukko 5. Koonti Kelan työntekijöiden näkemyksistä erityisen tuen palveluista.

Hyvää	Huonoa	Kehitettävää
<ul style="list-style-type: none"> • Asiakkaiden erityisten tilanteiden tunnistaminen • Tietoisuus työn sosiaalihuollollisesta alueesta • Palvelumudot koetaan tarpeellisiksi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kokemus epäselvyydestä asiakasvastuussa • Tiedon puute • Haasteet yksikkörajoista, alueellisuudesta ja palveluyksiköiden rajoista 	<ul style="list-style-type: none"> • Lisää koulutusta, mikäli halutaan pysyviä toimintatapoja • Ohjaaminen palvelumuotoihin vielä vähäistä • Kaikki mukaan palvelumuotojen kehittämiseen • Toimeentulotuesta näkemys kaikille • Selkeän ohjeistuksen luonti ohjaamiseen erityisen tuen palveluihin • Asiakkaiden tasa-arvoisuuden toteutuminen

4.4.2 Kelan esimiehet ja suunnittelija

Esitimme kysymyksen moniammatillisen palvelun, asiakkuusvastaavapalvelun ja toimeentulotukityön kehittämisestä sekä Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä esimiehille ja suunnittelijalle seuraavalla alustuksella:

Eduskunta halusi sisällyttää seuraavat lausumat vastaukseensa, jolla hyväksyivät toimeentulotuen uudistuksen (jonka seurauksena perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi):

”Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen kestoon ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.”

”Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.”

Asiakaspalvelun ryhmäpäällikkö vastasi yhteistyön kehittyneen vuodesta 2017. Yhteistyö on hänen mukaansa kehittynyt poissulkevasta paljon parempaan suuntaan, mutta ei ole vielä valmista. Hän oli sitä mieltä, että tällä hetkellä Kelassa ja kunnissa ollaan molemmin puolin tietoisempia toisen työstä ja toiminnasta, siitä millaista palvelua tarjotaan ja miten asiakkaita autetaan. Kela ja kunnat ovat hänen mielestään edelleen kuitenkin asiakkaan näkökulmasta kaksi eri ”luukku”:

”Meidän tulee olla saman katon alla. Asiakkaan ei tarvi olla selvillä siitä, että mikä on Kelan työrooli ja mikä sosiaalitoimen, vaan se on sellanen asia, joka me voidaan hoitaa siellä taustalla.”

Asiakaspalvelun ryhmäpäällikkö totesi, että Kelan ja kuntien roolit olisi tullut käydä läpi huolella jo perustoimeentulotuen siirtoa valmistellessa vuonna 2016, mutta se työ on edelleen kesken. Hyvänä ajatuksena hän pitäisi konkreettisesti toimimista saman katon alla asioinnin helpottamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi.

Suunnittelija totesi alkuun, ettei itse tee kumppanuustyötä, mutta hänen ymmärryksensä mukaan Kelan ja kuntien välinen yhteistyö vaihtelee. Hänen mukaansa käsitys kunnissa perustoimeentulotuen siirron onnistumisesta on vaihdellut, mikä on voinut vaikuttaa yhteistyön rakentamiseen. Toisaalla ollaan pitkällä yhteistyön rakentamisessa, toisaalla vasta alussa. Hän korosti henkilökohtaisia kontakteja Kelan ja kunnan välillä sekä yhteisen toiminnan rakentamista arjessa.

Toimeentulotuen esimies totesi, että toimeentulotukeen olisi tullut tehdä rakenteellisia uudistuksia ennen Kela -siirtoa. Hän sanoi, että perustoimeentulotukilain perusteet ”*väliaikainen, tarveharkintainen, lyhytaikainen*” eivät toteudu tällä hetkellä, ja syy siihen löytyy ensisijaisten etuuksien pienuudesta. Toimeentulotukea käytetään niiden täydentämiseen, ja tästä hän lähtisi sen kehittämässä. Myös toimeentulotuen ja palveluiden suhde tulisi ottaa tarkasteluun. Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä hän ei moittisi, kun huomioidaan millä välineillä sitä toteutetaan. Myös hän nosti esiin tietämättömyyden siitä, mitä yhteistyön toinen osapuoli tekee. Haasteita yhteistyöhön hänen mukaansa tuo se, että asiakkaiden tilanteen auttamiseksi voidaan tarvita nopeita toimia vähillä resursseilla. Yhteistyön kehittämisessä hän nostaisi asiakkaan keskiöön: yhteistyötä pitäisi voida tehdä räätälöidysti asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Hän totesi, että pohjoisessa (Pohjoisen vakuutuspiirin alueella) luottamusta ja yhteiseen suuntaan katsomista sosiaalitoimen ja Kelan välillä löytyy. Ongelmalliseksi hän koki, että mikäli Kelassa on erityisen tuen palvelu toiminnassa, tulisi sen toteuttamiseksi olla toimintavapaus ja resurssit.

Kuntoutuspainotteisen etuusryhmän päällikkö totesi, ettei ehkä ole oikea henkilö arvioimaan kuntayhteistyötä, mutta moniammatillisen palvelun onnistumiselle hyvä yhteistyö on välttämätöntä. Asiakkaan ollessa erityisen tuen tarpeessa ja tehtäessä verkostotyötä ja suunnitelmia asiakkaan kanssa, tulee yhteistyön toimia. Hän totesi yhteistyön lähtevän perusasioista: yhteystietojen vaihtamisesta

toimijoiden välillä ja tavoitettavissa olemisesta. Alueellisten lähtökohtien huomiointi yhteistyön kehittämisessä on hänen mukaansa oleellista.

Kysymykseemme palvelumuotojen kehittämisestä asiakaspalvelun ryhmäpäällikkö jatkoi edelliseen kysymykseen viitaten, että kuntayhteistyössä on pyritty saamaan toimijoita konkreettisesti saman katon alle jo toimeentulotukisiirron alusta. Yhdessä työskentely samoissa tiloissa helpottaisi yhteistyötä ja parantaisi luottamusta. Hän totesi asiakkuusvastaavapalvelun olevan kuntayhteistyössä edellä muita.

Haastattelumme suunnittelija nosti palveluiden kehittämisessä esiin asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen. Asiakkaan tulisi saada tarvitsemansa palvelu riippumatta asuinpaikasta. Hän pohti myös sitä pulmallisuutta, että erityisen tuen palveluita on kaksi erillistä, erinimistä palvelumuotoa. Yhteinen nimi selkiyttäisi tilannetta asiakkaalle ja yhteistyökumppaneille päin. Hän totesi, että tarve erityisen tuen palveluille on havaittu Kelassa ja palveluita lähdetty kehittämään etuuspalveluissa ja asiakkuuspalveluissa erillisinä. Palveluiden tasalaatuisuuteen pyrkiminen ja alueellinen tasa-arvoisuus ovat hänen mukaansa oleellisia teemoja niiden kehittämisessä. Hän tuumasi, että valtakunnallista yhtenäisyyttä ja organisaatorajat ylittävää yhtenäisyyttä tarvittaisiin palveluiden kehittämisessä.

Toimeentulotuen esimies otti vastauksessaan kantaa siihen, että asiakkaan tulisi aina olla palveluiden keskiössä. Jos asiakkaan asiat eivät etene tai niissä on jokin huolta herättävää, meidän tulisi aina pysähtyä ja ottaa asia tarkempaan tarkasteluun. Myös hän kommentoi Kelan yksiköitä ja yksikkörajoja ja toteaa, että hoidamme usein asioita mekaanisesti, kun asiakas tarvitsisi joustavampaa palvelua. Hän pohti etuustyön ja asiakaspalvelutyön kohtaamista, asiakasvastuu, palvelusta toiseen saattaen vaihtaminen ja yhteinen suunta eri palveluissa olisi tärkeää kehittämisessä. Myös erityisen tuen palveluihin asiakkaaksi pääsyn edellytyksiä hän kommentoi; asiakkuudelle ei tulisi olla esimerkiksi ikärajoja. Yhtenäisempää koordinoitua palveluihin ja niiden kehittämiseen hänen mielestään tarvitaan, ettei tehdä päällekkäistä työtä ja vastuu kehittämisestä olisi yhdellä taholla.

Toinen haastatelluista etuuspalveluiden esimiehistä totesi, että kehitettävää palvelumuodoissa on, työ on vasta alussa. Hän kuvasi, että toimintamallia ollaan rakentamassa ja tietoa etuustyöhön viemässä ja jalkauttamassa moniammatillisesta palvelusta. Hänen mukaansa oleellinen tehtävä tiedon viemisessä etuustyöhön on huolen heräämisen kirkastaminen: etuusratkaisua tehdessä tulisi tiedostaa, milloin huolen pitäisi herätä ja milloin tulisi osata toimia muutenkin kuin vain tehdä etuuspäätöksen ja laittaa etuuden maksuun asiakkaalle. Hän totesi, että kun kaikki asiakasryhmät on saatu moniammatillisen palvelun piiriin, tulisi toiminnalle saada resursseja lisää. Myös hän pitäisi mahdollisena visiona sitä, että palvelumuotoja ei olisi kahta erillistä, vaikka toimijat olisivat asiakkuusyksiköstä ja etuuspalveluista.

Esimiesten ja suunnittelijan vastauksista esiin nousevia tärkeitä teemoja olivat asiakkuusvastuu ja yhteisen suunnan löytäminen sekä yhteistyökumppanien - lähinnä kuntien- ja Kelan organisaatioyksiköiden välillä. Uudenlaisten erityisen tuen palveluiden tarve nähdään selkeästi ja käsitykset asiakkaiden tilanteista myötäilivät sitä käsitystä, joka työntekijöiden haastatteluista nousi esille.

4.4.3 Kuntien sosiaalityön asiantuntijat

Pyysimme kuntien sosiaalityöstä näkemyksiä Kelan ja kunnan yhteistyöstä seuraavalla alustuksella:

Eduskunta halusi sisällyttää seuraavat lausumat vastaukseensa, jolla hyväksyivät toimeentulotuen uudistuksen (jonka seurauksena perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi):

”Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen kestoon ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.”

”Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.”

Kysyimme sosiaalitoimen edustajilta:

Millä tavalla Kela ja kunta tekee yhteistyötä asiakkaiden asioissa?

Millaisena näet Kelan ja kuntien välisen yhteistyön? Onko se mielestäsi riittävää?

Jos ei, miten sitä olisi syytä kehittää?

Kelan ja kunnan yhteistyöstä saimme samansuuntaisia vastauksia, yhteydenpidon tavoista ja toimintatavoista huoli-ilmoituksissa. Sosiaalitoimen edustajat kertoivat asiakkaiden olevan kuntaan yhteydessä, jos Kelan antamassa toimeentulotuen päätöksessä on kysyttävää. Kunnista kerrottiin, että yhteydenpito Kelaan hoituu puhelimitse tai sähköpostilla. Sosiaalitoimi oli ollut myös yhteydessä suoraan asiakkuusvastaavapalvelun kautta Kelaan. Vastauksissa mainittiin myös huoli-ilmoitukset, joita Kela lähettää kuntaan. Sosiaalijohtaja kuvasi vastauksessaan, että kunnan ja Kelan välillä on tehty yhteistyötä jo pitkään ja kehitetyn toimintamallin ansiosta asiakkaiden oikeusturvan koetaan vain vahvistuneen entisestään Kela -siirron jälkeen. Yhteistyö on hänen mukaansa vahvistunut myös Kelan työntekijöiden läsnäololla Ohjaamo -toiminnassa ja muissa palveluissa.

Yksi vastanneista sosiaalityöntekijöistä totesi, että siirron alussa oli yhteistyöpalavereja, jotka olisivat hyödyllisiä edelleen. Hänen mukaansa tapaamiset esimerkiksi kerran vuodessa olisivat hyvä toimintatapa. Sosiaalijohtaja vastasi lyhyesti ja ytimekkäästi:

”Yhteistyötä on tehtävä säännöllisesti ja arvioitava sen toimivuutta monialaisesti.”

Yksi sosiaalityöntekijä vastasi yhteistyön kehittämiseen, että yleensä ottaen yhteistyö toimii ja asiakkaiden asiat saadaan hoidettua. Joissain tilanteissa yhteistyötä tarvittaisiin enemmän ja hänen mukaansa Kela tulkitsee asiakkaiden tilanteita osittain liian suoraviivaisesti eikä huomioi kokonaistilannetta tarpeeksi. Hän

kaipaisi joustavuutta Kelan toimintaan tietyissä tilanteissa. Vastaja ei eritellyt, mitä nämä tietyt tilanteet ovat.

