

Miksi sidosryhmäyhteistyö on niin vaikeaa?

Uuden julkisjohtamisen ja New Public Service -ajattelun vaikutukset Kela-neuvonnan asiakasyhteistyöhön

Iris Annala

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Syyskuu 2015

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department Sosiaalitieteiden laitos	
Tekijä/Författare – Author Iiris Annala			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Miksi sidosryhmäyhteistyö on niin vaikeaa? Uuden julkisjohtamisen ja New Public Service -ajattelun vaikutukset Kela-neuvonnan asiakasyhteistyöhön			
Oppiaine /Läroämne – Subject Yhteiskuntapolitiikka			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro gradu	Aika/Datum – Month and year Syyskuu 2015	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 95, liitesivuja 17	
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Tutkimus käsittelee asiakasyhteistyötä Kela-neuvonnassa, joka on sairauden tai vamman vuoksi henkilökohtaista sosiaaliturva- ja palveluohjausta tarvitseville henkilöille suunnattu palvelu. Kela-neuvonnassa sidosryhmä- ja asiakasyhteistyö on keskeisessä asemassa. Siinä missä sidosryhmäyhteistyössä on kyse organisaatioiden välisestä strategiatyöstä, asiakasyhteistyössä on kyse eri sektorien työntekijöiden välisestä vuorovaikutuksesta. Tutkimuksen tarkoitus on tuottaa tietoa siitä, millä tavalla organisaatioiden välinen sidosryhmäyhteistyö näkyy työntekijöiden välisessä asiakasyhteistyössä. Empiiristä aineistoa peilataan tulosjohtamisen ja verkostojohtamisen käytäntöihin. Siinä missä tulosjohtaminen juontuu uuden julkisjohtamisen asettamasta tehokkuuden ja taloudellisen tilivelvollisuuden vaateesta, verkostojohtamisella voi nähdä olevan yhtäläisyyksiä Janet Denhardtin ja Robert Denhardtin New Public Service -ajatteluun.</p> <p>Aineisto koostuu seitsemän Kela-neuvojan teemahaastattelusta sekä sähköisestä kyselystä. Kyselyaineisto koostuu 31 Kela-neuvojan sekä 13 Kela-neuvojan esimiehen vastauksista. Aineiston keruussa on hyödynnetty teemoja, jotka aikaisemmissa verkostotyötä koskevissa tutkimuksissa on todettu merkityksellisiksi yhteistyön sujumisen kannalta. Teemat ovat luottamus, sitoutuneisuus, keskinäinen tuntemus, tiedonkulku, tavoite ja työnjako.</p> <p>Merkittävimmät haasteet Kela-neuvonnan asiakasyhteistyössä ovat erityisen tuen tarpeen tunnistamiseen tarvittavan verkostoitumistyön vähäisyys sekä puutteelliset resurssit. Kehittymättömät verkostot aiheuttavat sen, ettei erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä tunnisteta. Sidosryhmäyhteistyön kehittymättömyys näkyy asiakasyhteistyössä erilaisina vuorovaikutuksen ongelmina, kuten vaikeutena tavoittaa kumppanien työntekijöitä. Sisäisen sidosryhmäyhteistyön ongelmat näkyvät tietokatkoksinä sekä hämmennyksenä siitä, kenelle sidosryhmäyhteistyön kehittäminen kuuluu. Aineistossa niin sidosryhmäyhteistyön kuin asiakasyhteistyön haasteet yhdistyvät Kelan etuusratkaisumääriä koskeviin tulostavoitteisiin. Tarpeellisten resurssien puuttuminen kielii siitä, ettei yhteistyöhön ole täysin sitouduttu. Keskinäisen tuntemuksen vaikeudet johtuvat sektoroituneesta palvelujärjestelmästä sekä kehittymättömästä sidosryhmäyhteistyöstä ja tiivistyvät kysymykseen asiantuntijatiedon eriytyneisyydestä. Luottamus, yhteinen tavoite sekä työnjako kumppanien kanssa eivät näyttäyty aineiston perusteella asiakasyhteistyön kipukohtina.</p> <p>Teoriakirjallisuuden ja aineiston perusteella rakentuu tulkinta, jonka mukaan verkostojohtamisen ja tulosjohtamisen käytännöt eivät tue toisiaan. Uusi julkisjohtaminen vastaa tilivelvollisuuden vaateeseen tulosjohtamisella siinä missä verkostoyhteistyön vaikuttavuutta on hankala mitata määrällisesti. Verkostoyhteistyö tukee New Public Service -opin periaatetta siitä, että toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja yhteiskunnan yhteinen hyvä saavutetaan yhteistyössä. Erilliset budjetit kuitenkin vaikeuttavat verkostomaisen toiminnan vakiinnuttamista. Tulosjohtamisen ja verkostojohtamisen välinen ristiriita tiivistyy kysymykseen horisontaalisen ja hierarkkisen johtamistavan yhdistämisen vaikeudesta.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Verkostot, asiakasyhteistyö, sidosryhmäyhteistyö, uusi julkisjohtaminen, New Public Service, verkostojohtaminen, tulosjohtaminen			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helda			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information Aineisto on kerätty korkeakouluharjoittelussa Kelan tutkimusosastolla.			

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Henkilökohtainen Kela-neuvonta.....	3
2.1 Erityisen tuen tarve	5
2.2 Asiakasyhteistyö Kela-neuvonnassa	6
3 Julkisten organisaatioiden välinen yhteistyö.....	7
3.1 Yhteistyö integroi pirstaleista palvelujärjestelmää.....	9
3.2 Asiakasyhteistyötä käsitteleviä tutkimuksia.....	11
4 Verkostot hyvinvointipalvelujärjestelmässä	12
4.1 Verkostojen tutkimus	13
4.2 Hyvän yhteistyön menestystekijät.....	15
4.3 Verkostajohtaminen	17
5 Tulosjohtaminen uudessa julkisjohtamisessa.....	21
5.1 Taylorismi ja weberiläinen byrokratia	22
5.2 Prosessijohtaminen: organisaatiosta organisointiin.....	23
6 New Public Service ja yhteistyö	26
6.1 Yhteistyöllä demokratiaa, vaikuttavuutta ja legitimitettä.....	27
6.2 Yhteinen hyvä.....	28
6.3 Hallinnon vaikuttavuus on muutakin kuin numeroita	30
6.4 Kahden doktriinin välinen ristiriita hahmottuu	31
7 Tutkimuskysymykset	32
8 Tutkimusmenetelmät.....	33
9 Kyselyjen tulokset.....	37
9.1 Väitteet	39
9.2 Yhteistyö ulkoisten kumppanien kanssa	43
9.3 Kelan sisäinen yhteistyö Kela-neuvonnassa.....	44
9.4 Kela-neuvonnan yhteistyön merkittävimmät haasteet.....	45
10 Haastattelut.....	50
10.1 Asiakasyhteistyössä tarvittavan verkoston rakentuminen.....	50
10.2 Sidosryhmäyhteistyön vaikutukset asiakasyhteistyöhön.....	54
10.2.1 Työaikaan liittyvät pulmat	54
10.2.2 Erityisen tuen tarve vai ei?.....	57

10.2.3 Kumppanien työntekijöiden tavoitettavuus ja kasvojen merkitys	59
10.2.4 Asiantuntijatiedon erikoistuneisuus verkoston toiminnassa	63
11 Yhteistyön edellytykset	69
11.1 Tavoite	70
11.2 Luottamus	71
11.3 Sitoutuminen	72
11.4 Keskinäinen tuntemus	73
11.5 Ammatilliset roolit ja työnjako verkoston toiminnassa.....	74
12 Yhteenveto	77
13 Teoreettisia päätelmiä	81
13.1 Uuden julkisjohtamisen tehokkuusvaade yhteistyön esteenä.....	81
13.2 Miten New Public Service -ajattelu ilmenee Kela-neuvonnassa?	83
14 Suositukset Kelalle.....	87
15 Jatkotutkimus	89
16 Lähteet.....	91
Liite 1: Saate	1
Liite 2: Kyselylomake	2
Liite 3: Yhteenveto yhteistyön tapoja ja intensiteettiä koskevista vastauksista.....	4
Liite 4: Yhteenveto yhteistyötä koskevien väitteiden vastauksista.....	9
Liite 5: Kela-neuvojat ja esimiehet yhteistyön neuvottelijoina.....	17

1 Johdanto

Tämä tutkimus tarkastelee Kelan ja muiden toimijoiden välistä asiakasyhteistyötä henkilökohtaisessa Kela-neuvonnassa. Kela-neuvonta on suunnattu henkilöille, joilla on sairauden tai vamman vuoksi erityinen tarve henkilökohtaiselle sosiaaliturvaneuvonnalle ja palveluohjaukselle. Asiakasyhteistyö on tutkimusaiheena ajankohtainen, sillä sosiaali- ja terveystalouden kehittämisessä strateginen painoarvo on annettu sektorien väliselle yhteistyölle. Palvelujen käyttäjällä on usein monia ongelmia ja hän on monen sektorin asiakkaana samaan aikaan. Pirstaleisessa hyvinvointipalvelujärjestelmässä sairaan tai vammaisen tai hänen perheensä voi olla vaikea saada tietoa sopivista tukitoimista. Jotta palvelut sekä niitä koskeva tieto olisivat kansalaisten saatavilla silloin, kun tarve tuelle ja ohjaukselle on akuutti, tarvitaan yhteistyötä palvelujärjestelmän eri osien välillä.

Tarve integroida tietoa ja palveluita on lisännyt verkostotyön merkitystä. Tiimi- ja verkostotyyppisen organisoitumisen taustalla ovat pyrkimykset parantaa asiakaslähtöisyyttä ja palvelujen kokonaisvaltaisuutta, koordinoita työtä ja tietoa sekä karsia päällekkäisiä toimintoja (Isoherranen 2004, 72). Vaikka puhe verkostoista on usein pelkkää retoriikkaa, verkostoista on viimeisen kymmenen vuoden kuluessa tullut vakavasti otettava tutkimuskohde (Karjalainen 2006, 251). Järjestelmän eri osien välinen integraatio ei kuitenkaan aina käy yhtä helposti kuin prosessikaavioissa ja poliittisissa strategiapapereissa esitetään. Tämän tutkimuksen tarkoitus on avata vertikaalisen ja horisontaalisen johtamisen välistä problematiikkaa.

Verkostomaisessa asiakasyhteistyössä on karkeasti ottaen kaksi tasoa. Käytännön asiakasyhteistyö perustuu konkreettiseen vuorovaikutukseen saman henkilön palveluverkostoon kuuluvien työntekijöiden välillä. Toiseksi asiakasyhteistyössä on kyse organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, jota organisaatioissa tavataan kutsua sidosryhmäyhteistyöksi. Siinä missä sidosryhmäyhteistyössä on kyse organisaatioiden välisestä strategiatyöstä, asiakasyhteistyössä on kyse organisaatorajat ylittävistä prosesseista. Tämä jako on tutkimukseni kannalta merkityksellinen, sillä analyysi liikkuu molemmilla tasoilla ja rakentaa vuoropuhelua näiden välille. Tarkastelen tutkimuksessa sitä, miten ylätasoinen sidosryhmäyhteistyö näkyy käytännön asiakasyhteistyössä henkilökohtaisessa Kela-neuvonnassa. Kuten suuri osa verkostoista koskevasta tutkimuksesta, myös tämä tutkimus on empiirinen. En toisaalta pyri ainoastaan tuottamaan tietoa Kela-neuvonnan

asiakasyhteistyöstä ja kartoittamaan sen kehitystarpeita, koska selvitysraportti riittäisi käytännön tarpeita palvelevan tiedon koostamiseen. Pro gradu -tutkielma antaa mahdollisuuden rakentaa teoreettista tulkintaa, joka syventää ymmärrystä asiakasyhteistyöstä ja sen johtamishaasteista.

Yhtäältä Kelalla on tarve luoda verkostoja ja tiivistää yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa asiakaspalvelun laadun parantamiseksi. Tarve kehittää sidosryhmäyhteistyötä koskee Kelan kaikkea toimintaa, ei ainoastaan sairaiden ja vammaisten, niin sanottujen erityisen tuen tarpeessa olevien henkilöiden asiakaspalvelua. Toisaalta Kelan täytyisi hoitaa perustehtävänsä eli toimeenpanna sosiaaliturva mahdollisimman tehokkaasti, eikä perustehtävään keskittyminen aina jätä tarpeeksi resursseja asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön kehittämiseksi. Pyrin kvalitatiivisen aineiston avulla tekemään näkyväksi verkostojohtamisen sekä perinteisen kontrolloivan tulosjohtamisen välisiä jännitteitä.

Verkostotyön johtamisessa oleellista on mahdollistaa asiakasyhteistyö tarjoamalla yhteistyön osapuolille aika, paikka ja muut resurssit sitoutumisen ja tutustumisen mahdollistamiseksi sekä yhteisen tavoitteen ja luottamuksen muodostamiseksi (Järvensivu ym. 2010). Frederick Taylorin kehittämä tieteellinen liikkeenjohto sen sijaan perustuu työsuoritteiden mittaamiseen ja eriytettyyn työhönjakoon (Niiranen ym. 2010, 71). Työsuoritteiden mittaaminen kytkee tieteellisen liikkeenjohdon tulosjohtamiseen, joka omaksuttiin julkishallinnossa laajalti 1990-luvulla (Virtanen & Wennberg 2007, 29). Näiden johtamisparadigmojen lisäksi käsittelen tutkimuksessani lyhyesti prosessijohtamista. Julkishallinnossa 2000 -luvulla laajasti omaksuttu prosessiajattelu kiinnittää huomiota niin organisaatioyksiköiden kuin organisaatioiden väliset rajat ylittäviin prosesseihin (prosessiajattelusta julkishallinnossa Virtanen & Wennberg 2007, prosessiajattelun piirteistä tarkemmin Laamanen 2001). Näin ollen verkostojohtamista voidaan pitää ikään kuin sisäänrakennettuna prosessijohtamiseen.

Tutkimuksen kolmas tarkoitus toimia keskustelunavauksena siitä, millä tavoin Janet Denhardtin ja Robert Denhardtin New Public Service -ajattelu kytkeytyy sidosryhmä- ja asiakasyhteistyöhön. Janet ja Robert Denhardtin (2007) mukaan kansalaisten ja hallinnon väliseen dialogiin perustuva New Public Service -ajattelu on valtaamassa ideologista jalansijaa uudelta julkisjohtamiselta. Uusi julkisjohtaminen on hallitseva tulkinnallinen kehys, jota vasten tutkijat ovat tavanneet peilata julkisten organisaatioiden toimintaa. New Public Service haastaa uuden julkisjohtamisen siinä, että se kyseenalaistaa teolliseen

tuotantoon soveltuvien tuottavuuden mittareiden käytön julkishallinnossa. Vaikka verkostoja on tutkittu paljon eri tieteenalojen piirissä, verkostotutkimukset eivät juuri käsittele verkostoja hallinnollisten johtamisdoktriinien näkökulmasta. Tältä osin tutkimus toivottavasti lisää ymmärrystä siitä, miten julkisten organisaatioiden toimintaa määrittävät ideat voivat joko edistää tai haitata sektorien välistä yhteistyötä.

Tutkimuksen taustalla ovat Kelan vammaistuet ja -palvelut ryhmän tietotarpeet. Tutkimus kohdistuu Kelan erityisasiakkaiden palvelumalliin, ja tietolähteinä ovat toimineet Kelan omat työntekijät. Vaikka tutkimus on siten melko organisaatiolähtöinen, tutkimuksessa esitetyt havainnot ja johtopäätökset saattavat heijastella sosiaali- ja terveysalan asiakasyhteistyön haasteita myös Kelan ulkopuolella.

Aluksi valotan henkilökohtaisen Kela-neuvonnan taustoja ja käyn läpi, mistä tässä palvelumallissa on kyse. Lisäksi erittelen, mikä merkitys sidosryhmäyhteistyöllä on Kela-neuvonnassa. Tämän jälkeen kuvaan, mikä merkitys asiakasyhteistyöllä on palvelujen laadulle ja esittelen lyhyesti asiakasyhteistyötä koskevaa aikaisempaa tutkimusta. Neljännessä kappaleessa käsittelen verkostoja, verkostoja tutkimuskohteena sekä kuvaan, mistä verkostojohdamisessa on kyse. Viidennessä kappaleessa käsittelen lyhyesti uuden julkisjohtamisen keskeisiä oppeja. Tämän jälkeen esittelen Janet ja Robert Denhardtin New Public Service -teoriaa yhteistyön näkökulmasta. Näiden osa-alueiden läpikäynnin tarkoitus on avata verkostomaisen toiminnan ja tehokkuuden välistä problematiikkaa. Yhdeksäs kappale käsittelee tutkimusmenetelmiä sekä tutkimuksen puutteita. Tulokset on esitetty kappaleissa 9 ja 10. Tulososion jälkeen esittelen tutkimuksen empiiriset ja teoreettiset johtopäätökset. Synteesin jälkeen teen joitakin suosituksia Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön kehittämistä varten. Päätän tutkimukseni jatkotutkimusaiheiden ehdotuksilla.

2 Henkilökohtainen Kela-neuvonta

Johdattaakseni lukijan tutkimusaiheeseen käyn lyhyesti läpi, mistä henkilökohtaisessa Kela-neuvonnassa on kyse. Kela-neuvonta on tutkimuksen valmistumisajankohtana ollut käynnissä hieman yli kaksi vuotta, eikä palvelumalli ole yleisesti tunnettu Kelan kaikissa kumppaniorganisaatioissa saati laajemmin yhteiskunnassa. Kela-neuvonta on suhteellisen uusi asia myös Kelan omille toimihenkilöille.

Kela on tarjonnut kesäkuusta 2013 alkaen henkilökohtaista Kela-neuvonta -palvelua sairaille ja vammaisille¹ henkilöille, jotka tarvitsevat henkilökohtaista neuvontaa erilaisista etuuksista ja palveluista ja jotka ovat oikeutettuja saamaan Kelasta etuutta sairauden tai vamman perusteella. Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi sairauspäiväraha, kuntoutus sekä vammaistuet. Henkilökohtainen, kasvokkain tapahtuva palveluneuvonta on tarpeen tilanteissa, joissa henkilön tai hänen perheensä tilanne on monimutkainen ja jossa ilman asiantuntijan apua on vaikea arvioida, mitä etuuksia ja palveluita on oikeus saada ja miten eri tukipalveluita haetaan. Palveluohjauksen merkitys korostuu erilaisissa elämäntilanne-
muutoksissa. Sosiaaliturvan väliinpuotoamista eli sosiaalietuuksien ja palvelujen ulkopuolelle jäämistä tutkineen Anne Määtän (2012, 32) mukaan palveluohjauksella on erityinen merkitys sekavassa hyvinvointipalvelujärjestelmässä, jossa kullakin toimijalla on omanlaisensa prosessit ja hakuohjeet (sosiaaliturvan väliinpuotoamisesta ja palveluohjauksesta myös Metteri 2012, 10).

Kela-neuvonta pyrkii tavoittamaan henkilöt, jotka tarvitsevat erityistä tukea etuuksien ja palveluiden hakemisessa. Kela-neuvonnan tarkoitus on mahdollistaa se, että tuen tarpeessa oleva ihminen saa oikea-aikaisesti tarvitsemansa etuudet, palvelut ja ohjauksen. Oikea-aikaisuus etuuksien ja palveluiden saatavuudessa tarkoittaa sitä, ettei toimeentuloon tule katkoksia ja että tarpeelliset kuntouttavat toimenpiteet voidaan aloittaa heti, kun henkilö tarvitsee niitä. Jotta sairaudesta tai vammasta johtuva erityisen tuen tarve olisi mahdollista havaita ajoissa, Kelan on verkostoiduttava terveydenhuollon toimijoiden kanssa. Henkilökohtaisen Kela-neuvonnan tarkoituksena on lisäksi lisätä asiakkaan elämäntilanteen hallintaa sekä antaa välineet omien asioiden itsenäiseen hoitoon.

Kelassa pilotoitiin Kela-neuvontaa joulukuusta 2011 toukokuuhun 2012. Kehitysprojektit ovat yleinen tapa etsiä hyviä käytäntöjä, jotka projektin jälkeen vakiinnutetaan osaksi organisaatioiden toimintaa (Jensen ym. 2007, 457–458). Kela-neuvonta käynnistettiin kaikissa Kelan 24 vakuutuspiirissä 1.6.2013. Kela-neuvonnan pilotissa mukana olleet vakuutuspiirit kokivat pilotin onnistuneeksi. Myös asiakkaat kokivat Kela-neuvonnan merkinneen parannusta verrattuna aikaisempaan, melko etäännyttävään ja arjesta vieraantuneeseen asiakaspalveluun. Yhtälailla pilottiin osallistuneet sidosryhmät suhtautuivat

¹ Pohjois-Savon, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen vakuutuspiirit ovat vuoden 2014 marraskuusta alkaen tarjonneet Kela-neuvontaa myös henkilöille, jotka eivät saa Kelasta sairaus- tai vamma-perusteista etuutta, mutta jotka muusta syystä tarvitsevat henkilökohtaista sosiaaliturva- ja palveluohjausta.

positiivisesti yhteistyön tiivistämiseen (Jokiaho 2013). Pilotin loppuraporttia varten haastatellut Kela-neuvojat olivat kuitenkin huolissaan resurssien riittävydestä sekä johdon sitoutuneisuudesta Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön edistämiseen.

2.1 Erityisen tuen tarve

Kela-neuvonnan asiakkaat² ovat niin sanottuja erityisasiakkaita, ja Kela-neuvonta on näiden erityisasiakkaiksi määriteltyjen henkilöiden tarpeisiin vastaava asiakasryhmäkohtainen palvelumalli. Yritykset käyttävät liiketoimintansa suunnittelussa asiakastyypikohtaisia hoitomalleja, jossa on kyse niin kutsutusta asiakkuuden hallinnasta (CMR, Customer Relationship Management) pitkäaikaisten asiakassuhteiden luomiseksi (Laamanen & Tinnilä 2002, 18). Kela tarjoaa lisäksi työkykyneuvontaa osatyökykyisille, ja myös nuorisotakuun piirissä oleville nuorille on luonnosteltu oma palvelumalli. Näiden lisäksi on käytössä normaali palvelumalli, jonka mukaan kaikkia toimistossa asioivia asiakkaita palvellaan. Asiakkuustyyppikohtaisten palvelumallien lanseeraus kuvastaa liiketoiminnassa laajasti omaksutun prosessiajattelun iskostuneisuutta Kelan toimintaan. Käsittelen prosessiajattelua tarkemmin kappaleessa viisi.

Henkilö päätyy Kela-neuvonnan asiakkaaksi tavallisimmin siten, että Kelan omassa asiakaspalvelussa, ratkaisutyössä, terveydenhuollossa tai muussa toimipisteessä todetaan, että henkilöllä saattaa olla erityinen tarve henkilökohtaiselle palveluneuvonnalle. Tällöin Kelan tai kumppaniorganisaation työntekijä välittää henkilön yhteystiedot henkilökohtaiselle Kela-neuvojalle, joka arvioi, hyötyisikö henkilö henkilökohtaisesta palvelusuunnittelusta. Merkkejä erityisen tuen tarpeesta ovat muiden muassa vaikea, nopeasti etenevä sairaus, sairaan tai vammaisen lapsen pitkäkestoisen hoidon tai kuntoutuksen tarve, 18 vuotta täyttävän henkilön itsenäistymisvaikeudet sekä opiskelun keskeytyminen ilman selkeää syytä. Palveluohjauksen tarvetta arvellaan olevan myös alle 30-vuotiailla työkyvyttömyyseläkkeen hakijoilla sekä henkilöillä, joita on useaan otteeseen kuntoutettu ja joiden toimintakyky on edelleen heikko. Lisäksi henkilöt, jotka ovat saaneet useita hylkypäätöksiä esimerkiksi kuntoutuksesta, sairauspäivärahasta tai työkyvyttömyyseläkkeestä, saattavat tarvita henkilökohtaista neuvontaa välttääkseen sosiaaliturvan

² Sosiaalipalvelujen käyttäjien kutsuminen asiakkaiksi on kirvoittanut kritiikkiä, koska asiakas-roolin on nähty kaventavan muita ihmisyyden osa-alueita ja korostavan liiaksi rationaalisten valintojen merkitystä. Asiakas-sanan käyttöön kohdistuva kritiikki näyttää kuitenkin olevan hävitty taistelu, enkä problematisoi asiakas-ilmaisun käyttöä enempää. Asiakas-sanan käyttö on vakiintunut Kelassa, ja tästä syystä haastattelut ja minä haastattelijana puhumme asiakkaista.

väliinpuotoamisen. Erityisen tuen tarvetta ei ole haluttu kuitenkaan määritellä kovin tarkasti, sillä samassa elämäntilanteessa olevista henkilöistä toinen saattaa pärjätä ilman henkilökohtaista palveluneuvojaa ja toinen ei. Siksi tietynlaiseen elämäntilanteeseen tai tiettyyn diagnoosiin sidottu määritelmä erityisen tuen tarpeesta on katsottu liian tiukaksi.

Mikäli Kela-neuvoja arvioi henkilöllä olevan erityisen tuen tarve, hän haastattelee tämän ja kartoittaa, mitä etuuksia ja palveluja tämä voisi hakea. Kela-neuvoja pitää yhteyttä muihin asiakkaan palveluverkostoon kuuluviin tahoihin, jotta avun tarpeessa oleva henkilö saa tarvitsemansa tuet ja palvelut viivytyksettä. Kela-neuvoja voi esimerkiksi pyytää jo ennakoon terveydenhuollosta tarpeelliset selvitykset yhteisen asiakkaan kuntoutus-, eläke- tai vammaistukihakemusta varten, jolloin asiakkaan ei itsensä tarvitse huolehtia erilaisten asiakirjojen toimittamisesta. Yhteydenpitoa asiakkaan palveluverkostoon kuuluvien tahojen kanssa on tarkoitus jatkaa niin kauan, kuin se on tarpeellista.

2.2 Asiakasyhteistyö Kela-neuvonnassa

Kela-neuvonnan keskeisin tavoite on, että erityisen tuen tarve tunnistetaan silloin, kun tarve tiedolle ja ohjaukselle on suurin. Eräs onnistuneen asiakasryhmäkohtaisen palvelumallin merkki on, että asiakkaan tarpeet kyetään ennakoimaan (Laamanen & Tinnilä 2002, 19). Pilotin jälkeen todettiin, että erityisen tuen tarpeen varhaisessa tunnistamisessa eli niin kutsutussa reagoitiherkkydessä on kehitettävää. Tunnistaminen on sitä helpompaa, mitä paremmin Kela on verkostoitunut sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kanssa ja mitä enemmän yhteistyötä on pohjustettu sidosryhmäyhteistyöllä. Verkostojen kehittäminen Kela-neuvonnan osalta on ollut kunnianhimoinen hanke, koska Kela-neuvonnan kohderyhmän vuoksi potentiaalisia yhteistyökumppaneita on lukuisia.

Toiseksi yhteistyön tavoitteena on vähentää heikossa asemassa olevan ihmisen itsensä tai tämän perheen hoidettavaa byrokratiaa, jota erilaisten etuuksien ja palvelujen hakemisesta aiheutuu. Vähentääkseen asiakkaan itsensä hoidettavaa byrokratiakuormaa Kela-neuvoja koordinoi henkilön asioiden etenemistä kaikkien asiakkaan palveluverkostoon kuuluvien toimijoiden kanssa. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat sosiaalitoimi ja terveydenhuolto. Lisäksi yhteistyöllä tavoitellaan prosessien samanaikaisuutta. Tämä edellyttää sitä, että eri sektorien työ on koordinoitu siten, että Kela tekee päätöksen kuntoutuksen korvattavuudesta ennen, kuin kuntouttava toiminta alkaa.

Näistä syistä asiakasyhteistyön merkitys Kela-neuvonnalle on keskeinen. Siinä missä kaksi viimeiseksi mainittua tavoitetta, asiakkaan kohtaaman byrokratiakuorman vähentäminen sekä yhteistyön koordinoiminen edellyttävät toimivaa asiakasyhteistyötä, erityisen tuen tarpeen varhainen tunnistaminen edellyttää organisaatioiden verkostoituneisuutta. Verkostoitumisella voidaan varmistua siitä, että myös terveydenhuollon työntekijät tunnistavat erityisen tuen tarpeessa olevat yhteisasiakkaat ja ohjaavat nämä henkilökohtaiselle Kela-neuvojalle. Ilman toimivaa verkostoa tavoite oikea-aikaisesta palveluohjauksesta jää helposti saavuttamatta. Asiakasyhteistyön sujuvuus puolestaan edellyttää, että organisaatioiden välisessä sidosryhmäyhteistyössä sovitaan esimerkiksi soittoajoista, yhteydenpitokanavista sekä tarpeellisista yhteyshenkilöistä kussakin organisaatiossa. Palaan sidosryhmäyhteistyön käsitteeseen uudelleen lyhyesti seuraavassa kappaleessa.

3 Julkisten organisaatioiden välinen yhteistyö

Yhteistyö julkisia palveluita tuettavien organisaatioiden välillä ei ole puheenaiheena ja tutkimus- ja kehittämiskohteena uusi. Tavoite yhteistyön tiivistämisestä kirjattiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaan suunnitelmaan vuosiksi 1993–1996 (Elovainio & Lindström 1993, 9). Sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman, Kaste-ohjelma, on toiminut strategisena ohjauksena, joka on määrittänyt keskeiset sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet, kehittämisalueet sekä tarpeelliset lakiuudistukset. Kaste on yksi merkittävimmistä yritysistä yhtenäistää sirpaleista palvelukenttää. Hankkeen merkittävimmät lähtökohdat ovat olleet palvelujen laadun parantaminen sekä kansalaisten osallisuuden edistäminen. (Stenvall & Virtanen 2012, 15–16; STM 2012) Kaste-ohjelman lisäksi terveydenhuoltolain (30.12.2010/1326) 2. §:n viides kohta sekä sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) 1. §:n viides kohta painottavat sosiaali- ja terveysalan toimijoiden välisen yhteistyön merkitystä. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteilla olevan moniammatillisia työvoimapalveluita koskevan lain tarkoituksena on parantaa vaikeasti työllistettävien työllisyyttä niin ikään tiivistämällä työvoimahallinnon ja sosiaalityön yhteistyötä.³

³ Etelä-Suomen Aluehallintoviraston tiedote 25.2.2015. Luettu 3.3.2015.

Sidosryhmäyhteistyöstä on lakimuutosten, poliittisten linjausten ja yhtäläillä taloudellisten paineiden vuoksi tullut yhä tärkeämpää sosiaali- ja terveysalalla. Valtion virastoilla on yhä useammin verkostoitumistyötä ohjaava strategia (Virtanen & Wennberg 2007, 70–71). Myös Kelan strategien tavoite on parantaa asiakaspalveluaan kehittämällä organisaatorajat ylittäviä prosesseja yhdessä kumppaniensa kanssa. Kumppanuus on suomennos sanasta *partnership*, joka kansainvälisessä keskustelussa viittaa useimmiten julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön. Toisaalta Kelassa on puhuttu kaikesta organisaatioiden välisestä yhteistyöstä yleisesti kumppanuustyönä. Sidosryhmä on asiakkaan ja asiakkuudenhoitomallin tavoin liikkeenjohdosta lainattu termi. Virallisen määritelmän mukaan sidosryhmiä ovat myös organisaation omat työntekijät ja asiakkaat (Laamanen & Tinnilä 2002, 75; Stenvall & Virtanen 2014, 132). Yleensä sidosryhmistä puhuttaessa tavataan kuitenkin puhua nimenomaan ulkoisista kumppaneista. Kaikkien sidosryhmien kanssa ei tehdä varsinaista asiakasyhteistyötä. Kelalle asiakasyhteistyön osapuolia ovat ne sidosryhmät, joiden kanssa sillä on yhteinen asiakas. Siten esimerkiksi terveydenhuolto on asiakasyhteistyön osapuoli, mutta sosiaali- ja terveysministeriö ei ole.

Hyvinvointijärjestelmän osien välisen yhteistyön taustalla voidaan nähdä olevan karkeasti ottaen kolme seikkaa. Uudenlaisia sosiaalisia ongelmia ei voi ratkaista yhdellä hallinnonalalla, ja siksi tarvitaan poikkihallinnollista yhteistyötä (Elovainio & Lindström 1993, 9; Sandfort & Milward 2008, 167; Linden 2010, 23). Sosiaaliturvan kategorioiden ulkopuolelle jäämistä ja erilaisia elämänhallinnan ongelmia voi pitää uudenlaisina sosiaalisina ongelmina, joihin vastaaminen edellyttää hallinnolliset rajat ylittävää yhteistyötä. Toiseksi taloudelliset paineet kannustavat kehittämään yhteistyötä sosiaali- ja terveysalan toimijoiden välillä (Elovainio & Lindström 1993, 9; Jalava & Wirtanen 1995, 131; VTM 1998). Kela-neuvonnassa joitakin kustannussäästöjä saattaa syntyä kumppanien tekemien kartoitusten hyödyntämisestä sekä hylkäävien etuuspäätösten määrän vähenemisestä. Toisaalta Kela-neuvonta vie paljon resursseja, eivätkä säästöt ole olleet palvelumallin lanseeraamisen taustalla. Kolmas yhteistyön lähtökohta onkin tarve parantaa julkisten palvelujen laatua (VTM 1998; Nikkanen 2010, 41; Stenvall & Virtanen 2014, 142). Palvelua tavataan pitää laadukkaana silloin, kun se on kokonaisvaltaista ja asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin räätälöityä, ammatillista osaamista hyödynnetään monipuolisesti ja tiedonkulku eri organisaatioiden työntekijöiden välillä on sujuvaa (Nikkanen 2010, 41).

3.1 Yhteistyö integroi pirstaleista palvelujärjestelmää

Suomalaista hyvinvointijärjestelmää on moitittu palvelujen käyttäjien näkökulmasta sekavaksi. Sosiaali- ja terveystalvueluiden kenttä on 2010-luvulla sisällöllisesti pirstaleinen, ja kuntien toiminta- ja palvelukulttuurit ja käytännöt vaihtelevat suuresti. Kuntakentän rakennemuutos 2000-luvulla on luonut uusia toiminnallisia kokonaisuuksia ja vähentänyt kuntien määrää, ja 1990-luvulla toteutettu valtiosuusuuudistus antoi kunnille paljon päätäntävaltaa organisoida palvelut parhaaksi katsomillaan tavoilla. (Stenvall & Virtanen 2012, 13 – 14.) Järjestelmän pirstaleisuus johtuu myös siitä, että sen osat ovat kehittyneet eriaikaisesti (Elovainio & Lindström 1993, 6; Stenvall & Virtanen 2012, 13).

Järjestelmän sekavuudesta seuraa erilaisia tiedonhallinnan ongelmia. Palvelun käyttäjän on haettava tietoa sosiaalietuuksista ja palveluista useasta eri paikasta. Suomessa on edelleen paljon ihmisiä, jotka eivät syystä tai toisesta pysty hyödyntämään internetiä tiedonhaussa. Toisaalta kaikkea tietoa ei ole saatavillakaan verkossa. Närrää palvelujen käyttäjissä herättää usein se, että he joutuvat toimittamaan samoja tietoja erikseen useaan paikkaan. Organisaatioiden rajat ylittävän palveluketjun tyypillisimpiä ongelmia ovat tietokatkokset (Isoherranen 2004, 86). Toimimaton kommunikaatio erilaisten hyvinvointipalvelujen välillä johtaa usein palveluja tarvitsevien ihmisten kannalta ikäviin tilanteisiin. Pahimmillaan instituutioiden kommunikoimattomuus johtaa siihen, että tahot odottavat toistensa päätöksiä ja siten etuuksiin ja palveluihin liittyvä päätöksentekoprosessi jumiutuu (Karjalainen 1996, 186).

Tietokatkosten lisäksi eriytynyt palvelujärjestelmä tekee erilaisten tarpeiden tunnistamisen vaikeaksi. Tämä johtuu siitä, että tieteenalaan tai organisaatioon perustuva kategorisointi tukee niin sanotusti yksiongelmaisia palveluratkaisuja (Jalava & Wirtanen 1995, 48). Vappu Karjalainen (1996, 193) totesi kunnan kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmiä koskevassa tutkimuksessaan, että toimeentulo- ja terveystalvuelmista kärsivien niin sanotujen yhteisasiakkaiden ongelmalliset tilanteet jäivät toimipisteiden tavanomaisessa palvelussa herkästi huomaamatta. Hän havaitsi, että palveluverkoston suorat interaktioidet ovat harvassa ja tapahtuvat lähinnä kriisitilanteissa (mts. 193). Lisäksi sirpaleinen järjestelmä tuottaa eriaikaisia hakuprosesseja. Yhteen tukipalveluun, kuten ammatilliseen kuntoutukseen, on haettava päätös erikseen palveluntuottajalta, terveydenhuollosta ja

Kelasta. Usein kuntoutuksen suunnittelusta vastaa eri taho kuin sen toteuttava organisaatio (Nikkanen 2010, 3). Kuntoutustoimenpide saattaa alkaa ennen, kuin kuntoutuja on saanut Kelalta tai muulta taholta päätöksen siitä, voidaanko hänen kuntoutustaan korvata. Prosessien eriaikaisuus näkyy epävarmuuden tunteena ja toimeentuloturvan katkoksinä (Kokko 2003, 216).

Vappu Karjalaisen (2006, 251) mukaan integraatio palvelujärjestelmän osien välillä on vastaisku järjestelmän sirpaleisuuteen. Tiimeistä ja yhteistyöryhmistä onkin tullut yleinen työn organisoimisen muoto myös sosiaali- ja terveysalalla (Isoherranen 2004, 72; Jalava & Wirtanen 1995). Yhteiskunta- ja hoitotieteissä eri aloja integroiva yhteistyö ei ole kuitenkaan kehittynyt yhtä pitkälle kuin teollisuudessa, kaupassa ja luonnontieteissä (Isoherranen 2004, 32–33). Siinä missä sosiaali- ja terveysalalla verkostotyypin organisoitumisen taustalla ovat pyrkimykset koordinoita työtä ja tietoa sekä karsia päällekkäisiä toimintoja (Karjalainen 1996; Isoherranen 2004, 72) kaupallisella alalla yhteistoiminnalla tavoitellaan liiketoiminnallisia etuja (Gray ym. 1991; Laamanen & Tinnilä 2002; Örnevik 2010). Sosiaalialalla moniammatilliset tiimit tavoittelevat palvelun kokonaisvaltaisuutta, jolloin apua tarvitsevan ihmisen tilanne voidaan kartoittaa kokonaisvaltaisesti eikä vain yhden osajärjestelmän näkökulmasta (Jalava & Wirtanen 1995, 48; Isoherranen 2004, 32; Nikkanen 2010, 41).

Koska laki ei ole velvoittanut Kelaa lanseeraamaan paljon henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta tarvitseville henkilöille suunnattua palvelumallia, voi Kela-neuvonnassa tulkita olevan kyse organisaation minäkuvan muokkauksesta. Aikana, jolloin hyvinvointivaltion rakenteita puretaan, julkisten palvelujen olemassaolo ei ole enää itsestään selvästi oikeutettua. Siksi myös kaupallista voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden on pyrittävä miellyttämään asiakkaita ja sidosryhmiä lunastaakseen olemassa olonsa oikeutuksen. Kelan asiakaspalvelun kehittämistä tutkineen Hanna-Mari Heinosen mukaan Kelan kasvojen kohotuksessa on kyse siitä, ettei perinteinen viranomaispalvelu enää riitä ja että Kela haluaa muuttua jäykästä toimeenpano-organisaatiosta moderniksi palveluorganisaatioksi (Heinonen 2009, 17⁴). Laadukkaat palvelut, erilaisten asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomioiminen sekä toimiva asiakasyhteistyö ovat asioita, joihin Kela voi vaikuttaa, toisin kuin konkreettinen etuuslainsäädäntö. Näin tulee ymmärrettäväksi,

⁴ Julkisiin palveluihin kohdistuvista laatuvaatimuksista myös Huttunen 1994, 15; Jalava & Virtanen 1995, 15; Pollitt & Bouckaert 2004, 31; Virtanen & Wennberg 2007, 69.

miksi lakisääteistä tehtävää hoitava Kela on omaksunut liiketoiminnassa yleiset asiakastyypikohtaiset palvelumallit.

3.2 Asiakasyhteistyötä käsitteleviä tutkimuksia

Tutkimusongelmani on avata vertikaalisen ja horisontaalisen johtamistavan välistä ongelmavyöhytettä, eikä aikaisempien verkostotyön tutkimusten tarkka läpikäynti ole tutkimuksen tarkoituksen kannalta tarpeellista. Kuten Keith Provan ja Jörg Sydow (2008, 691) ovat todenneet, organisaatioiden välisiä suhteita koskevaa tutkimusta hallitsee positivistinen lähestymistapa, jossa verkostot oletetaan itsessään oleviksi ja todellisiksi ja jotka pyrkivät arvioimaan jokin yhteistoimintahankkeen hyötyjä.

