

# Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi

## Loppuraportti

### Tarkastajat

Ari Itkonen  
Olli Välisalmi

### Tarkastusajankohta

29.6.-29.9.2017

### Jakelu

Kelan valtuutetut  
Kelan johtajat

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>JOHDON YHTEENVETO.....</b>	<b>3</b>
1.1	ARVIOINNIN TAVOITTEET, LAAJUUS JA RAJAUKSET.....	3
1.2	YLEISARVIO .....	4
1.3	PÄÄASIAALLISET HAVAINNOT JA KEHITYSKOHTTEET.....	4
<b>2</b>	<b>ARVIOINTIKOHTTEET .....</b>	<b>8</b>
2.1	TAUSTAA.....	8
2.1.1	<i>Havainto/Seuraus</i> .....	8
2.1.2	<i>Suositus</i> .....	9
2.2	KELAN TOIMEENTULOTUKIJÄRJESTELMÄN ESISELVITYS .....	9
2.2.1	<i>Havainto/Seuraus</i> .....	9
2.2.2	<i>Suositus</i> .....	10
2.3	LAIN VALMISTELU STM:SSÄ .....	10
2.3.1	<i>Havainto/Seuraus</i> .....	10
2.3.2	<i>Suositus</i> .....	11
2.4	TOTEUTUS KELASSA .....	11
2.4.1	<i>Havainto/Seuraus</i> .....	11
2.4.1.1	Hankesuunnittelu .....	11
2.4.1.2	Järjestelmäkehitys .....	12
2.4.1.3	Tukikäsitteilyprosessin valmistelu .....	13
2.4.1.4	Käyttöönotto (15.12.2016-).....	14
2.4.1.5	Riskienhallintamenettelyt.....	15
2.4.2	<i>Suositus</i> .....	15

# 1 JOHDON YHTEENVETO

## 1.1 ARVIOINNIN TAVOITTEET, LAAJUUS JA RAJAUKSET

Selvityksen kohteena oli Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen 13.6.2017 päätöksen mukaisesti selvittää perustoimeentulotuen siirtoa kunnista Kansaneläkelaitokselle.

Selvityksen tavoitteena on arvioida Kelan prosessia sekä perustoimeentulotuen siirron suunnittelua ja toimeenpanoa. Lisäksi tavoitteena on saada kehittämissuhteita, miten vastaavat toimenpiteet voidaan jatkossa toteuttaa paremmin uudistuksia tai uusia tehtäviä toimeenpantaessa ja mitä saaduista kokemuksista voidaan ottaa opiksi.

Arvioinnin ulkopuolelle rajattiin siirretyn toimeentulotuen käsittelyprosessin ja tuen käsittelylle asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi.

Tarkastajina toimivat Ari Itkonen ja Olli Välisalmi (BDO Oy).

Arviointi perustui seuraavaan dokumentaatioon:

- STM
  - Arvio toimeentulotuen siirrosta Kelalle
- Kela
  - Kelan sisäinen arvio toimeentulotuen siirrosta
  - Kelan sisäisessä arviossa käytetyt tilintarkastajien, valtuutettujen, hallituksen, johtoryhmän ja laajennetun johtoryhmän pöytäkirjat ajalta 10/2013-4/2017
  - Toimeentulotukijärjestelmän esiselvitys
  - Toimeentulotukihankkeen suunnitelma, edistymis- ja loppuraportit
  - ARKKI/TOTU-hankkeen hankesuunnitelma, edistymis- ja loppuraportit
  - ARKKI/TOTU-kokonaistestauksen suunnitelma, edistymis- ja loppuraportit
  - Toimeentulotuen prosessisuunnitelmia
  - Toimeentulotukijärjestelmän (PC) tietoturvatarkastus
  - Toimeentulotuen siirron riskien varautumissuunnitelmia

ja seuraavien henkilöiden haastatteluihin:

- Kela
  - Heli Kauhanen Totu-hankepäällikkö
  - Marianna Karhu Arkki/totu-hankepäällikkö
  - Jarkko Lehtinen Arkki/testauspäällikkö
  - Anne Neimala Etuusjohtaja
  - Heli Korhola Strategiapäällikkö
  - Jarkko Malinen Kp- ja maksuliikenneryhmän ryhmäpäällikkö
  - Mikael Forss Vastuujohtaja (kehitys ICT)
  - Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma Vastuujohtaja (12/2015-)
  - Kai Ollikainen Talusjohtaja
- STM
  - Kari Ilmonen Hyvinvointi- ja palveluosasto, johtaja
- Kuntaliitto
  - Ellen Vogt Erityisasiantuntija

## 1.2 YLEISARVIO

Kelan suorituskyky toimeentulotukien käsittelyssä ei ollut riittävä heti siirtymän jälkeen vuoden 2017 alussa, minkä seurauksena toimeentulotukihakemusten käsittely ruuhkautui, osa päätöksistä ja maksuista viivästyi suhteessa lakisääteiseen käsittelyaikaan.

Tietojärjestelmän toiminta vakiintui noin kuukauden kuluessa käyttöönotosta, ja koko hakemusten käsittelyprosessi saatiin vakiintumaan huhtikuun loppuun mennessä mm. lisäämällä asiakaspalvelun ja etuuskäsittelijöiden määrää.

Käyttöönoton alkuvaiheen hankaluuksiin olivat osana vaikuttamassa:

- aikataulun asettaminen aikaisessa vaiheessa jo ennen lainsäädännön valmistelua
- lain tulkinnan selkiintymisen viivästyminen
- 2. lakipaketin (2016) myöhäinen valmistuminen
- projektin iso koko ja etuuslajin luonteen uutuus Kelalle
- Arkki-alustan keskeneräisyys hankkeen alussa
- ICT-järjestelmän valmistumisen viivästyminen
- kuntien ja Kelan välisen yhteistyön koordinoinnin heikkous
- etuuskäsittelijöiden riittämätön määrä käyttöönottohetkellä
- automaattisen tiedonsiirron estyminen kunnista Kelaan
- riskien puutteellinen käsittely ja riskeihin varautuminen osana päätöksentekoa Kelassa ja Kelan ulkopuolella

Haasteelliset lähtökohdat huomioiden siirtymävaiheen alun hankaluudet saatiin kuitenkin nopeasti hallintaan.