Sosiaalityöntekijä kertoi, että asiakkaan kokonaistilannetta avaa eri tavalla tapaaminen kasvotusten kuin verkko- tai paperihakemuksen perusteella. Sosiaalityön näkökulma tavoitetaan vastauksen perusteella lähinnä siis asiakastapaamisessa. Vastaja jatkoi kertomalla, että toimintakäytännöissä on parantamisen varaa, koska kaikkia tuen tarpeessa olevia asiakkaita ei tavoiteta. Sosiaalityöstä voidaan tukea asiakasta menemällä paikan päälle sellaisen asiakkaan luokse, joka ei voi käyttää verkkoasiointia tai mennä Kelan palvelupisteelle asioimaan. Sosiaalitoimen edustaja kuitenkin huomautti, että tämä käytäntö ei palvele asiakkaan itsenäistä suoriutumista tai syrjäytymisen ehkäisyä. Hänen mukaansa monet asiakkaat kokevat Kelan puhelinasiointiin myös hankalaksi.

”Yhteistyön kehittämiseksi molemmilla puolin on varmasti tarvetta, mutta millä keinoilla, onkin oma kysymyksensä. Vaikka tt-tuki on viimesijainen etuus, sen tarpeessa on moni perhe ja asiakas, ja varsinkin nyt kun poikkeustilanne on vienyt monelta sen ainoankin tulonlähteen” päättää sosiaalitoimen työntekijä vastauksensa.

Yhteistyön kehittämiseen yksi vastanneista sosiaalityöntekijöistä totesi, että toiminnassa on asiakkaiden itsenäistä selviytymistä vaarantavia käytäntöjä. Toimeentulotukilaskelman ylijäämän vyöryttämisestä aiheutuu hänen mukaansa hankalia tilanteita, kun vyörytettävä tulo ei tosiasiallisesti ole asiakkaiden käytettävissä. Näissä tilanteissa vastaja käyttäisi harkintaa asiakkaan eduksi. Asiakkaan tilille maksettavaa toimeentulotukea menee kunnan käsityksen mukaan hukkaan, kun vuokraa tai sähkölaskuja ei makseta suoraan vaan summa menee asiakkaan tilille. Sosiaalityöntekijä näki asumisen turvaamisen olevan etusijalla, ja maksaisi kyseiset menot suoraan laskuttajille. Vastauksessa myös toivottiin, että asiakkaan menot huomioitaisiin laskelmalla niin, ettei asiointitarvetta useammalle luukulle tulisi.

Vastanneet sosiaalitoimen edustajat siis kokivat, että yhteistyötä ja yhteydenpitoa kunnan ja Kelan välillä tapahtuu, mutta aina on mahdollisuus kehittyä. Asiakkaan edun nimissä toimiminen ja sosiaalihuollollisuus tuli kuntien vastauksissa selkeästi esille.

4.5 Näkemykset koronasta

Opinnäytetyömme teko sijoittui hyvin poikkeukselliseen ajankohtaan, koronaviruspandemian aikaan. Viimeinen haastattelukysymyksemme sekä työntekijöille että esimiehille ja suunnittelijalle koskikin koronaviruspandemian aiheuttamaa poikkeustilannetta asiakkaiden näkökulmasta. Halusimme saada haastateltavien ajatuksia poikkeusolojen vaikutuksesta Kelan toimeentulotukiasiakkaisiin sekä moniammatillisen palvelun että asiakkuusvastaavapalvelun asiakkaisiin. Ajatuksenamme oli aiheen ajankohtaisuuden lisäksi saada lisätietoa tutkimuskysymykseemme, onko moniammatillisella palvelulla ja asiakkuusvastaavapalvelulla pysytty vastaamaan siihen tarpeeseen, johon ne on kehitetty. Mielenkiintomme kohdistui tässä poikkeusajassa juurikin siihen, miten Kelassa on huomioitu erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat ja miten poikkeusaika heihin mahdollisesti on vaikuttanut.

Maailmanlaajuisesti levinnyt virus aiheutti keväällä 2020 ennennäkemättömän uhkan terveydelle ja taloudelle. Palveluita suljettiin ja supistettiin. Suomen hallitus otti käyttöön rajoitustoimia poikkeuslain nojalla. Poikkeuslakien käyttöönotossa oli haastava arvioida niiden taloudellisia seurauksia, mutta vielä arvaamattomampia ovat poikkeusajan määräysten sosiaaliset seuraukset. 16.3.2020 Valtioneuvosto yhteistyössä Tasavallan presidentin kanssa päätti Suomessa vallitsevan poikkeusolot, jotka edellyttävät valmiuslain, tartuntatautilain ja muun lainsäädännön mukaisten rajoitusten ja suositusten käyttöön ottamisen. Poikkeustoimina muun muassa oppilaitokset siirtyivät etäopetukseen, varhaiskasvatusta ja perusopetusta suositettiin rajoitettavaksi, rajattiin julkisia kokoontumisia, suljettiin kulttuuritoimintoja, suositettiin etätyötä ja kiellettiin laitosvierailuita. (Valtioneuvoston kanslia 2020).

Koronapandemian aiheuttamien linjausten tarkoitus oli suojata väestöä ja turvata talouden toimintaa sekä ehkäistä viruksen leviämistä, jotta terveydenhuollon kantokyky ei romahtaisi. Suositusten ja rajoitusten vuoksi eri palveluita siirrettiin etäyhteyksille ja digitaalisiksi. Ihmisten sosiaaliset kontaktit rajoituivat kokoontumisrajoitusten, oppilaitosten sulkemisen ja etäopetuksen, etätyön, lomautusten, työ- ja kokoontumispaikkojen sulkemisen ja vapaaehtoisen eristäytymisen vuoksi. (Eronen ym. 2020, 25–27.) Vaikutusten arvioiminen ja kuvaaminen on

edelleen haastavaa, vaikka rajoituksia on jo purettu. Kelan toiminnassa koronaviruspandemiaan varautuminen ja poikkeusolot vaikuttivat muun muassa seuraavasti:

- etuustoiminnan osalta useat lakimuutokset ja varautuminen työttömyysturvan, yleisen asumistuen, sairauspäivärahan ja toimeentulotuen ruuhkaantumiseen vaikuttivat laajalti työhön ja aiheuttivat resurssien siirtoja ja rekrytointeja
- suuri määrä työntekijöitä siirtyi kokonaan etätyöhön
- projekteja rajoitettiin ja esimerkiksi linjattiin, ettei moniammatilliseen palveluun voida ottaa uusia asiakkaita työtilanteen vuoksi.
- asiakaspalvelutoiminnassa jouduttiin pohtimaan asiakaspalvelutilojen tartuntariskejä, ja osa palvelupisteistä tarjosi palvelua vain ajanvarauksella
- palveluohjauksesta luovuttiin, ja puhelinajanvarauksen tarjoamista lisättiin. (Kela 2020)

Ennusteita luotiin muun muassa jopa 100 000 uuden toimeentulotuki- ja työttömyysturva-asiakkuuden syntymisestä.

Kuten muuallakin yhteiskunnassa, jaoimme yhteisen huolen moninaisista asioista: terveydestä, sosiaalisesta kysymyksestä rajoitusten, kasvavan työttömyyden, taloudellisten uhkien vuoksi. Kysyimmekin viimeisenä kysymyksenä haastattelussa seuraavaa:

Keväällä 2020 elämme poikkeusolojen keskellä covid-19 –pandemian vuoksi. Koetko sen vaikuttaneen Kelan perustoimeentulokiasiakkaiden, moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun asiakkaiden asemaan? Jos koet vaikuttaneen, niin miten?

4.5.1 Kelan työntekijät

Kelan työntekijät pohtivat haastatteluissa laajalti Kelan asiakkaiden asemaa koronaviruspandemian aiheuttamien rajoitustoimien keskellä, kuten toivoimme. Useassa vastauksessa puhuttiin yleisesti Kelan asiakaspalvelusta ja etuuspäätösten tekemisestä, mutta myös yleisellä tasolla riskeistä, joita koronapandemia toi asiakkaille tullessaan. Asiakaspalvelutoiminnan osalta useita vastaajia huolestutti palvelupisteiden sulkeminen tai aukioloaikojen rajaaminen. Myös koronapandemia-aikaa edeltävästä palvelusta kertoi yksi haastateltava huolensa:

”huolestuttaa monesti se, että varsinkin näitten perustoimeentulotukiasiakkaitten kohalla, että kuinka suppeaksi Kelan palvelu ja varsinkin asiakaspalvelu on mennyt, että toimistojen aukioloaikoja on rajoitettu, puhelimella ei oo päässy, toki nyttenhän on sitte päässy, kun on toimistot kiinni ja ihmiset vastatailee nuihin puheluihin. Mutta harvoin ne toimeentulotukiasiakkaat sitte, ne jotka sitä apua oikeesti tarvii, niin heillä ei oo välttämättä mahdollisuutta soittaa tai kykyä lähteä ettimään niitä puhelinumeroita.. menkää nettiin, tehkää verkossa, soittakaa, että sitte niin ku laitetaan toimistoja kiinni, supistetaan aukioloaikoja ja otetaan postilaatikoita pois toimistojen ulkopuolelta, lähettäkää postitse”

Sama vastaaja arveli lopuksi, että juuri kaikkein heikoimmassa asemassa olevat kärsivät myös korona-ajasta eniten.

Heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asioista toi ilmi myös toinen haastateltava vakavan huolensa. Hänen mielestään asiakkaiden on hankala asioida, kun aukioloaikoja rajoitetaan ja hänen näkemyksensä mukaan samat asiakkaat saattavat käydä asioimassa päivä toisensa jälkeen. Hänellä oli kokemusta, että vaikka asiakkaita neuvottaisiin ja ohjattaisiin, kaikki eivät silti näytä hallitsevan asiointia ja tarvitsevat muistuttelua ja ohjausta samoista asioista kerta toisensa jälkeen. Eräs haastateltavista toi esille hyvin konkreettisen ongelman, joka liittyi koronarajoituksiin. Hän kertoi, että asioiden hoito toimistolla kohtaa haasteita myös siksi, että palveluopastus ja asiakaspäätteiden käyttämisen ohjaaminen ovat turvavälien pitämisen vuoksi jääneet pois. Tämän vuoksi hänen mukaansa

asiakaspalvelussa yritetään ohjata asiakkaita esimerkiksi kääntämällä näyttöä asiakasta kohti ja näyttämällä asia siitä.

Useassa vastauksessa hyvänä puolena todettiin korona-aikaan liittyen puhelinpalvelun tavoitettavuuden paraneminen ja puhelinajanvarausaikojen lisääminen sekä se, että asiakkuusvastaavapalvelu toimii kuitenkin edelleen poikkeusoloissa vaikkakin osin erilaisena kuin ennen korona-aikaa. Yksi vastaajista ilmaisee erityisen huolensa nuorista asiakkaista:

”osa näistä asiakkaista on jonnekin kadonnut ja oon miettinyt, että missä vaiheessa ne taas tupsahtaa näkövälle, että nyt on sähköä poikki ja tämmöstä. Tää on koronasta johtuvaa, että osa asiakkaista on jäänyt nyt kokonaan pois. Tätä mietin ja kuinka se vaikuttaa, että kun ne asiat alkaa eskaloitumaan, että kuinka me voijaan vastata siihen avun tarpeeseen. Toivon mukaan hyvin.”

Tämä edellinen vastaus tiivistää erittäin hyvin koko yhteiskunnassamme vallitsevan huolen ja epävarmuuden siitä, miten pitkiä ja suuria seurauksia ja vaikutuksia korona aiheuttaa. Tässä vaiheessa ei ole vielä näköpiirissä koronaviruksen aiheuttaman uhan poistuminen. Elämme edelleen epävarmuudessa, kuinka pitkään tämä vielä jatkuu.

Nuorten asiakkaiden lisäksi mainittiin erityisesti lapsiperheiden tilanne yhdessä vastauksessa. Lasten ollessa kotona, kun varhaiskasvatusta on rajattu ja perusopetusta siirretty etäopetukseen, arki voi olla raskasta ja Kelaan voi tulla uusia asiakkaita myös sitä kautta. Yksi haastateltava totesi usean asiakkaan olevan ensin Kelaan yhteydessä ongelmatilanteissa, joten ohjausta sosiaalihuollon palveluiden piiriin tarvitaan erityisesti. Vastaaja kertoi myös itse ohjanneensa tällaisissa tilanteissa sosiaalihuoltoon. Myös toisessa vastauksessa kerrottiin, että uusia asiakkaita on Kelaan jo tullut. Sosiaalibarometrissä 2020 selvitettiin Kelan, TE-hallinnon ja sosiaalitoimen edustajien näkemyksiä ja kokemuksia koronapandemian vaikutuksista asiakkaiden tilanteisiin. Suurina huolenaiheina esiin nousivat lapsiperheet, tukea tarvitsevat nuoret sekä moniongelmaiset, pitkäaikaistyöttömät ja mielenterveyskuntoutujat. (Eronen ym. 2020, 66.) Tulokset ovat yhdenmukaisia saamiemme haastatteluvastausten kanssa, ja kaikissa vastaajajoukoissa

tunnistetaan riskiryhmiksi samat ryhmät. Kuten aiemmin on todettu, Kelassa työskentelevistä haastatteluistamme erityisen tuen tarpeessa oleviksi ryhmiksi nimettiin samoja ryhmiä, jotka sosiaalibarometrissä on nimetty.