Vahvasti käytäntöön perustuva verkostotutkimus on auttanut lisäämään ymmärrystä hyvinvointijärjestelmän osien välisen yhteistyön luonteesta viime vuosina (Karjalainen 2006, 252). Moniammatillisen yhteistyön etuja on tutkittu ikääntyneiden kuntoutuksessa (Hinkka & Karppi 2010; Järvensivu ym. 2010). Hinkka ja Karppi (2010, 12, 34–35) ovat todenneet yhteistyön nopeuttavan kuntouttavien jatkotoimenpiteiden käynnistämistä. Nikkanen (2010) sekä Kari ja Puukka (2001, 33) ovat tutkineet yhteistyötä vaikeavammaisen kuntoutussuunnitelman laatimisessa ja todenneet monen eri ammattialan edustajan laatimien kuntoutussuunnitelmien olevan monipuolisempia kuin pelkän lääkärin laatimat kuntoutussuunnitelmat. Samoin Lehtoranta ja Linnakangas (2009) korostavat perheen, palveluntuottajan, terveydenhuollon sekä koulun tai päiväkodin välisen yhteistyön merkitystä psykiatrisesta kehityshäiriöstä kärsivän lapsen kuntoutumisen onnistuneisuuden kannalta. Ove Grape on tutkinut Ruotsin Försäkringskassanin, työnvälityksen, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon erilaisia näkemyksiä siitä, millä ehdoilla osatyökykyiset pyritään integroimaan työmarkkinoille. Hänen mukaansa moniammatillinen yhteistyö voi auttaa ehkäisemään yhteentörmäyksiä, jotka johtuvat instituutioiden erilaisista toimintalogiikoista. Terveydenhuolto, sosiaaliturvan maksaja ja työnvälitys voivat esimerkiksi asettaa kuntoutukselle toisistaan poikkeavia tavoitteita. (Grape 2006.)

Sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden on kuitenkin vaikea omaksua kokonaisvaltainen palveluote, sillä niukat taloudelliset resurssit ja huonosti integroituneet rakenteet tukevat etuus- ja palvelujärjestelmän eriytyneisyyttä (Heinonen 2009, 72). Eläketurvakeskus julkaisi kuluvan vuoden maaliskuussa haastattelututkimuksen työkykyongelmien

moniammatillisesta hallinnasta. Tutkimuksen tekijöiden Jyri Liukon ja Niina Kuvan mukaan merkittävimmät ongelmat liittyivät toimijoiden väliseen kommunikaatioon ja keskeiset kehitystarpeet toimijoiden välisten yhteydenpitotapojen ja tietojärjestelmien kehittämiseen, epämuodollisen verkostoituneisuuden edistämiseen sekä työntekijöiden lisäkoulutukseen. (Liukko & Kuuva 2015, 6, 84.) Resurssipula kuitenkin aiheuttaa usein sen, että organisaatiot keskittyvät perustehtäväänsä eivätkä tämän vuoksi kykene järjestämään yhteistyöfoorumeita.

Sosiaali- ja terveysalan verkostoja tutkitaan, koska tutkimustieto on avuksi hyvinvointipalvelujen kehittämistyössä. Käytännön tarpeita palvelevissa toimintatutkimuksissa teoreettinen puoli jää kuitenkin usein vaatimattomaksi. Johdatukseksi tutkimukseni teoreettiseen osuuteen käsittelen seuraavaksi verkostoja, verkostotutkimusta ja verkostojen johtamista.

4 Verkostot hyvinvointipalvelujärjestelmässä

Verkosto koostuu toisiinsa luottavista organisaatioista ja ihmisistä sekä näiden vuorovaikutuksesta. Se syntyy yleensä organisaatioiden välisessä oppimisprosessissa pidemmän ajan kuluessa. (Lammanen & Tinnilä 2002, 21). Kauppa- ja luonnontieteissä verkostoista on kiinnostuttu aikaisemmin kuin yhteiskunta- ja käyttäytymistieteissä (Isoherranen 2004, 32–33). On luonnollista, että yritykset ovat kauan olleet kiinnostuneita verkostoista, sillä resurssien vastavuoroinen hyödyntäminen ja ulkoistamisen tuovat liiketaloudellisia etuja. Verkostojen taloudellinen funktio perustuu siihen, että verkostot lisäävät joustavuutta, kustannustehokkuutta ja nopeuttavat prosesseja (Laamanen & Tinnilä 2002, 21). Sosiaali- ja terveysalalla verkostoitumiskehitys on ollut hitaampaa. Vaikka yhteistyön merkitys tehokkuuden, ongelmien kokonaisvaltaisen hallinnan ja palvelun laadun kannalta tiedostetaan myös sosiaali- ja terveysalalla, integroivien käytäntöjen vakiinnuttaminen on helpommin sanottu kuin tehty. Sosiaali- ja terveysalan organisaatiot ovat usein suuria ja hierarkkisia, ja työnjako perustuu ammatillisiin pätevyysiin (Elovainio & Lindström 1993, 6). Tällaiset organisaatiot eivät taivu verkostoyhteistyöhön yhtä helposti kuin matalampaa organisaatorakennetta noudattavat yritykset.

Hyvinvointipalvelujärjestelmän verkostojen kehittämisessä on oleellista kiinnittää huomio siihen, minkälaisessa verkostorakenteessa vuorovaikutus tapahtuu. Vappu Karjalaisen mukaan legitimoitujen ja vakinaistettujen verkostorakenteiden ääripäänä ovat

”kelluvat” verkostorakenteet, joissa työntekijät kokoontuvat satunnaisesti tai määräajoin heitä yhdistävän asian, kuten yhteisen asiakkaan vuoksi järjestettävän yhteistyöpalaverin takia. Kelluvat verkostot mahdollistavat tilannekohtaisen joustavuuden, kun taas pysyvät verkostorakenteet tarjoavat ratkaisun aina samanlaisina ilmeneviin tilanteisiin, jossa tarvitaan yhteistyötä eri toimijoiden välillä. (Karjalainen 2006, 253–255.)

Kela-neuvonta ei ole lailla legitimoitu ja vakiinnutettu verkosto samalla tavalla kuin esimerkiksi kunnan kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät ja työttömien yhteispalvelu, joka koostuu työvoimahallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä Kelan palveluista. Sen sijaan Kela-neuvonnan on tarkoitus olla tilannekohtaisesti joustava palvelumuoto, jossa verkoston toiminta ja jäsenistö vaihtelee tarpeen mukaan. Kela-neuvonnan asiakasyhteistyötä voi siten pitää tällaisena ”kelluvana” verkostona, jossa Kela-neuvojat ovat samaan aikaan usean löyhästi linkittyneen ryhmän jäseniä, kuten verkostotyötä tekevät usein ovat (Wellman ym. 2014, 490–491). Ymmärtääkseen tutkimusaiheettaan syvästi verkostotutkijan on oltava tietoinen verkostotutkimuksen erityisluonteesta sekä yhtälailla verkostojen johtamisen erityispiirteistä. Käsittelen seuraavaksi näitä teemoja.

4.1 Verkostojen tutkimus

Verkostoja on tutkittu usean eri tieteenalan piirissä (Järvensivu & Möller 2008, 2, 28; Sandfort & Milward 2008, 147, 166; Bogartti ym. 2014, 1). Eri tieteenaloilla on kuitenkin poikkeavat käsitykset verkostojen ontologisesta luonteesta, ja tästä syystä myös verkostojen johtamista koskeva teoria on hyvin fragmentoitunutta (Järvensivu & Möller 2008, 2). Verkostojen tutkimus on tuottanut uusia tapoja ymmärtää organisaatioiden toimintaa ja vuorovaikutussuhteita sekä sitä, miten organisaatioissa toimivat yksilöt muodostavat sosiaalisilla suhteillaan linkkejä (Virtanen & Stenvall 2014, 80). Provanin ja Sydow’n (2008, 708) mukaan organisaatioiden välisiä suhteita koskeva teoria kuitenkin loistaa poissaoloaan.

Toistaiseksi verkostotutkimus on keskittynyt enemmän rakenteisiin kuin yksilöpsykologisiin seikkoihin (Bogartti ym. 2014, 2, 13). Yhteistoiminnallisten suhteiden tutkimuksessa on usein keskitytty vain toiseen, vaikka rakenteita ja yksilöpsykologisia tekijöitä ei voi erottaa toisistaan (Sandfort & Milward 2008, 166). Vappu Karjalaisen kuvaamat erilaiset verkostorakenteet, ”kelluvat” verkostot sekä pysyvät legitimoidut verkostorakenteet muodostavat erilaiset reunaehdot vuorovaikutukselle. Kelluvissa

verkostoissa vuorovaikutus on satunnaisempaa kuin säännöllisistä vuorovaikutusta ylläpitävissä vakiintuneissa verkstorakenteissa. (Karjalainen 2006, 253–255.) Verkostotutkijat ovat Stephen Bogartin, Daniel Brassin ja Daniel Halginin mukaan olettaneet verkostot staattisiksi ja sivuuttaneet niiden dynaamisen luonteen (Bogarti ym. 2014, 16), vaikka organisaatiot ja niissä toimivat yksilöt vaikuttavat toiminnallaan verkoston muodostaviin suhteisiin, ja nämä suhteet muuttuvat nopeasti (Lizardo & Fletcher Pirkey 2014, 35–36). Mitä uudempi ja vakiintumattomampi verkostoon muodostettu side on, sitä todennäköisimmin se hajoaa (Lizardo & Fletcher Pirkey 2014, 38). ”Kelluvissa” verkostoissa toimijoiden väliset suhteet ovat erilaisia kuin vakiintuneissa verkstorakenteissa, ja joustavat verkostot muuttuvat ja hajoavat institutionalisoituja suhteita nopeammin.

Yhteistyö sekä toteutuu verkostossa että laajentaa verkostoa edelleen, sillä sen avulla muodostuu uusia yhteyksiä, jotka vähentävät tiedon kauttakulkupaikkoja ja lisäävät siten suoria yhteyksiä organisaatioiden verkostojen solmukohtien välillä. Verkostojen analyysissä yleisesti käytetty metafora ”pipe” eli putki viittaa yhteyteen, jota pitkin kulkeutuu informaatiota tai konkreettisia asioita, kuten rahaa. Organisaatioissa toimivat yksilöt luovat näitä yhteyksiä ja tulevat samalla luoneeksi organisaatioon sosiaalista pääomaa ja kehittäneeksi sen verkostoja. (Baker 2014, 57, 67.) Informaation kulku on sosiaali- ja terveysalan verkostoissa usein tärkeintä (Gray 2008, 672). Käytännössä tämä tarkoittaa yhteistä asiakasta koskevaa tietojen vaihtoa. Bakerin mukaan merkitystä ei ole sillä, onko vuorovaikutus verkostossa yksi- vai kaksisuuntaista, koska kiitollisuuden tunne lisää vastaanottavan osapuolen halukkuutta olla itse puolestaan pro-aktiivinen yhteyksien rakentamisessa (Baker 2014, 66). Verkostoteoreetikot korostavatkin keskinäisriippuvuuden merkitystä (Bogarti ym. 2014, 2).

Paul Hibbert, Chris Huxham ja Peter Smith Ring luokittelevat organisaatioiden välistä yhteistyötä koskevan tutkimuksen mikro-, keski- ja makrotason tutkimuksiin. Praktisesti orientoitunut mikrotason tutkimus hyödyntää psykologian, sosiologian, taloustieteen ja hallintotieteiden teorioita yhteistyön johtamisen analyysissä, kun taas yhteistyön tutkiminen makrotasolla keskittyy rakenteisiin ja organisaation institutionaaliseen toimintaympäristöön. Mikro- ja makrotason väliin paikantuu keskitason (intermediate) tutkimus, jossa huomio kiinnittyy yhteistyön johtamisen prosessiin. (Hibbert ym. 2008, 393–394, 396.) Oma tutkimukseni edustaa ensisijassa mikrotutkimusta, mutta tutkimus tarkastelee myös yhteistyön johtamisen prosessia. Työntekijöiden haastattelut ja kyselyyn

tulleet vastaukset avaavat näkymän siihen, miten Kela on valmistellut asiakasyhteistyötä avaamalla suhteita kumppaniorganisaatioihin.

Verkostotutkimuksen positivistinen tutkimusorientaatio on jättänyt varjoonsa konstruktionistinen lähestymistavan, joka huomioi organisaatioiden välisiä suhteita koskevan tutkimuksen subjektiiviset ja poliittiset ulottuvuudet (Provan & Sydow 2008, 691, 711). Oma tutkimukseni on siinä mielessä positivistinen, että oletan Kela-neuvonnan verkostot itsessään oleviksi ja todellisiksi. Myös se, että pyrin kuvaamaan, miten sidosryhmäyhteistyön todellisuus näyttää haastateltavien kertomusten perusteella näkyvän asiakasyhteistyön todellisuudessa, ankkuroi tutkimukseni positivistiseen orientaatioon. Toisaalta se, että pyrin tekemään näkyväksi yhteistyön ja sitä koskevan puheen taustalla olevat poliittiset ideat, yhtäältä New Public Management -doktriinin sekä toisaalta New Public Service -ajattelun vahvistumisen, tuo tutkimukseeni konstruktivistisen sävyn.

4.2 Hyvän yhteistyön menestystekijät

Sitoutuminen yhteistyöhön, toisen tunteminen, yhteinen tavoite, luottamus, tiedonkulku ja selkeä työnjako toistuvat verkostoja ja yhteistyötä koskevissa tutkimuksissa yhteistyön onnistumista selittävinä tekijöinä. Mattessich, Murray-Close ja Monsey korostavat selkeää työnjakoa, avointa ja säännöllistä vuorovaikutusta, yhteistä tavoitetta, riittäviä rahoitus-, henkilöstö- ja aikaresursseja sekä osaava johtamista yhteistyön menestystekijöinä (Mattessich ym. 2001, 61). Luottamusta pidetään yksimielisesti tärkeänä yhteistyön edellytyksenä (Isoherranen 2004, 28; Geddes 2008, 204; Provan & Sydow 2008, 699; Järvensivu ym. 2010, 14). Yhteinen tavoite on luottamuksen ohella tärkeä yhteistyön menestystekijä (Isoherranen 2004, 28; Geddes 2008, 216–217; Järvensivu ym. 2010, 14). Organisaatioiden välisiä suhteita koskeva tutkimuskirjallisuus korostaa myös vuorovaikutuksessa tapahtuvaa oppimista ja reiluutta organisaatioiden välisten prosessien toimivuutta mittaavina indikaattoreina (Provan & Sydow 2008, 699; oppimisesta myös Laamanen & Tinnilä 2002, 21; Stenvall & Virtanen 2014).

Keskinäinen tuntemus on sekin tärkeä tekijä yhteistyön kannalta (Järvensivu ym. 2010, 14; Geddes 2008, 204, 216–217). Keskinäistä tuntemusta voi pitää erityisen merkittävänä tekijänä hyvinvointipalveluverkostoissa kahdesta syystä. Ensiksi, jotta monen eri sektorin asiakkaana olevaa henkilöä voidaan yhdessä toimipaikassa opastaa, on työntekijöiden tunnettava oman organisaation ulkopuolista palvelukenttää (Isoherranen 2004, 139;

Grape 2006, 64). Toiseksi ihmisten kanssa tehtävässä työssä eri organisaatioiden työntekijöiden väliset epämuodolliset verkostot edistävät yhteistyötä niin organisaatio- kuin henkilötasolla (Grape 2006, 64; Järvensivu ym. 2010, 20, 25; Liukko & Kuuva 2015, 84).

Yhteistyötä haittaavat epäsuhta koetuissa hyödyissä, eriävät tavoitteet, erilaiset organisaatorakenteet, epäselvät vastualueet, yhteistyön huono koordinointi sekä henkilöstövaihdokset (Danermark & Kullberg 1999). Myös instituutioiden erilaiset toimintalogiikat aiheuttavat organisaatioiden välille kitkaa, ja epäselvyydet johdon ja operatiivisen toiminnan välillä hankaloittavat yhteistyöhankkeen toteuttamista (Grape 2006, 65). Ongelmia syntyy lisäksi, mikäli työntekijöiden taustaorganisaatioiden käytössä olevat yhteistyöhön käytössä olevat resurssit poikkeavat toisistaan (Geddes 2008, 217) tai mikäli valtakysymykset alkavat hiertää organisaatioita tai niissä toimivia yksilöitä (Linden 2010, 59). Tutkimus on tuottanut erilaisia tapoja jäsentää yhteistyön menestykseen vaikuttavia tekijöitä. Esittelen seuraavaksi lyhyesti Mark Sharfmanin, Barbara Grayn ja Aimin Yanin (1991) nelikenttäanalyysin yhteistyön strategisista ja institutionaalisista kannustimista ja hidasteista, Pennie Foster-Fishmanin, Shelby Berkowitzin, David Lounsburyin, Stephanie Jacobsonin ja Nicole Allenin luokittelun yhteistyön yksilö-, yhteistyösuhde-, organisaatio- sekä projektitason edellytyksistä sekä Keith Provanin ja Jörg Sydow'n yhteistyön rakenne- prosessi- ja tulosindikaattorit.

Sharfmanin, Grayn ja Yanin (1991) nelikenttäanalyysi yhteistyön strategisista ja institutionaalista yhteistyön kannusteista ja hidasteista jäsentää yhteistyön menestystekijöitä. Strategiset tekijät kumpuavat organisaation omista intresseistä siinä missä institutionaaliset tekijät ohjailevat organisaation toimintaa sen ulkopuolelta. Sisäsyntyinen strateginen kannuste yhteistyöhön kehittämiseen on kumppanin resursseista hyötyminen. Strategiset hidasteet sen sijaan liittyvät sisäisiin konflikteihin ja kontrollin menettämisen pelkoon. Samalla tavalla institutionaaliset tekijät voivat olla yhteistyöhön kannustavia, kuten yhteistyöhön velvoittavia lakeja, tai rajoittavia, kuten yhteen sopimattomia rakenteita, esimerkiksi hallinnollisia ja taloudellisia rajoitteita. (Gray ym. 2001, 196–200.)

Foster-Fishmanin ym. mukaan organisaatioiden yhteistyökapasiteetti muodostuu yksilöiden toiminnasta sekä yhteistyösuhteen, organisaation ja itse yhteishankkeen ominaisuuksista. Toimijoiden taidoilla, tiedolla, asenteilla ja motivaatiolla on merkitystä yhteistyön menestymiselle. Yhteistyösuhteen menestymistä ennustavat ominaisuudet ovat pitkälti jo mainitut luottamus, yhteinen tavoite sekä vastavuoroisuus. Organisaation

yhteistyökapasiteetti koostuu osaavasta johtamisesta, selkeistä vastuualueista, toimivasta sisäisestä yhteistyöstä, riittävistä resursseista sekä toiminnan jatkuvasta kehittämisestä. Itse yhteishankkeen ominaisuus, joka vaikuttaa yhteistyön menestymiseen, on tavoitteen realistisuus. (Foster-Fishman ym. 2001, 241–245.)

Keith Provan ja Jörg Sydow ovat puolestaan luokitelleet yhteistyön onnistuneisuutta ennustavat tekijät rakenne-, prosessi- ja tulosindikaattoreihin. Rakenne-indikaattoreita ovat esimerkiksi yhteistyön johtamisen keskittyneisyys, vastavuoroisuus sekä vuoro-vaikutussuhteiden moninaisuus; mitä moninaisemmat ovat sidokset kahden organisaation välillä, sitä paremmin yhteistyö onnistuu. Prosessi-indikaattoreita ovat oppiminen, luottamus, reiluus, legitimizeetti ja valta. Tulosindikaattoreita ovat asiakas-tyytyväisyys, prosessien nopeammat läpimenoajat ja tehokkuus. Lisäksi yhteistyösuhteen säilymistä voi pitää merkinä yhteistyösuhteen onnistuneisuudesta. (Provan & Sydow 2008, 698–702, 704.)

Paul Hibbertin, Chris Huxhamin ja Peter Smith Ringin mukaan verkostotutkimus on onnistunut lisäämään ymmärrystä yhteistyön menestystekijöistä ja ollut siten avuksi käytännön kehittämistyössä. Heidän mukaansa merkittävä osa organisaatioiden välistä yhteistyötä koskevasta tutkimuksesta keskittyy menestystä ja epäonnistumista selittäviin tekijöihin, mutta toisaalta näyttö siitä, miten abstraktit menestystekijät muutetaan toimiviksi johtamiskäytännöiksi, on vaatimatonta. (Hibbert ym. 2008, 399, 405.) Provan ja Sydow puolestaan toteavat, että organisaatioiden välisten yhteistyösuhteiden arvioiminen on vaikeaa, sillä yhteistyön arviointikäytännöt ovat jokseenkin vakiintumattomat. Heidän mukaansa on myös hankala osoittaa, mitkä hyödyt ovat syntyneet nimenomaan yhteistyöstä ja mitkä hyödyt olisi voitu saavuttaa ilman yhteistoimintaa. (Provan & Sydow 2008, 691, 702.)

4.3 Verkostojohtaminen

Julkisten organisaatioiden johtamiskäytäntöihin kohdistuvat muutospaineet kumpuavat tarpeesta tehostaa toimintoja sekä lisätä julkisen hallinnon toiminnan vaikuttavuutta. (Pollitt & Bouckaert 2004, 6). Organisaatioiden rajat ylittävät yhteistyön merkitystä painottavat lakimuutokset sekä hyvinvointipalvelujen kehittämishankkeet ovat merkkejä siitä, että julkishallinnossa on sisäistetty yhteistyön merkitys palvelujen toimivuudelle,

vaikuttavuudelle ja tehokkuudelle. Näin on syntynyt normatiivisesti perusteltu tarve kehittää verkostojohtamista.

Moderni hallinto painottaa organisaatorajat ylittävää yhteistyötä sekä perinteisten institutionaalisten raja-aitojen purkamista (Alimo-Metcalf & Alban-Metcalf 2004, 179). Julkisen sektorin johtajilta edellytetäänkin perinteisen johtamistyön lisäksi kykyä hallita kumppanuuksia (Isoherranen 2004, 120; Lähdesmäki 2009; Stenvall & Virtanen 2014) ja kehittää sektorirajat ylittävää verkostojohtamista (Isoherranen 2004, 124). Vaikka julkishallinnossa tiedostetaan yhteistyön hyödyllisyys, horisontaalisen johtamisen kehittäminen voi aiheuttaa hämmennystä. Verkostorakenne nimittäin on sektoroituneessa palvelujärjestelmässä hallinnollinen kummajainen (Karjalainen 2006, 258).

Hibbert, Huxham ja Smith Ring erottavat toisistaan allianssijohtajan (alliance manager) ja vapaasti suomennettuna poikkiorganisatorisen yksikön (interorganizational entity) johtajan tehtävät. Allianssijohtaja hoitaa organisaation keskeisiä yhteistyösuhteita, ja yksikön johtaja johtaa itse yksikköä. (Hibbert ym. 2008, 401–402.) Toisin sanoen allianssijohtaja on henkilö, joka vastaa organisaation sidosryhmäsuhteista, strategiatyöstä ja verkoston toimintaedellytyksistä. Poikkiorganisatorisen yksikön johtaja sen sijaan johtaa itse monialaista työryhmää. Yhteistyöprojekteissa strateginen ja taloudellinen ohjaus säilyy usein keskitettynä, vaikka operatiivista vastuuta delegoidaan pienempiin yksiköihin (Grape 2006, 48). Asian voi ajatella niin, että allianssijohtaja hoitaa juuri tätä taloudellista ja strategista toimintaa siinä missä poikkiorganisatorisen tiimin johtaja johtaa operationaalista toimintaa.

Jako sidosryhmäsuhteiden ja operationaalisen toiminnan johtamiseen on keskeistä verkostojohtamiselle. Sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden työ on usein varsin autonomista (Elovainio & Lindström 1993, 27), ja eri organisaatioiden edustajien kanssa tehtävä verkostomainen työ tapaa olla autonomisempaa kuin saman organisaation työntekijöiden kanssa tehtävä työ (Wellman ym. 2014, 491). Verkostojen johtaminen niiden ulkopuolelta on haitallista sen jäsenten ryhmädynamiikan kannalta, koska ulkopuolinen kontrolli saattaa murentaa verkostotyöskentelyssä tarvittavaa sitoutumista ja luottamusta. Verkostojohtajan tehtävä onkin luovuttaa päätösvalta verkostolle itselleen ja luoda yhteistyön edellytykset. (Järvensivu ym. 2010, 15–16.) Kun päätösvalta siirretään sinne, missä toiminta tapahtuu, käskevää ja valvovaa johtoa ei tarvita (Viitala 2005, 295).

Kenties voidaan puhua jonkinasteisesta paradigman muutoksesta, jossa horisontaalinen johtaminen korvaa perinteisen hierarkkisen johtamistavan.

Työntekijät eivät useinkaan voi järjestää verkostotyöhön tarvittavaa aikaa ja paikkaa. Jotta eri organisaatioiden työntekijät voivat tehdä yhteistyötä, on yhteistyötä ensin pohjustettava organisaatioiden välisessä strategiatyössä. Vappu Karjalaisen mukaan hyvät aikeet ja halu toimia yhteistyössä eivät kannu pitkälle, ellei verkostolla ole tukenaan johtorakennetta. Myös ”kelluvat” verkostot tarvitsevat tuekseen johtoa, jolla on laajat neuvottelulliset suhteet ympäröiviin organisaatioihin. Verkostojohtamisen perusta luodaan paikallisessa strategiatyössä. (Karjalainen 2006, 258–259.) Strategiatyössä on kyse asiakasyhteistyöhön valmistavasta sidosryhmäyhteistyöstä, jonka tarkoitus on taata yhteistyölle tarpeelliset resurssit, aika ja paikka.

Karjalaisen kuvaaman strategiatyön merkitys yhteistoiminnalle on keskeinen, sillä sen avulla toimijat saadaan sitoutumaan tavoitteisiin sekä sopimaan tarpeellisista resursseista. Strategiatyö on työlästä mutta välttämätöntä, jotta verkostomainen toiminta voi onnistua. Erityisen tärkeää on toimijoiden sitouttaminen, sillä kun kullakin organisaatiolla on oma budjettinsa ja toimintasuunnitelmansa, on uudenlaisen verkostomaisen toiminnan kytkeminen vakiintuneeseen toimintaan vaikeaa. Jos verkostoyhteistyö ei ole osa hallinnollista politiikkaa ja siitä johdettuja strategioita, sen ennuste on huono. (Karjalainen 2006, 257–258.) Sidoryhmäyhteistyössä olisi lisäksi keskusteltava työnjaosta. Tässä varsinaista yhteistyötä petaavassa työssä olisi hyvä myös varmistaa sujuva kommunikointi työntekijöiden välillä, jotta työntekijöiden on mahdollisimman helppo tehdä yhteistyötä ja jotta eri ammattiryhmät voivat käydä vuoropuhelua. Näin voidaan välttää instituutioiden väliset tietokatkokset sekä integroida asiantuntijatieta monelta eri sektorilta. Vuoro-vaikutuksen mahdollistaminen sekä vastuualuista sopiminen ovat asioita, jotka hoituvat paremmin organisaatioiden välisessä sidoryhmäyhteistyössä kuin eri sektoreiden työntekijöiden välisessä yhteistyössä. Tämä ei tarkoita, etteivätkö mainitut asiat voisi hoitua myös yksittäisten työntekijöiden välillä, mutta tällöin yhteistyö riippuu pitkälti verkoston työntekijöiden henkilökohtaisista ominaisuuksista. Lisäksi henkilöstön vaihtuessa yhteistyösuhteet olisi luotava jälleen uudestaan.

Sidosryhmäyhteistyö voidaan käsittää työntekijöiden väliseen yhteistyöhön valmistavana prosessina. Kuten verkostojohtamista koskeva tutkimus (Isoherranen 2004, 116–117, 120; Karjalainen 2006, 259) myös yhteistyön johtamisen prosessia koskeva tutkimus on

perin niukkaa (Hibbert ym. 2008, 408). Timo Järvensivu ja Kristian Möller (2008) ovat paikanneet tätä aukkoa ja kehittäneet verkostoitumisprosessin etenemistä kuvaavan nelivaiheisen mallin. Järvensivun ja Möllerin (2008, 26) mukaan kaikkien verkostojen elinkaari koostuu yhteisen tavoitteen tunnistamisesta, verkoston aktivoitumisesta, itse toiminnasta sekä verkoston laajentamisesta ja hyviksi havaittujen toimintatapojen vakiinnuttamisesta niin kutsuttuun 'verkostojen verkostoon'. Yhteistyön johtamisprosessin onnistuneisuus näkyy itse yhteistyön onnistumisessa (Hibbert ym. 2008, 408), ja siksi onkin erikoista, ettei verkostoitumisprosessin johtamista ole tutkittu enempää.

Verkostojohtamiselle ei ole yhtä yhtenäistä määritelmää. Samat johtamiskäytännöt eivät välttämättä sovellu kaikille verkostoille, koska erilaisia verkostoja on paljon. Erilaisten verkostojen johtamisessa avainsana on *mahdollistaminen*. Verkostojohtamisen tarkoitus on luoda verkostolle olosuhteet, joissa se voi saavuttaa sille asetetut tavoitteet. (Järvensivu & Möller 2008, 6.) Kattavimman esityksen siitä, mitä verkostojohtaminen on, tarjoavat Timo Järvensivu, Katri Nykänen ja Rika Rajala kirjassaan *Verkostojohtamisen opas* (2010). Järvensivu, Nykänen ja Rajala ovat ajatelleet verkostojohtamisen opasta työvälineeksi sosiaali- ja terveystalouden yhteistyöhön. Käytännöllisen tarkoituksensa vuoksi Verkostojohtamisen opas on oppikirjamainen seloste verkostoyhteistyön työkaluista ilman teoreettisia pohdintoja.

Järvensivun, Nykäsen ja Rajalan mukaan verkostojohtajan keskeisin tehtävä on mahdollistaa luottamus ja sitoutuminen, jotka ovat yhteistyön perusedellytyksiä. Luottamus ja sitoutuminen edellyttävät, että toimijat tuntevat toisensa. (Järvensivu ym. 2010, 13.) Näin aika ja paikka, toisin sanoen erilaiset kohtaamisten mahdollisuudet, ovat verkoston rakentamisessa tärkeitä (Järvensivu ym. 2010, 36, Karjalainen 2006, 259). Jyri Liukon ja Niina Kuvvan (2015, 85) mukaan organisaatioiden on ylläpidettävä keskinäistä integraatiota jatkuvasti, ja tässä auttaa kokoontuminen konkreettisesti saman pöydän ympärille. Verkostoon osallistuville työntekijöille on tarjottava lisäksi koulutuksia, jotka tekevät tutuksi kumppaniorganisaatioiden toimintaa. Koulutus on keskeinen verkostojohtamisen työkalu, sillä niissä organisaatiot voivat lisätä keskinäistä tuntemusta, kun eri ammattiryhmien edustajat voivat jakaa oman alansa näkökulmia sekä oppia ymmärtämään toisten ammattiryhmien toimintaa (Grape 2006, 64; Järvensivu ym. 2010, 52; Liukko & Kuuva 2015 84–85). Sidosryhmäyhteistyössä ei ole kyse mistään tämän ihmeellisemmästä.

Moniammatillisen työryhmän johtamisen haasteena on johdettavien ammattiryhmien kirjo (Isoherranen 2004, 116–117, 120). Tästä syystä kaikilla verkoston jäsenillä olisi oltava jotakuinkin yhteinen käsitys siitä, mitä yhteistyöllä halutaan saavuttaa. Ellei yhteistä tavoitetta ole, on vaarana, että syntyy Ove Grapen (2006) kuvailema konflikti instituutioiden erilaisten toimintalogiikkojen välillä.

Yhteistyösuhteiden luominen ja ylläpito osoittautuu usein hankalaksi (Sandfort & Milward 2008, 147). Yhteistyösuhteen perustaminen ja ylläpitäminen vaatii paljon resursseja ja saattaa johtaa organisaation autonomian vähenemiseen (Provan & Sydow 2008, 703). Resurssien rajallisuus sekä pelko kontrollin menettämisestä ovat Sharfmanin, Grayn ja Yanin (1991) kuvaamia yhteistyön strategisia rajoitteita eli tekijöitä, jotka kumpuavat organisaation omista intresseistä. Moniin yhteistyön menestykseen vaikuttaviin tekijöihin, kuten maantieteellisiin etäisyyksiin, verkoston osapuolet eivät voi vaikuttaa (Hibbert ym. 2008, 400, 405). Tällaiset seikat puolestaan kuvastavat Sharfmanin, Grayn ja Yanin kuvaamaa yhteistyön institutionaalista rajoitetta.

Hyvinvointipalvelujen kehittämisessä strateginen painopiste on järjestelmien osien välisessä integraatiossa, mutta perinteistä tulosjohtamista soveltava organisaatio ei ole helppo alusta verkostomaisen toiminnan kehittämiseksi. Niukat taloudelliset resurssit ohjaavat työntekijöitä kuitenkin pikemminkin rajaamaan kuin laajentamaan omaa tonttia (Heinonen 2009). Näin kaikki käytössä olevat resurssit menevät siihen, että organisaatio kykenee suoriutumaan perustehtävästään. Vielä ennen analyysiin menemistä avaan tätä verkostotyön ja tulosjohtamisen välistä ristiriitaa. Jotta lukija hahmottaisi tämän tutkimuksen keskeisen ajatuskuvion, on välttämätöntä käydä läpi, mikä on yhteistyön rooli yhtäältä uuden julkisjohtamisen eli New Public Management -doktriinin sekä toisaalta Janet ja Robert Denhardtin New Public Service -ajattelun valossa.

5 Tulosjohtaminen uudessa julkisjohtamisessa

New Public Management eli uusi julkisjohtaminen on liikkeenjohdon oppeja soveltava tapa johtaa julkisia organisaatioita. Uudessa julkisjohtamisessa on keskeistä se, että hallinnollista valtaa toimeenpanevan organisaation toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan panos-tuotto-suhteen perustella. Julkisten organisaatioiden edellytetään kertovan avoimesti, mitä ovat saavuttaneet ja millä hinnalla. (OECD 2010, 55.) Tulosjohtaminen

otettiin julkisessa hallinnossa käyttöön, kun menojen kasvua uskottiin voitavan hillitä sillä, että virastoille annettiin aiempaa enemmän toimintavapauksia tehtäviensä toteuttamiseksi (Virkkunen 1990, 3; Huttunen 1994, 16). Virtasen ja Wennbergin mukaan julkishallinnon johtamisessa sovellettiin vielä 1980-luvulla panosohjausta, jossa hallintoon ei kohdistunut läpinäkyvyyden vaadetta. Panosohjauksesta siirryttiin 1990-luvulle tultaessa tulosohjattuun julkishallintoon, jossa hallinnolta alettiin edellyttää tilintekovastuuta. Tämä oli merkki uuden julkisjohtamisen ideologian juurtumisesta hallintoon. (Virtanen & Wennberg 2007, 29.) Tulosjohtamisessa kullekin tulosityksikölle on asetettu prosessien läpimenoaikoja koskevat tavoitteet. Esimerkiksi Kelan toiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että hakemukset pyritään ratkaisemaan tavoiteajassa, ja näissä viitteellisissä käsittelyajoissa pysymistä seurataan tiiviisti. Työsuoritteiden mittaaminen juontaa juurensa taylorismin perinnöstä.

5.1 Taylorismi ja weberiläinen byrokratia

Taylorismina tunnettu tieteellinen liikkeenjohto on Frederick Taylorin kehittämä johtamisoppi, joka perustui työsuoritteiden mittaamiseen (Önnevik 2010, 161–162). Tieteellistä liikkeenjohtoa kutsutaan toisinaan myös autoteollisuudessa menestyneen Henry Fordin mukaisesti fordismiksi. Taylorismin opit olivat laajasti käytössä teollisuudessa erityisesti 1930-luvulla, mutta sen keskeiset opit, kuten työtehtävien eriyttäminen, elivät pidempään (Virtanen & Stenvall 2014, 70–71). Kuten tieteellisessä liikkeenjohdossa, myös weberiläisessä byrokratiassa työntekijät ovat erikoistuneet tiettyyn tehtävään. Weberiläiselle byrokratialle on lisäksi ominaista hierarkkisuus sekä työtehtävien tiukka normittaminen. (Önnevik 2010 162–163.) Keskenään erilaisten työtehtävien eriyttämisen tarkoitus on tehostaa työntekoa. Vuokko Niirasen, Riitta Seppälä-Järvelän, Merja Sinkkosen ja Pirkko Vartiaisen (2010, 66–67, 71–72) mukaan taylorismi ja weberiläinen byrokratia näkyvät edelleen sosiaalialan organisaatioissa työtehtävien erikoistuneisuutena. Myös Kelassa työnjako on eriytetty siten, että tietyt työntekijät ratkaisevat vammaisetuushakemuksia, tietyt sairauspäiväraha hakemuksia ja niin edelleen.

Työtehtäviltään eriytyneisiin tulosityksiköihin jakautuneeseen organisaatioon on helppo soveltaa tulosjohtamista, kun kullekin yksikölle voi määrittää omat tulostavoitteet. Näin on muodostunut funktionaalinen organisaatorakenne, joka viime kädessä tähtää operatiivisen toiminnan maksimaaliseen tehokkuuteen. Kai Laamasen (2001, 56) mukaan funktionaalinen organisaatio on organisaatio, jonka toiminta perustuu eri tehtäviin

erikoistuneisiin tulosyksiköihin. Koska funktionaalinen organisaatio perustuu erikoistuneisiin yksiköihin ja hierarkioihin, sen voidaan tulkita noudattavan weberiläisen byrokraatian ja tieteellisen liikkeenjohdon oppeja. Funktionaalisten organisaatioiden keskeinen ongelma on Laamasen mukaan siinä, että kun osastojen tavoitteet on ilmaistu taloudellisinä tunnuslukuina, palvelujen kehittäminen jää vähälle huomiolle. Tämä johtuu siitä, että funktionaalisisissa organisaatioissa paljon aikaa kuluu sisäisen byrokraatian pyörittämiseen. Tulosjohtamisen toinen huono ominaisuus on se, että tulosjohtaminen estää yhteistyön organisaatioyksiköiden välillä lisätessään niiden välistä kilpailua ja ohjatessaan kiinnittämään huomion lyhyen aikavälin taloudellisiin tavoitteisiin, jotka eivät liity organisaation pitkän aikavälin strategiaan. (Mts 2001, 25.) Strategiaan toteutuminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että osastot tarkastelisivat toimintaansa koko organisaation pitkän aikavälin tavoitteiden näkökulmasta. Kun organisaation resurssit on vedetty tiukoille, työajan puitteissa on juuri ja juuri mahdollista ylittää tulostavoitteisiin. Tällöin johdon ja työntekijöiden ajatukset juuttuvat tulostavoitteisiin, ja muu kehittävä toiminta jää puolestaan vähälle huomiolle.

5.2 Prosessijohtaminen: organisaatiosta organisointiin

Organisaatioiden johdossa yleistynyt prosessijohtaminen ansaitsee tulla mainituksi tässä, sillä se ikään kuin paikantuu hierarkkisen tulosjohtamisen ja horisontaalisen verkostojohdamisen väliin ja koska niin Kelassa kuin julkishallinnossa yleisesti on omaksuttu prosessijohtaminen; kuten muitakin asiakasryhmiä, myös Kela-neuvonnan asiakkaiden palveluprosessia raamittaa erityinen prosessimalli. Prosessijohtaminen tarkoittaa sellaisia menettelytapoja, joilla tunnistetaan organisaation menestykselle tärkeiden toimintojen ketjuja ja niiden vaiheita eli prosesseja (Laamanen & Tinnilä 2002, 12). Laamasen (2001) ja Virtasen ja Wennbergin (2007, 29) mukaan prosessijohtaminen syrjäytti tulosjohtamisen 2000-luvulla⁵ vallitsevana johtamisparadigmana. Prosessijohtamisen myötä julkishallinnon toiminnan läpinäkyvyysvaatimukset lisääntyivät entisestään. Siinä missä liike-elämässä prosessiajattelun taustalla on tarve lisätä tehokkuutta ja siten osakkeenomistajien voittoa, julkishallinnossa prosessiajattelun on tarkoitus parantaa

⁵ Amerikkalaisen sosiologin Richard Scottin typologiassa keskinäisriippuvuuden ja institutionaalisen toimintaympäristön huomioivia organisaatioita on ollut jo 1970-luvulta. Scottin (2003) mukaan tuolloin organisaatioista tuli avoimia luonnollisia systeemejä, joissa huomio siirtyi rakenteista prosesseihin ja organisaatiosta organisointiin. (Scott 2003; tässä Blom & Grape 2006.)

hallinnon toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Petri Virtasen ja Mikko Wennbergin mukaan prosessijohtaminen julkishallinnossa merkitsee viime kädessä sitä, että julkisten organisaatioiden toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus tulee läpinäkyvämmäksi. (Virtanen & Wennberg 2007, 29, 61, 91.) Tulosjohtaminen asettaa julkishallinnon tilivelvolliseksi, mutta siinä huomio kiinnittyy ainoastaan siihen, mitä saatiin aikaan ja millä summalla. Prosessijohtaminen edellyttää hallinnolta lisäksi sitä, että on oltava nähtävissä, mikä on johtanut mihinkin.

Prosessiajattelun yleistyminen julkishallinnossa 1980-luvulta alkaen on kulkenut käsi kädessä julkisten palvelujen kehittämisessä omaksutun laatuajattelun kanssa (Virtanen & Wennberg 2007, 65–66; Virtanen & Stenvall 2014, 22). Asiakasyhteistyötä koskevassa kappaleessa 3.1 toin esiin, että organisaation rajat ylittävien palveluketjujen toimivuus vaikuttaa siihen, miten hyviä tai huonoja palvelut ovat. Toimijoiden välinen yhteistyö estää ikävät tietokatkokset ja vastaa ilmiöiden moniulotteiseen luonteeseen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjien asiointiprosessit ylittävät organisaatioiden väliset rajat, ja työntekijöiden työprosessit ylittävät organisaatioyksiköiden väliset rajat (Niiranen ym. 2010, 168).

Jotta organisaation rajat ylittävät prosessit voisivat toimia, on sisäisten prosessien oltava kunnossa (Laamanen 2001, 19). Näin ollen prosesseihin keskittyvälle organisaatiolle on tärkeää panostaa sisäiseen yhteistyöhön. Prosessijohtaminen pyrkii lievittämään niitä ongelmia, joita funktionaalinen organisaatorakenne aiheuttaa yhteistyölle. Siinä missä funktionaalinen organisaatorakenne tekee yhteistyöstä yksiköiden välillä hankalaa, prosessijohtaminen kiinnittää huomiota niin organisaatioiden kuin organisaatioyksiköiden väliset rajat ylittävien prosessien toimivuuteen. Henkilöstön tulee hahmottaa kokonaisuuksia yksittäisten työvaiheiden sijaan. (Laamanen & Tinnilä 2002, 9–10, 56). Näen, että verkostojohdaminen on siten onnistuneen prosessijohtamisen edellytys, vaikka prosessijohtamista koskeva tutkimus ei tapaa käsitellä verkostojohdamista organisaatio-rajat ylittävien prosessien yhteydessä.