## 1.3 PÄÄASIAALLISET HAVAINNOT JA KEHITYSKOHEET

### Hallituksen päätös

- Hallituksen päätös perustoimeentulotuen siirron aikataulusta (1.1.2017 alkaen) päätettiin ilman varmaa käsitystä, mikä on lain lopullinen sisältö ja mitä lain toimeenpano edellyttää ICT-järjestelmissä ja käsittelyprosesseissa Kelassa ja kunnissa.

### Pääasialliset kehityskoheet

- Uuden palvelumallin käyttöönotossa on suositeltavaa kokeilla toimintatapojen muutoksia kattavasti eri vastapuolien kanssa esim. vakuutuspiireittäin erikokoisten kuntien kanssa.
- Päätösten tekohetkellä vallitsevaa epävarmuutta on kompensoitava vastaavan tasoisella riskienhallinnalla ja varautumistoimenpiteillä:
  - esim. kokeilulla, pilotoinnilla ja/tai vaiheistetulla käyttöönotolla
  - mahdollistamalla käyttöön oton siirtoa myöhempään ajankohtaan.

### Kelan esiselvitys

- Kireän aikataulun vuoksi Kelassa tehtiin esiselvitys tietojärjestelmän toteutuksesta 25.4.-14.7.2014, vaikka lopullisia lain mukaisia vaatimuksia tulevalle järjestelmälle ei tiedetty. Kelalla oli päätösvaiheessa tukilajin luonteesta puutteellinen kuva etenkin tuen suhteesta sosiaalihuoltoon ja asiakaskuntaan.

- Kelan ulkopuolisia järjestelmävaihtoehtoja ei yksityiskohtaisesti tutkittu eikä kilpailutettu. Kelan strategian mukaisesti etuusjärjestelmä päätettiin toteuttaa itse, sillä kilpailuttaminen olisi vaarantanut aikataulun sekä toimittajasidonnaisuus nähtiin riskinä ja kalliina ratkaisuna toistuvissa lainmuutoksissa.

#### Pääasialliset kehityskohteet

- Ennen järjestelmäratkaisun valintaa tulisi varmistaa lainsäädännön sisältö ja eri osapuolten yhteinen ymmärrys lain sisällöstä ja toteutuksesta.
- Laajassa uudishankkeessa suositellaan kattavaa esiselvitystä. Vaihtoehtoiset järjestelmäratkaisut tulisi arvioida perusteellisesti.
- Esiselvitysvaiheessa olisi syytä tehdä kattava riskiarvio, joka sisältää kustannus- ja aikatauluvaikutukset sekä varautumissuunnitelmat.

#### Lain valmistelu

- STM:n resurssien niukkuus ja vaihtuvuus: Lain valmistelutyö jäi pienen ydinosaajaryhmän hoidettavaksi. Toisen lain valmisteli STM:ssä uusi juristi.
- Sosiaalihuoltolain noudattamisen laajuuden osalta oli epäselvyyttä. Oli erilaisia näkemyksiä siitä, miltä osin Kelan tulisi noudattaa sosiaalihuoltolainsäädännön kokonaisuuteen liittyviä säännöksiä.
- Kelan henkilöstö ei pystynyt tukemaan lainsäädännön laatimisessa toteutukseen liittyvissä yksityiskohdissa vastaavasti kuin muissa etuuslajeissa, joissa Kelalla on hyvä asiantuntemus.

#### Pääasialliset kehityskohteet

- Lain valmistelussa tulisi STM:ssä varata riittävästi resursseja suhteessa aikatauluun, ja/tai aikataulut pitäisi pystyä sopimaan poliittisen johdon kanssa suhteessa mahdollisiin käytettävissä oleviin resursseihin.
- Kelan organisaatiomuutoksissa on huolehdittava jatkuvuudesta lain valmistelussa.

#### Toteutus Kelassa

- TOTU (toimeentulotuki) -hankeen useimmat hankealueet kuten tausta, tavoitteet ja organisaatio on määritelty selkeästi. Järjestelmän toteuttaneen Arkki/TOTU-hankeen omistajuus jää epäselväksi, vaikka kustannukset on budjetoitu TOTU-hankkeen sisälle. TOTU-hanke on kuvattu siirtymää valmistelevana hankkeena, eikä sen roolia ohjaavana elementtinä ole mainittu Arkki/TOTU-hankkeessa.
- Kuntien kanssa tehtävän sidosryhmäyhteistyön osalta ei ole mainittu mitään hanketta, vaan kohdassa on mainittu pelkästään Kuntaliitto.

#### Järjestelmäkehitys

- Järjestelmä valmistui hieman ennen käyttöönottoa. Toimeentulotuen järjestelmät ja prosessit otettiin tuotantokäyttöön ilman kattavaa testausta, pilotointia tai vaiheistettua käyttöönottoa. Käyttöönottestissä oli kuitenkin todennettu perustoiminnallisuuksien toimivuus tuotantoympäristössä ennen käyttöönottoa.

- Lainsäädännön keskeneräisyys vaikeutti ja hidasti toimeentulotuen prosessin ja järjestelmän kehittämistä, koska määrittelyn aikana ei tiedetty, mitä tarkalleen olisi pitänyt tehdä. Lisäksi Kelalle poikkeuksellisen, harkinnanvaraisen toimeentulotuen puutteellinen osaaminen ja tulkinta Kelassa hidasti määrittelyä. Järjestelmäkehityksen määrittäminen jouduttiin aloittamaan osittain alusta kesken kehitystyön.

