



Heidi Turkia

# Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä

Toimintatutkimus perustoimeentulotuen  
siirrosta Kelaan

# Kela

---

TUTKIMUS



Heidi Turkia

# Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä

Toimintatutkimus  
perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan

## **Kirjoittaja**

Heidi Turkia, sosionomi (YAMK), ryhmäpäällikkö  
Kela  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kela

Graafinen suunnittelu Pekka Loiri

ISBN 978-952-284-119-3 (nid.)

ISBN 978-952-284-120-9 (pdf)

ISSN-L 1238-5050

ISSN 1238-5050 (painettu)

ISSN 2323-7724 (verkkajulkaisu)

URI <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021041210117>

Julkaisija: Kela, Helsinki  
2021

Kirjapaino: Punamusta



## Tiivistelmä

Turkia H. **Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä. Toimintatutkimus perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan.** Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 158, 2021. 257 s. ISBN 978-952-284-119-3 (nid.), ISBN 978-952-284-120-9 (pdf).

Tutkimuksessa tarkastellaan Kelan ja Eksoten (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveysturvan) yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämistä sosiaalityön kehittämishankkeessa ajalla 1.1.2017–31.7.2019. Taavoitteena oli luoda uutta tietoa Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön vaikuttavista asioista. Lisäksi tutkittiin, millaisilla yhteistyömalleilla voidaan tukea Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta etenkin heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden osalta. Hankkeen ajaksi Etelä-Karjalaan perustettiin työryhmä, johon osallistui 21 työntekijää Kelan asiakkuuspalveluista ja etuuspalveluista, Eksoten aikuissosiaalityöstä ja maahanmuuttopalveluista sekä Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksesta Socomista. Aineistona olivat hankkeessa toteutetut muistiot, dokumentit, kyselylomaketutkimukset (alkukysely  $n = 37$  ja seurantakysely  $n = 29$ ), ryhmähaastattelu (osallistujia 8), yksilöhaastattelu, loppukysely työryhmälle ( $n = 9$ ) ja tutkimuspäiväkirja. Teoreettinen viitekehys muodostui professioista, monialaisesta yhteistyöstä, asiakasohjauksesta ja sosiaalisista oikeuksista. Alkukyselyssä ja työryhmän keskusteluissa selvitettiin, millaisia haasteita yhteistyössä ja asiakasohjauksessa oli. Näiden pohjalta suunnitelluista malleista toimiviksi osoittautuivat tutustuminen toisten työhön, infot aikuissosiaalityöstä ja maahanmuuttopalveluista Kelan työntekijöille, jalkautuminen, Kela-infot maahanmuuttajille ja asiakkuusvastaavapalvelu. Monialaista yhteistyötä ja asiakasohjausta kehittämällä lisätään toisten työn tuntemista ja arvostusta toisia työntekijöitä kohtaan. Tärkeä tavoite on varmistaa, että sosiaalipalveluita tarvitsevat asiakkaat tunnustetaan ja ohjataan sosiaalipalveluiden piiriin. Kohdennetulla palvelulla voidaan tukea erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden tilanteen kokonaisvaltaista hahmottamista ja ohjausta oikeisiin palveluihin.

**Avainsanat:** monialaisuus, yhteistyö, toimeentulotuki, toimintatutkimus, sosiaalityö, kehittämisprojektit, asiakkaat, ohjaus (neuvonta ja opastus), sosiaaliset oikeudet, sosiaalipalvelut, professiot, sairaanhoitopiirit, kunnat, Kela, Kansaneläkelaitos, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveysturva, Eksote

## Sammandrag

Turkia H. **Utveckling av kundhandledningen och det branschöverskridande samarbetet mellan FPA och kommunerna. Aktionsforskning om överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa, undersökningar 158, 2021. 257 s. ISBN 978-952-284-119-3 (hft.), 978-952-284-120-9 (pdf).

I denna forskningsstudie granskas utvecklingen av samarbetet och kundhandledningen mellan FPA och Eksote i anknytning till projektet för utveckling av socialarbetet under tiden 1.1.2017–31.7.2019. Målet var att skapa ny information om sådant som påverkar samarbetet. Därtill var syftet att utveckla och undersöka med hurdana samarbetsmodeller man kan stödja samarbetet och kundhandledningen mellan FPA och kommunerna, speciellt för de kunder som är mest utsatta. En lokal arbetsgrupp grundades för projektet i södra Karelen. Sammanlagt 21 anställda deltog i arbetsgruppen. Deltagarna var från FPA:s kundservice och förmånstjänster, från Eksote:s vuxen-socialarbete och invandrarservice och en anställd vid Sydöstra Finlands kompetenscentrum inom det sociala området (Socom). Forskningsmaterialet utgjordes av de pro memorior och projektdokument, enkätundersökningar, gruppintervju, individuell intervju och en avslutande enkät för arbetsgruppen och forskningsdagbok. Den teoretiska referensramen bildades av professioner, branschöverskridande samarbete, kundhandledning och sociala rättigheterna. I studie utredde de utmaningar som fanns i fråga om samarbetet och kundhandledningen mellan FPA och Eksote. Utifrån dessa man utvecklade modeller för samarbete och kundhandledning. Fungerande modeller var att man bekantade sig med de andras arbete, ordnade informationstillfällen för FPA-anställda, erbjöd regelbunden service i den andra organisationens lokaler, ordnade FPA-info för invandrare samt gav service av en kundrelationsansvarig. Genom att utveckla branschöverskridande samarbete och kundhandledning mellan FPA och kommunerna kan man öka kunskapen om den andra instansens arbete och uppskattningen för de andras arbete. Det viktigaste målet med samarbetet är att säkerställa att de kunder som behöver socialservice identifieras. Med riktad service till de kunder som behöver särskilt stöd kan man hjälpa kunderna att gestalta helheten och hänvisa dem till fungerande tjänster.

**Nyckelord:** branschöverskridande, samarbete, utkomststöd, aktionsforskning, socialt arbete, utvecklingsprojekt, kunder, handledning, sociala rättigheter, social service, professioner, sjukvårdsdistrikt, kommuner, FPA, Folkpensionsanstalten

## Abstract

Turkia H. **Developing multidisciplinary cooperation and case management between Kela and municipalities. An action study on the transfer of basic social assistance to Kela.** Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland, Studies in social security and health 158, 2021. 257 pp. ISBN 978-952-284-119-3 (print), 978-952-284-120-9 (pdf).

In this research, I examine the development of cooperation and case management between Kela and Eksote (the South Karelia Social and Health District) in the context of a social work development project from 1 January 2017 to 31 July 2019. The aim of this study was to create new information on issues affecting cooperation and to develop and study what kind of cooperation models can be used to support cooperation and case management between Kela and the municipalities, especially for the most vulnerable customers. A local working group was set up for the project in South Karelia, with a total of 21 employees. Employees were from Kela's customer services and benefits services, from Eksote's adult social work and immigration services and an employee from the Centre of Expertise on Social Welfare in South-East Finland (Socom). The study material included memos and project documents, questionnaire surveys, a group interview, an individual interview, a final survey conducted for the working group and a research diary. The theoretical framework consisted of professions, multidisciplinary collaboration, case management and social rights. The study explored what kind challenges were involved in cooperation and case management at the beginning of the project. Based on these were developed collaboration and case management models. Good models included getting to know the work of others, information for Kela employees, regular service at another organization's premises, Kela information for immigrants, and case management service. The development of multidisciplinary cooperation and case management between Kela and the municipalities can increase the knowledge and appreciation of each other's work. One of the most important goals of the cooperation is to ensure that customers who need social services are identified. For those who need special support, a targeted service can support the holistic perception of the customers' situation and guide them toward the required services.

**Keywords:** multisectorality, cooperation (general), income support, action research, social work, development projects, customers, direction (instruction and guidance), social rights, social services, professions, hospital districts, municipalities, Social Insurance Institution of Finland

## Alkusanat

Haaveilin jatko-opinnoista ja väitöskirjan tekemisestä pidemmän aikaa. Kun toimeentulotuen siirto kunnilta Kelan vastuulle varmistui, tutkimukseni aihe alkoi kirkastua. Työskentelen Kelassa. Mietin, miten Kelan ja kuntien välinen yhteistyö tulisi järjestää. Mietin myös, että koska asia on uusi, sitä olisi hyvä tutkia. Tästä syntyi idea tutkimuksen ja kehittämisen yhdistämisestä.

Selvitin Kelassa, olisiko mahdollista toteuttaa väitöstutkimus Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä. Selvittelyjen yhteydessä kuulin, että on perustettu hanke (PRO SOS -hanke), jossa yhtenä osahankkeena on Kelan ja kuntien yhteistyön kehittäminen. Pääsin mukaan hankkeeseen ja tutkimus lähti muotoutumaan sitä kautta. Kuten toimintatutkimuksessa usein käy, tutkimussuunnitelma tarkentui koko ajan tutkimuksen edetessä. Tutkimukseen osallistuneilla työntekijöillä oli suuri vaikutus siihen, millainen tästä tutkimuksesta lopulta tuli.

Väitöskirjaprosessi on ollut ajoittain todella haastava mutta myös hyvin innostava prosessi. Olen oppinut paljon sekä itsestäni että tutkimuksen tekemisestä. Nyt on tullut aika kiittää niitä, joiden tuen ansiosta haaveeni toteuttaminen mahdollistui ja joiden tuen avulla olen saanut vietyä väitöskirjaprosessia eteenpäin.

Ensimmäisenä haluan kiittää ohjaajaani professori Heikki Hiilamaa, joka kiinnostui tutkimussuunnitelmastani ja mahdollisti opintojeni aloittamisen Helsingin yliopistossa. Kiitän Heikkiä sekä toista ohjaajaani Marketta Rajavaaraa kannustuksesta, kärsivällisestä ohjauksesta ja rakentavista kommentteista työni edistämiseksi. Kiitän myös tutkimukseni esitarkastajia sosiaalityön professoreita Johanna Kalliota ja Kirsi Juhilaa kriittisistä ja asiantuntevista kommentteista. Ne auttoivat minua viimeistelemään työni. Kiitän myös dosentti Susan Kuivalaista suostumisesta vastaväittäjäkseni.

Lämpimät kiitokset dosentti Minna Ylikännölle. Olit minulle tärkeä tuki väitöskirjan tutkimussuunnitelman tekemisestä alkaen. Asiantuntevat neuvosi ja rohkaisusi auttoivat minua viemään eteenpäin tutkimustani. Erityiset kiitokset myös apulaisprofessori Minna Zechnerille. Kriittiset kommenttisi olivat erittäin tärkeitä oman ajatusprosessini eteenpäin viemisessä ja väitöskirjan viimeistelyssä. Kiitos Hanna-Mari Heinoselle ja Markku Laadulle avustanne kyselylomaketutkimuksen rakentamisessa ja Kelan tietopalveluille kyselyn teknisestä toteuttamisesta.



Vaikka tutkimuksen kirjoittaminen oli usein yksinäistä, tutkimuksen toteuttamisessa oli monia ihmisiä mukana, jotka ansaitsevat kiitokset. Kiitos PRO SOS -hankkeen hankejohtaja Jutta Paavolalle mahdollisuudesta toteuttaa tutkimus. Kiitos myös valtakunnallisen hankkeen muille jäsenille yhteistyöstä.

Tutkimus ei olisi onnistunut ilman paikallisen hankkeen työryhmän jäseniä sekä muita hankkeen kokeiluihin osallistuneita työntekijöitä. Haluan kiittää Eksoten ja Kelan työntekijöitä innostavasta ja aktiivisesta osallistumisesta sekä hyvästä yhteistyöstä. Koin olevani etuoikeutettu saadessani työskennellä teidän kanssanne. Erityiskiitos Pirkko Haikaralle, joka veti kanssani paikallista hanketta. Olit usein myös henkisenä tukenani väitöskirjaprosessissa. Kiitos myös esimiehilleni Arto Majalle ja Pirkko Kilpeläiselle, jotka mahdollistitte osallistumiseni hankkeeseen.

Lopuksi haluan vielä kiittää perhettäni kannustuksesta ja tuesta. Kiitos miehelleni Pasille ja lapsilleni Alexandralle ja Casandralle. Tein tutkimusta töiden ohella. Huolehditte useista arjen askareista, jotta pystyin käyttämään aikaa kirjoittamiseen. Kiitos, että muistutitte myös siitä, että elämässä on muutakin kuin työ ja väitöskirja. Kiitos, että olette jaksaneet kulkea rinnallani.

*Lappeenrannassa 11.1.2021*

*Heidi Turkia*

<b>Sisältö</b>	<b>Taulukot</b> .....	11
	<b>Kuviot</b> .....	11
	<b>Liitteet</b> .....	12
	<b>1 Johdanto</b> .....	13
	<b>2 Toimeentulotuen Kela-siirron tausta</b> .....	18
	2.1 Toimeentulotuki pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa .....	18
	2.2 Toimeentulotuen Kela-siirron vaiheita.....	26
	2.3 Tutkimuksia ja raportteja Kela-siirrosta sekä toimeentulotuen roolista osana sosiaalipalveluita .....	32
	<b>3 Sosiaaliset oikeudet, professiot, monialainen yhteistyö ja asiakasohjaus</b> .....	41
	3.1 Sosiaaliset oikeudet .....	42
	3.1.1 Mitä sosiaaliset oikeudet ovat .....	42
	3.1.2 Sosiaaliset oikeudet sosiaalipalveluissa ja Kelan palveluissa ....	45
	3.2 Professiot.....	49
	3.2.1 Professio käsitteenä .....	49
	3.2.2 Professiot monialaisessa yhteistyössä .....	52
	3.2.3 Professiot ja asiantuntijuus sosiaalityössä ja Kelassa .....	57
	3.3 Monialainen yhteistyö.....	61
	3.3.1 Moniammatillinen ja monialainen yhteistyö käsitteenä .....	61
	3.3.2 Monialaisen yhteistyön kehittäminen .....	66
	3.4 Asiakasohjaus.....	70
	3.4.1 Asiakasohjaus käsitteenä.....	70
	3.4.2 Asiakasohjauksen kehittäminen.....	76
	<b>4 Tutkimuksen toteutus</b> .....	79
	4.1 Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....	80
	4.2 Tutkimuskonteksti .....	80
	4.2.1 Valtakunnallinen konteksti: PRO SOS -hanke.....	80
	4.2.2 Paikallinen konteksti: Kela–kunta-yhteistyön kehittäminen Etelä-Karjalassa .....	81
	4.3 Kehittämisen vaiheet .....	88
	4.3.1 Kehittämistoiminnan käynnistäminen Etelä-Karjalassa.....	88
	4.3.2 Hankkeen kokeiluiden suunnittelu .....	90
	<b>5 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja aineistot</b> .....	93
	5.1 Toimintatutkimus .....	93

5.1.1	Tutkimuksen ja kehittämisen yhdistäminen .....	93
5.1.2	Toimintatutkimus tutkimusmenetelmänä.....	94
5.1.3	Toimintatutkimuksen kritiikki .....	102
5.1.4	Tutkijan positio toimintatutkimuksessa .....	104
5.2	Tutkimusaineiston keruu ja analyysimenetelmät.....	106
5.2.1	Tutkimusaineisto .....	106
5.2.2	Työryhmyöskentely.....	107
5.2.3	Kyselylomaketutkimus .....	108
5.2.4	Ryhmähaastattelu .....	111
5.2.5	Muu aineisto.....	112
5.2.6	Sisällönanalyysi .....	113
<b>6</b>	<b>Kela–kunta-yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen</b>	
	<b>PRO SOS -hankkeessa Etelä-Karjalassa .....</b>	<b>115</b>
6.1	Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisen alkuvaiheet	
	Etelä-Karjalassa.....	117
6.1.1	Rakenteelliset tekijät .....	118
6.1.2	Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen .....	123
6.1.3	Asiakkaan asema .....	127
6.1.4	Työntekijöiden asenteet.....	128
6.1.5	Yhteenvedo yhteistyön ja asiakasohjauksen alkuvaiheesta .....	131
6.2	Kokeilut kehittämisen välineenä Etelä-Karjalassa .....	131
6.2.1	Yhteistyön kehittäminen kokeiluissa.....	132
6.2.2	Asiakasohjauksen kehittäminen kokeiluissa.....	139
6.2.3	Maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen kokeiluissa .....	151
6.2.4	Yhteenvedo kokeiluista .....	155
6.3	Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittyminen Etelä-Karjalassa .....	158
6.3.1	Rakenteelliset tekijät.....	159
6.3.2	Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen .....	163
6.3.3	Asiakkaan asema.....	165
6.3.4	Työntekijöiden asenteet ja yhteistyön kehittyminen.....	173
6.3.5	Yhteenvedo yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymisestä .....	174
6.4	Kehittämisprosessi.....	178
<b>7</b>	<b>Yhteenvedo ja johtopäätökset tutkimustuloksista .....</b>	<b>182</b>
7.1	Yhteenvedo ja pohdinta kehittämisen tuloksista .....	182
7.1.1	Rakenteelliset tekijät.....	183
7.1.2	Työntekijöiden asenteet.....	186
7.1.3	Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen .....	187
7.1.4	Asiakkaan asema.....	189

7.1.5 Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittyminen.....	192
7.2 Yhteenvedoa ja pohdinta tutkimusprosessista .....	193
<b>8 Pohdinta</b> .....	196
8.1 Tutkimuksen luotettavuus.....	196
8.2 Tutkimuksen eettiset näkökohdat.....	198
8.3 Tutkimuksen merkitys.....	202
8.4 Ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi .....	203
<b>Lähteet</b> .....	204
<b>Liitteet</b> .....	227

## Taulukot

- Taulukko 1.** Kaksi käsitystä asiantuntijuudesta
- Taulukko 2.** Etelä-Karjalan asukas- ja asiointimäärät vuonna 2019
- Taulukko 3.** Paikallisen työryhmän jäsenet hankkeen aikana
- Taulukko 4.** Kooste ryhmätyön 31.8.2017 tuloksista
- Taulukko 5.** Suunnitelma kokeiluista
- Taulukko 6.** Toimintatutkimuksen suuntauksia
- Taulukko 7.** Tutkimuksen materiaali
- Taulukko 8.** Kyselyn saaneet ja kyselyyn vastanneet työntekijät ammattiryhmittäin
- Taulukko 9.** Aineiston luokittelu aineistosta alaluokkaan
- Taulukko 10.** Aineiston luokittelu alaluokasta yläluokkaan
- Taulukko 11.** Yhteistyön ja asiakasohjauksen jatkosuunnitelmat
- Taulukko 12.** Sosiaalityön tarveilmoitusten määrät 2017
- Taulukko 13.** Sosiaalityön tarveilmoitusten määrät 2018
- Taulukko 14.** Sosiaalityön tarveilmoitusten määrät 1.1.2019–31.7.2019

## Kuviot

- Kuvio 1.** Moniammatillisen yhteistyön intensiteetin tasot ja niitä kuvaavat termit
- Kuvio 2.** Kelan organisaatio 2020
- Kuvio 3.** Etuuspalvelujen tulosityksikkö 2020
- Kuvio 4.** Asiakkuuspalvelujen tulosityksikkö 2020
- Kuvio 5.** Toimintatutkimuksen spiraalimalli Etelä-Karjalan hankkeessa
- Kuvio 6.** Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja Eksoten välillä
- Kuvio 7.** Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön kehittäminen
- Kuvio 8.** Kelan ja Eksoten välisen asiakasohjauksen kehittäminen

## **Liitteet**

- Liite 1.** Toimintatutkimuksen vaiheet tässä tutkimuksessa aikajärjestyksessä
- Liite 2.** Kyselylomaketutkimukseen osallistuneiden Eksoten työntekijöiden taustatiedot
- Liite 3.** Kyselylomaketutkimukseen osallistuneiden Kelan työntekijöiden taustatiedot
- Liite 4.** Alkukysely Eksoten työntekijöille
- Liite 5.** Alkukysely Kelan työntekijöille
- Liite 6.** Seurantakysely Eksoten työntekijöille
- Liite 7.** Seurantakysely Kelan työntekijöille
- Liite 8.** Hankkeen loppukysely paikalliselle työryhmälle
- Liite 9.** Tiedote ja suostumuslomake työryhmään osallistujille
- Liite 10.** Tiedote ja suostumuslomake kokeiluihin osallistuville asiakkaille

## 1 Johdanto

Perustoimeentulotuen käsittely siirtyi lakimuutoksen myötä kunnilta Kelan vastuulle 1.1.2017 (jatkossa Kela-siirto). Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittely jäi edelleen kuntien vastuulle. (L 815/2015.) Ennen Kela-siirtoa perustoimeentulotuen rooli sosiaalipalveluissa oli merkittävä. Kun perustoimeentulotuen siirtoa valmisteltiin, yhdeksi riskiksi tunnistettiin toimeentulotuen ja sosiaalipalveluiden kytköksen heikentyminen. Huoli nousi etenkin siitä, osaavatko Kelan työntekijät tunnistaa sosiaalityön tarpeen ja ohjata asiakkaita sosiaalipalveluihin. (Blomgren ym. 2016a; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.) Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä käydyssä keskustelussa puhutaan usein sosiaalityön tarpeen tunnistamisesta (ks. esim. Jokela ym. 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020). Perustoimeentulotuen siirron valmistelussa huomioitiin se, että Kelan ja kuntien tulee tehdä tiivistä monialaista yhteistyötä. Hallituksen esityksessä (HE 217/2016) edellytettiin työnjaosta ja yhteistyökäytännöistä sopimista sekä selkeää asiakasohjausta.

Aamulehdessä 2.12.2019 julkaistussa Anna Kontulan mielipidekirjoituksessa näkyy, että edelleen kolme vuotta Kela-siirron jälkeen Kelan työntekijöiden ammattitaitoa sekä Kelan ja kuntien välistä työnjakoa kyseenalaistetaan.

”Nyt Kelassa yritetään selittää ongelmaa kokeiluilla, joissa etuuskäsittelijät ohjeistetaan tarkastelemaan hakijan etuus- ja elämäntilannetta laajemmin. Eli tradenomit ja merkonomit pannaan hoitamaan tehtäviä, jota pätevät sosiaalityöntekijät ovat perinteisesti tehneet ja jota Kelan nimenomaan ei pitänyt tehdä. On kannatettavaa, että toimeentulotukea voi hakea erillään sosiaalityöstä, koska monet toimeentulotukeen oikeutetuista ovat vain rahan, eivät sosiaalityön tarpeessa. Samoin on hyvä asia, että yksittäisten tukipäätösten sijaan ihmisten asioita pyritään käsittelemään kokonaisuutena. Näiden päätösten seurauksena on käytännön sosiaalityötä siirtymässä henkilöstölle, jolla ei ole sosiaalityön tai edes sosiaalialan pätevyyttä. Toteutuessaan kehitys rapauttaisi merkittävästi sosiaalityön laatua.”

Kela-siirto haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön ja asiakasohjauksen tavat. Sen vuoksi Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä on tärkeä tutkia ja kehittää. Kela-siirto oli myös yksi suurimmista sosiaalisia oikeuksia koskeneista muutoksista Suomessa 2010-luvulla. Pajukoski (2011) on tuonut esille, että sosiaali- ja terveydenhuolto ovat kuntien laajin toimiala, joten siihen kohdistuvilla muutoksilla on vaikutusta myös sosiaalisiin oikeuksiin. Sosiaaliset oikeudet ovat kansalaisten oikeuksia, jotka julkisen vallan tulee tuottaa. (Pajukoski 2011, 79, 88.) Suomessa sosiaalisiin oikeuksiin kuuluvat muun muassa oikeus sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon (Kela 2019a). Tärkein asia on kirjattu perustuslain 19 pykälään. Se takaa jokaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla turvataan myös jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. (L 731/1999.)

Toimeentulotuen rooli sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta on merkittävä. Linna-kangas (2010) tuo esiin, että oikeus viimesijaiseen toimeentulotukeen on sekä perus- että ihmisoikeus. ”Toimeentulotukilaki toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momenttia, joka sääntelee oikeutta sosiaaliturvaan” (STM 2013). Toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Viimesijaisella etuudella tarkoitetaan useimmiten toimeentulotukea ja asumistukea. Joissakin määritelmissä siihen lisätään myös työttömyys-turva. (Juntunen ym. 2006, 63; Ohisalo ja Saari 2014, 46; Saari 2017, 24.) Toimeentulotukea maksetaan, jos muut etuudet eivät riitä kohtuulliseen toimeentuloon. Sen tavoitteena on turvata henkilön ja perheen kohtuullinen, välttämätön toimeentulo (L 1412/1997). Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi tueksi poikkeavissa elämäntilanteissa. Muiden etuuksien pienuuden vuoksi se on kuitenkin monille tätä pysyvämpi toimeentulon muoto. (Parpo ja Moisio 2006, 122; Kuivalainen 2013, 15.)

Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen Kela-siirron jälkeen vaatii kiinteää yhteistyötä Kelan ja kuntien välillä. Kelan ja kuntien tulee varmistaa toimeentulotuen maksamisen lisäksi se, että asiakkaat pääsevät tarvitsemiinsa sosiaalipalveluihin. Jo ennen Kela-siirtoa toimeentulotuki nähtiin laajempänä osana sosiaalipalveluja kuin pelkästään taloudellisena tukena (Blomgren ym. 2016c). Kuntien työntekijät pystyivät arvioimaan toimeentulotuen käsittelyn yhteydessä asiakkaan kokonaistilannetta ja sosiaalipalveluiden tarvetta. Kela-siirron pelättiin heikentävän sosiaalityöntekijöiden yhteyttä asiakkaisiin (Kangas ym. 2011).

Vaikka Kela-siirron yhteydessä käytiin keskustelua toimeentulotuen ja sosiaalipalveluiden yhteyden heikkenemisestä, yhteys toimeentulotuen ja sosiaalipalveluiden välillä ei ollut selkeä ennen Kela-siirtoaakaan. Aikaisempien tutkimusten perusteella sosiaalipalveluiden ja toimeentulotuen yhteys oli erilainen eri kunnissa. (Ks. esim. Saikkonen 2016, 32; Blomgren ym. 2016b, 6.) Osassa kuntia toimeentulotuen käsittely oli keskitetty etuuskäsittelijöille. Näissä kunnissa toimeentulotuen yhteys sosiaalipalveluihin oli erilainen kuin niissä kunnissa, joissa toimeentulotukihakemukset käsitteli sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja. Joissakin kunnissa sosiaalityöntekijät kokivat toimeentulotukihakemusten käsittelyn vievän aikaa varsinaiselta sosiaalityöltä. Näissä kunnissa sosiaalitoimessa toivottiin Kela-siirron vapauttavan resursseja toimeentulotuen käsittelystä varsinaiseen sosiaalityöhön. Tämä olikin yhtenä Kela-siirron virallisista tavoitteista. (Vogt ja Sjöholm 2014, 23.)

Riippumatta siitä, pidetäänkö Kela-siirtoa tarkoituksenmukaisena, perustoimeentulotuen käsittelyn siirtyminen kunnilta Kelalle toi muutoksia kuntien sosiaalityön toteuttamiseen sekä Kelan rooliin yhteiskunnallisena toimijana. Tämä toi uusia haasteita Kelan ja kuntien väliselle yhteistyölle. Myös asiakasohjausta Kelan ja kuntien välillä tuli tarkastella uudesta näkökulmasta. Kela-siirron jälkeen Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä onkin tehty useampia tutkimuksia, raportteja ja opinnäytetöitä. Säännöllisesti Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä on tutkittu sosiaalibarometritutkimuksissa. Sosiaalibarometri on Suomen sosiaali ja terveys ry:n (SOSTEn) vuosit-



tain julkaistava ajankohtainen katsaus hyvinvointipalveluista ja niiden muutoksista. Kelan ja kuntien välinen yhteistyö ei ole vielä vakiintunutta, joten tutkimusta tarvitaan edelleen.

Kelalla ja kunnilla on eri tehtävät. Kelan tehtävänä on vastata suomalaisten sosiaaliturvasta, johon kuuluvat eri elämänvaiheissa myönnettävät etuudet. Perustoimeentulotuen lisäksi Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat esimerkiksi lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, perustoimeentulotuki, asumistuki, opintotuki, vammaisetuudet ja vähimmäiseläkkeet. Kelan etuudet käsitellään ja ratkaistaan pääsääntöisesti vakuutuspiireissä. Kelan asiakaspalvelusta vastaavat asiakaspalveluyksiköt, ja valtakunnallisesta puhelinpalvelusta vastaa yhteyskeskus. (Kela 2020a.)

Kuntien tehtäviin kuuluu järjestää lakisääteiset palvelut, kuten koulutus ja varhaiskasvatus, kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastotoimi, kaupunkisuunnittelu, maankäyttö, veden- ja energiantuotanto, jätehuolto, ympäristöpalvelut, sosiaali- ja terveystulot sekä palo- ja pelastustoimi. (VM 2020.) Ennen Kela-siirtoa kuntien sosiaalitoimi hoiti toimeentulotuen kokonaisuutta, joka sisälsi perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Myös maahanmuuttopalveluissa käsiteltiin perustoimeentulotukea ennen Kela-siirtoa. Kun tässä tutkimuksessa puhun kunnista, tarkoitan kuntien sosiaalipalveluita. Etelä-Karjalassa kuntien sosiaali- ja terveyshuollosta vastaa Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote). Kun tässä tutkimuksessa puhun Eksotesta, tarkoitan Eksoten vastuulla olevia sosiaalipalveluita sekä maahanmuuttopalveluita.

Kela-siirron vuoksi kuntien ja Kelan välisessä työnjaossa on ollut epäselvyyttä (ks. esim. STM 2019a). Oma kiinnostukseni Kelan ja kuntien välisen yhteistyön kehittämistä kohtaan heräsi työni kautta. Työskentelin Kelassa Eteläisessä asiakaspalveluyksikössä, Etelä-Karjalan palveluryhmän ryhmäpäällikkönä. Etelä-Karjalaan kuuluvat Lappeenranta, Imatra, Ruokolahti, Parikkala, Taipalsaari, Luumäki, Rautjärvi ja Lemi. Palveluryhmä vastasi Etelä-Karjalan alueella Kelan asiakaspalvelusta. Kela-siirron vaikutukset näkyivät työssäni monessa asiassa. Työssäni tuli esiin esimerkiksi, että palveluasiantuntijat toivoivat tukea niiden asiakkaiden tunnistamiseen, jotka tarvitsevat sosiaalityön palveluita. Lisäksi he eivät aina olleet varmoja siitä, kehen Eksotessa tulisi olla yhteydessä tai miten. Haasteena oli myös se, että yhteistyö Eksoten työntekijöiden kanssa oli hyvin vähäistä. Halusin lähteä kehittämään toimintaa.

Jo ennen Kela-siirtoa olin tutustunut aiempiin tutkimuksiin toimeentulotuesta. Näistä tutkimuksista tuli selkeästi esiin, että Kela-siirtoa oli suunniteltu jo toimeentulotuen alkuvaiheista lähtien. Yksi syy, jonka vuoksi Kela-siirto ei ollut aiemmin toteutunut, oli pelko toimeentulotuen ja sosiaalipalveluiden yhteyden katkeamisesta ja siitä, että Kelassa ei osattaisi tunnistaa sosiaalipalvelujen tarvetta. (Ks. Komiteamietintö 1993: 39, liite 2; STM 1993; Laatu ym. 2015, 22.) Tämä vahvisti käsitystäni

siitä, että Kelan ja kuntien yhteistyön ja asiakasohjauksen aktiivinen kehittäminen oli tärkeää myös paikallisella tasolla heti Kela-siirron alkuvaiheesta lukien.

Hyvistä toimintamalleista ei ollut vielä tietoa Kela-siirron alkuvaiheessa. Kela-siirto oli lisäksi tärkeä sosiaalipoliittinen muutos. Koska kyseessä oli uusi asia, halusin kehittämisen lisäksi tuottaa kehittämisestä tutkimustietoa. Tällä väitöstutkimuksella halusin lähteä tutkimaan sitä, mitkä asiat vaikuttavat Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen, ja millaisilla yhteistyömalleilla asiakasohjausta ja yhteistyötä voidaan edistää. Hyödynsin toteutustapana toimintatutkimusta. Koska Etelä-Karjalassa ei vielä ollut valmiita yhteistyömalleja, kokeilut olivat hyvä tapa tutkia ja kehittää toimintaa samaan aikaan.

Kokeilut sopivat hyvin toimintatutkimukseen. Toimintatutkimuksessa pyritään yhdistämään käytännön kehittäminen ja tutkimus. Toimintatutkimuksen ja kokeilukulttuurin voidaan katsoa saaneen alkunsa Deweyn ajatuksista 1920-luvulla. Hän toi esiin ajatuksensa tutkimuksesta, jossa yhdistetään käytäntöä ja tietoa. Dewey on yksi pragmaattisen tieteenfilosofian klassikkotutkijoista. (Dewey 1999; Muurinen ja Lovio 2015, 207.)

Päätin lähestyä aihetta toimintatutkimuksen kautta myös oman roolini vuoksi. Toimin hankkeen aikana sekä oman tiimin toimintaa kehittävänä esimiehenä että tutkijana. Toimintatutkimuksessa voidaan yhdistää kehittäjän ja tutkijan rooli (Leinonen 2016). Lisäksi pidin tärkeänä, että tutkimukseen osallistujien rooli oli vahva. Toimintatutkimuksessa osallistujilla on merkittävä rooli. Siinä on keskeisessä roolissa osallistujien tietojen ja taitojen hyödyntäminen. Tutkijan ja osallistujien välinen vuoropuhelu on avainasemassa tutkimuksen onnistumisen kannalta. (Carr ja Kemmis 1986, 164; Syvänen 2004, 90; Lakkala 2008, 47; Leinonen 2016, 31.)

Toteutin tutkimuksen osana PRO SOS -hanketta ajalla 1/2017–7/2019. Hankkeen tavoitteena oli ”uudistaa ja luoda vahvaa, asiakaslähtöistä ja vaikuttavaa sosiaalityötä tulevissa maakunnissa”. Hankkeen osahankkeena oli Kela-kunta-yhteistyö. (PRO SOS 2018.) Osahanke sisälsi paikallisesti toteutettuja kokeiluja. Hankkeen ajaksi perustin yhteistyössä Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen (Socomin) työntekijän kanssa Etelä-Karjalaan työryhmän. Työryhmä suunnitteli ja toteutti kokeiluja, joiden avulla kehitettiin yhteistyötä ja asiakasohjausta. Työryhmään osallistui Eksoten aikuissosiaalityöntekijöitä ja maahanmuuttopalveluiden työntekijöitä sekä Kelan työntekijöitä asiakkuuspalveluista ja etuuspalveluista. (Esittelen työryhmän kokoonpanon ja työryhmän perustamisen vaiheet tarkemmin luvussa 4.2.2.)

Tutkimukseni on laadullinen. Tutkimusaineistoni muodostui hankkeessa syntyneistä asiakirjoista, Etelä-Karjalan Kelan ja Eksoten työntekijöille tehdystä kahdesta kyselylomaketutkimuksesta, ryhmähaastattelusta, yksilöhaastattelusta, tutkimuspäiväkirjasta sekä paikalliselle työryhmälle toteutetusta loppukyselystä. Lähestyin Kelan ja

kuntien välistä yhteistyötä professioiden, moniammatillisuuden ja monialaisuuden sekä asiakasohjauksen viitekehystä. Tutkimuksen laajana viitekehysenä olivat sosiaaliset oikeudet.

Tarkastelin monialaista yhteistyötä sekä asiakasohjausta työntekijöiden näkökulmasta. Asiakkaiden näkökulma tuli esiin työntekijöiden kertomana. Tein tutkimusta enemmän Kelan kuin kuntien näkökulmasta. Tähän vaikutti se, että tutkimusasetelmassa korostui huoli siitä, että Kelassa ei osata ohjata asiakkaita oikein. Näkökulmaani vaikutti myös se, että tähän tutkimukseen liittyvässä PRO SOS -hankkeen osahankkeessa keskityttiin Kelan ja kuntien yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämiseen. Hankkeessa painottuivat paljon Kelan prosessit ja se, miten Kelassa osataan ohjata asiakkaita. Muissa hankkeen osahankkeissa keskityttiin enemmän sosiaalityön kehittämiseen. Todennäköisesti myös oma roolini Kelan työntekijänä vaikutti näkökulmaani. Pysin kuitenkin ottamaan mukaan tasapuolisesti Eksoten ja Kelan työntekijöiden näkemyksiä niin kehittämässä kuin tutkimustulosten esittelyssäkin.

Sain tehdä tutkimukseni Kela-siirron alkuvaiheen aikana, jolloin yhteistyötä ja asiakasohjausta alettiin rakentaa Kelan ja kuntien välillä toimeentulotukeen liittyvien asioiden näkökulmasta. Tutkimukseni tuo uutta tietoa Kelan ja kuntien välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisestä. Se antaa uusia näkökulmia siihen, mitä kehittämässä tulisi huomioida, ja mitä keinoja kehittämiseen voi olla. Kirjoitin tutkimusraportin itsenäisesti. Tutkimukseen liittyvä kehittäminen ja arviointi toteutuivat yhteistyössä tutkimukseen osallistuneiden kanssa.

Tutkimusraportti etenee seuraavasti: luvussa 2 esittelen Kela-siirron taustaa ja aikaisempia tutkimuksia ja raportteja, jotka liittyvät Kela-siirron vaiheisiin ja toimeentulotuen rooliin sosiaalipalveluissa. Luvussa 3 tarkastelen sosiaalisia oikeuksia, professiota, moniammatillista tai monialaista yhteistyötä ja asiakasohjausta, sekä moniammatillisen tai monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisestä käytyä keskustelua. Luvussa 4 esittelen tämän väitöstutkimuksen tutkimuskysymykset ja tutkimuskontekstin. Luvussa 5 esittelen toimintatutkimusta tutkimustapana. Lisäksi esittelen tutkimusmateriaalin ja sen keräämisen sekä kuvaan tutkimusmateriaalin analysointia. Tutkimuksen tuloksia käsittelen luvussa 6. Siinä selvitän Etelä-Karjalan Kela-kunta-yhteistyön alkuvaiheet. Sen jälkeen analysoin hankkeen aikana syntyneitä toimintamalleja ja sitä, miten yhteistyö ja asiakasohjaus muuttuivat hankkeen aikana. Lopuksi tarkastelen hankkeen aikaisen työryhmätyöskentelyn toimivuutta. Luvussa 7 kokoan yhteen tutkimuksen tuloksia johtopäätöksissä. Luvussa 8 pohdin tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä sekä pohdin tutkimuksen merkitystä ja jatkotutkimusaiheita.

## 2 Toimeentulotuen Kela-siirron tausta

Tässä luvussa tarkastelen toimeentulotuen yhteiskunnallista taustaa. Tarkastelen toimeentulotukijärjestelmän kehitystä ja roolia osana pohjoismaista hyvinvointijärjestelmää. Toimeentulotuki on kokenut paljon muutoksia. Järjestelmää on pyritty yksinkertaistamaan ja selkeyttämään. Lisäksi harkinnan roolia on pyritty vähentämään, jotta yhdenvertaisuus parantuisi. Toimeentulotukijärjestelmää on pyritty kehittämään myös aktivoivampaan suuntaan. (Ks. esim. Isoherranen 2012.) Aloitan luvun tarkastelemalla toimeentulotukea pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa. Tämän jälkeen esittelen toimeentulotuen historian eri vaiheet, jotka liittyvät perustoimeentulotuen siirtämiseen Kelan hoidettavaksi. Esittelen myös aikaisempia tutkimuksia ja raportteja, joita on tehty perustoimeentulotuen siirrosta Kelalle sekä toimeentulotuen roolista osana sosiaalipalveluita.

### 2.1 Toimeentulotuki pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa

Pohjoismaat luetaan hyvinvointivaltioihin, joissa sosiaalipolitiikan peruseriaatteet ovat hyvin samankaltaisia (Blomberg ym. 2010, 589). Hyvinvointivaltioissa pyritään edistämään hyvinvointia sosiaalipolitiikan ja hyvinvointijärjestelmien avulla (Kiander ja Lönnqvist 2002, 21). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion alku voidaan ajoittaa teollistumisen alkuun. Sen tavoitteina pidettiin eriarvoisuuden vähentämistä ja tasa-arvoa. Hyvinvointivaltioilla pyrittiin vaikuttamaan teollistumisen synnyttämiin sosiaalisiin riskeihin. (Hannikainen-Ingman ja Saikkonen 2017, 41–42.) Pohjoismaat alkoivat erottua omana ryhmänään kansainvälisessä sosiaalipoliittisessa keskustelussa jo 1930-luvulla. Alkuajoista lähtien Ruotsia on pidetty pohjoismaisen hyvinvoinnin mallimaana. Ruotsin jälkeen Norja ja Tanska voitiin lukea samaan kategoriaan. (Christiansen ja Markkola 2006, 9.)

Suomessa sosiaaliturva on kehittynyt muihin maihin verrattuna myöhemmin (Aaltio 2013, 28; Rauhala 2007, 143). Suomi luokiteltiin hyvinvointivaltioiden joukkoon 1950-luvulla (Metteri 2012, 23). Suomessa hyvinvointivaltion kehitys oli nopeaa 1960-luvulta lähtien. Suomessa hyvinvointivaltio kehittyi vastaamaan pohjoismaisia hyvinvointivaltioita 1970–1980-luvuilla, ja se oli vahvimmillaan 1980-luvulla. Sosiaalietuuksien lisäksi 1970-luvulla alettiin korostaa myös palveluiden kehittämisen tärkeyttä eriarvoisuuden vähentämiseksi. (Aaltio 2013, 28.) Alussa kuitenkin Suomen nähtiin edustavan pohjoismaisen mallin riisuttua ja kevennettyä versiota (Kangas 2009, 42). Julkunen (2006, 31) huomauttaa, että palvelujen tarjonta, perusturvan taso ja julkinen työllisyys eivät ole koskaan ylittäneet Suomessa Ruotsin ja Tanskan tasolle.

Harisalón ja Miettisen (2004, 47–48) mukaan Suomi ja muut Pohjoismaat voidaan sijoittaa Esping-Andersenin luokittelun mukaisesti sosiaalidemokraattisten hyvinvointivaltioiden ryhmään. Esping-Andersen (1985 ja 1990) luokitteli hyvinvointivaltiot kolmeen päätyyppiin, jotka ovat sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio,

konservatiivinen hyvinvointivaltio ja liberaali hyvinvointivaltio. Sosiaalidemokraattisessa hyvinvointivaltiossa turvataan toimeentulo ja turvallisuus riippumatta asuinpaikasta ja varallisuudesta. Konservatiivisissa hyvinvointivaltioissa (esim. eteläeurooppalaiset valtiot, kuten Italia, Espanja ja Ranska) perhe on keskeisessä asemassa yksilön hyvinvoinnista huolehtimisessa. Lisäksi uskonto on näissä maissa tärkeä. Liberaalissa hyvinvointivaltiossa (esim. Yhdysvallat, Englanti ja Uusi-Seelanti) etuudet ovat pääasiassa harkinnanvaraisia ja markkinoilla on keskeinen vastuu. Suomen muita Pohjoismaita hitaammasta hyvinvointivaltion kehityksestä kertoo se, että Esping-Andersenin vuoden 1980 luokittelussa Suomea ei vielä pidetty pohjoismaisena hyvinvointivaltiona (ks. Julkunen 2006, 31).

Verrattaessa pohjoismaista hyvinvointivaltioita muihin ilmenee, että Pohjoismaissa valtiolla on suurempi vastuu sosiaalisen hyvinvoinnin takaamisesta sekä markkinoimien hallinnasta kuin esimerkiksi Euroopan mannermaissa, Isossa-Britanniassa tai Yhdysvalloissa. (Nygård 2015, 140.) Pohjoismaisen mallin yhtenä ominaispiirteinä on, että hyvinvointijärjestelmä kustannetaan verovaroin (Forma ym. 2007, 8). Greve (2007, 45) ja Metteri (2012, 28) nostavat näiden lisäksi pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden piirteeksi vahvat julkiset palvelut. Palvelut ovat sellaisia, että ne vastaavat suurimman osan tarpeista ja ne on tarkoitettu kaikille, ei vain heikoimmassa asemassa oleville (Andersen 2008, 402). Hyvinvointivaltioiden tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta tulonsiirtojen lisäksi tuottamalla hyvinvointipalveluita. (Forma ym. 2007, 8.) Pohjoismaisen sosiaaliturvan erona muuhun Eurooppaan nähden on ollut etuuksien yksilöllisyys, etuuksien laaja kattavuus ja asumiseen perustuvat tuet. Pohjoismaissa sosiaaliturvaan katsotaan kuuluvaksi myös sosiaalipalvelut ja toimeentulotuki. (Mikkola 1994, 2–4.)

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion perusajatuksena pidetään universalismia. Universalistisen hyvinvointivaltion vastakohtana voidaan pitää selektiivistä hyvinvointivaltiota (esimerkiksi Yhdysvallat, Kanada, Australia). (Julkunen 2006, 39–40; Parpo ja Moisio 2006, 121.) Metteri (2012) nostaa esiin, että pohjoismaiseen hyvinvointijärjestelmään liitetty universalismi luo odotuksen siitä, että ” julkinen valta pitää huolen poikkeuksetta jokaisesta kansalaisesta” (Metteri 2012, 38). Universalismin ideaali on, että jokaiselle taataan vähintään kohtuullinen toimeentuloturva. Toimeentuloturva voidaan maksaa myös hyvin toimeentuleville, joten toimeentuloturvan saanti ei leimaa ihmisiä huono-osaisiksi. Selektiivisessä järjestelmässä taas haetaan ratkaisuja köyhyyteen. Järjestelmässä etuuksien hakijan tulee todistaa tarpeensa, ja heidät nähdään huono-osaisina ja omaan tilaansa syyllisinä. Pohjoismaisessa universaalissa hyvinvointivaltiossa nähdään, että koko väestölle tarkoitetuilla palveluilla ja tulonsiirroilla voidaan turvata myös pienituloisten ja huono-osaisten laadukkaat palvelut sekä lisäksi toimeentuloturva, joka ei leimaa ihmistä. (Julkunen 2006, 39–40; Parpo ja Moisio 2006, 121.)

Universaalisuuskeskustelussa toimeentuloturvajärjestelmää ja sosiaalipalveluita voidaan katsoa eri näkökulmista. Usein universalismi määritellään sen kautta, että jokaisella kansalaisella on samanlaiset oikeudet etuuksiin ja palveluihin. Sosiaalipalvelut ovat turvattu (suurimmaksi osaksi) subjektiivisella oikeudella palveluihin, minkä perusteella palveluiden voidaan katsoa olevan universaaleja. Usein sosiaalipalveluiden saaminen kuitenkin edellyttää ammattilaisen arvioita. Tällöin palveluissa tapahtuu selektiivistä (valikoivaa) kohdentamista. Palveluita voidaan kohdentaa esimerkiksi köyhiin ja niihin, jotka tarvitsevat palveluita. Jos käytännöt eivät ole leimaavia, voidaan tällainen selektio nähdä hyvänä asiana. Sen tavoitteena on positiivinen diskriminaatio, joka tukee kaikkien kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia. (Muuri 2008, 23–24.) Jos käytännöt ovat erottelevia ja leimaavia, selektiivisyys voidaan nähdä ongelmallisena. (Rothstein 2008, 372). Lisäksi selektiivisen järjestelmän haasteena voi olla se, että harkintaa jää paljon ruohonjuuritasolle ja työntekijöiden lakitulkintojen varaan (Rothstein 2008, 373; Muuri 2008, 24).

Keskustelua käydään siitä, mitä etuuksia ja palveluja katsotaan universaaleiksi, ja esimerkiksi siitä, ovatko ainoastaan tasasuuret etuudet universaaleja ja tuleeko kaikille tarjota samanlaisia palveluita. Kysymyksiä on esitetty siitä, voidaanko universalismissa huomioida erilaiset tarpeet ja voidaanko siihen sisällyttää positiivista diskriminaatiota. (Muuri 2009, 57; Halmetoja 2016, 123–124.) Muuri (2009, 57) toteaa, että vaikka selektiivisissä järjestelmissä on suuria haasteita, ovat toisaalta tapauskohtaisesti harkittavat palvelut ja etuudet sosiaalipolitiikassa jossain määrin välttämättömiä. Halmetojan (2016, 123–124) mukaan etuuksia ja palveluita voidaan luokitella universaaleiksi, vaikka niitä rajoittavat eri asiat, kuten esimerkiksi kansalaisuus tai maassa asumisen kesto. Lisäksi elämäntilanne tai ikä voivat vaikuttaa oikeuteen saada etuuksia tai palveluita. Tällöin voidaan katsoa, että sosiaalipolitiikka on syyperustaista.

Parpo ja Moisio (2006) tuovat esiin, että jos taas universalismia tulkitaan puhtaasti, yksikään hyvinvointivaltio ei täysin täytä universalismin kriteereitä. Myös Hellsten (2014, 65) sanoo, että jos universalismia tulkitaan tiukasti, vain harva etuus ja palvelu ovat puhtaasti universaaleja. Esimerkkinä voidaan tarkastella toimeentuloturvajärjestelmän tarveharkintaisia etuuksia, jotka on tarkoitettu vain taloudellisen tuen tarpeessa oleville. Tarveharkinnalla tarkoitetaan yleensä etuuden tai palvelutarpeen yksilöllistä arviointia. Etuuden määrään voivat esimerkiksi vaikuttaa henkilön tulot ja omaisuus.

Keskustelu universaaleista etuuksista koskee myös viimesijaiseksi etuudeksi tarkoitettua toimeentulotukea. Toimeentulotuki on tarveharkintainen, ja siihen vaikuttavat kaikki tulot. Toimeentulotuessa arvioidaan lisäksi se, mitä menoja voidaan huomioida etuuden määrää laskettaessa. (Latvala 2008, 17.) Keskusteluissa on pohdittu, voidaanko toimeentulotukea ja muita tarveharkintaisia tuloja luokitella universaaleiksi etuuksiksi (Parpo ja Moisio 2006, 121). Blomberg ym. (2010, 594) ovat tuoneet esiin,

että ”toimeentulotuen historia ei nojaa muiden hyvinvointipalvelujen tavoin universaaliin ajatteluun, vaan köyhäinhoidon perinteeseen”.

Jos universaaliuden käsitettä tulkitaan tiukasti, pohjoismaista toimeentulotukea ei ole nähty universaalina etuutena, vaan sen luonne on nähty residuaalisena. Tämä tarkoittaa, että etuus täydentää universaaleja etuuksia. (Heinonen 2010, 7.)

Saikkonen ja Ylikännö (2020, 152) tuovat esiin, että hyvinvointivaltioissa universalismi ei yleensä toteudu puhtaasti. Universalismi tarkoittaa lähinnä sitä, että samantyyppisiä käytäntöjä sovelletaan samassa tilanteessa oleviin. Se, että etuuksia, kuten perustoimeentulotukea, kohdennetaan heikommassa asemassa oleville, voidaan pitää universalismin hienosäätönä.

Sosiaalipolitiikan muutokset, joissa tarveharkinta ja aktivointi ovat yleistyneet, voidaan Kallion ym. (2011) mukaan nähdä siirtymisenä kauemmaksi universaalista hyvinvointivaltiosta (Kallio ym. 2011, 253). Tarveharkintaiset etuudet sekä keskustelut aktivoinnista lisääntyivät Euroopassa 1990-luvulta alkaen (Hiilamo ym. 2005). Aktivointipolitiikan lisääntymisen taustalla oli 1990-luvun puolivälin taloudellinen lama ja se, että yhä useampi työtön ja pitkäaikaistyötön sai myös toimeentulotukea (Kuivalainen 2013, 21; Saikku 2015, 23). Taustalla oli lisäksi tarve hillitä sosiaaliturvameinoja (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 8). Sosiaaliturvan tavoitteeksi nousi köyhyyden ja syrjäytymisen estämisen lisäksi työllistymisen edistäminen ja sosiaaliturvariippuvuuden vähentäminen (Keskitalo 2013, 45; Penttilä ja Hiilamo 2017, 404).

Suomessa aktivoinnin vaatimus näkyy esimerkiksi siinä, että työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen on liitetty vaatimuksia työn tai koulutuksen hakemisesta. Jos näitä vaatimuksia ei noudateta, voidaan tukea alentaa tai se voidaan lakkauttaa kokonaan. (Keskitalo 2013, 45; Penttilä ja Hiilamo 2017, 404.) Aktivoinnissa on käytetty sekä sanktioita että positiivisia kannusteita. ”Keppipolitiikassa tavoitteena on kannustaa tuen saajia taloudellisen pakotteen uhalla työhön, koulutukseen tai niitä vastaaviin toimenpiteisiin. Porkkanapolitiikassa tuen saajia pyritään ohjaamaan rahallisin kannusteiden vastaanottamaan työtä tai osallistumaan koulutukseen.” (Kuivalainen 2013, 21–22.)

Aktivointia pyritään tukemaan viranomaisten tarjoamalla tuella ja seurannalla. Suomessa työllistymistä pyritään tukemaan muun muassa työvoimakoulutuksella, tukityöllä, työharjoittelulla ja kuntouttavalla työtoiminnalla. (Keskitalo 2013, 53–55.) Keskitalon (2013, 51) mukaan työntekijöillä ja organisaatioilla on tärkeä rooli aktivoinnissa. Keskitalo ja Karjalainen (2013, 9) toteavat, että aktivoinnin myötä työttömien palveluita on kehitetty ja palvelujen yksilöllisyyttä on lisätty. Esimerkiksi aktiivisissa palveluissa, kuten työnhakusuunnitelmassa ja aktivointisuunnitelmassa, tehdään yksilöllinen suunnitelma siitä, mitä työllistämistä edistäviä toimia toteutetaan ja miten niitä seurataan.

Aktivoinnilla pyritään vaikuttamaan pitkäaikaistyöttömyyteen ja syrjäytymiseen. Etenkin nuorten työttömyys ja syrjäytyminen huolestuttavat. Aktivointivelvoitteet ovat kiristyneet vuosien mittaan, ja myös heikommassa asemassa olevilta on alettu vaatia aktiivisuutta. (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 8–9.) Sekä Suomessa, Ruotsissa että Norjassa on pyritty liittämään aktivointi osaksi toimeentulotukea 1990-luvun alun jälkeen. (Moisio ym. 2015, 7.)

Tanskaa pidetään aktivointipolitiikan edelläkävijänä. Tanskan aktiivitoimenpiteet jaetaan kolmeen luokkaan. Ne ovat työharjoittelu, palkkatuettu työ sekä ohjaus ja pätevytyminen. (Saikku 2015, 14–15.) Työttömillä on velvollisuus osallistua tarjottuihin palveluihin. Työtön voi esimerkiksi sopia kunnan viranomaisten kanssa osallistumisesta työharjoitteluun tai koulutukseen. Jos työtön on passiivinen, hän voi menettää sosiaaliturvan määrääjäksi. Tanskassa sanktiot ovat ankarammat kuin Suomessa. (Hiilamo ym. 2017, 16.) Tanskassa on kiinnitetty huomiota etenkin nuorten aktivointiin. Nuoret alle 30-vuotiaat, joilla ei ole ammattitutkintoa, eivät saa toimeentulotukea, vaan heille voidaan maksaa koulutustukea. Heillä on oikeus ja velvollisuus osallistua koulutukseen. Niille nuorille, jotka eivät pysty osallistumaan koulutukseen terveys- tai muiden ongelmien vuoksi, tarjotaan tukea ongelmiin ja erilaisia aktivointitoimia. (Saikku 2015, 15.)

Saikku (2015, 11) mainitsee Ruotsin aktivointipolitiikan olevan kokonaisvaltaisempaa kuin Suomen. Aktiivitoimenpiteistä vastaa sekä valtio (työvoimahallinto) että kunta. Kuntien vastuulla ovat toimenpiteet etenkin pitkäaikaistyöttömille ja toimeentulotukea saaville. Kuntien välillä on suuria eroja toimenpiteiden järjestämisessä. Ruotsissakin aktiivitoimenpiteistä kieltäytyminen voi johtaa viimesijaisen taloudellisen tuen alentamiseen tai epäämiseen.

Norjassa aktivointipolitiikka kohdistuu etenkin sairaus- ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpääsyn tukemiseen sekä siihen, että työ ja työvoima kohtaisivat. Merkittävä uudistus Norjan aktiivipolitiikassa on ollut NAV:n (Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning) perustaminen vuonna 2006. Toimistoihin yhdistettiin valtiollinen työhallinto ja sosiaalivakuutus. Sen lisäksi toimistoissa on myös kuntien sosiaalitoimen palveluja. Toimeentulotuki haetaan NAV:n toimistoista. (Saikku 2015, 17.)

Suomessa aktivointipolitiikka on näkynyt toimeentulotuen kehittämisessä. Toimeentulotukilakiin tuli vuonna 1996 säännös, jonka perusteella tuen maksaja pystyi alentamaan perusosaa 20 prosenttia, jos henkilö ilman syytä kieltäytyi työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Vuonna 1997 kannustavuutta pyrittiin lisäämään ja lakiin säädettiin mahdollisuus alentaa perusosaa 40 prosenttia kahdeksi kuukaudeksi, jos henkilö toistuvasti kieltäytyi työvoimapolitiisista toimenpiteistä. Vuonna 2001 tuli lisäksi lakimuutos, joka velvoitti (17–64-vuotiasta) toimeentulotuen hakijaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. (Kuivalainen 2013, 22.) Kannustavuutta



on pyritty parantamaan muun muassa toimeentulotuen, työttömyysturvan ja asumistuen suojaosuuksilla (Saari ja Behm 2017, 117).

Penttilä ja Hiilamo (2017, 413) huomauttavat, että aktivointiin liittyvät velvoitteet ovat osa viimesijaisen sosiaaliturvan lainsäädäntöä Euroopassa. He tuovat esiin, että velvoitteiden laiminlyönnistä tulevat sanktiot voivat vaikuttaa negatiivisesti köyhyyden syvenemiseen. Sanktioilla voi kuitenkin olla myös positiivinen vaikutus työllistymiseen. Suomessa ennen Kela-siirtoa nuoria pystyttiin sanktioiden avulla ohjaamaan sosiaaliohjaukseen tai tapaamiseen sosiaalityöntekijöiden kanssa.

Kuten edellä mainitsin, aktivointipolitiikka vaikuttaa myös viimesijaiseen sosiaaliturvaan. Viimesijainen sosiaaliturva on erilainen eri maissa. Suomessa viimesijainen vähimmäistulo turvataan toimeentulotuella. Ruotsissa vastaava järjestelmä on *ekonomiskt bistånd*, Tanskassa *kontanthjælp*, Norjassa *sosialhjelp* ja Islannissa *fjárhagsaðstoð*. Nämä tuet ovat kaikissa maissa tarkoitettu lyhytaikaiseksi ja tilapäiseksi tueksi. Ominaista niille on, että ne ovat tarveharkintaisia. (Kuivalainen 2010, 379–380; Ilmakunnas ja Moisio 2019, 18.)

Tuet voidaan luokitella sen mukaisesti, maksetaanko etuutta kaavamaisesti, joidenkin kriteerien pohjalta vai ovatko ne harkinnanvaraisia. Joissakin maissa toimeentulotukea voidaan maksaa eri ryhmille eri perustein. Eri maat eroavat myös siinä, missä toimeentulotuen perusteista päätetään. Osassa maista päätökset tehdään valtakunnallisesti ja osassa paikallisesti kunnissa. Useissa maissa tuen suuruus määritellään valtakunnallisesti, mutta toimeentulotuen päätökset tehdään kunnissa. (Hiilamo ym. 2005, 11–12.) Suomessa erityisenä piirteenä verrattuna kaikkiin muihin Euroopan maihin on se, että toimeentulotuki jaetaan perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen ja niitä hallinnoivat eri tahot: perustoimeentulotukea Kela ja täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea kunnat. (Ilmakunnas ja Moisio 2019, 6.)

Toimeentulotuessa on tapahtunut muutoksia kaikissa maissa. Kuivalainen ja Nelson (2012, 73) toteavat, että toimeentulotuen osalta on tapahtunut muutoksia muun muassa etuuden harkinnanvaraisuudessa ja keskittämisessä. Norjassa kunnilla on eniten harkintavaltaa. Tanskassa ja Suomessa myöntämiskäytännöt ovat säädellyimmät ja Ruotsin malli sijoittuu Norjan ja toisaalta Tanskan ja Suomen mallien väli-maastoon. (Kuivalainen ja Nelson 2012, 73.)

Norjassa ei ole käytössä kansallista perusosaa vaan harkintavalta on kunnilla. Kuntien väliset erot voivat olla suuret toimeentulotuen myöntämisessä. Yleisestikin silloin, kun toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä kunnilla on paljon harkintavaltaa, erot toimeentulotuen myöntämisedellytyksissä voivat toisinaan vaihdella myös eri sosiaalityöntekijöiden välillä. (Kuivalainen ja Nelson 2012, 68.) Norjassa ei ole määritelty lailla toimeentulotuen perustasoa (Regjeringen 2019). Maassa on valta-

kunnallinen suositus toimeentulotuen määrästä, mutta kunnat voivat linjata omat edellytyksensä tuen saamiselle ja sen suuruudelle (Saikku 2015, 17).

Ruotsissa toimeentulotuki haetaan kunnalta ja se on tarveharkintainen. Tuen tarve ja määrä arvioidaan sosiaalipalveluissa. Jos henkilö on esimerkiksi työtön, hänen tulee aktiivisesti hakea töitä tai osallistua kunnan tai työnvälityspalveluiden toimenpiteisiin. (Socialstyrelsen 2019.) Ruotsissa toimeentulotuki on säädelty kansallisella lailla. Laissa on kuitenkin annettu kunnille laajat itsemääräämisoikeudet, ja sosiaalityöntekijöillä on laaja harkintavalta etuuden myöntämisestä. (Hussénius 2019, 1.) Sekä Ruotsissa, Norjassa että Suomessa painotetaan, että toimeentulotuki on viimesijainen etuus ja muut mahdollisuudet (työ ja sosiaaliturvaetuudet) tulee ensin olla selvitettyinä. (Regjeringen 2019.) Norjassa toimeentulotukea on maksettu vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. (Moisio ym. 2015, 7).

Tällä hetkellä eurooppalaisessa tarkastelussa Suomen ja Ruotsin vähimmäisturvaa voidaan pitää hyvänä sekä sen tason että kattavuuden osalta (Moisio ym. 2015, 7; Ilmakunnas ja Moisio 2019, 20). Kuivalainen (2010, 385–386) tuo esiin, että OECD-maiden vähimmäisturvajärjestelmiä tutkittaessa Pohjoismaissa on edelleen keskimääräistä korkeampi vähimmäisturvataso, joskin ero muihin maihin ei ole enää yhtä selvä kuin aiempina vuosina: ”Vähimmäisturvan tason ja riittävyyden lasku on yhteistä niin Pohjoismaille kuin useimmille muillekin läntisille teollisuusmaille.”

Barberis ym. (2010, 177–178) nostavat esiin, että Euroopassa toimeentulotukijärjestelmät lisääntyvät sen vuoksi, että muut etuudet (esimerkiksi työttömyysturva) eivät riitä elämiseen. Myös Ahola ja Hiilamo (2013, 125) huomauttavat, että suomalainen perusturva ei riitä turvaamaan riittävää toimeentuloa, jolloin tätä joudutaan paikkaamaan toimeentulotuella. Suomessa perusturvalla tarkoitetaan useimmiten etuuksia, joilla pyritään vastaamaan perustuslain 19. pykälän 2. momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskeihin. Näitä etuuksia ovat kansaneläke, yleinen perhe-eläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen ja vanhempainrahan vähimmäispäivärahat. Keskustelu toimeentulotuesta liittyykin usein muun sosiaaliturvan suuruuteen ja riittävyyteen.

Ilmakunnas ja Moisio (2019) sanovat, että Suomessa toimeentulotuen saaminen on yleisempää kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa toimeentulotukea sai vuonna 2016 hieman yli 7 prosenttia väestöstä. Tanskassa ja Ruotsissa vastaava osuus oli hieman yli 4 prosenttia. Islannissa ja Norjassa osuus oli pienin. Niissä saajia oli alle kolme prosenttia väestöstä. Yksi syy Suomen korkeampaan lukuun oli Suomen muita korkeampi työttömyysaste. Suomessa lisäksi toimeentulotuki paikkaa muita Pohjoismaita useammin muiden etuuksien matalaa tasoa (ks. myös Kuivalainen ja Nelson, 2012). Ilmakunnas ja Moisio (2019) nostivat esiin, että toimeentulotuen siirron jälkeen todennäköisesti Suomen ero muihin Pohjoismaihin on kasvanut. Vuonna 2017 Suomen väestöstä sai toimeentulotukea 8,5 prosenttia.

Yhteiskunnan muutokset, kuten globalisaatio ja talouden muutokset, ovat vaikuttaneet toimeentulotuen rooliin Pohjoismaissa (Kiander ja Lönnqvist 2002). Yksi keskeinen muutos on ollut myös maahanmuuttajien määrän kasvu. Kuivalainen (2013, 19) kirjoittaa, että Pohjoismaissa maahanmuuttajat erottuvat muista toimeentulotuen saajaryhmistä siinä, että he saavat toimeentulotukea pitkäaikaisemmin. Tämä tulee esiin Suomen osalta myös Jauhiaisen ja Korpelan (2019, 17) tutkimuksessa toimeentulotuen saajista.

Bühelin ja Frickin (2003) tutkimuksessa tutkittiin maahanmuuttajien sosiaalietuuksien saamista Isossa-Britanniassa, Irlannissa, Saksassa, Tanskassa, Luxemburgissa, Itävallassa, Italiassa ja Espanjassa. He huomasivat, että pohjoismaista hyvinvointivaltiota edustavassa Tanskassa maahanmuuttajat saivat huomattavasti kantaväestöä enemmän sosiaalietuuksia. Toisaalta taas Barretin ja Maitren (2013) tutkimuksessa tästä ei ollut selkeää näyttöä. He tutkivat 18 EU-maan sekä Norjan ja Islannin tilannetta. Heidänkin tutkimuksessaan kuitenkin näkyi, että kun huomioitiin useampia tukimuotoja, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa tukien saaminen EU:n ulkopuolelta tulevien maahanmuuttajien keskuudessa oli yleisempää kantaväestöön nähden. Tämä voidaan nähdä haasteena kotoutumisen kannalta. Bühel ja Frick (2003) varoittavatkin, että pohjoismainen sosiaalidemokraattinen hyvinvointimalli voi pahimmassa tapauksessa heikentää maahanmuuttajien taloudellista sopeutumista maahan. (Yijälä 2016, 29–30.)

Maahanmuuttajat erottuvat kantaväestöstä omana ryhmänään myös toimeentulotuessa ja sosiaalipalveluiden tarpeessa. Anis (2008, 25, 45) tuo esiin, että maahanmuuttajat hyötyisivät matalan kynnyksen palveluista sekä asiakaslähtöisistä, joustavista käytännöistä. Tutkimusten mukaan maahanmuuttajat tarvitsevat neuvontaa, ohjausta ja tukea sekä tietoa suomalaisesta kulttuurista. Hän tuo myös esiin, että syrjäytymistä ja huono-osaisuutta pyritään Suomessa ja muissa Pohjoismaissa vähentämään korostamalla maahanmuuttajien tasa-arvoa yhteiskunnassa ja palveluissa. Tämän lisäksi pidetään tärkeänä maahanmuuttajien aktiivisuutta ja sopeutumishalukkuutta, kuten kielen ja ammatin opiskelua sekä pääsyä työmarkkinoille.

Yhteiskunnassa on tapahtunut myös muita muutoksia maahanmuuton kasvun lisäksi, jotka ovat vaikuttaneet toimeentulotuen asemaan Pohjoismaissa. Moisio ym. (2015, 77) nostavat esiin työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset kuten työttömyyden lisääntymisen sekä hyvinvointivaltiossa tehdyt rakenneuudistukset. Ne ovat vaikuttaneet siihen, että toimeentulotuesta on tullut näkyvämpi osa toimeentuloturvaan. Toimeentulotuen saajilla on usein muitakin kuin taloudellisia ongelmia. Heillä on usein monimutkaisia sosiaalisia ongelmia. Taloudellisten ongelmien lisäksi heillä voi olla lisäksi esimerkiksi terveyteen liittyviä ongelmia. (Kuivalainen ja Nelson 2012, 70–71.) Tämän vuoksi Pohjoismaissa sosiaalityö onkin ollut kiinteä osa viimesijaista sosiaaliturvaa (Kuivalainen 2010, 380). Toimeentulotukijärjestelmä on ollut Pohjois-

maissa osa kuntien sosiaalipalveluja, jolloin toimeentulotuen lisäksi on voitu tarjota myös muuta tukea (Blomberg ym. 2016, 301).

## 2.2 Toimeentulotuen Kela-siirron vaiheita

Suomessa toimeentulotuen juuret ovat vaivais- ja köyhäinhoidossa. Keskiajalla kaupunki, seurakunta ja ammattikunta ottivat vastuuta sen ajan sosiaalipolitiikasta. Kaupunkien köyhäinhoito loi perustan julkisen vallan kautta toimivalle yhteisvastuulle. (Anttonen ja Sipilä 2009, 11–12.) Seurakuntia veloitettiin 1600-luvulla kerjuujärjestyksillä huolehtimaan köyhistä. Seurakuntien vaivaishoito vakiintui 1700-luvulla. Tällöin pelkkä köyhyys ei ollut peruste avun saamiselle vaan köyhyyteen tuli liittyä työkyvyttömyys. Ihmisillä oli velvollisuus elättää itsensä ja lähimmät omaisensa. (Särkelä ja Eronen 2007, 24.)

Ainakin periaatteessa kunnat järjestivät vaivaishoitoa vuodesta 1852 alkaen. Vuonna 1879 tuli voimaan laki, jonka mukaan työkykyisillä ei ollut oikeutta köyhäinhoitoon, vaan heidän tuli elättää itsensä. (Kettunen ym. 2001, 17.) Työkykyisten avustamisesta kunnat saivat päättää itse (Jaakkola 1994, 113). Köyhäinhuoltolakea uudistettiin vuonna 1956. Tällöin hyväksyttiin huoltoapulaki, jolloin sosiaaliapua saivat täysin varattomien lisäksi vähävaraiset henkilöt, jolla ei sillä hetkellä ollut varoja elämiseen. (Hiilamo ym. 2012, 11.)

Samoin kuin muissa Pohjoismaissa myös Suomessa toimeentulotuella on vahva sidos kunnalliseen sosiaalityöhön (Kuivalainen 2013, 15–16; ks. myös STM 1997, 78; Saikkonen ym. 2015, 10). Sosiaalityön keskeisiin tehtäviin on alusta asti kuulunut köyhien parissa tehtävä työ. Painotukset sosiaalisen ja taloudellisen avun välillä ovat vaihdelleet eri aikoina. Työ on muuttunut köyhien kasvattamisesta omaehtoisen selviytymisen tukemiseen. (Toikko 2005, 213.)

Sosiaalihuollon merkkipaaluna voidaan pitää vuonna 1982 säädettyä sosiaalihuoltolakea, joka kokosi sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelut yhteen puitelakiin. Laki hyväksyttiin vuonna 1984. Sosiaalihuoltolaki korvasi huoltoapulain. Lakisäädöksen myötä sosiaalipalvelut tulivat osaksi sosiaalihuoltoa ja kunnat veloitettiin järjestämään sosiaalipalveluja. Sosiaalihuollon tehtävät koostuivat neljästä osasta: ensimmäinen oli toimeentuloturva (sosiaaliavustus, toimeentulotuki), toisena oli tiedotus, ohjaus ja neuvonta, kolmantena tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminta ja neljäntenä sosiaalipalvelut. Samaan lakiin kuuluivat siis sekä palvelut että taloudellinen tuki. Tämä korosti palveluiden ja taloudellisen tuen yhteyttä. (Toikko 2012, 41.)

Samalla lailla säädettiin myös nykyaikaisesta toimeentulotuesta. Toimeentulotuki säädettiin viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tukimuodoksi yksilöiden ja perheiden tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin. (Hiilamo ym. 2012, 15; Kuivalainen 2013, 15.) Toimeentulotuesta tuli subjektiivinen oikeus. Valtioneuvosto antoi toimeentulotuen suuruudesta yleiset perusteet, mikä yhtenäisti jonkin verran kuntien käytäntöjä.

Kunnille jäi kuitenkin edelleen harkintavaltaa, koska perusteita toimeentulosta ei määritelty yksityiskohtaisesti. (Kuivalainen 2013, 20.)

Toimeentulotuen siirrosta Kelaan on keskusteltu aina siitä lähtien, kun sosiaalihuoltolaki tuli voimaan vuonna 1984. Siihen liittyviä kokeiluja suunniteltiin sosiaali- ja terveystieteiden toimeentulotukityöryhmässä (STM 1988). Hieman myöhemmin laaja perusosan toteuttamista seurannut työryhmä (STM 1990) kiirehti kokeiluita. Kokeiluja kiirehdyttiin muun muassa sen vuoksi, että tukea saavien määrä lisääntyi, minkä vuoksi sosiaalityöntekijät eivät pystyneet tekemään sosiaalityötä riittävän hyvin. Sosiaalityöntekijöiden aika meni raha-asioiden selvittelyyn. (STM 1997, 4, 78.)

Vuoden 1984 muutos huoltoavusta toimeentulotukeen kasvatti toimeentulotuen saajien määrää jonkin verran. Suurempi muutos asiakasmäärissä tapahtui kuitenkin 1990-luvun laman aikana. Asiakasmääriin vaikuttivat laman vuoksi tehdyt heikennykset sosiaaliturvan tasoon. Lisäksi toimeentulotuen saajien määrään vaikutti aktiivointipolitiikan vahvistuminen 1990-luvun puolivälin jälkeen. (Korpela ym. 2020, 10.) Asiakkaat kokivat ongelmaksi ruuhkautuvat sosiaalitoimistot. Lisäksi järjestelmää pidettiin kalliina ja tehottomana. (STM 1997, 78–79.) Toimeentulotukea haluttiin uudistaa myös sen vuoksi, että usein toimeentulotuki täydensi muita etuuksia, joiden vähimmäismäärä ei riittänyt elämiseen. Tällöin asiakkaat asioivat joka tapauksessa Kelassa. Toimeentulotuen hakemista pidettiin leimaavana. Myös siitä syystä sen siirtoa Kelaan harkittiin. (Komiteamietintö 1993: 39, liite 2.)

Toimeentulotuen siirtoa pohdittaessa nostettiin esiin myös asioita, jotka puolsivat toimeentulotuen säilyttämistä kunnilla. Tällainen asia oli muun muassa se, että toimeentulotuen haasteita ei voitu ratkaista ainoastaan sen siirtämisellä Kelaan, koska toimeentulotuen suurimpia ongelmia oli muiden etuuksien määrän alhainen taso. Lisäksi arvioitiin, että jos Kelasta on helpompi hakea toimeentulotukea kuin kunnasta, toimeentulotuen saajien määrä ja kustannukset tulisivat nousemaan. Pohdinnassa nostettiin esiin myös se, että jos toimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi ”asiakkaat menettävät sosiaalityön tuen ja kontrollin”. (Komiteamietintö 1993: 39, liite 2.)

Perustoimeentulotuen siirtoa kokeiltiin usean kerran 1990-luvulla. Vuosina 1990–1991 toimeentulotuen siirtämistä Kelan vastuulle kokeiltiin ensimmäisen kerran Lappeenrannassa, Lauritsalan toimistossa. Kokeilua oli järjestämässä palveluhanke-työryhmä valtiovarainministeriöstä. Kokeilu oli pienimuotoinen. Sosiaalityöntekijä työskenteli Kelan toimistossa ja otti vastaan toimeentulotukiasiakkaita. Tarkoitus oli tarjota yhdessä pisteessä palvelua niille, jotka olivat Kelan etuuksien lisäksi oikeutettuja toimeentulotukeen eivätkä tarvinneet muita sosiaalitoimen palveluita. Tavoitteena oli lisäksi saada asiakkaan tilanteesta kokonaisvaltainen käsitys. Kokeilun tulokset olivat positiivisia. Vaikka Kelalla ja sosiaalitoimella ei ollut käytössä yhteistä tietojärjestelmää, asiakkaat kokivat, että Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyöstä oli heille hyötyä. Myös työntekijät kokivat kokeilun positiivisena, koska he saivat tietoa toistensa

tavoista toimia. Palveluhanketyöryhmä esitti kokeiluihin jatkoa. (STM 1993; Laatu ym. 2015, 22.)

Hallituksen esityksessä (HE 327/1992) oli esitys kokeilusta siirtää toimeentulotuen tehtäviä Kelaan. Ahon hallitusohjelmassa tavoitteena oli laajasti yksinkertaistaa perustoimeentuloturvajärjestelmää ja siirtää Kelan tehtäväksi useiden etuuksien myöntäminen. Toinen kokeilu toimeentulotuesta toteutettiin vuonna 1993. Tällöin kokeiluun osallistui 12 kuntaa. Eri kunnissa kokeilu toteutettiin eri tavoin. Kela sai erillissopimuksella kokeilun ajaksi valtuudet myöntää toimeentulotukea, mikä vastasi paljolti nykyistä perustoimeentulotukea. (STM 1993; Laatu ym. 2015, 22.)

Osassa kunnista kokeilu toteutettiin palveluyhteistyönä, jossa sosiaalitoimi hoiti Kelan tiloissa toimeentulotuen myöntämisen, kuten Lappeenrannan kokeilussa. Osassa kunnista kokeilu toteutettiin siten, että Kela myönsi toimeentulotuen normitettavan osuuden. Ne asiakkaat, joiden toimeentulotukiasian käsittelyyn liittyi harkintaa tai jotka tarvitsivat sosiaalityön palveluita, ohjattiin hakemaan toimeentulotuki kunnan sosiaalitoimesta. (STM 1993, liite 2; Laatu ym. 2015, 21.) Kokeilun tulokset olivat monelta osin onnistuneita, mutta työryhmä ei suositellut toimeentulotuen siirtoa Kelaan. Kokeilussa toimeentulotuki myönnettiin vain Kelan omille asiakkaille. Työryhmän mielestä tämä lisäisi kahtiajakoa ja eriarvoisuutta. Toinen syy oli, että Kelan työntekijöiden kykyä arvioida sosiaalipalvelujen tarve pidettiin puutteellisena. (STM 1993; Laatu ym. 2015, 22.)

Vuonna 1994 sosiaali- ja terveysministeriö asetti vähimmäistoimeentuloturvaa selvittävän työryhmän, joka suunnitteli toimeentulotukikokeilut vuosille 1995–1997. Tällöin kokeiluun osallistui yhteensä 34 kuntaa. Osassa kunnista kokeiluun osallistuivat vain työttömyysetuutta saavat ja osassa jotakin Kelan etuutta saavat asiakkaat. Osassa kuntia kokeilu taas kattoi kaikki toimeentulotukiasiakkaat. Kokeilusta saatiin jälleen positiivisia kokemuksia. Kokeiluun osallistuneista puolet olivat sitä mieltä, että toimeentulotuen siirto vähensi luukulta toiselle juoksemista. Osalla ei kuitenkaan Kelan normitettu toimeentulotuki riittänyt elämiseen, vaan he joutuivat hakemaan lisäksi täydentävää toimeentulotukea, jolloin he asioivat sekä Kelassa että sosiaalitoimessa. Hyvistä kokemuksista huolimatta poliittisten erimielisyyksien vuoksi siirtoa ei toteutettu. (STM 1997; Laatu ym. 2015, 22–23.)

Vaikka siirtoa ei tehty, kokeilut vaikuttivat toimeentulotuen käsittelyyn sosiaalitoimistoissa. Kokeiluista saatujen hyvien kokemusten perusteella toimeentulotuen käsittelyä rationalisoitiin palkkaamalla etuuskäsittelijöitä sosiaalitoimeen. Toimeentulotuen käsittelyä siirrettiin sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille. (Kuivalainen 2013, 25–26.)

Toimeentulotuesta säädettiin ensimmäisen kerran omalla laillaan vuonna 1998 voimaan tulleella toimeentulotukilalla. Tällöin toimeentulotuki erotettiin sosiaali-

huoltolaista. Kyseessä ei ollut kokonaan uusi laki, koska siihen siirrettiin suurin osa vanhoista säädöksistä. (Kuivalainen 2013, 20–21.) Vaikka toimeentulotuesta säädettiin oma laki, sen katsottiin edelleen olevan osa sosiaalihuoltoa: ”Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä.” (L 1412/1997, 1 §.) ”Laki korosti toimeentulotuen luonnetta sosiaalisena oikeutena” (Kuivalainen 2013, 20).

Toimeentulotukilakia uudistettiin 2000-luvulla yhtenäistämällä myöntämiskäytäntöjä ja käsittelyaikoja. Toimeentulotuen käsittely siirtyi selkeämmin osaksi aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuen rakennetta uudistettiin vuonna 2006. Tällöin toimeentulotuki jaettiin perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Tuen määrätymisperusteet eivät kuitenkaan muuttuneet. (Kuivalainen 2013, 20–26.)

Vuonna 2007 pitkien käsittelyaikojen vuoksi hallitus muutti lainsäädäntöä siten, että kuntien oli käsiteltävä toimeentulotukihakemukset seitsemän työpäivän kuluessa. Samaan aikaan toimeentulotuen hakijamäärät kasvoivat vuoden 2008 talouskriisin vuoksi. Tämä johti siihen, että monet kunnat, etenkin suurimmat, lisäsivät toimeentulotuen etuuskäsittelyä. Tämä lisäsi keskustelua siitä, että perustoimeentulotuen ja sosiaalipalveluiden kytkös ei ollut enää niin vahva kuin aiemmin, ja perustoimeentulotuki voitiin myöntää mekaanisen laskelman perusteella. (Varjonen 2020a.)

SATA-komitea pohti toimeentulotuen siirtämistä Kelaan vuosina 2007–2009. Tämäkään komitea ei saanut tehtyä ratkaisua asiassa. Vaikka suurin osa komitean jäsenistä kannatti siirtoa, jäsenten näkemyksissä oli niin paljon eroja, että komitea päätti olla tekemättä esitystä asiasta. (STM 2009, 105.) Kela-siirron kannatusta selvitettiin myös Kelan Taloustutkimukselta tilaamalla väestökyselyllä vuonna 2008. Kyselyn perusteella suurin osa väestöstä oli Kela-siirron kannalla. Tässäkin kyselyssä tuli kuitenkin esiin, että pelko sosiaalityön kytköksen heikkenemisestä vähensi Kela-siirron kannatusta. (Sosiaalivakuutus 2008, 11.)

Vuosien 1994–1997 kokeilujen jälkeen toimeentulotuen siirtämistä Kelaan kokeiltiin seuraavan kerran vasta vuodesta 2013 alkaen Vantaalla Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyönä. Kelan palveluneuvojat ja sosiaalitoimen etuuskäsittelijät työskentelivät yhteistyössä samoissa tiloissa. ”Kokeilun tarkoituksena on ollut tarjota asiakkaille mahdollisuus hakea perusturvaetuudet yhdeltä luukulta ja nopeuttaa toimeentulotukityötä.” (Laatu ym. 2015, 6.) Ne, joilla oli kokemusta sekä Kelassa että sosiaalitoimessa asiointista, kokivat Kelassa tarjotun palvelun parempana. Tämä saattoi osaltaan johtua siitä, että kokeiluun osallistuneiden asiat käsiteltiin tavanomaista nopeammin. (Laatu ym. 2015, 35.)

Poliittinen ilmapiiri oli muuttunut Kela-siirrolle myönteiseen suuntaan. Ilmapiiriin vaikutti vuoden 2013 poliittiset olosuhteet. Talous oli pysähtynyt, työttömyys ja

budjettivajeet kasvoivat ja hallitusta kritisoitiin ankarasti. Lisäksi toimeentulotuen muutokset, asiakkaiden määrän lisääntyminen ja toimeentulotuen etuuskäsittelyn laajeneminen vaikuttivat siihen, että Kela-siirtoon suhtauduttiin positiivisemmin. Asiantuntijat toivat esiin, että useimmille asiakkaille myönnettiin perustoimeentulotuki laskelmien perusteella. Tunnistettiin, että sosiaalipalveluja tarvitaan edelleen, mutta monille asiakkaille riitti pelkkä taloudellinen tuki. Nämä asiakkaat hyötyisivät yksinkertaisemmasta hakuprosessista. Lisäksi Kela ja kunta lupasivat tehdä yhteistyötä niiden asiakkaiden jäljittämiseksi, jotka tarvitsevat taloudellisen tuen lisäksi myös sosiaalipalveluita. (Varjonen 2020a ja 2020b.)

Yhtenä Kela-siirron haasteista pidettiin kustannusten nousua. Pelättiin, että jos hakuprosessi on yksinkertainen, hakijoita tulee lisää. Pelättiin myös, että Kela ”mainostaa” toimeentulotukea tai alkaa maksaa sitä jopa automaattisesti. Poliittisesti hyväksyttiin se, että toimeentulotuen kulut saattavat jonkin verran kasvaa. Kela-siirron etuna nähtiin kuitenkin se, että se olisi vähemmän leimaava ja voisi vähentää alikäyttöä. Lisäksi kustannusten laskua arvioitiin tulevan toiminnan tehostumisesta. Kela-siirtoa perusteltiin siten myös kustannussäästöillä. (Varjonen 2000a.)

Lopulta päätös perustoimeentulotuen siirtämisestä Kelaan tehtiin hyvinkin nopeasti. Perustoimeentulotuen siirrosta kunnilta Kelaan saatiin päätös kevään 2014 budjettiriihessä. Päätökseen siirtää perustoimeentulotuki Kelaan vaikuttivat kuntien heikko taloustilanne ja hallituksen vaatimat rakenteelliset uudistukset. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäivät edelleen kuntien hoidettavaksi. (Laatu ym. 2015, 6.)

Kunnat kannattivat muutosta siitä näkökulmasta, että kunnille jäisi toimeentulotukipäätösten sijaan enemmän aikaa ”oikeaan” sosiaalityöhön (Blomgren ym. 2010, 13; VM 2013, 60). Varjonen (2020b, 47) nostaa esiin, että päättäjät edelleen tunnistiivat riskin siitä, että osa asiakkaista saattaisi jäädä väliinpuotoajiksi. Päättäjät kuitenkin uskoivat, että Kelan tietojärjestelmien avulla sekä Kelan ja kunnan välisellä yhteistyöllä voitaisiin selvittää pahimmat ongelmat.

Toimeentulotuen siirtämisestä Kelaan annettiin hallituksen esitys 22.1.2015 (hanke-tiedote 2 2015, 1; HE 358/2014). Hallituksen esityksessä uudistusta perusteltiin sillä, että se yksinkertaistaisi ja helpottaisi asiointia. Asiakkaat voisivat hakea Kelasta ensisijaiset etuudet, ja jos ensisijaiset etuudet eivät riittäisi elämiseen, samalla voisi hakea perustoimeentulotukea. Uudistuksen tavoitteena oli myös vähentää toimeentulotuen leimaavuutta ja lisätä yhdenvertaisuutta. Hallituksen esityksessä korostettiin Kelan ohjaus- ja neuvontavelvollisuutta sekä kuntien ja Kelan velvollisuutta tehdä yhteistyötä asiakkaiden asioiden hoidossa. (HE 358/2014.) Yhtenä tavoitteena oli vapauttaa sosiaalityöntekijöiden sekä sosiaaliohjaajien aikaa rutiininomaisesta toimeentulotuen hoitamisesta muuhun työhön (Varjonen 2020b, 39).



Laki perustoimeentulotuen siirtämisestä Kelaan vahvistettiin 26.6.2015 (L 815/2015; Eronen ym. 2016). Presidentti vahvisti 9.12.2016 lopullisen lakimuutoksen, joka mahdollisti perustoimeentulotuen Kela-siirron (Kunnat.net 2017; L 815/2015). Perustoimeentulotuen käsittely siirtyi kunnilta Kelaan 1.1.2017. Lakimuutos ei vaikuttanut toimeentulotuen tasoon tai myöntöperusteisiin. Perustoimeentulotukeen tehtiin jotakin pieniä tarkennuksia. Perustoimeentulotukeen siirrettiin esimerkiksi joitakin aiemmin täydentävään toimeentulotukeen kuuluneita menoja. (Blomgren ym. 2010, 13; Kela 2019b.) Varjosen (2020b, 39) mukaan perustoimeentulotukeen sisällytettiin ”joitakin sellaisia täydentävänä toimeentulotukena aikaisemmin huomioituja menoja, jotka olivat usein toistuvia ja edellyttivät vähäistä harkintaa”.

Viime vuosikymmenten aikana tehdyissä toimeentulotukijärjestelmien uudistamisissa on etsitty tasapainoa keskittämisen ja hajauttamisen välillä (Minas ym. 2012). Suomessa toimeentulotukijärjestelmää on keskitetty ja keskustellaan myös, tulisiko toimeentulotukijärjestelmää keskittää entisestään siirtämällä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki Kelan hoidettaviksi. Sosiaalibarometritutkimuksen (Näätänen ja Londén 2018) mukaan suurin osa Kelan työntekijöistä sen paremmin kuin sosiaalityöntekijöistäkään ei kuitenkaan kannata tätä muutosta.

Suomessa perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä voidaan käydä keskustelua siitä, onko Suomen toimeentulotuki lähentynyt universaaleja etuuksia. Ilmakunnas ja Moisio (2019, 6) ovatkin todenneet, että Suomessa Kela-siirron jälkeen perustoimeentulotuki on lähentynyt muita perusturvaetuuksia. Perustoimeentulotuen ohjeet ovat koko maassa samanlaiset ja yksilökohtainen harkinta on vähentynyt.

Kela-siirron myötä asiakkaat hakevat perustoimeentulotukea Kelasta. Perustoimeentulotuen määrää laskettaessa huomioidaan perheen tulot, varat ja menot. Toimeentulotuen menot koostuvat perusosasta ja muista perusmenoista. Perusosasta säädetään toimeentulotukilaissa. Se on esimerkiksi vuonna 2020 yksinasuvalle 502,21 euroa kuussa. Perusosalla tulee kattaa ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisen puhtauden ja kodin puhtauden menot, paikallisliikenteen maksut, sanomalehtitilaukset, puhelimen ja tietoliikenteen käyttö, harrastus- ja virkistystoiminta sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Muita perusmenoja ovat muun muassa asumismenot ja terveydenhuollon menot. (Kela 2020b.)

Jos perustoimeentulotuki ei riitä kattamaan menoja, asiakas voi hakea kunnalta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat tarveharkintaisia. (Kela 2020c.) Kela-siirron jälkeen asiakkaan tulee pääsääntöisesti hakea ensin perustoimeentulotukea Kelasta, minkä jälkeen hän voi hakea täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea kunnalta. Perustoimeentulotukea tulee hakea myös siinä tapauksessa, että sitä ei jäisi maksuun. Lain mukaan kunnat voivat tehdä päätöksen ilman Kelan päätöstä, jos asiakkaan asia on kiireellinen. Asiakkail-

la on oikeus halutessaan pyytää keskustelua kunnan tai Kelan työntekijän kanssa. (Blomgren ym. 2015, 13; L 815/2015; Kivipelto ym. 2019, 7.)

Kela-siirron jälkeen Kela ohjaa asiakkaita kuntiin muun muassa sähköisen eTotu-järjestelmän kautta. Tämä järjestelmä on osa etuustietopalvelu Kelmaa. ”Etuustietopalvelu Kelmu on tarkoitettu viranomaisille ja Kelan yhteistyökumppaneille, joilla on lain mukaan oikeus saada Kelan etuustietoja teknisen käyttöyhteyden välityksellä.” eTotu-järjestelmän kautta voidaan välittää myös täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksia Kelasta kuntiin. Järjestelmä on yksisuuntainen, joten Kela ei saa tietoa siitä, onko kunta esimerkiksi tavoittanut asiakasta ja onko asiakas päässyt palveluihin. (Kivipelto ym. 2019, 7; Jokela ym 2019; Kela 2020d.)

Toimeentulotuen siirtäminen Kelan vastuulle on ollut monimutkainen prosessi, ja siihen ovat vaikuttaneet monet asiat. Laatu ym. (2015, 15) kuvaavat Kela-siirron prosessiin vaikuttavia eri näkökulmia seuraavasti:

”Useita vuosia jatkuneen siirtokeskustelun ja sitä koskevien päätösten taustalta löytyy erilaisia näkemyksiä, joiden vaikuttimena on ollut sekä asiakkaiden että veronmaksajien paras. Asiaan liittyy myös merkittäviä, joskin enemmän tai vähemmän piilotettuja, puolueiden, ammattiryhmien ja organisaatioiden itseintressejä (valta-asemien turvaaminen, työsuhteen tai -tehtävien jatkuvuuden takaaminen, työprosessien kehittäminen jne.).”

### 2.3 Tutkimuksia ja raportteja Kela-siirrosta sekä toimeentulotuen roolista osana sosiaalipalveluita

Kela-siirron yhteydessä nousi huoli asiakkaiden asemasta ja oikeuksien toteutumista. Yksi isoimmista huolenaiheista oli, osataanko Kelassa tunnistaa sosiaalityön tarve (Blomgren ym. 2016a). Tämän vuoksi tarkastelen tässä luvussa Kela-siirron lisäksi toimeentulotuen ja sosiaalityön yhteyttä ennen Kela-siirtoa. Tarkastelen myös sitä, missä asioissa asiakkaat tarvitsevat muutakin kuin rahallista tukea, koska Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä ja asiakasohjauksessa tulee kiinnittää huomiota näihin asioihin.

Suomessa on käytetty vaihtelevasti palveluista sosiaalihuollon tai sosiaalipalveluiden käsitettä. Määritelmän alkujuuret voidaan paikallistaa Englantiin ja Beveridgen raporttiin. Beveridge toi keskusteluun sosiaalipalveluiden käsitteen 1940-luvulla. (Muuri 2009, 55.) Myös tunnettu englantilainen sosiaalipolitiikan tutkija Titmuss oli käsitteen keskeisiä pohtijoita (Rajavaara 2009, 347). Sosiaalipalveluiden määritelmässä korostuvat arkielämän tukeminen ja vapaaehtoisuus sekä se, että niitä ei tuoteta puhtaasti kaupallisesti (Sipilä 1996, 13; Rauhala 1996, 90; Toikko 2012, 38).

Muuri (2009) on ehdottanut, että Suomessa käytettäisiin käsitettä sosiaalipalvelut (Muuri 2009, 55). Muurin omassa tutkimuksessa samoin kuin joissakin muissa

tutkimuksissa toimeentulotuki katsotaan osaksi sosiaalipalveluita (Ilmarinen ym. 2016, 3). Myös Titmuss (1987) on nähnyt rahalliset tulonsiirrot osana sosiaalipalveluita (Rajavaara 2009, 347).

Tässä tutkimuksessa käytän Muurin ehdotuksen mukaisesti pääsääntöisesti käsitettä sosiaalipalvelut. Katson myös, että toimeentulotuki sisältyy sosiaalipalveluiden käsitteeseen. Sosiaalihuoltolaissa 11. pykälässä perustoimeentulotukea ei ole suoraan lueteltu sosiaalipalveluna. Laissa on kuitenkin mainittu seuraavaa:

”Kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös kehitysvammaisten erityis-  
huollosta, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista,  
toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle, sosiaalisen luoton  
myöntämisestä kunnan asukkaille, kuntouttavasta työtoiminnasta – –.”

Lisäksi sosiaalihuoltolain 35. pykälässä on määritelty, että muun muassa Kelan on ohjattava asiakas sosiaalipalveluihin, jos sosiaalihuollon tarve on ilmeinen. (L 1301/2014.)

Toimeentulotuen ja sosiaalityön suhde oli jo ennen Kela-siirtoa erilainen eri kunnissa. Useimmissa kunnissa toimeentulotuki hoidettiin osana aikuissosiaalityötä. Toimeentulotukipäätöksiä ei kuitenkaan välttämättä tehnyt sosiaalityöntekijä. Monessa kunnassa perustoimeentulotuen käsitteli etuuskäsittelijä. Joissakin kunnissa etuuskäsittelijä teki päätöksiä myös harkinnanvaraisesta tuesta. Päävastuu täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta oli kuitenkin yleensä sosiaaliohjaajilla ja sosiaalityöntekijöillä. Kunnilla oli omat ohjeet, jotka määrittivät perustoimeentulotuen myöntämisperusteet, ja ajateltiin, että käsittelyyn ei liittynyt paljon varsinaista harkintaa. (Saikku ja Kuivalainen 2013a, 134–135; Laatu ym. 2015, 12; Saikkonen 2016, 33.)

Toimeentulotuen myöntämisen ja sosiaalityön yhteyteen vaikutti myös se, että asiakkaat pystyivät hakemaan toimeentulotuen kirjallisesti tai sähköisesti, jolloin työntekijät eivät tavanneet asiakasta kasvokkain. Myös tässä oli paljon kuntakohtaisia eroja. (Ks. esim. Laatu ym. 2015; Blomgren ym. 2016b). Kunnissa kehitettiin ohjeita, joiden avulla etuuskäsittelijät pystyivät tunnistamaan ne asiakkaat, jotka tarvitsivat sosiaalityön palveluita. (Laatu ym. 2015, 13.) Saikkosen (2016) mukaan se, pidettiinkö toimeentulotuen etuuskäsittelyä kunnissa toimivana toimintatapana, riippui paljon siitä, miten kunnissa toimeentulotuen käsittely oli järjestetty suhteessa muihin palveluihin. Osa kuntatyöntekijöistä oli sitä mieltä, että toimeentulotuen kirjallinen käsittely syrjäytti asiakkaita sosiaalityön palveluista, kun taas osan mielestä näin ei käynyt.