Prosessimuotoinen työtapo pitkälle vietyinä korvaa hierarkkisen organisaation horisontaalisella rakenteella (Virtanen & Wennberg 2007, 72, 137). Prosessikeskeinen ajattelu onkin monen yksiköiden välisiä raja-aitoja purkaneen organisaatiouudistuksen taustalla. Toisaalta suurten organisaatioiden on melko mahdotonta olla täysin hierarkiattomia, koska ilman keskusjohtoa on mahdotonta varmistaa samansuuntainen toiminta. Niiranen

ja kumppanit puhuvat hybridijohtamisesta johtamismallina, joka yhdistää verkostomaisen ja hierarkkisen johtamistavan. Kirjoittajien mukaan hybridijohtamisessa vertikaalinen strateginen johto takaa yhdenmukaisen toiminnan ja ”horisontaalinen kyvykkyys” puolestaan edistää yhteistyötä. (Niiranen ym. 2010 162, 167.) Niirasen ja muiden kirjoittajien hahmotteleman hybridijohtamisen ydinajatuksen voisi ilmaista niin, että hierarkkinen johto parantaa operationaalista tehokkuutta siinä missä verkostajohtaminen parantaa palvelujen laatua. Prosessijohtaminen ei edellytä tulosjohtamisesta ja funktionaalista organisaatiosta luopumista. Toisin sanoen prosessijohtaminen ikään kuin rakentuu tulosjohtamisen päälle ja samanaikaisesti edellyttää verkostajohtamista. Tästä syystä näen, että prosessijohtaminen paikantuu tulosjohtamisen ja verkostajohtamisen väliin.

Niirasen ja kumppanien (2006, 157) mukaan hybridijohtamisen taustalla on New Public Management -doktriini, joka edellyttää julkisilta organisaatioilta niin tehokkuutta kuin laadukkaita palveluja. Myös Kelan toimihenkilöiden käsityksiä Kelan sidosryhmäyhteistyöstä tutkinut Tuula Soukkanen (2013) on tulkinnut, että uusi julkisjohtaminen kannustaa julkisia organisaatioita toimimaan yhteistyössä tehokkuuden ja toiminnan paremman laadun vuoksi. Tällaiset tulkinnat, joiden mukaan New Public Management -ajattelu loisi hedelmällisen maaperän yhteistyölle, johtunevat uuden julkishallinnon suosimista ulkoistuksista, joilla julkishallinto pyrkii vähentämään hallintoa ja luomaan kustannussäästöjä (Pollitt & Bouckaert 2004, 13–14, Milward & Sandfort 2008, 147).

Itse kuitenkin näen, että uuden julkisjohtamisen opit tekevät sidosryhmäsuhteiden kehittämisen vaikeaksi. Verkostajohtamista käsittelevässä kappaleessa toin esiin, että verkostajohtamisessa keskeistä on yhteistyön mahdollistaminen. Tämä mahdollistaminen tarkoittaa, että verkoston jäsenille tarjotaan aika ja paikka tutustumisen ja sitoutumisen mahdollistamiseksi sekä luottamuksen ja yhteisen tavoitteen muodostamiseksi. Tulosjohtamista ja funktionaalista organisaatorakennetta noudattava organisaatio ei välttämättä ole tällaiseen otollisin mahdollinen maaperä, koska päästäkseen tulostavoitteisiin johdon on usein rajattava työntekijöiden työaika vain standardityöhön, eikä verkostoitumiselle jää sijaa. Lisäksi työtehtävien erikoistuneisuus hankaloittaa toisinaan hyödyllistä yhteistyötä organisaatioiden ja organisaatioyksiköiden välillä. Esitän, että siinä missä tulosjohtaminen on ”naimisissa” uuden julkisjohtamisen kanssa,

orastava mutta kaikkea muuta kuin asemansa vakiinnuttanut New Public Service -paradigma hyötyy horisontaalisesta johtamisesta, verkostojohtamisesta. Viimeiseksi ennen aineiston analyysiin siirtymistä avaan, miltä yhteistyö näyttäytyy New Public Service -ajattelun valossa.

6 New Public Service ja yhteistyö

Janet Denhardtin ja Robert Denhardtin (2007) mukaan New Public Service (NPS) on valtaamassa ideologista jalansijaa uudelta julkisjohtamiselta. Sosiaalipolitiikan, sosiaalityön ja sosiologian tutkimus ottaa usein kantaa uuteen julkisjohtamiseen, mutta New Public Service -ajattelua ei näyttäisi juuri noteeratun kotimaisessa kirjallisuudessa. Tämä on siinä mielessä erikoista, että New Public Service ottaa kantaa yhteiskunnallisten toimijoiden lisääntyneeseen keskinäisriippuvuuteen, kansalaisten osallistamiseen sekä siihen, miten julkisten organisaatioiden olisi reagoitava tarpeeseen verkostoitua muiden tahojen kanssa. Janet ja Robert Denhardtin New Public Service -ajattelu sisältää seitsemän keskeistä periaatetta.⁶

1. Hallinnon tulee palvella kansalaisia, ei asiakkaita
2. Hallinnon tulee panostaa yhteiseen hyvään, ei yksittäisen kansalaisen etuun
3. Hallinto ei ole liiketaloudesta lainattuja oppeja soveltava yritys, vaan on olemassa kansalaisia varten
4. Poliitiikan vaikuttavuus lisääntyy kansalaisten ja hallinnon välisessä yhteistyössä
5. Hallinnon tilivelvollisuus on monimutkainen asia, eikä sitä voi arvioida samoin kuin kaupallisissa yrityksissä
6. Hierarkkinen kontrolloiva johtamistapa ei tue sektorien välistä yhteistyötä, jota tarvitaan kansalaisten palvelemiseksi entistä paremmin
7. Tehokkuuteen panostaminen ei tunnista työntekijöiden sosiaalisia ja psykologisia tarpeita ja halua toimia kollektiivisten päämäärien puolesta.

⁶ Nämä seitsemän periaatetta eivät ole suoria käännöksiä. Olen kääntänyt ilmaisut näin, jotta kunkin periaatteen ydinajatus tulisi mahdollisimman selkeästi esille. Alkuperäiset otsikot Denhardtien kirjassa ovat: Serve Citizens, Not Customers; Seek the Public Interest; Value Citizenship over Entrepreneurship; Think Strategically, Act Democratically; Recognize that Accountability Isn't Simple; Serve Rather than Steer; Value People, Not Just Productivity.

Olen tiivistänyt näistä teemoista kolme ulottuvuutta, jotka auttavat tunnistamaan signaalit, joita aineistossani on nähtävissä tästä orastavasta paradigmasta. Nämä ulottuvuudet ovat yhteistyö, yhteiskunnan yhteinen hyvä sekä sen hyväksyminen, että julkisten organisaatioiden toiminnan vastuullisuutta ei voi mitata teolliseen tuotantoon kehitetyillä mittareilla.

6.1 Yhteistyöllä demokratiaa, vaikuttavuutta ja legitimitettä

Demokratia sekä hallinnon ja kansalaisten välinen vuorovaikutus ovat New Public Service -ajattelun kulmakiviä. Yhteiskunnan tarpeisiin vastaava politiikka menestyy Denhardtin ja Denhardtin mukaan parhaiten silloin, kun kansalaiset saavat vaikuttaa politiikan suunnitteluun ja toteutukseen (Denhardt & Denhardt 2007, 103). Kela-neuvonnassa on haluttu lisätä tuen tarpeessa olevien henkilöiden vaikutusmahdollisuuksia heitä itseään koskeviin päätöksiin. On esimerkiksi haluttu, että henkilöt voivat vaikuttaa siihen, millaisiin kuntouttavia toimenpiteitä heille haetaan ja miten nämä toteutetaan. Pitkän aikavälin tavoitteena on, että henkilö voimaantuu hoitamaan asioitaan itsenäisesti ja hänen yhteiskunnallinen osallisuutensa vahvistuu.

Demokratia on yksinkertaisempaa edistää kaupunkisuunnittelussa kuin sosiaali-palveluissa, koska sairaan tai vammaisen ei aina ole helppo osallistua häntä koskevien toimenpiteiden suunnitteluun. Lisäksi byrokratia, lait ja säädökset eivät loppujen lopuksi anna yksilölle kovin paljon vaikutusmahdollisuuksia. Vaikka Kela-neuvonnan pyrkimys osallistaa sairaita ja vammaisia kansalaisia heitä koskevaan hallinnolliseen päätöksentekoon ankkuroi kenties kaikkein ilmeisimmin Kela-neuvonnan New Public Service -ajatteluun, se on viranomaisten ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden välisen yhteistyön kannalta vähämerkityksellisin. Olen kehittänyt Janet ja Robert Denhardtin New Public Service -ajattelua omaan tutkimukseeni paremmin sopivaksi siten, että olen ulottanut yksilöiden ja hallinnon välisen yhteistyön koskemaan myös eri hallinnon sektorien välistä yhteistyötä.

Politiikat ja hallinnolliset ohjelmat toteutuvat Denhardtien (2007, 103) mukaan tehokkaimmin ja niiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus on suurinta silloin, kun kaikki vaiheet toteutetaan yhteistyössä hallinnon ja kansalaisten välillä. Esitän, että sama koskee myös hallinnon sektorien välistä yhteistyötä. Hallinnon toiminnan yhteiskunnallinen

vaikuttavuus on suurempaa silloin, kun toimenpiteitä on suunniteltu yhteistyössä. Uudenlainen tapa johtaa organisaatiota perustuu siihen, että tavoite muodostetaan yhdessä toisten kanssa, ja myös tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliset toimet toteutetaan yhteistyössä (Alimo-Metcalfe & Alban-Metcalfe 2004, 178). Denhardtien (2007, 50) mukaan kansalaisten osallistuminen parantaa hallinnon legitimitettä. Samoin julkisen organisaation toiminta on legitiimiä, mikäli niin sisäiset kuin ulkoisetkin sidosryhmät pitävät sitä suotuisana (Provan & Sydow 2008, 700). Siksi hallinnon ei tulisi osallistaa toimintaansa ainoastaan kansalaisia, vaan myös toisia organisaatioita.

6.2 Yhteinen hyvä

New Public Management -oppi perustuu analogioihin kansalaisen ja asiakkaan sekä hallinnon ja markkinoiden välillä, sillä opin taustalla on ajatus omaa etuaan maksimoimaan pyrkivästä yksilöstä. Tällöin hallinto on tilivelvollinen ensisijaisesti niille, jotka ovat siihen välittömässä asiakas-suhteessa. Sen sijaan ei ole tarpeen piitata niistä, jotka ovat hallinnon ”asiakkaita” vain välillisesti. Näin uuden julkisjohtamisen oppeja tiukasti noudattava organisaatio on sokea kollektiivisille päämäärille. (Denhardt & Denhardt 2007 57–58, 76, 131.) Tulkitsen tämän niin, ettei organisaation tarvitse ajatella toimintaansa siitä näkökulmasta, miten se voisi palvella yhteiskunnan yhteistä hyvää. Vaikka yksi ja sama ihminen on kahden sektorin palveltavana, uuden julkisjohtamisen mentaliteetin omaksunut organisaatio välittää vain siitä, miten oman organisaation prosessit toimivat. Tulostavoitteet saavutetaan, mikäli asiakkaasta päästään tavoiteajassa eroon; saadaan tehtyä päätös sosiaalietuudesta, saadaan määrättyä lääke johonkin vaivaan tai saadaan muutoksenhakuprosessi päätökseen. Niinkään ei ole väliä sillä, mikä oli toiminnan laajempi vaikuttavuus. Vaikka liikuntarajoitteinen sai välineitä fyysisen toimintakykynsä ylläpitämiseen, psyykkisen puolen jäätyä vaille huomiota hänellä ei ole voimia käyttää näitä välineitä.

Yhteistyötä on vaikea vakiinnuttaa osaksi organisaatioiden toimintaa, sillä kullakin toimijalla on oma budjettinsa (Karjalainen 2006, 257). Tyypillisesti kun tarve uudelleen julkiselle palvelulle syntyy, hallinto sanoo, että palveluun on joko varaa tai sitten ei. Yhteiskunnan kokonaisetua ei kuitenkaan palvele se, että hallinnolliset organisaatiot käyttäytyvät kuin yritykset ja punnitsevat erilaisten politiikkavaihtoehtojen hintaa ja niistä saavutettavia hyötyjä. Sen sijaan olisi oivallettava jälleen dialogin ja yhteistyön

merkitys. Ensin olisi neuvoteltava siitä, mitä halutaan, ja sitten työskenneltävä yhdessä tavoitteen saavuttamiseksi. (Denhardt & Denhardt 2007, 83–84, 91.) Myös tässä vertaan yksilöitä organisaatioihin: julkisten organisaatioiden ei tulisi hermostuneesti vartioida omia resurssejaan ja harkita, onko niillä varaa sidosryhmäyhteistyöhön vai ei, koska organisaatiot ovat keskinäisriippuvassa suhteessa. Siten tulisi ajatella, että resurssit ovat tavalla tai toisella yhteisiä. Toisaalta myös Denhardtit (mts. 153) puhuvat hallinnon osien välisen yhteistyön tärkeydestä, sillä hallinnonaloihin jakautunut politiikka ei ole erityisen hyödyllistä niille ihmisille, joiden maalima ei jäsenny sektorien mukaan.

Uudelle julkisjohtamiselle ominainen tulosjohtaminen on haitallista yhteistyölle siksi, että se saattaa johtaa kilpailuun yksilöiden ja organisaatioiden välillä. Toisaalta uuden julkisjohtamisen tulkitaan usein päinvastoin kannustavan yhteistyöhön. Kaupalliset toimijat hyötyvät verkostoista taloudellisesti siten, että ne voivat ulkoistaa ydintoimintaansa liittymättömät toiminnot ja siten säästä liiketoimintakustannuksissaan (Virkkunen 1990, 140; Laamanen & Tinnilä 2002, 21–22; Örnevik 2010, 177), ja ulkoistusten tuottamat säästöt ohjaavat kehittämään verkostoja myös julkisella puolella. Tulosjohtaminen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa jopa yhden organisaation organisaatioyksiköt kilpailevat keskenään resursseista. Yksittäinen toimi, organisaatio tai osasto joutuu hallinnollisten uudelleenjärjestelyjen kohteeksi, mikäli työ ei tuota haluttua tulosta (Alimo-Metcalfe & Alban-Metcalfe 2004, 175). Näin tulee ymmärrettäväksi, miksi kunkin toimijan on priorisoitava omaan perustehtäväänsä ja karsittava yhteistyöstä.

Kolme seikkaa Denhardtien ajattelussa selittää, miksi uuden julkisjohtamisen doktriini ei ole paras mahdollinen kehys organisaatioiden väliselle yhteistyölle. Kun hallinto toimii kuin yritys, se on vastuullinen vain välittömässä asiakas-suhteessa oleville henkilöille. Toiseksi se, että kullakin toimijalla on omat budjettinsa ja omat tulostavoitteensa, vaikeuttaa yhteistoiminnan vakiinnuttamista. Kolmanneksi yhteistyötä estää kilpailu resursseista. Kukin toimija on keskittynyt kehittämään omia prosessejaan sen sijaan, että eri sektorit työskentelisivät yhteistyössä palvelujärjestelmän integroimiseksi. Yhteistä hyvää ei kuitenkaan palvele se, että hallinto kehittää nopeita yksittäisen asiakkaan tarpeita palvelevia ratkaisuja (Denhardt & Denhardt 2007, 65). Näin asiakkuustyyppikohtaiset palvelumallit, jollainen Kela-neuvontakin on, istuvat loppujen lopuksi melko huonosti New Public Service -ajatteluun. Oleellista olisi muovata rakenteita sellaisiksi, ettei

tällaisia räätälöityjä palvelumalleja tarvittaisi, koska standardipalvelut toimisivat kaikkien kannalta jo tarpeeksi hyvin.

6.3 Hallinnon vaikuttavuus on muutakin kuin numeroita

Kolmas New Public Service -ajattelun ulottuvuus, joka auttaa tulkitsemaan organisaatioiden välistä yhteistyötä, on tehokkuusajattelun kyseenalaistaminen sekä sen hyväksyminen, että julkishallinnon toiminnan vaikuttavuutta on hankala mitata teolliseen tuotantoon soveltuvilla mittareilla. Denhardtit hylkäävät uuden julkisjohtamisen omaksuman ajatuksen siitä, että liiketoiminnassa käytetyt mittarit osoittaisivat tyhjentävästi, kuinka vastuullista julkishallinnon toiminta on. Julkishallinnon on oltava tilivelvollinen monelle taholle samaan aikaan ja tasapainoiltava kilpailevien normien välillä. Julkista tehtävää toteuttavan organisaation toimintaa säätelevät ammatilliset standardit, kansalaisten toiveet, moraali, laki sekä yhteiskunnan kokonaisuus. Keskenään kilpailevien arvojen vuoksi yksinkertaiset tuloksellisuuden mittarit ovat huono väline julkisen organisaation toiminnan arviointiin. Kilpailevien päämäärien vuoksi on tärkeää, että yhteisestä hyvästä neuvottelevat osapuolet ovat tietoisia erilaisten vaatimusten ristiriitaisuuksista. (Denhardt & Denhardt 2007, 119–120, 137.)

Keskenään ristiriidassa olevat lojaaliusvaatimukset ovat tyypillinen ongelma sosiaalialan työntekijöille. Tulosjohtaminen saattaa sosiaalialan työntekijät ikään kuin puun ja kuoren väliin; heidän olisi yhtäältä sitouduttava palvelun tarvitsijaan ja toisaalta organisaatioon (Jalava & Virtanen 1995, 14). Työntekijöiden tulisi ylittää tulostavoitteisiin, mutta ajan tulisi riittää myös verkostotyöhön, joka puolestaan edellyttää höllempää kontrollia työajan käytön suhteen. Työajan ja resurssien kontrollin vuoksi yhteistyö muiden toimijoiden kanssa vaikeutuu. Numeroin ilmaistut tulokset eivät kuitenkaan kerro tyhjentävästi julkisen organisaation toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, ja tästä syystä määrälliset mittarit kuvaavat julkisen organisaation toiminnan vastuullisuutta puutteellisesti.

6.4 Kahden doktriinin välinen ristiriita hahmottuu

Toisin kuin uusi julkisjohtaminen, New Public Service ei ole vakiintunut paradigma. Janet Denhardtin ja Robert Denhardtin aiheesta kirjoittama parinsadan sivun ei ota kantaa siihen, minkälaiset johtamiskäytännöt julkisissa organisaatioissa tukisivat New Public Service -ajattelun periaatteiden toteutumista. Kirjoittajat toteavatkin, ettei heidän tarkoituksenaan ole ollut operationalisoida uuden julkis palvelukulttuurin käytäntöjä (2007, 187). On perustelua väittää, että siinä missä uusi julkisjohtaminen luottaa perinteiseen tulosjohtamiseen, verkostojohtaminen palvelee New Public Service -ajattelun periaatteita. Uudelle julkisjohtamiselle ominainen tulosjohtaminen ei tue verkostojohtamista, jossa tuottavuuden mittarien sijasta tarvitaan aikaa keskustelulle, tutustumiselle ja integroiville työtavoille. Havainnollistan näiden johtamisoppien ja doktriinien välistä konfliktia taulukossa 1.

Taulukko 1. Doktriinien ja johtamisoppinen väliset yhteydet

Paradigma	New Public Management		New Public Service		
Periaatteet	Tehokkuus	Tilivelvollisuus	Yhteistyö	Yhteinen hyvä	Teolliseen tuotantoon soveltuvien mittarien kritiikki
Väline periaatteen toteuttamiseen	Eriytetty työnjako	Tulosjohtaminen	Dialogi	Yhteiset resurssit, keskinäisriippuvuus	Kilpailevien tavoitteiden välillä tasapainoilu, yhteisestä hyvästä neuvottelu
Areena, jolla välinettä sovelletaan	Taylorismin ja weberiläisen byrokratian oppien mukainen työn organisointi	Tulosyksiköihin jaettu funktionaalinen organisaatio	Verkosto		
Areenan toiminta-edellytykset	Hierarkiat Työsuoritteiden mittaaminen Kontrolli omista resursseista		Verkostoituminen vaatii ajan ja paikan, jotta voidaan käydä keskusteltua toiminnan tavoitteista, tutustua, oppia toisilta sekä sopia käytännön yhteistyöstä. Sidosryhmäyhteistyö mahdollistaa työntekijöiden välisen yhteistyön.		

Sopivan teoreettisen tulkintakehyksen rakentaminen on ollut pitkä ja työläs prosessi, sillä ryhtyessäni keräämään aineistoa en tuntenut enkä tunnistanut sopivia sapluunoita, joilla jäsentää aineiston keruuta. Tästä syystä en ole johtanut aineiston keruussa käyttämiäni teemoja uuden julkisjohtamisen tai toisaalta New Public Service -ajattelun opeista, vaikka jälkikäteen ajatellen näin olisi ollut hyvä tehdä. Prosessin aikana olen yhdistellyt toisiinsa

sellaista kirjallisuutta, joka ei tapaa keskustella keskenään. Asiakasyhteistyötä koskeva tutkimus on käytännönläheistä tapaustutkimusta, jolla ei ole paljon liittymäpintoja organisaatioteorioihin tai hallinnon taustalla vaikuttaviin poliittisiin ideoihin. Johtamisoppeja koskeva kirjallisuus on tarkoitettu usein opetusmateriaaliksi, ja se on niin ikään tavallisesti teoreettiselta anniltaan laihaa. Tutkimukseni melko pitkäksi venyneen teoriaosion jälkeen on aika siirtyä itse tutkimuskysymyksiin, menetelmiin ja analyysiin.

7 Tutkimuskysymykset

Asiakasyhteistyö on monitasoinen ilmiö, ja tästä syystä myös tutkimuskysymykseni on moniulotteinen. Asiakasyhteistyön tutkiminen työntekijöiden käytännön vuorovaikutuksen tasolla tarjoaa kapean tulkinnan yhteistyöstä, sillä asiakasyhteistyössä on aina kyse myös sidosryhmäyhteistyöstä. Empiirinen tutkimuskysymykseni nivoo yhteen nämä kaksi yhteistyön ulottuvuutta:

- Miten se, onko sidosryhmäyhteistyötä tehty vai ei, näkyy Kela-neuvonnan asiakasyhteistyössä?

Verkostojen tutkimusta koskevassa kappaleessa 4.1 esittelin Hibbertin, Huxhamin ja Smith Ringin (2008, 393–394) organisaatioiden välistä yhteistyötä koskevan tutkimuksen jaottelun mikro-, makro- ja keskitason tutkimukseen. Sidoryhmäyhteistyön ilmeneminen käytännön asiakasyhteistyössä edustaa sekä mikro- että keskitason tutkimusta. Käytännön asiakasyhteistyön tutkimus kytkee kysymyksen mikrotasolle siinä missä sidoryhmäyhteistyön tutkimus ulottaa yhteistyön tutkimuksen intermediate-tasolle, jossa on Hibbertin, Huxhamin ja Smith Ringin mukaan (mts. 393–394) kyse yhteistyön johtamisen prosessin tutkimisesta.

Uuden julkisjohtamisen opit tehokkuus, taloudellinen läpinäkyvyys ja eriytetty työnjako ovat synnyttäneen rakenteet, jotka suosivat toisistaan eriyettyihin organisaatioyksiköihin perustuvaa työn organisointia sekä työsuoritteiden määrällistä mittaamista. New Public Service -ajattelun periaatteet yhteistyö, yhteinen hyvä sekä määrällisten mittarien kritiikki puolestaan kannustavat verkostomaiseen työhön ja vähentävät kilpailua eri yksiköiden ja organisaatioiden välillä, sillä mikään taho ei tavoittele vain omaa etuaan. Teoreettinen tutkimuskysymykseni koskee näiden kahden idean välistä tasapainoa.

- Miltä uuden julkisjohtamisen ja New Public Service -ajattelun välinen dynamiikka näyttää Kela-neuvojien ja näiden esimiesten kertomuksissa?

Teoreettinen tutkimuskysymykseni lähestyy Hibbertin ja kumppaneiden (2008, 393–394) luokituksessa yhteistyön makrotason tutkimusta, jossa on kyse rakenteista ja organisaation institutionaalisesta toimintaympäristöstä. Rakenteet ja instituutiot ovat muodostuneet sellaisiksi kuin ovat vallitsevien organisaatioiden johtamista koskevien ideoiden perusteella. En pyri tässä tutkimuksessa osoittamaan, kumpi julkishallinnon toimintaa ohjaavista ideoista dominoi toista. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista vastata huolellisesti siihen, onko olemassa viitteitä New Public Management -doktriinin väistymisestä ja eräänlaisesta paradigman muutoksesta. Kysymykseen vastaaminen edellyttäisi tarkempaa teoriakatsausta, kuin mitä tässä tutkimuksessa on esitetty. Lisäksi aineiston keruussa käytetyt kysymykset olisi tullut systemaattisesti johtaa kilpailevien ideoiden ulottuvuuksista, enkä ole tehnyt näin omassa tutkimuksessani. Pyrin kuitenkin hahmottelemaan jonkinlaisen vastauksen kahden eri paradigman välistä tasapainoa koskevaan kysymykseen, sillä toivon sen lisäävän Kelan itseymmärrystä ja toimivan kenties jonkinlaisena keskustelunavauksena siitä, millaisia merkityksiä New Public Service -ajattelulla voi tulkita olevan suomalaisten hyvinvointipalveluiden näkökulmasta.

8 Tutkimusmenetelmät

Sain käyttää Kelan tutkimusosaston tiloja neljän kuukauden ajan, vuoden 2014 syyskuusta joulukuuhun. Syyskuussa tutustuin Kelan kumppanuustyötä koskeviin strategioihin, Kela-neuvonnan lähtökohtiin sekä sen valmisteluprosessiin. Suuri osa syyskuuta kului tutkimuskirjallisuuteen perehtymiseen. Lokakuussa suunnittelin kyselylomakkeen ja testasin tätä muutamalla Kela-neuvojalla, jotka antoivat palautetta kyselystä.

Lokakuussa suunnittelin lisäksi haastattelujen kysymyspatteriston ja lähetin kahdelletoista Kela-neuvojalle sähköpostia, jossa pyysin näitä haastateltaviksi tutkimukseeni. Sovin haastattelut seitsemän myöntävästi vastanneen Kela-neuvojan kanssa. Lähestymäni henkilöt työskentelivät kaikki eri vakuutuspiireissä. Halusin myös, että haastateltavat työskentelisivät kooltaan erilaisilla paikkakunnilla. Haastattelut toteutuivat

6.11.2014–20.11.2014. Maantieteellisten etäisyyksien vuoksi haastattelut oli käytännöllisintä hoitaa Lync-puheluina, jotka nauhoitin ja litteroin. Kukin haastattelu kesti noin tunnin. Aloitin litteroinnin marraskuussa ja jatkoin tätä vielä joulukuussa, kuten myös kyselyaineiston käsittelyä SAS-ohjelmistolla. Työstin litteroitua aineistoa tammi-helmikuussa 2015. Kevät ja kesä 2015 kuuluivat kirjallisuuden ja kirjoitustyön parissa.

Haastatteluotos ei ole kattava, ja useampia haastatteluja tekemällä olisin voinut kerätä monipuolisemman ja paremmin yleistettävän kuvan Kela-neuvonnan asiakasyhteistyöstä. Toisaalta useamman haastattelun aineisto olisi edellyttänyt sitä, että kysymysten määrä olisi ollut rajoitetumpi. Kysyin haastateltavilta paljon kysymyksiä, sillä pyrin saamaan asiakasyhteistyöstä monipuolista tietoa. Tutkimusprossin edetessä vasta kirkastui, mitkä teemat olivat yhteistyön kannalta keskeisiä. Tästä syystä en vielä haastatteluja tehdessäni ollut osannut rajata teemoja tarkemmin. Litteroimiseen kuluva työaika oli rajoitettava, ja halusin saada aineiston kerättyä sinä aikana, kun sain käyttää Kelan tutkimusosaston tiloja.

Ennen kyselyiden lähettämistä pyysin lupaa tutkimuksen toteuttamiseen Kelan kaikkien 24 vakuutuspiirin johtajalta. Yhden vakuutuspiirin johtaja kieltäytyi vedoten kiireeseen, ja yhden vakuutuspiirin johtaja pyysi myös kiireeseen vedoten, etten pyytäisi tämän piirin Kela-neuvoja haastatteluun. Raportoin haastattelut ja kyselyt siten, ettei yksittäistä vastaajaa voi tunnistaa. Olen muuttanut haastateltavien nimet ja korvannut tekstistä ilmaisut, jotka paljastaisivat, millä paikkakunnalla haastateltava työskentelee. Joissakin tapauksissa olen jättänyt mainitsematta, ketä haastateltavaa lainaan.

Empiirisen aineiston lisäksi epävirallinen tieto auttaa tutkimuskohteen haltuun otossa (Kiviniemi 2010, 78). Olen hyötynyt työkokemuksistani Kelan asiakaspalvelussa esimerkiksi siinä, että tunnen sairaus- ja vammaperusteisia sosiaalietuuksia ja minulla on siten jonkinlainen käsitys näihin etuuksiin liittyvästä asiakasyhteistyöstä terveydenhuollon ja koulujen kanssa. Lisäksi olen asiakaspalvelussa työskennellessäni huomannut, millaista epävarmuutta toimeentulon katkokset ja etuuslainsäädännön näkökulmasta epäselvät elämäntilanteet aiheuttavat ihmisissä. Kela-kokemukseni perusteella olen myös ymmärtänyt haastateltavien käyttämää ammattislangia.

Aineisto koostuu seitsemän Kela-neuvojan haastattelusta sekä sähköisestä kyselystä, johon vastasi 31 Kela-neuvojaa ja 13 Kela-neuvojan esimestä. Aineiston keruun aikana Kelassa työskenteli 47 Kela-neuvojaa. Kahdelle heistä en voinut lähettää kyselyä, sillä

heidän vakuutuspiiriinsä johtaja ei ollut antanut minulle tutkimuslupaa kiireeseen vedoten. Lähetin kyselyn siten 45 Kela-neuvojalle. Näin ollen vastausprosentti Kela-neuvojien osalta oli lähes 70. Kela-neuvojat jakautuivat aineiston keruun aikana 34 esimiehen alaisuuteen. Lähetin kyselyn 32 esimiehelle, sillä en voinut lähettää kyselyä niille kahdelle esimiehelle, joiden vakuutuspiiri ei ollut antanut lupaa tutkimuksen tekemiseen. Esimiesten osalta vastausprosentti oli siis Kela-neuvojia alempi, noin 40 prosenttia.

Kysely sisälsi sekä monivalintoja että avoimia kysymyksiä. Haastattelujen teemat olivat samat kuin kyselyssä, mutta niihin oli haastatteluissa mahdollista paneutua syvemmin kuin kyselyssä. Aineiston analyysissä auttavat käsitteet ja luokat, joita toiset tutkijat ovat käyttäneet samaa aihetta koskevissa tutkimuksissa (Hirsjärvi & Hurme 2008, 148). Hyödynsin kyselyssä sekä teemahaastattelujen kysymyspatteristossa teemoja, joita on käytetty aikaisemmissa verkostoyhteistyötä koskevissa tutkimuksissa. Lähdeaineistonani käyttämä kirjallisuus korostaa luottamusta (Foster-Fishman ym. 2001, 244; Laamanen & Tinnilä 2002, 29; Isoherranen 2004, 28; Geddes 2008, 204; Provan & Sydow 2008, 699; Järvensivu ym. 2010, 3, 14; Linden 2010, 55–70), sitoutuneisuutta (Karjalainen 2006, 257; Järvensivu ym. 2010, 13; Linden 2010, 59) tiedonkulkua (Karjalainen 1996, 186; Foster-Fishman ym. 2001, 245; Isoherranen 2004, 72, 86), selkeää tehtävänjakoa (Mattessich ym. 2001, 61, Foster-Fishman ym. 2001, 245; Grape 2006, 65; Hibbert ym. 2008, 401–402), keskinäistä tuntemusta (Grape 2006, 64; Geddes 2008, 204, 216–217; Järvensivu ym. 2010, 13; Linden 2010, 48, 68; Liukko & Kuuva 2015, 84) sekä yhteistä tavoitetta (Mattessich ym. 2001, 61; Foster-Fishman ym. 2001, 244; Isoherranen 2004, 28; Geddes 2008, 216–217; Järvensivu ym. 2010, 14; Linden 2010, 38–39) yhteistyön menestystekijöinä.

Kyselyssä ja haastatteluissa käyttämäni teemat luottamus, sitoutuneisuus, tuntemus, roolit, tiedonkulku ja tavoite eivät liene olleet parhaat mahdolliset välineet jäsentää Kela-neuvonnan asiakasyhteistyötä, sillä käyttämäni teemat soveltuisivat paremmin vakiintuneiden verkostojen tutkimiseen. Kela-neuvonnan verkosto sen sijaan on vasta muotoutumassa. Aineiston perusteella ei voi sanoa, kokevatko Kela-neuvojat Kelan ja esimerkiksi päiväkodin tai neuvolan tuntevan riittävästi toistensa toimintaa, sillä vain muutamalla vastaajalla oli ylipäätään kokemusta yhteistyöstä päiväkodin tai neuvolan kanssa. Vasta muotoutumassa olevien verkostojen tutkiminen on haastavaa niin menetelmällisesti kuin teoreettisesti. Tämä johtuu siitä, että organisaatioiden välisiä suhteita koskeva teoria on niukkaa (Provan & Sydow 2008, 708), kuten myös organisaatioiden väliseen

yhteistyöhön valmistavaa prosessia koskeva empiirinen tutkimus (Hibbert ym. 2008, 408).

Verkostoitumisprosessin johtaminen, toisin sanoen sidosryhmäyhteistyö – tai Vappu Karjalaisen (2006, 257–258) sanoin strategiatyö – on muotoutumassa olevien verkostojen kannalta keskeistä. Tästä syystä minun olisi ollut hyvä suunnitella aineistonkeruuta kärjellä, joka painottaisi verkoston perustamista ja asiakasyhteistyön pohjustamista sidosryhmäsuhteiden luomisella sen sijaan, että painotin kysymyksissä itse asiakasyhteistyön sujumista. Tämä on tutkimukseni keskeisin puute. Toisaalta laadullista tutkimusta tekevä tutkija huomaa usein, että hän ei löydä oikeita vastauksia vaan oikeita kysymyksiä. Laadulliset aineistot eivät aina sovi hypoteesien testaamiseen, vaan sellaisen keksimiseen (Eskola 2010, 182). Tutkimusotteeni edustaakin abduktiivista lähestymistapaa, sillä teoriat ovat auttaneet tiedonkeruussa ja aineiston analyysissä, mutta aineistosta nousee lähtöteemojen lisäksi teemoja, jotka selittävät lähtöteemoja paremmin sitä, miten yhteistyö on toteutunut. Abduktiivinen päättely eli teoriasidonnainen analyysi paikantuu aineisto- ja teorialähtöisen analyysin väliin (Eskola 2010, 182–183).

Toteuttamani haastattelut ovat teemahaastatteluja eli puolistrukturoituja haastatteluja, joissa haastattelun teemat ovat kaikille haastateltaville samat (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48). Haastattelujen etu on siinä, että tutkija voi kysyä mitä haluaa ja haastateltavat tarjoavat kokemukseen perustuvaa tietoa. Kvalitatiivisten menetelmien käyttö on hyödyllistä silloin, kun aiheesta ei ole aikaisempaa tutkimustietoa eikä tiedetä, minkälaisia muuttujia kiinnostuksen kohteena olevalla ilmiöllä on. (Creswell 2014, 20, 191.) Keräsin tietoisesti laajan aineiston, sillä minulla ei ollut käsitystä siitä, mihin yhteistyön osa-alueeseen minun kannattaisi aineistonkeruussa keskittyä. Haastateltavat tuottivat paljon mielenkiintoista tietoa, jota en kuitenkaan ole voinut analyysissäni hyödyntää.

Haastattelujen huono puoli on, että haastateltavat saattavat suodattaa kertomuksiaan sen mukaan, millainen vaikutus tutkijalla heihin on (Creswell, 2014, 191). Olen saattanut esittää jotkin kysymyksen liian johdattelevasti. Haastateltavat ovat saattaneet tuottaa puhetta, jota arvelevat 'talon' haluavan kuulla. Haastateltaville ja kyselyyn vastanneille on esimerkiksi saattanut olla tärkeää, että he ilmaisevat pitävänsä Kela-neuvontaa hyödyllisenä uudistuksena ja olevansa halukkaita toimimaan yhteistyössä asiakkaan palveluverkoston kuuluvien työntekijöiden kanssa. Kukaan haastateltava ei kritisoinut

yhteistyöprosessin johtamista. Osa on saattanut välttää kärjekästä kritiikkiä tunnistamisen pelossa.

Käytän haastatteluaineiston sekä kyselyjen avointen vastausten jäsentämisessä luokittelua, toistuvuuden etsintää sekä vertailua. Nämä jäsentelytavat ovat käytettyjä menetelmiä laadullisen aineiston analyysissä (Hirsjärvi & Hurme 151). John Creswellin (2014, 201–203) mukaan laadullisen tutkimuksen validointistrategioita ovat muiden muassa itsereflektio sekä ristiriitaisten havaintojen esittäminen. Analyysissä olen pyrkinyt tekemään näkyväksi mahdollisen oman vaikutukseni vastauksiin sekä noteeraamaan valtavirrasta poikkeavat havainnot. Sirkka Hirsjärvi ja Helena Hurme (2008, 151) puhuvat kvalitatiivisen analyysin sisäkkäisistä tulkinnoista eli siitä, että haastattelut tulkitsevat kokemuksiaan, tutkija tulkitsee heidän kertomuksiaan ja lukija tulkitsee tutkimusta. Haastateltava on esimerkiksi saattanut tulkita, että koulut ja Kela eivät luota toisiinsa. Esittämäni johtopäätökset siitä, miksi näin on, ovat omaa tulkintaani. Tiedon kumulatiivinen mahdollistaa syvällisen analyysin, mutta toisaalta kumulatiivisessa prosessissa myös virheet jäävät taustalle vaikuttamaan, jolloin uusi tieto rakentuu huonolle pohjalle. (Alvesson & Kärreman 2011, 25.) Jotta korttitalo ei romahda, analyysissä on hyvä palata säännöllisesti käytetyn teorian kulmakiviin.

9 Kyselyjen tulokset

Kysely selvitti Kela-neuvojien ja näiden esimiesten kokemuksista asiakasyhteistyöstä. Kummatkin ryhmät vastasivat asiakasyhteistyötä yleisesti koskeviin väitteisiin sekä avoimiin kysymyksiin. Kela-neuvojat vastasivat lisäksi kysymyksiin siitä, ketkä olivat yleisimmät asiakasyhteistyön osapuolet heidän työssään sekä kuinka usein heillä oli yhteisasiakkaiden asioiden hoitoon liittyviä tapaamisia ja muuta vuorovaikutusta tiettyjen kumppanien kanssa. Vastaajia oli 15 vakuutuspiiristä. Vakuutuspiirejä on Kelassa kaikkiaan 24.⁷ Kahdeksasta vakuutuspiiristä ei tullut lainkaan vastaajia, ja yksi vakuutuspiiri ei antanut lupaa lähettää kyselyä piirin Kela-neuvojille ja näiden esimiehille.

Ennen tätä tutkimusta ei ollut tietoa siitä, mitkä ovat keskeiset Kela-neuvonnan kumppanit eri alueilla. Selvitin kyselyllä, keiden kanssa yhteistyötä tehdään. Laadin listan kumppaneista, joista vastaaja sai valita itselleen kolme keskeisintä kumppania. Kysely-

⁷ Vuoden 2016 alusta Kela jakautuu viiteen suureen vakuutuspiiriin.

aineiston perusteella yleisimmät yhteistyökumppanit Kela-neuvonnassa ovat sairaala, terveyskeskus ja sosiaalitoimi. Kunkin yhteistyön sujumista koskevan väitteen kohdalla vain 1–3 Kela-neuvojaa ilmoitti, ettei heillä ole kokemusta näiden kolmen tahon kanssa toimimisesta. Yleisiä yhteistyökumppaneita näyttäisivät olevan myös TE-toimisto, kunnan kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät, kuntoutuksen palveluntuottajat sekä mielenterveydenhuolto. Asiakasyhteistyön sujumista koskevissa väitteissä näiden toimijoiden kohdalla yhdestä kahdeksaan vastaajaa ilmoitti, ettei heillä ole näistä toimijoista lainkaan kokemusta. Eniten valintoja sai sairaala⁸.

Kysyin Kela-neuvojilta, kuinka usein nämä vaihtoivat kumppanien kanssa asiakasta koskevia tietoja, tapasivat asiakkaita ja kumppaneita tai kuinka usein pitivät yhteistyöpäiviä joko kouluttajan tai koulutettavan ominaisuudessa. Vastausväsymyksen välttämiseksi Kela-neuvojat vastasivat asiakasyhteistyön tapoja ja intensiteettiä koskevaan osioon vain niiden kolmen kumppanin kohdalla, jotka vastaaja oli ilmoittanut itselleen tärkeimmiksi. Vastausten perusteella näyttää siltä, että yhteistyö ei ole kovin intensiivistä. Edes tietojenvaihto yleisimpien kumppanien sairaalan, mielenterveydenhuollon tai sosiaalitoimen kanssa ei ole välttämättä viikoittaista. Tämä tarkoittaa sitä, ettei asiakkaita ole paljon. Yhden asiakkaan asioiden hoitoon liittyvää Kelan ja muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta tapahtuu peräkkäisinä viikkoina lähinnä silloin, kun jokin hakemus on vireillä. Kuitenkin jos asiakkaita olisi määrällisesti enemmän, luulisi myös asiakasta koskevan tietojenvaihdon olevan viikoittaista. Minkäänlaisia tapaamisia kumppanien kanssa näyttäisi olevan hyvin harvoin. Kolmen yleisimmän kumppanin kohdalla suurin osa vastaajista ilmoittaa, että verkosto-neuvotteluja tai kahdenvälisiä tapaamisia ei ole koskaan ollut.