### Tukikäsittelyprosessin valmistelu

- Toimeentulotukien käsittelijät koulutettiin loppuvuodesta 2016 sekä lisäresurssit alkuvuodesta 2017. Koulutuksessa käytettiin osittain keskeneräistä tietojärjestelmää.
- Siirtymävaiheessa vuoden 2016 lopussa osa kunnista teki pitkiä, yli kuukauden kestäviä tukipäätöksiä Kelan työruuhkan porrastamiseksi alkuvuonna 2017. Pitkien tukipäätösten lainmukaisuus selvisi varsin myöhään loppuvuodesta 2016.
- Toimeentulotukien käsittelijöitä ei ollut varattu riittävästi toteutuneeseen tarpeeseen nähden. Arviointivirhe tapahtui tukihakemuskohtaisessa käsittelyajassa.
  - Tiedot piti syöttää manuaalisesti asiakkaiden hakemuksista ja niiden liitteistä, sillä toimeentulotuen tilapäisen luonteen ja tietosuojasyistä aikaisempia tukiperusteita ja laskuttajatietoja ei voitu siirtää koneellisesti.
  - Henkilökohtaisen palvelun osuus oli muita Kelan etuuksia suurempi.
  - Harkinta tukipäätöksissä vie käsittelijöiltä aikaa.

### Käyttöönotto (15.12.2016-)

- Etuuskäsittelyprosessia ei ehditty testata kattavasti ennen tuen käsittelyn siirtymistä Kelan vastuulle. Henkilöresurssissa huomattiin kapasiteettivajaus pian vuoden vaihteen jälkeen, tähän reagoitiin nopeasti lisäämällä asiakaspalvelun ja etuuskäsittelijöiden määrää 300 hengellä. Tämän jälkeen tukihakemusten käsittelyajat on huhtikuun aikana saatu normalisoitua vaaditulle tasolle.
- Toimeentulotuen koordinointi Kelan ja kuntien kesken jäi keskeneräiseksi. Kuntien ja Kelan välisen yhteistyön harjoittelulle ei jäänyt juurikaan aikaa. Yhteistyötä selvitettiin kaikkien kuntien kanssa. Eri osapuolten vastuut toteutuksessa ja toteutuksen yksityiskohdat olivat epäselviä vielä loppuvuodesta 2016.

### Pääasialliset kehityskohteet

- Prosessien ja järjestelmien kehitystä varten edellytetään, että lainsäädäntö on riittävän valmis/vakiintunut.
- Varmistetaan laintulkinnan asianmukaisuus yhteistyössä eri osapuolten kanssa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa määrittelyä.
- Määritellään hankkeen alussa selvä vastuunjako järjestelmän käyttäjän (omistajan) ja järjestelmän kehittäjän välillä.
- ICT-järjestelmähankkeessa tulee raportoida järjestelmän omistajalle kuukausittain valmiusaste, vikojen määrät, riskit ja niihin varautuminen riittävän yksityiskohtaisesti.

- Testaukseen varataan aikaa. Testataan prosessi ja järjestelmät kattavasti ennen käyttöönottoa. Tukikäsitteilyyn liittyvät eri osapuolet huomioidaan testauksessa.
- Uusien toimintatapojen prosessit ja tietojärjestelmät otetaan käyttöön vaiheistettusti. Ensimmäiset käyttöönotot toteutetaan pilottikäyttönä tai esim. alueellisesti yksi kerrallaan.
- Varaudutaan riskeihin:
  - Kelassa lain valmisteluvaiheen aikataulun myöhästyminen tai sisällön muuttuminen tulisi huomioida paremmin riskienhallinnassa,
  - Toteutuksen aikataulun vaarantavat riskit tunnistetaan ja analysoidaan. Riskeihin tulisi reagoida herkästi.
  - Viestitään toteutuksen vaarantavat riskit tahoille, jotka voivat riskeihin vaikuttaa: esim. toteutustapaan eri toimijoiden kesken, käyttöönottoa siirtämällä tai käyttöönoton laajuuteen (alueellinen vaiheistus).

## 2 ARVIOINTIKOhteet

### 2.1 TAUSTAA

#### 2.1.1 Havainto/Seuraus

##### Kuntakokeiluja

Perustoimeentulon siirto Kelaan on ollut esillä jo vuosikymmeniä, ja vuosien aikana tällä alueella on tehty useita kuntakokeiluja. Viimeisin kuntakokeilu palveluyhteistyöstä kunnan ja Kelan välillä tehtiin Vantaan kaupungin ja Kelan kanssa, missä kunnan henkilö työskenteli Kelassa, ja hänellä oli pääsy sekä kunnan että Kelan vanhoihin järjestelmiin. Tässä ei luonnollisesti testattu Kelan uutta asiakaspalvelumallia, prosesseja eikä IT-järjestelmää.

Kokeilu antoi liian positiivisen ja yksinkertaisen kuvan tukilajista. Kokeilu oli yhtenä tekijänä luomassa virheellistä kuvaa tukilajista, eikä tältä osin voida pitää onnistuneena.

Alkuvuodesta 2014 VM haki kunnilta toimeentulon siirron kokeiluehdotuksia, joihin kunnilla oli runsaasti kiinnostusta, mutta hyvin pian alkuvuodesta 2014 oli päätetty, että uusia kokeiluja ei käynnistetä. Päätöstä ei perusteltu Kelan johtoryhmän pöytäkirjassa (15.4.2014), mutta syynä lienee ollut Suomen hallituksen kehysriihessä tehty päätös toteutustavasta.

##### Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma

Perustoimeentulon Kela-siirto tuli esille syksyllä 2013 Kataisen hallituksen poliittisessa rakennemuutosohjelmassa. Tässä vaiheessa säästötavoitteet olivat keskeisiä. Ohjelmassa luvattiin mm. arvioida siirtoa sekä sitoutua kuntien ja Kelan väliseen yhteistyöhön vähintään kuntakokeiluilla.