Toimeentulotuen ja sosiaalityön suhdetta pohdittiin etenkin niissä kunnissa, joissa toimeentulotuen käsittely oli keskitetty etuuskäsittelijöille ja joissa toimeentulotukea haettiin kirjallisesti. Tutkimusten mukaan (ks. esim. Roivainen ym. 2011; Saikku ja

Kuivalainen 2013b; Saikkonen ym. 2015.) osa asiakkaista saattoi jo ennen Kela-siirtoa jäädä tarvitsemiensa sosiaalipalveluiden ulkopuolelle. Jotta asiakkaat pystyisivät myös kirjallisen hakemisen yhteydessä ilmaisemaan tarpeensa tavata sosiaalityöntekijä, useimmat kunnat tarjosivat lomakkeella tai sähköisessä asioinnissa mahdollisuutta pyytää henkilökohtaista keskusteluaikaa sosiaalityöntekijälle (Saikkonen 2016, 35).

Kela-siirrossa asiakasohjauksen haasteet saattavat osin olla samoja kuin aiemmin kuntien sisällä tunnistetut haasteet. Sen lisäksi on tullut uusia haasteita, kuten esimerkiksi se, että asiakkaan perustoimeentulotuki käsitellään eri paikassa kuin täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Asiakas saattaa joutua asioimaan viimesijaisen turvan osalta kahden eri organisaation kanssa. Lisäksi tieto kulkee eri tavoin niin Kelan ja kuntien välillä kuin kunnissa sisäisesti. On hyvä kuitenkin muistaa, että kaikki toimeentulotukiasiakkaat eivät tarvitse sosiaalityön palveluita. Toimeentulotukiasiakkaita tutkimalla on kiinnitetty huomiota siihen, että avuntarvetta toimeentulotuesta syntyy usein sen vuoksi, että muut etuudet ovat liian pieniä. Osa toimeentulotukiasiakkaista onkin vain taloudellisen tuen tarpeessa. (STM 2015, 13.)

Toimeentulotukijärjestelmää tutkimalla voidaan nähdä ne ongelmatilanteet, joissa ihmiset tarvitsevat sellaista apua, jota he eivät muualta saa. Esimerkiksi 1980-luvulla kaksi kolmannelta toimeentulotukiasiakkaista tarvitsi taloudellisen avun lisäksi muuta tukea. Asiakkaiden ongelmana oli elämän epävakaus, siihen liittyvät tulo-ongelmat sekä lyhyet tai pitkäkestoisemmat elämänhallinnan ongelmat. 1990-luvun lama toi esiin ongelmia nuorten ja työttömien toimeentuloturvassa. Varsinkin nuorten ongelmiin tarvittiin muutakin kuin taloudellista tukea. Nuorilla ongelmia aiheuttivat ammattitaidon puuttuminen ja kesken jääneet opinnot. (Urponen 1994, 254, 257–258.) Nykyisinkin Helsingissä arviolta kolmasosa nuorista tarvitsee pitkäaikais- ta sosiaalityötä (STM 2015, 13).

Sosiaalihuoltolain 36. pykälä velvoittaa tekemään sosiaalityön yhteydessä asiakas-suunnitelman, ellei selvästi voida katsoa sen laatimista tarpeettomaksi. Blomgren ym. (2016c, 35–37) selvittivät tutkimuksessaan, missä tapauksissa sosiaalityön suunnitelma laadittiin asiakkaan kanssa sosiaalitoimessa ennen Kela-siirtoa. Suurin syy suunnitelman laatimiseen oli perusosan alentaminen ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen. Muita syitä olivat työttömyyden pitkittyminen, velkaantuminen ja asunnottomuus ja muut asumisen ongelmat. Tutkimuksen mukaan suunnitelma laadittiin erityisesti uusien asiakkaiden kohdalla. Vaikeat tapaukset (esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmaiset sekä aggressiiviset ja rikolliset) ja sellaiset asiakkaat, jotka eivät kyenneet sitoutumaan suunnitelmaan, jäivät useammin suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle. Suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle saattoi jäädä myös, jos asiakas ei osannut pyytää suunnitelmaa tai hänellä ei ollut akuutteja ongelmia. (Ks. myös Saikkonen 2016, 35.)

Haapola (2004, 49–50) on koonnut joitakin tutkimuksia, joissa on arvioitu toimeentulotukiasiakkaiden sosiaalityön tarvetta. Ritakallion (1997) tutkimuksessa nousivat esiin vakavat terveys- tai sosiaaliset ongelmat. Niitä oli 45 prosentilla toimeentulotukiasiakkaista. Joka viidennellä oli perheongelmia ja lastensuojeluongelmia. Lisäksi toimeentulotukiasiakkailla ilmeni päihteidenkäyttöä tai rikollisuutta tahi muita erilaisia selviytymisongelmia. Samoin Seppäsen (1997) tutkimuksen mukaan 57 prosentilla toimeentulotukea saavista pitkäaikaistyöttömistä oli terveydellisiä, sosiaalisia tai asumiseen liittyviä ongelmia. Haapola (2004, 49–50) on itse tutkinut vuosina 1990–1992 sosiaalitoimen rekistereistä toimeentulotukiasiakkaiden ongelmia. Pitkäaikaisasiakkailla oli erilaisia toimintakykyyn ja elämänhallintaan liittyviä ongelmia, kun taas uusissa asiakasryhmissä toimeentulotuen tarve liittyi monilla muun sosiaaliturvan viivästymiseen. Tutkimusjakson aikana pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkaiden sosiaalityön tarve väheni. Osalla ongelmat liittyivät pikemminkin työllisyyspolitiikkaan kuin sosiaalityöhön. Vaikka nämä pohdinnat ovat jo vanhoja, ne ovat edelleen ajankohtaisia.

Samoin Raunion (2000, 167–168) 20 vuotta sitten tekemät arviot siitä, miten sosiaalityö ja toimeentulotuki muuttuvat, jos perustoimeentulotuki maksettaisiin Kelasta, ovat edelleen ajankohtaisia. Hän toi esiin, että toimeentulotuen maksaminen Kelasta sopisi parhaiten niille asiakkaille, joilla on ensisijaisesti vain taloudellisen tuen tarve. Hän toi myös esiin, että toimeentulotukityö on sosiaalityön keskeisiä keinoja huomata myös muiden sosiaalipalvelujen tarve. Hän epäili, että Kela-siirron myötä olisi mahdollista, että tämä mahdollisuus sosiaalitoimelta poistuisi. Hän ehdotti asiaan kaksitahoista ratkaisua. Hän ehdotti, että asiakkaiden seulonta tapahtuisi sosiaalitoimessa, jolloin kontrolli sosiaalitoimen osalta säilyisi. Toisekseen hän ehdotti, että Kelassa tehtäisiin asiakkaalle kokonaisvaltainen kartoitus. Hänen mukaansa kartoitus tulisi tehdä asiantuntijaryhmässä, joka kartoittaisi, tarvitaanko taloudellisen tuen lisäksi sosiaalityön palveluita. Hänen mielestään kontrolli asiakkaan asioista voisi tällöin säilyä.

Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta on tutkittu pidemmältä ajalta, ennen ja jälkeen Kela-siirron, SOSTEn toteuttamissa sosiaalibarometritutkimuksissa. Tutkimuksissa lähetetään säännöllisesti vuosittainen kysely sosiaali- ja terveysjohtajille, sosiaalityöntekijöille ja Kelan johtajille sekä toimihenkilöille. Kyselyillä on kartoitettu muun muassa Kelan ja kuntien välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen toimivuutta. Ennen Kela-siirtoa 2016 tehdyssä tutkimuksessa kartoitettiin työntekijöiden ja johtajien näkemyksiä Kela-siirtoon liittyvistä mahdollisuuksista ja huolista.

Mahdollisuuksina kyselyyn osallistuneet pitivät sitä, että sosiaalityöntekijöille jää enemmän aikaa varsinaiseen sosiaalityöhön, kun aika ei mene toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Lisäksi vastaajat näkivät mahdollisuuksina yhteistyön parantamisen, asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen paremman hahmottumisen ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun. Uhkiksi vastaajat arvioivat asiakkaan ”pom-

pottelun” eri viranomaisten välillä ja asiakkaan putoamisen palveluiden väliin. He nostivat ongelmaksi organisaatioiden erilaiset toimintatavat sekä yhteisten toimintatapojen puuttumisen. Lisäksi yhtenä suurimmista uhkista vastaajat kokivat koko asiakasprosessin toimivuuden. Tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, että Kelassa ei huomata asiakkaan sosiaalityön tarvetta, tieto ei kulje Kelan ja kuntien välillä tai että kiireellisen toimeentulotuen käsittely viivästyy. (Eronen ym. 2016.)

Raportissa ”Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa” (Blomgren ym. 2016c) selvitettiin sosiaalityön ja -palveluiden tilannetta ennen Kela-siirtoa. Raportti oli osa tutkimuskokonaisuutta, jossa oli tarkoitus saada tietoa sosiaalityöstä sekä siihen liittyvistä etuuksista ja palveluista ennen Kela-siirtoa ja sen jälkeen. Raportti täydensi Kuivalaisen Toimeentulotuki 2010-luvulla -tutkimusta. Raportin mukaan palveluiden saaminen ennen Kela-siirtoa oli kunnissa kirjavaa. Toisissa kunnissa palveluihin oli helppo päästä, ja toisissa asiakkaan tarvitsemia palveluja ei välttämättä ollut aina saatavilla. Blomgren ym. nostivat esiin, että palveluja ja toimeentulotukea pitäisi pystyä muokkaamaan asiakkaiden tarpeiden mukaisesti, mutta yhdenvertaisuus ei kuitenkaan saisi vaarantua. Raportin mukaan Kela-siirron mahdollisuutena pidettiin yhdenvertaisuuden paranemista. Hyvänä asiana nähtiin myös Kelan toimivat tietojärjestelmät. Haasteeksi arvioitiin Kelan hitaat prosessit ja läpinäkymättömät toimintatavat. Lisäksi raportissa nousi esiin huoli heikommassa asemassa olevista ihmisistä, joiden omat voimavarat eivät riitä asioiden hoitamiseen.

Kela-siirron tavoitteita olivat perustoimeentulotukea tarvitsevien asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu asuinkunnasta riippumatta, yhden luukun periaate, tehokas toimeenpano sekä tiivis yhteistyö kuntien kanssa (Kauhanen 2016, 2). Kela-siirron taustalla oli lisäksi tarve vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita (Blomgren ym. 2016a, 1) sekä parantaa perustoimeentulotuen saatavuutta (Kunnat.net 2017). Kela-siirrosta on jo julkaistu joitakin tutkimuksia ja raportteja, jotka on tehty Kela-siirron jälkeen. Niissä on arvioitu muun muassa edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista. Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä on tehty lisäksi useita opinnäytetöitä (ks. esim. Tauriainen ja Tuurihalme 2017; Järvelä ym. 2018; Leppäkoski 2018).

Kela-siirron jälkeen tehdyssä sosiaalibarometritutkimuksessa (Näätänen ja Londén 2018) vastaajat kokivat ongelmaksi, että koska Kelassa ei ole sosiaalityön osaamista, siellä ei tunnisteta sosiaalityön tarvetta. Osaamisen puute voi aiheuttaa asiakkaan ”pompottelua” Kelan ja kuntien välillä. Lisäksi vastaajat pitivät haasteellisena sitä, että Kelassa perustoimeentulotuen myöntäminen on kaavamaisista, ja siitä puuttuvat riittävät joustomahdollisuudet. Päätöksissä ei ole tarpeeksi harkintaa. Koettiin myös, että Kelan virheelliset päätökset työllistävät kuntien työntekijöitä. Haasteista huolimatta kuitenkin yli puolet johtajista ja työntekijöistä arvioi, että Kela-siirto oli ollut oikea ratkaisu. Kriittisimpiä Kela-siirron osalta olivat sosiaalityöntekijät. Vaikka heistä yli puolet edelleen 2018 ja 2019 tehdyssä tutkimuksessa kannatti Kela-siirtoa, kannattajien määrä oli laskenut reilusti Kela-siirtoa edeltävästä ajasta. Yhteistyön

osalta kuntien työntekijät kokivat haasteena esimerkiksi yhteyden saamisen Kelan työntekijöihin. Kelan työntekijät taas toivat esiin haasteena sen, että kunnissa ei tunneta riittävästi Kelan toimintatapoja. (Näätänen ja Londén 2018; Eronen ym. 2019.)

THL toteutti vuonna 2017 kaksivaiheisen kuntakyselyn Kela-siirrosta. Kysely tehtiin ensin aikuissosiaalityön johtajille ja päälliköille. Tämän jälkeen kysely tehtiin sosiaalityöntekijöille ja sosiaaliohjaajille. Tutkimuksen mukaan haasteita Kela-siirrosta tuli etenkin niille asiakkaille, joiden toimintakyky oli heikentynyt. Sosiaalitoimen kokemusten mukaan vaikeaa oli etenkin palveluiden saaminen oikea-aikaisesti. Monesti asiakkaiden ongelmat olivat ehtineet kasautua ennen kuin asiakas oli ohjautunut sosiaalitoimen asiakkaaksi. Kyselyn perusteella Kela-siirrosta hyötyivät ne asiakkaat, jotka kykenevät asioimaan omatoimisesti ja osaavat käyttää sähköisiä järjestelmiä. Myös ne, jotka eivät halunneet leimautua sosiaalitoimen asiakkaiksi, hyötyivät perustoimeentulotuen Kela-siirrosta, joskin näiden asiakkaiden kohdalla vaarana saattoi olla myös, että he jäivät ilman tarvitsemaansa apua. Jotta asiakkaiden sosiaaliset oikeudet, kuten oikea-aikainen ohjaus palveluihin, voivat toteutua, vaaditaan Kelan ja kuntien välisen yhteistyön tiivistämistä. (Blomgren ja Saikkonen 2018, 6.)

Kela-siirron jälkeen Kelassa toteutettiin oma sisäinen arvio perustoimeentulotuen siirrosta 2017 (Raportti 2017). Samana vuonna BDO Oy toteutti ulkoisen arvioinnin Kela-siirrosta (Itkonen ja Välisalmi 2017). THL kokosi selvityksen toimeentulotuki-uudistusten vaikutuksista toimeentulotuki-uudistuksen jälkeen. THL:n raportti julkaistiin vuonna 2019. Selvityksessä käytettiin aineistona Kelan ja THL:n tilastoja sekä THL:n, Kelan ja Kuntaliiton selvityksiä ja tutkimuksia. (Kivipelto ym. 2019.) Uusin selvitys on Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus Kela-siirrosta. Tarkastuskertomus julkaistiin tammikuussa 2020. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä, Kansaneläkelaitoksella ja Suomen Kuntaliitolla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa tarkastuskertomuksesta ennen sen julkaisua. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.)

Myös näissä selvityksissä tuli esiin, että Kela-siirrosta ovat hyötäneet etenkin ne asiakkaat, jotka eivät tarvitse muita palveluja ja joiden toimeentulotuen hakemusten käsittelyssä ei juurikaan tarvita harkintaa. Lisäksi hyötyjiä olivat ne, jotka osaavat käyttää sähköisiä palveluja. Tilanne oli haasteellisempi, jos asiakkaat tarvitsivat muita palveluja tai eivät osanneet käyttää sähköisiä palveluita tai halusivat asioida virkailijan kanssa henkilökohtaisesti. Selvityksien mukaan heikoimmassa tilanteessa olevien asiakkaiden osalta Kela-siirto oli haasteellinen. (Ks. esim. Itkonen ja Välisalmi 2017; Kivipelto ym. 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.)

Myös Heinonen ja Laatu (2020) nostavat esiin, että Kela-siirron alkuvaihe epäonnistui. Käsittelyajat olivat kohtuuttoman pitkiä, Kelan palvelut ruuhkautuivat ja etuus päätöksiä jouduttiin oikaisemaan. Lisäksi kiireellisen toimeentulotuen saanti vaarantui. (Heinonen ja Laatu 2020, 61.) Kelassa ei ollut osattu arvioida toimeentulotuen luonnetta eikä etuuden myöntämiseen ja asiakaskuntaan liittyviä erityispiirteitä.

Kela-siirron myötä asiakasmäärät nousivat. Huomattiin, että osa perustoimeentulotukea hakevista asiakkaista tarvitsee enemmän tukea asiointiinsa kuin Kelan muut asiakasryhmät. Myös perustoimeentulotuen toimeenpano oli ennakoitua työläämpää ja vaativampaa. (Raportti 2017; Itkonen ja Välisalmi 2017; Kivipelto ym. 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.)

BDO Oy:n raportissa nostettiin siirron haasteiksi kiireinen aikataulu, kun esimerkiksi lain valmisteluun ja tietojärjestelmien kilpailutukseen ei ollut varattu riittävästi aikaa. Lisäksi raportissa tuotiin esiin, että Kela-siirron alkuvaiheessa työntekijöitä oli resursoitu liian vähän toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Tämä näkyi toimeentulotukihakemusten käsittelyn ruuhkautumisena tammi-maaliskuussa 2017. Raportissa tuotiin myös esiin, että ennen Kela-siirtoa toteutettu toimeentulotukikokeilu antoi liian positiivisen kuvan toimeentulotuen käsittelystä. Kokeilussa käytettiin Kelan ja sosiaalitoimen vanhoja järjestelmiä, ja uutta toimeentulotuen käsittelyjärjestelmää ei päästy käyttämään. Muun muassa tämän vuoksi ei osattu arvioida toimeentulotukikäsittelyn tuomia haasteita realistisesti. Raportissa tuotiin esiin, että Kelassa reagoitiin Kela-siirron tuomiin haasteisiin nopeasti. Esimerkiksi sekä ratkaisu- että palveluasiantuntijoiden määrää lisättiin, ja käsittelyprosessi vakiintui huhtikuuhun 2017 mennessä. (Itkonen ja Välisalmi 2017.)

Kelan omassa sisäisessä arviossa tuli esiin, että sen työntekijät kokivat saamansa koulutuksen riittämättömäksi. Lisäksi ohjeistus aiheutti haasteita. Ohjeisiin oli tullut paljon muutoksia, ja niiden tulkinta oli osittain vaikeaa. (Raportti 2017.) Ratkaisuasiantuntijat kokivat työssään haasteeksi ratkaisutavoitteet. ”Hakemusten monimutkaisuuden ja asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisen ohella ratkaisijat kokivat hakemusten erilaisuuden vaikeuttavan yksittäiselle hakemukselle asetettuun ratkaisutavoiteaikaan pääsemistä.” (Kivipelto ym. 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.)

Yksi Kela-siirron tavoitteista oli yhdenvertaisuuden lisääntyminen (HE 358/2014). Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa tulee esiin se, että asiakkaiden yhdenvertaisuus Kela-siirrossa lisääntyi. Esimerkiksi perustoimeentulotuen alikäyttö vähentyi ja käsittelyprosessit yhdenmukaistuvat. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.) Tämä tuotiin esiin myös THL:n selvityksessä. Lisäksi selvityksessä tuotiin esiin, että yhdenvertaisuus parantui myös siltä osin, että hakemusten käsittelyssä ei ole kuntakohtaista tulkintaa. (Kivipelto ym. 2019.)

Kela-siirrossa tavoitteena ollut yhden luukun periaate toteutui osittain. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa nostettiin esiin, että yhden luukun periaatteen toteutumiseen vaikutti, myönnettiinkö Kelassa etuudet tarkoituksenmukaisessa järjestyksessä. Ensisijaiset etuudet (kuten työttömyysturva, sairauspäiväraha, asumistuki ym.) tulisi myöntää ennen toimeentulotukihakemuksen käsittelyä. Kun ensisijaiset etuudet myönnettäisiin ennen perustoimeentulotukihakemuksen käsittelyä, on mah-



dollista, että asiakas ei tarvitsisikaan perustoimeentulotukea. Lisäksi yhden luukun periaatetta tuki se, että Kelasta voitiin perustoimeentulotukihakemuksen käsittelyn yhteydessä neuvoa asiakasta hakemaan ensisijaiset etuudet, jos niitä ei ollut vielä haettu. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.)

Yhden luukun periaate ei seurantaraporttien mukaan kuitenkaan aina toteutunut. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki myönnetään edelleen kunnista. Vaikka esimerkiksi hakemuksen ja sen liitteet voi toimittaa kuntaan Kelan kautta, ei Kelasta aina pyynnöstä huolimatta toimitettu asiakirjoja kuntaan. Haasteita toi myös käytäntö, jonka mukaan asiakkaan tuli hakea Kelasta perustoimeentulotuki, vaikka siihen ei olisi oikeutta, jos asiakas halusi hakea kunnasta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020; ks. myös Kivipelto ym. 2019.) Myös Kelan sisäisessä arvioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että asiakkaita on ”pompoteltu” Kelan ja kuntien välillä (Raportti 2017).

THL:n raportin mukaan kunnat kokivat, että ohjaus Kelasta kuntiin oli ”pääosin Sosiaalihuoltolain 35 § mukaista”. Kelasta tulee Kelan sähköisen järjestelmän eTotun kautta sähköinen ilmoitus sosiaalitoimeen niistä perustoimeentulotuen hakijoista, joiden perusosaa on alennettu. Ilmoitus lähetetään myös pitkään toimeentulotukea saaneista ja niistä, joilla näyttää hakemusten perusteella olevan sosiaalityön tarve. Haasteena oli, että Kelalta tulleita ilmoituksia käsiteltiin eri kunnissa eri tavoin ja kaikissa kunnissa ei ollut selkeitä toimintatapoja ilmoitusten käsittelyyn. (Kivipelto ym. 2019.)

Myös Jokela ym. (2019) tutkivat perustoimeentulotukea saavien henkilöiden ohjaamista Kelasta kuntien sosiaalityöhön Kelan sähköisen järjestelmän, eTotun, kautta. He toivat esiin, että kunnat tutkivat kaikki saamansa ilmoitukset, mutta niissä ei pystytty käsittelemään kaikkia ilmoituksia samalla tavalla. Lisäksi eri kunnissa käytännöt ilmoitusten käsittelyssä vaihtelivat. Kunnissa keskityttiin yleensä huoli-ilmoituksiin, nuoria koskeviin ja kiireellisinä pidettyihin ilmoituksiin. Tutkimuksen johtopäätöksenä Jokela ym. totesivat, että ”asiakkaan ohjaaminen Kelasta kunnan sosiaalityöhön sisältää monia vaiheita ja pullonkauloja, joiden kohdalla on riski, että asiakas putoaa pois joko tarvitsemistaan palveluista tai etuuksista tai molemmista”. Haasteena oli lisäksi se, että asiakkaan pääsy palveluihin saattoi viivästyä prosessin hitauden vuoksi. Aika siitä, että Kelasta lähti ilmoitus, siihen, että asiakas pääsi sosiaalityöntekijälle tai sosiaaliohjaajalle, muodostui liian pitkäksi. (Jokela ym. 2019.)

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen mukaan Kela-siirto heikensi perustoimeentulotuen ja sosiaalityön yhteyttä. Kela ja kunnat ovat kuitenkin jo kehittäneet yhteistyömalleja. Kelan ja kuntien välille on kehitetty erilaisia sähköisiä yhteydenpitotapoja, jotta asiakkaiden asioita saataisiin sujuvammin eteenpäin. Tarkastuskertomuksen mukaan yhteydenpito Kelan ja kuntien välillä vaihteli kuitenkin paljon eri kuntien osalta. Kela-siirron tavoitteena oli vapauttaa sosiaalityöntekijöiden

resursseja sosiaalityöhön. Tarkastuskertomuksen mukaan tämä ei kuitenkaan täysin toteutunut. Sosiaalityöntekijöiden aikaa meni paljon perustoimeentulotukiasioiden selvittelyyn. Kela ilmoitti kunnille asiakkaan sosiaalityöntarpeesta sähköisesti. Tämä lisäsi sitä, että sosiaalityöntekijöiden aikaa meni paljon asiakkaiden tavoittamiseen. Lisäksi kunnat kokivat, että asiakkaiden ongelmat saattoivat pitkittyä, kun ongelmien havaitseminen tehtiin Kelassa ja Kelasta välitettiin tieto sosiaalitoimeen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.)

Perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan tunnistettiin Kelan ja kuntien tekemän yhteistyön tarve. BDO Oy:n raportin mukaan yhteistyön aloittamisen vaikeutena oli, että yhteistyön kehittämiseen ei saatu erillistä rahoitusta. Lisäksi kunnat eivät saaneet ohjausta ylätasolta, ja Kelasta yhteistyötä rakennettiin vakuutuspiireittäin. Tämän vuoksi yhteistyön laadussa oli eroja eri kuntien välillä (Itkonen ja Välisalmi 2017.) BDO Oy:n raportti ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, miten Kelan ja kuntien välinen yhteistyö on kehittynyt.

THL:n seurantaraportin mukaan Kelan ja kuntien välinen yhteistyö on parantunut. Vaikka kunnissa koettiin, että yhteistyö Kelan kanssa sujuu pääsääntöisesti hyvin, vaikeuksia on edelleen. Ongelmaksi koettiin se, että kunnat tekevät edelleen Kelalle kuuluvaa työtä, kuten asiakkaiden toimeentulotukiasioiden selvittelyä. Kunnissa koettiin myös, että Kelassa ei osata riittävästi hyödyntää kuntien työntekijöiden ammattitaitoa. (Kivipelto ym. 2019.) Yhteistyötä ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelua on pyritty parantamaan esimerkiksi asiakkuusvastaavapalvelulla, josta kerron tarkemmin myöhemmissä luvuissa (Kivipelto ym. 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020).

### 3 Sosiaaliset oikeudet, professiot, monialainen yhteistyö ja asiakasohjaus

Yhteiskunnan muutokset voivat vaikuttaa asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Niiranen (2002, 73) tuo esiin, että etenkin heikoimmassa asemassa olevien sosiaaliset oikeudet saattavat jäädä puutteellisiksi, jos heidän tarpeitaan ei tunnusteta. Hänen mielestään näiden asiakkaiden kanssa työskentelevät ammattilaiset ovat avainasemassa niiden yksilöiden tai ryhmien tunnistamisessa, joiden oikeuksien toteutuminen on vaarassa jäädä puutteelliseksi. Asiantuntijatyö on erikoistunut nyky-yhteiskunnassa paljon. Monesti asiantuntijat tuntevat oman rajatun alueensa syvällisesti mutta laajempi näkemys asioista saattaa puuttua. Samaan aikaan yhteiskunnan ongelmat ovat monimutkaisempia kuin aiemmin. Tämä on luonut tarvetta tehdä monialaista yhteistyötä eri ammattilaisten kesken.

Sosiaaliset oikeudet ovat tutkimusta taustoittava laaja viitekehys. Tutkimukseni pääkäsitteitä ovat monialainen yhteistyö sekä asiakasohjaus. Käsittelem lisäksi jonkin verran professioita. Sosiaali- ja terveystalalla professiot ovat olleet perinteisesti vahvoja (Isoherranen 2012, 5). Kela-siirto toi muutoksia kuntien ja Kelan työntekijöiden työhön. Lisäksi Kelan työntekijöiden ammattitaitoa on kyseenalaistettu, koska Kelan työntekijöillä ei pääsääntöisesti ole sosiaalityön koulutusta. Tämän vuoksi keskustelu professioiden merkityksestä on tärkeää kehitettäessä monialaista yhteistyötä ja asiakasohjausta Kelan ja kuntien välillä.

Tässä luvussa lähdän liikkeelle sosiaalisista oikeuksista. Sen jälkeen käsittelem professioita ja asiantuntijuutta sekä niiden merkitystä monialaisessa yhteistyössä. Profioiden jälkeen esittelen moniammatillisuuden ja monialaisuuden käsitteet sekä pohdin moniammatillisen ja monialaisen yhteistyön kehittämistä. Monialaisuuden avulla voidaan organisoida työtä. Yhteiskunnan tuomiin haasteisiin ja organisaation sisäisiin haasteisiin on mahdollista vastata kehittämällä paikallista ja sisäistä yhteistyötä. (Ks. esim. Pärnä 2012; Isoherranen 2012.) Monialainen yhteistyö on tärkeää myös sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Kela-siirrossa keskeinen kysymys on ollut, miten asiakkaat saavat jatkossa sosiaalityön palvelut (ks. esim. Blomgren ym. 2016b, 1). Sosiaali- ja terveystalokunnan mietinnössä sekä hallituksen esityksessä (stVM 54/2014; HE 358/2014) on nostettu yhdeksi Kela-siirron edellytykseksi se, että Kelan ja kuntien välillä tulee olla monialaista yhteistyötä.

Monialaisen yhteistyön kehittämiseen liitän keskustelun asiakasohjauksesta. Kelan ja kuntien välinen yhteistyö painottuu suurelta osin toimeentulotukiasiakkaiden asiakasohjaukseen. Monessa kohtaa yhteistyö ja asiakasohjaus liittyvät kiinteästi toisiinsa. Asiakasohjausta on monenlaista, joten on tärkeää ymmärtää, mitä asiakasohjauksella tarkoitetaan yleisesti ja mitä sillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa.

## 3.1 Sosiaaliset oikeudet

### 3.1.1 Mitä sosiaaliset oikeudet ovat

”Sosiaaliset oikeudet ovat julkista valtaa velvoittavia kansalaisten oikeuksia. Ne varmistavat tietyn hyvinvoinnin tason, joka on riippumaton henkilön omasta kyvystä hankkia toimeentulo tai huolenpito.” Jokaisessa maassa määritellään niiden omat sosiaaliset oikeudet. Eri valtioiden välillä on eroa siinä, mitä sosiaaliin oikeuksiin luetaan, ja myös länsivaltioiden välillä on eroja. (Pajukoski 2011, 79.) Harisalonen ja Miettisen (2004, 115) mukaan sosiaalisten oikeuksien määrä kertoo hyvinvointivaltion kehitystasosta.

Sosiaaliset oikeudet nousivat kunnolla keskusteluihin 1800-luvulla. Rautiainen (2017) tuo esiin, että taloushistorioitsija Polanyiin (2001) mukaan sosiaaliset oikeudet nousivat tällöin vastaiskuksi markkinavoimille. Hänen mukaan 1800–1900-luvulla sosiaaliset oikeudet ”muotoutuivat työväen ja porvariston välisessä kamppailussa”. Yksi tunnetuimmista sosiaalisista oikeuksista pohtineista tutkijoista on sosiologi T. H. Marshall. Hän kirjoitti sosiaalisista oikeuksista toisen maailmansodan jälkeen. Hän kuvasi sosiaalisia oikeuksia luokkaeroja tasapainottavana välineenä ja piti hyvinvointipalveluita tärkeinä. (Rautiainen 2017, 25–30.) Käsitteenä sosiaalinen oikeus liitetään usein Marshalliin (1893–1981). Hän on nostanut esiin kolme hyvinvointivaltion kehityksen liittyvää kansalaisuuden elementtiä, joita ovat yksityisoikeudelliset, poliittiset ja sosiaaliset oikeudet. Kansalaisten oikeudet laajenivat yksityisoikeudellisista oikeuksista sosiaaliin oikeuksiin. (Nummela 2011, 36; Kokkonen 2016, 268.)

Suomeen keskustelu sosiaalisista oikeuksista tuli kansainväliseen kehitykseen verrattuna myöhään. Yleisemminkin ihmisoikeuksista alettiin Suomessa keskustella laajasti vasta 1990-luvun aikana. Suomi liittyi vuonna 1989 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Tämä sekä vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus vahvistivat ihmisoikeusmyönteistä ajattelutapaa Suomessa. (Rautiainen 2017, 27.) Sosiaalisista oikeuksista puhutaan yleensä laajemmin TSS-oikeuksina. Tämä pitää sisällään taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. (Nummela 2011, 37; Kela 2019a.) Ne sisällytettiin perusoikeusjärjestelmään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa (Lavapuro ym. 2016, 26). Perusoikeusuudistus oli pohjana vuonna 2000 voimaan tulleelle perustuslaille (Lavapuro ym. 2016, 191; Rautiainen 2017, 27). Sosiaaliset oikeudet voivat tarkoittaa sekä taloudellisia oikeuksia että oikeutta palveluihin (Nummela 2011, 40).

Sosiaaliset oikeudet luovat turvaa etenkin silloin, kun ihmiset kohtaavat sosiaalisia riskejä (Rautiainen 2017, 21). Ihmiset voivat elämänsä aikana kohdata monenlaisia hyvinvointiin ja toimeentuloon liittyviä riskejä (Havakka 2018, 124). Tutkimuskirjallisuudessa sosiaaliset riskit luokitellaan vanhoihin ja uusiin riskeihin. Vanhoihin riskeihin luetaan muun muassa sairastuminen, työttömyys, raskaus ja ikääntyminen.

Uusiksi riskeiksi voidaan lukea muun muassa perherakenteiden muutokset, palkkatyön ja perhe-elämän yhteensovittaminen, työmarkkinoiden muutokset, osaamisen puute ja syrjäytyminen. (Poutanen 2010, 181–189.)

Rautiainen (2017, 29) on kuvannut, että sosiaalisten oikeuksien perustaso on määritelty kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Kansallisella tasolla sosiaaliset oikeudet voidaan määrittää perustasoa paremmiksi perustuslailla. Lisäksi tavallisella lailla voidaan määrittää sellaisia sosiaalisia oikeuksia, joita ei edellytetä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tai perustuslaissa. Kansainvälisellä tasolla tärkeimpiä sopimuksia ovat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden solmima Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002). Lisäksi sosiaalista turvallisuutta suojaavat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) tietyt artiklat sekä Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990). (Kalliomaa-Puha ja Tuovinen 2017, 11–12.)

Suomen perustuslaissa olevat TSS-oikeuksia koskevat säännökset ovat ”oikeus opetukseen ja sivistykseen, johon sisältyvät oikeus maksuttomaan perusopetukseen, oikeus saada muuta opetusta ja kehittää itseään sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (16 §), oikeus työhön, jonka ainesosia ovat muun muassa työvoiman suoja ja työllisyyden edistämiselvoite (18 §) ja sosiaaliset oikeudet. Sosiaalisista oikeuksista on säädetty seuraavilla pykälillä:

- oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §)
- perustoimeentulon turva (19.2 §)
- sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen (19.3 §)
- väestön terveyden edistäminen (19.3 §)
- perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen (19.3 §) sekä asumisen edistäminen (19.4 §).” (Tuori ja Kotkas 2016, 239.)

Suomessa sosiaalisten oikeuksien toteutumista on pyritty varmistamaan perustuslain lisäksi tavallisella lainsäädännöllä ja hallinnollisella ohjauksella (Nummela 2011, 40). Tavallisella lainsäädännöllä määritellään tarkemmalla tasolla etuus- ja palvelumuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (Lavapuro ym. 2016, 27).

Sosiaalisten oikeuksien perusta on Suomessa kirjattu perustuslakiin (Pajukoski 2011, 82). Perustuslain 22. pykälän mukaan vastuu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta on julkisella vallalla. Ensisijainen toteuttamisvastuu on siis valtiolla. Kuntien vastuu sosiaalisten oikeuksien toteuttajana määräytyy pääsääntöisesti tavallisen lainsäädännön kautta. Esimerkiksi perustuslaissa on säädetty (19.3 §) oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tavallisella lainsäädännöllä määritellään,

että vastuu näiden oikeuksien toimeenpanemisesta on ennen kaikkea kunnilla (Lavapuro ym. 2016, 29–30; Tuori ja Kotkas 2016, 287).

Sosiaalisten oikeuksien vahvuutta säädellään määräysten avulla. Subjektiiviset oikeudet ovat vahvimmat. Subjektiiviset oikeudet tarkoittavat pääsääntöisesti oikeutta etuuteen tai palveluun, joissa ei ole harkintavaltaa. Käytännössä kuitenkin subjektiiviset oikeudet voivat olla hankalia määritellä, tai niihin voi liittyä harkinnanvaraisuutta silloin, kun saamisedellytykset eivät ole täysin selvät. Määrittely on hankalaa esimerkiksi, jos etuuden tai palvelun saamisen ehtoihin liittyy henkilön ominaisuuksiin tai elämäntilanteeseen liittyviä asioita. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2016, 92.) Subjektiivisten oikeuksien lisäksi oikeudet voidaan jakaa määrärahasidonnaisiin ja vapaaehtoiseihin etuuksiin ja palveluihin (Pajukoski 2006, 29).

Perustuslain 19. pykälän 1. momentissa taattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on subjektiivinen oikeus. Sen toteuttamista kuitenkin ohjataan käytännössä tavallisella lainsäädännöllä. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 21; Pajukoski 2011, 82–83.) Subjektiivisia oikeuksia ovat perustuslain 19. pykälän 2. momentissa mainitut työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja perheen huoltajan kuolemaa käsitteleviä tilanteita koskevat etuudet (L 731/1999; Pajukoski 2011, 83). Subjektiivisia oikeuksia ovat myös tavallisella lailla säädetty toimeentulotuki, kotihoidon tuki sekä oikeus päivähoitoon ja oikeus joihinkin vaikeavammaisten ja lastensuojelun palveluihin (Pajukoski 2011, 83). Rahamääräiset etuudet kuuluvat pääosin subjektiivisten oikeuksien piiriin, kun taas palveluista suurin osa on määrärahasidonnaisia (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2016, 14).

Vaikka toimeentulotuesta on säädetty tavallisella lailla, perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimeentulotukea voidaan pitää etuutena, joka toteuttaa perustuslain 19. pykälän 1. momentissa tarkoitettua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19. pykälän 3. momentissa on turvattu jokaisen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Myös näistä säädetään tarkemmin tavallisilla laeilla. Perustuslaissa määritellään, että julkinen valta turvaa palvelut, mutta siinä ei säännellä, millä tavoin palvelut pitää tuottaa. Palvelujen lähtökohtana on ”taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä”. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2016, 21–23.)

Sosiaalisiin oikeuksiin kuuluu oikeus yhdenvertaiseen kohteluun. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös (6 §) on sosiaalipalveluiden osalta keskeinen. Sillä turvataan asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. (L 731/1999; Nummela 2011, 37; Arajärvi 2017, 69.) ”Yleinen yhdenvertaisuuden vaatimus merkitsee ensisijaisesti vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa: lain kannalta samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisia eri tavoin.” (Lavapuro ym. 2016, 38–39.) Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää syrjintäkielto (Pajukoski 2011, 28).

Rautiainen (2017, 21) tuo esiin, että sosiaaliset oikeudet pyrkivät ehkäisemään eriarvoistumista ja varmistamaan, että niitä, joilla on elämänhallinnan ongelmia, ei suljettaisi yhteiskunnan ulkopuolelle. Se, mitä sosiaaliset oikeudet pitävät sisällään, kytkeytyy lakien lisäksi sosiaalipolitiikassa käytävään keskusteluun (Rautiainen 2017, 20). Sosiaalisia oikeuksia toteutetaan usein sosiaalipolitiikan, kuten erilaisten sosiaaliturvaohjelmien ja sosiaalipalvelujen, kautta (Kriisk ja Minas 2017, 2). Keskusteluissa ollaan monesti yhtä mieltä sen osalta, että sosiaalisia riskejä tulee pyrkiä ehkäisemään. Keinoista siihen ollaan kuitenkin usein eri mieltä. (Rautiainen 2017, 20.)

Kriisk ja Minas (2017, 2) nostavat esiin, että usein resurssit vaikuttavat siihen, kuinka tasapuolisesti sosiaaliset oikeudet toteutuvat. He tarkastelevat sosiaalisten oikeuksien toteutumista sen kautta, että palvelujen tulisi olla tasapuolisesti kaikkien saatavilla asuinpaikasta riippumatta. (Ks. myös Rautiainen 2017, 31.) Rautiainen (2017, 32) sanoo, että keskustelua ei ole paljon siitä, millaisia valintoja tulisi sosiaalipolitiikassa tehdä sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Hänen mielestään valinnat tulisi tehdä siitä näkökulmasta, mikä estäisi tai vähentäisi eriarvoisuuden lisääntymistä. Hän esittää, että sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa tulisi etsiä sellaisia ratkaisuja, jotka hillitsevät eriarvoisuuden kasvua, tai mahdollisesti jopa vähentäisivät sitä.

Julkisilla palveluilla on tärkeä merkitys sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa. Rautiainen (2017, 20) on todennut, että niiden instituutioiden, jotka toteuttavat sosiaalipalveluita ja sosiaaliturvaa, tulee kehittää toimintaansa pitkäjänteisesti, koska ne vastaavat sosiaalisten oikeuksien toimeenpanemisesta. Pajukoski (2011, 86) tuo esiin, että palveluissa sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttaa paljon se, miten se konkreettisesti toteutuu. Tärkeää on esimerkiksi se, että palvelujen tulisi toteutua oikea-aikaisesti. Voi olla, että jos palvelua ei voida tarjota oikeaan aikaan, voi asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutuminen vaarantua. Osittain palveluiden saatavuutta onkin säädelty lainsäädännöllä.

Sosiaalipalveluissa ja -etuuksissa tapahtuu paljon muutoksia. Usein näitä muutoksia tarkastellaan rakenteellisten ja taloudellisten näkökulmien kautta. Kun muutokset ovat rakenteellisia, muutoksia ei juurikaan tarkastella sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. (Pajukoski 2011, 99; Arajärvi 2017, 67.) Muutosten myötä kuitenkin myös asiakkaiden sosiaaliset oikeudet ovat jatkuvassa muutoksessa. Asiakkaiden tulisi usein itse pystyä tunnistamaan oma tilanteensa ja ymmärtää eri säädöksiä. (Kokkonen 2006, 10–11.)

### 3.1.2 Sosiaaliset oikeudet sosiaalipalveluissa ja Kelan palveluissa

Kokkonen (2017) toteaa, että sosiaalityöllä ja sosiaaliturvalla on keskeinen merkitys sosiaalisten oikeuksien toteutumisen osalta (Kokkonen 2017, 70). Sosiaalipalveluiden asiakkaan asema perustuu vahvasti perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin. Sosiaaliturvan perusta on perustuslain 19. pykälä. Siinä säädetään muun muassa oikeudesta välittömään toimeentuloon ja huolenpitoon, perustoimeentulon turvaan ja

oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin. (L 731/1999.) Sosiaalihuoltolain on pyritty turvaamaan tarpeenmukaisten, riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen saaminen yhdenvertaisin perustein (STM 2017, 15). Lisäksi sosiaalipalveluiden asiakkaiden asema ja oikeus on määritelty laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L 812/2000).

Sosiaalihuoltolain valmistelussa keskeinen periaate on ollut asiakaslähtöisyys. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaan ja palveluntarjoajan tulee käydä vuoropuhelua ja löytää asiakkaan kanssa yhteinen ymmärrys tämän tarpeista ja niihin sopivista palvelumahdollisuuksista. Asiakaslähtöisyyden kannalta on myös oleellista, että asiakas saa tietoa omista oikeuksistaan. (STM 2017, 15.) Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on määritelty asiakkaiden oikeus saada laadukkaita palveluita. Lisäksi asiakkailla on oikeus hyvään kohteluun. Ihmisarvoa, vakaumusta ja yksityisyyttä tulee kunnioittaa. Sosiaalipalveluiden toteutuksessa tulee huomioida asiakkaan mielipide ja toiveet sekä yksilölliset tarpeet. Myös asiakkaan äidinkieli ja kulttuuritausta tulee huomioida. Laissa on myös määrätty asiakkaan itsemääräämisoikeudesta. (STM 2019b.)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista määrittää myös Kelan toimintaa. Lisäksi useampi muu laki velvoittaa Kelaa ohjaamaan asiakkaita oikeiden palvelujen piiriin. Näitä ovat laki toimeentulotuesta, laki kotoutumisen edistämisestä, laki kuntouttavasta työtoiminnasta, sosiaalihuoltolaki, lastensuojelulaki, nuorisolaki, laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä hallintolaki. (STM 2019c.)

Toimeentulotukilaissa (L 1412/1997) veloitetaan Kelaa ja kuntia tekemään yhteistyötä. Kansaneläkelaitoksen ohjaamis- ja toimimisvelvollisuudesta, velvollisuudesta monialaiseen yhteistyöhön sekä kunnassa laadittavasta asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) 35., 39. ja 41. pykälässä. Kelalla on velvollisuus ohjata sosiaalityön tarpeessa oleva asiakas kuntaan. Kunnassa uusille asiakkaille tulee tehdä palvelutarpeen arviointi. Sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnista on säädetty lailla vuonna 2006. Laki määrittää, missä ajassa palvelutarve tulee määritellä, mutta siinä ei oteta kantaa siihen, missä ajassa palvelu tai etuus tulee myöntää. (Pajukoski 2011, 86; L 1301/2014.)

Viranomaisten saamat tiedot ovat usein arkaluontoisia, ja ne liittyvät asiakkaiden yksityisiin asioihin. Tämän vuoksi asiakkaan aseman kannalta luottamus on yksi tärkeimpiä oikeuksia. Henkilötietojen suojasta on säädetty lailla. (Tuori ja Kotkas 2016, 724–725.) Tietosuojalait vaikuttavat Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Pääsääntöisesti tietoja voidaan vaihtaa vain asiakkaan suostumuksella. Ne tilanteet, joissa tietoa voidaan jakaa ilman asiakkaan suostumusta, on erikseen määritelty. (Jokela ym. 2019, 7.) Tietojen luovuttamista määrittelevät julkisuuslaki, EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki sekä erityislainsäädäntö (Kelan intranetsivut 2020). Asiak-



kaan oikeus yksityisyydensuojaan on kirjattu myös lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L 812/2000).

Volanto ja Zechner (2017) nostavat PRO SOS -hankkeen aikuissosiaalityön alkukartoituksessa esiin, että vaikka vaatimus monialaisesta yhteistyöstä on kirjattu sosiaalihuoltolakiin, tietosuoja ja asiakkaiden yksityisyyden suoja voivat rajoittaa yhteistyötä. Kuten edellä toin esiin, laissa on tarkkaan määritelty, missä tilanteissa tietoja saa antaa. ”Sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, niiden järjestämiseksi, toteuttamiseksi tai toimeentulon edellytysten turvaamiseksi.” Asiakkaan luvalla tietoja saa antaa toiselle viranomaiselle. Asiakkaan osallisuus on tärkeää, jotta yhteistyötä voidaan tehdä. Yhteistyö voi olla hankalaa, jos asiakas ei anna suostumusta tai jos asiakas ei edes tule paikalle tapaamisiin. (Volanto ja Zechner 2017, 42–43.)

Sosiaalisista oikeuksista keskusteltaessa nousevat esiin oikeuksien lisäksi asiakkaiden vastuut ja velvollisuudet. Yhä useammin etuuskien ja palveluiden saamiseen liittyy asiakkaiden aktiivisuus. Jos asiakas ei toimi tietyllä tavalla, on mahdollisuus, että hän ei saa palvelua tai että etuutta ei myönnetä tahi sen määrää alennetaan. (Pajukoski 2011, 81–95.) Sosiaalihuoltolain mukaan asiakkaan velvollisuuksiin kuuluu antaa sosiaalipalveluiden toteuttamiseksi tarvittavat tiedot. (STM 2010b.) Myös Kelan etuuskien hakemisessa asiakkaita velvoitetaan antamaan oikeat tiedot etuuskäsittelyn ratkaisemiseksi (Kela 2020d). Myös Tuori ja Kotkas (2016, 723) tuovat esiin, että asiakkaiden tulee antaa tarvittavat selvitykset, jotta viranomaiset voivat tehdä päätöksiä. Tietojen antamatta jättäminen voi johtaa hakemuksen hylkäämiseen.

Etuuksien saamiseksi voi olla myös muita velvoitteita, kuten esimerkiksi työnhakijaksi ilmoittautuminen ja työvoimapolitiittiseen toimintaan osallistuminen. Hiilamo ym. (2017) toteavat, että velvollisuuksia voidaan tarkastella perustuslain 19. pykälän 1. momentin sekä sitä täydentävän toimeentulotukilain (L 1412/1997) kautta. Perustuslaissa todetaan, että ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeus toimeentulotukeen syntyy niille, joilla ei ole muulla tavoin mahdollisuutta toimeentuloon. Jokaisella itsellään on ensisijaisesti vastuu pyrkiä hankkimaan oma toimeentulo. Esimerkiksi jos henkilö kieltäytyy työstä tai työtoiminnasta, toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa. (Hiilamo ym. 2017, 11.)

Haasteita sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen voi tuoda se, jos asiakas ei itse pysty ymmärtämään oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan ja vaihtoehtojaan. Kaikilla asiakkaila ei ole lähiverkostoa tai virallista edustajaa, joka huolehtisi asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. (Pajukoski 2011, 81–95.) Nummenmaa (2011, 12) on nostanut esiin aikuissosiaalityön asiakkaat. Hän toteaa, että tässä asiakasryhmässä asiakkaiden tiedolliset, taloudelliset ja kulttuuriset voimavarat voivat olla vähäisiä,

ja heidän osaltaan tulisi kiinnittää huomiota asiakkaan aseman ja oikeuksien vahvistamiseen. Myös Nummela (2011, 91) tuo esiin, että aikuissosiaalityön asiakkaat ovat kokeneet, että he eivät saa riittävästi tietoa omista oikeuksistaan vaan heidän tulee itse olla aktiivisia.

Maahanmuuttaja-asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumista on hyvä tarkastella erikseen, koska heidän kohdallaan osa haasteista voi olla erilaisia kuin kanta-väestöön kuuluvilla asiakkailla. Yleisesti maahanmuuttaja-asiakas termillä tarkoitetaan kaikkia eri syistä Suomeen muuttavia henkilöitä (esim. Valtakari ym. 2018, 35). Tässä tutkimuksessa tarkoitan maahanmuuttaja-termillä kuitenkin ensisijaisesti maahanmuuttopalveluiden asiakkaita. Osalla maahanmuuttajista voi olla ennakkoluuloja viranomaisia kohtaan omassa maassa saatujen huonojen kokemusten vuoksi. He eivät luota siihen, että heitä kohdellaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. (Forsander ym. 1994, 33.) Tämä voi vaikuttaa siihen, miten maahanmuuttajat hakevat heille kuuluvia etuuksia tai palveluita. Maahanmuuttajien saattaa olla kantaväestöä hankalampi päästä tarvitsemiensa palveluiden piiriin taitojen tai voimavarojen vähäisyyden vuoksi. On myös mahdollista, että maahanmuuttajien palvelutarpeen tunnistamisessa on vaikeuksia. (Malin ja Gissler 2006.)

Maahanmuuttajien osalta vaikeuksia voi tuottaa myös kielitaito. Lisäksi maahanmuuttajissa on luku- ja kirjoitustaidottomia. Maahanmuuttajien asema ja oikeus palveluihin jakautuu kahteen vaiheeseen. Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvat kotoutumisajan palvelut. Kotoutumisvaiheen jälkeen maahanmuuttajat siirtyvät peruspalvelujen piiriin. Periaatteessa kaikille pysyvästi Suomeen muuttaville tehdään kotoutumissuunnitelma. Sen aikana palveluja säätelee kotoutumislaki. Kotoutumissuunnitelma tehdään pääsääntöisesti kolmeksi vuodeksi, mutta sitä voidaan erillisellä päätöksellä jatkaa viiteen vuoteen saakka. Kun maahanmuuttajat siirtyvät peruspalveluiden piiriin, heitä koskevat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kantaväestöä. Sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta maahanmuuttajat todennäköisesti tarvitsevat edelleen kotoutumisajan jälkeen ohjausta ja neuvontaa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Maahanmuuttajia ei tulisi kuitenkaan holhota liikaa, vaan heitä tulisi tukea asioidensa itsenäisessä hoitamisessa. (Peltola ja Metso 2008.)

Yijälän (2016) ennen toimeentulotuen Kela-siirtoa tehdyssä tutkimuksessa näkyy, että toimeentulotuen saanti Suomessa on maahanmuuton alkuvaiheissa ollut sidottuna kotouttamispoliittisiin toimenpiteisiin ja kotouttamissuunnitelman laiminlyönti on vaikuttanut tuen saantiin. Kela-siirron jälkeen maahanmuuttajista menee sosiaalityöhön automaattinen ilmoitus Kelasta, kun maahanmuuttajat ovat saaneet toimeentulotukea yli 2 kuukautta. (Yijälä 2016, 43.) THL:n vuonna 2019 tuottamasta selvityksestä toimeentulotuki uudistuksen vaikutuksista tulee esiin, että maahanmuuttajien palveluissa on puutteita Kela-siirron jälkeen. Tämän vuoksi maahanmuuttajien tarvitsemien sosiaalipalvelujen saantiin tulee kiinnittää huomiota Kelan ja maahanmuuttopalveluiden yhteistyön kehittämisessä. (Kivipelto ym. 2019, 14.)

Tässä tutkimuksessa en tutkinut suoraan sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Ne olivat laajempi viitekehys. Tuloksia tarkastelin sen kautta, mikä merkitys niillä oli sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Kehittämisen tavoitteena oli parantaa Kelan ja kunnan välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta, ja siltä osin varmistaa, että asiakkaat pääsevät tarvitsemiinsa sosiaalipalveluihin. Asiakasohjausta kehitettiin etenkin heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden osalta. Tavoitteena oli löytää toimivia yhteistyömalleja. Tarkastelin yhteistyötä ja asiakasohjausta työntekijöiden näkökulmasta. En tarkastellut sosiaalisia oikeuksia siitä näkökulmasta, kokivatko asiakkaat oikeuksiensa parantuneen kehittämisen myötä. Asiakasnäkökulma tuli kuitenkin jonkin verran esiin työntekijöiden kertomana.

## 3.2 Profiitot

### 3.2.1 Professio käsitteenä

Professiotutkimus on kiinteästi liittynyt sosiologiaan. Sillä on etsitty vastauksia siihen, miten professiot ovat syntyneet, mikä niiden merkitys on, ja miten professiot eroavat ei-professioista (Helander 1993, 35). Professiotutkimus on lähtöisin Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta. Näissä maissa näkökulma professioihin on erilainen kuin Manner-Euroopassa ja Pohjoismaissa. Manner-Euroopassa professiot liittyvät vahvasti valtioon ja byrokraatiaan, kun taas angloamerikkalaisissa yhteiskunnissa professiot nähdään enemmänkin itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi, jotka toimivat markkinoilla. (Konttinen 1991, 15–17.)

Branten (2010, 868–869) mukaan professiot ovat Euroopassa kehittyneet kolmessa vaiheessa. Perinteiset professiot vakiintuivat jo 1800-luvulla. Niihin kuuluvat muun muassa lääkärit, lakimiehet, insinöörit ja professorit. Semiprofessioiden katsotaan kehittyneen toisen maailmansodan jälkeen. Semiprofessioita ovat muun muassa sosiaalityön, hoitotyön ja opetustyön ammatit. Näillä ammateilla katsotaan olevan perinteisiin professioihin nähden vähemmän omaa autonomiaa. Lisäksi ammateissa enemmänkin sovelletaan tietoa kuin tuotetaan sitä. Myös Kepon (1988, 63–64) näkemyksen mukaan semiprofessioilla ei ole kaikkia niitä ominaisuuksia, joita perinteisiin professioihin kuuluvilla on. Hänen mukaansa semiprofessiot työskentelevät usein byrokraattisissa organisaatioissa. Koulutus on lyhyempi ja tietoperusta ei ole yhtä vahva kuin perinteisissä professioissa.

Branten (2010, 868–869) mukaan nykyiset yliopisto- ja korkeakoulutukset ovat pyrkineet vahvistamaan semiprofessioiden asemaa. Kolmannessa vaiheessa, uusliberalistisen markkinatalouden, verkostomaisen hallinnan ja uuden teknologian kehityksessä, syntyi uusia ammattiryhmiä, joita kutsutaan esiprofessioiksi. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi tietojärjestelmäasiantuntijat, markkina-analyttikot, matkailun ja viihteen ammattilaiset sekä kiropraktikot ja hyvinvointivalmentajat sekä julkisen sektorin ammateista esimerkiksi poliisit ja lastentarhanopettajat. Nämä ammatit ovat myös pyrkineet vahvistamaan professionaalista asemaansa. (Ks. myös Rajavaara

2014, 142.) Abbott (1988) tuo esiin, että tiedon professioiden kehittymiseen vaikuttavat monet asiat, kuten esimerkiksi tiedon muuttuminen, teknologia, politiikka ja organisaatioiden muutokset. Profiioihin vaikuttavat sekä niiden sisällä että ulkopuolella tapahtuvat muutokset. Profiioihin kohdistuvat muutokset vaikuttavat myös professioiden välisiin kilpailuasetelmiin.

Historiassa profiioilla on tarkoitettu lähinnä akateemisia ammatteja. Nykyään on epäselvää, mitä ammatteja katsotaan kuuluvan profiioihin. Perinteisesti profiioihin liittyy korkea akateeminen koulutus, ammattiyhdistykset ja lupa harjoittaa ammattia. Asiantuntemus perustuu pitkään koulutukseen, ja työllä on selkeä kohdealue. Profiioilla on suurempi autonomia omaan työhönsä kuin muilla ammateilla. Työtä ohjaavat ammattieettiset normit, ja käytännön työssä sitoudutaan ensisijaisesti palvelemaan kansalaisia ja edistämään asiakkaiden hyvinvointia. On katsottu, että professioiden metodit ja menettelytavat perustuvat teoreettiseen tietoon ja tutkimukseen. Profiioit pyrkivät edistämään asiakkaiden hyvinvointia, ja profiioihin liittyy oikeus tehdä itsenäisiä päätöksiä ilman ei-professioiden kontrollointia tai rajoittamista. Laajemman tulkinnan mukaan profiioihin voidaan kuitenkin lukea lisäksi jonkin verran tieteellistä perehtyneisyyttä vaativat ammatit eli ammatit, joiden koulutus antaa pätevyuden suorittaa tiettyjä töitä (esimerkkeinä sähkömies ja sairaanhoitaja). (Carr ja Kemmis 1986, 220–221; Abbott 1988, 8; Lehto 1991, 46–47; Erämaja 2006, 61; Pärnä 2012, 35.)

Perinteisessä profiioitutkimuksessa asiantuntijuus nähdään ”kolmijalkana”, jonka muodostavat tieto, instituutiot ja profiioit. Siinä asiantuntijuus nähdään suljettuna asiantuntijuutena, jossa asiantuntijan katsotaan olevan tiedekoulutuksen saanut ja jonkin tieteenalan asiantuntija. (Eräsaari 2002, 21.) Weber (1987, 22) tiivistää suljetun asiantuntijuuden sisällön seuraavasti:

”Vain tiukasti erikoistumalla voi tieteellisen työn tekijä kerran ja ainoan kerran elämässään todella omaksua täydellisen tunteen siitä, että on aikaansaanut jotakin kestäväää. Todella lopullinen ja pätevä saavutus on nykyisin aina spesialistin saavutus.”

Koulutusta korostetaan useassa profession määritelmässä. Asiasta esiintyy myös toisenlaisia mielipiteitä. Esimerkiksi Branten (1990, 83) näkökulmasta koulutusta ei tulisi korostaa liikaa. Hänen mielestään erityistaidot voidaan saavuttaa koulutuksen jälkeenkin. Oleellisempaa on, että ammatissa käsitellään tietoa, jota tavallisen ihmisen on hankala saavuttaa. Brante (1990, 83) tuo myös esiin, että yhtenä profession piirteenä pidetään tietoihin ja taitoihin linkittyvää korkeaa statusta ja suhteellisen suuria taloudellisia korvauksia. Perinteiset profiioit yleensä täyttävät nämä kriteerit, mutta semiprofiioit eivät. Niissä kumpikin tai toinen kriteeri jää usein vajaaksi.

Rajavaara (2014, 143) huomauttaa, että professionalismi muuttuu koko ajan. Perinteisessä professionalismissa työn autonomia on ollut yksi tärkeimmistä kriteereistä. Nykyään työn autonomia niissä on vähentynyt, kun taas uudemmissa ammateissa ammatillisuus ja tietointensiivisyys ovat lisääntyneet. Puustinen (2001, 2) on esittänyt, että professio-termiä käytetään viittamaan ”sellaiseen arvostettuun ammattiin, jonka ominaispiirteisiin kuuluu abstrakti, spesialisoitunut tietoperusta, suhteellisen paljon harkintavaltaa työssä, auktorisoitu asema suhteessa asiakkaisiin ja toisiin ammattiryhmiin sekä usein pyrkimys edistää yleistä hyvää”.

Professiokeskustelun rinnalle on noussut keskustelu asiantuntijuudesta. Usein termejä käytetään synonyymeinä. Peltomäki ym. (2002, 87–89) ovat verranneet vanhaa perinteistä professionaalista asiantuntijuutta uuteen asiantuntijuuteen. He tuovat esiin, että professionaalinen asiantuntijuus voidaan nähdä tiettyyn profession sidottuna. Uudella asiantuntijuudella he viittaavat muun muassa nyky-yhteiskunnan uudenlaisiin työn osaamisen vaatimuksiin ja muuttuviin tilanteisiin.

Uusi asiantuntijuus edustaa avointa asiantuntijuutta, joka on vastakohta suljetulle asiantuntijuudelle. Avoin asiantuntijuuden perustana ei ole tieteen, professioiden ja instituutioiden kolmijalka. Avoin asiantuntijuus perustuu kommunikaatioon, julkisuuteen ja luottamukseen (ks. Pirttilä 2002, 16; Kuosa ym. 2006, 12). Avoimessa asiantuntijuudessa asiantuntijuus ei ole kytketty tiettyyn ammattiin, koulutukseen tai asemaan. Siinä korostetaan enemmänkin sitä, että mikä tahansa tieto tai taito voi olla tärkeää. Asiantuntijuus on kontekstisidonnainen, ja se voi syntyä yksilöiden välisessä vuorovaikutuksessa tai ryhmässä. Asiantuntemusta ei välttämättä tarvitse kohdistaa yksilöön. (Saaristo 2000, 147–151.)

Tarve uudelle asiantuntijuudelle lisääntyi teollistumisen myötä. Yritysten kasvun ja byrokraattisen työn lisääntymisen myötä erilaisten asiantuntijoiden tarve kasvoi. Myös yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarvittiin enemmän julkisesti rahoitettuja asiantuntijoita kuten hallintovirkamiehiä. Jälkiteollistumisen seurauksena asiantuntijatyö on yleistynyt. (Pyöriä 2006, 57–59.)

Parviainen (2006) nostaa esiin, että vanhojen professioiden rinnalle syntyneillä uusilla ammateilla ei ole välttämättä samanlaista selkeää työnkuvaa ja vahvaa ammatti-identiteettiä. Esimerkiksi ne, jotka toimivat suunnittelijan ja konsultin ammattinimikkeellä, voivat työskennellä monenlaisissa organisaatioissa julkisella tai yksityisellä puolella tai itsenäisinä yrittäjinä, ja tehtävät saattavat vaihdella paljonkin. Ammatti-identiteetti ei ole yhtä selkeä kuin perinteisissä asiantuntija-ammateissa toimivilla. Näihin ammatteihin ei myöskään välttämättä ole tiettyä koulutusta. Kun vanhoilla professioilla asiantuntijuus perustui ”tietoon, instituutioon ja profession”, perustuu uusi asiantuntijuus ennemminkin yksilön omaan perehtyneisyyteen ja sitä kautta syntyvään hiljaiseen ja syvälliseen tietoon. ”Uusilta asiantuntijoilta odotetaan kykyä hankkia ja muodostaa tietoa ja kehittää omaa osaamistaan ja soveltaa

tätä kaikkea toimeksiantajan kannalta menestyksekkäällä tavalla.” (Parviainen 2006, 156–159.)

Asiantuntijuus vaatii nykyään yhä useammin teoreettisen ja praktisen tiedon vuorovaikutusta. Aiemmin asiantuntijuutta on usein kuvattu usein yksilön ominaisuudeksi, joka ei riipu ympäristöstä. Yhä useammin kuitenkin työelämän ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ongelmien ratkaisuun tarvitaan laajempaa tietopohjaa. Teoreettinen tieto tulee osata soveltaa käytännöstä saatuihin tietoihin sekä mukauttaa eri konteksteihin. Yksilön tieto ei enää riitä, vaan yksilön tuottama tieto ja asiantuntijuus ovat osana laajempaa tiedonmuodostusta, jaettua asiantuntijuutta. Yksilön asiantuntijuus täydentää muiden osaamista, ja yksilö voi myös oppia muiden ammattitaidosta. Monialaisella yhteistyöllä voidaan tukea jaettua asiantuntijuutta. (Lehtinen ja Palonen 1997, 113–117.)

### 3.2.2 Profiisit monialaisessa yhteistyössä

Monialainen yhteistyö nähdään yleisesti Euroopassa tärkeänä keinona palveluiden parantamiseksi etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Se on tärkeässä osassa muun muassa brittiläisessä hyvinvointipolitiikassa (Scholes ja Vaughan 2002, 399; Daly 2004, 78). Nykyajan epävarmuus, muuttuvat tilanteet ja ennakoimattomuus haastavat perinteisen profiioikäisyyden riittävyttä. Siirryttäessä suljetusta asiantuntijudesta avoimeen asiantuntijuteen on asiantuntijatyössä korostunut erikoistuminen. Erikoistumalla saadaan yksityiskohtaisempaa tietoa rajatuista ongelmista. Sen kääntöpuolena voi olla, että erikoistumisen myötä menetetään kykyä ymmärtää ihmisten arkielämää kokonaisuutena. (Launis 1997, 124–125.)

Asiakkaiden elämäntilanteet ovat yhä monimuotoisempia, ja ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan usean tieteenalan asiantuntijuutta. Avoimen asiantuntijuuden malli mahdollistaa erilaisten asiantuntijuuksien yhdistämisen. Perinteisesti asiantuntijuus on suuntautunut ylhäältä alaspäin. Avoimessa asiantuntijuudessa asiantuntijuus voi suuntautua myös vaakasuoraan. Vaakasuorassa asiantuntijuudessa ylitetään tieteenalakohtaisia ja ammattiryhmien muodostamia rajoja. (Launis 1997, 124–126.) Pärnän (2012, 40) mielestä moniammatillisen yhteistyön kehittäminen antaa mahdollisuuden rakentaa uutta yhteistä tietoa ja käytäntöä. Yhteistyö saatetaan kuitenkin kokea haasteena omalle profiioille.

Yhteistyön kannalta eri toimijoiden vahva ammatti-identiteetti voi toimia vahvuutena. Liian vahva ammatti-identiteetti voi kuitenkin toimia myös yhteistyön hidasteena tai esteenä. Erilaiset profiioit ja tietoisuus omista vahvuuksista saadaan hyödynnettyä, kun tiimit pystyvät keskustelemaan avoimesti tavoitteista, työnjaosta, toimintarooleista, toimintatavoista ja pelisäännöistä. (Ks. Vaininen 2011, 83.) Yhteistyön tulisi rakentua luottamuksen kautta, ja ammattilaisten tulisi nähdä yhteistyön hyöty asiakkaille. Muita ammattilaisia ei tulisi nähdä kilpailijoina vaan yhteistyökumppaneina. (Pärnä 2012, 40.)

Professiokeskustelussa nostetaan esiin professioiden välinen kilpailu sekä oman professioaseman suojeleminen. Yhteiskunnan muutokset haastavat koko ajan professioita. Teknologian kehitys, poliittiset päätökset ja muut sosiaaliset muutokset muokkaavat professioita ja uudistavat työn sisältöä. Niiden myötä on tarkasteltava uudelleen professioiden valtuutuksia ja yksinoikeutta suorittaa jotakin tehtävää. Muutosten myötä on mahdollista, että samalle kentälle pyrkii uusia ammattilaisia ja professioiden tiukat rajat hämärtyvät. (Pärnä 2012, 39.)

Monialaisessa yhteistyössä tulee tehdä tietoisesti työtä, jonka avulla professioiden rajat voidaan ylittää. Yhteistyössä tulee myös tarkastella sitä, kuinka paljon tiimien toimintaroolit ohjautuvat tiimin jäsenten professioiden mukaan ja kuinka paljon yhteistyön tarpeiden mukaan (Vaininen 2011, 82). Edwards (2010, 44–45) nostaa esiin käytännön esimerkkejä asioista, jotka helpottavat yhteistyötä. Niitä ovat muun muassa työn tarkoituksen ja tavoitteiden selkeyttäminen, omien ja toisten ammatillisten arvojen ymmärtäminen, paikallisten verkostojen tuntemus, sääntöjen joustava tulkitseminen ja riskien ottaminen, yhteistyön käytäntöjen kehittäminen, työvälineiden kehittäminen, käytännön työstä oppiminen sekä sellaisten käytäntöjen luominen, jotka mahdollistavat sujuvan tietojen vaihdon. Paukkusen (2003, 38) mielestä yhteistyön tärkeimpänä edellytyksenä voidaan kuitenkin pitää työntekijöiden yksilöllisiä yhteistyövalmiuksia, koska yhteistyön voi ensisijaisesti nähdä yksilöiden välisenä prosessina.

Kuten jo aiemmin olen tuonut esiin, käsitykset professioista ovat muuttuneet. Monet ammatit eivät enää täytä perinteisen profession määritelmää, ja usein puhutaankin asiantuntijuudesta. Modernilla ajalla professioiden rajat olivat selkeitä ja tavoitteet rajattuja. Profiessiot käyttivät tiettyjä menetelmiä. Myöhäismodernilla ajalla korostuu muutosvalmius sekä työn ja ammattilaisten reflektiivinen tarkastelu. Peltomäki ym. (2002, 88–89) ovat tehneet vertailua ”vanhan professionaalisen asiantuntijuuden” ja ”uuden asiantuntijuuden” välillä (taulukko 1, s. 54). ”Uusi asiantuntijuus” sisältää tavoitteita, joihin myös monialaista yhteistyötä kehitettäessä voidaan pyrkiä.

Professioiden ja asiantuntijuuden muutokset eivät tapahdu hetkessä, ja niihin sisältyy monia esteitä ja raja-aitoja, jotka pitää kehittämisen avulla ylittää (Isoherranen 2012, 68). Moniammatillisen yhteistyön ja asiantuntijuuden esteitä on kuvattu erilaisten jaottelujen kautta. Hernesin (2004) mukaan esteitä asiantuntijuuden muutokselle voivat olla fyysiset, mentaaliset ja sosiaaliset esteet.

Fyysiset muurit tarkoittavat rakenteellisia esteitä, jotka rajoittavat asiantuntijoiden vuorovaikutusta toistensa kanssa. Tällaisia esteitä voivat olla esimerkiksi fyysiset tilat, jotka rajoittavat kanssakäymistä ja spontaania yhteistyötä. Mentaaliset muurit tarkoittavat esimerkiksi erilaisten toimintakulttuurien erilaisuutta, tai sitä, että ei tiedetä, kuinka toisen osaamista voisi hyödyntää. Joissain tapauksissa jo se, että eri asiantuntijat käyttävät erilaisia käsitteitä, voi vaikeuttaa kommunikointia, kun ei ym-

märretä toista. Tämä korostuu etenkin silloin, kun mukana on ”maallikoita”, jotka eivät tunne käsitteitä. Sosiaalisilla muureilla tarkoitetaan opittuja toimintamalleja. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla on totuttu selviämään itsenäisesti. Työkaverilta kysyminen saattaa näyttäytyä jopa osaamattomuutena. (Isoherranen 2012, 68.) Nämä kaikki muurit voivat olla esteenä myös monialaisen yhteistyön kehittämiselle.

**Taulukko 1.** Kaksi käsitystä asiantuntijuudesta.

Vanha asiantuntijuus	Uusi asiantuntijuus
Ammattikuntaakohtainen asiantuntijuus	Ammattikuntien välisten rajojen ylitykset ja madaltumiset
Ammattikunnan yksinoikeus työtehtäviin ja tiettyjen sosiaalisten ongelmien määrittelyyn	Monet eri asiantuntijuudet, monet eri ongelmanmäärittelyt samalle asialle
Asiantuntijuuksien kamppailu omasta tilasta	Asiantuntijuuksien verkostoituminen, yhteistyö
Oman asiantuntijuuden rajojen pitäminen selkeänä suhteessa ulkopuolisiin	Oman asiantuntijuuden ulkopuolella olevien ja ei-asiantuntijoiden hyväksyminen samalle kentälle
Asiantuntija ”lainsäätäjänä” (sopivan ja hyvän [työ] elämän määrittelijänä)	Asiantuntija (sosiaalisten todellisuuksien) ”tulkitsejana”
Asiantuntijoiden hierarkkiset suhteet toisiinsa ja ei-asiantuntijoihin	Vertikaalinen neuvottelu asiantuntijoiden kesken ja asiantuntijoiden ja ei-asiantuntijoiden välillä
Professionaalisesti määritelty, stabiili asiantuntijuus: työ, kohde ja tavoitteet selkeät (esim. tietty työperäinen tai sosiaalinen ongelma ja siihen puuttuminen)	Neuvotteleva vuorovaikutuksellinen asiantuntijuus: työn kohde tilannekohtaisesti ainutlaatuinen ja työn tavoitteet neuvoteltava työn kohteen kanssa
Kaavamaiset ongelmat ja valmiit ratkaisut	Tilannekohtaisesti neuvoteltavat ongelmat ja ratkaisut
Asiakas ”kohteena”	Asiakas subjektina, kanssa-asiantuntijana

Lähde: Peltomäki ym. 2002, 89.

Myös Nummenmaa (2011, 191) tuo esiin asiantuntijuuteen liittyviä yhteistyön esteitä. Esteet voivat syntyä joko yksilö- tai organisaatiotasolla. Vahvan professionalismin lisäksi yhteistyötä voivat vaikeuttaa asiantuntijoiden erilainen teoreettinen tietoperusta (mm. ihmiskäsitykset, tietokäsitykset ja oppimiskäsitykset) sekä statuskysymykset. Erilainen sosiaalinen asema voi vaikuttaa yhteistyöhalukkuuteen. Keskusteluun sosiaalisesta asemasta liittyy myös keskustelu vallasta. Moniammatillisessa yhteistyössä jaetaan valtaa ja tietoa. Ammatillaiset joutuvat refleктоimaan omia käsityksiään vallasta ja suhteestaan valtaan. Organisaation tasolla rakenteet, organisaation kulttuuri sekä johtaminen voivat vaikuttaa moniammatillisen yhteistyön syntymiseen ja kehittämiseen.

Abbott (1988, 36–39) jakaa profession piirteet objektiivisiin eli työn kohteeseen tai välineeseen liittyviin piirteisiin sekä subjektiivisiin, työn sisäisiin ja työn valtuutuksiin liittyviin piirteisiin. Subjektiiviset piirteet ovat alttiimpia muutoksille ja saattavat myös heikentää professioita. Pärnän (2012) mukaan moniammatillisen yhteistyön syntymisessä on tärkeää tarkastella objektiivisten ja subjektiivisten piirteiden liitty-



mäkohtaa. Siirtymäkohdassa professiot ovat alttiimpia toisen profession vaikutukselle. Tietoisesti ja dialogisesti rakennetussa yhteistyössä on mahdollisuus tietojen jakamiselle ja yhteisten uusien käytäntöjen rakentamiselle. Jos taas yhteistyö koetaan uhkana omalle professionille, omaa osaamista varjellaan ja moniammatillinen yhteistyö ei syvene. Hyvä moniammatillinen yhteistyö edellyttää luottamusta, jolloin toinen ammattilainen voidaan nähdä yhteistyökumppanina eikä kilpailijana. (Pärnä 2012, 39–40.)

Moniammatillisen yhteistyön yhteydessä voidaan puhua jaetusta asiantuntijuudesta. Jaettu asiantuntijuus korostaa asiantuntijuutta yhteisön eikä niinkään yksilön ominaisuutena. Sillä tarkoitetaan tietojen ja taitojen jakamista sekä niiden yhdistämistä uudeksi tiedoksi. Monimutkaiset tilanteet haastavat yksilön asiantuntijuuden, ja usein yhden asiantuntijan osaaminen ei enää riitä. Jaetussa asiantuntijuudessa hyödynnetään verkostoissa ja tiimeissä eri asiantuntijoiden osaamista. Yksilöt täydentävät toistensa osaamista. Samoin kuin moniammatillisessa yhteistyössä jaetussa osaamisessa haasteena voivat tulla vastaan professiot ja hallintorajat. Jaetun asiantuntijuuden vahvuutena voidaan nähdä, että tiimien ja verkostojen jäsenet oppivat tuntemaan toisensa ja hyödyntämään toistensa vahvuuksia. Kääntöpuolena on, että toiminta voi olla herkkää henkilöstövaihdoiksi. (Salmelainen 2008, 18.)

Moniammatillisuuden kehittämisen näkökulmasta jaettuun asiantuntijuuteen liittyy kollektiivisen tiedon rakentaminen. Parviaisen (2006, 156, 173) mukaan kollektiivisen tiedon rakentaminen on asiantuntijuuden edellytys. Hän on koonnut tiiviisti yhteen, mitä haasteita yhteiselle tiedonmuodostukselle saattaa olla. Ne ovat osin samoja kuin jo edellä todetut moniammatillisen yhteistyön haasteet. Parviainen jakaa esteet sosiaalisiin, rakenteellisiin ja kokemuksellisiin esteisiin. Niitä ovat

1. hierarkiat ja valtapositiot
2. tavat ja tottumukset
3. kognitiivinen asymmetria (esim. ammattilaisilla on eri koulutustausta; he hahmottavat tilannetta eri teoreettisista lähtökohdista ja käyttävät erilaista terminologiaa)
4. kieli ja terminologiat
5. sukupuoli
6. ikä
7. etninen tausta
8. emootiot
9. luottamuksen puute
10. liiallinen luottamus
11. yksilölliset intressit
12. kiire ja aikapolitiikka
13. kilpailu ja kilpailuttaminen
14. organisaatiotilojen asettamat rajoitukset.

Parviainen (2006, 168–174) toteaa, että näitä esteitä voidaan osittain poistaa hallinnollisilla järjestelyillä ja johtamisella. Tärkeimpänä keinona hän kuitenkin pitää ”asiantuntijoiden halua, kykyä ja uskallusta jakaa tietoa muiden kanssa”. Hän nostaa Habermasin kommunikatiivisen teorian yhdeksi mahdolliseksi tavaksi rakentaa kollektiivista tietoa. Siinä tavoitteena on päästä yhteiseen ymmärrykseen huomioimalla sekä yksilölliset että yhteiset sosiaaliset käsitykset. Kollektiivisen tiedonmuodostuksen lähtökohtana on yhteinen ongelma ja halu lähteä ratkaisemaan sitä.

Jaetussa asiantuntijuudessa ammattilaisten tulee pystyä ylittämään ammattien raja-aitoja. Mönkkösen ym. (2019, 29) mukaan rajoja voivat luoda kulttuuriset, asenteelliset, asiantuntijuuteen liittyvät, rakenteelliset tai asiakkaan asemaan liittyvät rajat. Kulttuurisia rajoja ovat esimerkiksi erilaiset organisaatiokulttuurit. Asenteiden luomat rajat pitävät sisällään aikaisempia ennakkokäsityksiä. Asiantuntijuus koostuu jokaisen ammattilaisen tietoperustasta ja siitä, miten yhteistä tietoa pystytään rakentamaan. Rakenteellisia rajoja voivat olla muun muassa organisaatioiden hallintotavat sekä johtamiseen liittyvät asiat.

Organisaatioiden toimintatavat ja asenteet sekä esimiesten suhtautuminen yhteistyöhön voivat joko rajoittaa tai tukea jaetun ammatillisuuden syntymistä. Asiakkaan aseman tunnistaminen yhteistyössä voi olla haasteellista. Rajoja voi syntyä, jos ammattilaiset tulkitsevat asiakkaan asemaa ainoastaan omasta näkökulmastaan eivätkä hahmota kokonaisuutta. Raja-aitoja voidaan ehkäistä rakentamalla luottamusta eri toimijoiden välillä ja luomalla ilmapiiri, jossa jokaisen on turvallista tuoda esiin omia näkemyksiänsä. Asiakkaan näkökulmasta työntekijöiden tulisi löytää yhteinen ymmärrys, mikä on moniammatillisen ja monialaisen yhteistyön tavoite. (Mönkkönen ym. 2019, 29.)

Monialaisen yhteistyön kehittämisessä on hyvä ymmärtää, että professiot ja ammatillisuus kehittyvät koko ajan. Kuten olen jo tuonut esiin, vanhat professiot ovat murroksessa, ja nykyään tieto on helpommin kaikkien saatavilla. Professioneilla ei ole enää yksinoikeutta tietoon, vaan pikemminkin nykyään ammattilaisilta vaaditaan kykyä tulkita ja soveltaa tietoa. (Ks. Keppo 1988, 65–66.) Moniammatillisuus ja tiedon jakaminen ammattilaisten välillä tulee yhä tärkeämmäksi osaksi ammatillisuutta. Pärnä (2012, 5) onkin todennut, että moniammatillisuus voidaan nähdä postmodernin professionaalisuuden ilmentymänä.

Monialaisessa yhteistyössä vahvat professiot voivat estää tai edistää hyvää yhteistyötä. Parhaimmillaan yhteistyön avulla asiantuntijat yksilöinä sekä tiimi tai ryhmä voivat kehittää osaamistaan. Kehittämisessä onkin tärkeää tunnistaa jokaisen ydinosaamiset ja vahvuudet. Niiden lisäksi tulisi tunnistaa yhdessä työskentelemisen tuottama lisäarvo. Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta asiakkaiden monimuotoiset ja haastavat elämäntilanteet edellyttävät asiantuntijoiden yhteistyötä. (Nummela 2011, 11.) Heikommassa asemassa olevien asiakkaiden kanssa työskentelevillä pro-

fessioilla tulisi olla herkkyyttä tunnistaa ne, joiden oikeudet eivät toteudu (ks. esim. Niiranen 2002, 73). Asiakkaiden monimuotoisissa tilanteissa monialainen yhteistyö voi auttaa tunnistamaan näitä asiakkaita.

Vahva ammatillisuus voi olla useammasta näkökulmasta myös haaste asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutumiseksi. Jos ammattilainen on vaikkapa tottunut tekemään töitä itsenäisesti, hän voi kokea monialaisen yhteistyön uhkana. Jos ammattilaisen taidot eivät yksin riitä selvittämään asiakkaan tilannetta, on vaarana, että asiakas ei saa tarvitsemaansa apua tai tarvitsemiaan palveluita. Koska ammattilaisuuteen ja professioihin voidaan liittää tiettyjä oikeuksia ja päätäntävaltaa, on lisäksi vaarana, että asiakkaan omaa näkemystä ja toiveita ei huomioida riittävästi. (Isoherranen 2012, 30.)

### 3.2.3 Professiot ja asiantuntijuus sosiaalityössä ja Kelassa

Sosiaalityö on käsitteenä laaja, ja sitä voidaan tarkastella erilaisista lähtökohdista. Sitä voidaan tarkastella esimerkiksi kansainvälisten määritelmien kautta. Sosiaalityöllä on kansainvälisesti yhteisiä päämääriä ja eettisiä periaatteita. Sosiaalityöllä on kuitenkin jokaisessa maassa omia erityispiirteitään, jotka riippuvat muun muassa hyvinvointijärjestelmästä. Suomessa sosiaalityön tehtävät on määritelty sosiaalihuoltolaissa. Siitä huolimatta on tuotu esiin, että sitä on vaikea määritellä tarkasti. Sosiaalityöllä on yhteiskunnassa sekä konkreettinen rooli että yhteiskunnallisen toimijan ja vaikuttajan rooli. Sosiaalityössä autetaan ihmisiä elämänhallinnan ongelmassa ja kriisitilanteissa. Lisäksi sosiaalityön tehtävänä on välittää ja tuottaa tietoa. (Sipilä 2011; STM 2019a, 16.)

Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston Sosnetin edustajat ovat määritelleet sosiaalityön seuraavasti:

”Sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalityöntekijän yliopistokoulutuksen saaneen ammattihenkilön toimintaa, joka perustuu tieteellisesti tutkittuun tietoon, ammatillis-tieteelliseen osaamiseen ja sosiaalityön eettisiin periaatteisiin. Sosiaalityöllä vahvistetaan hyvinvointia edistäviä olosuhteita, yhteisöjen toimivuutta sekä yksilöiden toimintakykyisyyttä. Työ on yksilöiden, perheiden, ryhmien ja yhteisöjen sosiaalisten ongelmien tilannearviointiin ja ratkaisuprosesseihin perustuvaa kokonaisvaltaista muutostyötä, joka tukee ihmisten selviytymistä.” (Sosnet 2020.)

Blomberg ym. (2010, 589) kuvaavat sosiaalityöntekijöiden ammatillisuutta seuraavasti:

”Sosiaalityöntekijät ovat hyvinvointivaltion ja erityisesti sosiaalipalvelujen sekä sosiaalisten ongelmien asiantuntijoita, joilla on ensikäden tietoa järjestelmän puutteista, haasteista sekä sosiaalisten ongelmien yleisyydestä ja paikantumisesta. Heillä on koulutuksen ja työn tuomaa asiantuntijuutta taloudellisen selviämisen mekanismeista.”

Sipilä (2011, 19) kuvaa sosiaalityön ammatillisuutta kompleksisena. Ammatillisuuteen liittyvät sekä tuki että kontrolli. Lisäksi ammatillisuuteen kuuluu vahvasti etiikka.

Sosiaalityöntekijät on luokiteltu joko professioihin tai semiprofessioihin. Kallio ja Saarinen (2013, 194) lukevat sosiaalityöntekijät professioihin. Sosiaalityöntekijät ovat korkeasti koulutettuja, heillä on selkeät pätevyysvaatimukset sekä eettiset ohjeet ja ammattiliitto. Kallio ja Saarinen tuovat esiin, että sosiaalityön sekä muiden julkisen sektorien vakiintuneista ammattiryhmistä, kuten lääkäreistä ja opettajista, voidaan käyttää termiä hyvinvointivaltion professiot. Useasti sosiaalityöntekijät luetaan kuitenkin semiprofessioihin kuuluviksi (ks. esim. Brante 2010, 868–869; Sipilä 2011, 19).

Rostila ym. (2011) tuovat esiin, että eri maissa sosiaalityöntekijöiden professiot ovat erilaisia. Sosiaalityön professiota on kyseenalaistettu, koska siltä puuttuu oma tiedeperustaa. Suomessa kuitenkin sosiaalityön professioasemaa on pyritty vahvistamaan. Suomessa sosiaalityöntekijän koulutus on pidempi kuin useimmassa Euroopan maassa, ja ehtona tehtäviin pääsyksi on ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyvät sosiaalityön pääaineopinnot. Kuitenkin myös Suomessa sosiaalityön professiota saatetaan kyseenalaistaa. Se voi johtua sosiaalityön soveltavasta luonteesta ja siitä, että työn ei katsota perustuvan vahvasti tieteellisiin teorioihin ja tietoon. (Rostila ym. 2011, 146; ks. myös Blomgren ym. 2016c, 147.) Kivipelto ja Saikkonen (2013, 315) toisaalta taas tuovat esiin, että sosiaalityön voidaan katsoa perustuvan tutkimukseen ja tutkimustietoon yliopistotasoisien koulutuksen vuoksi. Myös ulkomaisessa kirjallisuudessa on tuotu esiin (ks. esim. Lundy 2011, 3), että sosiaalityö on enenevässä määrin vahvistanut legitimitteettiään professiona.

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä tuli voimaan 1.3.2016. Se korvasi lain sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista. Siinä määritellään, millä koulutuksella ja millä muilla ehdoilla voi työskennellä tietyissä sosiaalihuollon tehtävissä. Sosiaalityöntekijän ammattia saavat ammattihenkilölain mukaan harjoittaa vain ne, joille Valvira on myöntänyt ammatinharjoittamisoikeuden joko suomalaisen tai ulkomaisen koulutuksen perusteella. (Valvira 2020.)

Koulutusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityöstä (perus-, aine- ja syventävät opinnot).

”Lain mukaan sosiaalityöntekijän ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun. Opiskelijan on työskenneltävä ammattiin valmistuneen ja laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.”

Kelpoisuuslaissa ei ole erikseen säädetty kelpoisuudesta eri sosiaalipalvelujen tehtäviin. Kelpoisuudet on kuitenkin määritelty muissa laeissa, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa tai lastensuojelu- ja oppilashuoltolaissa. Näissä laeissa on määritelty, missä tehtävissä tulee olla laillistettu sosiaalityöntekijä ja missä tehtävissä voi toimia sosiaalihuollon ammattihenkilö, sosiaalityöntekijä tai muu kuin sosiaalihuollon ammattihenkilö. (Valvira 2020.)

Saikkonen ym. (2015, 14) tuovat esiin, että sosiaalityö on tavoitteellista asiakas- ja asiantuntijatyötä. STM:n (2019c) raportissa on todettu, että

”sosiaalihuoltolain 15 §:ssä sosiaalityön palvelulla tarkoitetaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta”.

Sosiaalialan ammattilaisista voidaan siis puhua asiantuntijoina.

Perustoimeentulotuen Kela-siirto on ollut suuri yhteiskunnallinen muutos, joka on vaikuttanut sosiaalityöhön. Perustoimeentulotukeen liittyvät tehtävät siirtyivät kuntien sosiaalityöstä Kelaan. Kela-siirron yhteydessä on herännyt keskustelua siitä, onko Kelan työntekijöillä ammattitaitoa hoitaa tehtävää (ks. esim. Näätänen ym. 2017, 123). Kelan työntekijöillä ei ole vastaavaa professioasemaa kuin sosiaalityöntekijöillä. Sosiaalityöntekijöillä on yliopistokoulutus, kun taas Kelan työntekijöillä on pääsääntöisesti ammatillinen koulutus.

Kelan työntekijät ovat Kallion ja Saarisen (2013) mukaan byrokraatteja, jotka toimivat suorittavalla tasolla. Heidän työtään ohjaavat tarkat säännöt ja ohjeet. Kelan työntekijöillä on vähemmän harkintavaltaa kuin sosiaalityöntekijöillä. (Kallio ja Saarinen 2013, 194–195.) Sekä Kelan työntekijät että sosiaalityöntekijät voidaan luokitella katutason byrokraatteihin kuuluviksi (ks. esim. Niemelä 2010; Kallio ja Saarinen 2013, 194; Närhi ym. 2014). Suomessa käytetään usein termiä katutason työntekijät (ks. esim. Närhi ym. 2014). Lipsky (2010, 3–4) luokittelee katutason työntekijät julkisten palveluiden työntekijöiksi, jotka toimivat suoraan kansalaisten kanssa ja jotka soveltavat lakia. Heillä on harkintavaltaa, jolla he vaikuttavat ihmisten saamiin palveluihin ja etuuksiin. Heidän tehtävänä on soveltaa lakia asiakastyössä.

Näätänen (2020, 190–191) nostaa esiin, että kirjallisuudessa byrokraatit voidaan jaotella ammattimaisiin (*professional bureaucrats*) ja pääasiassa ei-ammattimaisiin (*non-professional bureaucrats*) byrokraatteihin. Hän tuo esiin, että koska sosiaalityöntekijöillä on pääsääntöisesti yliopistokoulutus, heidät voidaan lukea ammattimaisiksi byrokraateiksi. Hän nostaa esiin, että Kelan työntekijät taas luetaan ei-ammattimaisiin byrokraatteihin. Ei-ammattimaisten byrokraattien koulutusvaatimukset eivät ole

niin korkeat kuin ammattimaisten. Lisäksi työssä ei ole paljon yksilökohtaista harkintaa ja päätökset ovat enemmän teknisiä.

Kelan työhön ei päteväidytä tietyn koulutuksen kautta, heille ei ole määritelty pätevyysvaatimuksia eikä heillä ole eettisiä ohjeita. Tämän vuoksi Kelan työntekijöitä ei voida pitää professioihin tai semiprofessioihin kuuluvana ammattiryhmänä (ks. Kotkas ja Kalliomaa-Puha 2014, 207). Kelan työntekijöiden ammattinimikkeissä on termi asiantuntija (esim. palveluasiantuntija ja ratkaisuasiantuntija). Kelan työntekijöiden koulutustausta voi olla monenlainen. Esimerkiksi barometrin 2018 mukaan Kelan työntekijöissä on sekä AMK-koulutustaustaisia että ammattikoulutustaustalla työskenteleviä. Lisäksi osalla on korkeakoulutus. Niemelä (2010, 338) toteaa kuitenkin, että Kelan työntekijät voidaan nähdä huono-osaisten asiakkaiden näkökulmasta Suomessa yhtenä merkittävimmistä päätöksentekijöistä. Vaikka Kelan etuuksien käsittely perustuu ohjeisiin ja normeihin, etuuksien käsittely sisältää myös harkintaa. Lisäksi sekä etuuskäsittelyssä että asiakaspalvelussa työntekijöiden tulee pystyä tarkastelemaan asiakkaiden kokonaistilannetta. Kelan työntekijöiden ammattitaito syntyy Kelan omien perehdytysohjelmien sekä kokemuksen myötä.

Kelan työntekijöiden ja kuntien työntekijöiden yhteistyön haasteena voivat olla työntekijöiden erilaiset koulutustaustat sekä organisaatioiden erot. On esimerkiksi tutkittu, että koulutus ja organisaation erot vaikuttavat sosiaalitoimen ja Kelan katutason työntekijöiden näkemyksiin toimeentulotukiasiakkaista (Blomberg ym. 2016). Yleisimminkin tutkimuksissa näkyy se, että korkeammin koulutetut suhtautuvat myönteisemmin huono-osaisiin. Vähemmän koulutetut näkevät helpommin, että huono-osaisuuteen liittyy asiakkaan omia valintoja, kuten laiskuutta. Korkea koulutus mahdollisesti lisää kykyä nähdä huono-osaisuus laajassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. (Kallio ja Saarinen 2013, 196.)

Tässä tutkimuksessa en tutki työntekijöiden näkemyksiä toimeentulotukiasiakkaista tai huono-osaisista. Nostan kuitenkin nämä tutkimukset työntekijöiden näkemyksistä esiin, koska erilaiset näkemykset asiakaskunnasta voivat ilmetä myös siinä, miten yhteistyötä asiakkaiden asiakasohjauksen kehittämiseksi halutaan tehdä.

Professioihin liitetään laaja harkintavalta. Kotkas ja Kalliomaa-Puha (2014) tuovat esiin, että koulutus voi vaikuttaa työntekijöiden arvoihin ja periaatteisiin ja sitä kautta harkintaan. (Kotkas ja Kalliomaa-Puha 2014, 207.) Toimeentulotuen siirrossa perustoimeentulotuki siirtyi Kelaan. Kuntien vastuulle jäivät täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, jotka molemmat edellyttävät enemmän harkintaa kuin perustoimeentulotuki. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportissa (2020) on nostettu esiin, että lain valmisteluvaiheessa ei huomioitu tarpeeksi hyvin seuraavaa: koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, sen ratkaisutyö edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa. Raportissa todettiin, että harkinta edellyttää sosiaalityön osaamista.

Kuten aiemmin mainitsin, Kelan työntekijöillä ei ole tiettyä yhtenäistä koulutustasua. Tämä voi vaikuttaa siihen, että Kelan työntekijöiden ammattitaitoa on epäilty. Vuonna 2019 tehdyn sosiaalibarometritutkimuksen mukaan Kelan toimihenkilöiden sosiaalityön asiantuntemuksen koki riittämättömäksi 70 prosenttia sosiaalityöntekijöistä, 56 prosenttia Kelan toimihenkilöistä ja 37 prosenttia Kelan johdosta (Eronen ym. 2019).

Tässä tutkimuksessa en selvittänyt Kelan ja Eksoten työntekijöiden koulutustasua. Määrittelen sekä Eksoten että Kelan työntekijät asiantuntijoiksi, koska heidän tulee hallita monimutkaisia asiakokonaisuuksia ja soveltaa tietoa. Helakorven (2010, 66–69) mukaan postmoderni asiantuntijuus voidaan nähdä osaamisena, joka kehittyy jatkuvassa prosessissa. Asiantuntijuus perustuu tietoihin, taitoihin, osaamiseen ja kokemukseen. Asiantuntijan pitää myös pystyä soveltamaan tietoa kulloisissakin työtehtävissä. Myös Palonen ym. (2013, 19) tuovat esiin, että adaptiivisuus eli kyky hallita muuttuvia tilanteita on nousemassa asiantuntijuuden tärkeäksi ominaisuudeksi. Eksoten työntekijöistä osa oli sosiaalityöntekijöitä, jotka voitaisiin lukea kuuluvaksi professioihin tai semiprofessioihin. Käsittelen kuitenkin kunnan työntekijöitä asiantuntijoina.

Tässä tutkimuksessa en tehnyt professiotutkimusta. Nostin Kelan ja kuntien työntekijöiden asiantuntijuuteen liittyvät asiat kuitenkin esiin, koska Kela-siirrossa oltiin huolissaan Kelan työntekijöiden osaamisesta. Selvitin myös, oliko Kelan ja Eksoten työntekijöiden asenteilla merkitystä yhteistyön kehittämisessä.

