

Pitkä matka on kuljettu vuodesta 2017

Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi 2022



Kirsi Metsävainio
Ellen Vogt
2023

Pitkä matka on kuljettu vuodesta 2017

Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi 2022



© Kirjoittajat

ISBN 978-952-284-155-1 (verkkójulkaisu)

Helsinki, 2023

Sisällysluettelo

Alkusanat ja kiitokset.....	5
1 Miksi toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi toteutettiin?.....	8
2 Miten analyysin aineisto on kerätty?	10
2.1 Työpajatyöskentely ja sen teemat	11
2.2 Kerätty aineisto.....	15
2.3 Analyysin kommentointivaihe	15
3 Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi ja sen osa-alueet	17
4 Tunnistetut vahvuudet ja heikkoudet: Toimeentulotuen hakeminen sekä käsittely-, päätöksenteko- ja toimeenpanoprosessi	19
4.1 Toimeentulotukityön järjestämisen prosessi	19
4.2 Toimeentulotuen hakemisen, käsittelyn ja toimeenpanon yksilökohtaisuus ja asiakaslähtöisyys	23
4.3. Kiireellisen toimeentulotuen prosessi.....	26
4.4 Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden näkemyksen huomioiminen perustoimeentulotuen ratkaisutyössä.....	28
4.5 Toimeentulotukipäätösten laatu	30
4.6 Toimeenpanijoiden työ- ja toimeenpanovälineet.....	32
4.7 Tiedonvaihto toimeentulotukityössä	35
4.8 Yhteistyö toimeentulotukityössä.....	37
5 Tunnistetut vahvuudet ja heikkoudet: Asiakasohjaus sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen.....	41
5.1 Asiakkaiden yleinen ohjaus, neuvonta ja palvelutarpeen tunnistaminen	41
5.2 Asiakkaalle nimetty työntekijä ja moniammatillinen yhteistyö ratkaisuna haastavissa tilanteissa	43
5.3 Huoli-ilmoitukset työvälineenä.....	45
5.4 Tavoitettavuuden merkitys ja sen eri ulottuvuudet	46
5.5 Toimeenpanijoiden välinen yhteistyö ja paikallisen toiminnan monet muodot	47
5.6 Osaaminen ja osaamisen tukeminen toimeentulotukityön taustalla ja huoli resursseista.....	50
5.7 Tietojärjestelmät ja niiden hyödyntäminen yhteisen tietopääoman muodostamisessa	51
6 Näkökulmia toimeentulotuen toimeenpanon alueellisista erityispiirteistä	53

7 Katse tulevaan: Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysissä esiin nousseet mahdollisuudet ja uhat	55
7.1 Uhat ja mahdollisuudet toimeentulotukityössä.....	55
7.1.1 Tiedonvaihdon parantuminen korjaisi suuren joukon toimeenpanon epäkohtia.....	55
7.1.2 Kiireellisen tuen käsittelyprosessia sekä siihen liittyvää lainsäädäntöä ja sen tulkintaa tulee kehittää yhdessä	56
7.1.3 Harkintaosaamisen kehittäminen on keskeistä toimeentulotukityön laadun parantamisessa.....	58
7.1.4 Toimeentulotuen palveluprosessia on mahdollista kehittää ja toimeenpanna nykyistä asiakaslähtöisemmin.....	58
7.1.5 Toimeentulotukityön käytäntöjen, työvälineiden ja saavutettavuuden edelleen kehittäminen on tärkeää	60
7.1.6 Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön kehittämiseksi tulevaisuudessa on olemassa hyvät lähtökohdat	62
7.2 Uhat ja mahdollisuudet: Asiakasohjaus sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen	62
7.2.1 Asiointitapojen kehittäminen vaikuttaa myös asiakkaan tavoitettavuuteen	63
7.2.2 Tiedonvaihdon, tavoitettavuuden ja lainsäädännön kehittäminen vaikuttavat yhteisen tietopääoman muodostumiseen	64
7.2.3 Henkilöstön riittävä osaaminen ja tilanteiden tunnistaminen vaikuttaa asiakkaan palveluihin sekä etuuskäsittelyyn.....	65
7.2.4 Tulevaisuuden toimeentulotukityössä näkyvät henkilöstön vaihtuvuus ja osaamisen varmistamisen haasteet	66
7.2.5 Toimeenpanijoiden välisellä yhteistyöllä on oleellinen vaikutus asiakkaan prosessin sujuvuuteen.....	67
7.2.6 Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen muokkaa yhteistyön rakenteita ja luo sille uusia foorumeita	69
7.2.7 Erilaiset paikallisen yhteistyön muodot ja paikallisten kumppaneiden tunteminen parantavat asiakasohjausta	69
8 Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset	71
8.1 Laadukas asiakasyhteistyö edellyttää nykyistä sujuvampaa tiedonvaihtoa ja yhteistä välttämättömien tietojen tietopääomaa.....	72
8.2 Palvelukäytäntöjen uudistamiseen ja palvelujen saavutettavuuteen sekä työntekijöiden tavoitettavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota	73
8.3 Toimeentulotukipäätösten ja harkinnan laadun parantamista tulee jatkaa määrätietoisesti lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseksi.....	75
Päätössanat.....	78
Lähteet	79

Alkusanat ja kiitokset

Hyvä lukija, sinulla on käsissäsi Kelan ja Kuntaliiton syksyllä 2022 toteuttaman toimeentulotuen toimeenpanon nykytilaa kartoittavan analyysin loppuraportti. Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy on 1.1.2023 alkaen osallistunut raportin ja analyysin viimeistelyyn. Raportti kuvaa toimeenpanon nykytilan vahvuuksia ja heikkouksia, unohtamatta kuitenkaan katsausta tulevaisuuden mahdollisuuksiin ja uhkiin. Analyysia varten toteutetun intensiivisen työpajatyöskentelyn kautta koottu aineisto kuvasi toimeentulotukityötä sen kaikessa laajuudessa nimenomaan toimeenpanijoiden näkökulmasta. Toimeentulotukityö -käsitteellä tarkoitetaan tässä analyysissä kaikkea toimeenpanijoiden ja tarvittaessa yhteistyökumppanien toimeentulotuen toimeenpanon yhteydessä tekemää ohjausta ja neuvontaa, tuen hakemista, hakemuksen käsittelyprosessia, päätöksen antamista ja toimeenpanoa sekä toimeentulotuen myöntämisessä tarvittavaa asiakasyhteistyötä.

Analyysin perusteella voidaan todeta, että paljon kehitysaskelia on otettu vuonna 2017 tapahtuneen Kela-siirron jälkeen. Eri toimeentulotukityön osa-alueita käsitellään raportissa kummankin toimeenpanijan näkökulmasta yhteen kootusti ja toisiinsa lomittuen, nostaen esiin sekä molempia että vain toista toimeenpanijaa koskettavia näkökulmia. **Analyysi jakautuu kahteen pääteemaan:** Toimeentulotuen hakemiseen sekä käsittely-, päätöksenteko- ja toimeenpanoprosessiin ja asiakasohjauksen ja asiakkaiden tuen tarpeen tunnistamiseen. **Toimeentulotuen hakemisen sekä käsittely-, päätöksenteko- ja toimeenpanoprosessin** osa-alueina tarkastellaan omina kokonaisuuksinaan toimeentulotukityön järjestämistä sekä yksilökohtaisuutta ja asiakaslähtöisyyttä, kiireellisen toimeentulotuen prosessia, sosiaalihuollon asiantuntijoiden näkemyksen huomioimista perustoimeentulotuen ratkaisutyössä, päätösten laatua, työ- ja toimeenpanovälineitä sekä tiedonvaihtoa. Näiden osa-alueiden aineiston tulkitsijana ja kirjoittajana on toiminut erityisasiantuntija *Ellen Vogt* Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:stä. **Asiakasohjauksen ja asiakkaiden tuen tarpeen tunnistamiseen liittyen** tarkastellaan yleistä ohjausta ja neuvontaa, palvelutarpeen tunnistamista, nimetyn työntekijän ja moniammatillisen yhteistyön keinoja haastavassa tilanteessa olevan asiakkaan tukemiseksi, huoli-ilmoituksia työvälineenä, tavoitettavuuden merkitystä, osaamista ja resurssikysymyksiä sekä tietojärjestelmiä. Tämän kokonaisuuden aineiston tulkitsija ja kirjoittaja on projektipäällikkö *Kirsi Metsävainio* Kelasta.

Edellä mainittujen osa-alueiden osalta vahvana punaisena lankana kummankin pääteeman alla tarkastellaan erityisesti Kelan ja sosiaalihuollon välistä yhteistyötä. Raportin kahdeksas luku toimii tiivistelmänä ja analyysin keskeisimpien kehittämishotusten yhteen kokoajana. Näistä toivottavasti esimerkiksi 1.1.2023 voimaan tulleen toimeentulotukilain muutosten mukaiset valtakunnallinen ja alueelliset neuvottelukunnat löytävät konkreettisia aihealueita tulevaan kehittämistyöhönsä.

Analyysi on tehty muutoksen kynnyksellä, jälleen yhdessä murrosvaiheessa. Toimeentulotukilakiin esitetyt eduskunnan hyväksymät muutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2023 ja samana päivänä myös uudet hyvinvointialueet käynnistivät toimintansa. Edessä on ainakin osittain jälleen uuteen organisaatiomalliin ja toimeenpanoon opettelua, kumppaneiden löytämistä ja jo olemassa olevien yhteistyömuotojen vahvistamista tai uusien luomista sekä uusien säännöksiä omaksumista ja toimeenpanoa.

Tämän analyysin tavoitteena on dokumentoida näitä muutoksia edeltävä hetki: mikä oli toimeentulotuen toimeenpanon nykytila toimeenpanijoiden silmin tarkasteltuna syksyllä 2022?

Analyysi on siis toteutettu Kelan ja Kuntaliiton yhteisenä työnä ja sen viimeistelyssä on ollut mukana myös Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy. Jokaisella analyysin toteuttamisessa mukana olleella henkilöllä on ollut samanaikaisesti myös muita työtehtäviä omassa organisaatiossaan. Analyysin ei ole tarkoitus olla tutkimusraportti, vaan kuvaus toimeenpanon nykytilasta toimeenpanijoiden äänellä kerrottuna.

Erityisen kiitollisia me Kelassa, Kuntaliitossa ja Hyvilissä olemme siitä, että analyysin tiedon kokoamiseksi järjestetyt työpajat tuottivat ainutlaatuisen rikkaan ja konkreettisen aineiston. Aineisto kuvaa poikkeuksellisen monipuolisesti ja moniäänisesti niin syksyn 2022 toimeentulotuen toimeenpanon tilaa kuin tulevaisuuden mahdollisuuksia ja uhkia, joita tulisi uusissa palvelurakenteissa toimeentulotukityössä pyrkiä ehkäisemään. **Onkin syytä lausua erityisen suuri ja lämmin kiitos kaikille työpajoihin osallistuneille yli 70 toimeentulotuen toimeenpanon asiantuntijalle kunnista ja Kelasta sekä heidän osallistumisensa mahdollistaneille organisaatioille ja esimiehille.** Työpajatyöskentelyyn osallistuneiden työskentelyyn tarjoama ainutlaatuinen asiantuntemus mahdollistaa sen, että saavutimme analyysissa kattavan kuvauksen siitä, missä olimme ennen toimeentulotukilain muutoksia ja sote-uudistusta sekä siitä, mitkä ovat ne kehittämis-kohteet, joihin tulevaisuudessa on tarve ensimmäiseksi pureutua Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön ja toimeentulotukityön edelleen kehittämiseksi. Haluamme kiittää myös analyysin luonnosversion kommentoijia. Heidän antamansa kommentit olivat todella arvokkaita analyysin jatkotyölle.

Analyysin käytännön toteuttamisesta ovat vastanneet seuraavat suunnittelu- ja toimeenpanoryhmän jäsenet:

Kela:

- projektipäällikkö Kirsi Metsävainio
- juristi Mira Halme
- tutkimuspäällikkö Signe Jauhiainen
- osaamiskeskuksen päällikkö Pasi Pajula
- vastaava viestinnän asiantuntija Satu Kontiainen

Kuntaliitto:

- erityisasiantuntija Maria Pernu
- palvelumuotoilija Merja Lang
- tutkimuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom
- viestinnän asiantuntijat Hanna Lassila ja Anna Keinonen
- hallinto- ja viestintäkoordinaattori Tuija Valkeinen

Hyvil:

- erityisasiantuntija Ellen Vogt (31.12.2022 saakka Kuntaliitto)

Kaikkien analyysin toteuttajien puolesta: Innostuneita lukuhetkiä ja kiitos!

20.1.2023

projektipäällikkö Kirsi Metsävainio, Kela
erityisasiantuntija Ellen Vogt, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

1 Miksi toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi toteutettiin?

Kela ja Kuntaliitto ovat tehneet tiivistä yhteistyötä ja tavanneet säännöllisesti toimeentulotuen toimeenpanoon liittyvissä asioissa Kela-siirrosta lähtien ja seuranneet näin toimeenpanon kehittymistä yhteistyössä. Tässä yhteistyössä on välitetty toiselle tietoa toimeenpanossa esiintyvistä ongelmista ja toisaalta vahvuuksista.

Alkuvuodesta 2022 totesimme, että toimeentulotuen toimeenpanon nykytilan selvittämiseksi on suuri tarve ennen kuin jo valmistelussa ollut ja hallitusohjelmaan kirjattu toimeentulotuen kokonaisuudistus toteutetaan ja palvelurakenteet muuttuvat 1.1.2023 alkaen. Kelan ja Kuntaliiton arvio oli, että ennen näitä uudistuksia on välttämätöntä, että toimeenpanon nykytila heikkouksineen ja vahvuuksineen saadaan taltioitua ja analysoitua. Analyysi voi sitten toimia konkreettisenä lähtötilannekuvauksena siitä, mikä toimeentulotuen kokonaisprosessin toimeenpanon tilanne oli ennen vuoden 2023 alun lainsäädäntö- ja palvelurakenneuudistuksia.

Nykytila-analyysin toteuttaminen koettiin tärkeäksi erityisesti siksi, että vastaavaa ajantasaista analyysiä ja tietoa siirtoa edeltävästä konkreettisesta toimeenpanon tilanteesta ei ollut, kun perustoimeentulotuen Kela-siirto toteutettiin 1.1.2017. Tämän vuoksi uudelle kahden toimijan mallille ei ole ollut varsinaista konkreettista vertailukohtaa lukuun ottamatta Kuntaliiton sattumalta keväällä 2014 julkaisemaa selvitystä¹ vuoden 2013 syksyllä kerätyn aineiston pohjalta. Aineistoa hyödynnettiin soveltuvilta osin myös THL:n Kela-siirrosta tehdyssä tutkimuksessa².

Kela-siirron jälkeen toimeentulotuen palvelujärjestelmää ja toimeenpanoakin on tutkittu varsin paljon. Tehdyssä tutkimuksessa on kuitenkin perustelluista syistä pitkälti keskitetty asiakasnäkökulmaan. Toimeenpanon kehittymiseen ja asiakaskokemuksen parantamiseen liittyvien toimien esiin tuominen ja niiden vaikutukset sekä nykyiset kentällä käytössä olevat yhteistyön muodot ovat jääneet vähemmälle tarkastelulle. Tehdyn tutkimuksen perusteella on selvää, että matalan toimintakyvyn omaavilla ihmisillä on nykyisessä kahden toimijan järjestelmässä vaikeuksia saada tarvitsemaansa tukea. Vähemmän on tietoa siitä, mitkä asiat toimeenpanossa tulisi korjata ja mitkä asiat toisaalta taas tukevat heidän asiointiaan ja toimeentulotuen saamistaan. Tutkimuksissa esiin nousseiden haasteiden ja niiden vaikutuksien esiin tuominen ei ole antanut toimeenpanijoille riittäviä välineitä siihen, millaisilla konkreettisilla keinoilla toimeenpanon heikkouksia voitaisiin ratkoa ja vahvuuksia edelleen kehittää. Lisäksi meillä ei ole juurikaan tietoa siitä, miten paljon ongelmat ja toisaalta vahvuudet tosiasiallisesti poikkeavat yhden toimijan mallista.

Kunta-Kela-yhteistyön merkittävä kehittyminen ja syventyminen toimeenpanon ensimmäisten vuosien aikana mahdollistaa sen, että yhdessä etsimme toimeenpanon vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Yhteinen kieli on osittain jo yhteistyön myötä löytynyt, samoin kuin halu tehdä yhteistä työtä yhteisen asiakkaan eteen. Tässä analyysissä tavoittelemmekin toimeenpanijoiden itsearviointia toimeenpanon nykyti-

¹ Vogt, E. & Sjöholm, M. (2014). [Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset](#). Kuntaliitto, Uutta kunnista 2/2014.

² Saikkonen, P. (2016). [Kuntakentän kirjavat käytännöt](#). Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen, P. Saikku. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016, THL. s. 29–40.

lasta, joka sitten tarjoaa kehittämisalustan tulevissa palvelurakenteissa niin Kelalle kuin hyvinvointialueille ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Tarkoitus on myös, että analyysi hyödyttäisi sosiaaliturvauudistustyötä.

Tekemämme toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi pyrkii nimenomaan **toimeenpanijoiden näkökulman kirkastamiseen** ja esiin tuomiseen. Tarkoitus ei ole analysoida, miten eri asiakasryhmät pärjäävät järjestelmässä, vaan nimenomaisesti itsearvioida toimeenpanojärjestelmää ja järjestämistapaa sekä tuoda tätä kautta esiin niitä konkreettisia kehittämiskohteita, joita tulevaisuudessa olisi ensisijaisesti tarpeen kehittää, jotta järjestelmä paremmin palvelisi toimeentulotuen hakijoita ja olisi tehokkaampi ja toimeenpanollisesti selkeämpi. Samalla esiin on noussut myös asioita, jotka automaattisesti kehittyvät hyvinvointialuekehityksen myötä.

Analyysillä tavoitellaan siis ensisijaisesti konkretiaa. Mistä jokin toimeenpanon ongelma tai vahvuus johtuu? Mitä ja miten esiin nousevia ongelmia tulee konkreettisesti ratkaista toimeenpanon parantamiseksi ja toisaalta, miten löydettyjä vahvuuksia voitaisiin hyödyntää toimeenpanon kehittämisessä tulevaisuudessa?

2 Miten analyysin aineisto on kerätty?

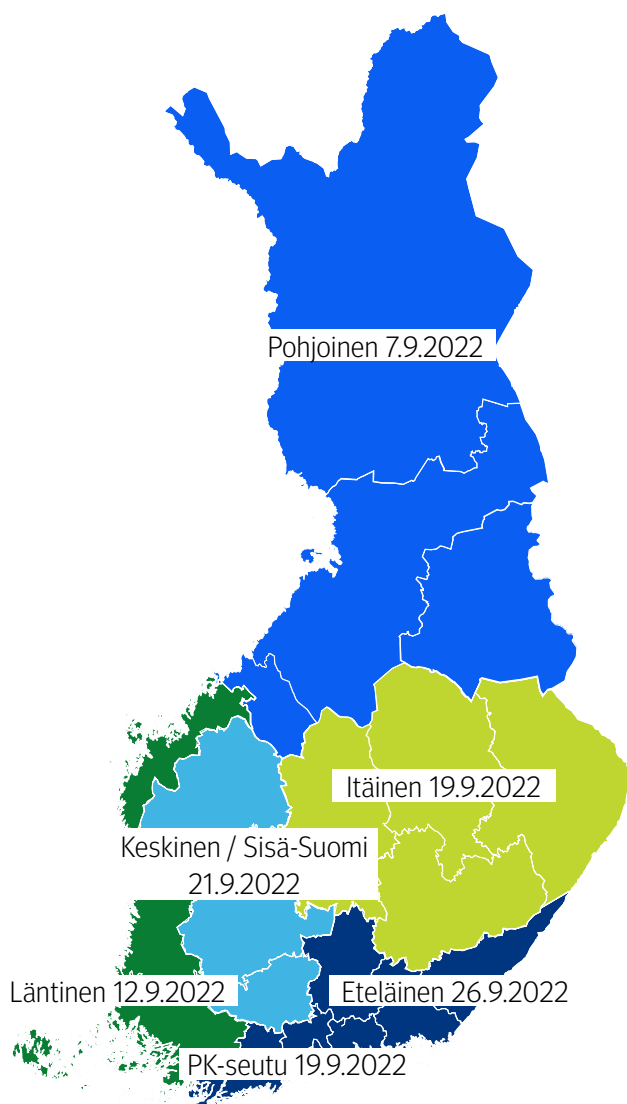
Analyysin suunnittelun alkuvaiheessa pohdimme perinteisen kyselyn tekemistä. Melko pian kuitenkin totesimme, että kyselytietoa on kerätty jo paljon aiempien tutkimusten yhteydessä. Tästä syystä etsimme sellaista tiedonkeruutapaa, jossa kerätty aineisto aidosti toisi lisäarvoa ja syventäisi jo olemassa olevaa tietoa. Tästä syystä päädyimme toteuttamaan analyysin tiedonkeruun asiakasrajapinnassa työskenteleville toimeenpanijoille suunnatun työpajatyöskentelyn kautta.

Aineiston keruumenetelmän valinnan jälkeen pohdimme, mikä työntekijäryhmä soveltuisi tavoitteisiimme nähden parhaiten työpajoihin kutsuttavaksi kohderyhmäksi. Halusimme saada työpajoihin sekä kuntien toimeentulotuen toimeenpanon asiakasrajapinnassa työskenteleviä sosiaalihuollon asiantuntijoita, että Kelan ratkaisutyön ja asiakaspalvelun asiantuntijoita. Työpajoihin kutsuttavien kohderyhmäksi valitsimme lopulta lähiesihenkilötyötä tekevät toimeentulotuen asiantuntijat, koska heillä arvioimme olevan yksittäistä työntekijää laajempi näkemys

nykykäytännöistä, mutta toisaalta myös välitön ja jatkuva tuntuma asiakasrajapinnan haasteisiin ja vahvuuksiin. Käytännössä tällä tarkoitettiin kunnissa johtava sosiaalityöntekijä (monia eri nimikkeitä kunkin kunnan palvelujen järjestämistavan mukaan) ja Kelassa tiimiesimies -tasoa.

Työpajoja toteutettiin syyskuussa 2022 kaikkiaan kuusi. Jokaisessa Kelan vakuutuspiirissä, jotka vastaavat hyvinvointialueuudistuksessa syntyviä viittä yhteistyöaluetta, järjestettiin yksi työpaja ja lisäksi pääkaupunkiseudun erityisyyden vuoksi pääkaupunkiseudulle järjestettiin vielä oma erillinen työpajansa. Työpajat aloitettiin pohjoisesta vakuutuspiiristä/yhteistyöalueelta ja edettiin sitten sieltä kohti etelää (kuva 1).

Jokaiseen työpajaan kutsuttiin 12–14 asiantuntijaa/alue, joista puolet olivat kelalaisia ja puolet kuntien toimeenpanon edustajia. Kuntien osalta alueelta kutsuttiin mukaan vähintään yksi edustaja/tuleva hyvinvointialue. Kelalaisista mukaan kutsuttiin ratkaisutyötä tekevien lisäksi vähintään yksi asiakaspalvelun edustaja/työpaja. Työpajojen osallistujamäärä



Kuva 1. Työpajojen maantieteelliset toteuttamisalueet ja -ajankohdat syyskuussa 2022.

haluttiin pitää pienenä, jotta työpajoissa toteutuisi ideaalilla tavalla kaikkien osallistuminen keskusteluun ja keskustelun syveneminen mahdollistuisi turvallisen pienen ryhmän ansiosta. Pienryhmien tasapainoisesta osallistumistilanteesta huolehdittiin mahdollisimman tarkasti, jotta kummankaan toimeenpanijan näkökulma ei painottuisi toista enemmän. Kaiken kaikkiaan kutsuttuja henkilöitä oli yhteensä 78 ja ainoastaan muutamalla alueella oli poisjääntejä esimerkiksi viime hetken sairastumisten tai esteiden vuoksi.

Ennen työpajojen toteuttamista osallistujilta kysyttiin joitakin tausta- ja esittäytymistietoja, mm. toimeentulotuen parissa saadun työkokemuksen pituutta työvuosina. Työkokemukseen liittyvään taustakysymykseen vastasi 60 pajoihin osallistunutta asiantuntijaa (kuva 2). Vastausten perusteella voidaan arvioida, että työvuosissa mitattuna työpajojen osallistujilla oli varsin monimuotoinen ja myös laajasti Kela-siirtoa edeltäneeseen aikaan ulottuva toimeentulotukityön kokemus. Työpajoihin osallistuneista yli puolella kysymykseen vastanneista oli kertynyt työkokemusta toimeentulotukityöstä jo yli kahdeksan vuotta. Yli kahdeksan vuoden työkokemuksen omaavien osallistujien joukossa oli sekä Kelan, että kunnan työntekijöitä.

Kuva 2. Työpajoihin osallistuneiden ja työkokemusta koskeneeseen ennakkokysymykseen vastanneiden kokemus toimeentulotukityöstä työvuosina.



2.1 Työpajatyöskentely ja sen teemat

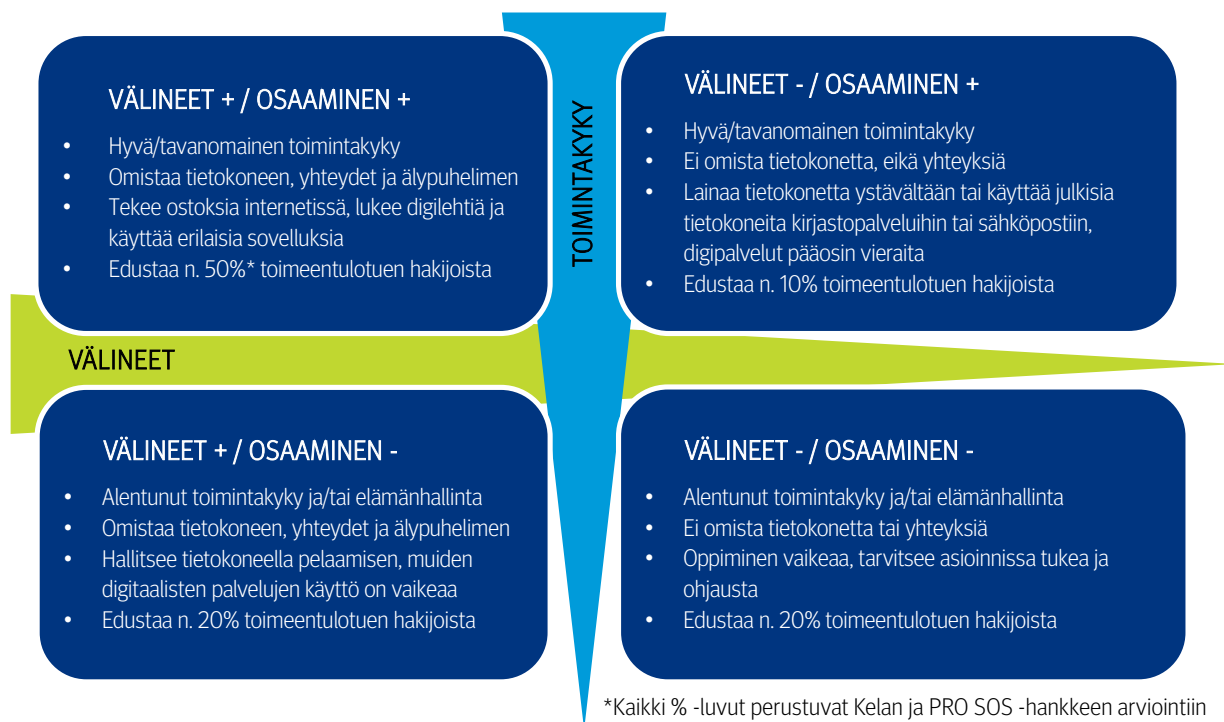
Työpajojen työskentelyalustana käytettiin HowSpace -työskentelyalustaa ja menetelmäksi työskentelylle valittiin perinteinen SWOT-analyysi. Tausta-aineistona ja työskentelyn virittäjänä käytettiin [PROSOS-hankkeessa](#) keväällä 2018 muodostettua [Kelan ja kunnan sosiaalityön yhteistoimintamallin 1.0](#) asiakastyyppejä (kuva 3a), toimintaympäristötyyppejä (kuva 3b) ja asiakasprosessia (kuva 4a).

Kuva 3a. Kelan ja kunnan sosiaalityön yhteistoimintamallin 1.0 asiakastyypit, PROSOS 2018.

ASIAKASTYYPIT

- Sähköinen asiointi vaatii välineitä ja osaamista

Tyypittely on asiakkaiden tilanteiden yksinkertaistamista ja sama asiakas voi elämän-tilanteesta johtuen asettua eri tyyppiin eri aikoina.



Kuva 3b. Kelan ja kunnan sosiaalityön yhteistoimintamallin 1.0 toimintaympäristötyypit, PROSOS 2018.

