

Työpaperi 26/2019

Merita Jokela, Minna Kivipelto & Minna Ylikännö

Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi

Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa

Tutkimuksessa tarkasteltiin perustoimeentulotukea saavien henkilöiden ohjaamista Kelasta kunnan sosiaalityöhön Kelan eTotu-järjestelmän kautta. Aineistona käytettiin Kelan toimeentulotukirekisteriä vuosilta 2017–2018, Kelan toimeentulotuen tilastoa kuntiin lähetetyistä palvelutarveilmoituksista, THL:n kuntien sosiaalityölle tekemän vuosittaisen tilastokyselyn avovastausaineistoja vuosilta 2018–2019 sekä THL:n keväällä 2019 tekemää Webropol-kyselyä osallistavan sosiaaliturvan kuntakoikeiluun osallistuneiden kuntien aikuissosiaalityötä tekeville työntekijöille.

Tulosten perusteella 51 prosenttia Kelan kuntien sosiaalityöhön tekemistä ilmoituksista koski ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen hakemusta, 20 prosenttia toimeentulotuen perusosan alentamista, 10 prosenttia pitkään työttömänä olleita yli 25-vuotiaita perustoimeentulotuen asiakkaita ja 9 prosenttia sosiaalityön tarvetta. Sosiaalityön tarveilmoituksista puolestaan 35 prosenttia koski asiakkaan elämänhallintaa, 24 prosenttia toimeentuloa, 19 prosenttia asumista ja 8 prosenttia asiakkaan terveydentilaa. Kuntien käytännöissä oli suuria eroja Kelasta tulevien ilmoitusten vastaanottamisessa ja käsittelyssä. Kunnissa saapuneet ilmoitukset kirjattiin, mutta kaikkia ilmoituksia ei selvitetty samalla tarkkuudella. Kunnissa panostettiin yleensä sosiaalityön huoli-ilmoituksiin, nuoriin toimeentulotuen saajiin ja kiireellisiksi tulkittuihin ilmoituksiin. Johtopäätöksinä todettiin, että asiakkaan ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalityöhön sisältää monia vaiheita ja pullonkauloja, joiden kohdalla on riski, että asiakas putoaa pois joko tarvitsemistaan palveluista tai etuuksista tai molemmista.

Lukijalle

Toimeentulokiuudistuksen (2017) jälkeen perustoimeentulotuki on keskitetty Kelaan ja siirretty pois kunnista. Perustoimeentulotuen myöntää Kela, ehkäisevän ja täydentävän tuen kunnan sosiaalitoimi. Pääsääntöisesti ennen täydentävän tai ehkäisevän tuen hakemista asiakkaan on saatava joko myönteinen tai kielteinen päätös Kelan perustoimeentulotuesta. Tukien ja etuuksien hakemiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta asiakas saa Kelasta, mutta myös sosiaalityössä annetaan tarpeen mukaista neuvontaa ja ohjausta.

Tutkimuksessa osoitetaan, että toimeentulotuen asiakkaan ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalityöhön ei toimi vielä riittävän hyvin nykyisessä järjestelmässä. Tilanteen parantamiseksi tarvitaan useita toimia, niin kunnissa kuin Kelassa.

Tutkimus liittyy Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) toteuttamaan osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeiluun. Kokeiluun osallistuu viisi kuntaa. Kokeilun tavoitteena on kehittää osallistavan sosiaaliturvan malli, jonka avulla voidaan nostaa aikuisia, pitkään työttömänä olleita ihmisiä pois toimeentulotuelta ja löytää polkuja osallisuuteen ja työllistymiseen. Tämä julkaisu tuo osaltaan tietoa sosiaalityön ja toimeentuloturvan välisestä yhteydestä ja mahdollisuuksista tukea niitä perustoimeentulotuen saajia, joilla on sosiaalityön tarve. Tuomme esiin myös niitä hankaluuksia, joita asiakkaiden ohjaamisessa Kelasta kunnan sosiaalityöhön on ilmennyt ja joita on syytä ratkaista mitä pikimmiten.

Julkaisun työstämisessä ovat antaneet kommentteja ja neuvoja useat THL:n, Kelan, STM:n ja kuntien edustajat, mistä suuret kiitokset.

Helsingissä 30.8.2019

Tekijät

Tiivistelmä

Merita Jokela & Minna Kivipelto & Minna Ylikännö. Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi - Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 26/2019. 24 sivua. Helsinki 2019. ISBN 978-952-343-392-2 (verkkojulkaisu)

Tutkimuksessa tarkasteltiin ensinnä, millaisin perustein perustoimentulotukea saavia henkilöitä ohjattiin Kelan eTotu-järjestelmän kautta kuntien sosiaalityöhön. Aineistona käytettiin Kelan toimeentulotukirekisteriä vuosilta 2017–2018 sekä Kelan toimeentulotuen tilastoa kuntiin lähetetyistä palvelutarveilmoituksista. Toiseksi tarkasteltiin, miten asiakkaiden ohjaaminen Kelasta kuntaan toimi kunnan sosiaalitoimen näkökulmasta. Kolmanneksi selvitettiin, minkälaisia käytäntöjä kunnissa on luotu Kelasta kuntiin ohjattavien asiakkaiden tavoittamiseksi. Aineistona käytettiin THL:n kuntien sosiaalityölle tekemän vuosittaisen tilastokyselyn avovastausaineistoja vuosilta 2018–2019 sekä THL:n keväällä 2019 tekemää Webropol-kyselyä osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeiluun osallistuneiden kuntien aikuissosiaalityötä tekeville työntekijöille.

Tulosten perusteella 51 prosenttia Kelan kuntien sosiaalityöhön tekemistä ilmoituksista koski ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen hakemusta, 20 prosenttia toimeentulotuen perusosan alentamista, 10 prosenttia pitkään työttömänä olleita yli 25-vuotiaita perustoimeentulotuen asiakkaita ja 9 prosenttia sosiaalityön tarvetta. Sosiaalityön tarveilmoituksista puolestaan 35 prosenttia koski asiakkaan elämänhallintaa, 24 prosenttia toimeentuloa, 19 prosenttia asumista ja 8 prosenttia asiakkaan terveydentilaa.

Sosiaalityön ammattilaisten näkemys oli, että Kelan tekemät ilmoitukset olivat pääosin sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisia. Ilmoitukset tulivat enimmäkseen Kelan etuuskäsittelystä, eivät asiakaspalvelusta. Ilmoitusten pääpaino oli asiakkaiden talousongelmissa. Kela ei tehnyt tarpeeksi tehokkaasti ilmoitusta niistä perustoimeentulotuen asiakkaista, joista kunnan sosiaalityöntekijöiden mukaan olisi tullut tehdä huoli-ilmoitus asiakkaan suostumuksella kunnalliseen sosiaalityöhön.

Kunnissa Kelan ilmoituksen otti vastaan etuuskäsittelijä, sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä. Ilmoitusten perusteella asiakkaita pyrittiin kunnissa tavoittelemaan eri tavoin, pääosin puhelimitse ja kirjeitse. Kaikki sosiaalityön ammattilaiset eivät tienneet, millainen prosessi kunnassa oli Kelalta tulleiden ilmoitusten käsittelyssä. Läheskään kaikkia asiakkaita, joista ilmoitus oli tullut, ei tavoitettu. Tavoittamatta jääneiden asiakkaiden tilanteita ei aina tarkistettu loppuun asti. Erityisen vaikeaa oli tavoittaa nuoria ja toimeentulotuen perusosan alentamispäätöksen saaneita henkilöitä. Perusosan alentamisilmoituksia pidettiin vastausten perusteella jopa turhina. Monissa kunnissa lähinnä kiireelliseksi katsotut ilmoitukset saivat osakseen erityishuomiota. Lisäksi nuorten henkilöiden tavoittamiseen oli panostettu joissain kunnissa.

Johtopäätöksinä todettiin, että Kelan ja kunnan sosiaalityön välisiä prosesseja tulee yksinkertaistaa ja selkeyttää. Kelassa asioivan perustoimeentulotuen asiakkaan on päästävä tarvitessaan kunnan sosiaalityöhön mahdollisimman nopeasti ilman erilaisia arviointi- tai selvitysvaiheita. Prosessien lisäksi myös itse palvelutapahtuman sisällöt tulisi käydä läpi kunnissa. Perustoimeentulotuen alentamiseen liittyvän kuulemisilmoituksen tulisi mahdollistaa keskustelun sosiaaliviranomaisen kanssa niistä toimenpiteistä, joiden avulla perusosan alentaminen vältetään. Kaikki Kelasta tulleet ilmoitukset on selvitettävä kunnan sosiaalityössä. Kelan eTotu-järjestelmää tulee kehittää niin, ettei se tuota turhia ilmoituksia kunnan sosiaalityöhön. Kelan on käytävä läpi kokemusten pohjalta eTotu-järjestelmän käytöstä saatu palaute ja riskit eTotu -järjestelmän kehittämiseksi, mukaan lukien perustoimeentulotuen asiakkaiden väliinpuotoamiset, asiakkaista tehdyt turhat ilmoitukset, asiakkaiden leimaaminen ja heikot signaalit, jotka jäävät tunnistamatta.

Avainsanat: toimeentulotuki, vähimmäisturva, sosiaalityö, sosiaaliturva, sosiaalipalvelut

Sisällys

Lukijalle	1
Tiivistelmä.....	2
1 Johdanto	4
2 Perustoimeentulotuen Kela-siirto toi sosiaalityön asiakkaalle kaksi asiointikanavaa	6
3 Kelan velvollisuus ohjata toimeentulotuen asiakas kunnan sosiaalityöhön	7
4 Tutkimusasetelma ja aineiston analyysi	9
5 Perustoimeentulotuen asiakkaan ohjaaminen sosiaalityöhön.....	12
5.1 Palvelun tarpeen tunnistaminen Kelassa ja asiakkaiden ohjaaminen kunnan sosiaalityöhön	12
5.2 Kuntien näkemyksiä Kelan lähettämistä palvelutarveilmoituksista.....	14
5.3 Kuntien käytännöt palvelutarveilmoitusten käsittelyssä	16
5.4 Yhteenveto: asiakkaan ohjaaminen perustoimeentulotuelta kunnallisen sosiaalityön asiakkaaksi sisältää monta pullonkaulaa	18
6 Johtopäätökset	20
Lähteet.....	23

1 Johdanto

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, kuinka yleistä perustoimeentulotukea saavien ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalitoimeen on ollut ja mistä syistä ohjaamista on tehty. Lisäksi kiinnostuksen kohteena on, miten asiakkaiden ohjaaminen Kelasta kuntaan on toiminut sosiaalitoimen näkökulmasta ja minkälaisia käytäntöjä kunnissa on luotu Kelasta kuntiin ohjattavien asiakkaiden tavoittamiseksi. Tutkimus kohdistuu niihin perustoimeentulotuen asiakkaisiin, joilla oli syystä tai toisesta ilmeinen sosiaalityön tarve (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 35§). Tarpeen on voinut tunnistaa joko asiakas itse, hänen läheisensä, Kelan virkailija tai jonkin muun viranomaisen tai yhteistyötahon toimija. Vaikka asiakkailla on usein sosiaalityön lisäksi tai sijaan myös muiden palveluiden tai etuuksien tarvetta, ei tässä tutkimuksessa ollut mahdollisuutta paneutua niihin.

Kysymys toimeentulotuen ja sosiaalityön välisestä suhteesta on noussut ajankohtaiseksi, kun perustoimeentulotuki on siirretty kunnista Kelaan vuonna 2017¹. Toimeentulotuki uudistuksessa toimeentulotuki jakautui kahtia Kelan ja kunnan kesken. Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki jäi kuntien hoidettavaksi. Samalla perustoimeentulotuen käsittely kuntien etuuskäsittelyssä päättyi. Uudistuksen myötä yhteys toimeentulotuen ja sosiaalityön välillä heikkeni, sillä perustoimeentulotukea saadakseen henkilön ei enää tarvinnut asioida kunnan sosiaalityössä. Perustoimeentulotuen ja sosiaalityön yhteyttä vahvistamaan Kelaan luotiin sähköinen järjestelmä eTotu, jonka yhtenä tarkoituksena on välittää tietoa asiakkaasta kunnan sosiaalitoimeen.

Toimeentulotuen Kela-siirron yhtenä tavoitteena oli, että toimeentulotuen myöntämisen kriteerit yhtenäistyisivät. Toisaalta muutoksen piti myös vahvistaa sosiaalityötä ja vapauttaa resursseja asiakastyöhön.

Toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut suhteellisen tasaisesti vuodesta 2013 alkaen. Vuonna 2018 Suomessa perustoimeentulotukea sai 281 448 kotitaloutta ja 408 393 henkilöä. (THL 2019a.) Perustoimeentulotuen saajien määrä on kasvanut, vaikka rekisteröity työllisyys on lisääntynyt.² Työvoimatilastojen avulla ei saa tietoa siitä, minkätyyppisiä esimerkiksi uudet työsuhteet ovat olleet ja minkä verran on lyhytkestoisia työsuhteita ja kuinka paljon työssäolevat joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen. Kela on kuitenkin tehnyt toimeentulotuen ja työssäkäynnin välisistä yhteyksistä tutkimuksia (esim. Jauhiainen & Korpela 2019). Tarkastelussa on havaittu, että vuodesta 2017 vuoteen 2018 ansiotuloja saavien osuus toimeentulotuen saajista on noussut noin prosenttiin. Jauhiaisen ja Korpelan (2019) mukaan niin sanottu etuoikeutettu tulo on tuonut toimeentulotuen asiakkaaksi uusia työssäkäyviä pienituloisia, joilla tuen saaminen voi olla pysyvää, vaikka toimeentulotuen tavoitteena on olla lyhytaikainen tukimuoto. Lisäksi toimeentulotuen tarpeeseen voi vaikuttaa asuinpaikka, koska korkeat asumiskustannukset keskittyvät suuriin kaupunkeihin.

Myös vähimmäisturvan³ varassa eläminen eli tulottomuus⁴ on lisääntynyt. Tulottomia henkilöitä on 2010-luvulla ollut vuosittain noin 30 000 kotitaloutta. Ensimmäisen Kela-siirron jälkeisen vuoden aikana

1 Siirtymävaiheessa kunnilla oli mahdollisuus tehdä perustoimeentulotuen päätöksiä. Siirtymävaihe kesti maaliskuun loppuun 2017. Siirtymävaiheen aikana noin 150 000 asiakasta siirtyi kunnista Kelan asiakkaiksi. (Kela 2017.)

2 Huhtikuun 2019 lopussa työ- ja elinkeinotoimistoissa oli kaikkiaan 525 500 työnhakijaa, mikä on 36 300 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Laajan työttömyyden eli työttömien työnhakijoiden ja palveluissa olleiden yhteismäärä oli huhtikuun lopussa 359 500. Se on 27 200 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019.)

3 Suomen perustuslain tarkoittama perustoimeentulon turva voidaan taata kansalaisille eri tavoin. Periaatteessa jako on selvä: ensisijaiset eli syyperustaiset etuudet (työttömyysturva, eläke, sairaus- ja vanhempainpäiväraha) takaavat toimeentulon, jos henkilö on kykenemätön hankkimaan toimeentulonsa esimerkiksi sairauden tai työttömyyden vuoksi. Jos ensisijaiset etuudet eivät riitä, henkilölle ei ole niitä myönnetty tai hän on menettänyt oikeutensa ensisijaiseen etuuteen, on mahdollista hakea viimesijaista sosiaaliturvaa, kuten toimeentulotukea tai asumistukea. Ensisijaisen ja viimesijaisen etuuden erona on, että vain viimesijainen etuus on harkinnanvarainen. Jaottelu ensisijaisiin ja viimesijaisiin etuuksiin on kuitenkin osittain liukuvaa. Katri Hannikainen-Ingmanin ym. (2012, 5) mukaan vähimmäisturvaetuudeksi luetaan toisinaan myös työmarkkinatuki, kansaneläke ja vähimmäispäivärahat.

eli vuonna 2017 tulottomien määrän arvioitiin kasvaneen 40 000 kotitalouteen. (Korpela 2017; Korpela & Raittila 2020.) Ei kuitenkaan ole selvitetty tarkemmin, kuinka moni perustoimeentulotuen saajista tarvitsee myös sosiaalityötä ja miten kunnallinen sosiaalityö tavoittaa sosiaalityön tukea tarvitsevat toimeentulotuen asiakkaat.

Sosiaalihuoltoa, vähimmäisturvaa ja työllisyyspolitiikkaa koskevat lainsäädännölliset uudistukset ovat vähitellen ulotettu myös toimeentulotukiasiakkaisiin (Kuivalainen 2013; Karjalainen & Raivio 2010). Alun perin työllisyyspalveluihin kytketty aktivoinnin eetos kohdistuu myös vähimmäisturvan varassa eläviin, kuten toimeentulotuen saajiin ja vaikeasti työllistyviin myös monissa muissa Euroopan maissa. Tätä kehityskulkua on kritisoitu voimakkaasti, sillä aktivointitoimien vaikutus vaikeassa työmarkkinatilanteessa oleviin on ollut kiistanalainen (Danneris 2018; Andersen ym. 2017). Aktivointivelvoite sisältää lähes automaattisesti asiakkaan saamaa tukea koskevan sanktiointimahdollisuuden, jos asiakas ei toteuta hänelle asetettuja velvoitteita. Britanniassa sanktioinnin on havaittu aiheuttaneen heikennyksiä ihmisten taloudelliseen tilanteeseen (ESRC 2018, 23–24). Tanskassa asiakkaita on siirretty muiden tukien pariin, jotta sanktioilta olisi välttytty (Diop-Christensen 2015).

Kaikille Suomessa oleskeleville turvataan tarvittaessa toimeentulotuesta vähintään välttämätön taloudellinen turva. Suomessa ainoa toimeentulotukeen liittyvä sanktio on toistaiseksi ollut perusosan alentaminen. Eli perustoimeentulotukea voidaan alentaa määräajaksi, jos tuen saaja ei ”hoida velvollisuuttaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan” eli esimerkiksi kieltäytyy ilman hyväksyttävää perustetta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Perustoimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa korkeintaan 20 tai 40 prosenttia enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan riippuen siitä, kuinka vakavasta työttömyysturvain asettamien velvoitteiden laiminlyönnistä on kyse ja riippuen muun muassa moitittavan menettelyn toistuvuudesta. Perusosaa voidaan leikata myös vähemmän, jos se arvioidaan kohtuulliseksi. Perusosan alentamisesta voidaan myös luopua, jos se katsotaan asiakkaan kokonaistilanne arvioiden kohtuuttomaksi. (Kela 7.6.2019, 73.) Alentaminen voidaan tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa ja jos alentamista ei muutenkaan voida pitää kohtuuttomana. Perusosan alentamista ei saa myöskään tehdä, ennen kuin asiakkaalle varattu kuulemisaika on umpeutunut. Eli asiakkaan on saatava tieto alentamisuhasta niin hyvissä ajoin, että hänellä on mahdollisuus tehdä korjaavat toimenpiteet ilman, että alentamiseen on syytä ryhtyä. Kelan virkailijoita on ohjeistettu⁵ ottamaan yhteyttä tarvittaessa kunnan sosiaalivirastoon, jossa voidaan arvioida, onko alentaminen kohtuullista vai ei. Alentamisesta päätetään näiden toimenpiteiden jälkeen, kun asiakkaan seuraava perustoimeentulotuen hakemus on saapunut Kelaan. (Kela 7.6.2019, 74.)

Ennen Kela-siirtoa yhdeksän kunnan työntekijöille tehdyssä kyselyssä kartoitettiin muun muassa, miten paljon työntekijät tekivät päätöksiä perusosan alentamisesta. Vastanneista 40 prosenttia ilmoitti alentavansa usein tai aina toimeentulotukea, kun alentamisen ehdot täyttyivät. Reilu 40 prosenttia työntekijöistä käytti perusosan alentamisessa useasti harkintaa, sillä he ilmoittivat vähentävänsä toimeentulotukea ainoastaan silloin tällöin tai harvoin. (Karjalainen ym. 2013, 202.) Kela-siirron myötä alentaminen tehtiin, kun ehdot täyttyivät. Alentamisesta teki kaavamaisista se, että Kelasta ei juurikaan oltu yhteydessä kuntien sosiaalityöhön alentamistilanteen kohtuullisuuden harkinnassa (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019, 17).

Tutkimusaineistona käytetään Kelan toimeentulotukirekisteriä vuosilta 2017–2018, Kelan toimeentulotuen tilastoa kuntiin lähetetyistä palvelutarveilmoituksista, THL:n kunnille tekemän vuosittaisen tilastokyselyn avovastausaineistoja vuosilta 2018–2019 sekä THL:n keväällä 2019 tekemää Webropol-kyselyä osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeiluun osallistuneiden kuntien aikuissosiaalityötä

4 Tulottomuus viittaa tässä vähimmäisturvan varassa olemiseen eli tilanteeseen, jossa henkilö tai kotitalous saa toimeentulotukea ja sen lisäksi mahdollisesti muita verottomia etuuksia, kuten esimerkiksi asumistukea, lapsilisää tai elatusapua tai -tukea (Korpela 2017). Suurimmalle osalle viimesijaisten etuuskien varassa eläminen on väliaikaista, mutta tulottomuuden pitkittyessä tilanteesta pois pääseminen on vaikeaa. Tulottomuus ymmärretään ensisijaisesti taloudellisena epävarmuutena, mutta siihen kytketty usein myös muita tekijöitä kuten sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, jotka vaikeuttavat henkilön toimintakykyä ja arjessa selviämistä. (Saari 2017; Ahola & Hiilamo 2013.)

5 Kelan etuusohje on toimintaohje, jota käytetään apuna etuuskien ratkaisutyössä. Ohje on ensisijaisesti tarkoitettu Kelan sisäiseen käyttöön. Ohjeen pdf-tiedosto muodostuu automaattisesti Kelan intranetissä olevan etuusohjeen verkkosivuista. Kela (7.6.2019, 1.)

tekeville työntekijöille. Tutkimustulosten pohjalta pohditaan, miten Kelan ja kunnallisen sosiaalityön toimintatapoja ja prosesseja tulee kehittää, jotta sosiaalityön tarpeessa olevat perustoimeentulotukea saavat asiakkaat tunnustetaan paremmin ja heidän ohjaamisensa Kelasta kunnalliseen sosiaalityöhön sujuvoituu.

2 Perustoimeentulotuen Kela-siirto toi sosiaalityön asiakkaalle kaksi asiointikanavaa

Toimeentulotukiudistuksen (2017) jälkeen toimeentulotuen hakeminen ja käsittely jaettiin kahden eri viranomaisen, Kelan ja kuntien välille. Tukien ja etuuksien hakemiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta asiakas saa Kelasta, mutta myös sosiaalityössä on annettu tarpeen mukaista neuvontaa ja ohjausta vielä uudistuksen jälkeenkin.

Sosiaalityössä oltiin ennen toimeentulotukiudistusta varovaisen optimistisia uudistuksen sujumisesta. Tavallaan perustoimeentulotuki oli monissa kunnissa jo ulkoistettu, kun se oli siirretty sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille (Kuivalainen 2013; Vogt & Sjöholm 2014). Tästä syystä Kela-siirtoon suhtauduttiin kunnissakin melko myönteisesti (Ylikännö 2016). Muutoksen jälkeen suhtautuminen muuttui kuitenkin kriittisemmäksi. Havaittiin, että kyse ei ollutkaan niin sanotusta teknisestä siirrosta, vaan samalla muiden muassa toimeentulotuen asiointikäytäntöjä ja ohjaamista sosiaalityön palveluihin muutettiin. (Näätänen & Londén 2018.) Asiakas ei voinut enää esimerkiksi asioida samassa organisaatiossa, jos tarvitsi perustoimeentulotuen lisäksi myös täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Henkilön tuli ensin hakea päätös perustoimeentulotuesta Kelalta ja vasta sitten hakea mahdollista täydentävää tai ehkäisevää tukea sosiaalitoimistosta. Kela siirtää hakijan pyynnöstä hakemuksen 14d§, 1 momentin mukaisesti tarvittaessa kuntaan. Hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään kunnan toimielimelle, jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta. (Laki toimeentulotuesta –, 815/2015, 14§.)

Lisäksi Kelalle tuli velvollisuus ohjata kunnalliseen sosiaalityöhön perustoimeentulotuen asiakas, jolla oli ilmeinen sosiaalityön tarve. Kela korosti ohjeessaan (7.6.2019), että toimeentulotuen hakijaa ja hänen perhettään on ohjattava aktiivisesti hakemaan ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia tai muita etuuksia ja että asiakasta on neuvottava etuuksien hakemisessa. Asiakas tuli uudistuksen jälkeen ohjata kuntaan, jos hän perustoimeentulotuen lisäksi tarvitsi myös sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita. Toki asiakkaat saattoivat edelleen hakeutua kunnalliseen sosiaalityöhön ilman Kelan ohjausta.

Vuoden 2017 jälkeen ohjaus Kelasta kuntiin ei kuitenkaan toiminut heti odotetusti. Asiakkaat eivät aina tulleet sosiaalityöntekijän vastaanotolle, vaikka heidät olisi Kelasta ohjattu sinne ja sosiaalityöntekijä olisi koettanut heitä tavoitella. Asiakkaat eivät tulleet heille varatuille ajoille tai he peruiivat tapaamisen. Erityisesti nuoret toimeentulotukea saavat asiakkaat, jotka oli ohjattu sosiaalityöhön, jäivät aiempaa useammin palveluiden ulkopuolelle toimeentulotukiudistuksen jälkeen. (Blomgren & Saikkonen 2018a, 2018b.)