### 3.3 Monialainen yhteistyö

#### 3.3.1 Moniammatillinen ja monialainen yhteistyö käsitteenä

Moniammatillisesta ja monialaisesta yhteistyöstä on paljon tieteellistä kirjallisuutta. Siitä on kirjoitettu paljon esimerkiksi hoitotieteissä (ks. esim. Scholes ja Vaughan 2001; Collin ym. 2012; Isoherranen 2012). Tutkimuskonteksti määrittää usein käsitteen sisällöllistä määrittelyä. Moniammatillisuudelle onkin useita määritelmiä. (Pärnä 2012, 49; Mönkkönen ym. 2019, 15.) Isoherranen (2012, 19) on myös tuonut esiin, että sosiaali- ja terveysalalla moniammatillisesta yhteistyöstä on tullut sateenvarjokäsite, joka voi pitää sisällään erilaisia määritelmiä ja viitekehyksiä. Hän tuo esiin, että moniammatillinen yhteistyö ja sen muodot ja vaatimukset ovat kontekstisidonnaisia. Arkikielessä usein oletetaan, että kaikki tietävät, mitä moniammatillisuudella tarkoitetaan, ja käsitettä moniammatillisuus käytetään yleisesti. Usein kuitenkin käsitettä ei ole määritelty tarkemmin eikä sille ole olemassa vakiintunutta määritelmää.

Väärinymmärrysten välttämiseksi tutkimuksissa tulisi kuitenkin määritellä, mitä moniammatillisen yhteistyön käsitteellä tarkoitetaan kunkin tutkimuksen yhteydessä. Moniammatillisen yhteistyön läheisiä synonyymejä ovat muun muassa poikkihallinnollinen yhteistyö, verkostoyhteistyö ja monialainen yhteistyö. Myös termit jaettu

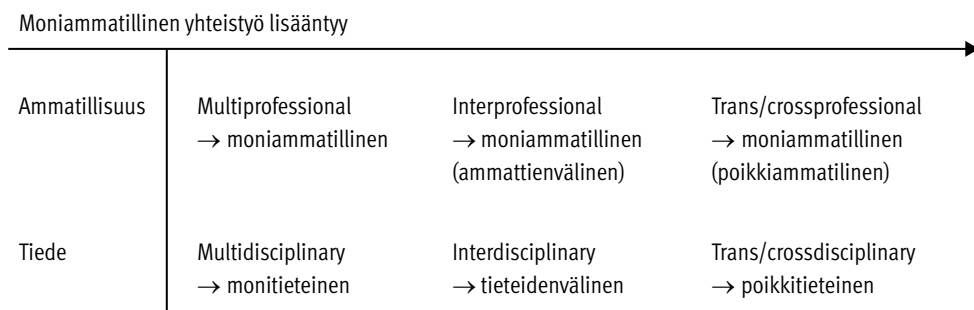
asiantuntijuus, moniasiantuntijuus sekä moniammatilliset tiimit ja verkostot kuvaavat moniammatillisuutta. (Nummenmaa 2011, 178; Isoherranen 2012, 19.)

Monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön käsitteet kietoutuvat usein arkikielessä toisiinsa (Katisko ym. 2014, 10). Monialaisuutta voidaan käyttää moniammatillisuuden rinnakkaiskäsitteenä. Moniammatillisuus alkoi käsitteenä esiintyä Suomessa 1980-luvun loppupuolella, ja se vakiintui 1990-luvulla. (Isoherranen 2005, 13.) Yleisimmin moniammatillisuudella tarkoitetaan eri ammattiryhmiin kuuluvien asiantuntijoiden yhteistyötä. Yhteistyötä tehdään esimerkiksi työryhmissä tai verkostoissa, joissa osaamista ja tietoa jaetaan. Näissä asiantuntijat toimivat tasavertaisina kumppaneina. (Metteri 1996, 10; Nummenmaa 2011, 178.) Saikku (2018, 36) nostaa esiin, että käsitteenä monialaisuus on tullut käyttöön käsitteen moniammatillisuus jälkeen. Sitä on alettu käyttämään laajemmin 2010-luvulla, pääasiassa raporteissa, selvityksissä sekä hallintoon suuntautuneissa tutkimuksissa. Monialaisella yhteistyöllä viitataan usein eri hallinnonalojen yhteistyöhön.

Isoherranen (2008) tuo esiin, että suomen kielessä käytetään yleensä moniammatillisen yhteistyön käsitettä (vrt. engl. *multiprofessional*), jolla kuvataan laajasti moniammatillista yhteistyötä ja jota käytetään monessa merkityksessä. Suomalainen käsite pitää sisällään erilaisia ja eritasoisia yhteistyömuotoja. Englannin kielessä käytetään useampaa käsitettä. Näitä ovat käsitteet *multi-*, *inter-*, *cross-* ja *transprofessional*. (Isoherranen 2008, 37; Mönkkönen ym. 2019, 15; ks. myös Scholes ja Vaughan 2001, 400.)

Englanninkielisten käsitteiden avulla voidaan tarkastella moniammatillisen yhteistyön luonnetta ja intensiteettiä, joskin Leathard (1994) sekä Rawson (1994) ovat tuoneet esiin, että myös englanninkielisiä termejä käytetään huolimattomasti ja pohjimatta termin todellista merkitystä (Scholes ja Vaughan 2002, 400). Isoherranen (2012, 20–21) on lähestynyt moniammatillisen yhteistyön käsitettä tieteidenvälisen yhteistyön käsitteiden kautta. Hän on esittänyt suomennosehdotukset moniammatillisen yhteistyön eri intensiteettiä kuvaaville käsitteille perustuen tieteidenvälisen yhteistyön käsitteisiin. Isoherranen esittää suomennosehdotukset kuvion 1 avulla.

**Kuvio 1.** Moniammatillisen yhteistyön intensiteetin tasot ja niitä kuvaavat termit.



Lähde: Isoherranen 2012, 21.



Isoherranen (2012, 23–24) on kuvannut yhteistyön intensiteetin tasoja kirjallisuuden pohjalta seuraavasti: Monitieteisessä (*multidisciplinary*) tiimissä ammattilaisten työskentely on itsenäistä tai niissä työskennellään rinnakkain. Tiimeissä on vahva professionaalinen autonomia. Seuraavalla yhteistyön tasolla, tieteidenvälisessä (*interdisciplinary*) tiimissä on selkeät yhteistyörakenteet ja päätöksentekoprosessit. Tiimeissä pyritään yhdistämään ammattilaisten tietoja ja taitoja asiakkaan monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Suurin yhteistyön intensiteetin taso on poikkitieteisessä (*transdisciplinary*) tiimissä, jossa ylitetään perinteiset ammatilliset rajat ja vapaaehtoisesti vaihdetaan tietoa ja osaamista.

Pönkkö (2005, 43) on kuvannut moniammatillisen yhteistyön intensiteetin tasoja siten, että monitieteellisessä tiimissä yhteistyö on epävirallista, mutta muilta tieteenaloilta saatua tietoa pidetään tärkeänä. Tieteidenvälisessä tiimissä tietoa jaetaan suunnitelmallisemmin kokouksissa ja neuvotteluissa. Poikkitieteellisessä tiimissä tiedon jakaminen on vieläkin säännönmukaisempaa ja tietotaitoa jaetaan tiimin jäsenten kesken. Yhteistyötä tehdään yli ammattirajojen yhteisen suunnitelman pohjalta.

Pärnä (2012, 29) jakaa yhteistyön tasot neljään eri tasoon. Ne ovat praktinen, käsitteellinen, professionaalinen ja organisaatiokulttuurinen taso. Praktisella tasolla tarkastellaan organisaatiokulttuuria, eli sitä, miten organisaatio määrittelee yhteistyön tekemistä, ja sitä, kenen kanssa ja miten yhteistyötä voidaan tehdä. Käsitteellistä tasoa Pärnä kuvaa muun muassa Lyonsin ja Kolodnerin (1994) käsityksen mukaan. Heidän käsityksensä mukaan moniammatillisuuteen liittyy vuorovaikutuksen kautta rakennettava yhteistyö. Kolmas taso on professionaalinen taso, joka tarkastelee professioiden vaikutusta yhteistyöhön, joko yhteistyötä tukevana tai estävänä tekijänä. Neljäs taso on praktinen taso, joka kuvaa yhteistyön käytännön tasoa ja yhteistoiminnallisuutta. Pärnä on hyvin kuvannut, että nämä kaikki tasot liittyvät moniammatillisen yhteistyön kehittämiseen. Hän on tarkastellut omassa tutkimuksessaan moniammatillisen yhteistyön kehittämistä näiden kautta. Hän tuo esiin, että jotta muutos ei olisi vain hetkellistä, tulee kehittämisessä tarkastella laajasti näitä tasoja.

Moniammatillisesta yhteistyöstä on tehty useita määritelmiä. Isoherranen (2008, 34) on selvittänyt omassa tutkimuksessaan laajasti moniammatillisen yhteistyön käsitettä, ja tutkimuksensa pohjalta hän on rakentanut oman määritelmän sosiaali- ja terveysalan moniammatillisesta yhteistyöstä:

”Moniammatillista yhteistyötä voidaan kuvata sosiaali- ja terveysalalla asiakas-/ potilaslähtöisenä työskentelynä, jossa pyritään huomioimaan potilaan elämän kokonaisuus ja hänen hoito- ja hoivapolkunsä. Yhteisessä tiedonkäsittelyssä eri asiantuntijoiden tiedot ja taidot kootaan yhteen. Vuorovaikutusprosessissa rakennetaan tapauskohtainen tavoite ja yhteinen käsitys (jaettu sosiaalinen kognitio) potilaan tilanteesta, tarvittavista toimenpiteistä ja ongelmien ratkaisuista. Tiedon kokoaminen yhteen tapahtuu joustavasti, sovituilla välineillä ja/tai foorumeilla so-

vituin toimintaperiaattein. Asiakas/potilas ja/tai hänen läheisensä ovat tarvittaessa mukana keskustelussa.”

Määttä (2007, 15–16) nostaa omassa määritelmässään esiin sen, että yhteistyötä voidaan tehdä organisaatioiden sisällä tai organisaatioiden välillä. yhteistyön intensiteetin taso voi vaihdella erilaisissa tiimeissä:

”Moniammatillisessa yhteistyössä pyritään tietojen, taitojen, tehtävien, kokemusten ja/ tai toimivallan jakamisella jonkin yhteisen päämäärän saavuttamiseen. Käsitteellä voidaan viitata organisaation sisäiseen tai organisaatioiden väliseen yhteistyöhön, yhteistyön satunnaisiin ja vakiintuneisiin muotoihin sekä ammattirooleissa pitäytyvään tai uutta synteesimäistä ajattelutapaa etsivään yhteistyöhön.”

Moniammatillisen yhteistyön intensiteetin lisäksi yhteistyön tavoitteet voivat vaihdella eri tiimeissä. Payne (2000, 49) tuo esiin, että yhteistyön tavoitteena voi olla tiedon jakaminen, taitojen yhdistäminen, työskentelyn jatkuvuuden turvaaminen ja resurssien kohdentaminen. Hän kuvaa yhteistyötä seuraavasti:

”Moniammatillinen, monitieteinen ja monitoimijainen työ tarkoittaa sitä, että useat ammattiryhmät sopeuttavat roolejaan ja ottavat huomioon toiset ammattiryhmät, joiden kanssa he ovat vuorovaikutuksessa. Samalla he yhdistävät tietojaan ja taitojaan ja toimijavastuitaan.”

Englantilaista Övretveitiä (1995) voidaan pitää yhtenä moniammatillisuuden määrittelijöistä. Övretveitin (1995, 29) määritelmä kuvaa monitieteistä tiimiä:

”Moniammatillinen tiimi: ryhmä erilaisen koulutuksen saaneita ja eri tahojen palkkaamia ammatti-ihmisiä, jotka tapaavat toisensa säännöllisesti koordinoidakseen työtään palvelujen tarjoajina yhdelle tai useammalle asiakkaalle tietyllä alueella.”

Vaikka käsitettä määritellään eri tavoin, määritelmässä tulee vahvasti esiin työskentele yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Pärnä (2012, 50) on kiteyttänyt hyvin, että moniammatillinen yhteistyö tarkoittaa sitä, että eri ammattiryhmät tekevät yhteistyötä asiakkaan parhaaksi ottamalla jokaisen erityisosaaminen ja tiedot yhteiseen käyttöön ja kohtaavat joustavasti sekä asiakkaat että toisen ammattiryhmän edustajat.

Moniammatillinen yhteistyö nähdään usein keinona monimutkaisempien ongelmien ratkaisemiseen. Sen avulla työntekijät voivat laajentaa ja kehittää omaa osaamistaan. (Nummenmaa 2011, 177.) Moniammatillisella yhteistyöllä voidaan saavuttaa tavoitteita, joihin yksi ihminen ei pysty (Hakkarainen ym. 1999, 143–144). Moniammatillista yhteistyötä voidaan toteuttaa sisäisenä tai ulkoisena yhteistyönä. Sisäinen moniammatillisuus tarkoittaa, että samassa organisaatiossa tai työyhteisössä työskentelevät jakavat ammatillista osaamistaan yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Ulkoisessa moniammatillisuudessa eri organisaatiot tekevät yhteistyötä asiak-

kaan ongelman selvittämiseksi tai yhteisten kysymysten ratkaisemiseksi. (Karila ja Nummenmaa 2001, 146–147; Nykänen ym. 2007, 207.)

Moniammatilliset ryhmät on voitu perustaa eri tarkoituksia varten, ja ryhmien kesto on tästä syystä erilainen. Yhteistyötä saatetaan tehdä jonkin tietyn yksittäisen asian ratkaisemiseksi, jolloin ryhmän kesto on lyhytaikainen. Toiset ryhmät taas ovat hyvinkin pitkäaikaisia. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteistyöryhmät, jotka on perustettu pitkäaikaisen asiakastyön näkökulmasta. (Mönkkönen ym. 2019, 17.)

Moniammatillinen yhteistyö voidaan nähdä yhtenä ratkaisuna, jolla voidaan luoda yhteisiä toimintatapoja Kelan ja kuntien välillä. Valokivi (2008, 62) mainitsee, että palvelujärjestelmät voivat luoda esteitä sosiaalisten oikeuksien toteutumiseksi. Tästä näkökulmasta voidaan ajatella, että jos moniammatillisella yhteistyöllä voidaan tukea palvelujärjestelmien toimivuutta, samalla moniammatillisella yhteistyöllä voidaan tukea asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Mönkkönen ym. (2019, 90) ovat kirjassaan *Moniammatillinen yhteistyö* tarkastelleet asiakkaan asemaa moniammatillisessa työryhmässä. He nostavat asiakaslähtöisyyden kulmakiviksi itsemääräämisoikeuden, osallistumisen, tasavertaisen vuorovaikutuksen sekä tiedonsaannin. He nostavat esiin, että ”moniammatillisessa tiimissä otetaan huomioon asiakkaan mielipide ja oikeudet niin, ettei asiakkaalle itselleen kuitenkaan aseteta liian suurta vastuuta”.

Moniammatillisuuden käsite voidaan nähdä erilaisena eri tilanteissa. Lisäksi käsitteen merkitys voi olla erilainen ryhmä- tai yksilötasolla. Moniammatillisuuden käsitettä, käsitteen merkitystä sekä käsitteen sisältöä rakennetaan diskurssien kautta. Käsitteen merkitystä voidaan luoda muun muassa työryhmien vuorovaikutustilanteissa. Myös jokainen työryhmän jäsen voi tulkita moniammatillisuuden eri tavoin. Yksittäisten työntekijöiden ja paikallisten työryhmien käsitteelle antamista merkityksistä syntyy paikallinen moniammatillinen yhteistyökulttuuri. Nämä näkemykset moniammatillisuudesta voivat joko kannustaa tai rajoittaa yhteistyökäytäntöjen kehittymistä. (Pärnä 2012, 46–48.)

Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä puhuttaessa toimeentulotukilaisissa ja sosiaalihuoltolaisissa käytetään termiä monialainen yhteistyö (L 1412/1997; L 1301/2014). Tuomela-Jaskarin (2016, 75) mukaan monialaisuus on käsitteenä laajempi kuin moniammatillisuus. Moniammatillisuudella tarkoitetaan eri ammattilaisten välistä toimintaa, kun taas monialaisuudella tarkoitetaan eri ammattilaisten osaamisen kytkemisestä toisiinsa niin, että saavutetaan yhteinen päämäärä. Monialaisuudessa viitataan toimijoiden lisäksi itse toimintaan ja yhdessä tekemiseen. Saikku ym. (2017, 14) kirjoittavat, että monialaisuudella voidaan viitata eri sektorien väliseen yhteistyöhön. He tuovat esiin, että ”monialaisuus voi siis kuvata monien toimijoiden, monien sektoreiden ja hallinnonalojen, monien tasojen tai monien ammattiryhmien välisiä rajoja ylittävää ja yhdistävää toimintaa”.

Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä voidaan tehdä monentasoisesti ja eri hallinnonalojen ja ammattiryhmien kesken. Toimintaa pyritään kehittämään yhdessä, yhteisistä päämääristä. Tällä perusteella katson, että monialaisuus kuvaa yhteistyötä paremmin kuin moniammatillisuus. Tässä tutkimuksessa tarkoitan monialaisella yhteistyöllä sekä eri organisaatioiden välistä yhteistyötä että saman organisaation eri ammattiryhmien välistä yhteistyötä.

Paikallisen työryhmän yhteistyön intensiteettiä kuvaa parhaiten Isoherrasen (2012) kuvaus moniammatillisesta tiimistä. Työryhmätyöskentelyn tavoitteena oli tukea työskentelyä, jossa ammatilliset toimivat tasa-arvoisina ja jokaisen osaamista hyödynnetään ammattirajojen yli. Työryhmään kuului asiantuntijoita ja heidän esimiehään. Yhteistyötä kehitettiin hyvin konkreettisin keinoin ja matalan hierarkian tasolla. Työryhmän työskentelyssä ennakkoluulot ammattiryhmien välillä näkyivät jonkin verran. Työryhmä kokoontui usein, mutta sille ei ollut sovittu säännöllistä kokoontumisrytmiä. Työryhmän palaverissa kuitenkin sovittiin aina seuraavasta tapaamisesta. Jokainen toi ryhmään omaa ammattiosaamistaan. Kokeiluihin osallistui myös muita kuin paikallisen työryhmän jäseniä. Joidenkin kokeilujen osalta yhteistyö oli ehkä hieman intensiivisempää kuin työryhmässä.

### 3.3.2 Monialaisen yhteistyön kehittäminen

Monialaisen yhteistyön aloittamisen sekä kehittämisen lähtökohtana ovat usein monimutkaiset tilanteet, joissa yhden ammattilaisen spesifi ammattitaito ei riitä. Lisäksi hyvän yhteistyön tavoitteena on usein asiakaslähtöinen työ. Monialaisen yhteistyön merkitys korostuu pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. Usein ihmisten avun tarve on kokonaisvaltaista, ja nykyiset sektoroituneet palvelujärjestelmät eivät sitä tue. (Ks. esim. Övretveit 1995, 21; Seikkula ja Arnkil 2009, 29.) Mönkkönen ym. (2019, 19) tuovat esiin, että sosiaali- ja terveystalalla on tutkittu moniammatillisia käytäntöjä 1960-luvulta alkaen. Tutkimuksia on tehty Suomessa vain vähän 1960–1980-luvuilla. Tämän jälkeen tutkimuksia on tehty paljon. Samaan aikaan myös moniammatillinen ja monialainen yhteistyö ja sen merkitys on lisääntynyt.

Monet monialaiseen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen liittyvät asiat vaikuttavat asiakkaiden sosiaalisiin oikeuksiin. Kokkonen (2006) tuo esiin, että sosiaaliset oikeudet muuttuvat jatkuvasti. Yhteiskunnan muutokset vaikuttavat oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon. Tämä lisää asiakkaiden tarvetta ymmärtää omat oikeutensa ja velvollisuutensa. Asiakkaiden tulisi pystyä ymmärtämään säädöksiä sekä tunnistamaan oma tilanteensa. Lisäksi asiakkaiden tulisi osata esittää asiansa eri viranomaisille. Nummenmaa (2011, 45) tuo esiin, että asiakkailla on oikeus saada tietoa sekä oikeuksistaan että velvollisuuksistaan ja lisäksi tietoa eri palveluista siten, että heidän on mahdollista ymmärtää ne. Monialaista yhteistyötä kehittämällä voidaan tukea asiakasta löytämään pirstaleisesta järjestelmästä hänen tarvitsemiaan palveluja ja saamaan tietoa asioista, sekä voidaan tukea asiakasta tekemään ratkaisuja itsenäi-

sesti. Monialaisella yhteistyöllä voidaan myös auttaa asiakasta ymmärtämään, mitä velvollisuuksia hänellä itsellään on.

Pääsääntöisesti monialainen yhteistyö nähdään hyvänä ja tavoiteltavana asiana. On hyvä tunnistaa, mitkä asiat edistävät monialaista yhteistyötä. Yhteistyö ei kuitenkaan aina ole yksinkertaista, ja siinä tulee ottaa huomioon myös mahdolliset haasteet. Ne voivat vaikuttaa myös siihen, miten asiakkaiden oikeudet toteutuvat. Haasteita voidaan tarkastella eri näkökulmista. Tutkimuksissa nousee esiin yhteistyötä haastavina tai tukevin tekijöinä muun muassa rakenteellisia sekä asenteisiin ja professioihin liittyviä tekijöitä.

Työntekijöiden suhtautuminen yhteistyöhön ja toisiin ammattilaisiin voi näkyä monialaisen yhteistyön haasteina. Tutkimusten mukaan usein yhteistyössä tulee vastaan haasteena huono vuorovaikutus ja kommunikoinnin puute eri toimijoiden välillä (Leppäkoski ym. 2017, 200–201). Nämä voivat kuitenkin osittain johtua myös rakenteellisista tekijöistä. Esimerkiksi huono organisointi, tiedonkulun haasteet ja johtamisen ongelmat voivat vaikuttaa työntekijöiden asenteisiin (ks. esim. Övretveit 1995, 21). Määttä (2007, 29) nostaa esiin, että kommunikoinnin ja vuorovaikutuksen esteenä voi olla rakenteisiin ja professioihin liittyviä tekijöitä kuten jäykkiä organisaatio-rakenteita, ammattikuntien erilaista kielenkäyttöä tai eri hallinnonalojen ja ammattikuntien välistä kilpailua resursseista, vallasta, arvostuksesta ja reviiereistä.

Klein (1990, 141–150) ja Leathard (2003, 7–8) tuovat esiin sekä rakenteellisia että professioihin liittyviä haasteita. He nostavat esiin eri ammattiryhmien erilaiset ammatilliset intressit, arvot ja ideologiat sekä kilpailun eri ammattiryhmien välillä. Tämän lisäksi haasteita voivat tuoda erilaiset menettelytavat ja ajan riittämättömyys. Myös Järvensivu ym. (2010) tuovat esiin, että työntekijöiden asenteet sekä henkilö-kemiat voivat haastaa yhteistyötä (Järvensivu ym. 2010, 3).

Jos ammattilaisten keskinäinen vuorovaikutus ei toimi, ongelmaksi voivat muodostua myös palvelujen koordinoimisen ongelmat. Jos ammattilaiset eivät vaikkapa pysty kommunikoimaan selkeästi keskenään, useista kokouksista ja tapaamista huolimatta asiakkaan asiat voivat mennä entistä pahemmin solmuun. Pahimmillaan asiakkaat kokevat, että heitä ei kuunnella ja heille tarjotaan apua, joka ei sovellu heidän elämäntilanteeseensa. Yhteistyötä taas tukee, jos ammattilaiset tuntevat toistensa työtä ja tietävät, kehen he tarvittaessa voivat olla yhteydessä. Haasteita tulee, jos vastuuta ei tunneta ja asiakasta ”pompotellaan” eri viranomaisten välillä. Jos vuorovaikutus toimii, asiakkaat saavat parhaimmillaan apua kokonaisvaltaisesti ja asiantuntevasti. (Ks. Seikkula ja Arnkil 2009, 13; Leppäkoski ym. 2017, 200–201.)

Järvensivu ym. (2010, 3) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että monialaista yhteistyötä haastavat kiire, organisaatioiden erilaiset tavoitteet, hierarkkinen johtaminen sekä yhteistyötä tukemattomat rakenteet. Miller ja Freeman (2003, 123) ovat tutki-

neet Isossa-Britanniassa kuuden klinikan monialaista toimintaa. He nostivat monialaisen yhteistyön esteiksi samoja teemoja kuin Järvensivu ym.: resurssipulan, hierarkian ja organisaation pirstaleisen rakenteen.

Kiire ja ajankäyttö nousevat usein kehittämisessä haasteena. Mönkkönen (2007, 162–164) huomauttaa, että kiire ei välttämättä ole aina todellista, vaan se voi osaltaan olla asenne- ja kulttuurikysymys. Osittain kiire voi johtua esimerkiksi resurssipulasta, mutta osittain sitä voidaan hallita kehittämällä työtapoja ja priorisoimalla sitä, mihin aikaa halutaan käyttää. Mönkkönen ym. (2019, 25) tuovat esiin, että yhteistyön kehittämisessä on tärkeää varata ammattilaisille tarpeeksi aikaa sekä varmistaa puitteet, jossa yhteistyötä on mahdollista kehittää. Määttä (2007, 48–49) kiinnitti omassa tutkimuksessaan huomiota siihen, että monialaista yhteistyötä estävät myös liian yleisluonteiset tavoitteet ja työntekijöiden vaihtuvuus.

Tutkimuksissa erääksi haasteeksi ovat nousseet tietosuoja-asiat. Yhteistyökumppaneiden tulee löytää keinot toimia yhteistyössä siten, että asiakkaan tietosuojaa ei loukata. (Määttä 2007, 29.) Mönkkönen ym. (2019, 25) tuovat esiin, että monialaisessa yhteistyössä tietosuoja-asiat saatetaan kokea ongelmallisiksi muun muassa sen vuoksi, että eri ammattilaisilla ja eri organisaatioilla voi olla erilaisia käytäntöjä ja ohjeita tietojen luovuttamisesta. Lisäksi tietosuojaosaamisessa voi olla puutteita, mistä aiheutuu epävarmuutta: ei tiedetä, mitä tietoja saa luovuttaa.

Monialaisen tiimin toiminnassa tietosuoja-asioiden lisäksi on keskeistä tiedon kulku. Övretveit (1995, 249–253) sanoo, että tietosuoja-asioiden ja keskinäisen luottamuksen lisäksi tiimien toimintamahdollisuuksien kannalta olisi tärkeää olla yhteinen tietorekisteri. Hänen mielestään asiakkaan tiedonsaannin kannalta yhteinen rekisteri olisi hyvä, ja se voisi tukea asiakkaan kokonaisvaltaisempaa palvelua. Rekisteriin tulisi kirjata vain yhteistyön kannalta tarvittava tieto. Övretveitin mukaan usein se, että tietojärjestelmät eivät muutu yhteistyön kehittymisen myötä, vaikeuttaa yhteistyön tekemistä ja monialaisten tiimien toimintaa.

Moniammatillisesta/monialaisesta yhteistyöstä on tehty useita teoreettisia malleja. Bronstein (2003, 299) on tutkinut monialaista yhteistyötä sosiaalityön näkökulmasta. Hän on koonnut malliinsa yleisen kuvauksen siitä, mitkä asiat tukevat monialaista yhteistyötä sosiaalityöntekijöiden ja muiden ammattiryhmien välillä. Mallissa on kiinnitetty paljon huomioita samoihin haasteisiin, joita olen edellä kuvannut. Bronstein käyttää tutkimuksessaan monialaisesta yhteistyöstä termiä tieteidenvälinen yhteistyö. Hän nostaa esiin viisi yhteistyöhön vaikuttavaa tekijää. Ne ovat keskinäinen riippuvuus, uudelleen rakentuvat ammatilliset toimintatavat, joustavuus, tavoitteiden yhteinen omistajuus sekä prosessien reflektointi. (Bronstein 2003, 299.)

Keskinäinen riippuvuus sisältää luottamuksen toisten ammattiryhmien ammattitaitoon sekä ymmärryksen omista ja toisten työntekijöiden rooleista ja tehtävistä.

Tärkeää on virallisen kommunikoinnin lisäksi epävirallinen kommunikointi. Uudelleen rakentuvat toimintatavat sisältävät sellaisten uusien toimintakäytäntöjen ja rakenteiden miettimistä, joilla pystytään saavuttamaan enemmän kuin jos jokainen ammattiryhmä pohtisi niitä itsekseen. Joustavuus ja kompromissit ovat myös erittäin tärkeitä monialaisen yhteistyön onnistumisessa. Tavoitteiden yhteinen omistajuus tarkoittaa vastuun jakamista eri tahojen kanssa koko prosessin ajan. Prosesseissa tulisi arvioida päättyneitä asiakasprosesseja, ja jatkossa tulisi hyödyntää niistä opittua tietoa. (Bronstein 2003, 299; ks. myös Mönkkönen ym. 2019, 18–20.)

Bronstein (2003, 302) nostaa mallissaan neljä näkökulmaa, joiden onnistuminen tukee monialaista yhteistyötä. Ensimmäinen näkökulma liittyy professioihin. Eri professionilla voi olla erilaiset arvot, kulttuuri ja ammatillinen kieli. Yhteistyössä voi olla haastavaa ymmärtää toisia yhteistyökumppaneita, jolloin toisten arvostuksen merkitys kasvaa. Lisäksi ammatillaisen tulisi olla varma omasta ammatillisesta identiteetistään, jotta hän ei kokisi muita ammatillaisia uhkana. Toisena näkökulmana Bronstein nostaa rakenteelliset tekijät. Rakenteellisia tekijöitä ovat muun muassa organisaatiokulttuuri, esimiesten tuki, ammatillinen autonomia sekä yhteistyön mahdollistaminen varaamalla sille aika ja paikka. Kolmantena näkökulmana ovat persoonalliset tekijät. Tämä tarkoittaa tapaa tehdä yhteistyötä ihmisinä, ammattiroolien ulkopuolella. Tärkeitä tekijöitä onnistuneen yhteistyön näkökulmasta ovat luottamus, kunnioitus, ymmärrys toisia kohtaan sekä epävirallinen kommunikointi yhteistyötä tekevien kesken. Viimeisenä näkökulmana Bronstein mainitsee yhteistyön historian. Jos ryhmän jäsenet ovat aiemmin toimineet toistensa kanssa, aiemmat kokemukset voivat vaikuttaa ennakoasenteisiin ja siihen, miten myös tällä kertaa oletetaan yhteistyön onnistuvan. (Ks. myös Mönkkönen ym. 2019, 18–20.)

Monialaisen yhteistyön haasteet tulee huomioida, kun yhteistyötä aletaan rakentaa tai sitä kehitetään. Yhteistyön kehittäminen edellyttää usein asenne- ja toimintakulttuurin muutosta (Saastamoinen 2016, 282). Monialaisen yhteistyön aloittamisen lähtökohtana on tunnistaa ja löytää yhteinen tarve ja tavoite (Leathard 2003, 5; Pärnä 2012, 141; Isoherranen 2012, 37). Tämän lisäksi on tärkeää tunnistaa ammattilaisten osaaminen ja se, mitä tietoa heillä on, sekä miten ryhmien jäsenten tiedot voivat täydentää toisiaan. Monialaisessa ryhmässä on eri asiantuntijoilla erilaista tietoa asiakkaista. He ovat kohdanneet asiakkaita eri tilanteissa, ja heidän näkökulmansa asiakkaan tilanteeseen voivat olla erilaisia. Tätä tietoa on tärkeää hyödyntää yhteistyössä. (Isoherranen 2012, 46.)

Kun tunnetaan toisten osaaminen ja vahvuudet, on helpompaa tunnistaa, kehen voidaan olla yhteydessä asiakkaan asian edistämiseksi (Seikkula ja Arnkil 2005, 19). Myös Leppäkoski ym. (2017, 202) ovat nostaneet monialaisen yhteistyön edellytyksiksi jaetun asiantuntijuuden, jossa hyödynnetään toisten ammattilaisten osaamista ja rakennetaan yhteistä ymmärrystä. Lisäksi he korostavat yhteisten toiminta- ja menettelytapojen tärkeyttä. Pärnän (2012, 48) mukaan toimintatavat ovat tärkeitä sopia

yhdessä myös sen vuoksi, että monialaisessa työssä yhtenä haasteena voivat tulla esiin vastuukysymykset. Yhtenä riskinä yhteistyössä on se, että kun vastuita jaetaan, kukaan ei kannu vastuuta kokonaisuudesta.

### 3.4 Asiakasohjaus

#### 3.4.1 Asiakasohjaus käsitteenä

Yhteiskunnan muutosten myötä palveluihin, etuuksiin ja ammattilaisten työtehtäviin on tullut muutoksia. Palvelujärjestelmää on haastavaa hahmottaa kokonaisuutena. Sosiaalipalveluja ja sosiaalietuuksia on kehitetty pala kerrallaan, mikä on tehnyt järjestelmästä monimutkaisen. Yhteistyökumppaneita voi olla haastavaa tunnistaa. Edellä mainittujen asioiden vuoksi asiakasohjauksen toteuttaminen monialaisessa yhteistyössä voi olla hankalaa. (STM 2019a, 47.) Austin (2002, 178) tuokin esiin, että asiakasohjaus on syntynyt palveluntarjoajien ja ammattilaisten tarpeesta hallita pirstoutunutta palvelujärjestelmää, ei niinkään asiakkaiden tarpeiden pohjalta. Asiakasnäkökulma näkyy kuitenkin nyt selvästi nykyisissä asiakasohjausten määritelmässä, joissa kiinnitetään lisäksi huomiota asiakkaiden oikeuksiin.

Asiakasohjaus nähdään asiakaslähtöisenä menetelmänä, jossa yhdessä asiakkaan kanssa pyritään löytämään hänen tarvitsemansa palvelut ja tukimuodot. (Hänninen 2007, 11.) Asiakasohjauksella pyritään vastaamaan palvelujen yhdistämisen ja monialaisuuden tuomiin haasteisiin. Kunnat käyttävät asiakasohjaus-termiä kuvaamaan asiakkaiden ohjausta sopivien palveluiden piiriin. Asiakasohjauksen lähtökohdanna on, että se toteutetaan yhdessä asiakkaan kanssa (ks. mm. Hämeenlinna 2017; THL 2020).

Asiakasohjauksen käsite voidaan määritellä usealla tavalla. Asiakasohjausta vastaavana käsitteenä käytetään sosiaali- ja terveyshuollossa usein termiä palveluohjaus. Palveluohjauksen juuret ulottuvat 1920-luvun Yhdysvaltoihin, jossa sitä käytettiin yksilökohtaisen asiakastyön menetelmänä. (Hänninen 2007, 11). Yksilökohtainen asiakastyö, *case management*, kehitettiin koordinoimaan köyhille ja sairaille suunnattuja, julkisella rahoituksella toimivia terveys- ja sosiaalipalveluja. Menetelmällä pyrittiin poistamaan palvelujen pirstaleisuutta. Myöhemmin *case management* levisi työtapana etenkin Saksaan, Britanniaan ja Kanadaan. (Pietiläinen ja Seppälä 2003, 17.) Yhdysvalloissa ja Britanniassa *case management* on osa lakisäateistä järjestelmää (Ala-Nikkola ja Sipilä 1996; Hyttinen 2005a, 85). *Case managementin* perusajatukseksi oli hakea sopiva palveluntuottaja asiakkaalle (Hyttinen 2005a, 85).

*Case management* -termin kääntäminen suomen kielelle ei ole ollut ongelmattonta. Ala-Nikkola ja Sipilä (1996) tuovat esiin, että suora käänös ”tapauksäsittely” ei ole hyvä, koska se ei tuo termin sisältöä esiin. Termi on käännetty vuonna 1994 toteutetussa Tampereen yliopiston tutkimusprojektissa yksilökohtaiseksi palveluohjaukseksi. Tämä on käänöksistä ehkä vakiintunein. Nykyään termi on vielä lyhentynyt



palveluohjaukseksi (Suominen 2019). Muita käännoiksi ovat Hyttisen (2005, 85) mukaan olleet asiakaskeinen yksilötyö ja kuntoutusluotsaus.

Suomessa palveluohjausta kehitettiin ensimmäisiä kertoja Kanadan Ontarion mallin pohjalta. Vakuutusalan kuntouttamiskeskus (nykyisin Vakuutuskuntoutus) loi 1960-luvulla toimintamallin, jossa pyrittiin sovittamaan yhteen asiakkaan tarpeet ja julkiset palvelut. Kuntoutusneuvoja suunnitteli yhdessä asiakkaan kanssa, mitä palveluja asiakas tarvitsee, ja auttoi kokoamaan palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi. (Pietiläinen ja Seppälä 2003, 18.) Työtapa ei kuitenkaan siinä vaiheessa vielä levinnyt, vaan varsinaisesti Suomeen palveluohjaus saapui vasta 1990-luvulla (Hänninen 2007, 11). Sosiaalipoliittiseen keskusteluun palveluohjaus tuli käsitteenä 1990-luvun puolivälissä. Ensimmäisen kerran yksilökohtaisen palveluohjauksen käsitettä käytettiin Hämeenkyrössä ja Tampereella tehdyssä tutkimusprojektissa. Tutkimusprojekti selvitti palveluohjauksen mahdollisuuksia sovittaa yhteen sosiaali- ja terveystalveluja, omaishoivaa ja vapaaehtoistyötä. (Pietiläinen ja Seppälä 2003, 18–19; ks. myös Ala-Nikkola ja Valokivi 1997.) Vähitellen palveluohjaus levisi sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden käyttöön (Hänninen 2007, 11).

Suomessa palveluohjauksen yleistymiseen 1990-luvulla vaikuttivat yhteiskunnalliset muutokset. Niiden myötä sosiaaliturvalainsäädäntö mutkistui. Myös ihmisten sosiaalisista ongelmista tuli monimutkaisempia kuin aiemmin. Jäykkä julkinen sektori ei enää pystynyt vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin, vaan tarvittiin työtapoja, joilla pystyttiin vahvistamaan eri järjestelmien yhteistyötä. (Suominen ja Tuominen 2007, 47.) Palveluohjauksen kehitykseen Suomessa on vaikuttanut myös sosiaalisten suojaverkkojen heikentyminen ja yhteiskunnan yleinen epävarmuus. Lisäksi kehitykseen ovat vaikuttaneet sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutokset, kuten esimerkiksi se, että työtä pyritään tekemään asiakaslähtöisesti. Asiakas nähdään kumppanina, joka osallistuu omia asioidensa suunnitteluun ja niistä päättämiseen. (Hänninen 2007, 11–12.)

Palveluohjauksessa on useita eri ulottuvuuksia. Palveluohjauksen käsitteen määrittely riippuu siitä, mistä lähtökohdista sitä on lähdetty määrittelemään. Hänninen (2007, 11) on kuvannut, että palveluohjaus on kattokäsite, ”sateenvarjo, jonka sisään mahtuvat erilaiset palveluohjauksen työotteet, asiakkaat tarpeineen, auttajatahot eri tukimuotoineen sekä palvelujen tuottajat”. Palveluohjaus voi olla eritasoista. Se voi vaihdella samankin asiakkaan asiakkuuden eri vaiheissa. Palveluohjaus voi olla neuvontaa tai ohjausta, palveluohjauksellisen työotteen käyttämistä tai yksilökohtaista palveluohjausta. Vaikka käsitettä palveluohjaus käytetään laajasti, se on edelleen käsitteenä jäsentymätön. (Hänninen 2007, 11–14; SPO 2017.)

Hänninen (2007, 3–11) kuvaa palveluohjausta työtavaksi, jolla pystytään selvittämään asiakkaan tarvitsemat palvelut ja tukimuodot. Palveluohjauksessa huomioi-

daan asiakkaan palvelutarpeet ja voimavarat. Hännisen mukaan palveluohjausta tarvitaan juuri palvelujärjestelmän pirstaleisuuden ja sen sektorikeskeisyyden vuoksi.

Palveluohjausta on 2000-luvulla kehitetty erilaisissa kokeiluhankkeissa. Näissä hankkeissa on käsitettä palveluohjaus tai case management käytetty eri tavoin. Samoin palveluohjaajan rooli on vaihdellut asiakasryhmien tarpeiden mukaisesti organisoinnista asiakkaan omatoimisuuden vahvistamiseen ja jopa asianajajana toimimiseen. (Pietiläinen ja Seppälä 2003, 19.) Pietiläisen ja Seppälän (2003, 19) mukaan palveluohjaus on asiakkaan kanssa tehtävän työn lisäksi palvelujen ja tukimuotojen koordinoimista ja yhteensovittamista. Heidän mukaansa palveluohjausta tulisi kehittää eri organisaatioiden ja hallintokuntien yhteistyönä mahdollistamaan erilaisten ja eri tilanteissa olevien asiakkaiden palvelujen koordinoimista.

Palveluohjaus voidaan nähdä myös ennaltaehkäisevänä menetelmänä. Asiakkaan tilanteeseen voidaan löytää ratkaisuja, ennen kuin ongelmat kasvavat suuriksi. (Hänninen 2007, 12.) Linnosuo (2004, 25) sanoo, että palveluohjaus voidaan toteuttaa viisivaiheisena prosessina, jonka keskeisin tehtävä on ”palvelujen keskitetty ja vastuullinen koordinoimista sekä jatkuva seuranta yhdessä asiakkaan kanssa”. Nämä vaiheet ovat

1. asiakkaiden valikointi
2. asiakkaan palvelutarpeen arviointi
3. palveluiden suunnittelu ja järjestäminen
4. palvelutavoitteiden seuranta ja arviointi
5. tukijärjestelyjen korjaaminen.

Suomen palveluohjausyhdistys määrittää palveluohjauksen sosiaali- ja terveysalan asiakastyöksi. Sen mukaan palveluohjaajalla tulee olla sosiaali- tai terveydenhoitoalan peruskoulutus. (SPO 2017.) Hyttinen (2005b, 13) ei ota omassa määritelmässään kantaa palveluohjaajan koulutukseen. Hän on kuvannut palveluohjausta Ala-Nikkolaa ja Valokiveä (1997) sekä Järvikoskea ja Härkäpäättä (2000) mukaillen seuraavasti:

”Palveluohjauksella tarkoitetaan prosessia tai tapahtumaketjua, jossa asiakasta ohjataan käyttämään tarvitsemiaan julkisia tai yksityisiä palveluja ja koordinoidaan palvelut tavoitteelliseksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on auttaa asiakasta suunnittamaan palveluviidakossa ja löytämään sieltä itselleen sopivimmat vaihtoehdot.”

Myös Ala-Nikkolan ja Sipilän (1996) artikkelissa nostetaan esiin kysymys siitä, kuka voi toimia palveluohjaajana. Edustaako palveluohjaaja jotakin yksikköä, vai voiko palveluohjaaja tulla esimerkiksi jostakin järjestöstä? Vaikka palveluohjaus nähdään pääsääntöisesti positiivisena toimintatapana, sen toteutustapoihin on kohdistunut myös kritiikkiä. Palveluohjaus on voitu nähdä hallinnollisena toimintana, jolla kunnon palvelut yritetään vaihtaa halvempiin. On kysytty myös, tarvitaanko erikseen

palveluohjaajia, koska ohjaus on jo kuulunut aiemminkin hyvän sosiaalityön käytäntöön. Ala-Nikkola ja Sipilä tuovatkin esiin, että palveluohjaukseen ei tarvita siihen erikoistunutta työntekijää, vaan tehtävä voidaan yhdistää esimerkiksi sosiaalipalvelujen ammattilaisten tehtäviin. Tämä vaatii kuitenkin kohtuullisia asiakasmääriä sekä työntekijöiden vastuun ottamista. (Ala-Nikkola ja Sipilä 1996.)

Myös Suominen (2009) toteaa, että 2000-luvulla kritisoitiin palveluohjauksen tavoitteita, nimittäin säästöjä, ja palvelujen teknistä koordinaatiota. Jotta palveluohjaus saatiin kehitettyä asiakaslähtöiseksi, maahamme perustettiin vuonna 2011 Suomen palveluohjausyhdistys. Tutkijoiden näkemyksen mukaan palveluohjausta tarvitaan nykyisessä pirstoutuneessa palvelujärjestelmässä, ja sitä tarvitsevat paljon palveluja käyttävät. Oulussa tehdyn tutkimuksen mukaan 10 prosenttia asiakkaista kerryttää yli 80 prosenttia palvelujen kustannuksista, siis pieni määrä asiakkaita käyttää suurimman osan palveluista. (Suominen 2009, 1517.)

Vaikka palveluohjauksen käsiteellä voidaan tarkoittaa eri tilanteissa tapahtuvaa ja eri tasoista opastusta, käsitettä käytetään kuitenkin pääsääntöisesti puhuttaessa sosiaali- ja terveystaloudessa tapahtuvasta ohjauksesta. Esimerkiksi kunnille on palkattu henkilöitä palveluohjaaja-nimikkeellä. Koskiahon ja Saarinen (2019, 32) tuovat esiin, että palveluohjauksen rinnakkaiskäsitteeksi on sote-kehittämissä otettu asiakasohjaus. Tämä näkyykin siinä, että yhä useamman kunnan sivulla puhutaan palveluohjauksen sijaan asiakasohjauksesta. Osa kunnista käyttää molempia termejä. (Ks. esim. Kym-sote 2020; Kainuun sote 2020.)

Itse käytän tässä tutkimuksessa termiä asiakasohjaus, koska perinteisesti palveluohjaus on tarkoittanut sosiaali- ja terveydenhuollossa annettua ohjausta, ja asiakasohjaus termiä on käytetty laajemmissa yhteyksissä. Asiakasohjauksella tarkoitan sekä Kelassa toteutettavaa asiakkaiden ohjausta sekä kunnissa toteutettavaa asiakasohjausta. Asiakasohjausta ei ole rajattu minkään tietyn työntekijäryhmän tehtäväksi, vaan kaikilla työntekijöillä on velvollisuus neuvoa asiakkaat oikeiden palveluiden piiriin. Esimerkiksi sekä sosiaalihuoltolaki (2016) sekä hallintolaki (L 434/2003) velvoittavat viranomaisia neuvomaan asiakkaita ja ohjaamaan heitä oikeisiin palveluihin.

Tässä luvussa esiin tuomani Hyttisen (2005b, 13) kuvaus palveluohjauksesta kuvaa hyvin myös sitä, miten itse määrittelen asiakasohjauksen. Asiakasohjausta Kelan ja kuntien välillä tulisi kehittää siten, että asiakkaita ei juokseteta luukulta toiselle, vaan heidät pystytään ohjaamaan mahdollisimman suoraan oikeiden palveluiden piiriin. Tämä vaatii sekä asiakkaiden kokonaistilanteen että palvelutarpeen tunnistamista ja saumatonta yhteistyötä eri sektorien työntekijöiden välillä.

Kelassa ja kunnissa toteutettavaan asiakasohjaukseen liittyvät läheisesti käsitteet sosiaalipalveluiden tarpeen tunnistaminen, erityisen tuen tarve ja palvelutarvearvio. Tästä syystä esittelen seuraavaksi lyhyesti nämä käsitteet ja mitä niillä tässä tutki-

muksessa tarkoitan. Käsitteiden määrittäminen on tärkeää, koska niitä voidaan tulkita eri tavoin. Sekä valtakunnallisen että paikallisen hankkeen työryhmien palaverissa kävimme käsitteitä läpi, jotta meillä oli yhteinen ymmärrys siitä, mitä niillä tarkoitetaan.

Sosiaalipalveluita ovat muun muassa sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotipalvelu, kotihoito, asumispalvelut, laitospalvelut, liikkumista tukevat palvelut, päihdetyö, mielenterveystyö sekä kasvatus- ja perheneuvonta (sosiaalihuoltolaki 14 §). Erityisen tarpeen tuessa henkilöillä voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan sosiaalityön tarve. Sosiaalityötä voi kuitenkin tarvita kuka tahansa jossakin elämänvaiheessa. Sosiaalihuoltolaissa on erikseen määritelty, mitä tarkoitetaan erityistä tukea tarvitsevalle henkilöllä:

”Tässä laissa tarkoitetaan erityistä tukea tarvitsevalle henkilöllä ja asiakkaalla henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), jäljempänä vanhuspalvelulaki, 3 §:ssä säädetään.” (Sosiaalihuoltolaki 3 §)

Sosiaalihuoltolain tarkoittamaa erityistä tukea ei sovelleta ryhmille, joiden oikeudet on turvattu muilla laeilla, kuten vammaislailla. Ja kuten lakipykälässä todetaan, korkea ikä ei ole sosiaalihuoltolaissa syy erityisen tuen saantiin.

Tässä tutkimuksessa erityistä tukea tarvitsevilla asiakkailla ei tarkoiteta sosiaalihuoltolain määrittelemää erityistä tukea, vaan erityistä tukea tarvitsevilla tarkoitetaan niitä asiakkaita, jotka tarvitsevat asiointiinsa enemmän tukea kuin asiakkaat yleensä. Tuen tarve voi johtua esimerkiksi sairaudesta, kognitiivisista ongelmista tai haastavasta elämäntilanteesta. Asiakkaalla voi olla pysyvä tarve saada tukea tai asiakkaan tuen tarve voi olla hetkellistä, johonkin tiettyyn tilanteeseen tai asiaan liittyvää. Tutkimuksessa voitaisiin käyttää myös termiä haavoittuva väestöryhmä (ks. esim. Eronen ym. 2019, 34). Hankkeessa kuitenkin puhuttiin alusta asti erityistä tukea tarvitsevista henkilöistä, joten en ole muuttanut termiä tähän tutkimusraporttiin.

Sosiaalipalveluiden tarpeen tunnistaminen ei perustu vain työntekijöiden subjektiiviseen kokemukseen siitä, että asiakas saattaisi hyötyä sosiaalipalveluista, vaan asiakasohjauksen osalta Kelaa sekä kuntia ohjaavat useat eri lait (laki toimeentulotuesta, laki kotoutumisen edistämisestä, laki kuntouttavasta työtoiminnasta, sosiaalihuoltolaki, lastensuojelulaki, nuorisolaki, laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista, hallintolaki sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista). Ohjaamisen lähtökohtana on aina asiakkaan tuentarve. Pääsääntöisesti ohjaus sosiaalipalveluihin tehdään asiakkaan

suostumuksella. Kelalla on kuitenkin velvollisuus tehdä sosiaalihuoltolain mukainen ilmoitus myös ilman asiakkaan suostumusta, jos asiakas on ”ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii”. (Kelan koulutusmateriaali; sosiaalihuoltolaki 35 §.)

Kelassa oli jonkin verran koulutusta sosiaalipalveluiden tarpeen tunnistamiseksi ennen Kela-siirtoa. Kela-siirron jälkeen Kelassa on pilotoitu huoliseulaa pääkaupunkiseudun alueella ja sosiaalipalveluiden tarpeen tunnistamisesta on järjestetty koulutusta. Kelan koulutusmateriaalissa vuonna 2016 oli lueteltu tilanteita, joissa sosiaalityön tarvetta tulisi tarkastella. Sosiaalityön tarvetta ohjattiin tarkastelemaan esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

- Asiakas ilmaisee itse sosiaalityön tarpeen tai halunsa vastaanottaa apua sosiaalipalveluista.
- Asiakas on pitkäaikaisessa laitoshoidossa.
- Vuokravakuus tulee Kelan maksettavaksi tai asiakkaalla on vuokravelkaa.
- Asiakas on häätöuhan alla.
- Asiakkaan velkoja on ulosotossa.
- Asiakas ei ole hakenut ensisijaisia etuuksia ohjauksesta tai opastuksesta huolimatta.
- Asiakkaan opinnot ovat pitkittyneet (asiakkaalle ei enää myönnetä opintotukea).
- Asiakkaalla on pelaamiseen tai päihteiden käyttöön liittyviä jatkuvia ongelmia.
- Työntekijälle syntyy epäily lastensuojelun tarpeesta.
- Asiakkaalla on mielenterveysongelmia tai muistisairauteen liittyviä ongelmia.
- On ilmeistä, ettei asiakas kykene hoitamaan omia asioitaan (esim. rahankäyttövaikeudet).

Tässä tutkimuksessa sosiaalityön tarpeen tunnistamisella tarkoitan sitä, tunnistaanko Kelassa yllä mainittuja tilanteita ja osataanko Kelassa ohjata asiakkaita sosiaalipalveluihin. Asiakasohjauksen osalta korostuvat aikuissosiaalityön palvelut ja maahanmuuttopalvelut, koska näistä palveluista oli osallistujia hankkeessa.

Kun kunnassa työntekijä saa tiedon sosiaalipalveluiden tarpeesta olevasta henkilöstä, henkilöllä on oikeus palvelutarpeen arviointiin. Tämä palvelutarpeen arviointi perustuu sosiaalihuoltolain 36. pykälään. Puhuttaessa palvelutarvearviosta sosiaalipalveluissa tarkoitetaan pääsääntöisesti sosiaalihuoltolain (SHL) tarkoittamaa palvelutarvearviota. Palvelutarvearvion käsite voidaan kuitenkin nähdä laajemmin kuin mainitun lain tarkoittamana palvelutarvearviona. Kelassa käytetään termiä palvelutarpeen selvittäminen. Tämä on eri asia kuin sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarvearvio. Palvelutarpeen selvittäminen tarkoittaa asiakkaan kokonaistilanteen arviointia ja ohjaamista tarvittaviin palveluihin. Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä yhteinen palvelutarvearvio. Tällä tarkoitan sitä, että Kelan ja kuntien työntekijät yhdessä selvittävät asiakkaan kokonaistilannetta asiakkaan kanssa. Selvittelyssä saattoi olla osia sosiaalihuoltolain mukaisesta palvelutarvearviosta, mutta pääsääntöi-

sesti selvittelyt painottuivat Kelan asioihin. Lain mukainen palvelutarvearvio tehtiin Eksotessa tarvittaessa erikseen.

### 3.4.2 Asiakasohjauksen kehittäminen

Asiakasohjauksen kehittämisessä voidaan lähteä Austinin (2002, 178) artikkelissaan esittämistä kysymyksistä: ”Kuka tarvitsee asiakasohjausta? Onko asiakasohjauksesta hyötyä?” Austinin mukaan kysymyksiin ei ole olemassa yhtä selkeää vastausta. Asiakasohjausta toteutetaan erilaisena eri tilanteissa. Tämän vuoksi yllä mainittuja kysymyksiä tulee tarkastella asiakasohjauksen kontekstissa. Austin tuo myös esiin, että tarkasteltaessa asiakasohjauksen hyötyjä ei tulisi tarkastella ainoastaan toiminnan tehokkuutta. Tulisi kuunnella sitä, miten asiakkaat kokevat palvelun.

Blomgren (2005) on tehnyt kirjallisuuskatsauksen, jonka pohjalta hän on koonnut useammassa tutkimuksessa esiintyviä toimivia palveluohjauksen elementtejä. Hänen mukaansa näistä elementeistä ei ole vielä kuitenkaan tarkempaa tutkimusta niiden toimivuuden osalta, ja niitä pitäisi tutkia enemmän. On mahdollista, että nämä elementit voivat toimia joidenkin kohderyhmien kohdalla paremmin kuin toisten. Eli samoin kuin Austin Blomgren nostaa esiin, että palveluohjauksen toimivuutta tarkasteltaessa tulee tarkastella myös palveluohjauksen kontekstia. Blomgrenin esittämät palveluohjauksen elementit ovat seuraavat: luottamus, henkilökohtainen palvelu, vakituinen työntekijä (työntekijällä kokonaisvastuu ja näkemys asiakkaan tilanteesta), palveluohjaaja on lähellä asiakasta ja helposti tavoitettavissa, kokonaisvaltainen kartoitus palvelun alkuvaiheessa sekä palveluohjaajan saama tuki ja koulutus työhönsä. (Blomgren 2005, 43.)

Monialainen yhteistyö nähdään pääosin hyvänä tapana toteuttaa asiakasohjausta, mutta sen kehittämisessä tulee huomioida myös riskit. Monialainen yhteistyö on palvelujen käyttäjien näkökulmasta hyödyllinen siksi, että he saavat kokonaisvaltaista palvelua ja palveluita saadaan sovitettua yhteen. Yhteistyöllä voidaan tukea sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta etenkin nykyisin korostetaan asiakkaan omaa osallisuutta ja hänen mielipiteidensä huomioimista. Kriittikinä, tai vähintäänkin varteenotettavana huolenaiheena, tulee huomioida se vaara, että asiakkaan oikeus tulla kuulluksi voi vaarantua. Asiakkaan voi olla hankalampaa kyseenalaistaa monialaisen tiimin kuin yksittäisten ammattilaisten näkökulmia. Jos ammattilaiset katsovat, että monialainen tiimi tuottaa ”oikeita” ratkaisuja asiakkaan tilanteeseen, voidaan pahimmassa tapauksessa monialaisen tiimin epäonnistumiset tulkita siten, että asiakas on epäonnistunut ja hän ei sovellu palveluun. (Määttä 2007, 29.) Asiakasohjausta monialaisena palveluna kehitettäessä tulisi muistaa huomioida asiakkaan näkökulma asioihin. Lisäksi monialaisen tiimin tulisi kriittisesti arvioida omaa toimintaansa.

Asiakasohjauksen kehittämisessä tulisi tunnistaa asiakasohjausta tarvitsevat asiakkaat. Suurin osa toimeentulotuen hakijoista ei tarvitse ohjausta. Sosiaalibarometri-

tutkimuksessa (Näätänen ja Londén 2018) on tuotu esiin, että etenkin heikoimmassa asemassa olevien tilanteesta ollaan huolissaan, sekä samoin siitä, toteutuuko heidän osaltaan ohjaus Kelasta sosiaalitoimeen. Asiakasohjausta voivat tarvita myös muut kuin toimeentulotuen asiakkaat. Asiakasohjauksen tarve voi liittyä esimerkiksi asiakkaan kykyyn hoitaa omia asioitaan. Se voi myös liittyä siihen, että asiakkaan elämäntilanteeseen on tullut muutos, joka voi vaikuttaa moniin elämän osa-alueisiin.

Asiakasohjauksen kehittämistä voidaan lähteä pohtimaan siitä näkökulmasta, mitä sillä halutaan saavuttaa. Nykypäivänä julkisten palvelujen kehittämisessä tulee yhtenä lähtökohdana olla asiakaslähtöisyys, asiakkaiden näkemysten huomioiminen ja asiakkaiden osallisuus. Asiakasohjauksen kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota siihen, kuinka ammattilainen pystyy yhdessä asiakkaan kanssa tarkastelemaan tämän ongelmia. Asiakasprosesseja tulisi tarkastella kokonaisuutena. Asiakas voi kokea ”pompottelua” eri tahojen välillä, jos prosessit eivät toimi saumattomasti: hänet saatetaan turhaankin lähettää paikasta toiseen. Erikoistuminen eri ammattialoille ja palvelujen pirstaleisuus voivat hankaloittaa yhteistyötä ja asiakasohjausta eri tahojen kanssa. Vaikka työntekijöillä olisikin sama tavoite, yhteisen kielen ja luottamuksen löytäminen sekä vastuunjaosta sopiminen voivat hankaloitua. Tutkimusten mukaan asiakkaat kaipaavat palveluilta niiden oikea-aikaisuutta sekä sitä, että heidät huomioidaan päätöksenteossa. (Rannisto ja Tuurnas 2015, 271–276; Kangasniemi ym. 2018, 61.)

Asiakasohjaus voidaan toteuttaa määräaikaisena palveluna. Tällöin asiakasohjauksen kehittämisessä tulee pohtia sitä, kuka palvelusta hyötyy, ja myös sitä, kuinka kauan asiakas tarvitsee systemaattista asiakasohjausta. Blomgren (2005, 43) on tutkinut sosiaali- ja terveysalan palveluohjausta. Hän tuo yhtenä sen haasteista esiin, että voi olla vaikeaa arvioida, milloin palveluohjausta ei enää tarvita: ”Yhteinen ongelma useammalle hankkeelle oli myös se, milloin on sopivaa lopettaa asiakassuhde. Milloin ei enää voida edetä tai milloin palveluohjaus on tehnyt tehtävänsä? Vai tapahtuuko lopettaminen asiakkaan aloitteesta?” Tähän ei ole olemassa yhtä ainoaa selkeää vastausta.

Hujala ja Lammintakanen (2018, 62) ovat tutkineet paljon sote-palveluja tarvitsevia asiakkaita. He nostavat tärkeiksi kehittämisen kohteiksi etenkin paljon palveluja tarvitsevien osalta sen, että yli organisaatiorajojen tulisi suunnitella palvelut kokonaisvaltaisesti. Palvelujen tulisi olla oikea-aikaisia, joustavia ja jatkuvia. Paljon palvelua tarvitsevat asiakkaat tarvitsevat usein palveluja eri tahoilta. Hujalan ja Lamminkaisen tutkimuksen mukaan palvelujärjestelmät eivät tällä hetkellä vastaa niitä tarpeita, joita näillä asiakkailla on. He nostavat esiin haasteena sen, että palveluja ei ole vastuutettu jollekin tietylle taholle ja että niitä ei koordinoita. Lisäksi yhteiset toimintamallit eri tahojen väliltä puuttuvat. Yhteistyötä hankaloittaa se, että yhteisiä tietojärjestelmiä ei ole ja toiminta ei jousta tarpeeksi eri tilanteiden mukaan. Vaikeutena he mainitsevat

myös sen, että työntekijät eivät tunne toistensa työtä eikä johto tue yhteistyötä riittävästi. (Hujala ja Lammintakanen 2018, 21.)

Monialaisia palveluprosesseja on tutkittu ja kehitetty InnoTuo-tutkimushankkeessa. Siinä useat onnistuneet palveluprosessit liittyvät siihen, että joku työntekijä otti asiakkaan asian hoitaakseen ja ohjasi hänet palveluprosessin läpi ja auttoi asiakasta etsimään tämän tarpeita vastaavat palvelut. Hankkeessa onnistuneet palveluprosessit henkilöityivät joihinkin työntekijöihin, jotka auttoivat yli omien velvollisuuksien ja myös yli organisaatio- ja ammattikuntarajojen. (Rannisto ja Tuurnas 2015, 277.) Myös Arajärvi (2017, 80) esittää, että sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta voi olla tarpeellista, että heikoimmassa asemassa oleville tarjotaan ”tehostettua palvelua” ja tarvittaessa asiakasta ohjataan saattaen toisten viranomaisten palveluun. Sosiaalibarometritutkimuksessa (Eronen ym. 2019, 44) on myös ehdotettu paljon erilaisia palveluja tarvitseville asiakkaille omaa työntekijää. (Ks. myös Hujala ja Lammintakanen 2018, 62.)

Kela-siirrossa on paljon käyty keskustelua siitä, osaavatko Kelan työntekijät ohjata asiakkaita oikein. Vähemmän on keskusteltu siitä, osataanko kunnissa ohjata asiakkaita Kelan palveluihin tai onko kuntien työntekijöillä tietoa Kelan palvelukanavista ja palveluprosesseista. Sosiaalibarometritutkimuksessa (Eronen ym. 2018, 55) Kelan työntekijät ovat tuoneet esiin, että kuntien työntekijöillä ei ole tarpeeksi tietoa Kelan toimintatavoista, ja tämän vuoksi asiakkaita ohjataan kunnissa väärin. Asiakasohjauksen kehittämisessä ei siis tule keskittyä ainoastaan Kelan työntekijöiden osamiseen, vaan asiakasohjaukseen tulee tarkastella kokonaisuutena. Kehittämisessä tulee huomioida asiakasohjauksen toimivuus sekä Kelasta kuntiin että kunnista Kelaan.



#### 4 Tutkimuksen toteutus

Perustoimeentulotuen siirtyminen kunnilta Kelaan loi tarpeen kehittää kuntien ja Kelan välistä yhteistyötä. Kun Kela-siirtoa aloitettiin konkreettisesti suunnitella, kiinnostuin siitä, miten Kelan ja kuntien yhteistyö lähtisi sujumaan. Olin myös haaveillut tutkimuksen tekemisestä. Tein syksyllä 2016 alustavan tutkimussuunnitelman Kelan ja kuntien välisen yhteistyön kehittämiseksi. Tutkimussuunnitelmaa tehdessäni tutustuin aiempiin tutkimuksiin. Tutkimuksissa (joita olen esitellyt luvuissa 2.2 ja 2.3) nousee selkeästi esiin huoli siitä, että Kela-siirrossa tulee kiinnittää huomiota Kelan ja kuntien välisen asiakasohjauksen ja yhteistyön toimivuuteen. Yksi syy siihen, miksi Kela-siirto ei ollut toteutunut aiemmin, oli huoli sosiaalityön ja toimeentulotuen yhteyden katkeamisesta (ks. esim. Komiteanmietintö 1993: 39, liite 2; STM 1993; Laatu ym. 2015, 22). Tämä vahvisti näkemystäni siitä, että tutkimuksen aihe on tärkeä ja ajankohtainen.

Hankkeen aikana työskentelin Kelassa Etelä-Karjalan palveluryhmän ryhmäpäällikkönä. Perustoimeentulotuen siirtyminen kunnilta Kelalle näkyi työssäni muun muassa asiakasmäärien lisääntymisenä ja toimeentulotukiasiakkaiden haastavien ja monimutkaisten asioiden selvittelynä. Kela-siirron alkuvaiheissa yhteistyön ja asiakasohjauksen prosessit olivat monelta osin epäselvät.

Kun toimeentulotuki siirtyi 1.1.2017 Kelaan, Etelä-Karjalassa ei juurikaan ollut vielä tehty yhteistyötä toimeentulotukiasioissa Kelan palveluryhmän ja Eksoten työntekijöiden välillä. Toimeentulotuen etuuskäsittelyä varten perustettiin uudet tiimit. Tiimeihin siirtyi työntekijöitä muiden etuuksien tiimeistä sekä asiakaspalvelusta. Lisäksi tiimeissä aloitti uusia työntekijöitä, jotka eivät olleet aiemmin työskennelleet Kelassa. Yhteistyö oli jäsentymätöntä sekä Kelan sisällä että Kelan ja kuntien työntekijöiden välillä. Lisäksi huomasin työssäni, että asiakkaita ei osattu ohjata Kelan ja kuntien välillä. Kun selvitin, miten voisin lähteä tutkimaan Kelan ja kunnan välisen yhteistyön kehittämistä, kuulin, että Kela on menossa mukaan PRO SOS -hankkeeseen. Hankkeen yksi osahanke liittyi Kelan ja kuntien välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämiseen.

Kun sain tietää hankkeesta, lähdin selvittämään, voisinko yhdistää paikallisen toiminnan kehittämisen ja tutkimuksen. Kelan ja kuntien välinen yhteistyö toimeentulotukiasioissa oli uutta, joten koin, että olisi hyvä saada uutta tietoa yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen vaikuttavista asioista, joita voisi mahdollisesti hyödyntää myös valtakunnallisessa kehittämisessä. Sovin PRO SOS -hankkeen hankejohtajan Jutta Paavolan kanssa, että Etelä-Karjalassa aloitetaan paikallinen hanke, jossa kokeilujen avulla kehitetään yhteistyötä ja asiakasohjausta Kelan ja Eksoten välillä. Sovimme myös, että teen paikallisesta hankkeesta tutkimuksen. Paikallinen hanke toteutettiin elokuun 2017 alusta heinäkuun 2019 loppuun.

Tässä luvussa esittelen väitöstutkimuksen tarkoituksen, tavoitteet ja tutkimuskysymykset. Lisäksi esittelen tutkimuskontekstin. Esittelen sekä valtakunnallisen että paikallisen hankkeen. Paikallisen hankkeen osalta käyn tarkemmin läpi sen käynnistämisen vaiheen.

#### 4.1 Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tässä väitöstutkimuksessa tarkoitukseni on tutkia Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymistä PRO SOS -hankkeen aikana. Lisäksi tarkoitukseni on kehittää ja tutkia toimintatutkimuksen avulla, millaisilla yhteistyömallilla voidaan tukea Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta, etenkin heikommassa asemassa olevien asiakasryhmien osalta. Tavoitteenani on luoda uutta tietoa Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön vaikuttavista asioista sekä edistää yhteistyörakenteiden luomista valtakunnallisella tasolla.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- Millaisena Kelan työntekijät ja Eksoten työntekijät kokivat yhteistyön ja asiakasohjauksen toimivuuden hankkeen alkuvaiheessa?
- Millaisia yhteistyömalleja ja asiakasohjauksen malleja syntyi hankkeessa toimintatutkimuksen tuloksena?
- Muuttuivatko työntekijöiden kokemukset yhteistyön ja asiakasohjauksen toimivuudesta hankkeen aikana?
- Millaisena työntekijät kokivat työryhmätyöskentelyn toiminnan kehittämisen välineenä?

#### 4.2 Tutkimuskonteksti

##### 4.2.1 Valtakunnallinen konteksti: PRO SOS -hanke

Kelassa aloitettiin perustoimeentulotuen Kela-siirron valmistelut elokuussa 2014. Siirtoa valmisteltiin Toimeentulotuki 2017 -hankkeessa. Hankkeessa esitettiin Kela-siirron valmistelun ja toteutuksen kanssa yhtäaikaisesti toteutettavia kokeiluja sosiaalityön ja ohjauksen uudistamisen tueksi. Tätä työtä varten perustettiin PRO SOS -hanke. PRO SOS -hankkeen hankehakemuksessa todettiin, että hankkeessa pyrittiin varmistamaan sosiaali- ja terveystieteiden edellyttämä Kela-kunta-yhteistyömallin syntyminen ja sen käyttöönotto valtakunnallisella tasolla. (Vogt ja Laiho 2015.) Jo ennen hankkeen alkua Kelan ja kuntien yhteistyötä pyrittiin kehittämään koordinoitusti. Toteutettiin esimerkiksi Kelan koordinoima kuntafoorumi, kuntaliiton koordinoima prosessityöskentely, Vantaan kuntakokeilu ja valtakunnallinen yhteistyökierros Kela-siirrosta. Lisäksi yhteistyötä kehitettiin paikallisesti eri tavoin eri kunnissa. (PRO SOS -hanke 2018.)

Valtakunnallinen PRO SOS -hanke toteutettiin ajalla 1.8.2016–31.7.2019. Hankkeen alkuperäinen päättymispäivämäärä oli 31.12.2018, mutta se sai jatkorahoituksen 31.7.2019 saakka. Hankkeeseen liittyvät yhteistyöpalaverit aloitettiin vuoden 2017 puolella. Hankkeen tavoite kuvattiin seuraavasti: ”Hankkeen tavoitteena on selkeyttää ja vankistaa sosiaalityön asemaa sote-uudistuksessa sekä varmistaa asiakaslähäinen ja vaikuttava sosiaalityö uudistuvassa toimintaympäristössä.” Hanke koostui osahankkeista, joista vastasi seitsemän sosiaalialan osaamiskeskusta, Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius ja Seinäjoen ammattikorkeakoulu Oy. Hanketta rahoitti Euroopan sosiaalirahasto ESR, Kuntaliitto sekä 94 kuntaa, jotka osallistuvat hankkeeseen. (PRO SOS -hanke 2018.) Hankkeen kärkiteemat olivat maakunnallistuva sosiaalityö, Kela–kunta-yhteistyö, palvelutarpeen arviointi, talous-sosiaalityö, uudenlainen sosiaalityö, pelillisuus ja leikillisuus, yhteiskehittäminen sekä sosiaalinen raportointi ja tiedontuotanto. Hankkeen tavoitteena oli siis laajasti kehittää sosiaalityötä. (PRO SOS -hanke 2019.) Tässä tutkimuksessa keskityn ainoastaan Kela–kunta-yhteistyöteemaan.

Kela–kunta-yhteistyön osahankkeen yhdeksi tavoitteeksi asetettiin heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden palveluprosessit ja palveluiden saatavuuden turvaaminen toimeentulotuen Kela-siirron ja maakunnallistuvan sosiaalityön uudistuvissa rakenteissa. Kehittämistyötä varten perustettiin työryhmä kunta–maakunta–Kela-yhteistoimintamallin luomiseksi. Työryhmään osallistui aluksi Kelan ja kuntien työntekijöitä Keski-Suomesta, pääkaupunkiseudulta ja Etelä-Karjalasta, Kuntaliiton edustaja sekä hankkeeseen palkattuja työntekijöitä. Kela–kunta-yhteistyön osahankkeeseen liittyi hankkeen aikana myös muita alueita. Hankkeessa kehitettiin valtakunnallinen suositus Kelan ja kuntien yhteistyömallille (Kela–kunta-yhteistoimintamalli 2.0). Eri puolilla Suomea toteutettiin erilaisia kehittämiskokeiluja ja rakennettiin uudenlaista yhteistyötä Kelan ja kuntien välille. Lisäksi hankkeessa kehitettiin pääkaupunkiseudulla huolen tunnistamisen työkalu Kelan työntekijöille sekä Kelan perustoimeentulotukipäätösten laatua pyrittiin parantamaan laatutyöpajoilla eri puolilla Suomea. (PRO SOS -hanke 2018.)

Valtakunnallisen kehittämistyöryhmän muistiot ja materiaali olivat käytössäni tutkimusta tehdessä. Hankkeessa tuotettiin muun muassa Kela–kunta-yhteistoimintamalli 1.0 ja 2.0, huolen tunnistamisen malli sekä ohjeita täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen soveltamisesta. Materiaalit ovat julkisia ja ne ovat nähtävissä prosos.fi-sivustolla. Osallistuin itse valtakunnallisen työryhmän kokouksiin. Kokouksissa pyysin suullisen luvan kehittämisryhmän tuottamien muistioiden ja materiaalin käyttöön. Kun tässä tutkimuksessa puhun valtakunnallisesta työryhmästä, tarkoitan tätä työryhmää.

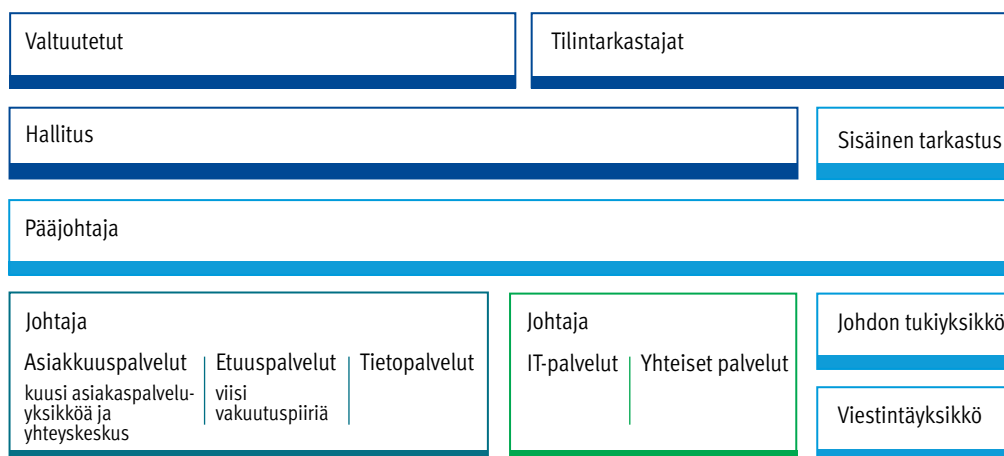
#### 4.2.2 Paikallinen konteksti: Kela–kunta-yhteistyön kehittäminen Etelä-Karjalassa

Paikallinen hanke toteutettiin Etelä-Karjalassa. Etelä-Karjalaan kuuluvat Lappeenranta, Imatra, Ruokolahti, Parikkala, Taipalsaari, Luumäki, Rautjärvi ja Lemi. Jotta

paikallinen konteksti olisi helpompi ymmärtää, käyn hieman läpi myös Kelan koko organisaatiota sekä Eksoten toimintaa.

Kela on valtakunnallinen toimija (ks. kuvio 2). Kela toimii eduskunnan valvonnassa, mutta sillä on oma talous ja hallinto. Kelassa on viisi tulosityksikköä, jotka ovat asiakkuuspalvelut, etuuspalvelut, IT-palvelut, tietopalvelut ja yhteiset palvelut. Organisaatioon kuuluu myös kaksi toiminnallista yksikköä. Ne ovat johdon tukiyksikkö ja viestintäyksikkö. Lisäksi pääjohtajan alaisuudessa toimii sisäinen tarkastus. (Kela 2020e.) Hankkeessa oli mukana työntekijöitä etuuspalvelujen tulosityksiköstä sekä asiakkuuspalvelujen tulosityksiköstä.

**Kuvio 2.** Kelan organisaatio 2020.



Lähde: Kela 2020e.

Etuuksien ratkaisutoimintaa hoitaa viisi vakuutuspiiriä. Nämä ovat eteläinen vakuutuspiiri, itäinen vakuutuspiiri, keskinen vakuutuspiiri, läntinen vakuutuspiiri ja pohjoinen vakuutuspiiri. (Ks. kuvio 3, s. 83.) Etelä-Karjala kuuluu eteläiseen vakuutuspiiriin. Vakuutuspiirien sisällä toimivat ratkaisukeskukset (esim. toimeentuloturvaetuuksien ratkaisukeskus). Ratkaisukeskukset koostuvat ryhmistä (esim. toimeentulotukiryhmä) ja ryhmät koostuvat tiimeistä (esim. toimeentulotukitiimi 1). Toimeentulotukihakemusten käsittelystä vastaavat toimeentulotukitiimit.

Kela–kunta-yhteistyön kehittäminen liittyi suurimmaksi osaksi perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. Tämän vuoksi Kelan etuuspalveluista osallistui hankkeeseen työntekijöitä yhdestä toimeentulotukiasioita käsittelevästä tiimistä. Tiimi työskenteli fyysisesti Etelä-Karjalan alueella, mutta käsittelijät käsitelivät Etelä-Karjalassa asuvien asiakkaiden hakemusten lisäksi myös muiden Etelä-Suomen vakuutuspiirin alueella asuvien asiakkaiden toimeentulotukihakemuksia. Lisäksi hankkeeseen osallistui eteläisen vammaisetusryhmän työntekijä.

**Kuvio 3.** Etuuspalvelujen tulosityksikkö 2020.

**Etuuspalvelujen tulosityksikkö**

<p><b>Eteläinen vakuutuspiiri</b></p>	<p><b>Läntinen vakuutuspiiri</b></p>	<p><b>Keskinen vakuutuspiiri</b></p>	<p><b>Itäinen vakuutuspiiri</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimeentuloturvaetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Eläke-, opinto- ja perhe-etuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Työ- ja toimintakykyetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Terveystuottoetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Skannauskeskus</li> <li>• Kansainvälisten asioiden keskus</li> <li>• Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimeentuloturvaetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Eläke-, opinto- ja perhe-etuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Työ- ja toimintakykyetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Terveystuottoetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Vammaisten tulkkauspalvelukeskus</li> <li>• Kela-Ahvenanmaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimeentuloturvaetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Eläke-, opinto- ja perhe-etuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Työ- ja toimintakykyetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Terveystuottoetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Skannauskeskus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimeentuloturvaetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Eläke-, opinto- ja perhe-etuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Työ- ja toimintakykyetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Terveystuottoetuuksien ratkaisukeskus</li> </ul>
<p><b>Pohjoinen vakuutuspiiri</b></p>	<p><b>Etuuspalvelujen lakiyksikkö</b></p>	<p><b>Asiantuntijalääkäriyksikkö</b></p>	<p><b>Etuuspalvelujen suunnitteluksikkö</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimeentuloturvaetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Eläke-, opinto- ja perhe-etuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Työ- ja toimintakykyetuuksien ratkaisukeskus</li> <li>• Terveystuottoetuuksien ratkaisukeskus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus</li> <li>• Eläke-, opinto- ja perhe-etuuksien osaamiskeskus</li> <li>• Työ- ja toimintakykyetuuksien osaamiskeskus</li> <li>• Terveystuottoetuuksien osaamiskeskus</li> <li>• Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vakuutuslääketieteellinen keskus</li> <li>• Asiantuntijalääkärikeskus 1, 2, 3, 4 ja 5</li> </ul>	<p><b>Etuuspalvelujen kehittämissyksikkö</b></p>
			<p><b>Automaattisen ratkaisutyön yksikkö</b></p>

Lähde: Kelan intranetsivut 2020.

Kelan asiakkuuspalvelujen tulosityksikkö on jaettu alueellisesti kuuteen yksikköön, jotka ovat eteläinen asiakaspalveluyksikkö, pääkaupunkiseudun asiakaspalveluyksikkö, itäinen asiakaspalveluyksikkö, keskinen asiakaspalveluyksikkö, läntinen asiakaspalveluyksikkö ja pohjoinen asiakaspalveluyksikkö. Asiakaspalveluyksiköt koostuvat palveluryhmistä. (Ks. kuvio 4, s. 85.) Hankkeessa oli mukana Etelä-Karjalan palveluryhmä, joka kuuluu eteläiseen asiakaspalveluyksikköön. Itse toimin hankkeen aikana tämän ryhmän ryhmäpäällikkönä.

Etelä-Karjalan palveluryhmän vastuulle kuuluu Kelan asiakaspalvelu koko Etelä-Karjalan alueella. Etelä-Karjalassa asiakaspalvelua on viisi päivää viikossa Imatralla ja Lappeenrannassa. Lisäksi Luumäellä ja Savitaipaleella asiakaspalvelua on kerran viikossa. Parikkalassa ja Rautjärvellä toimii asiointipiste. Parikkalassa asiointipisteestä vastaa Eksote ja Rautjärvellä Rautjärven kunta. Kelan työntekijä on paikalla Parikkalassa kolmena päivänä viikossa ja Rautjärvellä kerran viikossa. Palveluasiantuntijoiden vakinainen työpiste on joko Lappeenrannassa tai Imatralla. Näistä toimistoista käsin hoidetaan muiden toimipisteiden asiakaspalvelua.

Etelä-Karjalan kuntien terveys- ja sosiaalipalveluista vastaa Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskus (Eksote). Eksoten palveluita ovat avoterveydenhuolto, suun terveydenhuolto, mielenterveys- ja päihdepalvelut, laboratorio- ja kuvantamispalvelut, lääkehuolto, kuntoutus, perhepalvelut, aikuisten sosiaalipalvelut ja vammaispalvelut sekä vanhustenpalvelut. Etelä-Karjalan keskussairaala vastaa erikoissairaanhoidosta. (Eksote 2020a.) Hankkeessa oli mukana työntekijöitä aikuissosiaalityöstä ja maahanmuuttopalveluista. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa painottuivat sosiaalipalveluista aikuissosiaalityön ja maahanmuuttopalveluiden palvelut. Perustoimeentulotuki on ennen Kela-siirtoa ollut kiinteä osa aikuissosiaalityön ja maahanmuuttopalveluiden tehtäviä (ks. esim. Juhila 2008, 26; Kuivalainen 2013, 26). Uskon, että tästä johtuen nimenomaan aikuissosiaalityössä ja maahanmuuttopalveluissa oltiin halukkaita rakentamaan yhteistyötä Kelan kanssa.

Eksote kuvaa aikuissosiaalityötään seuraavasti:

”Aikuissosiaalityö on yli 18-vuotiaiden kanssa tehtävää työtä, jolla autamme sinua sellaisissa tilanteissa, joihin liittyy sosiaalipalvelujen ja/tai sosiaalityön tarve. Työmme lähtökohtana on kokonaistilanteesi huomioiminen.” (Eksote 2020b.)

Eksoten maahanmuuttopalveluita kuvataan seuraavasti:

”Maahanmuuttopalvelut-yksikkö neuvoo ja opastaa maahan muuttaneita palveluihin ja kotoutumiseen liittyvissä asioissa. Palvelut on tarkoitettu kaikille alueen maahanmuuttajille riippumatta Suomeen muuton syistä tai asumisajasta. Vaikka kotoutumisen edistämisen palveluille on tarvetta yleensä heti Suomeen muuton jälkeen, neuvontaa ja opastusta voi saada tarvittaessa myös myöhemmin.” (Eksote 2020c.)

## Kuvio 4. Asiakkuuspalvelujen tulosityksikkö 2020.

### Asiakkuuspalvelujen tulosityksikkö

<b>Pääkaupunkiseudun asiakaspalveluyksikkö</b>	<b>Eteläinen asiakaspalveluyksikkö</b>	<b>Keskinen asiakaspalveluyksikkö</b>	<b>Pohjoinen asiakaspalveluyksikkö</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kampin palveluryhmä 1, 2, 3 ja 4</li><li>• Malmin palveluryhmä</li><li>• Itäkeskuksen palveluryhmä 1, 2 ja 3</li><li>• Myyrmäen palveluryhmä</li><li>• Tikkurilan palveluryhmä 1 ja 2</li><li>• Leppävaaran palveluryhmä 1 ja 2</li><li>• Matinkylän palveluryhmä</li><li>• Kalasataman palveluryhmä</li><li>• International House Helsinki -ryhmä</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kirkkonummen palveluryhmä</li><li>• Lohjan palveluryhmä</li><li>• Päijät-Hämeen palveluryhmä</li><li>• Kymenlaakson palveluryhmä</li><li>• Porvoon palveluryhmä</li><li>• Etelä-Karjalan palveluryhmä</li><li>• Järvenpään palveluryhmä</li><li>• Hyvinkään palveluryhmä</li><li>• Lahden palvelutorin palveluryhmä</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Etelä-Pohjanmaan palveluryhmä</li><li>• Tampereen palveluryhmä 1 ja 2</li><li>• Pirkanmaan palveluryhmä</li><li>• Kanta-Hämeen palveluryhmä</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pohjois-Lapin palveluryhmä</li><li>• Rovaniemen seudun palveluryhmä</li><li>• Kemijärven seudun palveluryhmä</li><li>• Koillismaan palveluryhmä</li><li>• Oulun palveluryhmä</li><li>• Kainuun palveluryhmä</li><li>• Pohjois-Pohjanmaan palveluryhmä</li><li>• Keski-Pohjanmaan palveluryhmä</li></ul>
<b>Itäinen asiakaspalveluyksikkö</b>	<b>Läntinen asiakaspalveluyksikkö</b>	<b>Asiakkuuksien kehittämissyksikkö</b>	<b>Yhteyskeskus</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Jyväskylän palveluryhmä</li><li>• Keski-Suomen palveluryhmä</li><li>• Etelä-Savon palveluryhmä</li><li>• Keski-Savon palveluryhmä</li><li>• Kuopion palveluryhmä</li><li>• Pohjois-Savon palveluryhmä</li><li>• Pohjois-Karjalan palveluryhmä</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pohjanmaan palveluryhmä</li><li>• Porin palveluryhmä</li><li>• Rauman palveluryhmä</li><li>• Turun palveluryhmä</li><li>• Raison palveluryhmä</li><li>• Varsinais-Suomen palveluryhmä</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asiakkuuksien johtamisryhmä</li><li>• Asiakkuuksien kehittämissyhmä</li><li>• Asiakaskontaktien kehittämissyhmä</li><li>• Asiointipalvelujen kehittämissyhmä</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asiantuntijaryhmä</li><li>• Toimeentuloturvaryhmä</li><li>• Terveysturvaryhmä</li><li>• Monipalveluryhmä</li><li>• Perustoimeentulokiryhmä</li><li>• Yhteistyökumppanien palveluryhmä</li></ul>

Lähde: Kelan intranetsivut 2020.

Lisäksi hankkeessa oli mukana työntekijä Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksesta (Socomista). ”Sosiaalialan osaamiskeskusten keskeisenä tavoitteena on toimivan ja pysyvän yhteistyörakenteen luominen sosiaalialan käytännön työn, tutkimus- ja opetustoiminnan sekä kuntien ja muiden palveluntuottajien välille” (Socom 2020).

Taulukkoon 2 olen kuvannut Etelä-Karjalan vuoden 2019 tilannetta asukasmäärän, Kelan palveluissa asioivien, toimeentulotukea saavien määrän sekä työttömyyden suhteen. Etelä-Karjalassa perustoimeentulotuen saajia on hieman vähemmän kuin valtakunnallisella tasolla. Etelä-Karjalassa työttömyys on hieman suurempi kuin valtakunnallisesti. Nuorisotyöttömyys on reilusti korkeampi. Pitkäaikaistyöttömien määrä suhteessa työvoimaan on kuitenkin pienempi kuin valtakunnallisesti.

**Taulukko 2.** Etelä-Karjalan asukas- ja asiointimäärät<sup>a</sup> vuonna 2019.

	<b>Etelä-Karjala</b>	<b>Koko maa</b>
Asukasmäärä	127 757	5 525 292
Asiointeja Kelan palvelupisteessä	53 553	2 014 332
Perustoimeentulotuen saajia	8 586	396 636
Perustoimeentulotuen saajien osuus väestöstä	6,7 %	7,2 %
Perustoimeentulotukea saaneet kotitaloudet	6 272	274 408
Ehkäisevää toimeentulotukea saaneet kotitaloudet	773	36 913
Työttömien määrä (% työvoimasta)	10,6	9,2
Pitkäaikaistyöttömät, % työvoimasta	2,0	2,4
Nuorisotyöttömät, % 18–24-vuotiaasta työvoimasta	16,6	11,6

Lähteet: Kelasto ja Sotkanet.

<sup>a</sup> Kelan asiointimäärissä ei näy, kuinka moni asiakas asioidi Kelassa. Osa asioinneista kirjataan anonymieinä, jolloin ei tiedetä, kuinka monta kertaa sama asiakas on asiointunut palvelupisteessä.

Etelä-Karjalassa yhteistyötä Kelan ja Eksoten välillä lähdettiin kehittämään toimeentulotuen siirron takia loppuvuodesta 2016. Alussa yhteistyössä keskityttiin lähinnä yksittäisten toimeentulotukiasioita koskevien asioiden selvittelyyn. Yhteistyöhön ei alussa nimetty tiettyä ryhmää, vaan yhteistyö oli satunnaista eri henkilöiden välillä. Tammikuussa aloin selvittää, onko Kelassa käynnissä tutkimuksia Kelan ja kuntien yhteistyön kehittämisestä. Muista tutkimuksista ei siinä vaiheessa ollut tietoa, mutta kyselyjen yhteydessä sain tietää valtakunnallisesta PRO SOS -hankkeesta, jossa kehitettiin Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä. Selvitin, oliko Etelä-Karjalalla mahdollisuus päästä hankkeeseen mukaan.

Socomin työntekijä selvitti kanssani, halusiko Eksote lähteä hankkeeseen mukaan. Itse olin yhteydessä paikallisen toimeentulotukitiimin tiimpäällikköön. Keväällä 2017 sovimme Eksoten palvelupäällikön ja toimeentulotukitiimin tiimpäällikön



kanssa yhteistyön suunnitelmallisemmasta kehittämisestä PRO SOS -hankkeessa. Kokosimme yhdessä Socomin työntekijän kanssa Kelan ja Eksoten työntekijöistä paikallisen työryhmän. Sen kokoonpanossa oli hankkeen aikana yhteensä 21 henkilöä. Työryhmään osallistui sekä esimiehiä että asiantuntijoita. Muutamia muutoksia lukuun ottamatta työryhmän jäsenet pysyivät koko hankkeen ajan samoina. Olen koonnut paikallisen työryhmään hankkeen aikana osallistuneiden ammattinimikkeet taulukkoon 3.

**Taulukko 3.** Paikallisen työryhmän jäsenet hankkeen aikana.

Organisaatio	Ammattinimikkeet	Lukumäärä
<b>Kela</b>	Ryhmäpäällikkö	2
	Tiimipäällikkö	1
	Palveluasiantuntia	2
	Ratkaisuasiantuntija	2
<b>Eksote</b>	Palvelupäällikkö	2
	Palveluesimies	2
	Sosiaaliohjaaja	4
	Sosiaalityöntekijä	3
	Vastaava sosiaalityöntekijä	3
<b>Socom</b>	Projektikoordinaattori	1

Paikallisen työryhmän ensimmäinen tapaaminen oli elokuussa 2017. Emme hakenneet paikalliseen hankkeeseen erillistä rahoitusta. Hanke toteutettiin osana Kelan ja Eksoten perustoimintaa. Kustannuksia syntyi ainoastaan työryhmän kahvitarjoiluista, jotka kustannettiin valtakunnallisen hankkeen saamasta rahoituksesta. Paikallinen työryhmä koottiin seuraavasti: Itse toimin Kelan Etelä-Karjalan palveluryhmän esimiehenä ja valitsin Kelan palveluryhmästä työryhmään kaksi palveluasiantuntijaa. Valitsin työryhmään yhden työntekijän Lappeenrannan toimistosta ja yhden Imatran toimistosta. Valitsin sellaiset työntekijät, joiden tiesin olevan kiinnostuneita tekemään työssään sidosryhmäyhteistyötä, ja joiden tiesin uskaltavan tuoda esiin omia näkemyksiään.

Työryhmän alkuvaiheessa Etelä-Karjalan alueella työskenteli vain yksi toimeentulotukitiimi. Tästä tiimistä työryhmään kutsuin mukaan tiimipäällikön, joka pyysi työryhmään mukaan kaksi tiimin jäsentä. Molemmat tiimin jäsenet olivat työskennelleet aikaisemmin kunnalla. Toinen työntekijöistä oli lisäksi toiminut aiemmin Kelan asiakaspalvelussa. Kelan osalta työryhmään kutsuin myös vammaisetusryhmän ryhmäpäällikön.

Eksoten työntekijät pyysin työryhmään mukaan Socomin työntekijän kautta. Hän oli jo aloittanut yhteistyön Eksoten työntekijöiden kanssa PRO SOS -hankkeen muiden

osahankkeiden osalta. Hän tunsi henkilöt, joiden oli hyvä olla hankkeessa mukana. Työryhmään tuli mukaan työntekijöitä aikuissosiaalityöstä ja maahanmuuttopalveluista. Hankkeen aikana pyysimme työryhmään mukaan myös edustajaa vanhuspalveluista, mutta sieltä emme saaneet edustajaa mukaan.

Työryhmä tiesi hankkeen alusta alkaen, että kyseessä on toimintatutkimus. Työryhmän toimintamallia ei ollut etukäteen määrätty, vaan työryhmän kanssa sovittiin yhdessä koko hankkeen ja tutkimuksen ajan, miten edetään sekä miten tutkimuksen tuloksia arvioidaan. Pyysin työryhmään osallistujilta kirjallisesti suostumuksen tutkimukseen osallistumisesta ja työryhmän tuottaman materiaalin käyttämisestä tutkimuksessa (liite 9).

Tutkimuksen aikana työryhmä suunnitteli, toteutti ja arvioi kokeiluja. Kokeiluihin osallistui työryhmän jäsenten lisäksi myös muita työntekijöitä Kelasta ja Eksotelta. Kokeiluihin osallistui lisäksi Kelan ja aikuissosiaalityön sekä maahanmuuttopalveluiden asiakkaita. Asiakkaat ovat osallistuneet tutkimukseen vain välillisesti osallistamalla kokeiluihin. En kerännyt asiakkaista suoraan tietoja enkä haastatellut heitä.

Tähän tutkimukseen valitsin työntekijöiden näkökulman, koska tavoitteena oli kehittää yhteistyötä ja asiakasohjausta Kelan ja Eksoten työntekijöiden välillä. Koska Etelä-Karjalassa ei ollut vielä Kela-siirron osalta rakennettu juurikaan yhteistyötä, pidin tärkeänä aloittaa sen rakentamisen yhteistyössä työntekijöiden kanssa. Olisi tärkeää tutkia myös sitä, miten asiakkaat kokevat asiakasohjauksen toteutumisen. Se on kuitenkin aiheena niin laaja, että sitä olisi hyvä käsitellä omana aiheenaan. Tämän vuoksi rajasin tämän tutkimuksen koskemaan työntekijöiden näkemyksiä. Asiaksnäkökulman huomioin siten, että selvitin sitä, miten työntekijät kokivat asiakkaiden suhtautumisen kokeiluihin.

Tuloksia käsitellessäni käytän Kelan toimeentulotuen käsittelijöistä termiä ratkaisuasiantuntija, Kelan asiakaspalvelussa työskentelevistä termiä palveluasiantuntija ja Eksoten sosiaalityössä työskentelevistä ja maahanmuuttopalveluiden työntekijöistä pääsääntöisesti termiä Eksoten työntekijä. Joissakin tilanteissa olen erikseen eritellyt aikuissosiaalityöntekijät ja maahanmuuttopalveluiden työntekijät toisistaan. Jos puhun yleisesti Kelan sekä Eksoten työntekijöistä, käytän yleistermiä työntekijät. Etelä-Karjalan alueen työryhmästä käytän termiä paikallinen työryhmä, tai työryhmä, jos asiayhteydessä selviää, puhunko valtakunnallisesta vai paikallisesta työryhmästä.

### 4.3 Kehittämisen vaiheet

#### 4.3.1 Kehittämistoiminnan käynnistäminen Etelä-Karjalassa

Paikallisen työryhmän ensimmäinen tapaaminen oli 31.8.2017. Aluksi esittelimme Socomin työntekijän kanssa valtakunnallisen PRO SOS -hankkeen, ja tutustuimme

työryhmän jäseniin. Työryhmä pääsi osallistumaan kehittämiseen ja tutkimukseen heti ensimmäisestä palaverista lukien.

Kelan ja Eksoten yhteistyön paikallista tilannetta sekä alustavaa kehittämissuunnitelmaa tarkasteltiin työryhmässä ryhmätöinä kolmeen ryhmään jakautuen. Minä ja Socomin työntekijä ohjasimme ryhmiä pohtimaan ensin kolmea osaongelmaa. Tämän jälkeen ryhmät pohtivat tavoitteita ongelmien ratkaisemiseksi. Ongelmat ja ratkaisut käytiin työryhmässä yhdessä läpi. Tämän jälkeen koko työryhmä pohti yhteistä kehittämisideaa. Ryhmätöiden pohjana olivat samat kysymykset, joita oli käyty läpi valtakunnallisessa hankkeessa. Kysymykset olivat samat kuin valtakunnallisessa työryhmässä, koska samalla valtakunnalliselle työryhmälle kerättiin tietoa paikallisista näkemyksistä.