TOIMINTAYMPÄRISTÖTYYPIT

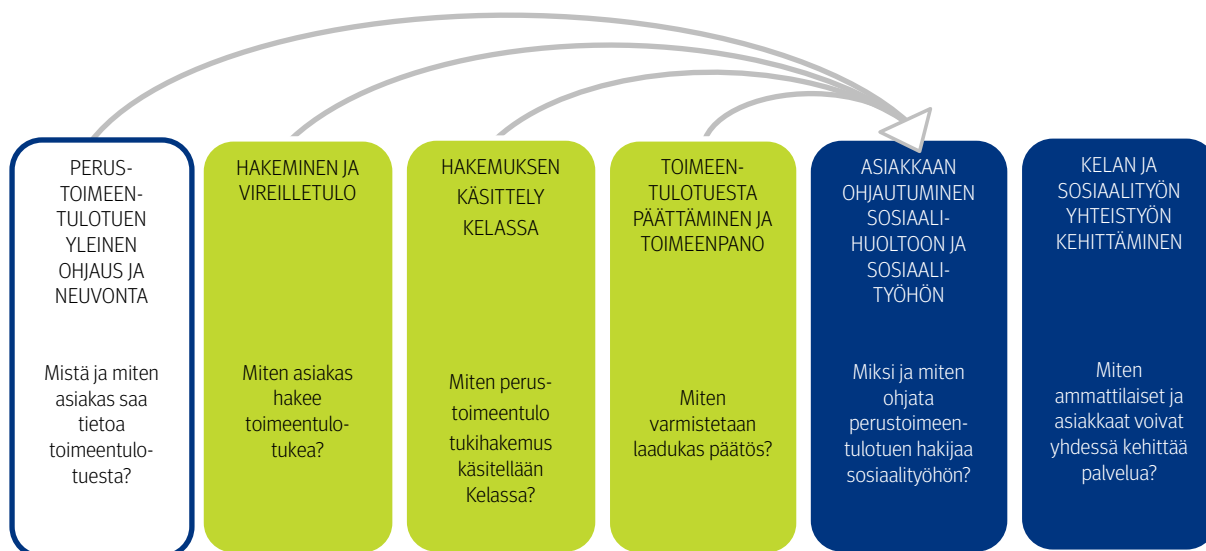
- Miten palvelut ovat fyysisesti saavutettavissa?



Työpajatyöskentelyn SWOT-analyysin ja sitä kautta koko aineiston keruun jäsentäjänä käytettiin erityisesti yhteistoimintamallin asiakasprosessia (kuva 4a).

Kuva 4a. Kelan ja kunnan sosiaalityön yhteistoimintamallin 1.0 asiakasprosessi, PROSOS-hanke 2018.

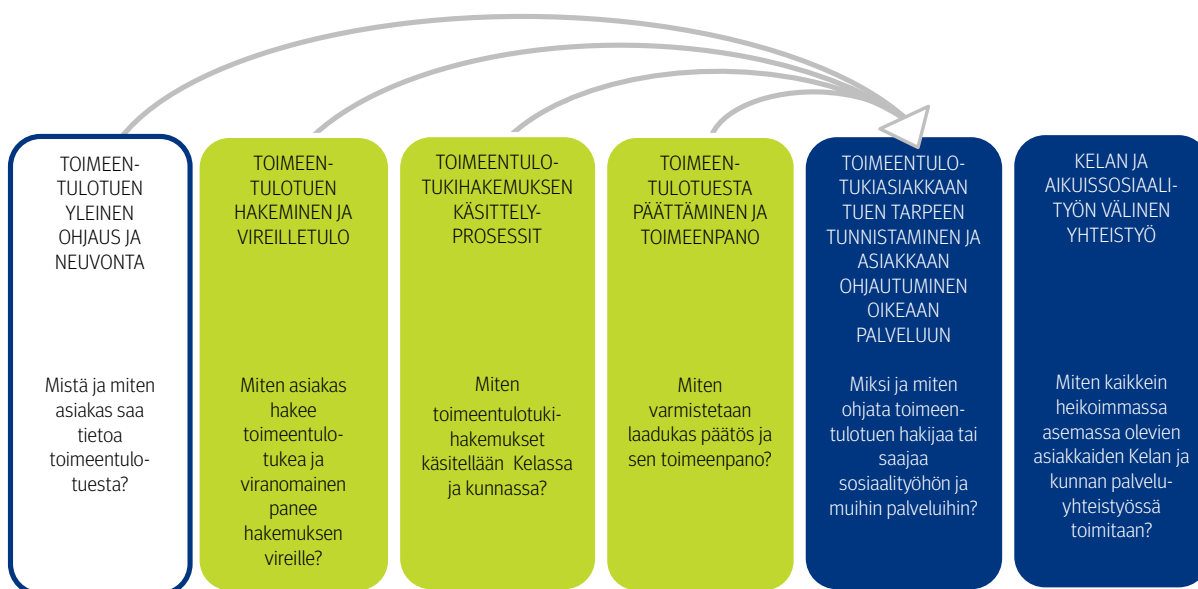
ASIAKASPROSESSI



Alkuperäistä PROSOS-hankkeessa kehitettyä asiakasprosessikuvaa muokattiin nykytila-analyysia varten jonkin verran (kuva 4b).

Kuva 4b. Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysia varten muokattu asiakasprosessi, Kela ja Kuntaliitto 2022.

ASIAKASPROSESSI (Muokattu PROSOS –hankkeen yhteistoimintamallin 27.3.2018 1.0 versiosta)



Mukaellun asiakasprosessin perusteella työskentelylle jäsennettiin kaksi pääteemaa: Toimeentulotuen hakeminen sekä käsittely-, päätöksenteko ja toimeenpanoprosessi ja Asiakasohjaus ja asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen. Kumpikin teema jakautui vielä kolmeen alateemaan seuraavasti:

Teema 1: Toimeentulotuen hakeminen sekä käsittely-, päätöksenteko ja toimeenpanoprosessi (kuva 4b vihreät laatikot)

- Toimeentulotuen hakeminen ja vireille tulo
- Toimeentulotukihakemusten käsittelyprosessi
- Toimeentulotuesta päättäminen ja päätöksen toimeenpano

Teema 2: Asiakasohjaus sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen (kuva 4b valkoinen ja tumman siniset laatikot)

- Toimeentulotuen yleinen ohjaus ja neuvonta
- Toimeentulotukiasiakkaan tuen tarpeen tunnistaminen ja ohjautuminen oikeaan palveluun
- Kelan ja aikuissosiaalityön yhteistyö heikoimmassa asemassa olevien toimeentulotuen saajien kanssa.

Työpajat toteutettiin pääteemojen mukaan kaksiosaisena SWOT-analyysinä. Ensin käsiteltiin teema ykköstä eli varsinaista toimeentulotuen käsittelyprosessia ja sitten toisessa työskentelyosiossa teema kakkosta eli asiakasohjautumista ja asiakkaan tuen tarpeen tunnistamista sekä yhteistyötä. Kummassakin teemassa osallistujat jaettiin vielä erikseen kolmeen pienryhmään alateemojen mukaan. Pienryhmissä työskenneltiin fasilitaattorien avulla. Fasilitaattoreina toimivat Kelan ja Kuntaliiton asiantuntijat.

Työpajoihin valmistautuessaan osallistujat olivat täyttäneet ennakkotehtävinä kuhunkin alateemaan liittyviä vahvuuksia ja heikkouksia itsenäisesti HowSpace -alustalle. Pienryhmissä käytiin läpi nämä ennakkotehtävistä työskentelyalustalle kootut ja alustavasti laajemmiksi kokonaisuuksiksi jäsennetyt alateemakohtaiset heikkoudet ja vahvuudet ja täydennettiin sekä täsmennettiin niitä. Tämän lisäksi pienryhmät tuottivat kuhunkin alateemaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia, joita he tulevaisuudessa havaitsivat tai ennakoivat syntyvän. Näin ennakkotehtävissä tuotettu materiaali ja sen sisältö täydentyi pienryhmätyöskentelyissä kokonaiseksi SWOT-analyysiksi. Pienryhmätyöskentelyjen jälkeen niissä käytyjen keskustelujen yhteenvedot käytiin vielä läpi kaikkien työpajaan osallistuneiden kesken, jolloin kaikkien oli mahdollisuus kommentoida kutakin alateemaa ja täydentää esiin nousseita näkökulmia.

Työpajat päättyivät yhteiseen keskusteluun alueellisista erityispiirteistä, joita kunkin työpajan maantieteellisellä alueella tunnistettiin olevan olemassa.

Kaikki työpajat toteutettiin etänä Teams-yhteydellä.

2.2 Kerätty aineisto

Koko työskentelyn aikana aineistoa syntyi monella eri tavalla:

- osallistujien itsenäisesti ennakotehtävistä tuottama vahvuuksien ja heikkouksien aineistokokonaisuus
- työpajoissa ennakotehtäviä täydentäneet työpaja-alustalle pienryhmissä ja pienryhmien purussa kirjatut lisävahvuudet ja -heikkoudet kustakin kuudesta alateema-alueesta
- työpajoissa työpaja-alustalle pienryhmissä ja pienryhmien purussa kirjatut mahdollisuudet ja uhat kustakin kuudesta alateema-alueesta
- työpajoissa toteutettu alueellisten erityispiirteiden yhteiskeskustelu, josta kirjattiin ylös osallistujien näkemykset ja heidän näille erilaisille näkemyksille antamansa painoarvot.
- Analysoitavaa aineistoa syntyi kaikkiaan tuhansia excel-rivejä. Aineiston luonteen liittyi yleisesti ottaen se, että se oli hyvin realistinen ja kaunistelematon sekä konkreettinen. Koska tuottamistapa oli työpajamainen, itsenäisesti tai työpajoissa kirjattuja näkökulmia ei oltu hiottu 'salonkikelpoisiksi' virallisluonteisiksi vastauksiksi, vaan niistä heijastuivat toimeenpanijoiden todelliset ajatukset ja konkreettiset huolet ja positiiviset kokemukset.

2.3 Analyysin kommentointivaihe

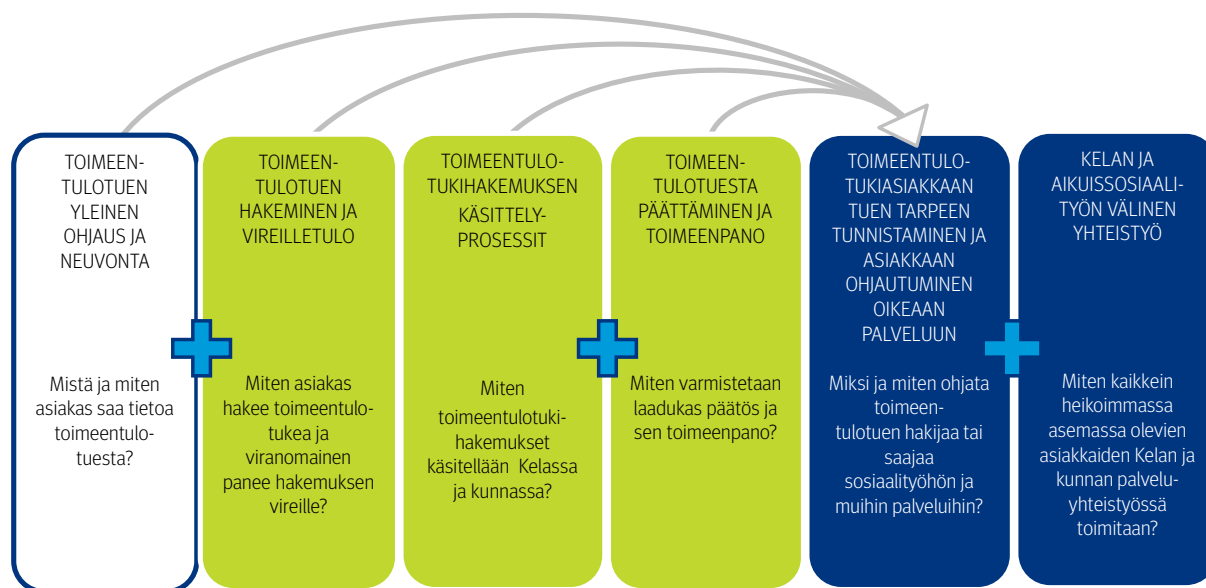
Työpajojen jälkeen materiaalin vahvuudet ja heikkoudet -osioista koottiin analyysin luonnosversio, joka sisälsi analyysin nykytilaa kuvaavan alustavan aineistoanalyysin tiivistetysti. Analyysiluonnos oli jaettu kolmeen osioon

- Osio 1: Ohjautuminen toimeentulotuen hakijaksi ja toimeentulotuen hakeminen
- Osio 2: Toimeentulotuen käsittelyn ja toimeenpanon prosessin vahvuudet ja heikkoudet sekä toimeentulotukityön osaaminen ja resurssit
- Osio 3: Monialainen yhteistyö sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen toimeentulotukityössä.

Osiojako nousi taustajäsentäjänä käytetystä PROSOS-hankkeen asiakasprosessikuvasta sekä työskentelyssä syntyneestä aineistosta. Osioon 1 yhdistettiin pääosa toimeentulotuen yleiseen ohjaukseen ja neuvontaan sekä toimeentulotuen hakemiseen ja vireille tuloon liittyvästä aineistosta, osioon 2 toimeentulotuen käsittelyyn ja toimeenpanoon liittyvä aineisto ja kiireellisen toimeentulotuen sekä osaamiseen ja resursseihin muissa liittyvät aineiston osat ja osioon 3 toimeentulotukiasiakkaan tuen tarpeen tunnistamiseen, asiakkaan ohjautumiseen sekä Kelan ja aikuissosiaalityön väliseen yhteistyöhön liittyvät aineiston osat (ks. tarkemmin kuva 4c).

Kuva 4c. Analyysin luonnosvaiheessa omiksi osioikseen aineistossa yhdistetyt asiakasprosessin osat.

ASIAKASPROSESSI (Mukaeltu PROSOS –hankkeen yhteistoimintamallin 27.3.2018 1.0 versiosta)



Analyyysiluonnosta esiteltiin useilla eri foorumeilla lokakuussa 2022. Näitä olivat mm. Kuntaliiton koordinoima Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön kuntaverkosto, Sosten (Suomen sosiaali ja terveys ry) koordinoima järjestötapaaminen, oikeusministeriön edunvalvonnan kehittämisryhmä, Kelan toimeentuloturvaetuuksien keskusverkosto ja toimeentulotuen etuusverkosto sekä asumisneuvonnan yhteistyöpalaveri. Luonnosversio oli lisäksi avoimesti kommentoitavana sähköisesti Webropol-alustalla 15.-28.11.2022 välisen ajan ja kommentteja saatiinkin runsaasti³. Tämä kirjallinen kommentointimahdollisuus rikasti jo olemassa olevaa aineistoa lähes 40 kommentoijan toimesta. Kommentteja saatiin sosiaalialan ammattihenkilöiltä, terveydenhuollosta, Kelan ratkaisutyöstä, edunvalvoilta, kolmannen sektorin toimijoilta, kokemusasiantuntijoilta ja tutkijoilta. Kommentteja ja esittelytilaisuuksissa käytyjä keskusteluja hyödynnettiin analyysin jatkotyöstyössä, analyysin jäsentelyn selkeyttämisessä sekä keskeisten havaintojen esittämisessä.

Kommentoijat olivat kahta poikkeusta lukuun ottamatta sitä mieltä, että luonnosversiossa esitetyt asiat vastaavat joko kokonaan tai osittain kommentoijan omaa käsitystä toimeentulotuen toimeenpanon nykytilasta. Kommenttien kautta aineistoon saatiin joitakin konkreettisia esimerkkejä lisää erityisesti kehitettäviin asioihin liittyen.

Kommenteista nousi esiin myös se, että analyysi tuntui hallinto- ja toimeenpanijakeskeiseltä, eikä esimerkiksi asiakaskeskeiseltä. Tämä saattaa johtua siitä, että kolmannen sektorin toimijat ja järjestöt saavat usein korostuneesti tietoa nimenomaan toimintojen haasteista ja puutteista saamiensa asiakaspalautteiden kautta. Näkökulma on tällöin luonnollisesti toinen, kuin tässä analyysissä on ollut. Analyysissä ei myöskään ole kyse tutkimuksesta. Tavoitteena ei ole tehdä tutkimustason analyysiä, vaan nimenomaisesti nostaa mahdollisimman monipuolisesti esiin erilaisia asioita ja ilmiöitä heikkouksineen ja vahvuuksineen, joita toimeenpanossa on havaittavissa ja koettu ennen vuoden 2023 uudistuksia.

³ Luonnosversio ja kommentointimahdollisuus [Kuntaliiton verkkosivulla](#).

3 Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi ja sen osa-alueet

Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi tehtiin käytettävissä olleesta laajasta ja rikkaasta aineistosta lukemalla aineistoa useita kertoja läpi ja järjestämällä sekä luokittelemalla samansisältöisiä tai samaan kattoteemaan liittyviä mainintoja ja aineisto-osia tai kirjauksia kokonaisuuksiksi. Näin aineistosta erottui selkeitä keskeisiä pääteemojen alle muodostuvia asiakokonaisuuksia/luokkia, joiden sisällä oli sitten monia erilaisia ja konkreettisia asiakokonaisuutta/luokkaa eri näkökulmista kuvaavia mainintoja.

Luonnosvaiheen ja kommentoinnin jälkeen analyysin esitystapaa jatkokehitettiin ja yksinkertaistettiin niin, että lopullisessa analyysissä palattiin luonnosvaiheen kolmi- jaosta alkuperäiseen työpajatyöskentelyn asetelmaan. Lopullinen analyysi jakaantuu vahvuuksien ja heikkouksien sekä mahdollisuuksien ja uhkien kuvauksen osalta siis kahteen pääteemaan:

Teema 1: Toimeentulotuen hakeminen sekä käsittely-, päätöksenteko- ja toimeenpanoprosessi

Teema 2: Asiakasohjaus sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen.

Luvuissa 4 ja 5 kuvataan aineistosta esiin nousevat keskeiset vahvuudet ja heikkoudet eli näissä luvuissa esitetään analyysistä esiin piirtyvä toimeentulotuen toimeenpanon nykytila syksyllä 2022. Lukujen kirjoitus- ja analysointivastuut on jaettu siten, että Kuntaliiton Ellen Vogt on vastannut luvun 4 kirjoittamisesta ja Kirsi Metsävainio Kelasta luvun 5 kirjoittamisesta. Lukujen alaotsikoiden alle on tiivistetty kunkin pääteemasta omaksi alakokonaisuudekseen erottuneen osion keskeisin sisältö. Lisäksi luvuissa on käytetty työpaja-aineistosta nostettuja suoria, toimeenpanijoiden itse kirjoittamia lainauksia, jättäen aineiston laadun vuoksi tietoisesti erittelemättä, kumman toimeenpanijan edustajan maininnasta on kyse. Lainauksilla pyritään konkretisoimaan analyysin sisältöä ja esittämään, millaisista maininnoista analyysissä esitetyt huomiot on koottu. Luvussa 6 kuvataan työskentelyssä esiin nousseiden alueellisten erityispiirteiden keskeiset havainnot.

Luvussa 7 siirrytään katsomaan tulevaisuuteen. Luku on jaettu edellä olevien pääteemojen mukaisesti kahteen alalukuun. Alalukujen sisällä on esitetty työpaja-aineistosta esiin nousseet mahdollisuudet ja uhat omina, aineistosta erottuvina kokonaisuuksinaan. Kirjoitusvastuut ja esitysjärjestys ovat pääteemojen mukaan vastaavat kuin luvuissa 4 ja 5 eli luvun 7.1 kirjoittamisesta on vastannut Ellen Vogt ja luvun 7.2 kirjoittamisesta Kirsi Metsävainio. Luvussa 7 ei käytetä lainauksia, koska mahdollisuuksia ja uhkia käsittelevä osa-aineisto koostui pääasiassa työpajojen fasilitaattoreiden työpajoissa käydyistä keskusteluista työpajapohjaan kirjaamista uhista ja mahdollisuuksista sekä kehittämis ehdotuksista.

Analyysi on tietoisesti viranomais- eli toimeenpanijälähtöinen. Siinä ei ole pyritty tarkastelemaan erikseen erilaisia asiakastyyppejä tai korostamaan asiakasnäkökulmaa, vaan nimenomaisesti kokoamaan yhteen ja jäsentämään toimeenpanijoiden työstään esiin nostamia huomioita ja heidän kokemukseensa perustuvia asiantuntijanäkemyksiä. Samalla tavalla tietoinen valinta on se, että kirjoittajina toimivat toimeenpanijaorgani-

saatioiden edustajat niin, että analyysilukujen pääteemat ja alaluvut lomittuvat sisälöltään toisiinsa ja kuljettavat mukanaan kummankin toimeenpanijan edustajan ääntä. Analyysin esittämistapa tuo käytännössä analyysiin mukaan myös asiakkaiden äänen ja palvelutarpeet toimeenpanijoiden sanoittamana.

Luvussa 8 analyysin keskeiset tulokset kootaan yhteen aineistolähtöisiksi kehittämissuosituksiksi. Kehittämissuositusten lähtökohtana on se, miten analyysin perusteella toimeenpanoa voidaan ja tulisi kehittää asiakaslähtöisemmäksi samalla huomioiden palvelun järjestämiseen liittyvät reunaehdot.

4 Tunnistetut vahvuudet ja heikkoudet: Toimeentulotuen hakeminen sekä käsittely-, päätöksenteko- ja toimeenpanoprosessi

kirjoittaja Ellen Vogt

Tässä luvussa kuvataan analyysin toimeentulotuen hakemiseen sekä käsittelyyn, päätöksentekoon ja toimeenpanoon liittyviä näkökulmia, jotka aineistosta erottuivat omiksi asiakokonaisuuksikseen. Toimeentulotuen hakemiseen, käsittelyyn, päätöksentekoon ja toimeenpanoon liittyvästä aineisto-osuudesta nousi kaikkiaan kahdeksan asiakokonaisuutta, jotka osin lomittuvat keskenään. Nämä ovat:

- Toimeentulotukityön järjestämisen prosessi
- Toimeentulotuen hakemisen, käsittelyn ja toimeenpanon yksilökohtaisuus ja asiakaslähtöisyys
- Kiireellisen toimeentulotuen prosessi
- Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden näkemyksen huomioiminen perustoimeentulotuen ratkaisutyössä
- Toimeentulotukipäätösten laatu
- Toimeenpanijoiden työ- ja toimeenpanovälineet
- Tiedonvaihto toimeentulotukityössä
- Yhteistyö toimeentulotukityössä.

Käsitettä toimeentulotukityö käytetään tässä analyysissä kuvaamaan kaikkea toimeenpanijoiden ja tarvittaessa yhteistyökumppanien toimeentulotuen toimeenpanon yhteydessä tekemää ohjausta ja neuvontaa, tuen hakemista, hakemuksen käsittelyprosessia, päätöksen antamista ja toimeenpanoa sekä toimeentulotuen myöntämisessä tarvittavaa yhteistyötä.

4.1 Toimeentulotukityön järjestämisen prosessi

Toimeentulotukityön nykyisen järjestämismallin keskeisimmät vahvuudet ovat perustoimeentulotuen aiempaa yhdenmukaisempi ja yhdenvertaisempi käsittely, hakemisen monikanavaisuus sekä lain mukaisissa käsittelyajoissa pysyminen ja kynnyksen laskeminen toimeentulotuen hakemisessa. Keskeisimmät heikkoudet ovat yksilöllisen harkinnan väheneminen ratkaisutyössä yhdenmukaistumisen ja yhden ohjaavan ohjeistussiakirjan myötä sekä resurssisyöppöys: toimeenpano on tuen erityisestä luonteesta ja järjestämisen vaativuudesta johtuen hyvin herkkä erilaisille viivästymille, vääristymille ja virheille.

Toimeentulotukityön järjestämiseen liittyväksi, selkeästi yleisimmäksi vahvuudeksi analyysissä nousi se, että kumpikin toimeenpanija pysyy hyvin toimeentulotukilain

mukaisissa käsittelyajoissa⁴. Mainintojen määrä aineistossa oli tähän liittyen todella runsas. Huomionarvoista on, että ennen Kela-siirtoa toimeentulotuen käsittelyajoista puhuttiin erittäin paljon ja kunnilla oli usein vaikeuksia pysyä lakisääteisissä käsittelyajoissa. Nyt tilanne taas vaikutti siltä, että selkeissä tilanteissa, jollaisia toimeentulotuen hakemiseen edelleen myös liittyy, seitsemän päivän käsittelyaika voi prosessissa jopa alittua kahden toimijan mallista huolimatta, vaikka hakija hakisi sekä perustoimeentulotukea että täydentävää toimeentulotukea. Erityisesti sekä kuntaan siirretyt hakemukset että kuntaan jätetyt hakemukset pystytään aineiston perusteella käsittelemään hyvin nopeasti, mikäli hakemukset sisältävät tarvittavat liitteet ja perustoimeentulotuen päätös on asianmukaisesti tehty hakemusta koskevalle ajalle. Vahvuutena nousi esiin myös se, että koska perustoimeentulotuen käsittelee nyt yksi valtakunnallinen toimija, niin jopa koronakriisin kaltaiseen erittäin poikkeukselliseen tilanteeseen pystyttiin vastaamaan ennakkoiden ja keskitetysti toimeenpanoa joustavoittaen. Näin sosiaalihuollon resurssit saatiin kohdistettua asiakkaiden auttamiseen, taloudellisen kriisituen myöntämisen sijaan kriisin akuuteimmassa alkuvaiheessa.

”7 arkipäivän käsittelyajalla asiakas saa päätöksen parhaimmillaan hyvinkin nopeasti. Lainmukaisessa käsittelyajassa on pysytty hyvin.”

”Asiakkaat saavat kunnasta päätökset nopealla aikataululla, käsittelyaika yl. 1-3 pv.”

Toinen toimeenpanijoiden yleisesti esiin nostama vahvuus toimeentulotuen nykyisessä järjestämistavassa ja toimeenpanossa oli se, että perustoimeentulotuen käsittely ja toimeenpano on yhdenmukaisempaa ja yhdenvertaisempaa kuin ennen Kela-siirtoa. Perustoimeentulotuen myöntäminen, jota toimeentulotuki 90 prosenttisesti on, perustuu nyt valtakunnallisesti yhteneväisiin prosesseihin ja toimintatapoihin. Perustoimeentulotuen ratkaisutyön perustana on nyt kaikkialla sama valtakunnallinen etuusohje, käsitteelijät saavat yhteneväisen perehdytyksen ja koulutuksen perustoimeentulotuen toimeenpanoon ja käytössä on yksi käsittelyjärjestelmä. Päätöksenteko koettiin em. syistä myös alueellisesti riippumattomaksi. Lisäksi perustoimeentulotuen haku- ja päätösasiakirjat ovat rakenteeltaan, jäsentelyltään ja fraaseiltaan valtakunnallisesti yhteneväisiä, mitä pidettiin selkeänä vahvuutena ja yhdenvertaisuutta lisäävänä tekijänä. Yhdenvertaisuuden parantaminen oli yksi kaikkein keskeisin Kela-siirtoa puoltanut perustelu. Tämän analyysin perusteella voi nyt arvioida, että yhdenvertaisuuden parantamisessa on todella toimeenpanijoiden näkökulmasta katsoen toimeenpanon ensimmäisinä vuosina onnistuttu.

”Valtakunnalliset ja yhteneväiset toimintatavat sekä prosessit kaikille samoin perustein ja osamisella.”

Toimeentulotuen hakemiseen liittyen yleisin järjestämiseen liittyvä vahvuus oli hakemisen monikanavaisuus. Vaikka perustoimeentulotuen hakemisessa sähköinen hakeminen korostuu, nousi aineistosta esiin, että hakeminen on vahvan sähköiseen hakemiseen ohjaamisen lisäksi pyritty järjestämään monikanavaisesti siten, että myös paljon tukea tarvitsevat saisivat helposti hakemuksensa jätettyä. Hakeminen onnistuu Kelassa henkilökohtaisesti toimipisteessä, puhelimitse, etäpalvelupisteellä tai kirjallisen haku-kaavakkeen avulla joko toimipisteen postilaatikkoon tai postitse. Samoin kunnassa hake-

⁴ [Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat lokakuu 2022, THL 2022.](#)

minen on merkittävästi kehittynyt monikanavaisemmaksi kuin esimerkiksi vuoden 2013 aineiston perusteella oli tilanne. Myös kuntaan hakemuksen voi nykyisin jättää monia eri kanavia pitkin: henkilökohtaisesti, puhelimitse, hakukaavakkeella sekä luonnollisesti hakemuksia tulee myös sähköisesti sekä Kelan siirtämänä että omia sähköisiä hakukavavia pitkin.

”Hakemuksen voi jättää paperisena, suullisena ja sähköisenä ja verkkoneuvonnan kautta”

Lisäksi selkeäksi vahvuudeksi hakemisen osalta nimettiin aineistossa se, että kynnys tuen hakemiseen on Kela-siirron jälkeen laskenut. Kynnyksen laskeminen liittyy toimeenpanijoiden mukaan siihen, että Kelasta voi hakea perustoimeentulotukea hyvin matalalla kynnyksellä erityisesti sähköisesti. Tuen hakeminen ei näin ollen leimaa hakijaa, kuten aiemmin kun koko toimeentulotuki myönnettiin kunnasta. Tämän perusteella tuen alikäyttö olisi tässä järjestämismallissa vähäisempää kuin aiemmin. Myös tämä leimaantumisen pelon ja alikäytön vähentäminen oli yksi selkeä tavoite silloin kun Kela-siirrosta päätettiin.

”Pääsääntöisesti hakeminen toimii loistavasti tietyille asiakasryhmille kummankin toimijan puolella.”

Järjestämiseen ja järjestämistapoihin sekä yleiseen toimeenpanoon liittyen toimeenpanijoilla oli siis varsin yhteneväiset ja selkeät käsitykset hakemisen, käsittelyn ja toimeenpanon vahvuuksista. Heikkouksien osalta aineisto näyttäytyy huomattavasti heterogeenisempänä. Aineistosta esiin nousevat heikkoudet ovat selkeästi hajanaisempia kuin vahvuudet ja yleisimmät heikkoudet saavat vähemmän mainintoja kuin yleisimmät vahvuudet. Silmiin pistävää on, että monet asiat, jotka nähdään heikkouksina ovat ikään kuin vastakkaisia yleisimmin tunnistetuilla ja hyväksytyille vahvuuksille.