Etuustoiminnan osalta vastauksissa mainitaan yllättävänkin hyvä työtilanne ja hyvät käsittelyajat. Toimeentulotuen pitkät päätökset ja kriisiajan ohjeistukset mainitaan myös asiakkaiden tilanteita tukevinä asioina. Yhdessä vastauksessa pohdittiin Nuotti -valmennusten viimeaikaista vähenemistä työnkuvassa ja syyksi vastaaja arveli, että toimeentulotuen kiireohjeiden mukaisesti voi jäädä asiakkaan tilanne sen osalta kartoittamatta, tarvitsisiko asiakas Kelan kuntoutuspalveluita. Näin ollen palveluiden tarpeessa oleva asiakas saattaa jäädä ilman tarpeellista kuntoutuspalvelua. Tässä huolesta tuli esille sama asia, joka toimeentulotuen Kela-siirtoonkin liittyen on noussut esille eli tunnistetaanko Kelassa asiakkaan muutkin kuin taloudellisen tuen tarpeet, onko siihen riittävää osaamista ja resursseja.

Yksi etuustyötä tekevä totesi korona-aikaan liittyen, että hakemuksissa ja yhteydenotoissa ei ole ollut haastatteluajanaan mennessä mitään poikkeavaa ja ennustaa, että parin kuukauden kuluessa haastatteluajankohdasta tullaan näkemään, mikä on tilanne niiden asiakkaiden kohdalla, jotka jäävät ilman erityistä tukea. Haastattelun toteutimme toukokuussa 2020. Hänen mielestään asiakkaiden toimeentulosta huolehtiminen mahdollisimman nopeilla ja pitkillä toimeentulotuki päätöksillä poikkeusaikana voi olla myös riskejä lisäävä. Toisaalta huolehditaan asiakkaan edun mukaisesti tehokkaasti hänelle kuuluva taloudellinen tuki, mutta toisaalta sitä kautta asiakkaan muut tarpeet voivat jäädä huomaamatta ja pahimmassa tapauksessa asiakas ajautuu entistä kauemmas muista palveluista. Tässäkin toimeentulotukeen liittyvässä pohdinnassa nousi esille sama huoli, kuin edeltävässä Nuotti-valmennukseen liittyvässä vastauksessa: tunnistetaanko asiakkaan tuen tarpeet riittävän kokonaisvaltaisesti.

4.5.2 Kelan esimiehet ja suunnittelija

Koronaviruksen aiheuttamasta poikkeusajasta Kelan esimiesten ja suunnittelijan näkemykset olivat varsin yhteneväiset työntekijöiden ajatuksiin nähden. Yhteneväinen ajatus heillä oli, että poikkeusolot vaikuttavat negatiivisesti eniten juuri kaikista heikoimmassa asemassa oleviin ja se, että palvelut erityistä tukea tarvitseville asiakkaille olisivat poikkeusaikoina ensiarvoisen tärkeitä. Lisäksi puhelinpalvelun hyvä saatavuus korona-aikana nousi samalla tavalla esille, kuin työntekijöidenkin haastatteluissa. Yhdessä haastattelussa pohdittiin, että koronan aiheuttama poikkeusaika on tuonut entistä selvemmin esille sen, että minkä vuoksi asiakkuusvastaavapalvelu on alun perinkin perustettu.

Moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun alueellinen eroavaisuus on tullut jo aiemmin haastatteluissa esille ja sen on koettu asettavan asiakkaat eriarvoiseen asemaan. Koronaviruspandemian seurauksena alueelliset erot ovat saattaneet jopa korostua. Yksi haastateltavista nosti esille, että Pohjoisen asiakkuusyksikön alueella tilanne on ollut ilmeisesti muuta Suomea parempi, koska koronasta huolimatta asiakkuusvastaavapalvelua on pystytty siellä tarjoamaan asiakkaille. Asiakkuusvastaavapalvelun osalta haastateltavalla oli sellainen käsitys, että muiden asiakkuusyksiköiden alueella asiakkuusvastaavapalvelua on jouduttu rajoittamaan tai laittamaan kokonaan tauolle. Moniammatillisen palvelun osalta kaikki haastateltavat toivat esille, että sen toimintaa on jouduttu rajoittamaan myös Pohjoisen vakuutuspiirin alueella, mitä ei pidetty hyvänä asiana. Yhteneväinen mielipide haastateltavilla vallitsi siitä, että erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelun rajoittaminen poikkeusaikana on kyseenalaista, koska juuri sellaisena aikana heikoimmassa asemassa olevat asiakkaat eniten tukea tarvitsisivat, kun peruspalveluita joudutaan muuttamaan ja supistamaan.

”kyllähän tää haastaa niissä kaikissa hankalimmissa elämäntilanteissa olevia entisestään. Tarkotan tällä sitä, että juuri tällasten koettelemusten aikana, tää palvelu ois erityisen tärkeää, että sitä pystyttäis tarjoamaan, koska se tarve on yleensä silloin suurempaa.”

Toimeentulotukiryhmän tiimipäällikkö sanoi erittäin suoraan toimeentulotukeen liittyvän huolensa korona-ajasta. Hänen mukaansa päätöksiä on tehty poikkeuksellisen kovalla tahdilla ja asiakkaille poikkeuksellisen pitkille ajoille kerrallaan. Hän sanoi tiedostavansa sen, että tavoite on ollut hyvä eli varmistaa poikkeusajana kaikille tarvisijoille taloudellinen tuki, mutta kääntöpuolena tehokkaalle tekemiselle hänen mukaansa on se, että päätöksiä on ”tehty miten sattuu” eli käytännöt etuustyössä ovat olleet monenkirjavia ja muut kuin taloudellisen tuen tarpeet ovat saattaneet jäädä tunnistamatta. Hänen mielestään kaikista heikoimmassa asemassa olevien tilanne on korona-aikana kurjistunut entisestään. Asiakkailta, myös heikoimmilla olevilta, odotetaan omatoimisuutta, aktiivisuutta ja verkkopalveluiden käyttöä, joka on tiimipäällikön mukaan tietyille asiakkaille mahdoton vaatimus. Hän totesi seuraavaa pitkäkestoisista päätöksistä:

”jos niitä viiden kuukauden päätöksiä tehdään, niin sitte ku kattoo niitä tiliotteita, niin kyllä niistä näkyy ku syksy alkaa tulemaan, niin ei ne kauheen kivan näköisiä ole. Rahat tuli ja meni.”

4.6 Yhteenveto tutkimustuloksista ja vaikuttavuuden arviointi

Opinnäytetyömme avulla pyrimme selvittämään vastaukset tutkimuskysymyksiimme:

- Mihin tarpeeseen moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu on kehitetty?
- Onko tarpeeseen pystytty vastaamaan?
- Miten palvelumuotoja olisi syytä kehittää?

Monitahoarviointiasetelman kautta hankimme tietoa kolmelta eri informanttiryhmältä lisätäksemme luotettavuutta ja vaikuttavuutta opinnäytetyöllemme, jotta saimme monipuolista näkökulmaa tutkimuskysymyksiimme. Tulokset eri infor-

manttiryhmiltä olivat varsin samankaltaisia keskenään ja tukevat teoreettisen viitekehityksen kanssa tosiaan. Perustoimeentulotuen siirrosta tehtyjen selvitysten ja raporttien tulokset vahvistavat opinnäytetyömme tuottamia tuloksia. Aineistonhankinnan eri vaiheissa arvioimme ja refleктоimme saatuja tuloksia suhteessa teoriaan laadullisen tutkimusotteen prosessiluonteisuuden vuoksi. Tietoisuus tutkittavasta aiheesta lisääntyi koko ajan ja sitä kautta tutkimuksemme hyödynnettävyys palvelumuotojen kehittämiseksi Kelassa on hyvä.

Haastatteluaineistomme kautta tuli esille, että toimeentulotuen Kela-siirron myötä Kelassa tehtävä työ on muuttunut aiempaa selkeästi kokonaisvaltaisemmaksi, työhön on tullut väistämättä sosiaalityönomaisia piirteitä. Sekä työntekijät että esimies- ja suunnittelija-asemassa työskentelevät tunnistavat kaikki selvästi, että asiakkaiden tilanteita on syytä tarkastella entistä kokonaisvaltaisemmin ja tämä koskee kaikkia työntekijöitä eri työtehtävissä, jotka jollakin tavalla ovat tekemisissä asiakkaan tai asiakkaan etuusasioiden kanssa. Kaikilla haastateltavilla oli myös yhtenäinen kokemus siitä, että toimeentulotuen kautta Kelassa tulee entistä selvemmin esille se, että osa asiakkaista ei selviydy itsenäisesti etuuksien hakemisesta ja toisaalta toimeentulotuen kautta on mahdollista helpoiten havaita asiakkaiden muut kuin toimeentuloon liittyvät ongelmat ja tuentarpeet. Esille haastatteluissa tuli kuitenkin, että myös muiden etuuksien ja tilanteiden kautta on mahdollista ja pitäisi kyetä huomaamaan onko asiakkaalla muita avuntarpeita. Kaikki myös tunnistavat kasvaneen vastuun asiakkaan ohjaamisesta tarvittaessa muiden palveluiden piiriin ja sen, että asiakas ei välttämättä itse omatoimisesti asioi muualla kuin Kelassa turvatakseen taloudellisen toimeentulonsa. Ja juuri siitä syystä Kelassa on ensiarvoisen tärkeää pyrkiä kohtaamaan asiakkaan tilanne mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, jotta asiakkaalla olisi parempi mahdollisuus saada kaikki tarvitsemansa apu ja tuki. Lisäksi haastateltavat tunnistavat tarpeen tehdä tarvittaessa hyvinkin tiivistä yhteistyötä erityisesti kunnan sosiaalitoimen kanssa, koska perustoimeentulotuki on vain yksi toimeentulotuen osa, eikä se välttämättä yksistään ole riittävä tuki asiakkaalle. Kunnat tekevät sosiaalityötä ja sitä kautta vastaavat isolta osin asiakkaan muusta palvelutarpeesta liittyen esimerkiksi elämänhallinnan puutteeseen tai päihdeongelmiin.

Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu näyttävät selvästi kehittyneen edellä mainittuihin tarpeisiin: toimeentulotuki nostaa selvemmin esille

osalla asiakkaista esiintyvät moninaiset ongelmat ja tuen tarpeet ja osa asiakkaista ei selvästi itsenäisesti selviydy Kela-asioidensa hoidossa tai osaa hakeutua muiden tarvitsemiensa palveluiden pariin. Nämä asiakkaat tarvitsevat ns. omatyöntekijää, jonka avulla saavat asiansa hoidettua ja turvattua toimeentulonsa ja lisäksi moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kautta mahdollistuu tarvittaessa kuntayhteistyö, jonka pitäisikin olla tiivis osa toimeentulotukityötä ja tarvittaessa osa myös kaikkea muutakin Kela-työtä. Perustoimeentulotuen siirron valmistelussa tämä jäi käsittelemättä riittävän syvällisellä tasolla, ja ymmärrys asiakkaiden tarpeista on kehittynyt ajan kanssa.

Moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun osalta tietoisuus Kelan sisällä on erittäin vaihtelevaa ja osittain heikkoa. Kunnan sosiaalityöntekijät tunsivat asiakkuusvastaavapalvelun, koska olivat tehneet yhteistyötä paikallisen asiakkuusvastaavapalvelussa työskentelevän henkilön kanssa. Moniammatillisen palvelun kanssa yhteistyötä ei ollut vielä tehty ja tietoisuutta ei vielä sen vuoksi juuri ollut. Tietoisuuden vaihtelevan tason vuoksi haastatteluaineistostamme ei selkeästi tule esille, onko palvelumuodoilla pystytty vastaamaan hyvin siihen tarpeeseen, johon palvelumuodot on kehitetty. Emme saaneet opinnäytetyösämme tähän tutkimuskysymykseen selkeää vastausta. Kuitenkin Kelan työntekijöiden, esimiesten ja suunnittelijan sekä kuntien edustajien haastatteluista on havaittavissa se, että moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kaltaiselle toiminnalle koetaan olevan tarvetta ja niitä halutaan edelleen kehittää vastaamaan niitä tuen tarpeita, joita toimeentulotuen myötä Kelassa on selvemmin huomattu. Kelan työntekijöiden haastatteluiden perusteella ohjaamista palvelumuotoihin on tehty ja asiakkuusvastaavana työskentelevä haastateltava ilmoitti, että yhtään ns. turhaa ohjaamista ei ole tehty. Kuntien sosiaalitoimen edustajien haastatteluista kävi ilmi, että asiakkaiden asioita on kyetty asiakkuusvastaavapalvelun kautta hoitamaan yhteistyössä paremmin. Näiden perusteella vaikuttaisi siltä, että ainakin jossain määrin palvelumuodoilla on voitu vastata siihen tarpeeseen, johon ne on kehitetty eli kun Kelassa huomataan moninaisempi tuen tarve asiakkaalla, nyt on taho, johon asiakas voidaan ohjata saamaan tarvitsemaansa laaja-alaisempaa tukea ja apua.