##### STM:n esiselvitys

Rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti hallitus teetti STM:llä esiselvityksen perustoimeentulon siirrosta (1/2014-14.3.2014). Arviossa esitettiin neljä vaihtoehtoista mallia kuntien ja Kelan välisen työnjaon suhteen. Arvioinnissa tuotiin selkeästi esille mm. tuen harkinnanvaraisuus silloisen (arviointiajankohdan) lain puitteissa. Toiminnallisia ja kustannusvaikutuksia ei selvitetty yksityiskohtaisesti aikataulupaineiden vuoksi. Kustannusarvioon liittyi epävarmuustekijöitä koskien mm.

- tuen alikäytön suuruutta,
- toimeentulotuen harkinnan osuutta tukipäätöksissä ja maksatuksissa, millä oli suora vaikutus tarvittavaan IT-järjestelmään ja henkilöstön määrään Kelassa,
- tietojärjestelmäinvestointeja Kelassa (Kelan oma arvio 2,5-3,5 milj €) ja kunnissa,
- syntyviin säästöihin kunnissa.

##### Hallituksen kehysriihipäätös

Hallitus valitsi malliksi perustoimeentulon siirron Kelalle, ja tämä hyväksyttiin hallituksen kehysriihessä 25.3.2014. Siirron täytäntöönpanon aikataulusta (alkaan 1.1.2017) päätettiin ilman varmaa käsitystä, mikä on lain lopullinen sisältö, ja mitä lain toimeenpano edellyttää ICT-järjestelmissä ja käsittelyprosesseissa Kelassa ja kunnissa.



## 2.1.2 Suositus

Uuden palvelumallin käyttöönotossa on suositeltavaa kokeilla uutta palvelumallia Kelassa esim. vakuutuspiireittäin eri kokoisten kuntien kanssa. Tämä olisi voinut antaa paremman kuvan tukilajista, kunnan ja Kelan välisestä yhteistyöstä, johtaa laadukkaampaan päätöksentekoon sekä auttaa määrittelyssä, ja sitä kautta johtaa toteutuksen kustannussäästöihin.

Päätösten tekohetkellä vallitsevaa epävarmuutta on kompensoitava vastaavan tasoisella riskienhallinnalla ja varautumistoimenpiteillä, esim. kokeilulla, pilotoinnilla, vaiheistetulla käyttöönotolla tai mahdollistamalla (uudella päätöksellä) käyttöön oton siirto myöhempään ajankohtaan.

## 2.2 KELAN TOIMEENTULOTUKIJÄRJESTELMÄN ESISELVITYS

### 2.2.1 Havainto/Seuraus

Kelassa tehtiin esiselvitys 25.4.-14.7.2014 tietojärjestelmän valinnasta. Esiselvitystä ei kuitenkaan viety suunnitelman mukaisesti loppuun asti, vaan siitä jäi tekemättä toimeentulotuen käsittelyjärjestelmän toteutusehdotus ja riskikartoitus, vaikka lain valmistelu oli kesken eikä tiedetty vaatimuksia tulevalle järjestelmälle.

Mukana vertailussa oli kaksi omaa ja kolme ulkopuolista järjestelmävaihtoehtoa, mutta ulkopuolisia vaihtoehtoja ei yksityiskohtaisesti tutkittu eikä kilpailutettu. Omat vaihtoehdot olivat vanha keskuskonejärjestelmä tai uusi selainsovellus, jonka käytettävyys ja elinkaari ovat huomattavasti keskuskoneratkaisua parempi.

Kilpailutuksen ohittamista perusteltiin lakisääteisellä aikataululla ja kilpailutukseen liittyvällä aikaa vievällä valitusriskillä. Markkinaoikeuden ennakkotapaus on sallinut lakisääteisten toteutusten hankinnan ilman kilpailutusta. Ulkopuolisen toimittajan valinta olisi kuitenkin ollut mahdollinen, ja yhdellä toimittajalla olisi ollut kattava ja varteenotettava ratkaisu, josta oli valmistumassa päivitetty versio vuoden 2015 aikana. Toisaalta Kelalla oli ulkopuolisista toimittajista huonoja kokemuksia aikataulun ja kustannusten ennustettavuudessa, ja integraatiotyön määrä Kelan järjestelmiin nähtiin erittäin kalliina ja riskialttiina. Lisäksi toimittajasidonnaisuus nähtiin riskinä ja kalliina ratkaisuna toistuvissa lainmuutoksissa.

Kelan strategia on, että etuusjärjestelmät rakennetaan itse. Oman järjestelmän vahvuuksina pidettiin yhteensopivuutta ja integroitavuutta Kelan muihin järjestelmiin. Toisaalta haluttiin kehittää ja käyttää omaa ARKKI- alustaa. Päätöksen tietojärjestelmän valinnasta teki ARKKI-ohjausryhmä 13.6.2014 päätyen ARKKI-alustaan.

Esiselvityksessä puuttuu kokonaiskustannuslaskelma ja mukana on vain hyvin karkea ICT-järjestelmän kehitysvaiheen työmäärä kahdesta Kelan sisäisestä toteutuksesta (YHTE ~20 htv ja ARKKI ~36 htv). Näitä ei varsinaisesti vertailtu esiselvityksessä.

Jälkeenpäin voidaan nähdä, että

- toteutunut kehitystyömäärä oli alkuperäistä arviota huomattavasti suurempi (~3,5-kertainen).
- vaikka lainsäädännöstä johtuva aikataulu oli kireä, perustoimeentulon siirrossa sovelluskehityksen ohessa Kelassa haluttiin kehittää myös Arkki-alustaa.
- Kelalla oli päätösvaiheessa tukilajin luonteesta puutteellinen kuva, etenkin suhteesta sosiaalihuoltoon ja asiakaskuntaan, minkä johdosta vaihtoehtoja

ratkaisua ei lähdetty tutkimaan tarkemmin. Tukilajin luonne huomioiden, valmisohjelmisto olisi mahdollisesti ollut tukilajiin sopiva valinta.