Hakemisen osalta erilaisia mainittuja heikkouksia oli runsaasti. Niitä koskevat maininnat eivät olleet lukumäärältään niin yleisiä kuin edellä kuvattujen vahvuuksien kohdalla. Yksi yleisimmin aineistossa esiintyvä toimeenpanijoiden kokema heikkous oli se, että jätetyt ja käsittelyyn tulevat hakemukset ovat usein puutteellisia ja niistä puuttuu tarvittavia liitteitä, mikä johtaa lisäselvityspyyntöjen suureen määrään ja luonnollisesti tätä kautta myös hakemuksen käsittelyn pitkittymiseen.

Suurimpana selittävänä tekijänä hakemusten puutteellisuuteen näyttäisi aineiston perusteella olevan asiakkaiden matala toimintakyky. Lisäksi esiin nousi toimeenpanijoiden toimintaan ja järjestämistapaan liittyviä muita syitä, kuten kunnissa vaadittujen liitteiden eroavaisuudet toimijasta tai alueesta tai käsittelijästä riippuen. Toimintakyky tai puuttuvat taidot tai välineet kuitenkin aiheuttavat sen, että esimerkiksi sähköinen hakeminen ei ole mahdollista, jolloin liitteiden toimittaminen ja hakeminen voi olla hankalampaa esimerkiksi pitkien etäisyyksien tai vaaditun suuren liitemäärän vuoksi. Osa hakijoista myös jättää toimeenpanijoiden mukaan yksinkertaisesti hakematta tukea, koska kokevat sen hakemisen liian vaativaksi. Kielitaidottomuus vaikeuttaa hakemista selkeästi, koska hakukaavakkeita ei ole saatavissa kaikille ymmärrettävällä kielellä, samoin kuin ikääntyminen. Toimintakykyyn liittyvät hakemuksen täyttämiseen ja toimitamiseen liittyvät ongelmat vaikuttavat kuormittavan myös yhteistyökumppania. Aineistossa kuvattiin melko paljon sitä, että kunnassa käytetään resurssia asiakkaiden auttamiseen Kelan hakemusten täyttämässä sekä liitteiden toimittamisessa. Kokonaisuutena

toimintakykyyn liittyvät hakemisen ongelmat luonnollisesti edellyttävät jatkossa kehittämistoimia, jotta myös matalan toimintakyvyn omaavat henkilöt pystyisivät toimimaan nykyisessä hakujärjestelmässä yhdenvertaisesti.

Myös hakemusten siirrossa Kelasta kuntaan näyttäisi olevan hakemusten puutteellisuuteen liittyviä ongelmia. Hakemusten siirto ei tässä aineistossa näyttäydy kovinkaan asiakasystävällisenä tai prosessia aidosti parantavana toimeenpano- ja lainsäädäntöratkaisuna. Toimeenpanijat kuvasivat, että Kelasta kuntaan välitetyistä hakemuksista puuttuvat usein vaadittavat liitteet, ja lisäksi esim. hakemuksen käsittelylle kunnassa vaadittava perustoimeentulotuen päätös tai sen vireille laitto puuttuu. Hakemuksia myös välitetään kuntaan lain vastaisesti silloinkin, kun sen ei lain mukaan pitäisi olla mahdollista tai välitettävästä hakemuksesta ei selviä lainkaan, mitä oikeastaan ollaan hakemassa. Toisaalta myös kuntien tai yhteistyökumppanien vaatimukset siirrettävien hakemusten osalta vaihtelivat ja vaikeuttivat tasalaatuista hakemusten siirtoa. Kaikkiaan hakemusten siirtely vaikutti aineistossa yhdeltä kaikkein riskialttiimmalta, prosessia pitkittävältä sekä epäselvimmältä kohdalta. Hakemusten siirtämisen perusteet ovat epäselviä sekä asiakkailla että toimeenpanijoille kuin myös analyysin luonnosvaiheen kommentoijille.

”Yksi hakemus, jolla asiakas hakee perustotun ja kunnasta täydentävää/ehkäisevää, kuulostaa paremmalta kuin käytännössä on: esim. hakemuksissa ei ole yleensä mitään asiakkaan perusteluita täydentävän/ehkäisevän osalta.”

Kaikkiaan toimeentulotuen haku-, käsittely- ja toimeenpanoprosessi vaikuttaa olevan altis monenlaisille häiriöille, pitkittymiselle ja resurssisyöppöydelle. Osittain tämä liittyy nimenomaan tuen viimesijaiseen, harkinnanvaraiseen luonteeseen ja sen edellyttämiin suuriin liitemääriin, osin taas nykyiseen järjestämistapaan ja lainsäädäntöön. Lisäselvitysten pyytäminen puutteellisiin hakemuksiin on tässä yksi tekijä, mutta aineistosta nousee myös esiin se, että monien asiakkaiden tilanteet vaativat perinpohjaista selvittelyä, mikä ei ole huolellisesti tehtävissä nopeasti. Tyypillisesti toimeentulotuen asiakkailla on myös meneillään useita etuus- ja palveluprosesseja, joihin he tarvitsevat tukea ja joita ratkaisijan tulee selvittää toimeentulotukihakemusten käsittelyn yhteydessä. Lisäksi mainitaan kuulemisprosessin hitaus, kahden toimijan malli toimeentulotuen toimeenpanossa, perintäprosessiin liittyvät hitaus- ja resurssitekijät, terveydenhuollon lausuntojen saamisen pitkittyminen ja se, että osa asiakkaista hakee jatkuvasti tukea uudelleen, vaikka on jo saanut kielteisen päätöksen esimerkiksi tulojen vuoksi. Aineiston perusteella vaikuttaa myös siltä, että Kelan valitsema toimeenpanotapa, jossa ratkaisutyö ja asiakaspalvelu on erotettu kokonaan toisistaan, aiheuttaa epävarmuutta ja vaatii paljon resurssia. Ratkaisijoiden asiakastuntemus jää usein heikoksi, koska hakemusta pääsääntöisesti käsittelee aina uusi ratkaisija ja asiakaspalvelussa päädytään välittämään tietoa eteenpäin ilman omaa ratkaisualtaa, mikä vaikuttaa asiakkaiden kokemukseen asiakaspalvelusta.

Edellä selkeäksi vahvuudeksi erottunut yksi yhteinen, valtakunnallinen, yhdenvertaisuutta ja yhdenmukaista ratkaisutyötä parantava ohje koettiin toisaalta yksilöllistä harkintaa vähentävänä ja ratkaisijoiden päätöksentekoa liiaksi sitovana asiakirjana. Työntekijöiden on vaikea hahmottaa, milloin pitää mennä ohjeen mukaan ja milloin taas voi käyttää harkintaa. Aineistosta nousi esiin myös se, että kunnan työntekijät toivovat täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen nykyistä yksityiskohtaisempaa ohjeis-

tusta ikään kuin omaa ratkaisutyötä yhdenmukaistamaan, mikä on yllättävää, koska heidän toimestaan myös kritisoidaan yleisimmin harkinnan puutetta Kelassa.

Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että ohjeistuksen, sen tuoman yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden käänköpuoli saattaa olla yksilökohtaisen harkinnan väheneminen tai harkinnan luonteen muuttuminen niin kunnassa kuin Kelassa. Toisaalta vaikuttaa myös siltä, että toimeenpanijoiden kesken ei ole keskusteltu riittävästi harkinnan käytöstä ja siihen liittyvistä linjauksista ja näkemyksistä. Näin on päädytty tilanteeseen, jossa edelleen on eroavaisuuksia toimeenpanijoiden näkemyksissä sen osalta, millaisissa tilanteissa ja miten harkintaa tulisi perustoimeentulotuen ratkaisutyössä käyttää. Yksi selkein näistä vaikuttaa olevan vuokravakuuksien myöntämiseen liittyvä harkinnan käyttö ja linjaukset. On huomattava, että harkintaan liittyvät ongelmat heijastelevat myös sitä, että eri kuntien välillä on merkittäviä eroja harkinnan käytössä ja harkintaan liittyvissä linjauksissa. Kelan on siis melko haastavaa ja osin mahdotonta sovittaa omaa valtakunnallisesti yhdenvertaista ratkaisutyötään näihin kuntien paikallisesti eroaviin linjauksiin.

4.2 Toimeentulotuen hakemisen, käsittelyn ja toimeenpanon yksilökohtaisuus ja asiakaslähtöisyys

Kumpikin toimeenpanija pyrkii toimeenpanossa palvelun kokonaisvaltaiseen monikanavaisuuden kehittämiseen asiakaslähtöisyyden ja yksilökohtaisuuden sekä saavutettavuuden parantamiseksi. Asiakkaan henkilökohtaiseen kohtaamiseen panostetaan, mutta Kelan toimipisteitä ja tätä kautta henkilökohtaista, ajanvarauksetonta, kohtaavaa palvelua ei ole riittävästi tarjolla ja kaikkien saavutettavissa, mistä syystä perustoimeentulotukeen liittyvää työtä koetaan valuvan sosiaalihuoltoon. Perustoimeentulotuen harkinta on selvästi toimeenpanon kehittyessä lisääntynyt, mutta harkinnan käyttöön liittyy kummankin toimeenpanijan kohdalla vielä runsaasti kehittämistarpeita, kuten harkinnan käytön läpinäkyvyyden parantaminen.

Toimeentulotuen hakemista-, käsittelyä ja toimeenpanoa on yritetty kehittää monin tavoin toimeenpanon ensimmäisten vuosien aikana. Kuten edellä on jo kuvattu, hakemisesta on kummankin toimijan kohdalla pyritty tekemään monikanavaista ja helposti saavutettavaa. Kummallakin toimijalla monikanavaisuuteen liittyy asiakaslähtöisyyden ja yksilökohtaisuuden parantamisajatus ja se, että hakemista tukevaa ohjausta ja neuvontaa olisi saatavilla monikanavaisesti. Erityisesti Kelassa asiakkaat pyritään valtaosin ohjaamaan asioimaan sähköisesti, koska tämä hakutapa on helpoin, nopein ja yksinkertaisin niille asiakkaille, joilla on siihen tarvittavaa osaamista ja välineet. Yksilöllistä ohjausta ja neuvontaa on kuitenkin saatavissa myös Kelasta monikanavaisesti fyysisistä toimipisteistä ja puhelimitse sekä etäpisteiden kautta. Kelan toimihenkilöt selkeästi kokevat, että silloin kun mahdollisimman moni asioi sähköisesti, vapautuu resursseja niiden asiakkaiden ohjaukseen ja neuvontaan, joilta sähköinen asiointi ei syystä tai toisesta onnistu.

”Mahdollisuus ottaa myös suullisia hakemuksia vastaan, sekä kunnassa että Kelalla. Ja mahdollisuus käsitellä harkinnalla myös ilman ajantasaisia tiliotteita, mikäli tilanne sitä vaatii erityisesti akuuteissa tilanteissa.”

Samaan asiakaslähtöisyyspyrkimykseen liittyy Kelan toimeenpanossa se, että valtaosin on siirretty lisäselvityspyyntöjen yms. tekemisessä puhelimitse tapahtuviin yhteydenottoihin. Yhteydenotto puhelimitse nopeuttaa asioiden käsittelyä ja mahdollistaa samalla asiakkaan kokonaistilanteen selvittelyn, kun lisäselvityspyyntöä tehdään. Kunnassa taas hakemusten suhteellisen pieni määrä ja palvelun erilainen järjestämistapa mahdollistavat yksilökohtaisuuden ja toimeentulotuen hakijoiden kohtaamisen sekä ajanvaraukselloman ohjaus- ja neuvontapalvelun järjestämisen aiempaa paremmin. Hakemusten käsittelyä sinänsä on kunnissa tehostettu erilaisilla keskitetyillä ratkaisulla, jotka nopeuttavat hakemusten käsittelyä. Lisäksi toimeentulotuen toimeenpanossa tehdään asiakaslähtöisyyden parantamiseksi erittäin toimivaa yhteistyötä toimeenpanijoiden kesken järjestämällä palvelua yhdessä ja samoissa tiloissa. Tämä näyttäisi järjestämisen osalta olevan kaikkein parhaiten asiakkaan kokonaisvaltaista palvelua tukeva järjestämistapa, jossa myös kummankin toimijan resurssit kohdistuvat omaa osaamista parhaiten vastaaviin tehtäviin samalla kun opitaan toisen toimijan työn sisällöistä konkreettisesti arjessa.

Hakemisen asiakaslähtöisyyteen liittyy toimeenpanijoiden näkemyksen mukaan kuitenkin myös monia heikkouksia. Vahvuudeksi mainittu puhelinyhteydenottoihin siirtymisen käänköpuoli on se, että asiakkaiden, joille se sopisi parhaiten, tulisi myös voida asioida yksinomaan sähköisesti eli palvelukanavan valinta tulisi olla vieläkin joustavampaa ja yksilöllisempää. Lisäksi monimuotoiseksi ja kehittyneeksi mainittua Kelan ajanvarauspalvelua kritisoitiin siitä, että Kelassa käytännössä asiointi onnistuu nykyisin vain ajanvarauksella. Tämä taas ei nimenomaisesti tue matalan toimintakyvyn omaavien asiakkaiden ohjaamista ja tukemista hakemisessa ja palvelun saavutettavuutta. Huomionarvoista myös on, että käsittelyaikaan vaikuttaa vahvasti se, millä tavalla hakemus on jätetty. On selvää, että sähköisesti hakemalla asiansa saa selkeästi nopeimmin käsittelyyn, kun taas kirjallisesti jätetty hakemus voi skannauksineen tai postinkulkuineen viedä huomattavasti pidemmän aikaa. Kirjallisesti jätettyyn hakemukseen sisältyy myös uhka jäädä 'pinon alimmaiseksi', mikä myös voi viivästyttää käsittelyä. Hakemisen asiakaslähtöisyyttä heikentävänä tekijänä mainitaan myös Kelan jatkohakemuslomakkeen liiallinen pituus ja yksityiskohtaisuus sekä koko järjestelmän sekavuus, joka johtaa siihen, ettei asiakas aina tiedä, missä hänen tulisi asioida. Vastaavasti toimeenpanijoiden ymmärryksessä toisen työn sisällöistä ja tietoon perustuvassa onnistuneessa asiakasohjauksessa näyttäisi olevan melko paljon haasteita.

Selkeästi yleisimmäksi heikkoudeksi hakemisen ja toimeentulotuen käsittelyprosessin asiakaslähtöisyyden osalta aineistossa näyttäytyy Kelan toimipisteiden vähyys ja niiden aukioloaikojen supistaminen sekä se, ettei kaikissa toimipisteissä voi asioida kynnyksettömästi ilman ajanvarausta. Kelan toimipisteverkon kattavuus siis asettaa asiakkaat eri puolilla Suomea varsin eriarvoiseen asemaan ja samalla valuttaa kuntien toimeenpanijoiden näkemyksen mukaan Kelalle kuuluvaa ohjaus- ja neuvontatyötä kunnan hoidettavaksi. Lisäksi tästä näkökulmasta tarkasteltuna palvelun järjestämisen monikanavaisuus näyttäytyy melko erilaisena kuin edellä vahvuuksien osalta käsiteltäessä. Vaikuttaisi siltä, että tosiasiallisia mahdollisuuksia palvelukanavan aitoon valintaan perustoimeentulotuen hakemisessa on vain osassa kuntia. Toisissa kunnissa palvelukanavan valintaa ohjaa enemmän toimipisteen puuttuminen kuin aito mahdollisuus valita olemassa olevien monimuotoisten palvelukanavien välillä.

”Vahvuus on myös heikkous; esimerkiksi toimiston puuttuminen saattaa olla heikossa asemassa olevalle henkilölle avainasia: onko kaikilla kantokykyä asioida sähköisesti tai puhelimitse Kelan kanssa?”

Kokonaisuutena on selkeää, että kohtaavaa, ajanvarauksetonta, jalkautuvaa henkilökohtaista palvelua tarvittaisiin erityisesti Kelaan merkittävästi lisää. Tämän aineiston pohjalta ongelmia näyttäisi asiakaslähtöisyyden näkökulmasta olevan palvelun järjestämisen ajanvarauspainottuneisuudessa ja sen osalta joiltain osin lainmukaisten aikaramien noudattamisessa. Esimerkiksi Kelan puhelinajanvaraukseen mainitaan useamman kerran olevan pitkät jonot, vaikka tämä palvelumuoto on suurelle osalle asiakkaista juuri se ainoa tapa saada pyytäänsä yksilöllistä perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Tärkeää on myös huomata, että Kelan palvelunumeroon ei voi soittaa joillain prepaid -numeroilla operaattorista johtuvista syistä. Tämä tarkoittaa, että Kelan puhelinpalvelu ei ole saavutettavissa tietyn joukon kohdalla, jolloin voidaan olla tilanteessa, että saavutettavaa Kelan palvelua ei jollekin hakijalle monikanavaisesta järjestämistavasta huolimatta ole lainkaan tarjolla. Toisaalta yhteistyötä on joillain alueilla kehitetty esimerkiksi järjestöjen kanssa ja Kela on jalkautunut mm. ruokajonoihin, jossa sitten on voitu suoraan viereyttää perustoimeentulotuen hakemuksia tai ohjata ja neuvoa asiakkaita tuen hakemisessa eli vaihtoehtoja vaikeasti tavoitettavien asiakkaiden palveluun on todella aktiivisesti kehitetty.

”Asiakkaat tarvitsevat enemmän henkilökohtaista neuvontaa esim. hakemusten täyttämässä, kuin sitä on Kelassa tarjolla.”

Toimeenpanijat kuitenkin kokevat ja tosiasiaassa ovatkin järjestäneet palvelua varsin monikanavaisesti ja monikielisestikin. Sosiaalihuollon omatyöntekijyyteen ja Kelan erilaisiin asiakasvastaavapalveluihin perustuvat monenlaiset ja lisääntyneet palvelumallit parantavat palvelujen laatua ja saavutettavuutta. Lisäksi esimerkiksi erityisosaamista vaativia toimeenpanokokonaisuuksia tai asiakasryhmien palvelua on saatettu keskittää, niiden vaatiman erityisen osaamisen turvaamiseksi. Tällaisia keskitettyjä kokonaisuuksia ovat Kelassa esimerkiksi ruotsinkielisten palvelut, turvakieltoasiakkaiden palvelut sekä vankien palvelut.

Kaikkineen vaikuttaa siltä, että yksilölliseen harkintaan ja yksilöllisiin palveluihin panostaminen toimeentulotuen toimeenpanossa on lisääntynyt nykyisen mallin kehittyessä. Aineistossa nousee selkeästi esiin, että harkinnan käytön koetaan selkeästi lisääntyneen Kelan ratkaisutyössä ja myös kunnassa harkinnan käyttöön ja harkinnan käytön kehittämiseen panostetaan paljon. Yksilöllisyyteen ja asiakaslähtöisyyteen panostaminen näkyy siinä, että perustoimeentulotuen hakijoita tavoitellaan nykyisin hakemuksen käsittelyprosessin aikana hyvin matalalla kynnyksellä puhelimitse tai muulla asiakkaan valitsemalla tavalla. Lisäksi kunnassa pyritään vastaavasti yksilöllisen palvelun ja riittävän ohjauksen sekä neuvonnan turvaamiseen kuin myös siihen, että pitkittyneesti kunnasta toimeentulotukea hakeville/saaville pyritään nykykäytännöissä tekemään aina vähintään sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi ja tarvittaessa heille nimetään omatyöntekijä. Myös Kelasta on mahdollista saada tehostetumpaa, yksilöllistä erityispalvelua mm. niille, joilla on monipalveluntarvetta.

Niin harkinnan käyttöön kuin yksilöllisen kynnyksettömän ohjaus- ja neuvontapalvelun tarjolla oloon liittyy heikkouksia. Aineiston perusteella henkilökohtaisen yksilöllisen tuen ja ohjauksen riittämättömyys Kelassa johtaa siihen, että kuntaan koetaan valuvan liikaa Kelalle kuuluvaa työtä. Ohjauksen osalta heikkoudeksi myös mainitaan laadun vaihtelu kummankin toimeenpanijan kohdalla eli ohjauksen laatu riippuu pitkälti siitä, kuka ja millaisella osaamisella varustettu työntekijä kulloinkin on ohjamassa. Asiakkaan edun näkökulmasta lain soveltamiseen liittyy myös joitain ongelmia ja epäjohtonmukai-

suuksia, kuten esimerkiksi kohtuuttomia takaisinperintöjä ensisijaisesta etuudesta tai erilaisia vaatimuksia perustoimeentulotuen päätöksenteosta täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen taustalle tai tulojen huomioimiseen liittyviä ongelmia. Myös tuen kohdistumisessa siihen, mihin se on tarkoitettu, on esimerkiksi liian vähäisen seurannan vuoksi ongelmia, joka voi johtaa hakijoiden velkaantumiseen.

Vaikka harkinta selkeästi on lisääntynyt myös perustoimeentulotuen ratkaisutyössä, on tämän aineiston perusteella arvioitavissa, että toimeentulotuen ratkaisutyössä käytetty harkinta ei ole aina läpinäkyvää ja johdonmukaista. Kummankin toimijan tulisikin kiinnittää entistä enemmän huomioita ratkaisujen selkokielesiin perusteluihin. Vaikuttaa myös siltä, että perustoimeentulotuen ratkaisutyössä käytetty harkinta on vielä liikaa ratkaisijakohtaista. Harkintaa ei aina osaamattomuuden vuoksi käytetä tilanteissa, joissa sitä tulisi käyttää. Samoja ongelmia liittyi harkintaosaamisessa myös kunnan päätöksentekoon. Harkinta on kaikkineen varsin vaativaa työtä, jonka osaaminen kasvaa vasta tekemisen ja kokemuksen myötä. Uusi työntekijä tarvitsee siihen paljon tukea, jota ei välttämättä ole aina riittävästi tarjolla. Huomionarvoista on, että harkinnan käyttöä estävät myös muunlaiset tekijät kuten se, ettei perustoimeentulotuen ratkaisutyössä ole käytettävissä riittävästi yksilökohtaista tietoa asiakkaasta tai asiakasta tai työntekijää ei tavoiteta hänen yksilöllisen tilanteensa selvittämiseksi. Muita yksittäisiä asiakasläh- töisyyteen ja yksilöllisyyteen liittyviä mainintoja liittyi päätösten virheen korjaukseen, jonka koettiin olevan sekä nopeaa että liian hidasta sekä Kelan toimeenpanotapaan liit- tyvän monien tarkastusratkaisujen tekemisen kuormittavuuteen ja epäselvyyteen.

”Haasteena harkinnan monimuotoisuus, laki ja soveltamisohjeet antavat joitain suuntaviivoja, mutta lopullinen harkinta on kuitenkin työntekijällä. Harkinnanvarainen toimeentulotuki ei sulje mitään menokohtaa pois. Uusien työntekijöiden perehdyttämien harkintaan haasteellista.”

4.3. Kiireellisen toimeentulotuen prosessi

Kiireellinen toimeentulotuki pystytään valtaosin hakemaan, käsittelemään ja toimeenpanemaan välittömästi ja monikanavaisesti. Erityisesti perustoimeentulotuen sähköinen apteekin maksusi- toumus on nykytoimeenpanossa keskeinen vahvuus. Toimeenpanijoilta puuttuvat yhteiset toimin- tamallit ja riittävät tiedonvaihtovälineet sekä kiireellisyyden arvioinnin kriteerit, mistä syystä kiireellisen toimeentulotuen prosessissa tapahtuu asiakkaan pompottelua, kiirejonon kuormittu- mista, päällekkäistä tuen myöntämistä sekä ristiriitoja niin asiakkaille kuin toimeenpanijoille.

Yksi aihealue, joka aineistossa selkeästi nousi omana kokonaisuutenaan esiin, oli kiireel- lisen toimeentulotuen prosessi ja sen sujuvuus kahden toimijan mallissa. Kiireelli- sessä toimeentulotuen prosessissa toimeenpanijat nostivat esiin vahvuutena sen, että kummassakin organisaatiossa ollaan tavoitettavissa saavutettavasti sekä puhelimitse että fyysisesti toimipisteiden aukioloaikoina eli kummassakin organisaatiossa on päivys- tyksellinen mahdollisuus kiireellisen toimeentulotuen hakemiseen. Päivystyksellinen tavoitettavuus korostui kuntien järjestämistavassa samoin kuin se, että siellä kiireellistä tukea hakevat kohdattiin useimmiten kasvokkain, henkilökohtaisesti, jolloin pyrittiin arvioimaan myös hakijan kokonaistilannetta ja palvelutarvetta.

Toisena selkeänä vahvuutena esiin nousivat perustoimeentulotuen sähköiset apteekkimaksusitoumukset, jotka ovat välittömästi päätöksenteon jälkeen käytettävissä apteekissa. Lisäksi vahvuutena nousi esiin, että Kelalla on ratkaisutyön tueksi pyritty kehittämän yhteisiä valtakunnallisia kiirekriteerejä. Kumpikin toimeenpanija oli myös pyrkinyt rakentamaan kiireellisen toimeentulotuen toimeenpanemiseksi erilaisia yhteistyösuhteita yhteistyökumppaneihin tai toisiinsa (mm. maksusitoumusten nouto/toimitus), jolloin kiireellisen toimeentulotuen toimeenpanon sujuvuutta oli voitu turvata.

Ylivoimaisesti yleisimmäksi vahvuudeksi toimeenpanijat nostivat kiireellisen toimeentulotuen hakemis- ja käsittelyprosessissa sen, että kiireelliset hakemukset voidaan yleensä käsitellä tai niiden kiireellisyys arvioida välittömästi. Vaikutelmaksi jäi, että kiireellinen päätöksenteko pystytään tekemään kunnassa käytännössä lähes aina heti, kun taas Kelassa nopea ratkaisutyö koski yksinkertaisempia tapauksia.

Kiireellisen toimeentulotuen prosessi vaikuttaa kuitenkin aineiston perusteella olevan yksi kaikkein eniten yhteistä kehittämistä vaativista osista toimeentulotuen toimeenpanoa. Yleisimmäksi haasteeksi nousi analyysissä se, että kiirekriteerit eivät ole yhteneväiset eli kiireellisissä prosesseissa hakijat vaikuttavat olevan varsin eriarvoisessa asemassa keskenään asuinpaikasta ja siitä riippuen, kuka hakemusta kulloinkin käsittelee. Aineiston perusteella kiirekriteerit eivät ole yhteneväiset Kelan sisällä, vaikka niiden yhteneväisyyttä on yritetty kehittää, eikä yhteneväisyyttä ole eri kuntien välillä saatikka sitten kuntien ja Kelan välillä. Tämä johtaa luonnollisesti ristiriitatilanteisiin toimeenpanijoiden välillä ja asiakastytymättömyyteen sekä asiakkaiden tarpeettomaan pomputteluun ja väliin putoamiseen.

”Hakemukset määritellään kunnassa liian helposti kiireellisiksi, jolloin yhä useampi hakemus joudutaan turhan takia käsittelemään kiireellisesti.”

Tilannetta vaikuttaa erityisesti ylläpitävän ja pahentavan se, että yhteistyö ja tiedonvaihto kiiretilanteissa ei ole toimeenpanijoiden välillä toimivaa ja jäsentynyttä. Toimeenpanijoiden yhteydenpitokanavien ja yhteisesti sovittujen käytäntöjen vaillinaisuus tuleekin kiireellisissä tilanteissa konkreettisimmin esiin. Aineiston perusteella vaikuttaa syntyvän runsaasti sellaisia tilanteita, joissa oikeaa yhteistyökumppania ei tavoiteta ja päädytään ’rikkinäisen puhelimen’ -kierteeseen. Esimerkiksi asiakaspalvelun ja ratkaisutyön erottaminen Kelassa toisistaan vaikuttaa tähän tavoitettavuuteen ja oikean tiedon saamiseen kuntaan. Kiireellisissä tilanteissa tietojärjestelmäviiveiden vuoksi asiakas ikään kuin jää kunnan ja Kelan välille viestinviejäksi, jolloin voidaan päätyä esimerkiksi tarpeettomaan tuen myöntämiseen kunnassa, vaikka Kelassa hakijan tilanne olisi arvioitu ja todettu esimerkiksi ei-kiireelliseksi. Toisaalta Kelan palvelunumerot saattavat kuormittaa tarpeettomasti, kun kunnasta yritetään tavoittaa Kelasta oikeaa henkilöä.

”Sosiaaliviranomainen on arvioinut hakemuksen kiireelliseksi ja ohjaa asiakkaan asioimaan Kelaan. Kela kuitenkin arvioi omien ohjeistuksien mukaan, että asia ei ole kiireellinen. Asiakas tulee takaisin asioimaan sosiaalitoimeen. Tilanne toistuu viikottain.”

Kiireellisissä tilanteissa myöskään liitteiden liikutteluun ei ole aina järkevää tapaa tai välinettä ja liitteitä koetaan vaadittavan usein Kelassa tarpeettoman paljon kiireellisissäkin tilanteissa. Liitteisiin liittyvää ongelmaa saattaa pahentaa se, että jo skannaukseen menneet liitteet Kelassa eivät välttämättä ole kenenkään saavutettavissa, kun

kiireellisyyttä tulisi arvioida ja ratkaisu kiireellisestä toimeentulotuesta tehdä. Myös siis kiireellisissä tilanteissa hakutapa vaikuttaa siihen, miten saavutettavaa palvelua on tosiasiallisesti saatavissa. Esimerkiksi puhelinasioinnissa kiireellisen perustoimeentulotukihakemuksen käsittely saattaa vaikeutua ja jopa estyä, jos sähköistä mahdollisuutta vaadittujen liitteiden toimittamiseen ei ole. Joillain alueilla vaikuttaa myös siltä, ettei kunta ole järjestänyt kiireellistä hakemista saavutettavalla tai jäsenytyneellä tavalla.