Tutkimuskysymykseemme miten palvelumuotoja olisi syytä kehittää, saimme varsin yhtenäisiä vastauksia. Sekä Kelan työntekijät että esimiehet ja suunnittelija

toivovat, että erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat tunnistettaisiin suuresta asiakasmassasta ja että heille tarjottaisiin sellaista palvelua, jonka turvin he pärjäävät Kela-asioissa ja saisivat tarvitsemansa avun ongelmiinsa. Myös kuntien sosiaalityötoimien vastauksissa tuli esille huoli siitä, miten kaikki sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat tulisivat kunnan tietoisuuteen. Palvelumuotojen kehittämisen osalta voimakkaasti kaikilta haastateltavilta Kelan sisäältä esille tuli se, että tietoisuutta pitäisi selkeästi lisätä Kelassa niin, että kaikki etuustyötä ja asiakastyötä tekevät olisivat yhtä lailla tietoisia palvelumuodoista ja niiden eroista. Kahden erillisen palvelumuodon olemassaolo aiheuttaa haasteita asiakkaan tarpeeseen ja tilanteeseen sopivan ohjauksen tekemiselle. Palvelumuodoista ja niiden eroavaisuuksista on sen verran vähän tietoa, että kehittämistarpeena nousi esiin selkeästi tarve lisätiedolle ja käytännön neuvojen saamiselle oikean palvelumuodon valitsemiseen.

Työtehtävä tällä hetkellä näyttää selvästi vaikuttavan siihen, mitä tietoa palvelumuodoista on. Haastatteluiden perusteella kunnan sosiaalityötoimen ja Kelan yhteistyö saattaa riippua siitä, miten aktiivisesti erityisen tuen palveluissa työskentelevät ovat pitäneet yhteyttä kuhunkin kuntaan. Ne Kelan työntekijät, jotka itse toimivat moniammatillisessa palvelussa tai asiakkuusvastaavapalvelussa ovat erityisen tuen palvelumuodoista parhaiten tietoisia. Heilläkin oli kuitenkin vaikeuksia tunnistaa palvelumuotojen keskinäisiä eroja ja merkitystä sille, miksi on kaksi erinimistä palvelumuotoa. Asiakkuusyksikön asiakaspalvelutehtävissä työskentelevät työntekijät olivat paremmin tietoisia asiakkuusvastaavapalvelusta kuin moniammatillisesta palvelusta. Moniammatillinen palvelu oli heille lähinnä vain nimenä tuttu eikä sitä oltu hyödynnetty käytännön työssä. Pohjoisen vakuutuspiirin etuustyössä työskentelevät puolestaan olivat selvästi paremmin tietoisia moniammatillisesta palvelusta kuin asiakkuusvastaavapalvelusta. Heille vastaavasti asiakkuusvastaavapalvelu oli vain nimeltä kuultu palvelumuoto. Toimeentulotuen etuustyössä työskentelevä työntekijä oli parhaiten tietoinen molemmista palvelumuodoista ja siitä tulikin vaikutelma, että toimeentulotuen käsittelyn parissa työskenteleville tietoa on jaettu enemmän kuin muussa etuustyössä työskenteleville. Toimeentulotuen etuuskäsittelyssä työskenteleväkin toi silti esille, että asiakkaiden ohjaaminen olisi helpompaa ja mahdollisesti systemaattisempaa, jos ei olisi niin paljon erilaisia muistettavia palvelumuotoja. Hänen mielestään kiireessä ja käsittelyaikapaineiden alla työskennellessä pitäisi olla mahdollisimman selkeät

toimintatavat, jotta asiakkaat saisivat tarvitsemansa avun. Kaksi erityisen tuen palvelumuotoa lähinnä aiheutti hämmennystä sekä asiakaspalvelu- että etuustyössä työskenteleville ja siihen toivottiin muutosta.

Myös esimiesten ja suunnittelijan keskuudessa vallitsi samanlainen tietoisuuden jakaantuminen kuin työntekijöiden keskuudessa: asiakkuusyksikön puolella työskentelevät olivat paremmin tietoisia asiakkuusvastaavapalvelusta ja vakuutuspiirin puolella työskentelevät moniammatillisesta palvelusta. Hekin toivoivat tilanteeseen selkeytystä ja useamman kerran esille tuli toive siitä, että Kelassa työskenneltäisiin yli etuus, yksikkö- ja kuntarajojen asiakkaan eduksi. Heidän vastauksissaan myös visioitiin fyysisesti tiiviimpää työskentelyä kunnan sosiaalitoimen kanssa sekä palvelumuotoa, jossa kohdattaisiin asiakas kasvotusten ja voitaisiin samalla ratkaista myös toimeentulotukiasia. Kuntien sosiaalitoimen vastauksista ilmeni toive joustavammalle ja tiiviimmälle tavalle työskennellä yhdessä asiakkaan asian hoitamiseksi. Hyvä yhteistyö ja tuttuus Kelan erityisen tuen palvelussa työskentelevien kanssa näyttää vastausten perusteella parantavan yhteistyötä Kelan ja kunnan välillä.

Haastatteluaineiston perusteella oli selvästi havaittavissa näkemys siitä, että sekä moniammatillista palvelua että asiakkuusvastaavapalvelua on syytä jatkuvasti kehittää. Haastateltavat toivat esille sitä, että palvelumuotojen ollessa uusia, toimintatapoja on tarpeen vielä hioa käytäntöön sopivammiksi. Lisäksi haastateltavat tunnistivat ympäröivän yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeiden olevan jatkuvassa muutoksessa, mikä myös aiheuttaa palvelumuodoille tarpeen olla jatkuvan kehityksen ja muutoksen alla. Lisäksi yhteistyö kunnan kanssa nähtiin Kelassa erittäin tärkeänä ja siinä tunnistettiin kehitystarvetta, jotta asiakkaiden tarpeisiin pystyttäisiin mahdollisimman hyvin ja sujuvasti vastaamaan. Tästä syystä Kelan moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua ja yleensäkin toimeentulotukityötä olisi hedelmällisintä kehittää yhteistyössä kunnan sosiaalitoimen kanssa. Haastatteluaineistomme myötä meille nousi kehittämisajatuksena kehittää Kelassa tehtävää toimeentulotukityötä, moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua moniammatillisesti yhteistyössä kunnan sosiaalitoimen kanssa.

Kaikkien Kelassa työskentelevien haastateltujen yhteinen toive oli, että palvelumuodoille annettaisiin riittävästi resursseja, jotta niitä voidaan aidosti toteuttaa ja

käyttää siihen tarpeeseen, johon ne on ajateltu. Tällä he tarkoittivat, että erityisen tuen palveluissa tulisi olla riittävästi henkilöstöä ja henkilöstöllä tulisi olla riittävästi aikaa tehtävien hoitamiseen. Lisäksi alueelliset erot palvelumuotojen toteuttamisessa koettiin ongelmalliseksi, koska se pahimmillaan asettaa asiakkaita eriarvoiseen asemaan ja vaikeuttaa työntekijöiden tehtävää asiakkaan ohjaamisesta Kelan erityisen tuen palveluihin. Asiakkaiden asioiden hoitaminen ei ole Kelassa paikkakunta- tai aluelähtöistä, vaan etuuskäsittelyä ja asiakaspalvelua hoidetaan valtakunnallisesti.

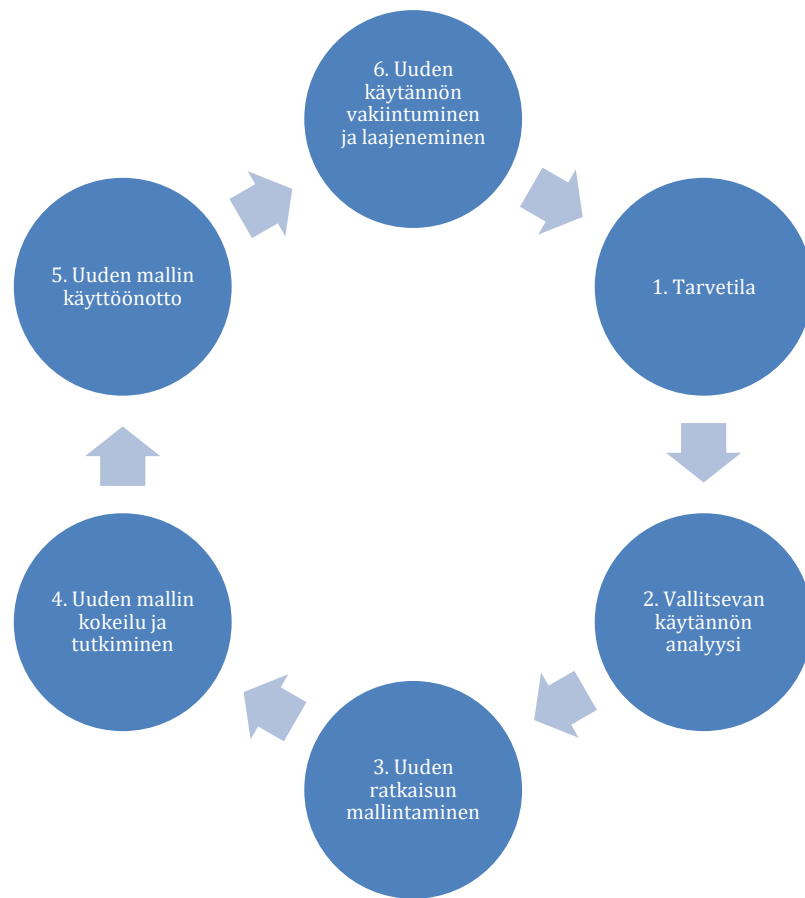
Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu

Mihin tarpeeseen on kehitetty?	Onko tarpeeseen pystytty vastaamaan?	Miten pitäisi kehittää?
<ul style="list-style-type: none"> • Työhön tullut sosiaalityönomaisia piirteitä • Asiakkailla monimuotoiset avun ja tuen tarpeet • Vastuu asiakkaiden tuentarpeiden tunnistamisesta toimeentulotuen myötä kasvanut • Kaikki asiakkaat eivät selviydy tavanomaisessa asiakaspalvelu- ja etuusprosessissa 	<ul style="list-style-type: none"> • Erityisen tuen tarpeita on tunnistettu ja asiakkaita on ohjattu palveluun • Heikon tietoisuuden vuoksi palvelumuotojen käyttö voi jäädä vähäiseksi • Kiireessä tuentarpeita ei välttämättä tunnisteta • Asiakkaat alueittain osittain eriarvoisessa asemassa 	<ul style="list-style-type: none"> • Tietoisuutta palvelumuodoista lisättävä • Riittävät resurssit palvelumuotoihin turvattava • Yksi erityisen tuen palvelumuoto toisi selkeyttä • Valtakunnallisesti pitäisi olla yhtenäinen tapa toimia • Tiiviimpi ja käytännönläheisempi tapa toimia kunnan kanssa • Henkilöstön osaamista tuen tarpeiden tunnistamisesta vahvistettava

Kuvio 8. Tiivistelmä vastauksista tutkimuskysymyksiimme.

4.6.1 Kehittävä työntutkimus

Kehittävä työntutkimus voisi olla hyvä työväline ja lähestymistapa palvelumuotojen kehittämisessä yhteistyössä. Kehittävässä työntutkimuksessa on kyse muutosstrategiasta, jossa yhdistyy tutkimus, käytännön kehittämistyö sekä koulutus. Kehittävä työntutkimus on osallistava lähestymistapa, jossa työntekijät itse aktiivisesti analysoivat ja osallistuvat muuttamaan omaa työtään. Tässä lähestymistavassa ei tuoteta työpaikalle ratkaisuja ulkoapäin. Tavoitteena on muokata työpaikan sisällä keinoja toiminnan tarkasteluun ja uusien toimintatapojen suunnitteluun. (Engeström 2002, 12.) Toimeentulotukityö ja siihen tiivistä yhteydessä olevat Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu ovat hyvin erityistä työtä, josta paras asiantuntemus on organisaatioilla, joissa työtä tehdään. Tästä syystä kehittämistyössäkin on järkevää hyödyntää organisaatioiden, Kelan ja kuntien, olemassa olevaa tietoa nykykäytännöistä. Kehittämistyössä olennaista on tarkastella nykytilaa ja sen myötä tunnistaa nykyisen toiminnan kehittämistarpeet.