Ongelmat, joita työryhmä pohti, olivat seuraavat:

1. Oikeat asiakkaat eivät ohjaudu Kelasta sosiaalitoimistoon.
2. Kelan ja kunnan välinen työnjako on nyt epäselvä ja suureksi osaksi sopimatta.
3. Asiakas ei saa hyvää palvelua.

Ryhmätöskentelyssä nousseet ongelmat ja tavoitteet olen kuvannut taulukossa 4 (s. 90).

Tavoitteiden lisäksi työryhmä pohti kehittämisehdotuksia. Ensimmäisellä tapaamiskerralla näitä tuli neljä.

1. Toisen työhön tutustuminen (voisi toteuttaa myös pienimuotoisesti Skype-yhteyden välityksellä).
2. Yhteinen tapaaminen asiakkaan, Kelan työntekijän ja Eksoten työntekijän kanssa (yhteinen palvelutarvearvio).
3. Tulkkaustilanteisiin tulisi saada tarkoituksenmukaiset laitteet ja tilat.
4. Yhteiset tapaamiset säännöllisin väliajoin Kelan ja Eksoten välillä (ei tarvitse olla erityistä syytä).

Työryhmä esitti tässä vaiheessa yhtä kokeilua. He ehdottivat, että avohoidossa oleville yli 65-vuotiaille tehtäisiin yhteinen palvelutarpeen kartoitus tai arviointi. Lisäksi työryhmä ehdotti, että tämän asiakasryhmän toimeentulotukihakemukset siirrettäisiin automaattisesti kuntaan, koska moni asiakas ei osaa hakea tai kykene hakemaan täydentävää toimeentulotukea kunnasta. Työryhmässä tämän asiakasryhmän haasteeksi koettiin se, että kaikkia palveluita ei hyväksytty perustoimeentulotuen menona. Työryhmä ei vielä kuitenkaan tehnyt päätöksiä kokeilun aloittamisesta, vaan kokeilujen suunnittelua jatkettiin työryhmän seuraavassa kokouksessa.

**Taulukko 4.** Kooste ryhmätyön 31.8.2017 tuloksista.

<b>Engelma</b>	<b>Oikeat asiakkaat eivät ohjaudu Kelasta sosiaalitoimistoon</b>	<b>Kelan ja kunnan välinen työnjako on nyt epäselvä ja suureksi osaksi sopimatta</b>	<b>Asiakas ei saa hyvää palvelua</b>
<b>Syyt/haasteet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asiakasohjaus perustuu lainsäädäntöön ja ohjeet ovat olemassa, rajatapaukset vaativat keskustelua</li> <li>Nuorista tulee vähän päätöksiä perusosan alentamisesta → sosiaalipalveluiden tarve voi jäädä tunnistamatta</li> <li>Ongelmia voi tulla sosiaalipalvelujen tarpeen tunnistamisessa (tunnistetaan tarve paperilomakkeista)</li> <li>Haja-asutusalueiden palvelujen saatavuus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toisen työtä ei tunneta</li> <li>Miten toimitaan kiireellisissä tilanteissa</li> <li>Työnjako voi olla epäselvää myös kuntien sisällä</li> <li>Kelan toimipisteitä ei ole kaikissa kunnissa, kunnat joutuvat enemmän auttamaan asiakkaita Kela-asioissa</li> <li>Onko Kelan päätösten ”oikolukeminen” kuntien tehtävä</li> <li>Perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen rajat epäselviä</li> <li>Miten tieto kulkee Kelan asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Palvelu ei ole tasalaatuista</li> <li>Kelassa ei ole henkilökoh- taista palveluneuvojaa</li> <li>Hankalia termejä käytössä</li> <li>Kuntien ohjeissa ja käytännöissä on eroja</li> <li>Ajan puute Kelan asiakaspalvelussa</li> <li>Tulkkauksilanteissa haasteena tietoturva sekä ajankäyttö</li> </ul>
<b>Tavoite (ja muita huomioita)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sosiaalityön ilmoituksia voi laittaa pienellä kynnyksellä</li> <li>Tiedon välittyminen olisi hyvä olla kaksisuuntaista</li> <li>Kelaan olisi hyvä saada tieto, onko asiakas jo sosiaalitoimen asiakas, onko kunnassa tehty suunnitelma tai laiminlyökö asiakas suunnitelmaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selkeyttää Kelan asiakaspalveluun mitä täydentävä/ehkäisevä toimeentulotuki sisältää</li> <li>Sosiaalitoimessa työnkuvat ovat jo selkeytyneet Kela-siirron alkuvaiheista</li> <li>Kelan ohjeet ovat alkaneet selkeytymään ja ohjeet vakiintumaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kumpikaan toimija ei saisi lu- vata mitään toisen puolesta</li> <li>Itsenäisen suoriutumisen suunnitelma olisi hyvä</li> </ul>

#### 4.3.2 Hankkeen kokeiluiden suunnittelu

Työryhmän seuraava kokous oli 20.10.2017. Kokouksessa kerrottiin ensin terveiset valtakunnallisesta työryhmästä. Valtakunnallisessa työryhmässä oli tullut esiin, että paikallisessa työryhmässä suunniteltua kokeilua yhteisestä palvelutarvearviosta avohoidossa oleville yli 65-vuotta täyttäneille ei kannata lähteä toteuttamaan. Kelalle ja kunnille oli tulossa tarkemmat ohjeet ja toimintatavat avohoidossa olevien asiakasmaksujen huomioimiseksi. Työryhmä päätti, että ensimmäisessä kokouksessa suunniteltua kokeilua ei lähdetä sellaisenaan toteuttamaan.

Työryhmä jatkoi kokeilujen suunnittelua edellisessä palaverissa koottujen haasteiden pohjalta.

Työryhmä sai käyttöönsä myös valtakunnallisessa hankkeessa kootun materiaalin, johon oli kirjattu muiden paikallisten työryhmien esiin tuomia haasteita. Työryhmä

jaettiin kahteen ryhmään. Ryhmät suunnittelivat kokeiluja itsenäisesti, minkä jälkeen koko työryhmässä päätettiin yhdessä, mitkä kokeiluista toteutetaan. Työryhmä päätti kokeilujen etenemissuunnitelmat ja arviointitavat. Työryhmien suunnittelemat kokeilut olivat

Kokeilu 1: Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön kehittäminen.

Kokeilu 2: Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen.

Maahanmuuttopalveluiden edustajat eivät päässeet paikallisen työryhmän palaveriin. Tämän vuoksi heidän kanssaan pidettiin erillinen palaveri 22.11.2017, jossa suunniteltiin kokeilu maahanmuuttaja-asiakkaiden näkökulmasta. Palaverissa suunniteltu kokeilu oli

Kokeilu 3: Maahanmuuttaja asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen.

Kokeiluille asetettiin tavoitteet, ja sovittiin arviointitavasta. Nämä olen kuvannut taulukossa 5.

**Taulukko 5.** Suunnitelma kokeiluista.

Kokeilu	Kokeilu 1	Kokeilu 2	Kokeilu 3
<b>Aika</b>	12/2017–2/2018	11/2017–4/2018	11/2017–4/2018
<b>Tavoitteet</b>	Lisätä ymmärrystä toisten työstä.  Sujuva yhteistyö, jonka pohjalta asiakkaita osataan ohjata paremmin palvelujen piiriin.  Pohtia, voidaanko kokeilussa hyödynnettyjä tapoja hyödyntää myös valtakunnallisesti.	Joustavoittaa Kelan ja sosiaalitoimen välistä toimintaa asiakkaan kokonaistilanteen tukemiseksi.  Nopeuttaa asiakkaan kokonaistilanteen käsittelyä.  Sopia yhteistyössä asiakkaan palvelusta silloin, kun asiakkaan palvelutarve on pitkäaikaista.	Lisätä ymmärrystä toisten työstä.  Sujuvan yhteistyön kehittäminen, jonka avulla turvataan asiakkaan Kela-etuuksien sujuva hakeminen ja asiakkaan ymmärryksen varmistaminen Kela-asioissa, kun asiakas siirtyy vastaanottokeskuksesta kuntaan.  Tukea asiakasta hoitamaan omatoimisesti Kela-asiat.
<b>Toteutustapa</b>	Toisen työn havainnointi.  Infot Kelan työntekijöille.	Yhteinen palvelutarvearvio.	Käydään läpi yhdessä Kelan ja maahanmuuttopalvelujen asiakkaan tilannekartoitukset, ja katsotaan, mitkä ovat sellaisia asioita, jotka voidaan hoitaa yhdessä.  Yhteinen palvelutarvearvio.
<b>Arviointi</b>	Toteutetaan alku- ja seurantakysely.	Palvelutarvearvioinnissa mukana olleiden työntekijöiden haastattelu.	Palvelutarvearvioinnissa mukana olleiden työntekijöiden haastattelu.

Toimintatutkimuksessa tutkimuksen suunnitelmat saattavat elää tutkimuksen kuluessa (ks. esim. Eskola ja Suoranta 1998, 15). Samoin kävi tässä tutkimuksessa. Kokeilut koostuivat osakokeiluista, joita suunniteltiin hankkeen edetessä. Arviointien osalta alkua- ja seurantakysely sekä kokeilun 2 osalta suunniteltu ryhmähaastattelu toteutuivat. Kokeilun 3 osalta ryhmähaastattelu oli pikemminkin keskustelu kokeiluihin osallistuneiden kesken. Näiden lisäksi kokeiluja arvioitiin jokaisessa työryhmän tapaamisessa sekä kokeiluihin osallistuneiden tapaamisissa.

Suunnitelmien ja arviointitapojen lisäksi myös kokeilujen nimet muotoutuivat tutkimuksen kuluessa. Tämän tutkimuksen raportissa olen käyttänyt hankkeen loppuraportissa käytettyjä kokeilujen nimiä. Hankkeen aikana kolme pääkokeilua jakautui yhteensä kymmeneen osakokeiluun. Käyn kokeiluja sekä kehittämisprosessia läpi tulosten yhteydessä.

## 5 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja aineistot

”Mikäli tavoitteena on yhdessä työskentelyn kehittäminen, itse tutkimusprosessin tulisi olla yhteistoiminnallinen ja yhteistyön jatkuminen olisi varmistettava” (Övretveit 1995, 25).

Tässä luvussa esittelen tutkimuksen metodologiset lähtökohdat ja aineistojen keruun. Luku on jaettu kahteen alalukuun. Toimintatutkimus on ollut tutkimustapana kiistanalainen, vaikka se onkin nykyään saanut tutkimuspiireissä aiempaa laajempaa hyväksyntää (ks. esim. McNiff 2013, 1). Tämän vuoksi esittelen ensimmäisessä alaluvussa tarkemmin toimintatutkimuksen lähtökohtia. Ensin pohdin tutkimuksen ja kehittämistoiminnan yhdistämistä. Tämän jälkeen esittelen lyhyesti toimintatutkimuksen tutkimusmenetelmänä sekä pohdin vielä erikseen toimintatutkimuksen kritiikkiä ja tutkijan roolia toimintatutkimuksessa. Toisessa alaluvussa esittelen tämän tutkimuksen tutkimusaineistot ja niiden keruun vaiheet aineistoittain. Lisäksi kuvaan aineistojen analysointia.

### 5.1 Toimintatutkimus

#### 5.1.1 Tutkimuksen ja kehittämisen yhdistäminen

Kehittämisestä käytetään usein käsiteitä kehittämistoiminta, kehitystyö ja kehittämis-työ. Kehittämis toiminnassa tavoitteena on tuottaa uusia ja parempia toimintatapoja tai rakenteita. Kehittämisen kohteina voivat olla esimerkiksi yksittäiset ihmiset, toimintaprosessit, työyhteisöt, organisaatiot tai jokin konkreettinen tuote. Kehittämis-toimintaa voi olla myös ilman siihen liittyvää tutkimusta. Kun halutaan määritellä tarkemmin kehittämisen ja tutkimuksen suhdetta, käytetään käsitettä tutkimus- ja kehittämistoiminta. (Toikko ja Rantanen 2009, 13–16.)

Tutkimuksen ja kehittämisen rajapintaa voidaan katsoa kahdesta näkökulmasta. Voidaan puhua kehittävästä tutkimuksesta tai tutkimuksellisesta kehittämisestä. Kehittävässä tutkimuksessa pääpaino on tutkimuksessa. Tutkimuksen avulla kehitetään toimintaa. Tutkimuksellisessa kehittämistoiminnassa pääpaino on kehittämisessä, joka luo raamit tutkimustoiminnalle. Tutkimuskysymykset nousevat käytännön kysymyksistä ja ongelmista. Käytännön ongelmien ratkaisun lisäksi tutkimuksella pyritään tuottamaan tietoa, jota voidaan hyödyntää laajemmissa keskusteluissa. Nykyään tutkimuksellisen kehittämistoiminnan asema on vahva esimerkiksi julkishallinnon tutkimuksessa (Toikko ja Rantanen 2009, 20, 29).

Kehittämis toiminta pohjautuu vahvasti pragmatismiin. Pragmatismissa teorian, käytännön sekä tutkimuksen yhteys yhdistyvät. Siinä kyseenalaistetaan se, että käytäntö ja teoria olisivat toisistaan erillisiä asioita. Dewey (1999, 149) on kirjoittanut, että ”tietämisen kokeellinen käytäntö tarjoaa mallin filosofiselle opille ihmismielestä ja sen rakenteesta, ja poistaa ikivanhan teorian ja käytännön erottamisen”. (Ks. myös Muurinen 2019, 8–9.)

Kehittämistoiminnan yksi suuntaus on toimintatutkimus (Toikko ja Rantanen 2009, 12). Toimintatutkimuksen määritelmässä tulee hyvin esiin toimintatutkimuksen kaksinaisuusluonne. Toimintatutkimuksen tarkoituksena on tuoda esille uutta tietoa toiminnasta ja tämän lisäksi kehittää toimintaa. (Heikkinen ja Jyrkämä 1999, 33; Aaltola ja Syrjälä 1999, 13; Järvinen ja Järvinen 2000, 129.) Heikkinen ja Jyrkämä (1999, 32–33) ovat esitelleet joitakin 1990-luvulla esitettyjä määritelmiä toimintatutkimukselle, joissa sen kaksoisuusluonne tulee hyvin esiin:

”Toimintatutkimus on tutkimustapa, jonka päämääränä on saada aikaan muutoksia sosiaalisissa toiminnoissa, mutta samalla myös tutkia näistä muutoksia.” (Jary ja Jary 1991.)

”Toimintatutkimuksen tarkoitus on auttaa ihmisiä tutkimaan todellisuutta, jotta sitä voisi muuttaa. Samalla voidaan sanoa, että toimintatutkimus myös auttaa ihmistä muuttamaan todellisuutta, jotta sitä voitaisiin tutkia.” (Kemmis ja Wilkinson 1998.)

”Toimintatutkimus on yhteisöllinen ja itsereflektiivinen tutkimustapa, jonka avulla sosiaalisen yhteisön jäsenet pyrkivät kehittämään yhteisönsä käytäntöjä järkiperäisemmäksi ja oikeudenmukaisemmaksi samalla pyrkien ymmärtämään entistä paremmin näitä toimintatapoja sekä niitä tilanteita, joissa toimitaan.” (Kemmis ja McTaggart 1988.)

Kehittävän tutkimuksen ja tutkimuksellisen kehittämisen lisäksi tutkimuksen ja kehittämistoiminnan suhdetta voidaan lähestyä kehittämistoiminnan tutkimuksen näkökulmasta. Siinä tutkimuksen kohteena on itse kehittämistoiminta. (Toikko ja Rantanen 2009, 22.) Tässä tutkimuksessa toteutin tutkimusta ja kehittämistä kahdesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi tutkimukseni oli tutkimuksellista kehittämistoimintaa. Tutkimuksen tarve nousi aiemmista tutkimuksista. Tutkimuskysymyksiin vaikuttivat lisäksi arjen työssä esiin nousseet haasteet. Tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia, millaisilla yhteistyömalleilla voidaan tukea Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta. Yhteistyömalleista keräsin tietoa kokeiluiden avulla. Tavoitteena oli saada tietoa Kelan ja kuntien yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen vaikuttavista asioista, joiden avulla yhteistyörakenteita voidaan kehittää valtakunnallisella tasolla. Toisena näkökulmana tutkimuksessani tarkastelin kehittämistoimintaa.

### 5.1.2 Toimintatutkimus tutkimusmenetelmänä

Toimintatutkimuksen synnystä ei ole olemassa yksiselitteistä näkemystä. Toimintatutkimuksen historia ulottuu suhteellisen katkonaisesti 1900-luvulle saakka. Jotkut toimintatutkijat ovat sitä mieltä, että toimintatutkimuksen historia ulottuu jopa 1800-luvun puolelle. (Kuusela 2005, 17.) Käsitteenä *action research*, toimintatutkimus, otettiin käyttöön Yhdysvalloissa 1940-luvulla. Käsitettä käytti silloin sosiaalipsykologi Lewin. (Lewin 1946; Aaltola ja Syrjälä 1999, 13.) Lewin (1946, 34) on todennut, että ”tutkimus, joka ei tuota muuta kuin kirjoja, ei riitä”.



Tutkijat ovat nostaneet esiin toimintatutkimukselle tyypillisiä piirteitä jo ennen Lewiniä. Esimerkiksi Dewey (1920-luvulla) toi esiin ajatuksia tutkimuksesta, joka kietoutuu arkitoimintaan. Hän on lisäksi kirjoituksissaan korostanut teorian ja käytännön yhteydestä toisiinsa. (Heikkinen ja Jyrkämä 1999, 26.) Toimintatutkimuksen kehittäjiksi mainitaankin usein sekä Lewin että Dewey (Kananen 2014, 18). Greenwood ja Levin (2007, 16–18) ovat maininneet, että Lewinin tekemä työ on perustana nykyään sille, mitä kutsutaan toimintatutkimukseksi. Lewin valjasti tiedon- tuotannon arjen ongelmien ratkaisuun ja muutti tutkijan roolia. Tutkija ei enää ollut vain sivusta seuraaja vaan osallistui ongelmien ratkaisuun.

Toimintatutkimuksen juurien voidaan katsoa ulottuvan myös Englantiin. Englannissa Eric Trist sovelsi toimintatutkimusta työläisten ja sotavankeudesta palanneiden tutkimiseen 1950-luvulla. Niin sanotussa Tavistock-ryhmässä tutkijat kehittivät työtapoja seuraamalla hiilikaivostyöläisten työtä kaivoksessa. Myöhemmin myös työntekijät saivat olla kehittämässä omaa työskentelyään tutkijoiden toimiessa avustajina. (Kananen 2014, 18.)

Kalliolan ja Nakarin (2008, 141) mukaan Suomessa toimintatutkimusta alettiin tehdä laajemmin vasta 1980-luvulla. Heidän mukaan Suomessa toimintatutkimukseen otettiin mallia Ruotsissa tehdystä LOM-ohjelmasta (Ledning–Organisation–Medbestämmande). Suomalainen versio ohjelmasta toteutettiin teollisuusyrityksissä muun muassa työministeriön ja Johtamistaidon opiston johtaminen–organisaatioyhteistoiminta-hankkeina. (Kalliola ja Nakari 2008, 141.) Hanke toteutettiin sairaaloissa sekä puunjalostus- ja metalliteollisuudessa. Hankkeen jälkeen toimintatutkimusta on hyödynnetty runsaasti työelämän kehittämisessä. (Leinonen 2016, 21.)

Toimintatutkimuksen suuntauksia on olemassa useita. Kuula (1999) tuo esiin, että usein toimintatutkimuksissa ei kuitenkaan eritellä, mitä suuntausta ne edustavat, vaan niissä ”yksinkertaisesti kerrotaan toimintatutkimuksesta lähestymistapana.” (Kuula 1999, 23–24.) Kuusela (2005, 16–20) on kuvannut, että ”periaatteessa toimintatutkimus on yleisnimitys lähes rannattomalle määrälle erilaisia tutkimusorientaatioita”. Suuntaukset noudattavat pääsääntöisesti samoja suuntauksia, joita muutenkin käytetään sosiaalitieteiden teorioissa. Kuusela on luokitellut toimintatutkimuksen pääsuuntaukset 11 kategoriaan. Nämäkään suuntaukset eivät ole selvästi erillisiä toisistaan. Taulukkoon 6 (s. 96) olen koonnut Kuuselan luokittelemat 11 suuntausta sekä koonnut kuvauksia suuntauksista.

**Taulukko 6.** Toimintatutkimuksen suuntauksia.

Toimintatutkimuksen suuntaus	Kuvaus
Perinteinen toimintatutkimus	Lewiniä pidetään toimintatutkimuksen isänä. Perinteisellä toimintatutkimuksella viitataan Lewinin 1930–1940-luvuilla tekemiin tutkimuksiin. Lewin kuvasi toimintatutkimuksen syklisen prosessin.
Kriittinen toimintatutkimus	Juuret ovat kriittisessä tutkimuksessa. Suuntausta käytetään paljon kasvatustieteellisissä tutkimuksissa. Tunnettuja tutkijoita ovat saksalaisella kielialueella Moser ja australialaiset Grundy, Carr ja Kemmis.
Toimintatiede	”Tarkastelee yksilöiden kognitiivisia prosesseja käyttöteorian muodossa”. Argyriksen kehittämä. Peruskäsitteitä ovat muodollinen ja ammatillinen tieto.
Toimintaoppiminen	Oppimista tapahtuu haasteiden kautta. Suuntauksessa yhdistyy toiminta ja oppiminen. Revans on soveltanut toimintaoppimista työn ja organisaatioiden ongelmanratkaisussa.
Osallistava toimintatutkimus	Myös tämä pohjautuu kriittiseen tutkimukseen. Tutkimuksessa tutkittavat osallistuvat tutkimusprosessiin. Osallistava toimintatutkimus sisältää erilaisia lähestymistapoja. Tutkijoista suuntausta edustavat mm. Greenwood ja Levin.
Sosioekologinen toimintatutkimus	Tarkastelee toimintaa erilaisten systeemien ulottuvuuksien kautta.
Kommunikatiivinen toimintatutkimus	On perinteisen toimintatutkimuksen suuntaus. Tätä on kehitetty Norjassa ja kehittäjänä pidetään Björn Gustavsenia. Suuntauksessa korostetaan dialogisuutta ja tasavertaisuutta. Suomessa kommunikatiivista toimintatutkimusta käytetään etenkin työelämän ja organisaatioiden tutkimuksessa ja kehittämisessä.
Sosiaalinen konstruktionismi	On lähellä toimintatutkimusta. Todellisuuden katsotaan rakentuvan sosiaalisessa ja kielellisessä vuorovaikutuksessa. Viitekehystä käytetään paljon organisaatiotutkimuksessa. Sosiaalista konstruktionismia edustavat mm. Foucault ja Gergen.
Systeemiteoreettinen toimintatutkimus	Suuntaus pohjautuu systeemiseen ajatteluun. Siinä tarkastellaan kohdetta monitasoisena järjestelmänä.
Kliininen tutkimus	Perustuu Scheinin näkemyksiin. Suuntauksen mukaan auttamistyön ammattilaiset (psykologit, psykiatrit, sosiaalityöntekijät ym.) pystyvät koulutuksensa ansiosta huomaamaan organisaatioiden ongelmia ja sen pohjalta kehittämään niihin hoitokeinoja.
Arvostava tutkimus	Lähestymistapa perustuu neljään periaatteeseen: löytämiseen, unelmointiin, suunnitteluun ja kohtaloon. Suuntauksessa keskitytään niihin asioihin, jotka organisaatiossa jo toimivat.

Lähteet: Huttunen ja Heikkinen 1999; Kuusela 2005; Heikkinen ym. 2006; Seek 2007; Annala 2007; Heikkinen ym. 2010; KvaliMOTV.

Monet toimintatutkimuksen suuntaukset perustuvat kriittiseen teoriaan, joka pohjautuu yhteiskuntafilosofiseen suuntaukseen. Sen juuret löytyvät Marxin ja Engelsin teorioista 1800-luvun loppupuolelta. Kriittinen teoria yhdistyi 1970-luvulla Habermasin tiedonintressiteoriaan. Habermasia kiinnosti käytännön ja teorian yhdistäminen. (Huttunen ja Heikkinen 1999; Heikkinen ym. 2010, 40–45.)

Saksassa yksi tunnetuimmista kriittisen toimintatutkimuksen edustajista, joka sovelsi Habermasin tiedonintressiteoriaa, oli Moser. Hän toi esiin, että toimintatutkimuksessa tutkija ja osallistujat osallistuvat yhdessä tutkimukseen. Toimintatutkimuksessa on tärkeää avoin diskurssi toimijoiden ja tutkijoiden välillä. Australiassa taas 1980-luvun alussa tiedonintressiteoriaa sovelsivat Carr ja Kemmis. He rakensivat uutta kriittistä toimintatutkimuksen perinnettä. Heidän teoksensa *Becoming Critical* on yksi klassikkoteoksista kasvatustieteen toimintatutkimuksessa. (Huttunen ja Heikkinen 1999; Heikkinen ym. 2010, 40–45.)

Toimintatutkimus voidaan jakaa Habermasin tiedonintressiteorian pohjalta kolmeen toimintatutkimuksen tyyppiin: tekniseen, praktiseen ja emansipatoriseen toimintatutkimukseen. Suuntauksia erottaa toisistaan se, mikä niiden tavoite on, mikä on tutkijan rooli, sekä se, mikä on tutkijan ja osallistujien suhde toisiinsa. Teknisessä toimintatutkimuksessa päätavoitteena on tuottaa uutta tietoa. Tutkija on lähinnä ulkopuolinen asiantuntija. Tekninen tiedonintressi tarkoittaa toimintatapaa, joka on ennalta suunniteltu. Toiminta suunnitellaan jo organisointivaiheessa, joskin sitä tarvittaessa muutetaan käytännön prosessin aikana. Praktisessa toimintatutkimuksessa tutkija tekee yhteistyötä tutkimuskohteen kanssa. Tutkijan tehtävänä on auttaa tunnistamaan ongelmia, ja auttaa toiminnan suunnittelussa ja kehittämisen arvioinnissa. (Habermas 1988, 7–10; Zuber-Skerritt 1996, 3–4; Huttunen ja Heikkinen 1999, 6; Toikko ja Rantanen 2009, 45–46; Heikkinen ym. 2010, 46–47.)

Emansipatorisen tiedonintressin Habermas liittää kriittiseen teoriaan. Siinä lähesytään yksittäisiä ongelmia tarkastelemalla niitä laajemman yhteiskunnallisen näkökulman kautta. Emansipatorinen tiedonintressi pyrkii siihen, että tieto taustoista mahdollistaa tiedon kyseenalaistamisen ja mahdollistaa vapautumisen ulkopuolelta tulevista alistavista ja kontrolloivista voimista. Emansipatorisessa toimintatutkimuksessa tutkimuksen kohteena ovat esimerkiksi tavat, perinteet, kontrollirakenteet ja byrokraattiset rutiinit. Sen tavoitteena on muutos ja vapautuminen itsestäänselvinä pidetyistä ajatusmalleista, perinteistä ja rutiineista. Toimintatutkimuksessa emansipatorinen ajattelu tulee esiin, kun toiminnan kehittäminen edellyttää asioihin vaikuttamista. (Habermas 1988, 7–10; Zuber-Skerritt 1996, 3–4; Huttunen ja Heikkinen 1999, 6; Toikko ja Rantanen 2009, 45–46; Heikkinen ym. 2010, 46–47.)

Tässä tutkimuksessa tiedonintressi toteutui praktisena. Praktisessa tiedonintressissä tutkija ja yhteisö yhdessä pohtivat ongelmaa ja etsivät siihen yhdessä ratkaisua. Toimijat ovat tasa-arvoisia ja erilaiset näkökulmat otetaan huomioon. (Toikko ja Rantanen 2009, 54.) Voidaan puhua myös yhteistoiminnallisesta kehittämisestä. Toikko ja Rantanen (2009, 91) kuvaavat yhteistoiminnallista kehittämistä seuraavasti:

”Erilaiset kehittäjät ja tutkijat sekä käyttäjät ja toimijat osallistuvat yhdessä kehittämiseen. Jokainen heistä tuo omat näkökulmansa ja kysymyksenasettelunsa yhteiseen keskusteluun ja auttaa toisia niiden muotoilussa. He kehittävät samaa koh-

detta, mutta kukin omista lähtökohdistaan käsin. He auttavat toisiaan analyysissa ja johtopäätösten jäsentämisessä, mutta lopulta vievät tulokset omiin alkuperäisiin viiteryhmiinsä. Kumppanuussuhde on olennainen yhteistoiminnallista kehittämistoimintaa luonnehtiva seikka. Tutkijat ja kehittäjät sekä käyttäjät ja toimijat ovat rinnakkaisissa asemassa, eivät hierarkkisessa suhteessa toisiinsa.”

Toikko ja Rantanen (2009) toteavat, että tutkimuksellisessa kehittämistoiminnassa tieto syntyy sen käyttöyhteyksissä. Kehittämistoiminnassa ei voida useinkaan turvautua vain luotettavaan tieteelliseen tietoon, sen tavoitteluun ja sen soveltamiseen. Tutkimusta tehdään yhdessä yhteisön kanssa. Syntyneitä uutta tietoa arvioidaan sen käytännöllisyyden, käyttökelpoisuuden ja siirrettävyyden perusteella. (Toikko ja Rantanen 2009, 54.) Tässä tutkimuksessa tavoitteeni oli tuottaa uutta tietoa siitä, miten yhteistyötä ja asiakasohjausta voidaan tehdä uudella tavalla. Keräsin yhdessä työryhmän kanssa tietoa kokeiluilla, joiden käytettävyyttä ja siirrettävyyttä arvioitiin paikallisessa työryhmässä. Lisäksi jokainen työryhmään ja kokeiluihin osallistuja jakoi omia kokemuksiaan omassa työyhteisössään. Kokeilujen lisäksi keräsimme aineistoa systemaattisesti koko tutkimusprosessin ajan käyttämällä useampaa eri menetelmää.

Toimintatutkimuksen suuntausten kautta voidaan pohtia tutkimuksen todellisuuskäsitystä (ontologiaa). Nielsen ja Nielsen (2006) kuvaavat, että toimintatutkimuksen todellisuuskäsitys ei ole aina helppo luokitella, koska toimintatutkimuksen suuntauksia on monia ja toimintatutkimuksessa toteutuu harvoin puhtaasti tiettyjä piirteitä. Tässä tutkimuksessa on piirteitä sekä kommunikatiivisesta toimintatutkimuksesta että osallistavasta toimintatutkimuksesta. Kommunikatiivinen toimintatutkimus on saanut vaikutteita Habermasin esiin tuomasta kommunikatiivisen toiminnan teoriasta. Teoriassaan Habermas korosti yhteistä ymmärrystä ja keskustelua. Toiminta ei ole oman edun tavoittelua. Tavoitteita eivät ohjaa valta, ideologiat ja osallistujien intressit, vaan tilanteessa pyritään löytämään yhteinen ymmärrys ja toimintasuunnitelma osallistujien kanssa. (Huttunen ja Heikkinen 1999; Heikkinen ym. 2010, 49.)

Kommunikatiivisessa toimintatutkimuksessa muutos toteutetaan vuorovaikutuksessa osallistujien kanssa. Siinä käytetään osallistujien tasavertaista keskustelua muutoksen aikaansaamiseksi. Työntekijät ovat oman työnsä asiantuntijoita. Osallistujien rooli on aktiivinen muutoksen liikkeellepanija. (Lahtonen 1999, 204.) Siinä nähdään tärkeänä osallistujien välinen vuorovaikutus sekä tasavertainen keskustelu, jolla rakennetaan muutosta. Siinä on tärkeää myös tutkimusprosessin läpinäkyvyys. (Ks. esim. Leinonen 2016, 40–50.) Kommunikatiivisen toimintatutkimuksen yhtenä toimintatapana on demokraattinen dialogi (Gustavsen 2006, 19).

Demokraattisen dialogin voidaan katsoa liittyvän myös sosiaaliseen konstruktionismiin (Vartiainen ja Pulkkis 2004, 69). Konstruktionismissä tieto ja käsitykset rakentuvat sosiaalisesti ihmisten vuorovaikutuksessa. Konstruktionismin näkökulmasta katsottuna käsitys todellisuudesta voi olla erilainen esimerkiksi johdon, työnteki-

jöiden ja asiakkaiden näkökulmasta. Todellisuus voi näyttäytyä erilaisena myös eri organisaatioiden näkökulmasta. (Toikko ja Rantanen 2009, 36.) Brydon-Miller ym. (2003, 9–28) tuovat esiin, että yhteistoiminnallisessa toimintatutkimuksessa todellisuuskäsitys pohjautuu sosiaaliseen konstruktionismiin. Sosiaalisessa konstruktiossa tieto rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa (Seikkula 2001, 376).

Osallistavan toimintatutkimuksen voi lukea osaksi kommunikatiivisen toimintatutkimuksen perinnettä (ks. esim. Leinonen 2016, 40–50). Baumin ym. (2004) mukaan osallistava toimintatutkimus ”pyrkii ymmärtämään ja kehittämään maailmaa muuttamalla sitä”. Se on prosessi, jossa toimintaa kehitetään yhteistyöllä huomioiden toiminnan historia, kulttuuri sekä paikallinen konteksti. He kuvaavat osallistavaa toimintatutkimusta sykliseksi, jossa kerätään ja analysoidaan tietoja. Niiden perusteella päätetään, miten toimitaan, minkä jälkeen arvioidaan toimintaa. Tutkijan ja tutkimukseen osallistujien suhde on tärkeä. Osallistujista tulee tutkijoita, jotka osallistuvat tutkimusprosessiin tasavertaisina toimijoina. (Baum ym. 2004, 854.)

Osallistavassa toimintatutkimuksessa lähtökohta on, että hankkeessa mukana olevat ovat sekä tutkimuksen kohteita että tutkimuksen toimijoita. Toteutuksessa pyritään luomaan tilaa vuoropuhelulle ja keskinäiselle oppimiselle. Tutkimusprosessi syntyy tutkijan ja osallistujien yhteisistä kokemuksista, jotka luovat uutta tietoa. (Greenwood ja Levin 2007, 133–134.) Oleellista on käytännönläheisyys, ongelmakeskeisyys, ja se, että tutkijan ja osallistujien rooli muutostyössä on aktiivinen ja perustuu yhteistyölle (KvaliMOTV 2019).

McTaggart (1997) tuo esiin, että toimintatutkimuksen eri muotoja saatetaan tulkita eri tavoin. Myös osallistavan toimintatutkimuksen käsite voidaan ymmärtää erilaisin ja jopa keskenään ristiriitaisin tavoin. McTaggart nostaa Lewinin ajatuksista esille kaksi asiaa, joita hän pitää tärkeinä osallistavan toimintatutkimuksen määritelmässä. Ne ovat se, että päätökset tehdään ryhmässä ja että ryhmä sitoutuu kehittämiseen. Hänestä Lewinin ajatus, että ryhmä osallistuu tutkimukseen, on lähellä ajatusta, josta nykyään puhutaan osallistavana toimintatutkimuksena. (McTaggart 1997, 26–28.)

Tässä tutkimuksessa käytin työvälineenä demokraattista dialogia. Tavoitteena oli saada paikalliseen työryhmään osallistuneet työntekijät kehittämään toimintaa vuoropuhelun kautta. Mönkkönen ym. (2019, 54) tuovat esiin, että monialaisessa yhteistyössä dialogilla tarkoitetaan sitä, että työntekijät ovat kiinnostuneita toistensa ajatuksista, ja niistä halutaan oppia. Jokaisella on tasavertaiset mahdollisuudet osallistua keskusteluun. Dialogissa pyritään luomaan yhteistä kokonaisuymmärrystä asioista. (Ks. esim. Vartiainen ja Pulkkis 2005, 57.) Dialogia voidaan pitää yhtenä keinona oppia ymmärtämään maailman ilmiöitä, toista ihmistä sekä myös omaa itseä. Dialogin avulla voidaan kehittää uusia ideoita ja ratkaista sen avulla monimutkaisia ongelmia. Dialogi on tärkeää etenkin monimutkaisissa tilanteissa tai tilanteissa, jotka ovat

emotionaalisesti latautuneita ja joissa yksilöiden kokemukset tilanteesta ovat hyvin erilaisia. (Alhanen 2016, 11–14.)

Dialogisen keskustelun ihanne sisältää sen, että keskustelijat ovat keskenään tasa-arvoisia ja jokaisella keskustelijalla on vapaus puhua. Dialogissa ei saisi tulla esiin hierarkkisia suhteita tai valmiiksi lukittuja päämääriä. Päämääränä tulisi olla erilaisten kokemusten hyödyntäminen sekä sen kautta ihmisten vapauden lisääminen. Toisia keskustelijoita tulisi kunnioittaa. Kokonaisuus ja uudet ideat muodostuvat ihmisten erilaisista kokemuksista ja näkökulmista. Dialogisen keskustelun ihanne toteutuu sellaisenaan harvoin, mutta jo tavoite dialogisen keskustelun toteuttamisesta parantaa keskustelun laatua. (Alhanen 2016, 51–52.)

Demokraattisen dialogin keskeisin kehittäjä norjalainen Björn Gustavsen (2006, 19) on laatinut demokraattisen dialogin sääntöjä. Demokraattisen dialogin periaatteet pohjautuvat Habermasin kommunikaatioteorian pohjalle. Keskeisinä sääntöinä on, että kaikkien, joita asia koskee, tulisi osallistua keskusteluun aktiivisesti: kaikki osallistujat ovat tasa-arvoisia, keskustelun perustana on osallistujien kokemus, ei hierarkkinen asema, kaikkien tulisi pystyä oppimaan ja ymmärtämään käsiteltyjä asioita, erilaisia mielipiteitä tulee sietää ja jokaisen on hyväksyttävä, että toisen perustelu voi olla parempi kuin oma. Lisäksi dialogin tulee tuottaa päätöksiä, jotka voivat johtaa käytännön toimenpiteisiin (ks. myös Lehtonen 2004, 1–18).

Keskusteluihin tulisi osallistua työntekijöitä, joita kehittäminen koskee, esimiehiä sekä mahdollisesti myös ylempiä esimiehiä, joilla on päätösvaltaa asioihin. Näin pystytään saamaan dialogi eri hierarkiatasoille, viemään asioita eteenpäin ja tarvittaessa myös toteamaan, jos jotakin asiaa ei voida toteuttaa realistisesti. (Syvänen 2004, 98–99.) Paikalliseen työryhmään osallistui sekä esimiehiä että työntekijöitä. Toiminnan kehittämistä tehtiin yhdessä. Kehittämisessä pyrittiin tasavertaisesti huomioimaan kaikkien osallistujien näkemykset. Kehittämisessä huomioitiin työryhmän jäsenten lisäksi kokeiluihin osallistuneiden työntekijöiden näkemyksiä. Esimiesten mukanaolo varmisti sen, että hankkeessa suunniteltuja kokeiluita pystyttiin toteuttamaan käytännössä. (Greenwood ja Levin 2007, 133.)

Toimintatutkimuksessa kehittämistoiminnan luonne voidaan nähdä ”kompleksisena, alati muuntuvana ja täydentyvänä”. Kehittäminen ei etene ennalta määrätyn prosessin mukaan eikä siinä ei ole ennalta määrättyjä tiukkoja tavoitteita. Kehittämisprosessi muotoutuu kehittämisen aikana, ja toimintatapoja tarkastellaan jatkuvasti. (Toikko ja Rantanen 2009, 54–55.) Tutkimus ei välttämättä etene suoraviivaisesti tietyn suunnitelman mukaisesti. Toimintatutkimusprosessi ja sen aikana esiin tulevat asiat muokkaavat prosessia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toimintatutkimus olisi hallitsematonta. Toimintatutkimus koostuu strukturoiduista ja loogisista toiminnoista, joilla pyritään saavuttamaan toivottuja tuloksia. Tuloksia voidaan sitten testata käytännössä. Toimintatutkimusprosessissa oppimista tapahtuu koko proses-

sin aikana. Toimintatutkimuksessa voidaan hyödyntää useita työmenetelmiä ja työmuotoja. (Greenwood ja Levin 2007, 133–134.)

Toimintatutkimuksen prosessia kuvataan usein spiraalilla (Heikkinen ja Jyrkämä 1999, 37). Carr ja Kemmis (1986, 185) tuovat esiin, että toimintatutkimuksessa tulee aina olla useampi sykli. Jos tutkimus toteutetaan ainoastaan yhtenä syklinä (suunnittelu, toiminta, havainnointi, arviointi) ei tutkimusta voida pitää toimintatutkimuksena. Heikkinen ja Jyrkämä (1999, 38) tuovat esiin, että spiraalien vaiheita voi joskus olla hankala erottaa toisistaan, ja ne saattavat toteutua tutkimuksessa päällekkäisinä tai limittäisinä prosesseina.

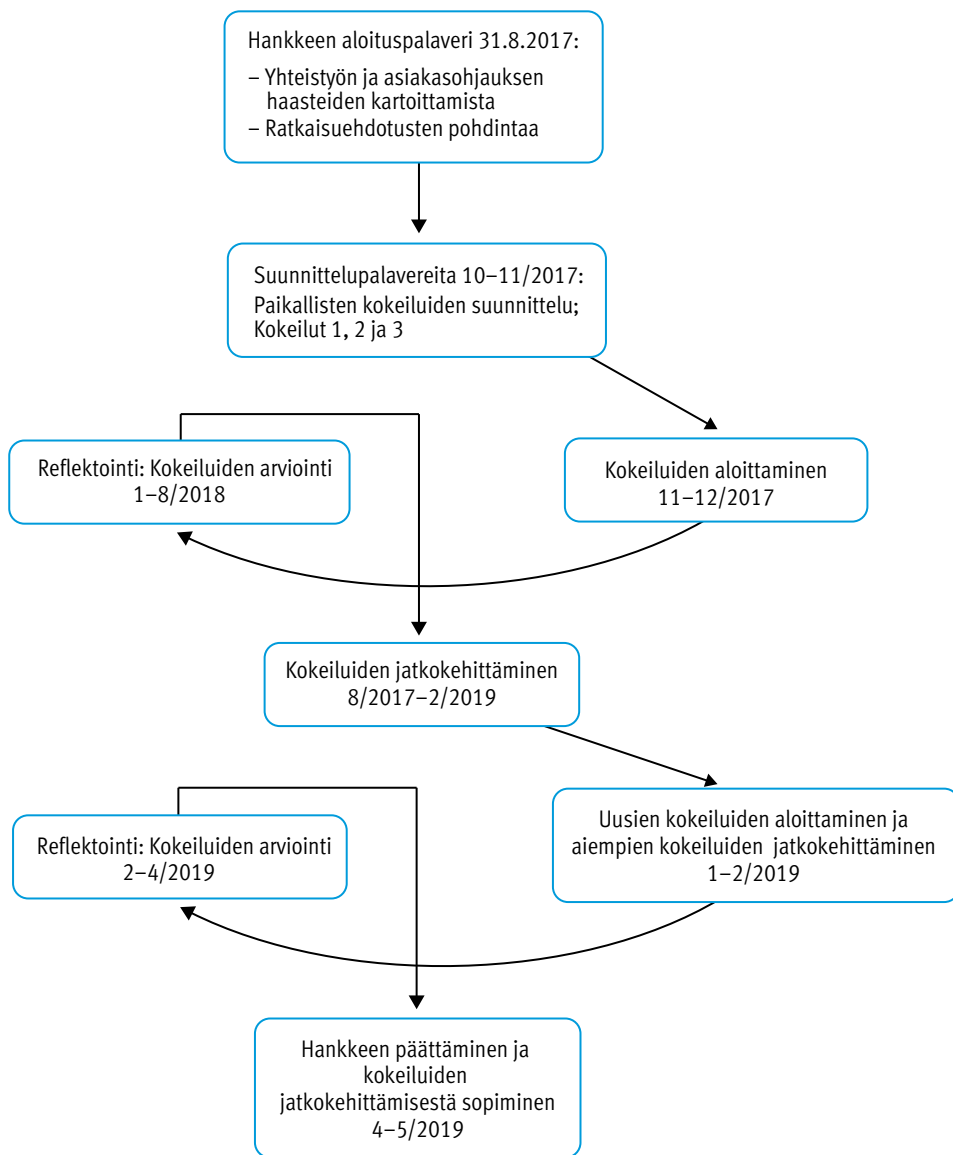
Toteutimme paikallisen hankkeen toimintatutkimuksen spiraalimallin mukaisesti (ks. kuvio 5, s. 102). Hankkeen vaiheet olen kuvannut tarkemmin liitteessä 1. Siinä tutkimuksen vaiheet on kuvattu aikajärjestyksessä. Toimintatutkimuksen syklit koostuivat diagnosoinnista, nykytilanteen kartoituksesta, toiminnan suunnittelusta, toiminnan toteutuksesta, toiminnan arvioinnista ja reflektoinnista sekä loppuarvioinnista.

Kartoitimme ensin Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön tilannetta Kela-siirron alkuvaiheessa. Kartoittamisessa käytimme kyselylomaketutkimusta ja työryhmätyöskentelyä. Näiden pohjalta suunnittelimme kokeiluja ja niiden arviointia. Paikallinen työryhmä sekä kokeiluihin osallistujat arvioivat kokeiluja useissa eri kohdin, ja toimintatapoja muutettiin tai kehitettiin arvioiden pohjalta. Hankkeen loppupuolella tehtiin seurantakysely. Lopuksi teimme työryhmän kanssa kokeiluista loppupäätelmät, ja niiden perusteella sovittiin, miten toimintaa jatketaan kokeilujen ja hankkeen päätyttyä. Lisäksi työryhmä arvioi työskentelyn onnistumista hankkeen lopussa. Luovassa 5.2 käynnäyttyä tutkimusaineistojen yhteydessä tutkimusprosessia tarkemmin läpi.

Toimintatutkimus voidaan nähdä siis syklinä, jossa toiminnan kehittäminen jatkuu. Tutkimuksen lopputuloksen ei ole tarkoitus olla valmis toimintatapa, vaan kehittäminen jatkuu myös varsinaisen tutkimuksen päätyttyä. Tutkimuksen hyvänä tuloksena voidaan pitää ”uudella tavalla organisoituvaa, reflektiivisesti etenevää prosessia, toiminnan ja tavoitteiden jatkuvaa pohdintaa ja kehitystä”. (Heikkinen ja Jyrkämä 1999, 45.)

Toimintatutkimuksella ei ole tarkoitus ratkaista kaikkia tutkittavan kentän ongelmia. Ongelmat ovat laajoja ja monimuotoisia, ja tutkimuksen avulla niihin on mahdollista löytää vastauksia vain osittain. Kehittäminen voi jatkua vielä tutkimuksen päätyttyä. (Kiviniemi 1997, 32–34; Brydon-Miller ym. 2003; Lakkala 2008, 48.) Myös tässä tutkimuksessa hankeaika rajoitti tutkimuksen tiettyyn ajanjaksoon, ja kaikkia kokeiluja ei ehditty saada valmiiksi. Hankkeen lopussa arvioimme kokeiluja siihen mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Osa kokeiluista jäi käyttöön hankkeen jälkeen. Todennäköisesti toimintatavat ovat muokkautuneet hankkeen päättymisen jälkeen, mutta niistä ei ole kerätty tietoa tähän tutkimukseen.

**Kuvio 5.** Toimintatutkimuksen spiraalimalli Etelä-Karjalan hankkeessa ajalla 8/2017–5/2019.



### 5.1.3 Toimintatutkimuksen kritiikki

Toimintatutkimuksen legitimitetti ei vielä ole yhtä vahva kuin muulla tutkimuksella. Tämän vuoksi tutkijan tulee perustella toimintatutkimuksen valintaa menetelmänä todennäköisesti tarkemmin kuin muita menetelmiä. Toimintatutkimusta käytetään lisäksi muussakin kuin tieteellisessä tutkimuksessa. Tämä voi osaltaan vaikuttaa siihen, miten tutkimuspiireissä suhtaudutaan toimintatutkimukseen.



Heikkisen ja Jyrkämän (1999, 42–43) mukaan toimintatutkimuksen suhteesta muuhun tutkimukseen on käyty tiedeyhteisössä paljon keskusteluja. Ääripäässä on tulokinta, jonka mukaan toimintatutkimuksen ei tarvitse pohjautua akateemiseen kirjallisuuteen, vaan riittäisi, että tutkija esimerkiksi kertoo, miten hänen ideansa ovat kehittyneet keskusteluissa, päiväkirjaa kirjoittaessa tai elokuvaa katsoessa. Toisaalta taas toimintatutkimus voi hyvin selkeästi kytkeytyä ajankohtaiseen tieteelliseen keskusteluun. Heikkisen ja Jyrkämän mielestä tutkijan kannattaa ottaa omaan tutkimukseensa aineksia ajankohtaisesta tieteellisestä keskustelusta sekä teoreettiseen taustatyöhön että tutkimustulosten esittelyyn.

McNiff (2013, 1) on kirjoittanut kirjan *Action Research – Principles and Practice*. Kirjan ensimmäinen painos on julkaistu 1998. Hän tuo esiin, että suhtautuminen toimintatutkimuksen legitimeettiin on muuttunut paljon ensimmäisen ja kolmannen, vuonna 2013, julkaistun painoksen välillä. Hän painottaa, että 1990-luvulla toimintatutkimusta pidettiin hyvänä tapana oppia asioita, mutta sitä ei pidetty ”oikeana tutkimuksena”, joka voi tuottaa tietoa ja luoda uutta teoriaa. Tästä ajattelutavasta on sittemmin edetty pitkälle, ja nykyään toimintatutkimus tutkimusmuotona on yleistynyt. Se hyväksytään paremmin tutkijapiireissä muiden tutkimustapojen rinnalle. (Ks. myös Stringer 2014, 41.) McNiff nostaa esimerkiksi esiin Susan Noffken (2009) kommentin siitä, että toimintatutkimuksen hyväksyntä on kasvanut merkittävästi.

Edelleen kuitenkin käydään paljon keskustelua siitä, kuinka luotettavaa tietoa toimintatutkimus tuottaa. Toimintatutkimuksen riskinä pidetään sitä, että tuotoksena syntyy pelkkä raportti muutoksesta, ja siitä puuttuu tutkimuksellinen ote. Toimintatutkimuksessa tutkija voi toimia muutosprosessin vetäjänä, mutta tutkijan tulee samalla tehdä havaintoja ja tutkia muutosprosessin läpiviemistä. (Kananen 2014, 56–57.) Toimintatutkimuksessa ei voida arvioida validiteettia ja reliabiliteettia samoin kuin perinteisessä tutkimuksessa (ks. esim. Heikkinen ja Syrjälä 2006, 148). Käsittelen tämän tutkimuksen luotettavuutta luvussa 8.1.

Sauraman (2016) mukaan akateemisessa tutkimuksessa edelleen pyritään rinnastamaan tutkimus oikeaan tietoon. Peircen mukaan pragmatismissa, johon myös toimintatutkimuksen voidaan katsoa pohjautuvan, tutkimuksen käsitys totuudesta eroaa positivismin käsityksestä. Pragmatistisen käsityksen mukaan tutkimuksella voidaan saavuttaa totuus, joka pystytään perustelemaan vahvasti ja joka on paras mahdollinen käsitys asiasta. Totuus voi kuitenkin muuttua, kun asiasta saadaan lisää tietoa. (Saurama 2016, 81–83.)

Tässä tutkimuksessa toimintatutkimus oli perusteltua, koska Kela-siirto toi uusia tarpeita Kelan ja kuntien väliselle yhteistyölle ja asiakasohjaukselle. Vielä ei ollut olemassa valmiita toimintatapoja, joita olisi voinut lähteä tutkimaan. Toimintatutkimuksella voidaan vaikuttaa käytännön toiminnan kehittämiseen ja osallistujien ymmärryksen lisäämiseen (Carr ja Kemmis 1983, 152). Samalla kun keräsimme tutkimustie-

toa, pystyimme käyttämään kerättyä tietoa toiminnan kehittämässä. Osallistujien ymmärrys lisääntyi jatkuvasti tutkimuksen edetessä, ja ymmärryksen lisääntymistä hyödynnettiin uusien toimintatapojen kehittämässä.

#### 5.1.4 Tutkijan positio toimintatutkimuksessa

Toimintatutkimuksessa tutkijan position merkitys korostuu, koska usein toimintatutkimuksessa tutkijan rooli sisältää muutakin kuin tutkijan roolin. Tutkijan tulee arvioida omaa positiotaan tutkimuskohteeseen sekä tutkittavaan yhteisöön (Herr ja Anderson 2005, 29). Toimintatutkimuksessa tutkija voi tulla organisaation ulkopuolelta tai sisäpuolelta. Vaikka tutkija tulisi organisaation ulkopuolelta, toimintatutkimuksessa tutkijan rooli on aktiivinen ja tutkijan rooli on aktivoiva. Tutkija osallistuu omalla panoksellaan myös toiminnan kehittämiseen. Toimintatutkimus eroaa muusta toiminnan kehittämisestä siten, että sen tulee pyrkiä tuottamaan uutta tietoa ja saattaa tieto julkisesti arvioitavaksi muille. (Heikkinen ja Jyrkämä 1999, 40; Herr ja Anderson 2005, 43, 50–51.)

Perinteisessä tutkimuksessa tutkija ei saa vaikuttaa tutkittavaan ilmiöön, mutta toimintatutkimuksessa tutkija on itse aktiivisesti mukana tutkimuksessa ja toiminnassa. ”Toiminta, tutkimus ja muutos toteutuvat kaikki samanaikaisesti.” (Kananen 2014, 16.) Osa toimintatutkimukseen perehtyneistä tutkijoista on sitä mieltä, että tutkimuksessa on etua siitä, että tutkija itse tuntee kehitettävän ilmiön käytännöt. He tuovat esiin, että toimintatutkimuksessa on tärkeää, että tutkija tuntee tutkimusympäristön sekä henkilöt, jotka siinä työskentelevät. Lisäksi toimintatutkimuksessa korostetaan tasavertaisen yhteistyön tärkeyttä tutkimukseen osallistuvien kanssa. (Ks. esim. Deery 2011, 90–91; Kananen 2014, 16.) Herr ja Anderson (2005, 33–35) tuovat esiin, että kuitenkin joissakin tilanteissa toiminnassa sisällä olevaan tutkijaan liitetään oletus siitä, että myös tutkija on maallikko, ei-tutkija, ja hänen saatetaan olettaa olevan jopa epärehellinen tutkija. Tämä mielikuva voi olla totta silloin, jos tutkija ei rehellisesti raportoi omaa osallisuuttansa tutkimuksessa. Keskustelua käydäänkin siitä, missä määrin tutkija voi osallistua toimintaan. Eskola ja Suoranta (1998, 130) toteavat, että rajanveto voi olla tämän osalta hankalaa.

Huovisen ja Rovion (2010, 94) mukaan tutkija voi lähteä tekemään toimintatutkimusta kahdesta näkökulmasta. Hän voi joko ottaa tutkimuksen tavoitteeksi oman työnsä kehittämisen tai hän voi etsiä tutkimuskohteen, jota voi lähteä tutkimaan ja kehittämään. Ensimmäisessä tapauksessa tutkija voidaan katsoa olevan toimija-tutkija ja toisessa tutkija-toimija. Toimija-tutkija haluaa kehittää omaa työtään, ja tutkimuksen aihe syntyy usein käytännön ongelmasta. Tutkija-toimija taas saattaa löytää aiheensa kirjallisuuden ja aikaisempien tutkimusten pohjalta. Käytännössä kuitenkin jaottele ei ole näin yksiselitteinen. Huovisen ja Rovion (2010, 94) mukaan toimintatutkija osallistuu muutosprosessiin ja on sekä tutkija että toimija. Toimintatutkimuksessa on tärkeä tutkijan ja osallistujien välinen suhde, jonka tulee perustua yhteistyöhön ja yhteiseen vastuuseen (Greenwood ja Lewin 2003, 145).

Yllä olevan määritelmän mukaan, oma roolini oli toimija-tutkija, koska halusin kehittää omaa työtäni. Toisaalta tutkimusaiheen tärkeys ilmeni myös aiemmista tutkimuksista. Roolini tutkimuksessa oli kaksijakoinen. Toisaalta olin osa paikallista työryhmää, toisaalta taas pyrin tarkastelemaan kehittämistä objektiivisesti ulkopuolelta. Kokeilujen kehittämisvaiheessa pyrin olemaan enemmän tarkkailija ja asioiden kokoaja kuin osallistuja, jotta työntekijöiden näkökulma tulisi mahdollisimman hyvin huomioitua. Lisäksi tutkimuksen arviointia pyrin tekemään koko ajan yhdessä työryhmän kanssa, jotta tutkimuksen jatkoista päätettäessä mahdollisimman monen mielipiteet tulivat kuulluiksi.

Kun tutkija on osa tutkimusta, se vaikuttaa siihen, miten tutkimuksen tuloksia voidaan arvioida. Tutkimuksen tuloksissa näkyy tutkijan subjektiivisuus, ja tutkijasta riippuu paljolti se, miten tutkimus etenee. Kritiikkiä voidaan esittää siitä, voivatko toimintatutkimuksen tulokset olla tutkijan position vuoksi objektiivisia. (Kiviniemi 1999, 63–64.) Toimintatutkimuksessa tutkijan tulee tarkasti pohtia omaa rooliaan tutkimuksessa ja tunnistaa omat asenteensa sekä tehdä ne näkyviksi tutkimusraportin kirjoittamisessa.

Pyrin vaikuttamaan siihen, että esimiesroolini ei vaikuttanut tutkimuksen tuloksiin. Koin hyvänä, että minun lisäksi paikallisen työryhmän toimintaa veti Socomin (Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen) työntekijä. Koin, että oli hyvä, että työryhmällä oli kaksi vetäjää, joista toinen tuli sekä Kelan että Eksoten työyhteisöjen ulkopuolelta. Näin pyrin varmistamaan, että omat mielipiteeni ja ajatukseni eivät liikaa ohjanneet tutkimuksen kulkua. Lisäksi saimme Kelan ja Eksoten työyhteisöjen ulkopuolisen henkilön näkemyksen asioihin.

Työryhmässä oli mukana kaksi omaan ryhmääni kuuluvaa työntekijää. Olin valinnut ryhmään henkilöt, joiden tiesin uskaltavan tuoda esiin omat näkemyksensä asioista. Lisäksi heillä oli mahdollisuus tuoda näkemyksiään nimettöminä kyselylomaketutkimuksien kautta. Esimiesroolini vaikutti tutkimuksessa siihen, että minun oli helppo viedä työryhmässä suunniteltuja kokeiluja eteenpäin. Joissakin tilanteissa tosin huomasin, että jos olisin ollut aktiivisempi, olisimme ehkä voineet saada kokeiluista enemmänkin tuloksia.

Työroolini muuttui hieman 1.4.2019. Siirryin määräaikaiseksi ryhmäpäälliköksi Kelan asiakkuuksien kehittämisyksikköön. Sovimme kuitenkin nykyisen esimieheni ja aiemman esimieheni kanssa, että jatkan edelleen hankkeessa hankkeen loppuun saakka. Koska hanke oli tässä vaiheessa jo loppusuoralla, työtehtävieni vaihto ei vaikuttanut millään tavalla rooliini tutkijana. Myös uusiin työtehtäviini kuuluu sidosryhmätyö. Henkilö, jonka sijaisuutta tein, oli myös mukana valtakunnallisessa PRO SOS -hankkeessa, joten roolini hankkeessa jatkui luontevasti. Tutkimuksen luotettavuuden tarkastelussa olen pohtinut tarkemmin oman roolini vaikutuksia luotettavuuteen.

## 5.2 Tutkimusaineiston keruu ja analyysimenetelmät

### 5.2.1 Tutkimusaineisto

Toimintatutkimuksessa ei ole erikseen määriteltyjä tutkimus- ja analyysimenetelmiä, vaan ne muokkautuvat kunkin tutkimuksen tarpeiden mukaisesti. Toimintatutkimuksessa tutkimusaineiston keruuta ei ole välttämättä kokonaan määritelty ennakoon, vaan tutkimusaineisto voi muokkautua tutkimuksen kuluessa. Huovisen ja Rovion (2010, 104) mukaan tärkeimpinä tutkimusmenetelminä toimintatutkimuksessa voidaan pitää osallistuvaa havainnointia, tutkimuspäiväkirjaa sekä haastattelua. Lisäksi tutkimuksessa voidaan käyttää kyselylomaketta. Tutkimusaineisto voi olla joko määrällistä tai laadullista, tai sisältää aineksia molemmista.

Tässä tutkimuksessa aineisto on laadullinen. Se koostuu kahdesta kyselylomaketutkimuksesta Kelan ja Eksoten työntekijöille, yhdestä ryhmähaastattelusta, yhdestä yksittäisestä haastattelusta, paikallisen työryhmän muistioista ja työryhmässä toteutettua materiaaleista, valtakunnallisen hankkeen muistioista, paikalliselle työryhmälle tehdystä hankkeen loppuarvioinnista sekä tutkimuspäiväkirjasta. (Ks. taulukko 7.)

**Taulukko 7.** Tutkimuksen materiaali.

Materiaalin keruu-aika	Tutkimuksen materiaali	Materiaalin laajuus
31.8.2017–7.6.2019	Paikallisen työryhmän muistiot ja työryhmän muut materiaalit	PowerPoint-dioja 134 sivua Word-tiedosto 57 sivua
5.5.2017– 6.6.2019	Valtakunnallisen hankkeen muistiot ja työryhmän muut materiaalit	PowerPoint-dioja 190 sivua Word-tiedosto 73 sivua
3/2018	Alkukysely Kelan ja Eksoten työntekijöille	Excel-tiedosto (37 vastaajaa)
1.2.2019	Ryhmähaastattelu (teemahaastattelu, yhteinen palvelutarvearvio)	Muistiinpanoja 8 sivua (8 vastaajaa)
6.2.2019	Yksilöhaastattelu (liittyy ryhmähaastatteluun)	Muistiinpanoja 3 sivua (1 vastaaja)
5/2019	Seurantakysely Kelan ja Eksoten työntekijöille	Excel-tiedosto (29 vastaajaa)
8.5.2019	Loppukysely paikalliselle työryhmälle	Muistiinpanoja 3 sivua (9 vastaajaa)
5.5.2017–31.7.2019	Päiväkirja	Muistiinpanoja 81 käsinkirjoitettua sivua

Seuraavissa luvuissa esittelen tarkemmin materiaalit ja niiden keräämisen jokaisen aineiston osalta. Suurin osa aineistosta oli julkista (muistiot sekä paikallisen ja valtakunnallisen kehittäjäryhmän tuottamat materiaalit). Salassa pidettävät materiaalit (kuten haastattelujen muistiinpanot) säilytin lukollisessa kaapissa. Kyselylomaketutkimukset toteutettiin yhteistyössä Kelan tietopalveluiden kanssa. Minulle toimitettu aineisto oli jo valmiiksi sellaista, että siitä ei pystynyt tunnistamaan vastaajia. Aineiston olen säilyttänyt henkilökohtaisissa tiedostoissa, joihin pääsee vain salasanan

kautta. Tietopalvelut hävittivät oman aineistonsa, kun aineisto oli luovutettu minun käyttöni. Aineistoa ei päässyt katsomaan muut kuin minä. Tutkimuksessa pidin huolta, että kaikki osalliset tiesivät tutkimuksesta, ja heillä oli mahdollisuus valita, osallistuvatko he tutkimukseen. Tutkimukseen liittyviä eettisiä asioita käsitelän tarkemmin luvussa 8.2.

### 5.2.2 Työryhmätyöskentely

Paikallista hanketta varten perustimme monialaisen työryhmän, joka toimi koko hankkeen ajan. Työryhmä oli suhteellisen vakiintunut. Paikallisessa työryhmässä ei sovittu tiettyä tapaamisväliä. Kuitenkin työryhmän palaverissa sovittiin aina seuraavasta tapaamisesta, ja palaverit aikataulutettiin hyvissä ajoin etukäteen. Työryhmä oli vastuussa paikallisesti toteutettavista kokeiluista sekä paikallisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisestä. Työryhmän tavoitteena oli ensin kartoittaa yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteita ja näiden pohjalta suunnitella kokeiluja.

Työryhmä kokoontui säännöllisesti ajalla 31.8.2017–8.5.2019. Työryhmä arvioi kokeiluja ja päätti niiden jatkosta tai uusien kokeilujen aloittamisesta. Hankkeen aikana varsinaisen työryhmän tapaamisia oli yhteensä 9 kertaa. Tämän lisäksi kokoonnuimme pienemmissä ryhmissä. Niissä käsitelimme tarkemmin yksittäisiä kokeiluja. Tapaamisiin osallistui työryhmän jäsenten lisäksi muutamia henkilöitä, jotka eivät osallistuneet varsinaisen työryhmän palaveriin mutta jotka osallistuivat kokeiluihin.

Toteutin työryhmätyöskentelyn demokraattisen dialogin pohjalta. Työryhmään osallistui sekä esimiehiä että työntekijöitä. Työryhmässä tehtiin muutamalla tapaamiskerralla ryhmätöitä. Suurimmaksi osaksi työryhmässä keskustelua käytiin vapaasti. Pääsääntöisesti ryhmätyöskentely eteni siten, että ensin minä ja Socomin työntekijä esittelimme valtakunnallisessa hankkeessa esiin tuotuja asioita, minkä jälkeen työryhmässä suunnittelimme ja arvioimme paikallista hanketta. Pyrimme varmistamaan, että jokaisella oli mahdollisuus tuoda esiin omia mielipiteitään tasavertaisesti ja että jokaisella oli mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä työryhmässä lähdetään kehittämään.

Kela-siirtoa oli suunniteltu Kelan ja kuntien yhteistyönä. Siitä huolimatta perustoimeentulotuen siirrettyä Kelalle huomattiin, että kaikkia asioita ei ollut osattu etukäteen ottaa huomioon. Toimivista yhteistyön muodoista ei ollut juurikaan tietoa. Tästä syystä paikallisessa työryhmässä päätettiin kehittää tilannetta kokeiluiden avulla. Työryhmässä toivottiin, että kokeiluilla saataisiin sellaista tietoa, jota voitaisiin hyödyntää yleisemminkin Kelan ja kuntien välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä. Myös valtakunnallinen työryhmä kannusti kokeiluihin.

Kokeiluja suunniteltiin ensin pienemmissä ryhmissä, mikä lisäsi jokaisen ryhmäläisen mahdollisuuksia tuoda esiin ideoitaan. Kokeilut olivat turvallinen tapa osallistua keksimään uusia toimintatapoja, koska jos kokeilu ei olisi onnistunut, aina oli

mahdollisuus palata aikaisempaan toimintatapaan. Kokeilut sopivat tilanteisiin, joissa halutaan tietoa uusien toimintamallien toimivuudesta lyhyellä aikataululla. Kokeilut sopivat myös tilanteisiin, joissa aikaisempaa tietoa ei ole toiminnasta paljon, ja joissa vaikkapa kyselyillä ja haastatteluilla ei saataisi riittävää tietoa. Kokeiluissa voidaan hyödyntää monen työntekijän osaamista ja ideoita. Lisäksi kokeilujen avulla on helppoa kerätä palautetta toiminnasta ja osallistaa ihmisiä kehittämisprosessiin. (Ks. esim. Muurinen 2019, 30.)

Työryhmätyöskentelystä tehtiin muistiot jokaisesta tapaamisesta. Työryhmätyöskentelystä kertynyt materiaali oli tutkimukseni pääaineistoa. Huovisen ja Rovion (2010, 104) mukaan pöytäkirja-aineisto ei riitä ainoaksi materiaaliksi prosessin kuvaamisesta. Tässä tutkimuksessa pöytäkirja-aineisto ei ole ainoa materiaali mutta se on yksi tärkeimmistä materiaaleista.

Pöytäkirjat ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta minun kirjoittamiani. Pöytäkirjojen kirjoitusvaiheessa pyrin siihen, että niistä näkyi käytyjen asioiden lisäksi myös prosessin kulku ja työryhmän ajatukset mahdollisimman tarkasti. Työryhmän jäsenet tarkastivat muistiot, ja niitä korjattiin tarvittaessa työryhmän toimittamien kommenttien pohjalta. Tällä varmistin, että muistioihin ei jää virheellisiä tai virheellisesti ymmärrettyjä asioita. Muistiot toimivat samalla omina muistiinpanoinani. Muistioiden lisäksi materiaalina olivat työryhmän tuottamat muut materiaalit, jotka pääsääntöisesti olivat muistioiden liitteinä.

### 5.2.3 Kyselylomaketutkimus

Kyselylomaketutkimusta käytetään usein kvantitatiivisissa tutkimuksissa. Kyselylomaketta voidaan käyttää kuitenkin myös kvalitatiivisissa tutkimuksissa (ks. esim. Tuomi ja Sarajärvi 2009). Tässä tutkimuksessa tein kyselylomakkeen kvalitatiivisesta näkökulmasta tutkimusotoksen pienuuden vuoksi. Se sisälsi sekä strukturoituja että avoimia kysymyksiä.

Ennen lomakkeen tekoa tulisi määritellä käsitteellinen viitekehys sekä selvittää, mitä tietoa aiheesta on jo olemassa (Ahola 2007, 51; Tuomi ja Sarajärvi 2009, 75). Sekä paikallinen että valtakunnallinen työryhmä olivat ehtineet kokoontua jo muutaman kerran ennen ensimmäisen kyselylomakkeen laatimista. Työryhmä ei ollut suoraan suunnittelemassa kyselylomaketta. Valmistelin kyselylomakkeen sekä paikallisessa että valtakunnallisessa työryhmätyöskentelyssä esiin tulleiden asioiden pohjalta. Ennen tutkimuslomakkeen tekoa olin myös tutustunut aiempiin tutkimuksiin ja niissä esiin tulleisiin Kela-siirtoon liittyviin huoliin. Näiden pohjalta jaoin kysymykset kolmeen osa-alueeseen: yhteistyöhön, sosiaalityön tarpeen tunnistamiseen sekä asiakasohjaukseen. Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen liittyy sekä yhteistyöhön että asiakasohjaukseen. Halusin kuitenkin nostaa sen omaksi aiheekseen kysymyslomakkeessa, koska se oli esiintynyt monessa Kela-siirrosta käydyssä keskustelussa. Lisäksi

asiakkaiden tarpeiden tunnistamisella on suuri vaikutus heidän sosiaalisten oikeuksiansa toteutumiseen.

Tutkimuksen otos määräytyi sen perusteella, että tavoitteenani oli saada tietoa paikallisesta näkökulmasta. Ahola (2007, 55) tuokin esiin, että tutkimuksen otoskoko riippuu tutkimuksen tarkoituksesta ja tutkimuskysymyksistä. Tein kyselylomakettutkimukset eteläisen vakuutuspiirin yhdelle toimeentulotukitiimille, joka fyysisesti toimi Etelä-Karjalassa, Etelä-Karjalan palveluryhmälle sekä Eksoten aikuissosiaalilyöntekijöille, maahanmuuttopalveluiden työntekijöille, ikäihmisten palveluiden työntekijöille, ja yhteiskunnallisen osallisuuden palveluiden liikkuvassa työssä (Liito) oleville työntekijöille. Osa kyselytutkimukseen osallistuneista oli mukana paikallisessa työryhmässä, osa osallistui työryhmän toteuttamiin kokeiluihin, osa taas ei ollut mukana työryhmässä eikä kokeiluissakaan.

Toteutin kyselylomaketutkimuksia hankkeen aikana kaksi. Ensin kartoitin alkutilannetta alkukyselyllä helmikuussa 2018 (19.2.–2.3.2018). Tässä vaiheessa Kela-siirrosta oli kulunut vuosi. Kyselyllä saimme tietoa siitä, millaisena Kelan ja Eksoten välinen yhteistyö näyttäytyi Etelä-Karjalassa, ennen kuin oli vielä tehty paljon yhteistyötä. Toteutin kyselyt Questback Essentials -kyselyn avulla. Kyselylomakkeiden vastausaika oli kaksi viikkoa. Käytännön toteutukseen sain apua Kelan tietopalvelujen tulosityksistä. Osallistujille lähetettiin sähköpostilla linkki kyselyyn. Linkin kautta siihen pystyi vastaamaan anonyymisti.

Seurantakyselyn toteutin hankkeen loppupuolella huhtikuussa 2019 (22.4.–3.5.2019). Toteutin kyselyn ennen hankkeen päättymistä, jotta vastauksia pystyttiin hyödyntämään hankkeen loppuarvioinnissa. Kyselyyn osallistuivat samat vastaajaryhmät kuin alkukyselyyn. Ryhmissä oli ollut muutamia henkilövaihdoksia. Muutama henkilö oli siirtynyt toisiin tehtäviin, ja muutama oli tullut uutena ryhmiin. Vastaajaryhmä ei siis ollut täysin sama kuin alkukyselyssä. Taulukossa 8 on eritelty alku- ja loppukyselyn osalta lähetettyjen kyselyjen ja vastanneiden määrät.

**Taulukko 8.** Kyselyn saaneet ja kyselyyn vastanneet työntekijät ammattiryhmittäin.

Työntekijäryhmä	Alkukyselyn saaneet	Alkukyselyyn vastanneet	Seurantakyselyn saaneet	Seurantakyselyyn vastanneet
Kelan palveluasiantuntijat	15	10	16	6
Kelan ratkaisuasiantuntijat	17	9	13	5
Eksoten työntekijät <sup>a</sup>	47	18	48	19
Yhteensä	79	37	77	30

<sup>a</sup> Eksoten työntekijöiden ammattinimikkeet olivat etuuskäsittelijä, palveluneuvoja, palveluohjaaja, sosiaaliohjaaja, sosiaalityöntekijä ja vastaava sosiaalityöntekijä.

Koska kyselylomaketutkimus toteutettiin pienellä alueella, kyselyn saaneiden määrä kokonaisuudessaan oli vähäinen. Lisäksi vastausprosentti jäi alhaiseksi. Alkukyselyn vastausprosentti oli 47 ja loppukyselyn 39. Minulla ei ole tietoa siitä, minkä vuoksi näin kävi. Sekä alku- että seurantakyselystä lähetettiin muistutus kyselystä vastaajan puolivälissä. Muistutuskyselystä oli sovittu Kelan tutkimusyksikön kanssa jo kyselylomaketutkimuksen suunnitteluvaiheessa. Myös oma tiimini vastasi seurantakyselyyn huonosti. Yksi selitys huonolle vastausprosentille voi Kelan työntekijöiden osalta olla se, että työtilanne Kelassa oli kiireinen. Lisäksi samaan aikaan oli Kelan työntekijöille ainakin yksi toinen toimeentulotuen käsittelyyn liittyvä kysely menossa.

Kyselylomaketutkimuksen osalta pääaineistona käytin avointen kysymysten vastauksia. Analysoin vastaukset sisällönanalyysin avulla. Tuloksissa esittelen myös numeerisia määriä. Vastaajaryhmät jäivät niin pieniksi, että en pystynyt tekemään tuloksista luotettavaa tilastollista vertailua. Tuloksia ei voi siis tulkita tilastollisesti. Olen kuitenkin ilmoittanut tuloksissa vastaajien määrät, koska se antaa mielikuvan siitä, kuinka monen vastaajan näkemyksistä on kysymys. Numeerisista määristä voi myös tehdä joitakin päätelmiä siitä, millaista kehitystä hankkeen aikana on tapahtunut.

Tiedustelin taustatietona Kelan ja Eksoten työntekijöiltä, kauanko he olivat työskennelleet Eksotessa tai Kelassa ja minkä verran he ovat yhteydessä Eksoten tai Kelan käsittelijöihin. Liitteisiin 2 ja 3 olen koonnut kyselytutkimukseen osallistuneiden taustatietoja. Vähäisen vastaajamäärän vuoksi en ole vastausten analysoinnissa huomionnut näitä taustatietoja. Kyselylomakkeet olivat erilaiset Kelan ja kuntien työntekijöille. Pääosa kysymyksistä vastasi toisiaan, mutta osa kysymyksistä oli erilaisia työnkuvan erilaisuuden vuoksi.

Alku- ja seurantakyselyn kysymyksistä suurin osa oli samoja kysymyksiä, jotta voitiin nähdä, oliko hankkeella ollut vaikutusta Etelä-Karjalassa. Toiseen kyselyyn lisäsin muutaman kysymyksen, joissa kysyttiin suoraan hankkeesta. Ensimmäinen kyselylomake tarkistettiin Kelan tietopalvelujen tulosityksikössä. Sain sieltä hyviä vinkkejä kysymysten muotoiluun. Lisäksi kaksi Kymenlaakson palveluryhmän palveluneuvojaa testasi lomakkeen. Toiseen kyselylomakkeeseen tuli vain vähäisiä muutoksia, joten sitä en erikseen testannut. Alkukyselyn kyselylomakkeet ovat liitteissä 4 ja 5, ja seurantakyselyn kyselylomakkeet liitteissä 6 ja 7.

Tulosten esittelyssä en eritellyt Eksoten työntekijöiden eri ammattinimikkeitä, vaan käytin heistä termiä Eksoten työntekijät. Tämän tutkimuksen näkökulmasta ammattinimike ei ollut oleellinen. Kelan osalta olen alkukyselyn tuloksissa eritellyt palveluasiantuntijat sekä ratkaisutyöntekijät, koska työntekijät kuuluvat eri tulosityksiköihin. Tämän tutkimuksen näkökulmasta olisi ollut tärkeää tarkastella näiden tulosityksiköiden välistä yhteistyötä Kelan ja Eksoten yhteistyön lisäksi. Seurantakyselyssä Kelan työntekijöiden vastaajien määrä oli niin pieni, että tutkimuseettisistä syistä en voinut eritellä palveluasiantuntijoiden ja ratkaisuasiantuntijoiden vastauks-



sia. Itsellenikään en saanut tietoa siitä, oliko loppukyselyn vastaaja palveluasiantuntija vai ratkaisuasiantuntija. Seurantakyselyn osalta pystyn raportoimaan vain, mitä ”Kelan työntekijät” olivat vastanneet.

#### 5.2.4 Ryhmähaastattelu

Tutkimuksessa toteutettiin useita kokeiluja. Pääosa kokeilujen arvioinneista tehtiin työryhmässä. Yhteen kokeiluun (yhteinen palvelutarvearvio) osallistui useita varsinaisen työryhmän ulkopuolisia työntekijöitä. Kutsuin tämän ryhmän erikseen yhteen ryhmähaastatteluun, jotta kokeilusta saataisiin tarkempaa tietoa. Tein haastattelusta muistiinpanot, ja haastattelusta tehtiin kirjallinen yhteenveto työryhmän käyttöön.

Ryhmähaastattelun etu yksilöhaastatteluun verrattuna voi olla se, että ryhmän jäsenet voivat yhdessä muistella asioita sekä rohkaista ja innostaa toisiaan keskustelemaan. Haastattelijan rooli ryhmähaastattelussa on tärkeä. Luottamuksen rakentaminen haastattelutilanteessa on tärkeää. Lisäksi haastattelussa tulee huomioida, että ryhmän jäsenistä kaikki pääsevät kertomaan mielipiteensä eikä kukaan dominoi keskustelua. (Eskola ja Suoranta 1998, 97–98.) Sulkusen (1990, 264) mukaan ryhmähaastattelun etuna on se, että se mahdollistaa useamman ihmisen haastattelemisen yhdellä kertaa

Toteutin ryhmähaastattelun teemahaastatteluna Kelan Lappeenrannan toimiston koulutustilassa. Kerroin haastateltaville etukäteen sähköpostitse, että haastattelu on osa tutkimustani. Kertasin asian vielä ennen haastattelua, ja osallistuneilta pyydettiin suullinen lupa tutkimukseen osallistumisesta. Teemahaastatteluun osallistui yhdeksän henkilöä. Kaksi kokeiluun osallistunutta ei päässyt tulemaan ryhmähaastattelua varten järjestettyyn tilaisuuteen. Toisen osalta kokeilu yhteisestä palvelutarvearviosta ei ollut onnistunut eikä asiakas saapunut paikalle, joten hän ei kokenut omaa osallistumistaan tarpeelliseksi. Toisen työntekijän kanssa järjestin yksittäisen haastattelun, jossa käytiin läpi samat teemat kuin ryhmän teemahaastattelussakin.

Teemahaastattelussa ei ole valmiita kysymyksiä vaan keskustelua käydään tiettyjen teemojen ympärillä. Tutkijan tehtävänä on varmistaa, että haastattelu pysyy teemassa, muuten keskustelua käydään vapaasti. (Eskola 2007, 32.) Ryhmässä syntyi paljon keskustelua, ja välillä oli haastavaa ohjata keskustelu teeman ympärille. Varmistin, että jokainen haastatteluun osallistuja pääsi kertomaan omista kokemuksistaan. Sain haastattelututkimuksella paljon hyvää tietoa kokeilusta, vaikkakin osa asioista oli tullut esille jo työryhmän palavereissa. Ryhmähaastattelussa keskustelu oli vapautunutta, koska työntekijät olivat kokeilujen ja työryhmien kautta tutustuneet hyvin toisiinsa.

Kirjasin keskustelun paperille. En nauhoittanut keskustelua, koska halusin, että keskustelu voidaan käydä mahdollisimman vapaasti, ja että myös haastavat asiat uskalletaan tuoda esiin mahdollisimman rohkeasti. Lisäksi aihe oli itselleni jo hyvin tuttu, ja aiheesta oli jo jonkin verran ehditty aiemmin keskustella työryhmässä. Tämän vuoksi

luotin siihen, että osaan kirjata keskustelusta oleelliset asian ylös. Koska en nauhoittanut keskusteluja, en pystynyt jälkikäteen analysoimaan äänenpainoja tai vuorovaihtuksen kulkua. Ne eivät kuitenkaan olleet oleellisia tutkimuskysymysten näkökulmasta. Haastattelujen tavoite oli saada tietoa kokeilun toimivuudesta. Tavoitteena ei ollut seurata haastateltavien välistä vuorovaikutusta.

Haastattelun käsikirjaamisen vuoksi on mahdollista, että en ehtinyt kirjata ylös kaikkia asioita. Tämän vuoksi teemahaastattelun aihetta käsiteltiin haastattelun jälkeen myös työryhmässä. Kävin työryhmän kanssa läpi haastattelussa esiin nousseet asiat. Jokaiseen palvelutilanteeseen oli osallistunut joku työryhmän jäsenistä. Työryhmän jäsenillä oli siis mahdollisuus vielä korjata, jos olin käsittänyt haastattelussa jonkin asian väärin tai unohtanut kirjata jotakin oleellista. Pyrin tekemään kirjaukset huolellisesti. En osaa arvioida, olisiko haastattelujen nauhoittaminen tuonut lisäarvoa tutkimukselle.

#### 5.2.5 Muu aineisto

Kävimme valtakunnallisessa hankkeessa tuotettua materiaalia läpi paikallisen työryhmän kokouksissa. Valtakunnallisen hankkeen muistiot olivat kokonaisuudessaan käytössäni. Analysoin muistioita kuitenkin vain vähän, koska tarkastelun näkökulmana oli paikallinen konteksti. Jonkin verran vertasin paikallisessa hankkeessa esiin tulleita huomioita valtakunnalliseen hankkeeseen.

Pidin koko hankkeen ajan tutkimuspäiväkirjaa. Tutkimuspäiväkirja on tutkimuksen kannalta tärkeä dokumentti, koska siihen voidaan kirjata tutkijan ajatuksia ja reflektointia (Herr ja Anderson 2005, 77; Huovinen ja Rovio 2010, 106–107). Oman päiväkirjani lisäksi Kelassa työskentelevät työryhmän jäsenet kirjasivat omia huomioitaan kokeiluista Excel-taulukkoon. Tämä tehtiin sen vuoksi, että työntekijät sekä minä tutkijana pystyimme tarkistamaan, mitä huomioita kokeiluista oli tullut sekä mitä kokeiluita oli tehty ja milloin. Taulukko toimi lähinnä muistilappuna, ja siihen kirjatut asiat löytyvät pääosin myös hankkeen muistioista. Taulukosta pystyin tarkistamaan muun muassa palaverien ja kokeiluiden ajankohdat ja osallistajat.

Sen lisäksi, että arvioin ja kehitin Kelan ja Eksoten välistä yhteistyötä, tarkastelin erikseen työryhmän työskentelyä. Työskentelyä arvioin työryhmän jäsenille lähetetyn loppukyselyn perusteella. Socomin työntekijä lähetti linkin kyselyyn työryhmän jäsenille. Kysymykset löytyvät liitteestä 8. Sähköisesti lähetettyyn kyselyyn vastasi ainoastaan kaksi työryhmän jäsentä. Tämän vuoksi viimeisessä koko ryhmän tapauksissa annettiin vielä mahdollisuus vastata kyselyyn kirjallisesti. Kyselyyn vastasi yhteensä yhdeksän työryhmän jäsentä. Kyselyyn vastattiin nimettömänä. Myös kyselyn osalta muistutettiin, että se on osa tutkimusta. Lomakkeen täyttämisen jälkeen työryhmässä vielä keskusteltiin ryhmän toiminnasta.

### 5.2.6 Sisällönanalyysi

Tutkimuksessa käytin useampaa tutkimusmenetelmää. Menetelmiä olivat työryhmätyöskentely, kyselylomaketutkimukset sekä ryhmä- ja yksilöhaastattelu. Menetelmiä yhdisti se, että kaikki olivat laadullisia menetelmiä. Eri tutkimusmenetelmillä kerätty tieto vastasi samoihin tutkimuskysymyksiin. Tuloksissa yhdistin eri tutkimusmenetelmillä saatua tietoa. Tämän vuoksi käytin koko aineistoon samaa analysointimenetelmää, jotta tuloksista oli löydettävissä samaa asiaa koskevat asiat. Analysointimenetelmänä käytin sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on keino jäsentää tutkimusaineistoa johtopäätösten tekemistä varten (Grönfors 1985, 161). Analyysilla pyritään lisäämään tietoa siten, että ensin kootaan hajanaista aineistoa ja sen jälkeen aineistoa tiivistetään varoen kadottamasta informaatiota. (Eskola ja Suoranta 2003, 137; Bogdan ja Biklen 2006, 159.)

Sisällönanalyysia voidaan tehdä sekä kvantitatiivisesti että kvalitatiivisesti. Kvantitatiivisesti tehdyssä sisällönanalyysissa voidaan analysoida tekstiin sisältyvien sanojen tai ilmausujen esiintymistiheyttä ja sisältö tai sisältöluokat esitetään numeerisesti. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena oli etsiä aineistosta merkityksellisiä asioita yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisen näkökulmasta, minkä takia käytin aineiston analysoimisessa kvalitatiivista sisällönanalyysia. Kvalitatiivisella sisällönanalyysilla pyritään tutkimaan tekstin merkityssuhteita ja merkityskokonaisuuksia. (Ks. Tuomi ja Sarajärvi 2007, 105–108; Vilkkä 2015, 163.)

Sisällönanalyysi voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen (voidaan käyttää myös termiä teoriaohjaava) ja teorialähtöiseen analyysiin. Menetelmät eroavat toisistaan siinä, miten tutkittavaa ilmiötä kuvaava teoria ohjaa aineiston hankintaa, analysointia ja raportointia. Aineistolähtöisessä (deduktiivisessä) analyysissa oletetaan, että teoria ei vaikuta analyysin toteuttamiseen tai lopputulokseen, vaan tutkimusaineistosta pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus. Teorialähtöisessä (induktiivisessä) analyysissa ”aineiston analyysia ohjaa valmis, aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys”. Tähän liittyy usein aiemman teorian testaaminen uudessa yhteydessä. Teoriasidonnainen (abduktiivinen) analyysi jää näiden kahden analyysitavan välimaastoon. Siinä analyysi lähtee aineistoista samoin kuin aineistolähtöisessä analyysissa mutta teoriaa voidaan käyttää apuna analyysissa. (Tuomi ja Sarajärvi 2007, 95–99.)

Tässä tutkimuksessa käyttämäni sisällönanalyysi oli lähimpänä teoriasidonnaista analyysia. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa olin jo jonkin verran tutustunut aiempiin tutkimuksiin ja minulla oli käsitys siitä, mitkä asiat olivat huolestuttaneet Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä ja asiakasohjauksessa ennen Kela-siirtoa. Lisäksi koska työskentelen Kelassa, minulla oli tietoa siitä, miten Kelan ja kuntien yhteistyö toimi käytännössä. Lakkala (2008, 65) on kuvannut, että teoriasidonnaisessa päättelyssä tutkijalla on sekä käytännön tietoa että teoretietoa tutkittavasta asiasta.

Aineistoa kävin läpi koko tutkimuksen ajan, mutta varsinaisen aineiston analyysin tein vasta hankkeen päätyttyä, jolloin pystyin tarkastelemaan aineistoa kokonaisuutena. Luokittelin aineiston eri luokkiin. Lähdin tekemään luokittelua aineistosta käsin. Luokittelua tehdessäni huomasin, että pystyin yhdistämään luokitteluun teoriaosuudessa esiin tuomaani Bronsteinin (2003) yhteistyötä kuvaavaa mallia ja siinä esiin nostettuja luokkia. Lisäksi tutkimusta tehdessäni ja esimerkiksi kyselylomakkeiden suunnittelussa olin jo nostanut esiin tiettyjä teemoja. Niitä olivat asiakasohjaus, yhteistyö ja sosiaalityön tarpeen tunnistaminen. Myös nämä teemat ohjasivat luokittelua. Oheisessa taulukoissa (taulukko 9 ja 10) on esimerkki aineiston luokittelusta.

**Taulukko 9.** Aineiston luokittelu aineistosta alaluokkaan.

Aineisto	Pelkistetty ilmaisu	Alaluokka
”Kelassa ei ole annettu tarpeeksi aikaa selvittää asiakkaan asiaa kunnolla. Puheluun ja yhteydenottoon menee aikaa. Määrätavoitteet ratkaisuisissa kovat.”	Ratkaisumäärätavoitteiden vuoksi ei ole tarpeeksi aikaa tutustua tilanteeseen	Työn organisointi
”... Ehkä on myös henkilöitä, jotka eivät tulojensa perusteella ole oikeutettuja perustoimeentulotukeen, mutta tarvitsisivat / hyötyisivät sosiaalipalveluista. Kelassa ei välttämättä osata näitä tilanteita tunnistaa eikä siten antaa ohjausta oikealle taholle.”	Kelassa ei tunnisteta sosiaalityön tarvetta	Huolen tunnistaminen
”Kuinka paljon asiakkaan asioiden hoitaminen ja avun saamisen turvaaminen on Kelan/sosiaalitoimen vastuulla ja kuinka paljon asiakkaan omalla vastuulla?”	Mikä vastuu on asiakkaalla omasta tilanteestaan?	Asiakkaan vastuu
”Yhteistyö on sujunut koko ajan erittäin hyvin ja paremmin kuin uskalsi odottaa.”	Positiivinen suhtautuminen yhteistyöhön	Yhteistyön asenteet

**Taulukko 10.** Aineiston luokittelu alaluokasta yläluokkaan yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä.

Alaluokka	Yläluokka
Työn organisointi	Rakenteelliset tekijät
Tiedonkulku	
Tietosuoja	
Erityisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat	Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen
Huolen tunnistaminen	
Tiedon saaminen	Asiakkaan asema
Yhdenvertaisuus	
Asiakkaan vastuu	
Palvelun oikea-aikaisuus	
Toisen työn tunteminen	Työntekijöiden asenteet
Yhteistyön asenteet	
Professiot	

## 6 Kela–kunta-yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen PRO SOS -hankkeessa Etelä-Karjalassa

Tässä luvussa esittelen tutkimuksen tuloksia. Tutkimus koostui työryhmän työskentelystä sekä useasta kokeilusta, joihin osallistui myös muita työntekijöitä kuin työryhmään kuuluvia. Kokeiluja arvioitiin useammalla foorumilla. Niitä arvioitiin sekä työryhmässä että kokeiluihin osallistuneiden työntekijöiden kanssa. Lisäksi yhteistyötä ja asiakasohjausta arvioitiin kyselylomaketutkimuksella. Toteutin hankkeen aikana alku- ja seurantakyselyn, johon osallistui myös muita Kelan ja Eksoten työntekijöitä kuin työryhmään tai kokeiluihin osallistuneita. Kokeilut aloitettiin osittain jo ennen alkukyselyn toteuttamista.

Tämä kaikki vaikutti siihen, että tutkimusraportin kirjoittaminen ja tulosten esittäminen selkeästi oli haastavaa. Useassa tutkimusvaiheessa tuli esiin samoja asioita. Tästä syystä tulosten esittelyssä voi tulla samoja asioita esiin useassa eri kohtaa.

Toimintatutkimuksen raportti voi poiketa perinteisen tutkimuksen raportista (ks. Heikkinen ja Rovio 2010, 114–130). Useissa toimintatutkimuksissa raportti on kirjoitettu tarinan muotoon (ks. esim. Lakkala 2008; Koskela 2013). Toisissa se taas noudattaa enemmän perinteistä tutkimusraporttia (ks. esim. Leinonen 2016; Hautaviita 2012). Tässä tutkimuksessa esitän tuloksia teemojen ja kokeiluiden kautta (vrt. Sanerma 2009), koska niiden kautta pystyin hyvin vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Pysin samalla kuvaamaan mahdollisimman tarkasti, millaisen prosessin kautta tulokset on saatu.

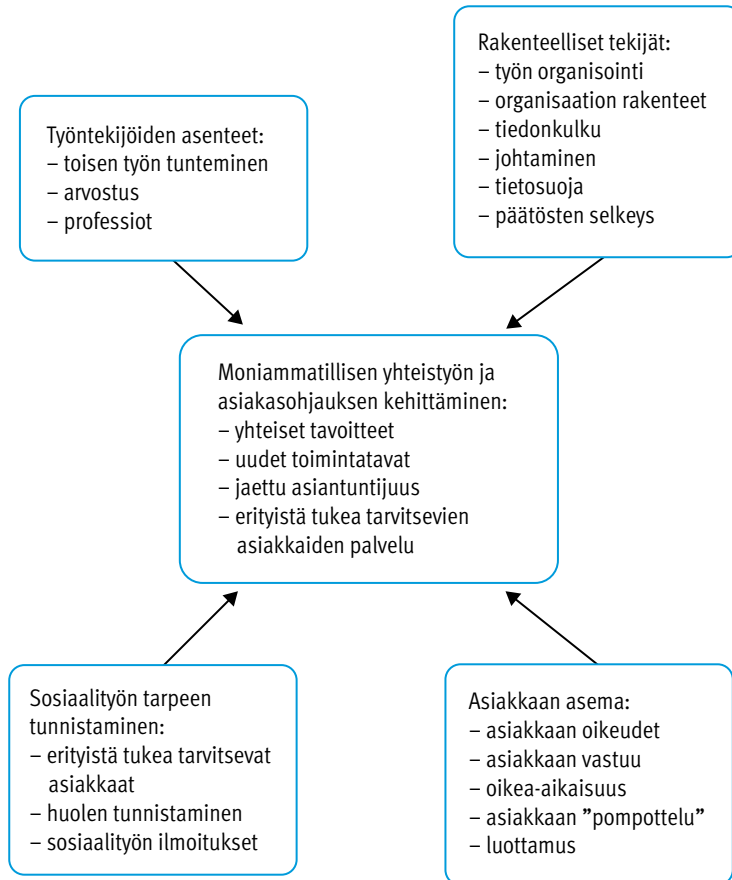
Tulosten esittelyssä en ole erikseen siteerannut muistiota tai päiväkirjaa. Kun tuon esiin raportissa työryhmän mielipiteitä ja ajatuksia, on niiden tiedot poimittu muistioista. Omia ajatuksiani olen kirjannut päiväkirjaan. Olen pyrkinyt selkeästi kertomaan, kun asiat ovat omia mielipiteitani tai huomioitani.

Paikallisen työryhmän työntekijät osallistuivat vahvasti kokeilujen kehittämiseen ja niiden arviointiin. Tulokset kuitenkin kokosin itsenäisesti sisällönanalyysin avulla. Aineistosta lähdin etsimään yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen vaikuttavia tekijöitä. Pääkategoriat hahmottuivat aineiston sisällön ja teorian vuoropuheluna. Nostamani pääluokat mukailevat Bronsteinin (2003, 303) esittämää mallia yhteistyön kehittämisestä. Bronsteinin mallissa yhteistyötä on kuvattu rakenteellisten tekijöiden, professioiden, persoonallisten tekijöiden ja yhteistyön historian kautta. Aineistosta nostin esiin rakenteelliset tekijät. Toiseen pääluokkaani, työntekijöiden asenteisiin, yhdistin sekä professionaaliset että persoonalliset tekijät. Historiallisia näkökulmia esittelin lähinnä teoriaosuudessa, jossa kävin läpi Kela-siirron historiaa. Kela ja kunnat ovat aiemminkin tehneet yhteistyötä keskenään, mutta nyt Kela-siirron myötä yhteistyöhön tuli uusia näkökulmia. Aiemmat kokemukset yhteistyöstä Kelan ja kuntien välillä eivät tulleet esiin tässä tutkimuksessa. Tämän vuoksi en nostanut sitä erikseen omaksi luokakseen aineiston tarkastelussa.