Sairaalan kanssa tehty yhteistyö ansaitsee erityishuomiota, koska se on selkeästi yleisin kumppani. Vuorovaikutus sairaalan kanssa oli 11 vastaajan mukaan kuukausittaista tai tiheämpää. Vain kaksi vastaajaa 20 Kela-neuvojasta, jotka valitsivat sairaalan yleiseksi yhteistyökumppaniksi, kertoi vuorovaikutuksen olevan viikoittaista. Sen sijaan 9 vastaajaa ilmoitti, ettei asiakkaita tavata koskaan ja 11 ilmoitti, ettei sairaalan työntekijöitä tavata koskaan. Koulutustilaisuuksia oli pidetty sairaalalle 13 vastaajan mukaan,

⁸ Kumppanit keräsivät valintoja seuraavasti: sairaala (20); sosiaalitoimisto (16), mielenterveydenhuolto (12), vammaispalvelut (11), neurologiset polklinikat (9), TE-toimisto (8), terveyskeskus (5), oppilaitokset (4), etsivä nuorisotyö (3), kuntoutuksen palveluntuottajat (3), asiakasyhteistyöryhmät (1). Päiväkoti, neuvola ja päihdehuolto eivät saaneet yhtään valintaa.

sairaalan järjestämiin koulutuksiin oli osallistuttu vain viiden vastaajan mukaan. Myös muiden kumppanien kuin sairaalan tapauksessa näyttää olevan niin, että kumppaniorganisaatioiden tapaaminen kouluttajan ominaisuudessa on jonkin verran yleisempää kuin kumppanin järjestämään koulutukseen osallistuminen, mutta kumpiakin koulutus-tilaisuuksia on vastaajien mukaan hyvin harvoin, keskimäärin kerran vuodessa tai harvemmin. Havainnot kertonevat siitä, ettei verkostoitumiseen ja asiakasyhteistyön käynnistämiseen tähtäävää sidosryhmäyhteistyötä ole tehty kovin paljon. (Liite 3, sivut 4–8)

9.1 Väitteet

Kyselyssäni kartoitin Kela-neuvojien ja näiden esimiesten käsityksiä kumppaneiden välisestä luottamuksesta, keskinäisestä tuntemuksesta, sitoutumisesta, yhteisestä tavoitteesta, tiedonkulusta ja työnjaosta. Kysyin näitä asioita erikseen 14 kumppanin kohdalla. Vastausväsymyksen välttämiseksi vastausvaihtoehtoja oli vain kyllä; ei; en osaa sanoa ja ei kokemusta tästä kumppanista. Väitteisiin vastanneita henkilöitä oli Kela-neuvojat ja esimiehet mukaan luettuina 44. Käytän väitteissä Kelan sijaan termiä vakuutuspiiri, koska monitulkintaisuuden välttämiseksi on ollut tarkoituksenmukaista kysyä työntekijöiltä, kokevatko nämä yhteistyön sujuvan juuri omalla työskentelyalueella. Voisi nimittäin olla, että vastaaja uskoo asioiden toimivan muualla Kelassa paremmin tai huonommin kuin omassa vakuutuspiirissä. Yhteistyötä koskevat väitteet olivat seuraavat:

- Vakuutuspiirilläni sekä kumppanilla on riittävästi tietoa toistensa toiminnasta sujuvan palveluprosessin takaamiseksi Kela-neuvonnan asiakkaalle
- Vakuutuspiirini ja kumppani luottavat toisiinsa
- Vakuutuspiirini ja kumppani ovat sitoutuneet keskinäiseen yhteistyöhön
- Kumppanilla ja Kelalla on yhteinen Kela-neuvonnan asiakasta koskeva tavoite
- Kela-neuvojan ja kumppanin edustajan välinen tehtävänjako on selkeä Kela-neuvonta-asiakkaan palveluprosessissa
- Kela-neuvonnan asiakasta koskeva tietojenvaihto Kelan ja kumppanin välillä on sujuvaa

Keskinäisen tuntemuksen osalta parhaiten pärjäsivät sairaala, neurologiset poliklinikat sekä vammaispalvelut. Näiden toimijoiden kohdalla 23–29 vastaajaa ilmoitti väitteen

pitävän paikkansa. Sosiaalitoimen ja terveystieteiden osalta yhdeksän ja oppilaitosten osalta kahdeksan vastaaja oli väitteen kanssa eri mieltä. Nämä ovat isoja lukuja siinä mielessä, että tyypillisimmin ”ei pidä paikkaansa” -vaihtoehdon valitsi nolasta kolmeen vastaajaa. Vastaajat arvioivat luottamusta pääosin positiivisesti. Kunkin toimijan kohdalla vain 0–3 vastaajaa oli eri mieltä väitteen kanssa. Vastaajat arvioivat niin ikään sitoutuneisuutta ja yhteistä tavoitetta positiivisesti. Vain 0–2 vastaajaa 44 vastanneesta ilmoitti olleensa eri mieltä sitoutuneisuutta ja tavoitetta koskevista väitteistä. Toimijoiden välinen tehtävänjako näytti vastaajista selkeältä, sillä sosiaalitoimeen lukuun ottamatta vain 0–3 vastaajaa oli väitteen kanssa eri mieltä. Seitsemän vastaajaa koki, että tehtävänjako Kelan ja sosiaalitoimen välillä on epäselvä. Tiedonkulkua koskevassa väitteessä oli eniten negatiivisia valintoja. Kahdeksan vastaajaa ilmoitti, ettei tiedonkulku toimi Kelan ja sosiaalitoimen välillä, ja kuusi vastaajaa oli tätä mieltä oppilaitosten osalta. ”En osaa sanoa” ja ”ei kokemusta tästä kumppanista” olivat kussakin väitteessä yleisiä valintoja. Silloin kun vastaaja on ottanut kysymykseen kantaa, väitteiden kanssa samaa mieltä oleminen on paljon yleisempää kuin eri mieltä oleminen. (Liite 4, sivut 9–14.)

Kyselyssä oli kumppanikohtaisten väitteiden lisäksi neljä väitettä, jotka koskivat Kelan sisäistä yhteistyötä. Organisaation sisäisen yhteistyön toimivuutta on pidetty edellytyksenä ulkoiselle yhteistyölle (Stenvall & Virtanen 2012). Vastausvaihtoehdot olivat: en osaa sanoa; aina; lähes aina; joskus; harvoin; ei koskaan. Kelan sisäistä yhteistyötä kuvaavat väitteet olivat seuraavat:

- Kelan sisäinen yhteistyö on sujuvaa
- Kelan sisäinen tiedonkulku on sujuvaa
- Vakuutuspiirini johto sopii kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista
- Kela-neuvoja sopii itse kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista

Valtaosa, 37 vastaajista arvioi Kelan sisäisen yhteistyön olevan sujuvaa aina tai lähes aina. Niin ikään suurin osa, 31 vastaajaa ilmoitti sisäisen tiedonkulun olevan sujuvaa aina tai lähes aina. Kaksi muuta kysymystä pyrkivät selvittämään, onko Kela-neuvonnan asiakasyhteistyötä pohjustettu sidosryhmäyhteistyöllä johdon toimesta vai onko verkostoituminen ollut Kela-neuvojen itsensä vastuulla. Jälkeenpäin ajateltuna esitin kysy-

myksen ilmeisen epäselvästi. Jollakin tavalla olisi tullut avata sitä, mitä yhteistyön menettelytavoista sopiminen tarkoittaa. Kysymyksen oli tarkoitus kartoittaa, onko yhteistyötä valmisteltu sidosryhmätapaamisissa tai onko kumppanien kanssa järjestetty yhteistyöpäiviä, jossa on keskusteltu asiakasyhteistyön tavoitteista ja sovittu työnjaosta ja yhteydenpitotavoista. (Liite 4, sivut 15–16.)

Kela-neuvojien vastausten perusteella näyttää siltä, että he itse sopivat menettelytavoista useammin kuin johto. Vain viisi 31 vastanneesta Kela-neuvojasta ilmoitti johdon olevan aktiivisempi kuin Kela-neuvoja ja 10 sitä vastoin ilmoitti Kela-neuvojan olevan johtoa aktiivisempi yhteistyöstä sopimisessa. Lopuissa 16 vastauksessa aktiivisuus meni tasan tai vastaaja oli valinnut toiseen kysymyksistä ”johto sopii” tai ”Kela-neuvoja sopii” tai kumpaankin ”en osaa sanoa”. Kolmestatoista kyselyyn vastanneesta esimiehistä kuusi vastasi, että Kela-neuvojat ovat sopimisessa aktiivisempia kuin johto. Yksi esimies vastasi johdon olevan yhteistyön pohjustamisessa aktiivisempi kuin Kela-neuvoja. Kuudessa esimiehen vastauksessa arviot menevät tasan tai vastaaja on valinnut vaihtoehdon ”en osaa sanoa” toiseen tai molempiin kysymyksistä ”johto sopii” tai ”Kela-neuvoja sopii”. On huomionarvoista, että kolmasosa vastanneista Kela-neuvojista ei osaa sanoa, mikä on johdon rooli asiakasyhteistyön pohjustamisessa. Syy lienee myös epäselvässä kysymyksenasettelussa. (Liite 5, sivu 17.)

Seuraava kysymys kartoitti, miten hyvin Kela-neuvonnalle asetettu tavoite reagointiherkkyydestä eli erityisen tuen tarpeessa olevan yhteisasiakkaan varhaisesta tunnistamisesta sekä neuvonnan ja tuen oikea-aikaisesta tarjoamisesta vastaajan kokemuksen mukaan toteutuu: ”Kumppanit osaavat ohjata erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita Kela-neuvonnan piiriin”. Vastaajat olivat jokseenkin huolissaan erityistä tukea tarvitsevien yhteisasiakkaiden tunnistamisesta. Kumppanien kykyyn tunnistaa kohderyhmään kuuluva henkilö luotti täysin vain yksi vastaaja. Henkilöt tunnistettiin 20 vastaajan mukaan vain joskus, 14 vastaajan mukaan aina ja seitsemän vastaajan mukaan harvoin. Lisäksi esitin seuraavat kysymykset, jotka kartoittivat työntekijöiden käsityksiä Kela-neuvonnan hyödyllisyydestä:

- Kela-neuvonnan kumppanuustyö lisää asiakkaan palveluprosessissa tarvittavaa tietoa
- Kumppanuustyö vähentää byrokratian aiheuttamaa kuormitusta asiakkaalle

- Kela-neuvonta tehostaa asiakkaan palveluprosessia
- Kela-neuvonnan asiakas osallistuu häntä koskevaan palvelusuunnitteluun
- Kela-neuvonta parantaa asiakkaan elämänlaatua

Vastaajat arvioivat hyötyjä asiakkaiden kannalta erittäin positiivisesti. Suurin osa vastaajista, 38 vastaajaa näki Kela-neuvonnan lisäävän palveluprosessissa tarvittavaa tietoa, vähentävän asiakkaan kohtaamaa byrokratiaa sekä osallistavan asiakasta tätä koskevan palvelusuunnitelman tekoon aina tai lähes aina tai lähes aina. Kela-neuvonnan palveluprosessia tehostavaan vaikutukseen uskoi aina tai lähes aina 39 vastaajaa. Elämänlaatua koskevan väitteen suhteen vastaajat olivat varauksellisempia, sillä vaihtoehdon ”aina” tai ”lähes aina” valitsi 25 vastaajaa. (Liite 4, sivut 15–16.) Erikoistutkija Minna Ylikännön ennen pilottia toteuttamaan kyselyyn vastanneet Kela-neuvojat arvioivat palvelumallin hyödyt asiakkaan kannalta hyvin suuriksi, vaikka olivat epävarmoja resursien riittävydestä ja johdon sitoutuneisuudesta. Ylikännö tulkitsi tätä siten, että työntekijöillä oli realistiset käsitykset yhteistyön edellytyksistä, mutta he uskoivat silti omalta osaltaan voivansa parantaa asiakaspalvelun laatua. Omat havaintoni ovat samansuuntaiset. Hibbertin, Huxhamin ja Smith Ringin mukaan toimijoiden kokemukset yhteistyön onnistumisesta eivät useinkaan korreloi sen kanssa, miten hyvin yhteistyön menestymistä ennakoivat faktorit toteutuvat (2008, 405). Kela-neuvonnan positiivinen arviointi erityisesti osallistamista koskevan väitteen kohdalla kuvastaa tulkintani mukaan sitä, että työntekijät ovat omaksuneet New Public Service -ajattelulle ominaisen periaatteen siitä, että toiminnan vaikuttavuus ja legitimitetti syntyvät yhteistyössä (Denhardt & Denhardt 2007, 50, 103).

Esitin kyselyssä neljä avointa kysymystä. Kysyin vastaajilta näkemyksiä siitä, miten yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa voisi kehittää, miten Kelan sisäistä yhteistyötä voisi kehittää Kela-neuvonnan osalta ja mitkä olivat vastaajien mukaan Kela-neuvonnan yhteistyön keskeisimmät haasteet. Lisäksi pyysin vastaajia arvioimaan Kela-neuvonnan hyötyjä asiakkaan näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarpeen käydä läpi vastaajien näkemyksiä palvelumallin hyödyllisyydestä. Koodasin kolmen ensin mainitun kysymyksen vastaukset luokiksi. Kyselyn avoimet vastaukset osoittautuivat aineistoni tärkeimmäksi osaksi ja antavat paremman kuvan Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön todellisuudesta kuin monivalintavastaukset.

9.2 Yhteistyö ulkoisten kumppanien kanssa

Yleisin teema, joka nousi esille vastaajien ehdotuksissa ulkoisen kumppanuustyön kehittämiseksi, oli Kela-neuvonnan tunnettavuuden parantaminen. ”*Kehitettävää on tosi paljon, koska kumppanuustyö ei vielä ole edes kunnolla käynnistynyt.*” Vastaavia kommentteja oli aineistossa yhdeksän. Toiseksi yleisin toivomus yhteistyön suhteen olivat tapaamiset ja yksinkertaisesti se, että yhteistyötä tehtäisiin. Tapaamisia ja yhteistyötä toivottiin kahdeksassa vastauksessa. Kolmanneksi yleisin toive, joka ilmeni seitsemässä vastauksessa, oli vuorovaikutuksen helpottaminen siten, että kussakin organisaatiossa olisi selkeästi nimetty yhteyshenkilö ja työntekijöillä olisi käytössään puhelinnumerot ja sähköpostiosoitteet, jotta kumppanien työntekijöihin saa tarvittaessa helposti yhteyden. ”*Voi mennä paljon aikaa, kun yrittää tavoittaa 'jotain' henkilöä 'jostain'.*” Joillakin kumppaneilla on vain tunnin soittoaika viikossa. Yhden vastaajan mukaan TE-toimistolle saa jätettyä vain soittopyyntöjä. Se, ettei yhteydenpitotavoista ole sovittu, kieli puolitiehen jääneestä sidosryhmäyhteistyöstä. Tiedonkulun ongelmat ulkoisessa asiakasyhteistyössä liittyvät tavoitettavuuden lisäksi tietosuojan sekä sähköisten asioiden kehittymättömyyteen.

Eräs vastaaja toivoi, että ”*annettaisiin mahdollisuus tehdä yhteistyötä*”. Kyseinen sitaatti oli kokonaisuudessaan erään Kela-neuvojan vastaus siihen, miten Kela-neuvonnan asiakasyhteistyötä voi kehittää. Vastausten perusteella yhteistyötä ei liene kovin paljon valmisteltu organisaatioiden välisessä strategiayhteistyössä. Eräs esimies kritisoi sitä, että johto on osittain laiminlyönyt yhteistyöverkostojen perustamisen, jolloin suhteiden avaaminen jää käytännön asiakasyhteistyötä tekeville Kela-neuvojille.

Kumppanuustyö vaatii jalkautumista ja asioiden läpikäymistä sekä avointa keskustelua yhteisistä tavoitteista. Yhteistyön ja yhdessä tekemisen edellytyksille on luotava pohja, jotta Kela-neuvojat pääsevät tekemään omaa työtään. Sidoryhmä- ja yhteistyösuhteiden luominen muiden organisaatioiden johtoon ei ole Kela-neuvojien tehtävä.

Kela-neuvonnassa tarvittaisiin Hibbertin, Huxhamin ja Smith Ringin (2008, 401–402) kuvaamaa ”allianssijohtamista” sekä Vappu Karjalaisen (2006, 257) kuvaamaa strategia-työtä eli organisaatioiden keskinäistä integraatiota tukevaa johtamista. Toisin sanoen johdon tulisi mahdollistaa eri organisaatioiden työntekijöiden välinen yhteistyö. Nyt yhteistyön ongelma on se, että sitä ei sitä ei valmistella yhdessä kumppanien kanssa. Yhteistyötä ei välttämättä ensinnäkään ole. Silloin kun yhteistyöhön olisi tarvetta,

kumppanien työntekijöitä on vaikea tavoittaa, ja toimijat ovat toisilleen vieraita. Ongelmat yhdistyvät vastauksissa resurssipulaan. Edellisen kommentin kirjoittanut vastaaja monen muun vastaajan tavoin moitti puutteellisia resursseja: ”Kela-neuvontaan ei varattu yhtään ylimääräisiä resursseja. Kela-neuvontatyö tehdään siis muun työn ohella.” Kela-neuvojat kokevat, ettei asiakasyhteistyön tekemiseen ole suunnattu tarpeeksi työaika: ”Esimiespuoli saisi olla mukana enemmän Kela-neuvonnan asioissa, ymmärtäisivät sen vievän aikaa.” Avoimissa vastauksissa puutteelliset resurssit mainittiin yhteensä 19 kertaa.

9.3 Kelan sisäinen yhteistyö Kela-neuvonnassa

Työntekijöiden tietämys Kela-neuvonnasta ja sen tarkoituksesta näyttäisi olevan merkittävin puute niin Kelan sisäisessä yhteistyössä kuin ulkoisten kumppanien kanssa tehtävässä yhteistyössä. ”Ratkaisutyöntekijöiden ja asiakaspalvelijoiden tietoisuutta Kela-neuvonnasta tulisi edelleen lisätä”. Vastaavia kommentteja oli aineistossa yhteensä 16. Toimihenkilöiden puutteellinen tietämys Kela-neuvonnasta aiheuttaa sen, etteivät nämä tunnista kohderyhmään kuuluvaa henkilöä ja välitä hänen yhteystietojaan henkilökohtaiselle Kela-neuvojalle. Tutkimuksen valmistumishetkellä tilanne tässä suhteessa liepee parempi, sillä keväällä ja kesällä 2015 Kelassa on pidetty Kela-neuvontaan liittyviä koulutustilaisuuksia. Aineistossa neljä vastaajaa raportoi tietokatkoksista, jotka mitä luultavimmin johtuvat toimihenkilöiden puutteellisesta tai olemattomasta käsityksestä Kela-neuvonnasta.

Kela-neuvojana saan paljon tietoa asiakkaan tilanteesta ja kaikki se info mitä saan 'hukkuu' helposti massaan⁹ ja sitä on vaikea sieltä löytää. Eri etuuskien käsittelijät eivät aina ymmärrä etsiä tietoa palvelusuunnittelutyöstä.

Toinen yleinen haaste sisäisessä yhteistyössä näyttää olevan työnjaon eriytyneisyys ja vaikeus hahmottaa kokonaiskuvaa. ”Nykyisestä sektoroidusta etuustyöstä pitäisi päästä osittain eroon, että työntekijä pystyy ja oppii hahmottamaan asiakkaan kokonaistilannetta ja ymmärtämään, miten etuudet liittyvät toisiinsa.” Eriytetyn työnjaon ongelmallisuuden mainitsi kahdeksan vastaajaa. Kaksi vastaajaa nimesi ajan riittävyyden Kelan sisäisen yhteistyössä. Toinen heistä yhdisti kiireen työnjaon erikoistuneisuuteen.

Kentällä on todella kiire, kun käsittelyaika hakemusta kohden on viety niin tiukaksi, että asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamiseen ei ole jätetty aikaa eikä

⁹Vastaaja tarkoittaa 'massalla' sitä, etteivät Kelan toimihenkilöt aina hyödynnä työssään Kela-neuvojan henkilön tilanteesta tekemiä muistiinpanoja.

vähitellen ole enää osaamistakaan, kun on viety erikoistuminen niin pitkälle, että ei ole tuntemusta enää muista etuuksista ja niiden myöntöperusteista eikä myöskään tähän ole varattu aikamahdollisuutta. Kentällä työskennellään Kela-tehtaan hakemuksia kuljettavalla 'liukuhihnalla', josta työt on vauhdilla tehtävä päätöksiksi ja sitten seuraava.

Kommentti tiivistää erinomaisesti sen, kuinka uusi julkisjohtaminen tähtää toiminnan taloudelliseen tehokkuuteen, joka puolestaan on johtanut työsuoritteiden mittaamiseen ja eriytettyyn työnjakoon. Uudessa julkisjohtamisessa julkisen organisaation toimintaa pidetään sitä tehokkaampaa, mitä suurempi tuotto on suhteessa syötteeseen. Vaikeudet liittyvät Kai Laamasen (2001, 15–17) kuvaamaan funktionaaliseen organisaatiorakenteeseen, jossa organisaatioyksiköiden työnjaon eriytyneisyys hankaloittaa yksiköiden välistä yhteistyötä. Kun organisaatioyksikköjen tavoitteet on ilmaistu taloudellisinä tunnuslukuina, lyhyellä aikavälillä saavutetaan taloudellisia etuja, mutta pitkällä aikavälillä palvelujen kehittäminen kärsii (mts.16). Kuusi vastaajaa kuitenkin totesi yhteistyön sujuvan hyvin. Viisi vastaajaa toivoi Kelan sisäisten vastuiden selkeyttämistä. Neljä vastaajaa toivoi lisää palautetta, seurantaa ja vertaisoppimista Kela-neuvojien keskinäisissä koulutuksissa¹⁰.

9.4 Kela-neuvonnan yhteistyön merkittävimmät haasteet

Selkeästi merkittävin haaste Kela-neuvonnan asiakasyhteistyössä vastaajien mukaan on resurssipula. Kiire ja konkreettisen yhteistyön puuttuminen mainittiin 11 vastauksessa. Resurssipula näyttäisi liittyvän ratkaisumäärätavoitteiden tuottamaan kiireeseen. ”*Liian vähän aikaa, työvuorosuunnittelussa varattu keskimäärin yksi tunti viikossa, liian kireät muut ratkaisumäärätavoitteet.*” Tulostavoitteisiin päästäkseen kukin organisaatio keskittyy pitkälti vain perustehtävänsä hoitamiseen, jolloin sosiaali- ja terveystalv palveluja integroimaan pyrkivä horisontaalinen toiminta jää taka-alalle. ”*Työhön on rajalliset resurssit, tehdään sitä mitä ehditään.*”

Hierarkkisten organisaatioiden on vaikea olla samaan aikaan operatiivisesti tehokkaita sekä tarjota laadukkaita palveluita (Niiranen ym. 2010, 163). ”Liukuhihnatyö” on operatiivisesti tehokasta, mutta ei jätä aikaa ja tilaa yhteisen asiakkaan asioiden kokonaisvaltaiseen käsittelyyn. New Public Service haastaa uuden julkisjohtamisen hyväksymällä, ettei tilivelvollisuus julkisten organisaatioiden toiminnassa ole yksinkertaista; toiminnan

¹⁰ Kaikkien Kela-neuvojien yhteinen koulutuspäivä pidettiin 22.4.2015. Tällöin vasta työstin analyysiä.

yhteiskunnallinen vaikuttavuus on muutakin kuin numeroissa mitattavaa suorituskkyä (Denhardt & Denhardt 200, 119–120). ”*Liian kireät ratkaisumäärätavoitteet*” ilmentää sitä, että toiminnan vastuullisuus määräytyy sillä perusteella, miten pieni määrä työntekijöitä voi suoltaa paljon ratkaisuja liukuhihnalla. Kun kunnianhimoinen panos-tuotto-suhde on kaikki kaikessa, ajatus keskinäisriippuvuudesta ja yhteiskunnan yhteisestä hyvästä jää taustalle. Kela-neuvonnassa on piirteitä New Public Service -ajattelusta, sillä siinä pyritään horisontaaliseen johtamiseen, yhteiseen hyvään sekä dialogiin. Uuden julkisjohtamisen oppien mukainen tapa toteuttaa tilivelvollisuutta kuitenkin vaikeuttaa yhteistyötä.

Lisäksi merkittävä vaikeus syntyy siitä, että mahdollisia kumppaniorganisaatioita on rajaamaton määrä: ”*Potentiaalisia kumppaneita paljon, kuntien tilanne sekava, resurssit vähäiset*”. Foster-Fismanin ym. mukaan (2001, 245) yhteistyön onnistumiseen vaikuttaa se, miten realistinen yhteishankkeelle asetettu tavoite on. Kela-neuvonnan tavoite on hyvin kunnianhimoinen, sillä yhteistyön osapuolia ei ole millään tavalla rajattu. Sidosryhmäyhteistyö pitäisi periaatteessa ulottaa kaikkiin tahoihin, joihin kohderyhmään kuuluva henkilö tarpeillaan linkittyy. Seuraavassa kommentissa Kela-neuvojan esimies pitää huonoa resurssitilannetta esteenä verkostoitumiselle sekä sille, että myös kumppanit tunnistaisivat erityisen tuen tarpeessa olevat yhteisasiakkaat.

Kelassa on resurssipula. Info- ja yhteistyötilaisuuksia ei voi järjestää kovin usein. Kelan asiakkaat 'löytyneet' lähinnä kelan omasta aloitteesta, esim. asiakaspalvelun kautta tai työjonoista.

Kumppaneiden kiire vähentää halukkuutta ottaa vastaan tietoa Kela-neuvonnasta. Kahdeksan vastaajaa piti keskeisenä haasteena sitä, että Kela-neuvonta ei ole kumppanien organisaatioissa tunnettua. ”*Kela-neuvonta on edelleen vierasta eri toimijatahoille. Joutuu aina ensin selittämään mitä tehdään ja miksi.*”

Vaikeuksia syntyy lisäksi siitä, että kumppanien työ on organisoitu eri tavalla: ”*Kumppaneita on yksin kuntien puolella yli 20, joten mm. sosiaalitoimen, päihdetyön ja nuorisotyön toiminta on organisoitu hyvin eri tavalla*”. Hoitojärjestelmät kuuluvat eri aluilla erilaisten hallinnollisten kattojen alle riippuen siitä, miten tehtävät on kullakin alueella jaettu (Lehtoranta & Linnakangas 2009, 54.) ”*Kumppanien työ on pirstoutunutta.*” Potentiaalisten kumppanien suurta lukumäärää sekä hallinnon pirstaleisuutta voi pitää

esimerkkeinä Grayn, Sharfmanin ja Yanin (1991) kuvaamasta yhteistyön institutionaalisesta vaikeudesta eli sellaisena toimintaympäristöstä kumpuavasta rakenteellisesta haasteesta, johon organisaatio ei itse voi vaikuttaa. Toinen tällainen toimintaympäristöön liittyvä vaikeus ovat maantieteelliset etäisyydet. ”*Vakuutuspiirin alue on maantieteellisesti hyvin haastava, kun välimatkat ovat pitkät ja on paljon kuntia.*” Tietoteknologia mahdollistaa toiminnalliset suhteet maantieteellisesti toisistaan eteisten pisteiden välillä, mutta fyysinen läheisyys helpottaa kuitenkin verkoston ylläpitoa (Wellman ym. 2014, 490–491).

Sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasyhteistyötä kehitetään usein hankkeissa ja projekteissa, joilla on usein käytössään erillinen rahoitus. Kun erillisrahoitus pilottivaiheen jälkeen päättyy, toiminnan koordinointiin ja fasilitointiin tarvittavia resursseja ei enää ole. Pilotin aikana saavutettu luottamus ja sitoutuminen alkavat vähitellen murentua. (Järvenivu ym. 2010, 59.) Juuri näin näyttää käyneen Kela-neuvonnassa. Haastattelujen ja kyselyn vastausten perusteella välittyvä kuva verkostojen rakentumisesta näyttäytyy jotakuinkin sellaisena, että Kela-neuvonnan käynnistyttyä pilottivaiheen jälkeen asiakasyhteistyössä tarvittavia verkostoja pyrittiin rakentamaan aktiivisesti, mutta hyvän alun jälkeen verkostoituminen hyytyi. ”*Alkuun Kela-neuvontaa tehtiin tunnetuksi niin Kelassa kuin yhteistyökumppaneille. Nyt on hyvästä alusta huolimatta toiminta hiljalleen hiljentynyt.*” Asiakasyhteistyön keskeisin ongelma näyttäisikin olevan sen vähäisyys, joka vastauksissa yhdistyy siihen, että verkostoja ei ole rakennettu. Verkostojen kehittymättömyyden keskeisin seuraus näyttää olevan se, että erityisen tuen tarpeessa olevat yhteisasiakkaat jäävät tunnistamatta. Näin Kela-neuvonnan keskeisin tavoite erityisen tuen varhaisesta tunnistamisesta sekä tuen oikea-aikaisesta tarjoamisesta näyttää karkaavan kauas. Viisi vastaajaa nimesi heikon ohjautumisen Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön keskeisimmäksi haasteeksi.

Suurin haaste on siinä, että erityisestuen tarpeessa olevat asiakkaat eivät ohjaudu kumppanin kautta Kela-neuvonnan asiakkuuteen. Syynä voi olla kumppanin vähäinen tieto Kela-neuvonnan mahdollisuudesta.

Toinen yleinen ongelma on myös ulkoisen yhteistyön kehitysehdotuksissa mainittu kumppanien työntekijöiden vaikea tavoitettavuus. ”*Yhteydenotot on vaikeita, ei tiedä kuka missäkin organisaatiossa vastaa asioista.*” Kontaktin ottamista helpottavat tekijät eli ”*yhteydenottojen sopimiset, aikataulut, määrätyt palvelupäivät ja kumppaneiden vastaanottoajat ja puhelinajat*” mainitsi Kela-neuvonnan merkittävimäksi haasteeksi

yhdeksän vastaajaa. Yksi vastaaja mainitsi lisäksi tietosuojan ulkoista yhteydenpitoa haittaavana tekijänä. Sidosryhmäyhteistyö kuulostaa ehkä monimutkaiselta, mutta siinä ei ole kyse mistään sen kummallisemmasta kuin siitä, että sovitaan, kuka on missäkin organisaatiossa kumppaniorganisaation yhteyshenkilö, johon voi ottaa yhteyttä yhteiseen asiakkaaseen liittyvissä asioissa ja että kaikilla verkoston jäsenillä on käytössään puhelinnumero tai sähköpostiosoite, josta yhteyshenkilön tavoittaa. Yhteistyöhön valmistavan prosessin tarkoitus on saada osapuolet sopimaan edustuksestaan sekä pohtimaan yhteistyöhön kohdistamia odotuksia (Gray 2008, 676). Itse asiakasyhteistyö Kela-neuvonnassa on esimerkiksi sitä, että asiakkaan verkostoon kuuluvat tahot kartoittavat yhdessä asiakkaan kanssa tälle sopivia kuntouttavia toimenpiteitä tai mahdollisia opintopolkuja. Moni vastaaja koki Kela-neuvonnan keskeisten haasteiden liittyvän Kelan sisäiseen yhteistyöhön. Suurin osa Kelan sisäisen yhteistyön kehitysehdotuksista liittyi siihen, että Kelan työntekijät olisivat paremmin perillä Kela-neuvonnasta. ”*Ymmärrys Kela-neuvonnasta ja toimintakäytännöt voivat eri vakuutuspiireissä olla hyvin erilaisia*”. Täydellinen yhtenäisyys esimerkiksi Kela-neuvontaan ohjaamisessa ei kuitenkaan ole helppoa, koska erityisen tuen tarvetta ei ole haluttu määritellä liian tiukasti. Tästä syistä Kela-neuvontaa on hankala johtaa edes verkostajohtamisen työkaluilla.

Sisäistä viestintää voi pitää yhtenä johtamisen työkaluista (Kauhanen 2006, 168). Yksi vastaaja mainitsi organisaatioyksiköiden välisen tiedonkulun yhteistyön keskeisimmäksi haasteiksi. Toimiva organisaation sisäinen viestintä sekä yhteinen ymmärrys tavoitteista ovat edellytyksenä sille, että organisaatio voi niin sanotusti vetää yhtä köyttä (Önnevik 2010, 189; Soukkanen 2013, 108). Kaksi vastaajaa piti merkittävimpana ongelmakohtana Kelan sisäistä byrokratiaa, joka haittaa ulkoista yhteistyötä. Sisäinen byrokratia on Kai Laamasen (2001, 15–17) mukaan tyypillinen funktionaalisen organisaation ongelma. Esimiesten rooli työntekijöiden innostamisessa ja kehitysmahdollisuuksien luomisessa on keskeinen (Kauhanen 2006, 150). Kolme vastaajaa nimesi suoraan Kela-neuvonnan johtamisen ongelmat asiakasyhteistyön keskeisimmäksi ongelmaksi. Seuraavan vastaajan mukaan lähiesimiesten asenteet kuitenkin rajoittavat asiakasyhteistyön tekemistä.

Kelan johdon ja lähiesimiesten sitoutuminen ja kannustaminen Kela-neuvontatyöhön on nihkeää. Nyt on tullut lähinnä rajoitteita lähiesimiesten tahoilta. Kallis ja aikaa vievää Kela-neuvonta vesittyy toimistotasolla. Valitettavasti.

Monet vastaajat toivoivat lisää tiedotusta Kela-neuvonnasta niin talon sisällä kuin ulkopuolellakin. Alla olevassa lainauksessa Kela-neuvojan esimies kuitenkin kritisoi

organisaatiolähtöistä ajattelutapaa ja korostaa, että pelkkä tiedottaminen asiakasyhteistyön mahdollisuudesta ei riitä. Integroivat työtavat eivät vakiinnu, mikäli niitä ei ole suunniteltu laajapohjaisessa strategiatyössä.

Yhteistyön rakentuminen kumppanuustyön kautta on hidasta eikä se hoidu sähköpostilla tai uutiskirjeillä vaan samalla on sitoutettava kumppanin toimijoita uudenlaisiin toimintatapoihin, markkinoitava vaivattominta tapaa hoitaa yhteisten asiakkaiden asioita ja keskusteltava muutoksesta työssä eli käytävä asenne- ja muutoskeskustelua. Kun näitä on käyty läpi, yhteistyö on lähtenyt sujumaan kaikkien kumppaneiden kanssa todella hyvin. Yhteistyö Kelaan toimii todella hyvin tai sitten yhteistyökumppaneiden kanssa ei ole asioita käyty läpi ollenkaan.

Samalainen tulkinta välittyy kyselyn monivalintavastauksissa. Vastaja on paljon todennäköisemmin arvioinut yhteistyötä positiivisesti kuin negatiivisesti silloin, kun tällä on ollut kokemusta jokin tietyn kumppanin kanssa toimimisesta. Tarkennettakoon vielä, mitä tarkoittaa yhteistyön rakentuminen kumppanuustyön kautta. Vastaja tarkoittaa tällä sitä, että käytännön vuorovaikutus Kela-neuvojan ja esimerkiksi opetus- tai sosiaali-toimen tai terveydenhuollon työntekijöiden kanssa on hidas tapa kehittää organisaatio-tason sidosryhmäsuhteita. Työntekijöiden vuorovaikutuksen lisäksi täytyisi olla myös sidosryhmäyhteistyötä, jotta voidaan sopia siitä, miten yhteistyötä arjessa lähdetään toteuttamaan.

Sandfortin ja Milwardin (2008, 166) mukaan verkostojen teho perustuu siihen, että verkostoja johdetaan keskitetysti, ne ovat vain yhden tahon tulosohejauksessa, toimintaympäristö on vakaa ja resurssit ovat riittävät. Kela-neuvonnassa mikään näistä ei toteudu: yhteistyöllä ei ole yhteistä hallintoa ja kullakin toimijalla on oma budjettinsa. Karjalaisen (2006, 258) mukaan verkostot ovatkin ”hallinnollisia kummajaisia”, sillä kullakin toimijalla on oma budjettinsa. Lisäksi Kela-neuvonnan toimintaympäristö eli koko sosiaali- ja terveydenhuollon kenttä on muutoksessa organisaatio- ja hallinto-uudistusten vuoksi. ”Kunnilla on tällä hetkellä todella paljon muuta mieltimistä kuin tulla kelalaisten kanssa kokoukseen sopimaan asiakasohjauksesta tai kuulemaan uusista palveluista.” Resurssijakaan ei tarvittavissa määrin ole, sillä ”kentällä työskennellään hakemuksia kuljettavalla ’liukuhihnalla’”.

Samoin kuin Ylikännön tekemässä Kela-neuvonnan pilottivaiheen loppu-raportissa, myös omassa aineistossani vastaajat arvioivat Kela-neuvonnan tuottamia hyötyjä hyvin positiivisesti. New Public Service painottaa jaettava johtajuutta ja yhteistyötä sekä organisaation sisällä että sen ulkopuolella (Denhardt & Denhardt 2007, 167).

Tämä kuvastaa tulkintani mukaan sitä, että Kela-neuvojan ja näiden esimiehet ovat omak-suneet New Public Service -ajattelulle ominaisen yhteistyötä ja osallisuutta korostavan tavan hoitaa Kelan institutionaalista tehtävää. Vaikka sidosryhmäyhteistyön merkitys asiakasyhteistyölle tiedostetaan, asiakasyhteistyöhön valmistavaa strategiatyötä ei ole vanhojen toimintakäytäntöjen ja ensisijaisempien tehtävien vuoksi voitu toteuttaa. Monien avointen vastausten perusteella näyttää selvältä, että niin johto kuin työn-tekijätkin tietävät, mitä tulisi tehdä, mutta resurssien puute estää tarpeelliset toimenpiteet.

10 Haastattelut

Haastattelujen analyysi koostuu kahdesta osasta. Ensimmäisessä osassa käsittelen asiakasyhteistyön kannalta tarpeellisen verkoston rakentumista. Kuvaan verkostoitu-mista, koska verkostoituminen on edellytys erityisen tuen tarpeessa olevien yhteis-asiakkaiden tunnistamiselle. Verkoston rakentumista koskevan osion jälkeen hahmot-telen vastausta tutkimusongelmaani ja pyrin aineiston avulla esittämään, miten sidos-ryhmäyhteistyö näkyy itse asiakasyhteistyössä. Kela kutsuu asiakastason sidosryhmä-yhteistyötä kumppanuustyöksi, ja tästä syystä tämä sana esiintyy haastatteluissa. Käytän tekstissä kuitenkin enemmän yleiskielistä ilmaisua ”asiakasyhteistyö” kuvatessani Kelan ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä yhteisten asiakkaiden asioiden hoidossa. Haastattelut tuottivat kyselyä paremman käsityksen siitä, mitä arkinen asiakasyhteistyö käytännössä on.

10.1 Asiakasyhteistyössä tarvittavan verkoston rakentuminen

Kela-neuvonnan tavoitteena on tarjota kuormittavassa elämäntilanteessa olevalle ihmi-selle tarpeellinen neuvonta oikea-aikaisesti. Tästä syystä erityisen tuen tarpeen varhaista tunnistamista voi pitää koko palvelumallin tärkeimpänä vaiheena. Prosessin kaikkein kriittisintä vaihetta kutustaan ydinprosessiksi (Laamanen 2001, 37). Jotta erityisen tuen tarve voidaan todeta ajoissa, on tärkeää, että myös kumppanit tunnistavat kohderyhmään kuuluvat henkilöt. Tätä tunnistamista edistää tehokas verkostoituneisuus. Kela-neuvonnassa asiakasyhteistyöhön valmistava verkostoituminen on ennen kaikkea sitä, että kumppaneita informoidaan Kela-neuvonnasta ja pyydetään näitä ottamaan Kela-neuvojiin yhteyttä silloin, kun he ovat epäilevät henkilön tarvitsevan erityistä tukea etuuk-sien ja palveluiden hakemisessa.

Kela-neuvonnan toimeenpanossa tarkoituksena on ollut, että Kelan vakuutuspiirit sopivat yhdessä paikallisten kumppaneidensa kanssa yhteistyön tiivistämisestä erityistä tukea tarvitsevien yhteisasiakkaiden kohdalla. Verkostoitumisprosessia on toisin sanoen johdettu hajautetusti. Tästä syystä ei ole ihme, että pilotin jälkeen tehdyissä Kela-neuvojien haastatteluissa ilmeni vakuutuspiirien välillä olevan suuria eroja sidosryhmäyhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa. Myös oma aineistoni perusteella näyttää olevan paljon eroja sen suhteen, miten paljon tätä verkostoitumistyötä on ehditty tehdä.