Kuvio 9. Ekspansiivisen oppimisen kehä. (Vrt. Salonen, Eloranta, Hautala & Kinos 2017, 45).

Kehittävässä työntutkimuksessa keskeistä on yhdessä kehittäminen. Oleellista on määritellä kehitettävä kohde vastaamalla kysymyksiin, mitä kehitetään tai tuotetaan, kenelle ja miksi. Kehittävän yhteisön muodostavat keskeiset yhteistyökumppanit, sekä sisäiset että ulkoiset, joita työn suorittamiseen tarvitaan. Kehittävässä työntutkimuksessa korostetaan oppimista, joka on muutoksen edellytys. Oppimisen kohde on toimintajärjestelmä ja sen laadullinen muutos. Ekspansiivinen oppiminen on käsite, jolla kuvataan oppimisen sykliä ja sen vaatimia tekoja. Oppiminen tapahtuu vuoropuhelun avulla. (Salonen, Eloranta, Hautala & Kinos 2017, 44-46.) Kehämäinen malli edustaa meille opinnäytetyön tekijöille jatkuvuutta eli jatkuvan kehittämisen ja vuoropuhelun tilaa. Ajattelempa, että yhteistyö ei ole saavutettu tila, josta voitaisiin jatkuvasti nauttia ilman sen ylläpitoa. Mieles-

tämme sekä organisaation sisäistä yhteistyötä että yhteistyötä organisaation ulkopuolisten kumppaneiden kanssa pitää jatkuvasti vaalia ja ylläpitää, jotta luottamus ja yhteinen suunta tekemiselle säilyy.

Moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämiseksi on tarvetta ja mielestämme erittäin tärkeä näkökulma on, että asiakkaat eivät itse haakeudu palveluihin vaan ohjautuvat niihin joko Kelan tai yhteistyökumppanin ohjaamana. Tämän vuoksi kehittämistyössä tulisi olla mukana niitä henkilöitä Kelasta ja sosiaalitoimesta, joiden tulee osata ohjata asiakkaita erityisen tuen palveluihin. Kehittämistyötä voitaisiin jalkauttaa kaikkiin etuus- ja asiakaspalveluryhmiin, joista asiakasohjaamista erityisen tuen palveluihin tulee tehdä. Hiljaista tietoa asiakkaiden erityisen tuen tarpeista voitaisiin osallistavammalla kehittämisellä saada käyttöön etuus- ja asiakaspalveluryhmien sisältä. Tämän hiljaisen tiedon käyttöön ottaminen palvelisi erityisen tuen palveluiden kehittämistä. Kehittämistyöhön osallistuminen voisi myös parantaa tietoisuutta kokonaisvaltaisemmasta tuen tarpeiden tunnistamisesta.

4.6.2 Opinnäytetyön toteutuksen eettiset periaatteet ja tietosuojat

Tieteelliseen tutkimukseen ja opinnäytetyöprosessiin kuuluu oleellisesti luotettavuusarviointi, joka on hyvä huomioida jo työn suunnitteluvaiheessa. Yleiset tieteellisen tutkimuksen luotettavuusmittarit ovat reliabiliteetti ja validiteetti eli tulosten pysyvyys ja oikeiden asioiden tutkiminen. Luotettavuustarkastelua laadullisessa tutkimuksessa tukee riittävä dokumentointi, josta ilmenee tehtyjen ratkaisujen ja valintojen perustelut. Laadullisen aineiston tulkinnan tekeminen vaatii erilaisten lähteiden tulkitsemista yhdessä. Tulosten tulkinnassa on pyrittävä ristiriidattomuuteen. (Kananen 2012, 173-175; 179.) Tutkimusetiikalla tarkoitetaan hyvän tieteellisen käytännön ja yhteisesti sovittujen pelisääntöjen noudattamista suhteessa tutkimuskohteeseen ja yleisöön. Tutkimuksessa on käytettävä tiedeyhteisön hyväksymiä tutkimus- ja tiedonhankintamenetelmiä ja osoittaa tutkimuksellaan hallitsevansa menetelmät asianmukaisesti. Tutkijan on myös toimitettava vilpittömästi ja rehellisesti sekä lähteisiin viitatessaan että osoittaessaan kriittikkö aiempia tutkimuksia kohtaan. (Vilkkä 2015.)

Keskeisiä hyvän tieteellisen käytännön periaatteita ovat rehellisyys, yleinen tarkkuus ja huolellisuus. Tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaisten ja eettisten tiedonhankintamenetelmien käyttäminen, muiden tutkijoiden työn huomioiminen (ei plagiointia) sekä tutkimuksen suunnittelu, toteutus ja raportointi tieteelliselle tiedolle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tutkimuslupien hankinta ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen sekä etukäteisesti tutkimusta koskevien oikeuksia ja teki- jyyttä ja koskevista periaatteista sopiminen (mukaan lukien aineistojen säilyttä- minen ja käyttöoikeudet). Hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluu myös mahdol- lisen esteellisuuden toteaminen ja hyvän henkilöstö- ja taloushallinnon sovelta- minen. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012.)

Tutkimustyössä tärkeää on noudattaa myös tutkimuseettisiä normeja. Normit ei- vät sido laillisesti tutkijaa, mutta niihin odotetaan tutkijan sitoutuvan. Ihmistie- teissä normit perustuvat lääketieteeseen kehitettyihin periaatteisiin; hyötyperi- aate, vahingon välttämisen periaate, autonomian kunnioitus ja oikeudenmukai- suus. Yksityisyyden kunnioittaminen ja suojeleminen, itsemääräämisoikeus ja henkisen ja fyysisen vahingoittamisen välttäminen ovat hyvän tieteellisen käytän- nön mukaisia periaatteita, ja niiden mukaan on huomioitava myös tutkittavien tie- tosuoja. (Kuula 2013, 58–65.)

Läpi opinnäytetyöprosessin on tärkeää arvioida tulevan tutkimustyön luotetta- vuutta ja sen toteutustapaa. Sovelsimme opinnäytetyön suunnittelussa, toteutta- misessa ja raportoinnissa hyvää tieteellistä käytäntöä. Valitsimme informantit si- ten, että saamme haastatteluihin asiantuntijatietoa. Aineistonkeruun ja käsittelyn suunnittelimme siten, että vastaajien anonymiteetti säilyi. Haastattelupyynnöissä kerroimme, miten vastaukset tullaan käsittelemään ja mihin niitä käytetään. Haastatteluaineistot hävitämme opinnäytetyöprosessin valmistuttua, eikä niitä käytetä muuhun tarkoitukseen.

Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi käytimme teoria-aineistoa tukemaan haastatteluista saatua tietoa. Olemme luetelleet lähdeaineistot ja viitanneet niihin huolella. Tutkimuslupaa emme ole tarvinneet, koska emme käytä Kelan asiakkai- den tietoja lähdeaineistona. Lähdeaineistomme ovat peräisin haastatteluista, käytämme kirjallisia aineistoja ja selvityksiä sekä Kelan avoimesti saatavilla ole- via rekisteritietoja. Tulosten analyysissa käytimme sisällönanalyysia ja käsitte- limme vastaukset hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti. Olemme tiedostaneet

läpi opinnäytetyön suunnitteluprosessin autoetnografisen asemamme suhteessa kehittämishankkeeseen. Olemme siis tutkijoina tai kehittäjinä osa työyhteisöä, jota tutkimme. Työskentelemme eri yksiköissä ja eri työtehtävissä, joten omat ennakoasetelmamme opinnäytetyön aiheeseen nähden olivat erilaiset. Olemme käyneet keskustelua ennako-odotuksistamme läpi prosessin, eivätkä omat ennakkokäsityksemme ole vaikuttaneet tutkimuksellisen opinnäytetyön lopputulokseen.

Aineistonkeruussa tutkittavia on informoitava siitä, mihin tarkoitukseen tietoa kerätään ja miten sitä tullaan säilyttämään. Tietosuojan osalta luottamuksellisuus ja yksityisyyden suoja on tärkeä ottaa huomioon prosessia suunnitellessa. Tiedottaessa tutkimuksesta on jo hyvä ilmaista vastaajien motivoimiseksi, mihin kerätävää tietoa tarvitaan. Lähetimme haastattelukutsut kaikille haastateltaville heidän työsähköpostiinsa ja toteutimme haastattelut Kelassa työskentelevien osalta Kelan verkossa Skype -yhteydellä, joten tietoturva tuli huomioiduksi. Kerroimme haastateltaville, että he voivat halutessaan jättää vastaamatta valitsemiinsa kysymyksiin tai ilmoittaa jälkikäteen, jos eivät halua vastaustaan huomioitavan.

EU:n tietosuoja-asetus GDPR (General Data Protection Regulation) säätelee 25.5.2018 alkaen kaikkea henkilötietojen käsittelyä Euroopan Unionissa. Asetuksen ja tietosuojalainsäädännön tavoitteita ovat henkilötietojen tietosuojan ja tietosuojaoikeuksien parantaminen, digitalisaation ja globalisaation tuomiin tietosuojahaasteisiin vastaaminen, digitaalisten sisämarkkinoiden estäminen ja tietosuoja-asioiden käsittelyn yhtenäistäminen koko EU:ssa. Suomessa tietosuoja-asetusta täydentää Tietosuojalaki (1050/2018). Tietosuojalaki ja GDPR säätelevät yleisesti henkilöiden tietojen keräämistä ja säilyttämistä, mutta suojaavat myös tutkimuksen kohteena olevia henkilöitä. Säännöksissä on poikkeuksia, joiden tarkoitus on helpottaa tieteellistä tutkimusta. Lainsäädännössä ei ole erikseen kuvattu, mitä tieteellisellä tutkimuksella tarkoitetaan. Yleiset tieteellisen tutkimuksen määrittelyt kuitenkin vaativat, että tieteellisellä tutkimuksella saadaan uutta tietoa ja sen tekemisessä noudatetaan alakohtaisia metodologisia ja eettisiä standardeja. Tietosuojavaltuutetun toimisto ohjeistaa tutkijaa huolehtimaan läpi tutkimusprosessin tietosuojan toteutumisesta, suunnitteluvaiheesta aineiston anonymisointiin, arkistointiin tai hävittämiseen. (Tietosuojavaltuutetun toimisto.)

Tietosuojalaki 31§ säätelee tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvasta tietojen keruusta, että tietosuojasetuksen 15, 16, 18 ja 21 artiklassa mainituista rekisteröidyn oikeuksista voidaan poiketa. Artiklat säätelevät muun muassa tietojen käsittelyn seuraamisesta, oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen, tietojen saannista käsiteltävistä henkilötiedoista sekä tietojen poistamis- ja valitusoikeuksista (Regulation 2016/679 of the European Parliament.) Tieteellisen ja historiallisen tutkimustarkoituksen ja tilastollisia tarkoituksia varten kerättävän tiedon tunnusmerkit ovat Tietosuojalain mukaan asianmukainen tutkimussuunnitelma, vastuuhenkilön tai ryhmän nimeäminen ja henkilötietojen luovuttaminen vain tieteellistä tai historiallista tutkimusta tai vastaavaa tarkoitusta varten, ja tiedot suojataan ulkopuolisilta.

Emme keränneet opinnäytetyössä henkilötietoja, mutta GDPR määrittää henkilötiedon laajasti koskemaan kaikkia henkilön tunnistamiseen johtavia tietoja, myös esimerkiksi verkkotunnisteen. Vaikka sähköisellä kyselyllä voidaan vastata anonymisti sähköpostiosoitteen näkymättä, vastaajan IP -osoitteen selvittäminen on mahdollista ja näin ollen vastaaja tunnistettavissa. Näin ollen käsittelemme tunnistettavissa olevia henkilötietoja. (Euroopan unionin virallinen lehti 4.5.2016.) Tutkimuksessa kerättäviä tietoja on käsiteltävä tietosuojasetuksen mukaisesti ja niiden säilytyksestä on huolehdittava siten, ettei tietoturva vaarannu.