## 2.2.2 Suositus

Laajassa uudishankkeessa suositellaan laajempaa esiselvitystä, jotta ymmärretään substanssi paremmin, etenkin kun STM:n esiselvitys oli varsin suppea ja keskittyi vertailemaan erilaisia toimeentulotuen siirron malleja hyvin yleisellä tasolla.

Ennen järjestelmäratkaisun valintaa tulisi substanssi ymmärtää perusteellisesti.

Vaihtoehtoiset järjestelmäratkaisut tulisi arvioida objektiivisesti.

Esiselvitysvaiheessa olisi syytä tehdä kattava riskiarvio, joka sisältää kustannus- ja aikatauluvaikutukset sekä varautumissuunnitelmat.

## 2.3 LAIN VALMISTELU STM:SSÄ

### 2.3.1 Havainto/Seuraus

Perustoimeentulon siirtoon liittyvät lait valmisteltiin STM:ssä kahdessa osassa:

- ensimmäinen lakipaketti 8-10/2014, HE annettiin 22.1.2015 ja hyväksyttiin eduskunnassa 12.3.2015,
- täydentävä laki 4-9/2016, HE annettiin 20.10.2016 ja hyväksyttiin eduskunnassa 29.11.2016.

Valmistelu tehtiin ensimmäisen lakipaketin osalta STM/Kari Ilmosen johdolla työryhmissä, joissa olivat mukana STM, Kela, Kuntaliitto, OM ja VM.

Valmisteluvaiheessa huomattiin muutoksen laajuus ja haasteet, jonka takia pohdittiin vaiheistusta ja aikataulun siirtoa sekä mahdollista yhdistämistä perustulokokeilun kanssa. Vaiheistus ja siirto olisi kuitenkin lisännyt laskennallisia kustannuksia ja se olisi vaarantanut koko lakiesityksen läpimenon hallituksessa.

Toinen lakipaketti valmistui vasta vähän ennen toimeenpanon aloitushetkeä.

Lain valmistelun haasteet vaikeuttivat lain hallittua täytäntöönpanoa. Haasteita aiheuttivat mm:

- STM:n resurssien niukkuus ja vaihtuvuus. Lain valmisteluun ei ministeriön sisällä osoitettu riittävää resurssia, vaan työ jäi pienen ydinosajaryhmän hoidettavaksi. Toisen lain valmisteli STM:ssä uusi juristi.
- sosiaalihuoltolainsäädännön noudattamisen laajuuden osalta oli epäselvyyttä. Toimeentulotuki on osa sosiaalihuoltoa. Toimeentulotukilain toteuttajana KELA vastaa tuolta osin sosiaalihuollosta. Oli erilaisia näkemyksiä siitä, miltä osin Kelan tulisi noudattaa sosiaalihuoltolainsäädännön kokonaisuuteen liittyviä säännöksiä. Esille nousi mm. toiminnassa syntyvän tiedon säilyttäminen suhteessa rakenteilla olevaan sosiaalihuollon kansalliseen tietovarustoon, KANSA; samoin etsittiin tulkintaa toimeenpanoon liittyviin pieniin yksityiskohtiin uudessa tilanteessa sosiaalihuoltolain asettamien vaateiden osalta.
- Kelan organisaatiomuutoksen seurauksena lakivalmistelussa suuri osa mukana olleista Kelan henkilöistä vaihtui.

- kokemus perustoimeentulon järjestämisestä oli luovuttajalla (kunnilla) ja vastaanottaja (Kela) oli vasta oppimassa tuen luonnetta, jolloin Kelan kyky vaikuttaa lain muotoiluun toimeenpanon yksityiskohtien osalta väheni.

### 2.3.2 Suositus

Lain valmistelussa tulisi varata riittävästi resursseja suhteessa aikatauluun ja/tai aikataulut pitäisi pystyä sopimaan poliittisen johdon kanssa suhteessa mahdollisiin käytettävissä oleviin resursseihin.

Kelassa lain valmisteluvaihe tulisi huomioida paremmin riskienhallinnassa, ml. varautumistoimenpiteet aikataulun myöhästymiselle ja sisällön muuttumiselle.

Kelan organisaatiomuutoksissa on huolehdittava jatkuvuudesta hankkeissa kaikilla osa-alueilla (kuten toimeentulotuen siirron lain valmistelussa ja lain täytäntöönpanossa).

## 2.4 TOTEUTUS KELASSA

### 2.4.1 Havainto/Seuraus

#### 2.4.1.1 Hankesuunnittelu

#### TOTU (toimeentulotuki) -hanke

Useimmat hankealueet kuten tausta, tavoitteet ja organisaatio on määritelty selkeästi. Hanke on jaettu kolmeen alaprojektiin, joiden sisältö on määritelty hyvin, sekä Arkki/TOTU-hankkeeseen, joka on kuvattu erillisessä hankesuunnitelmassa:

1. Asiakaspalvelu ja ratkaisutyö -projekti,
2. Henkilöstö-projekti,
3. Ohjeet, koulutus, asiakasviestintä, lomakkeet ja prosessit-projekti,
4. ICT-järjestelmä (Arkki/TOTU).

TOTU-hankkeen kustannukset on määritelty hankesuunnitelmassa ylätasolla eikä kustannuksia ole jaettu alaprojekteittain. Kelassa tarkempi kustannusten suunnittelu ja raportointi on projektikohtaista, eikä tässä arvioinnissa ei tarkastettu projektikohtaista suunnittelua ja raportointia muutoin kuin kokonaistestauksen osalta.