Huolestuttava heikkous kiireellisessä prosessissa on myös myönnetyn maksusitoumuksen ja tuen saavutettavuus silloin kun Kelan tai kunnan toimipistettä ei hakijan lähetyvillä ole. Ruokamaksusitoumusten osalta tuotiin esiin myös se, etteivät kaikki kaupat tai kauppaketjut huoli maksusitoumusta maksuvälineeksi. Maksusitoumuksia myös jää runsaasti noutamatta ja prosessi on toimeenpanijalle työläs. Kiireellisen tuen saaminen hakijan tilille taas on luonnollisesti usein liian hidas tapa tuen toimittamiseen, samoin kuin nykyisin varsin epävarmasti toimiva maaposti.

Kokonaisuutena aineistosta saa vaikutelman, että yhteisen näkemyksen puuttuminen toimeenpanijoiden kesken kiireellisen toimeentulotuen kriteereistä ja toimintatavoista on synnyttänyt tilanteen, jossa kiireellistä jonoa osin kuormitetaan turhaan, osin kiireelliset hakemukset eivät päädy jonolle lainkaan, jolloin tuen saanti voi vaarantua ja toisaalta tukea jopa myönnetään tarpeettomasti päällekkäin. Prosessin kehittämisen tulisi analyysin perusteella olla yksi ensimmäisiä kehittämiskohteita toimeentulotuen toimeenpanossa hyvinvointialueuudistuksen jälkeen.

4.4 Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden näkemyksen huomioiminen perustoimeentulotuen ratkaisutyössä

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden lausunnot huomioidaan pääosin hyvin perustoimeentulotuen ratkaisutyössä silloin kun lausunnossa tarjotaan riittävät perusteet harkinnan käytölle perustoimeentulotuen ratkaisutyössä. Sosiaalihuollon lausuntojen puutteellinen sisältö ei aina mahdollista lausunnon huomioimista ja harkinnan käyttöä perustoimeentulotuen ratkaisutyössä. Lausuntojen huomioiminen tai lausunnosta poikkeaminen perusteluineen tulisi kirjata tarkemmin ja selkeämmin perustoimeentulotuen ratkaisuihin.

Edellä kiireellisen tuen prosessissa tuotiin esiin se, että kunnan sosiaalihuollon asiantuntijoiden ja Kelan ratkaisijoiden näkemykset voivat edelleen poiketa myöntämiskriteereistä erityisesti silloin, jos tieto ei liiku ja asioista ei ole riittävästi yhdessä keskusteltu, eikä toisen näkemyksen perustelut ole toisen toimijan tiedossa tai käytettävissä. Mikä sitten tällä hetkellä vaikuttaisi kokonaisuutena olevan tilanne sosiaalihuollon asiantuntijoiden näkemyksen huomioimisessa perustoimeentulotuen ratkaisutyössä tässä analyysissä kerätyn tiedon perusteella?

Ensinnäkin aineiston perusteella saa käsityksen, että sosiaalihuollon ammattihenkilöiden näkemys huomioidaan perustoimeentulotuen ratkaisutyössä pääosin hyvin, mikäli se on Kelan ratkaisijoiden tiedossa ja käytettävissä perusteluineen. Näkemys voidaan huomioida myös silloin, kun se on annettu Kelalle suullisesti eli kirjallisen lausunnon antaminen

ei ole käytännön toimeenpanossa tällä hetkellä välttämätöntä. Näkemyksen huomioiminen olikin tähän asiakokonaisuuteen liittyen aineistosta nouseva yleisin vahvuus.

”Kela ottaa hyvin vastaan kunnan välittämät tiedot asiakkaiden tilanteista ja yleensä huomioi ne päätöksenteossaan.”

Huomattavasti vähemmän/vain yksittäisiä mainintoja oli siitä, että sosiaalihuollon asiantuntijoiden näkemystä ei huomioitaisi ratkaisutyössä. Näistä maininnoista jäi vaikutelmaksi myös se, että ne oli ikään kuin varustettu lisämääreellä: näkemystä ei huomioida - aina. Luonnollisesti harkintaa sisältävässä ratkaisutyössä voidaan Kelassa ihan perustellusti päätyä myös eriävään näkemykseen sosiaalihuollon asiantuntijan näkemyksen kanssa. Toisaalta heikkoutena nousi esiin myös se, että sosiaaliset syyt sinänsä eivät tule riittävästi huomioiduksi perustoimeentulotuen käsittelyssä ja päätöksenteossa, mikä on hieman toisenlainen näkökulma ja liittyy todennäköisesti osin myös tiedonvaihdon haasteisiin. Mainintoja oli myös siitä, että suullinen lausunto ja puhelinkeskustelu ei kuitenkaan aina ja kaikkialla riitä sosiaalihuollon näkemyksen huomioimiseksi. Eli samat teemat näkyivät kaikkineen sekä vahvuuksina että heikkouksina, mikä kertonee siitä, että tilanne on vakiintumaton ja riippuu ratkaisijasta tai lausunnonantajasta.

Selkeänä heikkoutena tässä kokonaisuudessa oli myös se, että päätöksessä ei oteta kantaa sosiaalihuollon ammattihenkilön antamaan lausuntoon ja siinä esitettyihin näkemyksiin. Huomattavasti yleisempi heikkous oli kuitenkin se, että sosiaalihuollon lausunnot voivat olla puutteellisia ja puutteellisesti perusteltuja. Aineistossa kuvailtiin paljon sitä, että lausunnot eivät sisällä selkeää ja perusteltua tietoa asiakkaan tilanteesta, johon Kelan ratkaisija voisi esimerkiksi harkinnan käyttönsä perustaa. Maininta *’kokonaistilanteen perusteella’* ei riitä perusteeksi toiselle toimijalle, vaikka sen toteaja olisikin sosiaalihuollon ammattihenkilö.

”Sosiaalihuollon lausunto on perustuttava toimeentulotukilaissa huomioitaviin menoihin ja yksilöityyn tarpeeseen, olosuhteeseen ja aikaan. Yleinen ”asiakkaan tarve tai asiakkuus jossain palvelussa” ei anna painoarvoa lausunnotte, jos sitä ei muuten yksilöidä tarvetta. Lausunnot ovat olosuhteeseen, aikaan ja paikkaan sidottuja - jos esimerkiksi on asumiseen liittyvä lausunto (asumismenon ylittävät menot), olisi hyvä näkyä sitä suunnitelmaakin, miten hakijan tilannetta yritetään konkreettisesti muuttaa ja missä ajassa. Ylikalliit asumismenot eivät ole hakijan etu.”

Toisaalta kritiikkiä esitettiin myös siitä, että Kelan lausuntopyyntö ja sen tarkoitus jää kunnassa epäselväksi. Lisäksi tuotiin vahvasti esiin, ettei byrokraattinen lausuntokäytäntö tue hyvää yhteistyötä, eikä asiakkaan asian hoitamista joustavasti yhteistä tavoitetta kohden työskennellen.

4.5 Toimeentulotukipäätösten laatu

Perustoimeentulotuen päätökset ovat selkeytyneet ja niiden laatu sekä yhdenmukaisuus on parantunut Kela-siirron alkuvaiheesta. Myös sosiaalihuollossa panostetaan aiempaa enemmän päätösten selkeyteen. Toisaalta perustoimeentulotuen laskelmissa koetaan olevan edelleen runsaasti virheitä ja puutteita, joiden korjaamiseen kuuluu tarpeettomasti sosiaalihuollon resurssia. Kelaan toimitettuja hakemusten liitteitä tuntuu katoavan tai niitä tulee toimittaa toistuvasti uudelleen tai ne eivät ole tarvittaessa käytettävissä, mikä kuluttaa myös sosiaalihuollon ja asiakkaiden resursseja. Perustoimeentulotuen päätösten tulkkausapuun kuuluu edelleen liikaa sosiaalihuollon ja Kelan asiakaspalvelun työaikaa.

Perustoimeentulotuen päätökset vaikuttavat tämän analyysin perusteella selkeytyneen ja niiden ymmärrettävyys on parantunut. Aineistoon sisältyy runsaasti tätä näkemystä tukevia mainintoja. Päätösten laadun paranemiseen liittyvät kommentit koskivat perustoimeentulotuen päätösten

- päätösrakenteen selkeytymistä
- luettavuuden ja ymmärrettävyyden parantumista
- tasalaatuisuuden lisääntymistä kehittämistyön myötä
- valmisfraasien kehittymistä siten, että myös ne turvaavat laadun yhtenäisyyttä
- lisätietoja -laatikon sijaintia päätöksen ensimmäisellä sivulla
- laskelmien laadun paranemista ja selkeytymistä.

Kummankin toimeenpanijan edustajat kokivat, että perustoimeentulotukipäätökset ovat nykyisin varsin yhdenmukaisia ja selkeitä. Selkeyttä ja yhdenmukaisuutta tukee päätösten valtakunnallisesti yhteinen rakenne sekä yhtenäiset fraasit. Päätökset ovat myös kattavia eli sisältävät yleensä kaikki oleelliset asiat. Nykyinen päätöspohja on otettu käyttöön loppuvuonna 2021. Tämän aineiston pohjalta vaikuttaa siltä, että kehittämisessä on menty oikeaan suuntaan.

”Päätöksen luettavuus ja ymmärrettävyys parantunut v. 2021 lopussa käyttöön otetun uuden päätösjärjestelmän myötä.”

Sosiaalihuollossakin näytetään selkeästi panostettavan päätösten selkeyden ja yhdenmukaisuuden lisäämiseen. Esimerkiksi on kehitetty yhtenäisiä alueellisia päätösrakenteita ja fraaseja. Lisäksi pyritään siihen, että jokaisessa päätöksessä on selkeä ohjaus siitä, miten asiakkaan tulisi jatkossa toimia.

Toisaalta aineistossa oli varsin paljon mainintoja perustoimeentulotuen päätöksien laatuun kohdistuvista heikkouksista. Kriittikiä päätöksiä kohtaan nousi esiin myös analyysin luonnosversion kommentoinnissa. Yleisimmäksi heikkoudeksi nousi se, että perustoimeentulotuen laskelmissa on virheitä ja puutteita. Näiden virheiden korjaamisen koetaan vaativan paljon sosiaalihuollon resurssia ja esiin tuotiin myös se, että asiakas ei itse saa välttämättä itseään kuulluksi, vaikka olisikin itse huomannut virheen ja ilmoittaisi siitä Kelaan. Näin siis asiakas hakeutuu sosiaalihuoltoon ja samasta asiasta

joudutaan ottamaan yhteyttä sosiaalihuollosta ja vasta silloin virhe tulee korjatuksi. Virheitä on myös Kelan itse maksamien etuuksien huomioimisessa. Virheet voivat jopa johtaa kunnan myöntämän toimeentulotuen tarpeeseen ennen virheiden korjaamista.

”Kelan laskelmissa on virheitä ja puutteita ja korjaaminen vaatii usein työntekijän puhelinsoiton sosiaalitoimistosta kelalle vaikka asiakas on yrittänyt ensin itse soittaa asiasta.”

Toinen vahvasti esiin nouseva heikkous oli se, että Kelaan toimitettuja liitteitä ja tositteita tuntuu katoavan ja jo toimitettuja liitteitä pyydetään toistuvasti uudelleen lähtien vaikkapa aiemmin Kelaan toimitetusta vuokrasopimuksesta. Saattaa myös esiintyä tilanteita, joissa skannausjärjestelmän vuoksi liitteet eivät ole lainkaan käytettävissä, koska ne esimerkiksi ovat skannausjonossa, kuten edellä kiireellisen käsittelyprosessin yhteydessä jo kuvattiin. Liitteisiin liittyvät ongelmat ovat vahvasti vastoin siirron tavoitetta, jossa nimenomaan tavoiteltiin sitä, että Kelaan ei tarvitse toimittaa tositteita kuin kerran, koska eri etuuksissa niitä voidaan käyttää ristiin. Lisäksi tavoite oli, että liitteet ovat samalla myös kunnan päätöksenteon käytössä. Tämä näyttää nyt toteutuneen ainakin joiltain osin heikosti.

Perustoimeentulotukipäätösten osalta heikkoutena nähtiin niiden pituus ja vaikeaselkaisuus. Tämä kokemus nousi esiin myös analyysiluonnoksen kommentointivaiheessa. Eli hyvästä kehityskulusta huolimatta erityisesti kielen ja ymmärrettävyyden selkeyttä tulee edelleen kehittää. Tähän liittyi myös se, että perustoimeentulotuen päätösten laadun koettiin yhdenmukaisesta rakenteesta ja fraaseista huolimatta vaihtelevan melko paljon eri käsittelijöiden välillä. Lisäksi nousi esiin se, että perustoimeentulotuen päätösten tulkinta-apua pyydetään edelleen sekä sosiaalihuollosta että Kelan asiakaspalvelusta paljon. Tulkinta-avun tarpeen vähentämiseen tulisi selkeästi kiinnittää huomiota, koska esimerkiksi sosiaalihuollossa ei ole resurssia tällaisen ’tulkintapalvelun’ antamiseen ja myös Kelan asiakaspalvelua se tuntuu kuormittavan osin turhaan.

”Kelan toimeentulotukipäätöksien selkeyttä voisi vieläkin parantaa. Asiakkaat soittavat paljon ja kysyvät mitä maksetaan ja mihin, kuukaudesta toiseen.”

Muina perustoimeentulotuen päätösten heikkouksina tunnistettiin, että aina päätöksissä ei ole otettu kantaa annettuun lausuntoon tai kaikkiin toimitettuihin liitteisiin. Myös päätöksen sisältö voi joskus olla sillä tavalla vaillinainen, että se ei ohjaa asiakasta riittävästi sen osalta, miten pitäisi jatkossa toimia. Esimerkiksi päätöksestä puuttuu tieto, mikä lasku tai kuinka paljon jostain laskusta tulisi maksaa itse. Tällöin laskut voivat jäädä maksamatta ja asiakas joutuu helposti velkakierteeseen. Perinnän ymmärrettävään kuvaamiseen tulisi jatkossa kiinnittää selvästi lisähuomiota.

Yhdenmukaistetuissa perustoimeentulotukipäätösten fraaseissa ja fraasien käytössä vaikuttaa olevan joitakin ongelmia ja jatkokehitettävää. Selkeimmin esiin nousivat askasmaksujen alentamiseen ohjaava fraasi, jota asiakkaat eivät ymmärrä, vaan hakevat kunnasta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea eli fraasi ei ohjaa asiakasta oikein. Lisäksi kaikkiin perustoimeentulotuen päätöksiin sisältyvä fraasi ohjaa hakemaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea epätarkoituksenmukaisella tavalla. Asiakkaat kokevat fraasin ikään kuin lupauksena siitä, että kunta myöntää tukea, vaikka asiakkaalla ei sinänsä olisi mitään täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarvetta.

On selvää, että tällaisen fraasin käyttäminen ei ole tarkoituksenmukaista, eikä hyvää päätöksellä ohjaamista ja se tulee uudistaa mahdollisimman pian.

”Kaikissa Kelan toimeentulotukipäätöksissä on valmisfraasina teksti, jossa informoidaan asiakasta hakemaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea kunnasta. Tämä valmisfraasi ohjaa asiakkaita toisinaan hakemaan kunnasta täyd/ehk toimeentulotukea, vaikka siihen ei olisi tarvettakaan tai perusteita.”

4.6 Toimeenpanijoiden työ- ja toimeenpanovälineet

Kummankin toimeenpanijan työvälineet ovat pääasiassa hyvällä tasolla ja ne tukevat sujuvaa ratkaisutyötä. Erityisesti etuustietojärjestelmä Keltu ja siihen sisältyvä eTotu-järjestelmä ovat välttämättömiä työ- ja tiedonvaihdon välineitä. Tiedonvaihtovälineiden yksisuuntaisuus ja se, että kaikkien hakemusten liitteet eivät ole sosiaalihuollon käytettävissä hankaloittaa työtä kuin myös se, että lisäselvityspyyntöjen sisältö ei ole aina sosiaalihuollon tai asiakkaan saavutettavissa. Hakemusten siirtoon Kelasta kuntaan liittyy useita sekä toiminallisia että juridisia haasteita.

Yleisesti ottaen toimeenpanijoiden työvälineet vaikuttavat olevan varsin hyvällä tasolla. Erityisesti Kelan työntekijät kokivat, että heidän käytössään olevat järjestelmät toimivat pääsääntöisesti hyvin ja tukevat sujuvaa päätöksentekoa. Kelan näkökulmasta työvälineissä oli erityisesti seuraavia vahvuuksia:

- järjestelmä tukee laskelman laatimista ja laskelma on selkeä
- asiakkaan tiedot ovat käytettävissä kootusti
- tieto ensisijaisista etuuksista saadaan suoratietosiirtona
- järjestelmät ja tekniikan toimintavarmuus pääasiassa hyvää
- käytettävissä olevat järjestelmät ja niiden sisältämä tietopääoma ovat laajat, mm. tulorekisteri, työeläketiedot, verotustiedot, vuokrasopimustiedot, vtj jne.

Kehuja kummaltakin toimeenpanijalta sai Kelan ja kuntien välinen pääasiassa yksisuuntainen tiedonvälitysjärjestelmä Keltu. Kelmun avulla perustoimeentulotuen hakemus, jossa haetaan myös kunnan myöntämää tukea, on helppo siirtää kuntaan. Lisäksi kunnan työntekijät näkevät Kelmusta niin muiden etuuksien kuin perustoimeentulotuenkin päätökset ja maksut, joita tarvitaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Huomionarvoista myös on, että Kelmun kautta hakemus ja liitteet siirtyvät kuntaan reaaliajassa. Erikseen sähköisistä tiedonvaihtojärjestelmistä sai kehuja myös Kelan ja edunvalvojien välinen Edvard-järjestelmä. Järjestelmän koettiin selkeästi parantaneen yhteistyötä ja asia tuli esiin myös luonnosvaiheen kommentoinnissa edunvalvojien toimesta.

”Kelmusta näkee hyvin perustoimeentulotuen päätökset sekä muut Kelan maksut, jotka vaikuttavat myös harkinnanvaraisen toimeentulotuen käsittelyyn.”

Kuten jo aiemmin on tullut ilmi, asiakkaiden kannalta sähköinen asiointi niin kunnassa kuin Kelassa tuottaa parhaiten reaaliaikaista tietoa asiakkaille hänen asiansa käsittelystä ja asiointi on selkeästi sujuvinta. Esimerkiksi OmaKelassa päätös on nähtävissä heti ratkaisupäivää seuraavana päivänä. Myös kunnan OmaPalvelun todettiin nopeuttavan tiedonkulkua.

Tämän aineiston perusteella perustoimeentulotuen maksaminen on myös muuttunut nykyisin yhdenvertaisemmaksi kuin ennen. Tämä vastaa muutenkin aineiston läpi kulkenutta yhdenvertaisuuden parantumisen kokemusta. Maksujen osalta yhdenvertaisuutta parantaa se, että Kelan maksujärjestelmässä maksut menevät kaikkiin pankkeihin tasapuolisesti kahdessa pankkipäivässä, kun aiemmin hakijan pankkiyhteys vaikutti maksun nopeuteen. Maksaminen on nyt myös tehokasta ja onnistuu aina samana tai seuraavana päivänä kaikilla paikkakunnilla.

”Päätösten toimeenpano on sujuvaa (maksut, maksusitoumukset, terveydenhuollon maksut ja matkat, taksien maksarit jne).”

Maksusitoumukset saivat aineistossa myös kiitosta. Erityisesti välittömästi apteekkiin siirtyvä sähköinen apteekkimaksusitoumus ja muut sähköisesti siirtyvät maksusitoumukset nähtiin vahvuutena. Paperisissakin maksusitoumuksissa nähtiin plussia, vaikka niissä on myös huomattavasti enemmän heikkouksia, kuten jo edelläkin on tullut ilmi. Maksusitoumuksetkin ovat siis monikanavainen toimeentulotuen toimeenpanomuoto eli niillä tukea voidaan toimeenpanna sähköisesti, kotiin tai suoraan palvelun tuottajalle postitse lähetettynä tai noutamalla Kelan tai myös yhteistyökumppanin toimipisteestä. Maksusitoumusten osalta koettiin, että ne varmistavat, että tuki kohdistuu siihen tarkoitukseen, mihin se on myönnetty, mistä syystä niitä pidettiin viimesijaisen tuen toimeenpanolle tärkeänä toimeenpanomuotona.

Työ- ja toisaalta tuen toimeenpanovälineissä vaikuttaa olevan myös runsaasti kehitettävää. Erityisenä heikkoutena aineistossa nousi esiin se, että Kelmun kautta tiedon liikuminen ei ole kaksisuuntaista. Kela ei siis näe kunnan toimeentulotukipäätöksiä vastaavalla tavalla kuin kunta Kelan. Samoin kunta ei voi lähettää mitään dokumentteja Kelaan Kelmun kautta. Kunta ei myöskään näe perustoimeentulotukihakemusten liitteitä suoraan Kelmusta, mikä koettiin erittäin suurena puutteena. Näin ollen vain Kelan kuntaan siirtämien hakemusten liitteet ovat kunnan käytettävissä, mikä johtaa siihen, että kunnankin usein täytyy pyytää erikseen samoja liitteitä, jotka asiakas on jo kertaalleen toimittanut Kelaan. Esiin nousi myös se, että edunvalvojat eivät pääse Keltuun. Mikäli he pääsisivät, helpottuisi moni heidän asiakkaidensa asioihin liittyvä toimeenpanollinen asia. Kunnassa ei myöskään nähdä Kelmusta, mitä liitteitä asiakkaan tulee toimittaa, jos asiakkaalle on lähetetty lisäselvityspyyntö. Sama ongelma on osin myös asiakkailla itsellään, koska suullisesti pyydettyjä lisäselvityspyyntöjä ei välttämättä ole näkyvissä myöskään sähköisessä OmaKela -järjestelmässä. Näin ollen sinänsä hyvä käytäntö, joka nopeuttaa perustoimeentulotukihakemuksen käsittelyä, saattaa toisaalta myös vaikeuttaa sitä, jos pyyntö unohtuu tai esimerkiksi heikon toimintakyvyn omaava henkilö tarvitsisi toimitamiseen yhteistyökumppanin tai kunnan sosiaalihuollon tukea, mutta pyynnön sisältöä ei ole mistään saatavissa.

Huomionarvoista myös on, että vaikka hakemuksen siirto sinänsä kuntaan on nykyisten työvälineiden tuella helppoa ja yksinkertaista perustoimeentulotuen hakemusten siir-

roissa koettiin olevan monia haasteita, kuten on jo aiemminkin kuvattu. Konkreettisina haasteina mainittiin:

- hakemusta ei aina siirretä kuntaan asiakkaan pyynnöstä
- siirretään hakemuksia, joissa asiakas on hakenut toimeentulotukea perustoimeentulotukeen kuuluviin menoihin
- kaikkia tarpeellisia liitteitä ei ole liitetty siirrettävään hakemukseen
- laissa on tiukat edellytykset sille, millaisia hakemuksia voidaan siirtää, jota ei aina noudateta ja noudattaminenkin nähdään usein huonona vaihtoehtona
- edunvalvojien toimintatapaa kritisoitiin siltä osin, että edunvalvojat pyytävät aina automaattifraasilla hakemuksen siirtoa, vaikka sinänsä täydentävän tai ehkäisevän tuen tarvetta tai perusteita ei olisi.

Myös asiakkaan sähköisessä palvelujärjestelmässä on sen hyvistä puolista huolimatta kehitettävää. Sähköisen haku- ja käsittelyjärjestelmän ei koeta tukevan kaikilta osin asiakkaan omatoimista asiointia ja tiedonsaantia asiansa käsittelyssä. Esimerkiksi OmaKelassa asiakas ei näe, missä vaiheessa hänen hakemuksensa on menossa, onko hakemus ylipäättään otettu käsittelyyn vai vielä jonossa, eikä sitäkään siis aivan heti, onko ratkaisu asiassa jo tehty. Nämä puutteet saattavat lisätä tarpeetonta muiden palvelukanavien häiriökäyttöä. Huomionarvoista myös on, että sähköisessä hakemisessa koetaan olevan puutteita monikielisuuden huomioon. Asiakkaiden kasvava monikielisyys on toimeenpanijoiden näkemyksen mukaan monilta osin jätetty tässä hakumuodossa huomioimatta riittävästi.

”Asiakas ei näe missä vaiheessa hänen hakemuksensa on menossa, onko se käsittelyssä tai onko se tehty.”

Myös kunnan puolella sähköisessä hakemisessa vaikuttaa olevan vielä runsaasti kehitettävää. Toimeentulotuen luonne huomioden, tämä on selkeä heikkous, joka tulisi korjata. Kunnassa on myös asiakastietojärjestelmien kehittämisessä joiltain osin epäonnistuttu niin, että on päädytty sekä asiakkaiden että toimeenpanijoiden kannalta aiempaa hankalamman järjestelmän käyttöön. Käytössä oleva asiakastietojärjestelmä saattaa pahimmillaan hidastaa ja monimutkaistaa hakemusten käsittelyä ja toimeenpanoa. Kaikissa kunnissa ei myöskään ole vielä lainkaan käytössä sähköistä mahdollisuutta hakea toimeentulotukea.

”Kunnan toimeentulotukihakemukseen ei voi lähettää liitteitä jälkikäteen sähköisesti, vaan ne on toimitettava paperiversiona tai uuden hakemuksen liitetiedostoina”

Asiakastietojärjestelmät eivät ylipäättään muistuta automaattisesti kaikista toimeenpanijoiden työn kannalta oleellisista asioista, kuten vaikkapa perintään liittyvistä asioista. Tietty automatisoidut toiminnot eivät myöskään mahdollista esimerkiksi maksuaika-
taulun muuttamista, jolloin tuen perille meno ei aina onnistu asiakkaan toivomassa aikataulussa. Suurena puutteena näyttäytyy myös se, että tiettyjä laskuja tai laskun osia ei Kelan järjestelmässä voi maksaa suoraan laskuttajalle.

Vaikka maksusitoumus sinänsä, erityisesti sähköinen maksusitoumus, nähdään hyvänä tuen toimeenpanon välineenä, myös niiden käytössä on haasteita. Erityisesti tässä esiin

nousevat elintarvikemaksusitoumukset, kuten jo aiemminkin on tuotu esiin. Näyttää siltä, että on syntymässä selkeitä alueellisia eroja siinä, hyväksyvätkö kaupat maksusitoumuksia, mitä voi pitää uhkana yhdenvertaiselle toimeenpanolle ja tuen saavutettavuudelle. Lisäksi maksusitoumukset ovat työläs toimeenpanotapa erityisesti Kelalle, koska sitoumukset saattavat kadota, mennä vanhaksi tai eivät vain tule sopimuksesta huolimatta noudetuksi. Perustoimeentulotuen maksusitoumusten noutamisessa on yleisestikin ottaen haasteita, jos saavutettavissa ei ole Kelan toimipistettä.

”Maksusitoumukset työllistäviä Kelalle (ne katoavat, menevät vanhaksi, eivät tule noudetuksi).”

4.7 Tiedonvaihto toimeentulotukityössä

Valtaosa toimeenpanon haasteista kietoutuu yhteisen asiakastiedon puuttumiseen ja asiakastiedon vaihtovälineiden puutteellisuuteen tai lainsäädännön epäselvyyteen. Nämä puutteet ja epäselvyydet aiheuttavat merkittäviä, toistuvia ja epätarkoituksenmukaisia haasteita käytännön asiakastyölle ja voivat vaarantaa asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen. Vahvuutena tiedonvaihdossa on uusi kaksisuuntainen tiedonvälitysväline Kaski sekä se, että toimeenpanijakohtaisesti asiakastiedon kirjaamiseen on kiinnitetty runsaasti huomiota, mistä syystä tieto on toimeenpanijakohtaisesti saavutettavissa ja osin jo rakenteisessa muodossa.

Edellä kuvattiin sitä, miten Keltu toimii työvälineenä, jonka avulla kunta saa tietoa ja jonka avulla Kela välittää tietoa kuntaan. Keltu on Kela-siirrosta lähtien sisältänyt tiedonvälitysjärjestelmän eli ns. eTotun, jonka avulla Kela on välittänyt kuntaan niin hakemuksia kuin niiden liitteitä, että myös erilaisia ilmoituksia.

Keltu sinänsä on vain tietojen katselujärjestelmä, josta kunnat eivät ole juurikaan ottaneet käyttöön rajapintaa kunnan järjestelmiin eli tarvittava tieto pitää siirtää Kelmusta kuntaan manuaalisesti. Myöskään eTotusta hakemukset ja ilmoitukset eivät vielä ole siirtyneet rajapinnan välityksellä kunnan asiakastietojärjestelmiin, vaan ne tulee siirtää manuaalisesti. Sinänsä kuitenkin nykyinen järjestelmä mahdollistaa toimeenpanijoiden näkemyksen mukaan sen, että toimeentulotuen eri tukilajien jatkumo toimii suhteellisen hyvin. Kunnassa ei välttämättä kaikissa tilanteissa tarvitse tehdä enää uutta laskelmaa, vaan esimerkiksi jonkin täydentävän toimeentulotuen kuluerän myöntäminen voi perustua kokonaan Kelan tekemään laskelmaan.