Perustoimeentulotukeen liittyvä ohjaus ja neuvonta kuuluvat periaatteessa Kelalle, mutta asiakkaita on autettu sosiaalityössä muutoksen jälkeen myös esimerkiksi täyttämään perustoimeentulotuen hakemuksia ja kokoamaan tarvittavia liitteitä. (Blomgren & Saikkonen 2018a, 6; Kivipelto, Kestilä & Tanhua 2018; Vogt 2018.) THL:n loppuvuodesta 2017 tekemän kyselyn perusteella Kelaan siirretty perustoimeentulotuki myös kuormitti sosiaalityöntekijöitä ja sosiaaliohjaajia asiakkaiden neuvonnan ja ohjauksen kautta (Blomgren & Saikkonen 2018a, 2018b). Tästä syystä joissain kunnissa päädyttiin palkkaamaan uudelleen etuuskäsittelijöitä toimeentulotukiudistuksen jälkeen. Työnjako Kelan ja kuntien välillä ei ollut tältä osin täysin selvä: tuliko perustoimeentulotuen hakemiseen tai oikaisupyyntöihin liittyvä opastus ja neuvonta keskittää kokonaan Kelaan vai olivatko ne edelleen myös kunnallisen sosiaalityön tehtäviä?

Asiakkaiden tavoittamiskäytäntöjä on pyritty parantamaan erilaisissa sosiaalityöhön kohdistuvissa kehittämishankkeissa (ks. Karjalainen 2019). THL:n ja sosiaali- ja terveysministeriön toteuttamassa osallistavan sosiaaliturvan kokeilussa tutkitaan ja kehitetään malleja sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden tavoittamiseksi. Kokeilussa on lisätty muiden muassa ryhmätyötä, yhteisöihin suuntautuvaa työtä ja jalkautuvaa työtettä asiakkaiden tavoittamiseksi. (Kivipelto ym. 2018.) Toimeentulotuki uudistus ja sen merkitys sosiaalityöhön on huomioitu myös laajassa sosiaalityön tulevaisuus selvityksessä (Karjalainen, Metteri & Strömberg-Jakka 2019).

3 Kelan velvollisuus ohjata toimeentulotuen asiakas kunnan sosiaalityöhön

Toimeentulotuki on Suomessa oikeusperusteinen etuus. Suomen perustuslain (731/1999, 19§) mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuen järjestämisestä, menettelystä ja etuuden myöntämisestä määritellään laissa toimeentulotuesta (1412/1997) sekä laeissa toimeentulotukilain muuttamiseksi (1107/2016; 1108/2016; 815/2015). Euromääräisenä etuutena perustoimeentulotuen perusosan taso on kohtuullisen alhainen, eikä välttämättä riitä kotitaloutta nousemaan köyhyysrajan⁶ yläpuolelle. Tilanne vaikeutuu entisestään, jos henkilö tai talous elää pelkän toimeentulotuen ja asumistuen varassa tai jos perustoimeentulotuen perusosaa alennetaan. Tämän vuoksi on tärkeä muistaa, että toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaista henkilön huolenpidon, terveyden ja kehityksen turvaamista.

Kun perustoimeentulotuen Kela-siirtoa valmisteltiin ministeriössä ja eduskunnassa, huolta kannettiin siitä, miten uudessa järjestelmässä tunnistetaan sosiaalihuollon palveluiden tarpeessa olevat asiakkaat ja miten heidät osataan ohjata kuntien sosiaalitoimen asiakkaiksi. Kelalla oli uudistuksen jälkeen periaatteessa sama lakisääteinen velvollisuus ohjata asiakas sosiaalihuollon palveluihin, kuin ennen uudistustakin. Pääministeri Kataisen hallitus päätti rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta tehtyjen ratkaisujen yhteydessä, että perustoimeentulotuen uudistamisen jälkeen Kelan etuuskäsittelyssä varmistetaan asiakkaiden ohjaus sosiaalityöhön yhteisesti sovituin perustein (HE 358/2014, 21). Pääsääntöisesti asiakkaan kanssa on keskusteltava ja häneltä tulee pyytää suostumus, jotta palveluihin ohjaus voidaan Kelasta tehdä (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 35§). On kuitenkin tilanteita, joissa yhteydenotto kuntaan voidaan tehdä ilman asiakkaan suostumusta. Esimerkkinä tämänkaltaisesta tilanteesta on lapsen etu (lastensuojelulaki 417/2007) tai se, että asiakas on ilmeisen kyvytön huolehtimaan itsestään. (Kela 7.6.2019, 152, 161–162.)

Sosiaalityön palveluihin ohjaaminen tapahtuu Kelasta kuntiin sähköisen eTotuOnni-järjestelmän kautta. Järjestelmä toimii yhdensuuntaisesti, eli Kelasta lähtee tieto kuntaan, jos toimeentulotuen asiakkaalla on arvioitu olevan tarvetta sosiaalihuollon palveluille, kuten sosiaalityöhön, täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen. Hakemusten osalta toimintaa sääntelee toimeentulotukilain (1412/1997) 14d§, jolloin

6 Suomessa köyhyyttä tarkastellaan yleisemmin niin sanotun suhteellisen köyhyden käsitteen avulla, joka tarkoittaa huono-osaisuutta verrattuna muun väestön elintasoon. Suhteellinen köyhyys -mittarin mukaan kotitalous on suhteellisessa köyhyysriskissä tai pienituloisen, mikäli sen nettotulot ovat pienemmät kuin väestön keskimääräinen tulotaso (mediaanista). Suhteelliseksi köyhyysrajaksi on viimeisimmissä tarkasteluissa asetettu joko 60 tai 50 prosenttia väestön keskimääräisestä tulotasosta (Moisio ym. 2016; THL 2019b; ks. myös Järvinen ym. 2018). THL:lla on ollut käytössään myös niin sanottu minimibudjettimittari. Mittari kuvaa, kuinka suuri osa väestöstä elää kotitalouksissa, joiden tulot eivät riitä kohtuulliseksi katsottuun vähimmäiskulutukseen. (Moisio ym. 2016.)

hakemuksen siirtäminen kuntaan perustuu asiakkaan pyyntöön ja siihen, että asiakas on hakenut muita, kuin toimeentulotukilain (1412/1997) 7a§ tai 7b§ mukaisia menoja. Kunnasta Kelan suuntaan ei ole vastaavaa systemaattista järjestelmää, jolla voitaisiin ilmoittaa, että asiakas on tavoitettu tai hänen kanssaan on tehty palvelutarpeen arviointi.

Velvoitteita asiakkaiden ohjaamiseen on paitsi toimeentulotukilaissa, myös sosiaalihuoltolaissa, lastensuojelulaissa, vanhuspalvelulaissa ja nuorisolaissa. Eri laeissa on säännöksiä Kelan velvollisuudesta ohjata asiakas sosiaalityöhön, tehdä ilmoitus asiakkaan asiasta kuntaan ja asiakkaan oikeudesta päästä sosiaalityön palveluihin seuraavissa tilanteissa (Kela 7.6.2019):

- Asiakkaalla on sosiaalihuollon tarve. Jos Kelan virkailija on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioidaisiin (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 35§). Sosiaalihuollon tarve arvioidaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Asiakkaan tarve voi ilmetä esimerkiksi toimeentulotukihakemuksesta, asiointitilanteesta, asiakkaan yhteydenotoista, puhelinkeskustelusta tai viesteistä. Esimerkinomaisia tilanteita, joissa asiakkaalla voi olla ilmeinen sosiaalihuollon tarve ovat Kelan mukaan elämänhallinnan laaja-alaiset ongelmat, jotka vaikeuttavat arkea, vuokra- ja sähkövelka ja vuokravakuuksien realisointimiset, erilaiset riippuvuudet kuten päihde- tai peliongelmat, itsensä tai lähipiirin vahingoittamisen uhkailu, lähisuhdeväkivalta tai sen uhka. Jos asiakkaalla havaitaan Kelassa sosiaalihuollon tarve, on asiakas ohjattava hakeutumaan kunnan sosiaalihuollon tai muiden palvelujen piiriin (Kela 7.6.2019, 161–164).

Ilmoitus kuntaan kuuluu tehdä myös, jos asiakas on ollut yli 6 kuukauden ajan laitoshoidossa, tai asiakas ei Kelan arvion mukaan pysty huolehtimaan asioidensa hoidosta eikä asiakkaalla ole edunvalvojaa, jonka puoleen kääntyä. Lisäksi jos asiakas ei suostu hakemaan ensisijaisia etuuksiaan, asiakkaan opinnot pitkittyvät, eikä hänelle enää myönnetä opintotukea tai asiakkaalla on rahankäyttövaikeuksia, ja perustoimeentulotuki joudutaan maksamaan osissa, voi Kelan virkailija tehdä ilmoituksen sosiaalihuollon tarpeesta. Ilmoitusvelvollisuus perustuu sosiaalihuoltolakiin (1301/2014).

- Asiakkaalla on pitkittynyt toimeentulotuen tarve. Jos alle 25-vuotiaan asiakkaan pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana ollut toimeentulotuki sekä 25 vuotta täyttäneiden asiakkaiden pääasiallinen toimeentulo on viimeisen 12 kuukauden aikana ollut toimeentulotuki, on kunnan laadittava asiakkaalle aktivointisuunnitelma. Kelan ilmoitusvelvollisuus perustuu kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) annetun lain 27§:ään. (Kela 7.6.2019, 163.)
- Asiakkaan perustoimeentulotuen perusosaa alennetaan. Jos asiakkaan toimeentulotukea on päätetty alentaa, on hänelle laadittava, mikäli mahdollista, kunnan sosiaalityössä suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kelan tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjattava asiakas kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi, jotta suunnitelma voidaan laatia. Kelan on toimitettava kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoitettava tästä hakijalle. Ilmoitusvelvollisuus perustuu toimeentulotukilain (1412/1997) 10§:ään. (Kela 7.6.2019, 163–164.)
- Maahanmuuttaja, joka ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Velvoite ilmoituksen tekemiseen perustuu lakiin kotoutumisen edistamisestä (1386/2010) 87a§:ään. (Kela 7.6.2019, 163.) Kunnan tulee käynnistää maahanmuuttajalle alkukartoitus siinä tapauksessa, että maahanmuuttaja saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea.
- Lastensuojelulakiin (417/2007) perustuva lastensuojeluilmoitus. Kelalla on ilman asiakkaan suostumusta velvollisuus viipymättä tehdä salassapitosäännösten estämättä lastensuojeluilmoitus kuntaan. Syinä ilmoituksen tekemiseen voivat olla esimerkiksi havaittu lapsen tarpeiden laiminlyönti, heitteillejätto, pahoinpitely tai seksuaalinen hyväksikäyttö tai niiden epäily tai uhka, lapsen hoidossa tai huolenpidossa havaitut puutteet tai osaamattomuus, joka vaarantaa lapsen hyvinvoinnin. Lisäksi lapsesta huolehtivan aikuisen päihde- tai mielenterveysongelmat, jaksamattomuus tai oman hoidon laiminlyönti ovat syitä lastensuojeluilmoituksen tekemiseen. (Kela 7.6.2019, 161–162.)

- Nuorisolakiin (1285/2016) perustuva ilmoitus. Nuoren kotikunnalle voidaan luovuttaa Kelasta etsivää nuorisotyötä varten alle 29-vuotiaan nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot. Etsivän nuorisotyön tarkoitus on tavoittaa nuori, joka tarvitsee tukea ja apua sekä auttaa hänet sellaisiin palveluihin ja muuhun tukeen, jotka edistävät nuoren kasvua, itsenäistymistä ja elämänhallintaa sekä pääsyä koulutukseen ja työmarkkinoille. Ilmoitusvelvollisuus perustuu nuorisolakiin. Ilmoitus etsivää nuorisotyötä varten ei korvaa velvoitetta tehdä tarvittaessa kuntaan lastensuojeluilmoitus tai sosiaalihuoltolain 35§:n mukainen ilmoitus nuoren tuen tarpeesta. (Kela 7.6.2019, 162.)
- Lakiin ikääntyvän väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012) liittyvä ilmoitus. Kela voi salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa kuntaan henkilöstä, jonka toimintakyky on heikentynyt korkeaan ikään liittyvien toimintakyvyn vajeiden vuoksi. Ilmoitus voidaan tehdä, jos henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Ilmoitus tulee tehdä yhteistyössä asiakkaan kanssa hänen huolta herättävästä tilanteesta keskustellen. (Kela 7.6.2019, 162–163.) Ilmoitus perustuu vanhuspalvelulakiin eli lakiin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012).
- Asiakkaalla on ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen tarve. Kelan on ohjattava asiakkaan hakemus kunnan käsiteltäväksi, jos asiakkaalla on ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen tarve ja asiakas sitä toivoo. Ohjaaminen tapahtuu vasta sitten, kun Kela on tehnyt päätöksen perustoimeentulotuesta ja jos hakija on esittänyt hakemuksessaan muita kuin perustoimeentulotukeen kuuluvia menoja. (Kela 7.6.2019, 2–3, 55, 65–67.) Velvollisuus perustuu lakiin toimeentulotuesta (1412/1997.)