Bronstein oli omassa tutkimuksessaan tutkinut yhteistyötä. Tässä tutkimuksessa tarkastelin sekä yhteistyötä että asiakasohjausta. Tämän vuoksi nostin Bronsteinin mallista poiketen pääluokiksi asiakkaan aseman ja sosiaalityön tarpeen tunnistamisen. Asiakkaan asemaa on hyvä pohtia yleisemminkin, kun kehitetään yhteistyötä ja asiakasohjausta eri organisaatioiden välillä. Asiakkaan asema liittyy myös vahvasti asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Sosiaalityön tarpeen arviointi on tärkeää nimenomaan Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä. Se voi olla tärkeää myös silloin, jos kehitetään yhteistyötä ja asiakasohjausta sosiaalitoimen ja muiden toimijoiden välillä.

Tulosten esittelyn olen jakanut tutkimuskysymysten mukaisesti. Vastaan ensin ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ja tarkastelen sitä, millaisena Kelan ja Eksoten työntekijät kokivat yhteistyön ja asiakasohjauksen toimivuuden hankkeen alkuvaiheessa. Näitä tuloksia käsittelen pääluokkien kautta. Seuraavaksi kuvaan yhteistyön kehittämistä kokeilujen avulla. Selvitän, miten kokeiluja kehitettiin toimintatutkimuksen spiraalimallin mukaisesti, ja vastaan toiseen tutkimuskysymykseen siitä, millaisia yhteistyömalleja syntyi kehittämisen tuloksena. Ensin tarkastelen yhteistyön kehittämiseksi toteutettuja kokeiluja. Tämän jälkeen tarkastelen asiakasohjauksen kehittämiseksi toteutettuja kokeiluja. Maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta asiakasohjausta kehitettiin hieman eri tavoin kuin aikuissosiaalityön asiakasohjausta. Tämän vuoksi käyn vielä tarkemmin läpi maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksen kehittämistä.

Seuraavaksi vastaan kolmanteen tutkimuskysymykseen. Selvitän sitä, muuttuivatko työntekijöiden kokemukset yhteistyön ja asiakasohjauksen toimivuudesta hankkeen aikana. Lopuksi vastaan neljänteen tutkimuskysymykseen, ja arvioin, millaisena työryhmän jäsenet kokivat työryhmätyöskentelyn toiminnan kehittämisen välineenä. Luvussa 7 pohdin näitä tuloksia kokonaisuudessaan analyysin neljän pääluokan kautta. (Ks. kuvio 6, s. 117.)

**Kuvio 6.** Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja Eksoten välillä.

Lähde: Bronsteinin (2013, 303) mallia monialaisen työskentelyn osa-alueista mukaillen.

## 6.1 Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisen alkuvaiheet Etelä-Karjalassa

Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisen alkuvaiheita selvitettiin paikallisen työryhmän ensimmäisissä palaverissa, jotka olen kuvannut luvussa 4.3. Tämän lisäksi työryhmä päätti, että yhteistyön ja asiakasohjauksen lähtökohtia selvitetään tarkemmin kyselylomaketutkimuksella. Tein itse kyselyt työryhmässä esiin tulleiden asioiden sekä aiempien tutkimusten pohjalta. Kyselyiden vastaukset tulivat työryhmän käyttöön.

Toteutin kyselyn helmikuussa 2018. Tällöin Kela-siirrosta oli kulunut reilu vuosi. Osa kyselylomaketutkimukseen vastanneista osallistui myös paikalliseen työryhmään. Minulla ei kuitenkaan ole tietoa siitä, kuinka moni työryhmän jäsenistä vastasi ky-

selylomaketutkimukseen, koska siihen vastattiin nimettöminä. Alkukyselyyn vastasi 19 Kelan työntekijää (10 palveluasiantuntijaa ja 9 ratkaisuasiantuntijaa) ja 18 Eksoten työntekijää.

Ennen alkukyselyn toteuttamista paikallinen työryhmä oli kokoontunut kolme kertaa. Tutustumisia ja infoja (kokeilu 1) oli jo tehty jonkin verran. Kelan palveluasiantuntijoita oli käynyt tutustumassa aikuissosiaalityön neuvontaan. Maahanmuuttopalveluiden työntekijöitä oli käynyt tutustumassa Kelan asiakaspalveluun. Aikuissosiaalityöntekijät olivat pitäneet infoamut Kelan palveluasiantuntijoille ja toimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoille. Lisäksi Kelan palveluasiantuntijat olivat käyneet tutustumassa Iso Apu -palvelukeskukseen, jossa tarjotaan sosiaali- ja terveystalvelujen palveluohjausta ikäihmisille ja vammaisille.

### 6.1.1 Rakenteelliset tekijät

Kelassa ja kunnissa jouduttiin pohtimaan työn organisointia uudelleen Kela-siirron yhteydessä (ks. esim. Sallila 2016). Etelä-Karjalassa yhteistyön alkuvaiheessa tuli esiin työn organisointiin, tiedonkulkuun ja tietosuojaan liittyviä asioita, joita Kelan ja Eksoten välisessä yhteistyössä ja asiakasohjauksessa tuli tarkastella.

#### *Työn organisointi*

Valtakunnallisessa PRO SOS -hankkeessa oli tunnistettu, että työnjako Kelan ja kuntien välillä ei ollut hankkeen alussa selkeä. Tämä tuli esiin valtakunnallisen hankkeen antamassa tehtävässä, jossa oli tarkoituksena selvittää Kelan ja kuntien välisen yhteistyön haasteita. (Ks. luku 4.3.1.) Paikallinen työryhmä pohti hankkeen ensimmäisessä tapaamisessa, miksi työnjako ei ollut selkeä. He nostivat esiin, että työnjaon haasteet voivat johtua siitä, että ei tunneta toisten työtä, ja rajat perustoimeentulotuen ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen välillä ovat epäselvät. He pohtivat esimerkiksi sitä, onko kuntien työntekijöiden tehtävä oikolukea Kelan päätöksiä. Työntekijät totesivat myös, että haasteet työnjaosta eivät rajoitu vain Kelan ja kuntien välille, vaan haasteita voi olla myös kuntien sisällä sekä Kelan sisällä.

Alkukyselyn perusteella työntekijät (Kelan työntekijöistä 12 ja Eksoten työntekijöistä 17) kuitenkin itse pääsääntöisesti kokivat tunnistavansa kuntien vastuulle ja toisaalta Kelan vastuulle kuuluvat asiat. Samoin sekä Kelan työntekijät (n = 18) että Eksoten (n = 18) työntekijät kokivat osaavansa neuvoa asiakkaita sen suhteen, mitkä asiat kuuluvat perustoimeentulotukeen ja mitkä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Ainoastaan yksi Kelan työntekijä koki, että ei osaa neuvoa tässä asiassa hyvin. Paikallisessa työryhmässä nostettiin kuitenkin esiin, että perustoimeentulotuen ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rajat koettiin epäselvinä. Vaikka pääsääntöisesti perustoimeentulotuen myöntöperusteisiin ei tullut Kela-siirrosta muutoksia, joitakin muutoksia tuli juuri siihen, mitä kustannuksia myönne-



tään perustoimeentulotuesta ja mitä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta (Blomgren ym. 2010, 13; Kela 2019b).

Työryhmän keskusteluissa nousivat esiin Kelan ja kuntien erilaiset käsitykset vuokravakuuden myöntämisestä. Joissakin tilanteissa Eksoten työntekijöiden näkökulmasta asiakkaalle olisi ollut hyvä myöntää vuokravakuus hänen kokonaistilanteensa vuoksi. Kelassa työntekijät taas katsoivat, että vuokravakuutta ei voitu myöntää, koska muuttoon ei ollut perusteltua syytä tai asiakkaan toimeentulotukipäätös jäi ylijäämäiseksi. Työryhmässä käytiinkin paljon keskustelua siitä, mikä on perusteltu syy myöntää vuokravakuus. Eksoten työntekijät kokivat, että joissakin tilanteissa he joutuivat myöntämään vuokravakuuden täydentävästä toimeentulotuesta asiakkaan kokonaistilanteen tukemiseksi, vaikka heidän näkökulmastaan Kelan olisi tullut myöntää vuokravakuus perustoimeentulotuesta. Eksoten työntekijät nostivat esiin, että Kelan työntekijöillä ei ollut kaikissa tilanteissa tarpeeksi harkintavaltaa.

Alkukyselyn avovastauksissa näkyi työn organisoinnin näkökulmasta yhtenä haasteena kiire ja se, miten työaika käytettiin tai olisi tullut käyttöä. Nummenmaa (2011, 186) huomauttaa monialaisen yhteistyön edellyttävän, että sille varataan tarpeeksi aikaa. Tässä tutkimuksessa tuli esiin, että myös asiakasohjaukselle tulisi varata aikaa. Alkukyselyn mukaan Kelan ratkaisutyöntekijät kokivat haasteeksi ratkaisutavoitteet, joiden vuoksi ei jäänyt aikaa olla asiakkaan asioissa yhteydessä Eksoteen.

”Kelassa ei ole annettu tarpeeksi aikaa selvittää asiakkaan asiaa kunnolla. Puheiluun ja yhteydenottoon menee aikaa. Määrätavoitteet ratkaisuisissa kovat.” (Kelan ratkaisuasiantuntija / alkukysely)

Myös palveluasiantuntija kiinnitti huomiota ratkaisuasiantuntijoiden kiireeseen. Hän nosti esiin sen, että ratkaisutyössä tulisi olla aikaa tutustua asiakaspalvelussa kirjattuihin yhteydenottoihin.

”Kiire pois päätöstä tehdessä, asiakaspalvelijan yhteydenoton katsominen pidemmältä ajalta (ei vain viimeistä yhteydenottoa).” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

Työryhmän aloituspalaverissa taas nostettiin esiin ajanpuute asiakaspalvelussa: Ehdi-täänkö asiakaspalvelussa perehtyä tarpeeksi asiakkaan asioihin?

Kyselylomakkeella selvitin sitä, onko Kelan työntekijöillä tarpeeksi aikaa tutustua asiakkaan tilanteeseen sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi. Alkukyselyssä suurin osa (n = 15) koki, että aikaa ei ole tarpeeksi. Avovastauksissa tuli esiin, että sekä Kelan että Eksoten työntekijät kokivat kiireen vaikuttavan toimeentulotukipäätöksen laatuun. Tämä omalta osaltaan haastoi Kelan ja Eksoten välistä yhteistyötä. Työryhmässä Eksoten työntekijät nostivat esiin, että virheelliset päätökset aiheuttivat Eksotessa

ylimääräistä neuvonta- ja selvittelytyötä. Kiire tuli esiin yhteistyötä ja asiakasohjausta haastavana tekijänä myös hankkeessa toteutetuissa kokeiluissa (ks. luku 6.2).

### *Tiedonkulku*

Tiedonkulun toimivuus on tärkeää monialaisessa yhteistyössä ja asiakasohjauksessa (ks. esim. Collin ym. 2012, 37). Tiedonkulku liittyy osaksi siihen, miten työt on organisoitu. Nostin sen kuitenkin erilliseksi luokaksi, koska tiedonkulkuun liittyvät myös muut asiat. Tiedonkulkuun liittyivät yhteydenottokanavien toimivuus, tietojärjestelmien toimivuus, kirjausten ja päätösten selkeys sekä kirjausten lukeminen.

Kelan ja kuntien yhteistyö toimeentulotukiasioissa oli uutta. Kela järjesti kuntien työntekijöille valtakunnallisen viranomaislinjan, jota kautta he saivat yhteyden Kelaan. Kelan työntekijöillä ei ollut yhtä valtakunnallista puhelinnumeroa kuntiin, vaan Kelan työntekijöiden tuli kuntakohtaisesti selvittää kuntien yhteyshenkilöt. Etelä-Karjalan alueella Kelan työntekijöille oli annettu yksi neuvontanumero, josta tavoitti Eksoten työntekijän. Alkukyselyssä selvitin, millaisena Kelan ja Eksoten työntekijät kokivat yhteydenottamisen toiseen organisaatioon ja mitä haasteita siinä nähtiin.

Alkukyselyn vastauksissa tuli selkeästi esiin se, että Eksoten työntekijöiden oli selkeämpää ottaa yhteyttä Kelaan kuin Kelasta Eksoten työntekijöihin. Alkukyselyssä kaikki kyselyyn vastanneet Eksoten työntekijät kokivat, että Kelaan oli helppo ottaa yhteyttä. Yksi työntekijä toi kuitenkin esiin, että Kelan työntekijöille ei ole suoria puhelinnumeroja, vaan yhteys täytyi ottaa viranomaislinjan kautta. Kelan työntekijöistä puolet koki, että kynnys ottaa yhteyttä Eksoteen oli suuri. Puuttuvien yhteystietojen lisäksi kynnystä nosti se, että Eksoten työntekijöitä oli hankala tavoittaa.

”Yhteystiedot on puutteelliset tai kunnan työntekijöitä on hankala saada kiinni.”  
(Kelan ratkaisuasiantuntija / alkukysely)

”Yhteydenottokanavat hankalat mm. eri organisaatorakenteen vuoksi. Jos soitan meille annettuun numeroon, menee random päivystävälle sosiaalityöntekijälle. Vaikka asiakas antaisikin oman nimetyn sosiaalityöntekijän yhteystiedot, en ole soittanut suoraan, todennäköisesti myöskään työntekijä ei sillä hetkellä pysty vastaamaan. Tällä hetkellä sosiaaliohjaajat/työntekijät ja Kela saattavat kommunikoida asiakkaan välityksellä, jolloin tiedon vääristymisen riski on suuri. Asiakkaalla saattaa olla mukanaan sosiaalityöntekijän tekemä muistilappu, johon teen omat merkintäni ja pyydän asiakasta näyttämään sosiaalityöntekijälle.” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

Samat asiat nousivat esiin, kun tiedustelin, saako Kelasta tai Eksotesta helposti lisätietoja asiakkaan tilanteesta. Eksoten työntekijät kokivat, että Kelasta saa tarvittaessa helposti lisätietoja, kun taas Kelan työntekijöiden osalta lisätietojen saaminen asiak-

kaasta oli hankalampaa. Kelan työntekijöistä kuusi koki, että lisätietoja oli vaikea saada.

Tiedonkulun toimivuuden osalta tuli esiin Kelan ja kuntien välisen sähköisen tietojärjestelmän, Kelmun, toimivuus. Kelasta pystytään välittämään joitakin tietoja kuntiin Kelmun integroidulla eTotu-palvelulla. Kelmun kautta kunnat saavat tietoa Kelan etuuksista, ja sitä kautta Kelan työntekijät voivat tehdä ilmoituksen sosiaalityön tarpeesta kunnille. Sen kautta voi myös siirtää hakemuksia ja liitteitä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea varten. Järjestelmän kautta tietoja ei siirry kunnista Kelalle.

Työryhmä nosti yhteistyön haasteeksi sen, että Kelan ja Eksoten välillä sähköinen tiedonvaihto ei ole kaksisuuntaista. Tämän vuoksi Kelassa ei esimerkiksi ole tietoa siitä, onko asiakas sosiaalitoimen asiakas. Kela ei saa myöskään tietoa siitä, onko Eksotesta oltu asiakkaaseen yhteydessä sen jälkeen, kun Kelan lähettämä sosiaalityön ilmoitus on saapunut. Kelan työntekijät kokivat, että eivät voineet olla varmoja siitä, onko asiakas saanut apua ja tuleeko asiakkaasta tehdä uusi sosiaalityöntarpeen ilmoitus. Työntekijät ehdottivat ratkaisuksi kaksisuuntaista tietoliikenneyhteyttä. Ehdotus nousi esiin niin työryhmässä kuin alkukyselyn avovastauksissa. Ehdotus on nostettu esiin myös valtakunnallisessa työryhmässä sekä esimerkiksi sosiaalibarometritutkimuksessa (Näätänen ja Londén 2018, 56).

”Sähköinen asiointi Kelan ja kunnan välillä kaksisuuntaiseksi. Nyt vain mahdollista e-totun välityksellä Kelasta kuntaan. Turvaton sähköpostin lähettäminen työlästä, koska tarvitaan vastaanottajan puhelinnumero.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

”Yhteinen järjestelmä ja yhteiset tiedot asiakkaista!” (Eksoten palveluasiantuntija / alkukysely)

Paikallisessa työryhmässä nostettiin esiin, että ongelmia kaksisuuntaisessa järjestelmässä voivat tuottaa tietosuojasiat. Kelalla ei esimerkiksi ole oikeutta saada tietoa ilman asiakkaan suostumusta siitä, onko sosiaalitoimi ollut yhteydessä asiakkaaseen Kelan tekemän sosiaalityön tarpeen ilmoituksen jälkeen. Volanto ja Zechner (2017, 33) tuovat esiin, että kaksisuuntaisessa tietojärjestelmässä on huomioitava henkilötietolaki (L 523/1999) ja asiakaskirjalaki (L 254/2015). Lisäksi tulee huomioida laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L 812/2000) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (L 159/2007).

Tiedonkulun toimivuus tulee huomioida Kelan ja kuntien välisen yhteistyön lisäksi Kelan asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä. Tietoa välitetään työntekijöiden välillä Kelan omien tietojärjestelmien kautta. Kelan asiakaspalvelussa kirjataan jokaisesta asiakkaasta yhteydenotto. Ratkaisutyössä etuuden käsittelijä käsittelee etuusjärjestelmässä työtä. Työ on asiakkaan etuuksiin liittyvä yksittäinen tehtävä, jonka rat-

kaisuasiantuntija tekee. Ratkaisuasiantuntija voi liittää työhön kommentin, johon voi kirjoittaa työhön liittyviä asioita. Yhteydenottojen ja kommenttien kirjaamisen selkeys auttaa sekä ratkaisutyössä että asiakaspalvelussa hahmottamaan asiakkaan tilannetta paremmin. Alkukyselyn mukaan Kelan palveluasiantuntijoiden ja ratkaisutyöntekijöiden välillä tulisi kiinnittää huomiota yhteydenottojen kirjaamisen selkeyteen. Myös työryhmässä nostettiin esiin kysymys siitä, siirtyykö tieto tarpeeksi hyvin Kelan asiakaspalvelusta toimeentulotuen ratkaisijoille.

Alkukyselyn avovastauksissa Kelan palveluasiantuntijat toivat esiin sen, että ratkaisutyössä tulisi katsoa asiakkaan aiemmat yhteydenotot ennen päätöksentekoa. Yksi ratkaisutyöntekijöistä taas koki, että asiakaspalvelun osaamista tulisi parantaa. Vastauksissa todettiin, että ymmärrystä Kelan palveluasiantuntijoiden ja ratkaisuasiantuntijoiden välillä voitaisiin lisätä työnkierrolla.

”Ratkaisujen kommentointi sisäisesti tulisi ottaa käyttöön (en sano, että lisätä, koska minusta sitä ei käytetä tällä hetkellä lainkaan, vaikka se on mahdollista). Työn kiertoa voisi lisätä, eli säännöllisesti käydään tutustumassa asiakaspalveluun ratkaisutyöstä ja päinvastoin. Toivoisin, että tätä pystyttäisiin myös tekemään säännöllisesti, eikä vain kertaluonteisesti, koska se antaa paljon käsitystä saman asiakkaan eri asiointivaiheista ja auttaa huomaamaan näitä ongelmakohtia.” (Kelan ratkaisuasiantuntija / alkukysely)

Kelan sisäisessä yhteistyössä ja tiedon välityksessä Kelan palveluasiantuntijat pitivät hyvänä, että heillä oli käytettävissään Skype-yhteys, josta käsittelijään sai yhteyden kiireellisten tapausten arviointia tai ratkaisua varten.

Tieto asiakkaan tilanteesta välittyy kuntiin sekä myös Kelassa sisäisesti toimeentulotukipäätösten kautta. Alkukyselyssä mainittiin, että Kelassa tulisi kiinnittää huomiota päätösten perustelujen selkeyteen. Työryhmässä pohdittiin, että Kela-siirron alkuvaiheessa päätösten laatuun saattoi vaikuttaa ratkaisutyössä koettu kiire sekä se, että ratkaisutyöhön tuli paljon uusia työntekijöitä.

### *Tietosuoja*

Monialaisessa yhteistyössä tulee huomioida tietosuoja-asiat. Monialaisessa yhteistyössä eri organisaatioilla voi olla erilaisia käytäntöjä ja ohjeita tietojen luovuttamisen osalta. Yhteistyötä voi vaikeuttaa puutteellinen tietosuojaosaaminen samoin kuin se, että ei olla varmoja siitä, mitä tietoja voidaan antaa. (Kekonen ja Pehkonen 2019, 25.) Kuten jo edellisessä luvussa toin esiin, Kelan ja kuntien välistä tietojenvaihtoa määrittää useampi laki. Tietosuoja-asiat nousivat esiin myös tässä tutkimuksessa ja kartoitettaessa yhteistyön ja asiakasohjauksen alkutilannetta. Alkukyselyn ja työryhmän keskustelujen perusteella tietosuoja-asiat koettiin yhteistyön alkuvaiheessa pulmallisiksi sekä Kelassa että Eksotessa.

”Kunta tuntuu vaihtelevasti vastaanottavan tietoa, mutta ei missään nimessä luovuttavan sitä. Tietosuojakysymykset mietityttää myös, kuinka paljon asiakkaan asioista saa ja voi keskustella puhelimitse, jos asiakas itse ei ole läsnä. Ei toimivia kommunikointikanavia kuntaan.” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

Työntekijät pitivät tietosuojasta olemassa olevia lakeja ja ohjeita hyvinä. Näiden lisäksi sekä Kelan että Eksoten työntekijät toivoivat kuitenkin lisää koulutusta.

### 6.1.2 Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen

Nostin sosiaalityön tarpeen tunnistamisen alkukyselyssä yhdeksi aihealueeksi sen perusteella, että se oli keskeinen näkökulma pohdittaessa Kela-siirtoa. Haaste oli tunnistettu myös valtakunnallisessa PRO SOS -hankkeessa. Paikallisia työryhmiä pyydettiin pohtimaan, miksi oikeat asiakkaat eivät ohjaudu Kelasta sosiaalitoimeen. Paikallinen työryhmä toi esiin, että yhtenä haasteena voi olla juuri se, että Kelassa ei tunnisteta sosiaalityön tarvetta. Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen on myös keskeinen asia asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Jos asiakkaan tarvetta palveluihin ei tunnisteta, hänen oikeutensa palveluihin vaarantuu. Sosiaalihuoltolaki (L 1301/2014) ja laki toimeentulotuesta (L 1412/1997) velvoittavat Kelaa ohjaamaan asiakkaita sosiaalipalveluihin.

Sosiaalityön tarpeen tunnistamiseen liittyen selvitin, ovatko työntekijät huolissaan joistakin erityistä tukea tarvitsevista ryhmistä. Toiseksi nostin analyysissä tarkasteluun huolen tunnistamisen eli millaisissa elämäntilanteissa tukea tarvitaan, ja miten näitä tilanteita voidaan tunnistaa. Kolmanneksi nostin tarkasteluun sosiaalityön tarpeen ilmoitukset. Tarkastelin sitä, tehtiinkö Kelasta ”turhia” ilmoituksia, sekä sitä, missä tilanteissa Eksoten työntekijät toivoivat sosiaalityön ilmoituksia tehtävän.

#### *Erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat*

Alkukyselyssä selvitin sekä Kelan että Eksoten työntekijöiltä, ovatko he huolissaan siitä, jäävätkö jotkin asiakasryhmät sosiaalipalveluiden ulkopuolelle sen vuoksi, että perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi. Suurin osa (n = 14) Eksoten työntekijöistä ja noin puolet Kelan työntekijöistä (n = 9), oli tästä huolissaan.

Työntekijät nostivat esiin huolen useista asiakasryhmistä. Näitä olivat päihdeongelmaiset, pitkäaikaissairaat, mielenterveyspotilaat, suomea osaamattomat asiakkaat ja yleensäkin asiakkaat, jotka eivät itse jaksakaan hakea tai pysty hakemaan etuuksia tai apua.

”Päihteiden väärinkäyttäjä, nuoret ammattikouluttamattomat.” (Palveluasiantuntija/alkukysely)

”Niistä jotka eivät osaa, pysty tai jaksakaan itse hakea etuuksia ja palveluja ja neuvoja, toimittaa liiteitä yms. ja tarvitsevat tukea asioiden hoitamisessa. Kelan tiedotus

on minusta ollut esimerkillistä, mutta sähköinen asiointi ei ole kaikille sopiva ja riittävä vaihtoehto, muita asiointikanavia tarvitaan.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

”Vaikeassa elämäntilanteessa olevat, pitkäaikaissairaat, päihde- ja mielenterveysongelmaiset ja henkilöt, jotka eivät kykene itse hoitamaan asioitaan. Haja-asutusalueella asuvat.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

Alkukyselyssä tuli esiin myös, että niiden henkilöiden sosiaalityön tarve voi jäädä tunnistamatta, jotka eivät ole oikeutettuja perustoimeentulotukeen.

”– – ehkä on myös henkilöitä, jotka eivät tulojensa perusteella ole oikeutettuja perustoimeentulotukeen, mutta tarvitsisivat/hyötyisivät sosiaalipalveluista. Kelassa ei välttämättä osata näitä tilanteita tunnistaa eikä siten antaa ohjausta oikealle taholle.” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

Kelassa kartoitetaan sosiaalityön tarvetta toimistopalvelun lisäksi puhelinpalvelussa sekä hakemusten perusteella. Alkukyselyssä kartoitin, miten hyvin Kelan työntekijät kokivat itse tunnistavansa sosiaalityön tarpeen. He toivat esiin, että hakemuksesta oli hankalinta tunnistaa sosiaalityön tarve. Toiseksi hankalimmaksi sosiaalityön tarpeen tunnistaminen koettiin puhelimitse. Helpoimmaksi koettiin sosiaalityön tarpeen tunnistaminen toimistopalvelussa. Kelan palveluasiantuntijoista puolet (n = 5) koki, että pääsääntöisesti asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistaminen on toimistopalvelussa helppoa. Palveluasiantuntijoista ainoastaan kolme kymmenestä koki asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistamisen puhelimitse helpoksi. Ratkaisuasiantuntijoista viisi yhdeksästä vastanneesta koki tunnistamisen puhelimitse helpoksi. Kaikki ratkaisuasiantuntijat kokivat sosiaalityön tarpeen tunnistamisen hankalaksi hakemuksen perusteella.

Alkukyselyssä ainoastaan neljä Kelan työntekijää koki ohjeet sosiaalityön tarpeen tunnistamisesta selkeiksi. Kelan työntekijät kaipasivat selkeitä ohjeita sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi, käytännön esimerkkitapauksia, enemmän aikaa perehtyä asiakkaan asioihin sekä tietoa sosiaalityön sisällöstä. Lisäksi Kelan työntekijät kokivat, että Kelassa olisi hyvä tietää, miten sosiaalitoimessa voidaan auttaa asiakasta.

Eksoten työntekijät eivät luottaneet siihen, että Kelassa osattaisiin tunnistaa sosiaalityön tarve. Alkukyselyn mukaan Eksoten työntekijöistä alle puolet (n = 8) oli sitä mieltä, että Kelassa osataan tunnistaa asiakkaan sosiaalityön tarve. Useampi Eksoten työntekijä nosti esiin sen, että oman haasteensa sosiaalityön tarpeen tunnistamiseen tuo se, että Kelan työntekijöillä ei ole sosiaalityön koulutusta.

”Jos Kelan työntekijällä ei ole sosiaalityön koulutusta, ei voi vaatia sosiaalityön tarpeen tunnistamistakaan.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

### *Huolen tunnistaminen*

Koska perustoimeentulotuki tehtiin aiemmin kunnissa, oletuksenani oli, että Eksotessa osataan tunnistaa sosiaalityön tarve. Tämän vuoksi en selvittänyt, miten Eksoten työntekijät kokivat tunnistavansa sosiaalityön tarpeen. Sen sijaan selvitin heidän näkemyksiään siitä, mihin Kelan työntekijöiden kannattaa kiinnittää huomiota: mitkä ovat ne asiat, joiden perusteella Kelan työntekijöiden huolen asiakkaasta tulisi herätä.

Alkukyselyn mukaan Eksoten työntekijät toivoivat, että Kelasta otetaan yhteyttä muun muassa vuokra- ja sähkölaskujen rästitilanteissa, sekä silloin, kun herää huoli asiakkaan kyvystä hoitaa asioitaan. Lisäksi Kelan työntekijöiden tulisi ottaa yhteyttä kuntaan nuorten osalta esimerkiksi opiskelujen keskeyttämisen yhteydessä. He toivat esiin, että Kelan työntekijöiden tulisi katsoa asiakkaan kokonaistilannetta. Kaikki asiakkaat eivät ole sosiaalityön tarpeessa, ja joskus asiakkaan ongelmat ovat sellaisia, että ne eivät ratkea edes sosiaalitoimessa.

”Asiakkaan kokonaistilanne; herääkö huolta? Onko asiakkaan olemuksessa tai käytöksessä sellaista, mikä herättää huolta?” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

”Kokonaispalvelujen haarukointi – kaikkien asioiden ei tarvitse tulla sos. toimeen. Suora palveluohjaus oikeaan kohteeseen.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

”Kuten edellä tuon esille, näyttäytyy, että Kelalla kyllä tunnistetaan sinällään sosiaalityön tarpeet, mutta ne ovat kyllä tunnistettu aiemminkin kunnassa esimerkiksi etuuskäsittelyssä tai neuvontapalveluissa ja on toinen kysymys johtaako tarpeen tunnistaminen aina mihinkään. Jos/kun mukana ei ole asiakkaan omaa vahvaa kokemusta/tahtoa muutokseen tai edessä ovat sellaiset rakenteelliset ongelmat, että niihin ei ole mitään tehtävissä, niin kyse ei ole siitä tunnistaako joku jossain jotain.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

Eksoten työntekijät toivat esiin, että Kelan työntekijöiden tulisi seurata tiliotteelta vuokranmaksun lisäksi muun muassa sitä, onko asiakkaalla paljon rästimaksuja, alkoholiostoja tai pelimaksuja. Lisäksi he toivat esiin, että Kelassa tulisi seurata, onko kaikki etuudet haettu.

### *Ilmoitus sosiaalityön tarpeesta*

Kun Kelassa herää huoli asiakkaan tilanteesta, Kelasta voidaan laittaa sosiaalityön tarveilmoitus kuntiin Kelan eTotu-järjestelmän kautta. Osa ilmoituksista lähtee järjestelmästä automaattisesti, ja osa on työntekijöiden tekemiä. Tässä tutkimuksessa keskityin Kelan työntekijöiden tekemiin ilmoituksiin. Pääsääntöisesti ilmoitus tehdään asiakkaan suostumuksella. Joissakin tilanteissa ilmoitus voidaan tehdä ilman asiakkaan suostumusta, esimerkiksi, jos asiakas ei itse pysty vastaamaan itsestään,

terveydestään tai turvallisuudestaan, tai jos lapsen etu vaatii ilmoituksen tekemistä. (Jokela ym. 2019, 7.)

Alkukyselyssä tarkastelin sitä, kokivatko Eksoten työntekijät Kelan työntekijöiden tekevän sosiaalityön tarveilmoituksia matalalla kynnyksellä, ja kokivatko he Kelan työntekijöiden tekevän ilmoituksia turhaan. Eksoten työntekijöiden näkökulmasta sosiaalityön ilmoituksia lähetettiin Kelasta Eksotelle matalalla kynnyksellä. Ainoastaan yksi työntekijä toi esiin, että Kelan työntekijät eivät näin tehneet.

Pääsääntöisesti Eksoten työntekijöiden mielestä Kelasta ei tullut turhia ilmoituksia. Alkukyselyssä neljä koki, että Kelasta tulleet sosiaalityön tarpeen ilmoitukset eivät olleet tarpeellisia. Turhana ilmoitusta pidettiin silloin, jos Eksotestakaan ei myönnetty tukea. Yksi Eksoten työntekijä nosti esiin, että päihdeongelmaiset voisi ohjata suoraan päihdehuoltoon. Lisäksi työntekijät sanoivat, että he kokivat turhina ilmoitukset asiakkaista, jotka olivat jo sosiaalipalveluiden asiakkaita, joskin näiden asiakkaiden kohdalla työntekijät ymmärsivät, että Kelassa ei välttämättä ollut tietoa siitä, että asiakkaan asiaa oli jo käsitelty Eksotessa.

”Mikä on turha? Kelan yhteydenottopyynnöt/ilmoitukset sisältävät paljon sitä ja tätä asiakkaan ongelmien kuvausta, mitä asiakas on tuonut Kelassa asioidessaan esille. Kelan virkailija huolestunut ja tehdään yhteydenottopyyntö/ilmoitus kuntaan. Kunnan näkökulmasta sitä ja tätä kyllä asiakkaalla on ja usein ollut jo pitkän aikaa, asiakas useimmiten on ollut jo aiempina vuosina kunnassa eri palveluiden piirissä, mutta tilanne on pitkittynyt ja siten taas sitä ja tätä sen kun kasaantuu lisää (pitkäaikainen työttömyys, köyhyys, mielialan alentumaa, fyysistä oireilua, velkaantumista yms.). Usein tullaan jo rakenteellisiin ongelmiin sekä se kysymys, että mitä resursseja ihmisellä on tässä tilanteessa muutokseen. Mitkä sitten ovat kunnan keinot tässä? Esimerkiksi sosiaalityö ei ratkaise rakenteellisia ongelmia: etuuskien heikko taso, ylivelkaantuminen, työpaikkojen puute. Kunnassa on toki palveluita, joissa asiakkaat saavat tilanteisiinsa apua, tukea, mutta ne usein vain lievittävät tilanteita, eivätkä tuo sen suurempia ratkaisuja. Monet asiakkaat tietävät kyllä kunnan palveluista ja siten kun sitten pyydetään Kelan yhteydenottopyynnön/ilmoituksen takia kuntaan tapaamiselle, niin eivät tule, koska miksi tulisivat, jos ei mitään uutta/hyötyä käydä kertaamassa kunnassa tilanne.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

Alkukyselyssä sekä työryhmätyöskentelyssä Eksoten työntekijät nostivat kuitenkin esiin, että jos Kelan työntekijä ei ole varma, tuleeko ilmoitus tehdä vai ei, kannattaa ilmoitus tehdä. Työryhmässä pohdittiin, että asiakkaan vaikeudet kasvavat, jos niihin ei puututa ajoissa. Kun ilmoitus tulee Kelasta, kunnissa pystytään katsomaan asiakkaan tilannetta tarkemmin. Työryhmässä oltiin siis sitä mieltä, että ilmoitus sosiaalityön tarpeesta kannattaa tehdä aina, jos on huoli asiakkaasta. Eksoten työntekijät kokivat, että ilmoituksia ei tule heille ”liian paljon”.



### 6.1.3 Asiakkaan asema

Asiakkaan sosiaalisiin oikeuksiin kuuluu oikeus saada tietoa palveluista ja oikeus yhdenvertaiseen kohteluun (ks. esim. Nummela 2011, 37). Kela-siirron yhtenä tavoitteena oli asiakkaiden yhdenvertaisuuden paraneminen (HE 358/2014). Alkukyselyssä selvitin, miten työntekijät kokivat, että asiakkaat saivat tietoa sosiaalipalveluista Kela-siirron jälkeen. Selvitin myös, kokivatko työntekijät asiakkaiden yhdenvertaisuuden lisääntyneen vai heikentyneen Kela-siirron myötä. Alkukyselyssä nousi avovastauksissa esiin lisäksi työntekijöiden pohdintaa asiakkaiden omasta vastuusta. Alkukyselyssä analyysiluokaksi nostin asiakkaan oikeudet, hänen vastuunsa ja palvelujen oikea-aikaisuuden.

#### *Asiakkaan oikeudet*

Eksoten työntekijät eivät osanneet sanoa, saavatko asiakkaat heidän mielestään Kela-siirron jälkeen paremmin tietoa sosiaalipalveluista vai eivät. Alkukyselyssä ainoastaan yksi Eksoten työntekijöistä koki, että asiakkaat saivat Kela-siirron jälkeen paremmin tietoa sosiaalipalveluista. Kuusi työntekijää ei osannut sanoa mielipidettään. Kelan työntekijöistä alkukyselyssä puolet (n = 8) koki, että asiakkaat saivat paremmin tietoa sosiaalipalveluista Kela-siirron jälkeen.

Eksoten ja Kelan työntekijät kokivat eri tavoin sen, oliko yhdenvertaisuus parantunut Kela-siirron myötä. Vähän yli puolet (n = 10) Eksoten työntekijöistä koki, että asiakkaiden yhdenvertaisuus ei parantunut Kela-siirron myötä, kun taas Kelan työntekijöistä suurin osa (n = 16) koki yhdenvertaisuuden parantuneen.

#### *Asiakkaan vastuu*

Asiakkaan asemaan liittyy oikeuksien lisäksi myös asiakkaan oma vastuu tilanteestaan (ks. esim. Kotkas 2010, 172). Alkukyselyssä Kelan työntekijä pohti, mikä on asiakkaan oma vastuu omasta tilanteestaan ja mitä asioita Kelan työntekijän tai kuntien työntekijän tulee neuvoa asiakkaalle:

”Kuinka paljon asiakkaan asioiden hoitaminen ja avun saamisen turvaaminen on Kelan/sosiaalitoimen vastuulla ja kuinka paljon asiakkaan omalla vastuulla? Elämäntilannemuutosasiakkaiden sosiaalityöntarpeen tunnistus ja ohjaus on helppoa, mutta pitkäaikaisongelmaiset ovat hankalampia arvioitavia ja ohjattavia koska heistä on jo saatettu tehdä ilmoituksia, mutta mikään ei muutu, eikä asiakas mene sosiaalitoimistoon. Käytetäänkö aikaa kuitenkin edelleen ilmoitusten tekoon kerta toisensa jälkeen? Listaa asioista joiden neuvonta ei kuulu Kelan asiakaspalveluun (esim. jätä laskut maksamatta ja osta ruokaa, anna laskujen mennä ulosottoon jne.)” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

Kyselyssä tuli esiin myös, että on mahdollista, ettei osa asiakkaista edes halua apua.

”Arvelen, että osa rahallista tukea hakevista henkilöistä ei ole kiinnostunut tai halukas (tai jopa välttää) menemään sosiaalityöntekijän luo, jossa asiakkaan palveluntarve kartoitettaisiin...” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

### *Palveluiden oikea-aikaisuus*

Asiakkaan oikeuksien toteutumiseen vaikuttaa myös se, saako asiakas apua oikea-aikaisesti (Pajukoski 2011, 86). Sosiaalityön tarpeen tunnistamisen lisäksi asiakkaan avunsaantiin voi vaikuttaa se, kuinka nopeasti tieto saadaan Kelasta kunnalle. Lisäksi avunsaantiin voi vaikuttaa sekin, tavoitetaanko asiakasta.

Alkukyselyssä nousi huoli siitä, että Kelasta ei siirry tarpeeksi ajoissa Eksotelle tietoa esimerkiksi opiskelijoiden opintojen keskeytyksestä tai viivästyisestä. Sekä Kelan että Eksoten työntekijät nostivat esiin heti hankkeen alkuvaiheessa huolen siitä, että perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan nuoria ei tavoiteta heti, jos opinnot keskeytyvät tai viivästyvät.

”Opiskelijat joiden opinnot ovat viivästyneet. Voivat saada perustoimeentulotukea ilman perusosan alennusta noin vuoden. Kunnassa (joissakin kunnissa) aiemmin kutsuttiin heti toimistoon ja pyrittiin selvittämään syyt opintojen viivästykselle ja tekemään esim. hoitoon ohjaukset nopeasti.” (Kelan ratkaisuasiantuntija / alkukysely)

”Voi olla, etteivät edes halua olla sosiaalipalveluiden piirissä, ei kykyä, työkaluja tai voimavaroja hakeutua palvelujen piiriin. sähköinen hakeminen mahdollistaa sen, ettei välttämättä tarvitse tavata ketään henkilökohtaisesti Kelalla. Jos asiakas ei itse tunnusta tai tunnista tilannettaan, ei hän hädästään kirjoita välttämättä myöskään hakemuksessa.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

Työryhmässä Eksoten työntekijät toivat esiin, että tieto nuorten tilanteesta tulee heille suhteellisen myöhään. Kun perustoimeentulotuki oli kuntien hoidettavana, opiskelijoita voitiin pyytää keskustelemaan samalla kun he hakivat toimeentulotukea. Työntekijät toivat esiin, että opiskelijat eivät välttämättä hae itse aktiivisesti apua.

#### 6.1.4 Työntekijöiden asenteet

Kelan ja kuntien työntekijöillä on pääsääntöisesti erilainen koulutustausta. Tämä voi näkyä kuntien työntekijöiden suhtautumisessa Kelan työntekijöihin ja päinvastoin. Olen jo aiemmin tuonut esiin, että Kelan työntekijöiden ammattitaitoon on kohdistunut epäilyjä. Monialaista yhteistyötä kehitettäessä työntekijöiden asenteet sekä niihin liittyvät ennakkoluulot ja vahvat professiot voivat vaikuttaa yhteistyön toimivuuteen. Tässä tutkimuksessa selvitin työntekijöiden asenteita toisen työn tuntemisen, yhteistyöasenteiden ja professioiden kautta. Professiot eivät nousseet tutkimuksessani esiin vahvasti. Joitakin yksittäisiä asioita nousi esiin, kun tarkastelin toisten työn arvostamista ja toisen työn tuntemista.

### *Toisen työn tunteminen*

Sekä paikallisen että valtakunnallisen työryhmän ensimmäisissä keskusteluissa nousi esiin, että Kelassa ja kunnissa ei tunneta toisen työtä vielä kunnolla. Tämä näkyi jonkin verran vastakkainasetteluna ja ennakkoluuloina toisten työtä kohtaan. Paikallisessa työryhmässä vastakkainasettelua omasta näkökulmastani näkyi ainoastaan jonkin verran ensimmäisten tapaamisten aikana. Se ilmeni esimerkiksi siinä, että Eksoten työntekijät toivat esiin, että Kelassa tehdään paljon virheellisiä päätöksiä eikä Kelassa ymmärretä toimeentulotuen etuuden luonnetta. Kelan työntekijät taas kokivat, ettei heidän osaamistaan arvostettu, joskin heille itselleenkin oli epäselvää, millaista osaamista heiltä vaaditaan. (Vrt. Eronen ym. 2019.) Paikallisessa työryhmässä yhteistyö työntekijöiden välillä käynnistyi kuitenkin todella hyvin ja vastakkainasettelusta päästiin nopeasti siihen, että työntekijät pohtivat asioita yhdessä. Yksi merkittävä tekijä saattoi olla se, että työryhmässä oli mukana kaksi Kelan työntekijää, jotka olivat aiemmin työskennelleet Eksotessa.

Toisen työn tunteminen liittyy myös siihen, että tunnistetaan työnjakoon liittyvät asiat. Työnjaon selkeyden koettiin vaikuttavan työntekijöiden asenteisiin. Epäselvä työnjako ja se, että ei tunneta, mitä toisen tehtäviin kuuluu, voivat heikentää työntekijöiden asenteita. Työryhmätyöskentelyssä Eksoten työntekijät nostivat esiin, että sosiaalityö kuuluu sosiaalityöntekijöille eikä Kelan työntekijöiden kuulu tehdä sosiaalityötä. Kelan työntekijät taas nostivat hankkeen alussa esiin, että he kokevat heiltä odotettavan sosiaalityön osaamista, jota heillä ei ole.

### *Asenteet yhteistyöhön*

Alkukyselyssä moni Eksoten työntekijä toi avovastauksissa esiin, että yhteistyö Kelan ja Eksoten välillä koettiin hyväksi jo hankkeen alkuvaiheessa.

”Yhteistyö on sujunut koko ajan erittäin hyvin ja paremmin kuin uskalsi odottaa.”  
(Eksoten työntekijä / alkukysely)

”Pääsääntöisesti yhteistyö on sujunut loistavasti ja ystävällisesti. Kun Kelassa on tehty virheitä, ne korjataan joskus todella pikaisella aikataululla, mistä kiitos!”  
(Eksoten työntekijä / alkukysely)

Yksi Eksoten työntekijöistä kertoi kuitenkin alkukyselyssä, että yhteisen ymmärryksen rakentuminen on vienyt yllättävän paljon aikaa.

Alkukyselyssä usealta Kelan työntekijältä tuli toive siitä, että vastakkainasettelua pitäisi olla vähemmän ja tulisi osata arvostaa paremmin toisia. Kelan työntekijät nostivat esiin, että yhteistyön rakentamisessa tulee kiinnittää huomiota vuorovaikutukseen ja siihen, että vastakkainasettelu vähenisi.

”Tarvitaan lisää vuorovaikutusta, eikä vastakkainasettelua.” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

”Tärkeintä kunnioitus/arvostus/ymmärrys toisen viranomaisen tekemään työhön.” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

”Pitäisi välttää vastakkainasettelua.” (Kelan palveluasiantuntija / alkukysely)

Sekä työryhmässä että alkukyselyssä nousi kaikkien työntekijäryhmien osalta toive siitä, että yhteistyötä kehitettäisiin jatkossa.

”Loistavaa, että yhteistyötä kehitetään, se on välttämätöntä sosiaalityön asiakkaiden asioiden hoitamiseksi. Yhteistyö pitää saada joustavaksi ja vaivattomaksi paikallistasolla.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

”Yhteistyö on tärkeää ja sitä tulisi jatkossakin kehittää. Sekä työntekijät että asiakkaat hyötyvät hyvin suunnitellusta moniammattillisesta työskentelystä.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

Monialaisen yhteistyön kehittäminen koettiin tärkeäksi myös työryhmässä. Jo ensimmäisissä työryhmän palaverissa työntekijät toivat esiin, että hyvä yhteistyö tukee parempaa asiakasohjausta.

### *Professiot*

Vahvat professiot voivat haastaa monialaisen yhteistyön tekemistä (Nummela 2011, 11). Koska Kela-siirrossa perustoimeentulotuki siirtyi ammattiryhmältä toiselle ja Kelan ammattitaitoa hoitaa perustoimeentulotuki oli epäilty, tarkastelin Kelan ja Eksoten välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta myös professioiden näkökulmasta. Selvitin, näkyivätkö professiot tai ammatillisuus aineistossa. Professiot eivät juurikaan tulleet esiin alkukyselyssä. Profioiden merkitys tuli esiin lähinnä siinä, että Eksoten työntekijät epäilivät Kelan työntekijöiden kykyä tunnistaa sosiaalityön tarve. Muutama Eksoten työntekijä nosti avovastauksissa esiin sen, että Kelan työntekijöillä ei ole sosiaalityön koulutusta, ja sen vuoksi Kelassa ei pystytä tarkastelemaan asiakkaan tilannetta kokonaisvaltaisesti.

”Kaiken pointti on se, että (perus)toimeentulotuki on myös sosiaalityön väline, eikä Kelan kouluttamilla työntekijöillä ole selvästikään sosiaalityön koulutusta ja sen huomaa. Ovat varmasti kelpoisia hoitamaan pelkkiä ’rahavajeisia’, mutta laajemmin asiakkaan tilanteen ymmärtäminen on Kelan työntekijälle vaikeaa, koska hankalassa tilanteessa olevan asiakkaan asiat ’eivät mahdu kaavamaisiin sääntöihin ja ohjeisiin’. Voidaan yrittää ’survoa’ asiakkaan tarpeet Kelan sääntöjen mukaisiksi, mutta käytännössä se ei vaan onnistu. Ja sitten ne tarpeet näkyvät kyllä täällä sosiaalitoimessa. Harmittaa, kun joskus joustaminen ’perustilanteessa’ voisi

ehkäistä täydentävän ja ehkäisevän tuen tarvetta, jos se perustilanne ymmärrettäisiin vähän syvällisemmin.” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

”Painotan edelleen sitä, että Kelan työntekijöiltä puuttuva sosiaalityön koulutuksen puute loistaa välillä hyvin kirkkaasti poissaolollaan!” (Eksoten työntekijä / alkukysely)

Itse koin, että valtakunnallisen hankkeen ensimmäisissä palavereissa ennakkoluulot Kelan työntekijöiden osaamista ja ammattitaitoa kohtaan näkyivät selkeästi. Palavereissa oli joitakin tilanteita, joissa keskustelu kääntyi useaan otteeseen Kelan työntekijöiden osaamiseen, ja siihen, että Kelassa kuntien näkökulmasta toimitaan väärällä tavalla. Keskusteluissa oli haastavaa päästä siihen, että keskusteltaisiin siitä, miten asioita voitaisiin ratkaista.

### 6.1.5 Yhteenveto yhteistyön ja asiakasohjauksen alkuvaiheesta

Hankkeen alussa kartoitettiin yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteita, joiden perusteella toimintaa sitten lähdettiin kehittämään. Työryhmätyöskentelyn ja alkukyselyn perusteella Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteiksi ja kehitettäviksi asioiksi tunnistettiin seuraavat asiat:

- työnjako Kelan ja Eksoten välillä
- työnjako Kelan sisällä ja Eksoten sisällä
- perustoimeentulotuen ja täydentävän sekä ehkäisevän toimeentulotuen rajat
- toisten työn tunteminen
- kiire ja työajan käyttö
- tiedonkulku
- tietosuojat
- sosiaalityön tarpeen tunnistaminen
- palvelujen oikea-aikaisuus.

Yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteet ovat pääosin samoja, joita on tunnistettu monialaista yhteistyötä koskevissa tutkimuksissa (ks. esim. Miller ja Freeman 2003, 123; Järvensivu ym. 2010, 3). Paikallisessa hankkeessa pyrittiin kokeilujen kautta löytämään ratkaisuja näihin haasteisiin.

## 6.2 Kokeilut kehittämisen välineenä Etelä-Karjalassa

Eriaiset kokeilut ovat hyvä tapa kehittää toimintaa. Kokeiluilla voidaan ratkoa käytännön ongelmia sekä tuottaa uutta tietoa (Muurinen 2019, 8). Paikallisessa työryhmässä yhteistyön kehittäminen lähti haasteiden tunnistamisesta ja yhteisten tavoitteiden luomisesta (ks. Leathard 2003, 5; Pärnä 2012, 141; Isoherranen 2012, 37). Kehittäminen toteutui toimintatutkimuksen spiraalimallin mukaan. Koska Kelan ja Eksoten välillä ei ollut valmiita yhteistyömuotoja, spiraalimallilla kehittäminen tuki

tutkimusprosessia. Kehittämistä voitiin arvioida jatkuvasti, ja kokeiluja kehittää saattujen kokemusten perusteella. Kokeilujen syklit kuvaan tulosten esittelyn yhteydessä (kuviot 7 ja 8). Liitteessä 1 kuvaan kehittämisprosessin kulun kronologisessa järjestyksessä.

Tässä luvussa olen käyttänyt aineistona paikallisen hankkeen materiaaleja ja muistioita sekä tutkimuspäiväkirjaani. Tutkimusaineisto limittyy keskenään, joten en ole suoraan käyttänyt sitaatteja materiaalista, vaan olen kerronnallisesti pyrkinyt kuvaamaan kehittämistilanteen. Olen pyrkinyt esimerkkien avulla tuomaan esiin, mitä kokeiluissa konkreettisesti huomattiin.

### 6.2.1 Yhteistyön kehittäminen kokeiluissa

#### *Yhteistyön haasteiden tunnistaminen*

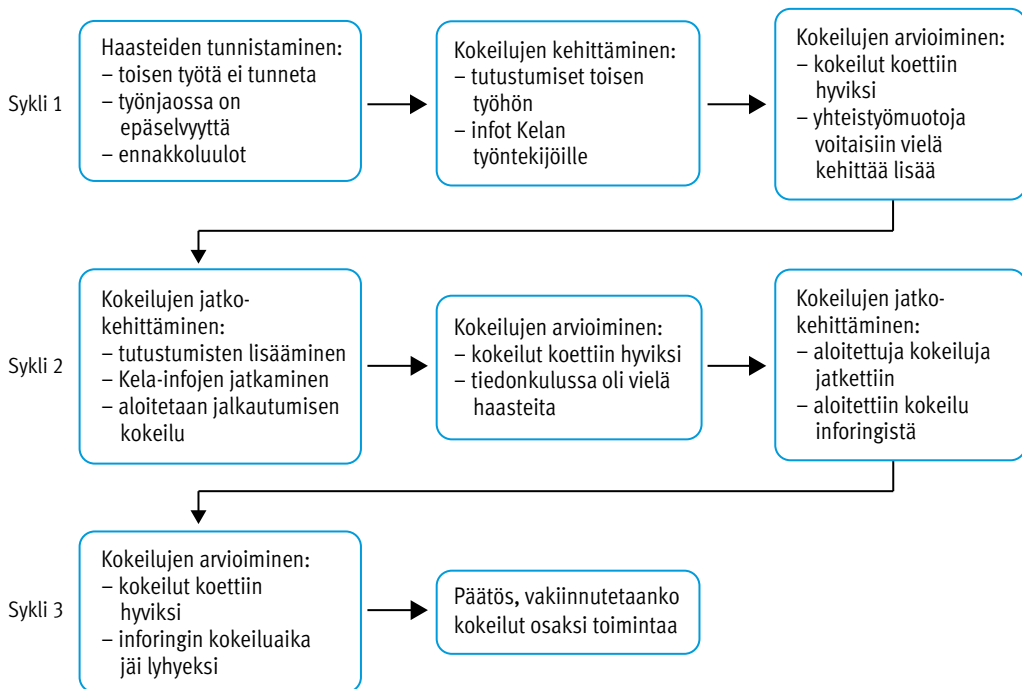
Työryhmä tunnisti yhdeksi yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteeksi sen, että työntekijät eivät tunne toisiaan ja toistensa työtä. Tunnistettiin, että ennakkokäsitykset toisen työstä voivat poiketa todellisuudesta. Työryhmässä todettiin, että tästä voi syntyä ennakkoluuloja toisen työtä kohtaan, mikä taas voi näkyä vastakkainasetteluna. Lisäksi, jos työntekijät eivät tunne toistensa työtä ja työtapoja sekä organisaation käytäntöjä, on riski, että asiakkaita ohjataan väärin. (Ks. luku 4.3.1.)

Ensimmäisessä kokeilussa tavoitteena oli kehittää hyviä yhteistyökäytäntöjä Kelan ja kuntien välille. (Kokeilu 1: Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön kehittäminen.) Työryhmä nosti kokeilun tavoitteeksi ymmärryksen lisäämisen toisen työstä ja sujuvan yhteistyön, jonka pohjalta asiakkaita osataan ohjata paremmin palvelujen piiriin. Kokeilussa tavoitteena oli lisäksi pohtia, voidaanko kehitettyjä toimintatapoja hyödyntää myös valtakunnallisesti.

Yhteistyötä kehitettiin neljän osakokeilun kautta. Nämä olivat

- tutustuminen toisen työhön
- sosiaalitoimen infot Kelan työntekijöille
- jalkautuminen
- inforinki.

Yhteistyön kehittämisen syklin olen kuvannut kuviossa 7 (s. 133).

**Kuvio 7.** Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön kehittäminen.

Tutustumiset toisen työhön aloitettiin tammikuussa 2018. Niitä toteutettiin koko hankkeen loppuajan. Kelan palveluasiantuntijat ja ratkaisuasiantuntijat (toimeentulotukitiimit 1 ja 2) kävivät tutustumassa aikuissosiaalityön neuvontaan. Kelan palveluasiantuntijat tutustuivat maahanmuuttopalveluiden neuvontaan. Aikuissosiaalityön työntekijöitä kävi tutustumassa Kelan toimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoiden työhön. Aikuissosiaalityön työntekijöitä ja maahanmuuttopalveluiden työntekijöitä kävi tutustumassa Kelan palveluasiantuntijoiden työhön. Tutustumisiin varattiin aikaa puoli päivää. Lisäksi Kelan palveluasiantuntijat kävivät tutustumassa ikäihmisten hyvinvointipalveluihin (Iso Apu -palvelukeskukseen).

Työryhmän ensimmäisissä palaverissa tuli ilmi, että Kelan työntekijät eivät kokeneet heillä olevan riittävästi tietoa sosiaalityöstä. Aikuissosiaalityöntekijät pitivät infon Kelan Etelä-Karjalan palveluasiantuntijoille ja toimeentulotukitiimille, jossa he kertoivat työstään ja siihen kuuluvista asioista. Lisäksi maahanmuuttopalvelut piti vastaavanlaisen infon Kelan palveluasiantuntijoille. Infot toteutettiin ajalla 20.2.2018–10.10.2018. Koska myöskään Kelan sisällä ei tunneta hyvin toisten ryhmien tekemää työtä, työryhmässä sovittiin siitäkin, että Kelan palveluasiantuntijat olisivat tutustuneet toimeentulotuen käsittelijöiden työhön ja päinvastoin. Tutustumiset eivät kuitenkaan toteutuneet hankkeen aikana. Tämän lisäksi Ison Avun kanssa oli sovittu,

että he voivat vastavuoroisesti tulla tutustumaan Kelan asiakaspalveluun. Myöskään tämä ei toteutunut.

Lokakuussa 2018 työryhmä suunnitteli Kelan työntekijöiden pitämää infoa Eksoten työntekijöille. Tämän osalta paikallinen työryhmä ei kuitenkaan aloittanut infon suunnittelemista, koska alkuvuodesta 2019 työryhmä sai tiedon, että Kelassa alettiin valtakunnallisella tasolla suunnitella yhteistyössä kuntien kanssa koulutusta kuntien työntekijöille. Paikallisen työryhmän jäseniä sekä Kelasta että Eksotesta pääsi koulutuksen suunnitteluun mukaan. Verkkokoulu saatiin valmiiksi kevään 2020 aikana.

Hankkeen aikana tehtyjen tutustumisten ja muiden kokeilujen kokemusten perusteella työryhmä arvioi hankkeen loppupuolella 9.1.2019 pidetyssä palaverissa, että asiakasohjauksessa oli vielä haasteita. Työntekijät kokivat, että asiakkaita ”pompotellaan” Kelan ja Eksoten välillä. Toinen haaste oli, että tietyt asiakasryhmät olivat ”kadonneet” sosiaalitoimen asiakkaista. Näitä asiakasryhmiä olivat päihdeongelmaiset nuoret ja alle 65-vuotiaat yksinäiset miehet. Tämän vuoksi työryhmä päätti lähteä kokeilemaan työntekijöiden jalkautumista toisen organisaation tiloihin.

Jalkautuminen toteutettiin ajalla 22.2.2019–31.5.2019. Eksoten aikuissosiaalityön työntekijä (sosiaaliohjaaja) työskenteli Kelan tiloissa joka toinen perjantai puoli päivää, ja Kelan työntekijä työskenteli joka toinen torstai aikuissosiaalityön tiloissa. Kokeilun tavoitteena oli löytää yhteinen näkemys siitä, missä tilanteissa asiakkaita vielä ”pompotellaan” Kelan ja Eksoten välillä. Lisäksi tavoitteena oli tukea Kelan työntekijöitä asiakasohjaustilanteissa ja sosiaalityön tarpeen tunnistamisessa, antaa Eksoten työntekijöille tietoa Kelan prosesseista sekä selvittää, voidaanko erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita palvella paremmin, kun toiminta on yhteisissä tiloissa. Kokeiluja Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön kehittämisestä arvioitiin kokeiluiden aikana sekä kokeilun loputtua työryhmässä keskustelemalla. Työryhmän arviot kokeiluista kirjattiin työryhmän kokousten muistioihin.

Kokeilun aikana työryhmässä pohdittiin myös muita yhteistyötapoja. Työryhmässä päätettiin lokakuussa 2018 pidetyssä palaverissa kokeilla paikallista inforinkiä, jossa tavoitteena oli suunnitella, millaista paikallistason infoa tarvittaisiin. Lisäksi inforingissä tavoitteena oli vastata informaation välittämisestä. Inforinkiin nimettiin muutamia Kelan ja Eksoten työntekijöitä. Inforingin toiminta oli hankkeen aikana vähäistä. Siitä saatiin hankkeen aikana vain hyvin vähän kokemusta. Tämän vuoksi sen toimivuutta ei osattu arvioida työryhmässä.

#### *Yhteistyön kehittämiskokeilujen tuloksia*

Hankkeen aikana kokeiluissa näkyi, että yhteistyötä saatiin kehitettyä. Myös työntekijöiden asenteet muuttuivat positiivisempaan suuntaan. Yhteistyön alkuvaiheessa työryhmän tapaamisissa ilmeni, että Eksoten työntekijöillä oli ennakkokäsityksiä siitä, miten Kelassa tulisi hoitaa toimeentulotukiasioita. Toimeentulotuen siirron yhtey-



dessä oli painotettu sitä, että ainoastaan toimeentulotuen maksaja muuttuu, kun taas toimeentulotuen myöntämisperusteet eivät muutu (Kela 2019b). Eksoten työntekijät kokivatkin Kela-siirron alkuvaiheessa, että Kelassa tulisi toimia tietyissä tilanteissa tietyllä tavalla. He vertasivat Kelan toimintatapoja siihen, miten kunnissa oli aiemmin toimittu. Työryhmässä Kelan työntekijät toivat esiin, että Kelassa on pyritty luomaan toimeentulotuen käsittelyyn valtakunnalliset ohjeet ja että ohjeet eivät täysin vastaa kuntien aiempia ohjeita. Kelalla on esimerkiksi vähemmän harkintavaltaa kuin mitä kunnilla oli aiemmin (ks. myös Kotkas ja Kalliomaa-Puha 2014, 207; Näätänen ja Londén 2018, 43). Näkemyserot näkyivät myös kyselylomaketutkimuksessa. Aiemmin toinkin esiin, että Kelan ja Eksoten työntekijöiden näkemyserot näkyivät hyvin keskusteluissa vuokravakuuden myöntämisestä (ks. luku 6.1.1).

Työryhmässä ilmeni, että yhteistyö kehittyi hankkeen aikana. Yhteistyön kehittymiseen vaikuttivat sekä valtakunnallisesti Kelassa tapahtuneet muutokset että paikallisesti toteutetut kokeilut. (Valtakunnallista kehittämistä tehtiin myös muutenkin kuin PRO SOS -hankkeessa.) Valtakunnallisella tasolla Kelan toimeentulotuen ohjeet selkeytyivät. Hankkeen alkuvaiheessa ohjeet muuttuivat jatkuvasti, ja työryhmäkin koki tämän tuovan haasteita yhteistyöhön. Hankkeen loppuvaiheessa ohjeet selkeytyivät, minkä koettiin selkeyttävän työnjakoa ja yhteistyötä. Kokeilujen myötä tieto toisten työstä lisääntyi: tämä vaikutti vastakkainasettelun vähenemiseen Kelan ja Eksoten työntekijöiden välillä. Vastakkainasettelun väheneminen ei tarkoittanut sitä, että työntekijät olisivat olleet kaikesta samaa mieltä. Edelleen esimerkiksi hankkeen loppupuolella vuokravakuuden myöntämisestä oltiin edelleen eri mieltä. Työryhmässä nostettiin esiin, että Kelan ja Eksoten työntekijät saattoivat olla eri mieltä asioista, mutta yhteistyön parantuminen näkyi siinä, että työntekijät pystyivät keskustelemaan asioista rakentavasti. Lisäksi työntekijät kokivat, että ymmärrys lisääntyi sen suhteen, miksi asioita tehtiin tietyllä tavalla.

Työryhmän jäsenet kokivat, että toisen työhön tutustumiset ja infot tukivat yhteistyötä ja vähensivät kokemusta vastakkainasettelusta. Tutustumisista toisen työhön sekä infoista saatiin hyvin tietoa toisen työstä ja työn prosesseista. Käytännössä työntekijät pääsivät tutustumaan toisten järjestelmiin ja saivat tietoa siitä, millaista tietoa toisilla on käytettävissä. Työntekijät näkivät konkreettisesti, mitä toiset työntekijät tekevät ja mitkä asiat vaikuttavat työhön. Työryhmässä koettiin tärkeänä se, että kun tieto toisen työstä lisääntyi, myös ymmärrys ja arvostus toisen työtä kohtaan lisääntyi. Koettiin myös, että yhteistyön lisäksi asiakasohjaus oli helpompaa, kun opittiin konkreettisesti tuntemaan toisen toimintatapoja ja järjestelmiä. Esimerkiksi asiakasohjaukseen liittyvien kokeilujen aikana opittiin tietämään, missä toisen tilat fyysisesti sijaitsevat, jolloin asiakasta oli helpompi neuvoa konkreettisesti. Muutenkin työryhmä toi esiin, että varmuus asiakkaiden neuvomisessa lisääntyi kokeilujen aikana.

Monialaisessa yhteistyössä on tärkeää tunnistaa ammattilaisten osaaminen (ks. Isoherranen 2012, 46). Koska infot, tutustuminen toisen työhön ja jalkautuminen

lisäsivät toisen työn tuntemista, oppivat työntekijät samalla hyödyntämään toisten ammattilaisten osaamista. Samalla ennakkoluulot toisen tehtävänkuvasta vähenivät. Asenteiden paranemisen lisäksi kokeilut selkeyttivät työnjakoa. Työnjako selkeytyi Kelan ja Eksoten työntekijöiden välillä, kun opittiin toisten rooleista ja ammattitaidosta. Lisäksi työntekijät oppivat tuntemaan, kehen voi olla yhteydessä asioiden edistämiseksi. (Ks. esim. Seikkula ja Arnkil 2005, 19.)

**Esimerkki työnjaosta:** Hankkeessa tuli esiin, että Eksoten työntekijöiden pelkona on, että kelalaiset yrittävät tehdä sosiaalityötä ilman sosiaalityön koulutusta. Eksoten työntekijät nostivat esiin, että Kelan työntekijät eivät ole sosiaalityön ammattilaisia. Kelan työntekijät taas kokivat, että sosiaalityö ei kuulu heidän tehtäviinsä. Heillä oli pelkona, että toimeentulotuen myötä työhön liittyisi sosiaalityötä. Ymmärryksen lisääntyessä huolet vähenivät ja sekä Eksoten työntekijöiden että Kelan työntekijöiden näkemykset omista ja vastapuolen työtehtävistä selkiytyivät.

Monialaisen yhteistyön rakenteellisena haasteena on nähty usein kiire (ks. esim. Järvensivu, Nykänen ja Rajala 2010, 3). Kiire nousikin monessa kohtaa esiin myös tässä tutkimuksessa. Kyselylomaketutkimuksen lisäksi se nousi esiin kokeiluissa. Kiireen lisäksi ajankäyttö tuli esiin kokeiluissa laajemminkin.

**Esimerkki kiireen vaikutuksesta:** Kiire näkyi siinä, että tutustumisten järjestäminen toisten työhön oli haasteellista. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja palveluasiantuntijoiden välillä tutustumisia ei saatu toteutettua osittain kiireen ja työtilanteen vuoksi. Toimeentulokitiimin tiimipäällikön kanssa oli sovittu, että tutustumiset toteutettaisiin kevään 2019 aikana. Asiakaspalvelussa oli poissaoloja paljon, ja toimeentulotukihakemusten käsittelyssä oli ruuhkaa, joten tutustumisia ei toteutettu. Ajankäytön vaikeudet ja resurssit tulivat esiin myös infojen järjestämisessä Kelan työntekijöille sekä jalkautumiskokeiluissa.

**Esimerkki ajankäytön haasteista:** Aikuissosiaalityön ja maahanmuuttopalveluiden pitämille infoille Kelan palveluasiantuntijoille voitiin varata aikaa vain vajaa tunti. Kelan toimisto aukeaa kello yhdeksän, jolloin palveluasiantuntijoiden piti siirtyä asiakaspalveluun. Infot voitiin järjestää siis vain aamuisin kello 8–9. Ratkaisutyössä infoja voitiin järjestää joustavammin aikatauluin. Tutustumisiin sen sijaan voitiin varata aikaa enemmän, koska työntekijät eivät käyneet tutustumassa samoina päivinä. Tutustumisiin varattiin pääsääntöisesti aikaa puoli päivää.

Kiirettä ei kuitenkaan voi pitää ainoana syynä siihen, että tutustumiset eivät onnistuneet. Järvensivu ym. (2010, 3) tuovat esiin, että yhteistyön rakenteellisena haasteena voi olla myös johtaminen. Toisaalta johtaminen voi myös tukea kehittämistyötä. Tässä tutkimuksessa esimiesten suhtautuminen kehittämistyöhön näkyi sekä yhteistyötä heikentävänä että sitä tukevana asiana.

**Esimerkki esimiehen roolista:** Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja palveluasiantuntijoiden välisestä yhteistyöstä olin itse vastuussa asiakaspalvelun ryhmäpäällikön roolissa. Jos olisimme toimeentulotuen tiimipäällikön kanssa olleet aktiivisempia, tutustumiset olisi todennäköisesti saatu toteutettua kiireestä huolimatta. Tutustumiset kuitenkin saatiin työtilanteesta riippumatta sovittua Kelan ja Eksoten välillä sekä Kelan asiakaspalvelutyössä että ratkaisutyössä.

Esimerkki esimiehen roolista: Osa Eksoten työntekijöistä ei aluksi kokenut tutustumisia Kelan työhön tärkeäksi. Heidän esimiehensä rohkaisi työntekijöitä varaamaan ajat tutustumisille. Tutustumisiin osallistuneet kokivatkin tutustumiskäynnit hyvinä.

Kokeilujen toteuttamiseen vaikuttivat ajankäytön ja esimiehen suhtautumisen lisäksi resurssit.

**Esimerkki resurssien vaikutuksesta:** Jalkautumisen kokeilussa Kelan resurssit vaikuttivat kokeiluun. Jalkautumisen osalta oli sovittu, että yksi henkilö Kelasta ja yksi henkilö aikuissosiaalityöstä oli joka toinen viikko toisen organisaation tiloissa. Heille ei ollut nimetty sijaisia. Tässä kokeilussa esimerkiksi Kelan työntekijän poissaolo vaikutti koko kokeilun siirtymiseen myöhemmäksi. Myös kun Kelan asiakaspalvelussa oli poissaoloja, jalkautumispäivä jouduttiin muuttamaan kerran perumaan. Tämän lisäksi jalkautumiskokeilua ei jatkettu kesällä, koska sen paremmin Eksotesta kuin Kelastakaan ei ollut mahdollista resursoida kokeiluun työntekijää.

Monialaisen yhteistyön kehittämiseen voi rakenteellisista tekijöistä vaikuttaa myös organisaatorakenne (Määttä 2007, 29; Isoherranen 2012, 5). Organisaatorakenne näkyi tässä tutkimuksessa sekä yhteistyön haasteena että sitä tukevana asiana. Ongelmana nousi esiin se, että Kelassa ratkaisuasiantuntijat eivät tee päätöksiä paikallisella tasolla, minkä vuoksi kehittämisessä oli pulmallista ottaa huomioon paikallisen tason erityispiirteitä. Kelan ratkaisutyön näkökulmasta kehittämisessä tuli huomioida se, että prosessit ovat valtakunnallisesti yhtenäisiä.

**Esimerkki organisaation rakenteen vaikutuksista:** Etelä-Karjalassa toimeentulotukitiimissä käsitellään koko Etelä-Suomen vakuutuspiirin asiakkaiden hakemuksia. Käsittelijöille tulee harvoin vastaan Etelä-Karjalassa asuvan asiakkaan hakemus. Hankkeessa ratkaisuasiantuntijat eivät juurikaan osallistuneet toteutettuihin kokeiluihin, koska ratkaisutyön ja kuntien välillä ei pääsääntöisesti ole mahdollista sopia valtakunnallisesta linjauksesta poikkeavista asiakasprosesseja. Työntekijöille olisi työlästä hallita asiakkaiden ohjausprosesseja, jos ne ovat joka kunnassa erilaisia.

Yllä mainittu esimerkki kuvaa myös sitä, että Kelan työntekijät kokivat kuntien organisaatorakenteen haasteena yhteistyön kehittämisessä. Kelan ratkaisuasiantuntijat kokivat kuntien käytäntöjen vaihtelut vaikeiksi. Koska kuntia on paljon, heillä ei ole tietoa kaikista käytännöistä.

Kelan organisaatorakenne vaikutti eri tavalla Kelan asiakaspalvelutyön kehittämiseen kuin ratkaisutyön kehittämiseen. Asiakaspalveluyksiköt palvelevat asiakkaita paikallisella tasolla. Yhteistyön kehittämisessä sekä myös asiakasohjauksen kehittämisessä voitiin asiakaspalvelussa huomioida paremmin paikallisia erityispiirteitä kuin ratkaisutyössä. Kuitenkaan asiakaspalveluyksiköissäkään toimintaa ei voitu suunnitella pelkästään paikallisten asioiden näkökulmasta, vaan myös siinä tuli huomioida Kelan valtakunnalliset linjaukset.

**Esimerkki organisaatorakenteen vaikutuksista:** Hankkeessa Kelan asiakaspalvelun osalta valtakunnallisuus tai toisaalta paikallisuus näkyi siinä, että valtakunnallisesti oli päätetty lähteä kokeilemaan asiakkuusvastaavapalvelua erityistä tukea tarvitseville asiakkaille. Tämän vuoksi tätä lähdettiin kokeilemaan myös tässä hankkeessa. Paikallisuus näkyi kokeilussa siten, että työryhmässä valtakunnallista asiakkuusvastaavapalvelukokeilua voitiin muokata paremmin hankkeen tavoitteisiin sopivaksi. Tässä hankkeessa Kelan organisaatorakenteen hyvä puoli näkyi siis siinä, että Kelassa kehittämideoita jaetaan laajasti. Ja vaikka kyse oli valtakunnallisesta kehittämisestä, kehittäminen pystyttiin räätälöimään paremmin paikallisia tarpeita varten. Lisäksi pystyttiin toteuttamaan täysin paikallisia kokeiluja, jotka eivät olleet sidoksissa valtakunnalliseen toimintaan.

Organisaatorakenteen lisäksi monialaisen yhteistyön haasteena voi nousta esiin eri organisaation ja eri ammattiryhmien väliset erot termien käytössä. Yhteistyössä tulee varmistaa, että työntekijät ymmärtävät toisiaan ja myös mitä eri termeillä ja käsitteillä tarkoitetaan. Hankkeen aikana tämä nousi esiin muutaman termin kohdalla sekä valtakunnallisen että paikallisen työryhmän palaverissa. Nämä termit olivat palvelutarpeen arviointi ja erityistä tukea tarvitseva asiakas. Tämän vuoksi olen nämä termit selventänyt myös tämän tutkimuksen teoriaosuudessa.

Yhteistyön ja asiakasohjauksen hankaluuksina oli jo hankkeen alussa nähty tiedonkulku sekä tietosuoja. Ne tulivat vahvasti esiin myös kokeilujen yhteydessä. Tiedonkulun osalta työryhmässä koettiin haasteena se, että työntekijöillä ei ollut aina mahdollista saada tietoa siitä, mitä toisessa organisaatiossa oli tehty. Kun yhteistyötä pystyttiin tekemään, sen avulla pystyttiin saamaan tarkempi kuva asiakkaiden kokonaistilanteesta.

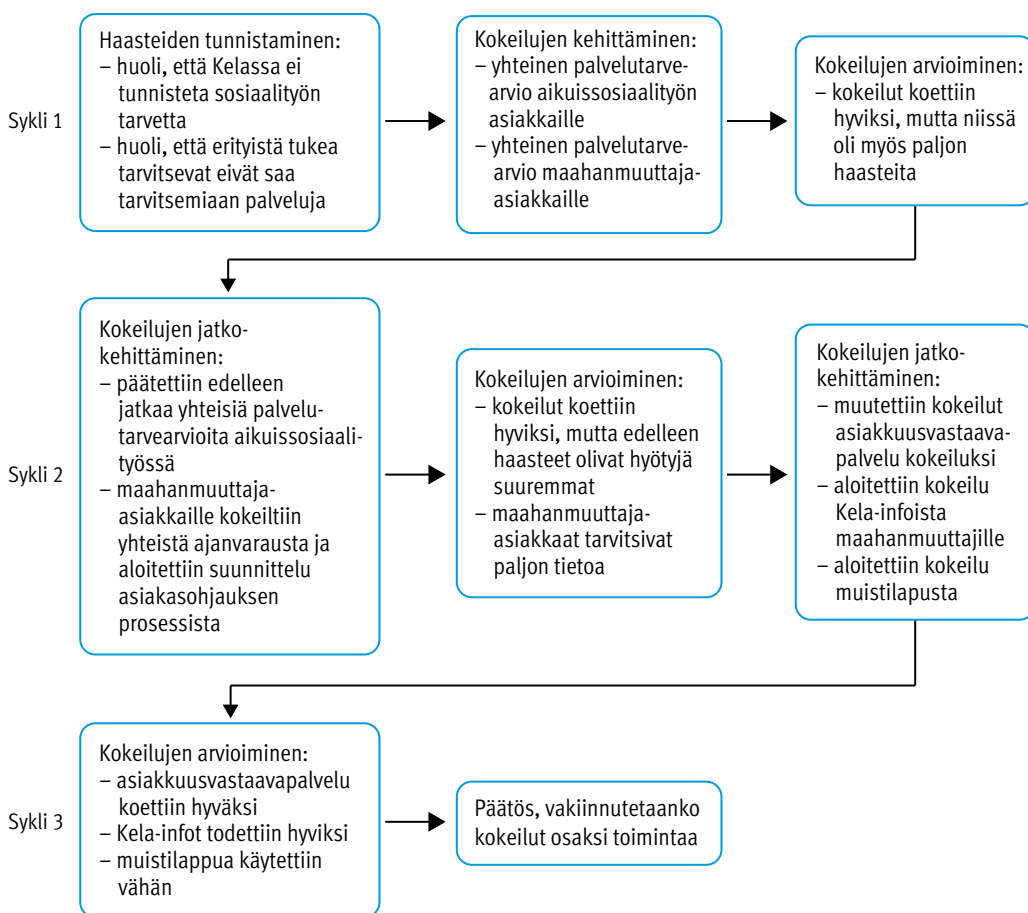
**Esimerkki tiedonkulusta:** Yksi asiakkaista kävi toistuvasti Kelan asiakaspalvelussa ja palveluasiantuntijat olivat huolissaan asiakkaan tilanteesta. Palveluasiantuntijat käyttivät joka kerta paljon resursseja asiakkaan asian selvittelyyn. Asiakkaan tilanne selvisi Kelan työntekijöille vasta, kun Kelan ja kunnan työntekijät tekivät yhteistyötä. Kun yhteistyötä tehtiin, selvisi, että Eksotessa oli tehty kaikki voitava asiakkaan tilanteen selvittämiseksi ja että asiakas itse kertoi virheellistä tietoa siitä, mikä hänen tilanteensa oli. Kun asiakkaan kokonaistilanne saatiin selvitettyä, asiakkaan asioiden hoito ei vienyt jatkossa enää niin paljon resursseja.

Kelan ja kuntien työntekijät eivät voi vaihtaa tietoja ilman asiakkaan suostumusta kuin erikseen laissa määritellyissä asioissa. Työryhmä koki tämän joissakin tilanteissa yhteistyön ongelmana. Osin oli epäselvää, milloin ja missä tilanteissa asiakkaan asiasta voitiin keskustella työntekijöiden kesken. Selkeintä yhteistyö oli silloin, kun asiakkaalta saatiin lupa tietojen vaihtoon.

Yhteistyökokeiluja arvioitiin koko hankkeen aikana. Lisäksi kokeiluista tehtiin lopuarviointi 8.5.2019. Työryhmässä koettiin yhteistyön kehittämisen kokeilut (infot Kelan työntekijöille, tutustumiset toisen työhön sekä jalkautuminen toisen tiloihin) hyväksi ja toimiviksi yhteistyömuodoiksi. Vaikka nämä kolme kokeilua keskittyivät yhteistyön kehittämiseen, myös muut kokeilut sekä koko hankkeen aikana toteutettu työryhmyöskentely vahvistivat omalta osaltaan yhteistyötä. Kokeilut vahvistivat myös käsityksiä siitä, mitä haasteita yhteistyössä on ja mihin tulee jatkossa kiinnittää huomiota yhteistyön kehittämisessä.

### 6.2.2 Asiakasohjauksen kehittäminen kokeiluissa

Hankkeessa toteutettiin kaksi kokeilua, jotka liittyivät asiakasohjauksen kehittämiseen. Nämä olivat erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen (kokeilu 2) ja maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen (kokeilu 3). Nämä kokeilut koostuivat viidestä eri osakokeilusta. Ne olivat yhteinen palvelutarvearvio, yhteinen ajanvaraus maahanmuuttaja-asiakkaille, asiakkuusvastaavapalvelu, muistilappu ja Kela-infot maahanmuuttaja-asiakkaille. Kolme ensimmäistä osakokeilua tehtiin peräkkäin, ja niissä hyödynnettiin edellisistä kokeiluista saatua tietoa. Näissä kokeiluissa näkyi selvimmin toimintatutkimuksen syklinen luonne (ks. kuvio 8, s. 140). Yhteisen palvelutarvearvion pohjalta kehitettiin yhteistä ajanvarausta maahanmuuttaja-asiakkaille, ja yhteisen palvelutarvearvion sekä yhteisen ajanvarauksen pohjalta kehitettiin asiakkuusvastaavakokeilua. Käsittelen näitä kokeiluja tässä ja seuraavassa luvussa. Kokeiluissa oli paljon yhteisiä piirteitä, ja niistä nousi esiin samoja havaintoja. Näitä havaintoja käsittelen tässä luvussa. Maahanmuuttaja-asiakkaiden kokeiluissa tuli lisäksi esiin maahanmuuttajien asiakasohjauksessa huomioon otettavia asioita. Niitä käsittelen seuraavassa luvussa.

**Kuvio 8.** Kelan ja Eksoten välisen asiakasohjauksen kehittäminen.

### *Kokeilut yhteisestä palvelutarvearviosta aikuissosiaalityön ja maahanmuuttopalveluiden asiakkaille sekä ajanvarauspalvelusta maahanmuuttaja-asiakkaille*

Alkukyselyssä tuli esiin useita ryhmiä, joiden tilanteista työntekijät olivat huolissaan Kela-siirron jälkeen. Työryhmässä lähdettiin pohtimaan kokeilua, jolla haluttiin tukea erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita. Ensimmäinen kokeilu oli yhteinen palvelutarvearvio. Työryhmä ei halunnut rajata kohderyhmää liian tarkasti. Niinpä kokeilun kohderyhmäksi valittiin asiakkaat, jotka tarvitsevat kokonaisvaltaista apua muuttuneessa elämäntilanteessa (taloudellista-apua ja sosiaalitoimen tukea). Idea yhteisestä palvelutarvearviosta syntyi siitä, että niin Kelassa kuin kunnissakin karotetaan asiakkaan tilannetta. Työryhmässä pohdittiin, voisivatko hankalammassa elämäntilanteessa olevat asiakkaat hyötyä siitä, jos palvelutarvearvio tehtäisiin yhdessä. Yhteistä palvelutarvearviota lähdettiin kokeilemaan Kelan asiakaspalvelun ja aikuissosiaalityön yhteistyönä sekä erikseen Kelan asiakaspalvelun ja maahanmuut-

topalveluiden yhteistyönä. Kokeilu toteutettiin Kelan ja aikuissosiaalityön yhteistyönä ajalla 11/2017–1/2018 ja toisaalta Kelan ja maahanmuuttopalveluiden yhteistyönä ajalla 12/2017–11/2018. Kokeiluun osallistui työryhmän edustajien lisäksi myös muita työntekijöitä Kelasta, aikuissosiaalityöstä ja maahanmuuttopalveluista.

Kelan ja aikuissosiaalityön yhteisen palvelutarvearvion tavoitteena oli joustavoittaa Kelan ja aikuissosiaalityön välistä toimintaa asiakkaan kokonaistilanteen tukemiseksi, nopeuttaa asiakkaan kokonaistilanteen käsittelyä sekä sopia yhteistyössä asiakkaan palvelusta silloin, kun asiakkaan palvelutarve on pitkäaikaista. Lisäksi työryhmässä pohdittiin, että kun elämäntilannetta kerran selvitettiin molemmissa organisaatioissa, voitaisiinko yhteisellä palvelutarvearviolla poistaa päällekkäistä työtä. Kelan ja maahanmuuttopalveluiden yhteisen palvelutarvearvion tavoitteena oli lisätä ymmärrystä toisten työstä ja kehittää sujuvampaa yhteistyötä Kelan ja maahanmuuttopalveluiden välillä. Tavoitteena oli paremman yhteistyön ja asiakasohjauksen kautta tukea asiakkaita Kela-asioiden hoitamisessa.

Kelan työntekijät ja Eksoten aikuissosiaalityön ja maahanmuuttopalveluiden työntekijät etsivät omista asiakkaistaan kokeiluun soveltuvia asiakkaita. Alustavasti työryhmässä sovittiin, että Kelan ja aikuissosiaalityön yhteinen palvelutarvearvio tehdään viidelle asiakkaalle. Yhteisiä palvelutarvearvioita, joihin osallistuivat asiakas, Kelan työntekijä sekä aikuissosiaalityön työntekijä (sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja), toteutettiin yhteensä seitsemän. Lisäksi tehtiin suppeampi arvio asiakkaan tilanteesta Kelan ja Eksoten välillä puhelimitse viiden asiakkaan kohdalla. Kelan ja maahanmuuttopalveluiden yhteinen palvelutarvearvio tehtiin yhteensä viiden asiakkaan kanssa.

Yhteisessä palvelutarvearviossa nousi esiin haasteita, joiden vuoksi yhteisen palvelutarvearvion jälkeen päätettiin kokeilla maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksessa yhteistä ajanvarauspalvelua ajalla 14.11.2018–12.12.2018. Kokeiluun valittiin neljä erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta tai perhettä, joille varattiin aika Kelan toimistoon. (Aika varattiin Sammonlahden toimistoon, joka toimi ainoastaan ajanvarauksella.) Ennen asiakkaan ajanvarausta Kelan ja maahanmuuttopalveluiden työntekijät kävivät asiakkaan tilanteen läpi asiakkaan luvalla, jotta asiakkaan tilannetta ehdittäisiin paremmin selvittää ajanvarauksen aikana. Ajanvarauksissa keskityttiin Kela-asioiden hoitamiseen.

Sekä aikuissosiaalityön että maahanmuuttopalveluiden asiakkaille kerrottiin, että yhteinen palvelutarvearvio sekä ajanvaraus ovat osa tutkimusta ja siihen osallistuminen on vapaaehtoista. Lupa tutkimukseen pyydettiin kirjallisesti (liite 10), ja se tallennettiin Kelan asiakastietojärjestelmään. Samalla pyydettiin lupa siihen, että Kela ja Eksote voivat vaihtaa asiakkaan asioiden sujuvan hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja.

### *Yhteisen palvelutarvearvion ja ajanvarauspalvelun kokeiluiden tuloksia*

Yhteistä palvelutarvearviota ja yhteistä ajanvarausta arvioitiin työryhmässä sekä kokeiluihin osallistuneiden työryhmän ulkopuolisten työntekijöiden kanssa. Kelan ja aikuissosiaalityön välistä palvelutarvearviota arvioitiin teemahaastattelulla ja työryhmässä käydyissä keskusteluissa. Kelan ja maahanmuuttopalveluiden yhteistä palvelutarvearviota ja ajanvarauspalvelua arvioitiin niihin osallistuneiden työntekijöiden kanssa erillisissä palavereissa sekä työryhmän palavereissa.

Kokeiluissa nousi esiin rakenteellisiin tekijöihin ja työntekijöiden asenteisiin liittyvien asioiden lisäksi esiin asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyviä asioita.

Rakenteellisista tekijöistä nousivat esiin ajankäyttöön ja yhteyden ottamiseen liittyvät asiat. Kokeiluun osallistuneet työntekijät kokivat, että yhteisen ajan löytäminen palvelutarvearviolle oli haastavaa. Lisäksi he kokivat, että palvelutarvearvioon käytetty aika ei riittänyt sekä Eksoten että Kelan asioiden läpikäymiseen. Työntekijät huomasivat myös, ettei kaikkia asioita voitu käydä kerralla läpi senkään vuoksi, että asiakas ei pystynyt sisäistämään kuin tietyn määrän asioita kerralla.

**Esimerkki ajankäytöstä:** Yhteisen ajan löytäminen palvelutarvearviolle koettiin haastavaksi. Yhteinen aika piti sopia Kelan työntekijän, Eksoten työntekijän ja asiakkaan kanssa. Maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla piti lisäksi varmistaa tulkin saatavuus. Koska palvelutarvearviot olivat yksittäisiä, niille ei alustavasti ollut varattu aikoja Kelan ja Eksoten kalentereista, vaan työntekijät sopivat ajat keskenään. Kokeilussa huomattiin, että aikoja oli hankala sopia nopealla aikataululla. Toimintatapa ei soveltunut akuutteihin tilanteisiin.

**Esimerkki ajankäytöstä:** Kokeilussa tuli esiin, että Kelan elämäntilannekartoitus oli paljon suppeampi kuin aikuissosiaalityön tai maahanmuuttopalveluiden tekemä palvelutarvearvio. Jotkin kysymykset olivat saman tyyllisiä, mutta nopeasti huomattiin, että tapaamisen aikana ei ollut tarkoituksenmukaista käydä läpi koko palvelutilannearviota, vaan yhteisissä tapaamisissa keskityttiin lähinnä Kela-asioiden hoitamiseen. Tapaamiseen käytettävä aika rajoitti sitä, minkä verran asioita ehdittiin käydä läpi. Lisäksi asiakas pystyi kerralla omaksumaan vain rajatun määrän tietoa asioista. Työntekijät huomasivat, että noin kahden tunnin tapaaminen oli maksimiaika, sillä sen pitempään asiakas ei jaksanut keskittyä.

Yhteisen palvelutarvearvion sopimista hankaloitti yhteydenottokanavien puutteellisuus. Kokeilussa työntekijöillä ei ollut tarvittavia yhteistietoja tai välineitä yhteyden ottamiseen.

**Esimerkki yhteydenottokanavista:** Kelan palveluasiantuntijalla ei ollut omaa puhelinta, johon Eksoten työntekijä olisi voinut soittaa. Palveluasiantuntija ei myöskään pystynyt vastaamaan Skype-puheluihin saman tien, koska hänellä saattoi olla asiakas.



Lisäksi Skypein viestikenttään ei saanut tietosuojaan vuoksi laittaa asiakkaiden tietoja. Jos taas Eksoten työntekijällä oli asiakas, hän ei pystynyt vastaamaan Kelan työntekijän puheluun. Yhteydenotto onnistui parhaiten suojatun sähköpostin kautta. Se kuitenkin koettiin hitaaksi tavaksi saada yhteys.

Yhteisessä palvelutarvearviossa tuli esiin vahvasti asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyviä asioita. Asiakkaan oma rooli vaikutti työntekijöiden mielestä paljon yhteisen palvelutarvearvion onnistumiseen. Siihen vaikuttivat asiakkaan oma motivaatio ja hänen oma näkemyksensä tilanteestaan. Asiakasohjauksen määritelmässä korostetaan asiakkaan osallisuutta oman palvelutarpeensa arvioinnissa (ks. esim. Hänninen 2007, 11–12). Myös sosiaalisten oikeuksien toteutumisen yhteydessä painotetaan asiakkaan omaa osallisuutta (ks. esim. Keskitalo 2013, 45).

Yhteisen palvelutarvearvion kokeilussa huomattiin heti kokeilun alussa, että asiakkaan motivointi saattoi olla työlästä. Asiakasta oli hankala saada paikalle tiettyyn aikaan, vaikka hän itse oli tunnistanut olevansa avun tarpeessa. Toisaalta taas asiakas ei aina itse tunnistanut avun tarvetta tai ollut valmis ottamaan apua vastaan. Näissä tilanteissa keskusteltiin työryhmässä paljon siitä, mikä on asiakkaan vastuu ja mitä ja minkä verran työntekijöiden tulisi tehdä työtä asiakkaiden motivoimiseksi.

**Esimerkki asiakkaan roolista:** Asiakas ilmoitti, että haluaa osallistua kokeiluun. Hänen kanssaan yritettiin kolme kertaa sopia yhteistä ajanvarausaika Kelan työntekijän ja aikuissosiaalipalveluiden työntekijän kanssa. Asiakas ei tullut tapaamisiin. Kolmannella kerralla asiakkaalle soitettiin vielä ennen ajanvarausta. Asiakas ilmoitti, että ei pääse tulemaan, koska on eri paikkakunnalla. Työntekijät olivat käyttäneet paljon aikaa ajanvarauksen järjestämiseen. Lopulta asiakkaan kanssa ei saatu tehtyä yhteistä palvelutarvearviota. Asiakasta ei saatu motivoitua, vaikka hänen asiansa olisivat vaatineet selvittelyä.

**Esimerkki asiakkaan roolista:** Asiakkaalle oli ehdotettu yhteistä palvelutarvearviota, ja hän oli suostunut tulemaan siihen. Työntekijät olivat asiakirjoista huomanneet asiakkaan tilanteeseen mahdollisesti vaikuttavia asioita. Asiakas ei kuitenkaan lopulta halunnut tuoda palvelutilanteessa näitä asioita esiin. Asiakkaalta yritettiin kysyä asioista, mutta hän ei halunnut puhua niistä. Koska asiakas ei ollut valmis puhumaan asioistaan, ei häntä pystytty niiden osalta auttamaan. On mahdollista, että asiakas ei siinä tilanteessa kokenut asiakirjoista esiin tulleita asioita ongelmaksi. Työntekijät kokivat, että olisivat voineet tukea asiakasta asiakirjoissa ilmenneiden ongelmien osalta. Asiakas ei kuitenkaan itse halunnut niihin apua, joten työntekijät päättivät kunnioittaa asiakkaan tahtoa olla puhumatta näistä asioista.

Asiakkaan asema tuli esiin myös muissa palvelutarvearviointitilanteissa. Työntekijät huomasivat, että heillä saattoi olla eri käsitys siitä, mitä asiakas haluaa ja tarvitsee yhteiseltä tapaamiselta, kuin asiakkaalla itsellään. Monialaisena yhteistyönä toteu-

tetussa asiakasohjauksessa vaarana saattaakin olla, että asiantuntijat päättävät, mikä on parasta asiakkaan kannalta, ja asiakasta ei kuunnella (ks. Määttä 2007, 29). Asiantuntijat voivat kokea tietävänsä, mitä asiakas tarvitsee, mutta asiakkaan oma käsitys tilanteesta voi olla erilainen.

**Esimerkki asiakkaan roolista:** Kokeilussa työntekijöillä oli asiakkaan lupa tutustua asiakkaan tilanteeseen ennen sovittua tapaamista. Työntekijät olivat etukäteen suunnitelleet, mistä asioista asiakkaan kanssa tuli keskustella. Asiakkaalla kuitenkin saattoi olla itsellään mielessä jokin muu asia, jonka hän halusi tapaamisessa saada hoidettua. Työntekijät huomasivat, että asiakas ei pystynyt keskittymään muihin asioihin, ennen kuin asiakkaan mielessä ollut asia oli saatu hoidettua.

Tässä tutkimuksessa en selvittänyt suoraan asiakkailta kokemuksia yhteisestä palvelutarvearviosta tai ajanvarauksesta. Selvitin sitä, miten työntekijät kokivat asiakkaiden aseman kokeiluissa. Teemahaastatteluun osallistuneet työntekijät kokivat, että yhteisillä palvelutarvearvioilla pystyttiin tukemaan asiakkaan omia voimavaroja sekä rakentamaan luottamusta asiakkaan ja työntekijöiden välille (ks. esim. Hänninen 2007, 13). Työntekijät kokivat, että asiakasta pystyttiin tukemaan oman asiansa hoitamisessa.

**Esimerkki asiakkaan tukemisesta:** Erästä asiakasta saatiin tuettua etuuskäsittelyprosessissa siten, että hän sai itse voimaa toimia tilanteensa edistämiseksi. Asiakas sai tukea, jotta itse pystyi tekemään valituksen päätöksestä. Vaikka prosessin lopputuloksena oli edelleen kielteinen etuuspäätös, asiakkaalle jäi työntekijän näkemyksen perusteella se tunne, että sekä Kelassa että Eksotessa oli tehty asian hyväksi kaikki voitava.

Yhteisellä palvelutarvearviolla pystyttiin lisäksi parantamaan joidenkuiden asiakkaiden suhtautumista viranomaisia kohtaan. Sekä Kelan että Eksoten työntekijät kokivat hyväksi, että hankalassa palvelutilanteessa oli mukana työntekijöitä kahdesta organisaatiosta. Jos asiakas luotti enemmän toiseen organisaatioon kuin toiseen, yhteistyöllä pystyttiin kasvattamaan luottamusta myös toiseen organisaatioon. Asiakkaan ja organisaatioiden välille rakennettu luottamus oli kuitenkin hauras. Sen saattoi helpposti menettää, jos prosessit eivät toimineet kunnolla.

**Esimerkki asiakkaan asenteista ja yhteistyöstä:** Erään asiakkaan kohdalla koettiin, että yhteisen palvelutarvearvion avulla asiakkaan asenteet viranomaisia kohtaan muuttuivat ja yhteisillä keskusteluilla pystyttiin rakentamaan luottamusta. Asiakkaan asenteet viranomaisia kohtaan olivat kielteiset, mutta prosessin aikana asenteet lievenivät. Kokeilussa kuitenkin huomattiin, että luottamuksen rakentaminen ei ole helppoa ja sen voi nopeasti myös menettää. Tämän asiakkaan kohdalla luottamus viranomaisiin huononi uudelleen, kun Kelan etuuspuolella ei ollut tutustuttu asiakkaan tietoihin, ja asiakas sai virheellisen päätöksen.