5 POHDINTA

Perustoimeentulotuen Kela -siirto oli suuri muutos, eikä muutostyö ole selvästi kukaan vielä valmis. Perustoimeentulotuen sosiaalihuollollinen ulottuvuus on selvitysten perusteella jäänyt siirron yhteydessä liian vähälle huomiolle. Haastatteluisamme kävi selkeästi ilmi, että asiakkaiden tilanteiden kokonaisvaltainen huomiointi on välttämätöntä perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan hoidettavaksi. Viimesijainen etuus on tuonut velvollisuuden tunnistaa asiakkaiden tarpeita ja vastuun ohjata asiakkaita myös muiden palveluiden piiriin. Henkilöstöllä on oltava riittävä osaaminen toteuttaa sitä työtä, joka tänä päivänä on Kelan vastuulla. Opinnäytetyömme tulokset tukevat sitä yleistä käsitystä, että Kelassa tehtävä työ on sosiaalialan työtä ja erityisesti toimeentulotuen kautta työskentelyyn on tullut mukaan sosiaalityönomaisia piirteitä. Se ei kuitenkaan tarkoita, että Kelassa tehtäisiin kuntien vastuulla olevaa sosiaalityötä, vaan sitä, että Kelassa työntekijöillä pitää olla kykyä ymmärtää asiakkaan kokonaistilannetta ja osaamista toimia sen mukaisesti asiakkaan edun toteutumiseksi.

Opinnäytetyömme prosessi käynnistyi pitkällä keskustelulla aiheesta ja siitä, mitä haluamme opinnäytetyöprosessilla saavuttaa. Aihe kiinnosti meitä molempia, joten alkuun koimme runsaudenpulaa. Fokusoimme aiheen erityisen tuen palveluiden vaikuttavuuden tutkimiseen toimeentulotuen näkökulmasta ja suunnitelimme tiedonhankinnan sen perusteella. Totesimme heti alussa opinnäytetyön ohjaajan kanssa näkökulmamme noudattavan monitahoarviointia ja ensimmäinen suunnitelmamme oli toteuttaa työ monimenetelmällisesti. Ensimmäisen aineistonhankinnan suunnittelimme tehtäväksi aluksi laajalla kyselyllä, jonka tuloksia käyttäisimme pohjana esimiesten haastatteluiden suunnittelussa. Korona -aika muutti tilannetta siten, että päädyimme tekemään aineistonhankinnan pienemmälle informanttijoukolle, jonka valitsimme edustamaan eri työntekijäryhmiä ja eri työtehtäviä Kelassa yksiköissämme. Teimme lomakehaastattelut informanteille ja saamamme haastatteluaineiston laatu oli todella hyvä. Jokainen vastaajistamme antoi erittäin suuren panoksen ja pohti vastauksia syvällisesti. Voimme vain todeta niiden perusteella, että ruohonjuuritason työssä on selkeät näkemykset Kelan toiminnan yhteiskunnallisesta merkityksestä ja pohditaan asiakkuuksia

hyvin monitahoisesti. Tätä asiantuntijuutta tulisi käyttää hyödyksi myös toiminnan kehittämisessä.

Toisen aineistonhankinnan toteutuksen teimme alkuperäisen suunnitelmaan mukaan ja valitsimme siihen informantit ryhmistä, joissa tietoa erityisen tuen palveluista erityisesti tarvitaan. Esimiesten ja suunnittelijan vastaukset vahvistivat ensimmäisen aineiston tuloksia. Toisen aineistonhankinnan purkamisen ja tulosten analyysin jälkeen koimme, että olimme saaneet valtavasti tietoa tutkittavasta aiheesta ja omat näkemyksemme aiheesta vahvistuivat. Kolmannen aineistonhankinnan toteutimme suunnitelmamme mukaisesti kuntien edustajille, joilta saadut vastaukset edelleen tukivat aiempia. Jokaisessa aineistonhankinnan suunnittelun ja analysoinnin vaiheessa palasimme tutkimuskysymyksiimme, ja arvioimme saatuja tuloksia niiden näkökulmasta. Teoreettinen viitekehys ohjasi aineistonhankintaa ja tulosten käsittelyä.

Toteuttamiemme haastatteluiden perusteella Kelassa sekä työntekijöillä että esimies- ja suunnittelija-asemassa työskentelevillä on varsin yhtenäinen kuva Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä ja erityisen tuen palveluista. Suuren organisaation haasteena kuitenkin on, miten käsitys toimintatavoista ja niiden tavoitteista säilyy yhtenäisenä johdosta työntekijätasolle ja toisin päin. Toimintatapoja on kehitetty alueellisesti eri aikatauluilla ja eri tavoin, mistä aiheutuu riski, ettei asiakkaiden sama palvelu ole samanlaista kaikkialla. Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin ja asiakkuusyksikön alueella on käynnistynyt 1.11.2020 lukien kokeilu moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun tiiviimmästä yhteistyötä. Tämä kokeilu kuulostaa vastaavan organisaatiossa tunnistettuun haasteeseen erottaa moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu toisistaan. Infotilaisuuksia moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta on myös syksyn 2020 aikana pidetty etuus- ja asiakaspalveluryhmille.

Edellä mainitun kokeilun tulosten seuraaminen on erityisen kiinnostavaa, koska meitä jäi mietityttämään, miksi erityisen tuen palveluita on kehitetty kaksi toisistaan erillistä palvelumuotoa, vaikka sisällöltään ne ovat varsin samankaltaisia. Tapahtuuko kehittäminen toisistaan erillään etuus- ja asiakkuuspalveluissa organisaatorakenteen vuoksi? Tiiviimpi yhdessä tekeminen ja kehittäminen organisaation sisällä voisi olla kustannustehokkaampaa ja säästää resursseja. Olisiko myös palvelumuodoista tiedottaminen ja tietoisuus yhdenmukaisempaa, jos ei

tarvitsisi olla eri nimillä olevia palvelumuotoja? Kela on tunnetusti tehokas organisaatio etuustoiminnassa ja muutosten käyttöönotossa sekä vahva palveluorganisaatio, joka kuitenkin kehittää rohkeasti toimintaansa. Teoriaosiossa viittasimme selvitykseen perustoimeentulotuen siirrosta, jossa tämä tehokkuuden oletus oli koitua vahingoksi.

Moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu ovat olleet käytössä jo 2 vuotta, mutta tietoisuus niistä on edelleen heikkoa. Pohdimme opinnäytetyön pohjalta, mistä tämä tietoisuuden heikkous johtuu. Molempia palvelumuotoja on kehitetty kokeiluiden kautta, mutta ne ovat laajentuneet sekä alueellisesti että henkilöstömäärältään. Saamiemme tutkimustulosten mukaan yhteinen näkemys työntekijöillä ja alimmassa johdossa on siitä, että palvelumuotoja tulee kehittää ja niihin panostaa. Toiminnalle tulisi olla riittävästi resursseja ja tietoisuutta tulee lisätä. Kelassa kehitetään työtä perustoimeentulotuen onnistumiseksi jatkuvasti. Uudet erityisen tuen palvelumuodot ovat yksi tapa pyrkiä vaikuttamaan asiakkaiden haastaviin tilanteisiin. Palvelumuodot on kirjattu Kelan strategiaan 2020 alkaen, ja jäämme mielenkiinnolla seuraamaan myös sitä, miten se näkyy käytännön työssä.

Opinnäytetyö on ollut meille molemmille mielenkiintoinen tutustumismatka omaan työhömmee. Olemme myös nähneet työn toteuttamisen aikana oman organisaatiomme laajemmasta näkökulmasta ja arvioineet kriittisesti muutoksia Kelan toiminnassa ja yleisesti yhteiskunnassa. Tutkijan roolissa työtä on tullut tarkasteltua osittain ulkopuolisin silmin ja se on ollut äärettömän valaisevaa. Meille on tullut entistä selvemmäksi se, kuinka yhteiskunnallisesti merkittävää työtä teemme Kelassa. Kela välittää yhteiskuntamme arvoja muun muassa sillä, miten hoidamme asiakkaiden tilanteet sekä asiakaspalvelutilanteissa että etuuskäsittelyssä tai millä tavalla teemme yhteistyötä eri kumppaneiden kanssa asiakkaiden asioiden edistämiseksi. Lisäksi opinnäytetyö on toiminut meille muistutuksena siitä, että ihan jokainen työvaihe asiakkaan asiassa on yhtä merkityksellinen. Oma käsityksemme palvelumuotojen kehittämisen mahdollisuuksista laajeni huomattavasti. Kelan toiminnan kehittämisessä olisi tarpeen edelleen ylittää organisaatorajoja ja hyödyntää työntekijöiden vahva ammattitaito ja hiljainen tieto ja osaaminen.

Opinnäytetyömme antaa informaatiota työntekijöiden ja alimman johtotason sekä suunnittelijatason näkemyksistä toimeentulotuen tuomista muutoksista Kelatyössä sekä moniammatillisesta palvelusta sekä asiakkuusvastaavapalvelusta. Toivomme, että työmme tuloksia hyödynnetään Kelassa tehtävän työn kehittämisessä. Koemme itse opinnäytetyömme aiheen antoisaksi ja hyödynnettäväksi ja sen tulokset eri yhteyksissä hyvin käytettäviksi.

Jatkotutkimusideana ehdotamme Kelan erityisen tuen palveluiden vaikuttavuuden tutkimista niin, että palvelua toteuttavien työntekijöiden näkemyksiä asiakastapauksista selvitettäisiin tarkemmalla tasolla: miten asiakkaat ovat palveluun ohjautuneet, miten palvelua on asiakkaan kanssa toteutettu ja mitä palvelulla on asiakkaan tilanteessa saavutettu. Tämä tutkimus täydentäisi nyt tekemäämme tutkimusta Kelan erityisen tuen palveluista.

LÄHTEET

- Aaltonen, E. 2017. Kelan pitää pystyä parempaan. Viitattu 12.11.2019 www.elamassa.fi.
- Alasuutari, P. 1995. Qualitative method and cultural studies. British Library Cataloguing in Publication data.
- Alestalo, M. & Uusitalo, H. 1986. From the German model to Beveridge: the pre-history of Finnish welfare state. Teoksessa Flora, Peter (toim.) 1986. Growth to limits. The Western European welfare states since World War II. Volume 1. Berlin, De Gruyter Inc.
- Anttila, P. 1998. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Helsinki: Akatiimi Oy.
- Anttonen, A & Sipilä, J. 2000. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Jyväskylä: Gummerus Kirja-paino Oy.
- Berg, B. 1995. Qualitative research methods for the social sciences. Allyn & Bacon. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Blomgren, S., Saikkonen, P., Heinonen, H-M. & Laatu, M. 2020. Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela.
- Cousins, M. 2005. European welfare states: comparative perspectives. Sage Publications. E-kirja.
- Engeström, Y. 2002. Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuksen tutkimuksia ja selvityksiä 2005:4. Viitattu 31.12.2019 https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152279/Monenlainen_tapaustutkimus.pdf?sequence.
- Eronen, A., Hiilamo, H., Ilmarinen, K., Jokela, M., Karjalainen, P., Karvonen, S., Kivipelto, M., Koponen, E., Leemann, L., Londén, P. & Saikku, P. Sosiaalibarometri 2020. Helsinki: Soste.
- Eronen, A, Lehtinen, T., Londén, P. & Perälähti, A. 2016. Sosiaalibarometri 2016. Helsinki: Soste.
- Eronen, A, Londén, P & Peltosalmi, J. 2019. Sosiaalibarometri 2019. Helsinki: Soste.