Kaikki edellä mainitut kriteerit ovat olennaisia asiakkaan ja hänen kotitaloutensa hyvinvoinnin ja itsenäisen selviytymisen näkökulmasta. Näiden lisäksi voi olla muitakin syitä, jotka velvoittavat Kelaa ohjaamaan asiakkaan kunnan sosiaalityön asiakkaaksi. Toisaalta edellä mainitut elämänhallinnan ja muut ongelmat voivat kumuloitua, mikä entisestään vahvistaa Kelan velvoitetta ohjata asiakas kunnallisten palveluiden piiriin.

4 Tutkimusasetelma ja aineiston analyysi

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, kuinka yleistä perustoimeentulotukea saavien ohjaaminen on Kelasta kunnan sosiaalitoimeen ja mistä syistä ohjaamista tehdään. Lisäksi kiinnostuksen kohteena on, miten asiakkaiden ohjaaminen Kelasta kuntaan toimii sosiaalitoimen näkökulmasta ja minkälaisia käytäntöjä kunnissa on luotu Kelasta kuntiin ohjattavien asiakkaiden tavoittamiseksi. Tutkimus kohdistuu niihin perustoimeentulotuen asiakkaisiin, joilla oli syystä tai toisesta ilmeinen sosiaalityön tarve. Tarpeen oli voinut tunnistaa joko asiakas itse, hänen läheisensä, Kelan virkailija tai jonkin muun viranomaisen tai yhteistyötahon toimija. Vaikka asiakkailla on usein myös muiden palveluiden ja etuuksien kuin sosiaalityön tarvetta, ei tässä tutkimuksessa ollut mahdollisuutta paneutua niihin. Tutkimustulosten pohjalta pohditaan tarvetta kehittää Kelan ja kunnallisen sosiaalityön toimintatapoja ja prosesseja niin, että sosiaalityön tarpeessa olevat perustoimeentulotukea saavat asiakkaat tunnistetaan paremmin ja heidän ohjaamisensa Kelasta kunnalliseen sosiaalityöhön sujuvoituu.

Analyysimme perustuu neljään aineistoon (Taulukko 1). Toimeentulotuen saajien ohjaamista kunnan sosiaalityöhön tarkastelemme Kelan perustoimeentulotuen rekisteritiedon avulla (tutkimuskysymys 1). Rekisteriaineisto pitää sisällään tiedot kaikista työikäisistä (18–64 -vuotiaat) toimeentulotuen saajista ajalta tammikuu 2017 – kesäkuu 2018 sekä Kelasta kuntiin eTotu-järjestelmän kautta lähteneet toimeentulotuen saajien palvelutarveilmoitukset. Lisäksi on käytetty Kelan toimeentulotuen tilastoa kuntiin lähetetyistä palvelutarveilmoituksista.

Taulukko 1. Tutkimuskysymykset ja -aineistot

Tutkimuskysymys	Aineisto	Aikajakso/ toteutusaika	Kohdejoukko ja otoskoko (N)
(1) Kuinka yleistä perustoimeentulotukea saavien ohjaaminen on Kelasta kunnan sosiaalitoimeen ja mistä syistä ohjaamista tehdään?	Toimeentulotukirekisteri (Kela)	Tammikuu 2017-Kesäkuu 2018	334 290
	Kelan toimeentulotuen tilasto kuntiin lähetetyistä palvelutarveilmoituksista (Kela)	Tammikuu 2017-Kesäkuu 2018	137 338
(2) Miten asiakkaiden ohjaaminen Kelasta kuntaan toimii kunnan sosiaalitoimen näkökulmasta?	Toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaseurannan avovastausaineisto, lokakuu 2018 ja huhtikuu 2019 (THL, toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaseuranta)	Lokakuu 2018	137 kunnan sosiaalityön edustajat
	Toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaseurannan avovastausaineisto, huhtikuu 2019 (THL, toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaseuranta)	Huhtikuu 2019	178 kunnan sosiaalityön edustajat
(3) Minkälaisia käytäntöjä kunnissa on luotu Kelasta kuntiin ohjattavien asiakkaiden tavoittamiseksi?	Sosiaalityön ammattilaisille suunnattu kysely, toukokuu 2019 (THL, Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu)	Toukokuu 2019	72 sosiaalityön ammattilaista viidestä kunnasta (Kangasala, Kemijärvi, Kuopio, Raisio, Tampere)

Toisen ja kolmannen tutkimustehtävän tarkastelussa aineistona ovat THL:n toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaseurannan yhteydessä tehtyjen avovastausmuodossa olleet lisäkysymykset lokakuulta 2018 ja huhtikuulta 2019, sekä osallistavan sosiaaliturvan kokeilukunnille tehdyn Webropol-kyselyn aineisto, joka kerättiin toukokuussa 2019. THL:n toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaseurantaan liittyvän tilaston perusjoukko muodostuu Suomen kaikista kunnista Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Osa kunnista toimitti vastauksensa kuntayhtymittäin tai yhteistoiminta-alueittain, joten sama vastaus saattoi esiintyä useamman kerran eri kunnan kohdalla. Nämä tulkittiin kuitenkin kunkin kunnan omaksi vastaukseksi.

Lokakuun 2018 käsittelyaikaseurantakysely lähetettiin 285 kunnalle (THL 2018). Avokysymyksessä pyydettiin vastaamaan, ovatko Kelan lähettämät ilmoitukset sosiaalihuoltolain mukaisia ja miten kunnat käsittelevät ilmoitukset. Avokysymykseen vastasi 137 kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen edustajaa. Huhtikuun 2019 käsittelyaikaseurantakysely lähetettiin 295 kuntaan ja avokysymykseen vastasi määräaikaan mennessä 178 kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen edustajaa. Huhtikuussa 2019 avokysymyksessä tiedusteltiin, miten kunnassa käsitellään Kelasta tulleet erityyppiset huoli-ilmoitukset. Lisäksi huhtikuun 2019 lisäkysymyksessä pyydettiin kuvaamaan ilmoituksen käsittelyprosessi siihen saakka, kun asiakas on tavoitettu. Tässä tutkimuksessa käytettyihin avokysymyksiin annettuja vastauksia ei ole raportoitu aiemmin.

Käsittelyaikaseurantojen kyselyihin vastanneet edustivat sosiaalihuollon henkilöstöä laidasta laitaan. Vuonna 2018 käsittelyaikaseurantaan vastasi muiden muassa johtavia sosiaalityöntekijöitä (18 kuntaa), toimistosihiteereitä (17 kuntaa), tulosyksikköpäälliköitä (10 kuntaa) ja sosiaalityöntekijöitä (9 kuntaa). Vuoden 2019 seurantaan vastasi muiden ohella toimistosihiteereitä (26 kuntaa), johtavia

sosiaalityöntekijöitä (20 kuntaa), ICT-suunnittelijoita (14 kuntaa), tulosityksikköpäälliköitä (10 kuntaa), sosiaalityöntekijöitä (kahdeksan kuntaa) ja sosiaaliohjaajia (seitsemän kuntaa). Kyselyyn vastanneiden nimikkeiden perusteella voidaan sanoa, että kuntien sosiaalihuollossa on käytössä todella laaja kirjo erilaisia nimikkeitä, joista ei läheskään aina voi päätellä vastaajan asemaa tai tehtäviä organisaatiossa (esim. ”suunnittelija” tai ”palveluvastaava”). Vastuksia tulkitessa on hyvä muistaa, että käsittelyaikaseurantaan annettu vastaus ei välttämättä edustanut tiedot kirjanneen henkilön näkemystä tai edes yhden henkilön käsitystä asiasta. Tiedot on voitu saada esimiestason työntekijältä tai tiimiltä, jotka toimistosihteerit tai muu kolmas osapuoli on kirjannut.

Käsittelyaikaseurantojen avokysymyksiin annetuista vastauksista haettiin tietoja tutkimustehtävien mukaisesti (Strauss & Corbin 1990, 36–40). Aineistot luettiin läpi ja tehtiin alkuun aineistosta nousevia havaintoja, kuten millaisia Kelasta tulleet ilmoitukset olivat (laajoja kuvauksia, lyhyitä tai teknisiä ilmoituksia), millaisista asioista ilmoituksia tuli Kelasta kuntaan tai miten ilmoitusprosessi eteni kunnassa. Koska avokysymysten vastaukset olivat vapaamuotoisia, erosivat vastaukset muiden muassa laajuudeltaan ja seikkaperäisyydeltään paljon toisistaan. Vastauksissa käytettyjä lyhenteitä, katkonaisia lauseita ja epämääräisiä ilmaisuja on täytynyt tulkita, mitä vastaajat niillä tarkoittivat. Sen vuoksi keskeisistä havainnoista tehtiin tiivistykset analyysin helpottamiseksi (esimerkiksi ”Kelán tekemät ilmoitukset ovat teknisiä/kaavamaisia” tai ”Kelán tekemät ilmoitukset liittyvät lähinnä perusosan alentamiseen, pitkään toimeentulotuen saantiin sekä yleisesti toimeentulotuen kysymyksiin”).

Koska avokysymykseen vastaaminen oli kunnille vapaaehtoista ja vain yhden kysymyksen avulla ohjeistettua, eivät heidän antamansa vastaukset luonnollisestikaan sisältäneet samoja asioita. Esimerkiksi joissain vastauksista kuvattiin hyvinkin seikkaperäisesti ja yksityiskohdittain asiakkaan prosessi Kelán toimeentulotuen asiakkuudesta kunnan sosiaalitoimeen. Toiset tyytyivät kertomaan lyhyesti, että kunnassa on prosessi ja kaikki ilmoitukset käydään läpi. Tästä syystä kovin tarkka numeerinen tarkastelu avovastausaineiston kohdalla ei ollut mielekäästä. Nostamme esiin myös joitain määrällisiä esimerkkejä havainnollistamaan tuloksia, mutta pääosin tarkastelu on kuvailevaa.

Kuntien käytäntöjä Kelasta kuntiin ohjattavien asiakkaiden tavoittamiseksi selvitetään lisäksi sosiaalityön ammattilaisille suunnatun Webropol-kyselyn avulla (tutkimuskysymys 3). Kysely toteutettiin THL:ssa toukokuussa 2019. Kysely osoitettiin osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilussa mukana oleville kunnille eli Kangasalalle, Kemijärvellä, Kuopiolle, Raisiolle ja Tampereelle. Kyselyyn vastasi viidestä kunnasta kaikkiaan 72 aikuissosiaalityön ammattilaista. Vastaajista sosiaalityöntekijänä työskenteli 31 henkilöä (45 %) ja sosiaaliohjaajana 19 henkilöä (27 %). Loput ilmoitetuista nimikkeistä olivat koordinaattori (neljä vastaajaa), johtava sosiaalityöntekijä (kolme vastaajaa), sosiaalijohtaja (yksi vastaaja), erityissosiaalityöntekijä (yksi vastaaja), sairaanhoitaja (yksi vastaaja), asumisohjaaja (yksi vastaaja) ja muu nimike (kuusi vastaajaa).

Kysely toteutettiin niin sanotulla lumipallotekniikalla: se lähetettiin ensin osallistavan sosiaaliturvan kuntien viidelle koordinaattorille, jotka puolestaan lähettivät sen edelleen oman kuntansa aikuissosiaalityötä tekeville henkilöille. Tämän vuoksi tarkkaa vastausprosenttia ei voi antaa. Kyseisestä kyselystä tässä tutkimuksessa on tarkasteltu ainoastaan kolmea kysymystä, jotka kohdistuivat Kelalta tulevien ilmoitusten ja hakemusten käsittelyyn: kysymys 30: ”Miten hyvin toimeentulotukiasiakkaat mielestäsi ohjautuvat kunnalliseen sosiaalityöhön Kela-siirron jälkeen?” 1) erittäin huonosti 2) huonosti 3) ei huonosti eikä hyvin 4) hyvin 5) erittäin hyvin 6) en osaa sanoa” (71 vastausta), kysymys 31: ”Kuinka Kela-siirron jälkeen kunnassanne on järjestetty Kelasta ohjautuvien asiakkaiden aikuissosiaalityön palveluita tarvitsevien tavoittaminen?” (46 vastausta), kysymys 32: ”Löytyykö kunnastanne systemaattinen käsittelytapa Kelasta tulevien sosiaalihuollon palvelutarveilmoitusten käsittelylle, millainen?” (48 vastausta).