**Esimerkki asiakkaan asenteista ja yhteistyöstä:** Asenteet viranomaisia (varsinkin Kelaa) kohtaan tulivat esiin erään pariskunnan tilanteessa. Tapaamisessa asiakkaat ”vyöryttivät” kaikki huonot kokemuksensa Kelasta Kelan työntekijälle. Työntekijät kokivat, että oli hyvä, että tilanteessa oli mukana kaksi työntekijää, joista toinen oli Eksoten työntekijä. Yhteisten keskustelujen avulla asenteet Kelaa kohtaan lievenivät, ja asiakkaiden jumissa ollut tilanne lieveni. Asiakkaat alkoivat aktiivisesti toimia tilanteensa parantamiseksi. Työntekijät kokivat, että yhteistyöllä ja kummankin organisaation työntekijöiden ammattitaitoa hyödyntämällä pystyttiin tukemaan asiakkaita.

Yhteinen palvelutarvearvio tuki asiakasohjausta siltä osin, että työntekijöiden ammattitaitoa pystyttiin hyödyntämään palvelutilanteessa ja tietoa saatiin välitettyä organisaatioiden rajojen yli. Yhteisen palvelutarvearvion hyvinä puolina työntekijät näkivät sen, että niin Kelan kuin Eksotenkin työntekijöille muodostui samanlainen käsitys asiakkaan elämäntilanteesta. Kokeilun aikana tuli esiin se, että osa asiakkaista kertoi tilanteensa eri tavalla Eksoten työntekijälle kuin Kelan työntekijälle. (Tämä saattoi johtua asiakkaan kyvystä kertoa tilanteestaan. Joissakin tapauksissa asiakas tarkoituksella kertoi eri asioita eri viranomaisille.) Yhteisessä tapaamisessa saatiin asiakkaan tilanteesta parempi kokonaiskäsitys.

**Esimerkki yhteistyöstä:** Joissakin tilanteissa koettiin, että asiakas ei itse osannut kertoa hyvin tilanteestaan. Työntekijät osasivat yhdessä kysyä oikeita kysymyksiä, joilla saatiin parempi käsitys asiakkaan tilanteesta. Kelan tiedossa saattoi olla asioita, jotka eivät olleet Eksotella tiedossa, ja Eksotella oli tietoa, jota ei ollut Kelalla. Tämä tieto saatiin yhdistettyä.

Yhteinen palvelutarvearvio tuki tiedonkulkua myös Kelan sisällä, vaikka ratkaisuasiantuntija ei osallistunut yhteisen palvelutarvearvion tekemiseen.

**Esimerkki yhteistyöstä:** Kelan palveluasiantuntijat kokivat hyödylliseksi sen, että Kelan ja Eksoten yhteisessä palvelutarvearviossa saatiin asiakkaan elämäntilanne kirjattua kattavasti Kelan tietojärjestelmään. Seuraavan palveluasiantuntijan oli helppo katsoa asiakkaan tilanne järjestelmästä. Lisäksi hyvät kirjaukset tukivat ratkaisuasiantuntijoiden työtä. Koska asiakkaan elämäntilanne saatiin kirjattua hyvin Kelan tietojärjestelmiin, ratkaisuasiantuntijan oli esimerkiksi helpompi tehdä toimeentulotukipäätös.

Tiedon kulku Kelan sisällä ei kuitenkaan sujunut vaivatta. Ilmeni, että käsittelijä ei aina lukenut yhteydenottoa. Teemahaastattelussa nostettiin haasteeksi Kelan organisaatorakenne, jossa asiakaspalvelu ja ratkaisutyö on eriytetty. Koettiin, että asiakaspalvelun ja ratkaisutyön rajapintoja tulisi kehittää.

**Esimerkki tiedonkulusta:** Yhteisessä palvelutarvearviossa Kelan palveluasiantuntija oli kirjannut kattavasti Kelan tietojärjestelmään toimeentulotukihakemuksen käsitte-

lyyn vaikuttavaa tietoa. Kun asiakas sai päätöksen, siinä ei ollut millään tavalla huomioitu yhteydenottoon kirjattuja asioita. Tästä voitiin päätellä, että yhteydenottoa ei ollut luettu.

Yleisesti ottaen työntekijät toivat esiin, että asiakkaat hyötyvät yhteisestä palvelutarvearviosta, jos heillä oli monenlaisia ongelmia. Koettiin, että työntekijät pystyivät yhdessä ohjaamaan asiakkaita ja auttamaan heitä muutoksessa. Asiakkaita ei voi pakottaa muutokseen, mutta heitä voi auttaa näkemään erilaisia vaihtoehtoja, joita he eivät välttämättä itse osaa nähdä. Työntekijät totesivat myös, että työntekijöiden on hyvä tiedostaa, että on myös asiakkaita, joiden asiat eivät etene, koska nämä eivät itse ole valmiita tekemään muutoksia.

Työntekijöiden suhtautuminen kokeiluihin näkyi hankkeessa jonkin verran. Teema-haastattelussa ja työryhmätyöskentelyssä tuli esiin, että osa Eksoten työntekijöistä ei ollut halukkaita kokeilemaan yhteistä palvelutarvearviota. Ne, jotka olivat kokeilleet sitä, olivat sitä mieltä, että tällainen yhteistyö tuottaa aina jotain lisäarvoa ja olisi hyvä, jos työntekijät lähtisivät avoimin mielin kokeiluihin mukaan.

Yhteisen palvelutarvearvion pohjalta maahanmuuttajille toteutettiin kokeilu yhteisestä ajanvarauspalvelusta. Kokeilussa tuli esiin samoja haasteita kuin yhteisessä palvelutarvearviossa. Kokeilussa huomattiin, että vaikka ensimmäinen tapaaminen asiakkaan kanssa oli helpompi organisoida kuin yhteisessä palvelutarvearviossa, yhteinen jatkotapaaminen asiakkaan, Kelan työntekijän ja maahanmuuttopalveluiden työntekijän sekä (puhelin)tulkin kanssa oli edelleen vaikea saada järjestettyä. Toimintatapa ei edelleenkään sopinut asioihin, joissa asiakas tarvitsi kiireellistä asiantuntemusta. Hyvinä puolina työntekijät kokivat, että he saivat selkeän kuvan asiakkaan kokonaistilanteesta. Lisäksi työntekijät kokivat, että kokeilu selkeytti jonkin verran maahanmuuttopalveluiden ja Kelan roolia asiakasohjauksessa. Työntekijät kokivat myös yhteistyön parantuneen työntekijöiden välillä edelleen, ja yhteistyön tekeminen koettiin luontevaksi.

Vaikka yhteisestä palvelutarvearviosta ja yhteisestä ajanvarauspalvelusta saatiin paljon hyviä kokemuksia sekä työntekijöiden että asiakkaiden näkökulmasta, työntekijät kuitenkin kokivat kokeilut kokonaisuudessaan raskaiksi organisoinnin kannalta. Ne veivät paljon työaikaa järjestelyjen osalta, ja prosessi oli hidas. Kokeilu vaati yhteisten tapaamisten lisäksi paljon taustatyötä. Asiakkaatkaan eivät aina sitoutuneet palveluun osallistumiseen. Työryhmä kuitenkin koki palvelutarvearvion sekä yhteisen ajanvarauksen hyödyt haittoja suurempana, joten työryhmässä pohdittiin, miten kokeiluja voitaisiin kehittää. Sekä Kelan että Eksoten työntekijät kokivat, että yhteinen palvelutarvearvio ja yhteinen ajanvaraus eivät ole sellaisia toimintatapoja, joita sellaisinaan kannattaisi jatkaa. Tämän vuoksi seuraavaksi lähdettiin kokeilemaan asiakkuusvastaavapalvelua.

### *Asiakkuusvastaavapalvelu*

Kela-siirtoon liittyvän keskustelun yhteydessä oli ollut keskustelua siitä, voitaisiinko erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asiakaspalvelua parantaa, jos asiakkaalla olisi oma palveluneuvoja (ks. Näätänen ja Londén 2018). Asiakkuusvastaavapalvelukokeilussa tätä päästiin kokeilemaan käytännössä. Asiakkuusvastaavapalvelua erityistä tukea tarvitseville asiakkaille kokeiltiin ensimmäisen kerran Kelan itäisessä asiakaspalveluyksikössä ajalla 1.2.2018–30.6.2018. Tämän kokeilun perusteella kokeilun jatkoa valtakunnallisella tasolla alettiin suunnitella elokuussa 2018. Asiakkuusvastaavapalvelukokeilu toteutettiin koko Kelassa ajalla 1.1.2019–30.6.2019, ja tämän jälkeen palvelua päätettiin jatkaa pysyvästi.

Asiakkuusvastaavapalvelu toimi siten, että Kelassa nimettiin palveluryhmiin 1–2 asiakkuusvastaavaa, jotka neuvoivat erityistä tukea asioinnissa tarvitsevia asiakkaita useamman kerran peräjälkeen, jotta asiakkaan asiat saatiin paremmin hoidettua. Asiakkuusvastaavapalvelu oli määräaikainen palvelu. Asiakkaan kanssa sovittiin tietty aika, jonka aikana asiakas sai ottaa yhteyttä suoraan asiakkuusvastaavaan. Asiakkuusvastaava neuvoi asiakasta ja tarkasteli asiakkaan tilannetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tarvittaessa asiakkuusvastaava teki yhteistyötä Eksoten työntekijöiden tai ratkaisuasiantuntijoiden kanssa asiakkaan tilanteen selvittämiseksi. Palvelun tavoitteena oli tukea asiakasta haastavien tilanteiden yli ja siirtymään sovittun määräajan jälkeen takaisin niin sanottuun ”normaaliin palveluun”. Tämä tarkoitti sitä, että asiakkuusvastaavapalvelun päätyttyä asiakas siirtyi käyttämään Kelan valtakunnallisesti tarjoamia palvelukanavia. Valtakunnallisessa kokeilussa asiakasvastaavapalvelu kohdistettiin lapsiperheille.

Paikallisesti Etelä-Karjalassa asiakkuusvastaavapalvelukokeilu aloitettiin tammikuussa 2019. Asiakkuusvastaavapalvelukokeilu korvasi kokeilut yhteisestä palvelutarvearviosta ja ajanvarauksesta. Työryhmä päätti, että asiakkuusvastaavapalvelua lähdettiin toteuttamaan hieman eri tavalla kuin valtakunnallisessa kokeilussa. Etelä-Karjalassa asiakasryhmää ei rajattu koskemaan ainoastaan lapsiperheitä, vaan asiakkuusvastaavapalvelua tarjottiin laajemmin erityistä tukea tarvitseville. Toisena asiana työryhmä sopi, että myös Eksoten työntekijät voivat ehdottaa asiakkuusvastaavapalveluun asiakkaita, jos he kokevat, että asiakkaat tarvitsevat enemmän tukea asiointiinsa. Valtakunnallisessa palvelussa asiakkaat tulivat palveluun ainoastaan Kelan työntekijöiden kautta.

Etelä-Karjalassa oli kaksi asiakkuusvastaavaa, yksi Imatralla ja yksi Lappeenrannassa. Toinen asiakkuusvastaavista kuului hankkeen työryhmään. Asiakkuusvastaavapalvelukokeiluun osallistui yhteensä 19 asiakasta, joista maahanmuuttaja-asiakkaita oli kuusi. Asiakkuusvastaavapalveluun osallistuneilta asiakkailta pyydettiin myös suostumus tutkimukseen osallistumiseen ja tietojen vaihtamiseen Kelan ja Eksoten välillä (liite 10).

Asiakasohjauksessa toteutui pitkälle Linnosuon (2004, 25) esittämä viisivaiheinen palveluohjauksen prosessi. Asiakasohjauksen prosessi Kelan asiakkuusvastaavapalvelussa oli seuraavanlainen:

1. Asiakkaat valikoitiin palveluun.
2. Asiakkaan palvelutarve arvioitiin tarvittaessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.
3. Asiakkaan kanssa tehtiin suunnitelma asiakkuusvastaavapalvelusta.
4. Asiakkaan tilannetta seurattiin yhdessä asiakkaan kanssa.
5. Palvelua jatkettiin tarvittaessa.

Kokeilua arvioitiin kevään 2019 aikana työryhmän palaverissa. Loppuarviointi tehtiin työryhmän viimeisessä palaverissa 7.5.2019 ja maahanmuuttopalveluiden kanssa erikseen pidetyssä palaverissa 7.6.2019.

#### *Asiakkuusvastaavapalvelukokeilun tuloksia*

Työryhmässä koettiin hyvänä asiana, että Kelan asiakaspalveluun nimettiin selkeät asiakkuusvastaavat, jotka hoitivat erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asioita. Eksoten työntekijät kokivat, että Kelaan oli helpompi ottaa yhteyttä, kun yhteistyökumppani oli selkeästi nimetty. Työryhmän jäsenet kokivat hyvänä myös sen, että asiakkuusvastaavat oppivat nopeasti tuntemaan Eksoten yhteyshenkilöt. Eksoten työntekijät saivat halutessaan, ja asiakkaan luvalla, tulla mukaan yhteiselle ajanvarauksikäynnille asiakkaiden kanssa. Tähän ei kuitenkaan aina ollut tarvetta, vaan asiakkaan luvalla Kelan ja Eksoten työntekijät pystyivät tarvittaessa käymään keskustelua asiakkaan asioista puhelimitse tai suojatun sähköpostin kautta.

Asiakkuusvastaavapalvelukokeilussa tehtiin enemmän yhteistyötä Kelan ja Eksoten välillä kuin Kelassa sisäisesti asiakaspalvelun ja etuuspalvelun välillä. Asiakkuusvastaava sai hankkeen aikana luotua joitakin kontakteja Kelan etuuspalveluun. Tämä ei kuitenkaan sujunut ongelmitta. Toimeentulotuen ratkaisutyössä pohdittiin laajemmin, kenen tehtäviin voisi kuulua yhteyshenkilönä toimiminen Etelä-Suomen alueen asiakkuusvastaaville. Tähän ei saatu selkeää yhteyshenkilöä hankkeen aikana, vaan asiakkuusvastaavat hyödynsivät hankkeessa luotuja kontakteja. Kokeilun perusteella Kelan asiakaspalvelun ja ratkaisutyön yhteistyötä tulisi kehittää myös tältä osin.

Työryhmässä koettiin, että erityistä tukea tarvitseville on hyvä olla olemassa oma erillinen palvelu. Asiakkuusvastaavapalvelukokeilu koettiin hyvänä asiakasohjauksen keinona. Työryhmässä koettiin, että asiakkuusvastaavapalvelulla saatiin yhteisen palvelutarvearvion hyödyt vähemmin järjestelyin. Palvelun organisointi oli helpompaa. Toimintatavat koettiin asiakaslähtöisiksi, ja niitä voitiin soveltaa asiakkaan tarpeen mukaan.

Työn organisoinnin näkökulmasta asiakkuusvastaavapalvelukokeilussa haasteeksi nousi resursointi. Asiakkuusvastaavilla ei ollut sijaisia, joten varsinkin äkillisten poissaolojen sattuessa piti pohtia, miten asiakkuusvastaavapalvelussa olevien asiakkaiden ajanvaraukset hoidetaan.

**Esimerkki resursseista:** Jos asiakkuusvastaavalle tuli äkillinen poissaolo, pääsääntöisesti joku palveluasiantuntijoista hoiti ajanvarauksen. Palattuaan asiakkuusvastaava katsoi, onko tarvetta sopia asiakkaan kanssa uusi tapaaminen vai saatiinko asia hoidettua. Lappeenrannan asiakkuusvastaavalle tuli kokeilun aikana pitkä poissaolo. Tämän seurauksena asiakkuusvastaavatoiminta Lappeenrannassa keskeytettiin noin kuukausi ennen hankkeen päättymistä.

Työryhmässä koettiin, että asiakkuusvastaavapalvelulla pystyttiin parantamaan asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Työryhmä piti hyvänä sitä, että asiakkaan kokonaistilanne hahmottui paremmin ja asiakkaan asiakasprosessia pystyttiin seuraamaan järjestelmällisesti. Erityistä tukea tarvitseville asiakkaille oli nimetty yksi tietty Kelan palveluasiantuntija, joka pystyi katsomaan asiakkaan kokonaistilanteen. Asiakkaan luvalla työntekijä pystyi seuraamaan koko asiakasprosessia. Palveluasiantuntija pystyi muun muassa katsomaan, milloin asiakas oli saanut päätöksen, ja oliko päätös oikein.

**Esimerkki henkilökohtaisesta palvelusta:** Yhden asiakkaan kohdalla asiakkuusvastaava huomasi, että vuokra oli maksettu asiakkaalle itselleen, kun se olisi pitänyt asiakkaan pyynnöstä maksaa vuokranantajalle. Palveluasiantuntija sai välitettyä tiedon asiakkaalle, ja asiakas sai hoidettua vuokranmaksun vuokranantajalle. Asiakas oli maahanmuuttaja, joten hän ei olisi välttämättä päätöksestä ymmärtänyt, että hänen tulee maksaa vuokra. Asiakaspalvelutilanteessa oli sovittu, että vuokra maksetaan suoraan Kelasta. Jos asiakas ei olisi saanut tietoa, riskinä olisi ollut, että hän olisi käyttänyt rahan muuhun kuin vuokraan ja hänelle olisi kertynyt vuokratästejä.

Työryhmä toi esiin, että asiakkaat olivat kokeneet asiakkuusvastaavakokeilun hyvänä. Työntekijöiden kertoman mukaan asiakkaat kokivat tullessa kuulluiksi ja nähdyiksi ja oppineensa luottamaan työntekijöihin. Kääntöpuolena työryhmä toi tosin esiin, että jotkut asiakkaista eivät olisi enää halunneet asioida muiden työntekijöiden kanssa. Tämä pulma ilmeni erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla.

Toisena haasteena oli sen pohtiminen, milloin asiakas ei enää tarvitse asiakkuusvastaavapalvelua tai hyödy siitä. Palvelun oli tarkoitus olla määräaikainen ja auttaa asiakasta hankalan elämäntilanteen yli. Tämän jälkeen tavoitteena oli, että asiakas siirtyy samojen palvelujen piiriin kuin muutkin asiakkaat. Työryhmä koki haastavimmiksi asiakasryhmät, joiden elämä kriisiytyi kerta toisensa jälkeen, sekä asiakasryhmät, jotka eivät neuvonnasta huolimatta oppineet ymmärtämään Kelan prosesseja. Työryhmä pohti, onko tarkoituksenmukaista, että nämä asiakkaat ovat jatkuvasti asiak-

kuusvastaavapalvelussa, vai missä vaiheessa heidät voidaan siirtää niin sanotun normaalin palvelun piiriin. Työryhmä ei löytänyt tähän selkeää vastausta. Työryhmässä sovittiin, että jokaista asiakastilannetta tarkastellaan erikseen.

Asiakkuusvastaavakokeilu, samoin kuin muut kokeilut, auttoivat osaltaan oppimaan erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden tunnistamista. Kelan työntekijät kokivat oppineensa tunnistamaan paremmin sosiaalipalveluista hyötyvät asiakkaat. Vastavuo-roisesti työryhmän jäsenet totesivat, että myös Eksoten työntekijät tunnistivat hyvin, mitkä asiakasryhmät hyötyivät Kelan asiakkuusvastaavapalvelusta sekä Kelan ja kunnan monialaisesta yhteistyöstä.

Sosiaalipalveluissa asiakkaille tulee olla sosiaalihuoltolain 42. pykälän mukaan asiakkuuden ajan omatyöntekijä (Kuntaliitto 2020). Asiakasohjauksen kokeiluissa omatyöntekijän roolista ei juurikaan keskusteltu hankkeen työryhmässä, eikä rooli nousut esiin myöskään kyselylomaketutkimuksessa tai haastatteluissa. Omatyöntekijän rooli tuli tutkimuksessa esiin ainoastaan siinä, että Kelan työntekijät tiesivät, että asiakkaat oli jaettu eri sosiaalityöntekijöiden tai -ohjaajien vastuulle, ja he aina tarvittaessa selvittivät, kenen vastuulla asiakkaan asiat olivat.

### *Muistilappu*

Koska Kelalla ja kunnalla ei ole olemassa kaksisuuntaista tietojärjestelmää, johon voisi kirjata tietoja asiakkaan tilanteesta, tiedonkulku nousi kokeiluissa yhdeksi sen pulmista. Kokeiluissa huomattiin, että kun asiakasta ohjattiin Kelasta Eksoteen ja Eksotesta Kelaan, tietoa siitä, miksi asiakas oli ohjattu toiseen organisaatioon, ei pystytty välittämään. Tämä saattoi aiheuttaa kokemuksen siitä, että asiakasta ”pom-potellaan” viranomaisten välillä. Koska tietoa ei saatu siirrettyä sähköisesti Kelan ja Eksoten välillä (lukuun ottamatta sosiaalityön tarveilmoituksia), hankkeessa päätettiin kokeilla paperisen muistilapun käyttämistä. Muistilappu otettiin ensin käyttöön Kelan asiakaspalvelun ja maahanmuuttopalveluiden välillä. Hankkeen aikana lomakkeen käyttöä laajennettiin Kelan asiakaspalvelun ja aikuissosiaalityön välille.

Muistilapun tavoitteena oli olla apuna viestinvälityksessä, ja nimensä mukaisesti toimia asiakkaalle muistilappuna. Hankkeessa huomattiin, että asiakkaiden on välillä hankalaa selvittää toiselle työntekijälle, miksi hänet oli lähetetty Kelasta Eksotelle tai Eksotelta Kelaan. Asiakkaalle annettiin muistilappu, johon hän sai kirjoittaa itselleen muistiin esimerkiksi sen, miksi hänet oli ohjattu Kelasta aikuissosiaalityöhön tai maahanmuuttopalveluihin. Työryhmä pohti lomakkeen suunnittelussa, että se ei saa olla liian virallinen, jotta asiakkaat eivät koe, että heidän täytyy kulkea lapun kanssa Kelan ja Eksoten välillä. Muistilapun tavoitteena oli tukea asiakkaan itsenäistä asiointia.

Muistilapun käyttö osoittautui hankkeen aikana vähäiseksi. Sen käyttäjät kuitenkin kokivat sen hyväksi apuvälineeksi tiedon välittämisessä Kelan ja Eksoten välillä. Se



koettiin hyväksi etenkin maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla, joiden kielitaito oli huono. Yhtenä haasteena ilmeni, että asiakas ei aina muistanut näyttää lappua toiselle viranomaiselle. Tämän kokeilun osalta koettiin, että kaksisuuntainen tietojärjestelmä olisi hyvä työväline. Siihen voisi laittaa asiakkaan taustatietoja ja tiedon siitä, miksi asiakas on ohjattu toiseen organisaatioon. Tietojärjestelmässä pitäisi pystyä välittämään muitakin viestejä kuin sosiaalityön tarpeen ilmoituksia.

### 6.2.3 Maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen kokeiluissa

Hankkeessa tehtiin tiivistä yhteistyötä Kelan ja maahanmuuttopalveluiden välillä. Sen lisäksi, että maahanmuuttopalveluiden työntekijät osallistuivat paikalliseen työryhmän, Kelan ja maahanmuuttopalveluiden työntekijät pitivät erillisiä palaverieja. Työntekijät sopivat maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksen kehittämisestä kokeilulla (kokeilu 3). Olen osittain käsitellyt kokeilua jo edellisessä luvussa, mutta kehittämisessä nousi lisäksi esiin joitakin eri asioita kuin muiden asiakasryhmien asiakasohjauksen kehittämisessä. Näitä asioita esittelen tässä luvussa.

Kokeilut maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksesta liittyivät maahanmuuttajien kotoutumistoimintaan. Kotoutumistoiminnan tavoitteena on tukea maahanmuuttajia yhteiskunnan aktiivisiksi jäseniksi. Laissa edellytetään, että tämän hyväksi tehdään monialaista yhteistyötä. (Valtakari ym. 2018, 37.) Maahanmuuttopalvelut ovat tehneet tiivistä yhteistyötä muun muassa TE-toimiston kanssa. Nyt toimeentulotuen Kela-siirto toi tarvetta tehostaa Kelan ja maahanmuuttopalveluiden yhteistyötä.

#### *Maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksen haasteet*

Hankkeessa kiinnitettiin huomiota siihen, että maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksessa nousi usein esiin tiettyjä kriittisiä kohtia, joissa asiakkailla oli hankaluuksia tai joissa asiakkaiden etuusasioissa saattoi tulla ongelmia. Asiakasohjauksen osalta ensimmäiseksi haasteeksi työntekijät nostivat kielitaidon tuomat haasteet. Maahanmuuttopalveluiden asiakkaat eivät välttämättä osanneet suomea eivätkä myöskään englantia. Näitä asiakkaita voitiin palvella sekä Kelassa että Eksotessa tulkin avulla heidän omalla kielellään. Kela-siirron myötä tulkkausten tarve lisääntyi Kelassa. Tulkkauspalveluun liittyviksi hankaluuksiksi nousivat tulkin saatavuus sekä tulkkaukseen varattava aika.

Tulkki voitiin tilata Kelaan ajanvarausajalle. Etelä-Karjalassa ajanvarausaikoja oli kohtalaisen hyvin tarjolla, mutta tulkkia ei välttämättä saanut kovin nopeasti. Jos tulkkaus aika varattiin alle viikon varausajalla, saattoi olla, että tulkkia ei ehditty saada. Myös tulkkaukseen käytettävä aika koettiin usein liian lyhyeksi. Asiakkaalle varattiin yleensä 45–60 minuuttia aikaa. Jos asiakkaalla oli useampiin etuuksiin liittyviä asioita tai samalla ajanvarauksella asioi useampi perheenjäsen, aika saattoi loppua kesken. Tämä näkyi työntekijöille siinä, että kiireellisiä asioita oli haastavaa hoitaa

asiakkaan kanssa. Lisäksi asiakkaan neuvonta saattoi jäädä vaillinaiseksi, koska ajanvarausaika ei riittänyt kaikkien asioiden käsittelyyn.

Osittain kielitaidon ja osin sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuden takia työntekijät nostivat esiin maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla sen, että asiakkaat eivät ymmärtäneet saamiaan päätöksiä eivätkä he eivät aina ymmärtäneet, miten heidän tulisi toimia. Esimerkiksi asiakkaat eivät hahmottaneet, milloin vuokra tuli maksaa itse vuokranantajalle ja milloin se oli maksettu Kelasta. Asiakkaan ymmärtämistä hankaloitti, että summa, joka asiakkaan tuli itse maksaa, saattoi vaihdella eri kuu-kausina. Työntekijät kokivat haasteellisiksi asiakkaan elämänmuutostilanteet, jolloin etuuksiin tulee muutoksia. Työntekijät toivat esiin, että näitä asioita neuvottiin paljon sekä maahanmuuttopalveluissa että Kelassa.

Näitä ongelmia pohdittiin työryhmässä tarkemmin. Työryhmän tavoitteena oli kehittää malli vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttaville asiakkaille. Valmista mallia ei kokeilun aikana saatu tehtyä, mutta mallin valmistelussa tehtiin huomioita niistä asiakasprosessin vaiheista, joissa asiakkaan asiat saattoivat mennä solmuun. Työryhmä jakoi maahanmuuttajan asiakasprosessin neljään eri vaiheeseen:

1. Asiakas saa oleskeluluvan.
2. Asiakas muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan.
3. Työmarkkinatuen maksu alkaa.
4. Elämäntilanteeseen tulee muutoksia.

Ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa suurin haaste oli se, että asiakkaalle saattoi tulla kerralla paljon uutta tietoa useasta eri etuudesta ja hänen tuli hakea mahdollisesti useita etuuksia. Asiakasohjauksen näkökulmasta etuusasioista kertominen vei paljon aikaa. Asioista kerrottiin asiakkaalle sekä Kelassa, Eksoten maahanmuuttopalveluissa että vastaanottokeskuksessa. Työryhmä koki virastojen välisen yhteistyön tärkeäksi, jotta asiakas saisi oikeaa tietoa oikea-aikaisesti. Työryhmä totesi, että pääsääntöisesti siinä vaiheessa, kun asiakas on muuttamassa vastaanottokeskuksesta kuntaan, hänelle olisi hyvä varata aika Kelaan, jotta hänen kokonaistilanteensa saadaan kartoitettua. Työntekijät kokivat hyvänä, että vastaanottokeskuksessa oli puhuttu aiemmin Kelan asioista sekä autettu hakemusten täyttämässä. Tällöin koko Kelaan varattu ajanvarausaika ei mennyt ainoastaan siihen, että hakemukset saadaan vireille, vaan asiakkaan kokonaistilannetta voitiin tarkastella paremmin. Asiakkaita ehdittiin myös neuvoa siitä, miten heidän tulee toimia jatkossa.

Kun asiakkaat olivat hakeneet heille kuuluvat etuudet, seuraavaksi haasteeksi tuli päätösten ymmärtäminen. Asiakkaiden oli hankala ymmärtää, mitä kustannuksia maksetaan mistäkin etuuksista, ja mitä asiakkaan piti maksaa itse esimerkiksi vuokranantajalle tai laskuttajalle.

**Esimerkki etuusjärjestelmän ymmärtämisen haasteista:** Asiakas saattaa saada tukea vuokran maksuun sekä asumistuesta että perustoimeentulotuesta. Lisäksi voi olla, että asumistuki ja perustoimeentulotuki eivät kata koko vuokraa, vaan asiakkaan tulee itse maksaa osa vuokrasta. Asumistuki ja toimeentulotuki voidaan maksaa joko suoraan vuokranantajalle tai asiakkaalle. Asiakas voi itse hakemukseen merkitä kenelle haluaa maksun maksettavaksi. Asiakkaiden on välillä haastavaa ymmärtää, milloin etuudet maksetaan suoraan Kelasta vuokranantajalle, ja milloin asiakkaiden tulee itse maksaa vuokra vuokranantajalle. On lisäksi mahdollista, että osa vuokrasta maksetaan Kelasta suoraan ja asiakkaan tulee maksaa osa itse. Haastavaksi asiakkaan tilanteen tekee se, että osuus, joka asiakkaan täytyy itse maksaa vuokranantajalle, voi vaihdella eri kuukausina.

Asiakkaan saamat päätökset olivat suomeksi, joten kielitaito saattoi vaikuttaa siihen, osasiko asiakas lukea hakemuksia tai päätöksiä. Sekä maahanmuuttopalveluiden työntekijät että Kelan palveluasiantuntijat kokivat, että joidenkin asiakkaiden kanssa jouduttiin käymään paljon läpi Kelan hakemuksia ja päätöksiä. Vaikeaksi koettiin myös se, että maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla oli haastavaa erottaa, milloin ymmärtämisen vaikeus johtui kielitaidon puutteesta ja milloin mahdollisista muista ongelmista.

Työryhmän mielestä asiakasohjaukseen tulisi kiinnittää eniten huomiota siinä tilanteessa, kun asiakkaan etuuksien määrät ja niiden maksujaksot muuttuvat. Etuuksien määrien muuttuessa oli suurena vaarana se, että asiakas ei osannut jaksottaa tulojaan siten, että ne riittäisivät seuraavan etuuden maksuun saakka.

**Esimerkki etuusjärjestelmän ymmärtämisen haasteista:** Asiakkaalle myönnetään Kelasta takautuvasti asumistuki muutamalta kuukaudelta. Tämän johdosta asiakkaan perustoimeentulotuki on seuraavilta kuukausilta pienempi. Asiakkaan pitää osata jaksottaa takautuvan asumistuen käyttöä seuraaville kuukausille. Vaarana on, että asiakas käyttää kerralla saamansa asumistuet, minkä seurauksena asiakkaalle tulee vaikeuksia selvittää vuokranmaksusta seuraavina kuukausina ja hänelle kertyy mahdollisesti vuokratästejä.

**Esimerkki etuusjärjestelmän ymmärtämisen haasteista:** Asiakkaan vuokra on aiemmin maksettu kokonaan asumistuesta ja toimeentulotuesta suoraan vuokranantajalle. Kun asiakkaalle myönnetään ensimmäistä kertaa työmarkkinatuki, asiakkaan toimeentulotuki loppuu kokonaan tai pienenee. Asiakkaan tulee maksaa osa vuokrasta itse työmarkkinatuesta. Vaarana on, että asiakas ei ymmärrä tätä. Asiakas saattaa olettaa, että vuokra maksetaan edelleen kokonaan Kelasta suoraan vuokranantajalle. Tämän seurauksena asiakkaalle alkaa kertyä vuokratästejä.

Työryhmässä pohdittiin, että olisi hyvä, jos etuuksien muuttuessa asiakkaalle voitaisiin varata suoraan aika Kelan ajanvaraukseen, jossa tarkistettaisiin, että asiakas

on ymmärtänyt asiat. Sovittiin, että asiakkaita pyrittäisiin neuvomaan sekä Kelassa että maahanmuuttopalveluissa varaamaan aika Kelalle, jos hänen elämäntilanteensa muuttuu.

Vaikka varsinaista asiakasohjauksen mallia maahanmuuttaja-asiakkaille ei hankkeen aikana saatu kehitettyä, työryhmässä kuitenkin todettiin, että hankkeen aikana Kelan ja maahanmuuttopalveluiden yhteistyön myötä asiakasohjauksen käytännöt selkeytyivät. Asiakkaat oppivat käyttämään enemmän Kelan palveluja, ja asiakkaat eivät niin paljon enää tarvitse maahanmuuttopalveluiden tukea Kela-asioissa. Edelleen eniten maahanmuuttopalveluissa neuvottiin Kela-asioita kuntaan muuton alkuvaiheessa. Työryhmässä koettiin, että Kela voisi tukea tässä vielä enemmän maahanmuuttopalveluiden työtä. Edellisessä luvussa esittelemäni asiakkuusvastaavapalvelukokeilu koski myös maahanmuuttajia. Tämä kokeilu selkeytti paljon maahanmuuttajien asiakasohjausta. Asiakkuusvastaavapalvelu koettiin hyväksi tavaksi hoitaa niiden maahanmuuttajien asioita, jotka tarvitsivat enemmän tukea asiointiinsa.

#### *Kokeilu Kela-infoista maahanmuuttaja-asiakkaille*

Hankkeessa toteutettujen kokeilujen myötä työryhmässä huomattiin, että maahanmuuttajat tarvitsevat paljon yleistä neuvontaa Kelasta ja Kelan etuuksista. Asiakkaat tarvitsivat paljon kertausta siitä, miten Kela-asioita tulisi hoitaa. Eri etuuksien ymmärtäminen oli usein vaikeaa. Työryhmässä pohdittiin, että olisi hyvä, jos etuuksista voitaisiin kertoa isommalle asiakasryhmälle kerralla. Tämän pohjalta suunniteltiin Kela-infoja. Saimaan ammattiopiston (Sampon) ja maahanmuuttopalveluiden sekä Kelan yhteistyönä toteutettiin infoja Kelan etuuksista (Kela-info) osana maahanmuuttopalveluiden järjestämää omakielistä yhteiskuntaorientaatiota. Eri etuuksista infokokonaisuuksia oli neljä: vakuuttaminen ja Kela-kortti, työttömyysetuudet ja yleinen asumistuki, perustoimeentulotuki sekä lapsietuudet. Infoja järjestettiin ajalla 14.11.2018–27.2.2019 Lappeenrannassa ja Imatralla yhteensä 8 kappaletta. Infoihin osallistui yhteensä 322 henkilöä, joista useimmat osallistuivat useaan infoon. Infot olivat suomeksi, mutta ne tulkittiin usealle eri kielille (venäjä, englanti, arabia ja thai).

Työryhmän jäsenet ja suunnitteluun osallistuneet työntekijät kokivat infot onnistuneiksi. Myös opiskelijoilta kerätyn palautteen mukaan Kela-infot koettiin hyviksi. Maahanmuuttajat kokivat infot selkeiksi ja sopivan pituisiksi. Työntekijät kokivat, että alkuperäistä koulutusmateriaalia tuli muokata jonkin verran selkeämmäksi, ja luentoja muokattiinkin kokeilun aikana. Maahanmuuttopalveluiden työntekijät toivat esiin, että oppitunnit lisäsivät asiakkaiden Kela-tietoutta. Lisäksi sekä Kelan että maahanmuuttopalveluiden työntekijät kokivat, että myös tämä kokeilu vahvisti yhteistyötä Kelan työntekijöiden ja maahanmuuttopalveluiden työntekijöiden välillä. Koska tässä tutkimuksessa olen keskittynyt vain työntekijöiden näkökulmaan, en tutkinut sitä, vähensivätkö infot opiskelijoiden tarvetta kysyä Kelasta yleistä tietoa.

Vaikka koulutus suunniteltiin yhteistyössä maahanmuuttopalveluiden työntekijöiden kanssa, Kela-infoihin osallistuneista suurin osa ei ollut maahanmuuttopalveluiden asiakkaita. Koulutus järjestettiin yhteistyössä Saimaan opiston (Sampon) kanssa, ja asiakkaat ohjautuivat infoihin opiston kautta. Koulutuksen kehittämisehdotuksena nähtiin vielä tiiviimpi yhteistyö maahanmuuttopalveluiden kanssa. Jotta infoihin saataisiin enemmän myös maahanmuuttopalveluiden asiakkaita, ehdotettiin, että maahanmuuttopalvelut ohjaisivat asiakkaitaan infoihin, vaikka he eivät olisi opiskelijoina Sampoissa.

#### 6.2.4 Yhteenveto kokeiluista

Osa hankkeen aikana toteutetuista kokeiluista onnistui, ja niitä päätettiin jatkaa hankkeen jälkeenkin. Osassa kokeiluissa haasteet osoittautuivat hyötyjä suuremmiksi, ja näitä kokeiluista ei enää päätetty jatkaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että nämä yhteistyön ja asiakasohjauksen mallit eivät toimisi missään. Ne voivat toimia jossakin toisessa ympäristössä. Mallit voivat toimia myös kehittämisen työvälineinä. Vaikka ne eivät sellaisinaan toimisi, jatkokehittämällä niistä voidaan saada toimivia malleja. Myöskään se, että osa kokeiluista koettiin onnistuneiksi, ei tarkoita sitä, että ne sellaisinaan välttämättä toimisivat toisessa ympäristössä. Kaikista kokeiluista saatua tietoa voidaan kuitenkin käyttää apuna, kun eri paikkakunnilla kehitetään Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta. Taulukkoon 11 olen kerännyt kokeilut ja niiden jatkosuunnitelmat Etelä-Karjalassa.

**Taulukko 11.** Yhteistyön ja asiakasohjauksen jatkosuunnitelmat.

Kokeilu	Osakokeilu	Kokeilun jatko
Kokeilu 1: Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön kehittäminen	Yhteistyömalli toisen työhön tutustumiseksi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infot Kelan työntekijöille</li> <li>• Tutustumiset toisen työhön</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infot jatkuvat 2 krt/vuosi</li> <li>• Tutustumisia jatketaan → Hankeryhmä esitti, että tutustumiset otetaan osaksi molempien organisaatioiden perehdytys-suunnitelmia</li> </ul>
	Inforinki	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inforingin jatko ja toimintatapa pohditaan hankkeen päättymisen jälkeen</li> </ul>
	Jalkautuminen: Säännöllinen palvelu toisen tiloissa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jatketaan säännöllisenä toimintana</li> </ul>
Kokeilu 2: Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen	Yhteinen palvelutarvearvio ja asiakassuunnitelma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ei jatketa → asiakkuusvastaavapalvelu koettiin toimivammaksi yhteistyötavaksi</li> </ul>
	Asiakkuusvastaavakokeilu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jatketaan säännöllisenä toimintana. Toimintatavasta on tehty päätös Kelan valtakunnallisella tasolla</li> </ul>

Taulukko 11 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 11.

Kokeilu	Osakokeilu	Kokeilun jatko
Kokeilu 3: Maahanmuuttaja-asiakkaiden asiakasohjauksen kehittäminen	Yhteinen palvelutarvearvio	• Ei jatketa → asiakkuusvastaavapalvelu koettiin toimivammaksi yhteistyötavaksi
	Yhteinen ajanvarauspalvelu Sammonlahden toimistossa	• Ei jatketa → asiakkuusvastaavapalvelu koettiin toimivammaksi yhteistyötavaksi
	Asiakkuusvastaavakokeilu	• Jatketaan säännöllisenä toimintana. Toimintatavasta on tehty päätös Kelan valtakunnallisella tasolla
	Kela-infot maahanmuuttajille	• Jatketaan säännöllisenä toimintana
	Muistilappu	• Pyritään lisäämään muistilapun käyttöä
	Asiakasohjauksen malli vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyvälle asiakkaalle	• Ei valmistunut • Ei tällä hetkellä tarvetta kehittää tarkemmalla tasolla → Asiakkuusvastaavapalvelulla pystytään ratkaisemaan monia asiakasohjauksen haasteita

Monialaisen yhteistyön kehittämisen näkökulmasta kokeiluista saatiin kokemuksia siitä, että tieto toisen työstä vähensi vastakkainasettelua ja auttoi selkeyttämään työnjakoa. Asiakasohjaus oli selkeämpää, kun tiedettiin mitä kukin teki. Myös tieto siitä, että työntekijät eivät aina pysty vaikuttamaan joihinkin asioihin, auttoi ohjaamaan asiakkaita oikeammin. Lisäksi kun opittiin tuntemaan yhteistyökumppanit, jaettua asiantuntijuutta voitiin hyödyntää paremmin. Salmelaisen (2018, 18) mukaan jaettu asiantuntijuus vahvistaa toisten työn tuntemista ja toisten osaamisen hyödyntämistä. Tästä hyötyi myös asiakas, kun hänen asioitaan voitiin tarkastella kokonaisvaltaisemmin. Kokeilujen perusteella tutustumiset toisen työhön kannattaisi ottaa niin Kelan kuin kuntienkin perehdytysohjelmaan, jolloin tutustumiset olisivat osa säännöllistä toimintaa. Myös Eksoten työntekijöiden pitämät infot Kelan työntekijöille koettiin hyväksi tavaksi jakaa tietoa.

Kokeilut osoittivat, että Kelan ja kuntien välinen yhteistyö on tärkeää etenkin erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelussa. Yhteistyöllä asiakkaan tilanteesta saatiin kokonaisvaltaisempi käsitys, eikä asiakasta ”pompoteltu” turhaan eri viranomaisten välillä. Jokela ym. (2019, 21) ovat omassa tutkimuksessaan ehdottaneet seuraavaa:

”Jatkossa kannattaisi harkita Kelan ja sosiaalitoimen tekemien palvelutarpeen arviointien kytkemistä yhteen. Näin perustoimeentulotuen asiakkaan ei tarvitsisi osallistua useampaan arviointiin, vaan arviointi voitaisiin aloittaa Kelassa ja sitä voitaisiin jatkaa asiakkaan kanssa sosiaalityössä. Parhaimmillaan Kelassa tehty tarvearviointi auttaisi myös ennakoimaan sosiaalityössä asetettavia tavoitteita”.

Tässä tutkimuksessa tuli esiin, että yhteinen palvelutarvearvio voi olla hyvin raskas prosessi. Siinä oli paljon hyviä puolia. Se tuki monelta osin Kelan ja Eksoten yhteistyötä ja yhteisymmärrystä. Lisäksi asiakkaan kokonaistilanteesta saatiin hyvä käsitys. Jos yhteistä palvelutarvearviota halutaan jatkossa kehittää, tulee siinä huomioida,

miten palvelutarvearvio käytännössä toteutetaan. Tuleeko esimerkiksi molemmista organisaatioista olla työntekijä mukana? Jos ei, tulee pohtia ainakin seuraavia asioita: miten tieto saadaan välitettyä organisaatiosta toiseen, ja miten tietosuojasiat ratkaistaan? Sosiaalitoimessa palvelutarvearvio on laajempi kuin Kelassa, joten pysyisikö Kelan työntekijä tekemään arviota? Onko tarkoituksenmukaista käyttää molempien työntekijöiden aikaa laajaan kartoitukseen? Jos palvelutarvearvio tehdään yhteistyönä, miten resurssiongelmat ratkaistaan ja millainen yhteinen ajanvarauskäytäntö luodaan? Millainen olisi hyvä yhteinen palvelutarvearvio, joka hyödyntäisi sekä Kelaa, kuntia että asiakasta?

Kelan asiakkuusvastaavapalvelu osoittautui kokeilun perusteella toimivaksi toimintatavaksi Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä. Palvelun haasteena oli se, että osalla asiakkaista siirtyminen niin sanottuun normaaliin palveluun oli haastavaa. Nämä asiakkaat olivat sellaisia, joiden elämäntilanne kriisiytyi kerta toisensa jälkeen, tai asiakkaita, jotka eivät annetusta tuesta huolimatta ymmärtäneet, kuinka asioiden kanssa tulisi toimia. Haasteena oli myös se, että kun asiakkaan luottamus syntyy yhden työntekijän kanssa, hän ei enää välttämättä luota muihin työntekijöihin.

Kokeiluissa nousi esiin, että erityistä tukea tarvitsevilla palvelutarve voi olla erilaista. Työntekijät kiinnittivät huomiota siihen, että osa asiakkaista tarvitsi kohdennettua tukea päästäkseen jonkin tietyn elämäntilanteen yli ja osa asiakkaista tarvitsi jatkuvampaa tukea. Maahanmuuttaja-asiakkailla kohdennetun tuen tarve osui usein siihen vaiheeseen, kun asiakas siirtyi vastaanottokeskuksesta kunnan asukkaaksi. Työryhmä toi esiin, että asiakkuusvastaavapalvelulla pystyttiin tukemaan parhaiten niitä asiakkaita, joiden tuen tarve oli määräaikaista. Tässä hankkeessa toteutetuilla kokeiluilla ei löydetty vastausta siihen, millainen tuki olisi paras niille asiakkaille, joiden tuen tarve on pysyvä. Asiakkuusvastaavapalvelu voisi toimia myös näiden asiakkaiden kohdalla, mutta tämän tutkimuksen kokemusten perusteella resursointi voi muodostua ongelmaksi.

Resursointi nousikin tässä tutkimuksessa asiakkuusvastaavapalvelun suurimmaksi pulmaksi. Asiakkuusvastaavapalvelua hoiti asiakaspalveluryhmässä vain muutama henkilö, jolloin palvelu oli haavoittuvainen. Haasteita oli myös Kelan sisäisessä töiden organisoinnissa. Asiakkuusvastaavalle tulisi olla selkeät yhteistyökumppanit etuuspalveluista. Tutkimuksen tulosten perusteella olen sitä mieltä, että asiakkuusvastaavapalvelu on toimintatapana sellainen, jota Kelan ja kuntien kannattaa hyödyntää yhteistyön kehittämisessä. Toimintatapaa kannattaa hyödyntää myös Kelan sisäisessä yhteistyössä.

Jalkautuminen toisen työhön oli hyvä tapa sekä saada tietoa toisten työstä että kehittää erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelua. Tässäkin resurssit nousivat kokeilun suurimmaksi pulmaksi. Nyt jalkautuminen toteutettiin vain Lappeenrannan alueella. Työryhmässä esitettiin toive laajentaa toimintaa myös Imatralle. Tätä ei re-

surssien vähäisyyden vuoksi pystytty toteuttamaan. Kokeilu osoitti, että jalkautumista voi olla haastavaa toteuttaa, jos asiakaspalveluyksikön alueella on useampi kunta, jotka haluaisivat tehdä tällaista yhteistyötä. Jalkautuminen on toimintatapana hyvä, mutta sen käyttöönoton osalta tulee tarkkaan pohtia, mitä sillä halutaan saavuttaa. Tässä tutkimuksessa jalkautumista tehtiin säännöllisesti, mutta se on toimintatapana myös sellainen, jota voidaan tehdä myös pop up -tyyppisesti, tarpeen mukaan.

Kela-infot maahanmuuttajille osoittautuivat hyväksi tavaksi tehdä yhteistyötä Kelan ja kuntien välillä. Kokeiluissa näkyi, että maahanmuuttajat tarvitsivat paljon neuvontaa yleisistä asioista. Neuvontaan käytettiin paljon aikaa sekä Kelassa että Eksotessa ja niiden lisäksi vastaanottokeskuksissa. Tämän vuoksi koettiin hyvänä hyödyntää foorumeita, joissa tavoitettiin paljon maahanmuuttajia yhdellä kertaa ja saatiin jaettava yleistä tietoa. Tässä tutkimuksessa ei mitattu sitä, vähensivätkö infot neuvonnan tarvetta maahanmuuttopalveluissa tai Kelassa. Kela-infot eivät kuitenkaan vieneet paljon resursseja, ja ne koettiin hyväksi sekä työntekijöiden että infoihin osallistuneiden keskuudessa.

Kokeiluilla saatiin vahvistusta siihen, että yhteistyöllä pystytään tukemaan asiakkaan omatoimisuutta. Kokeilut osoittivat myös, että prosessien ja tiedonkulun kulkematomuudella viranomaisten välillä voi olla suuri merkitys siihen, miten luottamusta saadaan rakennettua asiakkaiden ja viranomaisten välillä. Myös asiakkaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta yhteistyö on tärkeää. Jos tieto ei kulje viranomaisten välillä, asiakkaan luottamuksen vaarantumisen lisäksi hänen oikeutensa vaarantuvat. Voi olla, että asiakas ei saa etuuksia oikean suuruisina tai asiakkaan pääsy palveluihin vaarantuu (ks. esim. Nummela 2011). Esimerkiksi Nummela (2011, 138) toteaa, että ”asiakkaan oikeuksia ja asemaa vahvistavia tekijöitä ovat verkostojen hyödyntäminen asiakkaan selviytymisen tukemiseksi.”

Kokeilut vahvistivat erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden tunnistamista. Yhteistyössä Kelan ja Eksoten työntekijät pystyivät keskustelemaan asiakkaiden tilanteista, mikä lisäsi ymmärrystä siitä, mihin asiakkaan tilanteesta tuli kiinnittää huomiota. Lisäksi kokeiluissa tuli esiin asiakkaan oma vastuu tilanteestaan. Työntekijät pitivät asiakkaan kuulemistä tärkeänä. Jotta asiakasta voitiin auttaa, asiakkaan tuli itse olla valmis ottamaan apua vastaan. Yhteistyöllä pystyttiin vaikuttamaan asiakkaan asenteisiin. Kun asiakkaan kanssa pystyttiin rakentamaan luottamusta, asiakas oli valmiimpi ottamaan sekä apua vastaan että paremmin vastuuta omasta tilanteestaan. Toisaalta joissakin tilanteissa, jos asiakas ei itse halunnut ottaa apua vastaan, edes yhteistyöllä ei pystytty vaikuttamaan asiakkaan tilanteeseen.

### 6.3 Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittyminen Etelä-Karjalassa

PRO SOS -hanke päättyi 31.7.2019. Seurantakysely Kelan ja Eksoten työntekijöille toteutettiin 22.4.–3.5.2019. Seurantakysely tehtiin ennen hankkeen päättymistä, jotta kyselylomaketutkimuksen tulokset olivat käytössä työryhmän viimeisessä palaveris-



sa. Työryhmä kokoontui viimeisen kerran 8.5.2019. Tämän jälkeen oli vielä erillinen päätöspalaveri maahanmuuttopalveluiden kanssa 7.6.2019. Päätöspalaverissa arvioitiin kokeiluja ja päätettiin, jatketaanko niitä pysyvänä toimintana. Lisäksi palaverissa arvioitiin koko kehittämisprosessia.

Seurantakyselyn ja työryhmän keskustelujen perusteella arvioin yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymistä Etelä-Karjalassa. Seurantakyselyn kysymyksistä osa oli samoja kuin alkukyselyssä. Tämän lisäksi seurantakyselyssä oli muutama eri kysymys, joilla halusin kartoittaa hankkeen aikana esiin tulleita asioita. Seurantakyselyyn vastasi 11 Kelan työntekijää (6 palveluasiantuntijaa ja 5 ratkaisuasiantuntijaa) ja 19 Eksoten työntekijää. Vähäisen vastaajamäärän vuoksi en Kelan työntekijöiden vastauksista saanut tietoa, oliko vastaaja palveluasiantuntija vai ratkaisuasiantuntija. Käyn tuloksia läpi analyysin pääluokkien kautta.

### 6.3.1 Rakenteelliset tekijät

Työryhmän keskustelujen perusteella hankkeen alkuvaiheessa tunnistettiin työnjakoon ja ajankäyttöön sekä yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen liittyviä haasteita. Vaikka ohjeet olivat selkeämpiä kuin hankkeen alussa ja toisen työtä oli opittu tuntemaan, hankkeen lopussa ilmeni edelleen, että työnjako Kelan ja Eksoten ei ollut kaikin ajoin täysin selvä. Seurantakyselyn avovastauksista selvisi, että Kela-siirto aiheutti edelleen kunnille paljon neuvontatyötä. Eksoten työntekijät pohtivat, tekevätkö he sellaista neuvontatyötä, joka kuuluisikin Kelan työntekijöille. Eksotessa autettiin hakemusten täytössä, selvitettiin päätösten sisältöä ja sitä, kuinka asiakkaan tulee toimia jatkossa. Osa Eksoten työntekijöistä koki, että Kelasta ohjattiin asiakkaita turhaan Eksoten työntekijän luo täyttämään Kelan hakemuksia.

”Kelasta helposti ohjataan aikuissosiaalityöhön täyttämään Kelan omia kaavakkeita. Miksi niitä ei täytetä asiakkaan kanssa samantien Kelassa?” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Tämä on tullut esiin myös muissa Kela-siirron jälkeen tehdyissä tutkimuksissa. (Ks. Jokela ym. 2019, 6; Blomgren ja Saikkonen 2018, 6; Kivipelto ym. 2018.) Kuntaliiton keväällä 2019 toteuttaman kuntakyselyn mukaan suurin osa kuntien työntekijöistä koki, että työaika meni paljon perustoimeentulotuen selvittelyyn (Cammarano ja Sjöholm 2009, 9).

Hankkeen aikana paikallinen työryhmä keskusteli, milloin auttaminen toimeentulotuen hakemiseen liittyvissä asioissa on sellaista työtä, joka tulisi hoitaa Kelassa, ja milloin se taas kuuluu sosiaalityöhön. Neuvonta on myös osa sosiaalityötä. Työryhmän palaverissa työntekijät eivät osanneet rajata selkeästi, missä tilanteissa neuvonta ei kuuluisi kuntien työntekijöille. He totesivat keskusteluissa, että asiaa tulisi pohtia asiakaskohtaisesti. Keskustelua työnjaosta käytiin myös valtakunnallisen hankkeen palaverissa.

Kelassa pyritään pääsääntöisesti neuvomaan asiakkaita. Kelan työntekijät nostivat työryhmän palaverissa esille, että pääsääntöisesti Kelan työntekijät auttavat asiakkaita Kelan hakemusten täyttämässä ja neuvovat Kela-asioissa. Jos työntekijät lähettivät asiakkaan Kelasta Eksoten työntekijän luo, asiakkaan tilanne oli Kelan työntekijän näkökulmasta vaatinut myös jotakin muuta tukea kuin vain apua hakemuksen täyttämiseen. Työryhmän keskustelussa todettiin, että todennäköisesti asiakas ei ollut osannut kertoa Eksoten työntekijälle tarkemmin, miksi hänet oli Kelasta lähetetty Eksoten työntekijän puolelle, mikä saattoi tuntua Eksoten työntekijästä siltä, että Kelasta lähetettiin sosiaalitoimeen asiakas vain täyttämään Kelan hakemusta. Tämä työryhmässä käyty keskustelu vaikutti osaltaan siihen, että kokeiluissa testattiin muistilappu, jolla välitettiin tietoa siitä, miksi asiakas on lähetetty Kelalta sosiaalitoimeen tai päinvastoin.

Seurantakyselyssä melkein kaikki vastaajat (Kela  $n = 9$  ja Eksote  $n = 16$ ) kokivat tunnistavansa toisaalta Eksoten ja toisaalta Kelan vastuulle kuuluvat asiat. Työntekijät edelleen kokivat myös osaavansa neuvoa hyvin, mitkä asiat kuuluvat perustoimeentulotukeen ja mitkä taas täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Seurantakyselyssä vain yksi Eksoten työntekijä koki, että ei osaa neuvoa tässä asiassa hyvin. Työryhmän keskusteluissa nousi esiin, että vaikka valtakunnalliset ohjeet perustoimeentulotuen ja toisaalta täydentävän ja ehkäisevän perustoimeentulotuen rajoista selkiytyivät hankkeen aikana, rajatilanteet toivat työhön edelleen haasteita myös hankkeen loppupuolella. Vaikeudet saattoivat osin liittyä Kelan ja Eksoten työntekijöiden erilaisiin tulkintaeroihin. Kelan ja Eksoten työntekijät saattoivat tulkita eri tavoin, mikä kuuluu täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Hankkeessa ilmeni, että Eksoten työntekijöiden näkökulmasta Kelan työntekijät eivät pysty tarpeeksi hyvin ottamaan huomioon asiakkaan kokonaistilannetta eikä Kelan työntekijöillä ole tarpeeksi harkintavaltaa.

Rakenteellisista tekijöistä ajankäyttö nousi useassa kohden yhteistyön ja asiakasohjauksen pulmaksi. Seurantakyselyssä yli puolet Kelan työntekijöistä ( $n = 8$ ) ilmoitti, että työssä ei ollut tarpeeksi aikaa tutustua asiakkaan tilanteeseen sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi. Tämä ei ollut muuttunut alkukyselyyn verrattuna.

Myöskään tiedonkulkuun ei ollut seurantakyselyn perusteella tullut muutoksia. Seurantakyselyssä edelleen melkein puolet Kelan työntekijöistä ( $n = 5$ ) koki kynnyksen ottaa yhteyttä Eksoteen suureksi. Työntekijät kokivat myös Eksoten työntekijöiden tavoitettavuuden työlääksi. Lisäksi he kokivat, etteivät he saaneet Eksoten työntekijöiltä vastauksia asiakkaan asiaan. Seurantakyselyssä muutama Eksoten työntekijöistä ( $n = 3$ ) koki yhteydenoton Kelan työntekijään hankalaksi. Työntekijät mainitsivat Kelan valtakunnallisen viranomaislinjan jonotusajat sekä sen, että tiettyä yksittäistä Kelan työntekijää oli hankala tavoittaa. Suurin osa Eksoten työntekijöistä oli kuitenkin edelleen sitä mieltä, että yhteydenotto Kelaan oli helppoa ja että Kelasta saa tarvittaessa helposti lisätietoja asiakkaasta.

Kelan työntekijöistä ainoastaan kaksi koki, että kunnasta sai helposti lisätietoja asiakkaan asiaan. Ongelmat olivat samat kuin yleensäkin yhteydenotossa, eli yhteystietojen puutteellisuus ja tavoitettavuusongelmat.

”Sosiaalityöntekijät vastaavat puhelimiin yleensä aika huonosti, jos puhelusta ei ole sovittu etukäteen esim. niin, että sos.tt. on ollut ensin Kelaan yhteydessä. Monilla sosiaalityöntekijöillä on puhelintunnit tai vastaavat ajat, jolloin heidät ainoastaan tavoittaa tai sitten ovat lomalla tms. ja aika usein sijainen/tuuraaja ei pysty kovin hyvin asiassa auttamaan.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

Tiedonkulkua käsiteltiin myös paikallisen työryhmän keskusteluissa. Viranomaislinjan jonotusajat nousivat esiin myös työryhmän keskusteluissa. Eksoten työntekijät toivat esiin, että Kelan viranomaislinjalle oli välillä hankala päästä läpi ja että jonottaminen vei kohtuuttomasti aikaa asiakastapaamisesta. Muuten Eksoten työntekijät kokivat viranomaislinjan selkeänä yhteydenottotapana. Eksoten työntekijät toivat esiin hankkeen loppupuolella, että Kelassa on valtakunnallisesti saatu kehitettyä toimintaa, ja Kelan työntekijöiden osaaminen viranomaislinjalla oli parantunut. He kokivat, että viranomaislinjalla osattiin nyt auttaa paremmin kuin Kela-siirron alkuvaiheessa.

Hankkeen loppuvaiheessa työryhmässä keskusteltiin tarkemmin siitä, miksi Kelan työntekijät kokivat yhteydenoton Eksoten työntekijöihin vaivalloiseksi. Etenkin Imatran Kelan työntekijät olivat kokeneet, että soittamalla Eksoten neuvontanumeroon asiakkaan tilanteesta ei saanut hyvin tietoa, koska puheluun vastasi yleensä Lappeenrannan alueen työntekijä. Eksoten työntekijät toivat kuitenkin esiin, että työntekijän sijainnin ei pitäisi vaikuttaa siihen, miten työntekijä pystyy vastaamaan Kelan työntekijän kysymyksiin. Eksoten työntekijät pääsevät katsomaan asiakkaan tietojärjestelmästä tietoa koko Etelä-Karjalan alueen asukkaista.

Työryhmässä Eksoten työntekijät nostivat esiin sen, että kaikki Kelan asiakkaat eivät ole sosiaalipalveluiden asiakkaita. Tällöin heistä ei ole kirjattu tietojärjestelmiin mitään tietoa. Jos asiakkaita on neuvottu vain yleisesti eikä asiakkuutta ole avattu, ei myöskään tietojärjestelmästä löydy asiakkaasta tietoa. Kelan työntekijälle saattoi tulla näiden asiakkaiden kohdalla tunne siitä, että hän ei saanut Eksotesta tarvitsemiaan tietoja asiakkaan ohjaamiseksi. Eksoten työntekijät totesivat kylläkin, että sillä, vastasiko puheluun Lappeenrannan vai Imatran työntekijä, ei pitäisi olla merkitystä neuvonnan tasoon. Työryhmässä Eksoten työntekijät rohkaisivat Kelan työntekijöitä soittamaan neuvontanumeroon.

Tiedonkulun osalta koko hankkeen aikana tuli esiin tarve kaksisuuntaiselle tietojärjestelmälle. Seurantakyselyn avovastauksissa sekä paikallisen työryhmän keskusteluissa tuotiin esiin se, että Eksoten työntekijät eivät saa Kelmusta riittävästi tietoa. Kaikki asiat eivät näy Kelmussa. Eksoten työntekijät kaipasivat Kelmuaan tietoa muun muassa siitä, miksi Kelaan toimitettua hakemusta ei ole vielä pystytty ratkaisemaan,

onko asiakkaalta pyydetty lisätietoja, mitä lisätietoja on pyydetty ja mihin mennessä. Heidän mukaansa kunnasta saatava tieto siitä odottaako hakemus vielä lisäselvityksiä, vähentäisi tarvetta ottaa yhteyttä Kelan viranomaislinjalle asian selvittämiseksi.

”Sähköinen (tietoturvallinen) yhteydenotto ja tiedonvälitys myös kunnasta Kelaan. Nyt työaikaa kuluu kohtuuttoman paljon viranomaislinjan odotusmusiikkia kuunnellen. Usein Kelaan yhteydenotto yhdessä asiakkaan kanssa vie kohtuuttomasti aikaa asiakastapaamiseen varatusta ajasta. Nykyisestä etuustietojärjestelmä Kelasta tulisi pystyä näkemään myös muiden etuuksien päätökset kokonaan (kuten toimeentulotuen kohdalla).” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Kelan ja kuntien välisen tiedonkulun lisäksi tässä tutkimuksessa aiheeksi nousi Kelan sisäinen tiedonkulku. Kokeiluissa ilmeni, että Kelan sisäinen yhteistyö asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä ei aina toimi. Seurantakyselyn avovastauksissa Kelan asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välinen tiedonvälitys nousi tärkeäksi kehittämiskohteeksi.

”Apua ja tarkennuksia voisi kysyä matalammalla kynnyksellä, niin että asiakkaan asiointi sujuisi mutkattomammin.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

”Yhteisiä foorumeita tai tiedonvälityskanavia.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

”Jos palveluneuvojan kirjaama yhteydenotto ei ole kattava -> tieto ei välttämättä ole muualla eikä välttämättä välity etuuskäsittelyyn saakka. Toisaalta ratkaisuasiantuntijan tulee aina muistaa lukea yhteydenotot huolellisesti. Kirjaamisessa on parannettavaa; esim. liitteiden toimittamisen määräajat, mistä asioista asiakasta on jo neuvottu ja mitä asioita asiakas on jo kertonut, mihin hakee ja miksi... ym.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

Seurantakyselyn mukaan Kelan työntekijät kokivat hyvänä sen, että yleensä yhteydenottojen kirjaukset olivat selkeitä ja hyviä. Kuitenkin työntekijät totesivat, että kirjauksien selkeyteen tulee edelleen kiinnittää huomiota. He myös painottivat, että sekä yhteydenotot että kommentit tulisi lukea huolella niin asiakaspalvelu- kuin ratkaisutyössäkin.

Työryhmässä nostettiin esiin selkeän kirjaamisen tärkeys myös sen osalta, miten Kelan työntekijät kirjaavat sosiaalityön tarpeen ilmoituksen. Kirjaukseen tulisi kirjata oleellinen asia sosiaalipalveluiden tarpeen selvittämisen kannalta. Hankkeen alkuvaiheessa asiakkaan puhelinnumero ei siirtynyt automaattisesti kuntiin, vaikka tieto oli Kelalla. Silloin Eksoten työntekijöiden oli hankala tavoittaa asiasta, mikäli Kelan työntekijä ei muistanut laittaa ilmoitukseen puhelinnumeroa.

Hankkeen aikana Kelassa on tehty valtakunnallisesti paljon sellaista kehittämistyötä, joka ei liittynyt PRO SOS -hankkeeseen. Myös Kelan tietojärjestelmiä on kehitetty.

Kelan tietojärjestelmien kehittymisen myötä puhelinnumerot siirtyvät kuntiin automaattisesti. Kelan ja kuntien välisessä tietojärjestelmässä alkuvaiheessa haasteena oli myös ilmoituksen sallittu merkkimäärä. Se rajoitti Kelasta kuntiin välitettyä tietoa. Myös tähän on saatu parannus. Työryhmän keskusteluissa Eksoten työntekijät toivat esiin, että joskus Kelan työntekijät laittoivat heidän näkökulmastaan jopa liikaakin tietoa. He laittoivat sellaista tietoa asiakkaan asioista, jotka eivät liittyneet sosiaalityöhön. Avovastausten perusteella tiedonkulkuun tuli siis joitain pieniä parannuksia hankkeen aikana, koska Kelassa oli kehitetty tietojärjestelmiä.

Tiedonkulkuun ja tiedonvaihtoon liittyvät myös tietosuoja-asiat. Ne nousivat esiin niin alkukyselyssä, kokeiluissa kuin edelleen seurantakyselyn avovastauksissa. Työntekijät kokivat epäselväksi sen, mistä asioista toisen organisaation työntekijän kanssa voi keskustella ilman asiakkaan erillistä suostumusta.

”Tietojen luovuttamista koskevat ohjeet ja ohjeiden tulkinnan vaikeus.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

”Ei ole täysin selvää missä tilanteissa Kelasta voidaan olla ilman suostumusta ns. vapaasti kuntaan yhteydessä ja mitä saadaan kertoa. Lisäksi sosiaaliohjaajia ja -työntekijöitä on haastavaa tavoittaa mm. lyhyiden puhelinaikojen vuoksi. Usein myös sosiaalitoimessa joudutaan yhdistämään puheluita useallekin eri henkilölle, ennen kuin oikean henkilön tavoittaa.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

”Mitään ei saa tehdä ilman asiakkaan lupaa.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Tietosuoja-asiat nousivat selkeästi sellaiseksi asiaksi, johon edelleen tarvittiin koulutusta sekä Kelassa että Eksotessa.

### 6.3.2 Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen

Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen on ollut yksi keskeinen teema tässä tutkimuksessa. Alku- ja seurantakyselyssä selvitin kummassakin sekä Kelan että Eksoten työntekijöiltä, olivatko he huolissaan siitä, että jotkut asiakasryhmät saattavat jäädä sosiaalipalveluiden ulkopuolelle perustoimeentulon siirryttyä Kelan hoidettavaksi. Hankkeen aikana tämän osalta ei ollut tullut selkeää muutosta. Seurantakyselyssä Eksoten työntekijöistä edelleen yli puolet (n = 10) ja Kelan työntekijöistä noin puolet (n = 5) oli huolissaan joidenkin asiakasryhmien mahdollisesta jäämisestä sosiaalipalvelujen ulkopuolelle.

Seurantakyselyssä sekä Kelan että Eksoten työntekijöissä huolta herätti etenkin nuorten ja ikääntyneiden tilanne sekä niiden tilanne, jotka eivät osaa käyttää sähköisiä palveluja. Nämä ryhmät nostettiin esiin myös työryhmän keskusteluissa.

”Ikääntyneet, jotka eivät pysty/osaa hakea etuuksia itse. Monilla ikääntyneillä tt-tuen kokonaisuus muodostuisi perus- ja täydentävästä toimeentulotuesta, mutta etuuksien hakeminen kaikkinne liitteineen on monille ikääntyneille liian vaativaa. Näiden asiakkaiden kohdalla tt-tuen kokonaisuus olisi tarkoituksenmukaista katsoa yhdellä kertaa.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Seurantakyselyssä ei pystytty vähäisen vastaajamäärän vuoksi erottelmaan Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja palveluasiantuntijoiden kokemuksia siitä, millaiseksi sosiaalityön tarpeen tunnistaminen koettiin hankkeen loppupuolella. Kyselystä kuitenkin näkyi, että edelleen osa Kelan työntekijöistä koki sosiaalityön tarpeen tunnistamisen olevan haasteellista sekä toimistopalvelussa (n = 3), puhelinpalvelussa (n = 5) että hakemuksen perusteella (n = 7). Vaikka seurantakyselyssä oli vain vähän vastaajia, sekä alkukyselyn että seurantakyselyn vastauksista voi päätellä, että Kelan työntekijät kokivat sosiaalityön tarpeen tunnistamisen hakemuksesta haastavimmaksi.

Seurantakyselyssä Eksoten työntekijöistä yli puolet (n = 12) oli sitä mieltä, että Kelassa osataan tunnistaa sosiaalityön tarve. Tästä voidaan päätellä, että Eksoten työntekijöiden näkökulmasta Kelan työntekijöiden osaaminen oli parantunut hankkeen aikana. Tämä voi osaltaan johtua siitä, että Kelan ohjeet olivat parantuneet ja Kelassa oli järjestetty koulutusta. Sekä kyselyjen perusteella että työryhmän keskusteluissa tuli esiin, että Kelan valtakunnalliset ohjeet sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi olivat selkeytyneet hankkeen aikana. Seurantakyselyssä suurin osa vastanneista (n = 8) Kelan työntekijöistä koki ohjeet sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi selkeiksi. Tämän lisäksi Kelassa oli järjestetty palveluasiantuntijoille koulutusta sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi. Työryhmän kelalaiset olivat kokeneet koulutuksen hyväksi. Seurantakyselyn vastauksien perusteella työntekijät toivoivat koulutukseen edelleen enemmän käytännön esimerkkejä oikeista sosiaalityön tarpeen ilmoituksista.

Alku- ja seurantakyselyn perusteella Eksoten työntekijät olivat sitä mieltä, että Kelasta laitetaan sosiaalityön ilmoituksia matalalla kynnyksellä eikä niitä laiteta turhaan. Kolme työntekijää koki, että Kelan työntekijät eivät laittaneet ilmoituksia Eksotelalle matalalla kynnyksellä, ja kolme koki, että Kelasta tulleet sosiaalityön tarpeen ilmoitukset eivät olleet tarpeellisia. Eli myöskään tähän ei ollut hankkeen aikana tullut muutosta.

”Tuskin koskaan Kelan näkökulmasta ilmoitus tehdään turhaan, mutta asia saattaa olla jo hoidossa/tiedossa, on ollut jo vuosia. Mutta hyvä, että ilmoitus tulee matalalla kynnyksellä.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Jokelan ym. (2019, 2) mukaan ilmoituksia kuntiin tulee enemmän Kelan etuuskäsittelystä kuin asiakaspalvelusta. Heidän tutkimukseensa oli otettu mukaan kaikki ilmoitukset. Suurin osa kunnille Kelalta lähetetyistä toimeentulotuki-ilmoituksista on järjestelmän automaattisesti lähettämiä ilmoituksia. Nämä ilmoitukset lähtevät

tietyissä tilanteissa Kelan järjestelmistä automaattisesti. Kun tarkastellaan ainoastaan Kelan työntekijöiden itse lähettämiä ilmoituksia, palveluasiantuntijat lähettävät niitä enemmän kuin ratkaisuasiantuntijat. Sosiaalityön tarveilmoitukset lähettää aina Kelan työntekijä itse. Työntekijöiden tekemien ilmoitusten määrä on lisääntynyt Kela-siirron alusta. Näiden ilmoitusten määrä tosin vaihtelee kuukausitasolla paljonkin. (Ks. taulukot 12–14, s. 166–168.)

Koko maassa ilmoitukset sosiaalityön tarpeesta lisääntyivät 5,9 prosentilla vuodesta 2017 vuoteen 2018. Etelä-Karjalassa ilmoitusten määrän kasvu oli suhteessa valtakunnalliseen kasvuun reilusti suurempi. Etelä-Karjalassa vuonna 2018 ilmoituksia tehtiin 60,2 % enemmän kuin vuonna 2017. En pysty arvioimaan, johtuiko Etelä-Karjalan muutos hankkeessa tehdystä kehittämistyöstä.

Kuten jo toin esiin, sosiaalityön tarveilmoituksia saapui enemmän asiakaspalvelutyöstä kuin ratkaisutyöstä. Työryhmässä pohdittiin, että osasy tähän voi olla, että hakemuksesta on hankalaa arvioida sosiaalityön tarve. Toisena syynä pidettiin sitä, että ratkaisutyössä pyydetään aina suostumus asiakkaalta ennen sosiaalityön tarveilmoituksen lähettämistä. Joissakin tilanteissa huoli voi tulla esiin hakemuksesta, mutta jos asiakasta ei tavoiteta, ilmoitus jää tekemättä. Huoli tulee vain harvoin hakemuksesta niin vahvasti esiin, että olisi perusteltua tehdä ilmoitus kuntaan ilman asiakkaan suostumusta. Asiakaspalvelussa taas asiakkaalta päästään pyytämään suostumus samalla, kun asiakas asioi toimistossa tai on yhteydessä puhelimitse.

### 6.3.3 Asiakkaan asema

Vaikka asiakkailta ei suoraan selvitetty heidän kokemuksiaan Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön toimivuudesta, selvitin sitä, muuttuiko asiakkaiden asema Kela-siirron myötä työntekijöiden näkökulmasta. Alku- ja seurantakyselyssä kysyttiin, saavatko asiakkaat tietoa sosiaalipalveluista nyt enemmän kuin ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelalle. Seurantakyselyssä suurin osa työntekijöistä ei osannut ottaa tähän kantaa.

Yhdenvertaisuuden paraneminen oli yksi Kela-siirron tavoitteista. Seurantakyselyn perusteella Eksoten työntekijöiden mielipiteissä näkyi tässä muutos. Alkukyselyssä suurin osa oli sitä mieltä, että yhdenvertaisuus ei ollut parantunut. Seurantakyselyssä suurin osa Eksoten työntekijöistä (n = 16) koki asiakkaiden yhdenvertaisuuden parantuneen Kela-siirron myötä. Kelan työntekijöistä edelleen suurin osa (n = 9) koki, että asiakkaiden yhdenvertaisuus parantui Kela-siirron myötä. Seurantakyselyn perusteella ei voida kuitenkaan päätellä, johtuiko Eksoten työntekijöiden mielipiteiden muutos hankkeessa tehdystä kehittämisestä vai toiminnan kehittymisestä valtakunnallisesti.

**Taulukko 12.** Sosiaalityön tarveilmoitusten määrät 2017.

2017	Kaikki ilmoitukset <sup>a</sup>	Sosiaalityön tarveilmoitus, koko maa				Sosiaalityön tarveilmoitus, Etelä-Karjala			
		Koko Kela	Asiakkuuspalvelujen tulosyksikkö	Etuuspalvelujen tulosyksikkö	Muut ja tuntematon	Koko Kela	Asiakkuuspalvelujen tulosyksikkö	Etuuspalvelujen tulosyksikkö	Muut ja tuntematon
2017-01	9 033	429	271	156	2	7	4	3	
2017-02	9 658	485	339	143	3	6	3	3	
2017-03	9 927	625	447	169	9	12	9	3	
2017-04	9 769	702	474	218	10	21	18	3	
2017-05	8 224	1 011	637	365	9	30	25	5	
2017-06	8 651	927	582	339	6	25	21	4	
2017-07	10 102	766	527	235	4	26	25	1	
2017-08	10 056	893	605	281	7	21	16	5	
2017-09	9 358	902	640	257	5	24	19	5	
2017-10	18 636	986	673	304	9	32	27	5	
2017-11	12 918	1 094	777	312	5	26	21	5	
2017-12	13 408	835	603	229	3	36	30	6	
2017	129 740	9 655	6 575	3 008	72	266	218	48	

Lähde: Kelan tilastot.

<sup>a</sup> Kaikki ilmoitukset -sarake sisältää seuraavat toimeentulotuki-ilmoitukset: Alle 25-vuotias työtön, 4 kk toimeentulotukea, 25 vuotta täyttänyt työtön, 12 kk toimeentulotukea (1.1.2018 alkaen), maahanmuuttaja, yli 2 kk toimeentulotukea, alennettu perusosa, hakemus ja sosiaalityön tarve.



**Taulukko 13.** Sosiaalityön tarveilmoitusten määrät 2018.

2018	Kaikki ilmoitukset <sup>a</sup>	Sosiaalityön tarveilmoitus, koko maa				Sosiaalityön tarveilmoitus, Etelä-Karjala			
		Koko Kela	Asiakkuuspalvelujen tulosyksikkö	Etuuspalvelujen tulosyksikkö	Muut ja tuntematon	Koko Kela	Asiakkuuspalvelujen tulosyksikkö	Etuuspalvelujen tulosyksikkö	Muut ja tuntematon
2018-01	16 864	1 138	852	280	6	45	38	7	
2018-02	12 828	974	737	232	5	32	27	5	
2018-03	11 612	957	701	255	1	21	19	2	
2018-04	9 640	951	704	246	1	23	19	4	
2018-05	12 321	1 102	845	254	3	52	45	7	
2018-06	10 201	952	705	242	5	43	41	2	
2018-07	9 761	1 081	804	272	5	33	28	5	
2018-08	11 100	1 099	790	253	56	31	25	5	1
2018-09	9 559	1 013	722	273	18	48	45	2	1
2018-10	10 987	1 246	917	290	39	34	29	4	1
2018-11	10 939	1 302	881	323	98	25	18	6	1
2018-12	11 526	1 085	713	250	122	39	30	9	
2018	137 338	12 900	9 371	3 170	359	426	364	58	4

Lähde: Kelan tilastot.

<sup>a</sup> Kaikki ilmoitukset -sarake sisältää seuraavat toimeentulotuki-ilmoitukset: Alle 25-vuotias työtön, 4 kk toimeentulotukea, 25 vuotta täyttänyt työtön, 12 kk toimeentulotukea (1.1.2018 alkaen), maahanmuuttaja, yli 2 kk toimeentulotukea, alennettu perusosa, hakemus ja sosiaalityön tarve.

**Taulukko 14.** Sosiaalityön tarveilmoitusten määrät 1.1.2019–31.7.2019.

2019	Kaikki ilmoitukset <sup>a</sup>	Sosiaalityön tarveilmoitus, koko maa				Sosiaalityön tarveilmoitus, Etelä-Karjala			
		Koko Kela	Asiakkuuspalvelujen tulosyksikkö	Etuuspalvelujen tulosyksikkö	Muut ja tuntematon	Koko Kela	Asiakkuuspalvelujen tulosyksikkö	Etuuspalvelujen tulosyksikkö	Muut ja tuntematon
2019-01	11 760	1 509	1 076	311	122	40	31	4	5
2019-02	9 621	1 282	941	262	79	38	30	8	
2019-03	11 198	1 297	980	312	5	24	22	2	
2019-04	9 777	1 208	881	315	12	32	24	8	
2019-05	10 849	1 332	1 009	306	17	51	41	10	
2019-06	9 901	1 238	872	315	51	29	22	7	
2019-07	11 063	1 285	928	305	52	40	32	8	
2019 (1-7)	74 169	9 151	6 687	2 126	338	254	202	47	5

Lähde: Kelan tilastot.

<sup>a</sup> Kaikki ilmoitukset -sarake sisältää seuraavat toimeentulotuki-ilmoitukset: Alle 25-vuotias työtön, 4 kk toimeentulotukea, 25 vuotta täyttänyt työtön, 12 kk toimeentulotukea (1.1.2018 alkaen), maahanmuuttaja, yli 2 kk toimeentulotukea, alennettu perusosa, hakemus ja sosiaalityön tarve.

Asiakkaiden tilanteista keskustellessa työryhmässä nousi useasti esiin kokemuksia siitä, että Kela-siirron myötä asiakkaat joutuivat asioimaan usein sekä Kelassa että Eksoten aikuissosiaalityössä ja maahanmuuttopalveluissa. Sekä Kelan että Eksoten työntekijät kokivat, että asiakkaita ”pompotellaan” Kelan ja Eksoten välillä. Hankkeen alussa tämä ei ollut noussut vielä selkeästi esiin, joten en kysynyt alkukyselyssä tästä mitään. Hankkeen aikana asiakkaiden ”pompottelusta” keskusteltiin kuitenkin paljon työryhmässä. Työntekijöiden kokemus asiakkaiden ”pompottelusta” nousi esiin myös vuonna 2018 tehdyssä sosiaalibarometritutkimuksessa (Näätänen ja Londén 2018). Tämän vuoksi nostin aiheen yhdeksi seurantakyselyn kysymykseksi.

Seurantakyselyn perusteella asiakkaiden ”pompottelu” Kelan ja Eksoten välillä tuntui olevan selkeä ongelma. Sekä Eksoten (n = 16) että Kelan (n = 8) työntekijöistä suurin osa ilmoitti kokevansa, että asiakkaita ”pompotellaan”. Eksoten työntekijät kokivat, että asiakkaan kokema ”pompottelu” voi osittain johtua järjestelmästä. Perustoimeentulotuki haetaan Kelasta ja täydentävä ja ehkäisevä haetaan kunnista. Kelasta voidaan välittää hakemuksia suoraan kuntiin asiakkaan pyynnöstä. Koska kaikki eivät tiedä tätä, he toimittavat hakemuksia ja liitteitä useampaan paikkaan. Osa asiakkaista voi kokea ”pompotteluna” myös sen, että Kelassa neuvotaan joko asiakaspalvelussa tai perustoimeentulotukipäätöksessä hakemaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea ja asiakas sitten saakin siitä kielteisen päätöksen.

”Asiakkaat itse kokevat ’pompottelua’ kun perustoimeentulotukea varten jälkikäteen tulee viedä liitteitä Kelaan ja samalla asiakas hakee täydentävää toimeentulotukea esim. lasten harrastuksiin sosiaalitoimesta. Eli toimittavat kahteen paikkaan yhtä aikaa liitteitä. Kela voisi mainostaa että Kelan perustoimeentulotukihakemuksella voi hakea kaikkea toimeentulotukea jolloin hakemus siirtyisi sähköisesti kuntaan eikä asiakkaan tarvitsi erikseen tulla sos.toimeen tekemään hakemusta sos.toimen etuuksista. Yl. Kela voisi itse siirtää hakemuksia suoraan sos.toimeen.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

”Asiakkaat eivät esim. ymmärrä, että vaikka Kelasta ohjataan kuntaan jättämään hakemus, se ei tarkoita, että toimeentulotukea kunnastakaan myönnetään ja kokevat tämän pompotteluna.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Lisäksi Eksoten työntekijät toivat esiin sen, että toimeentulotukijärjestelmän kankeus voi aiheuttaa ”pompottelua”. Etelä-Karjalassa Eksote ei tee täydentävän toimeentulotuen päätöksiä ennen kuin Kelasta on annettu päätös perustoimeentulotuesta (ks. myös Blomgren ja Saikkonen 2018, 1).

”Kun asiakas tarvitsee perustoimeentulotuen lisäksi myös täydentävää tt-tukea pitkäkestoisesti. Oikeutta perustotuun ei välttämättä muodostu, mutta täydentävään tt-tukeen kuuluviin menoihin ylijäämä ei riitä ja sitä myönnetään kunnasta. Asiakas

ei voi saada perustotusta pitkää päätöstä ja joutuu hakemaan sitä aina uudelleen, vaikka tilanne ei muutu.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Myös virheelliset päätökset tai Kelasta saatu virheellinen ohjaus voivat synnyttää ”pompottelua”.

”Kerran ollut asiakas, joka kävi samana päivänä kolme kertaa sosiaalitoimistoon Kelan kautta, oli soitettu ja kerrottu hänen tilanteesta, selostettu ja kuitenkin taas oli lähetetty hakemaan täydentävä toimeentulotukea, vaikkapa oli aivan puhdas perustoimeentulotuki asia.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

”Kelan virheellinen päätös, jossa ohjataan kuntaan hakemaan harkinnanvaraista toimeentulotukea. Kunnasta ohjataan hakemaan Kelasta tarkistusta tai sitten se tehdään asiakkaan kanssa yhdessä. Kelan hakemuksien täyttö ohjataan kuntaan? Miksi ihmeessä?” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Lisäksi asiakkaat voivat kokea ”pompotteluna” sen, että Kelan ja kuntien näkemykset toimeentulotuen päätösten myöntö- tai hylkäysperusteista voivat poiketa toisistaan.

”Vuokravakuudet ja muuttoavustukset – Kela hylkää ’mukavuussyistä’ tehtäviä muuttoja, vaikka perusteet muutolle ovat sosiaalityön näkökulmasta selvät. Kelan linja muuttojen suhteen on hyvin tiukka.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Kelan työntekijät nostivat myös esiin, että perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen rajatapaukset voivat aiheuttaa kokemuksen ”pompottelusta”.

”Eryteisesti tilanteissa jossa laskelmavajetta ei synny ja asiakkaalla on kalliit lääkkeet, lisäksi myös vuokravakuusasiat.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

”Silloin kun hakemuksen käsittelyssä kestää ja uusia lisätietoja pyydetään ja myös silloin, jos on epäselvää kuuluuko kustannus osaksi perustoimeentulotukea vai kunnan täydentävää/ehkäisevää totua.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

Työryhmä koki yhdeksi ”pompottelun” syyksi Kelan perustoimeentulotuen päätöksen muotoilun. Eksoten työntekijät olivat kokeneet, että asiakkaat ymmärtävät Kelan perustoimeentulotuen päätöksen siten, että jos kustannuksia ei myönnetä Kelasta, ne myönnetään kunnasta ehkäisevänä tai täydentävänä toimeentulotukena. Kelan päätöksen muotoilu muuttui hankkeen aikana. Päätös muuttui sen osalta, miten asiakasta ohjattiin ottamaan yhteyttä kuntaan silloin, jos kaikkia kustannuksia ei ollut voitu maksaa perustoimeentulotuesta. Aikaisempi muoto oli ” – ei kuulu perustoimeentulotuessa huomioitaviin menoihin. Voit hakea tarvittaessa täydentävää toimeentulotukea kunnan sosiaalitoimesta”. Nykyinen muoto on ” – ei kuulu perustoimeentulotuessa huomioitaviin menoihin. Voit hakea tarvittaessa täydentävää

toimeentulotukea, jonka myöntämisestä päättää kotikuntasi sosiaalitoimi.” Työryhmä koki, että tämä muutos vähensi asiakkaan väärinymmärrystä: Kela muka lupasi asiakkaalle, että kustannus maksetaan täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Vaikka moni työntekijä toi seurantakyselyssä esiin, että Kelan ja Eksoten välillä koettiin asiakkaan ”pompottelua”, työryhmän jäsenet kokivat hankkeen lopussa pidetyissä palaverissa kokemusten asiakkaan ”pompottelusta” vähenneen hankkeen aikana. He kokivat, että Kelan ja Eksoten välinen asiakasohjaus toimi pääsääntöisesti hyvin, ja sitä saatiin kehitettyä kokeiluiden kautta. Kysely kuitenkin osoitti, että kehittämisessä tulee edelleen kiinnittää ”pompotteluun” huomiota.

Seurantakyselyn avovastauksissa kiinnitettiin huomiota asiakkaan omaan vastuuseen tilanteestaan. Osa työntekijöistä mainitsi, että vaikka asiakkaat saisivatkin tarpeeksi tietoa asioista, he eivät välttämättä halua ottaa apua vastaan. Varsinkin nuorten kohdalla huomattiin, että heille saattaa riittää se, että saavat vain taloudellisen tuen, vaikka he voisivat hyötyä myös sosiaalipalveluista.

”Nuoret eivät välttämättä itse hakeudu sosiaalipalveluihin, mikäli perustoimeentulotuki ratkaistu toisaalla.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

”Sosiaalityö ei kiinnosta, kunhan rahallista tukea tulee. Ei tietoa tai motivaatiota kiinnostua vaihtoehtoista.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

Seurantakyselyssä Kelan työntekijä esitti kysymyksen siitä, onko asiakas itse huolissaan tilanteestaan vai nouseeko huoli työntekijöiden tulkinnasta asiakkaan tilanteesta. Kelan työntekijä koki asiakkaan neuvonnassa haasteelliseksi myös sen, että aina ei ole varmaa tietoa siitä, mihin asioihin asiakkaan tilanteessa pystytään oikeasti vaikuttamaan.

”Mihin asioihin tosiasiallisesti pystyy vaikuttamaan? Ja mikä/kuka pystyy? Onko huoli asiakkaan oma huoli, Kelan työntekijän huoli vai kenen huoli? Onko asiakas itse huolissaan? Onko asiasta keskusteltu asiakkaan kanssa?” (Kelan palveluasiantuntija / seurantakysely)

Alkukyselyssä tuli esiin, että työntekijät olivat huolissaan siitä, ettei tieto asiakkaan tilanteesta aina tule kunnille oikea-aikaisesti. Etenkin nuorten tilanne huolestutti. Myös työryhmässä käytiin hankkeen aikana keskustelua sosiaalityön ilmoitusten oikea-aikaisuudesta, ja työryhmäkin nosti haasteellisimmaksi nuorten tilanteen. Eksoten työntekijät toivoivat, että nuorten osalta ilmoituksia tulisi jo aikaisemmassa vaiheessa, esimerkiksi heti, jos koulu keskeytyy. Ilmaistun huolen vuoksi selvitin seurantakyselyssä, kokivatko Eksoten työntekijät, että sosiaalipalvelujen tarpeen ilmoitukset tulevat Kelasta oikea-aikaisesti. Kyselyn mukaan alle puolet (n = 8) Eksoten

työntekijöistä koki, että Kelasta otetaan asiakkaan asiassa tarpeeksi ajoissa yhteyttä. Moni Eksoten työntekijöistä (n = 7) ei kuitenkaan osannut sanoa, otetaanko Kelasta yhteyttä Eksoteen tarpeeksi aikaisessa vaiheessa.

”Toiveena on esim. varhaisempi ilmoitus asumisen vaarantumisesta, kun asiakas ei osoita millään tavalla vuokranmaksua. Pulmana on, että Kelan ilmoituksia tulee lähinnä niistä asiakaista, jotka ovat asioineet Kelan toimipisteessä eikä kaikissa kunnissa ole Kelan omaa toimipistettä. Ratkaisupuolelta ilmoituksia tulee edelleen vähän.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Jotta asiakkaat saisivat avun oikea-aikaisesti, hänet tulisi myös tavoittaa. Työryhmän keskusteluissa nousi esiin, että asiakkaiden tavoittaminen oli hankaloitunut Kela-siirron vuoksi. Tämän vuoksi selvitin seurantakyselyssä sitä, onko Eksoten työntekijöiden näkökulmasta asiakkaan tavoittaminen hankaloitunut Kela-siirron myötä. Eksoten työntekijöistä suurin osa (n = 12) koki, että asiakkaiden tavoittaminen oli hankaloitunut. Tavoittaminen koettiin hankalaksi, jos työntekijöillä ei ollut asiakkaan yhteystietoja tai jos asiakas ei vastannut puhelimeen. Eksoten työntekijät toivat esiin myös, että sosiaalityön tarve saattaa joissakin tilanteissa jäädä piiloon. Asiakkaita ei välttämättä saada motivoitua sosiaalitoimen palveluihin, kun ei ole pakkoa.

”Osa asiakaista, jotka aiemmin tavoitettiin toimeentulotukiasioissa, ei sosiaalitoimesta enää tavoiteta nopeasti (erityisesti nuoret ovat ongelma).” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

”Asiakkailla ei enää ole säännöllistä kontaktia sosiaalipalveluihin perustoimeentulotuen hakemisen kautta.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Se, että asiakasta ei ”pakoteta” sosiaalipalvelujen piiriin, voidaan nähdä myös hyvänä asiana.

”Ennen tavoittaminen tietysti onnistui, koska ihmisten raha = toimeentulotuki oli kiinni siitä, että olivat yhteydessä kuntaan. Pidän vain hyvänä, ettei tätä ’kirstyskeino’ enää ole, vaan asiakkaat asioivat esim. aikuissosiaalityössä nykyään pääsääntöisesti vapaasta halustaan, jos silloin kun itse haluavat tai kokevat tarpeelliseksi.” (Eksoten työntekijä)

Työryhmässä Eksoten työntekijät toivat esiin, että heillä oli välillä haasteita tavoittaa asiakasta puhelimitse tai kirjeitse. Asiakkaat eivät vastanneet palveluihin eivätkä tulleet varatuille ajoille. Työryhmässä valitettiin sitäkin, että Kelaan ei tule tietoa siitä, että asiakasta ei ole tavoitettu. Jos Kelan työntekijöillä olisi mahdollisuus saada tästä tieto, he voisivat ohjata asiakasta ottamaan yhteyttä sosiaalitoimeen tai suoraan olla asiakkaan kanssa yhteydessä sosiaalitoimeen. Työntekijät kokivat, että asiakasohjausta Kelan ja kuntien välillä saataisiin tämän tiedon avulla parannettua.

### 6.3.4 Työntekijöiden asenteet ja yhteistyön kehittyminen

Työntekijöiden asenteet voivat haastaa monialaista yhteistyötä. Yhteistyön kehittämisessä tulisi rakentaa luottamusta eri toimijoiden välille. (Mönkkönen ym. 2019, 29.) Paikallisessa hankkeessa työryhmän työntekijät tunnistivat hankkeen alkuvaiheessa yhteistyön haasteeksi sen, että toisten työtä ei tunneta, mistä voi syntyä ennakkoaiheita. Työryhmän keskusteluissa ja alkukyselyn avovastauksissa työntekijät nostivat esiin, että työnjako Kelan ja kuntien välillä oli osittain epäselvä.

Seurantakyselyssä yksi Eksoten työntekijä ja yksi Kelan työntekijä nostivat avovastauksissa esiin, että selkeä työnjako on tärkeä yhteistyön toimivuudelle.

”Parasta yhteistyötä on se, kun kumpikin tietää omat tonttinsa ja toimivaltansa sekä yhteistyötä tehdään, kun oikeasti sille on tarve. Ei niin, että vellotaan ja jaetaan jotain yhteistä huolta asiakkaista. Kannatan edelleen perustotun Kela siirtoa, mutta se ei poistanut ihmisten köyhyyttä ja niiden syitä, mitä taas yksin sosiaalityö tai sosiaalipalvelutkaan eivät ratkaise. Siten en osaa olla huolissaan Kelan ja kunnan yhteistyöstä tai, että vain sen varassa olisi ihmisten elämät ja avun saannit.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

”Vastakkainasettelun välttäminen, selkeä tehtäväjako edelleen tärkeä.” (Kelan työntekijä / seurantakysely)

Niissä kysymyksissä, jotka olivat samoja alku- ja seurantakyselyssä, yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittyminen Kelan ja Eksoten välillä ei näkynyt selkeästi. Seurantakyselyssä selvitin erikseen sitä, kokivatko työntekijät yhteistyön parantuneen hankkeen aikana. Kelan työntekijöistä kymmenen koki yhteistyön parantuneen ja yksi koki yhteistyön tason pysyneen ennallaan. Myös Eksoten työntekijöistä suurin osa (n = 17) koki yhteistyön parantuneen. Kaksi Eksoten työntekijöistä ei osannut sanoa, oliko yhteistyö parantunut, huonontunut vai pysynyt ennallaan. Työntekijät kokivat hyvänä asiana, että yhteistyötä oli kehitetty suunnitelmallisesti.

”Yhteistyötä ollaan Etelä-Karjalassa rakennettu paljon ja hyvässä hengessä, kehittämistä on viety eteenpäin systemaattisesti ja tavoitteellisesti.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

”Koko ajan on menty parempaan suuntaan, ja ilmenneitä ongelmia on korjattu, ja edelleen korjataan. Jatketaan tällä tiellä. Toimiva puhelinyhteys on kaiken a ja ö – asiat on yleensä niin akuutteja, sekä työn tekemisen tahti niin kiivas ettei asiat oikein voi jäädä roikkumaan.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

”Koen, että yhteistyö sujuu mutkitta, jota pidän hyvänä asiana. Asioista voidaan keskustella rehellisesti asiakkaan parhaaksi.” (Kelan ratkaisuasiantuntija / Kelan seurantakysely)

Työryhmä toi usein hankkeen palaverissa esiin, että toisen työn näkeminen ja työnjaon selkiytyminen lisäsivät arvostusta toisia työntekijöitä kohtaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että työntekijät olisivat olleet kaikista asioista samaa mieltä. Seurantakyselyssä tuli Eksoten työntekijältä toive siitä, että Kelan tulisi luottaa enemmän sosiaalityöntekijöiden lausuntoihin.