TOTU-hankkeen suunnittelun ja käyttöönoton välisiä tarkastuspisteitä ei ole määritelty. ICT-järjestelmän hanketason tarkastuspisteet puuttuvat hankesuunnitelmasta, esim. ICT-järjestelmän määrittelyn, toimintojen toteutuksen, testauksen ja käyttöönoton osalta. Tämä todennäköisesti vaikeutti kokonaisuuden hallintaa ylätasolla. Tarkastuspisteet oli kuitenkin kuvattu projekteissa vuoden 2014 vallitsevan ohjeistuksen mukaisesti.

Sidosryhmien osalta kuntien kanssa tehtävän yhteistyön osalta ei ole mainittu mitään hanketta (kohdassa mainittu pelkästään Kuntaliitto).

Riskiarvio on linkitetty suoraan Clarity-riskienhallintajärjestelmään, mutta se ei talleta historiatilaa - vain viimeisin versio on tallessa.

Hankepäälliköllä oli runsaasti muita vastuita koko hankkeen ajan.

## Arkki/TOTU-hanke

Arkki-Totu -hanke raportoi kahdelle ohjausryhmälle: Arkki-ohjausryhmälle, koska oli osa Arkki-hanketta, ja Totu-ohjausryhmälle. Arkki-ohjausryhmä lakkautettiin Arkki-uuskehittämisen uudelleen organisoitumisen myötä vuoden 2016 lopussa.

Arkki/TOTU-hankkeen omistajuus ja ohjaus jää kuitenkin epäselväksi. Kustannukset on budjetoitu TOTU-hankkeen sisälle. TOTU-hanke on Arkki/TOTU-hankesuunnitelmassa kuvattu siirtymää valmistelevana hankkeena, mutta sen roolia ohjaavana elementtinä ei ole juurikaan kuvattu. TOTU-ohjausryhmä on hyväksynyt luonnoksen ilman kommentteja.

Hankesuunnitelmassa on todettu, että kustannusarvio tulee ylittymään arvioidusta, mutta uutta kustannusarviota ei ole tehty. Projektien ajantasainen kustannusseuranta oli Clarityssä.

Riskiarvio on linkitetty suoraan Clarity-riskienhallintajärjestelmään, mutta se ei talleta historiatilaa (vain viimeisin versio).

Hankkeen jakautuminen alaprojekteihin ja vaiheistus on hankesuunnitelmassa epäselvä. Työmäärää ja kustannuksia ei ole jaettu alustan ja liiketoimintasovellusten kehityksen välillä. Hankesuunnittelu, projektijako ja vaiheistus on kuitenkin ollut vallitsevan Arkki-hankekäsikirjan ohjeistuksen mukaista, koska kyseessä oli Arkki-kokonaishankkeen osa.

ARKKI/TOTU-hankkeen sisällä kokonaisuuden hallinta perustui ohjelmistokehityksessä yleisesti käytettyyn julkaisuhallintamenetelmään, jolla hallittiin TOTU-järjestelmään liittyvät tietojärjestelmäosuudet. Julkaisuhallinta koettiin ARKKI/TOTU-hankkeen sisällä onnistuneeksi ja hyvän kokonaiskuvan antajaksi.

Hankepäälliköllä oli runsaasti muita vastuita koko hankkeen ajan.

### 2.4.1.2 Järjestelmäkehitys

Järjestelmäkehitys käytti iteratiivista julkaisumenetelmää. Tietojärjestelmäkokonaisuuksien toteutus ja testaus priorisoitiin tärkeysjärjestyksessä. Ensimmäinen systeemitestattava julkaisu valmistui kesäkuussa 2015 ja viimeinen julkaisu valmistui marraskuussa 2016, hieman ennen käyttöönottoa. Alun perin järjestelmäkehityksen piti valmistua kesäkuussa 2016. Testaus jatkui vielä helmikuun 2017 loppuun.

IT-hankkeen raportointi TOTU-ohjausryhmälle ei antanut selkeää kuvaa esim. hankkeeseen liittyvistä riskeistä, valmiusasteesta (jäljellä olevasta työmäärästä ja ajasta per sovellus) ja vikojen määristä ja korjausajoista. Riskejä oli kuitenkin esitetty ja käsitelty kelan johdossa/johtoryhmässä yleisellä tasolla, ilman tarkempia varautumissuunnitelmia tms. ARKKI/TOTU-hankkeen raportointi kuitenkin vastasi vallinnutta Kelan käytäntöä ja Arkki-hankekäsikirjaa.

Lainsäädännöstä johtuvan kireän aikataulun takia TOTU:n järjestelmäkehityksessä päädyttiin Kelan sisäiseen järjestelmäkehitykseen, jossa käytettiin Kelan omaa ja osittain keskeneräistä ARKKI-alustaa, jolloin TOTU:ssa kehitettiin myös Arkki-alustaa. TOTU-hanke oli haastava varhaisessa vaiheessa olleella Arkki-alustalla toteutettavaksi.

Lainsäädännön keskeneräisyys vaikeutti ja hidasti toimeentulotuen prosessin ja järjestelmän kehittämistä, koska määrittelyn aikana ei tiedetty, mitä tarkalleen olisi pitänyt tehdä. Järjestelmäkehityksen määrittelyä hidasti toimeentulotuen puutteellinen osaaminen ja tulkinta Kelassa. Harkinnanvarainen tuki on poikkeava verrattuna Kelan muihin etuuksiin, joiden suuruus määräytyy selkeästi. Tukikäsittelyprosessin valmistelussa ja järjestelmän määrittelyn varhaisessa vaiheessa ei pystytty hyödyntämään kunnissa

olevaa osaamista. Järjestelmäkehityksen määrittäminen jouduttiin aloittamaan osittain alusta kesken kehitystyön.

Järjestelmän testauksessa ilmeni toiminnallisia virheitä käyttöönottoon saakka, mutta käyttöönottohetkellä perustoiminnallisuus oli kunnossa. Käytettävyydestä testauksessa käytettiin ulkopuolista palveluntarjoajaa.