5 Perustoimeentulotuen asiakkaan ohjaaminen sosiaalityöhön

5.1 Palvelun tarpeen tunnistaminen Kelassa ja asiakkaiden ohjaaminen kunnan sosiaalityöhön

Yksi suurimpia haasteita toimeentulotuen Kela-siirron jälkeen on ollut perustoimeentulotuen ja sosiaalityön yhteyden säilyminen tilanteissa, joissa etuuden saaja tarvitsee myös sosiaalihuollon palveluja. Tätä varten siirron yhteydessä Kelaan kehitettiin sähköinen ilmoitusjärjestelmä eTotu, jonka yhtenä tarkoituksena oli välittää tietoja tuen tarpeesta olevista asiakkaista kuntiin. Työttömistä pitkään toimeentulotukea saaneista (alle 25-vuotiaat 4 kuukautta pääasiallisesti toimeentulotukea saaneet ja 25-vuotiaat ja vanhemmat 12 kuukautta pääasiallisesti toimeentulotukea saaneet) (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001, 27§) sekä kaksi kuukautta toimeentulotukea saaneista maahanmuuttajista (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010, 87 a §) ilmoitus kunnan sosiaalitoimeen lähtee automaattisesti.⁷

Noin puolet ilmoituksista koski ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen hakemuksia, joita toimeentulotukea hakeva henkilö voi hakea samassa hakemuksessa perustoimeentulotuen kanssa (taulukko 2). Ilmoitusten määrät eivät vastanneet henkilömääriä, sillä yhdestä henkilöstä voi lähteä eri syihin perustuen useampi ilmoitus. Esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamisesta tulee ilmoittaa kuntaan joka kerta, kun päätös alentamisesta tehdään.

Taulukko 2. Palvelutarveilmoitukset Kelasta kuntaan

	Otoskoko (N)	Osuus kaikista ilmoituksista (%)
Työtön alle 25-vuotias, 4kk toimeentulotuella	11 249	8
Työtön 25+vuotias, 12kk toimeentulotuella	14 145	10
Maahanmuuttaja, 2kk toimeentulotuella	790	1
Sosiaalityön tarve	12 900	9
Toimeentulotuen perusosan alentaminen	27 584	20
Ehkäisevän/ täydentävän toimeentulotuen hakemus	70 670	51
Yhteensä	137 338	100

Lähde: Kelan toimeentulotukirekisteri, tammikuu 2017-kesäkuu 2018

7 Kelan algoritmia selvitettiin Tampereella, kun haluttiin tietää, millä tarkoilla perusteilla automaattiset ilmoitukset lähtevät kuntiin: (1) 4 ja 12 kk toimeentulotukea saaneet asiakkaat poimiintuvat automaattisesti ilmoituksiin silloin, kun (a) Alle 25-v. sama henkilö poimiintuu aina neljän kuukauden välein. Jos välissä on kuukausia ilman toimeentulotukioikeutta/-hakemusta: neljän kuukauden aikana pitää olla kolme totukuukautta. (b) 25-v. tai vanhempi poimiintuu vuoden välein. Jos välissä on kuukausia ilman toimeentulotukioikeutta/-hakemusta: 12 kk aikana pitää olla 9 totukuukautta. (2) Asiakkaan tuloina saa toimeentulotukeen oikeuttavalla laskemalla olla tuloja tai etuuksia, mutta pääasiallisen toimeentulon täytyy olla toimeentulotuki. Kunnille ilmoitetaan henkilöt, joiden tarkastelukauden tuloista yli puolet muodostuu perustoimeentulotuesta. Eli huomioidut tulot ja etuudet yhteensä ovat pienemmät kuin [etuusjaksojen huomioidut menot yhteensä - huomioidut tulot ja etuudet yhteensä] ja puolisoilla pienemmät kuin puolet toimeentulotuesta. (Hekkala 2019.)

Merkittävä seikka eTotu-järjestelmässä on, että alle 25-vuotiaista toimeentulotuen saajista lähtee ilmoitus kunnan sosiaalityöhön jo neljän kuukauden pääasiallisen toimeentulotuella olemisen jälkeen (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001). Sen sijaan 25 vuotta täyttänyt henkilö voi olla kokonaisen vuoden pääsääntöisesti toimeentulotuella ennen kuin sosiaalityössä ollaan hänen tilanteestaan tietoisia – ellei hänen tarpeensa sosiaalityön palveluihin muuten ilmene, eikä kuntaan olla yhteydessä esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisen huoli-ilmoituksen nojalla tai perusosan alentamisen johdosta. Tarkastelujakson ilmoituksista kymmenesosa koski tätä ryhmää.

Viidesosa Kelasta kuntiin lähteneistä ilmoituksista koski perusosan alentamista. Perusosaa alennettiin tarkastelujaksolla noin neljältä prosentilta kaikista perustoimeentulotukea saaneista, mikä vastasi 17 000 henkilöä. Lähes puolilla tukea alennettiin vain kuukaudeksi, kolmasosalla alentaminen kesti 2-3 kuukautta ja parikymmentä prosenttia sai alennettua toimeentulotukea 4 kuukautta tai pidempään. Luvuissa ei ole eroteltu, kuinka paljon perusosaa alennettiin eli oliko sanktioinnissa sovellettu 20 prosentin vai 40 prosentin alentamista. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 40 prosenttia, kun kieltäytyminen pyydetyistä toimenpiteistä on toistuvaa, muissa tapauksissa alennettu osa on yleensä 20 prosenttia (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 10§). Suurin osa alentamisista koski tapauksia, joissa henkilön oli katsottu kieltäytyneen toistuvasti pyydetyistä toimenpiteistä (taulukko 3). Noin kolmasosalla toimeentulotuen alentaminen johtui tarjotusta työstä, toimenpiteestä tai koulutuksesta kieltäytymisestä.

Koska toimeentulotuen alentamista ei saa tehdä, jos se asiakkaan elämäntilanteen huomioiden on kohtuutonta, Kela ohjeistaa työntekijöitään muun kohtuullisuusharkintaan liittyvän tapauskohtaisen arvioinnin ohella olemaan tarvittaessa yhteydessä kunnan sosiaalityöhön ennen toimeentulotuen alentamispäätöstä. Näin ei kuitenkaan läheskään aina tapahdu, ja toimeentulotuen perusosaa alennetaan ilman sosiaalityöntekijän arviota (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019, 18). Suoraa vertailua toimeentulotuen alentamisen yleisyydestä ennen ja jälkeen Kela-siirron ei voi tehdä, sillä koottuja lukuja ennen Kela-siirtoa tehdyistä toimeentulotuen alentamisista ei ole saatavilla. Jonkinlaista kuvaa aiemmista käytännöistä antaa vuonna 2013 tehty yhdeksän kunnan sosiaalityöntekijöille tehty kysely (Karjalainen ym. 2013), jonka mukaan 40 prosenttia sosiaalityöntekijöistä teki päätöksen toimeentulotuen alentamisesta harvoin tai ei koskaan, vaikka se olisi asiakkaan kohdalla ollut mahdollista. Ongelmallista nykykäytännössä on se, että kunnan sosiaalityö saa tiedon toimeentulotuen alentamisesta vasta alentamispäätöksen jälkeen. Näin ollen tilanteeseen päästään sosiaalityössä usein puuttumaan vasta kun asiakkaan vuokrat ja muut velat ovat entistä pahemmin rästissä. Tämä ei varmasti ole tarkoituksenmukaista etenkin jo valmiiksi pelkän perustoimeentulotuen varassa elävien kohdalla, joihin kohdistuu yli 70 prosenttia alentamispäätöksistä.

Taulukko 3. Toimeentulotuen alentamisen syyt ja yleisyys

–	Otoskoko (N)	Osuus (%)
Kieltäytyminen aktivointisuunnitelman laatimisesta	2691	7
Kieltäytyminen hakeutumasta toimenpiteeseen, ei-päätoiminen, uuden tutkinnon opiskelu	2195	6
Kieltäytyminen työstä, toimenpiteestä tai koulutuksesta	11700	30
Kieltäytyminen toistuvasti työvoimapolitiittisista toimenpiteistä	3458	9
Kieltäytyminen työtoiminnasta tai keskeyttänyt työtoiminnan	640	2
Kieltäytyminen kotoutumissuunnitelmasta	22	0
Toistuva kieltäytyminen pyydetyistä toimenpiteistä	19091	48
Yhteensä	39797	100

Lähde: Kelan toimeentulotukirekisteri, tammikuu 2017-kesäkuu 2018

Sosiaalityön tarpeen perusteella tehtyjä ilmoituksia tehtiin Kelassa tarkastelujakson aikana vajaa 13 000 (taulukko 4). Näistä suurin osa koski kotitalouksien jäsenten elämänhallintaa, toimeentulotukea ja asumista. Yksinhuoltajaperheissä korostui lastensuojelua ja lapsen tarpeita koskevat asiat. Muut sosiaalityössä usein kohdatut ongelmat, kuten päihteiden käyttöön, terveyteen tai ihmissuhteisiin liittyvät ongelmat eivät Kelan ilmoituksissa juurikaan nousseet esille.

Taulukko 4. Sosiaalityön tarpeen mukaan tehdyt palvelutarveilmoitukset Kelasta kuntaan, prosenttiosuus kotitaloustyypeittäin

Sosiaalityön peruste	Kaikki ilmoitukset	Yksin asuvat	Muut yhden hengen ruokakunnat	Lapsettomat parit	Kahden huoltajan lapsiperheet	Yksinhuoltajaperheet
Elämänhallinta	35	38	37	33	24	25
Toimeentulo	24	23	23	29	33	23
Asuminen	19	19	19	18	18	19
Terveys	8	9	6	10	3	2
Muu asia	4	4	4	3	2	3
Laki lastensuojelusta 25§	3	1	1	1	8	13
Lapsen tarpeet	2	0	0	0	7	11
Päihteiden käyttö ja riippuvuudet	1	1	2	2	1	1
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 27§	1	1	2	1	0	0
Koulunkäynti tai opiskelu	1	1	2	0	1	0
Työ tai vastaava toiminta	1	1	1	1	0	0
Ihmissuhteet	1	0	1	2	1	1
Väkivalta	1	0	1	1	1	1
Laki kotoutumisen edistämisestä 87§	0	0	0	0	1	0
Oikeusturva	0	0	0	0	0	0
Vapaa-ajan toiminta	0	0	0	0	0	0
Yhteensä (%)	100	100	100	100	100	100
Yhteensä (N)	12 900	7 812	1 474	834	780	1 406

Lähde: Kelan toimeentulotuen tilasto kuntiin lähetetyistä palvelutarveilmoituksista

5.2 Kuntien näkemyksiä Kelan lähettämistä palvelutarveilmoituksista

Vuoden 2018 kyselyn perusteella Kelan tekemät ilmoitukset toimeentulotuen saajista on tehty sosiaalihuoltolain (1301/2014) edellyttämän määräajan puitteissa. Avovastausten perusteella näytti siltä, että vielä tuolloin suuri osa ilmoituksista kohdistui kuitenkin perusosan alentamiseen, eli muita sosiaalihuoltolain (1301/2014, 35§) mukaisia huoli-ilmoituksia tuli vähän. Sekä vuoden 2018 että 2019 aineistoissa useammassa vastauksessa kommentoitiin sitä, että ilmoitukset kohdistuivat pääosin alueeseen, jonka Kela hallitsee, eli taloudellisiin kysymyksiin:

”Kelan kautta on kuntaan tullut vähän sosiaalihuollon tarve -ilmoituksia. Ilmoitukset koskevat lähes poikkeuksetta nuoria toimeentulotuen hakijoita.”

”Ilmoitukset koskevat pääasiassa perusosan alennuksia tai 4/12 kuukautta toimeentulotukea saaneita. Muunlaisia sosiaalihuoltolain mukaisia huoli-ilmoituksia (elämänhallinnan ongelmat ym.) tulee vain harvakseltaan.”

”Ilmoitukset tulevat kelan etuuskäsittelystä eikä palveluneuvonnasta ja siten sisältö voi olla enemmän tekninen kuin sosiaalinen.”

Vuoden 2018 kyselyssä ei tiedusteltu ilmoitusten syitä, mutta siitä huolimatta lähes kaksikymmentä kuntaa toi esiin saaneensa Kelasta erityisesti perusosan alentamiseen liittyviä ilmoituksia. Koska vuoden 2019 kysely käsitteli myös prosessia, eriteltiin vastauksissa jonkin verran edellistä vuotta tarkemmin erilaisia ilmoitussyitä; yleisimmin mainittiin taloudelliset ongelmat (yhdeksän kuntaa), perusosan alennus (viisi kuntaa), kotoutuminen tai maahanmuutto (neljä kuntaa) ja toimeentulotuen alentaminen (kolme kuntaa). Muihin sosiaalisiin ongelmiin liittyviä ilmoituksia kaivattiin lisää tai niitä pidettiin tärkeämpinä kuin perusosan alentamista koskevia ilmoituksia. Myös Kelan omat luvut vahvistavat näitä havaintoja (taulukko 1): toimeentulotuen perusosan alentaminen esiintyi ilmoituksen aiheena yli kaksi kertaa useammin kuin sosiaalityön tarve.