Tässä analyysissä keskeiseksi tulevaisuuden ja osin jo käytössä olevaksi vahvuudeksi nousi Keltuun rakennettu ns. Kaski-järjestelmä, joka mahdollistaa kaksisuuntaisen tiedonvaihdon kunnan ja Kelan välillä entisen yksisuuntaisen eTotun sijaan. Näin pystytään pitkälti luopumaan esimerkiksi salatuista sähköposteista, joilla lausuntoja tai muita asiakirjoja on Kelaan tähän saakka toimitettu. Kaski-järjestelmää on jo pilotoitu vuoden 2022 aikana useammassa kunnassa tai kuntayhtymässä. Vuoden 2023 alusta on tarkoitus, että se voidaan ottaa käyttöön kaikilla hyvinvointialueilla. Terminologisesti on syytä selventää, että samasta järjestelmästä käytetään välillä jopa sattumanvaraisesti kahta eri nimeä, voidaan puhua sekä Kelmusta että Kaskesta. Virallisen määritelmän

mukaan Kaski on Kelmun kehitysversio, mutta käytännössä on kyse samasta järjestelmästä ja toiminnallisuuksista.

”Kaski on loistava”

Kelassa toimeenpanon vahvuutena näyttää myös olevan se, että kaikessa toiminnassa asiakastiedot kirjataan huolellisesti ja ne ovat sitten eri etuuksien ratkaisijoiden käytävissä. Näin asiakastieto on tarpeen vaatiessa varsin kattavaa. Sosiaalihuollossa myös koetaan, että pyytäessään se saa hyvin ja sujuvasti tietoa yhteistyökumppaneiltaan oman työnsä tueksi. Lisäksi myös siellä rakenteiseen kirjaamiseen on viime vuosina kiinnitetty huomiota, mikä parantaa kunnan työntekijän käytettävissä olevan asiakastiedon laatua ja saavutettavuutta.

Yksi yleisimmin aineistosta esiin nouseva heikkous toimeentulotukityön tiedonvaihdossa on, että toimeenpanijoilta puuttuu toimeentulotuen tosiasiallisen yhdenvertaisen käsittelyn mahdollistava kummankin ratkaisutyölle välttämättömien asiakastietojen yhteinen tietopääoma/asiakassuunnitelma. Kun yhteistä välttämättömien tietojen asiakastietopääomaa ei ole, ratkaisut perustuvat usein toimeenpanijakohtaisiin, toisistaan eroaviin tietoihin ja näin ratkaisut saattavat näyttäytyä jopa keskenään ristiriitaisina. Erilliset tiedot eivät mahdollista asiakkaan edun toteutumista niin kuin sen tulisi toteutua.

”Yhteisen taloudellisen tilanteen suunnitelman puuttuminen – asiakkaat turhautuvat kun joutuvat kertomaan monesti samat asiat.”

Vaikuttaakin siltä, että tietojenvaihdon perustuslaillisuutta ja tarpeellisuutta ei ole arvioitu riittävästi nimenomaan asiakkaan oikeuksien ja edun toteutumisen näkökulmasta. Tarkastelussa on painotettu liiaksi tietosuojaa sekä sitä, että tietoja käsittelee kaksi eri rekisterinpitäjää/viranomaista. Yhteistä tietopääomaa tarvittaisiin kummankin toimijan tekemistä päätöksistä sekä laajemminkin asiakkaan taloudellisesta kokonaistilanteesta ja sen vaikutuksesta hänen suoriutumiseensa, jolloin kumpikin toimija voisi perustaa ratkaisussaan käytetyn harkinnan samaan tietopääomaan. Kelan toimeenpanijat myös kokevat vahvasti, että välitetyistä ilmoituksista, kuten huoli- ja perusosan alennusta koskevat ilmoitukset, tulisi saada automaattisesti vastinetietoa siitä, miten asia on kunnassa edennyt, onko asiakasta tavoitettu yms. Näin välttyttäisiin toistuvilta huolelta ja turhalta ilmoitustehtailulta tilanteissa, jossa asiat jo ovat kunnan hoidossa. Kokonaisuutena yhteistä työtä ja asiakkaan laadukasta palvelua parantaisi huomattavasti se, että kumpikin toimija myös saisi ajantasaista tietoa toisen käsittelyprosessista ja siihen liittyvistä asiakirjoista, silloin kun se on oman toimeenpanon kannalta lain tarkoittamaa välttämätöntä tietoa.

Toinen yleinen puute tiedonvaihdossa on jo edellä sivuttu kaksisuuntaisen tiedonvaihtokanavan puuttuminen. Tässä kohtaa esiin nousee asiakirjavälityksen lisäksi myös se, että yhteistyötä tulisi voida tehdä reaaliajassa ja liveinä muutenkin kuin puhelimen kautta. Tällaista tietoturvallista monialaisen viranomaisyhteistyön mahdollistavaa tiedonvaihtokanavaa ei ole olemassa, koska Teams ei mahdollista tietoturvallista asiakasasioiden käsittelyä.

Tiedonvaihdon heikkouksiin kuuluu myös se, että joissain tilanteissa, joista tietoa pitäisi välittyä ja voida välittää, sitä ei tapahdu joko teknisten mahdollisuuksien puuttuessa tai

oikeudellisista syistä. Tällaiset tilanteet saattavat olla riskejä asiakasturvallisuudelle ja asiakkaiden perusoikeuksien toteutumiselle. Aineistosta esiin nousee esimerkiksi tarve sille, että asiakkaiden yhteydenotot yhteistyökumppaniin voisivat olla viranomaisen välitettävissä toiselle, jolloin päästäisiin eroon suuresta joukosta 'luukuttamista' ja poisohjausta. Tietojen vaihtoa ei vaikuta tapahtuvan riittävästi myöskään esimerkiksi välitystiloista tai asiakasmaksupäätöksistä tai niiden perusteista.

Ääritilanteissa tiukat tietosuojatulkinnat ovat johtaneet toimeentulotukityössä siihen, että Kelan ilman asiakkaan suostumusta tekemissä huoli-ilmoituksissa ei ole mitään sisältöä. Ilmoitukseen ei ole siis kirjattu niitä huolen perusteita, joihin perustuen ilmoitus, vieläpä ilman asiakkaan suostumusta, tehdään. Tällöin ilmoituksen kiireellisyyttä ei voi lainkaan arvioida kunnassa ja on suuri riski, että se päättyy pinon alimmaiseksi kiireellisyysluokituksessa, vaikka tosiasiallinen tilanne ei vastaisi lainkaan tätä arviota. Tiedonvaihtoon sinänsä vaikuttaakin liittyvän suuri joukko erilaisia lainsäädännöllisiä ongelmia ja epäselvyyksiä, jotka aiheuttavat merkittäviä, toistuvia ja epätarkoituksenmukaisia haasteita käytännön asiakastyössä.

"Tiedonvaihto ja oikeudet siihen: vaikeuttaa yhteistyötä. Meillä on työkaluja ja välineitä, mutta rajattua mitä saa kirjoittaa. Esim. huoli-ilmoitus ilman suostumusta: Kelan tulkinnan mukaan siihen ei saa kirjoittaa mitään."

4.8 Yhteistyö toimeentulotukityössä

Kokonaisuutena Kelan ja kuntien sekä myös toimeenpanijoiden yhteistyö muiden yhteistyökumppanien kanssa toimeentulotukityössä näyttää toimivan hyvin ja kehittyneen merkittävästi toimeenpanon ensimmäisten vuosien aikana. Yhteistyötä kuitenkin häiritsee erittäin paljon se, että kummankin toimeenpanijan työntekijöiden on vaikeaa tavoittaa oikeaa asiantuntijaa, silloin kun työntekijä tarvitsee asiakaskohtaista tiedonvaihtoa ja yhteistyötä.

Sekä työ- että toimeenpanovälineitä kuin myös tiedonvaihtoa kuvaavissa luvuissa on jo osin kuvattu yhteistyötä tukevia tai heikentäviä näkökulmia. Kuntien ja Kelan välisestä yhteistyöstä voi tässä analyysissä kootun aineiston pohjalta todeta varsin yksiselitteisesti, että yhteistyön osalta on kuljettu todella pitkä matka kuudessa vuodessa. Kokonaisuutena kuntien ja Kelan yhteistyö toimeentulotukityössä näyttää toimivan varsin hyvin.

"Palvelu on kehittynyt todella paljon toimeenpanon ensimmäisten vuosien aikana. Ei maailma ollut ennenkään täydellinen."

Toimeenpanijoiden edustajat kuvaavat hyvää yhteistyötä mm. seuraavilla tavoilla:

- Yhteinen kieli on löydetty.
- Kehitys on ollut todella suurta alkuun verrattuna.
- Tehdään yhdessä yhteisen asiakkaan hyväksi.
- Kelan omatyöntekijät ja nimetyt yhteyshenkilöt mahdollistavat hyvän yhteistyön.

- Kelan yksilölliset palvelut eri asiakasryhmille mahdollistavat hyvää yhteistyötä (esim. maahanmuuttajat, vangit).

Yhteistyön mahdollistavia yhteydenottokeinoja ja yhteistyökäytäntöjä on kehitetty mittava määrä Kelan ja kuntien välille. Esimerkiksi Kelan viranomaislinjan ja viranomaischatin koetaan pääsääntöisesti toimivan hyvin ja tukevan sitä, että Kelaan saa helposti yhteyden. Vahvuuksina kerrotaan myös, että Kelan puhelinajanvaraus toimii hyvin myös esimerkiksi maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla samoin kuin hakemusten viereyttäminen puhelimitse Kelaan. Myös Kelan valtakunnallista puhelinpalvelua pidetään toimivana ratkaisuna. Toimivia, vahvuuksiksi koettuja yhteistyökäytäntöjä taas ovat jalkautuminen toisen toimitiloihin ja konkreettinen työskentely samoissa työtiloissa, mikä vaikuttaa melko yleiseltäkin ratkaisulta sekä säännölliset rakenteisiin viedyt yhteistyöpalaverit niin paikallisesti kuin alueellisesti. Myös asiakasvastaavapalvelut ja tiettyjen henkilöiden nimeäminen ikään kuin lähiyhteistyökumppaniksi, joiden kanssa monialaista palvelua tarvitsevien asiakkaiden asioita hoidetaan, koetaan nykyisen yhteistyön vahvuuksina.

”Kelaan mainio yhteistyö varsinkin, kun kelan työntekijä jalkautuu sosiaalitoimistoon. Silloin asiakas saa nopeastikin asiansa eteenpäin.”

Aineistosta käy vahvasti ilmi, että Kelan sisäinen yhteistyö toimii hyvin ja tarkoituksenmukaisesti. Kelassa on laajat konsultaatiomahdollisuudet sisäisesti ja toimintakäytäntönä esimerkiksi asiantuntijoiden väliset skypeingit, kuten muiden etuuksien tai lääkekäsittelijöiden rinki. Myös asiantuntijalääkäreitä ja lääkeasiantuntijoita on aina mahdollista konsultoida lääkeasioissa, mikä on selkeä parannus aiempaan.

”Lääkkeiden osalta vahvuutena mahdollisuus konsultoida Kelan asiantuntijalääkäreitä sekä lääkeasiantuntijaa. Tällaista osaamista ei yleensä ollut sosiaalitoimessa käytettävissä. Nyt voidaan varmistaa lääkkeiden käyttö hyvän hoitokäytännön mukaisesti.”

Vaikuttaa myös siltä, että laaja-alainen yhteistyö niin muiden viranomaisten, palveluntuottajien kuin järjestäjienkin kanssa toimii toimeentulotukityön tukena hyvin. Monien asiakkaiden asioissa tehdään kummankin toimijan toimesta laaja-alaista yhteistyötä ja erityisesti kunnan työntekijät todella pyrkivät tähän yhteistyöhön asiakkaiden asioita ratkaistakseen aktiivisesti.

Yleisiä usein huomaamattomaksi jääviä vahvuuksia, jotka tukevat yhteistyön tekemistä on myös se, että Kelan ja kuntien verkkosivut ovat pääsääntöisesti ajan tasalla ja niistä on yhteistyökumppanin helppo katsoa saatavilla olevat palvelut ja löytää myös yleensä oikeat yhteystiedot. Lisäksi vuosien varrella muut ohjaavat tahot ovat jo oppineet, että perustoimeentulotuki haetaan Kelasta ja näin osaavat ohjata asiakkaita pääsääntöisesti oikeaan paikkaan asioimaan.

Yhteistyötä vaikeuttavista tekijöistä ylivoimaisesti yleisin oli se, että yhteistyökumppania on vaikea tavoittaa. Yleensä vaikeus liittyi nimenomaan kunnan työntekijän tai sosiaalihuollon vastuutyöntekijän vaikeaan tavoitettavuuteen ratkaisutyötä tekevän Kelan ratkaisijan käsittelyajan ja erityisesti kiireellisen käsittelyajan puitteissa. Selittävinä tekijöinä aineistossa nousi esiin sosiaalihuollon erittäin rajalliset puhelinajat ja

jälleen se, että ainoastaan puhelin oli suurella osalla ainoa yhteydenottoväline. Käytössä ei enää esim. ole kuntien ja Kelan välille federoitua skype-yhteyttä, kuten Kela-siirron alkuvaiheessa kuntien ja Kelan välistä yhteydenottoa helpottavana tietoturvallisena työvälineenä oli.

”Sosiaalityöntekijöiden puhelinajat hyvin rajalliset, hankaluuksia saada yhteyttä.”

Kritiikkiä esitettiin Kelan suuntaan siitä, että sieltä yksittäisen päätöksen tehneen ratkaisijan tavoittaminen on käytännössä mahdotonta eli keskustelua käydään usein ikään kuin ’rikkinäinen puhelin’ -asetelmassa jonkun toisen asiantuntijan kuin varsinaisen päätöksentekijän kanssa. Kunnan työntekijät kokevat, että keskustelu pitäisi käydä suoraan päätöksentekijän kanssa, ettei viesti muutu toisenlaiseksi tai jopa vääräksi sitä eteenpäin välitettäessä. Lisäksi kritisoitiin jonkin verran sitä, että Kelan viranomaislinjalla jonottaminen kestää.

”Sosiaalityössä koetaan hankalana, kun Kelassa ei pääse puhumaan hakemuksen käsittelijän kanssa. Tieto ei aina välity (oikein) käsittelijälle asti.”

Yhteistyötä vaikeuttaa edellä kuvatuissa luvuissa esiin tuoduilla tavoilla se, että tiedonvaihdossa on niin suuria ongelmia. Tiedonvaihdon ongelmat ovat ikään kuin taustalla vaikuttamassa siihen, että yhteistyö ei muodostu riittävän tiiviiksi esimerkiksi yhteistyötä tarvitsevien asiakkaiden kohdalla, koska heidän valikoitumisensa monialaisen palvelun asiakkaiksi tapahtuu usein kriisiytymisen kautta tai sattumanvaraisesti. Tätä näkökulmaa nostettiin esiin myös luonnosvaiheen kommentoinnissa esimerkiksi järjestötoimijoiden kautta. Yhteistyön heikkoutena nähtiinkin se, että asiakas ikään kuin kulkee usein viestinviejänä, jolloin viesti voi muuttua ja muotoutua uudelleen matkalla monestakin syystä ja toisaalta vajavainen tiedonvaihto johtaa asiakkaiden tarpeettomaan pomputteluun. Yhteistyötä heikentää myös aiemminkin mainittu ilmiö, jossa asiakkaan itsensä esiin nostamia puutteita tai elämäntilanteen kuvausta ei huomioda ja sosiaali-toimi ikään kuin joutuu toistamaan asiakkaan asiaa Kelalle.

Yleisesti sosiaalihuollossa koettiin, että Kelassa sosiaalihuollon toiminnasta ei tiedetä riittävästi. Kelan puolella tiedon tarpeita näyttäisi olevan ainakin siitä, mitä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki pitävät sisällään ja siitä mitä tapahtuu, kun hakemus on siirretty kuntaan. Vastaavaa heikkoutta aineistosta nousi esiin myös toisin päin eli kummallakin toimijalla näyttäisi olevan tiedon lisäämisen tarve toisen toiminnasta, tarjolla olevista palveluista sekä prosesseista. Tietämättömyyttä koettiin toki olevan myös muualla, kuten terveydenhuollossa, vanhuspalveluissa, edunvalvonnassa tai nuorisopalveluissa.

Vaikka vakiintuneita yhteistyökäytäntöjä on aineiston perusteella maantieteellisesti varsin kattavasti, nousi kuitenkin esiin myös se, että kaikista kunnista ei saada edustajia yhteispalaveriinkin. Kelan näkökulmasta yhteistyö ei siis toimi kaikkien kuntien kanssa samalla tai yhtä hyvällä tavalla. Toisaalta joidenkin pienien kuntien työntekijöiden voi myös olla resurssisyistä käytännössä mahdotonta osallistua tiiviin yhteistyön tekemiseen. Tilanne vaikuttaa joka tapauksessa siltä, että kaikilla paikkakunnilla ei ole säännönmukaista vuoropuhelua yhteisten asiakkaiden tarvitsemasta yhteistyöstä ja toimintatavoista. Tämä voi johtaa helposti siihen, että toimeenpanijoiden luottamus toisiinsa ei ole kaikkialla samalla tasolla.

”Vuoropuhelun/keskustelun puuttuminen viranomaisen välillä ei palvele ketään. Asiakkaan pompottelu/palvelukanavien kuormitus.”

5 Tunnistetut vahvuudet ja heikkoudet: Asiakasohjaus sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen

kirjoittaja Kirsi Metsävainio

Tässä luvussa kuvataan analyysin asiakasohjaukseen sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistamiseen liittyviä näkökulmia, jotka aineiston perusteella erottuivat omiksi asiakokonaisuuksikseen. Tällaisia asiakokonaisuuksia ovat:

- Asiakkaiden yleinen ohjaus, neuvonta ja palvelutarpeen tunnistaminen
- Asiakkaalle nimetty työntekijä ja moniammatillinen yhteistyö ratkaisuna haastavissa tilanteissa
- Huoli-ilmoitukset työvälineenä
- Tavoitettavuuden merkitys ja sen eri ulottuvuudet
- Toimijoiden välinen yhteistyö ja paikallisen toiminnan monet muodot
- Osaaminen ja osaamisen tukeminen toimeentulotukityön taustalla ja huoli resursseista
- Tietojärjestelmät ja niiden hyödyntäminen yhteisen tietopääoman muodostamisessa.

Tämän osa-alueen aineisto sisältää siis materiaalia, joka liittyy yleiseen, toimeentulotukityöhön liittyvään neuvonta- ja ohjaustyöhön, mutta erityisesti siinä pureudutaan erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden erilaisiin tilanteisiin ja niissä käytettäviin ja tarvittaviin keinoihin ja yhteistyön muotoihin. Tämä aineiston kohdentuminen muodostui varmasti osittain siksi, että vain osa toimeentulotukiasiakkaista on Kelan ja sosiaalitoimen yhteisiä asiakkaita ja nämä yhteiset asiakkaat ovat usein niitä, jotka tarvitsevat erityistä tukea ja elämäntilanne on erityisen haastava. Kelan perustoimeentulotukiasiakkaista suurin osa asioi sähköisesti, eikä erityistä haastetta ja tuen tarvetta heillä elämäntilanteessaan välttämättä ole, vaan arki saattaa olla hyvinkin tasaista ja vakiintunutta.

5.1 Asiakkaiden yleinen ohjaus, neuvonta ja palvelutarpeen tunnistaminen

Yleinen ohjausvelvollisuus toteutuu useimmissa tapauksissa hyvin molempien toimijoiden osalta.

Asiakasohjaus nähdään tärkeänä osana toimeentulotukityötä ja siihen on panostettu. Asiakasohjausta toteutetaan monikanavaisesti. Ohjausta on saatavilla puhelimitse, toimijoiden palvelupisteillä, ajanvarauksettoman palvelun tilanteissa, sähköisen asiointipalvelun kautta, toimijoiden verkkosivuilla, sosiaalisen median eri kanavissa ja chat-palvelussa. Ohjausta ja neuvontaa saa myös eri kielillä (Kela: suomi, ruotsi, saame, englanti) ja tarvittaessa myös tulkin avustuksella. Ohjauskanavan mukaisesti vaihtelee se, minkä tasoista ohjaus on. Taso vaihtelee hyvinkin henkilökohtaisesta ja yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja neuvonnasta yleisen tason ohjaukseen. Samoin se, millä tavoin asiakas ottaa vastaan ohjausta, vaihtelee. Esimerkiksi pelkästään päätösteksteillä tehtävää ohjausta ei pidetä kovinkaan tehokkaana keinona.

Ohjaus toteutuu usein selkeällä ja riittävällä tavalla. Toisaalta heikkoutena nousi esiin se, että erilaisia palveluja ja tukitoimia on niin paljon tarjolla, että asiakkaan ohjaaminen nimenomaisesti juuri hänelle oikeaan palveluun voi olla haastavaa. Tätä haastetta lisää myös se, että toimijat eivät aina tunne riittävällä tavalla toistensa toimintaa. Tästä voi olla seurauksena asiakkaan ohjaaminen puutteellisesti tai joskus jopa virheellisesti. Asiakkaalle tarjolla olevat palvelut eroavat ainakin osittain toisistaan paikkakuntakohtaisesti. On myös muistettava, että Kela on organisoitunut vakuutuspiireittäin ja osin valtakunnallisestikin tekemään perustoimeentulotuen ratkaisutyötä ja tämän vuoksi voi syntyä tilanteita, joissa paikallistuntemusta kumppanin palveluista ei aina ole riittävästi tehokkaan ohjauksen näkökulmasta. Toisaalta myös Kelan etuuksien ja palveluiden tuntemuksessa voi olla puutteita sosiaalitoimessa. Myös organisaation omien palvelujen tunteminen ja niihin ohjaaminen on tärkeää.

Aineiston mukaan asiakkaan asiaa hoitavilla toimijoilla sekä Kelassa että kunnissa on paljon kokemusta ja osaamista, jotta tuen tarve tulee tunnistetuksi. Työtä toimeentulotuen parissa on ehkä tehty jo pitkään ja kokemus tuo myös osaamista tuen tarpeen tunnistamiseen. Tämä tilanne on ainakin osittain muuttumassa, sillä työvoiman vaihtuvuus tunnistettiin myös tämän hetken haasteena. Perekdytystä tuen tarpeen tunnistamiseen on kuitenkin saatavilla. Asia sisältyy Kelassa uusien toimihenkilöiden perekdytysuunnitelmaan ja myöhemminkin on mahdollisuus saada kokeneemman työntekijän tukea.

Toisaalta esiin nousi huoli pelkästään dokumenttien perusteella tapahtuvasta asiakkaan asioiden käsittelemisestä. Tämä huoli liittyi nimenomaan Kelassa tehtävään etuustyöhön. Hyvin täytetty hakemus voi joskus kätkeä taakseen haastavan asiakastilanteen ja myös tuen tarpeen, joka kasvokkaisessa palvelutilanteessa olisi tullut todennäköisemmin esiin. Kuitenkin tuen tarve tunnistetaan pääosin hyvin ja asiakkaat saavat usein laadukasta ohjausta sekä Kelasta että kunnista.

“Kirjallisen hakemuksen perusteella on välillä haasteita tunnistaa tuen tarpeita.”

Aikuissosiaalityön neuvontaan tulee edelleen Kelan perustoimeentulotukihakemuksiin liittyviä kyselyitä ja aikuissosiaalityössä tehdään hakemuksia yhdessä asiakkaiden kanssa sen sijaan, että asiakkaat tekisivät hakemukset suoraan Kelassa tai Kelan palveluissa. Korona-ajan koetaan lisänneen tätä ilmiötä.

Aineiston perusteella asiakkaan ohjaaminen ja tuen tarpeen tunnistaminen toimivat erityisen hyvin silloin, kun Kelan ja kunnan toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä. Tämä voi tapahtua esimerkiksi työskentelemällä yhteisissä tiloissa tai yhdessä jalkautuen esimerkiksi Ohjaamoihin. Tiivistä yhteistyötä tehdään myös erilaisten teknisten soittorinkien avulla.

Yleisen tietojen vaihdon ja konsultaation koettiin toimivan hyvin. Silloin kun yhteistyötä tehdään, sillä saavutetaan hyviä tuloksia ja asiakasta ohjataan monin eri tavoin (yhteydenotoilla, päätöksillä ja palvelutilanteissa). Asiakas saa toimivaa ohjausta, tarvitsemansa etuudet ja palvelut. Ohjausta tapahtuu sekä oman organisaation sisällä, että muiden toimijoiden palveluihin. Palveluyhteistyötä tehdään etuuksien hakemisessa, asiakasohjauksessa ja neuvonnassa. Kaikilla toimijoilla on halu auttaa asiakasta ja heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asioista halutaan ottaa kopia.

Asiakkaan tuen tarpeen tunnistamisessa ja ohjaamisessa havaitaan kuitenkin käsittelijäkohtaisia eroja, eikä palveluita välttämättä tunnisteta riittävästi, jotta asiakkaan ohjaus toteutuisi tarpeen mukaisesti. Asiakkaan tilanteen äärelle ei myöskään välttämättä pysähtyä ajoissa, vaan tilanne pääsee jatkumaan pitkään tai jopa kärjistymään. Tuen tarve ei myöskään aina kirjallisista hakemuksista välity. Yhteinen asiakassuunnitelma puuttuu usein. Silloin kun ei ole yhteistä asiakasprosessia ja yhteistyötä toimijoiden välillä, asiakkaan tilanteeseen vaikuttaminen voi olla haastavaa ja ohjaus jopa epäjohdonmukaista.

Voi olla myös tilanteita, joissa asiakkaan oma halu tai motivaatio edistää oman tilanteensa selvittämistä ja avun vastaanottamista näyttäisi puuttuvan tai toimintakyky on alentunut ja tämä haittaa asiointia ja toimimista viranomaisten kanssa. Näissä tilanteissa ohjauksella ei saavuteta haluttuja tuloksia, vaikka toimijoiden resurssia kuluu.

5.2 Asiakkaalle nimetty työntekijä ja moniammatillinen yhteistyö ratkaisuna haastavissa tilanteissa

Nimetty työntekijä on asiakkaan kannalta ehdottoman hyvä asia, mutta se ei vielä yksistään varmista asioiden sujuvaa käsittelyä.

Erittäin hyvänä toimintatapana aineiston perusteella pidettiin sitä, että haastavassa tilanteessa olevalle asiakkaalle nimetään molempien toimeenpanijoiden taholla työntekijä, joka ottaa asiakkaan tilanteen haltuun. Asiakkaan asiat hoituvat sujuvammin, kun sama työntekijä käsittelee hänen asiaansa pitkäjänteisesti, eikä työntekijä jatkuvasti vaihdu. Tällöin tämä asiantuntija ottaa kokonaisvaltaisesti kopin asiakkaan asioista ja auttaa häntä löytämään juuri kyseisen asiakkaan tilanteeseen sopivan palvelupolun. Usein tällainen nimetty työntekijä on myös osa monialaisen yhteistyön verkostoa asiakkaan asioihin liittyen. Tällä mahdollistetaan asiakkaan asioiden kokonaisvaltainen käsittely ja asiakkaan tarpeet tulevat tunnistetuiksi paremmin. Tällöin hän myös todennäköisemmin saa tilanteeseensa sopivat etuudet ja palvelut ja tuttu työntekijä auttaa ja tukee tarvittaessa. Monialaista työskentelyä toteutetaan esimerkiksi erilaisilla asiakastapaamisilla, suorien yhteystietojen vaihtamisilla sekä dokumenttien jakamisella. Kelan erityispalveluiden ja sosiaalityön ja -ohjauksen tiivis yhteistyö asiakkaan suostumuksella on koettu erityisen hyväksi toimintatavaksi vaikeimmassa asemassa olevien asiakkaiden kanssa. Tällöin myös Kela-asiat pysyvät kokonaisvaltaisesti hallinnassa Kelassa yhdellä työntekijällä ja ennakoimalla pystytään myös estämään akuutteja kriisitilanteita taloudellisissa asioissa.

Aineistoista nousi esiin tiettyjä asiakasryhmiä, esimerkiksi nuoret ja maahanmuuttajat, joiden osalta nimetty työntekijä koettiin erityisen hyväksi toimintatavaksi. Joskus myös jo se, että tiettyjä asioita on keskitetty organisaatiossa vain joillekin käsittelijöille, varmistaa sujuvan asioiden etenemisen. Kelassa tällaista tekemisen keskittämistä on tehty erityisesti perustoimeentulotuen etuuskäsittelyssä.

Toisaalta tällaisen nimetyn työntekijän toimintatavan heikkoutena on se, että työntekijäresurssia ei mitenkään riitä niin, että kaikille tarvitseville nimettäisiin työntekijä. Tämä heikkous nousi esiin erityisesti Kelan osalta. Miten määritellään, kuka pääsee nimetyn työntekijän palvelun piiriin ja kuka ei? Työpajoissa pohdittiinkin tämän toimintamallin

keventämistä Kelassa joiltakin osin, jotta sen hyödyt olisivat yhä useamman asiakkaan kohdalla saavutettavissa kuitenkin nykyisin resurssein. Tämä asia jäänee jatkopohdittavaksi tuleviin kehittämistoimiin.

Heikoimmassa asemassa olevat asiakkaat tarvitsisivat omanlaistansa ja joskus jopa räätälöityä tukea asiointiin: jotkut tarvitsevat henkilökohtaista asiointia ja tiivistä yhteistyötä Kelan asiakaspalvelun, ratkaisutyön ja kunnan sosiaalitoimen välillä. Nykyisin eri yksiköt saattavat toimia melko erillään toisistaan, vaikka kyseessä olisi yhteinen asiakas. Kummallakaan toimeenpanijalla ei aina ole riittävästi tietoa, mitä asiakkaan kanssa ollaan tekemässä ja miten häntä ohjataan edelleen. Tästä johtuen tehdään osittain päällekkäistä tai jopa erisuuntaista tai -aikaista työtä, mikä ei ole järkevää. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevilla ei ole kaikissa tilanteissa aikuissosiaalityössä omatyöntekijää, koska he eivät sitoudu aikuissosiaalityöhön. Tämä saattaa vaikuttaa myös toimeentulotuen saamiseen. Heikoimmassa asemassa olevilla asiakkailla voi olla esim. vaikeuksia tiliotteiden hankkimisessa, etuusjärjestelmien tuntemisessa ja hakemusten täyttämisessä, jolloin he saattavat jäädä ilman tukea. Kumppanien välinen yhteistyö vaatii usein myös asiakkaan nimenomaisen suostumuksen, ja tämä saattaa muodostua yhteistyön esteeksi, mikäli asiakkaalla on haasteita suostumusten antamisessa. Myös täydentävää/ehkäisevää tukea voisi saada paremmin, jos on olemassa oleva asiakassuunnitelma ja asiakkaalle nimetty omatyöntekijä.