- Eskola, J., Lähti, J & Vastamäki, J. 2018. Teemahaastattelu: lyhyt selviytymisopas teoksessa Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Jyväskylä: PS -kustannus.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 2005. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7. painos. Tampere: Vastapaino.
- Euroopan Unionin virallinen lehti 4.5.2016. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679. Viitattu 2.2.2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=FI>.
- Eur-Lex. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and re-peeling Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). Viitattu 6.2.2020 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04>.
- Gillham, B. 2000. Case Study Research Methods. Bloomsbury Publishing Plc.E-book.
- Greve, B. 2017. Reflecting on Nordic welfare states: continuity or social change? teoksessa Kennett, P & Lendvai-Bainton, N. (toim.) 2017. Handbook of European social Policy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta HE 358/2014. Viitattu 22.10.2019 www.finlex.fi.
- Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. 2014. Valtioneuvosto. Viitattu 15.10.2019 www.valtioneuvosto.fi.
- Heinonen, H-M. & Laatu, M. 2020. Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotukiuudistuksen valmistelussa. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S & Ylikännö, M. (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela.
- Hiilamo, H., Niemelä, H. Pykälä, P., Riihelä, M. & Vanne, R. 2012. Sosiaaliturva ja elämänvaiheet: Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hokkanen, K. 2019. Asiakkuusvastaavapalvelu. Kela.
- Hytönen, J. 2018. Toimeentulotuen siirto Kelaan paljasti etuuden ongelmakohdat. Sosiaalivakuutus 1.6.2018.
- Janhonen, S. & Nikkonen, M. 2001. Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Helsinki: WS Bookwell Oy.
- Kananen, J. 2010. Opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

- Kananen, J. 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännön opas. Tampere: Juvenes Print.
- Kananen, J. (toim.). 2017. Kilpailuvaltion kyydissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Tallinna: Gaudeamus Helsinki University press.
- Kansaneläkelaitos Toimintakertomus ja tilinpäätös 2018. Kansaneläkelaitos. Viitattu 14.11.2020 <https://www.kela.fi/documents/10180/23661953/Tilinp%C3%A4t%C3%A4t%C3%B6s+ja+toimintakertomus+2018.pdf/706185ba-8a0a-45f3-afe2-205cd0d76d92>.
- Kantola, A. & Kananen, J. 2017. Johdanto: Suomen malli. Teoksessa Kananen, J. (toim.). 2017. Kilpailuvaltion kyydissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Tallinna: Gaudeamus Helsinki University press.
- Kela, 16.3.2018. Toimeentulotukea haetaan verkossa – suosio kasvanut nopeasti. Viitattu 28.10.2020 https://www.kela.fi/lehdistotiedotteet/-/asset_publisher/S3Q9IK5MESIT/content/toimeentulotukea-haetaan-verkossa-suosio-kasvanut-nopeasti.
- Kelan perustoimeentulotuen kuntatilastot 2019. 2020. Helsinki: Kela. viitattu 30.7.2020 <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/311907>.
- Kelan perustoimeentulotuki 2018. Kelan tilastollinen vuosikirja 2018. Viitattu 28.10.2020 https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/308555/10_KelanPerustoimeentulotuki_Kelan_tilastollinen_vuosikirja_2018.pdf.
- Kelan tilastollinen vuosikirja 2017. 2018. Kela. Viitattu 28.10.2020 <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018120349699>.
- Kiviniemi, K. 2007. Laadullinen tutkimus prosessina teoksessa Aaltonen, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Kivipelto, M., Tanhua, H. & Jokela, M., 2019. Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos. Viitattu 28.10.2020 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-348-9>.
- Kotkas, T. 2017. The short and insignificant history of social rights discourse in the Nordic welfare states. Teoksessa Kotkas, T & Veitch, K (toim.) 2017. Social rights in the Welfare state: Origins and transformations. NY: Routledge.
- Kuivalainen, S. (toim.) 2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos raportti 9/2013. Toimeentulotuki 2010 -luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Kuula, A. 2013. Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Vantaa: Hansa-print Oy.
- Kvale, S. 2007. Doing Interviews. British Library Cataloguing in Publication data.

- Kylmä, J. & Juvakka, T. 2007. Laadullinen terveystutkimus. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Laine, T., Hyväri, S. & Vuokila-Oikkonen, P. (Toim.) 2010. Syrjäytymistä vastaan sosiaali- ja terveysalalla. Helsinki: Tammi.
- Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731.
- Laki Kansaneläkeindeksistä 1.6.2001/456.
- Laki Takuueläkkeestä 20.8.2010/703.
- Laki Toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.
- McDermid, D. 2006. Pragmatism. Internet Encyclopedia of Philosophy. Viitattu 27.9.2020 <https://iep.utm.edu/pragmati/>.
- Mäntylä, R. 2007. Kerronnallinen tutkimus opettajan ikääntymisestä. Teoksessa E. Syrjäläinen & A. Eronen & Veli-Matti Värrin (toim.) Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy-Juvenes Print, 45.
- Niemelä, H. 2014. Yhteisvastuuta ja valinnanvapautta. Sairausvakuutus 50 vuotta. Kelan tutkimusosasto. Tampere: Juvenes Print.
- Näätänen, A-M. ja Londén, P. 2018. Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: Soste.
- Näätänen, A-M, Londén, P. & Peltosalmi, J. 2017. Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: Soste.
- Oikeusasiamiehen ratkaisuja. Apulaisoikeusasiamieheltä hyvitysesitys Kelalle. 2017. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. EOAK/1301/2017. Viitattu 26.7.2020 [https://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.10/1595753710_30446&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](https://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.10/1595753710_30446&${TRIPPIFE}=PDF.pdf).
- Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2015. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Pihlström, S. 2007. Filosofia.fi. Portti filosofiaan. Pragmatismi. Viitattu 27.9.2020 <http://filosofia.fi/node/2409/>.
- Pohjola, A. 2019. Sosiaalityö yhteiskunnassa ja yhteiskunta sosiaalityössä teoksessa Pohjola, A, Kemppainen, T, Niskala, A & Peronius, N (toim.) Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.
- Rahkonen, S & Liukonen, R (toim.) 2020. Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä: Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Raittila, S., Korpela, T., Ylikännö, M., Laatu, M., Heinonen, H-M., Jauhiainen, S. & Helne, T. 2018. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys.

- Helsinki: Kelan tutkimus. Viitattu 11.11.2020 <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/236234/Tyopapereita138.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto (verkkojulkaisu). Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietokanto. Viitattu 12.12.2019 <https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>.
- Saari, J. 2015. Huono-osaiset: elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. E-kirja. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Saari, J. (toim.) 2017. Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Saari, J. & Behm, M. 2017. Aktivoitu yhteiskunta- Viimesijainen sosiaaliturva 2000 -luvun yhteiskuntapolitiikassa. Teoksessa Saari, J. (toim.) 2017. Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Salonen, K., Eloranta, S., Hautala, T. & Kinos, S. 2017. Kehittämistoiminta ja kehittämisen menetelmiä ammatillisessa korkeakoulutuksessa. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy. Viitattu 1.10.2020 <http://julkaisut.turkuamk.fi/isbn9789522166494.pdf>.
- Simons, H. 2009. Case Study Research in Practice. SAGE Publications. E-book.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalihuolto Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:11. Helsinki: Yliopistopaino.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuki. Viitattu 26.7.2020 <https://stm.fi/toimeentulotuki>.
- Sotkanet.fi. 2020. Terveysten- ja hyvinvoinninlaitos. Viitattu 11.11.2020 <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/taulukko/?indicator=s9YPiE8GAA==®ion=s07MBAA=&year=sy4rtzbT0zUEAA==&gender=t&abs=f&color=f&buildVersion=3.0-SNAPSHOT&buildTimestamp=202010160741>.
- Svensson, P-G. & Starrin, B. 1996. Kvalitativa studier i teori och praktik. Lund: Studentlitteratur.
- Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen E. & Saari, S. 1994. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Rauma: Kirjapaino Oy West Point.
- Syrjäläinen E., Eronen, A. & Värri V-M. 2007. Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy-Juvenes Print.

- Tietoa Kelasta. 2019. Kela. Viitattu 7.3.2020 https://www.kela.fi/documents/10180/11971221/Kelan_organisaatiokaavio_01042019.jpg/68cc54ad-031d-48d6-916a-542dfe5b81a9?t=1554370537568.
- Tietosuojavaltuutetun toimisto. Usein kysyttyä EU:n tietosuojasetuksesta. Viitattu 2.2.2020 <https://tietosuoja.fi/gdpr>.
- Toikko, T. & Rantanen, T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Tampere: Tampere University Press.
- Toimeentulotuen tietopaketti. 2020. Kela. Viitattu 10.11.2020 <https://www.kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti>.
- Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti. 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:28. Helsinki. Viitattu 21.10.2019 http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74538/URN_ISBN_978-952-00-3591-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä. Työryhmän loppuraportti. 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 11.7.2020 http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162264/STM_2020_09_rap.pdf.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Viitattu 29.1.2020 <https://www.tenk.fi/fi/tenkin-ohjeistot>.
- Työttömät. Työttömyysetuutta Kelasta? 2019. Kela. Viitattu 17.11.2019 <https://www.kela.fi/tyottomyysetuutta-kelasta>.
- Valtioneuvoston kanslia 16.3.2020. Hallitus on todennut yhteistoiminnassa Tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Viitattu 21.7.2020 <https://vnk.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi>.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020. <https://www.vtv.fi/julkaisut/perustoimeentulotuen-siirto-kelalle-toimeenpanon-vaikutusten-arvioinnin-merkitys-lainvalmistelussa/>.
- Valli, R. 2018. Aineistonkeruu kyselylomakkeella teoksessa Valli, R. (toim.) Ikkuinoita tutkimusmetodeihin 1. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Vilka, H. 2015. Tutki ja kehitä. Jyväskylä: PS-kustannus. E-kirja.

Vilka, H, Saarela, M & Eskola, J. 2018. Riittääkö yksi? Tapaustutkimus kuvaajana ja selittäjänä teoksessa Valli, R. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Välimäki, T. 2018. Kelan moniammatillinen palvelu -projektisuunnitelma. Kela.

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Tiivistelmä haastateltavien taustatiedoista.	52
Taulukko 2. Haastateltavien yksikkö, toimi ja työikä.	55
Taulukko 3. Tiivistelmä haastateltavien näkemyksestä toimeentulotuen vaikutuksesta Kela-työhön sekä asiakkaiden erityisen tuen tarpeista.....	58
Taulukko 4. Työntekijöiden käsitys erityisen tuen palveluiden sisällöstä ja tarkoituksesta.....	73
Taulukko 5. Koonti Kelan työntekijöiden näkemyksistä erityisen tuen palveluista.	85

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuskysymykset	5
Kuvio 2. Kelan Pohjoinen vakuutuspiiri ja Pohjoinen asiakkuusyksikkö. Kartassa keltaisena. (vrt. www.kela.fi/tulosyksikot-vakuutuspiirit).....	10
Kuvio 3. Monitahoarviointiasetelma opinnäytetyössämme ja aineistonkeruuprosessimme eteneminen.....	16
Kuvio 4. Kelan organisaatio (kts. Tietoa Kelasta 2019).....	23
Kuvio 5. Toimeentulotuen saajakotitaloudet ja saaja henkilöt koko Suomessa vuosina 2010-2019. (Sotkanet.fi 2020.)	45
Kuvio 6. Toimeentulotuen saajakotitaloudet Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin ja asiakkuusyksikön alueella vuosina 2017-2019. (Sotkanet.fi 2020).	46
Kuvio 7. Kuvaus aineistomme keräämisen prosessista.	51
Kuvio 8. Tiivistelmä vastauksista tutkimuskysymyksiimme.	103
Kuvio 9. Ekspansiivisen oppimisen kehä. (Vrt. Salonen, Eloranta, Hautala & Kinos 2017, 45).....	105

LIITTEET

Liite 1. Haastattelukutsu 1	124
Liite 2. Haastattelukutsu 2	125
Liite 3. Haastattelukutsu 3	126
Liite 4. Haastattelulomake 1	127
Liite 5. Haastattelulomake 2	129
Liite 6. Haastattelulomake 3	131

Liite 1. Haastattelukutsu 1

Hei!

Opiskelemme Lapin ammattikorkeakoulussa sosionomi yamk-tutkintoa. Teemme opinnäytetyötä Kelan uusista palvelumuodoista moniammatillisesta palvelusta sekä asiakkuusvastaavapalvelusta.

Keräämme aineistoa lomakehaastattelulla ja haastatteluiden kautta selvitämme näkemyksiä palvelutavoista eri tehtävissä Kelassa työskenteleviltä. Olemme valinneet haastateltavaksi henkilöitä Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakaspalveluyksikön alueelta.

Haastattelut toteutetaan skype-yhteydellä tai puhelimitse ja tallennetaan. Haastatteluaineistoa käytetään vain tähän opinnäytetyöhön ja työn valmistumisen jälkeen haastattelutallenteet hävitetään. Kaikki haastattelut toteutetaan työajan ulkopuolella.

Saat haastattelukysymykset tiedoksi ennen haastattelua, kun sovimme haastattelun toteutustavan ja ajankohdan. Jos et halua vastata johonkin kysymykseen tai et halua kommentoida, voimme ohittaa kysymyksen. Myös haastattelun jälkeen voit ilmoittaa, jos haluat vastauksesi poistettavan.

Haastattelun tulokset käsitellään anonymisti. Haastateltavat eivät ole tunnistettavissa.

Lomakehaastattelun arvioitu kesto n. 15 - 30 minuuttia.

Olemme erittäin kiitollisia, mikäli osallistut haastatteluun. Pyydämme ilmoittamaan vastauksesi haastatteluun osallistumisesta sähköpostitse 5.5.2020 mennessä. Tämän jälkeen olemme yhteydessä sinuun haastatteluajan sopimiseksi.

Ystävällisesti

Minna Arola ja Pauliina Pyykölä

Liite 2. Haastattelukutsu 2

Hei!

Opiskelemme Lapin ammattikorkeakoulussa sosiaalialan ylempää ammattikorkeakoulututkintoa (sosionomi YAMK).

Teemme opinnäytetyötä Kelan uusista palvelumuodoista moniammatillisesta palvelusta sekä asiakkuusvastaavapalvelusta.

Keräämme aineistoa lomakehaastattelulla ja haastatteluiden kautta selvitämme näkemyksiä palvelutavoista eri tehtävissä Kelassa työskenteleviltä.