Miksi Kelasta sitten toivottiin lisää niin sanottuja sosiaalihuoltolain mukaisia huoli-ilmoituksia? Sekä vuoden 2018 että 2019 aineistoissa tuli esiin myös se, että asiakkaan tai hänen lähipiirinsä sosiaalisia ongelmia on jäänyt Kelassa huomaamatta. Vuoden 2018 kyselyssä esimerkiksi mainittiin, että Kela ei tee ilmoitusta, vaikka olisi ollut aiheellista tai asiakas olisi sitä toivonut. Kommenteissa tuotiin esille muiden muassa vuokratärastejä, häätöjä, rahapelaamisesta, päihde- ja mielenterveysongelmia, joihin Kelassa ei ollut puututtu tarpeeksi ajoissa. Vuoden 2019 aineistossa Kelan puuttumiseen ei tullut enää niin paljon kommentteja, vain muutamassa vastauksessa huomautettiin asiasta:

”Valitettavasti perusosan alentamisesta tuleva ilmoitus ei läheskään aina johda siihen, että asiakas tavoitettaisiin. Asiakas voi myös ilmoittaa, että ei halua tapaamista eikä suunnitelman tekemistä, tyytyä alennettuun perusosaan. Toistuvat ilmoitukset näissä tapauksissa tuntuvat turhilta. Sen sijaan toivoisimme enemmän varsinaiseen huonoon kokonaistilanteeseen perustuvia ilmoituksia enemmän, että tilanteet eivät pääsisi niin monella tavalla ongelmallisiksi kun nyt käy.”

Kelan kykyä tunnistaa erilaisia sosiaalihuoltolain mukaisia tarpeita oli pyritty lisäämään paitsi Kelan ohjeistuksin myös koulutuksen keinoin. Joidenkin kuntien sosiaaliviranomaiset olivat järjestäneet koulutusta Kelan työntekijöille sosiaalisten ongelmien tunnistamiseen (ks. myös PRO SOS-hanke 2019). Näin he olivat osaltaan koettaneet vaikuttaa siihen, että myös sosiaalityön huoli-ilmoituksia tehtäisiin, jos niihin oli ilmeinen tarve. Kelassa oli myös keväällä 2019 järjestetty koulutusta erilaisiin sosiaalisen tuen tarpeen tunnistamistilanteisiin ja kuntailmoituksiin sekä päivitetty menettelytapaohjetta tältä osin.

Vastaajien mukaan perustoimeentulotuen alentamista koskevissa ilmoituksissa oli myös niin sanottuja turhia ilmoituksia, sillä osa asiakkaista joiden toimeentulotuen perusosaa oli alennettu, ei vastaajien mukaan ollut sosiaalityön tarpeessa. Ilmoitus koettiin turhaksi tai aiheettomaksi myös silloin kun asiakas oli jo tavattu, asiakas sai sosiaalityötä tai muuta palvelua tai tilanne oli jo selvinyt. Jotkut ilmoitukset olivat vastaajien mukaan turhia myös sen vuoksi, että asiakas ei ollut oikeutettu ehkäisevään tai täydentävään toimeentulotukeen tai asiakkaan asia ei kuulunut sosiaalitoimeen vaan esimerkiksi terveydenhuoltoon.

5.3 Kuntien käytännöt palvelutarveilmoitusten käsittelyssä

Kelasta kuntiin ohjattujen asiakkaiden tavoittamista käsiteltiin vuoden 2019 toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaseuranta-aineistossa ja vuonna 2019 toteutetussa sosiaalityön ammattilaisille suunnatussa kyselyssä.

Ilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely. Kuntien sosiaalityön edustajilta kerättyjen vastausten perusteella lähes kaikissa kunnissa oli käytössä jonkinlainen toimintatapa, jolla Kelasta kuntaan lähetetyt ilmoitukset käsiteltiin. Vuoden 2019 käsittelyaikaseurantaan vastanneista 26 kuntaa mainitsi kirjaavansa aina saapuneet ilmoitukset asiakastietojärjestelmään. Vastausten mukaan Kelasta lähetetyt palvelutarveilmoitukset käytiin yleensä kunnissa läpi joko päivittäin tai viikoittain. Kuntien kesken ei kuitenkaan ollut nähtävissä mitään yhtenäistä mallia, minkä mukaisesti ilmoituksen käsittelyssä toimittiin (ks. myös Paavola & Hallikainen 2019, 65). Osallistavan sosiaaliturvan kokeilun kuntien työntekijöille suunnatussa kyselyssä (2019) ilmeni, että käytännöt eivät myöskään aina olleet kaikkien sosiaalityön työntekijöiden tiedossa:

”–ymmärtääkseni Kela-ilmoitukset käsitellään kovin pintapuolisesti. Tosin on myönnettävä, etten ihan tarkalleen edes tiedä näistä käytänteistä.”

”Tällä hetkellä tietoni mukaan ei ole mitään järjestelmällistä säännönmukaista toimintamallia tilanteeseen liittyen, vaan toimitaan yksilöllisen tarpeen mukaan.”

Seuranta-aineiston (2019) perusteella jonkinlainen malli oli lähes jokaisessa kunnassa, kun taas osallistavan sosiaaliturvan kokeilun kyselyyn (2019) vastanneista seitsemän prosenttia sanoi, ettei tiennyt onko omassa kunnassa jonkinlaista mallia olemassa ilmoitusten käsittelyyn.

Kelasta tulevan ilmoituksen saattoi kunnassa vastaanottaa yksi tai useampi sosiaalihuollossa työskentelevä henkilö, kuten johtava sosiaalityöntekijä, sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja, etuuskäsittelijä tai muu sosiaalitoimen työntekijä. Seuranta-aineiston avovastauksissa (2019) oli selkeästi kaksi yleisintä tapaa ottaa ilmoitukset vastaan: joko sosiaalityöntekijät tai sihteerin tehtävissä toimivat olivat ensimmäisiä, jotka ilmoituksia kävivät läpi. Avovastauksista oli tulkittavissa, että 20–25 kunnassa ilmoituksia seuloivat sosiaalityön ammattilaiset. Sosiaalityön ammattilaisista mainittiin sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja ja sosiaalijohtaja. Myös omatyöntekijän tulkittiin olevan sosiaalityön ammattilainen. 20 kunnan edustajaa kertoi, että etuuskäsittelijä, palveluneuvoja, neuvonnan henkilöstö tai sihteerin tehtävissä toimiva otti vastaan ilmoitukset ja jopa arvioi niiden kiireellisyyttä. Tiimimalli mainittiin erikseen viidessä kunnassa. Mallin sisällöistä ei kuitenkaan kerrottu muutoin, kuin että tiimi otti vastaan ilmoitukset ja arvioi, miten ilmoitusten johdosta edetään. Suurin osa vastaajista kuittasi ilmoituksen vastaanottajan olevan ”kunta” eli he käyttivät passiivia ilmoittamatta tarkemmin, kuka kunnassa toimi asian suhteen.

Osallistavan sosiaaliturvan kokeilun kunnille suunnatussa kyselyssä (2019) tuli esiin, että kahdessa kunnassa erillinen tiimi käsitteli kaikki kuntaan tulleet ilmoitukset, yhdessä kunnassa ilmoitukset menivät neuvonnan kautta, yhdessä johtava sosiaalityöntekijä kävi ilmoitukset läpi ja jakoi asiakkaat sitten eteenpäin ja yhdessä kunnassa ilmoitukset menevät nimen kirjaimen mukaan omalle sosiaalityöntekijälle.

Kuntien malleissa ei ollut eroja sen suhteen, minkä kokoisesta kunnasta oli kyse. Ainut ero oli, että sosiaalityön ammattilaiset eivät vastaanottaneet suoraan ilmoituksia isoissa (yli 100 000 asukkaan) kunnissa, vaan niissä ilmoitukset otti vastaan ensimmäisenä joko etuuskäsittelijä tai erillinen tiimi/palveluyksikkö, josta ilmoitukset ohjattiin eteenpäin sosiaalityöntekijöille tai -ohjaajille.

Vuoden 2019 seuranta-aineiston avovastausten mukaan työntekijöillä, jotka ensimmäisinä kävivät läpi Kelasta tulleita ilmoituksia, oli vaihteleva rooli saapuneiden ilmoitusten jatkokäsittelyssä. Jotkut ilmoitusten vastaanottajista kirjaimellisesti ottivat vastaan saapuneen ilmoituksen, tarkistivat mahdollisesti asiakkaan yhteystiedot ja kokosivat ilmoituksessa olevat tiedot eteenpäin vietäväksi. Kahdeksan kuntaa ilmoitti tekevänsä välittömästi arvion asiakkaan tilanteesta, jonka perusteella yhteydenottotapa myös määräytyi. Ilmoitusten ”seulontaa” tekivät niin etuuskäsittelijät kuin sosiaalityön ammattilaiset.

Ensiarvioinnin jälkeen ilmoitus yleensä vietiin sosiaalialan ammattilaiselle, mutta myös muut työntekijät saattoivat hoitaa asiaa. Asiakkaaksi tulon syy kirjattiin sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmään, mutta tietoja ei ole käytettävissä valtakunnallisiin tarkasteluihin (Paavola & Hallikainen 2019, 65).

Asiakkaan tavoittaminen. Vuoden 2019 seuranta-aineiston mukaan, kun ilmoitus oli kirjattu saapuneeksi, alkoi kunnan sosiaalihuollossa prosessi asiakkaan tavoittamiseksi. Kun asiakkaan tilanne oli kirjattu ja todettu ilmoituksen syy, alkoi yleensä joko sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä tavoitella henkilöä, josta oli saapunut ilmoitus. Seuranta-aineistossa (2019) 26 kuntaa kertoi olevansa aina asiakkaaseen yhteydessä, kun hänestä on tullut ilmoitus. 16 vastauksen mukaan asiakkaaseen oltiin yhteydessä puhelimitse, seitsemän kertoi lähettävänsä pelkän kirjeen ja yksi kunta kertoi ilmoittavansa asiasta tekstiviestillä. Kaikki kunnat eivät tuoneet esiin yhteydenottoapaa.

Kunnissa panostettiin sosiaalityön huoli-ilmoituksiin, nuoriin toimeentulotuen saajiin ja kiireellisiksi tulkittuihin ilmoituksiin. Jos asiakkaalla oli omatyöntekijä sosiaalitoimessa, hän huolehti yhteydenotosta. Varsinkin nuorten osalta asia pyrittiin viemään mahdollisimman pitkälle, esimerkiksi joissain kunnissa tehtiin kotikäyntejä tai ohjattiin asia etsivälle nuorisotyölle. Sosiaalityön huoli-ilmoituksissa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen asioissa asiakkaisiin otettiin yhteyttä pääosin puhelimitse. Näitä asiakkaita myös tavoitettiin varsin hyvin. Asia saatiin selvitettyä joko puhelimesta tai asiakkaan kanssa tapaamisella. Pitkään toimeentulotukea saaneita ohjattiin esimerkiksi kuntoutuksen sosiaaliohjaajalle, työllisyyspalveluihin tai kuntouttavan työtoiminnan työntekijälle.

Seuranta-aineiston (2019) mukaan monessa kunnassa perustoimeentulotuen perusosan alennuksen johdosta saapuneet ilmoitukset saivat puolestaan osakseen vähäisimmän panostuksen:

”Ilmoituksia perusosan alentamisesta ei pääsääntöisesti käsitellä kunnassa mitenkään, ellei asiakas itse ota yhteyttä kuntaan ts. kunnassa ei ole resursseja tavoitella kaikkia asiakkaita, joiden perusosaa on alennettu.”

Yleensä näille asiakkaille lähetettiin kirje ja pyyntö, että he ottavat yhteyttä sosiaalitoimeen. Hyvin moni näistä asiakkaista jäi tulematta heille varatulle ajalle tai kieltäytyivät tulemasta sosiaalitoimistoon. Läheskään kaikkia asiakkaita ei tavoitettu lainkaan.

”Yleisin on suora ohjaus työelämäpalveluihin, koska suurin osa ilmoituksista on joko karensista tai liian pitkistä ajasta työttömänä olleesta tai nuoresta. Sitten on muutamia jotka on pyydetty elämäntilanteen takia suunnitelmaa tekemään tänne (yleensä hekin nuoria, jotka toistuvasti ovat lopettaneet koulun kesken tai muuta ongelmaa). Näille varataan aika viikon sisällä. Ongelma on etteivät tule, koska vain työkkäriin ilmoittautuminen kiinnostaa. Sitten, kun perusosa on tiputettu 40 % niin sitten vihaisena tulevat sosiaalitoimeenkin, kun tajuaavat olleensa monta kuukautta jo pois kirjoilta. Kaikki eivät silloinkaan. Työelämäpalveluiden aktiivointi ja monialainen työllistämissuunnitelma usein tehdään, mutta kokonaiselämäntilannetta sosiaalitoimessa ei nähdä tarpeelliseksi. Meillä ei myöskään ole keinoja ilmoittaa Kelaan, jos joku ei tule toistuvasti meidän ajallemme, joten sama syy roikkuu siellä peräkkäin.”