#### 2.4.1.3 Tukikäsittelyprosessin valmistelu

Kunnissa oli toisistaan poikkeavia laintulkintoja, joten Kelassa laadittiin oma toimeentulotuen työohje. Tulevat toimeentulotukien käsittelijät koulutettiin loppuvuodesta 2016 sekä lisäresurssit alkuvuodesta 2017. Koulutuksessa käytettiin osittain keskeneräistä tietojärjestelmää. Kelan toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus ja kehittämisspalvelujen suunnittelijat kouluttivat ensin vakuutuspiirien henkilöitä, jotka sitten kouluttivat etuuskäsittelijät.

Asiakastietojen siirto kunnista Kelaan tapahtui tietosuojasyistä manuaalisesti hakemusten yhteydessä. Tämä hidastutti merkittävästi hakemusten käsittelyä.

Siirtymävaiheessa vuoden 2016 lopussa osa kunnista teki pitkiä, yli kuukauden kestäviä tukipäätöksiä, jolloin saatiin porrastettua Kelan työruuhkaa alkuvuonna 2017. Tukien käsittelymenettelyn lainmukaisuus selvisi varsin myöhään.

Toimeentulotukien käsittelijöitä ei ollut varattu riittävästi toteutuneeseen tarpeeseen nähden.

- Alkuperäinen, liian vähäinen tukikäsittelijöiden määrä perustui Kelassa tehtyyn arvioon tarvittavista henkilöresursseista. Kelassa on kerätty käsiteltävien tukien käsittelyprosesseista tietoa siitä, paljonko tukihakemusta kohden käsittelijältä kuluu aikaa. Tämän lisäksi arvioitiin käsiteltävien tukihakemusten määrä, joka vastasi toteumaa.
- Lisäksi arviossa huomioitiin aikaisemmat kokemukset saman tyyppisten mutta pienempivolyymisten tukien haltuunotossa. Aikaisemmat tukien haltuunotot eivät olleet aiheuttaneet ongelmia.

Arviointivirhe tapahtui tukihakemuskohtaisessa käsittelyajassa. Tukihakemuksen käsittely vei aikaa arvioitua enemmän, koska:

- Tuet jouduttiin maksamaan suoraan laskuttajalle eikä tuen hakijalle kerralla niputtamalla eri laskut, mikä lisäsi tukikäsittelijän toimenpiteitä. Laskujen määrä yllätti.
- Tuenhakijan aikaisempia tukiperusteita ja laskuttajatietoja (toimittajarekisteriä) ei ollut käyttöönottohetkellä tietojärjestelmässä, vaan tiedot piti syöttää manuaalisesti.
- Toimeentulotukien asiakkaat eivät olleet tottuneet käyttämään sähköisiä palvelukanavia tarvittavine liitteineen, vaan henkilökohtaisen palvelun osuus oli muita Kelan etuuksia suurempi, mikä lisäsi tukihakemuksen käsittelyaikaa.
- Tuki on harkinnanvarainen etuus, jonka valmistelun automatisointi tukipäätöstä varten ei ole niin selkeää ja helppoa kuin Kelan muissa määrämuotoisissa etuuksissa. Harkinta tukipäätöksissä vie käsittelijöiltä aikaa. Esim. Kuntaliiton ja esim. Helsingin kaupungin sosiaalitoimen huomautusta toimeentulotuen

eritysluonteesta (huomioitavaksi käsittelyprosessin ja sen resurssien suunnittelussa) ei huomioitu riittävästi.

- Suurelle osalle tuen käsittelijöistä tukilaji oli ennestään tuntematon. Tuen käsittelyn oppiminen vie aikaa ja alussa tukien käsittely oli oletettua hitaampaa. Kolmasosa 750 käsittelijästä siirtyi Kelan sisälte. Täydentävät, myöhemmin palkatut käsittelijät (noin 300) tulivat Kelan ulkopuolelta, joista 100 oli kokeneita kuntien toimeentulotukien käsittelijöitä.

#### 2.4.1.4 Käyttöönotto (15.12.2016-)

Toimeentulotuen järjestelmät ja prosessit otettiin suoraan tuotantokäyttöön ilman kattavaa testausta, pilotointia tai vaiheistettua käyttöönottoa. Käyttöönototestissä oli kuitenkin todennettu perustoiminnallisuuden toimivuus tuotantoympäristössä ennen käyttöönottoa. Havaittujen toiminnallisten vikojen korjaus jatkui tehostetusti käyttöönottovaiheessa. Järjestelmän toiminta vakiintui noin kuukauden kuluessa käyttöönotosta.

Käyttöönoton alussa verkkoon liittyvässä vanhassa taustajärjestelmässä havaittiin kapasiteettiongelma, joka korjattiin noin kahdessa viikossa. Toimeentulotuen vaikutusta vanhoihin taustajärjestelmiin ei ollut testattu.

Henkilöresursseissa huomattiin kapasiteettivajaus pian vuoden vaihteen jälkeen, tähän reagoitiin nopeasti lisäämällä asiakaspalvelun ja etuuskäsittelijöiden määrää sekä talon sisäisesti muista tukilajeista että rekrytoimalla lisää ulkoisia resursseja noin 300 hengellä. Tämän jälkeen tukihakemusten käsittelyajat on kevään aikana saatu normalisoitua vaaditulle tasolle. Kokonaisuudessaan käsittelijämäärä on tällä hetkellä noin 1050 henkilöä. Lopullinen määrä, paljonko perustoimeentulotuki vaatii henkilökuntaa pysyvästi, selviää vasta työn vakiintumisen kautta, Kelan arvion mukaan vuoden 2018 aikana.

Toimeentulotuen käsittelyprosessia ei ehditty testata kattavasti ennen siirtoa Kelan vastuulle, näin toimeentulotuen käsittelijöiden määrän riittämättömyys ja puutteet toimeentulotuen hakijoiden palveluprosessissa ja koordinoinnissa Kelan ja kuntien välillä eivät tulleet selkeästi esille.