Olemme valinneet haastateltavaksi esimiehiä ja suunnittelijoita Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakaspalveluyksikön alueelta. Olemme tehneet aiemmin lomakehaastattelun samasta temasta muissa tehtävissä Pohjoisessa vakuutuspiirissä ja Pohjoisessa asiakaspalveluyksikössä työskenteleville.

Haastattelut toteutetaan skype-yhteydellä ja tallennetaan. Haastatteluaineistoa käytetään vain tähän opinnäytetyöhön ja työn valmistumisen jälkeen haastattelutallenteet hävitetään. Saat haastattelukysymykset tiedoksi ennen haastattelua, kun sovimme haastattelun toteutustavan ja ajankohdan. Jos et halua vastata johonkin kysymykseen tai et halua kommentoida, voimme ohittaa kysymyksen. Myös haastattelun jälkeen voit ilmoittaa, jos haluat vastauksesi poistettavan. Haastattelun tulokset käsitellään anonyymisti. Haastateltavat eivät ole tunnistettavissa.

Lomakehaastattelun arvioitu kesto on n. 15 - 30 minuuttia.

Olemme erittäin kiitollisia, mikäli osallistut haastatteluun. Pyydämme ilmoittamaan vastauksesi haastatteluun osallistumisesta sähköpostitse 31.8.2020 mennessä. Tämän jälkeen olemme yhteydessä sinuun haastatteluajan sopimiseksi.

Mikäli sinulla on kysyttävää opinnäytetyöstämme tai haastatteluun liittyen, vastaamme mielellämme.

Ystävällisesti

Minna Arola ja Pauliina Pyykölä

Liite 3. Haastattelukutsu 3

Hei!

Opiskelemme Lapin ammattikorkeakoulussa yamk-tutkintoa sosiaalialan osaamisen johtamisen koulutusohjelmassa. Teemme opintoihimme liittyvää opinnäytetyötä, jossa tutkimme Kelan moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaava-palvelua toimeentulotukityön tukena.

Olemme tähän mennessä keränneet haastatteluaineistoa Kelan työntekijöiltä ja esimiesasemassa työskenteleviltä. Haluamme saada lisäksi opinnäytetyöhömme tutkittavasta aiheesta kuntanäkökulmaa.

Voimme tehdä lomakehaastattelun sähköpostitse tai puhelimitse, jos sinulla olisi aikaa vastata kysymyksiimme. Käsittelemme vastaukset opinnäytetyössämme anonyymisti.

Pyydämme vastausta mahdollisimman pian alla olevaan puhelinnumeroon tai sähköpostilla.

Liitteenä on haastattelulomakkeemme.

Olemme erittäin kiitollisia, jos ehdit vastaamaan!

Ystävällisin terveisin,

Pauliina Pyykölä
Palveluasiantuntija
Kela, Pohjoinen asiakkuusyksikkö

Minna Arola
Etuuskäsittelijä
Kela, Pohjoinen vakuutuspiiri

Liite 4. Haastattelulomake 1

Teemme opinnäytetyötä moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta toimeentulotukityön tukena Kelassa. Haluamme tällä haastattelulla selvittää eri yksiköiden työntekijöiden tietoa ja kokemusta palvelumuodoista.

Jos et halua vastata johonkin kysymykseen tai et halua kommentoida, voimme ohittaa kysymyksen. Myös haastattelun jälkeen voit ilmoittaa, jos haluat vastauksesi poistettavan.

Haastattelun tulokset käsitellään anonymisti. Haastateltavat eivät ole tunnistettavissa.

Ensin muutama taustoittava kysymys:

- Missä yksikössä työskentelet ja mikä on pääasiallinen työtehtäväsi Kelassa?
- Kuinka pitkään olet työskennellyt Kelassa?
- Mikä on koulutustaustasi? Mitä töitä olet tehnyt Kelassa aiemmin?

Kelan käsiteltäväksi siirtyi 1.1.2017 perustoimeentulotuki. Kunnat toimeenpanevat edelleen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla turvataan asiakkaan toimeentulo ja edistetään itsenäistä selviytymistä elämässä. Viimesijaisuus tarkoittaa tilanetta, jossa toimeentuloa ei pystytä hankkimaan työllä, muiden sosiaaliturvaetuuksien avulla tai muulla tavoin.

Perustoimeentulotuen Kela –siirron myötä on huomattu, että osalle asiakkaista omien asioiden hoitaminen ilman tukea voi olla hankalaa. Perustoimeentulotukea hakevien asiakkaiden joukossa on ryhmiä, jotka hyötyisivät siitä, että heidät saataisiin ohjattua Kelan erityisen tuen tai kunnan sosiaalipalveluiden piiriin.

Kysymme seuraavaksi muutaman kysymyksen, joilla kartoitamme näkemystäsi Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä:

- Onko toimeentulotuen siirto muuttanut Kelassa tehtävää työtä?
- Onko työntekijöiden osaamistarpeet muuttuneet? Jos ovat mielestäsi muuttuneet, niin miten?
- Oletko tunnistanut asiakkailla erityisen tuen tarpeita? Millaisia erityisen tuen tarpeita olet tunnistanut?

Tällä hetkellä erityistä tukea asiointinissa tai etuusasioissa tarvitsevia asiakkaita voidaan ohjata moniammatilliseen palveluun ja asiakkuusvastaavapalveluun.

Kysymme seuraavaksi muutaman kysymyksen kartoittamaan tietoja näistä palvelumuodoista.

- Mitä tiedät moniammatillisesta palvelusta? Mitä tiedät asiakkuusvastaavapalvelusta?
- Oletko saanut koulutusta palvelumuodoista? Onko koulutus ollut riittävää? Jos ei, niin millaista koulutusta toivoisit tai tarvitsisit?

- Oletko ohjannut asiakkaita moniammatilliseen palveluun tai asiakkuusvastaavapalveluun?
- Miten kehittäisit moniammatillista palvelua ja asiakkuusvastaavapalvelua?

Keväällä 2020 elämme poikkeusolojen keskellä covid-19 –pandemian vuoksi.

Koetko sen vaikuttaneen Kelan perustoimeentulotukiasiakkaiden, moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun asiakkaiden asemaan? Jos koet vaikuttaneen, niin miten?

Liite 5. Haastattelulomake 2

Teemme opinnäytetyötä moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta toimeentulotukityön tukena Kelassa. Haluamme haastatteluilla selvittää Kelan Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön esimiesten ja suunnittelijoiden näkemystä Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä sekä moniammatillisesta palvelusta sekä asiakkuusvastaavapalvelusta. Esimiesten ja suunnittelijoiden haastatteluja ennen olemme tehneet haastatteluja samasta aiheesta Pohjoisen vakuutuspiirin ja Pohjoisen asiakkuusyksikön työntekijöille.

Jos et halua vastata johonkin kysymykseen tai et halua kommentoida, voimme ohittaa kysymyksen. Myös haastattelun jälkeen voit ilmoittaa, jos haluat vastauksesi poistettavan.

Ensin muutama taustoittava kysymys:

- Missä roolissa Kelassa työskentelet?
- Kuinka pitkään olet työskennellyt Kelassa?
- Mikä on koulutustaustasi? Oletko tehnyt Kelassa jotain muita töitä aiemmin?

Kelan käsiteltäväksi siirtyi 1.1.2017 perustoimeentulotuki. Kunnat toimeenpanevat edelleen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla turvataan asiakkaan toimeentulo ja edistetään itsenäistä selviytymistä elämässä. Viimesijaisuus tarkoittaa tilannetta, jossa toimeentuloa ei pystytä hankkimaan työllä, muiden sosiaaliturvavertuuksien avulla tai muulla tavoin.

Perustoimeentulotuen Kela –siirron myötä on huomattu, että osalle asiakkaista omien asioiden hoitaminen ilman tukea voi olla hankalaa. Perustoimeentulotukea hakevien asiakkaiden joukossa on ryhmiä, jotka hyötyisivät siitä, että heidät saataisiin ohjattua Kelan erityisen tuen tai kunnan sosiaalipalveluiden piiriin.

Kysymme seuraavaksi muutaman kysymyksen, joilla kartoitamme näkemystäsi Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä:

- Onko toimeentulotuen siirto mielestäsi muuttanut Kelassa tehtävää työtä? Jos on, millä tavalla ja keiden työn koet muuttuneen?
- Ovatko työntekijöiden osaamistarpeet mielestäsi muuttuneet? Jos ovat, millä tavalla?
- Onko osaamistarpeiden muutokseen vastattu? Jos on, millä tavalla?

Tällä hetkellä erityistä tukea asioinnissa tai etuusasioissa tarvitsevia asiakkaita voidaan Kelassa ohjata moniammatilliseen palveluun ja asiakkuusvastaavapalveluun.

Kysymme seuraavaksi muutaman kysymyksen kartoittamaan tietoja näistä palvelumuodoista.

- Mitä tietoa sinulla on Kelan moniammatillisesta palvelusta ja asiakkuusvastaavapalvelusta?
- Keiden mielestäsi pitäisi olla Kelassa tietoisia em. palvelumuodoista?

Työntekijöiden haastatteluiden perusteella tietoisuus palvelumuodoista on vaihtelevaa ja moni kokee kaipaavansa niistä enemmän tietoa.

- Miten tietoisuutta palvelumuodoista olisi mahdollista lisätä?

Eduskunta halusi sisällyttää seuraavat lausumat vastaukseensa, jolla hyväksyivät toimeentulotuen uudistuksen (jonka seurauksena perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi):

”Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen keston ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.”

”Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.”

- Millaisena näet Kelan ja kuntien välisen yhteistyön? Onko se mielestäsi riittävää? Jos ei, miten sitä olisi syytä kehittää?
- Mitä ajattelet Kelassa tehtävän toimeentulotukityön, moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun kehittämisestä? Onko niitä tarpeen kehittää ja jos on, millä tavalla?

Maaliskuusta 2020 lukien olemme eläneet hyvin poikkeuksellista aikaa covid-19 –pandemian vuoksi.

- Koetko sen vaikuttaneen Kelan perustoimeentulotukiasiakkaiden, moniammatillisen palvelun ja asiakkuusvastaavapalvelun asiakkaiden asemaan? Jos koet vaikuttaneen, niin miten?

Liite 6. Haastattelulomake 3

Teemme opinnäytetyötä Lapin ammattikorkeakoulun sosiaalialan yamk-tutkintoon. Opinnäytetyömme aiheena on Kelan moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu toimeentulotukityön tukena Kelassa. Kyse on Kelan palvelumuodoista, joihin voidaan ohjata sellaisia asiakkaita, jotka tarvitsevat erityistä tukea asioinnissa tai etuusasioissa. Perustoimeentulotuen Kela –siirron myötä on huomattu, että osalle asiakkaista omien asioiden hoitaminen ilman tukea voi olla hankalaa. Perustoimeentulotukea hakevien asiakkaiden joukossa on ryhmiä, jotka hyötyisivät siitä, että heidät saataisiin ohjattua Kelan erityisen tuen tai kunnan sosiaalipalveluiden piiriin.

Haluamme kyselyllä selvittää kuntien sosiaalitoimien näkemystä Kelassa tehtävästä toimeentulotukityöstä. Ennen kyselyä olemme haastatelleet samasta aiheesta Kelan työntekijöitä, esimiehiä ja suunnittelijaa. Jos et halua vastata johonkin kysymykseen tai et halua kommentoida, voit ohittaa kysymyksen.

- Ovatko Kelan erityisen tuen palvelut, moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu, tuttuja? Mitä tiedät niistä?

Eduskunta halusi sisällyttää seuraavat lausumat vastaukseensa, jolla hyväksyivät toimeentulotuen uudistuksen (jonka seurauksena perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi):

”Eduskunta edellyttää, että uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukea saavien määrään, toimeentulotukijaksojen keston ja toimeentulotuen kustannuksiin seurataan ja arvioidaan myös sitä, tukeeko uudistus tuen luonnetta väliaikaisena, itsenäistä suoriutumista edistävänä ja syrjäytymistä ehkäisevänä taloudellisena etuutena.”

”Eduskunta edellyttää, että toimeentulotukilaki kokonaisuudessaan uudistetaan. Uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Tavoitteena toimeentulotuessa tulee olla moniammatillinen yhteistyö Kelan ja kuntien välillä sekä sellaiset toimintakäytännöt, jotka tukevat toimeentulotukea saavan itsenäistä suoriutumista ja ehkäisevät syrjäytymistä.”

- Millä tavalla Kela ja kunta tekee yhteistyötä asiakkaiden asioissa?

Millaisena näet Kelan ja kuntien välisen yhteistyön? Onko se mielestäsi riittävää?

Jos ei, miten sitä olisi syytä kehittää?

Kiitos vastaamisesta!