Seuranta-aineistosta (2019) nostetussa lainauksessa nousee esille myös yksi eTotu-järjestelmän ongelmista, eli järjestelmän yksisuuntaisuus: kunnat vastaanottavat asiakkaista tehtyjä palvelutarveilmoituksia, mutta järjestelmä ei mahdollista viestintää toiseen suuntaan eli Kelaan. Toinen seikka, mikä vastauksissa nousi esiin oli se, että kunnan sosiaalitoimessa asiakkaiden tilanteita ei aina tarkistettu loppuun saakka. Eli vaikka asiakasta ei tavoitettu esimerkiksi puhelimitse eikä asiakas vastannut hänelle lähetettyyn kirjeeseen, vain harva kunta otti yhteyttä esimerkiksi poliisiin tai terveydenhuollon viranomaiseen. Varsinkin perustoimeentulotuen alentamiset jätettiin lähes poikkeuksetta tarkistamatta, jos asiakasta ei saatu niin sanotuilla perinteisillä konsteilla (puhelin, kirje tai tekstiviesti) kiinni. Kuitenkin joissain tapauksissa asiakas koetettiin tavoittaa myös käymällä hänen kotonaan:

“Mikäli asiakkaaseen ei vastaavasti saada yhteyttä soittamalla, tekstiviestillä tai kirjeellä ja mikäli tilanne arvioidaan kiireelliseksi niin tehdään tarvittaessa myös kotikäynti. Ellei näiden kautta tavoiteta asiakasta, katsotaan ettei ilmoitus ole ollut kiireellinen ja asia kirjataan järjestelmään. Mikäli asia tulee uudelleen vireille kiireellisenä, työntekijä jalkautuu uudelleen. Ellei henkilöä edelleenkaan tavoiteta, voidaan tarvittaessa olla yhteydessä poliisiin, kertoen että asiakasta on koetettu tavoittaa useaan otteeseen, mutta ei saada yhteyttä, asia kirjataan järjestelmään.”

Sosiaalityön tarpeen arviointi käynnistettiin niiden asiakkaiden kohdalla, jotka saatiin tavoitettua ja joiden kanssa päädyttiin palvelutarpeen arviointiin. Seuranta-aineistossa (2019) 41 kunnan edustajaa toi esille, että asiakkaalle tehdään palvelutarvearvio. 31 vastauksessa todettiin esille, että asiakas kutsuttiin paikan päälle palvelutarpeen arviota varten. Palvelutarpeen arviointi saatettiin tehdä palvelutarpeen arviointiyksikössä, puhelimitse tai sosiaalitoimiston neuvonnassa. Aineistosta ei käynyt tarkemmin ilmi, miten asiakkaan oikeus saada tarpeensa arvioiduksi toteutui (Paavola & Hallikainen 2019, 72).

Vain osa palvelutarvearvioista eteni asiakassuunnitelman tekemiseen asti. Erityyppisten perustelujen pohjalta asiakkaat jaettiin sosiaaliohjaajille ja sosiaalityöntekijöille. Selkeää perustetta sille ei ollut, miten asiakkaat jaettiin muuten kuin että ”erityisen tuen tarpeessa olevat” asiakkaat ohjattiin sosiaalityöntekijälle. Asiakas tavattiin yleensä kunnan sosiaalitoimiston tiloissa. Myös muissa palveluissa oli mahdollista tavata, mutta tätä vaihtoehtoa ei tuotu kovin aktiivisesti esiin. Kahdeksan kuntaa ilmoitti tekevänsä asiakkaan luo kotikäynnin, jos häntä ei muutoin tavoitettu.

5.4 Yhteenveto: asiakkaan ohjaaminen perustoimeentulotuelta kunnallisen sosiaalityön asiakkaaksi sisältää monta pullonkaulaa

Kuviossa 1 havainnollistetaan, miten asiakas ohjataan Kelan perustoimeentulotuesta kunnan sosiaalityöhön. Esimerkkinä käytetään yhtä eTotu-ilmoituksen perustetta, eli perustoimeentulotuen alentamista.

Esimerkissä kuvataan tilanne, jossa henkilö tarvitsee perustoimeentulotukea, jota haetaan Kelasta (kuvio 1, vaihe 1). Asiakkaalla on useita vaihtoehtoja, joiden avulla hän voi hakea tukea. Tukea voi hakea joko sähköisesti, postitse tai viemällä hakemukset liitteineen Kelan toimistoon. Tuen hakemisen ohjeet löytyvät Kelan verkkosivuilta. Hakija voi saada neuvoja ja opastusta myös Kelan puhelinpalvelusta tai käymällä Kelan toimistossa. (Vaihe 2.) Kun henkilö on hakenut perustoimeentulotukea (vaihe 3), saapuu hakemus Kelaan. Käyttämässämme esimerkissä Kelan virkailija havaitsee, että tuen hakijalla on perusteet tuen alentamiselle; hakija ei ole täyttänyt hänelle asetettuja ehtoja vaan on esimerkiksi ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta. Tässä kohtaa on mahdollista alentaa perustoimeentulotuen perusosaa. Kyseessä ei kuitenkaan ole kategorinen menettely. Jos asiassa on saatu selvitys esimerkiksi perustellusta syytä tai siitä, että alentaminen muodostuisi kohtuuttomaksi, alentamisesta voidaan luopua (vaihe 4). Jos alentamiseen päädytään Kelassa, tieto siitä lähtee asiakkaalle paperisen päätöksen mukana tai erillisenä kirjeenä, jossa ilmaistaan myös mahdollisuus vaikuttaa itse toiminnallaan siihen, että alentamista ei laiteta täytäntöön. Tätä kutsutaan hallintolain (434/2003) mukaiseksi asiakkaan kuulemiseksi. Eli tässä vaiheessa perustoimeentulotukea ei vielä alenneta, vaan alentamisuhka koskee tulevaa tukea.

Jos asiakas ei ole korjannut toimintaansa ja hakee edelleen toimeentulotukea, voi virkailija päätyä tuen alentamiseen (vaihe 5). Samalla hakijalle menee tieto, että hänestä on tehty sähköinen ilmoitus kunnan sosiaalityöhön perustoimeentulotuen alentamisesta. Kelan tekemä ilmoitus saapuu kuntaan (vaihe 6) ja sosiaalityössä ilmoitus kirjataan saapuneeksi. Ilmoituksen kohteena olevaa henkilöä ryhdytään tavoittelemaan kunnan sosiaalityössä (vaihe 7). Jos asia katsotaan kiireelliseksi, asiakas pyritään saamaan kiinni mahdollisimman pian. Jos asiaa ei nähdä kiireelliseksi, hänelle voidaan lähettää kirje ja ohjeet ajan varaamiseksi sosiaalitoimistoon. Kun hakija on tavoitettu, voidaan hänen suostumuksellaan sopia aika sosiaalityön ammattilaisen vastaanotolle (vaihe 8a).



Kuvio 1. Alennettua perustoimeentulotukea saavan henkilön prosessi Kelasta sosiaalityön asiakkaaksi.

Asiakkaan tavoittaminen ei kuitenkaan vielä takaa, että hänen asiansa tulisi hoidettua. Asiakas voi olla joko haluton keskustelemaan asiastaan sosiaalityön ammattilaisen kanssa tai ei näe siihen syytä. Jos asiakasta ei tavoiteta, hänelle lähetetään uusi kirje tai joissain tapauksissa tehdään kotikäynti (vaihe 8b). Alennettua toimeentulotukea saaviin ei yleensä olla kirjeen lisäksi muussa yhteydessä.

Vaiheessa 9 tarvearviointiin halukkaat asiakkaat tavataan. Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 36§) mukaan palvelutarpeen arvioinnista⁸ vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden kohdalla palvelutarpeen arvioinnista vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Tässä tutkimuksessa vastaajat ilmoittivat, että tarvearvioinnin tekee joko sosiaalialan ammattilainen tai esimerkiksi sosiaalitoimen neuvonnan henkilöstö. Vastauksista ei aina ilmennyt, millaisella koulutuksella arviointi tehtiin, jos se tehtiin neuvonnassa. Epäselväksi jäi myös monessa tapauksessa, milloin vastaajat puhuivat ilmoituksen vastaanottamisen eteenpäinviemisen arvioinnista ja milloin varsinaisesta sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisesta palvelutarpeen arvioinnista. Tarvearvioinnin jälkeen käynnistetään asiakassuunnitelman laadinta, jos asiakas ja työntekijä näkevät sen tarpeelliseksi. Varsinainen työ asiakkaan tavoitteiden saavuttamiseksi alkaa vaiheessa 10. Sosiaalihuoltolain mukaan (1301/2014, 34§) asiakkuus päättyy, kun sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan merkitään tiedoksi, että sosiaalihuollon järjestämiselle ei ole perustetta (vaihe 11). Usein asiakkuus päättyy kuitenkin jo tätä aiemmin erinäisistä syistä (esim. muutto toiselle paikkakunnalle, asiakkaan pääsy töihin, kuntoutukseen tai hoitoon). Kaikkiaan asiakkaan ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalityöhön sisältää monia vaiheita ja pullonkauloja, joiden kohdalla on riski, että asiakas putoaa pois joko tarvitsemistaan palveluista tai etuuksista tai molemmista.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää niiden perustoimeentulotuen saajien ohjaamista Kelasta kunnan sosiaalityöhön, joilla oli sosiaalityön tarve. Tulokset osoittivat, että perustoimeentulotukea hakevan asiakkaan ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalityöhön ei vielä sujunut kaikilta osin tyydyttävällä tavalla. Kelan päässä kehitettävää nähtiin olevan niin ohjaamiseen käytettävässä eTotu-järjestelmässä kuin viranomaisten käytännöissä tunnistaa asiakkailla olevaa sosiaalityön tarvetta. Kunnassa puolestaan ilmeni tarvetta kiinnittää huomiota Kelasta tulevien ilmoitusten käsittelyyn ja asiakkaiden parempaan tavoittamiseen.

Kelan tekemistä ilmoituksista on huomioitava, että Kela ei voi tehdä ilmoitusta kunnan sosiaalityöhön ilman ilmeistä tuen tarvetta. Lisäksi huoli-ilmoituksen tekemiseen tarvitaan pääsääntöisesti asiakkaan suostumus. Vieläkin korkeampi kriteeri lainsäädäntöön on kirjattu ilman asiakkaan suostumusta tehtäviin ilmoituksiin. Asiakkaan on tällöin oltava ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii. Eli kyseiset laeissa olevat sanamuodot asettavat Kelan ilmoituskentekokriteerit varsin korkealle, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa toimintaan.

Joka tapauksessa huomiota kannattaa kiinnittää niin Kelassa kuin kunnissakin asiakkaan saamaan palveluun, palveluprosessien sujuvuuteen ja asioinnissa olevaan henkilökohtaisen tuen tarpeeseen. Jo ennen uudistusta toimeentulotuen asiakkaat toivat esiin tarvitsevansa erityisesti henkilökohtaiseen tapaamiseen pohjautuvaa palvelua (Blomgren 2016, 51). Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä digitaalinen asiointi

8 Sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukainen palvelutarpeen arviointi sisältää: (1) yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen erityisen tuen tarpeesta; (2) sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä; (3) asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan, ellei palvelutarpeen arvioimiseen yhteistyössä asiakkaan kanssa ole ilmeistä estettä; (4) asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion 42§:n mukaisen omatyöntekijän tarpeesta. Kiireellinen apu on järjestettävä välittömästi.

lisääntyi. Palvelujen digitalisoitumiseen liittyy paitsi mahdollisuuksia, myös uhkia, jotka koskettavat erityisesti yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevia tuen tarvitsijoita (vrt. myös Eubanks 2017).

Monessa kunnassa ainoastaan kiireelliseksi katsotut ilmoitukset saivat osakseen erityishuomiota ja perusosan alennukset jäivät käsittelemättä. Perusosan alennukset kuvattiin käsiteltävän kovin kaavamaisesti, vaikka tässä ryhmässä oli mahdollisesti myös henkilöitä, joilla oli joko tulottomuuteen tai muuhun syyhyn liittyvä sosiaalityön tarve. Tulosten pohjalta heräsi kysymys, toteutuiko kunnissa asiakkaan oikeusturva palvelutarpeen arvioinnin osalta (ks. Paavola & Hallikainen 2019, 72)? Lisäksi voi kysyä, onko sosiaalityö viimesijaista turvaa, joka on kiinnostunut kaikista asiakkaistaan? Vaikuttaa huolestuttavalta, jos tämänkaltainen palvelu jättää tarkistamatta, miten heille ohjatut asiakkaat voivat. On syytä selvittää, onko ongelma sosiaalityön resursseissa, työnjaollisissa kysymyksissä vai kenties asioiden priorisoinneissa.

Palvelutarpeen tunnistamista tehdään nyt paitsi Kelassa myös kunnan sosiaalihuollossa. Kelan osalta virkailijoiden käyttämä luokittelu (taulukko 4) vaikuttaa hyvältä pohjalta. Sosiaalityössä hahmoteltu palvelutarpeen arviointimalli on vaativa ja monivaiheinen (Paavola 2019, 114). Jatkossa kannattaisi harkita Kelan ja sosiaalihuollon tekemien palvelutarpeen arviointien kytkemistä yhteen. Näin perustoimeentulotuen asiakkaan ei tarvitsisi osallistua useampaan arviointiin, vaan arviointi voitaisiin aloittaa Kelassa ja sitä voitaisiin jatkaa asiakkaan kanssa sosiaalityössä. Parhaimmillaan Kelassa tehty tarvearviointi auttaisi myös ennakoimaan sosiaalityössä asetettavia tavoitteita.