Tunnistettiin myös tilanteita, joissa monia yhtäaikaista haasteita kohtaavat asiakkaat hakevat apua samanaikaisesti monesta eri paikasta, eivätkä itse välttämättä hahmota palveluiden kokonaisuutta. Haastavassa tilanteessa olevat asiakkaat saattavat usein asioida akuutisti eri toimijoiden palveluissa, jolloin suunnitelmallisuus ei toteudu, vaan päätökset tehdään kiireellisesti ja usein vajailla tiedoilla. Sama tilanne voi toistua kuukausittain, eikä asiakkaan tilanteeseen saada muutosta. Nämä tilanteet vievät sekä asiakkaan voimavaroja, että kuormittavat myös toimeenpanijoita, joten nopea tilanteen haltuunotto ja yhteistyöstä sopiminen olisi ensiarvoisen tärkeää.

”Asumiseen liittyvät tilanteet voivat olla haastavia ja niissä tehtävää yhteistyötä voitaisiin kehittää. Esim. asiakkaat, jotka ovat saaneet useita häätöjä peräkkäin, ja joiden vuokravakuudet realisoidaan kerta toisensa jälkeen.”

Tarjolla olevat palvelut myös vaihtelevat paikkakunnittain, ne voivat olla vielä hyvinkin lokeroituneita, eikä monialaista yhteistyötä tehdä, vaan ennemminkin vastuuta ja asiakasta siirretään toimijalta toiselle ja asiakas itse toimii viestinviejänä toimijoiden välillä. Yhteistyön puute voi johtaa siihen, että toimijoilla ei ole yhteistä näkemystä asiakkaan kokonaistilanteesta ja tuentarpeesta, eikä myöskään mahdollisuutta ohjata asiakasta hänen eniten tarvitsemiinsa palveluihin. Yhteistyön tekemistä vaikeuttaa myös se, että yhteistä nopeaa ja tietoturvallista viestintävälinettä ei toimijoiden välillä tällä hetkellä ole.

Moniammatillinen yhteistyö eri toimijoiden välillä (esim. Kela, TE-toimisto ja aikuisosiaalityö) on pahimmillaan hyvin rikkonaista ja toimijat ovat tällöin usein asiakkaan kertoman tiedon varassa, kun yhteistyökumppaneilta ei saada tarvittavia tietoja. Yhteisasiakkuuden hoitamiseen rikkonaisuutta voivat tuottaa erilaiset suostumusten käytännöt, tiedonkulun sääntely ja sen tulkinnot sekä tekniset työvälineet ja niihin liittyvät puutteet ja haasteet.

5.3 Huoli-ilmoitukset työvälineenä

Huoli-ilmoitukset ovat pääsääntöisesti hyviä ja aiheellisia. Sisältöön vielä enemmän panostamalla niistä saataisiin vielä nykyistäkin parempi työkalu.

Huoli-ilmoituksia tehdään Kelasta kuntiin pääosin matalalla kynnyksellä ja niiden tekeminen on myös teknisesti helppoa ja Kelmu-järjestelmä on toimiva. Sähköistä kanavaa pitkin tehtävä ilmoitus on nopeasti sosiaalitoimella käytössään. Huoli-ilmoitukset ovat yleensä aiheellisia.

Huoli-ilmoitusta pidetään tärkeänä työkaluna, jonka avulla asiakkaan asiaa saadaan viedyksi eteenpäin. Huoli-ilmoitusten koettiin myös olevan pääsääntöisesti laadullisesti hyviä. Ne ovat aiheellisia, perusteltuja ja asiakkaan tarve on niissä tunnistettu hyvin. Niiden sisällössä ja laadussa on kuitenkin eroavaisuuksia käsittelijöistä riippuen ja huoli-ilmoituksista saataisiin varmasti vielä enemmän hyötyä asiakkaan asian haltuun ottamiseen, mikäli ilmoitusten rakenteeseen ja sisällön informatiivisuuteen kiinnitettäisiin vielä enemmän huomiota esim. yhteistyössä pohtien. Tietyissä tilanteissa huoli-ilmoituksia voitaisiin tehdä nykyistä matalammallakin kynnyksellä, esimerkiksi vuokra-velkojen ja muiden asumiseen liittyvien haasteiden osalta.

Huoli-ilmoitusten suurena puutteena nähtiin se, että niitä voi tehdä vain Kelan ja sosiaalitoimen välillä, ei muiden toimijoiden kanssa. Edelleen jo aiemmin mainittu väylä terveydenhuoltoon puuttuu ja tästä voi aiheutua tilanteita, joissa sosiaalitoimi saa tiedon asiakkaan terveydelliseen tilanteeseen liittyvästä huolesta, mutta ei saa siirrettyä ilmoitusta edelleen terveydenhuoltoon. Lisäksi ongelmana voi olla se, ettei terveydenhuollosta tavoiteta kumppania tai saada sinne tietoa välitettyä. Esimerkiksi poliisit tekevät terveydenhuoltoon liittyviä ilmoituksia sosiaalitoimeen, kun ne pitäisi saada tehtyä suoraan terveydenhuoltoon tai ainakin välitettyä sosiaalitoimesta edelleen. Terveydenhuollon mukaan ilmoitusten saaminen erityisesti eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden osalta olisi usein tärkeää. Toimeentulotukeen liittyviä asioita tunnetaan osittain heikosti esimerkiksi terveydenhuollossa, vanhuspalveluissa ja nuorisopalveluissa. Sosiaalitoimessa on kokemus, että he toimivat tiedon välittäjänä, koska muutakaan paikkaa, johon ilmoituksen voisi tehdä, ei ole.

”Poliisitkin tekevät sosiaalihuoltoon ilmoituksia terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa. Sosiaalihuolto ei pysty tekemään asialle mitään.”

Huoli-ilmoitusten yksisuuntaisuus koettiin myös heikkoutena. Ilmoituksen tekemisen jälkeen Kelaan ei ole saatavissa tietoa, miten asiakkaan tilanne on mahdollisesti edennyt ilmoituksen tekemisen jälkeen. Jos tällainen tieto olisi saatavilla, auttaisi se molempia toimeenpanijoita työskentelemään asiakkaan asiassa samaan suuntaan, ohjausta voitaisiin kohdentaa yhteisesti samoihin palveluihin. Myöskin jos tieto asian etenemisestä olisi saatavilla, voitaisiin kumppanille antaa työrauha ilman uusia, tässä tapauksessa turhia, ilmoituksia samasta asiakkaasta ja samasta tilanteesta.

Vaikka huoli-ilmoitusten laatu on pääsääntöisesti hyvä, on niissä edelleen laadullisia eroja. Osassa ilmoituksia perustelut voi olla huonosti esitetty. Joissakin tilanteissa

huoli-ilmoituksia voisi tulla vielä nykyistäkin matalammalla kynnyksellä, esimerkiksi vuokravelkoihin liittyvistä asioista. Sosiaalitoimen edustajat pitivät tarpeettoman työllistävänä sitä Kelan linjausta, että ilman asiakkaan suostumusta tehdyissä ilmoituksissa ei saa olla kuvausta asiakkaan tilanteesta, vaan sosiaalitoimen tulee tämä erikseen Kelasta kysyä. Tämä saattaa aiheuttaa myös tarpeettomia riskejä asiakkaan kannalta, koska tilanteen kiireellisyys ei kirjauksen puuttumisen vuoksi ole arvioitavissa.

5.4 Tavoitettavuuden merkitys ja sen eri ulottuvuudet

Matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan palveluille on tarvetta nykyistä enemmän niin kunnissa kuin Kelassa.

Tavoitettavuus tai ennemminkin tavoitettavuuden haasteet ovat monitahoiset. Voi olla tilanne, että viranomaisen ei tavoita toista viranomaista tai asiakasta ei tavoiteta lukuisista yrityksistä huolimatta. Asiakkaan näkökulmasta katsottuna taas viranomaiset saatavat näyttää tavoittamattomilta. Tavoitettavuus eri muodoissaan on tärkeää, jotta asiakkaan ohjaaminen, etuuksien hakeminen ja neuvonta toteutuvat. Yhteistyötä tiivistämällä nämä asiat voivat toteutua myös yhdenmukaisesti ja samansuuntaisilla tavoitteilla. Tämä koettiin erityisen tärkeänä haastavassa tilanteessa olevien asiakkaiden ja muun kuin suomenkielisten asiakkaiden osalta. Matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan palveluille nähtiin olevan enemmän tarvetta kuin mitä tarjontaa on tällä hetkellä olemassa.

Kaikista heikoimmassa asemassa olevat asiakkaat tai esimerkiksi ikäihmiset eivät aina pysty käyttämään sähköisiä palveluja. Tämä haaste ei ratkea ainoastaan sillä, että hakemus lähetetään asiakkaalle kotiin, sillä liitteet tulee kuitenkin pystyä toimittamaan.

Analyysin aineiston perusteella voidaan todeta, että pääsääntöisesti kumppanin koetaan olevan hyvin tavoitettavissa ja kumppaniin otetaan hyvin yhteyttä, jotta asiakkaan tilannetta saadaan selvitettyä. Säännöllisten tapaamisten avulla kanssakäyminen pysyy luontevana ja yhteydenottamisen kynnyks madaltuu tuttuuden myötä. Hyvä tavoitettavuus voi toteutua esimerkiksi silloin, kun toimijat järjestävät yhteisiä tilaisuuksia joko verkon kautta tai läsnätapamisina. Työskenteleminen fyysisesti samoissa tiloissa joko osan aikaa tai jatkuvasti parantaa kumppanin tavoitettavuutta. Lainsäädäntö on kuitenkin välineneutraalia ja mm. säännökset tiedon luovuttamisen osalta ovat samat riippumatta siitä, miten yhteistyötä käytännössä tehdään.

Kumppanin nopealle tavoittamiselle kaivattiin parempia työkaluja. Haastavaksi koettiin erilaiset puhelinaikojen rajaukset puolin ja toisin. Kelan sidosryhmäpuhelin on auki vain klo 9-12 (paitsi kiireellisissä tapauksissa) ja sosiaalitoimen työntekijöillä on lyhyet ja rajatut soittoaajat, jolloin puhelinajasta kilpailevat myös asiakkaat. Viranomaissähköpostit ruuhkautuvat ajoittain ja kumppanin tavoittaminen tai asiakkaan asian hoitaminen sitä kautta voi olla haastavaa. Suorien yhteistyökanavien puute nähtiin heikkoutena. Kumppanin tavoittelemisen vie myös aikaa ja resursseja, jonka voisi käyttää asiakastyöhön. Erityisenä haasteena koettiin se, että Kelan työntekijän on vaikea tavoittaa sosiaalitoimen työntekijää. Haaste voi johtua monista eri seikoista (ruuhkat, poissaolot, yhteystietoja ei ole jne.), mutta lopputuloksena on se, että päätös tulee joka tapauksessa antaa laissa säädetyn 7 arkipäivän kuluessa ja kumppanin tavoittamattomuus voi johtaa

päätöksen antamiseen osin puutteellisiin tietoihin perustuen. Toimijat eivät ennakolta voi tietää, mitä sellaista tietoa toisella toimijalla asiakkaasta mahdollisesti on, josta voisi olla hyötyä omalla vastuulla olevan tehtävän hoitamiseen. Lainsäädäntö, joka rakentuu pitkälti tarpeellisiksi katsottaviin tietoihin ja erillisiin ja yksilöityihin tietopyyntöihin ei siis parhaalla mahdollisella tavalla mahdollista yhteisen tietopohjan rakentamista. On käytännössä mahdotonta pyrkiä saamaan itselleen sellaista tietoa, jonka olemassaolosta ei ole tietoinen.

“Kumppanin tavoittelemisen on aikaa vievää toimijasta riippumatta, aikaa menee ”hukkaan” varsinaisesta asiakastyöstä.”

Mikäli asiakkaalla on haasteena hakemusten täyttäminen, voi avun saaminen kestää, mikäli ajanvarausaikoja on huonosti saatavilla. Kelan palveluita on saatavilla suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja saameksi. Lisäksi tulkkauspalveluita voidaan käyttää ajanvarauksen yhteydessä. Ajanvarauksettomia ja kasvokkain mahdollisia asiointipaikkoja on tarjolla yhä vähemmän ja tähän liittyvä huoli nousi esiin aineistosta. Erityisesti esiin nousivat asunnottomuus, päihdeongelmat ja kielihaasteet, jotka olisi hyvä selvittää kasvokkaisella tapaamisella. Kun asiakas, jota on ollut vaikea tavoittaa (esimerkiksi asunnoton tai suomen kieltä taitamaton) tavoitetaan jommankumman toimeenpanijan taholta, tulisi asia hoitaa kerralla mahdollisimman hyvin kuntoon molempien toimeenpanijoiden asiakokonaisuuksien osalta.

Asiakkaan tavoittaminen voi myös toisinaan olla haastavaa. Asiakas ei käytä syystä tai toisesta sähköisiä asiointikanavia, hän ei vastaa puhelimeen, eikä saavu ajanvarauksella paikalle. Hänen toimintakykynsä voi olla alentunut, ja hän ei tästä syystä pysty sitoutumaan sovittuihin ajanvarauksiin tai palveluihin. Molemmat toimeenpanijat voivat käyttää tahoillaan paljon resurssia saman asiakkaan tavoittamiseksi, joissakin tapauksissa turhaan. Tällaisissa tilanteissa tarvittaisiin erityisen tiivistä yhteistyötä ja yhteistä tavoitetta toimijoiden kesken.

5.5 Toimeenpanijoiden välinen yhteistyö ja paikallisen toiminnan monet muodot

Kun yhteistyötä tehdään, sillä yleensä saavutetaan hyviä tuloksia. Kaikista heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asioita tulisi hoitaa yhteistyössä.

Aineiston mukaan yhteistyö sujuu pääsääntöisesti hyvin toimeenpanijoiden välillä. Halu auttaa asiakasta on yhteinen. Myös halu tehdä yhteistyötä näyttäytyy vahvuutena ja toteutuu nykyisin verraten hyvin. Kun yhteistyötä on totuttu tekemään, tulevat myös toimeenpanijat henkilötasolla toisilleen tutuiksi. Tämä madaltaa yhteydenottamisen kynnystä ja sujuvoittaa asioiden käsittelemistä. Ohjaus toimii nykyisin melko hyvin Kelan ja kunnan välillä, ja ohjaus on myös kehittynyt paremmaksi kuluneiden vuosien aikana Kela-siirron jälkeen.

Selkeät vastuutahot tai yhteyshenkilöt puuttuvat kuitenkin edelleen joissakin tilanteissa. Joskus oikean tahon tavoittamiseen vaaditaan useampi puhelu. Palvelujen saavutetta-

vuus voi muodostua haasteeksi, samoin asiakkaiden valmiudet sähköiseen asiointiin. Asiakkaalla saattaa olla erittäin haastava elämäntilanne (esim. asunnottomuus, päihdeongelmat, kielimuuri yms.). Tilanne voi näyttäytyä asiakkaan silmiin ”pompottelulta” kahden toimeenpanijan välillä; vaikka siis yhteinen tahtotila löytyisikin, niin onko keinoja sen toteuttamiseksi?

Aineistosta nousi selkeästi esiin se, että usein hyvään yhteistyöhön ja sujuvaan asioiden käsittelyyn liittyy tavalla tai toisella tiivis yhteydenpito, paikallisuus ja tutut toimeenpanijat. Mm. tavoitettavuuden haasteita ja viranomaisten yhteistyön puutteita on paikallisesti lähdetty ratkomaan. Paikallista yhteistyötä on kehitetty ja yhteistyö onkin tiivistynyt monilla paikkakunnilla ja se on koettu toimivaksi. Tiivis yhteydenpito voi tapahtua esimerkiksi nimettyjen työntekijöiden välillä, jolloin yksittäisillä henkilöillä on suorat yhteystiedot toisilleen. Yhteyttä pidetään myös erilaisten yhdyshenkilöverkostojen kautta, usein Teamsilla. Yhteisen ymmärryksen lisäämistä auttaa se, että asioista keskustellaan yhteisellä foorumilla säännöllisesti. Näin epäselvät tilanteet päästään ratkomaan nopeasti, eivätkä ne vaikeuta arjen työskentelyä. Yhteisiä foorumeita on rakennettu eri tasoisesti, on puhtaasti paikallisia foorumeita, mutta myös vakuutuspiirin alueella toimivia tai maakunnittain tai jopa valtakunnallisesti kokoontuvia yhteistyöryhmiä löytyy. Palaverreja pidetään sekä Teamsin välityksellä, että läsnätapaisina.

Myös asiakkaiden palvelujen saatavuuden parantamiseksi on tehty paikallista kehitystyötä esim. työskentelemällä kirjaimellisesti ”saman katon alla”. Joko sosiaalitoimen työntekijä työskentelee säännöllisesti tai jopa kokoaikaisesti Kelan tiloissa tai päinvastoin. Palvelut voi olla myös järjestetty niin, että molemmat toimijat työskentelevät samassa kiinteistössä, fyysisesti lähellä toisiaan. Palveluita on saatavilla erilaisilla tavoilla. Voi olla ajanvarauspalvelua tai palveluita voi olla tarjolla myös ilman ajanvarausta. Kelan ja kunnan toimijat voivat yhdessä jalkautua pop up-tyyppisesti myös muun toimijan tiloihin, esim. Ohjaamoihin. Yhteisiä asiakastilaisuuksia kumppaneiden kanssa on myös toteutettu. Asiakkaan asian käsittely ja eteneminen ovat usein sujuvampia silloin, kun asiakas tavoittaa eri toimeenpanijat samanaikaisesti ja myös nämä tavoittavat heti toisensa. Yhteistyön edelleen kehittämisen halu näkyy mm. lukuisien kokeilujen käynnistämisen kautta, yhteistä tekemisen tapaa asiakkaan parhaaksi todella haetaan aktiivisesti.

”Tällä hetkellä asiakkaiden erilaisten tarpeet eivät tule parhaalla mahdollisella tavalla tunnistetuksi eikä heitä riittävällä tavalla pystytä ohjaamaan tarvittavien palveluiden piiriin. Yhteistyön lisääminen eri organisaatioiden välillä on tarpeellista. Tulisi entistä enemmän korostaa yhteistä asiakasta ja yhteistä toimintaa ja tiedonvaihtoa asiakkaan asioissa ja kun suunnitellaan ratkaisuja hänen tilanteeseensa.”

Heikkoutena paikallisessa toiminnassa pidettiin mm. sitä, että Kela on viime vuosina supistanut toimistoverkkoaan sekä vähentänyt olemassa olevien toimistojen aukioloaikoja. Toimistoasioinnissa tarjotaan paljon ajanvarauspalveluita.

Toimeentulotuen asiakaskunnassa on monenlaisia asiakasryhmiä. Sähköinen asiointi ainoana palvelumuotona ei välttämättä riitä kaikille asiakkaille, vaan osa asiakkaista tarvitsee kasvokkaista palvelua etuuksien hakemiseen ja palveluihin ohjaamiseen. He saattavat olla myös tottuneita näihin kasvokkaiisiin tapaamisiin. Tämä tarve voi johtaa siihen, että apua haetaan siltä viranomaiselta, joka on paikallisesti saatavilla ja ellei Kelaa löydy paikkakunnalta, asiakas hakeutuu sosiaalitoimeen pyytämään apua ja neuvoa riip-

pumatta siitä, kumman toimeenpanijan palveluita hän tosiasiaassa tarvitsee. Silloin kun toimeenpanijat välillä ei paikallista yhteistyötä tehdä, voivat palvelut näyttäytyä asiakkaan silmiin siiloutuneilta, eikä hän välttämättä tiedä, missä ja miten hänen pitäisi asioida.

Paikallinen yhteistyö ei ole maanlaajuisesti samansisältöistä ja kattavaa, vaan sitä toteutetaan eri paikkakunnilla eri tavalla, eikä kaikilla paikkakunnilla välttämättä vielä oikein mitenkään. Jalkautuvia palveluja voi olla liian vähän tarjolla ja matalan kynnyksen ajanvarauksettomat paikat voivat puuttua paikkakunnalta kokonaan. Erilaisia kokeiluja on kuitenkin paikallisesti paljon käynnissä. Tästä paikallisen yhteistyön näkökulmasta tarkasteltuna asiakkaat eivät kuitenkaan ole tasavertaisessa asemassa, vaan asuinpaikalla on väliä. Yhteistyön kehittymisen taso on myös hyvin eri tasoista eri paikkakunnilla. On paikkakuntia, joissa yhteistyö on vakiintunutta ja löytänyt paikalliset muotonsa ja tekijänsä. Sitten on myös paikkakuntia, joissa yhteistyötä vasta aloitellaan tai se on satunnaista. Voi olla vielä myös tilanteita, jolloin paikallinen yhteistyö ei välttämättä ulotu asiakastasolle asti, vaikka sitä organisaatioiden ylätasolla tehtäisiinkin. Yhteisten asiakassuunnitelmien tekeminen ja asiakkaan palvelupolkujen yhteinen suunnittelu ovat tulevaisuudessa ehkä yhä enemmän mahdollisia toimintatapoja, tuloksena pitkäaikaisesta, hyvästä paikallisesta yhteistyöstä.

Toimeenpanijoiden välisen yhteistyön lisäksi aineistosta nousee esiin selkeästi myös Kelan sisällä tehtävän yhteistyön merkitys asiakkaan etuusasioiden sujuvuudelle. Yhteistyötä tehdään Kelan sisällä monin eri tavoin, mm. etuuksien välillä sekä myös asiakaspalvelun ja ratkaisutyön välillä ja sisäistä yhteistyötä on myös kehitetty paljon, jotta asiakkaan prosessi Kelassa olisi yhä sujuvampi. Pääsääntöisesti tämä sisäinen yhteistyö nähtiin toimivana ja ehdottomasti vahvuutena. Kehitettävääkin siinä kuitenkin edelleen on. Muiden kuin toimeentuloturvaetuuksien (perustoimeentulotuki, yleinen asumistuki ja työttömyysetuudet) välillä yhteistyö on osittain epäselvempää kuin näiden tarkoituksettaan toisiaan lähempänä olevien etuuksien osalta.

Yhteistä ymmärrystä toimeentulotuen viimesijaisuudesta ei aina välttämättä ole. Kelan omien palvelujen ja myös kumppanien palvelujen tuntemus voisi olla Kelassa vieläkin vahvempaa. Silloin kun palvelut tunnetaan, niitä voidaan myös hyödyntää nykyistä aktiivisemmin. Tämä ei toki koske ainoastaan perustoimeentulotuen toimeenpanoa ja on hyvä tunnistaa taustalla isompana haasteena sosiaaliturvan kokonaisuuden laajuus sekä asiakkaiden tarpeiden moninaisuus. Kehittämiskohteeksi nähtiin aineiston mukaan myös se, että nimettyjä työntekijöitä voisi olla enemmän tai toimintamallia tulisi kehittää niin, että palvelua olisi tarjolla kaikilla paikkakunnilla riittävästi. Myös tekniikan hyödyntämistä organisaation sisäisen tiedon liikkuvuuden varmistamiseksi voidaan edelleen kehittää. Jo nyt on käytössä erilaisia aihekohtaisia soitto- ja neuvontarinkejä, asiantuntijatukea, osaamisen varmistajia jne. Lisäksi Kelan pyrkimyksenä jatkossa onkin suunnitella palvelukokonaisuuksia enemmän asiakasryhmittelyjen kautta ja tunnistettujen asiakastarpeiden avulla.

5.6 Osaaminen ja osaamisen tukeminen toimeentulotukityön taustalla ja huoli resursseista

Työvoiman vaihtuvuus haastaa joissakin tilanteissa osaamisen ylläpitämisen, mutta toimivia perehdytysmalleja on käytössä.

Aineistosta käy ilmi, että Kelassa ohjaus etuuksien välillä toimii hyvin ja erilaisia palveluja on tarjolla haastavimmassa tilanteessa oleville asiakkaille mm. ajanvarauksen kautta. Tiettyjen asiakokonaisuuksien keskitetty käsitteleminen koetaan hyväksi ja osaamista vahvistavaksi. Kelassa on keskitetty esimerkiksi kv-asiat ja yrittäjien hakemukset perustoimeentulotuen käsittelyssä. Keskitetty käsittelymalli parantaa myös erilaisten asiakastilanteiden havaitsemista ja tunnistamista sekä asioiden yhdenmukaista käsittelemistä osaamisen karttumisen myötä. Sen sijaan etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun eriyttäminen erillisiin toiminnallisiin yksiköihin nähtiin toimintamallina, joka voi joissakin tilanteissa hankaloittaa ja hidastaa asiakkaan asian käsittelyä.

Koulutusta tuen tarpeen tunnistamiseen ja erilaisten asiakastilanteiden havaitsemiseksi on hyvin tarjolla molemmissa organisaatioissa. Perehdytys, koulutus ja työn kehittäminen on pääsääntöisesti kattavaa ja jatkuvaa. Esimerkiksi Kelassa ratkaisuasiantuntijan perehdytysuunnitelmaan kuuluu tuen tarpeen tunnistamisen koulutusta ja asiaa voidaan myös tarvittaessa kerrata.

Esiin nousi kuitenkin myös se, että Kelan ratkaisu- ja palveluasiantuntijoiden tietämys sosiaalityöstä ja toimeentulotuen viimesijaisuudesta vaihtelee ja tähän vaikuttaa osittain se, onko henkilöllä kokemusta alalta vai ei. Voi olla tilanteita, että asiakkaan haastavaa tilannetta ei aina tunnisteta ja tämän vuoksi mm. huoli-ilmoituksia voi jäädä tekemättä. Ellei oman organisaation tai kumppanin palveluja tunneta, ei niitä pystytä myöskään kattavasti ja täysimääräisesti hyödyntämään. Voitaneen kuitenkin ajatella, että nykyisin perustoimeentulotuen käsittelyn yhteydessä on enemmän tietoa Kelan muista etuuksista kuin ennen Kela-siirtoa. Toisaalta aineistosta nousee esiin huoli liiasta hallittavan tiedon määrästä. Onko tietoa jo liikaa? Paljonko voidaan olettaa, että tiedetään esimerkiksi toisen toimijan palveluista?

Henkilöstöllä sekä Kelassa että kuntien sosiaalitoimissa on kuitenkin paljon osaamista ja kokemusta. Sosiaalialan osaamista on runsaasti myös Kelassa. Molemmat toimijat ovat rakentaneet malleja, joiden avulla varmistetaan, että tukea osaamisen kehittämiseen on tarvittaessa saatavissa.

Aineistosta nousi esiin huoli siitä, että osaavaa henkilöstöä on nykyisin vaikea saada rekrytoituksi ja myös pysymään alalla. Kielitaito saattaa myös osoittautua ongelmaksi, erityisesti kaksikielisillä paikkakunnilla ruotsin kieltä osaavista ammattilaisista on pulaa. Työvoiman vaihtuvuudella on vaikutuksia myös osaamisen kertymiseen. Alalla todettiin vielä olevan hyvin myös kokenutta henkilöstöä, mutta henkilöstön vaihtuvuus huoletuttaa. Uutta henkilöstöä tulee molemmilla toimeenpanijoilla alalle jonkin verran ja tämä haastaa sekä jo kokeneempia työntekijöitä perehdytyksen ja taustatuen muodossa, että myös esihenkilöitä osaamisen ylläpidon ja työn laadun varmistamisessa. Esiin nousi myös huoli resurssien määrällisestä riittämättömyydestä, koska tämä vaikuttaa työn ja

palvelujen laatuun. Liian vähäisenä koettuja resursseja kuluttaa tarpeettomasti myös se, että toimijoiden välisen yhteistyön puuttuessa molemmat toimijat tavoittelevat samoja asiakkaita ja näin tehdään osittain päällekkäistä työtä. Nimettyjen työntekijöiden hyödyt asiakkaiden asioiden sujuvan hoitamisen kannalta tunnistettiin selkeästi, mutta myös se huomio nousi esiin, että heitä on Kelassa liian vähän suhteessa tämän kaltaisen tuen tarvitsijoihin. Aineiston mukaan työntekijöiden suuri vaihtuvuus erityisesti sosiaali-huollon puolella vaikuttaa myös monialaisen yhteistyön toteutumiseen sekä heikoim-massa asemassa olevien asiakkaiden palvelun sujumiseen.

“Uudet käsittelijät eivät välttämättä tunnista, kun huoli-ilmoitus tulisi tehdä. Kokemusta ei ole niin paljoa, että huomaa kaikki tilanteet. Asioita jää huomaamatta ja huoli-ilmoituksia jää tekemättä”

Aineiston perusteella voidaan todeta myös, että osaamisen haasteita voi ilmetä myös asiakkaalla itsellään omaan asiointi- ja palveluprosessiinsa liittyen. Hänelle voi olla edel-leen epäselvää, miten toimeentulotuen osalta pitäisi ylipäättään toimia kahden toimeen-panijan mallissa. Esimerkiksi hakemuksen siirtäminen Kelasta kuntaan voidaan asiak-kaan taholta tulkita jo sellaisenaan myönteiseksi asiaratkaisuksi. Myös mikäli asiakkaalla on jo valmiiksi haasteita asiointissa, voi kahden toimeenpanijan malli vaikuttaa hanka-lalta.