Helena: Sillai se ihan lähti liikkeelle et vakuutuspiirin johtaja esimerkiks ne tapas nyt sairaanhoitopiirin johtajan se oli se ensimmäinen sehän oli se ehto kaikelle (...) me käytiin me tehtiin poli poliilta ja siel polilla oli ne järjesti meille ajan ja siellä oli sitten lääkärit, lääkärit hoitajat sosiaalihoitajat (...) mun mielestä se oli niinkun tärkeintä nähdä menee mihin tahansa niin ei se että Kelalla on tällanen hieno juttu vaan nyt täytyy miettiä et miten ne siellä toimii niin se että mitä hyötyä niitten työhön on se että meillä on tällanen

Anna-Maija: Sillon kun (Kela-neuvontaa) käynnistettiin niin meil oli sillon alotuskokous jossa oli tää meidän meidän kumppia edustavat ihmiset ja sitten meidän vakuutuspiiristä oltiin sitten minä ja meidän vakuutuspiirin johtaja ja minun lähiesimieheni ja me piettiin sellanen info missä käytiin käytiin niinku tää Kela-neuvonnan suunniteltu prosessi läpi

Elisa: Vakuutuspiirin johtaja oli alussa mukana siinä kun mietittiin niitä yhteistyötahoja (...) kutsuttiin tänne näitä yhteistyötahoja ja esiteltiin meidän Kela-neuvontaa (...) sillon alkuun kun aloteltiin tätä yhteistyötä ja kerättiin niitä ihmisiä käytiin puhumassa heille tästä niin me kerättiin meillä oli lista mukana aina että puhelnumeroita että kiitos että me pystytään suoraan ja nopeesti ja joustavasti että asiakkaan asia on tällä tarkoitus saaha joustavasti eteenpäin

Kaarina: Aluesairaala jossa on ollu sitte sitte tota niin eri alojen ihmisiä sosiaali-puolelta ja sitten sieltä niinkun tavallaan terveydenhoidon puolelta ja heille pidettiin semmonen info tos viime keväänä et se on oikeestaan ainoos semmonen laajempi et suoraan ollaan menty johonkin

Kehittyneet sidosryhmäsuhteet tiettyjen toimijoiden kanssa yhdistyivät Helenan ja Anna-Maijan puheessa siihen, että erityisen tuen tarpeessa olevat yhteisasiakkaat tunnistetaan.

Helena: Laitettiin (...) kirjeet monelle polille ja tommosille ja tavallaan sit kun katottiin et mistä ne asiakkaat oikeesti tulee niin sit (...) pystytyiin enemmän satsaa niihin

Anna-Maija: Se on sielläkin jo niinku mietitty valmiiks että ketä he ohjaa esimerkiks tai ketä ohjataan Kela-neuvojille että kyl he sen taustan on tehneet

Tämä tukee tulkintaani siitä, että sidosryhmäyhteistyön merkitys Kela-neuvonnan osalta liittyy juuri erityisen tuen tarpeessa olevien yhteisasiakkaiden tunnistamiseen. Aineistoni ei valitettavasti vastaa kovin tarkasti kysymykseen siitä, miten paljon verkostoitumistyötä

on tehty eri vakuutuspiireissä. Näyttää kuitenkin siltä, että Helenan, Anna-Maijan ja Elisan vakuutuspiireissä strategiatyötä on tehty ja johto on ottanut tässä ison roolin, mutta Terhi sen sijaan on jätetty yksin räpiköimään kumppaniviidakossa. Hänen vakuutuspiirissään verkostoitumistyötä ei haastatteluhetkellä oltu tehty, eivätkä kumppanit ottaneet häneen yhteyttä, vaikka hän oli näitä siihen kannustanutkin.

Terhi: Se on jäänyt vielä vähän avoimeksi tää meidän meidän tota yhteistyön niinkun tahojen tai kumppanuuden solmiminen et se on hiukan niinkun jäänyt vaan täs kohtaa (...) puhetta on ollut et pitäis niinkun pitää yhdessä palaveri just etuusvastaava ja sit toi meidän kuntoutustiimin tiimin tota palvelupäällikkö ja tietysti Kela-neuvoja et mitä mihin tahoihin vois sitä markkinointii lähtee viemään eteenpäin et se on meil viel niinkun vähän auki vielä vielä tota et hiukan jämähtänyt (...) ei oo aikaa sehän se suurin syy

Haastateltavista erityisesti Kaarinan, Terhin ja Ilonan puheista päätellen vaikuttaa siltä, että kovat tulostavoitteet eivät jätä aikaa verkostoitumiseen ja asiakasyhteistyön kehittämiseen. Kiire Terhin, Ilonan ja Kaarinan kertomuksissa liittyi siihen, että sen paremmin heillä itsellään kuin johtoportaalakaan ei ole ollut aikaa tehdä Kela-neuvontaa tutuksi yhteistyökumppaneille. Kaarina puhui haastattelun aikana paljon siitä, ettei sidosryhmäsuhteita oltu ehditty kehittää, ja sidosryhmäsuhteet rakentuvat asiakas kerrallaan.

Kaarina: Varsinaisesti siihen Kela-neuvontaan liittyvä kumppanuustyö niin mä en nyt oikeen osaa sanoa koska se on tosissaan niin vielä ollu jäissä tai sileen et sitä ei vielä oo päästy toteuttaa (...) että kylhän tää niinkun resurssitilanne niinkun ikävä kyllä vähän heikommalt näyttää että et saa nähä et mis vaihees sit päästäs niinkun tekemään tätä ihan täydellä teholla

Haastattelija: Niin resurssien takia sinä sen paremmin kun tää vakuutuspiirin johtajakaan ette oo päässy niinkun avaaman näitä kumppanuuksia sitten

Kaarina: Joo kyl se näin on et kyl se ratkasutyön rooli siinä niin vahvasti on mukana että että tota niin niin ei ei niinku taho aika sitten vaan riittää siihen (...) täs on niinkun ristiriitast se et ku kuitenkin mä tiedän et meiltä on talosta ja niinkun osastolta tää näkemys ihan erilainen niinkun et miten tätä on niinkun ajateltu vietävän ja sit tää todellisuus tääl kentäl on niinku toisenlainen että tavallaan et ne ei ihan no kohtaa nyt

Kaarinan kuvauksen perusteella sidosryhmäsuhteet näyttäisivät kehittyvän ruohonjuuritason asiakasyhteistyön kautta, kuten kyselyyn vastannut esimies totesi: ”*Yhteistyön rakentuminen kumppanuustyön kautta on hidasta*”. Asiakas kerrallaan rakentumisen ongelma on se, että silloin hyvät käytännöt eivät vakiinnu. Yhteistyö joudutaan rakentamaan alusta, kun henkilöstö vaihtuu. Ylhäältä alaspäin suuntautuva toiminnan johtaminen korostaa johdon roolia siinä missä alhaalta ylöspäin suuntautuva toimeenpano

antaa pelivaraa verkostoille ja niissä toimiville asiantuntijoille (Niiranen ym. 2010, 169). Kela-neuvonnassa tarvitaan kumpaakin johtamistapaa. Yhtäältä kumppaneiden kanssa olisi verkostoiduttava, jotta erityisen tuen tarve voidaan havaita ajoissa. Kela-neuvojien kädet ovat kiinni ratkaisutyössä ja itse asiakasyhteistyössä, joten johtoa tarvitaan verkostoitumistyöhön ja konkreettisen vuorovaikutuksen mahdollistamiseen. Toisaalta verkostoja ei voi johtaa niiden ulkopuolelta, koska eri organisaatioiden edustajien kanssa tehtävä verkostomainen työ on autonomisempaa kuin saman organisaation työntekijöiden kanssa tehtävä työ (Wellman ym. 2014, 491). Lisäksi verkostojen johtaminen niiden ulkopuolelta saattaa alkaa murentaa yhteistyössä tarvittavaa sitoutumista ja luottamusta (Järvensivu ym. 2010, 15). Kela-neuvojat hoitavat luontevasti yhteistyön koordinoinnin asiakkaan palveluverkostoon kuuluvien tahojen kanssa, mutta heiltä puuttuu välineet hoitaa organisaatioiden välistä verkostoitumista. Oma tutkimukseni tukee Järvensivun ja Möllerin (2008) sekä Järvensivun, Nykäsen ja Rajalan (2010) tulkintaa siitä, että verkostotyö on yhteistyön mahdollistamista. Kela-neuvonnassa yhteistyö mahdollistuisi sillä, että verkosto ylipäätään perustettaisiin. Kuten todettua, verkostoituminen auttaisi erityisen tuen tarpeessa olevien yhteisasiakkaiden tunnistamista. Kaarina ei ollut luottavainen sen suhteen, että erityistä tukea tarvitsevat henkilöt ohjautuvat palvelun piiriin.

Kaarina: Ne asiakat ei välttämättä ohjaudu siten kun täs on niinkun ajateltu (...) mä näkisin et näit asiakkaita on varmasti paljon paljon enemmän että et tokihan niinkun kun näit on nyt jo niinkun pelkästään mitä meilt on niinkun talon sisältä tähän ohjautunu nii niin ne kriteerit täytyy saati sitten että kuin paljon näit on sitten muilla toimijoilla

Terhi oli Kaarinan tavoin huolissaan siitä, että paljon erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä jää tunnistamatta. Sairaala oli ainoa kumppani, jossa oli järjestetty yhteistyöpäivä. Näin myös sairaala oli ainoa kumppani, joka oli ohjannut asiakkaita Kela-neuvontaan.

Haastattelija: Mites sitten nää teiän alueen sosiaali- ja terveysalan toimijat niin näätkö että he osaa ohjata näitä erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita Kela-neuvonnan piiriin?

Terhi: No ei varmaan täs kohtaa meiän piiris ainakaan osaa koska niit ei oo tullu tullut tota et varmaan (...) sairaalan puolest osataan koska siel me ollaan ollaan sit se tota neuvontapäivä pidettykin ja sielt nyt on on tullukin se yks ja varmaan (läheisen suuremman kaupungin) puolelle on tulluki enemmän enemmän tota niit yhteydenottoja et sielt varmaan osataan mut nää muut muut tahot epäilen et ei ei sit osata ohjatakaan

Sidosryhmäyhteistyön kehittämättömyyden keskeisin seuraus on se, että erityisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita ei tunnisteta. Toisaalta haastateltavista Helena, Elisa ja Anna-Maija sekä viisitoista kyselyyn vastannutta luottavat kumppanien kykyyn tunnistaa erityisen tuen tarpeessa olevia yhteisasiakkaita, joten tulkinta ei tässä suhteessa ole yhtenäinen. Heikossa tilanteessa olevan ihmisen näkökulmasta kyvyttömyys tunnistaa avuntarvetta merkitsee sosiaaliturvan ja palveluiden väliinpuutoamista. Sikäli kun Kelan strateginen tavoite on olla ihmisten tarpeisiin nopeasti reagoiva palveluorganisaatio, ei operationaalinen toiminta täysin onnistu tämän strategisista tavoitteista saavuttamisessa.

10.2 Sidosryhmäyhteistyön vaikutukset asiakasyhteistyöhön

Jäljellä olevassa analyysissäni käsittelen sitä, miten sidosryhmäyhteistyö näkyy Kela-neuvojien tekemässä asiakasyhteistyössä. Käsittelen seuraavaksi asiakasyhteistyöhön kiinnitetyn työajan ongelmia, Kelan sisäistä hämmennystä Kela-neuvonta-asiakkaiden kriteereistä ja toiminnan tarkoituksesta, yhteyshenkilöiden ja selkeiden yhteydenpito-kanavien puutetta sekä asiantuntijatiedon eriytyneisyyttä. Erityisen tuen tarpeen arvioimisen kirjavuudessa on kyse ennen kaikkea Kelan sisäisestä sidosryhmäyhteistyöstä siinä missä eri organisaatioiden työntekijöiden vuorovaikutuksessa on kyse ulkoisesta sidosryhmäyhteistyöstä. Työaikaan liittyvissä kysymyksissä sekä asiantuntijatiedon integroimisessa on kyse sekä sisäisestä että ulkoisesta sidosryhmäyhteistyöstä. Analyysin lopuksi erittelen, mitä aineisto kertoo yhteistyön edellytyksistä, joita ovat yhteinen tavoite, luottamus, sitoutuminen, työnjako sekä keskinäinen tuntemus (Järvensivu ym. 2010).

10.2.1 Työaikaan liittyvät pulmat

Asiakasyhteistyöhön kiinnitetyssä työajassa näyttäisi olevan kolmenlaisia haasteita. Jos henkilökohtaista etuus- ja palveluneuvontaa tarvitsevia henkilöitä ohjautuu Kela-neuvojille, kaikki Kela-neuvontaa suunnattu aika kuluu varsinaiseen asiakasyhteistyöhön. Tämä ei välttämättä ole ongelma, mutta silloin ei jää aikaa sidosryhmäsuhteiden kehittämiseen. Tällöin se, miten hyvin tai huonosti yhteistyö toteutuu, riippuu pitkälti työntekijöiden henkilökohtaisista ominaisuuksista.

Kaarina: Se (Kela-neuvontaan ohjattu työaika) nipin napin täl hetkel varmaan riittää mut just se et ne asiakkuudet pystyy siin ajas hoitamaan mut tää kumppanuustyö ois siinä sen lisäksi vielä (...) Ei täs tilantees oo niinkun oikein mitään mahdollisuuksia suoraan sanoen

Tällaisessa tilanteessa vaarana on, että hyvät käytännöt eivät vakiinnu esimerkiksi silloin, kun henkilöstö vaihtuu. Elisa puhui siitä, että hänen työtään haittaavat jossain määrin kumppanien henkilöstövaihdokset. Tämä oli odotettavissa, koska moniammatillisen yhteistyön kannalta lyhyet työsuhteet ja henkilöstön vaihtuvuus ovat yleinen ongelma (Isoherranen 2004, 149, 60; Järvensivu ym. 2010, 20). Elisa koki turhautumista, kun oli ehtinyt pitää koulutustilaisuuden kumppanien työpisteessä ja tehdä yhteistyötä tiettyjen kumppanien työntekijöiden kanssa, mutta sitten henkilöstö vaihtuikin ja suhteet täytyi luoda taas uudestaan.

Elisa: Ja sitten kenen kanssa alusta on päästy jotakin tekemään niin mukava ois jatkaa kun sitten tulis se työrytmi ja kaikki mut sitten kun vaihtuu ihmiset niin taas ei tiiä että kuka vastaa mistä ja että se vähän haittaa mutta minkäs sille tekee (...) se vähän haittaa että kun käyään siellä kauheesti kouluttautumassa ja esittäytymässä ja muuta ja sitten kohta ei ookaan tai siitä ois niinkun hyötyä että pitempi aikasesti pystys tekemään

Toinen Kela-neuvonnan asiakasyhteistyötä häiritsevä työaikaan liittyvä ongelma on se, että tulostavoitteisiin pyrkiminen etuusratkaisuissa syö aikaa Kela-neuvontaan suunnatulta työajalta. Anna-Maija korosti Kelan olevan riippuvainen muista toimijoista. Siksi on ongelmallista, ettei yhteistyöverkoston luomiseen ja käytännön asiakasyhteistyöhön ole suunnattu työaikaa.

Anna-Maija: Toivoisin että koko valtakunnassa niin sen (asiakasyhteistyö) siihen niinkun riittäväällä vakavuudella suhtauduttaisiin ja annettaisiin sille se se aika ja se rooli mikä sille kuuluu koska meillä lähestulkoon kaikki etuudet on sellasia et me ei yksin olla niitä tekemäsä, me ollaan aina riippuvaisia muista toimijoista ja se että on niinkun tosi ikävää kattoo sellasta asiaa (...) että miten esimerkiks niinku työajan järjestelyssä et mitä saa tehdä ja mitä ei saa tehdä ja kui paljon saa tehdä jotain yhteistyötä tai tai mitenkä vaan mikä paino on sillä että pitää vaan sitä ratkasua ratkasun perään saaha tehtyä ne on tärkeitä asioita mutta ku tällä työllä on sisältö, meillä se lopullinen enterin painaminen on se jäävuoren huippu, näis etuuksissa se työ tehään ihan ennen sitä

Haastattelija: Aivan

Anna-Maija: Se pitäs nyt niinkun nähä että et tää tämmönen tekninen näkyvä suorittaminen niin sil on oma paikkansa mut tälle toiselle pitäs myös suoda se että et sen sais tehdä koska sit taas jos aatellaan että sovelletaan liike-elämästä tuotannollisuutta ja taloudellisuutta ja tehokkuutta niin ne on käsitteinä tämmösel tämmöses ihmistyössä ja sosiaali sosiaali ja tämöses sosiaalisemmas työssä niin ne on erilaisia ne eurot

Anna-Maijan lausunto tukee Denhardtien (2007, 119–220) tulkintaa siitä, että uuden julkisjohtamisen oppi ohjaa tuijottamaan numeroita ja euroja, vaikka ihmistyössä toiminnan vaikuttavuus on kompleksinen kysymys. Ilonan tapauksessa tulostavoitteet eivät näyttäneet syövän ainoastaan sidosryhmäyhteistyöhön tarvittavaa aikaa, vaan myös itse asiakasyhteistyöhön suunnattua työaikaa. Hänelle oli työvuorotettu vain yksi tunti viikossa aikaa asiakasyhteistyöhön. Hän koki, että silloin kun asiakasyhteistyötä täytyisi tehdä, sitä täytyy tehdä ikään kuin salaa.

Ilona: Mitä nyt olen näitä työvuorolistoja niinkun katsonu niin mun mielestä se on nyt keskitetty jo pitkään yksinomaan minulle tää Kela-neuvonta et vaik meitä on vakuutuspiirissä kaks nimettynä niin niin ei meillä oo kun toisella niinkun työvuorotettu tää Kela-neuvonta ja sekin on aika suppeesti että tunti per viikko

Haastattelija: Ai jaa okei

Ilona: Vaikkei niitä asiakkuuksia ei tuu tonne työjonoihin mut silti niin sitten näitä asiakaspuheluita tulee ja niitä selvittämisiä kyllä tulee ihan niinkun ei nyt no melkein viikoittain mutta ei välttämättä päivittäin et sillain sitten taas toisaalta kun sitä ei oo niinkun työvuorotettuki työvuorotettu kun se tunti per viikko niin tulee vähän semmonen olo et sä oisit vähän niinkun varkaissa tekemässä sitä kun sitten on kauheet paineet tietysti niinkun työjonossa kun kaikessa muussakin etuuksissa että pitäis saada sitä massaa eteenpäin

Kela-neuvojille asetetut tulostavoitteet etuusratkaisujen osalta saattavat aiheuttaa sen, että normaali ratkaisutyö alkaa helposti syödä työaikaa asiakasyhteistyöltä. Kiusaus käyttää asiakasyhteistyöhön suunnattua työaikaa standardityöhön on erityisen suuri silloin, kun asiakkaita ei edes ilmaannu, kuten äskeisessä esimerkissä. Asiakkaiden vähäisyyttä selittää verkostojen kehittymättömyydestä johtuva tunnistusongelma.

Kolmas ongelma on se, että työajan puitteissa Kela-neuvonta-asiakkaita voitaisiin palvella enemmän, mutta puutteellisten verkostojen vuoksi näitä ei ilmaannu. Helena, Anna-Maija ja Terhi kokivat, että Kela-neuvontaan suunnatun työajan puitteissa olisi mahdollista palvella useampia Kela-neuvonta-asiakkaita kuin mitä heillä haastatteluhetkellä oli. Varsinkin Terhi olisi kyennyt palvelemaan paljon useampia erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä, mutta heikkojen tai olemattomien verkostojen vuoksi erityisen tuen tarpeessa olevia yhteisasiakkaita ei ollut ilmaantunut.

Terhi: Nää muutamat tapaukset mitä mul on ni niin tota yrittänyt siel sit aina asiakkaiden kohdalla sanoo et niinkun sosiaalitoimeenkin ja TE-toimistoon et jos tulee joku vastaava tapaus niin mulle saa suoraan soittaa soittaa mut ei oo tullu kyllä yhteydenottoja

Edellä mainitut tilanteet kuvastavat sitä, miten tulosjohtamisen ja verkostojohtamisen välineet eivät tue toisiaan. Organisaatioiden välinen yhteistyö edellyttää toisenlaisia johtamiskäytäntöjä kuin tuotanto- ja talouslähtöiseen ajatteluun nojaava johtamismalli (Stenvall & Virtanen 2012, 35). Tulosjohtamisessa keskeistä on työsuoritteiden mittaaminen numeroilla sekä mahdollisimman läpinäkyvä panos-tuotto-suhde, verkostotyössä sen sijaan tarvitaan aikaa yhteistyön pohjustamiselle. Tämän pohjustustyön tuloksellisuutta on hankalampi mitata kuin yksittäisten työsuoritteiden. Helena, jonka työ vaikutti vastaavan Kela-neuvonnan suunniteltua palveluprosessia sisällöllisesti kaikkein eniten, oli säännöllisessä vuorovaikutuksessa kumppanien työntekijöiden kanssa eikä hän antanut tulostavoitteiden haittaavan työtään. Heidi kuvaili lähiesimiehensä suhtautuvan joustavasti Kela-neuvontaan

Helena: Vaikka on kuinka kiire niin tota etuustyötä tuolta voi tehdä ihan kuka vaan kuka on niinkun Kelan oikeudet mut sit on paljon näitä muita asioita joita ei tehdä kukaan muu koska ne on täällä mun sähköpostissa et mä oon (...) tehty selväks että tota kun on joku muukin työ määrätty niin ne vaan täytyy hoitaa

Heidi: Esimies suhtautuu kuitenkin tosi joustavasti et jos tarttee niinkun muille päiville ottaa noita asiakkaita ajanvaraukseen kun just siihen Kela-neuvontaan varattuna päivänä se onnistuu

Aineiston avulla ei ole mahdollista selvittää sitä, miksi toisilla haastateltavilla oli enemmän työaikaan liittyviä ongelmia kuin toisilla. Luonnollinen selitys olisi se, että toisissa piireissä Kela-neuvojen esimiehet ovat mahdollistaneet Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön työaika-järjestelyillä paremmin kuin toisissa piireissä. Funktionaalisessa organisaatiossa kunkin yksikön johtajalla on lähes kaikki valta omassa yksikössään, jolloin koko organisaation toimintaa on hankala uudistaa kerralla (Laamanen 2001, 15–17). Kiire liittyy Kelan tulostavoitteisiin ja siinä mielessä sisäisen sidosryhmäyhteistyön ongelmiin. Mikäli Kela-neuvonnan kannalta tarpeelliseen sidosryhmä- ja asiakasyhteistyöhön ei ole aikaa, ei koko palvelumallissa ole mieltä. Yhteistyökäytäntöjen vakiinnuttamisen pulmat sekä asiakkaiden vaatimaton määrä puolestaan liittyvät vaatimattomaan ulkoiseen sidosryhmäyhteistyöhön.

10.2.2 Erityisen tuen tarve vai ei?

Olen aineiston avulla pyrkinyt todentamaan sitä, että vaatimaton verkostoitumistyö estää kohderyhmään kuuluvien henkilöiden ohjautumisen Kela-neuvontaan, sillä näitä henkilöitä ei tunnisteta kumppanien organisaatioissa eikä aina Kelassakaan. Kela-neuvonnan

asiakkaiden vähäistä määrää selittää myös se, että monen kohderyhmän kriteerit täyttävän henkilön asiat saadaan hoidettua ilman erityisen verkoston perustamista, tai ainakin työntekijät uskovat tavanomaisen standardityön riittävän. Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että toiset työntekijät ohjaavat henkilöitä Kela-neuvontaan herkemmin kuin toiset. ”*Ymmärrys Kela-neuvonnasta ja toimintakäytännöt voivat eri vakuutuspiireissä olla hyvin erilaisia*”, kuten kyselyyn vastannut Kela-neuvojan esimies kommentoi.

Anna-Maija arveli oman vakuutuspiirinsä vähäisen asiakasmäärän johtuvan siitä, että hänen alueensa työntekijät niin Kelassa kuin kumppanien organisaatioissa ovat kokeneita ja ohjaavat niin sanottuun normaaliprosessiin sellaisia asiakkaita, jotka muualla olisi nostettu Kela-neuvonta-asiakkaiksi.

Anna-Maija: Meillähän on tosi hiljasta ollu tän Kela-neuvonnan suhteen et silleen tietysti joku voi kysyy et teetteks te sitä sit ollenkaan mut se meiän hiljasuus voi myöski liittyy sellaseen asiaan et meil on pitkäaikaset kokeneet työntekijät, et sil tavalla nois tavallaisis prosesseis aika paljon varmaan etenee myös sellaset asiat jotka jossain muualla ois nostettukin Kela-neuvontaan et me ollaan tätä jouduttu vähän niinkun selittelemäänkin et miks meil on näin hiljasta

Myös Terhi puhui siitä, että paljon monimutkaisessa elämäntilanteessa olevia henkilöitä saadaan hoidettua massan mukana. Päinvastoin kuin Anna-Maija, hän olisi ollut valmis ottamaan useampia normaaliprosessin mukana kulkevia asiakkaita tarkempaan syyniin. Hän arveli Anna-Maijan tavoin, että osa muualla mahdollisesti Kela-neuvontaan ohjattavista asiakkaista hoidetaan hänen vakuutuspiirissään normaaliprosessin mukana. Myös Ilona puhui standardityön riittävydestä.

Terhi: Ne hoidetaan periaattees tuol muun prosessin mukasesti et siihen siihenkin vois ehkä pystyy pystyy vaikuttaa jollain tavalla tavalla tota myös myös et niit otettais vähän enempi tarkemmalla syynillä tuolt esille

Ilona: En mä sitten tiedä et kuinka niinkun tarpeellista se on ää tavallaan sanotaan et jos on hyvät toimivat prosessit ja meilläkin on niinkun meiänkin vakuutuspiirissä on pit siis henkilöitä jotka on vuosikausia tehny niinkun vammaisetuuksia kuntoutuksia ja sanotaan et meillä prosessit toimii hyvin niin sit semmosta et kuka henkilö tarvii sitä erityistä tukea kun meillä hirveesti hirveen niinkun aktiivisesti soitetaan asiakkaille että ei niitä asiakkaita hirveesti niinkun välttämättä tuu tän palvelun piiriin kuka sitä niinkun tarvii (...) kun ne asiat niinkun tavallaan hoituu ihan sen normaalin prosessin kautta

Voi olla niin, että mitä pitkäaikaisempia ja kokenempia työntekijät ovat, sitä harvemmin he poimivat Kela-neuvonta-asiakkaita vireillä olevien etuushakemusten perusteella. Siinä missä Ilona ja Anna-Maija näkivät standardipalvelut useimmissa tapauksissa riittäviksi,

Terhi olisi ollut valmis ottamaan useampia asioita ”*tarkempaan syyniin*.” Voi olla niin, että toiset kokevat niin sanotuille erityisasiakkaille räätälöidyt palvelumallit tarpeellisemmiksi kuin toiset. Vaikka olen todennut Kela-neuvonnan heijastelevan New Public Service -ajattelua, se on loppujen lopuksi melko tyypillinen uuden julkisjohtamisen ilmiö korostaessaan asiakkaaksi mielletyn henkilön yksilöllisiä tarpeita. Uuden julkispalvelukulttuurin yhteisen hyvän periaatteen mukaista olisi, ettei tällaisia erityisiä palvelumalleja tarvita. Ne pahimmillaan sekoittavat järjestelmää entisestään (Linden 2010, 18).

10.2.3 Kumppanien työntekijöiden tavoitettavuus ja kasvojen merkitys

Kyselyn perusteella keskeinen Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön haaste vaatimattoman verkostoitumisen ohella on kumppanien työntekijöiden tavoitettavuus, joka johtuu suppeista soittoajoista sekä siitä, että Kela-neuvojat eivät tiedä, kuka missäkin organisaatiossa vastaa yhteisen asiakkaan asioista. Myös haastateltavat puhuivat siitä, että yhteyshenkilöiden ja yhteydenpitokanavien epämääräisyys haittaa toisinaan työtä. He valittelevat sitä, kuinka aikaa kuluu asiakkaan verkostoon kuuluvien työntekijöiden yhteystietojen kalasteluun sekä tietosuoaongelmien kanssa kamppailuun. Kela-neuvojien itsensä on vaikea sopia tarpeellisista yhteyshenkilöistä, koska toisen organisaation työntekijöiden ja vastuualueisiin tavallinen toimihenkilö harvemmin voi vaikuttaa. Yhteyshenkilöiden puute hankaloittaa tiedonkulkua ja todentaa sitä, että asiakasyhteistyötä ei ole tarvittavissa määrin pohjustettu sidosryhmien kanssa.

Jyri Liukko ja Niina Kuuva selvittivät Kelan, työvoimahallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon, työeläkelaitosten sekä kuntoutuksen palveluntuottajien välistä yhteistyötä osatyökykyisten kuntouttamisessa. Liukon ja Kuuvan haastateltavat toivoivat arkisen yhteydenpidon helpottamista yhteisillä tietojärjestelmillä sekä yhteistyöfoorumeja ja vapaamuotoisia verkostoitumistilaisuuksia. Työntekijät toivoivat mahdollisuutta istua konkreettisesti saman pöydän ääressä säännöllisesti. (Liukko & Kuuva 2015, 84–85.) Myös Nikkasen (2010, 40–41) mukaan kasvojen tapahtuva yhteistyö on tärkeää kaiken asiantuntijatiedon hyödyntämisen kannalta. ”*Annettaisiin mahdollisuus tehdä yhteistyötä*” oli erään Kela-neuvojan toive ulkoisen yhteistyön kehittämiseksi. New Public Management -oppi ja Taylorin tieteellinen liikkeenjohto ovat sokeita inhimillisen ihmisten emotionaalisille, psykologisille ja sosiaalisille tarpeille. Organisaation johtamisessa tämä sokeus näkyy siten, ettei työntekijöille anneta mahdollisuutta toteuttaa yhteisöllisiä päämääriä, vaan heitä ohjataan palvelemaan vain organisaation omia tarpeita

mahdollisimman tehokkaasti. (Denhardt & Denhardt 2007, 163.) Varsinkin Terhin ja Anna-Maijan puheesta välittyy aito halu löytää muiden ammattilaisten kanssa ratkaisuja hankalassa asemassa olevan henkilön tilanteeseen, mutta kovat tulostavoitteet hankaloittavat vuorovaikutteista toimintaa.

Samoin kuin Helena, myös Liukon ja Kuvvan (2015, 84) haastateltavat valittelivat, miten vaikea on tavoittaa yhteyshenkilöitä TE-toimistoista. Terhi ja Elisa valittelivat hekin tarpeellisten yhteyshenkilöiden puutetta. Kyselyssä 9 vastaajaa nimesi yhteyshenkilöiden puutteen Kela-neuvonnan merkittävimmäksi haasteeksi, ja tämä oli myös kolmanneksi yleisin ehdotus ulkoisen yhteistyön kehittämiseksi.

Helena: Meille on ongelma tää tää työvoimatoimiston ihmisten saatavuus ja tää yhteydenotot, sehän on ihan tunnetusti yleinen ongelma mutta se näyttää kyllä tosi paljon hankaloittavan myös meidän (...) heillä kaikilla on tää yleinen numero eli meillä ei oo sisäi- sinne päin meillä ei oo suoria numeroita ja se on niinku tavalla ko hirveen iso, iso puute

Terhi: Mulla on tullu semmonen kuva ainakin näitten muutaman kohdalla kun se on niin hankalaa ollu se se yhteydenpito ja sit kun ei tiedä et kehen siellä voi olla yhteydessä ketä siel hoitaa mitäki asioita niin ihan niinkun tapaamisella se vois vois niinkun järjesty

Elisa: Jos menee jonkun keskuksen kautta niin siinä saattaa kyllä jäähän palloilee hyvinkin pitkäksi aikaa sitten (...) jos johonkin johonkin tuota laitokseen soittaa sen niinkun keskuksen kautta jossa sitten lähtee kyselee jonkunlaista toimee hoitavaa ihmistä ja sitten yhdistään tonne ja tänne ja sinne

Anna-Maijalla tilanne oli yhteyshenkilöiden suhteen parempi, koska yhteistyökumppanit olivat vakiintuneet ja vaikka erityisiä yhteyshenkilöitä ei oltu nimetty, yhteistyö oli ”kanavoitunut” tietyille työntekijöille.

Anna-Maija: Meil on aikalailla semmonen vakio vakio kumppanit ollut tässä tähän asti ainakin ketkä ketkä sitten on sitä työtä työtä ollu mukana tekemässä ja oon ymmärtänyt et siellä heidän organisaatioissa niin heillä kanavoituu se näille tietyille ihmisille jotka sit yhteistyötä hoitelee

Kuvvan ja Liukon (2015, 84) haastattelututkimus osoitti, että pienemmillä paikkakunnilla työntekijöiden henkilökohtaiset verkostot helpottivat yhteydenpitoa siinä missä suuremmilla paikkakunnilla vuorovaikutus oli virallisempaa ja edellytti säännöllisiä yhteistyökokouksia verkostoituneisuuden ylläpitämiseksi. Anna-Maija kertoi, että työntekijät hänen työskentelyalueellaan pysyvät työpaikoissaan pitkään. Hän koki etua olevan siitä, että hänen työskentelypaikkakuntansa ei ollut kovin suuri sekä siitä, että työntekijät tunsivat toisensa henkilötasolla.

Anna-Maija: Meillä on sellanen etu täällä et kuitenkin et tää meiän piiri joka ketä meitä niinku hoitaa näitten ihmisten asioita et me ei olla mikään suurkaupunki ja meil on aika paljon myöskin niin että täällä ihmiset pysyy omissa työpaikoissaan pitkäaikasesti eli me ollaan sil tavalla niinku varmaan ehkä keskimääräisesti tutumpia myös niin se on helppoa

Myös Helena totesi, että työntekijät tuntevat toisensa henkilötasolla: ”*Henkilötki jo tunnetaan tosi niin nää henkilöt kenen kaa ollaan nyt aktiivisesti toimittu*”. Kertoessaan poliklinikkakäynneistä hän totesi merkitystä olevan sillä, että kumppanien työntekijät näkevät hänen kasvonsa: ”*He näkee sen ihmisen jolle he tulee soittamaan tai laittamaan sähköpostia ja heillä on se sähköposti ja heillä on se puhelinnumero niin se on paljon.*”

Verkostotyötä tekevät ovat usein samaan aikaan usean löyhästi linkittyneen ryhmän jäseniä (Wellman ym. 2014, 490–491). Verkoston sidokset näyttäsivät Kela-neuvonnassa olevan toisinaan hyvin löyhiä eivätkä asiakkaan palveluverkostoon kuuluvien työntekijöiden taustaorganisaatiot välttämättä ole tietoisia siitä, millaista vuorovaikutusta heidän ja Kelan työntekijöiden välillä on. Yhteistyö on siten satunnaisia interaktioita työntekijöiden välillä, eikä organisaatioiden välillä ole kiinteitä sidoksia. Ilona sai tietää asiakkaan asioista vain tältä itseltään kuultuna tai epikriiseistä ja lääkärinlausunnoista. Asiakkaan verkostoon kuuluvien tahojen väliset suorat interaktiot olivat hänen mukaansa harvassa: ”*Et ei niinkun viranomaset keskenään sillain tän asiakkaan asiassa niinkun juurikaan keskustele vaan kyl se on sit et se asia sen asiakkaan kautta.*” Sidosryhmäyhteistyön vähäisyys voi näkyä esimerkiksi tietosuojasta johtuvina vaikeuksina saada kumppaneilta tarpeellista tietoa. Heidin työssä tiedonkulun ongelmat olivat liittyneet siihen, ettei koulujen kanssa ollut selvyyttä siitä, mitä tietoja voidaan vaihtaa puolin ja toisin.

Heidi: Koulut on vähän sellanen että ei oikein tiedetä mitä tietoo voi antaa puolin ja toisin ja et mitä toinen tekee ja mitä kenenkin kuuluu tehdä asiakas ei ehkä pysty sitä (tarpeellisten dokumenttien toimittamista) hoitamaan ite niin on sovittu et minä soitan kouluun mutku koulussa ei ei niinkun uskalleta luottaa siihen että minulla on oikeus sitä pyytää eikä he ehkä välttämättä uskalla kertoa mulle asioita eikä he tiedä mitä Kela-neuvonta on niin siinä tätä sinne päin enemmän tätä tietoa täst meiän työstä tarvittais

Liukon ja Kuvvan (2015, 84) haastattelututkimuksessa ilmeni, että TE-toimistojen ja Kelan ”kasvottomuus” teki vuorovaikutuksesta jäykkää ja hidasta, sillä kasvotusten tapahtuvaa vuorovaikutusta ei ollut ja kommunikaatio oli virallisen kirjallisen viestinnän varassa. Karjalaisen (1996, 187) mukaan sektoroitunut palvelujärjestelmä tuottaa välil-

liseen kirjalliseen vuorovaikutukseen perustuvan yhteistyötavan, joka ei edellytä vuorovaikutusta vaan ainoastaan tiedonsiirtoa. Myös haastattelemiani Kela-neuvojia tuntui häiritsevän yhteistyön kasvottomuus. Elisa toivoi säännöllisiä tapaamisia, koska siten henkilöstövaihdoksista johtuva jo rakennetun yhteistyösuhteen haurastuminen olisi vältettävissä. ”*Että tunnetaan puolin ja toisin ja nimenomaan siitä että nähään kasvokkain ett se helpottaa ihan hirveesti tuota yhteistyön tekemistä*”. Ilona kaipasi enemmän suoraa vuorovaikutusta asiakkaan verkostoon kuuluvien työntekijöiden kanssa sekä kasvojen näkemistä. Tämä oli hänen mukaansa kuitenkin vaikeasti toteutettavissa, koska potentiaalisia kumppaneita on paljon ja maantieteelliset etäisyydet ovat pitkät.

Ilona: Kun nää on niin isoja vakuutuspiirejä ja tää toiminta on niin hajallaan (...) niin ei niitä yhteistyökumppaneita tunne (...) tämmöset palaverit saatas niinkun aikaseks mutta että kuka sitten kutsus koolle ja koska se ois niinkun tavallaan semmosta ajankohtasta (...) mutta nää alueet on niin isoja et ei näit on mun mielestä ihan niinkun mahdoton tota jotenkin koordinoida

Haastattelija: Onks ne sitten vähän semmosia kasvottomia ne kumppanit siellä?

Ilona: Kyllä mä koen joo

Vantaan toimeentulotuki-kokeiluun¹¹ osallistuneet Kelan ja kaupungin työntekijät olivat jokseenkin huolissaan toimeentulotuen Kela-siirrosta, koska se saattaisi katkaista toimeentulotuen sosiaalityökytköksen. Syynä mahdolliseen katkokseen pidettiin Kelan ja sosiaalitoimen huonoa tiedonkulkua. (Laatu ym. 2015, 52.) Jos pelkästään Vantaan alueella Kelan ja sosiaalitoimen välinen tiedonkulku ja muu yhteistyö on koettu jäykäksi, on selvää, että Kela-neuvonnassa haasteet ovat moninkertaiset. Kela-neuvonnassa asiakasyhteistyötä pitäisi tapahtua koko valtakunnassa eikä ainoastaan kahden toimijan kesken, kuten Vantaan toimeentulotuki-kokeilussa vaan ylärajaltaan määrittelemättömän toimijajoukon välillä.

Kumppaneiden työntekijöiden helppo tavoitettavuus, sujuva tiedonkulku sekä kasvotusten tapahtuvat tapaamiset ovat merkkejä organisaatioiden integroituneisuudesta. Helenan kertomus poikkeaa muiden haastateltavien kertomuksista tässä suhteessa, sillä hänen suhteensa varsinkin sairaalan työntekijöihin olivat kiinteät.

¹¹ Laskennallinen perustoimeentulotuki siirtyy Kelan maksettavaksi vuonna 2017. Siirtoa on pilotoitu Vantaalla vuodesta 2013 lähtien. Vantaalla asuvat toimeentulotuen hakijat ovat voineet jättää hakemuksensa Kelan toimistoon, josta ne on lähetetty edelleen kaupungin etuuskäsittelijälle. Toimeentulotuen Kela-siirto on synnyttänyt huolen siitä, että muun sosiaalityön kuin taloudellisen tuen tarve saattaa jäädä Kelan palvelupisteessä tunnistamatta. Harkinnanvarainen toimeentulotuki säilyy kuitenkin sosiaalitoimiston maksettavana myös jatkossa.

Helena: Se on siellä (yliopistollisessa keskussairaalassa) organiseerat niin hyvin että siellä on joku vastuuihminen et joko se on sosiaalihoitaja tai useinhan se on joku kuntoutusohjaaja tai joku vastaava joka pitää sen asiakkaan asiat kasassa ja sit me jutellaan keskenämme ja sit on tietenkin niitä palavereita joissa on sitten kaikki eri ammattikunnan edustajat että niissä niissä mä oon (...) kun tällanen palaveri esimerkiks on tiedossa niin me ollaan otettu tällanen hiljanen tavote elikkä on sovittu niin että me, mä ja se sieltä toisesta tahosta oleva vastuuhuhoitaja niin me jutellaan ennen sitä palaveria et mä niinku tiedän et minkä näkönen näkemys sillä (sairaalan) puolella on (...) me ollaan pohjustettu sitä ennen kun sinne mennään mut jokaisen asiakkaan kohdalla käydään näin

Keith Provanin ja Jörg Sydow'n (2008, 698) mukaan vuorovaikutussuhteiden moninaisuus on yhteistyön menestymistä ennakoiva rakenteellinen indikaattori: mitä enemmän ja mitä monipuolisempia sidoksia organisaatioiden välillä on, sitä paremmin yhteistyö onnistuu. Sairaalan lääkärit kirjoittavat Kelan ratkaisutyössä tarvittavia lausuntoja, ja sairaala on Kelalle siten varsin yleinen yhteistyökumppani. Tästä syystä on luonnollista, että myös Kela-neuvonnan asiakasyhteistyö sairaalan kanssa toimii verrattain hyvin.

Toimijoiden välistä vuorovaikutusta näyttäisivät kyselyn vastausten ja ainakin Ilonan, Terhin, Heidin ja Elisan haastattelujen perusteella häiritsevän yhteyshenkilöiden puute sekä kasvottomuus. Heidin tapauksessa myös tietosuoja haittasi vuorovaikutusta. Työntekijöiden kokemat puutteet näissä seikoissa ilmentävät sitä, että asiakasyhteistyötä helpottavassa sidosryhmäyhteistyössä riittää vielä työtä.