”Kelan tulisi ratkaisutyössään antaa enemmän painoarvoa sosiaalityön lausunnoille ja näkemyksille.” (Eksoten työntekijä / seurantakysely)

Koska kokeiluissa tuli esiin, että Kelan sisäisessä yhteistyössä on ollut haasteita, selvitin, kokivatko Kelan työntekijät Kelan sisäisen yhteistyön parantuneen asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä. Kelan työntekijöistä viisi koki yhteistyön parantuneen, viisi koki, että yhteistyö pysyi ennallaan, ja yksi ei osannut sanoa.

Omien havaintojeni mukaan valtakunnallisessa työryhmässä vastakkainasettelu Kelan ja kuntien työntekijöiden välillä näkyi selkeämmin ja pitempään kuin paikallisessa työryhmässä. Valtakunnallisessa työryhmässä kuntien työntekijät nostivat esiin paljon yksittäisiä ongelmia, joita oli tullut Kela-siirrosta. Kuntien työntekijät kokivat ongelmien olevan Kelan toiminnassa. Pohdinta siitä, miten Kela ja kunnat voisivat yhteistyössä ratkoa näitä ongelmia, jäi keskustelussa vähemmälle. Valtakunnallisestakin työryhmässä kuitenkin näkyi, että hankkeen loppua kohti vastakkainasettelu väheni, yhteistyö parani ja asioista pystyttiin keskustelemaan entistä rakentavammin.

### 6.3.5 Yhteenveto yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymisestä

Toteutin alkukyselyn, jotta saataisiin tietoa Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteista toiminnan kehittämistä varten. Hankkeen loppupuolella toteutin seurantakyselyn, jonka tavoitteena oli saada tietoa siitä, muuttuivatko työntekijöiden kokemukset yhteistyöstä ja asiakasohjauksesta hankkeen aikana. Eksoten työntekijät vastasivat kyselyyn hyvin, mutta Kelan työntekijöistä vastasi vain harva, etenkin seurantakyselyyn.

Osa kysymyksistä oli samoja alku- ja seurantakyselyssä, jotta niiden perusteella olisi voinut arvioida yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymistä. Vähäisen vastaajamäärän vuoksi en kuitenkaan pystynyt suoraan alku- ja seurantakyselyn perusteella arvioimaan, oliko yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen tullut muutoksia hankkeen aikana. Joitakin yksittäisiä asioita pystyi päättelemään vastauksista. Vastauksista näkyi, että Eksoten työntekijät kokivat Kelan työntekijöiden osaamisen sosiaalityön tarpeen tunnistamisessa parantuneen. Kelan työntekijät kokivat ohjeiden parantuneen sosiaalityön tarpeen tunnistamisen osalta. Lisäksi vastauksista pystyi päättelemään, että Eksoten työntekijät kokivat asiakkaiden yhdenvertaisuuden paremmaksi hankkeen lopussa kuin sen alkupuolella.



Vaikka kyselylomaketutkimuksessa ei tullut esiin selkeitä muutoksia yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymisessä niiden kysymysten kautta, jotka olivat alku- ja seurantakyselyssä samoja, tutkimuksessa kuitenkin näkyi, että kokonaisuudessaan yhteistyötä saatiin Kelan ja Eksoten välillä kehitettyä parempaan suuntaan. Seurantakyselyssä erikseen yhteistyön mahdollisesta muutoksesta kysyttäessä työntekijät vastasivat yhteistyön parantuneen.

Yhteistyön muutoksiin vaikutti hankkeessa tehdyn yhteistyön lisäksi sekin, että valtakunnallisesti kehitettiin Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä. Muun muassa ohjeita ja työnjakoa selkeytettiin, tietojärjestelmiin tuli muutoksia, Kelan päätöksiä kehitettiin ja Kelan työntekijät saivat koulutusta. Paikallisen työryhmän keskusteluissa ilmeni, että myös Eksoten omat käytännöt kehittyivät hankkeen aikana. En erikseen pysty arvioimaan tarkasti sitä, miltä osin yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittyminen oli seurausta hankkeesta ja minkä verran toimintaympäristössä tapahtuneista muista muutoksista. Seurantakyselyn vastauksista ja työryhmän sekä kokeilujen arviointeihin liittyvien palaverien keskusteluista voin kuitenkin arvioida, että paikallisella hankkeella oli suuri merkitys yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymiselle Etelä-Karjalassa. Paikallisesti tehtiin hankkeen aikana paljon yhteistyötä ja työntekijät oppivat tuntemaan toisiaan ja toistensa työtapoja.

Hankkeessa tuli esiin, että Kelan ja kuntien välisen yhteistyön toimivuuden lisäksi kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota Kelan sisäiseen yhteistyöhön. Vaikka Kelan työntekijöistä vain harvat vastasivat seurantakyselyyn, näkyi kyselystä, että yhteistyön koettiin kehittyneen enemmän Kelan ja Eksoten välillä kuin Kelan asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä. Myös työryhmän keskusteluissa tämä nousi esiin. Kelan sisäistä yhteistyötä tulisi edelleen kehittää.

Vaikka alku- ja seurantakyselyn perusteella ei saatu paljonkaan tietoa siitä, miten yhteistyö ja asiakasohjaus kehittyivät hankkeen aikana, niistä saatiin hyvin tietoa siitä, mitä asioita Kelan ja kuntien välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä olisi hyvä huomioida. Alla oleviin luetteloihin olen kerännyt esiin nousseet asiat analyysiluokkien mukaisesti.

Kelan ja kuntien tulisi yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä kiinnittää huomiota *rakenteellisiin tekijöihin*.

Työn organisoinnissa huomioitavia asioita:

- Työnjaon Kelan ja kuntien välillä tulisi olla selkeä.
  - Työntekijöille saattaa olla epäselvää, mitkä asiat kuuluvat perustoimeentulotukeen ja mitkä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen.
  - Tulisi keskustella, minkä verran Kela-asoiden neuvonta ja hakemusten täytäminen kuuluvat kuntien työntekijöiden vastuulle.

- Työajan käyttöön tulisi kiinnittää huomiota.
  - Kelan työntekijöillä tulisi olla riittävästi aikaa tutustua asiakkaan kokonais-tilanteeseen.

Tiedonkulussa huomioitavia asioita:

- Yhteystietojen tulisi olla helposti saatavilla.
- Yhteydenottaminen pitäisi olla tehty helpoksi (selkeät kanavat/yhteyshenkilöt).
  - Viranomaislinjan jonotusaika ei saisi venyä liian pitkäksi. (Viranomaislinja on koettu muuten hyvin toimivaksi.)
- Tietojärjestelmän (Kelmun) olisi hyvä olla kaksisuuntainen.
- Kelassa tulisi kiinnittää huomiota kirjausten selkeyteen sekä asiakaspalvelussa että ratkaisutyössä.
- Kelassa tulisi kiinnittää huomiota kirjausten lukemiseen.
- Perustoimeentulotukipäätösten tulisi olla selkeitä ja oikeita.

Tietosuojaan liittyviä asioita:

- Yhteistyön eri tavoissa tulee huomioida tietosuoja-asiat.
  - Asiakkaan tietoja ei voida juurikaan luovuttaa ilman asiakkaan suostumusta.
- Tietosuoja-asioista tulisi saada koulutusta.

Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä ja asiakasohjauksessa yksi olennainen osa on *sosiaalityön tarpeen tunnistaminen*.

Asioita, joihin tulisi kiinnittää kehittämisessä huomiota erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden osalta:

- Työntekijöitä huolestuttaa, saavatko etenkin heikommassa asemassa olevat ryhmät Kela-siirron jälkeen tarvitsemansa sosiaalipalvelut.
- Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä tulisi huomioida etenkin seuraavat ryhmät:
  - nuoret
  - vanhukset
  - asiakkaat, jotka eivät itse jaksakaan hakea / pysty hakemaan etuuksia.

Asioita, joihin kannattaa kiinnittää huomiota huolen tunnistamisen osalta:

- Huolen tunnistaminen voi olla haastavaa etenkin pelkän hakemuksen perusteella.
- Tärkeää olisi tunnistaa myös sosiaalityön tarve, vaikka asiakkaat eivät ole oikeutettuja perustoimeentulotukeen.

- Jotta sosiaalityön tarve tunnustetaan, Kelan työntekijöiden tulisi kiinnittää huomiota mm. vuokratilaisiin ja muihin rästilaskuihin/ulosottomaksuihin, peliongelmiin, alkoholiongelmiin, opiskelujen keskeyttämiseen ja asiakkaan kykyyn hoitaa omia asioitaan.
  - Tiliote on tärkeä työväline, josta saa tietoa asiakkaan tilanteesta.
- Sosiaalityön tarpeen ilmoituksia voi laittaa kuntiin matalalla kynnyksellä.

Vaikka tutkimuksessa keskityttiin Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen, kehittämisessä nousi esiin *asiakkaan asemaan* liittyviä asioita. Nämä on hyvä tiedostaa yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä.

Asiakkailla on oikeus saada tarvitsemansa tiedot:

- Työntekijöillä ei ole selkeää kuvaa siitä, saivatko asiakkaat ennen Kela-siirtoa paremmin vai huonommin tietoa sosiaalipalveluista kuin Kela-siirron jälkeen. Tämän vuoksi yhteistyössä tulisi varmistaa, että Kelassa osataan neuvoa asiakkaita.

Yhdenvertaisuuden osalta esiin nousi seuraavia asioita:

- Asiakkaiden yhdenvertaisuuden koettiin parantuneen Kela-siirron myötä helmikuussa 2019 tehdyssä kyselylomaketutkimuksessa. Yhteistyössä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että asiakkaat saavat etuudet ja palvelut yhdenvertaisesti.

Työntekijät kokivat, että asiakasta ”pompotellaan” Kelan ja Eksoten välillä.

- Osittain ”pompottelun” koettiin johtuvan järjestelmän haasteista:
  - Perustoimeentulotuki haetaan Kelasta ja täydentävä- ja ehkäisevä kunnasta; liitteitä toimitetaan useaan paikkaan.
  - Kelasta neuvotaan asiakasta hakemaan täydentävää/ehkäisevää toimeentulotukea, jos kustannuksia ei myönnetä perustoimeentulotuesta. Asiakkaat kokevat tämän lupauksena, että kustannukset maksetaan kunnasta, ja pettyvät, jos myös kunnasta tulee kielteinen päätös.
  - Kelan pitää antaa päätös perustoimeentulotuesta ennen kuin täydentävästä toimeentulotuesta voidaan kunnissa tehdä päätös, vaikka perustoimeentulotukeen ei olisikaan oikeutta.
- Osittain ”pompottelu” koetaan johtuvan Kelan antamista virheellisistä päätöksistä tai virheellisestä ohjauksesta.
- Kelan ja kuntien välillä voi olla myös näkemyseroja siitä, miten asiat tulisi hoitaa.

Asiakkaan asemaan liittyä avun oikea aikaisuus:

- Asiakkaiden tavoitettavuus on koettu kunnissa haasteelliseksi Kela-siirron jälkeen. Tiedon siirtymiseen Kelasta kuntiin oikea-aikaisesti asiakkaan tilanteeseen nähdessä tulisi kiinnittää huomiota.

Kehittämisen yhteydessä pohdittiin myös asiakkaan vastuuseen liittyviä asioita:

- Asiakas itse saattaa kokee, että taloudellinen tuki riittää, mutta hän voisi kuitenkin hyötyä sosiaalipalveluista. Mikä on tällöin asiakkaan oma vastuu tilanteestaan ja kuinka aktiivisesti asiakkaalle tulisi tarjota palveluja, jos hän ei itse koe niille tarvetta?
- Mihin asioihin työntekijät pystyvät vaikuttamaan? Kaikkia ongelmia ei voida ratkaista sosiaalitoimessa.

Yhteistyöhön ja asiakasohjauksen kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota myös *työntekijöiden asenteisiin*.

Toisen työn tunteminen auttaa yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä:

- Selkeä käsitys siitä, mikä kuuluu kenenkin tehtäviin, on tärkeää.
- Toisen työn tunteminen lisää toisen työn arvostamista.

Asenteet yhteistyöhön vaikuttavat kehittämiseen:

- Tarvitaan vuorovaikutusta, ei vastakkainasettelua.

Professiot voivat näkyä yhteistyössä:

- Kelalaisilla ei ole (pääsääntöisesti) sosiaalityön koulutusta. Tämä voi vaikuttaa siihen, että Kelan ammattitaitoon ei luoteta.

Yllä esiin nostamani asiat, joita yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä tulisi huomioida, ovat hyvin eri tasoisia ja eri tyyppisiä. Kaikki asiat nousivat kyselylomakkeiden lisäksi esiin kehittämisprosessin yhteydessä. Vaikka huomiota on tehty paikallisessa kontekstissa, asiat ovat sellaisia, joita on hyvä pohtia kehitettäessä Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta valtakunnallisesti.

## 6.4 Kehittämisprosessi

Tässä tutkimuksessa työvälineenä käytettiin työryhmätyöskentelyä, joka noudatti demokraattisen dialogin periaatteita. Kehittämistä tehtiin kokeilujen kautta. Työryhmässä työskenneltiin osittain yhdessä koko ryhmän kanssa, osittain tehtiin ryhmätöitä ja lisäksi joidenkin kokeilujen kehittämistä ja arviointia tehtiin pienemmissä ryhmissä. (Ks. liite 1.) Monimuotoisella työskentelytavalla pyrin varmistamaan sen, että kaikki ryhmän jäsenet tulivat kuulluiksi. Työryhmä käytti työskentelyssä toimintatutkimuksen spiraalimallia, jossa vuorottelivat kehittäminen ja arviointi.

Työryhmän työskentelyä arvioitiin yhteisissä tapaamisissa. Työryhmä päätti, millä kokoonpanolla ja miten kutakin kokeilua kehitettiin ja arvioitiin. Työryhmätyösken-

telyä ja kokeiluja kehittämisen välineenä arvioitiin lähettämällä työryhmän jäsenille loppukysely hankkeen lopussa.

Työryhmätyöskentely ja kokeilut koettiin hyvänä toimintatapana. Vastausten perusteella työskentely toteutui demokraattisen dialogin periaatteiden mukaisesti. Koettiin, että hankkeessa oli helppo tuoda omia ideoita esille. Työryhmän henki koettiin hyväksi ja vapaalle keskustelulle oli varattu riittävästi aikaa.

”Hanketyö on ollut osallistavaa.”

”Hankkeen työtavat tuntuivat mielekkäiltä ja johtivat konkreettisiin kokeiluihin.”

”Mielestäni osallistujat pystyivät (itse niin halutessaan) hyvin tuomaan ajatuksiaan esille tapaamisilla. Ilmapiiri oli välitön, innostunut ja toisia kunnioittava.”

”Hankkeen kautta oli helppo tuoda omia ideoitaan ja näkemyksiään esille.”

”Ideat otettu huomioon mahdollisuuksien mukaan.”

Koettiin, että hanke lähensi eri ammattiryhmien suhtautumista toisiinsa. Lisäksi koettiin, että luottamus, ymmärrys sekä arvostus toisia ammattiryhmiä kohtaan kasvoi.

”Mielestäni olen ennenkin suhtautunut arvostavasti eri ammattiryhmiin, mutta toki hanke osaltaan vahvistanut tätä, kun oppinut myös henkilökohtaisesti tuntemaan ihmisiä.”

”Lisännyt luottamusta ja asiantuntijuuden jakamista.”

Työryhmän keskustelussa nostettiin esiin, että aina kaikki asiat eivät menneet ”putkeen”, mutta hankelistakin asioista pystyttiin keskustelemaan ilman että kukaan loukkaantui. Yhteisen kehittämisen nähtiin lisäävän yhteistä ymmärrystä asioista ja sitä kautta näkyvän myös parempana palveluna asiakkaille.

”Yhteinen kehittäminen on lisännyt ymmärrystä toisen työstä ja tämä on uskoakseni heijastunut myös asiakkaille sujuvampana palveluna.”

”Lähentänyt, osataan paremmin hyödyntää toisen palvelua ja neuvoa.”

Työryhmän jäsenten mielestä yhteistyökäytännöt selkiytyivät hankkeen aikana. Osa kuitenkin koki, että vaikka käytännöt selkeytyivät, oli edelleen selkeyttämistä vaativia asioita. Koettiin, että toisten työtavat tulivat tutuiksi, tiedettiin, kehen voidaan olla yhteydessä Kelassa ja Eksotessa. Lisäksi yhteydenpidon kynnykseni aleni ja yhteistyötä

tehtiin rohkeammin. Tässäkin kyselyssä nostettiin esiin, että asiakkuusvastaavapalvelu vastasi hyvin sekä asiakkaiden että työntekijöiden tarpeisiin. Edelleen koettiin, että perustoimeentulotuen ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rajapinnat haastoivat yhteistyötä jossain määrin.

”Jonkin verran, mutta vielä on myös ammattilaisilla väärä mielikuvia esim. Totu sisäisesti, mitä kuuluu perustukeen ja mikä ei. Mikä on mahdollista lain hengen mukaisesti ehkäisevässä tai täydentävässä?”

Hankkeen merkittävimpinä muutoksina omaan toimintaympäristöön pidettiin Kelan ja Eksoten välisen vuoropuhelun lisääntymistä ja sitä kautta asiakaspalvelun parantumista.

Työryhmän jäseniltä selvitin, miten he olivat tukeneet muutoksen eteenpäin viemistä omissa työyhteisöissään. He olivat välittäneet tietoa hankkeesta työyhteisössään sekä omalta osaltaan kannustaneet työkavereita yhteistyöhön.

”Jakamalla tietoa Kelan tehtävistä, puuttamalla heti, jos huomaan asennetta, joka ei tue yhteistyötä.”

”Osallistumalla yhteisiin tilaisuuksiin ja viemälle sovittuja/pohdittuja asioita omaan työyhteisöön.”

Työryhmässä koettiin, että hankkeen alussa vastakkainasettelua oli jonkin verran Kelan ja Eksoten välillä, mutta hankkeen kuluessa se väheni. Muutoksen koettiin olleen vahvempi Eksoten ja Kelan asiakaspalvelun välillä kuin Eksoten ja Kelan ratkaisutyön välillä tai Kelan asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä. Tämä voi ainakin osittain johtua siitä, että hankkeessa suurin osa kokeiluista tehtiin Eksoten ja Kelan asiakaspalvelun välisenä yhteistyönä. Kelan ratkaisutyön osallistuminen kokeiluihin oli vähäisempää, osin kokeilujen luonteen ja osin Kelan organisaatorakenteen takia.

Kun työryhmässä käytiin työryhmätyöskentelyä läpi, yksi Eksoten työntekijöistä nosti esiin, että kehittämistä oli helppo tehdä, koska kokeiluja voitiin tehdä joustavasti matalalla kynnyksellä ilman suurta byrokratiaa. Molemmat organisaatiot tukivat kokeilujen toteuttamista. Työryhmä koki lisäksi hankkeen kokeilujen olleen asiakaslähtöisiä. Työryhmätyöskentely koettiin hyvänä työskentelymuotona, ja työryhmään osallistuneet sitoutuivat siihen hyvin. Työryhmätyöskentely työtapanana tuki hankkeen ja tutkimuksen tavoitetta Kelan ja Eksoten yhteistyön kehittämisestä.

Työryhmätyöskentelyssä näkyi monialainen yhteistyö. Työryhmässä oli eri ammattiryhmiä aikuissosiaalityöstä ja maahanmuuttopalveluista. Kelasta tutkimukseen osallistui työntekijöitä asiakaspalvelusta sekä ratkaisutyöstä. Osallistuneissa oli sekä esimiehiä että työntekijöitä. Työryhmässä koettiin, että työskentelytapa mahdollisti

tasavertaisen osallistumisen kehittämiseen. Näin saatiin eri ammattiryhmien näkemykset ja osaaminen työryhmän käyttöön.

Työryhmään ei saatu vanhuspalvelujen työntekijää mukaan. Vanhuspalvelun työntekijöitä pyydettiin työryhmään mukaan, mutta minulla ei ole tietoa siitä, miksi heiltä ei saatu osallistujaa. Kokeiluissa painottui tämän vuoksi vahvasti aikuissosiaalityön sekä maahanmuuttopalvelujen ja Kelan välinen kehittäminen. Muiden sosiaalipalvelujen kanssa yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen jäi tämän hankkeen aikana olemattomaksi. Hankkeen aikana huomasin, että tarvetta etenkin vanhuspalvelujen kanssa tehtävälle yhteistyölle olisi ollut, koska Kelan asiakaspalvelussa asioi paljon vanhuksia, joiden tilanteesta palveluasiantuntijat olivat huolissaan. Vanhukset nostettiin myös kyselylomaketutkimuksessa esiin yhtenä niistä ryhmistä, joiden osalta työntekijät olivat huolissaan tarvittujen palvelujen saannista.

Työryhmässä kokeiluja pidettiin hyvänä tapana kehittää yhteistyötä ja asiakasohjausta. Tässä tutkimuksessa oli useita kokeiluja, joista osaa ei saatu hankkeen aikana valmiiksi. Tämän perusteella kokeiluja kannattaa tehdä rajattu määrä kerralla. Jotta kokeiluista saadaan parempia tuloksia, kannattaa yhdellä kertaa keskittyä muutama kokeiluun. Kokeilut itsessään tukivat yhteistyön rakentamista. Kokeilujen onnistuminen vaati sekä esimiesten tuen että toteuttamisresurssit. Lisäksi kokeiluihin osallistuvien asenne vaikutti kokeiluihin. Työryhmässä yhteistyö lähti helposti käyntiin, mikä helpotti kokeilujen toteuttamista.

Valtakunnallisen työryhmän keskusteluissa nousi esiin se, että kuntien asennoituminen kehittämiseen ja yhteistyöhön vaihtelee. Valtakunnallisessa kehittämisryhmässä ilmeni, että joissakin kunnissa työntekijöille ei ollut annettu tarpeeksi aikaa kehittämiseen. Etelä-Karjalassa yhteistyöhön ja kehittämiseen suhtauduttiin pääsääntöisesti positiivisesti. Kokeiluihin ja työryhmän palavereihin osallistuttiin hyvin. Esimiesten asenne helpotti työryhmän työskentelyä ja kokeilujen tekemistä tässä hankkeessa. Tämä tuli esiin siten, että sekä Eksoten esimies että oma esimieheni suhtautuivat kokeiluihin myönteisesti, kunhan kokeilut eivät vaarantaneet niin sanottua normaalia palvelua. Kokeiluja saatiin Etelä-Karjalassa lähteä tekemään matalalla kynnyksellä ilman suurta byrokratiaa. Tämä oli hyvä lähtökohta yhteistyölle.

## 7 Yhteenvedo ja johtopäätökset tutkimustuloksista

Perustoimeentulotuen siirtäminen Kelaan toi uusia vaatimuksia Kelan ja kuntien yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämiseksi. Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan oli myös suuri asiakkaiden sosiaalisia oikeuksia koskeva muutos. Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta yhtenä Kela-siirron suurimmista haasteista pidettiin sitä, osataanko Kelassa tunnistaa asiakkaan sosiaalityön tarve. Tämän vuoksi esimerkiksi Kela-siirron valmistelussa edellytettiin, että Kelan ja kuntien tulee tehdä yhteistyötä ja sopia selkeästä asiakasohjauksesta (HE 217/2016).

Tutkimusaiheen tärkeys näkyi sekä aiemmassa tutkimuksessa että käytännön tarpeissa. Yhteistyötä ja asiakasohjausta kehitettiin yhdessä paikallisten työntekijöiden kanssa toimintatutkimuksella. Tutkimuksessa tarkastelin, miten yhteistyö ja asiakasohjaus toteutuivat Etelä-Karjalan alueella ja miten se muuttui hankkeen aikana. Lisäksi tarkastelin työryhmän toteuttamia kokeiluja ja työryhmän työskentelyä. Tulosten tarkastelussa on hyvä huomioida, että Kelassa ja kunnissa on koko ajan kehitetty toimintaa myös PRO SOS -hankkeesta riippumatta. Myös tämä kehitys on näkynyt yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittymisessä. Osittain voi olla haastavaa erotella, onko kehittyminen seurausta paikallisesta hankkeesta vai valtakunnallisesta kehittämisestä.

Tulososassa tein jo jonkin verran yhteenvedoa tutkimuksen tuloksista ja kävin tuloksia läpi tutkimuskysymysten mukaisessa järjestyksessä. Tässä luvussa kokoan tulokset yhteen ja pohdin niiden suhdetta aikaisempiin tutkimuksiin. Käyn tuloksia läpi kahdessa osassa. Ensimmäisessä alaluvussa pohdin yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisen tuloksia kokonaisuudessaan analyysiluokkien kautta. Toisessa alaluvussa pohdin tutkimusprosessia, jolla kehittäminen toteutettiin.

### 7.1 Yhteenvedo ja pohdinta kehittämisen tuloksista

Yeung ym. (2007, 16) tuovat esiin, että hyvinvointivaltion edellytyksenä on pyrkimys oikeudenmukaisuuteen (ks. myös esim. Cox 1998; Kokkonen 2017). Muuri (2008) nostaa esiin, että pohjoismaisessa mallissa oikeudenmukaisuutta toteutetaan universalismin periaatteilla. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa sitä, että jokaisella samassa tilanteessa olevalla tulisi olla samanlainen oikeus etuuksiin ja palveluihin. (Muuri 2008, 19–23.)

Kelan ja kuntien välisen monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen toimivuudella on suuri merkitys sille, miten asiakkaiden sosiaaliset oikeudet toteutuvat Kela-siirron jälkeen. Pajukoski (2011, 95) nostaa esiin, että ”sosiaalisten oikeuksien toteutumisen esteeksi voikin muodostua se, että asiakas ei omin avuin selviä niistä prosesseista, jotka ovat palvelun tai etuuden saamisen edellytys”. Monialaisessa yhteistyössä tulisikin kiinnittää huomiota etenkin erityistä tukea tarvitsevien asiakasohjaukseen.



### 7.1.1 Rakenteelliset tekijät

Rakenteelliset tekijät, kuten työn organisointi, organisaatioiden rakenteet, tiedonkulkua, johtaminen, resurssit, tietosuoja ja päätösten selkeys, voivat joko tukea tai olla haasteena yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä. (Ks. esim. Nykänen ja Rajala 2010, 3; Bronstein 2003, 302). Tässä tutkimuksessa Kelan ja Eksoten välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteista suurin osa liittyy rakenteellisiin tekijöihin.

Työn organisoinnin ja tiedonkulun näkökulmasta Kelan ja Eksoten työntekijät kokivat yhteistyön ongelmina selkeiden yhteystietojen puuttumisen, toisen viranomaisen tavoittamisen vaikeudet, työnjaon epäselvyydet Kelan ja kuntien välillä ja sähköisen tietojärjestelmän (Kelmun) yksisuuntaisuuden sekä sen, että Kelmussa ei näkynyt kuntien työntekijöille kuin osa asiakkaan Kela-asioihin liittyvistä tiedoista. Osaan haasteista saatiin parannusta hankkeen aikana. Yhteydenotto Kelan ja Eksoten työntekijöiden välillä helpottui, kun opittiin tuntemaan toisia työntekijöitä ja tiedettiin nimeltä, kehen toisessa organisaatiossa voitiin olla yhteydessä. Työntekijät oppivat myös tuntemaan toistensa työtä ja toisen organisaation toimintatapoja. Tämä vaikutti siihen, että työnjako Kelan ja Eksoten työntekijöiden välillä selkeytyi. Työnjakoa selkeytti myös se, että Kelan valtakunnalliset ohjeet paranivat ja selkeytyivät.

Myös tietojärjestelmään (Kelmun) tuli muutamia pieniä parannuksia, kuten asiakkaan puhelinnumeron välittyminen automaattisesti Kelasta kunnille. Järjestelmän muutokset olivat kuitenkin hankkeen aikana hyvin pieniä, ja järjestelmä toimii edelleen vain yksisuuntaisesti. Toiveen kaksisuuntaisesta tietojärjestelmästä toivat esiin sekä Kelan että Eksoten työntekijät useassa yhteydessä hankkeen aikana. Toimivan kaksisuuntaisen järjestelmän kehittäminen on oleellista toimivan yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä Kelan ja kuntien välillä (ks. esim. Hujala ja Lammin-takanen 2018, 21; Näätänen ja Londén 2018, 56; Jokela ym. 2019).

Zechner ja Paavola (2020, 444) tuovat esiin, että kuntien työtä on hankaloittanut se, että perustoimeentulotuen siirron myötä, kunnilla ei ole asiakkaista samaa tietoa kuin aiemmin. He tuovat esiin, että kunnan työntekijät saattavat kokea, että he eivät saa tarpeeksi tietoja asiakkaasta, jotta saisivat selkeän kuvan asiakkaan kokonais-tilanteesta. Tietojen saantia hankaloittaa se, että Kelassa ja kunnissa on erilaiset työvälineet. Kelmun lisäksi yhteistyön kehittämisessä tulisikin tarkastella työvälineiden toimivuutta laajemmin.

Kelmun integroidun eTotu-järjestelmän kautta Kelasta lähetetään kuntiin sosiaalityön tarpeen ilmoituksia. Etelä-Karjalassa Eksoten työntekijöiden mukaan ilmoituksia ei tullut heille liian paljon. Joissakin kunnissa voi kuitenkin olla, että ilmoitukset työllistävät paljon kuntia. Jokela ym. (2019) tuovatkin esiin, että järjestelmää tulee kehittää siten, että automaatti-ilmoitusten osalta järjestelmä ei tuota kunnille turhia ilmoituksia ja kuntien tulee organisoida paremmin ilmoitusten käsittelyä. He tuovat esiin, että kunnissa pitää kiinnittää enemmän huomiota asiakkaiden tavoittamiseen

ja että tällä hetkellä kunnissa ei aina tarkasteta asiakkaan tilannetta kunnolla, jos asiakasta ei tavoiteta kirjeellä tai puhelimitse.

Tässä tutkimuksessa ilmeni, että tiedonkulku haastoi myös Kelan sisäistä yhteistyötä. Kelassa on sisäisesti käytössä hyvä tietojärjestelmä tietojen välitykseen Kelan asiakaspalvelun ja etuuspalvelun välillä. Tieto ei silti aina välittynyt asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä. Tietojärjestelmään kirjattua tietoa ei huomattu aina lukea. Työryhmässä pohdittiin sitä, että yhtenä syynä tälle saattoi olla kiire sekä ratkaisutyön tavoitteet. Ratkaisutyön tavoitteet oli nostettu Kela-siirron yhdeksi haasteeksi myös Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa. Raportissa tuotiin esiin, että toimeentulotuki on etuutena monimuotoinen ja hakemusten ratkaisuun menevä aika voi vaihdella hakemuksittain todella paljon. Tämän vuoksi raportissa katsottiin, että määrälliset tavoitteet soveltuvat huonosti perustoimeentulotukihakemusten käsitteilyyn. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 27.) Hakemusten käsittelyssä tulisi olla tarpeeksi aikaa perehtyä asiakkaan kokonaistilanteeseen. Tämä parantaisi Kelan sisäistä tiedonkulkua.

Kiire ja ajankäyttö ilmenivät tässä tutkimuksessa useassa eri kohtaa yhteistyön ja asiakasohjauksen kompastuskivinä. Tutkimuksessa tuli esiin, että jonkin verran ajankäyttöön vaikutti se, miten työntekijät haluavat käyttää aikaansa. Kiireellä perustellaan usein sitä, että jotain asiaa ei tehdä. Esimerkiksi tutustumista Kelan ratkaisutyön ja Kelan asiakaspalvelun välillä ei toteutettu hankkeen aikana. Kuitenkin tutustumisia saatiin aikaan paljonkin Kelan ja Eksoten välillä. Jos esimiehet (minä mukaan lukien) olisivat olleet aktiivisempia, tutustumiset olisi saatu toteutettua tämän hankkeen aikana myös Kelan ratkaisutyön ja asiakaspalvelun välillä. Vartiainen (1994, 131) on tuonut esiin, että työelämän muutosten onnistumisen esteensä voi olla johdon ja esimiesten puuttuva tuki ja kiire. Tässä tutkimuksessa tuli esiin, että joskus kiire on todellinen syy, kun asioita ei ehditä toteuttaa. Joissakin tilanteissa kyse oli ennemminkin siitä, mihin asioihin haluttiin varata aikaa. (Ks. Mönkkönen 2007, 162–164.)

Ajankäytön lisäksi yhteistyötä haastavia rakenteellisia tekijöitä olivat työn organisointiin liittyvien resurssien määrä, tietosuoja-asiat, Kelan päätösten selkeys sekä työnjakoon liittyvät asiat, kuten perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rajojen epäselvyys. Resurssipula näkyi koko hankkeen ajan. Hankkeen loppupuolella kesän ajaksi osa kokeiluista keskeytettiinkin tämän vuoksi. Ongelmia oli sekä Kelassa että Eksotessa, ja resurssipula vaikeutti yhteistyötä. Resurssit tulevat usein yhteistyön haasteena esiin yhteistyötä koskeissa tutkimuksissa (ks. esim. Jyrkiäinen 2007, 135; Kontio 2010, 20; Pärnä 2012, 117–131). Resurssien määrää ja niiden kohdentumista voidaan tarkastella myös sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta. Sosiaalipolitiikassa joudutaan pohtimaan, millaisilla ja miten kohdennetuilla resursseilla pystytään tarjoamaan palvelut mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja tasavertaisesti. (Yeung ym. 2007, 16.)

Myös tietosuoja-asiat nousivat esiin koko hankkeen ajan. Tietosuoja monialaisessa yhteistyössä on haasteellista: työntekijät voivat kokea tietosuoja-asioiden hankaloitettavan yhteistyötä. Tässäkin tutkimuksessa tuli esiin, että tietosuojasta kaivattiin parempia ja selkeämpiä ohjeita sekä koulutusta. Silloin kun asiakkaalta saatiin lupa tietojenvaihtoon, yhteistyön tekeminen koettiin helpoksi. (Ks. esim. Reito 2006, 9, 52.)

Pietiläinen ja Seppälä (2003, 29) tuovatkin esiin, että tieto- ja henkilösuojasäännöksillä halutaan turvata asiakkaan oikeuksia ja vaikeuttaa ainoastaan sellaista yhteistyötä, joka ei perustu asiakkaan omaan suostumukseen. Niiden ei ole tarkoitus vaikeuttaa asiakkaan suostumuksella tehtävää yhteistyötä. Asiakkaan oikeus yksityisyydensuojaan on kirjattu myös lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L 812/2000). Volanto ja Zechner tuovat esiin, että asiakkaan osallisuus on tärkeää yhteistyölle. Jos asiakas ei halua tehdä yhteistyötä tai ei edes tule paikalle, yhteistyön tekeminen voi olla vaikeaa. (Volanto ja Zechner 2017, 43.)

Kelan toimeentulotuen päätöksiin saatiin selkeyttä jo hankkeen aikana. Päätösten selkeyteen sekä oikeellisuuteen tulee edelleenkin kiinnittää huomiota. Eksoten työntekijät toivat työryhmässä esiin, että yhä vielä työaikaä käytetään paljon päätösten selittämiseen asiakkaille. Myös Blomgren ja Saikkonen (2018, 1) tuovat esiin, että sosiaalitoimissa käytetään aikaa paljon siihen, että asiakkaalle selitetään Kelan toimeentulotukipäätöksiä.

Perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rajat selkenivät hankkeen aikana, koska Kelan ohjeita selvennettiin. Lisäksi Kelan ja Eksoten työntekijät oppivat tuntemaan toistensa työtä ja työnkuvaa, jolloin heidän oli helpompaa oppia näkemään, mitkä asiat kuuluvat Kelan ja mitkä kuntien hoidettaviksi. Nummenmaa (2011) tuo esiin, että monialaisen yhteistyön edellytyksenä on tuntee ja tunnistaa yhteiset tehtävät. Tietoa ja osaamista tulee jakaa, mutta myös selkeä työnjako on tärkeää. (Nummenmaa 2011, 185.)

Vaikka monialaisessa yhteistyössä on tärkeää tietojen ja osaamisen jakaminen, tassa-arvo sekä yhteisvastuu, selkeä työnjako luo raamit yhteistyölle (Pärnä 2012, 190). Zechner ja Paavola (2020, 443–444) tuovat esiin, että Kelan ja kuntien välisen yhteistyön onnistumisessa on tärkeää olla ymmärrys toisen työstä. He tuovat esiin, että ”työnjako on mahdollinen, kun eri toimijoilla on selkeä käsitys siitä, mikä on oma ja mikä toisen toimijan tehtävä”.

Yhteistyötä ja työnjakoa tulisi kuitenkin kehittää siten, että asiakkaan näkökulmasta palvelut olisivat selkeitä. Blomgren ym. (2016c, 72–73) tuovat esiin, että asiakkaan näkökulmasta palvelujärjestelmä näyttää monimutkaiselta. Asiakkaiden näkökulmasta palveluja tulisi kehittää siten, että organisaatiokeskeisyys ei näkyisi niissä, vaan palvelujen kokonaisuus näyttäytyisi asiakkaalle selkeänä. He tuovat esiin, että asiak-

kaiden näkökulmasta pitäisi tehdä yhteistyötä enemmän organisaatioiden rajoista välittämättä

Yhteistyötä tulisi siis tehdä ennakkoluulottomasti pelkäämättä sitä, että astuu jonkun toisen tontille. Selkeä työnjako ei poista tätä. Selkeä työnjako tukee sitä, että uskalletaan toimia asiakkaan parhaaksi ja tiedetään, mistä asiakas saa parhaiten apua.

### 7.1.2 Työntekijöiden asenteet

Tutkimusta aloittaessani oletin, että profession näkyisivät vahvasti tutkimuksessa. Sosiaalityöntekijät voidaan katsoa professioihin, kun taas Kelan työntekijöitä ei voida laskea professioihin kuuluvaksi ammattiryhmäksi. Kela-siirrossa osa sosiaalityöntekijöiden työstä siirtyi Kelan työntekijöille, joilla ei ole yleensä sosiaalityön koulutusta tai usein edes korkeakoulutusta. Lisäksi ennakkoluulot Kelan työntekijöiden osaamista kohtaan olivat tulleet esiin tutkimuksissa sekä ennen Kela-siirtoa käydyissä keskusteluissa (ks. esim. Blomgren ym. 2016a).

Itselleni oli yllätys, että profession vaikutus näkyi vain vähän. Hankkeen alussa Kelan ja Eksoten työntekijöiden asenteet toisiaan kohtaan haastoivat yhteistyötä jonkin verran. Kun työntekijät eivät tunteneet toistensa työtä, pelkona oli, että työntekijät alkavat tehdä heidän ammattialueellensa kuulumatonta työtä. Esimerkiksi kyselylomaketutkimuksessa ja työryhmän keskusteluissa tuli esiin Eksoten työntekijöiden pelko siitä, että Kelan työntekijät alkavat tehdä sosiaalityötä ilman sosiaalityön koulutusta. Kelan työntekijöiden näkökulmasta taas oli pelkona se, että heiltä aletaan vaatia sosiaalityön osaamista ilman koulutusta. Lisäksi työntekijöiden asenteet tulivat jonkin verran esiin näkemyseroina siitä, kuinka asiakkaan asioita tulisi hoitaa. Eksoten työntekijät toivat esiin, että heidän näkemyksensä mukaan Kela toimi joissakin tilanteissa väärin.

Kun työntekijät oppivat tuntemaan toistensa työtä, työnjaon rajat tulivat selkeämmiksi. Se vähensi ennakkoluuloja ja pelkoja. Opittiin paremmin luottamaan toisten työntekijöiden ammattitaitoon ja arvostamaan sitä. Lisäksi opittiin, että haastavia asiakastilanteita voidaan pohtia yhdessä ja jakaa osaamista. Pärnä (2012, 6) tuo esiin, että yhteistyötä eri profession välillä tukee luottamuksen syntyminen. Tässä tutkimuksessa näkyi se, että työntekijöiden asenteet toisia ammattiryhmiä kohtaan lievenivät yhteistyön myötä sekä luottamuksen lisääntyessä. Etelä-Karjalan paikallisen työryhmän osalta tämä tapahtui hyvin nopeasti. Näkemyseroja oli joistakin asioista edelleen hankkeen lopussakin, mutta ymmärrys siitä, miksi Eksoten ja Kelan työntekijät arvioivat asioita eri tavalla, lisääntyi hankkeen myötä. Ymmärryksen myötä myös arvostus toisen työtä kohtaan lisääntyi.

Kuntaliiton keväällä 2019 kunnille tekemän kyselyn mukaan yhteistyö Kelan ja kuntien välillä oli parantunut valtakunnallisestikin Kela-siirron alkuvaiheisiin verrattuna. Kyselyssä kuitenkin ilmeni, että tilanteet vaihtelivat alueittain. (Cammarano ja

Sjöholm 2019, 7.) Itsekin kiinnitin huomiota siihen, että ennakkoasenteet näkyivät enemmän valtakunnallisessa kuin paikallisessa hankkeessa. Ne tulivat myös esiin joissakin tilaisuuksissa, joihin oman työni puolesta osallistuin. Näissä tilaisuuksissa sosiaalityöntekijät toivat selkeästi esiin ennakkoluulot Kelan työntekijöiden ammattitaitoa kohtaan.

Kela-siirron jälkeen julkaistuissa raporteissa on kiinnitetty huomiota Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Niissä ei kuitenkaan ole juurikaan kiinnitetty huomiota Kelan sisäisten prosessien toimivuuteen. (Ks. esim. Itkonen ja Välisalmi 2017; Kivipelto ym. 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.) Tässä tutkimuksessa työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että hankkeessa tuli esiin enemmän haasteita Kelan sisäisessä työn tuntemisessa ja arvostamisessa kuin Kelan ja Eksoten välillä. Kelan ratkaisutyön ja asiakaspalvelun välille ei saatu hankkeessa luotua selkeitä prosesseja. Kelan työntekijät kokivat sen johtuvan osittain Kelan organisaatorakenteesta. Tämä on asia, johon Kelan sisällä tulisi kiinnittää huomiota.

### 7.1.3 Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen

Tarkastelin sosiaalityön tarpeen tunnistamista siitä näkökulmasta, ketkä asiakkaat tarvitsevat erityistä tukea, tunnistetaanko asiakkaan tilanteesta nouseva huoli, ja missä tilanteissa sosiaalityön tarpeen ilmoitus tulisi lähettää. Tarkastelin myös sitä, miten asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistamista voitaisiin kehittää. Kela-siirron yhteydessä keskustelua käytiin paljon sen osalta, osaavatko Kelan työntekijät tunnistaa sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat, koska työntekijöillä ei pääsääntöisesti ole sosiaalityön koulutusta. (Kela-siirron yhteydessä Kelaan siirtyi kunnista jonkin verran työntekijöitä, joilla on sosiaalityön koulutus.)

Vuonna 2018 tehdyssä sosiaalibarometritutkimuksessa vielä puolet Kelan työntekijöistä ja lähes kolme neljäsosaa sosiaalityöntekijöistä oli sitä mieltä, että Kelan työntekijöillä ei ole riittävää sosiaalityön osaamista (Näätänen ja Londén 2018, 67). Etelä-Karjalassa alkuvuodesta 2018 tekemässäni alkukyselyssä tulokset olivat samansuuntaiset. Keväällä 2019 tekemässäni seurantakyselyssä tilanne oli kuitenkin parantunut ja suurin osa Kelan ja Eksoten työntekijöistä oli sitä mieltä, että Kelan työntekijät osaavat tunnistaa sosiaalityön tarpeen.

Työryhmässä koettiin, että kokeilut vahvistivat osaltaan sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamista. Lisäksi Kelassa järjestettiin valtakunnallista koulutusta. Vaikka Eksoten työntekijät kokivat Kelan työntekijöiden osaamisen lisääntyneen hankkeen aikana, Kelan työntekijät pitivät sosiaalityön tarpeen tunnistamista edelleen haasteellisena toimeentulotuen hakemuksen perusteella. Eksoten työntekijät kokivat vaikeaksi sen, että Kelassa ei pyydetä aina tiliotteita. Tiliotteista voi näkyä asioita, jotka herättävät huolen, kuten rahan käyttöä peleihin tai alkoholiin. Eksoten työntekijät näkivät tiliotteen yhtenä tärkeänä työvälineenä asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistamiselle (ks. myös Näätänen ja Londén 2018, 66). Tähän kuitenkin on

tullut muutos hankkeen loppumisen jälkeen. Kelassa on ohjeistettu, että työntekijät pyytävät kaikki tiliotteet.

Kyselylomakkeella saatiin tietoa siitä, mitkä asiakasryhmät työntekijät kokivat sellaisiksi, joiden osalta Kelan ja kuntien tulisi tehdä yhteistyötä. Yhteistyötä tarvitaan erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Erityisinä ryhminä tässä tutkimuksessa nousivat esiin nuoret ja vanhukset sekä ne, jotka eivät syystä tai toisesta pysty aina itse hakemaan etuuksia. Lisäksi osalla maahanmuuttajista oli haasteita sosiaaliturvajärjestelmän hahmottamisessa.

Erityisen tuen tarve voi liittyä johonkin elämäntilanteeseen tai olla pysyvämpää. THL:n vuoden 2017 lopussa tekemän tutkimuksen mukaan Kela-siirrosta kärsivät eniten ne, jotka eivät pystyneet hahmottamaan monimutkaista palveluverkkoa ja jotka eivät osanneet toimia siinä. Esimerkkinä tutkimuksessa nostettiin päihdeongelmaiset, mielenterveyskuntoutujat, ikääntyneet sekä maahanmuuttajat. (Kivipelto ym. 2019, 15.) Näiden asiakasryhmien lisäksi työryhmässä nostettiin usein esiin nuorten haasteiden tunnistaminen. Myös nuorissa on sellaisia, jotka eivät osaa hahmottaa palvelujärjestelmää. Eksoten työntekijät kokivat, että nuorten tavoittaminen hankaloitui Kela-siirron myötä. Myös Jokela ym. (2019, 2) painottavat tutkimuksessaan, että kuntien työntekijät kokivat nuorten tavoittamisen vaikeaksi.

Suurin osa Kelan asiakkaista tarvitsee vain taloudellista tukea. Nämä asiakkaat ovat hyötyneet Kela-siirrosta. (Ks. esim. Itkonen ja Välisalmi 2017; Kivipelto ym. 2019; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020.) Kelan työntekijöiden ammattitaitoon tulee kuitenkin kuulua sosiaalityön tarpeen tunnistaminen, koska osa sosiaalipalveluja tarvitsevista asiakkaista asioi Kela-siirron jälkeen ainoastaan Kelassa. Kelassa tehtävä asiakkaan kokonaistilanteen kartoitus ei korvaa sosiaalityötä. Kelan tekemän kartoituksen avulla voidaan huomata, mitä muuta apua asiakas tarvitsee. Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen on eri asia kuin sosiaalityö. Kelan työntekijöillä ei tarvitse olla sosiaalityön koulutusta, jotta he pystyvät tunnistamaan sosiaalityön tarpeen. (Vrt. toimeentulotuen etuuskäsittely sosiaalitoimessa ennen Kela-siirtoa.)

Vuoden 2019 sosiaalibarometritutkimuksen (Eronen ym. 2019, 100) mukaan osa Kelan etuuskäsittelijöistä ei kokenut mielekkäänä sitä, että heillä tulisi olla sosiaalihuollon osaamista. Myös osa sosiaalityöntekijöistä koki, että sosiaalityön tarpeen arviointi kuuluu vain sosiaalihuollon ammattihenkilöille. On hyvä muistaa se, että asiakkaiden sosiaalityön tarpeen tunnistaminen ei ollut aina itsestäänselvyys myöskään silloin, kun perustoimeentulotuki käsiteltiin kunnissa. Joissakin kunnissa etuuskäsittelijät käsitelivät perustoimeentulotuen hakemuksia. Tällöin tuli miettiä, miten he osaavat tunnistaa sosiaalityön tarpeen hakemuksesta ja ohjata asiakkaan sosiaalityöntekijälle. (Ks. esim. Saikku ja Kuivalainen 2013a, 134–135; Laatu ym. 2015, 12; Saikkonen 2016, 33.)

Hankkeen kokeilut osoittivat, että yhteistyö kuntien sosiaalityöntekijöiden kanssa on erittäin tärkeää, jotta taloudellisen tuen lisäksi sosiaalipalveluita tarvitsevat asiakkaat pystytään tunnistamaan. Kelan ja kuntien välillä tulee olla toimivat käytännöt, joiden avulla asiakas saadaan ohjattua oikeiden palvelujen piiriin. Näitä käytäntöjä tulee edelleen kehittää. Sosiaalibarometritutkimuksessa (Eronen ym. 2019, 101) sekä tässä tutkimuksessa tuli esiin lisäksi, että Kelassa tulee varata aikaa sosiaalityön tarpeen tunnistamiseen. Hankkeen aikana ilmeni, että sitä ei ole tarpeeksi. Lisäksi Kelassa kannattaisi hyödyntää siellä jo olevaa sosiaalialan osaamista monimutkaisempien asiakastilanteiden käsittelyssä.

Kelan työntekijät kokivat haasteeksi sen, ettei Kelaan saada tietoa siitä, onko kunnan työntekijä tavoittanut asiakkaan ja miten sosiaalityön tarpeen ilmoitukseen on reagoitu. Paikallisessa työryhmässä keskusteltiin paljon siitä, että Kelan työntekijöiden tulisi luottaa kuntien työntekijöiden reagoivan sosiaalityön tarveilmoitukseen. Jokela ym. (2019, 2) tuovat esiin, että sosiaalityöstä ei tavoiteta kaikkia asiakkaita, joista on tehty ilmoitus sosiaalityön tarpeesta. Tästä näkökulmasta Kelan työntekijöiden esittämä huoli siitä, että he eivät saa tietoa asiakkaan tilanteesta, on aiheellinen. Jos Kelan työntekijät saisivat tiedon siitä, myös he voisivat aktiivisemmin ohjata niitä asiakkaita, joita sosiaalitoimen on hankala tavoittaa. He voisivat ohjata asiakkaita ottamaan yhteyttä kuntien työntekijöihin tai asiakkaan läsnä ollessa ottaa yhdessä asiakkaan kanssa yhteyttä kuntien työntekijöihin.

#### 7.1.4 Asiakkaan asema

Asiakkailla on oikeus saada tietoa lakisääteisistä oikeuksista ja palveluista sekä velvollisuuksistaan (ks. L 812/2000). Jo ennen Kela-siirtoa on tutkimuksissa nostettu esiin, että toimeentulotukiasiakkaat eivät saa tarpeeksi tietoa oikeuksistaan etuuksiin ja palveluista (ks. Kuivalainen 2007, 54; Nummela 2011, 140). Asiakkaan aseman tarkastelu Kela-siirron yhteydessä on tämän vuoksi tärkeää. Tämän tutkimuksen heikkoutena voidaan pitää sitä, että asiakkaan mielipiteitä ei ole kysytty suoraan asiakkailta, vaan tarkastelin heidän kokemuksiaan työntekijöiden kautta. Olen tarkastellut asiakkaan asemaa asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien kautta. Asiakkaan asemaan liittyi lisäksi se, saavatko he palvelut oikea-aikaisesti, ”pompotellaanko” heitä eri viranomaisten välillä ja mikä on luottamuksen merkitys.

Kela-siirron yhteydessä oli pohdittu, tulisiko erityistä tukea tarvitsevilla asiakkailla olla henkilökohtainen työntekijä Kelassa (Näätänen ja Londén 2018). Tässä tutkimuksessa kokeilut yhteisestä palvelutarvearviosta, ajanvarauskokeilusta ja asiakkuusvastaavapalvelukokeilusta vahvistivat käsitystä siitä, että enemmän tukea asiointiinsa tarvitsevat asiakasryhmät hyötyvät henkilökohtaisesta, monialaista yhteistyötä hyödyntävästä palvelusta. Asiakkaat itse kokivat palvelun hyväksi, ja työntekijät arvioivat, että palvelu tuki osaa asiakkaista ottamaan vastuuta omasta tilanteestaan. Eri ammattilaisten yhteistyöllä saatiin kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta ja niin häntä pystyttiin tukemaan paremmin.

Asiakkuusvastaavapalvelun tavoitteena oli tukea asiakasta haastavan tilanteen yli, minkä jälkeen asiakkaan oli tarkoitus siirtyä niin sanottuun ”normaaliin palveluun”. Työntekijöiden mukaan asiakkuusvastaavapalvelun haasteeksi nousi se, että osa asiakkaista ei olisi enää halunnut asioida muiden kuin tietyn asiantuntijan kanssa, vaikka tilanne oli selkeytynyt. Lisäksi pulmia tuottivat asiakkaat, joiden tilanne oli jatkuvasti solmussa. Työntekijät pohtivat, kuinka tarkoituksenmukaista on tarjota asiakkaalle jatkuvasti yksilöllistä palvelua, jos se ei kuitenkaan muuta asiakkaan tilannetta. Blomgren (2005, 44) sanoo, että nämä kysymykset tulivat esiin myös hänen tekemässään palveluohjaustutkimuksia käsittelevässä kirjallisuuskatsauksessa. Blomgren ei esittänyt katsauksessaan kysymyksiin vastausta. Myöskään tässä tutkimuksessa emme löytäneet vastauksia näihin kysymyksiin.

Sosiaaliin oikeuksiin kuuluu päästä tarvittaviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin (L 731/1999). Palveluihin pääsyn lisäksi tulee tarkastella sitä, että niihin pääsee oikea-aikaisesti. (Pajukoski 2011, 86). Muun muassa aiemmin mainitsemani rakenteelliset tekijät, kuten tiedonkulku, päätösten epäselvyys tai työn organisointiin vaikuttavat tekijät sekä se, että asiakkaan sosiaalityön tarvetta ei tunnisteta, voivat vaikuttaa siihen, että asiakas ei saa tarvitsemiaan palveluita oikea-aikaisesti. Tällöin asiakkaan oikeus saada palvelua voi vaarantua.

Joissakin tilanteissa asiakkaan oikeus tulla kuulluksi itseään koskeissa palveluissa voi vaarantua, jos asiakasta ei nähdä tasavertaisena arvioimaan omaa palveluntarvettaan vaan hänet nähdään palvelujen kohteena (Raitakari 2002, 48). Vahva ammattillisuus voi tämän osalta haastaa asiakkaan oikeuksien toteutumisen. Ammatilliset voivat kokea, että heidän tehtävänään on ohjata asiakkaita tekemään ”oikeita” päätöksiä. Ammatilliset voivat kokea, että heillä on tietoa, jota asiakkaalla ei ole. Tässä tutkimuksessa tämä ei suoraan tullut esiin. Ilmeni kuitenkin, että asiakkaan ja työntekijöiden näkemykset siitä, mitä asiakas tarvitsee, voivat poiketa toisistaan.

Niissä tilanteissa, joissa (ainakin aluksi) työntekijän ja asiakkaan arvio asiakkaan tilanteesta olivat erilaisia, työntekijät kokivat pystyvänsä auttamaan asiakasta hahmottamaan paremmin omaa tilannettaan antamalla tälle tietoa siitä, miten asiakkaan oma toiminta vaikuttaa asioihin. Kokeiluissa näkyi kuitenkin se, että jos asiakas ja työntekijä eivät löytäneet yhteistä ymmärrystä tilanteesta, asiakkaan annettiin tehdä omat päätöksensä, myös silloin, kun ne työntekijöiden mielestä olivat huonoja (esimerkiksi asiakas ei ottanut tarjottua apua vastaan tai ei antanut tarvittavia tietoja asioiden ratkaisemiseksi).

Asiakkaan oikeuksiin liittyy myös siis vastuu. Työntekijät toivat esiin, että kaikki asiakkaat eivät olleet valmiita ottamaan apua vastaan. Asiakkailla on vahva itsemääräämisoikeus, johon kuuluu vastuu omista valinnoista. Tämä voi olla työntekijöiden näkökulmasta ongelmallista. Työntekijät kokivat, että olisivat voineet auttaa asiakasta, mutta koska asiakas ei itse halunnut apua, työntekijöiden tuli hyväksyä tilanne.



Kyseessä ei ollut asiakas, joka ei olisi kykenevä päättämään omista asioistaan. Jos asiakas on kykenevä päättämään omasta tilanteestaan, ei häntä voida pakottaa ottamaan apua vastaan ilman omaa halua (ks. esim. Juhila 2006, 69).

Karjalainen (2011) toteaa, että sosiaalisiin oikeuksiin ei lähtökohtaisesti ole kuulunut vastikkeellisuus. Velvollisuuksia on kuitenkin lisätty lakeihin. Sosiaalityöhön ja toimeentulotukeen liittyy asiakkaiden ohjaaminen sanktioiden avulla. (Ks. esim. Karjalainen 2011, 233.) Perustuslakivaliokunnassa on käsitelty sitä, voidaanko sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta perusturvaan liittyviin etuuksiin liittää velvollisuuksia. Perustuslaki ei estä tätä, joten velvollisuuksien asettaminen on mahdollista. (Pajukoski 2011, 94.) Esimerkiksi perustoimeentulotukea voitiin alentaa kunnissa ennen Kela-siirtoa joissakin tilanteissa, jos asiakas ei toiminut sovitusti. Kunnissa perustoimeentulotuen alentamista käytettiin ohjaamaan asiakasta toimimaan tietyllä tavalla. Toimeentulotuen perusosan alentamisesta puhuttiin sosiaalityön välineenä. (Karjalainen ym. 2013, 213.)

Kela-siirron myötä toimeentulotukea edelleen alennetaan tietyissä, erikseen määritellyissä tilanteissa, mutta alentaminen ei toimi enää samalla tavalla ohjauksen välineenä. Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan tutkinut perustoimeentulotuen alentamisen vaikutusta asiakkaan asemaan. Se nousi kuitenkin esiin siinä, että paikallisen työryhmän Eksoten työntekijät toivoivat, että heidän näkemyksiään kuultaisiin enemmän niissä asiakastapauksissa, joissa on päädytty perusosan alentamiseen. He toivat esiin, että Kelassa tulisi paremmin ja joustavammin huomioida asiakkaan kokonaistilanne.

Ilmarinen ym. (2018, 222) sanovat, että etenkin paljon palvelua ja erityistä tukea tarvitsevien palvelun tulisi olla sujuvaa. Palvelun tulisi olla sellaista, että asiakasta ei ”pompoteltaisi” luokulta toiselle. Tiedon asiantuntijoiden välillä tulisi kulkea saumattomasti. Etelä-Karjalassa Kelan ja Eksoten työntekijät kokivat, että ”pompottelu” Kelan ja kuntien välillä johtui muun muassa järjestelmän vioista, virheellisistä Kelan päätöksistä, virheellisestä neuvonnasta tai Kelan ja kuntien välisistä näkemyseroista. Työntekijöiden mielestä yhteistyön tiivistäminen vähensi ”pompottelua”. Kokeiluista etenkin asiakkuusvastaavapalvelukokeilun myötä Kelan työntekijät pystyivät saamaan asiakkaan kokonaistilanteesta hyvän käsityksen ja ohjaamaan asiakasta paremmin. Työntekijöiden mielestä ”pompottelua” esiintyi kuitenkin edelleen hankkeen loppuvaiheessa. Tämä on asia, johon tulee edelleen kiinnittää huomiota yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä.

Luottamus asiakkaiden ja viranomaisten välillä on tärkeää asiakkaan oikeuksien näkökulmasta. Hiilamo (2015, 31) on todennut, että ”luottamus on merkki siitä, että ihmiset voivat kokea tai ainakin uskoa perusoikeuksiensa toteutuvan käytännössä”. Pääsääntöisesti työntekijät luottavat asiakkaan kertomukseen omasta tilanteestaan. Blomgren ym. (2016c, 42) toteavat, että tämän pitäisikin olla auttamistyön lähtökohdiana. Kokeiluissa ilmeni kuitenkin, että asiakkaat joissakin tilanteissa kertoivat asioi-

ta eri tavalla eri viranomaisille. Työntekijät kokivat, että osa asiakkaista teki tämän tarkoituksella ja että osa asiakkaista taas ei osannut sanoittaa tilannettaan toiselle viranomaiselle. Molemmissa tapauksissa työntekijöiden mielestä asiakkaan kokonaistilanteesta saatiin viranomaisten yhteistyöllä parempi kuva ja asiakasta pystyttiin tukemaan paremmin.

Työntekijät kokivat, että luottamuksen rakentaminen asiakkaan ja viranomaisen välillä osoittautui joissakin tilanteissa työlääksi. Luottamuksen rakentaminen oli tärkeää, jotta asiakas pystyi ottamaan toisaalta apua vastaan ja toisaalta vastuuta omasta tilanteestaan. Työntekijöiden mukaan monialaisella yhteistyöllä saatiin rakennettua luottamusta asiakkaaseen. Kokeiluissa he huomasivat, että tämän luottamuksen saatoi myös helposti menettää, jos yhteistyö ei toiminutkaan saumattomasti. Blomgren ym. (2016c, 5, 43) ovatkin todenneet, että ”asiakkaan luottamuksen saavuttaminen ja säilyttäminen on keskeinen tekijä palvelujen onnistumisessa”. He tuovat myös esiin, että asiakkaan huonot kokemukset voivat vaikuttaa siihen, ettei tämä jatkossa hae palveluja tai etuuksia, vaikka olisi niihin oikeutettu. Tämän vuoksi on tärkeää, että palvelujen kehittämisessä huomioidaan, että prosessien tulisi tukea luottamuksen rakentamista asiakkaiden ja viranomaisten välillä.

#### 7.1.5 Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittyminen

Kun tarkastellaan asiakasohjauksen ja yhteistyön kehittymistä kokonaisuudessaan, kyselylomaketutkimuksessa ei juurikaan tullut esiin suuria muutoksia. Seurantakyselyssä yhteistyön ja asiakasohjauksen ongelmina nähtiin edelleen samoja asioita kuin alkukyselyssäkin. Seurantakyselyssä ei juurikaan tullut tietoa siitä, olivatko vaikeudet vähentyneet ja mitkä niistä olivat vähentyneet. Kokonaisuudessaan kuitenkin työntekijät kokivat, että yhteistyö oli kehittynyt. Tästä voidaan päätellä, että yhteistyö ja asiakasohjaus Kelan ja Eksoten välillä kompastelee edelleen, mutta kehittämistoiminnalla pystyttiin vaikuttamaan positiivisesti yhteistyön toimivuuteen. Osa kyselyyn osallistuneista Kelan ja Eksoten työntekijöistä ei osallistunut kokeiluihin. Kyselyn tuloksista ei voida päätellä, että kokivatko kokeiluihin osallistuneet yhteistyön paremmaksi kuin ne, jotka eivät niihin osallistuneet.

Kokeiluista osa siirtyi jatkuvaksi toiminnaksi, osaa tuli kehittää edelleen ja osasta todettiin, että ne eivät sellaisinaan toimineet. Kokeiluista käyttöön jäivät Eksoten pitämät infot Kelan työntekijöille, tutustumiset toisen työhön, muistilappu, jalkautuminen ja Kela-infot maahanmuuttajille. Asiakkuusvastaavapalvelukokeilu koettiin kaikin puolin toimivaksi, joten työryhmässä päätettiin, että sitä jatketaan. Kelassa on myös valtakunnallisella tasolla päätetty jatkaa asiakkuusvastaavapalvelua ja kehittää sitä eteenpäin. Kokeiluissa todettiin, että yhteinen palvelutarvearvio ja yhteinen ajanvaraus olivat hyötyihin nähden liian raskaita toteuttaa ja asiakkuusvastaavapalvelu toimi niitä paremmin.

Tutkimus osoitti, että aktiivinen kehittäminen on tärkeää, jotta yhteistyö ja asiakasohjaus saadaan Kelan ja kuntien välillä toimivaksi. Kehittämistä tulee tehdä Kelan ja kuntien välillä mutta myös Kelan sisällä asiakkuus- ja etuuspalvelujen välillä. Kelassa asiakaspalvelun lisäksi moniammatillista palvelua (MAP-palvelu) on kehitetty myös etuuspuolella. Tämä palvelu ei tullut esiin tässä tutkimuksessa. Kelan tulee kuitenkin varmistaa sisäinen yhteistyö ja vuoropuhelu eri palvelujen ja eri etuuskien ratkaisutyön välillä. Jos vuoropuhelu Kelan sisällä ei toimi, on vaarana, että asiakas saa virheellisiä päätöksiä ja häntä ”pompotellaan”. Asiakas ei saa oikea-aikaisesti ja oikeaa tietoa etuuksistaan tai sosiaalipalveluista. On tärkeää, että Kelassa osataan katsoa asiakkaan asioita kokonaisuutena eikä esimerkiksi vain yhden etuuden näkökulmasta.

Kokeiluilla löydettiin yhteisiä toimintatapoja ja parannettiin vuoropuhelua Kelan ja Eksoten välillä. Kokeiluissa oli sovittu yhteiset tavoitteet, ja niiden avulla löydettiin tapoja hyödyntää jaettua asiantuntijuutta. Kokeiluilla löydettiin myös asioita, joita yhteistyössä ja asiakasohjauksessa tulee edelleen kehittää. Vaikka kokeilut olivat sidottuja paikalliseen kontekstiin, niistä saatiin hyvää tietoa siitä, mitä asioita Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä on hyvä ottaa huomioon asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumisen tukemiseksi. Tätä tietoa voidaan hyödyntää myös paikallisen kontekstin ulkopuolella. Yhteistyötä kannattaa ehdottomasti tehdä erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asiakasohjauksen parantamiseksi.

On tärkeää, että nimetään selkeitä yhteyshenkilöitä. Lisäksi on tärkeää rakentaa pysyviä yhteistyörakenteita. Tässäkin tutkimuksessa kokeilujen lisäksi sovittiin, että yhteistyötä jatketaan säännöllisillä Kelan ja Eksoten välisillä tapaamisilla. Pysyvillä yhteistyörakenteilla voidaan varmistaa, että yhteistyö jatkuu, vaikka henkilöt organisaatioissa vaihtuisivatkin (ks. esim. Määttä 2007, 48–49). Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja Eksoten välillä saatiin hyvin alkuun Etelä-Karjalassa tämän tutkimuksen aikana. Kelan ja kuntien välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen on vasta alussa. Kehittämistä tulee jatkaa aktiivisesti sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla.

## 7.2 Yhteenvedo ja pohdinta tutkimusprosessista

Toimintatutkimuksen tavoitteena on kehittää käytäntöjä tutkimuksen avulla sekä tuottaa uutta tietoa käytännön elämästä. Sen perustana on vuorovaikutus tutkijan ja osallistujien välillä. Tutkimus kohdistuu sosiaaliseen toimintaan. Sosiaalisesta toiminnasta voidaan löytää uusia asioita sitä muuttamalla. (Heikkinen 2010, 16, 28.) Hankkeessa toteutui toimintatutkimuksen spiraalimalli. Tutkimusprosessi sisälsi toimintatutkimuksen vaiheet toiminnan suunnittelusta sen arviointiin. Sykli koostui perusteluvaiheesta, organisoinnista, toteutuksesta ja arvioinnista (Toikko ja Rantanen 2009, 67).

Eri kokeiluissa syklit menivät hieman eri tahtiin, mutta jokaisesta kokeilusta ne olivat löydettävissä. Kuvioissa 5, 7 ja 8 olen kuvannut kehittämistoiminnan syklit. Lisäksi

olen kuvannut tutkimuksen etenemisen tarkalla tasolla kronologisessa järjestyksessä liitteessä 1. Tutkimusprosessissa näkyi toimintatutkimuksen luonne sen osalta, että en suunnitellut tutkimuksen kulkua tarkasti etukäteen, vaan tutkimusprosessi muotoutui tutkimuksen aikana yhdessä siihen osallistuvien työntekijöiden kanssa. Tutkimusprosessin tavoitteena oli kehittää toimintaa. Kehittäminen sisälsi Toikon ja Rantasen (2009) kuvaamat kehittämisprosessiin kuuluvat tehtävät suurimmaksi osaksi. Kehittämisessä toteutui perustelu kehittämisen tarpeesta, kehittämistyön organisointi, toteutus ja arviointi. Ainoa tehtävä, joka ei hankkeen aikana toteutunut, oli kehittämistulosten levittäminen. Tuloksia esittelin laajemmin vasta hankkeen jälkeen. (Toikko ja Rantanen 2009, 56–57.)

Kehittämistarvetta perustelin sekä historiallisilla syillä että hankkeen alussa kartoitetuilla toiminnan haasteilla. Kehittämistyön tarpeellisuutta selvitin kyselylomakettutkimuksella ja työryhmätyöskentelyllä. Kehittämistyö organisoitiin työryhmän kehittämien kokeiluiden kautta. Myös työryhmätyöskentely demokraattista dialogia hyödyntäen oli työtapanä osa yhteistyön kehittämistä. Kokeiluita arvioitiin työryhmässä sekä kokeiluihin osallistuneiden kanssa koko hankkeen ajan säännöllisesti, ja toimintaa kehitettiin arviointien perusteella. Arvioin kokeiluja ja hanketta kokonaisuudessaan myös kyselylomaketutkimuksista saatujen tietojen perusteella.

Kyselylomaketutkimukset toteutuivat suurimmaksi osaksi suunnitelmien mukaisesti. Ensimmäinen kysely toteutui hieman ajateltua myöhemmässä vaiheessa tutkimuslupaprosessien ja kyselyn laadintaan menneen ajan vuoksi. Kokeilut oli jo aloitettu, ennen kuin alkukartoitus oli saatu kokonaan tehtyä. Alkukartoituksessa tuli kuitenkin esiin samoja asioita kuin työryhmän palaverissa, valtakunnallisen työryhmän kokouksissa ja aiemmissa tutkimuksissa. Alkukartoituksen ajankohta ei vaikuttanut merkittävästi tutkimusprosessiin. Kartoituksesta saadut tiedot otettiin käyttöön heti, kun niistä saatiin tuloksia. Seurantakysely toteutui suunnitellusti ennen hankkeen päättymistä. Tulokset olivat käytettävissä, kun työryhmässä tehtiin johtopäätökset siitä, miten kokeilujen osalta jatkossa edetään.

Yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen kokeiluilla sujui hyvin siltä osin, että kehittämiskohteet tulivat työryhmältä, ja kokeiluja kehitettiin koko hankkeen ajan arvioinnin perusteella. Arviointeja tehtiin säännöllisesti hankkeen ajan. Kokeilujen etuna on, että niissä voidaan hyödyntää useiden henkilöiden ideoita. Lisäksi niillä saadaan nopeasti tietoa siitä, toimiiko jokin asia vai ei. (Muurinen 2019, 30.) Tässä tutkimuksessa pulmallista oli kokeilujen suhteellisen runsas määrä. Inforinkikokeilua ei saatu valmiiksi eikä sitä pystytty arvioimaan tässä tutkimuksessa. Lisäksi asiakasohjauksen mallia vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtävälle asiakkaalle ei saatu tehtyä hankkeen aikana. Tämä kuitenkin on osa toimintatutkimuksen luonnetta. Työryhmän viimeisessä palaverissa päätettiin, mitkä kokeilut jäivät pysyviksi.

Työryhmätyöskentelyä kehittämisen välineenä arvioitiin hankkeen lopussa. Työryhmän osallistuminen oli aktiivista, työskentely koettiin tasavertaiseksi, ja työryhmässä uskallettiin tuoda esiin hyvien puolien lisäksi kehittämässä esiin tulleita vaikeuksia. Lisäksi työryhmään osallistui sekä esimiehiä että työntekijöitä. Tämän perusteella toimintatutkimuksen ja demokraattisen dialogin periaatteet toteutuivat työryhmätyöskentelyn osalta. (Ks. esim. Stirnger 2014, 15.)

Kokeiluihin osallistui vain vähän muita työntekijöitä kuin työryhmän jäseniä. Lisäksi etenkin loppukyselyyn, joka toteutettiin laajemmin Etelä-Karjalan työntekijöille, vastasi vain kourallinen Kelan työntekijöistä. Näin ollen on mahdollista, että joitakin mielipiteitä kokeilujen toimivuudesta sekä yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämiseen liittyvistä asioista ei ole tullut tietoon.

Toimiva yhteistyö Kelan ja kuntien välillä ei välttämättä synny yhtä helposti joka paikassa kuin Etelä-Karjalassa. Sosiaalibarometritutkimuksessa (Näätänen ja Londén 2019, 189) onkin todettu, että yhteistyön kehittyminen on ollut hyvin erilaista eri kunnissa. Etelä-Karjalassa yhteistyötä helpotti se, että sosiaalipalvelut toimivat maakunnallisella tasolla Eksoten (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskuslaitos) kautta. Näin ollen useamman kunnan sijasta yhteistyökumppaneita oli yksi. Useassa paikassa yhden Kelan asiakaspalveluryhmän alueella voi olla monta kuntaa ja yhteistyötä tulee tehdä jokaisen kunnan kanssa erikseen. Tämä tuo omat vaikeutensa yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämiseen. Esimerkiksi yhteistyökontaktien luominen sekä resurssien ja ajan käyttöön liittyvät haasteet voivat näyttäytyä vielä suurempina kuin tässä tutkimuksessa.

Muurinen (2019, 31) huomauttaa, että kokeilevassa lähestymistavassa, jota tämäkin toimintatutkimus edustaa, osallistujat oppivat samalla itsestään, toisistaan ja ympäristöstään. Samalla vuorovaikutus muuttaa toimijoita. Tässä tutkimuksessa yhteiset kokeilut ja työryhmätyöskentely paransivat yhteistyötä. Lisäksi jaettu asiantuntijuus vahvistui. Kela-siirto vaikutti siihen, että Kelan ja kuntien tulee tehdä monialaista yhteistyötä ja jakaa osaamistaan. Työryhmän jäsenten mielestä asiakkaiden haastavia asioita pystyttiin hoitamaan paremmin yhteistyönä verrattuna siihen, että kumpikin ammattiryhmä olisi erikseen hoitanut asiakkaan asiaa. Jaetun asiantuntijuuden kautta asiakkaan kokonaistilanteesta saatiin parempi käsitys. Tämän lisäksi jaetun asiantuntijuuden kautta työntekijöiden oma osaaminen lisääntyi ja heidän oli helpompi ohjata asiakasta oikein. (Ks. esim. Lehtinen ja Palonen 1997, 117.)

## 8 Pohdinta

### 8.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuudessa tulee kiinnittää huomiota tutkijan positioon, aineiston valintaan, tutkimusmenetelmiin sekä tutkimustulosten raportointiin (Nieminen 1997, 216–220; Eskola ja Suoranta 2005, 210–212). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijan tulee arvioida koko tutkimusprosessin ajan tekemiään valintoja (Eskola ja Suoranta 1998, 209). Coghlan (2019, 15) huomauttaa, että toimintatutkimuksen luotettavuutta ei voida arvioida samoin kuin positivistisia ja interpretivismistisiä (tulkinnallisia) tutkimuksia, vaan niiden luotettavuutta tulisi arvioida kokonaan omien kriteereiden mukaisesti. Toimintatutkimuksessa tulee hänen mukaansa kuvata hyvin tutkimuskonteksti, se, miten yhteistyö on syntynyt, ja yhteistyön laatu sekä kuvata täsmällisesti tutkimuksen kehityssykli.

Tutkimusaiheeni lähti siitä, että halusin tutkimisen lisäksi kehittää omaa työtäni. Lisäksi esimiehen roolissa minulla oli valtuudet vaikuttaa siihen, mitä kehitetään. Toimintatutkimuksessa tutkijan positio poikkeaa perinteisestä tutkimuksesta. Perinteisesti tutkijan tulisi olla objektiivinen ja tutkimuksen luotettavuus perustuu siihen, että tutkija tarkastelee tutkimuskohdetta objektiivisesti. Toimintatutkimuksessa tutkija ei kuitenkaan tarkastele tutkimuskohdetta objektiivisesti ulkopuolelta. Tutkijan rooliin kuuluu vaikuttaa tutkimuksen kulkuun ja olla osana tutkittavaa yhteisöä. Tutkijan tulee kuitenkin tunnistaa ja myöntää oma roolinsa. (Lakkala 2008, 81; ks. myös Brydon-Miller ym. 2003, 9–28; Herr ja Anderson 2005, 2–4; Eskola ja Suoranta 2008, 21.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen objektiivisuus syntyy siitä, että tutkija tunnistaa oman subjektiivisuutensa (Eskola ja Suoranta 2008, 17).

Pyrin kiinnittämään hankkeessa huomiota siihen, että en lähde liikaa johtamaan hanketta. Kokosin työryhmän ajatuksia ja kehittämistä tukevaa tietoa työryhmän käyttöön. Esimiesrooliani hyödynsin siitä näkökulmasta, että omalta osaltani mahdollistin kokeilujen toteuttamisen. Omalle ryhmälleni mahdollistin osallistumisen kokeiluihin. Työryhmän työskentelyssä pyrin varmistamaan, että jokainen saisi äänensä kuuluviin ja että kehittäminen ja arviointi eivät olleet esimiesvetoisia. Työryhmän palautteiden perustella tämä toteutuikin. Tämän vuoksi näkisin, että tutkimuksen tulokset ovat syntyneet työryhmässä eivätkä edusta vain omaa näkemystäni asioista. Tätä tukee myös se, että samat asiat toistuivat useissa eri keskusteluissa. Arvioisin, että oma roolini ei juurikaan vaikuttanut tutkimustuloksiin. Kokeilujen sisällöstä ja arvioinnista vastasi koko työryhmä. Lakkala (2008, 82) onkin todennut, että toimintatutkimusta tukee se, mitä paremmin osallistujat saadaan mukaan tutkimukseen. Tutkimuksen onnistumista parantaa, kun osallistujilta saadaan sisäpiirin näkökulmaa asioihin. (Ks. myös Herr ja Anderson 2005, 3–4.)

Tulosten kirjaamisessa pyrin tuomaan tasapuolisesti esiin sekä Kelan että Eksoten työntekijöiden näkemyksiä asioista. Vaarana oli, että tutkimuksessa katsoisin asioita

Kelan työntekijän näkökulmasta. Tutkimusprosessin yhteydessä alustavissa raporteissa sainkin palautetta yliopiston sosiaalipolitiikan tutkimusseminaarissa siitä, että olen kirjoittanut raporttia liian paljon Kelan näkökulmasta. Olen työstänyt tätä asiaa ja toivon, että olen tähän lopulliseen raporttiin saanut kirjattua asiat siten, että näkökulmat on esitetty tasapuolisesti. Paikallisella työryhmällä oli mahdollisuus lukea tutkimuksen tulokset etukäteen. Heiltä ei tullut kommentteja, joiden mukaan en olisi käsitellyt tuloksia tasapuolisesti.

Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi keräsin aineiston useammalla eri menetelmällä. Aineisto oli työryhmän käytössä hankkeessa toteutettujen kokeilujen suunnittelussa. Suunnitelmaa kokeiluista tarkennettiin työryhmässä aina saatujen tietojen perusteella. Tämän myötä myös oma tutkimussuunnitelmani muuttui hankkeen edetessä. Eskolan ja Suorannan (1998, 15) mukaan laadullisessa tutkimuksessa voi olla hyväkin, jos tutkimussuunnitelma elää tutkimusprosessin aikana. Tutkimusprosessin aikana pohdimme yhdessä työryhmän kanssa, miten tutkimustietoa saadaan parhaiten kerättyä. Kyselylomaketutkimuksesta päätettiin ensimmäisten työryhmätapaamisten aikana, kun pohdittiin, millä tavoin yhteistyön kehittämistä voitiin arvioida. Samoin idea ryhmähaastattelusta syntyi tutkimusprosessin aikana. (Ks. myös Huovinen ja Rovio 2010, 105.)

Aineiston osalta tulee pohtia myös sen riittävyttä ja kattavuutta. Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa voidaan katsoa olevan riittävästi, kun aineiston kylläntyminen on todettavissa. Tämä tarkoittaa sitä, että aineiston lisääminen ei näyttäisi tuovan enää uutta tietoa, vaan samat asiat alkavat toistua. (Eskola ja Suoranta 1998, 62.) Tässä tutkimuksessa hankeajaksi rajoitti aineiston keräämisaikaa. Aineistossa alkoivat kuitenkin toistua samat asiat hankkeen ja kokeilujen edetessä. Tämän perusteella tuloksia voidaan pitää luotettavina. Sen lisäksi, että asioista keskusteltiin moneen kertaan, työryhmällä oli aina mahdollisuus kommentoida tuotettua materiaalia. Myös sillä pyrin lisäämään tutkimuksen luotettavuutta.

Yleensä tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan reliabiliteetin ja validiteetin kautta. Laadullisessa tutkimuksessa niiden tarkastelu voi olla vaikeaa, ja laadullisessa tutkimuksessa voidaankin niiden sijasta tarkastella tutkimuksen vakuuttavuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkija tekee tiedeyhteisölle näkyväksi tutkimusta koskevat tulokset ja valinnat. Tutkimusta arvioidaan niiden perusteella. (Toikko ja Rantanen 2009, 123.) Vakuuttavuuden kannalta tutkimusraportin kirjoittaminen on tärkeää. Stringer (1999, 185) toteaa, että tutkimusraportin pitäisi sisältää tarkka kuvaus tutkimuskohteesta, tavoitteista ja tutkimukseen osallistuneista sekä tarkat kuvaukset tutkimusmetodeista ja tutkimusprosesseista. Toimintatutkimuksessa raportointi voi erota perinteisen tutkimuksen raportista. Tässä tutkimuksessa päädyin kuitenkin esittelemään tutkimuksen tuloksia perinteisen tutkimusraportoinnin avulla. Pyrin kuvaamaan tutkimusprosessin ja tulokset mahdollisimman tarkasti. Kuvioiden avulla selvensin tutkimusprosessia. Kuvasin kehittämisen ja tutkimuksen mahdollisim-

man totuudenmukaisesti ja toin esiin onnistumisten lisäksi kehittämisen haasteita ja ongelmia. (Ks. Heikkinen ja Rovio 2010, 114–130.)

Arvioitaessa toimintatutkimuksen luotettavuutta tutkimuksen yleistettävyyden sijaan voidaan tarkastella pikemminkin tutkimuksen tuottamaa tietoa tutkimuksen kohteelle (Eskola ja Suoranta 1998, 225; Toikko ja Rantanen 2009, 121–122). Tutkimustuloksissa tulee huomioida, että ne ovat tiettyyn aikaan ja kontekstiin sidottuja. (Ks. Hirsjärvi ym. 2007, 157; Toikko ja Rantanen 2009, 126–126). Kyselylomake-tutkimuksella saadut tiedot vastasivat suurelta osin sosiaalibarometritutkimuksissa (2016–2019) saatuja tuloksia (Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018; Eronen ym. 2019). Nämä tulokset ovat siltä osin yleistettävissä laajempaan kontekstiin. Kokeilujen osalta tulokset ovat sidotumpia paikalliseen kehittämiseen. Tuloksia tarkasteltaessa tulee huomioida, että toimintaympäristöt ovat eri paikkakunnilla erilaisia ja että niin Kelan kuin kuntien toimintatavat vaihtelevat kunnittain. Tämän osalta ei voida luotettavasti todeta, että kokeilujen onnistumiset ja haasteet olisivat suoraan yleistettävissä muille alueille. Tutkimustulokset pyrin kuvaamaan siten, että niiden perusteella voidaan arvioida, olisivatko kokeilut toteutettavissa toisilla paikkakunnilla.

Sen lisäksi, että toimintatutkimuksessa tutkijan rooli on erilainen kuin perinteisessä tutkimuksessa, myös tutkimukseen osallistujien rooli on erilainen verrattuna perinteiseen tutkimukseen. Heidän roolinsa tutkimuksessa on aktiivinen. Tämä tulisi huomioida myös toimintatutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa. Toimintatutkimuksessa tutkimuksen luotettavuutta tulisi arvioida niiden osallistujien kanssa, jotka ovat osallistuneet tutkimuksen tekemiseen (Eskola ja Suoranta 1998, 224). Tässä tutkimuksessa paikallisella työryhmällä oli koko tutkimuksen ajan mahdollisuus kommentoida pöytäkirjoja ja materiaaleja. Lisäksi työryhmän ja kokeiluihin osallistuneiden työntekijöiden arviot kokeiluista olivat tutkimuksen perustana. Lisäksi pyrin lisäämään tutkimuksen luotettavuutta siten, että tutkimusryhmälle annettiin mahdollisuus tutustua tutkimustuloksiin ja kommentoida niitä ennen tutkimuksen julkaisua. Myös oman roolini vuoksi oli tärkeää, että osallistujat saavat tulokset nähtäväkseen ennen julkaisua. Heillä oli mahdollisuus kommentoida, jos heidän näkökulmastaan raportoin asioita liian yksipuolisesta näkökulmasta. Tutkimusryhmällä oli kuukausi aikaa tutustua tuloksiin. Heiltä sain ainoastaan yhden muutosehdotuksen, joka koski raportissa olevaa virheellistä termiä. Tämän korjauksen tein raporttiin.

## 8.2 Tutkimuksen eettiset näkökohdat

Tutkimuseettisiä kysymyksiä voidaan tarkastella useasta näkökulmasta. Clarkeburn ja Mustajoki (2007, 38–46) lähestyvät kysymyksiä kolmen näkökulman kautta. Ne ovat seurauksiin perustuvat lähestymistavat, periaatteisiin perustuvat lähestymistavat ja hyveisiin perustuvat eettiset lähestymistavat. Seurauksiin perustuvassa lähestymistavassa eettisiä ongelmia lähestytään tutkimuksen tuottaman hyödyn ja sen tuottaman haitan arvioinnin kautta. Tutkimuksen tavoitteena on, että tutkimuksen hyödyt



olisivat mahdollisimman suuret tutkimuksen tuottamiin haittoihin nähden. Hyveisiin perustuvat lähestymistavat kattavat tutkimusprosessin. Lähestymistapa perustuu siihen, että etukäteen on sovittu säännöt, joita tulee noudattaa tutkimusprosessissa. Niitä ovat esimerkiksi kaikilla tieteenaloilla yhteisesti sovitut periaatteet, kuten tieteellinen rehellisyys, huolellisuus, avoimuus, tieteellinen tunnustus, eettisesti kestävä tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmät, älyllinen vapaus sekä julkinen vastuu. Hyveisiin perustuvassa lähestymistavassa tarkastellaan tutkimuksen valintojen taustalla olevia motiiveja ja tavoitteita. (Clarkeburn ja Mustajoki 2007, 38–46.)

Ihmistutkimuksessa eettisiä normeja voidaan tarkastella myös lääketieteessä käytetyn neljän pääperiaatteen näkökulmasta. Ne ovat hyötyperiaate, vahingon välttämisen periaate, autonomian kunnioituksen periaate ja oikeudenmukaisuuden periaate. Nämä periaatteet eivät kuitenkaan aina sovellu ongelmitta ihmistieteisiin, mikä voi tulla esimerkiksi esiin haittojen ennakoarvioinnissa. Tutkimuksen eettisessä ennakoarvioinnissa näkyy ajatus siitä, että tutkimus on ennakoitavissa. Ihmistutkimuksessa mahdollisten haittojen ennakoarviointi voi olla haastavaa. (Kuula 2006, 55.)

Tutkimuksessa keskityin Kelan ja kuntien välisen yhteistyön tutkimiseen työntekijöiden näkökulmasta. Tutkimukseen osallistui henkilökuntaa Kelasta ja Eksotesta. Asiakkaita osallistui tutkimuksessa toteutettuihin kokeiluihin. Asiakkaiden näkökulma tuli esiin tutkimukseen osallistuneiden työntekijöiden kautta. Tutkimuksessa pyrittiin varmistamaan, että siitä ei aiheudu haittaa työntekijöille tai asiakkaille. Tutkimuksen tavoitteena oli toiminnan kehittäminen, joten tutkimusaihe ei itsessään ollut arkaluontoinen.

Toimintatutkimuksen luonteeseen kuuluu, että kaikkia asioita ei pystytä ennakoimaan etukäteen. Tämä vaikeuttaa eettistä ennakoarviointia. Vaikka tutkimuksen aihe ei itsessään ollut arkaluontoinen, kokeilut koskettivat asiakkaita, joiden tilanteet saattoivat olla pulmallisia. Tämän vuoksi arvioin eettisiä asioita koko tutkimusprosessin ajan. Pohdin jokaisen kokeilun osalta, vaikuttaako tutkimuksessa toteutettava kokeilu jollakin tavalla tutkimukseen osallistuviin henkilöihin: tarvitaanko tutkimukseen tutkimuslupia, eettistä ennakoarviointia tai suostumuksia tutkimukseen osallistumiseksi. Hankkeen kuluessa selvitin useampaan otteeseen, tulisiko pyytää lupa tai suostumus tai tarvittiinko johonkin kokeiluun eettisen toimikunnan lupaa.

Hyveisiin perustuvassa lähestymistavassa yksi osa-alue onkin eettisesti kestävä tiedonhankinta ja samoin eettisesti kestävä tutkimus- ja arviointimenetelmät, joihin kuuluu tutkimuskohteiden itsemääräämisoikeus. Myös Kuulan (2006, 61–62) mukaan eettisiin periaatteisiin kuuluu, että tutkittavan ihmisarvoa kunnioitetaan antamalla hänen päättää, osallistuuko hän tutkimukseen. Henkilön pitää saada riittävästi tietoa, jotta hän pystyy arvioimaan, osallistuuko vai ei. Tutkittaville tulee kertoa perustiedot tutkimuksesta ja sen toteuttajista sekä kerättävien tietojen käyttötarkoituksesta. Eskola ja Suoranta (2008, 56) ottavat esiin saman asian. Tutkittaville tulee antaa

riittävästi tietoa tutkimuksen luonteesta ja tavoitteista. Tutkijan on lisäksi korostettava sitä, että tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista.

Tässä tutkimuksessa eettisen toimikunnan lupaa ei tarvittu. Varmistin tämän sekä Kelasta että Eksotesta. Toimeentulotukitiimille ja Eksoten työntekijöille suunnattua kyselylomaketutkimusta varten pyysin tutkimusluvan sähköpostilla toimeentulotuen ryhmäpäälliköltä sekä Eksoten palvelupäälliköltä. Oman tiimini (Etelä-Karjalan palveluryhmä) osalta pyysin suullisen luvan omalta esimieheltäni. Muita tutkimuslupia ei tarvittu.

Tutkimuksen osallistujien osalta varmistin, että heillä oli tieto tutkimuksesta. Paikallisen työryhmän jäseniltä pyydettiin kirjallinen suostumus tutkimukseen osallistumisesta ja kerrottiin tutkimuksen vapaaehtoisuudesta. Valtakunnalliseen työryhmään osallistuneille työntekijöille tutkimuksesta kerrottiin palavereissa, joissa pyydettiin suullinen suostumus valtakunnallisen työryhmän materiaalin ja työryhmän keskustelujen käyttämisessä tutkimuksessa.

Eettisiin normeihin sisältyy luottamuksellisuus (Kuula 2006, 59). Työntekijöiden anonymiteetin pyrin säilyttämään siten, että en tarkalla tasolla eritellyt työntekijöiden nimikkeitä vaan puhuin Eksoten työntekijöistä ja Kelan työntekijöistä. Joissakin tilanteissa tutkimuksen kannalta oli oleellista, työskentelikö työntekijä Kelan asiakaspalvelussa vai Kelan ratkaisutyössä. Tällöin erittelin nämä nimikkeet toisistaan. Seurantakyselyn vastaajamäärä oli niin pieni, että tutkimuseettisistä syistä en edes itse saanut tietoa siitä, oliko vastaaja Kelan palveluasiantuntija vai ratkaisuasiantuntija.

Tutkimuksessa en haastatellut asiakkaita enkä käyttänyt asiakkaiden rekisteritietoja. Arvioin toiminnan onnistumista haastatteleamalla työntekijöitä. En kerännyt asiakkaiden tietoja tutkimuksen käyttöön missään vaiheessa. Tutkijana minulla ei siis ollut tietoa siitä, ketkä asiakkaat olivat osallistuneet kokeiluihin. Varmistin kuitenkin, että myös asiakkailla oli tarpeelliset tiedot tutkimuksesta. Niiltä asiakkailta, jotka osallistuivat kokeiluihin (lukuun ottamatta jalkautumisen kokeilua ja maahanmuuttajien Kela-infoa), kokeiluun osallistuneet työntekijät pyysivät kirjallisen tutkimusluvan. Jokaiselle kokeiluun osallistuneelle asiakkaalle kerrottiin tutkimuksesta, ja asiakkaila oli mahdollisuus kieltäytyä osallistumasta kokeiluun. Asiakkaila oli myös mahdollisuus osallistua kokeiluun, mutta kieltää tietojen käyttö tutkimuksessa. Kaikki asiakkaat antoivat suostumuksensa tietojen käyttöön. Tietosuoja-asiat huomioitiin myös lupalomakkeen arkistoinnissa. Lupalomake arkistoitiin Kelan tietojärjestelmään. Tutkijana minulla ei ollut tietoa asiakkaista. Varmistin ainoastaan työntekijöiltä sen, että asiakkaat olivat antaneet suostumuksensa.

Asiakkaiden osalta tutkimuksen raportoinnissa minun tuli kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, miten asioita raportoin. Koska kokeiluihin osallistuneiden asiakkaiden ryhmä oli pieni, työntekijöiden haastattelujen pohjalta oli mahdollista, että asiakas

olisi tunnistettavissa. Raportoin asiakkaiden osalta tuloksia mahdollisimman yleisluonteisesti enkä raportoinut asiakkaiden kokonaistilannetta, jotta asiakas ei olisi tunnistettavissa. Jalkautumiskokeilussa ei asiakkaita erikseen tiedotettu tutkimuksesta. Asiakkaat tulivat Kelan palveluasiantuntijan ja sosiaaliohjaajan asiakkaiksi kokeilussa satunnaisesti. Tämän vuoksi ei asiakkaiden näkökulmaa tämän kokeilun osalta tuotu tutkimuksessa esiin. Kokeilun osalta raportoitiin ainoastaan se, miltä kokeilu näytti työntekijöiden työnäkökulmasta.

Maahanmuuttajien Kela-infoista kerättiin infoihin osallistuneilta maahanmuuttaja-opiskelijoilta palaute, mutta tätä tietoa käytettiin tarkemmin ainoastaan koulutuksen kehittämiseen. Tässä tutkimuksessa on raportoitu työntekijöiden kokemukset Kela-infojen onnistumisista ja haasteista, sekä yleisellä tasolla se, että infoista saatu palaute oli hyvää. Palautteita ei ole tarkemmin raportoitu, koska infoihin osallistuneilta ei ollut pyydetty lupaa siihen.

Hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluvat myös rehellisyys, huolellisuus ja tarkkuus. Tämä sisältää tarkan viittaamisen toisten tutkijoiden tutkimuksiin. (Hyvä tieteellinen käytäntö ... 2002; Vilka 2015, 42–43.) Tutkimuksen raportoinnissa pyrin näihin parhaani mukaan.

Toimintatutkimus menetelmänä tuo myös joitakin eettisiä ulottuvuuksia, joihin tutkijan tulee kiinnittää huomiota. Tutkimus vaikuttaa tutkittavaan yhteisöön. Winter (2005, 12) on esittänyt joitakin periaatteita, jota toimintatutkijan olisi hyvä huomioida. Niihin kuuluu seuraavaa:

- Tulee varmistaa, että ihmiset, joita asia koskee, saavat tarpeelliset tiedot tutkimuksesta ja hyväksyvät tutkimuksen periaatteet etukäteen.
- Osallistujilla tulee olla yhtäläiset oikeudet vaikuttaa työhön. Tulee myös kunnioittaa niitä, jotka eivät halua osallistua.
- Työn kehittämisen tulisi olla näkyvää ja avointa, jotta sitä voivat myös muut kommentoida.
- Tulee huolehtia, että on pyytänyt luvan havainnointiin ja sellaisen materiaalin käyttöön, joka on tuotettu muihin tarkoituksiin.
- Ennen julkaisua tulee ottaa huomioon muiden näkökannat.
- Tutkijan tulee ylläpitää luottamusta.

Hilsen (2006) huomauttaa, että toimintatutkimuksessa eettisyys kiteytyy kolmeen asiaan, jotka ovat tutkimukseen osallistuvien itsenäisyys, tiedon tuottaminen yhdessä sekä oikeudenmukaiset valtasuhteet (Coghlan 2019, 92). Costello (2003, 41) nostaa esiin, että toimintatutkimuksessa tulee luotettavuuden lisäksi eettisten syiden vuoksi tulokset käydä etukäteen läpi ennen tutkimuksen julkaisua tutkimukseen osallistuneiden kanssa.

Kuten edellä olen maininnut, olen pyrkinyt parhaani mukaan varmistamaan nämä asiat tutkimuksessani. Pysin tekemään tutkimuksen huolellisesti ja raportoimaan tutkimuksen mahdollisimman tarkasti, jotta sen luotettavuutta ja eettisyyttä voidaan arvioida tutkimusraportin perusteella. Pysin avoimuuteen sekä tutkimusta tehdessäni että tutkimusraportin kirjoittamisessa, ja kävin tutkimustulokset läpi työryhmän kanssa ennen niiden julkaisua.