Kelan etuusohje on julkinen ja kaikkien saatavilla sähköisessä muodossa. Aineiston mukaan tämä on vahvuus, koska näin muutkin toimijat pystyvät milloin tahansa tarkis-tamaan etuusohjeesta haluamiaan kohtia. Kuitenkin on todettava, että sähköiset välineet eivät ole kaikkien toimeentulotukiasiakkaiden ulottuvissa ja tieto voi näin heiltä jäädä saavuttamatta.

5.7 Tietojärjestelmät ja niiden hyödyntäminen yhteisen tietopääoman muodostamisessa

Yhteinen tietopääoma eri toimijoiden päätösten taustalla poistaisi monia tämän hetken arjen haas-teita.

Myöskin tiedonsiirron järjestelmää Kelmua toimijoiden välisenä tiedonsiirron tekni-senä järjestelmänä pidettiin hyvänä ja toimivana. Asian siirtäminen sen avulla toimijalta toiselle manuaalisiirtona on helppoa. Kelmun kautta siirtyy myös paljon erilaisia auto-maatti-ilmoituksia Kelasta kuntiin. Ilmoitukset voivat koskea mm. tietoja asiakkaista, joilla yhdenjaksoinen perustoimeentulotuen maksaminen on jatkunut tietyn ajan.

Järjestelmäpuolen kehitykselle asetettiin myös paljon jatkotoiveita ja tulevaisuudessa toivottiin lisää toimintamahdollisuuksia asiakasrajapintaan, kun tietojen siirtäminen myös kunnilta Kelaan mahdollistuu. Kahdensuuntaista tietojen siirtämistä on pilotoitu vuonna 2022 ja toiminto on kaikkien kuntien (1.1.2023 lukien hyvinvointialueiden) ja Kelan välillä käytössä loppuvuodesta 2022. Kelan etuustietojen kokonaisuuden näke-minen on myös tärkeä arjen työväline kuntien sosiaalityössä. Kaiken kaikkiaan Kelassa on asiakkaasta kattavasti sellaista tietoa, jota tarvitaan toimeentulotukiasioita käsitel-täessä.

“Kahdensuuntainen viestintä liitteiden, laskujen ym. osalta helpottaisi ja nopeuttaisi asiakkaiden asioiden selviämistä. Onneksi tähän on tulossa parannusta!”

Kahdensuuntaiselle tiedonvaihdolle on erityinen tarve. Kahdensuuntainen viestintä ja tiedonvaihto liitteiden, laskujen ym. osalta helpottaa ja nopeuttaa asiakkaiden asioiden hoitamista ja ajantasaisen tilannekuvan hahmottamista. Edelleen kehitettävää lähitulevaisuudelle kuitenkin riittää. Kela ei esimerkiksi tällä hetkellä saa tietoa kunnan tekemistä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksistä. Tätä tietoa tarvittaisiin esimerkiksi arvioitaessa sitä, onko asiakas saanut jo esittämänsä kustannukseen korvauksen. Arjessa voi syntyä tilanteita, joissa asiakas itse ei välttämättä halua tai osaa kertoa riittävässä tasolla palveluidensa etenemisestä esimerkiksi huoli-ilmoituksen tekemisen jälkeen. Aineiston perusteella Kelaan toivottaisiin automaattisesti tietoa siitä, mihin toimenpiteisiin huoli-ilmoituksen jälkeen on ryhdytty ja myös yhteystiedot asiakkaan asiasta vastaavalle työntekijälle mahdollisia tulevia yhteydenottotarpeita varten. Asiakas harvemmin itse tiedottaa toimijoille aktiivisesti omien palvelujensa etenemisestä, jolloin asia vaatii toimeenpanijoilta asian selvittämistä puhelimitse. Kaiken kaikkiaan tuotiin esiin se, että on vaikea arvioida huoli-ilmoituksiin liittyvän prosessin vaikuttavuutta asiakkaan asian edistymiseen. Se, mitä huoli-ilmoitukselle tosiasiaa sosiaalitoimessa tapahtuu, saattaa menettelyiltään vaihdella kuntakohtaisesti, eikä Kelassa ole tästä sellaista tietoa, jonka perusteella perustoimeentulotuen käsittelijät voisivat kohdentaa mahdollisen asiakkaan jatko-ohjauksen oikein.

Molemmilla toimeenpanijoilla tulisi olla yhteinen tietopohja asiakkaalle tarjotuista palveluista ja myös niiden vaikuttavuudesta sekä reaaliaikainen kuva kokonaistilanteesta, jotta kaikki ohjaisivat asiakasta samojen tavoitteiden ja toisaalta myös reunaehtojen mukaisesti. Kaiken kaikkiaan molempien toimeenpanijoiden tulisi perustaa päätöksensä yhteiseen tietopääomaan, joka olisi myös suunnilleen reaaliaikaisesti päivittyvä. Toimeentulotuessa tämä koskee erityisesti muita kuin lyhytaikaisesti tuella olevia asiakkaita. Nopeampi puuttuminen asiakkaan tilanteeseen voisi myös lyhentää toimeentulotuen tukijakson pituutta. Näin toimimalla vältettäisiin iso osa niistä tämän päivän arjen haasteista, jotka aiheutuvat erilaisin ja vajavaisin tiedoin tehdyistä ratkaisuksista. Tällä hetkellä tiedonsiirto toimii vain Kelan ja sosiaalitoimen välillä. Analyysin aineiston perusteella voidaan todeta, että tekninen yhteys ja suora kanava myös terveydenhuoltoon tarvittaisiin.

6 Näkökulmia toimeentulotuen toimeenpanon alueellisista erityispiirteistä

Aineisto alueellisista erityispiirteistä muodostettiin työpajojen lopuksi yhteisen keskustelun kautta. Keskustelussa esiin nousseet ja ylös kirjatut alueelliset näkökulmat laitettiin vielä äänestämällä suosituimmuusjärjestykseen. Alueelliset erityispiirteet eivät eronneet toisistaan ehkä niin paljon kuin ennakolta odotettiin. Selityksenä tälle voi olla ainakin osittain se, että koska viisi työpajoista kattoi kokonaisen vakuutuspiirin/yhteistyöalueen, osallistujat arvioivat hyvin laajan maantieteellisen alueen ominaispiirteitä. Näin ollen kullakin alueella oli hyvin monenlaisia ja toisaalta samanlaisia toimintaympäristöjä ja asiakasnäkökulmia. Eri alueiden edustajien korostukset ja painotukset poikkesivat kuitenkin toisistaan jonkin verran.

Keskisessä vakuutuspiirissä eli Sisä-Suomen yhteistyöalueella merkittävimmäksi erityispiirteeksi aineiston perusteella nousi se, että erityisenä vahvuutena nähtiin Kelan ja sosiaalitoimen työskenteleminen fyysisesti samoissa tiloissa joidenkin kuntien alueella. Itäisen alueen aineistosta nousee ominaispiirteenä esiin se, että alue on maantieteellisesti iso kattaen yli 60 kuntaa (isoja ja pieniä). Asiakaskunnan arvioidaan olevan sairaampaa kuin muualla ja myös työttömyys on korkealla tasolla. Leimallista on myös syrjäytyminen ja sen tuomat haasteet eri toimijoille.



Kuva 5. Työpajojen toteutuksen alueellinen jako.

Pohjoisen alueen erityispiirteeksi aineiston perusteella määrittyivät alueen moninaiset asiakasryhmät, tuen tarpeet ja elämäntilanteet. Toisaalla asiakkaina on runsaasti nuoria/lapsiperheitä (vrt. esim. Oulu ja Liminka) ja toisaalla taas paljon esimerkiksi ikäihmisiä. Tämä asiakasryhmien moninaisuus haastaa myös yhteistyön kehittämistä asiakasryhmien tarpeiden tunnistamisessa sekä korostaa kumppanuustyön tärkeää roolia.

Läntisellä alueella aineistosta nousee esiin erityisesti alueen kaksikielisyys ja se, että Kelassa ruotsinkielisten ja myös turvakieltoasiakkaiden asioiden käsittely on valtakunnallisesti keskitetty läntiselle alueelle. Vahvuudeksi nähtiin työskenteleminen samoissa tiloissa sekä eri toimijoiden jalkautuminen yhteistyön tekemiseksi yhteistyökumppanien kanssa.

Aineiston perusteella eteläistä aluetta leimaavat mielenterveysongelmat, päihteet ja työttömyys sekä ihmisten kykenemättömyys tarttua toimeen tai saattaa asioita loppuun. Asioita jää hoitamatta ja sosiaalipalveluiden hoitovelkaa on paljon. Vierellä

kulkijoita ja tukihenkilöitä (24/7) kaivataan ja tuen tarve kasvaa koko ajan. Toisaalta pääkaupunkiseudun ongelmien nähtiin levittäytyvän myös muulle eteläisen Suomen alueelle.

Pääkaupunkiseudulla nähtiin erityisenä, aluetta leimaavana haasteena kaikki asumiseen liittyvät ongelmat. Esimerkiksi alueella ei ole tarjolla kohtuuhintaisia asuntoja ja sopivan asumismuodon löytäminen on kiven alla. Pääkaupunkiseudulla todettiin myös olevan paljon kaikkea: on kasaantuneita, vaikeita ongelmia, mutta myös paljon hyvin pärjääviä ihmisiä eli eriarvoisuus on metropolialueella hyvin konkreettisesti näkyvissä asukkaiden ja myös asiakkaiden arjessa.

7 Katse tulevaan: Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysissa esiin nousseet mahdollisuudet ja uhat

Työpajoissa pohdittiin heikkouksien ja vahvuuksien lisäksi sitä, miten nykyistä toimeenpanon tilannetta voisi edelleen kehittää. Työpajoihin osallistuneilla toimeenpanijoiden edustajilla oli runsaasti ideoita siitä, miten nykytilannetta voitaisiin parantaa ja muuttaa asiakasystävällisemmäksi. Samalla nähtiin myös selkeitä uhkia, joita tulevaisuuden muutokset voivat tuoda ja jotka pitäisi huomioida, kun toimeenpanoa yhdessä tulevaisuudessa kehitetään.

Tässä analyysin tulevaisuuteen katsovassa luvussa kuvataan työpajoissa yhdessä keskustellen tuotetut toimeentulotuen toimeenpanon mahdollisuudet ja uhat samoina kokonaisuuksina ja saman kirjoittajan ja analysoijan toimesta kuin edellä luvuissa 5 ja 6 on esitetty.

7.1 Uhat ja mahdollisuudet toimeentulotukityössä

kirjoittaja Ellen Vogt

Toimeentulotukityön toimeenpanon kokonaisuudessa mahdollisuuksista ja uhista muodostui selvästi samoja kokonaisuuksia kuin edellä heikkouksissa ja vahvuuksissakin on esitetty Toimeentulotuen hakemista, käsittelyä, päätöksentekoa ja toimeenpanoa käsittelevässä luvussa 5. Merkityksellistä oli, että toisin kuin heikkouksien ja vahvuuksien kohdalla, mahdollisuuksia löydettiin keskustelussa lukumääräisesti huomattavasti enemmän kuin uhkia. Seuraavassa esitetään toimeentulotuen hakemiseen, käsittelyyn ja toimeenpanoprosessiin liittyvät työpajoissa esiin nousseet mahdollisuudet ja uhat keskeisimmäksi nähdyn mahdollisuuden mukaan otsikoituna.

7.1.1 Tiedonvaihdon parantuminen korjaisi suuren joukon toimeenpanon epäkohtia

Selkeää on, että tiedonvaihdon parantuminen olisi se keskeinen mahdollisuus, jonka avulla voitaisiin korjata suuri joukko tällä hetkellä toimeentulotuen toimeenpanossa esiintyviä epäkohtia. Erityisesti kelalaiset näkivät, että tiedonvaihtoa tulisi parantaa siten, että huoli-ilmoituksissa tulisi olla jonkinlainen seurantajärjestelmä. Tulisi olla selkeämpää, mitä ilmoitukselle tapahtuu sen tekemisen jälkeen ja erityisen tärkeää olisi tiedon saaminen siitä, että asiakkaan asiasta on otettu koppi. Tämä olisi tärkeä parannus nykytilaan verrattuna. Tiedonvaihtoa haluttiin myös kehittää niin, että se vaikuttaisi yksittäisen hakemuksen käsittelyä nopeuttavasti mm. lisäselvitysten pyytämistarvetta vähentämällä. Keskeisenä keinona tässä nähtiin se, että **toimeenpanijoilla tulisi olla yhteinen toimeentulotuen/asiakkaan taloudellista tilannetta ja sen parantamista koskeva asiakassuunnitelma, joka näkyisi reaaliaikaisena kummallekin toimijalle.** Näin tiedettäisiin, mitä kulloinkin olisi sovittu asiakkaan kanssa aina, kun uutta hakemusta käsiteltäisiin, eikä jatkuvaa yhteydenottotarvetta tiedon vaihtamiseksi olisi. Suunnitelmassa tulisi olla tieto asiakkaan omatyöntekijästä tai samalla myös aina siitä, onko Kelassa suunniteltu asiakkaalle jokin erityispalvelu. Muina keinoina esiin nostettiin se, että kunnan päätökset nähtäisiin myös Kelassa. Nykyisessä tilanteessa jokin meno saatetaan maksaa asiakkaalle jopa kahteen kertaan, koska päätökset eivät reaaliaikaisesti näy molemmille toimijoille. Lisäksi tarvittaisiin ehdottomasti järjestelmä, josta kunnan

työntekijöille näkyisi kaikki perustoimeentulotuen hakemisessa jätetyt liitteet. Samalla tulisi näkyä myös se, millaista lisäselvitystä asiakkaalta on perustoimeentulotuen käsittelemiseksi pyydetty, jotta asiakasta voitaisiin auttaa tarvittaessa lisäselvityksien hankkimisessa.

Toimeenpanijat kokivat, että kahdensuuntaisen tiedonvaihdon parantaminen on suuri mahdollisuus ja parantaisi asiakkaan asian käsittelyä ja hänen oikeuksiensa toteutumista. Kaski-järjestelmän nähtiin tässä parantavan tilannetta jonkin verran ja sen pilotoinnista oli hyviä kokemuksia. Sen käyttöönottoa toivottiinkin mahdollisimman laajasti yhdeksi tiedonvaihtoa helpottavaksi apuvälineeksi. Pelkkien asiakasasiakirjoja siirtävien/kokoa-
vien välineiden lisäksi esiin nostettiin, että tulisi myös kehittää tietoturvallisia viestintävälineitä, jolla monialainen viranomaisyhteistyö olisi mahdollista nykyistä paremmin. Pelkkä prosessin ja asiakirjojen tiedonvaihdon kehittäminen ei riitä, jos ei tosiasiaa ole joustavaa, tietoturvallista ja modernia välinettä yhteistyön tekemiseen. Hyvinvointialuekehityksen nähtiin automaattisesti parantavan tilannetta jonkin verran, koska sosiaalihuoltoon on mahdollisesti helpompi luoda keskitettyjä yhteydenottoväyliä, jotka koskevat koko hyvinvointialuetta.

Vahvana uhkana nähtiin se, että lainsäädäntö ei kehity siten, että joustava tiedonvaihto mahdollistuisi jatkossa. Toimeenpanijat kokivat, että asiakkaan etu jää usein toteutumatta, kun tiedonvaihto ja sitä koskeva lainsäädäntö ei tue laadukkaan asiakasprosessin toimeenpanoa. Tällä hetkellä tiedon ajantasainen jakaminen ei ole teknisesti eikä juridisesti mahdollista, mikä haastaa laadukkaan asiakaskokemuksen ja aiheuttaa häiriökysyntää ja ristiriitaisia ratkaisuja asiakkaan asiassa. Kun yhteistä tietopääomaa ei ole, esimerkiksi lopullinen päätös asiakkaan asiassa voi poiketa yhteisesti suullisesti sovitusta. **Toimeentulotuen käsittelyprosessiin tulee viivästymiä ja vääristymiä, kun tiedot eivät kulje ajantasaisesti ja oikeille työntekijöille reaaliajassa.**

Huoli-ilmoitusten osalta uhkana koettiin se, että niitä tehtaillaan liikaa ja näin kuormite-
taan toisen resursseja tarpeettomasti, vaikka asian eteen olisi jo kunnassa tehty paljonkin. Kun ei tiedetä, joudutaan toimimaan olettamuksien varassa. Uhkana nähtiinkin se, että pelkkä asiakirjojen välittäminen Kasken tullessa kaikkien käyttöön ei vielä välttämättä paranna tilannetta riittävästi, koska asiakirjat eivät aina kerro riittävästi asiakkaan tosi-
asiallisesta tilanteesta tai hänen asioidensa etenemisestä tai tuen tarpeesta. Uhkana nähtiin myös harkinnan ongelmat silloin, kun harkinnan perustana ei ole toimeenpanijoiden yhteinen tietopohja. Harkinta on oleellinen osa toimeentulotukea ja on selvää, että kummankin toimeenpanijan tulisi perustaa harkintansa samaan tietopääomaan, jotta ristiriidoilta päätöksenteossa välttyttäisiin. **Asiakkaan nykyinen rooli viestinviejänä aiheuttaa usein tiedon vääristymistä matkalla ja lisää häiriökysyntää.** Uhkien vähentämiseksi nähtiin, että lainsäädännössä tulisi ehdottomasti selkeyttää yhteistyön tekemiseen liittyvää lainsäädäntöä asiakkaan etua toteuttavaksi. Tulevaisuudessa lainsäädännön tulisi olla myös selkeää sen osalta, mitä tietoa toimeenpanijat saavat jakaa ja mitä eivät ja toisaalta miksi.

7.1.2 Kiireellisen tuen käsittelyprosessia sekä siihen liittyvää lainsäädäntöä ja sen tulkintaa tulee kehittää yhdessä

Uhkien ja mahdollisuuksien näkökulmasta kiireellisen toimeentulotuen prosessi nousi jälleen esiin omana kokonaisuutenaan. Tämä johtunee siitä, että erityisesti heikkouksia

käsiteltäessä kiireellisen tuen myöntäminen nähtiin yhtenä kaikkein haastavimpana osana nykyistä kahden toimeenpanijan mallia.

Toimeenpanijat arvioivat, että tulevaisuudessa olisi iso mahdollisuus hyvinvointialuekehityksen ja esimerkiksi yhteisten toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntien kautta määritellä huomattavasti paremmin yhteiset (alueelliset/valtakunnalliset) kiirekriteerit ja kiireellisen toimeentulotuen myöntämisprosessit, joita noudatettaisiin kummankin toimeenpanijan toimeenpanossa. Yhteistyötä ja toisen asiantuntemusta voitaisiin myös hyödyntää esimerkiksi lääkkeiden kiireellisyysarviossa nykyistä yksiselitteisemmin ja paremmin, jolloin voitaisiin konkreettisesti yhtenäistää toimeenpanijoiden tulkintakriteereitä käytännössä. Kiiretilanteisiin, kuten häätö, maksamattomat vuokrat, sähköt jne. tulisi myös yhteistyössä puuttua nykyistä paremmin ennakoivasti. Tähän ei ole vielä toimeenpanossa löytynyt yhteistä, yleisesti käytössä olevaa toimintatapaa. Esimerkiksi vuokran tosiasiallista maksamista ei Kelassa systemaattisesti seurata, vaikka olisi kaikkien kannalta keskeistä huomata mahdollisimman varhain, että asiakas ei maksa omavastuutaan itse ja näin ehkäistä hänen velkaantumistaan esimerkiksi siirtämällä tuet maksuun suoraan vuokranantajalle. Ongelmien ehkäisyyn tulisi miettiä yhdessä yhteiset toimintaperiaatteet ja -prosessit, jolloin vaikeuksia voitaisiin ennalta ehkäistä ja asiakkaan itsenäistä suoriutumista tukea yhdessä nykyistä paremmin.

Kiirekäsittelyn osaamista tulisi myös kehittää kummassakin organisaatiossa, koska kiireellisen tilanteen arviointi vaatii aina paljon osaamista. Kiiretilanteiden ratkaisut voitaisiinkin keskittää omatyöntekijöille tai nimetyille vastuuvirkailijoille, koska yleensä kiireellisen tuen tarpeessa ovat asiakkaat, jotka muutenkin kaipaavat eniten tukea asiointiinsa. Kiireellisen tuen käsittelyä voitaisiin myös keskittää sellaisiin toimipisteisiin, joissa olisi sekä Kelan että sosiaalihuollon ammattilaiset töissä samassa toimipisteessä. Näin kiirekriteerit automaattisesti yhtenäistyisivät. Lisäksi voitaisiin yhdessä miettiä kiireellisten tilanteiden liiteongelmatiikkaa: mitkä liitteet todella ovat tarpeellisia missäkin tilanteissa? Vähintään prosessia tulisi toimeenpanijoiden mielestä kehittää niin, että hyvinvointialueelle ilmoitettaisiin automaattisesti vähintään niissä tilanteissa, joissa hakemus tulee hyvinvointialueen työntekijän välittämänä, jos kiireellisyttä (esim. lääkkeet) ei Kelassa arvioida olevan. Näin päästäisiin yhdestä 'rikinäinen puhelin' - ilmiöstä ainakin osittain eroon.

Kiireellisen toimeentulotuen prosessin hiominen yhdessä kuntoon on varmasti haastavaa. Uhkana nähtiinkin, että kiirekriteerejä ei saada yhdessä kehitettyä, jolloin asiakkaiden yhdenvertaisuus vaarantuu ja asia valuu edelleen toiselle toimijalle kiireellisenä, vaikka se ei olisi tarkoituksenmukaista. Toimeenpanijoiden yhteisten valtakunnallisten kiirekriteerien ja yhteisesti sovitun toimeenpanoprosessin puuttuminen voi myös vaikuttaa siihen, että kiireellisen tuen toimeenpano jää alueellisesti epätasa-arvoiseksi. Toisaalta kiireellisyysarviointiin liittyy myös tiedonvaihtoon liittyviä uhkia. Mikäli tieto toisen tekemästä kiireellisyysarviosta ja sen perusteista ei jatkossakaan siirry toiselle toimijalle, syntyy edelleen turhaa ristiriitaa toimeenpanijoiden välillä. Tämä ristiriita voi valua asiakaspalveluun ja näin näyttäytyä myös asiakkaille hämmentävän ristiriitaisena ja johtaa toisaalta myös tukishoppailuun. **Tärkeää olisikin, että nykyinen kiireellisen tuen osalta epäselvä lainsäädäntö ja sen toimeenpanotapa selkeytyisi.** Mikäli näin ei käy, uhkana on, että asiakkaan tuki voi edelleen tarpeettomasti myös hyvinvointialueiden tultua viivästyä ja toisaalta ylivuoto ja toimijoiden keskenään ristiriitainen toimeenpano kiireellisissä tilanteissa jatkua.

7.1.3 Harkintaosaamisen kehittäminen on keskeistä toimeentulotukityön laadun parantamisessa

Toimeenpanijat näkivät suurena mahdollisuutena edelleen kehittää toimeentulotuen ratkaisutyön harkintaosaamista. He toivoivat, että harkinnasta puhutaan aktiivisesti ja siitä muistutetaan. Päätöksestä tulisi myös aina näkyä, mitkä dokumentit ovat vaikuttaneet päätökseen. Koska harkinnan käyttö ei ole helppoa, tulisi kaikkien tehdä aktiivisesti työtä harkinnan käytön edistämiseksi, erityisesti siksi, että se niin oleellisesti kuuluu toimeentulotuen yksilölliseen luonteeseen. **Keskeisenä mahdollisuutena nähtiinkin harkinnan läpinäkyvyyden kehittäminen kummankin toimeenpanijan ratkaisutyössä.** Harkinnan perusteet tulee aina näkyä päätöstekstissä. Lisäksi mahdollisuutena nähtiin ohjeistuksen kehittäminen siltä osin, että ratkaisijat ja toimeenpanijat paremmin tunnistaisivat sen, missä tilanteissa voidaan käyttää harkintaa ja missä tilanteissa taas ei eli mihin harkinta voi kussakin toimeentulotuen tukilajissa kohdistua. Hyvänä mahdollisuutena nähtiin se, että Kelassa voitaisiin pitää uusille työntekijöille harkintatyöpajoja ja nämä työpajat voisivat myös olla toimeenpanijoille yhteisiä. Harkintaosaamiseen liittyvän kouluttamisen tulisi olla systemaattista ja jatkuvaa kummallekin toimijalle. Lisäksi voisi olla myös harkinnan käytön syventämiseen tähtäävää valtakunnallista koulutusta enemmän.

Toimeentulotuen harkinnanvarainen luonne haastaa aina toimeentulotuen toimeenpanoa. Uhkaksi tässä koettiin, että **tuen harkinnanvarainen luonne voi ylläpitää toimeenpanijoiden erimielisyyksiä, jos ratkaisujen laatua ja harkinnan läpinäkyvyyttä ei pystytty parantamaan.** Harkinta on aina yksilön tekemää ja voi vaihdella yksilöittäin, vaikka pyrkimyksenä on yhdenvertaisuuden lisääminen. Hyvinvointialueiden tuleminen ja sen myötä syntyvä alueellinen yhdenmukaistuminen helpottanee tätä ristiiriitaa, mutta aina voi vastaan tulla tilanteita, jossa toisen mielestä harkitaan liian kaavamaisesti tai 'väärin'. Uhkaa voi syventää se, että harkinta eri viranomaisissa perustuu jatkossakin eri tietopääomaan, eikä harkinnan perusteita tuoda riittävän selkeästi esiin itse päätöksessä. Tällöin esimerkiksi asiakaspalveluun voi kohdistua ihan konkreettista, fyysistäkin uhkaa, koska päätöksen perusteita ei ymmärretä.

Hyvinvointialueiden myötä uhkana esiin nostettiin se, jos eri alueiden välillä ei pystytty yhdenmukaistamaan harkintakäytäntöjä. Tällöin toimeentulotuen hakijat jäävät alueellisesti epäyhdenvertaiseen tilanteeseen. Toimeenpanijat näkivät, että kyse on tältä osin myös käytäntöjen, ei pelkän ohjeistuksen yhtenäistymistarpeesta. Toisaalta samaan aikaan on kiinnitettävä huomiota siihen, että mitä enemmän ohjeistetaan ja mitä yhdenmukaisempaa käsittely on, sitä vähemmälle harkinta ja tätä kautta yksilöllisyys saattaa jäädä. Harkinta ei saisi myöskään koskaan olla uhka sille, että ei tiedetä, miten asiakkaan asiaa käsitellään.

7.1.4 Toimeentulotuen palveluprosessia on mahdollista kehittää ja toimeenpanna nykyistä asiakaslähtöisemmin

Toimeenpanijoilla oli myös runsaasti ratkaisuja ja kehittämis ehdotuksia siitä, miten on mahdollista kehittää toimeentulotuen asiakasprosessia asiakaslähtöisemmäksi yhteistyössä.

Mahdollisuuksina tässä nähtiin esimerkiksi:

- Vuokravelkojen käsittely myös takautuvien laskelmien tekemisen kautta yhteistyössä systemaattisesti aina pyydettyäessä.
- Tiettyjen erityisryhmien siirtyminen samalle työjonolle (esimerkiksi tulottomat, vangit), jolloin heidän tilanteisiinsa pystyttäisiin puuttumaan nykyistä paremmin.
- Rästitytyvien laskujen tai asiakkaan omavastuiden maksamisen seuranta Kelassa aina uutta ratkaisua tehtäessä. Tiliotteilta nähdään, onko asiakas esimerkiksi maksanut vuokran/sähkölaskun omavastuuosuuden.
- Yhteisten kriteerien luominen esimerkiksi vuokravakuuksien tai sähkölaskujen osalta hyvinvointialuekohtaisesti.
- Nuorien osalta tulisi erikseen kehittää yhteisiä palvelu- ja koppausprosesseja sekä toimintamalleja.
- Tarvitaan enemmän yhteisiä asiakassuunnitelmia, johon kumpikin toimija sitoutuu, jolloin perustoimeentulotuessa voidaan päätöksenteossa huomioida suunnitelman tavoitteet (esim. ylikallis vuokra/asunnon pitäminen jne.).
- Välytystilitoiminnan kehittäminen.
- Virheiden korjaamisen ja itseoikaisun kehittäminen Kelassa saavutettavammaksi ja asiakasta paremmin huomioivaksi.
- Siirtohakemusten kehittäminen niin käytännössä kuin lainsäädännössäkin.

Kokonaisuutena tulevaisuudessa mahdollisuutena nähtiin, että pystyttäisiin nykyistä paremmin tunnistamaan ne yhteiset asiakkaat, jotka tarvitsevat eniten tukea ja puuttumaan heidän tilanteisiinsa ajoissa. Toimeenpanijoiden näkemyksen mukaan asiakkaissa, joille asiointi on vaikeaa ja jotka työllistävät paljon, on loppujen lopuksi kyse lukumääräisesti varsin pienestä asiakasmäärästä koko asiakaskuntaan nähden. Heidän tilanteensa ovat kuitenkin usein kiireellisiä ja sotkuisia ja heidän palvelemisensa työllistävät kaikki viranomaisia eri palveluissa paljon. **Olisi siis erityisen tärkeää saada erilaisia palveluprosesseja erilaisille asiakkaille.** Erityisesti ohjauksen ja rinnalla kulkemisen kehittäminen nykyistä vaikuttavammaksi niille, jotka eivät kykene itse suoriutumaan asioistaan, nähtiin mahdollisuutena.