10.2.4 Asiantuntijatiedon erikoistuneisuus verkoston toiminnassa

Asiantuntijatiedon eriytyneisyydessä on kyse siitä, etteivät eri tahot juurikaan tunne toistensa toimintaa. ”Kela-neuvojan pitää tietää aika paljon kumppaneista ja heidän työstään. Tiedetäänkö kuitenkaan riittävästi?”, kuten eräs kyselyyn vastannut Kela-neuvoja pohti. Samoin kuin erityisen tuen tarpeen heikko tunnistaminen ja selkeiden yhteydenpitokanavien puute, myös asiantuntijatiedon eriytyneisyys johtuu siitä, että erilaisia yhteistyöpäiviä ja organisaatioiden välistä integraatiota edistäviä toimia ei ehditä järjestää. Toiseksi asiantuntijatieto on eriytynyttä myös Kelan sisällä. Yksittäisen ihmisen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että hänellä ei ole vaikeassa tilanteessa paikkaa, josta saisi kaiken tarvitsemansa tiedon ja ohjauksen samasta paikasta.

Kela-neuvonnan keskeisenä ajatuksena on palvelun kokonaisvaltaisuus. Haastateltavien ja kyselyyn vastanneiden vastauksissa kuitenkin korostui tiedon sirpaleisuus. Tiedon

sirpaleisuus liittyi vastauksissa sekä Kelan sisäisen työnjaon erikoistuneisuuteen että vaikeuteen hyödyntää kaikkea saatavilla olevaa asiantuntemusta kumppanien kesken. Ulkoisten kumppanien asiantuntemuksen hyödyntäminen on vaikeaa, koska toimijoiden kokoamiseen saman pöydän ympärille on hankalaa ja koska sidosryhmäkoulutusta on ollut vain hyvin vähän tarjolla. Kyselyn perusteella minkäänlaisia tapaamisia yhteistyötahojen kanssa on hyvin harvoin, ja kumppanien toimintaan liittyviä koulutuksia keskimäärin harvemmin kuin kerran vuodessa tai ei koskaan. Työntekijöiden on vaikea omaksua verkostomainen palveluote, kun rakenteet tukevat etuus- ja palvelujärjestelmän eriytyneisyyttä (Heinonen 2009, 72). Taylorismin eli tieteellisen liikkeenjohdon opit näkyvät sosiaalialan organisaatioiden johtokäytännöissä työtehtävien erikoistuneisuutena (Niiranen ym. 2010, 72).

Heidi: Et ihan se sellanen ei pelkää Kelan etuuksien tuntemus vaan sen kehittäminen että tuntee näitten muittenkin järjestelmien kuntoutukset ja etuudet ja mitä mitä palveluja on olemassa et et kun on varmasti hurjan paljon sellasta mistä ei tiedä

Haastattelija: Mm no miten sitä sitten vois lähteä lisäämään sitä tietoisuutta kaipaisitko enemmän just jotain koulutuksia vai minkälaisia ehdotuksia

Heidi: Kyllä myöskin niinkun ei pelkää tätä Kelan sisäistä koulutusta vaan just et osallistuis yhteistyökumppaneitten koulutuksiin (...) et sais tietoa just näistä toimintatavoista miten he toimii ja mitä heil on tarjolla

Samalla tavalla Ilona koki, ettei tiennyt työvoimapalveluista tarpeeksi. Vaikka hän kokikin itsensä epävarmaksi toisen organisaatioiden asioita koskevassa neuvonnassa, hän ei uskonut palveluprosessien kärsivän keskinäisen tuntemuksen puutteesta. Haastattelun lopussa hän kuitenkin totesi, että joskus asiakkaan kannalta parasta vaihtoehtoa ei oltu havaittu, koska toimijat eivät tienneet riittävällä syvyydellä toistensa palvelutarjonnasta.

Ilona: Esimerkiks työvoimapalvelut et mitä siellä voitais tehdä niin sen mä koen ehkä niinkun sitten enemmän ongelmaks

Haastattelija: Ahaa minkälaisia ongelmia sieltä päästä?

Ilona: Siis tai tavallaan että niinkun ääm että mitä palveluita heillä on tarjota että että voi olla että niinkun esimerkiks ammatillista kuntoutusta et se ois yhtä hyvin voinu vaikka joku työvoimakin järjestäjä ja ehkä sieltä kautta olis ollut vielä parempikin et se olis järjestetty en mä tiedä tää nyt vaan ihan tuli tässä että (...) ihan sen asiakkaan niinkun asioiden eteneminen et lähdetäänkö vaikka työkokeiluun tai eläkettä hakemaan tai jotain muuta että ehkä enemmän sit pitäis olla niinkun vielä vuoropuhelua tavallaan sen työvoiman ja Kelan välillä

Terhi epäili, ettei kaikki asiantuntijatieto ole käytössä silloin, kun sopivia kuntouttavia toimenpiteitä kartoitetaan.

Haastattelija: No miten sitten se että jos eri tahot ei tunne toistensa toimintaa niin näkyy siinä Kela-neuvonta-asiakkaan palveluprosessissa mahdollisesti?

Terhi: No kyl se siinä näkyy silleen et et öö et ei aina tiedetä niit kaikkii vaihtoehtoja ehkä

Helena, jonka työssä asiakasyhteistyötä tehtiin paljon, kertoi verkostotapaamisia pidettävän lähes jokaisen asiakkaan kohdalla. Muut haastateltavat kuvasivat yhteistyöpalaveria asiakasyhteistyön käytäntönä harvinaisemmaksi. Elisa kuvasi, kuinka hankalaa toimijoiden kokoaminen saman pöydän ympärille on.

Elisa: Et niinkun semmoset niinkun jos se on monimutkanen se tilanne ja hankala ja kaikki asiat levällään niin sillen se on oikeestaan se yhteistapaaminen niinkun tarpeen että se semmonen neljä viiskin kun yritetään saada saman katon alle pikasesti niin se on aika hankala järjestää et ei ne niinkun semmonen pääsääntöinen toimintatapa kyllä ole

Haastattelija: Joo kyllähän se järjestelyjä vaatii tietysti

Elisa: Joo siihen palaa ihan hirveet määrät sekin sit tosiaan minkä mä siellä (kaupungissa) järjestin niin tuota siihen palo multa ihan hirveet määrät työtunteja että sai niinkun ihmiset sinne

Sisäisen työnjaon osalta tiedon sirpaleisuus liittyy vaikeuteen hallita riittävän laajasti ja riittävällä syvyydellä Kelan etuusasiat. Kaarina oli ennen seuraavaa kommenttia puhunut hänen piirissään käynnissä olevista suunnitelmissa vähentää työnjaon eriytyneisyyttä siten, että hän Kela-neuvojana tulisi mahdollisesti tulevaisuudessa tekemään aikaisemmin tekemiään kuntoutusratkaisuja, vaikka päätyönään tekikin vielä vammaisetuuksia. Taylorismin oppien mukaista tapaa organisoida työtä on Kela-neuvonta-asiakkaiden kohdalla pyritty purkamaan.

Kaarina: Et kun ollaan menty niinkun talossa tähän et jokainen niinkun syventyy siihen et se on kapeutunu se tavallaan se etuussarka mitä tehdään niin sit tietenkin täs Kela-neuvonnassa ni palataan ehkä vähän semmoseen vanhaan ajattelutapaan

Kolmas haaste asiantuntijatiedon hyödyntämiselle on se, että henkilö päätyy kunkin tahon asiakkaaksi eri aikaan. Tämä on tietenkin luonnollista, sillä kukin sektori toimii omassa rakennuksessaan ja kussakin toimipaikassa täytyy asioida eri aikaan. Anna-Maija totesi, että ”*siin vaihees kun se tänne meille asti etenee asia niin sitä taustaa mitä siel toisel puolel kenties on alustavasti tehty niin se ei aina meille niinku edes näyttäydy*”. Myös Heidi puhui siitä, että prosessilla ei ole yhteistä alkua. Toimijoita tulee mukaan ja poistuu

pitkin prosessia. Tästä johtuu esimerkiksi se, kunkin toimijan perustehtävä määrittää sitä, minkälaisia tavoitteita työntekijät näkevät toiminnalla olevan. Kun ammattilaiset eivät kokoontu samaan aikaan samaan paikkaan, ei ole mahdollista käydä keskustelua asiakas-yhteistyön tavoitteesta.

Haastattelija: Muodostuuko se konsensus siitä yhteisestä tavoitteesta siinä ensimmäisessä keskustelussa sillä tavalla et se jotenkin lausutaan ääneen siinä vai tuleeko se enemmän niinkun sitte implisiittisesti vain jotenkin kaikkien tietoon

Heidi: Nää yhteydenotot on kuitenkin aina niinkun me ei olla näiden eri toimijoiden kanssa yhtä aikaa et ei oo sitä sellasta selkeätä alkua et nyt me sovitaan Kela-neuvonnan asiakkuudesta tän asiakkaan kans tässä ja sit me tavataan kaikkien toimijoiden kanssa sillonhan se ois helppoo asettaa se tavote yhdessä mut kun nyt se lähtee niinkun aina yhden yhteistyökumppanin kanssa

Erityisen tuen tarpeessa olevat yhteisasiakkaat saatetaan myös tunnistaa vasta siinä vaiheessa, kun tämän ongelmat ovat ehtineet kasvaa suuriksi. Terhi, Heidi ja Anna-Maija olivat huomanneet, että erityisen tuen tarve tunnistetaan usein myöhään.

Terhi: siin kohtaa kun se asiakas on ohjautunut tänne et toki sit siin vaihees voi olla jo et se ois pitäny jo aiemmin jo tulla jostain muualta se asiakas meille meille et sit voi olla jo et on menny aikaa sen verran paljon et et se turhautuminen on jo siel kerinny tulemaan

Haastattelija: Okei tälle Kela-neuvonnallehan on asetettu tavoitteeksi että se se olisi ennakoivaa ja oikea-aikaista, näätkö että nää toteutuu?

Anna-Maija: No ei ihan ei ihan aina et kyl sillain jo aika lailla ollaan vauhissa kun jotain ruetaan tekee et poikkeuksen tietysti tekee sellaset et jos tulee joku ihan niin uus asiakas jollei oo oikeestaan ollu meihin mitään kontakteja niin sillon päästään tuohon mutta useimmiten nää jotka meille nousee niin siellä on jo jotaki jotakin taustaa ja asiointikokemustakin ja niin edelleen

Haastattelija: Mitkä sitä sitten häiritsee sitä että se olis ennakoivaa tai oikea-aikaista minkälaisia ongelmia?

Anna-Maija: No se hoksaaminen varmaankin siitä alottamisesta että hei haloo täs ihan oikeesti onki tällanen juttu käsillä että et se ei aina aina välttämättä ehkä löydy se ensimmäinen impulssi sieltä niinkun aikasin

Heidi: Joskus tietysti voi olla esimerkiks et terveydenhuollossa huomataan tai todetaan joku uusi sairaus tai huomataan että että tilanteen taustalla onkin joku ihan eri sairaus kun mitä on ajateltu ja sit niinkun lähetään esimerkiks kuntoutukseen sit vasta vähän jälkijunassa esimerkiks vois olla näin (...) voi se tietysti

olla et no ylipäättään se et voihan se olla et tätä erityisen tuen tarvetta on voinu olla jo pitkään mutta sitä ei vaan oo niinkun havaittu

Prosessien eriaikaisuus saattaa aiheuttaa Kela-neuvojissa hämmennystä siitä, kuinka pitkään heidän tulisi seurata henkilön tilanteen kehittymistä. Tällaisia kokemuksia oli Ilonalla ja Terhillä.

Ilona: Mä en niinku oikein ihan oikein itekään ymmärrä et kuinka et kuinka paljon multa odotetaan että mitä mun pitäs sitten kuinka pitkälle niinkun tehdä tätä työtä

Terhi: Nää mun tapaukset ollut kyse niin jos ei sit myönnetäkään nuoren kuntoutusrahaa ja hän jatkaa sit siel muissa toimenpiteissä sosiaalitoimen tai TE-toimiston kautta niin tota siin kohtaa on tullut sit ehkä semmonen et mitä mihin asti mä sit autan tässä täs prosessissa

Neljänneksi asiantuntijatiedon hyödyntämistä hankaloittaa Kelan sisäinen rikkinäinen puhelin -efekti. Organisaation koko ja hierarkkisuus selittävät tiedonkulun ongelmia (Elovainio & Lindström 1993, 14). Tuula Soukkanen (2013) on tutkinut Kelan toimihenkilöiden käsityksiä sidosryhmäyhteistyöstä ja todennut Kelan sisäisen viestinnän ongelmien olevan sidosryhmäyhteistyön kehittämisen merkittävin haaste. Vasta kun sisäiset prosessit ovat kunnossa, organisaation rajat ylittävät prosessit voivat toimia (Laamanen 2001, 19). Kelan eriytynyt työnjako näyttää johtavan toisinaan tietokatkoksiin, jotka haittaavat asiakasyhteistyötä ulkoisten toimijoiden kanssa: ”*Kela-neuvojana saan paljon tietoa asiakkaan tilanteesta ja kaikki se info mitä saan 'hukkuu' helposti massaan*”, eräs kyselyyn vastannut Kela-neuvoja kirjoitti.

Kaarina: Kela-neuvonnan osalta tehdään tosi tosi iso työ se asiakkaan kokonais-tilanteen kartottamisessa ja ylipäättään sen niinkun kuvauksessa ja ensinnäkin ne meidän sisäiset oli ne käsittelijöitä tai asiakaspalvelussa olevii ihmisii et ne löytää ne tiedot sieltä meidän järjestelmästä ylipäättään mitä sinne on viety siitä Kela-neuvonnan asiakkuudesta

Myös Helena puhui ’rikkinäisestä puhelimesta’. Hän kertoi, että etuuskäsittelijät eivät aina hyödynnä hänen keräämäänsä tietoa, eikä hänelle välttämättä ilmoiteta esimerkiksi jonkin odottamansa dokumentin saapumisesta. Asiakas saattaa saada Kela-neuvojan ’selän takana’ päätöksen, että hänet on laitettu johonkin kuntoutukseen, vaikka Helenan laatimissa muistiinpanoissa selkeästi sanotaan, että juuri tähän kuntoutukseen hakija ei halua.

Haastattelija: Miten muuten arvioisit sitten Kelan sisäisen yhteistyön sujuvuutta tän Kela-neuvonnan osalta?

Helena: No mulla nyt on semmonen no sanotaan et ei kauheen hyvä kokemus elikkä elikkä tota mä sanon sen mä sanon nyt näin karkeesti että luistaa luistaa mutta ainoo mikä mättää niin on tää meidän keskenäinen täällä (...) Elikkä tässä on on niinkun on ja sit just tämmösiä et on ollut kuntoutustekijä siellä lukee selvästi että kun on käyty ja neuvoteltu asiakkaan kanssa näitä niinkun alustavasti ja on joku vaikka et hän ei halua (kaupungin) invalidisäätiön kuntoutukseen jollon huonoja kokemuksia ja sitten tulikin päätös et hänet on laitettu (kaupungin) invalidisäätiön kuntoutukseen niin sillen mä en niinkun tiedä et mihin päin mä naamani laitan

Anna-Maijan mukaan sisäisen yhteistyön ongelma on saman asiakkaan eri etuuksien päätösten eriaikaisuus. Anna-Maija peräänkuulutti parempaa tiedonkulkua saman ihmisen etuusasioihin liittyvässä yhteistyössä.

Anna-Maija: Toinen tekee vaikka vammaisuuden puolta ja ei itse tee sitä teet vaikka kuntoutuksen puolta nii se että miten ne mahdollisimman hyvin saatas niinkun sykkroonoin kulkemaan nää ratkasut ja sit taas toisaalta se että jos ne etuudet kun ne valmistuu vähä eri aikaan (...) vois ehkä vähän enemmänki sit yhteisesti kattoo niitä asioita

New Public Management suosii eriytynyttä työnjakoa, jolloin verkostot näyttäytyvät hallinnollisina mahdottomuuksina. Kun toiminta on organisoitu sektorikohtaisesti, kommunikoinnottomuus yksiköiden välillä on normi siinä missä yhteistyö eri yksiköiden välillä vaatii poikkeamista rutiineista. Erilliset budjetit tekevät yhteistyöhön sitoutumisen vaikeaksi (Sandfort & Milward 2008, 166; Karjalainen 2006, 257). Yhteiskunta hyötyisi sellaisista instituutioista, joissa olisi helpompi tehdä yhteistyötä kuin olla tekemättä sitä. Näin esimerkiksi useampi kehitysvammainen, mielenterveyden ongelmista kärsivä tai fyysisesti sairas voitaisiin kuntouttaa opiskelu- tai työkykyiseksi. Denhardt ja Denhardt (2007, 187) toteavat, ettei heidän tarkoituksenaan ole ollut operationalisoida New Public Service -opin instituutioita vaan esitellä ideoita ajattelutavan taustalla. Kenties lähemmäs opin mukaisia hallinnollisia instituutioita päästäisiin, jos organisaatioiden välinen yhteistyö mahdollistettaisiin integraatiota tukevalla rakenteilla, kuten säännöllisillä yhteistyöfoorumeilla ja taloudellisen ohjauksen keskittämisellä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen yksi tarkoitus onkin niin sanotun monikanavarahoituksen purkaminen ja yksikanavaiseen rahoitukseen siirtyminen¹².

¹² STM: <http://stm.fi/sote-uudistus>. Luettu 7.9.2015.

11 Yhteistyön edellytykset

Esitin verkostojohtamista koskevassa kappaleessa 4.3 kirjallisuuden avulla, että verkostojohtamisessa on kyse yhteistyön mahdollistamisesta. Tämän mahdollistamisen voidaan katsoa tapahtuvan strategiatyöllä, joka turvaa yhteistyön resurssit (Karjalainen 2006, 257–258). Eri sektorien työntekijät eivät tee tätä strategiatyötä ollessaan toistensa kanssa tekemisissä, vaan strategiatyö tapahtuu organisaatioiden välisessä sidosryhmäyhteistyössä. Sidosryhmäyhteistyöllä voidaan helpottaa arkista vuorovaikutusta, integroida tietoa sekä sopia työnjaosta. Yhtälailla tärkeää on sellainen toiminta, joka tuottaa yhteistyön aineettomat edellytykset. Näitä ovat luottamus ja sitoutuminen (Järvensivu ym. 2010, 13), keskinäinen tuntemus (Liukko & Kuuva & 2015, 85; Järvensivu ym. 2010, 13) sekä yhteinen tavoite (Isoherranen 2004, 28; Geddes 2008, 216–217; Linden 2010, 38–39).

Olen luokitellut verkostoitumisen, riittävän asiakasyhteistyöhön suunnatun työajan, selkeän tehtäväjaon sekä tiedonkulun yhteistyön konkreettisiksi edellytyksiksi. Sitoutuminen yhteistyöhön, toisen tunteminen, luottamus ja yhteinen tavoite ovat yhteistyön aineettomia edellytyksiä. Aineettomia ja konkreettisia edellytyksiä on siis kumpiakin neljä.¹³ Konkreettisista edellytyksistä kaksi, resurssit ja verkostoituminen, ovat tiivistyneet aineistosta, muut kuusi teemaa ovat olleet lähtöteemoja. Analyysin kannalta tällä jaolla ei ole erityistä merkitystä. Yhteistyön aineettomat edellytykset, yhteiset tavoitteet, luottamus sekä sitoutuneisuus näyttävät niin haastattelujen ja kyselyn perusteella olevan pääosin kunnossa. Aineettomissa edellytyksistä eniten kehitettävää näyttäisi olevan keskinäisessä tuntemuksessa, koska asiantuntijatieto on vaatimattoman sidosryhmäyhteistyön vuoksi eriytynyttä. Yhteistyön konkreettiset edellytykset työnjako, verkostoituminen, resurssit ja tiedonkulku näyttäisivät toteutuneen abstrakteja edellytyksiä huonommin.

¹³ Tässä tutkimuksessa käytetty verkostojohtamista koskeva lähdekirjallisuus ei sisällä jakoa verkoston toiminnan konkreettisiin ja aineettomiin edellytyksiin, vaan tämä on oma jäsentelyni.

11.1 Tavoite

Haastateltavat eivät kokeneet tavoitteissa olleen erimielisyyksiä, mutta tavoitteita ei aina sanota ääneen. Monet haastateltavien kuvaamat tavoitteet koskevat organisaatioiden prosesseja, mutta myös ihmisen omaa elämää, kuten opiskelua. Hyvää elämää koskevat tavoitteet eivät kuitenkaan korostuneet siinä määrin kuin prosesseja koskevat tavoitteet.

Anna-Maija: Kovin paljonhan ei oo varmaan edes lausuttu ääneen mut kyl ne yhteiset tavoitteet on niinkun selkeesti se että et se on se asiakkaan asiakkaan etuus tai kokonaistilanteen hoitaminen niinkun mahdollisimman sujuvasti (...) se tarkoittaa meidän osalta sitä että meillä niinku etuuksien osalta että saahaan etuuksien käsittelyprosessit mahdollisimman sujuvasti etenemään ja että kumppani on toimittanu meille ne kun nyt kuitenkin puhutaan terveydenhuollon yksiköstä jonka toimittamien tietojen varassa me ollaan

Terhi: Tavoite ollu et saada se koulu koulu pyörimään ja ja tota tai sitten muut toimenpiteet sosiaalitoimen kautta tai sit TE-toimiston kautta et se on niinkun ollu se suurin tavoite siinä ja sit tietty justin se et ne meidän etuudet tulis sieltä vähän nopeemmin nopeemmin hoidettua

Elisa: Nää missä oon minä oon ollu mukana niin kyllä niinkun loppuun on aina tiivistetty se sovittu asia ja kyllä se yleensä tarkoittaa että kaikki paikalla olijat on siihen sitoutunut

Haastateltavien kuvaamat tavoitteet liittyvät myös asiakkaiden toimijuuteen. Kaarinan mukaan ”*päättävöte on et se asiakas niinkun tulee pääsemään sen oman asiansa niinkun päälle ja jatkossa pärjää sitten niinkun itse sen asian hoidossa*”. Erään haastateltavan mukaan tavoite on asiakkaan aktivoiminen ja voimaannuttaminen itsenäiseen pärjäämiseen. Haastateltava puhui siitä, että aktivointitavoitetta ei useinkaan sanota ääneen asiakkaalle, vaan aktivoiminen ja itsenäiseen elämään valmistaminen on ääneen lausumaton ylätavoite konkreettisten toimenpiteiden, kuten opiskelupaikan hankkimisen, taustalla. Lausunnosta voi tulkita, että toiminnan tavoitteista vallitsee toimijoiden kesken konsensus ikään kuin autettavan henkilön selän takana.

Meillä on sillon se selvä päämäärä mut eihän tollasta voi asiakkaalle sanoa että kuule kyl meillä on vaan tavoite että nyt sä vaan niinkun nyt sun on aika opetella olemaan itsekseen neljän seinän sisällä mutta se lähtee siitä että me käännetään se esimerkiks tässä tilanteessa se lähtee niin siihen opiskelutavoitteeseen

Ilona kertoi, ettei kumppanien kanssa ole asetettu mitään yhteisiä tavoitteita, koska ei tarjoudu tilaisuuksia keskustella yhteisestä tavoitteesta kumppanien kesken. Hänen

roolinsa oli neuvoa asiakasta Kela-etuuksissa ja lähinnä varmistaa, ettei tämän toimeentuloon tulisi katkoksia.

Haastattelija: Minkälaisia tavoitteita heidän kohallaan on sitten kumppanien ja asiakkaan kanssa sovittu että mihin tällä pyritään tällä yhteistoiminnalla?

Ilona: No ei me olla niinkun kumppaneitten kanssa varsinaisesti mitään tavoitteita yhdessä asetettu (...) ku sen mun mielestä vaatis sitten melken että olis niinkun vähän saman pöydän ääressä vähän niinkun joku yhteistyöryhmän tapaaminen ja sitten pitäis olla tietysti seurannat ja niinkun mutta tota en mä koe että ei tässä oo sitä et tätä ei niinkun muodostu

Se, että haastateltavat kuvaavat toiminnan tavoitteita oman organisaation prosessien näkökulmasta sekä toisaalta se, ettei yhteistä tavoitteita ole, on tulkittavissa merkiksi vähäisestä sidosryhmäyhteistyöstä sekä siitä, ettei dialogia yhteisestä hyvästä käydä.

11.2 Luottamus

Kukaan haastateltava ei kokenut, etteivät yhteistyön osapuolet luottaisi toisiinsa. Luottamus näkyy Anna-Maijan ja Terhin mukaan siinä, että kukin hoitaa oman vastuualueensa asiat, eikä asiakas jää tyhjän päälle asiakassuhteen loppuessa yhteen tahoon.

Haastattelija: Miten arvioisit että se luottamus sitten näkyis siinä asiakkaan palveluprosessissa?

Terhi: No se et hän ei jää mihinkään tyhjän päälle et (...) se hoidetaan niinkun loppuun et luotetaan toisimme et jos on nyt Kelan puolesta hommaa jää tähän niin pitäis olla sit luotto siihen et toisaalla sit jatketaan se prosessi ja ja se etenee niin ja sama sit tietty Kelan päähän et jos sit TE-toimisto tai sosiaalitoimisto ei ookaan enää mukana niin meidän pääs sit hoituu noi etuuspuolet ja muut et seurataan sit asiakkaan tilannetta

Anna-Maija: Asiakkaan ei tarvitse varmistella yhtään mistään ei meiltä eikä siltä toiselta toimijalta tarvitse niinkun varmistella et onko onko vaikka jotkut lausunnot kirjoitettu ja lähetetty tai ei et se niinkun tiedetään et jos jotain sovitaan ja asiakkaalle on myöskin selvitetty se että mitä minkälaisia tietoja hänestä tarvitaan mitä hakemuksia täytetään ja kuka toimittaa siihen mitäkin liitteitä

Luottamus ei näyttäydä haastatteluissa merkittävänä ongelmana lukuun ottamatta Heidin kertomusta siitä, kuinka koulut eivät olleet luottaneet siihen, että hänellä on asiakkaan antama valtuutus pyytää oppilasta koskevia tietoja.

11.3 Sitoutuminen

Haastateltavat kokivat kumppanien sitoutuneen yhteistyöhön, vaikka toisaalta raportoivat puutteita yhteistyön mahdollistavissa tekijöissä. Kumppanit olivat Elisan ja Kaarinan kokemuksen mukaan sitoutuneet yhteistyöhön, koska nämä olivat suhtautuneet yhteistyöhön positiivisesti.

Elisa: Kun ollaan heihin päin yhteydessä niin tuota he lähtee aina mukaan näihin meidän palaverihommiin ja ottavat niitä asiakkaita sillä tavalla että jos niinkun kysytään aikaa sinne päin tai toiseen ja sitten sitten kun me saadaan kiinni se yhteistyökumppani joka sitä asiaa hoitaa niin tuota se yleensä hoituu kyllä hyvin

Haastattelija: Et he ovat hyvin positiivisesti suhtautuneet niinkun tähän

Elisa: Joo kyllä mulla on semmonen kokemus

Kaarina: Must ne mitä me nyt ollaan oltu tekemisissä niin ne on ollu hyvin niinkun positiivisii ne kontaktit niinkun tavallaan ne kontaktit siinä mielessä et siin kuitenkin kun kaikki ajattelee sen asiakkaan asian eteenpäin viemistä et se yhteinen päämäärä on niin selvä kuitenkin ja se tavoite niin selvä kaikilla ja se sitoutuminen tulee jo niinkun sitä kautta

Terhillä ja Ilonalla sen sijaan oli negatiivisia kokemuksia kumppanien sitoutuneisuudesta.

Haastattelija: Onko sinulla olo et nämä kumppanit ovat sitoutuneet keskinäiseen yhteistyöhön?

Terhi: No ei oo ollu

Haastattelija: Okei miten se ilmenee sitten siinä asiakkaan palveluprosessissa?

Terhi: No se ilmenee siinä et kun mä soitan niin ei oo kauheen innokas vastaanotto ollu ollu ota et vaik oon selittänyt et niinkun yhdessä koitettas hakee hakee sit nuorelle se yhtenäinen polku ja se et oon esittänyt et mä oon valmis tulemaan heidän yhteistyöpalaveriinkin et he kun niit järjestää niin ei oo sit katottu tarpeelliseksi et mua siellä tarvitaan tarvitaan et tota et on jäänyt vähän semmonen olo et ei oo kauheen innostus sielt suunnalta ollu

Haastattelija: Onko sinulla olo että nämä Kela-neuvonnan kumppaniosapuolet olisivat sitoutuneet tähän keskinäiseen yhteistyöhön?

Ilona: No en koe että olis sitoutumista

Haastattelija: Miten se ilmenee siinä asiakkaan palveluprosessissa?

Ilona: Ei se niinkun ainakaan näy meille päin mitenkään ettei ei tuu niinkun mitään semmosta yhteistä että miten miten muut tahot on sitten niinkun lähteny

viemään sitä asiaa eteenpäin et ainoa on sit se lääkärinlausunto joka meille tulee tai sairaalan epikriisi mitä kautta me saadaan tietoo tai sitten ihan asiakkaan kanssa puhelimitse kun neuvottelee

Haastattelija: Mut ei oo sitten kumppaneiden kesken koskaan kartotettu sitä et mikä tää kokonaistilanne nyt on

Ilona: Ei

Sitoutuneisuus näyttää olevan puutteellista tosinaan myös Kelan sisällä. Merkki tästä on se, että asiakasyhteistyössä tarvittavien verkostojen luomiseen ei ole panostettu eikä käytännön asiakasyhteistyöhön ole suunnattu riittävästi työaika. ”*Nyt on tullut lähinnä rajoitteita lähiesimiesten tahoilta*”, kyselyyn vastannut Kela-neuvoja kirjoitti. Sekä ulkoisten yhteistyökumppanien että Kelan sisällä näyttää olevan niin, että yhteistyöhön on sitouduttu ajatuksen tasolla. Tästä kertoo Kaarinan, Elisan ja Helenan kumppanien positiivinen suhtautuminen yhteistyöaloitteeseen sekä se, että Kela-neuvojat niin haastatteluissa kuin kyselyssäkin arvioivat palvelumallin hyötyjä asiakkaan kannalta hyvin positiivisesti. Käytännössä sitoutumista ei kuitenkaan ole ainakaan silloin, kun sidosryhmäyhteistyöhön ei ole osoitettu tarpeeksi resursseja.

11.4 Keskinäinen tuntemus

Keskinäinen tuntemus liittyy aineistossa kolmeen asiaan. Ensiksi se liittyy siihen, että niin Kelassa kuin kumppaniorganisaatiossa tiedetään, mistä Kela-neuvonnassa on kyse. Heidi kertoi yhteistyön alkavan usein sillä, että hän kertoo, mitkä Kela-neuvonta on. Keith Provan ja Jörg Sydow (2008, 700) pitävät legitimizeettiä yhteistyön onnistuneisuutta selittävänä prosessi-indikaattorina. Kela-neuvonnalta puuttuu legitimizeetti, jollainen on esimerkiksi kunnan kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmillä ja työvoiman yhteispalvelukeskuksilla. Tästä syystä ei ole ihme, että Kela-neuvojat kohtaavat hämmennystä lähestyessään kumppaneita.

Helenan yhdisti keskinäisen tuntemuksen siihen, että kumppanit tunnistavat erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat. Myös Elisa yhdisti keskinäisen tuntemuksen siihen, että kumppani tunnistaa Kela-neuvonnan kohderyhmään kuuluvan henkilön. Kaarina korosti, että organisaatioiden välinen keskinäinen tuntemus pohjautui asiakkaisiin, eikä varsinaista sidosryhmäyhteistyötä tehty. Hän koki asiakasyhteistyön hedelmälliseksi, koska sitä kautta kumppani-organisaatio tuli tutuksi myös yleisellä tasolla.

Kaarina: Se on silleen hyvin hedelmällistä tavallaan olla sit yhteistyössä koska siin vielä itekin tosi tosi paljon saa sitten niinkun sitä ajantasast tietoo niinkun eri eri tota niin kumppaneiden toimintatavoista ja näistä asiakkaan etuisuuksista ylipäätään

Helena koki poliklinikoiden ja Kelan tuntevan toistensa toimintaa, ja tähän liittyi henkilötason tuntemus. Keskinäisessä tuntemuksessa on kyse myös henkilökohtaisista verkostoista. Kolmanneksi keskinäinen tuntemus liittyy siihen, että tarpeellinen asiantuntijatieto on samassa paikassa samaan aikaan. Terhi epäili, että tuntemuksen puute jättää pimentoon joitakin vaihtoehtoja. Hän epäili, että kumppanit sen paremmin kuin Kela eivät osaa kysyä toisiltaan olemassa olevia vaihtoehtoja.

11.5 Ammatilliset roolit ja työnjako verkoston toiminnassa

Haastateltavat eivät kokeneet ammatillista rooliaan epäselväksi. Haastateltavat monen kyselyyn vastanneen tavoin pitivät ammatillisten roolien sekoittumista ongelmallisena. Kelan asiakaspalvelukulttuurin muutosta tutkineen Hanna-Mari Heinosen mukaan Kelassa tuntuu olevan tärkeää, ettei asiakaspalvelijoiden toimenkuva lähenny liikaa sosiaalityötä (Heinonen 2009, 37). Toisinaan asiakkaan palveleminen hyvin ja joustavasti voi vaatia ammatillisten rajojen väljyyttä (Karjalainen 1996, 189; Isoherranen 2004, 17). Kela-neuvonnassa ammatillisia rooleja ei kuitenkaan haluta rikkoa. Haastateltavat korostivat oikeaan osoitteeseen ohjaamista sen sijaan, että he venyisivät ammatillisessa roolissaan. Varsinkin Anna-Maijan reaktio kysymykseeni siitä, kokiko hän lähentyneen ammatillisessa identiteetissään sosiaalityöntekijää, oli voimakkaan kielteinen: ”*Ei sitä (ammatillista roolia) saa rikkoo se pitää tietää ite et mitä tekee (...) olishan se joskus paljonkin sanottavaa sille toiselle tontille vaan kun ei se käy päinsä.*” Toisen ’tontille’ meneminen ja institutionaalisten raja-aitojen hämärtyminen ei ollut tuottanut muillekaan haastateltaville päänvaivaa. Kelan meneminen sosiaalityön tontille, kuten muutkaan ammatillinen rajankäynti, ei näytä aineiston perusteella oleva merkittävä kipukohta. Vain Elisa koki, että Kela-neuvonta on ollut askel sosiaalityön suuntaan.

Haastattelija: Niin kylhän tää Kela-neuvojan toimenkuva on pikkusen tai askel tonne sosiaalityön suuntaan

Elisa: Aika iso se siinä justiin on ollukin et me ei niinkun ruvetas tekemään sosiaalityöntekijän töitä et yritetty vaan niinkun heiän me on aika hyvin oikeestaan tässä saatukin sillä tavalla niinkun et sieltä sosiaalitoimesta meille ohjaavat tietyllä tavalla asiakkaita mutta hoitavat kyllä niinkun oman tonttinsa

aina että tuota se sosiaalityön tekemisen kanssa niinkun meinaa mennä pikkusen päällekin

Kyselyyn vastanneet ja haastateltavat tuntuvat pitävän ammatillisten roolien sekoittumista ongelmallisena. Toisen tontille menemistä ei pidetä hyvänä eikä toisen käden kautta annettua tietoa luotettavana. Erään kyselyyn vastanneen mukaan olisi vältettävä ”*toisen käden kautta saatua tietoa tai arvailua siitä mitkä palvelut juuri hänelle kuuluisivat*”. Toisaalta vastaajat kokivat ongelmaksi sen, ettei kokonaiskuva ole kenenkään hallinnassa. Ammatillinen erikoistuneisuus ei itsessään ole ongelma, mutta vaikeutena on koota tarpeellinen asiantuntijatieto samaan aikaan samaan paikkaan silloin, kun yhteispalaverille olisi tarve: ”*Semmonen neljä viiskin kun yritetään saada saman katon alle pikasesti niin se on aika hankala järjestää*”, Elisa kommentoi tilannetta.

Yhteispalaverin järjestämisen vaikeus johtuu erillisistä budjeteista ja sektoroituneesta palvelujärjestelmästä. Siltojen rakentaminen eri saarekkeiden välille edellyttäisi sidosryhmäyhteistyötä, mutta käytännön asiakasyhteistyötä tekeviltä Kela-neuvojilta puuttuu tähän välineet. Tästä syystä kenties merkittävin sekaannus Kela-neuvontaan liittyvässä työnjaossa paikantuu siihen, kenen vastuulla sidosryhmäyhteistyön kehittäminen on. Esimiehet kirjoittivat tästä kyselyssä: ”*Sidosryhmä- ja yhteistyösuhteiden luominen muiden organisaatioiden johtoon ei ole Kela-neuvojien tehtävä*”, ”*Yhteistyön rakentuminen kumppanuustyön kautta on hidasta*”. Anna-Maija totesi, ettei Kela-neuvonnan verkostotyötä johda kukaan. Tämä olisi myös haasteellista, koska asiakastapaukset ovat vaihtelevia.

Haastattelija: Tää on kuitenkin tämmöstä aika verkostomaista tää Kela-neuvonnan kumppanuustyö niin niin tota mm näätkö että joku johtais tätä yhteistyötä jollain tavalla?

Anna-Maija: No ei selkeesti kylläkään (...) minä en tiiä et kuka kuka ois sit sellanen joka joka sen tehtävän ottais niin, nää tilanteet on sit kumminkin niin vaihtelevia ja asiakaskohtasia ja sillain erilaisia

Myös muut haastateltavat olivat sitä mieltä, että itse työtä ei voi kovin tiukkaan normittaa, koska tilanteet ovat niin vaihtelevia. Toisaalta verkostojohtaminen yhteistyön mahdollistamisena (Järvensivu & Möller 2008) tarkoittaisi sitä, että työn käytännön sujuvuus turvattaisiin sidosryhmäyhteistyöllä. Kelasta näyttäisi puuttuvan Karjalaisen (2006, 257–258) kuvaama strategiatyö sekä Hibbertin ja kumppanien (2008 401–402) kuvaama allianssijohtaminen. Kolmea muuta yhteistyön konkreettista edellytystä, tiedonkulkua eli

kumppanien työntekijöiden tavoitettavuuteen ja Kelan sisäiseen tiedonkulkuun liittyviä kysymyksiä, verkostoitumista ja resursseja ei liene tässä vaiheessa analyysiä enää tarpeen käydä läpi, koska olen esitellyt näitä teemoja varsin runsaasti jo aiemmassa analyysissä. Havainnollistan taulukossa 2 yhteistyön aineettomien ja konkreettisten edellytysten toteutumista Kela-neuvonnassa.

Taulukko 2. Yhteistyön aineettomat ja konkreettiset edellytykset Kela-neuvonnassa

Lähtöteemat	Toteutuminen Kela-neuvonnan asiakasyhteistyössä
Yhteistyön aineettomat edellytykset	
Luottamus	Toimijat luottavat toisiinsa. Ainoa ongelma näyttäisi olevan tietosuoja. Erityisesti kouluista on joskus hankala saada tietoja.
Sitoutuminen	Ajatuksen tasolla on sitouduttu yhteistyöhön. Tästä kertoo työntekijöiden positiivinen suhtautuminen asiakasyhteistyöhön. Käytännön välineet kuitenkin puuttuvat usein niin Kelassa kuin kumppanienkin organisaatioissa.
Tuntemus	Kelassa eikä kumppanien organisaatioissa aina tunneta Kela-neuvonnan palvelumallia. Asiantuntijatieto on eriytynyttä sekä eri organisaatioiden välillä että Kelan sisällä. Tämä on ongelmallista silloin, kun tarve palaverille olisi, mutta tapaamista ei saada järjestettyä. Toimijat toivovat tapaavansa toisen organisaation työntekijöitä kasvotusten.
Tavoite	Tavoitteissa ei ole erimielisyyksiä, mutta niitä ei aina lausuta ääneen. Toisaalta monesti ei ole tilaisuuttakaan keskustella tavoitteista. Kela-neuvonnan keskeisimmät tavoitteet näyttäisivät liittyvän Kelan omiin prosesseihin, osa tavoitteista koskee asiakkaiden elämänlaatua.
Yhteistyön konkreettiset edellytykset	
Tiedonkulku	Yhteydenottokanavien, kuten suorien numeroiden ja yhteyshenkilöiden puute hankaloittaa työtä. Yhteispalavereita ja tapauksia toivottaisiin, mutta näitä ei ehditä järjestää. Henkilöstövaihdokset ja maantieteelliset etäisyyden häiritsevät jonkin verran. Kelan sisällä 'rikkinäinen puhelin' häiritsee ajoittain.
Roolit	Tehtävänjako on selkä. Toisen tontille menemistä pidetään paheksuttavana. Rajankäyntiä on vain hieman sosiaalitoimen kanssa. Verkostoitumisprosessin johtamisessa työnjako Kela-neuvojien ja johdon välillä on epäselvä.
Aineistosta nousevat teemat	
Verkostoituminen	Verkostot rakentuvat asiakasyhteistyön kautta, varsinaiseen sidosryhmäyhteistyöhön ei ole aikaa. Näin erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä ei aina tunnisteta ajoissa.
Resurssit	Ei ole aikaa verkostoitumiseen, sidosryhmäyhteistyöhön eikä aina myöskään käytännön asiakasyhteistyöhön.

12 Yhteenveto

On aika esittää vastaus empiiriseen tutkimusongelmaani siitä, miten sidosryhmäyhteistyö näkyy käytännön asiakasyhteistyössä. Olen analyysissäni esittänyt, että vaatimaton verkostoituminen vaikeuttaa henkilökohtaista sosiaalietuus- ja palveluneuvontaa sairauden tai vamman vuoksi tarvitsevien henkilöiden tunnistamista. Verkostoitumiseen ja verkostomaiseen työhön suunnattujen resurssien niukkuus kielii siitä, että asiakasyhteistyöhön on sitouduttu vain ajatuksen tasolla.