### 8.3 Tutkimuksen merkitys

Tutkimukseni sijoittuu yhteen sosiaaliturvan näkökulmasta suurimpaan muutokseen 2010-luvulla. Kun lähdin tutkimaan Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä Kela-siirron jälkeen, minulla ei ollut tietoa siitä, että muita tutkimuksia tästä näkökulmasta olisi ollut tekeillä. Tällä hetkellä aiheesta on tehty opinnäytetöitä. Kelan ja kuntien yhteistyötä on tutkittu paljon sosiaalibarometritutkimuksissa vuosina 2017–2019. Lisäksi Kela-siirrosta on julkaistu joitakin raportteja. Yhteistyö ja asiakasohjaus Kelan ja kuntien välillä eivät ole vielä kuitenkaan vakiintuneet, joten tämä tutkimus on edelleen yhteiskunnallisesta näkökulmasta ajankohtainen.

Tutkimuksessa etenin ongelmien tunnistamisesta ratkaisujen etsimiseen. Tässä tutkimuksessa tuli paikallisesta näkökulmasta paljon samoja asioita esiin Kelan ja kuntien välisen yhteistyön haasteiden osalta kuin sosiaalibarometritutkimuksissa sekä Kela-siirron jälkeen julkaistuissa raporteissa (ks. luku 2.3). Tällä tutkimuksella saatiin uutta tietoa Kelan sisäisestä yhteistyöstä sekä siitä, miten Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja asiakasohjausta voisi kehittää. Tutkimus toi uusia näkökulmia siihen, mitä asioita kehittämisessä tulisi huomioida ja mitä keinoja kehittämiseen voi olla. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää laajemminkin tarkasteltaessa monialaista yhteistyötä ja asiakasohjausta eri organisaatioiden välillä. Tutkimuksessa tarkastelin myös työryhmän työskentelyä. Tutkimuksessa saatiin tietoa siitä, millaisena kehittämisen välineenä työryhmätyöskentely koettiin Kelan ja Eksoten työntekijöiden keskuudessa.

Tutkimus ja hankkeeseen osallistuminen vaikuttivat paikallisen yhteistyön kehittämiseen. Kiitos niiden, meillä oli mahdollisuus käyttää aikaa ja resursseja yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämiseen. Tutkimuksen ja hankkeen ansiosta asioita saatiin kehitettyä paljon eteenpäin Etelä-Karjalassa. Jos emme olisi osallistuneet hankkeeseen, epäilen, että emme olisi saaneet kehitettyä yhteistyötä yhtä suunnitelmallisesti kuin nyt. Sosiaalibarometritutkimuksessa on tullut esiin, että yhteistyön kehittymisen on eri alueilla eri vaiheessa (Näätänen ja Londén 2018). Toivon, että tällä tutkimuksella on myös laajempi merkitys valtakunnallisesti Kelan ja kuntien yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä.

Kela-siirtoa kritisoidaan edelleen paljon (ks. esim. Yle 19.5.2020). Myös tässä tutkimuksessa tuli esiin paljon asioita, jotka tulisi huomioida Kelan ja kunnan välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittämisessä. Kela-siirrosta on kuitenkin vasta vä-

hän aikaa, ja yhteistyömuotoja kehitetään jatkuvasti. Tämä tutkimus osoitti, että kuntien ja Kelan yhteistyö toimii, pystytään tukemaan myös heikoimmassa asemassa olevien palvelujen saatavuutta. Kehittämistyötä pitää edelleen jatkaa.

#### 8.4 Ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi

Kelan ja kuntien välinen yhteistyö sekä asiakasohjaus on aiheena hyvin moniulotteinen. Tämän tutkimuksen näkökulma oli hyvin yleisluonteinen katsaus yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen. Monesta asiasta, joita tarkastelimme hankkeessa, saisi kokonaan oman tutkimuksensa. Kelan ja kuntien yhteistyön ja asiakasohjauksen seurannan kannalta pidän tärkeänä, että SOSTEn sosiaalibarometritutkimuksissa jatketaan edelleen niiden tarkastelua. Kelan ja kuntien yhteistyössä on edelleen kipuilua. On tärkeää tuoda esiin epäkohtia, jotta niihin voidaan vaikuttaa. Pidän tärkeänä, että myös niistä asioista saadaan tietoa, joita on jo saatu kehitettyä. Kuntakohtaiset erot asioiden toimivuudessa voivat olla suuria, joten mielestäni laaja tutkimus olisi tarpeen, jotta nämä erot tulisivat näkyviksi ja hyvistä käytännöistä saataisiin enemmän tietoa.

Tämä tutkimus tuotti hieman tietoa erilaisista yhteistyötavoista, joiden avulla kunnat ja Kela voivat parantaa yhteistyötään ja asiakasohjaustaan. Jatkotutkimuksissa voisi tutkia tarkemmin yhteistyön ja asiakasohjauksen tapoja, esimerkiksi asiakkuusvas- taavatoimintaa sekä sen vaikuttavuutta. Lisäksi pidän tärkeänä, että jatkotutkimuk- sissa nostettaisiin asiakasnäkökulma esiin vahvemmin.

Tämän tutkimuksen aikana paikallisessa työryhmässä keskusteltiin jonkin verran siitä, tulisiko yhteistyön kehittämisessä kiinnittää huomiota etenkin niiden asiakkaiden palveluun, joiden kotikunnissa ei ole palveluja, kuten Kelan toimistoa tai asiointipis- tettä. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tullut esiin asioita, joilla voitaisiin tehostaa Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä tällaisissa kunnissa. Mielestäni tulisikin tutkia, miten syrjäkunnissa asiakkaat saavat Kelan palvelut sekä miten Kelan ja kuntien vä- lisellä yhteistyöllä pystyttäisiin turvaamaan erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palveluihin pääsy silloin, kun palvelut eivät ole lähellä. Myös erityisryhmien, kuten maahanmuuttajien, asiakasohjausta voisi tarkastella tarkemmin. Tässä tutkimukses- sa päästiin alkuun maahanmuuttajien asiakasohjauksen ongelmien hahmottamises- sa. Työ jäi kuitenkin selkeästi tämän osalta kesken, joten aiheesta saisi oman tutki- muskokonaisuutensa.

Kela-siirron vaikutuksista tarvitaan edelleen paljon tutkimusta. Yllä mainitut ehdo- tukset tutkimusaiheiksi raapaisevat vain pintaa niistä aiheista, joista Kela-siirtoa voi- daan tarkastella.

## Lähteet

Aaltio E. Hyvinvoinnin uusi järjestys. Helsinki: Gaudeamus, 2013.

Aaltola J, Syrjälä L. Tiede, toiminta ja vaikuttaminen. Julkaisussa: Heikkinen HLT, Huttunen R, Moilanen P, toim. Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 1999: 11–24.

Abbott A. The system of professions. An essay on the division of expert labor. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1988.

Ahola A. Lomaketutkimusprosessi. Julkaisussa: Viinamäki L, Saari E, toim. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Tammi, 2007: 47–72.

Ahola E, Hiilamo H. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013.

Ala-Nikkola M, Sipilä J. [Yksilökohtainen palveluohjaus \(case management\). Uusi ratkaisu palvelujen yhteensovittamisen ikuisiin ongelmiin](#). 1996. Viitattu 26.8.2019.

Ala-Nikkola M, Valokivi H. Yksilökohtainen palveluohjaus käytäntönä. Helsinki: Stakes, Stakesin raportteja 215, 1997.

Alhanen K. Dialogi demokratiassa. Helsinki: Gaudeamus, 2016.

Andersen T. Pohjoismainen malli. Tulevaisuuden näkymät ja haasteet. Yhteiskuntapolitiikka 2008; 73 (4): 402–410.

Anis M. Sosiaalityö ja maahanmuuttajat. Lastensuojelun ammattilaisten ja asiakkaiden vuorovaikutus ja tulkinnat. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 47, 2008.

Annala J. Merkitysneuvotteluja hopsista ja sen ohjauksesta. Toimintatutkimus hopsin ja sen ohjauksen kehittämisestä korkea-asteen koulutuksessa. Tampere: Tampere University Press, 2007.

Anttonen A, Sipilä J. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino, 2009.

Arajärvi P. Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Julkaisussa: Nykänen E, Kalliomaa-Puha L, Mattila Y. Sosiaaliset oikeudet. Näkökulmia perustaan ja toteutukseen. Helsinki: THL, 2017: 57–81.

Arnkil TE, Seikkula J, Arnkil R. Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 2005; 70 (6): 639–649.

Austin CD. Case management. Who needs it? Does it work? *Care Management Journals* 2002; 3 (4): 178–184.

Baum F, MacDougall C, Smith D. Participatory action research. *Journal of Epidemiology & Community Health* 2006; 60 (10): 854–857.

Barberis E, Sabatinelli S, Bieri A. Social assistance policy models in Europe. A comparative perspective. Julkaisussa: Kazepov Y, toim. Rescaling social policies. Towards multilevel governance in Europe. Farnham: Ashgate, 2010: 177–202.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhyyden syistä Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2010; 75 (6): 589–602.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2016; 81 (3): 301–312.

Blomgren S. [Toimivia palveluohjauksen elementtejä etsimässä. Kirjallisuuskatsaus suomalaisista palveluohjaustutkimuksista](#). Helsinki: Stakes, 2005. Viitattu 12.9.2019.

Blomgren S, Saikkonen P. [Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa. Toimeentulotukiudistuksen kuntakyselyn tuloksia](#). Helsinki: THL, Tutkimuksesta tiiviisti 5, 2018. Viitattu 1.3.2020.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M. [Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia](#). Helsinki: THL, Tutkimuksesta tiiviisti 33, 2016a. Viitattu 9.3.2017.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. [Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan. Miten asiakas saa sosiaalityön palvelut?](#) Helsinki: THL, Päätösten tueksi 1, 2016b. Viitattu 9.3.2017.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. [Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa](#). Helsinki: THL, Raportti 4, 2016c. Viitattu 9.3.2017.

Brante T. Professional types as a strategy of analysis. Julkaisussa: Burrage M, Torstendahl R, toim. Professions in theory and history. Rethinking the study of the professions. London: Sage, 1990: 75–93.

Brante T. Professional fields and truth regimes. In search of alternative approaches. *Comparative Sociology* 2010; 9 (6): 843–886.

Bronstein L. A model for interdisciplinary collaboration. *Social Work* 2003; 48 (3): 297–306.

Brydon-Miller M, Greenwood D, Maguire P. Why action research? *Action Research* 2003; 1 (1): 9–28.

Cammarano E, Sjöholm M. Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Helsinki: Kuntaliitto, Uutta kunnista 4, 2019.

Carr W, Kemmis S. *Becoming critical. Education, knowledge and action research*. London: Falmer, 1986.

Christiansen NF, Markkola P. Introduction. Julkaisussa: Christiansen NF, Petersen K, Eding N, Haave P, toim. *The Nordic model of welfare. A historical reappraisal*. Charlottenlund: Museum Tusulanum Press, 2006: 9–29.

Clarkeburn H, Mustajoki A. *Tutkijan arkipäivän etiikka*. Tampere: Vastapaino, 2007.

Coghlan D. *Doing action research in your own organization*. 5. painos. Thousand Oaks, CA: Sage, 2019.

Collin K, Valleala U-M, Herranen S, Paloniemi S, Pyhälä-Liljeström P. Moniammatillisen yhteistyön muodot ja haasteet päivystystyön hoitoprosessissa. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2012; 49 (1): 31–43.

Cox RH. The consequences of welfare reform. How conceptions of social rights are changing. *Journal of Social Policy* 1998; 27 (1): 1–16.

Costello PJM. *Action research*. London: Continuum, 2003.

Daly G. Understanding the barriers to multiprofessional collaboration. *Nursing Times* 2004; 100 (9): 78–79.

Deery R. Balancing research and action in turbulent times. *Action research as a tool for change. Evidence Based Midwifery* 2011; 9 (3): 89–94.

Dewey J. *Pyrkimys varmuuteen*. Suom. Pentti Määttänen. Helsinki: Gaudeamus, 2000.

Edwards A. *Being an expert professional practitioner. The relational turn in expertise*. London: Springer, 1929/1999.

Eksote. [Sosiaalipalvelut](#). Lappeenranta: Eksote, 2020a. Viitattu 20.5.2020.

Eksote. [Aikuissosiaalityö](#). Lappeenranta: Eksote, 2020b. Viitattu 29.2.2020.

Eksote. [Maahanmuuttopalvelut](#). Lappeenranta: Eksote, 2020c. Viitattu 29.2.2020.



Eronen A, Lehtinen T, Londén P, Perälähti A. Sosiaalibarometri 2016. Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE, 2016.

Eronen A, Londén P, Peltosalmi J. Sosiaalibarometri 2019. Helsinki: SOSTE, 2019.

Erämaja T. Viimeinen matka. Toimintatutkimus kirkollisen hautauskentän professiostruktuurista. Helsinki: Yliopistopaino, 2006.

Eräsaari R. Avoimen asiantuntijuuden analytiikka. Julkaisussa: Pirttilä I, Eriksson S, toim. Asiantuntijoiden areenat. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2002: 21–38.

Eskola J. (Teema)haastattelu tutkimuksen toteuttamisesta. Julkaisussa: Viinamäki L, Saari E, toim. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Tammi, 2007: 32–46.

Eskola J, Suoranta J. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Vastapaino, 1998/2005/2008.

Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press, 1985/1990.

Forma P, Kuivalainen S, Niemelä M, Saarinen A. Kuinka hyvinvointivaltio kesytetään? Julkisen sektorin uudistuminen ja hyvinvointipalvelujen muutos Pohjoismaissa. Turku: Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja B:32, 2007.

Forsander A, Ekholm E, Saleh R. Monietninen työ. Haaste ammattitaidolle. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja täydennyskoulutuskeskus, 1994.

Greenwood DJ, Levin M. Introduction to action research. 2. painos. London: Sage, 2007.

Greve B. What characterises the Nordic welfare state model. *Journal of Social Sciences* 2007; 3 (2): 43–51.

Gustavsen B. Theory and practice. The mediating discourse. Julkaisussa: Reason P, Bradbury H, toim. Handbook of action research. Participative inquiry & practice. London: Sage, 2006: 17–26.

Haapola I. Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79, 2004.

Habermas J. Theory and practice. Kääntänyt John Viertel. Cambridge, Oxford: Polity Press, Basil Blackwell, 1988.

Hakkarainen K, Lonka K, Lipponen K. Tutkiva oppiminen. Älykkään toiminnan rajat ja niiden ylittäminen. Porvoo: WSOY, 1999.

Halmetoja A. Universalismi sosiaalipolitiikan ideaalina. Julkaisussa: Halmetoja A, Koistinen P, Ojala S, toim. Sosiaalipolitiikan lumo. Tampere: Tampere University Press, 2016: 119–172.

[Hanketiedote 2](#). Helsinki: Kela, Toimeentulotuki 2017 -tiedote, 2015. Viitattu 12.2.2019.

Hannikainen-Ingman K, Saikkonen P. Kansalaisten asenteet ja taloudellisen tasa-arvon tavoite. Julkaisussa: Hänninen S, Saikkonen P, toim. Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä. Helsinki: THL, 2017: 40–59.

Harisalo R, Miettinen E. Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press, 2004.

Hautamäki A, Ståhle P, Oksanen K, Tukiainen T. Vaikuttavaa tutkimusta. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2, 2016.

Hautaviita J. Toimintatutkimus 6–9-vuotiaiden lasten mediavalmiuksista ja mediataidoista. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino, 2012.

Havakka P. Sosiaaliset riskit. Määritelmiä ja merkitys yhteiskunnassa. Julkaisussa: Ahteensivu A, Koskinen L, Kulmala J, Havakka P, toim. Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja. Tampere: Tampere University Press, 2018: 124–177.

HE 327/1992. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Heikkinen H, Jyrkämä J. Mitä on toimintatutkimus? Julkaisussa: Heikkinen HLT, Huttunen R, Moilanen P, toim. Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Helsinki: WSOY, 1999: 25–62.

Heikkinen H, Rovio E. Toimintatutkimuksen raportointi. Julkaisussa: Heikkinen H, Rovio E, Syrjälä L. Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Helsinki: Kansanvalistusseura, 2010: 114–130.

Heikkinen H, Kontinen T, Häkkinen P. Toiminnan tutkimisen suuntaukset. Julkaisussa: Heikkinen H, Rovio E, Syrjälä L. Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. 3. korj. painos. Helsinki: Kansanvalistusseura, 2010: 39–76.

Heinonen H-M. Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73, 2010.

Heinonen H-M, Laatu M. Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotukiudistuksen valmistelussa. Julkaisussa: Korpela T, Heinonen H-M, Laatu M, Raittila S, Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, Teemakirja 18, 2020: 60–115.

Helander V. Professiot ja julkisvalta. Helsinki: Valtiohallinnon kehittämiskeskus, 1993.

Hellsten K. Kenelle ja millä perusteella lapsilisää? Etuuden tarpeesta käytyä keskustelua ja rajankäyntiä. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014.

Herr K, Anderson GL. The action research dissertation. A guide for students and faculty. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

Hiilamo H. Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö. Mistä sote-uudistuksessa on kysymys? Helsinki: Into, 2015.

Hiilamo H, Hytti H, Takala P. Työkäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.

Hiilamo H, Niemelä H, Pykälä P, Riihelä M, Vanne R. Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Helsinki: Kela, 2012.

Hiilamo H, Komp K, Moisio P ym. [Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia](#). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18, 2017. Viitattu 18.4.2020.

Hirsjärvi S, Remes P, Sajavaara P. Tutki ja Kirjoita. 13. painos. Helsinki: Tammi, 2007.

Hujala A, Lammintakanen J. [Paljon sote-palveluja tarvitsevat ihmiset keskiöön](#). Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätö, Kunnallissalan kehittämissäätöjen julkaisu 12, 2018. Viitattu 28.6.2019.

Huovinen T, Rovio E. Toimintatutkija kentällä. Julkaisussa: Heikkinen H, Rovio E, Syrjälä L. Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Helsinki: Kansanvalistusseura, 2010: 94–113.

Hussénius K. [Intersectional patterns of social assistance eligibility in Sweden](#). Nordic Social Work Research 2019. doi 10.1080/2156857X.2019.1601636. Viitattu 4.6.2019.

Huttunen R, Heikkinen HLT. Kriittinen teoria ja toimintatutkimus. Julkaisussa: Heikkinen HLT, Huttunen R, Moilanen P, toim. Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 1999: 155–186

Hyttinen L. Palveluohjauksen vaikuttavuutta määrittämässä. Julkaisussa: Satka M, Pohjola A, Rajavaara M, toim. Sosiaalityö ja vaikuttaminen. Jyväskylä: Minerva, 2005a: 83–102.

Hyttinen L. Palveluohjaus mielenterveystyössä. Toimintatutkimus Casetti-projektista freirelaisessä viitekehityksessä. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2005b.

Hämeenlinna. [Asiakasohjaus](#). Hämeenlinna: Hämeenlinnan kaupunki, 2017. Viitattu 19.3.2017.

Hänninen K. Palveluohjaus. Asiakaslähtöistä täsmäpalvelua vauvasta vaariin. Helsinki: Stakes, 2007.

Ilmakunnas I, Moisio P. [Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailtuna](#). Helsinki: THL, Työpaperi 16, 2019. Viitattu 8.12.2019.

Ilmarinen K, Aalto A-M, Muuri A. Sosiaalipalvelut väestön ja asiakkaiden arvioimana. Helsinki: THL, Tutkimuksesta tiiviisti 10, 2016.

Ilmarinen K, Aalto A-M, Muuri A. Sosiaalipalvelujen saatavuus ja asiakaskokemukset. Julkaisussa: Karvonen S, Kestilä L, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: THL, 2018: 216–227.

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

Isoherranen K. Uhka vai mahdollisuus. Moniammatillista yhteistyötä kehittämässä. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 18, 2012.

Isoherranen K. Yhteistyön uusi haaste. Moniammatillinen yhteistyö. Julkaisussa: Rekola L, Isoherranen K, Nurminen R. Enemmän yhdessä. Moniammatillinen yhteistyö. Helsinki: WSOY, 2008: 33–37.

Itkonen A, Välisalmi O. [Kela / Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi](#). Helsinki: BDO, 2017. Viitattu 22.2.2020.

Jaakkola J. Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Julkaisussa: Jaakkola J, Puuma P, Satka M, Urponen K. Armeliaisuus, yhteisöapu ja sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994.

Jauhiainen S, Korpela T. Toimeentulotuen saajat. Julkaisussa: Jauhiainen S, Korpela T, toim. [Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko](#). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, 2019: 9–30. Viitattu 8.12.2019.

Jokela M, Kivipelto M, Ylikännö M. [Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi](#). Helsinki: THL, Työpaperi 26, 2019. Viitattu 6.10.2019.

Juhila K. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino, 2006.

Juhila K. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Julkaisussa: Jokinen A, Juhila K, toim. Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 2008: 14–17.

Julkunen R. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006.

Juntunen E, Grönlund H, Hiilamo H. Viimeisellä luukulla. Tutkimus viimesijaisen sosiaaliturvan aukoista ja diakoniatyön kohdentumisesta. Helsinki: Kirkkohallitus, 2006.

Jyrkiäinen A. Verkosto opettajien tukena. Tampere: Tampere University Press, 2007.

Järvelä T, Saarimaa N, Setälä H, Taskinen H. [”Yhteistyö jäi ihan puolitiehen.” Kelan työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotuen siirron vaikutuksista Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja asiakasohjaukseen.](#) Tampere: Tampereen ammattikorkeakoulu, 2018. Viitattu 12.9.2019.

Järvensivu T, Nykänen K, Rajala R. Verkostojohtamisen opas. Verkostotyöskentely sosiaali- ja terveysalalla. Muutosvoimaa vanhustyön osaamiseen -hankkeen julkaisu. Helsinki: Aalto-yliopisto, 2010.

Järvinen P, Järvinen A. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpajan kirja, 2000.

Kainuun sote. [Palveluohjaus ja neuvonta.](#) Kajaani: Kainuun sote, 2020. Viitattu 28.5.2020.

Kallio J, Saarinen A. Katutason byrokraattien käsitykset työttömistä ja työttömyysturvasta. Työelämän tutkimus 2013; 11 (3): 192–208.

Kallio J, Blomberg H, Kroll C. Suomalaisten sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhiin kohdistuvista auttamisstrategioista. Janus 2011; 19 (3): 251–268.

Kalliola S, Nakari R. Toimintatutkimus ja kuntien työelämän muutos. Julkaisussa: Heiskanen T, Leinonen M, Järvensivu A, Aho S. Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tampere: Tampere University Press, 2008: 135–148.

Kalliomaa-Puha L, Tuovinen A-K. Sosiaalisia oikeuksia, sosiaaliturvaa ja solidaarisuutta yli rajojen. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Tuovinen, A-K, toim. Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaaioikeudesta. Helsinki: Kela, Teemakirja 16, 2017.

Kananen J. Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona. Miten kirjoitan toimintatutkimuksen opinnäytetyönä? Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja, 2014.

Kangas O. Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? Julkaisussa: Taimio H, toim. Kurssin muutos. Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: Työväen sivistysliitto, 2009: 23–42.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehukset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–175.

Kangasniemi M, Hipp K, Häggman-Laitila A ym. Optimoitu sote-ammattilaisten koulutus- ja osaamis-uudistus. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39, 2018.

Karila K, Nummenmaa AR. Matkalla moniammatillisuuteen. Kuvauskohteena päiväkotit. Helsinki: WSOY, 2001.

Karjalainen V. Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Julkaisussa: Palola E, Karjalainen V, toim. Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: THL, 2011: 227–248.

Karjalainen J, Kuivalainen S, Hannikainen-Ingman K, Mukkila S. Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina. Toimeentulotuki ja kannustimet. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti. Tampere: THL, 2013: 189–214.

Katisko M, Kolkka M, Vuokila-Oikkonen P. Moniammatillinen ja -alainen osaaminen sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja liikunta-alojen koulutuksessa. Malli työssäoppimisen ja ammattitaitoa edistävän harjoittelun toteutusta varten. Helsinki: Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2, 2014.

Kauhanen H. [Perustoimeentulotuen Kela-siirto 1.1.2017. Diasarja](#). Helsinki: Kela, 2016. Viitattu 12.2.2019.

Kelan intranetsivut. Helsinki: Kela, 2020.

Kela. [Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet Suomessa](#). Helsinki: Kela, 2019a. Viitattu 3.12.2019.

Kela. [Toimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi vuonna 2017](#). Helsinki: Kela, 2019b. Viitattu 3.12.2019.

Kela. [Kela lyhyesti](#). Helsinki: Kela, 2020a. Viitattu 16.2.2020.

Kela. [Kuka voi saada perustoimeentulotukea](#). Helsinki: Kela, 2020b. Viitattu 16.3.2020.

Kela. [Toimeentulotuen kokonaisuus](#). Helsinki: Kela, 2020c. Viitattu 16.3.2020.

Kela. [Etuustietopalvelu Kelmu](#). Helsinki: Kela, 2020d. Viitattu 16.3.2020.

Kela. [Kela organisaationa](#). Helsinki: Kela, 2020e. Viitattu 20.5.2020.

[KELA-KUNTA yhteistoimintamalli 2.0](#). PRO SOS -hanke, 2020. Viitattu 20.5.2020.

Keppo R. Professionalismista ja sen kritiikistä. Kirjastotiede ja informatiikka 1988; 6 (2): 61–66.

Keskitalo E. Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E. Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa. Helsinki: THL, 2013: 45–72.

Keskitalo E, Karjalainen V. ”Mitä on aktivointi ja aktivointipolitiikka?” Julkaisussa: Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa. Helsinki: THL, 2013: 7–20.

Kettunen T, Ihalainen J, Heikkinen H. Monimuotoinen sosiaaliturva. Helsinki: WSOY, 2001.

Kiander J, Lönnqvist H. Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Helsinki: STM, STM:n julkaisuja 20, 2020.

Kiviniemi K. Opettajuuden oppimisesta harjoittelun harhautuksiin. Aikuisopiskelijoiden kokemuksia opetusharjoittelusta ja sen ohjauksesta luokanopettajakoulutuksessa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 1997.

Kiviniemi K. Toimintatutkimus yhteisöllisenä projektina. Julkaisussa: Heikkinen HLT, Huttunen R, Moilanen P, toim. Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 1999: 63–84.

Kivipelto M, Saikkonen P. [Tiedon tuotanto ja vaikuttavuustieto sosiaalityössä](#). Yhteiskuntapolitiikka 2013; 78 (3): 313–321.

Kivipelto M, Tanhua H, Jokela M. [Selvitys toimeentulotukiudistuksen vaikutuksista](#). Helsinki: THL, Raportti 11, 2019.

Klein JT. Interdisciplinarity. History, theory & practice. Detroit, MI: Wayne State University Press, 1990.

Kokkonen T. TH Marshallin yhdysviivayhteiskunnallisuuden käsite. Näkökulmia brittiläisen hyvinvointivaltion 1970-luvun murrokseen. Janus 2006; 14 (1): 4–17.

Kokkonen T. Sosiaalinen kansalaisuus kehittyvässä yhteiskunnassa. T.H. Marshallin sosiaalisia oikeuksia korostava kansalaisuuskesitys hyvinvointivaltiota koskevan keskustelun innoittajana. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2016.

Kokkonen T. Sosiaaliset oikeudet hyvinvointivaltion kehityksen suunnannäyttäjinä. T. H. Marshallin käsitys liberalismista. Janus 2017; 25 (1): 68–74.

Kontio M. Moniammatillinen yhteistyö. Oulu: Tukeva hanke, 2010.

Konttinen E. Perinteisesti moderniin. Profiisoiden yhteiskunnallinen synty Suomessa. Tampere: Vastapaino, 1991.

Kontula A. [Mielipidekirjoitus Aamulehdessä 2.12.2019](#). Viitattu 3.12.2019.

Koskela S. ”Mie teen vaan oman työni.” Toimintatutkimus moniammatillisen yhteistyön ja ohjausosaamisen kehittämisestä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2013.

Koskiaho B, Saarinen E, toim. [Ihan pihalla? Vanhat ihmiset digitaalisen maailman myllerryksessä. Neuvonnan, ohjauksen ja asioiden ajamisen järjestäminen](#). Helsinki: Soste ry, 2019. Viitattu 1.12.2019.

Kotkas T. Governing health and social security in the twenty-first century. Active citizenship through the right to participate. *Law Critique* 2010; 21 (2): 163–182.

Kotkas T, Kalliomaa-Puha L. ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi.” Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 204–227.

Kriisk K, Minas R. Social rights and spatial access to local social services. The role of structural conditions in access to local social services in Estonia. *Social Work & Society* 2017; 15 (1): 1–18.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007; 72 (1): 49–56.

Kuivalainen S. Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? *Yhteiskuntapolitiikka* 2010; 75 (4): 377–388.

Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, 2013.

Kuivalainen S, Nelson K. Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. Julkaisussa: Kvist J, Fritzell B, Hvinfen B, Kangas O, toim. Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century. Bristol: Policy Press, 2012: 69–88.

Kunnat.net. [Perustoimeentulotuen Kela-siirto](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2017. Viitattu 12.2.2017.

Kuntaliitto. [Sosiaalityö, sosiaaliohjaus ja omatyöntekijä](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2020. Viitattu 21.9.2020.



Kuosa T, Kohl J, Salonen S, Tapio P. Kestävän kehityksen torille 2020. Esiselvitys ympäristöalan koulutus-tarpeesta. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2006.

Kuula A. Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino, 1999.

Kuula A. Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino, 2006.

Kuusela P. Realistinen toimintatutkimus? Toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus, 2005.

KvaliMOTV. [Toimintatutkimus](#). Tampere: Tietoarkisto, 2019. Viitattu 24.6.2019.

Kymsote. [Asiakas- ja palveluohjaus](#). Kotka: Kymsote, 2020. Viitattu 30.12.2020.

Laatu M, Heinonen H-M, Sandelin I. Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Helsinki: Kela, Työpapereita 74, 2015.

Lahtonen M. Keskustellen parempaan työyhteisöön. Julkaisussa: Heikkinen HLT, Huttunen R, Moilanen P, toim. Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä: Atena, 1999: 201–220.

*Lait:*

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.

L 815/2015. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

Lakkala S. Inklusiivinen opettajuus. Toimintatutkimus opettajankoulutuksessa. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 2008.

Launis K. Moniammatillisuus ja rajojen ylitykset asiantuntijatyössä. Julkaisussa: Kirjonen J, Remes P, Eteläpelto A, toim. Muuttuva asiantuntijuus. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 1997: 103–121.

Lavapuro J, Ojanen T, Rautiainen P, Valtonen V. Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 2016.

Leathard A. Models for interprofessional collaboration. Julkaisussa: Leathard A, toim. Interprofessional collaboration. From policy to practice in health and social care. New York, NY: Brunner & Routledge, 2003: 3–119.

- Lehtinen E, Palonen T. Tiedon verkostoituminen. Haaste asiantuntijuudelle. Julkaisussa: Kirjonen J, Remes P, Eteläpelto A, toim. Muuttuva asiantuntijuus. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino, 1997: 103–212.
- Lehto J. Juoppojen professionaalinen auttaminen. Tutkimuslääkärien, sosiaalityöntekijöiden ja poliisien juoppouteen kohdistamasta työstä ja siihen kohdistuvien professionaalisuusodotusten vaikutuksesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus, 1991.
- Lehtonen J. Työkonferenssi. Dialoginen metodi. Julkaisussa: Lehtonen J, toim. Työkonferenssi Suomessa. Vuoropuheluun perustuva työyhteisöjen kehittämismetodi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus, 2004: 15–55.
- Leinonen M. Toimintatutkimus ja työkonferenssimenetelmä työpaikkojen tasa-arvon edistämässä. Tampere: Tampere University Press, 2016.
- Leppäkoski K. [Polkuja erityistä tukea tarvitsevien toimeentulokiasiakkaiden palveluun. Tarkastelussa Kelan ja kunnan yhteistyö.](#) Mikkeli: Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu, 2018. Viitattu 12.9.2019.
- Leppäkoski T, Koivuluoma M, Perälä S, Paavilainen E. Moniammatillisen yhteistyön muutokset ja kehittämistarpeet lasten ja nuorten auttamisessa. Yhteiskuntapolitiikka 2017; 82 (2): 200–211.
- Lewin K. Action research and minority problems. Journal of Social Issues 1946; 2 (4): 34–46.
- Linnakangas A. Sosiaalisten oikeuksien valvonta. Esimerkkinä toimeentulotuki. Julkaisussa: Eduskunnan oikeusasiamies 90. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies, 2010: 235–251.
- Linnosuo O. Syrjäytymisestä selviytymiseen? Arviointitutkimus työttömien nuorten palveluohjauksesta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 61, 2004.
- Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individuals in public services. 2. painos. New York, NY: Russell Sage Foundation, 2010.
- Lundy C. Social work, social justice and human rights. A structural approach to practice. Toronto: University of Toronto Press, 2011.
- Malin M, Gissler M. Maahanmuuttajien terveys- ja sosiaalipalveluiden saatavuus, laatu ja käyttö oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Julkaisussa: Hyvinvointivaltion rajat. Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes, 2006: 115–133.
- McNiff J. Action research. Principles and practice. 3. painos. London: Routledge, 2013.
- McTaggart R. Participatory action research. International contexts and consequences. Albany, NY: State University of New York, 1997.

Metteri A, toim. Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Sosiaalityön vuosikirja 1996. Helsinki: Sosiaalityöntekijäin liitto ry, 1996.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis 1778, 2012.

Mikkola M. [Maiden erilaisuudesta huolimatta dynaaminen pohjoismainen malli on olemassa](#). Sosiaaliturva 1994; 32 (20): 24–27. Viitattu 8.3.2018.

Miller C, Freeman M. Clinical teamwork. The impact of policy on collaborative practice. Julkaisussa: Leathard A, toim. Interprofessional collaboration. From policy to practice in health and social care. New York, NY: Brunner-Routledge, 2003: 121–132.

Minas R, Wright S, van Berkel R. Decentralization and centralization. The International Journal of Sociology and Social Policy 2012; 32 (5/6): 286–298.

Moisio P, Lorenzen T, Bäckman O, Angelin A, Salonen T, Kauppinen T. Trends in the intergenerational transmission of social assistance in the Nordic countries in the 2000s. European Societies 2015; 17 (1): 73–93.

Muuri A. Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Helsinki: Stakes, 2008.

Muuri A. Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Janus 2009; 17 (1): 55–64.

Muurinen H, Lovio I. Kokeileminen sosiaalipalveluiden kehittämisen menetelmänä ja strategiana. Janus 2015; 23 (2): 206–223.

Muurinen H. [Pragmatismi ja kokeileva lähestymistapa sosiaalityön tiedonmuodostuksessa](#). Helsinki: Socca, Heikki Waris -instituutin tutkimuksia 2, 2019. Viitattu 9.10.2019.

Määttä M. Yhteinen verkosto? Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkihallinnollisista ryhmistä. Helsinki: Helsingin yliopisto, Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia 252, 2007.

Mönkkönen K. Vuorovaikutus. Dialoginen asiakastyö. Helsinki: Edita, 2007.

Mönkkönen K, Kekoni T, Pehkonen A. Moniammatillinen yhteistyö. Vaikuttava vuorovaikutus sosiaali- ja terveysalalla. Helsinki: Gaudeamus, 2019.

Niemelä M. Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset köyhyyden syistä. Janus 2010; 18 (4): 337–354.

Nielsen KA, Nielsen BS. Methodologies in action research. Julkaisussa: Nielsen KA, Svensson L, toim. Action research and interactive research. Beyond practice and theory. Maastricht: Shaker Publishing, 2006: 63–87.

Nieminen H. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuus. Julkaisussa: Paunonen M, Vehviläinen-Julkunen K. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. Helsinki: WSOY, 1997: 215–221.

Niiranen V. Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Julkaisussa: Juhila K, Forsberg H, Roivainen I, toim. Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2002: 63–80.

Nummela T. Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Kuopio: Itä-Suomen Yliopisto, 2011.

Nummenmaa N. Moniammatillinen ohjaus jaettuna osaamisena. Julkaisussa: Mäkinen M, Korhonen V, Annala J, Kalli P, Svärd P, Värri V-M. Korkeajännityksiä. Kohti osallisuutta luovaa korkeakoulutusta. Tampere: Tampere University Press, 2011: 177–194.

Nygård M. Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Julkaisussa: Autto J, Nygård M, toim. Hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 2015: 136–166.

Nykänen S, Karjalainen M, Vuorinen R, Pöyliö L. Ohjauksen alueellisen verkoston kehittäminen. Poikkihallinnollinen ja moniammatillinen yhteistyö voimavarana. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 2007.

Närhi K, Kokkonen T, Matthies A-L. Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. Janus 2015; 22 (3): 227–244.

Näätänen A-M. Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018. Julkaisussa: Korpela T, Heinonen H-M, Laatu M, Raittila S, Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, Teemakirja 18, 2020: 186–209.

Näätänen A-M, Londén P. Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE, 2018.

Näätänen A-M, Londén P, Peltosalmi J. Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: SOSTE, 2017.

Ohisalo M, Saari J. Kuka seisoo leipäjonossa? Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö, 2014.

Pajukoski M. Oikeudenmukaisuus lainsäädännön näkökulmasta. Julkaisussa: Hyvinvointivaltion rajat. Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes, 2006.

Pajukoski M. Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Julkaisussa: Palola E, Karjalainen V, toim. Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: THL, 2011: 79–100.

Palonen T, Boshuizen H, Hytönen K, Hakkarainen K, Lehtinen E. Nousevat ja nopeasti muuttuvat asiantuntijuuskäytännöt ja niihin kouluttautuminen. Julkaisussa: Rouhelo A, Trapp H. Tulevaisuuden asiantuntijutta rakentamassa. Turku: Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Brahea, 2013: 16–27.

Parpo A, Moisio P. Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 2006; 71 (2): 121–133.

Parviainen J. Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä. Julkaisussa: Parviainen, J. Kollektiivinen asiantuntijuus. Tampere: Tampere University Press, 2006: 155–187.

Paukkunen L. Sosiaali- ja terveysalan yhteistyöosaamisen kehittäminen. Koulutuskokeilun arviointitutkimus. Kuopio: Kuopion yliopiston julkaisuja E Yhteiskuntatieteet 103, 2003.

Payne M. Teamwork in multiprofessional care. New York, NY: Palgrave, 2000.

Peltola U, Metso L. Maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukeminen Helsingissä. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Kuntoutussäätiön tutkimuksia 79, 2008.

Peltomäki P, Harjumäki P, Husman K. Muuttuva auttamistyön asiantuntijuus – kriisityön ja työterveyshuoltotoiminnan tarkastelua. Julkaisussa: Pirttilä I, Eriksson S, toim. Asiantuntijoiden areenat. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2002: 81–103.

Penttilä R, Hiilamo H. Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa. Yhteiskuntapolitiikka 2017; 82 (4): 404–416.

Pietiläinen E, Seppälä H. Palveluohjaus asiakastyössä ja organisaatiossa. Helsinki: Kehitysvammaliitto, 2003.

Pirttilä I. Mistä asiantuntemuksen sosiologiassa on kyse? Julkaisussa: Pirttilä I, Eriksson S, toim. Asiantuntijoiden areenat. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2002: 11–38.

Poutanen V-M. Sosiaaliturvapolitiikka. Julkaisussa: Niemelä P, toim. Hyvinvointipolitiikka. Helsinki: WSOYpro, 2010: 177–198.

[PRO SOS. Tietoa hankkeesta.](#) PRO SOS, 2018. Viitattu 28.8.2018.

Puustinen S. Suunnittelijaprofessio refleksiivisyyden puristuksessa. Yhteiskuntasuunnittelu 2001; 39 (1): 26–45.

Pyöriä P. Tietoyhteiskunta, tietotyö ja asiantuntijuus. Julkaisussa: Parviainen J. Kollektiivinen asiantuntijuus. Tampere: Tampere University Press, 2006: 55–81.

Pärnä K. Kehittävä moniammatillinen yhteistyö prosessina. Lapsiperheiden varhaisen tukemisen mahdollisuudet. Turku: Turun yliopisto, Annales Universitatis Turkuensis C 341, 2012.

Pönkkö M-L. Erityisoppilaan psykiatrinen hoitoketju: hoitoketjun tarpeen ja toiminnan monitahoarviointi. Oulu: Oulun yliopisto, Acta Universitatis Ouluensis D Medica 867, 2005.

Raitakari S. Sosiaalityön marginaalistasus. Asiakkuus ja asiantuntijuus modernin ja postmodernin tulkin-takehyksessä. Julkaisussa: Juhila K, Forsberg H, Roivainen I, toim. Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2002: 44–62.

Rajavaara M. Sosiaalipalveluista hyvinvointipalveluihin. Käsitehistorian tarkastelua. Janus 2009; 17 (4): 346–351.

Rajavaara M. Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Julkaisussa: Kallio-maa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 136–154.

Rannisto P-H, Tuurnas S. Moniammatillinen yhteistyö julkisten palvelujen tuottamisessa ja johtamisessa. Julkaisussa: Ursin K, Pekkola E, Stenvall J. Byrokratiaa? Julkinen hallinto kaiken huomioimisen taitona. Tampere: Tampere University Press, 2015: 263–282.

Raportti 2017. [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi](#). Helsinki: Kela, 2017. Viitattu 26.8.2019.

Rauhala P-L. Miten sosiaalipalvelut tulivat sosiaaliturvaan? Julkaisussa: Sipilä J, Ketola O, Kröger T, Rauhala P-L, toim. Sosiaalipalveluiden Suomi. Helsinki: WSOY, 1996: 87–119.

Rauhala P-L. Sosiaaliturvan reformikaudet Suomessa. Julkaisussa: Tuulio-Henriksson A, Kalliomaa-Puha L, Rauhala P-L. Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran juhlakirja. Helsinki: Kela, 2017: 143–165.

Raunio K. Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus, 2000.

Rautiainen P. Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Julkaisussa: Nykänen E, Kalliomaa-Puha L, Mattila Y, toim. Sosiaaliset oikeudet. Näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Helsinki: THL, 2017: 20–37.

Regjeringen. [Sosialhjelp](#). Oslo: Regjeringen, 2019. Viitattu 17.6.2019.

Reito S. Yhteistyöstä yhteiseen työhön. Ikaalilainen palveluohjaus auttaa työikäistä palvelujärjestelmän labyrintissä. Helsinki: Stakes, Stakesin raportteja 16, 2006.

Roivainen I, Heinonen J, Ylinen S. Köyhä byrokratian rattaissa. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, Tutkimuksia 64, 2011.

Rothstein B. Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja keskiluokka. Yhteiskuntapolitiikka 2008; 73 (4): 368–375.

Saari J, Behm M. Aktivoitu yhteiskunta. Viimesijainen sosiaaliturva 2000-luvun yhteiskuntapolitiikassa. Julkaisussa: Saari J, toim. Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Tampere University Press, 2017: 117–154.

Saaristo K. Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino, 2000.

Saastamoinen K. Lapsen suojele viranomaisten ja muiden toimijoiden välisenä yhteistyönä. Käsikirja arjen toimintaan. Helsinki: Edita, 2016.

Saikkonen P. Kuntakentän kirjavat käytännöt. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: THL, 2016: 29–40.

Saikkonen P, Blomgren S, Karjalainen P, Kivipelto M. Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö, 2015.

Saikkonen P, Ylikännö M. Is there room for targeting within universalism? Finnish social assistance recipients as social citizens. Social Inclusion 2020; 8 (1): 145–154.

Saikku P. Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa. Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Helsinki: THL, Työpaperi 2, 2015.

Saikku P. Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74, 2018.

Saikku P, Kuivalainen S. Toimeentulokityö kunnissa. Organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, 2013a: 115–147.

Saikku P, Kuivalainen S. Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, 2013b: 151–185.

Sallila S. [Kelan ja kuntien työnjako toimeentulotuen siirrossa Kelaan](#). Helsinki: THL, Työpaperi 21, 2016. Viitattu 3.10.2019.

Salmelainen U. Tiedon välittyminen ja rakentuminen kuntoutuksessa. Moniammatillinen asiantuntijayhteistyö ikäihmisten laitospuolisessa kuntoutuksessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 98, 2008.

Sanerma P. Kotihoitotyön kehittäminen tiimityön avulla. Toimintatutkimus kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistymisestä. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis 1458, 2019.

Scholes J, Vaughan B. Cross-boundary working. Implications for the multiprofessional team. *Journal of Clinical Nursing* 2002; 11: 399–408.

Seek H. Valtionhallinnon viestintä Suomessa. Byrokraattista tiedonsiirtoa vai jälkibyrokraattista viestintää? *Tiedotustutkimus* 2007; 30 (3): 19–32.

Seikkula J. Realismi, relativismi ja sosiaalinen konstruktionismi. *Psykologia* 6, 2001: 376–382.

Seikkula J, Arnkil T. [Dialoginen verkostotyö](#). Helsinki: THL, 2009. Viitattu 9.9.2019.

Sipilä J. Aluksi. Julkaisussa: Sipilä J, Ketola O, Kröger T, Rauhala P-L, toim. Sosiaalipalveluiden Suomi. Helsinki: WSOY, 1996: 9–21.

Sipilä A. Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet. Tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, Dissertations in Social Sciences and Business Studies 28, 2011.

Socialstyrelsen. [Ekonomiskt bistånd](#). Stockholm: Socialstyrelsen, 2019. Viitattu 17.6.2019.

Socom. [Socom – yhdessä enemmän](#). Lappeenranta: Socom, 2020. Viitattu 20.5.2020.

[Sosiaalivakuutus 2008; 46 \(5\) \(pdf\)](#). Viitattu 20.3.2017.

Sosnet. [Sosnetin sosiaalityön määritelmä](#). Sosnet, 2020. Viitattu 17.3.2020.

SPO. [Mitä palveluohjaus on?](#) Helsinki: SPO, 2017. Viitattu 20.3.2017.

STM. Tehtäviensiirtotoimikunnan loppumietintö. Helsinki: STM, 1993.

STM. Toimeentulotukikokeilun 1995–1996, loppuraportti. Helsinki: STM, 1997.



STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: STM, 2009.

STM. [Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille](#). Helsinki: STM, 2013. Viitattu 24.3.2020.

STM. [Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti](#). Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 28, 2015. Viitattu 8.8.2019.

STM. Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. Helsinki: STM, Julkaisuja 5, 2017.

STM. Tiekartta 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41, 2019a.

STM. [Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet](#). Helsinki: STM, 2019b. Viitattu 22.9.2019.

STM. Sosiaalityön tulevaisuus. Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47, 2019c.

STM. [Toimeentulo](#). Helsinki: STM, 2020. Viitattu 7.5.2020.

StVM 54/2014 vp – HE 358/2014 vp, Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Stringer E. Action research. 2. painos. Thousand Oaks, CA: Sage, 1999.

Stringer ET. Action research. 4. painos. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

Sulkunen P. Ryhmähaastattelujen analyysi. Julkaisussa: Mäkelä K, toim. Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 1990: 264–285.

Suominen S. Palveluohjaaja pitää langat käsissään. Lääkärilehti 2019; 23: 1515–1517.

Suominen S, Tuominen M. Palveluohjaus portti itsenäiseen elämään. Helsinki: Profami, 2007.

Syvänen S. Käytännön ja teorian yhdistävä toimintatutkimus. Oppimisen dialogit. Julkaisussa: Työkonferenssi Suomessa. Vuoropuheluun perustuva työyhteisöjen kehittämismetodi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus, 2004.

Särkelä R, Eronen A, toim. Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007.

Tauriainen J, Tuurihalme J. [Perustoimeentulotuen Kela-siirto](#). Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu, Työntekijöiden ajatuksia Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä toimeentulotukityössä, 2017. Viitattu 12.9.2019.

THL. [Keskitetty neuvonta ja asiakasohjaus](#). Helsinki: THL, 2020. Viitattu 28.12.2020.

Toikko T. Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Tampere: Vastapaino, 2005.

Toikko T. Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere: Tampere University Press, 2012.

Toikko T, Rantanen T. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Näkökulmia kehittämisprosessiin, osallistamiseen ja tiedontuotantoon. Tampere: Tampere University Press, 2009.

Tuori K, Kotkas T. Sosiaalioikeus. Helsinki: Talentum pro, 2016.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausten käsitteleminen. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2002.

Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Helsinki: Stakes, 2006.

Urponen K. Hyvinvointivaltio muotoutuu. Julkaisussa: Jaakkola J, Puuma P, Satka M, Urponen K. Armeilaisuus, yhteisöapu ja sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994.

Uusitalo H. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Julkaisussa: Andersson JO, Hautamäki A, Jallinoja R, Niiniluoto I, Uusitalo H. Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Helsinki: WSOY, 1993: 59–96.

Vaininen S. Sosiaalityöntekijät sosiaalisen ammattilaisina. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis 1664, 2011.

Valokivi H. Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis 1286, 2008.

Valtakari M, Ranta T, Laasonen V ym. Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 32, 2018.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1, 2020.

Valvira. [Sosiaalihuollon tehtävissä toimiminen](#). Helsinki: Valvira, 2020. Viitattu 10.5.2020.

Van Berkel Rik. The decentralisation of social assistance in The Netherlands. *The International Journal of Sociology and Social Policy* 2006; 26 (1/2): 20–31.

Varjonen S. Institutional evolution and abrupt change. Reforming the administration of social assistance in Finland. *International Journal of Social Welfare* 2020a; 29 (1): 62–70.

Varjonen S. Miksi perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan? Poliittinen päätöksenteko toimeentulotuki-uudistuksessa. Julkaisussa: Korpela T, Heinonen H-M, Laatu M, Raittila S, Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotuki-uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, Teemakirja 18, 2020b: 30–59.

Vartiainen M. Työn muutoksen työvälineet. Muutoksen hallinnan sosiotekniset menetelmät. Espoo: Otatieto, 1994.

Vartiainen E, Pulkkis A. Työkonferenssi työelämän tutkimuksessa ja kehittämisessä. Julkaisussa: Lehtonen J, toim. Työkonferenssi Suomessa. Vuoropuheluun perustuva työyhteisöjen kehittämismetodi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus, 2004: 57–73.

Vilka H. Tutki ja kehitä. 4. painos. Jyväskylä: PS-kustannus, 2015.

VM. Kuntien tehtävien kartoitus. Helsinki: VM, 2013.

VM. [Kuntien tehtävät ja toiminta](#). Helsinki: VM, 2020. Viitattu 14.3.2020.

Vogt E, Laiho K. Liite: Perustoimeentulotuen Kela-siirto kokonaisuus Pro SOS -hankkeessa. Helsinki: Kuntaliitto, Hankehakemuksen liite (hankkeen asiakirja), 2015.

Vogt E, Sjöholm M. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Helsinki: Kuntaliitto, Kuntaliiton julkaisusarja 2, 2014.

Volanto S, Zechner M. [PRO SOS -hankkeen aikuissosiaalityön alkukartoitus. Palvelutarpeen arviointi, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyö toimeentulotuessa ja sosiaalityön yhteiskehittäminen](#). PRO SOS – hankkeen raportti 1. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu, Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja B Raportteja ja selvityksiä 128, 2017. Viitattu 18.5.2020.

Winter R. Some principles and procedures for the conduct of action research. Julkaisussa: Zuber-Skerritt O, toim. New directions in action research. London: Falmer, 2005: 9–22. (Julkaistu ensimmäisen kerran 1996.)

Weber M. Tiede ammattina ja kutsumuksena. Suom. Hannula R. Julkaisussa: Mäkelä K, toim. Tieteen vapaus ja tutkimuksen etiikka. Helsinki: Tammi, 1987.

Yeung AB, Saari J, Lagerspetz E. Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Julkaisussa: Saari J, Yeung AB, toim. Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 2007: 9–30.

Yijälä A. Toimeentulotuki. Urapolun umpikuja vai ponnahduslauta taloudelliseen hyvinvointiin. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 2016.

Yle 19.5.2020. [Mitä tapahtui sossun asiakkaille?](#) Viitattu 20.5.2020.

Zechner M, Paavola J. Aikuissosiaalityön muutostarpeita toimeentulotukiudistuksen jälkeen. Julkaisussa: Korpela T, Heinonen H-M, Laatu M, Raittila S, Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, Teemakirja 18, 2020: 430–455.

Zuber-Skerritt O. New directions in action research. London: Falmer, 1996.

Övretveit J. Moniammatillisen yhteistyön opas. Helsinki: Sairaanhoidajien koulutussäätiö, 1995.

## **Liite 1. Toimintatutkimuksen vaiheet tämän tutkimuksen aikajärjestyksessä**

### **Työryhmän 1. tapaaminen 31.8.2017**

- Kartoitettiin Kelan ja kunnan välisen yhteistyön ja asiakasohjauksen haasteita sekä hahmoteltiin suunnitelmaa kokeiluista

### **Työryhmän 2. tapaaminen 20.10.2017**

Suunniteltiin kokeiluja. Ne olivat:

1. kokeilu: aikuissosiaalityön ja maahanmuuttopalveluiden infot Kelan palveluasiantuntijoille ja toisen työhön tutustuminen
2. kokeilu: yhteinen palvelutarvearvio

### **Maahanmuuttopalveluiden palaveri 22.11.2017**

Suunniteltiin kokeilu maahanmuuttaja-asiakkaille:

3. kokeilu: yhteinen palvelutarvearvio maahanmuuttaja asiakkaille

### **Työryhmän 3. tapaaminen 9.1.2018**

Arvioitiin kokeiluja 1–3, ja suunniteltiin, miten kokeiluja jatkettiin:

- Infojen ja toisen työhön tutustumisten suunnittelua jatkettiin.
- Yhteisen palvelutarvearvion kokeilua jatkettiin sekä aikuissosiaalityön että maahanmuuttopalveluiden kanssa.
- Tehtiin asiakasohjauksen suunnitelmaa vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyville.

### **Kyselylomaketutkimus 2/2018**

### **Työryhmän 4. tapaaminen 21.3.2018**

- Käytiin läpi kyselylomaketutkimuksen tuloksia.
- Arvioitiin 2. kokeilua: Kokeilusta oli saatu vasta vähän kokemuksia. Sovittiin, että kokeilua jatketaan.

### **Maahanmuuttopalveluiden palaverit 2.5.2018 ja 18.6.2018**

- Arvioitiin 3. kokeilua: Sovittiin, että yhteisiä palvelutarpeen arviointeja jatketaan.
- Pohdittiin, että kokeillaan muistilappua asiakkaille.
- Jatkettiin asiakasohjauksen mallin suunnittelua vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyville.
- Suunniteltiin infojen pitämistä maahanmuuttaja-asiakkaille.

### **Työryhmän 5. tapaaminen 31.8.2018**

- Esiteltiin luonnos Kelan ja kunnan yhteistoimintamallista (versio 1.0).
- Esiteltiin valtakunnallisen työryhmän palaverissa käytyjä asioita.
- Esiteltiin luonnos huoliseulasta.
- Arvioitiin 1. kokeilua: Tutustumiset toisten työhön oli koettu hyväksi. Pohdittiin käytännön viemistä perehdytysohjelmaan.

- Arvioitiin 2. kokeilua: Todettiin, että yhteisessä palvelutarpeen arvioinnissa oli liian paljon haasteita. Kokeilua suunniteltiin muutettavaksi asiakkuusvastaavakokeiluksi. Yhteisiä palvelutarvearvioita päätettiin kuitenkin vielä jatkaa.
- Arvioitiin 3. kokeilua: Sovittiin, että asiakasohjauksen suunnitteleminen jatkuu.

### **Maahanmuuttopalveluiden palaveri 11.9.2018**

- Suunniteltiin Kela-infojen pitämistä osana maahanmuuttajien koulutuksen yhteiskuntatietouden osa-alueen osiota.
- Sovittiin muistilapun käyttöönottamisesta.
- Sovittiin, että maahanmuuttopalveluiden työntekijät pitävät infot Kelan palveluasiantuntijoille.
- Todettiin kokeilu yhteisestä palvelutarvearviosta raskaaksi toimintatavaksi. Kokeilun pohjalta suunniteltiin kokeilu yhteisestä ajanvarauksesta haastavassa tilanteessa oleville asiakkaille

### **Työryhmän 6. tapaaminen 5.10.2018**

- Arvioitiin kokeiluita ja suunniteltiin, miten kehittämistä jatketaan:
- Esiteltiin 11.9.2018 palaverissa sovitut asiat.
- Arvioitiin kokeiluja 1 ja 2: sovittiin, että kokeiluja jatketaan.
- Sovittiin inforingin perustamisesta.
- Pohdittiin Kela-infojen järjestämistä kunnan työntekijöille.
- Pohdittiin, onko rinnakkain työskentelyä mahdollista kokeilla aikuissosiaalityön kanssa.

### **Palaveri maahanmuuttopalveluiden kanssa 15.10.2018**

- Suunniteltiin kokeilu yhteisestä ajanvarauspalvelusta maahanmuuttaja-asiakkaille.

### **Työryhmän 7. tapaaminen 30.11.2018**

Kerrattiin kokeilut, ja niissä tähän asti sovitut asiat:

- Yhteinen palvelutarvearvio ei ole toiminut hyvin aikuissosiaalityön kanssa. Pohdittiin alustavasti asiakkuusvastaavapalvelukokeilua.
- Sovittiin, että rinnakkaista palvelua Kelan ja aikuissosiaalityön välille aloitetaan suunnittelemaan.
- Yhteinen ajanvaraus maahanmuuttopalveluiden kanssa jatkuu. Sovittiin, että kokeilua arvioidaan, kun neljä asiakastapaamista on järjestetty.

### **Palaveri aikuissosiaalityön kanssa 9.1.2019**

Arvioitiin 1. kokeilua ja sovittiin jatkokehittämisestä:

- Sovittiin rinnakkaisesta palvelusta. Sovittiin, että tätä kokeillaan jalkautumisena toiseen organisaatioon.
- Aloitettiin asiakkuusvastaavapalvelukokeilu.

**Palaveri maahanmuuttopalveluiden kanssa 18.1.2019**

- Arvioitiin 1. kokeilua ja sovittiin jatkokehittämisestä:
- Arvioitiin kokeilua yhteisestä ajanvaraukssta. Sovittiin, että sitä ei tässä muodossa jatketa, vaan jatketaan kokeilua asiakkuusvastaavapalvelukokeiluna.

**Teemahaastattelu 1.2.2019 yhteisen palvelutarvearvion tehneille****Työryhmän 8. tapaaminen 12.2.2019**

- Jatkettiin Inforingin suunnittelua.
- Jatkettiin tutustumisten suunnittelua.
- Käytiin läpi yhteisestä palvelutarvearviosta saatuja tuloksia.
- Käytiin läpi maahanmuuttopalveluiden kanssa kokeiltua yhteisestä ajanvarausta.
- Keskusteltiin asiakkuusvastaavakokeilusta.
- Keskusteltiin jalkautumisen kokeilusta.

**Kyselylomaketutkimus 4/2019****Palaveri maahanmuuttopalveluiden kanssa 10.4.2019 ja 15.4.2019**

- Arvioitiin asiakkuusvastaavakokeilua, sovittiin että kokeilua jatketaan.
- Arvioitiin Kela-infoja.

**Palaveri aikuissosiaalityön kanssa 25.4.2019**

- Arvioitiin jalkautumisen kokeilua. Sovittiin, että kokeilua jatketaan.

**Työryhmän 9. tapaaminen 8.5.2019**

- Esiteltiin kyselylomakekyselyn tuloksia.
- Tehtiin kokeilujen loppuarviointi 1. ja 2. kokeilun osalta.
- Tehtiin ryhmätyöskentelyn loppuarviointi.

**Palaveri maahanmuuttopalveluiden kanssa 7.6.2019**

- Tehtiin kokeilun 3 loppuarviointi.

## Liite 2. Kyselylomaketutkimukseen osallistuneiden Eksoten työntekijöiden taustatiedot

Taustatieto	Vastausvaihtoehdot	Alkukysely	Seurantakysely
Kyselyyn vastanneet		n = 18	n = 19
Työskennellyt kunnan palveluksessa	0–5 vuotta	4	3
	6–10 vuotta	3	3
	11–15 vuotta	4	2
	16–20 vuotta	4	7
	yli 20 vuotta	3	4
Käsitelen ehkäisevää/täydentävää toimeentulotukea	Kyllä	16	16
	Ei	2	3
Olen käsitellyt aiemmin perustoimeentulotuen hakemuksia	Kyllä	18	17
	Ei	0	2
Käsittelen Kelan sosiaalihuollon ilmoituksia	Päivittäin	7	6
	Viikoittain	3	6
	Kuukausittain	4	2
	Vuosittain tai harvemmin	2	0
	En koskaan	2	5
Olen yhteydessä Kelan viranomaislinjalle	Päivittäin	2	3
	Viikoittain	10	13
	Kuukausittain	6	3
	Vuosittain tai harvemmin	0	0
	En koskaan	0	0
Olen yhteydessä Kelan asiakaspalvelijaan	Päivittäin	0	0
	Viikoittain	5	4
	Kuukausittain	4	6
	Vuosittain tai harvemmin	3	6
	En koskaan	6	1
On yhteydessä Kelan ratkaisuasiantuntijaan	Päivittäin	1	0
	Viikoittain	4	5
	Kuukausittain	2	4
	Vuosittain tai harvemmin	3	6
	En koskaan	8	4



### Liite 3. Kyselylomaketutkimukseen osallistuneiden Kelan työntekijöiden taustatiedot

Taustatieto	Vastausvaihtoehdot	Alkukysely	Seurantakysely
Kyselyyn vastanneet		n = 19	n = 11
Työskennellyt Kelan palveluksessa	0–5 vuotta	9	8
	6–10 vuotta	3	1
	11–15 vuotta	1	0
	16–20 vuotta	2	2
	yli 20 vuotta	4	0
Teen ilmoituksia kunnan sosiaalihuoltoon Sosiaalityön tarpeen ilmoittaminen -toiminnolla	Päivittäin	0	1
	Viikoittain	3	2
	Kuukausittain	13	8
	Vuosittain tai harvemmin	3	0
	En koskaan	0	0
Minulle tulee vastaan asiakas/asiakkaan hakemus, jonka yhteydessä harkitsen sosiaalityön tarpeen ilmoituksen tekemistä	Päivittäin	1	2
	Viikoittain	8	6
	Kuukausittain	9	3
	Vuosittain tai harvemmin	1	0
	Ei koskaan	0	0
Olen yhteydessä suoraan kunnan työntekijään asiakkaan sosiaalityön tarpeen selvittämiseksi	Päivittäin	0	0
	Viikoittain	5	0
	Kuukausittain	7	7
	Vuosittain tai harvemmin	7	4
	En koskaan	0	0

## Liite 4. Alkukysely Eksoten työntekijöille

### Taustakysymykset

1. Ammattinimike
2. Kunta, jossa työskentelet
3. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt nykyisessä tehtävässäsi
4. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt sosiaalitoimessa
5. Käsitteletkö ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen hakemuksia?
  - a. kyllä
  - b. en
6. Oletko käsitellyt perustoimeentulotuen hakemuksia ennen sen siirtymistä Kelan käsiteltäväksi
  - a. kyllä
  - b. en

### Yhteistyö

7. Käsitellen Kelan sosiaalihuollon palvelutarveilmoituksia
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
8. Olen yhteydessä Kelan viranomaislinjalle
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
9. Olen yhteydessä suoraan Kelan asiakaspalvelijaan
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
10. Olen yhteydessä suoraan Kelan toimeentulotuen käsittelijään
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan

11. Kelan työntekijöihin voi ottaa yhteyttä pienellä kynnyksellä
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
12. Jos vastasit eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä, minkä vuoksi sinusta ei ole helppoa ottaa Kelan työntekijöihin yhteyttä?
13. Jos joudun pyytämään Kelasta lisätietoja asiakkaan asian hoitamiseksi, saan tarvittavat tiedot helposti
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
14. Jos vastasit jokseenkin eri mieltä tai eri mieltä, mitkä asiat hankaloittavat tiedon saamista?
15. Minulle on selvää, mitkä asiakkaan ohjaukseen liittyvät asiat kuuluvat Kelan vastuulle ja mitkä asiat kuuluvat kunnan vastuulle.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
16. Osaan neuvoa asiakasta siinä, mitkä asiat kuuluvat maksettavaksi perustoimeentulotuesta ja mitkä asiat täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
17. Kelan ja kunnan tulisi tehdä yhdessä palvelutarvearvio heikommassa asemassa olvien henkilöiden osalta.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
18. Mikä on mielestäsi keskeisin asia, jota Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä tulisi kehittää?

## Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen Kelassa

19. Kela laittaa tällä hetkellä palvelutarveilmoituksen pienellä kynnyksellä
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
20. Toivon, että Kela laittaa jatkossa palvelutarveilmoituksen pienellä kynnyksellä
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
21. Kelassa osataan tunnistaa sosiaalityön tarve
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
22. Kelalta otetaan sosiaalityön tarpeessa olevan asiakkaan asiasta yhteyttä riittävän aikaisessa vaiheessa
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
23. Kelasta tehdyt palvelutarveilmoitukset ovat olleet tarpeellisia
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
24. Kelan asiakaspalvelulla on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa

25. Kelan ratkaisutyöntekijöillä on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
26. Millaisissa asiakkaan tilanteissa toivot Kelan tekevän palvelutarveilmoituksen?
27. Jos Kelalta on tehty palvelutarveilmoitus kuntaan turhaan, millaisessa tilanteessa ilmoitus on tehty?
28. Mihin asioihin sinun mielestäsi Kelan työntekijöiden kannattaa kiinnittää huomiota sosiaaliryöön tarpeen tunnistamiseksi toimeentulotuen ratkaisutyössä?
29. Mihin asioihin sinun mielestäsi Kelan työntekijöiden kannattaa kiinnittää huomiota sosiaaliryöön tarpeen tunnistamiseksi Kelan asiakaspalvelussa?

### **Asiakasohjauksen toimivuus**

30. Asiakkaat saavat tietoa sosiaalipalveluista nyt enemmän tietoa kuin ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelalle
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
31. Asiakkaiden yhdenvertaisuus on parantunut perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
32. Asiakkaiden tavoittaminen on hankaloitunut perustoimeentulotuen käsittelyn siirryttyä Kelalle
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
33. Jos vastasit täysin tai jokseenkin samaa mieltä, kuvaile mistä asiakkaiden hankalampi tavoittaminen voisi johtua.

34. Oletko huolissasi siitä, että jokin/jotkin väestöryhmät jäävät sosiaalipalveluiden ulkopuolelle sen vuoksi, että perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi?
  - a. paljon
  - b. melko paljon
  - c. melko vähän
  - d. vähän
  - e. en osaa sanoa
35. Jos vastasit paljon tai melko paljon, mistä väestöryhmästä / väestöryhmistä olet huolissasi?
36. Mistä syistä nimeämäsi väestöryhmä voi jäädä sosiaalipalvelujen ulkopuolelle?
37. Onko sinulle tullut Kelan kautta asiakkaita, jotka ovat halunneet käyttää oikeuttaan keskustella sosiaalityöntekijän kanssa?
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain
  - e. harvemmin kuin vuosittain
38. Asiakkaan toimeentulotukihakemuksen käsittely, maksusitoumusten käsittely, vuokravakuuden käsittely tai laskujen käsittely etenee Kelassa sujuvammin, kun sosiaalityöntekijä on yhteydessä Kelaan, kuin jos asiakas itse on ollut yhteydessä Kelalle.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
39. Kelassa käytetään riittävästi toimeentulotuen perusosan alentamista asiakkaan ohjauksen menetelmänä.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
40. Missä tilanteissa toivoisit Kelan käyttävän enemmän toimeentulotuen perusosan alentamista?
41. Tähän voit antaa muuta kommenttia/palautetta Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä

## Liite 5. Alkukysely Kelan työntekijöille

### Taustakysymykset

1. Ammattinimike
2. Kunta, jossa työskentelet
3. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt nykyisessä tehtävässäsi?
4. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt Kelalla

### Yhteistyö

5. Teen ilmoituksia kunnan sosiaalihuoltoon Sosiaalityön tarpeen ilmoittaminen -toiminnolla
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
6. Minulle tulee vastaan asiakas/asiakkaan hakemus, jonka yhteydessä harkitsen sosiaalityön tarpeen ilmoituksen tekemistä
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. ei koskaan
7. Olen yhteydessä suoraan kunnan työntekijään asiakkaan toimeentulotukiasian selvittämiseksi
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
8. Olen yhteydessä suoraan kunnan työntekijään asiakkaan sosiaalityön tarpeen selvittämiseksi
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan

9. Kynnys ottaa yhteyttä kunnan työntekijöihin asiakkaan asioiden selvittämiseksi on pieni
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
10. Jos vastasit eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä, minkä vuoksi sinusta ei ole helppoa ottaa Kunnan työntekijöihin yhteyttä?
11. Jos joudun pyytämään kunnasta lisätietoja asiakkaan asian hoitamiseksi, saan tarvittavat tiedot helposti.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
12. Jos vastasit jokseenkin eri mieltä tai eri mieltä, mitkä asiat hankaloittavat tiedon saamista?
13. Minulle on selvää mitkä asiakkaan ohjaukseen liittyvät asiat kuuluvat Kelan vastuulle ja mitkä asiat kuuluvat kunnan vastuulle.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
14. Osaan neuvoa asiakasta siinä, mitkä asiat kuuluvat maksettavaksi perustoimeentulotuesta ja mitkä asiat täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
15. Kelan ja kunnan tulisi tehdä yhdessä palvelutarvearvio heikommassa asemassa olevien henkilöiden osalta.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
16. Mikä on mielestäsi keskeisin asia, jota Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä tulisi kehittää?



17. Tiedot asiakkaan tilanteesta ja hakemuksen ratkaisuun liittyvistä asioista kulkevat hyvin Kelan asiakaspalvelun ja Kelan ratkaisutyöntekijöiden välillä.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
18. Mikä on mielestäsi keskeisin asia, jota Kelan asiakaspalvelun ja Kelan ratkaisijoiden välisessä yhteistyössä tulisi kehittää?

### **Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen Kelassa**

19. Asiakkaat ovat esittäneet toiveen käyttää oikeuttaan keskustella sosiaalityöntekijän kanssa
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain
  - e. harvemmin kuin vuosittain
20. Asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistaminen asiakaspalvelussa on helppoa.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa/en toimi asiakaspalvelussa
21. Asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistaminen puhelimessa on helppoa.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
22. Asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistaminen hakemuksen perusteella on helppoa.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa/en tee hakemuksia

23. Minulla on tarpeeksi aikaa työssäni tutustua asiakkaan tilanteeseen sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
24. Kelan ohjeet sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi ja asiakkaan ohjaamiseksi sosiaalipalveluiden piiriin ovat selkeitä.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
25. Palveluneuvojilla on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
26. Etuuskäsittelijöillä on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
27. Millaisia ohjeita kaipaisit sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi?

### **Asiakasohjauksen toimivuus**

28. Asiakkaat saavat tietoa sosiaalipalveluista nyt enemmän tietoa kuin ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelalle.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa

29. Asiakkaiden yhdenvertaisuus on parantunut perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
30. Olen huolissasi siitä, että jokin/jotkin väestöryhmät jäävät sosiaalipalveluiden ulkopuolelle sen vuoksi, että perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi.
  - a. paljon
  - b. melko paljon
  - c. melko vähän
  - d. vähän
  - e. en osaa sanoa
31. Jos vastasit paljon tai melko paljon, mistä väestöryhmästä/väestöryhmistä olet huolissasi?
32. Mistä syistä nimeämäsi väestöryhmä voi jäädä sosiaalipalvelujen ulkopuolelle?
33. Asiakkaan toimeentulotukihakemuksen käsittely, maksusitoumusten käsittely, vuokravakuuden käsittely tai laskujen käsittely etenee Kelassa sujuvammin, kun sosiaalityöntekijä on yhteydessä Kelaan kuin jos asiakas itse on yhteydessä Kelaan.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
34. Tähän voit antaa muuta kommenttia/palautetta Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä.

## Liite 6. Seurantakysely Eksoten työntekijöille

### Taustakysymykset

1. Ammattinimike
2. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt nykyisessä tehtävässäsi
3. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt sosiaalitoimessa
4. Käsitteletkö ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen hakemuksia?
  - a. kyllä
  - b. en
5. Oletko käsitellyt perustoimeentulotuen hakemuksia ennen sen siirtymistä Kelan käsiteltäväksi?
  - a. kyllä
  - b. en

### Yhteistyö

6. Käsittelet Kelan sosiaalihuollon palvelutarveilmoituksia
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
7. Olen yhteydessä Kelan viranomaislinjalle
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
8. Olen yhteydessä suoraan Kelan asiakaspalvelijaan
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
9. Olen yhteydessä suoraan Kelan toimeentulotuen käsittelijään
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan

10. Kelan työntekijöihin voi ottaa yhteyttä pienellä kynnyksellä.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
11. Jos vastasit eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä, minkä vuoksi sinusta ei ole helppoa ottaa Kelan työntekijöihin yhteyttä?
12. Jos joudun pyytämään Kelasta lisätietoja asiakkaan asian hoitamiseksi, saan tarvittavat tiedot helposti.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
13. Jos vastasit jokseenkin eri mieltä tai eri mieltä, mitkä asiat hankaloittavat tiedon saamista?
14. Minulle on selvää, mitkä asiakkaan ohjaukseen liittyvät asiat kuuluvat Kelan vastuulle ja mitkä asiat kuuluvat kunnan vastuulle.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
15. Jos vastasit jokseenkin eri mieltä tai eri mieltä, kerro omin sanoin, mitkä asiat ovat epäselviä sen osalta kuuluvatko ne Kelan vai kunnan vastuulle.
16. Osaan neuvoa asiakasta siinä mitkä asiat kuuluvat maksettavaksi perustoimeentulotuesta ja mitkä asiat täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
17. Kelan ja kunta ovat Etelä-Karjalassa kokeilleet yhteisen palvelutarvearvion tekemistä asiakkaalle. Oletko kuullut kokeilusta?
  - a. olen
  - b. en ole
  - c. en osaa sanoa
18. Mitä asioita mielestäsi tulee huomioida, jos Kelan ja kunnan työntekijät tekevät asiakkaalle yhteisen palvelutarvearvion?

19. Miten mielestäsi Kelan ja kunnan välinen yhteistyö on muuttunut viimeisen kahden vuoden aikana?
- yhteistyö on parantunut
  - yhteistyön taso on pysynyt ennallaan
  - yhteistyön taso on huonontunut
  - en osaa sanoa
20. Mikä on mielestäsi keskeisin asia, jota Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä tulisi edelleen kehittää?
21. Mitkä asiat mielestäsi toimivat Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä?

### **Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen Kelassa**

22. Kela laittaa tällä hetkellä palvelutarveilmoituksen pienellä kynnyksellä
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
23. Toivon, että Kela laittaa jatkossa palvelutarveilmoituksen pienellä kynnyksellä.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
24. Kelassa osataan tunnistaa sosiaalityön tarve.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
25. Kelalta otetaan sosiaalityön tarpeessa olevan asiakkaan asiasta yhteyttä riittävän aikaisessa vaiheessa.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
26. Kelasta tehdyt palvelutarveilmoitukset ovat olleet tarpeellisia.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa

27. Kelan asiakaspalvelulla on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
28. Kelan ratkaisutyöntekijöillä on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
29. Millaisissa asiakkaan tilanteissa toivot Kelan tekevän palvelutarveilmoituksen?
30. Jos Kelalta on tehty palvelutarveilmoitus kuntaan turhaan, millaisessa tilanteessa ilmoitus on tehty?
31. Mihin asioihin sinun mielestäsi Kelan työntekijöiden kannattaa kiinnittää huomiota sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi toimeentulotuen ratkaisutyössä?
32. Mihin asioihin sinun mielestäsi Kelan työntekijöiden kannattaa kiinnittää huomiota sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi Kelan asiakaspalvelussa?

### **Asiakasohjauksen toimivuus**

33. Asiakkaat saavat tietoa sosiaalipalveluista nyt enemmän tietoa kuin ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelalle.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
34. Asiakkaiden yhdenvertaisuus on parantunut perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa

35. Asiakkaiden tavoittaminen on hankaloitunut perustoimeentulotuen käsittelyn siirryttyä Kelalle.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
36. Jos vastasit täysin tai jokseenkin samaa mieltä, kuvaile mistä asiakkaiden hankalampi tavoittaminen voisi johtua.
37. Oletko huolissasi siitä, että jokin/jotkin väestöryhmät jäävät sosiaalipalveluiden ulkopuolelle sen vuoksi, että perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi?
- paljon
  - melko paljon
  - melko vähän
  - vähän
  - en osaa sanoa
38. Jos vastasit paljon tai melko paljon, mistä väestöryhmästä / väestöryhmistä olet huolissasi?
39. Mistä syistä nimeämäsi väestöryhmä voi jäädä sosiaalipalvelujen ulkopuolelle?
40. Onko sinulle tullut Kelan kautta asiakkaita, jotka ovat halunneet käyttää oikeuttaan keskustella sosiaalityöntekijän kanssa?
- päivittäin
  - viikoittain
  - kuukausittain
  - vuosittain
  - harvemmin kuin vuosittain
41. Asiakkaan toimeentulotukihakemuksen käsittely, maksusitoumusten käsittely, vuokratuuden käsittely tai laskujen käsittely etenee Kelassa sujuvammin, kun sosiaalityöntekijä on yhteydessä Kelaan, kuin jos asiakas itse on ollut yhteydessä Kelaan.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
42. Asiakkaat kokevat, että heitä ”pompotellaan” Kelan ja kunnan välillä.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
43. Missä tilanteissa koet, että asiakasta ”pompotellaan” Kelan ja kunnan välillä?
44. Tähän voit antaa muuta kommenttia/palautetta Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä.



## Liite 7. Seurantakysely Kelan työntekijöille

### Taustakysymykset

1. Ammattinimike
2. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt nykyisessä tehtävässäsi?
3. Kuinka monta vuotta olet työskennellyt Kelalla?

### Yhteistyö

4. Teen ilmoituksia kunnan sosiaalihuoltoon Sosiaalityön tarpeen ilmoittaminen -toiminnolla
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
5. Minulle tulee vastaan asiakas/asiakkaan hakemus, jonka yhteydessä harkitsen sosiaalityön tarpeen ilmoituksen tekemistä
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. ei koskaan
6. Olen yhteydessä suoraan kunnan työntekijään asiakkaan toimeentulotukiasian selvittämiseksi
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan
7. Olen yhteydessä suoraan kunnan työntekijään asiakkaan sosiaalityön tarpeen selvittämiseksi
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain tai harvemmin
  - e. en koskaan

8. Kynnys ottaa yhteyttä kunnan työntekijöihin asiakkaan asioiden selvittämiseksi on pieni.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
9. Jos vastasit eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä, minkä vuoksi sinusta ei ole helppoa ottaa kunnan työntekijöihin yhteyttä?
10. Jos joudun pyytämään kunnasta lisätietoja asiakkaan asian hoitamiseksi, saan tarvittavat tiedot helposti.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
11. Jos vastasit jokseenkin eri mieltä tai eri mieltä, mitkä asiat hankaloittavat tiedon saamista?
12. Minulle on selvää mitkä asiakkaan ohjaukseen liittyvät asiat kuuluvat Kelan vastuulle ja mitkä asiat kuuluvat kunnan vastuulle.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
13. Jos vastasit jokseenkin eri mieltä tai eri mieltä, kerro omin sanoin, mitkä asiat ovat epäselviä sen osalta, kuuluvatko ne Kelan vai kunnan vastuulle.
14. Osaan neuvoa asiakasta siinä, mitkä asiat kuuluvat maksettavaksi perustoimeentulotuesta ja mitkä asiat täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
15. Kelan ja kunta ovat Etelä-Karjalassa kokeilleet yhteisen palvelutarvearvion tekemistä asiakkaalle. Oletko kuullut kokeilusta?
  - a. olen
  - b. en ole
  - c. en osaa sanoa
16. Mitä asioita mielestäsi tulee huomioida, jos Kelan ja kunnan työntekijät tekevät asiakkaalle yhteisen palvelutarvearvion?

17. Miten mielestäsi Kelan ja kunnan välinen yhteistyö on muuttunut viimeisen kahden vuoden aikana?
  - a. yhteistyö on parantunut
  - b. yhteistyön taso on pysynyt ennallaan
  - c. yhteistyön taso on huonontunut
  - d. en osaa sanoa
18. Mikä on mielestäsi keskeisin asia, jota Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä tulisi edelleen kehittää?
19. Mitkä asiat mielestäsi toimivat Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä?
20. Tiedot asiakkaan tilanteesta ja hakemuksen ratkaisuun liittyvistä asioista kulkevat hyvin Kelan asiakaspalvelun ja Kelan ratkaisutyöntekijöiden välillä.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa
21. Miten mielestäsi Kelan asiakaspalvelun ja Kelan ratkaisutyöntekijöiden välinen yhteistyö on muuttunut viimeisen kahden vuoden aikana?
  - a. yhteistyö on parantunut
  - b. yhteistyön taso on pysynyt ennallaan
  - c. yhteistyön taso on huonontunut
  - d. en osaa sanoa
22. Mikä on mielestäsi keskeisin asia, jota Kelan asiakaspalvelun ja Kelan ratkaisijoiden välisessä yhteistyössä tulisi edelleen kehittää?
23. Mitkä asiat mielestäsi toimivat Kelan asiakaspalvelun ja Kelan ratkaisutyöntekijöiden välillä?

### **Sosiaalityön tarpeen tunnistaminen Kelassa**

24. Asiakkaat ovat esittäneet toiveen käyttää oikeuttaan keskustella sosiaalityöntekijän kanssa
  - a. päivittäin
  - b. viikoittain
  - c. kuukausittain
  - d. vuosittain
  - e. harvemmin kuin vuosittain
25. Asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistaminen asiakaspalvelussa on helppoa.
  - a. täysin samaa mieltä
  - b. jokseenkin samaa mieltä
  - c. jokseenkin eri mieltä
  - d. eri mieltä
  - e. en osaa sanoa/en toimi asiakaspalvelussa

26. Asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistaminen puhelimessa on helppoa.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
27. Asiakkaan sosiaalityön tarpeen tunnistaminen hakemuksen perusteella on helppoa.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa/en tee hakemuksia
28. Minulla on tarpeeksi aikaa työssäni tutustua asiakkaan tilanteeseen sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
29. Kelan ohjeet sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi ja asiakkaan ohjaamiseksi sosiaalipalveluiden piiriin ovat selkeitä.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
30. Palveluneuvojilla on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
31. Etuuskäsittelijöillä on tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamisessa sosiaalipalveluiden piiriin.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
32. Mitä mieltä olet Kelan sosiaalihuollon tarpeen tunnistaminen -koulutuksesta?
33. Mitkä asiat tuntuvat haasteellisilta sosiaalityön tarpeen tunnistamisessa?

**Asiakasohjauksen toimivuus**

34. Asiakkaat saavat tietoa sosiaalipalveluista nyt enemmän tietoa kuin ennen perustoimeentulotuen siirtymistä Kelalle.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
35. Asiakkaiden yhdenvertaisuus on parantunut perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
36. Olen huolissasi siitä, että jokin/jotkin väestöryhmät jäävät sosiaalipalveluiden ulkopuolelle sen vuoksi, että perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi
- paljon
  - melko paljon
  - melko vähän
  - vähän
  - en osaa sanoa
37. Jos vastasit paljon tai melko paljon, mistä väestöryhmästä / väestöryhmistä olet huolissasi?
38. Mistä syistä nimeämäsi väestöryhmä voi jäädä sosiaalipalvelujen ulkopuolelle?
39. Asiakkaan toimeentulotukihakemuksen käsittely, maksusitoumusten käsittely, vuokravakuuden käsittely tai laskujen käsittely etenee Kelassa sujuvammin, kun sosiaalityöntekijä on yhteydessä Kelaan kuin jos asiakas itse on yhteydessä Kelaan.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
40. Asiakkaat kokevat, että heitä ”pompotellaan” Kelan ja kunnan välillä.
- täysin samaa mieltä
  - jokseenkin samaa mieltä
  - jokseenkin eri mieltä
  - eri mieltä
  - en osaa sanoa
41. Missä tilanteissa koet, että asiakasta ”pompotellaan” Kelan ja kunnan välillä?
42. Tähän voit antaa muuta kommenttia/palautetta Kelan ja kunnan välisestä yhteistyöstä.

## Liite 8. Hankkeen loppukysely paikalliselle työryhmälle

1. Mikä on merkittävin muutos minkä olet havainnut omassa toimintaympäristössäsi yhteisen kehittämispilotoinnin aikana?
2. Miten olet itse tukenut muutoksen tapahtumista ja mahdollistumista omassa työympäristössäsi?
3. Ovatko työkäytännöt selkiytyneet Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä ja -toiminnassa?
4. Mikäli yhteistyön käytännöt ovat mielestäsi selkiytyneet Kelan ja kunnan välisessä yhteistyössä ja -toiminnassa, niin kerrotko vielä, miten ne ovat selkiytyneet?
5. Onko asiakastyöhön ja työntekijöiden väliseen työhön löydetty uusia työmenetelmiä ja -tapoja? Mitä?
6. Miten yhteinen kehittäminen on vaikuttanut Kelan ja kunnan välisen yhteistyön toteuttamiseen ja asiakkaiden tilanteeseen?
7. Miten hanke on mielestäsi vaikuttanut eri ammattiryhmien suhtautumiseen toisiinsa?
8. Millaisena koit hankkeen työtavat?
9. Millaiseksi koit osallistujien mahdollisuudet tuoda esiin ideoita, ajatuksia ja mielipiteitä?

## **Liite 9. Tiedote ja suostumuslomake työryhmään osallistujille**

**Tutkimuksen työnimi: Uusi toimeentulotukijärjestelmä ja toimeentulotuen saajien ohjautuminen sosiaalitoimeen.**

TIEDOTE TUTKITTAVILLE JA SUOSTUMUS TUTKIMUKSEEN OSALLISTUMISESTA

### **Tutkijan yhteystiedot:**

Heidi Turkia, Kela ryhmäpäällikkö, Toikankatu 4, 53100 Lappeenranta

Puh. xxx xxxxxxxx, etunimi.sukunimi@kela.fi

### **Tutkimuksen taustatiedot:**

Tutkimus on osa PRO SOS -hanketta: Kunta–maakunta–Kela-yhteistoimintamallihanke.

Tämä tutkimus keskittyy Kelan Etelä-Karjalan alueen ja Eksoten välisen yhteistyön kehittämiseen, mutta tutkimuksessa on käytettävissä myös hankkeessa syntyvä materiaali.

Tutkimus toteutetaan toimintatutkimuksena. Tutkimuksen aika on 5.6.2017–31.12.2018.

### **Tutkimuksen tarkoitus, tavoite ja merkitys**

Tässä väitöstutkimuksessa on tarkoitus kartoittaa, miten asiakkaan sosiaalityön tarve tunnistetaan Kelassa ja miten asiakasohjaus Kelan ja kunnan välillä toimii. Tavoitteena on saada tietoa siitä, ovatko Kelan omat prosessit sekä Kelan ja kunnan/maakunnan väliset prosessit toimivia, ja tämän tiedon pohjalta kehittää toimiva asiakasohjauksen malli Kelan ja kunnan/maakunnan välillä.

### **Tutkimuskysymykset:**

1. Mitkä tekijät määrittävät asiakkaan ohjautumisen kunnallisten sosiaalipalvelujen piiriin?
2. onko eroa siinä, onko ohjaus tehty asiakaspalvelusta vai toimeentulotuen käsittelyn yhteydessä?
3. Miten toimeentulotukiasiakkaan tarpeet tunnistetaan Kelan asiakaspalvelu- ja etuusprosessissa?
4. Mitä haasteita Kelan ja kunnan välisessä palveluohjauksessa on?

5. Millaisella palveluohjausmallilla pystytään parhaiten vastaamaan asiakkaan sosiaalipalvelujen tarpeeseen?

Tutkimuskysymyksiä tullaan tarkentamaan tutkimuksen edetessä.

### **Tutkimusaineiston käyttötarkoitus, käsittely ja säilyttäminen**

Aineistoa tullaan käyttämään tutkimukseen sekä paikallisen asiakasohjauksen ja yhteistyön kehittämiseen sekä valtakunnallisen asiakasohjauksen ja yhteistyön kehittämiseen.

Kirjallinen fyysinen aineisto säilytetään tutkimuksen aikana Kelan Lappeenrannan toimiston tiloissa. Aineisto muutetaan digitaaliseen muotoon, jonka säilyttämisestä vastaa Heidi Turkia. Aineisto kerätään pääsääntöisesti jo valmiiksi anonyymina. Jos kuitenkin henkilöt ovat aineistosta tunnistettavissa, tunnistus pyritään muuttamaan tutkimuksen raportissa anonyymiin muotoon.

### **Aineiston kerääminen**

Aineisto kerätään kehittämissyhmän kokouksissa tuotettavasta materiaalista ja lisäksi tutkija tekee omia muistiinpanojaan kokouksista (tutkimuspäiväkirja). Kokouksia ei nauhoiteta.

### **Tutkimuksen hyödyt ja haitat tutkittaville**

Tutkimuksessa kerättävä materiaali on kaikkien tutkimukseen osallistuvien käytettävissä kehittämistyötä varten.

Koska tutkimuksen kehittämissyhmään osallistuvien määrä on vähäinen, tutkimuksen riskinä on, että anonymisoinnista huolimatta jotkin esiin tuodut asiat saattavat olla liitettävissä tiettyyn henkilöön.

### **Tutkittavien oikeudet**

Osallistuminen tutkimukseen on täysin vapaaehtoista. Tutkittavilla on tutkimuksen aikana oikeus kieltäytyä tutkimuksesta ja keskeyttää tutkimukseen osallistuminen missä vaiheessa tahansa ilman että siitä aiheutuu heille mitään seuraamuksia. Tutkimuksen järjestelyt ja tulosten raportointi ovat luottamuksellisia. Tutkimuksesta saatavat tutkittavien henkilökohtaiset tiedot tulevat ainoastaan tutkittavan ja tutkijaryhmän käyttöön, ja tulokset julkaistaan tutkimusraporteissa siten, ettei yksittäistä tutkittavaa voi tunnistaa. Tutkittavilla on oikeus saada lisätietoa tutkimuksesta tutkijaryhmän jäseniltä missä vaiheessa tahansa.



---

**Tutkimuksen työnimi: Uusi toimeentulokijärjestelmä ja toimeentulotuen saajien ohjautuminen sosiaalitoimeen.**

**Suostumus tutkimukseen osallistumisesta**

Olen perehtynyt tämän tutkimuksen tarkoitukseen ja sisältöön, kerättävän tutkimusaineiston käyttöön, tutkittaville aiheutuviin mahdollisiin haittoihin sekä tutkittavien oikeuksiin. Voin halutessani peruuttaa tai keskeyttää osallistumiseni tai kieltäytyä tutkimukseen osallistumisesta missä vaiheessa tahansa. Tutkimustuloksiani ja kerättyä aineistoa saa käyttää ja hyödyntää sellaisessa muodossa, josta yksittäistä tutkittavaa ei voi tunnistaa.

---

Päiväys

Tutkittavan allekirjoitus ja nimen selvennys

---

Päiväys

Tutkijan allekirjoitus ja nimen selvennys

## Liite 10. Tiedote ja suostumuslomake kokeiluihin osallistuville asiakkaille

### Suostumus

#### Yhteistyökokeilu

Kela ja Eksote kehittävät yhteisyötä. Yhteistyön kehittämiseen liittyen Kela ja Eksote toteuttavat pilottihankkeena yhteisen palvelutarvearvion. Palvelutarvearvion laati-  
misessa ovat paikalla Kelan työntekijä, Eksoten työntekijä ja asiakas. Palvelutarvear-  
viossa kartoitetaan asiakkaan kokonaistilanne ja sovitaan jatkotoimenpiteistä. Kela  
kirjaa palvelutarvearvion omaan järjestelmäänsä ja Eksote omaan järjestelmäänsä.

Pilotin tavoitteena on löytää uusia tapoja toteuttaa asiakaspalvelua ja helpottaa  
asiakkaiden asiointia.

Asiakkaan suostumuksella palvelutarvearvion tekemisen jälkeen Kela voi antaa  
Eksotelle asiakkaan asian sujuvan hoitamisen kannalta tarvittavat tiedot ja Eksote voi  
antaa Kelalle asian sujuvan hoitamisen kannalta tarvittavat tiedot.

Heidi Turkia tekee tutkimuksen, joka on osa Kelan ja kunnan välisen yhteistyön ke-  
hittämishanketta. Tutkimusta varten ei kerätä asiakkaiden henkilökohtaisia tietoja.  
Tutkimuksessa käytetään työntekijöiden kokemuksia yhteistyön sujumisesta ja yh-  
teisen palvelutarvearvion käyttökelpoisuudesta. Tutkimuksessa työntekijöiden esittä-  
mät asiat esitetään tutkimustuloksissa siten, että asiakas ei ole niistä tunnistettavissa.  
Asiakkaalta pyydetään suostumus tähän asiakirjaan, jotta työntekijöiden kokemuk-  
sia palvelutarvearvion tekemisestä ja siihen liittyvästä yhteistyöstä voidaan käyttää  
tutkimuksessa.

Voit peruuttaa suostumuksen halutessasi. Suostumuslomake tallennetaan Kelan  
asiakastietojärjestelmään. Tutkimus ja kehittämishanke toteutetaan ajalla 1.1.2017–  
31.12.2018. Lisätietoja tutkimuksesta antaa Heidi Turkia: etunimi.sukunimi@kela.fi,  
xxx xxxxxxxx

- Annan suostumuksen siihen, että Kela ja Eksote voivat tehdä yhteisen palvelutar-  
vearvion
- Annan suostumuksen siihen, että Kela ja Eksote voivat vaihtaa asiani sujuvan hoi-  
tamisen kannalta tarpeellisia tietoja

---

Annan suostumuksen siihen, että palvelutarvearviostani saatuja kokemuksia Kelan ja Eksoten välisestä yhteistyöstä ja pilotin toimivuudesta voidaan käyttää tutkimuksessa

---

Päivä

---

Allekirjoitus ja nimen selvennys

## VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 157 Pylvänäinen P, Hyvönen K, Muotka J, Forsblom A, Lappalainen R, Levanieniemi A, Maaskola N.** Ryhmämuotoinen tanssi-liiketerapia kuntoutusmuotona masennuspotilaille. Satunnaistettu kontrolloitu tutkimus. 2021. ISBN 978-952-284-113-1 (nid.), ISBN 978-952-284-114-8 (pdf).
- 156 Hujanen T.** Monikanavaraituksen ongelma terveydenhuollossa. Esimerkkejä perusterveydenhuoltotasoisesta vastaanottoinnasta. 2019. ISBN 978-952-284-064-6 (nid.), ISBN 978-952-284-065-3 (pdf).
- 155 Jauhiainen S, Sihvonen E, Räsänen T, Veilahti A, Mikkola H.** Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. 2019. ISBN 978-952-284-058-5 (nid.), ISBN 978-952-284-059-2 (pdf).
- 154 Åkerblad L, Haapakoski K, Tolvanen A, Mäntysaari M, Ylistö S, Kannasoja S.** Henkilökeskeisyyden ehdot. Kelan ammatillisen kuntoutuspalveluksen arviointi. 2018. ISBN 978-952-284-054-7 (nid.), ISBN 978-952-284-055-4 (pdf).
- 153 Appelqvist-Schmidlechner K, Lämsä R, Tuulio-Henriksson A.** Oma väylä. Kelan neuropsykiatrisen kuntoutuksen soveltuvuus, hyödyt ja koettu vaikuttavuus. 2018. ISBN 978-952-284-050-9 (nid.), ISBN 978-952-284-051-6 (pdf).
- 152 Mattila-Holappa P.** Mental health and labour market participation among young adults. 2018. ISBN 978-952-284-044-8 (nid.), 978-952-284-045-5 (pdf).
- 151 Pasternack I, Fogelholm C, Koskinen E.** Selkäydinvammapotilaiden kuntoutuksen vaikuttavuus. 2018. ISBN 978-952-284-042-4 (nid.), 978-952-284-043-1 (pdf).
- 150 Koskinen H.** Pharmaceutical expenditures, the reference price system and competition in the pharmaceutical market. A register study. 2018. ISBN 978-952-284-039-4 (nid.), 978-952-284-040-0 (pdf).
- 149 Tervola J.** Supporting gender equality and integration. Immigrant families' child care choices in the Nordic policy context. 2018. ISBN 978-952-284-035-6 (nid.), 978-952-284-036-3 (pdf).



Perustoimeentulotuki siirrettiin kunnilta Kelan vastuulle vuonna 2017. Tällöin Kelan ja kuntien oli tarpeen luoda myös uusia tapoja tehdä yhteistyötä. Yksi tärkeimmistä tavoitteista on varmistaa, että sosiaalipalveluita tarvitsevat asiakkaat tunnustetaan ja ohjataan sosiaalipalveluiden piiriin.

Tutkimus tuottaa uutta tietoa yhteistyöstä Kelan ja kuntien välillä Etelä-Karjalassa. Toimintatutkimuksen tarkoitus oli yhtäältä tutkia, millaisilla malleilla yhteistyötä ja asiakasohjausta voidaan tukea, mutta toisaalta myös kehittää näitä malleja kokeilujen avulla. Erityisen tärkeää on turvata heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden palvelut.

**KELAN TUTKIMUS**

Puh. 020 634 11  
julkaisut@kela.fi

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)  
[www.fpa.fi/forskning](http://www.fpa.fi/forskning)  
[www.kela.fi/research](http://www.kela.fi/research)

ISBN 978-952-284-119-3 (nid.)

ISBN 978-952-284-120-9 (pdf)

ISSN-L 1238-5050

ISSN 1238-5050 (painettu)

ISSN 2323-7724 (verkkójulkaisu)