Toimeentulotuen koordinointi Kelan ja kuntien kesken jäi osittain keskeneräiseksi. Kuntien osalta ylätasoin ohjaus puuttui. Kuntien ja Kelan yhteistyön kehittämiseksi ei saatu erillistä rahoitusta ja yhteistyön laatu vaihteli kunnittain. Yhteistyö jäi Kelan vastuulle ja toteutettiin vakuutuspiireittäin.

Eri osapuolten vastuut toteutuksessa ja toteutuksen yksityiskohdat olivat epäselviä vielä loppuvuodesta 2016, mikä oli käytännössä liian lähellä toimeenpanon määräaika. Kuntien ja Kelan välisen yhteistyön harjoittelulle jäänyt juurikaan aikaa.

Toimeentulotuen hakijat eivät ymmärtäneet toimeentulotuen käsittelyvastuita ja käsittelyprosessia, vaikka Kela oli viestinyt tulevasta muutoksesta.

Kelan suorituskyky toimeentulotukien käsittelyssä ei ollut riittävä heti siirtymän jälkeen vuoden 2017 alussa, minkä seurauksena osa toimeentulotukien päätöksistä ja maksuista viivästyivät.

- Maksujen viivästyminen aiheutti haittaa toimeentulotukien hakijoille muun muassa perushyödykkeiden kuten lääkkeiden hankinnassa ja vuokran maksussa.

- Osa kiireellisesti käsiteltävien tukien päätöksistä viivästy.
- Kelan toimistot ja puhelinpalvelu ruuhkautuivat, mikä lasi asiakaskokemusta.
- Kelan maine luotettavana tukien käsittelijänä lasi ainakin hetkellisesti.
- Viivästyneistä tuista on maksettu korvauksia tukien hakijoille yhteensä noin 4.3 M€.

#### 2.4.1.5 Riskienhallintamenettelyt

Riskienhallintamenettelyt eivät johtaneet riittäviin ennaltaehkäiseviin toimiin tai varautumistoimenpiteisiin. Kelassa on onnistuttu aikaisemmissa tukien toimeenpanoissa, mikä saattoi heikentää herkkyyttä reagoida mahdollisiin riskeihin.

- Alkuperäisestä tavoiteaikataulusta oltiin myöhässä, ja järjestelmä valmistui lähellä tuotantoon siirron ajankohtaa. Järjestelmän tuotannonkaltaisen käytön testaus ja käsittelyprosessin testaus jäi lähelle käyttöönottohetkeä ja keskittyi perustoimintoihin.
- Tukikäsittelyssä ei varauduttu riittävillä ylimääräisillä varahenkilöresursseilla, vaikka Kuntaliiton ja kaupunkien edustajat olivat kuvanneet toimeentulotukea haastavaksi tukilajiksi. Ennen siirtymäaika koulutettiin runsaasti resursseja (arviolta 1000 henkilöä) ja siirtymäaika varten palkattiin 100 määräaikaista henkilöä. Käyttöönottohetkellä toimeentulotuessa työskenteli arviolta 750 henkilöä. Siirtymäaikana tulleiden hakemusten määrä oli niin suuri, että varautumistoimenpiteistä huolimatta käsittely ruuhkautui tammi- ja maaliskuun välisenä aikana. Ruuhkaa korjattiin siirtämällä joulukuun puolivälistä alkaen tilapäisesti 200 käsittelijää Kelan sisältä täysipäiväisesti ratkaisemaan toimeentulotukihakemuksia. Määräaikaista henkilöitä palkattiin myöhemmin 300 henkilöä lisää.
- Lainsäädännössä ei annettu mahdollisuutta vaiheistettuun käyttöönottoon, joten tämä olisi pitänyt kompensoida muilla toimenpiteillä, esim. pilotoimalla käyttöönotettavaa prosessia ja ICT-järjestelmää osana Vantaa-Kela-kokeilua tai varautumalla vielä suuremmilla lisäresursseilla.

#### 2.4.2 Suositus

Määritellään hankkeen alussa selvä vastuunjako palvelun vastaanottajan ja järjestelmän kehittäjän välillä. Periaatteessa vastuunjaon tulisi olla samanlainen kuin ulkoisen järjestelmätoimittajan kanssa.

Hyvin laajoissa hankkeissa hankepäällikköjen oltava päätoimisia ja niillä olisi hyvä olla oma ohjausryhmänsä.

ICT-järjestelmähankkeessa tulee raportoida kuukausittain riittävän yksityiskohtaisesti, mm. valmiusaste (jäljellä oleva työmäärä ja aika per sovellus), vikojen määrät ja korjausajat sekä riskit ja niihin varautuminen.



Prosessien ja järjestelmien kehitystä varten edellytetään, että lainsäädäntö on riittävän valmis/vakiintunut. Varmistetaan laintulkinnan asianmukaisuus yhteistyössä eri osapuolten kanssa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa määrittelyä. Uuden palvelun kehityksessä varmistetaan että tarvittavat käsitteistöt ja tulkinnat on tehty ennen ICT-toteutusta.

Testataan prosessi ja järjestelmät kattavasti ennen käyttöönottoa, testaukseen varataan aikaa. Tukikäsittelyyn liittyvät eri osapuolet huomioidaan testauksessa.

Uudet prosessit ja järjestelmät otetaan käyttöön vaiheistetuksi. Ensimmäiset käyttöönotot pilottikäyttönä tai esim. alueellisesti yksi kerrallaan.

Varaudutaan riskeihin. Toteutuksen aikataulun vaarantavat riskit tunnistetaan ja analysoidaan. Reagoidaan riskeihin herkästi. Viestitään toteutuksen vaarantavat riskit tahoille, jotka voivat vaikuttaa sisältöön, toteutustapaan eri toimijoiden kanssa, käyttöönoton aikatauluun tai käyttöönoton laajuuteen (alueellinen vaiheistus).

Riskienhallintatyökalusta tulee nähdä riskien kehittymisen suunta ja historiatiedot