Silloin kun erityisen tuen tarve on tunnistettu ja henkilö ohjattu Kela-neuvojalle, kehittämätön sidosryhmäyhteistyö näkyy asiakasyhteistyössä ennen erilaisina vuorovaikutuksen ongelmina. Vuorovaikutuksen helpottaminen yhteyshenkilöiden nimeämisellä sekä selkeiden yhteydenottotapojen määrittelyllä oli kyselyssä kolmanneksi yleisin kehitysehdotus ulkoisen yhteistyön parantamiseksi. Myös haastattelujen perusteella työntekijöiden välisen vuorovaikutuksen ongelmat liittyvät vaikeuteen tavoittaa oikeita henkilöitä. Haastatteluissa korostui lisäksi työntekijöiden tarve tavata kumppaneiden työntekijöitä kasvotusten. Vuorovaikutuksen ongelmat liittyivät Heidin kertomuksessa tietosuojaan, Ilonan tapauksessa maantieteellisiin etäisyyksiin ja Elisan tapauksessa henkilöstövaihdoksiin. Kun kukin organisaatio keskittyy pitkälti vain perustehtävänsä hoitamiseen, verkostoitumista ei tapahdu tai se on satunnaista, jolloin sidokset myös katkeavat helposti esimerkiksi henkilöstön vaihtuessa. Näin ollen sujuva vuorovaikutus riippuu siitä, tuntevatko työntekijät toisensa henkilötasolla. Tämä puolestaan riippuu paikallisista tekijöistä sekä siitä, pysyvätkö työntekijät työpaikoissaan pitkään vai vaihtuuko henkilöstö.

Toinen seikka, jonka voi tulkita johtuvan sidosryhmäyhteistyön kehittymättömyydestä, on asiantuntijatiedon eriytyneisyys. Siinä missä resurssipulaa voi pitää vain ajatuksen tasolla ilmenevän sitoutumisen seurauksena, asiantuntijatiedon sirpaleisuus ja vuorovaikutuksen ongelmat johtuvat sidosryhmätyön vähäisyydestä. Toisin sanoen puutteellinen sitoutuminen johtaa niukkoihin resursseihin, mikä puolestaan ylläpitää järjestelmän eriytyneisyyttä. Integroivia työtapoja, koulutustilaisuuksia, on niukalti. Palvelujärjestelmää koskeva tietämys on sirpaleista luonnollisesti siksi, että järjestelmä itsessään on sirpaleinen. Kaikkea saatavilla olevaa asiakasyhteistyötä ei aina välttämättä saada hyödynnettyä kolmesta syystä. Ensiksi asiakkaan verkostoon kuuluvien toimijoiden kokoaminen samaan tilaan samaan aikaan on raskas ja paljon työaikaa vievä toimenpide.

Yhteisten palaverien ja yhteisten koulutustilaisuuksien järjestäminen on työlästä, sillä se edellyttää poikkeamista rutiineista. Toiseksi Kelan sisällä asiantuntemuksen eriytyneisyys johtaa Kelan sisäisiin tietokatkoksiin, joka haittaa ulkoista asiakasyhteistyötä. Kolmanneksi kaiken asiantuntijatiedon hyödyntämistä haittaa prosessien eriaikaisuus. Asiakas päätyy kunkin tahon asiakkaaksi eri aikaan, jolloin toimijat eivät voi käydä keskustelua toiminnan tavoitteista tai työnjaosta.

Yksittäisistä teemoista niukat resurssit korostuivat kyselyn avoimissa vastauksissa eniten, ja myös haasteltavat puhuivat kiireestä. Kiireestä johtuu se, ettei aikaa vieviä integroivia työtapoja ole voitu ottaa käyttöön. Haastattelujen perusteella kiire näyttäisi aiheuttavan kolme ongelmaa. Ensimmäinen ongelma on se, että asiakkaita ei ohjaudu palvelun piiriin, koska verkostoja ei ole ehditty rakentaa. Toinen ongelma on se, että silloin kuin asiakas on ilmaantunut, kaikki aika menee varsinaiseen asiakasyhteistyöhön eikä organisaatioiden väliseen sidosryhmäyhteistyöhön jää aikaa. Tämä ilmenee ennen kaikkea erilaisina vuorovaikutuksen ongelmina. Kolmas kiireen seuraus on se, että standardityö, Kela-neuvojen tapauksessa vammaisetuus- ja kuntoutusratkaisujen tekeminen, alkaa syödä Kela-neuvontaan suunnattua työaikaa. Työntekijät eivät voi hoitaa asiakkaiden asioita niin hyvin kuin haluaisivat.

Kela-neuvonnassa on myös sellaisia haasteita, jotka eivät johdu ulkoisesta vaan sisäisestä sidosryhmäyhteistyöstä eli toisin sanoen Kelan sisäisestä yhteistyöstä. Kelan sisäisen työnjaon eriytyneisyys aiheuttaa sen, että yhden henkilön asioita hoitavat useat eri työntekijät. Tällöin saattaa syntyä tietokatkoksia. Kuten Helena kertoi, ratkaisija saattaa päättää kuntoutuspaikasta juuri siinä kuntoutuslaitoksessa, johon asiakas on nimenomaan ilmaissut olevansa haluton menemään. Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan kokeneet Kelan sisäistä työnjakoa ongelmaksi. Aineistossa on joitakin merkkejä siitä, että Kelan työntekijöillä ei ole yhtenäistä näkymistä erityisen tuen tarpeen määritelmästä. Kolmas sisäisen yhteistyön ongelma liittyy Kela-neuvojen työaikaan, josta 20 prosenttia on korvamerkitty Kela-neuvontatyöhön. Ainakin yhden haastateltavan kohdalla näyttää käyneen niin, että Kela-neuvontaan korvamerkittyä työaikaa oli vähennetty, koska henkilöitä ei ollut kehittymättömien verkostojen tai jonkin muun syyn vuoksi ohjautunut palvelun piiriin. Toisaalta silloin kun palveltavia henkilöitä oli ilmaantunut, haastateltava oli tuntenut huonoa omatuntoa näiden palvelemisesta.

Haasteista huolimatta Kela-neuvonnassa moni asia on myös onnistunut hyvin. Kyselyaineisto sisältää positiivisia arvioita yhteistyön sujumisesta. Vaikka tunnistusongelma näyttäisi aineiston perusteella olevan keskeisin Kela-neuvonnan haaste, kumppanien kykyyn tunnistaa kohderyhmään kuuluvia henkilöitä kuitenkin luotti 15 vastaajaa. Sisäisen yhteistyön ongelmista huolimatta selvä enemmistö kyselyyn vastanneista piti Kelan sisäistä yhteistyötä ja tiedonkulkua sujuvana, ja myös avoimissa vastauksissa oli sisäistä yhteistyötä kehuja kommentteja. Kohderyhmään kuuluvien henkilöiden tunnistamattomuuden ohella keskeiset haasteet liittyvät vuorovaikutuksen ongelmiin ja asiantuntijatiedon eriytyneisyyteen. Toisaalta Anna-Maijan sekä erityisesti Helenan työ tuntui sujuvan hyvin myös vuorovaikutuksen ja asiantuntijatiedon hyödyntämisen osalta. Helenan kohdalla tätä selitti rutiiniksi muodostuneet yhteistyöpalaverit, ja Anna-Maijalla yhteistyötä helpottivat paikkakunnan pieni koko sekä se, että työntekijät tunsivat toisensa henkilökohtaisesti. Heidän työssään yhteistyön kaksi tasoa, niin sidosryhmäyhteistyö kuin asiakasyhteistyö tuntuivat sujuvan ilman suurempia ongelmia, ja heidän työtään luonnehti tietty systemaattisuus.

Asiakasyhteistyön ja sidosryhmätoiminnan systemaattisuus ei kuitenkaan ole ongelmallista. Mikäli johdon rooli verkostoitumisprosessin johtamisessa on liian suuri, vaarana on, että verkostoa yritetään johtaa sen ulkopuolelta ja luodaan ohjeistuksia, jotka luovat toimintaan jäykkyyttä ja vähentävät sen kykyä joustaa ihmisen tarpeiden mukaan. Tällöin vaarana on, että Kela-neuvonta alkaa muistuttaa kunnan kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmiä, jotka Riitta-Liisa Kokon (2003) mukaan ratkaisevat useammin kysymykset viranomaisten välisestä työnjaosta kuin itse ongelman, joka koskettaa kuntoutujaa. Kovin systemaattinen asiakasyhteistyö saattaa luoda asetelman, jossa työntekijät liittoutuvat kuntoutuja selän takana kaavailen tälle toimenpiteitä, joista tämä ei itse ole tietoinen. Vappu Karjalainen (1996) on tutkinut asiakkaiden palveluverkoston rakentamista kunnan lakisääteisissä kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmissä ja todennut, ettei kuntoutujalla aina ole sanavaltaa häntä itseään koskeviin päätöksiin. Lisäksi jos yhteistyö instituutioiden välillä toimii normitetusti, vaarana on, että luodaan lisää mittareita ja sellaisia raportointia vaativia seurantamenetelmiä, joihin reagointi on pois itse yhteistyöstä. Havainnollistan systemaattisen yhteistyön etuja ja haittoja taulukossa 3.

Taulukko 3. Sidosryhmä- ja asiakasyhteistyön systemaattisuus ja satunnaisuus

	Systemaattinen	Satunnainen
Sidosryhmäyhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> + Yhteiset asiakkaat tunnistetaan + Arkinen vuorovaikutus työntekijöiden välillä sujuu + Asiantuntijatieto integroitunutta + Hyvät käytännöt vakiintuvat – Resursseja kuluu – Yritetään johtaa verkostoa sen ulkopuolelta – Työsuoritteiden raportoiminen alkaa viedä aikaa itse asiakasyhteistyöltä 	<ul style="list-style-type: none"> – Asiakkaita ei tunnisteta – Kumppanien työntekijät eivät ole helposti tavoitettavissa – Asiantuntijatieto sirpaleista – Kerran muodostuneet sidokset katkeavat helposti + Resursseja säästyy + Verkosto johtaa itseään + Ei ulkoista kontrollijärjestelmää
Asiakasyhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> + Aika ja paikka yhteisen tavoitteen muodostamiselle + Kumppanien työntekijöiden tapaaminen kasvotusten ja sujuva vuorovaikutus integroi tietoa + Sujuva sisäinen yhteistyö – Joustavuuden ja asiakaslähtöisyyden vaarantuminen – Sovitaan tavoitteita asiakkaan pään yli 	<ul style="list-style-type: none"> – Ei yhteistä tavoitetta – Ei yhteistyöfoorumeita eikä toimivaa vuorovaikutusta, tieto sirpaleista – Rikkinäinen puhelin -efekti + Toiminta joustavaa ja asiakaslähtöistä + Instituutioiden edustajat eivät pääse liittoutumaan asiakkaan selän takana

13 Teoreettisia päätelmiä

Toivon voineeni aineiston avulla esittää, minkälaisia haasteita Kela-neuvonnan asiakas-yhteistyössä on ja mikä on sidosryhmäyhteistyön rooli tässä. Olen matkan varrella tulkinnut aineistoa uuden julkisjohtamisen ja New Public Service -ajattelun näkökulmista. Teoreettinen tutkimusongelmani on koskenut sitä, miltä näiden kahden julkisen organisaation toimintaa jäsentävän doktriinin välinen tasapaino näyttäytyy Kela-neuvojen ja näiden esimiesten kertomuksissa. Hahmottelen seuraavaksi vastausta tähän kysymykseen.

13.1 Uuden julkisjohtamisen tehokkuusvaade yhteistyön esteenä

Alustin teoreettista tutkimusongelmaa viidennessä kappaleessa kuvaamalla, miten uuden julkisjohtamisen periaatteet näkyvät työn organisoinnissa ja toiminnan johtamisessa tulosjohtamisena sekä työtehtävien eriyttämisenä. Tarve tehostaa hallintoa entisestään muuttuu sitä akuutimmaksi, mitä vaikeammat ajat ovat taloudellisesti. Yksittäinen toimi, organisaatio tai osasto joutuu hallinnollisten uudelleenjärjestelyjen kohteeksi, mikäli työ ei yllä sille asetettuihin tavoitteisiin – näin yksikön johdolla on suuri vastuu siinä, että työntekijät kykenevät ylittämään heille asetettuihin tulostavoitteisiin (Alimo-Metcalfe, Beverly & Alban-Metcalfe 2004, 175). Tavoitteiden saavuttamiseksi työ on rationalisoitu siten, että kukin työntekijä on erikoistunut tiettyihin työtehtäviin. Tällaisen työn tuottavuutta on helpompi mitata kuin verkostomaista työtä.

Kelan organisaatiossa tieteellisen liikkeenjohdon vaikutus näkyy työtehtävien erilaistumisena. Vastuu yhden ihmisen etuusasioiden hoitamisesta on monella eri työntekijällä, jotka ovat maantieteellisesti toisistaan etäällä. Työnjaon erikoistuneisuus sekä työntekijöiden fyysinen etäisyys aiheuttavat toisinaan ihmisen etuusasioihin vaikuttavia tietokatkoksia. Kela-neuvonnassa tämä näkyy siten, että Kelan omat työntekijät eivät välttämättä tunnista kohderyhmään kuuluvia asiakkaita tai eivät osaa hyödyntää Kela-neuvojen kartoittamia, terveydentilaa, asumista tai perhettä koskevia tietoja ratkaisutyössä tai asiakaspalvelussa. Tietokatkokset saattavat aiheuttaa sen, että asiakas saa päätöksen kuntoutuksesta tietyssä kuntoutuslaitoksessa, vaikka hän on ilmaissut olevansa haluton menemään juuri tähän kuntoutukseen.

Taylorismin vaikutus näkyy sosiaali- ja terveysalalla siinä, että hyvinvointipalvelut ovat pirstoutuneet sektoreiksi (Niiranen ym. 2010 66–67, 71–72). Järjestelmän etu on se, että työntekijät ovat asiantuntijoita omalla sektorillaan, eikä työnjaossa ole epäselvyyksiä. Haittaa on siitä, että avun tarpeessa olevan ihmisen voi olla vaikea saada kaikkea tarvitsemaansa tietoa yhdestä paikasta. Haastateltavat ja kyselyyn vastanneet eivät pitäneet hyvinvointijärjestelmän erikoistuneisuutta itsessään ongelmana, ja olivat tarkkoja siitä, ettei institutionaalisia raja-aitoja rikota. Aineiston perusteella rakentuva tulkinta on, että ammatillinen erikoistuneisuus horisontaalisesti on ongelma lähinnä silloin, kun yhteispalaveri olisi tarpeen, mutta sitä ei ehditä järjestää. Järjestelmän pirstaleisuuden vuoksi kaikkea asiantuntijatietoa ei aina saada hyödynnettyä.

Työnjaon erikoistuneisuuden lisäksi varojen käytön läpinäkyvyys on julkisjohtamisen keskeinen periaate. Tämä on kuljettanut taylorismin opin, työsuoritteiden mittaamisen, 1900-luvun alun tehdastyöstä 2000-luvulle tulosjohtamisen muodossa. Tulosojohtamisessa mittarit ohjaavat niin työntekijöiden kuin esimiesten ajatuksia ja toimintaa. Jos tulostavoitteisiin ei yllätä, vaarana on, että resursseja leikataan entisestään. Jotta työntekijöiden on mahdollista ylittää tulostavoitteisiin, organisaatioyksikön johtajan tai esimiehen on kontrolloitava työaika ja muita yksikön käytössä olevia resursseja. Yhteistyö organisaatioyksiköiden sekä muiden ulkoisten organisaatioiden välillä voisi parantaa työn vaikuttavuutta, mutta palvelujärjestelmän integroimisen kannalta tarpeellisten tapaamisten ja koulutusten järjestäminen edellyttäisi, että tällainen verkostomainen toiminta olisi resurssien puitteissa mahdollista. Tulostavoitteita olisi alennettava, jotta kaikkea työaika ei tarvitsisi kuluttaa rutiinityöhön. Ennen kaikkea verkostojen tulisi olla vain yhden tahon tulosojohtuksessa, jotta sektoreita integroivat työtavat on mahdollista vakiinnuttaa osaksi päivittäisiä työtapoja.

Aineistoni vahvin viesti on se, että verkostoitumiseen ei ole resursseja. Ensisijaisempien työtehtävien hoitaminen ei ole jättänyt aikaa yhteistyösuhteiden muodostamiseen. Seuraus on se, että erityisen tuen tarpeen tarvetta on varsin hankala tunnistaa ajoissa. Sidosryhmäyhteistyön kehittymättömyys näkyy asiakasyhteistyössä erilaisina vuorovaikutuksen ongelmina, kuten kumppanien työntekijöiden vaikeana tavoitettavuutena sekä siinä, että yhteistyöpalavereja on erittäin työlästä järjestää. Tosinaan standardityö syö myös yhteistyöhön suunnattua työaika.

13.2 Miten New Public Service -ajattelu ilmenee Kela-neuvonnassa?

Kuudennessa kappaleessa kuvasin Janet Denhardtin ja Robert Denhardtin New Public Service -ajattelun ne periaatteet, jotka toimivat peilinä omalle tutkimukselleni. Nämä periaatteet ovat yhteistyö, yhteinen hyvä sekä teolliseen tuotantoon soveltuvien mittarien kritiikki. Esitin, että siinä missä tulosjohtaminen on kytköksissä uuden julkisjohtamisen taloudellisen läpinäkyvyyden ja tehokkuuden vaateeseen, New Public Service -ajattelun periaatteita palvelevat verkostojohdamisen opit. Verkostojohdamisen ja New Public Service -opin välinen yhteys on omaa tulkintaani, koska Denhardtit eivät ota kantaa siihen, millaiset johtamisopit tukisivat New Public Service -kulttuuria.

New Public Service -ajattelun perustavanlaatuiset periaatteet ovat dialogi, demokratia ja osallisuus kaikessa toiminnassa. Kyselyyn vastanneet Kela-neuvojat kokivat, että erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöt ovat osallistuneet heitä koskevaan palvelusuunnitteluun. Pyrkimys parantaa Kela-neuvonnan asiakkaiden osallisuutta heitä koskevassa päätöksenteossa sekä yhteiskunnassa yleensä ankkuroi Kela-neuvonnan New Public Service -ajatteluun ja heijastelee siten paradigman muutosta. En kuitenkaan ole käsitellyt osallisuus-teemaa aineiston keruussa kovin laajasti, mutta koska osallisuuden vahvistaminen on sekä Kela-neuvonnassa että New Public Service -ajattelussa kenties kaikkein keskeisin ajatus, asia ansaitsi tulla mainituksi.

Sidosryhmäyhteistyö palvelee New Public Service -ajattelun oppia siitä, että yhteiskunnan kannalta paras tulos saavutetaan yhteistyössä. Kun organisaatiot ovat sidosryhmäyhteistyössä sitoutuneet yhteistyöhön ja varmistaneet sille tarpeelliset resurssit, vältetään tilanne, jossa kunkin instituution on korkeiden tulostavoitteiden vuoksi keskityttävä vain oman perustehtävänsä hoitamiseen. Uudenlaisessa organisaatiojohtamisessa strategiat muodostetaan ja toteutetaan yhteistyössä ulkoisten ja sisäisten sidosryhmien kanssa (Alimo-Metcalfe, Beverly & Alban-Metcalfe 2004, 175). Kun jo strategiat luodaan yhteistyössä, hyvinvointipalveluita on mahdollisesta kehittää kokonaisuutena sen sijaan, että kehitettäisiin yksittäisiä sektoreita.

Uudessa julkisjohtamisessa hallinto ei ole tilivelvollinen kollektiiviselle yhteiskunnalle vaan ainoastaan niille "asiakkaille" jotka ovat siihen suorassa asiakas-suhteessa (Denhardt & Denhardt 2007, 131). Etuushakemusten tavoitekäsittelyajoissa pysyminen on vastuullista etuuskien hakijoita eli juuri näitä välittömiä asiakkaita kohtaan, mutta

tällöin yhteiskunnan kokonaisuus eli hallinnolliset rajat ylittävän yhteistyön saumattomuus jää toissijaiseksi tavoitteeksi. New Public Service ei keskity palvelemaan yhtä yksittäistä kansalaista vaan tähtää yhteiskunnan yhteiseen hyvään. Tämän voisi tulkita niin, että Kelan kannattaisikin pyrkiä kehittämään niin kutsuttuja normaaliprosesseja niin paljon, ettei tarvittaisi erityisiä palvelumalleja millekään asiakasryhmälle. Jotta yhteistyötä ei tarvitsi erikseen tiivistää haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden auttamiseksi, hyvinvointipalvelujen olisi integroiduttava. Tämä puolestaan ei ole yksin Kelan vaikutuspiirissä.

New Public Service näkee politiikan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja legitimitetin syntyvän siitä, että hallinnolliset ohjelmat toteutetaan vaihe vaiheelta hallinnon ja kansalaisten välisessä yhteistyössä (Denhardt & Denhardt 2007, 50, 103.) Jälleen esitän, että sama koskee myös hallinnon sektorien välistä yhteistyötä. Kela-neuvonnan vaikuttavuus sekä sen yhteistyöverkoston legitimitetti voisivat vahvistua, mikäli yhteistyötä suunniteltaisiin enemmän yhdessä kumppanien kanssa. Kela kuitenkin aloitti tämän ristiretken itsenäisesti ilman kumppaneiden osallistamista, ja tästä syystä verkostosta on tullut melko hauras ja jonka yhteiskunnallinen legitimitetti ei ole kovin suuri.

Yhteistyö ei tulkintani mukaan edellytä sitä, että instituutioiden väliset raja-aidat kumotaisiin kokonaan. Tämä ei käytännöllisistä syistä olisi järkevääkään. Instituutioiden välistä tonttijakoa ongelmallisempi seikka on sektorikohtaisesti eriytynyt tulosohtaus. Yhteistyötä ei ole helppo luoda sellaisessa ympäristössä, jossa tulostavoitteet edellyttävä organisaation sisäistä talouskuria ja omien resurssien täydellistä kontrollia. Demokratian ja yhteiskunnan avoimuuden kannalta on toki hyvä, mikäli julkiset organisaatiot käyttävät verorahoja läpinäkyvästi. Denhardtin ja Denhardtin (2007, 119) mukaan on kuitenkin hyväksyttävä, että julkisten organisaatioiden toiminnan tilivelvollisuus on monimutkainen kysymys, koska toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei voi arvioida pelkästään sillä, saavutettiin numeroissa laskettavat tulostavoitteet.

Modernissa yhteiskunnassa muutokset ovat nopeita ja keskinäisriippuvuus edellyttää yhteistyötä eri sektorien välillä. Näin organisaatioiden on oltava huomattavasti joustavampia ja sopeutumiskykyisempiä kuin ennen. Perinteinen kontrolloiva johtamistapa ei tue näitä muutostarpeita. Hyvä johtajuus ei ole sitä, että asiat tehdään oikein, vaan sitä, että tehdään oikeita asioita. Jälleen käsitys siitä, mitä nuo oikeat asiat ovat, syntyy

neuvottelun tuloksena. Tämä neuvottelu ei onnistu, mikäli toiminnan hyödyllisyyttä arvioidaan vain perinteisellä kustannus-hyöty-suhteella. (Denhardt & Denhardt 2007, 140–141.)

Uuden julkisjohtamisen ja New Public Service -ajattelun ristiriita kytkeytyy kysymykseen resursseista ja niiden kontrollista. Siinä missä uusi julkisjohtaminen edellyttää tuottavuuden mittaamista ollakseen kansalaisille ja päättäjille tilivelvollinen, New Public Service hylkää nämä opit. Se tekee niin siksi, koska tulosjohtaminen ohjaa organisaatioita ja niissä toimivia yksilöitä kiinnittämään huomion ainoastaan oman sektorin suoriutumiseen, jolloin kokonaisuuden kehittäminen jää taka-alalle. Havainnollistan taulukon 4 avulla uuden julkisjohtamisen ja New Public Service -ajattelun periaatteiden sekä tulos- ja verkostojohtamisen ilmenemistä aineistossani.

Toisaalta on hyvä muistaa, että Kelan lakisääteinen tehtävä on edelleen sosiaaliturvan toimeenpanija, eikä Kelan ei ole pakko hoitaa mitään muuta kuin tämä. Se, että organisaatioiden rajat ylittävään asiakasyhteistyöhön on Kela-neuvonnan muodossa haluttu panostaa, on mielestäni signaali New Public Service -ajattelusta. Haastattelemani Kela-neuvojat ja kyselyyn vastanneet uskovat palvelun olevan parannus verrattuna aikaisempaan ja vähentävän byrokratiaa, jota usean eri sektorin asiakkaana olemisesta aiheutuu. Tämä kuvastaa mielestäni sitä, että työntekijät ovat omaksuneet ajatuksen yhteisestä hyvästä. Toisaalta kuten aikaisemmin totesin, Kela-neuvonta ei hyvistä tarkoituksistaan huolimatta ole sellainen uudistus, joka palvelisi koko kansan yhteistä hyvää, nimittäin sitä, että järjestelmä olisi niin selkeä ja yhteistyö eri sektorien välillä toimisi niin hyvin, ettei tällaisia erikoisia räätälöityjä palvelumalleja tarvittaisi.

Uuden julkisjohtamisen ja New Public Service -ajattelun välinen dynamiikka näyttäytyy Kela-neuvonnassa jotakuinkin sellaisena, että verkostomaista työtä ollaan rakentamassa hierarkkiseen ympäristöön ilman, että on pohdittu eri elementtien yhteensopivuutta. Näyttää olevan niin, että ajatuksen tasolla Kela on omaksunut monet New Public Service -ajattelun periaatteista, mutta uuden julkisjohtamisen ideaa mukaileva tulosjohtaminen ja taylorismi hallitsevat työn organisointia. Horisontaalisen ja hierarkkisen johtamistavan yhdistäminen on vaikeaa, sillä ensin mainittu edellyttää sen oivaltamista, että resurssit ovat tavalla tai toisella yhteisiä kun taas jälkimmäisessä kunkin organisaation tulostavoitteista vastaava johto vetää maton yhteistyön alta kiristämällä resurssit äärimmilleen. Tällöin yhteistyölle ei jää aikaa.

Paradigma	New Public Management		New Public Service
Periaatteet	Tehokkuus	Tilivelvollisuus	Yhteistyö Yhteinen hyvä Teolliseen tuotantoon soveltuvien mittarien kritiikki
Väline periaatteen toteuttamiseen	Eriytetty työnjako	Tulosjohtaminen	Dialogi ja yhteinen taloudellinen ohjaus Toiminta, joka hyödyttää kaikkia Kilpailevien tavoitteiden välillä tasapainoilu, yhteisestä hyvästä neuvottelu Perinteiset tehokkuuden mittarit eivät kerro inhimillisen työn vaikuttavuudesta
Areena, jolla välinettä sovelletaan	Taylorismin ja weberiläisen byrokratian oppien mukainen työn organisointi	Tulosyksiköihin jaettu funktionaalinen organisaatio	Verkosto
Areenan toiminta-edellytykset	Osaamisen erikoistuneisuus	Työsuoritteiden mittaaminen, kontrolli omista resursseista	Verkostoituminen mahdollistetaan tarjoamalla toimijoille aika ja paikka yhteisen tavoitteen muodostamiselle, luottamuksen vahvistamiselle ja tutustumiselle. Lisäksi on neuvoteltava työnjako sekä sovitettava käytännön yhteistyöstä. Hyötyjä ei voi mitata numeroilla eikä työ onnistu, jos omia resursseja halutaan kontrolloida täydellisesti.
Periaatteiden sekä niitä toteuttavien välineiden ilmeneminen Kela-neuvonnan asiakas-yhteistyössä	Kelan eriytynyt työnjako saattaa aiheuttaa tietokatkoksia. Kumppanien välillä eriytynyt työnjako ei ole ongelma, mikäli toimijat saadaan tarvittaessa saman pöydän ääreen. Näin kuitenkin harvemmin tapahtuu. Kaikkea asiantuntijatietoa ei aina saada hyödynnettyä.	Verkostoitumiseen ei ole resursseja ensisijaisempien työtehtävien vuoksi. Kohderyhmään kuuluvien henkilöiden varhainen tunnistaminen on hankalaa. Sidosryhmäyhteistyön kehittymättömyys näkyy asiakasyhteistyössä erilaisina vuorovaikutuksen ongelmina. Tosinaan standardityö syö myös yhteistyöhön suunnattua työaikaa. Myös kumppanien kiire hankaloittaa yhteistyötä.	Yhteistyö: Yhteistyö parantaa toiminnan vaikuttavuutta ja legitimitettä. Yhteinen hyvä: Kela-neuvojat eivät ole kiinnostuneita vain oman organisaation suoriutumisesta. Tavoitteeksi ei riitä, että Kelan oma ratkaisutyö helpottuu. Teolliseen tuotantoon soveltuvien mittarien kritiikki: Kela-neuvonnassa on ainakin periaatteessa hyväksytty, että numeroilla ei voida tyhjentävästi osoittaa toiminnan vastuullisuutta. Verkostoituminen, sidosryhmäyhteistyö ja asiakas-yhteistyö vaativat aikaa ja resursseja, eivätkä hyödyt näy heti. Työn inhimillinen luonne huomioidaan, kun Kela-neuvojat saavat tilaisuuden tavata kumppanien työntekijöitä kasvotusten.

Taulukko 4. Doktriinit ja johtamisopit aineiston valossa

14 Suositukset Kelalle

Kela-neuvonnan suhteen olisi tehtävä enemmän strategiatyötä, jotta niin Kelan kuin kumppanienkin sitoutuminen yhteistyöhön voidaan varmistaa. Kela-neuvojat hoitavat luontevasti arkisen asiakasyhteistyön, mutta heiltä puuttuu välineet hoitaa organisaatioiden välisiä suhteita. Koska Kela-neuvojien kädet ovat kiinni Kela-neuvontaan ohjattujen henkilöiden palvelemisessa ja normaalissa etuusratkaisutyössä, tarvitaan johtoa, joka mahdollistaa asiakasyhteistyön sidosryhmäyhteistyöllä. Näin voidaan välttää arkista yhteistyötä haittaavat vuorovaikutuksen ongelmat. Sidoryhmäyhteistyössä voidaan sopia tarpeellisista yhteyshenkilöistä sekä yhteydenpitotavoista, kuten puhelinnumeroista ja sähköpostiosoitteista. Työntekijät kaipaavat saman pöydän ääreen kokoontumista, ja yhteispalaverien järjestämisen olisi hyvä sujua helpommin. Kokoontumiset ja yhteiset koulutustilaisuudet monipuolistaisivat palvelutyössä käytössä olevaa asiantuntijatieta.

Kela-neuvonnan potentiaalisia kumppaneita ovat käytännössä kaikki terveydenhuollon sekä sosiaali- ja opetustoimen organisaatiot. On melko mahdoton ajatus, että yhteistyötä pohjustettaisiin kattavasti kaikkien potentiaalisten kumppanien kanssa. Toki tämä edesauttaisi kohderyhmään kuuluvien henkilöiden varhaista tunnistamista, mutta toisaalta ei ole kovin järkevää käyttää aikaa ja rahaa sidoryhmäyhteistyön käynnistämiseen jonkin pienen kuntoutuspalvelun tuottajan kanssa siltä varalta, että erityisen tuen tarpeen kriteerit mahdollisesti täyttävä henkilö päätyy palveluntuottajan asiakkaaksi. Esimiesten tai ylemmän johdon on hyvä toimia sidoryhmäyhteistyön kehittämiseksi viimeistään siinä vaiheessa, henkilö on päätenyt Kela-neuvonnan asiakkaaksi ja kun on tiedossa, minkä kaikkien tahojen palveluita tämä tarvitsee. Silloin esimies tai ylempi johtaja voi ottaa kumppaniorganisaatioon yhteyttä ja sopia ainakin yhteydenpitotavoista ja yhteyshenkilöistä. Näin esimerkiksi henkilöstön vaihtuminen ei muodostu ongelmaksi. Kela-neuvojien hartiat eivät riitä organisaatiotason yhteistyöstä sopimiseen, ja tässä tarvitaan johdon apua. Mikäli sama taho on Kela-neuvonnan asiakasyhteistyönä usein, on syytä harkita yhteisen koulutustilaisuuden järjestämistä.

Kappaleessa 4.2 esittelin Sharfmanin, Grayn ja Yanin (1991) nelikenttäanalyysin yhteistyön strategisista ja institutionaalista kannusteista ja hidasteista. Strategiset tekijät kumpuavat organisaation omista intresseistä siinä missä institutionaaliset tekijät ohjailvat sen toimintaa ulkopuolelta. Kela-neuvonnassa eräs strateginen kannuste on se, että

etuuksien ratkaisutyössä voidaan hyödyntää kumppanien keräämää tietoa hakijan terveydentilasta. Kumppaneita olisikin hyvä lähestyä siten, että mietittäisiin, mitä hyötyä yhteistyöstä on näille. Kela-neuvonnan asiakasyhteistyössä strategiset hidasteet liittyvät työajan aikaisempaa hankalampaan kontrolloitavuuteen. Kela-neuvojien esimiesten olisi voitava varmistaa se, että Kela-neuvojat voivat joustaa kumppanien tarpeiden mukaan, eikä heille ole hyvä kohdistaa samoja tulostavoitteita kuin muille työntekijöille. Sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisesssä strateginen painopiste on annettu organisaatorajat ylittävälle yhteistyölle, ja tämä tuottaa Kelalle institutionaalisen kannusteen kehittää asiakasyhteistyötä. Kela-neuvonnan asiakasyhteistyöllä institutionaaliset rajoitteet liittyvät resursseihin, pirstaleiseen palvelukenttään sekä maantieteellisiin etäisyyksiin. Resursseihin ja sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen Kela ei juuri voi vaikuttaa, mutta esimerkiksi videoneuvottelujen mahdollistaminen lievittäisi maantieteellisten etäisyyksien tuottamia hankaluuksia.

Kela-neuvojien työstä vastaavien johtajien on hyvä muistaa roolinsa verkostotyön mahdollistajana. Kela haluaisi edistää valtakunnallisesti yhtenäisiä käytäntöjä asiakasyhteistyössä, sillä siten palveluista voidaan tehdä tasalaatuisia ja kumppanien ja asiakkaan ennakoitavissa olevia. Kela-neuvonnan asiakasyhteistyöstä ei kuitenkaan kannata normittaa liian tiukaksi, jotta ajatus palvelumallin joustavuudesta ja asiakaslähtöisyydestä ei vaarannu. Verkostojohtaja yhteistyön mahdollistajana tarkoittaa, että verkoston toiminnasta vastaava henkilö huolehtii sidosryhmäyhteistyöstä, mutta antaa suhteellisen vapaat kädet verkoston osana toimivalle työntekijälle (Järvensivu 2010, 16). On myös tärkeää seurata työn tuloksia (Foster-Fisherman ym. 2001, 248), mutta toisaalta jos seurantajärjestelmiä kehitetään liikaa, on vaarana, että sisäinen byrokrania lisääntyy ja alkaa viedä aikaa itse yhteistyöltä.

Organisaation yhteistyökapasiteetti muodostuu yksilöiden toiminnasta sekä yhteistyösuhteen, organisaation sekä itse yhteishankkeen ominaisuuksista (Foster-Fisherman ym. 2001, 241–245.) Foster-Fishman ja kumppanit tekevät konkreettisia esityksiä siitä, miten kutakin yhteistyökapasiteetin neljää ulottuvuutta olisi mahdollista kehittää. Heidän mukaansa organisaatioiden välistä yhteistyötä helpottavat työntekijöiden välisten interaktioiden edistäminen, tarpeellisista säännöistä sopiminen sekä yhteisten tavoitteiden asettaminen. Organisaation omaan kapasiteettia vahvistavat horisontaalinen johtaminen, toimijoiden sitouttaminen, selkeät vastualueet sekä riittävät resurssit. Yksilö-

tason yhteistyökapasiteetti paranee työntekijöitä kouluttamalla, ja itse yhteistyöhanke muuttuu paremmin hallittavaksi sillä, että tavoite on realistinen. (Mts. 246–248.)

Kelan työntekijöiden osalta Kela-neuvonnan asiakasyhteistyötä voidaan kehittää niin, että huolehditaan Kelan omien toimihenkilöiden kyvystä tunnistaa erityisen tuen tarve. Yhteistyösuhteiden kehittäminen tapahtuu parhaiten organisaatiotason sidosryhmäyhteistyössä. Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön haasteet näyttäisivät liittyvän ennen kaikkea organisaation ominaisuuksiin. Kelan sisäinen työnjako Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön suhteen ei ole kaikilta osin jäsentynyt, sillä organisaatioiden välisten sidosryhmäsuhteiden hoitaminen jää usein asiakasyhteistyötä tekeville Kela-neuvojille, vaikka näillä ei ole tähän välineitä. Kelan resurssit eivät aina riitä yhteistyön tekemiseen huolella. Itse yhteisprojektiin liittyy myös ongelmia. Kela-neuvonnalle asetettu tavoite erityisen tuen tarpeen oikea-aikaisesta tunnistamisesta on osoittautumassa jokseenkin epärealistiseksi potentiaalisten kumppanien suuren lukumäärän vuoksi. Kun kaikkia tavoitteen saavuttamiseksi tarpeellisia toimenpiteitä ei resurssien puitteissa ole mahdollista toteuttaa, täytyy joko osoittaa lisää resursseja tai laskea tavoitetta (Önnevik 2010, 217). Kenties Kelassa olisi syytä pohtia, tulisiko erityisen tuen tarpeen määritelmää kuitenkin rajata jollain tavalla. Kriteereitä olisi hyvä selkiyttää ainakin niille kumppaniorganisaatioille, joiden kanssa asiakasyhteistyötä tehdään paljon.

15 Jatkotutkimus

Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkimus tarjoaa tutkijalle paljon valinnanvaraa. Kattava organisaatioiden välisten suhteiden arvioiminen edellyttäisi tarkastelun ulottamista niin rakenteisiin, prosesseihin kuin toiminnan lisäarvoon ja kutakin kolmea tasoa tulisi tarkastella sekä organisaatioiden että verkostojen näkökulmasta (Provan & Sydow 2008, 697). Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön kannalta merkitystä on siten Kelan organisaatorakenteella, koko muulla institutionaalisella toimintaympäristöllä, Kelan sisäisillä sekä organisaatorajat ylittävillä prosesseilla sekä Kela-neuvonnan yhteistyön hyödyllä niin Kelalle kuin kumppaneille. Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkimuksessa kenties suurin kysyntä on tutkimukselle, joka keskittyy poikkihallinnollisten prosessien johtamiseen. Aihe on valtionhallinnossa yhä ajankohtaisempi, mutta eri hallinnonaloja yhdistävien hankkeiden johtamista koskevaa tutkimusta on niukalti.

Kela-neuvonnan asiakasyhteistyön yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseksi voitaisiin luoda tutkimusasetelma, jolla selvitetäisiin, onko yhteistyöllä ollut konkreettista hyötyä henkilön kuntoutumisen tai muun elämänhallinnan kannalta. Institutionaalisen rajankäynnin näkökulmasta Kela-neuvontaa voisi tarkastella siltä kannalta, millaisia jännitteitä syntyy, kun kansalaisen osallistamisella onkin äkkiä tilaa sosiaaliturvalakeja mekaanisesti soveltavassa Kansaneläkelaitoksessa. Kiinnostava kysymys on, missä määrin Kelan ylipäätään on mahdollista osallistaa kansalaisia tai toisaalta kumppaneita päätöksentekoon. Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu tiukat myöntämiskriteerit sisältävistä sosiaalietuuksista, eivätkä sosiaaliturvan portinvartijat ole vuonna 2015 ainakaan vähenemässä vain pikemminkin lisääntymässä. Kolmas kiinnostava kysymys, johon soisin jonkun tarttuvan, liittyy asiakkuustyyppi-kohtaisiin palvelumalleihin julkista tehtävää toteuttavissa organisaatioissa. Millainen on se todellisuus, joka synnyttää tilauksen tällaisille ilmiöille? Ilmiö liittyy yksilöllisyyttä korostavaan kulttuuriin, elinpiirien eriytymiseen sekä siihen, että hyvinvointivaltio joutuu uudella tavalla perustelemaan olemassaolonsa oikeutusta ja siksi tendenssi räätälöidä yksilöllisiä palvelukokonaisuuksia voimistuu. Lisäksi tulevaisuus tuonee tullessaan lisää akateemista keskustelua siitä, onko uuden julkisjohtamisen doktriini tiensä päässä ja jos on, onko sen haastaja Denhardtien kuvaama New Public Service vai jokin muu. Olen tässä tutkimuksessa koettanut auttavasti operationalisoida New Public Service -ajattelun periaatteita, mutta työnsarkaa ja pohdittavaa riittää sen suhteen vielä paljon.

16 Lähteet

Alimo-Metcalfe, Beverly & Alban-Metcalfe, John: Leadership in public sector organizations. Teoksessa Leadership in organizations. Current issues and key trends. Storey, John (toim.). London : Routledge, 2004. (171–202.)

Alvesson, Mats & Kärreman, Dan: Qualitative Research and Theory Development. Los Angeles: Sage, 2011.

Baker, Wayne: Making Pipes, Using Pipes: How the Initiation, Reciprocity, Positive Emotions, and Reputation Create New Organizational Capital. Teoksessa Contemporary Perspectives on Organizational Social Networks. Brass, Daniel; Labianca, Giuseppe; Mehra, Ajay; Halgin, Daniel S.; Bogartti, Stephen P. (toim.). Bingley: Emerald 2014. (57–72.)

Blom, Björn & Grape, Ove: Nyinstitutionalism. Teori med stor potential. Teoksessa Organisation och omvärld. Nyinstitutionell analys av människobehandlade organisationer. Blom, Björn; Grape, Ove; Johansson, Roine (toim.). Lund: Studentlitteratur, 2006. (7–15.)

Bogartti, Stephen P.; Brass, Daniel. J. & Halgin, Daniel S.: Social Network Research: Confusions, Criticism, and Controversies. Teoksessa Contemporary Perspectives on Organizational Social Networks. Brass, Daniel; Labianca, Giuseppe; Mehra, Ajay; Halgin, Daniel S.; Bogartti, Stephen P. (toim.). Bingley: Emerald, 2014. (1–32.)