Yksi syy kunnissa olevien prosessien monivaiheisuuteen saattaa olla, että kunnat ovat tulkinneet varsin kirjaimellisesti sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) mainittuja asiakasprosessin vaatimuksia. Kunnat saattavat tarvita koulutusta sosiaalihuoltolain toteuttamiseen: miten asiakkaan tarve ja tilanne otetaan huomioon niin, että palveluprosessista ei tule pitkää, ketjutettua ja asiakkaan kannalta liian monimutkaista? Onko sosiaalihuoltolaki asiakasprosessin ohjekirja vai onko lain tarkoituksena paremminkin turvata asiakkaan oikeudet? On myös otettava huomioon se mahdollisuus, että sosiaalihuoltolaki ei enää vastaa kaikilta osiltaan nykytilannetta, joten myös lain päivittämistarpeita voidaan pohtia.

Erikoisena piirteenä tuli esille, että kunnassa Kelalta tulevia ilmoituksia saattoi vastaanottaa lähes kuka tahansa sosiaalihuollon palkkalistoilla oleva työntekijä. Joidenkin kuntien vastauksista saattoi tulkita, että ilmoituksia voi arvioida jopa ilman sosiaalityön koulutusta. Sosiaalityön asiantuntijuus on näissä tilanteissa kyseenalaista. Myös asiakkaiden on kyettävä tunnistamaan, millaisen asiantuntijan tai ammattilaisen kanssa he asioivat.

Vaikka kaikkiin kuntiin ei saataisikaan keskenään samanlaisia malleja Kelasta tulevien ilmoitusten käsittelyyn, tulisi niiden olla läpinäkyviä niin asiakkaille kuin työntekijöille. Tämä ei tietenkään sulje pois sitä, että esimerkiksi terveydenhuollossa tai työllisyyspalveluissa tarvitaan sujuvaa ja portaatonta asiakkaiden ohjaamista sosiaalityöhön silloin, kun siihen on ilmeinen tarve. Tässä tutkimuksessa keskityttiin kuitenkin nimenomaan asiakkaiden ohjaamiseen Kelasta kunnan sosiaalityöhön.

Eeva Liukko ja Eeva Nykänen (2019) ovat esittäneet, että tulisi selvittää myös se, millä tavalla toimeentulotukiudistus on vaikuttanut perustoimeentulotuen luonteeseen sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena ja mitä merkitystä tällä on asiakkaiden oikeusturvan ja lainsäädännön tarkentamisen kannalta. Tukien ohella on tarkasteltava myös sosiaalityötä palveluna ja erityisesti sitä, mitä palvelun sisällä ja palveluprosessissa tapahtuu.

Tutkimuksen haasteina olivat laajat ja keskenään hyvin erilaiset aineistot. Laadullinen aineisto oli kovin heterogeenista: kyselyssä tiedusteltiin toimeentulotuen asiakkaiden ohjaamista Kelasta sosiaalitoimeen hieman eri tavoin vuosina 2018 ja 2019. Vastaamista ohjasi molempina vuosina avokysymys, johon kuntien sosiaalityössä vastattiin hyvin eri tavoin. Jotkut tuottivat pitkiä kuvauksia, kun toiset vastasivat yhdellä lauseella. Kaikki kunnat eivät vastanneet avokysymykseen. Tämän vuoksi erityisesti laadullisen aineiston analyysi oli haasteellista ja tulosten tulkinnassa oli pitäydyttävä pääosin kuvailevalla tasolla. Laadullisen materiaalin merkitys tutkimuksessa oli kuitenkin keskeinen. Rekisteritutkimuksessa nousi esille asioita, joita laadullinen aineisto havainnollisti ja joissain kohdin myös syvensi hyvin (ks. myös Greene, Sommerfeld & Haight 2013, 319).

Asiakkaiden ohjaamista Kelasta kunnan sosiaalityöhön tulee tutkia myös jatkossa. Tutkimusaiheet kytkeytyvät esitettyihin johtopäätöksiin: Kehittyvätkö toimeentulotuen ohjauskäytännöt? Mikä vaikutus digitaalisella ohjauksella on suhteessa kasvokkaiseen vuorovaikutukseen pohjautuvaan ohjaamiseen?

Miten asiakkaiden ohjaamista ja pääsyä sosiaalityöhön parannetaan ja sujuvoitetaan? Miten sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat tavoitetaan? Kiinnostavaa olisi myös seurata, miten Kelan palvelutarpeen tunnistaminen ja kuntien asiakasprosessit voitaisiin nivoa paremmin yhteen esimerkiksi palvelutarpeen tunnistamisen ja arvioinnin osalta.

Lähteet

- Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) (2013) *Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38938/Tutkimuksia127.pdf?sequence=1> [30.8.2019]
- Andersen, Niklas A. & Caswell, Dorte & Larsen, Flemming (2017) A New approach to Helping the hard-to-place Unemployed: The promise of developing new knowledge in an interactive and collaborative process. *European Journal of Social Security* 19 (4), 335–352.
- Blomgren, Sanna (2016) Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat. Teoksessa: Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi. *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 41–73.
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018a) Toimeentulotuki uudistus haastoi kuntien ja Kelan: kuntakyselyn tuloksia. *Tutkimuksesta tiiviisti 7/2018*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018b) Viimesijaisen turvan palveluissa on parannettavaa. Toimeentulotuki uudistuksen kuntakyselyn tuloksia. *Tutkimuksesta tiiviisti 12/2018*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Danneris, Sophie (2018) Ready to work (yet)? Unemployment trajectories among vulnerable welfare recipients. *Qualitative Social Work* 17 (3), 355–372.
- Diop-Christensen, Anna (2015) Is ‘making work pay’ effective for the ‘unemployable’? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy* 25 (2), 210–224.
- ESRC (2018) *Welfare Conditionality Project 2013–2018. Final Findings Report*. University of York: Welfare Conditionality Project.
http://www.welfareconditionality.ac.uk/wp-content/uploads/2018/06/40475_Welfare-Conditionality_Report_complete-v3.pdf [30.8.2019]
- Eubanks, Virginia (2017) *Automating Inequality. How High-Tech Tools, Profile, Police, and Punish the Poor*. New York: St. Martin’s Press.
- Greene, Jennifer C. & Sommerfeld, Peter & Haight, Wendy L. (2013) *Mixing Methods in Social Research*. Teoksessa: Shaw, Ian & Briar-Lawson, Katharine & Orme, Joan & Ruckdeschel, Roy (toim.) *The SAGE Handbook of Social Work Research*. London: SAGE, 315–331.
- Hallintolaki (434/2003) Helsinki: Eduskunta.
- Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi (2012) *Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009*. Nettityöpapereita 33/2012. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
<https://core.ac.uk/download/pdf/14922669.pdf> [30.8.2019]
- HE (358/2014) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Helsinki: Eduskunta.
- Hekkala, Marja (2019) *Henkilökohtainen tiedonanto 26.6.2019*. (Sähköposti)
- Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (toim.) (2019) *Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28:2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Järvinen, Anna & Pajunen, Tarja & Saarinen, Erja & Sironen, Jiri (toim.) (2018) *KÖYHYYSVAHTI. SUOMEN KÖYHYYSRAPORTTI 2018*. Suomen köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto EAPN-Fin.
<http://www.eapn.fi/wp-content/uploads/2018/10/Suomen-K%C3%B6yhyystvahti-2018.pdf> [30.8.2019]
- Karjalainen, Jouko & Kuivalainen, Susan & Hannikainen-Ingman, Katri & Mukkila, Susanna (2013) *Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina - toimeentulotuki ja kannustimet*. Teoksessa: Kuivalainen, Susan (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 189–214.
- Karjalainen, Jouko & Raivio, Helka (2010) *Toimeentulotuen jakolinjat*. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiolla. Teema 7*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 111–137.
- Karjalainen, Pekka (2019) *Aikuissosiaalityön uudistaminen edellyttää valtakunnallista kehittämissohjelmaa*. THL:n blogi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
<https://blogi.thl.fi/aikuissosiaalityon-uudistus-edellyttaa-valtakunnallista-kehittamisohjelmaa/> [30.8.2019]
- Karjalainen, Pekka & Metteri, Anna & Strömberg-Jakka, Minna (2019) *TIEKARTTA 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Raportteja ja muistioita 2019:41*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kela (2017) *Tarkastusvaliokunta 12.9.2017*. Helsinki: Eduskunta.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-137961.pdf> [30.8.2019]
- Kela (7.6.2019) *Toimeentulotuki. Etuusohje*. Helsinki: Kela.
<https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf> [7.6.2019]
- Kela, tilasto toimeentulotuesta. Kelan tilasto- ja tietovarastoryhmä.
- Kivipelto, Minna & Karjalainen, Pekka & Jokela, Merita & Liukko, Eeva & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2018) *Osallistavan sosiaaliturvan kuntakoikeilu. Tutkimuksesta tiiviisti 31/2018*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kivipelto, Minna & Kestilä, Laura & Tanhua, Hannele (2018) *Perustoimeentulotuen KELA-siirron vaikutukset kunnissa*.

- Peruspalvelujen arviointi. Helsinki: Aluehallintovirastot & Valtiovarainministeriö.
- Kivipelto, Minna & Tanhua, Hannele & Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Korpela, Tuija (2017) ”Tulottomien” kotitalouksien määrä kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa. Kelan tutkimusblogi 14.12.2017. Helsinki: Kela. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4341> [30.8.2019]
- Korpela, Tuija & Raittila, Simo (2020) Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen: kuinka pitkään ensisijaisten etuuskien puutetta paikataan toimeentulotuella. Kelan teemakirja toimeentulotuesta (ilmestyy 2020).
- Kuivalainen, Susan (2013) (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) Helsinki: Eduskunta.
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) Helsinki: Eduskunta.
- Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) Helsinki: Eduskunta.
- Laki toimeentulotuesta (1997/1412) Helsinki: Eduskunta.
- Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (815/2015) Helsinki: Eduskunta.
- Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (1107/2016) Eduskunta.
- Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 5 a §:n ja voimaantulosäännöksen muuttamisesta (1108/2016) Helsinki: Eduskunta.
- Lastensuojelulaki (417/2007) Helsinki: Eduskunta.
- Liukko, Eeva & Nykänen, Eeva (2019) Sosiaalityön tulevaisuus. Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Raportteja ja muistioita 47/2019. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161660/Rap_47_2019_Sosiaalityon%20tulevaisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y [30.8.2019]
- Moisio, Pasi & Mukkila, Susanna & Ilmakunnas, Ilari & Mäkinen, Lauri & Saikkonen, Paula (2016) Perusturvan riittävyys ja köyhyys. Tutkimuksesta tiiviisti 23. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Näätänen, Ari-Matti & Londén, Pia (2018) Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/soste_sosiaalibarometri_2018.pdf [30.8.2019]
- Paavola, Jutta (2019) Aikuisen palvelutarpeen arvioinnin työskentelymalli. Teoksessa: Zechner, Minna (toim.) Näkökulmia palvelutarpeen arviointiin. Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja B. Raportteja ja selvityksiä 144. Seinäjoki: SeAMK, 107–120.
- Paavola, Jutta & Hallikainen, Markku (2019) Palvelutarpeen arvioinnin prosessi. Teoksessa: Zechner, Minna (toim.) Näkökulmia palvelutarpeen arviointiin. Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja B. Raportteja ja selvityksiä 144. Seinäjoki: SeAMK, 57–78.
- PRO SOS –hanke (2019) Kehittämiskokeilut, Huolen tunnistamisen työkalu. <https://www.prosos.fi/kelan-ja-sosiaalityon-yhteistoiminta/> [5.7.2019]
- Saari, Juho (toim) (2017) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/100775/Saari_Sosiaaliturvariippuvuus.pdf?sequence=1 [30.8.2019]
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) Helsinki: Eduskunta.
- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet (1990) Basics of Qualitative Research. Grounded theory procedures and techniques. London: Sage.
- Suomen perustuslaki (731/1999) Helsinki: Eduskunta.
- THL (2018) Toimeentulotuen käsittelyajat lokakuussa 2018. Tilastoraportti 43/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137347/Tr43_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y [26.6.2019]
- THL (2019a) Toimeentulotuki 2017. Tilastoraportti 1/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- THL (2019b) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä. Työpäperi 6/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Työllisyyskatsaus. Huhtikuu 2019. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161624/TKAT_Huhti_2019.pdf [30.8.2019]
- VNK (2018) Sosiaaliturva 2030 – Perusturvan uudistaminen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://vnk.fi/toimi> [30.8.2019]
- Vogt, Ellen (2018) Kuntien kustannus- ja resurssikyselyt Kela-siirrossa 1-12/2017. Erilliskyselyjen keskeisimpiä tuloksia. Helsinki: Kuntaliitto.
- Vogt, Ellen & Sjöholm, Mari (2014) Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja 2. 2014. Helsinki: Kuntaliitto.
- Ylikännö, Minna (2016) Toimeentulotuki Kelaan – pienissä kunnissa muutos on suuri ja asenteet epäileväisiä. TITA Policy Brief 12/2016. Turku: Turun yliopisto.