Creswell, John W.: Research design. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Los Angeles: Sage, 2014.

Danermark, Berth & Kullberg, Christian: Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform. Lund: Studentlitteratur, 1999.

Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B.: New Public Service: Serving, not Steering. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2007.

Elovainio, Marko & Lindström, Kari: Sosiaali- ja terveydenhuollon työyhteisöjen toimivuus Suomessa. Jyväskylä: Stakes, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja; 113/1993.

Eskola, Jari: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.). Jyväskylä: PS-kustannus, 2010. (179–203.)

Etelä-Suomen aluehallintoviraston tiedote 25.2.2015, luettu 3.3.2015.

<https://www.avi.fi/web/avi/-/kuntoutuksen-asiakasyhteistyotoimikunnat-paattivat-toimintansa-etela-suomi-#.VeMyDkacx1g>

Foster-Fishman, Pennie; Berkowitz, Shelby; Lounsbury, David; Jakobson, Stephanie; Allen, Nicole: Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework. *American Journal of Community Psychology*; Apr 2001; 29, 2; ProQuest. (241–261.)

Geddes, Mike: Inter-organizational Relationships in Local and Regional Development Partnerships. Teoksessa *The Oxford Handbook of the Inter-Organizational Relations*. Cropper, Steve; Huxham, Chris; Ebers, Mark & Smith Ring; Peter (toim.). Oxford University Press, 2008. (203–230.)

Gray, Barbara: Intervening to Improve Inter-organizational Partnerships. Teoksessa *The Oxford Handbook of the Inter-Organizational Relations*. Cropper, Steve; Huxham, Chris; Ebers, Mark & Smith Ring; Peter (toim.). Oxford University Press, 2008. (664– 689.)

Grape, Ove: Domänkonsensus eller domänkonflikt? Integrerad samverkan mellan myndigheter. Teoksessa *Organisation och omvärld. Nyinstitutionell analys av människobehandlade organisationer*. Blom, Björn; Grape, Ove; Johansson, Roine (toim.). Lund: Studentlitteratur, 2006. (47–72.)

Heinonen, Hanna-Mari: Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106/2009.

Hinkka, Katariina & Karppi, Sirkka-Liisa. IKÄ-kuntoutus. Heikkokuntoisten ikäihmisten verkostomallisen kuntoutuksen toteutuminen ja vaikuttavuus. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 112/2010.

Hibbert, Paul; Huxham, Chris; Smith Ring, Peter: Managing Collaborative Inter-organizational Relations. Teoksessa *The Oxford Handbook of the Inter-Organizational Relations*. Cropper, Steve; Huxham, Chris; Ebers, Mark & Smith Ring; Peter (toim.). Oxford University Press, 2008. (391–416.)

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 2008.

Huttunen, Pekka: Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa: yhtymäjohtaminen. Espoo: Weilin + Göös, 1994.

Isoherranen, Kaarina: Moniammatillinen yhteistyö. Helsinki: WSOY, 2005.

Jalava, Urpo & Virtanen, Petri: Moniammatillinen projektitoiminta: avain hyvinvointipalvelujen tulevaisuuteen. Helsinki: Kirjayhtymä, 1995.

Jensen, Christian; Johansson, Staffan & Löfström, Mikael: Projektledning i offentlig miljö. Malmö: Liber, 2007.

Jokiaho, Marja: Sidosryhmäyhteistyön toimivuus Kelan Kyky2-kokeiluhankkeessa. Seinäjoen ammattikorkeakoulu: Sosiaali- ja terveystieteiden yksikkö, 2013.

Järvensivu, Timo; Nykänen, Katri; Rajala, Rika: Verkostojohtamisen opas: Verkostotyöskentely sosiaali- ja terveystieteillä. Muutosvoimaa vanhustyön osaamiseen -hankkeen julkaisu, 2010.

Järvensivu, Timo & Möller, Kristian: Metatheory of Network Management: A Contingency perspective. Helsinki School of Economics: Department of Marketing and Management, Marketing, working papers W-448, 2008.

Kauhanen, Juhani: Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit, 2006.

Karjalainen, Vappu: Verkoston lupaus: tutkimus aikuisasiakkaan palveluverkoston rakentumisesta. Helsinki: STAKES, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, 1996.

Karjalainen, Vappu: Verkostokehittäminen – Palveluparadigman muutosvoima. Teoksessa Kehittämistyön risteyskohtia. Karjalainen, Vappu & Seppänen-Järvelä, Riitta (toim.). Helsinki: STAKES, 2006.

Kiviniemi, Kari: Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.). Jyväskylä: PS-kustannus, 2010. (70–85.)

Kokko, Riitta-Liisa. Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä. Institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä. Helsinki: Kuntoutussäätiö, 2003.

Laamanen, Kai: Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. Ideasta käytäntöön. Helsinki: Laatukeskus, 2001.

Laamanen, Kai & Tinnilä, Markku: Prosessijohtamisen käsitteet. Terms and concepts in business process management. Helsinki: Metalliteollisuuden kustannus, 2002.

Laatu, Markku; Heinonen, Hanna-Mari & Sandelin, Iris: Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Työpaperi 74/2015.

Lehtoranta, Pirjo & Linnakangas, Ritva. Lapset ja nuoret kuntoutuksessa. Kelan psykiatrisen perhekuntoutuksen kehittämishankkeen arvioinnin osaraportti. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveystieteiden selosteita 69/2009.

Linden, Russell M.: Leading Across Boundaries. Creating Collaborative Agencies in a Networked World. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

Lizardo, Omar & Fletcher Pirkey, Melissa: How Organizational Theory Can Help Network Theorizing: Linking Structure and Dynamics via Cross-level Analogies. Teoksessa *Contemporary Perspectives on Organizational Social Networks*. Brass, Daniel; Labianca, Giuseppe; Mehra, Ajay; Halgin, Daniel S.; Bogartti, Stephen P. (toim.). Bingley: Emerald, 2014. (33–56.)

Lähdesmäki, Jenni: Keskijohtajien johtamistehtävät ja johtamistyön haasteet kunnallisen sosiaalitoimen organisaatiossa. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2009.

Mattessich, Paul W.; Murray-Close; Marta; Monsey, Barbara R.: *Collaboration: What Makes It Work, 2nd Edition: A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration*. St. Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2001.

Metteri, Anna: *Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö*. Tampere: Tampere University Press, 2012.

Määttä, Anne: *Perusturva ja poiskäännyttäminen*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2012.

Nikkanen, Pirjo: *Vaikeavammaisen henkilön kuntoutussuunnitelman rakentumisen käytännöt*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 71/2010.

Niiranen, Vuokko; Seppälä-Järvelä, Riitta; Sinkkonen, Merja; Vartiainen, Pirkko: *Johtaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus, 2010.

OECD: *Value For Money in Government: Public Administration after “New Public Management”*. OECD, 2010.

Provan, Keith G. & Sydow, Jörg: *Evaluating Inter-organizational Relationships*. Teoksessa *The Oxford Handbook of the Inter-Organizational Relations*. Cropper, Steve; Huxham, Chris; Ebers, Mark & Smith Ring; Peter (toim.). Oxford University Press 2008. (691–716.)

Pollitt, Christophe & Bouckaert, Geert: *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Sandfort, Jodi & Brinton Milward, H.: *Collaborative Service Provision in the Public Sector*. Teoksessa *The Oxford Handbook of the Inter-Organizational Relations*. Cropper, Steve; Huxham, Chris; Ebers, Mark & Smith Ring; Peter (toim.). Oxford University Press 2008. (147–174.)

Sharfman, M. K.; Gray, B.; Yan, A.: *The Context of Interorganizational Collaboration in the Garment Industry*. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27/2, 1991. (181–208.)

Sosiaali- ja terveysministeriö: *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2012–2015*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012: 1.

Sosiaali- ja terveysministeriö: *Sote-uudistus*, luettu 7.9.2015. <http://stm.fi/sote-uudistus>

Soukkanen, Tuula: Avokela vai umpikela? Kelan vakuutuspiirien toimihenkilöiden käsityksiä sidosryhmäyhteistyöstä? Turun yliopisto: Sosiaalitieteiden laitos, 2013.

Valtiovarainministeriö: Asiakaspalvelu 2014 – Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmistelutyöryhmän loppuraportti. Valtionvarain-ministeriön julkaisuja 20, 2014.

Viitala, Riitta: Johda osaamista! Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Helsinki: Inforviestintä, 2005.

Virkkunen, Jaakko: Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta. Tulosjohtamisen tehokkuuskäsitys ja sen ylittämisen mahdollisuudet. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1990.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari: Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen: kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma, 2012.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari: Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma, 2014.

Virtanen, Petri & Wennberg, Mikko: Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita, 2007.

Wellman, Barry; Dimitrova, Dimitrina; Hayat, Zack; Ying Mo, Guang & Smale, Lilia: Networking Scholars in a Networked Organization. Teoksessa Contemporary Perspectives on Organizational Social Networks. Brass, Daniel; Labianca, Giuseppe; Mehra, Ajay; Halgin, Daniel S.; Bogartti, Stephen P. (toim.). Bingley: Emerald, 2014. (479–497.)

Ylikännö, Minna: KYKY2-pilotin toimeenpanon onnistuminen. Tutkimuksen loppuraportti. Kelan tutkimusosasto, 2013.

Önnevik, Thomas: Ledarskapets grunder. Organisationens hjärna. Lund: Studentlitteratur, 2010.

Liite 1: Saate

Hei,

teen tutkimusta Kela-neuvonnan kumppanuustyöstä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaista Kelan ja muiden toimijoiden välinen yhteistyö on sekä millaisia kokemuksia Kela-neuvojilla ja näiden esimiehillä on kumppanuustyön sujumisesta. Kela-neuvonta on käynnistynyt kesäkuussa 2013, ja Kela-neuvonnan kumppanuustyö on monessa vakuutuspiirissä vasta alussa. Tutkimus pyrkii kartoittamaan tilannetta tällä hetkellä.

Vastaamalla kyselyyn autat Kelaa kehittämään Kela-neuvonnan palveluprosessia ja kumppaniyhteistyötä. Vastaaminen on vapaaehtoista, mutta erittäin toivottavaa asiakasyhteistyön kehittämiseksi.

Toivoisin, että voisit vastata oheiseen kyselyyn 7.11 mennessä. Kyselyn täyttäminen vie aikaa noin 15 minuuttia. Huomioithan, että Kela-neuvojille sekä näiden esimiehille on erilliset kyselylomakkeet.

Kyselyn tulokset analysoidaan siten, että yksittäistä vastaajaa ei voida tunnistaa. Tutkimuksesta tulee yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma.

Vastaan mielelläni kaikkiin tutkimukseen koskeviin kysymyksiin.

Ystävällisin terveisin

Iiris Annala

Tutkimusosasto

Liite 2: Kyselylomake

1. Työskentelen: Vetovalikko, vakuutuspiirit
2. A) Koulutus Mikä on korkein suorittamasi tutkinto? 1) Peruskoulu 2) Lukio 3) Ammatillinen tai opistotason koulutus 4) Ammattikorkeakoulututkinto 5) Ylempi AMK-tutkinto 6) Kandidaattitutkinto 7) Maisteritutkinto 8) Lisensiaatin tai tohtorin tutkinto
B) Mikä on tuon koulutuksen ala? 1) Terveystieteellinen koulutus 2) Sosiaalialan koulutus 3) Kaupallinen koulutus 4) Yhteiskuntatieteellinen koulutus 5) Kasvatustieteellinen ja opettajankoulutus 6) Humanististen alojen koulutus 7) Muu, mikä?

3. Kela-kokemus: Olen ollut Kelan palveluksessa 1) 0–5 vuotta 2) 6–15 vuotta 3) 16–30 vuotta 4) Yli 30 vuotta
4. Oletko Kelassa työskennellessäsi tehnyt yhteistyötä Kelan ulkopuolisten toimijoiden kanssa ennen kuin ryhdyit Kela-neuvojaksi? 1) kyllä, paljon 2) kyllä, jonkin verran ja 3) vähän tai ei lainkaan.

Seuraavat kysymykset koskevat Kela-neuvonnan puitteissa tehtävää yhteistyötä Kelan ulkopuolisten kumppaneiden kanssa.

5. Valitse alla olevasta listasta kolme tahoja, jotka ovat sinulle Kela-neuvojana keskeisimmät yhteistyökumppanit työssäsi: 1) Päiväkoti 2) Neuvola 3) Sosiaalitoimisto 4) Etsivä nuorisotyö 5) Terveyskeskus 6) Sairaala 7) Päihdehuolto 8) Mielenterveydenhuollon palvelut (esim. psykiatrinen poliklinikka) 9) Neurologiset poliklinikat 10) Vammapalvelut (myös kehitysvammapoliklinikat) 11) Kuntoutuksen palveluntuottajat 12) Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät 13) Oppilaitokset 14) TE-toimisto 15) Muu, mikä?
6. Valitse sopivin vaihtoehto kuvaamaan sitä, kuinka usein Kela-neuvojana teet kutakin asiaa kumppanin kanssa. (Vastaaja vastaa kysymyspatteristoon niiden kolmen kumppanin osalta, jotka ilmoittaa itselleen yleisiksi kumppaneiksi.) Vastausvaihtoehdot: 1) useita kertoja viikossa 2) kerran viikossa 3) 1-3 kertaa kuukaudessa 4) kerran kuussa 5) joitakin kertoja puolen vuoden aikana 6) vähintään kerran vuodessa 7) harvemmin kuin kerran vuodessa 8) ei koskaan 9) ehkä tulevaisuudessa
 - a. Asiakasta koskevien tietojen vaihto kumppanin kanssa sähköpostitse tai puhelimitse
 - b. Asiakastapaamiset, joissa tehdään palvelusuunnittelua (asiakas mukana)
 - c. Kahdenväliset tapaamiset kumppanin kanssa (ilman asiakasta)
 - d. Verkostoneuvottelut usean kumppanin kanssa (ilman asiakasta)
 - e. Koulutustilaisuuden pitäminen kumppanille
 - f. Kumppanin järjestämään koulutukseen osallistuminen
 - g. Muu asiakasyhteistyö, mikä?

- h. Muu keskinäistä tuntemusta lisäävä toiminta, mikä?
7. Ketkä Kelan omat toimihenkilöt ovat sinulle Kela-neuvojan työssä keskeiset yhteistyökumppanit? Etuusvastaavien ja etuuskäsittelijöiden osalta mainitse, mitä etuutta toimenkuvat koskevat. Kirjoita toiminimi/ toiminimet.
8. Arvioi, pitävätkö seuraavat väitteet paikkansa kunkin 14 kumppanin kohdalla. Kaikki väitteet koskevat Kela-neuvonnan puitteissa tehtävää yhteistyötä.

Vastausvaihtoehdot seuraaviin väittämiin: 1) pitää paikkansa 2) ei pidä paikkaansa 3) en osaa sanoa 4) ei kokemusta tästä kumppanista

- a) Vakuutuspiirilläni sekä kumppanilla on riittävästi tietoa toistensa toiminnasta sujuvan palveluprosessin takaamiseksi Kela-neuvonnan asiakkaalle
- b) Vakuutuspiirini ja kumppani luottavat toisiinsa
- c) Vakuutuspiirini ja kumppani ovat sitoutuneet keskinäiseen yhteistyöhön
- d) Kumppanilla ja Kelalla on yhteinen Kela-neuvonnan asiakasta koskeva tavoite
- e) Kela-neuvonnan asiakasta koskeva tietojenvaihto Kelan ja kumppanin välillä on sujuvaa
- f) Kelan ja kumppanin välinen tehtävänjako on selkeä Kela-neuvonta-asiakkaan palveluprosessissa
9. Seuraavat väitteet koskevat Kela-neuvontatyötä yleisesti, ei enää kumppanikohtaisesti. Vastausvaihtoehdot seuraaviin väittämiin: 1) aina 2) lähes aina 3) joskus 4) harvoin 5) ei koskaan 6) en osaa sanoa

- a) Kelan sisäinen yhteistyö on sujuvaa
- b) Kelan sisäinen tiedonkulku on sujuvaa
- c) Vakuutuspiirini johto sopii kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista
- d) Kela-neuvojana sovin itse kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista
- e) Kumppanit osaavat ohjata erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita Kela-neuvonnan piiriin
- f) Kela-neuvonnan kumppanuustyö lisää asiakkaan palveluprosessissa tarvittavaa tietoa
- g) Kumppanuustyö vähentää byrokratian aiheuttamaa kuormitusta asiakkaalle
- h) Kela-neuvonta tehostaa asiakkaan palveluprosessia
- i) Kela-neuvonnan asiakas osallistuu häntä koskevaan palvelusuunnitteluun
- j) Kela-neuvonta parantaa asiakkaan elämänlaatua

Kiitos vastauksistasi! Voit nyt tallentaa vastauksesi ja poistua kyselystä tai halutessasi vastata vielä seuraaviin avoimiin kysymyksiin.

10. Mitkä ovat tällä hetkellä mielestäsi keskeiset haasteet Kela-neuvonnan kumppanuustyön sujumisen kannalta?
11. Miten arvioit Kela-neuvonnan hyötyjä asiakkaan näkökulmasta?
12. Miten Kela-neuvonnan kumppanuustyötä Kelan ulkopuolisten toimijoiden kanssa voitaisiin mielestäsi kehittää niin, että se parantaisi asiakkaan palveluprosessia?
13. Miten Kelan sisäistä yhteistyötä Kela-neuvonnassa voitaisiin mielestäsi kehittää niin, että se parantaisi asiakkaan palveluprosessia?

Liite 3: Yhteenvedo yhteistyön tapoja ja intensiteettiä koskevista vastauksista

Kumppanin jälkeen sulussa oleva luku kertoo, kuinka moni vastaaja on ilmoittanut kyseisen kumppanin itselleen tärkeäksi yhteistyötahoksi. Tiheyttä ilmaisevan vaihtoehdon perässä on valintojen määrä.

Sosiaalitoimisto (16)	Etsivä nuorisotyö (3)	
Tietojen vaihto	Tietojen vaihto	
1-3 kertaa kuussa	4 Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	2
Kerran kuussa	3 Ehkä tulevaisuudessa	1
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	7 Asiakastapaamiset	
Vähintään kerran vuodessa	2 Vähintään kerran vuodessa	1
Asiakastapaamiset	Ehkä tulevaisuudessa	2
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	3 Kahdenväliset tapaamiset	
Vähintään kerran vuodessa	2 Vähintään kerran vuodessa	1
Harvemmin kuin kerran vuodessa	1 Ehkä tulevaisuudessa	2
Ei koskaan	2 Verkostoneuvottelut	
Ehkä tulevaisuudessa	8 Vähintään kerran vuodessa	1
Kahden väliset tapaamiset	Ehkä tulevaisuudessa	2
Vähintään kerran vuodessa	1 Kouluttaminen	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	2 Ei koskaan	2
Ei koskaan	7 Ehkä tulevaisuudessa	1
Ehkä tulevaisuudessa	6 Kouluttautuminen	
Verkostoneuvottelut	Ei koskaan	2
Kerran kuussa	1 Ehkä tulevaisuudessa	1
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	1	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	2	
Ei koskaan	4	
Ehkä tulevaisuudessa	8	
Kouluttaminen		
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	1	
Vähintään kerran vuodessa	3	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	7	
Ei koskaan	2	
Ehkä tulevaisuudessa	3	
Kouluttautuminen		
Harvemmin kuin kerran vuodessa	1	
Ei koskaan	6	
Ehkä tulevaisuudessa	9	

Sairaala (20)**Tietojen vaihto**

Useita kertoja viikossa	
Kerran viikossa	
1-3 kertaa kuussa	
Kerran kuussa	
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	
Vähintään kerran vuodessa	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	

Asiakastapaamiset

1-3 kertaa kuussa	
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	
Vähintään kerran vuodessa	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	
Ei koskaan	
Ehkä tulevaisuudessa	

Kahdenväliset tapaamiset

Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	
Vähintään kerran vuodessa	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	
Ei koskaan	
Ehkä tulevaisuudessa	

Verkostoneuvottelut

Useita kertoja viikossa	
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	
Vähintään kerran vuodessa	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	
Ei koskaan	
Ehkä tulevaisuudessa	

Kouluttaminen

Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	
Vähintään kerran vuodessa	
Harvemmin kuin kerran vuodessa	
Ei koskaan	
Ehkä tulevaisuudessa	

Kouluttautuminen

Harvemmin kuin kerran vuodessa	
Ei koskaan	
Ehkä tulevaisuudessa	

Terveyskeskus (5)**Tietojen vaihto**

2 Useita kertoja viikossa	1
1 Kerran kuussa	2
8 Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	2

3 Asiakastapaamiset

2 1-3 kertaa kuussa	1
2 Harvemmin kuin kerran vuodessa	1
1 Ehkä tulevaisuudessa	3

Kahdenväliset tapaamiset

1 Vähintään kerran vuodessa	1
2 Ei koskaan	1
2 Ehkä tulevaisuudessa	3

5 Verkostoneuvottelut

2 Vähintään kerran vuodessa	1
7 Ei koskaan	2
Ehkä tulevaisuudessa	2

1 Kouluttaminen

4 Vähintään kerran vuodessa	2
3 Harvemmin kuin kerran vuodessa	1
6 Ei koskaan	1
5 Ehkä tulevaisuudessa	1

Kouluttautuminen

1 Harvemmin kuin kerran vuodessa	2
1 Ei koskaan	1
2 Ehkä tulevaisuudessa	2

4

2

9

1

7

5

2

4

5

4

10

Mielenterveydenhuolto (12)**Tietojen vaihto**

Kerran viikossa
 1-3 kertaa kuussa
 Kerran kuussa
 Joitakin kertoja puolen vuoden aikana
 Ehkä tulevaisuudessa

Asiakastapaamiset

Joitakin kertoja puolen vuoden aikana
 Vähintään kerran vuodessa
 Harvemmin kuin kerran vuodessa
 Ei koskaan
 Ehkä tulevaisuudessa

Kahdenväliset tapaamiset

Harvemmin kuin kerran vuodessa
 Ei koskaan
 Ehkä tulevaisuudessa

Verkostoneuvottelut

Joitakin kertoja puolen vuoden aikana
 Harvemmin kuin kerran vuodessa
 Ei koskaan
 Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttaminen

Vähintään kerran vuodessa
 Harvemmin kuin kerran vuodessa
 Ei koskaan
 Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttautuminen

Harvemmin kuin kerran vuodessa
 Ei koskaan
 Ehkä tulevaisuudessa

Neurologiset poliklinikat (9)**Tietojen vaihto**

1	1-3 kertaa kuussa	4
4	Kerran kuussa	1
2	Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	3
4	Ehkä tulevaisuudessa	1

1 Asiakastapaamiset

	1-3 kertaa kuussa	1
3	Vähintään kerran vuodessa	1
1	Harvemmin kuin kerran vuodessa	2
1	Ehkä tulevaisuudessa	5

2 Kahdenväliset tapaamiset

5	Joitakin kertoja puolen vuoden aikana	1
	Vähintään kerran vuodessa	1
1	Harvemmin kuin kerran vuodessa	1
5	Ei koskaan	1
6	Ehkä tulevaisuudessa	5

Verkostoneuvottelut

1	1-3 kertaa kuussa	1
2	Vähintään kerran vuodessa	1
1	Harvemmin kuin kerran vuodessa	1
8	Ei koskaan	1
	Ehkä tulevaisuudessa	5

1 Kouluttaminen

6	Vähintään kerran vuodessa	2
1	Harvemmin kuin kerran vuodessa	3
4	Ehkä tulevaisuudessa	4

Kouluttautuminen

2	Harvemmin kuin kerran vuodessa	3
3	Ei koskaan	1
7	Ehkä tulevaisuudessa	5

Vammaispalvelut (11)**Tietojen vaihto**

Kerran viikossa
1-3 kertaa kuussa
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana
Vähintään kerran vuodessa
Ehkä tulevaisuudessa

Asiakastapaamiset

Kerran kuussa
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana
Vähintään kerran vuodessa
Harvemmin kuin kerran vuodessa
Ehkä tulevaisuudessa

Kahdenväliset tapaamiset

Kerran kuussa
Joitakin kertoja puolen vuoden aikana
Harvemmin kuin kerran vuodessa
Ei koskaan
Ehkä tulevaisuudessa

Verkostoneuvottelut

Kerran kuussa
Vähintään kerran vuodessa
Ei koskaan
Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttaminen

Vähintään kerran vuodessa
Harvemmin kuin kerran vuodessa
Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttautuminen

Harvemmin kuin kerran vuodessa
Ei koskaan
Ehkä tulevaisuudessa

Kuntoutuksen palveluntuottajat (3)**Tietojen vaihto**

1 1-3 kertaa kuussa 1
3 Kerran kuussa 1
5 Joitakin kertoja puolen vuoden aikana 1

1 Asiakastapaamiset

1 Vähintään kerran vuodessa 1
Ei koskaan 1
1 Ehkä tulevaisuudessa 1

1 Kahdenväliset tapaamiset

1 Ei koskaan 2
2 Ehkä tulevaisuudessa 1

6 Verkostoneuvottelut

Harvemmin kuin kerran vuodessa 1
1 Ei koskaan 1
1 Ehkä tulevaisuudessa 1

2 Kouluttaminen

3 Vähintään kerran vuodessa 1
4 Harvemmin kuin kerran vuodessa 1
Ei koskaan 1

1 Kouluttautuminen

1 Ei koskaan 1
3 Ehkä tulevaisuudessa 2
5

2

3

4

3

1

5

Oppilaitokset (4)**Tietojenvaihto**

Joitakin kertoja puolen vuoden aikana

Vähintään kerran vuodessa

Asiakastapaamiset

Joitakin kertoja puolen vuoden aikana

Vähintään kerran vuodessa

Ei koskaan

Ehkä tulevaisuudessa

Kahdenväliset tapaamiset

Harvemmin kuin kerran vuodessa

Ei koskaan

Ehkä tulevaisuudessa

Verkostoneuvottelut

Harvemmin kuin kerran vuodessa

Ei koskaan

Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttaminen

Harvemmin kuin kerran vuodessa

Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttautuminen

Harvemmin kuin kerran vuodessa

Ehkä tulevaisuudessa

Asiakasyhteistyöryhmät (1)**Tietojen vaihto**

Kerran kuussa

Asiakastapaamiset

Kerran kuussa

Kahdenväliset tapaamiset

Vähintään kerran vuodessa

Verkostoneuvottelut

Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttaminen

Harvemmin kuin kerran vuodessa

Kouluttautuminen

Harvemmin kuin kerran vuodessa

TE-toimisto (8)**Tietojenvaihto**

3 1-3 kertaa kuussa

1 Kerran kuussa

Joitakin kertoja puolen vuoden aikana

1 Harvemmin kuin kerran vuodessa

Asiakastapaamiset

1 Joitakin kertoja puolen vuoden aikana

1 Harvemmin kuin kerran vuodessa

Ei koskaan

1 Ehkä tulevaisuudessa

Kahdenväliset

2 Ei koskaan

Ehkä tulevaisuudessa

Verkostoneuvottelut

1 Ei koskaan

2 Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttaminen

2 Harvemmin kuin kerran vuodessa

2 Ei koskaan

Ehkä tulevaisuudessa

Kouluttautuminen

3 Harvemmin kuin kerran vuodessa

Ei koskaan

Ehkä tulevaisuudessa

Liite 4: Yhteenveto yhteistyötä koskevien väitteiden vastauksista

Vakuutuspiirilläni sekä kumppanilla on riittävästi tietoa toistensa toiminnasta sujuvan palveluprosessin takaamiseksi Kela-neuvonnan asiakkaalle			
Päiväkoti	Vastaukset	Neuvola	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	38	Ei kokemusta tästä kumppanista	36
Ei pidä paikkaansa	2	Pitää paikkansa	1
En osaa sanoa	3	En osaa sanoa	6
Sosiaalitoimisto	Vastaukset	Etsivä nuorisotyö	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	4	Ei kokemusta tästä kumppanista	13
Pitää paikkansa	24	Pitää paikkansa	18
Ei pidä paikkaansa	9	Ei pidä paikkaansa	4
En osaa sanoa	6	En osaa sanoa	8
Terveyskeskus	Vastaukset	Sairaala	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	4	Ei kokemusta tästä kumppanista	4
Pitää paikkansa	20	Pitää paikkansa	29
Ei pidä paikkaansa	9	Ei pidä paikkaansa	3
En osaa sanoa	10	En osaa sanoa	7
Päihdehuolto	Vastaukset	Mielenterveydenhuolto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	17	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	10	Pitää paikkansa	26
Ei pidä paikkaansa	6	Ei pidä paikkaansa	3
En osaa sanoa	10	En osaa sanoa	7
Neurologiset poliklinikat	Vastaukset	Vammaispalvelut	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	9	Ei kokemusta tästä kumppanista	11
Pitää paikkansa	25	Pitää paikkansa	23
Ei pidä paikkaansa	2	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	7	En osaa sanoa	8
Kuntoutuksen palveluntuottajat	Vastaukset	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	7	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	11	Pitää paikkansa	22
Ei pidä paikkaansa	7	Ei pidä paikkaansa	4
En osaa sanoa	18	En osaa sanoa	11
Oppilaitokset	Vastaukset	TE-toimisto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	16	Ei kokemusta tästä kumppanista	7
Pitää paikkansa	5	Pitää paikkansa	23
Ei pidä paikkaansa	8	Ei pidä paikkaansa	3
En osaa sanoa	14	En osaa sanoa	10

Vakuutuspiirini ja kumppani luottavat toisiinsa			
Päiväkoti	Vastaukset	Neuvola	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	37	Ei kokemusta tästä kumppanista	35
Pitää paikkansa	1	Pitää paikkansa	3
En osaa sanoa	4	En osaa sanoa	5
Sosiaalitoimisto	Vastaukset	Etsivä nuorisotyö	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	2	Ei kokemusta tästä kumppanista	10
Pitää paikkansa	35	Pitää paikkansa	24
Ei pidä paikkaansa	2	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	4	En osaa sanoa	8
Terveyskeskus	Vastaukset	Sairaala	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	3	Ei kokemusta tästä kumppanista	3
Pitää paikkansa	32	Pitää paikkansa	36
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	7	En osaa sanoa	3
Päihdehuolto	Vastaukset	Mielenterveydenhuolto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	17	Ei kokemusta tästä kumppanista	7
Pitää paikkansa	15	Pitää paikkansa	27
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	2
En osaa sanoa	10	En osaa sanoa	7
Neurologiset poliklinikat	Vastaukset	Vammaispalvelut	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	8	Ei kokemusta tästä kumppanista	12
Pitää paikkansa	29	Pitää paikkansa	26
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	5	En osaa sanoa	4
Kuntoutuksen palveluntuottajat	Vastaukset	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	8	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	22	Pitää paikkansa	27
Ei pidä paikkaansa	1	En osaa sanoa	10
En osaa sanoa	12		
Oppilaitokset	Vastaukset	TE-toimisto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	13	Ei kokemusta tästä kumppanista	4
Pitää paikkansa	16	Pitää paikkansa	27
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	3
En osaa sanoa	13	En osaa sanoa	9

Vakuutuspiirini ja kumppani ovat sitoutuneet keskinäiseen yhteistyöhön			
Päiväkoti	Vastaukset	Neuvola	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	36	Ei kokemusta tästä kumppanista	35
En osaa sanoa	6	Pitää paikkansa	1
		En osaa sanoa	6
Sosiaalitoimisto	Vastaukset	Etsivä nuorisotyö	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	3	Ei kokemusta tästä kumppanista	11
Pitää paikkansa	26	Pitää paikkansa	16
Ei pidä paikkaansa	1	En osaa sanoa	15
En osaa sanoa	12		
Terveyskeskus	Vastaukset	Sairaala	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	2	Ei kokemusta tästä kumppanista	2
Pitää paikkansa	23	Pitää paikkansa	28
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	15	En osaa sanoa	11
Päihdehuolto	Vastaukset	Mielenterveydenhuolto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	15	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	11	Pitää paikkansa	24
En osaa sanoa	15	En osaa sanoa	12
Neurologiset poliklinikat	Vastaukset	Vammaispalvelut	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	8	Ei kokemusta tästä kumppanista	10
Pitää paikkansa	23	Pitää paikkansa	23
En osaa sanoa	11	Ei pidä paikkaansa	1
		En osaa sanoa	8
Kuntoutuksen palveluntuottajat	Vastaukset	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	5	Ei kokemusta tästä kumppanista	5
Pitää paikkansa	23	Pitää paikkansa	28
Ei pidä paikkaansa	1	En osaa sanoa	9
En osaa sanoa	13		
Oppilaitokset	Vastaukset	TE-toimisto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	14	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	11	Pitää paikkansa	26
Ei pidä paikkaansa	2	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	15	En osaa sanoa	9

Kumppanilla ja Kelalla on yhteinen Kela-neuvonnan asiakasta koskeva tavoite			
Päiväkoti	Vastaukset	Neuvola	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	35	Ei kokemusta tästä kumppanista	34
Pitää paikkansa	3	Pitää paikkansa	3
En osaa sanoa	4	En osaa sanoa	5
Sosiaalitoimisto	Vastaukset	Etsivä nuorisotyö	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	3	Ei kokemusta tästä kumppanista	10
Pitää paikkansa	28	Pitää paikkansa	24
Ei pidä paikkaansa	2	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	8	En osaa sanoa	7
Terveyskeskus	Vastaukset	Sairaala	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	2	Ei kokemusta tästä kumppanista	3
Pitää paikkansa	28	Pitää paikkansa	34
Ei pidä paikkaansa	1	En osaa sanoa	5
En osaa sanoa	11		
Päihdehuolto	Vastaukset	Mielenterveydenhuolto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	16	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	17	Pitää paikkansa	28
Ei pidä paikkaansa	2	En osaa sanoa	8
En osaa sanoa	6		
Neurologiset poliklinikat	Vastaukset	Vammaispalvelut	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	9	Ei kokemusta tästä kumppanista	10
Pitää paikkansa	27	Pitää paikkansa	27
Ei pidä paikkaansa	1	En osaa sanoa	5
En osaa sanoa	5		
Kuntoutuksen palveluntuottajat	Vastaukset	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	6	Ei kokemusta tästä kumppanista	5
Pitää paikkansa	25	Pitää paikkansa	28
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	10	En osaa sanoa	8
Oppilaitokset	Vastaukset	Tavoite TE-toimisto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	15	Ei kokemusta tästä kumppanista	5
Pitää paikkansa	12	Pitää paikkansa	24
Ei pidä paikkaansa	2	Ei pidä paikkaansa	2
En osaa sanoa	13	En osaa sanoa	11

Kela-neuvojan ja kumppanin edustajan välinen tehtävänjako on selkeä Kela-neuvonta-asiakkaan palveluprosessissa			
Päiväkoti	Vastaukset	Neuvola	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	35	Ei kokemusta tästä kumppanista	33
Pitää paikkansa	1	Pitää paikkansa	1
En osaa sanoa	6	Ei pidä paikkaansa	1
		En osaa sanoa	7
Sosiaalitoimisto	Vastaukset	Etsivä nuorisotyö	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	1	Ei kokemusta tästä kumppanista	9
Pitää paikkansa	21	Pitää paikkansa	19
Ei pidä paikkaansa	7	Ei pidä paikkaansa	1
En osaa sanoa	12	En osaa sanoa	13
Terveyskeskus	Vastaukset	Sairaala	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	3	Ei kokemusta tästä kumppanista	2
Pitää paikkansa	24	Pitää paikkansa	25
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	2
En osaa sanoa	14	En osaa sanoa	12
Päihdehuolto	Vastaukset	Mielenterveydenhuolto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	13	Ei kokemusta tästä kumppanista	5
Pitää paikkansa	13	Pitää paikkansa	27
Ei pidä paikkaansa	2	En osaa sanoa	10
En osaa sanoa	13		
Neurologiset poliklinikat	Vastaukset	Vammaispalvelut	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	6	Ei kokemusta tästä kumppanista	7
Pitää paikkansa	27	Pitää paikkansa	26
En osaa sanoa	9	En osaa sanoa	9
Kuntoutuksen palveluntuottajat	Vastaukset	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	6	Ei kokemusta tästä kumppanista	4
Pitää paikkansa	24	Pitää paikkansa	23
Ei pidä paikkaansa	1	Ei pidä paikkaansa	3
En osaa sanoa	11	En osaa sanoa	12
Oppilaitokset	Vastaukset	TE-toimisto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	14	Ei kokemusta tästä kumppanista	4
Pitää paikkansa	13	Pitää paikkansa	21
En osaa sanoa	15	Ei pidä paikkaansa	3
		En osaa sanoa	14

Kela-neuvonnan asiakasta koskeva tietojenvaihto Kelan ja kumppanin välillä on sujuvaa			
Päiväkoti	Vastaukset	Neuvola	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	37	Ei kokemusta tästä kumppanista	35
Ei pidä paikkaansa	1	Pitää paikkansa	1
En osaa sanoa	3	Ei pidä paikkaansa	2
		En osaa sanoa	4
Sosiaalitoimisto	Vastaukset	Etsivä nuorisotyö	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	3	Ei kokemusta tästä kumppanista	13
Pitää paikkansa	24	Pitää paikkansa	13
Ei pidä paikkaansa	8	Ei pidä paikkaansa	2
En osaa sanoa	6	En osaa sanoa	14
Terveyskeskus	Vastaukset	Sairaala	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	2	Ei kokemusta tästä kumppanista	2
Pitää paikkansa	24	Pitää paikkansa	30
Ei pidä paikkaansa	5	Ei pidä paikkaansa	5
En osaa sanoa	11	En osaa sanoa	5
Päihdehuolto	Vastaukset	Mielenterveydenhuolto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	14	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	8	Pitää paikkansa	25
Ei pidä paikkaansa	5	Ei pidä paikkaansa	4
En osaa sanoa	13	En osaa sanoa	7
Neurologiset poliklinikat	Vastaukset	Vammaispalvelut	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	6	Ei kokemusta tästä kumppanista	9
Pitää paikkansa	27	Pitää paikkansa	25
Ei pidä paikkaansa	3	Ei pidä paikkaansa	2
En osaa sanoa	6	En osaa sanoa	4
Kuntoutuksen palveluntuottajat	Vastaukset	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmät	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	7	Ei kokemusta tästä kumppanista	6
Pitää paikkansa	23	Pitää paikkansa	26
Ei pidä paikkaansa	3	Ei pidä paikkaansa	2
En osaa sanoa	9	En osaa sanoa	8
Oppilaitokset	Vastaukset	TE-toimisto	Vastaukset
Ei kokemusta tästä kumppanista	16	Ei kokemusta tästä kumppanista	5
Pitää paikkansa	7	Pitää paikkansa	23
Ei pidä paikkaansa	6	Ei pidä paikkaansa	3
En osaa sanoa	13	En osaa sanoa	9

Kelan sisäinen yhteistyö on sujuvaa	Vastaukset
Aina	5
Lähes aina	32
Joskus	5
Harvoin	1
Kelan sisäinen tiedonkulku on sujuvaa	Vastaukset
Aina	2
Lähes aina	29
Joskus	11
Harvoin	1
Vakuutuspiirini johto sopii kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista	Vastaukset
En osaa sanoa	10
Aina	4
Lähes aina	8
Joskus	13
Harvoin	4
Ei koskaan	4
Kela-neuvojana sovin itse kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista/ Vakuutuspiirini Kela-neuvoja sopii itse kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista	Vastaukset
En osaa sanoa	5
Aina	4
Lähes aina	22
Joskus	8
Harvoin	4
Kumppanit osaavat ohjata erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita Kela-neuvonnan piiriin	Vastaukset
En osaa sanoa	1
Aina	1
Lähes aina	14
Joskus	20
Harvoin	7
Kela-neuvonnan kumppanuustyö lisää asiakkaan palveluprosessissa tarvittavaa tietoa	Vastaukset
En osaa sanoa	2
Aina	15
Lähes aina	23
Joskus	3
Kumppanuustyö vähentää byrokratian aiheuttamaa kuormitusta asiakkaalle	Vastaukset
En osaa sanoa	1
Aina	16
Lähes aina	22
Joskus	4

Kela-neuvonta tehostaa asiakkaan palveluprosessia	Vastaukset
Aina	14
Lähes aina	25
Joskus	3
Harvoin	1
Kela-neuvonnan asiakas osallistuu häntä koskevaan palvelusuunnitteluun	Vastaukset
En osaa sanoa	1
Aina	14
Lähes aina	24
Joskus	4
Kela-neuvonta parantaa asiakkaan elämänlaatua	Vastaukset
En osaa sanoa	10
Aina	7
Lähes aina	18
Joskus	7
Ei koskaan	1

Liite 5: Kela-neuvojat ja esimiehet yhteistyön neuvottelijoina

Kela-neuvojana sovin itse kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista/ Vakuutuspiirini Kela-neuvoja sopii itse kumppanien kanssa yhteistyön menettelytavoista: Miten vastaukset jakautuivat:

Kela-neuvojien vastaukset			
Johto sopii	Kela-neuvoja sopii	Johto sopii	Kela-neuvoja sopii
usein	usein	ei koskaan	aina
aina	joskus	harvoin	usein
eos	harvoin	aina	harvoin
usein	usein	usein	usein
eos	usein	eos	eos
eos	jusein	aina	joskus
harvoin	joskus	joskus	usein
joskus	joskus	usein	joskus
eos	usein	Esimiesten vastaukset	
eos	usein	Johto sopii	Kela-neuvoja sopii
usein	usein	ei koskaan	aina
ei koskaan	usein	joskus	usein
joskus	aina	joskus	usein
usein	usein	joskus	eos
joskus	usein	joskus	joskus
harvoin	usein	aina	harvoin
eos	eos	harvoin	usein
ei koskaan	harvoin	joskus	eos
eos	aina	eos	eos
eos	eos	joskus	usein
usein	joskus	joskus	usein
joskus	usein	usein	usein
eos	usein	joskus	joskus