Kevyempiäkin keinoja asiakkaiden tilanteiden ja palveluprosessien parantamiseksi ideoitiin. Mahdollisuutena nähtiin, että asiakkaiden oman talouden hallintaa tukemalla tilanne voisi myös parantua kevyemmälläkin tuella. Kysymys on pitkälti sen arvioimisesta, missä määrin asiakasta itseään voidaan vastuuttaa hoitamaan asioitaan ja minkä verran autetaan ja tuetaan. Kun tuki ja asiakkaan osallisuus ovat tasapainossa, saavutetaan yleensä parhaita tuloksia. **Myös päätöksellä ohjaamista tulee kehittää selkeämmäksi kaikkien kohdalla, jotta mahdollisimman moni ymmärtäisi jo päätöksestä, mitä häneltä odotetaan ja miten hänen kannattaisi tai tulisi toimia.** Lisäksi sosiaalihuollon palvelutarpeen arvion lisäämistä tarvittaessa lisäselvityspyynnöksi pidettiin tärkeänä. Koettiin, että esimerkiksi ammattikouluttamattomien nuorten kohdalla tämä voisi olla edellytys hakemuksen käsittelylle.

Asiakaslähtöisyyden parantamiselle nähtiin myös konkreettisia uhkia. Kuten aiemmin on jo tullut ilmi, palvelujen saavutettavuus haja-asutusalueilla on osittain erittäin haastavaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että esimerkiksi kohtuullisempien asumiskustannusten hakeminen kaukaa haja-asutusalueilta, voi johtaa siihen, että asiakkaat itse asiassa putoavat kokonaan palvelujen piiristä. Onkin arvioitava erittäin tarkasti keitä ja millaisin

perustein kohtuullisen asumiskustannusten suhteen kannattaa ohjata muuttoon. Sama koskee myös päätöksellä ohjaamista. Osalle asiakkaista tulee aina olla olemassa saavutettavia, kynnyksettömiä lähipalveluja, jossa he saavat apua silloin kuin itse kokevat sitä tarvitsevana. Heidän ohjaamisensa päätöksellä ei välttämättä koskaan onnistu, vaikka viranomaiset kuinka pyrkisivät siinä heitä opastamaan ja tukemaan. **Henkilökohtaisten lähipalvelujen säilyttämiseen on panostettava tulevaisuudessa ja kehitettävä uudenlaisia liikkuvia ja etäpalveluratkaisuja, jotta tämä mahdollistuisi.** Asiakaskunnan monikielisyys tulisi myös aina ottaa huomioon ja pyrkiä estämään yhteisen kielen puuttumisesta nousevia haasteita.

Uhkaksi koettiin myös se, että toimeentulotuen neuvominen Kelan asiakaspalvelussa tulee jatkossakin olemaan vaikeaa ja kuormittavaa. Koska siellä ei tehdä päätöksiä, vaan tuotetaan lisätietoa ratkaisutyölle, asiakkaalle jää usein tunne, ettei asiakaspalvelussa tehdä mitään. Asiakaspalvelutilanteet voivatkin muuttua varsin kuormittaviksi, koska tunnepurkaukset kohdistuvat sinne, eikä lupauksia ratkaisutyön puolesta voi antaa. Yksi kuormittava kohta sekä ratkaisu- että asiakaspalvelutyössä on hakemusten siirtämiseen liittyvät epäselvyydet, jotka usein tuntuvat asiakkaasta pompottelulta, vaikka perustuvat lainsäädäntöön.

Asiakaslähtöisen toimeenpanon kehittymisen esteeksi koettiin, että toimeenpanossa ei riittävästi suuntauduta ennalta ehkäisevään puuttumiseen. Tällä tarkoitettiin sitä, että esimerkiksi edellä kuvattu laskujen maksamisen seuraaminen ei toteudu ja asiakas menee sosiaalitoimeen vasta kun esimerkiksi sähköt ovat jo poikki tai hän on jo saanut hädän. Toimeenpanijoiden mukaan esimerkiksi yksityiset vuokranantajat antavat vuokravelan kasvaa todella suureksi ennen kuin vuokratästä tulee lasku ja prosessi lähtee etenemään tai tulee viranomaisten tietoon. Tällöin maksusuunnitelmaa velasta on jo vaikea tehdä ja selvittää, mistä velka on syntynyt, kun velka on jo kasvanut huomattavaksi. Nykytilanteessa erityisesti myös sähkölaskujen maksamisen seuraamatta jättäminen on suuri uhka. Sähkölaskuja saatetaan maksaa asiakkaalle itselleen edelleen, vaikka asiakkaalla olisi useampia katkaisu-uhkia alla. Näitäkin rästejä on vaikea selvittää ja Kelan järjestelmän kehittäminen tältä osalta olisi erityisen tärkeää, jotta seuraaminen ja toisaalta osamaksujen maksaminen laskuttajalle helpottuisi. Myös muuttolinjauksiin pitäisi saada selkeyttä, koska ne tällä hetkellä aiheuttavat asiakkaissa hätää ja tarpeettomia yhteydenottoja. Tulisi esimerkiksi kiinnittää siihen huomiota, että asiakas varmasti ymmärtää, millainen muutto hänelle oltaisiin myöntämässä. **Keskeistä hyvin monessa tilanteessa olisi suunnata maksut tarvittaessa matalalla kynnyksellä suoraan laskuttajalle, jotta vähennettäisiin asiakkaiden nykyistä velkaantumisongelmaa.**

7.1.5 Toimeentulotukityön käytäntöjen, työvälineiden ja saavutettavuuden edelleen kehittäminen on tärkeää

Toimeentulotuen konkreettisia käytäntöjä ja työvälineitä nähtiin myös mahdolliseksi kehittää. **Yksi keskeisin mahdollisuus palvelun saavutettavuuden kehittämiseksi oli ajanvarauksettomien palvelujen lisääminen tulevaisuudessa.** Tähän kuuluivat niin varsinaisten kiinteiden tapaamispaikkojen lisääminen kuin myös etäpalvelupisteiden ja erilaisten liikkuvien palvelumuotojen lisääminen. Molempien toimijoiden toimiminen samassa työpisteessä nähtiin tärkeänä kehittämiskohteena kuin myös esimerkiksi tulkkipalvelujen ja monikielisyyden turvaaminen esimerkiksi kartoittamalla vielä nykyistä tarkemmin henkilöstön osaaminen. Ruokamaksusitoumusten ja niiden toimeenpanon

kehittäminen koettiin myös tärkeäksi. Hyvänä mahdollisuutena esiin nostettiin se, että maksusitoumus muutettaisiin esimerkiksi prepaid -kortin muotoon tai ainakin maksusitoumuksen toimittamisessa siirryttäisiin sitoumuksen toimittamiseen suoraan palveluntuottajalle, jolloin maksusitoumuksen käyttöön saamisen kynnys pienenesi. Lisäksi olisi selkeä tarve ihan ylätasolla ottaa yhteyttä kauppaketjuihin, jotta pystyttäisiin katkaisemaan nykyinen kierre, jossa kaupat eivät enää huoli maksusitoumuksia maksuvälineiksi lainkaan.

Maahanmuuttajiin liittyvät asiat nähtiin myös sellaisina, joihin tulisi panostaa tulevaisuudessa entistä enemmän asiakaskunnan monikulttuurisuuden lisääntyessä. Tarvittaisiin tietopaketteja maahanmuuttajien palveluista ja tulkkiajanvarauspalveluja kuin myös pikatulkkausta tulisi lisätä. Ruotsinkielisten palvelujenkin turvaamisessa oli joitain haasteita, jotka tulisi käydä läpi ja parantaa ruotsinkielisten palvelujen laatua ja tasapuolisuutta saavutettavuutta.

Sosiaalihuollon lausuntoja nähtiin voitavan kehittää esimerkiksi siten, että **lausuntojen sisältöä (siltä osin kuin ne nyt ovat niukkoja) rikastettaisiin, jolloin ne voitaisiin nykyistä paremmin huomioida Kelan ratkaisutyössä.** Lausuntojen käyttöä harkinnan perusteena turvaisi parhaiten se, että lausunnot avaisivat asiakkaan tilannetta ja perusteita harkinnalle tarpeeksi ja selkeästi, jolloin ne yleensä voidaan ottaa huomioon sellaisenaan perustoimeentulotuen ratkaisutyössä. Sosiaalihuollon lausunnoille ehdotettiin myös yhteistä pohjaa, josta selviäisi, mitkä asiat lausunnossa ainakin tulisi eri tilanteissa olla. Uhkana nähtiin, että jos sosiaalihuollon lausuntojen laadun kehittäminen ei onnistu, perustoimeentulotuen ratkaisutyössä harkinnan käyttö ei mahdollistu riittävästi.

Vastaavaa kehittämistyötä kuin lausunnoillekin ehdotettiin myös päätöksille. **Päätöksiä tulisi kehittää edelleen asiakasystävällisemmiksi ja tasalaatuisemmiksi sekä selkokielisemmiksi.** Keskeiseksi nousi fraasien edelleen kehittäminen toimeenpanijoiden yhteistyössä sekä hyvien selkokielisten perustelujen edelleen kehittäminen. Hyvinvointialueiden harkinnanvaraisissa päätöksissä tekstien yksilöllisempi muotoilu haluttiin säilyttää, mutta myös näiden päätösten selkokielisyyttä ja rakennetta tulisi edelleen kehittää. Lisäksi mahdollisuutena nähtiin se, että hyvinvointialuekehityksen myötä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntökäytännöt ja käsittely yhtenäistyvät väistämättä esimerkiksi yksien ja samojen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen soveltamisohjeiden myötä. Tämä helpottaa myös Kelan ratkaisutyötä ja toisaalta yhteydenottoja hyvinvointialueelle.

Myös päätöksen rakenteeseen ideoitiin muutoksia. Päätöksessä voitaisiin huomioida asiakkaalle tärkeät asiat ensin. Tämä onnistuisi esimerkiksi siten, että ratkaisija voisi järjestää päätöksen eri osioita asiakkaan yksilöllinen tilanne huomioiden, mutta tietty yhtenäisyys säilyttäen eli ehdotettiin päätöksen eri osioiden järjestyksen muokkausmahdollisuutta tarpeen mukaan. Päätöksen lyhydestä puhuttiin myös paljon. Kokonaisuutena tärkeää olisi kehittää päätöksestä selkokielinen, lyhyt ja selkeäsuinen, jotta asiakkaat nykyistä paremmin myös lukisivat niitä. Automaattifraaseja voisi myös edelleen kehittää niin, että vain asiakkaan tilanteelle oleelliset fraasit nousisivat automaattisesti ratkaisun tekijän käytettäväksi. Hakemisen osalta **ehdotettiin perustoimeentulotuen hakukaavakkeiden eriyttämistä** siten, että jatkohakukaavake olisi Kelassa nykyistä huomattavasti lyhyempi eli erilainen kuin varsinainen hakukaavake. Lisäksi nostettiin esiin mahdollisuutena, että sähköinen hakujärjestelmä ohjaisi hakijaa enemmän kuin nykyisin hakemuksen ja tarvittavien liitteiden toimittamisessa, millä voitaisiin ehkäistä lisäselvityspyyntöjen tekemisen tarvetta ja hakemusten nykyistä vajavaisuutta.

7.1.6 Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön kehittämiseksi tulevaisuudessa on olemassa hyvät lähtökohdat

Yhteistyön kehittämisessä toimeenpanijat kokivat myös olevan runsaasti mahdollisuuksia. Koettiin, että nyt jo osin sisäistetylle 'yhteisen työn' - ajatukselle on hyvä rakentaa myös entistä parempaa asiakaskohtaista yhteistyötä ja toimeenpanon tapoja. Erityisen tuen piirissä olevien asiakkaiden osalta yhteistyön tiivistäminen toimijoiden välillä nähtiin hyvin tärkeänä. Esimerkiksi parempi tietojen ja yhteydenottojen toimitaminen kumppanille olisi keino yhteistyön tiivistämiseksi. **Yleisemminkin nähtiin, että yhteistyötä ja yhteistä keskustelua tulisi nimenomaan asiakastasolla lisätä ja rakenteistaa.** Tämän nähtiin mahdollistuvan nykyistä paremmin, kun hyvinvointialueet aloittavat toimintansa: tällöin on helpompi sopia aluekohtaisesti säännöllisistä yhteistyön tekemisen tavoista ja vakiinnuttaa näitä tapoja rakenteisiin. Koettiin, että kun puheyhteys toimii, saadaan esimerkiksi ohjeistuksista löydettyä ne kohdat, jotka eivät toimi konkreettisissa asiakastapauksissa. Asiakastason säännöllinen yhteistyö tuo myös kanavia ja mahdollisuuksia päätösten selkokielistämiseen ja epäkohdiksi koettujen fraasien tai ilmausten esiin nostamiseen. Kaikkiaan toisen ymmärryksen lisääminen omasta toiminnasta nähtiin keskeisenä. Ratkaisuna ehdotettiin sitä, että kaikkialla pyritäisiin ylläpitämään ajatusta siitä, ettei ole olemassa meidän tai teidän asiakkaita - on vain yhteisiä asiakkaita. Hyvin ja loppuun asti tekeminen hyödyttää kaikkia.

Toisen työn tunteminen ja yhteistyön tekeminen vaatii toimeenpanijoiden mukaan myös erityistä huomiota sille, että sitä pitää uusintaa koko ajan ja **yhteistyön tuleekin olla säännöllistä ja jatkuvaa.** Esimerkiksi kertatutustuminen toisen työhön ei välttämättä vielä riitä, vaan tutustumisenkin tulee olla säännöllistä ja toistuvaa. Työ ja lainsäädäntö ja työvälineet muuttuvat koko ajan, henkilöstö vaihtuu ja myös asiakkaiden ongelmat ja tilanteet sekä ympäröivä maailma muuttuvat. Todettiin, että ennen koronaa työpaikkavierailut olivat melko säännöllisiä ja arkipäivää, mutta koronan myötä ne ovat jääneet vähän unholaan. Nyt hyvinvointialueiden aloitettua nämä hyvät vierailu- ja tutustumiskäytännöt tulisi käynnistää uudelleen, koska on todella tärkeää, että kumpikin toimija saa käsityksen, miten työtä konkreettisesti toisessa organisaatiossa tehdään ja miksi tehdään juuri niin kuin tehdään. Vaikka helpoimpana tapana edistää yhteistyötä, nähtiin yhteiset toimitilat, niin kaikki eivät kuitenkaan tällä tavalla voi koskaan tehdä työtä. Toimeenpanijat ehdottivat myös sitä, että kaikilla Kelan työntekijöillä tulisi perehdytysuunnitelmassa olla sosiaalihuollon osuus. **Lisäksi nähtiin mahdollisena yhteisen "Kela-hyvinvointialue (kunta) -Akatemian" perustaminen, jossa olisi yhteisiä perehdytysohjelmia ja materiaaleja kaikkien käyttöön.** Tämä palvelu voisi olla valtakunnallinen ja seurata toimeenpanon kehittymistä ajassa.

7.2 Uhat ja mahdollisuudet: Asiakasohjaus sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen

kirjoittaja Kirsi Metsävainio

Tulevaisuudessa toimeentulotukityön suuri haaste tulee olemaan se, miten asiakkaan palvelutarpeeseen pystytään vastaamaan tehokkaalla ohjauksella myös haastavissa tilanteissa, tunnistetaan toimintaympäristön muutokset ja niihin pystytään myös reagoimaan ennakoiden, tehokkaasti ja arvoa lisäävästi. Sekä sisäiset, organisaatioihin liittyvät muutokset, että äkilliset, jopa globaalit muutokset (esim. sota Ukrainassa ja tilapäistä

suojelua saavien henkilöiden muodostama uusi asiakasryhmä tai energiakriisi) haastavat toimintaamme myös jatkossa. Aineiston perusteella voidaan todeta, että tulevaisuuden näkyymiin liittyy isoja uhkakuvia, mutta myös mahdollisuuksia onnistumiseen on.

Pahimmillaan tulevaisuuden uhkakuvat näyttävät todella synkeiltä. On kuitenkin hyvä muistaa, että näillä samoilla asioilla on usein myös kääntöpuolensa. Entä jos jokin asia olisikin mahdollisuus, eikä vain uhka? Entä jos aktiivisella toiminnalla muuttaisimme uhan mahdollisuudeksi? Mahdollisuuksiin ja uhkiin nousi analyysin aineistosta jo aiemmin esiintyneitä, tuttuja elementtejä.

7.2.1 Asiointitapojen kehittäminen vaikuttaa myös asiakkaan tavoitettavuuteen

Aineistosta nousi esiin jonkin verran uhkakuvia asiakkaiden **asiointiin** liittyen. Voidaankin todeta, että pelkkä verkkoasiointi sähköisten kanavien kautta ei voi olla riittävä asiointitapa kaikille asiakkaille. Pelkästään verkkoasiointi voi näyttäytyä asiakkaan hyvin tehtyinä hakemuksina, mutta taustalla voi silti olla haastavia tilanteita, jotka jäävät havaitsematta, koska mikään sähköisessä hakemuksessa ei herätä huolta. Toisaalta kaikilla asiakkailla ei myöskään ole mahdollisuutta käyttää älylaitteita - laitetta ei joko yksinkertaisesti omisteta tai osaaminen sellaisen käyttämiseen on puutteellista. Erilaiset haasteet asiointinnissa ja etuuden hakemisen vaikeudessa voivat johtaa tuen hakemattomuuteen ja alikäytön lisääntymiseen. Tällä hetkellä tutkijoiden toimesta on arvioitu, että Kela-siirron jälkeen toimeentulotuen alikäyttö olisi jonkin verran vähentynyt, mutta varsinaisia tutkimustuloksia tästä ei ole olemassa. Tutkijoiden mukaan alikäytön arvioinnin tekee vaikeaksi mm. talouden yleiset kasvutrendien muutokset sekä omaisuuden vaikutusten arvioinnin puuttuminen aiemmista alikäytön simulointimalleista.

Asiakkaan alentunut toimintakyky vaikuttaa suoraan hänen kykynsä myös sitoutua sovittuihin palveluihin tai aikatauluihin ja hoitaa omia asioitaan. Ilman vahvaa asiointin tukea tämä heikentää hänen mahdollisuuksiaan tarpeen mukaisten palveluiden saamiseen. Toimijoille tilanne voi näyttäytyä haasteena **tavoittaa asiakas** tai hetkittäisestä tavoittamisesta huolimatta hän ei sitoudu sovittuihin asiointeihin tai palveluihin. Tällöin myös asiakkaan syrjäytymisriski kasvaa. Syrjäytymisriskin nähtiin aineiston mukaan selvästi kasvavan myös niissä tilanteissa, jolloin asiakas ei pääse edunvalvonnan tai välitystilapalveluiden piiriin. Näissä palveluissa voi olla ruuhkaa, jolloin tilanne saattaa ehtiä kärjistymään. Joskus myös näkemykset esimerkiksi edunvalvonnan tarpeesta eroavat. Välitystilapalveluiden ja edunvalvonnan ruuhkaisuus ja jonotusajat vaihtelevat alueellisesti.

Asiakkaan tavoittamisessa ja ohjaamisessa nähtiin aineiston perusteella monia tulevaisuuden mahdollisuuksia. Asiakkaalle voitaisiin esimerkiksi antaa vielä enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa omaan asiointitapaansa. Asiakasryhmälle tyypilliset ja jopa luontaiset toimintatavat voitaisiin huomioida nykyistä paremmin. Esimerkiksi nuorille asiakkaille erilaisilla verkkoalustoilla toimiminen on usein helppoa, toisaalta perinteinen kirje ei välttämättä ole paras tapa lähestyä juuri tätä asiakasryhmää. Voisivatko toimeenpanijatkin siirtyä tulevaisuudessa yhä enemmän käyttämään kullekin asiakaskunnalle luontaista asiointitapaa? Näin toimien tulisi kuitenkin varmistaa myös se, että ns. hiljaiset signaalit asiakkaan tilanteesta tulevat havaituksi. Voisiko asiakas jatkossa määrittää yksilöllisemmin ja nykyistä tarkemmin haluamansa asiointitavan? Asiakkaiden informoinnissa ja yleisen tiedon välittämisessä sosiaalista mediaa voitaisiin hyödyntää selvästi nykyistä enemmän. Sosiaalisen median kautta tietoa saataisiin välitettyä reaai-

liaikaisesti potentiaalisesti suurelle lukija- tai kuulijakunnalle ja tällainen tieto olisi myös tarvittaessa nopeastikin muokattavissa.

Jotta asiakas tavoitettaisiin tulevaisuudessa nykyistä paremmin, tulisi toimijoiden jalkautua sinne, missä asiakaskin todennäköisesti on. Voisivatko esimerkiksi Ohjaamot olla tulevaisuudessa vielä nykyistäkin enemmän paikkoja, joissa nuoret tavoitettaisiin nykyistä paremmin? Nimettyjen työntekijöiden tarjoamia palveluja pitäisi hyödyntää enemmän, tämä tuli aineistossa esiin erityisesti Kelan osalta. Miten näitä nimettyjä työntekijöitä riittäisi kaikille tarvitsijoille? Voisiko prosessia jotenkin keventää, ilman että asiakkaalle lisäarvoa tuottavasta osasta jouduttaisiin tinkimään? Tulee pohdittavaksi myös nimetyn työntekijän tehtävänkuvan määrittäminen jatkossa, jotta palvelua voitaisiin tarjota useammalle asiakkaalle Kelassa

Tiedon parempi liikkuminen viranomaisten välillä helpottaisi todennäköisesti asiakkaan tavoittamista ja näin häntä päästäisiin myös ohjaamaan palveluihin. Myöskin matalan kynnyksen palveluiden kautta voidaan asiakas tavoittaa paremmin, ohjata palveluihin ja etuuksien hakemiseen.

Voisiko asiakkaita tavoitella tulevaisuudessa vielä moninaisemmin? Ehdotettiin esimerkiksi Kela-autoa syrjäseutuja kiertämään (mukana myös muita toimijoita), kotipalvelun työntekijöille mukaan läppärit ja työaika niin, että voivat auttaa vaikkapa Kela-asioissa jne. Myös Kelan etäpalvelupisteiden laajempi hyödyntäminen ja niiden käyttäminen yhdessä sosiaalitoimen työntekijän kanssa voisi tuoda monialaisen palvelun asiakkaalle helpommin tavoitettavaksi.

7.2.2 Tiedonvaihdon, tavoitettavuuden ja lainsäädännön kehittäminen vaikuttavat yhteisen tietopääoman muodostumiseen

Kahdenväliseen tiedonvaihtoon ja kumppanin tavoittamattomuuteen liittyen nousi esiin useita uhkakuvia. Mikäli kahdenvälinen tiedonvaihto ei toimi ja kumppania ei tavoiteta, ollaan päätöksenteon hetkellä usein liiaksi vain sen tiedon varassa, mitä asiakas kertoo. Asiakas toki tuntee itse oman elämäntilanteensa parhaiten, mutta hän ei välttämättä osaa kertoa saamistaan palveluista tai tehdyistä suunnitelmista, kuten viranomaiset keskenään tietoa siirtäisivät. Osittain tämä on täysin tahatonta, mutta voi tulla myös tilanteita, joissa toisen viranomaisen sanominen muuttuu asiakkaan kertomana. Asiakas itse ei siis välttämättä ole hyvä tiedonsiirtäjä omassa asiassaan, ainakaan ainoana tiedonsiirtäjänä. Viranomaisten kahdenvälisen tiedonvaihdon puutteet ja yhteisen tietopääoman puuttuminen voi näkyä käytännössä erilaisina ratkaisuin samalle asiakkaalle. Tämä aiheuttaa paitsi asiakkaalle haastavan ja jopa sekavalta vaikuttavan tilanteen, myös häiriökysyntää molempien viranomaisten asiakaspalveluun. On myös hyvä muistaa, että toimeentulotuessa on ratkaisupakko, eli käsittelijällä ei ole aikaa odottaa, että kumppaniin saadaan ”joskus” yhteys, vaan päätös joudutaan pahimmillaan tekemään olemassa olevin tiedoin ilman toimijoiden yhteistä tietopääomaa asiakkaan tilanteesta.

Kumppanin tavoittamisen yrittämiset vievät kaikilta toimijoilta aikaa ja resurssia varsinaisesta asiakkaan asian hoitamisesta, mikä voi aiheuttaa kiireen tunnetta, kun asiaa päästään viimein ratkaisemaan. Konkreettiseksi parannuskeinoksi ehdotettiin esimerkiksi tekstiviestin ja omien yhteystietojen lähettämistä soittoyrityksen jälkeen, jotta kumppani voi palata asiaan heti kun se on mahdollista. Voi tulla myös tilanteita, jolloin suullista tietoa ei pidetä riittävänä, vaan varmuuden vuoksi halutaan kirjallinen selvitys.

Tämä menettely paitsi työllistää kumppania, myös aiheuttaa epäluottamuksen tunteita, eikä siten ole omiaan edistämään hyvää yhteistyötä.

Jo aiemmin heikkouksissa nostettiin haasteena esiin se, että terveydenhuoltoa ei tavoiteta ja huoli-ilmoitukset näissäkkin asioissa ohjautuvat sosiaalitoimeen. Tämä asia nousi esiin myös tulevaisuuden uhkakuvana. Huoli-ilmoituksiin liittyvät haasteet voivat estää tehokkaan puuttumisen asiakkaan asiaan, kun toimiva kanava terveydenhuoltoon puuttuu ja asiakasta ei tavoiteta ilmoituksista ja yrityksistä huolimatta.

Aineiston kommentointivaiheessa nousi esiin vahvasti myös edunvalvojien tarve saada oikeudet Kelmu-järjestelmän käyttämiseen.

Kaiken kaikkiaan uhkana nousi esiin se, että **digitaalisia työvälineitä kehitetään liian hitaasti** - esimerkiksi yhteinen, tietoturvallinen alusta nopealle tiedonvaihdolle ja keskustelulle puuttuu tällä hetkellä. Kelmun tai muun järjestelmän jatkokehittämisen lopettaminen voisi aiheuttaa sen, että myös tulevaisuudessa keskusteluyhteys viranomaisten väliltä puuttuu, on vain tekninen kanava tiedon siirtämiseen. Tulevaisuudessa pitäisi löytää myös sellaisia teknisiä ratkaisuja, joilla yhdistettäisiin oikeat toimijat aina kulloinkin kyseessä olevan, haastavassa tilanteessa olevan asiakkaan asian äärelle.

Kahdensuuntainen tiedonvälitys ja tekniikan hyödyntäminen sisältävät myös monia mahdollisuuksia. Mikäli tietoa kulkisi toimijoiden välillä enemmän, tiedettäisiin, mikä tilanne asiakkaalla kulloinkin kokonaisuudessaan on (esim. onko huoli-ilmoituksen jälkeen asiakas tavoitettu ja saatu palvelujen piiriin vai ei). Jos molemmilla toimijoilla olisi käytössään samat ja kaikki asiakkaan toimeentulotukiasiaan liittyvät tiedot, moni muu tunnistettu haaste poistuisi tai ainakin pienenis huomattavasti. Nämä haasteet ovat oireita tai ilmentymiä siitä, että yhteistä tietopääomaa ei ole käytettävissä. Tietoturvalinen, nopeasti käytettävä yhteydenpitoväline toimijoiden välillä helpottaisi yhteydenottamista matalalla kynnyksellä. Tätä haastetta on yritetty eliminoida esimerkiksi erilaisilla Teams-soittoringeillä. Näissä ongelmana on kuitenkin se, että ringissä on vain rajallinen määrä osallistujia, joiden tulee mahdollisesti etsiä juuri tietyn asiakkaan asiaa käsittelevän henkilön yhteystiedot. Keskustelukumppani pitäisikin löytää asiakkaan tietojen kautta, jotta juuri kyseisen asiakkaan asiaan perehtynyt henkilö käsittelee asian loppuun asti ilman välikäsiä tai tiedon edelleen välittämistä. Tietoturvallinen chati tms. madaltaisi yhteydenottamista.

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa parempi tiedonvaihto, asiakas viestin viejänä ei välttämättä tuota parasta mahdollista lopputulosta. Tiedoksianto- ja saantioikeus olisi tarpeen myös edunvalvojille.

7.2.3 Henkilöstön riittävä osaaminen ja tilanteiden tunnistaminen vaikuttaa asiakkaan palveluihin sekä etuuskäsittelyyn

Aineiston perusteella tunnistettiin uhkakuvia **palveluihin liittyen**. Uhkia nähtiin sekä toimeenpanijoihin että itse palveluihin liittyen. Toimeenpanijoihin liittyviä uhkia ovat esimerkiksi erilaiset puutteet ja haasteet osaamisessa. Jos omia tai kumppanin palveluja ei tunneta riittävästi, ei asiakasta osata myöskään ohjata oikein. Jo nyt nähtävissä oleva henkilöstön vaihtuvuus ja osittaiset rekrytoinnin haasteet eivät ainakaan vähennä tämän uhan toteutumisen todennäköisyyttä. Hallittavaa tietoa on paljon, mikä siis on riittävä tiedon määrä? Paljonko voidaan olettaa, että myös toiseen toimeenpanijan tai muun

kumppanin palveluita tunnetaan? Palveluihin liittyvinä uhkina nousivat esiin niiden erilaisuus ja moninaisuus. Eri toimeenpanijoiden palveluiden sisällöt ja konkreettisesti esimerkiksi myös niiden aukioloajat voivat vaihdella. Palvelut voivat olla myös hankkeina toteutettuja, jolloin ne usein ovat pätkittäisiä ja hyvin paikallisia. Päällekkäisen tekemisen todettiin vievän resurssia. On myös asiakkaita, jotka käyttävät useita palveluita ja vievät näin ison osan eri toimijoiden resurssista. Palveluiden vaikuttavuudesta on vain vähän, jos lainkaan systemaattista seurantatietoa, joten resurssin tehokkaasta käytöstäkään ei tältä osin ole näyttöä. Uhkana onkin, että resurssia käytetään tehottomasti sellaisten palveluiden tuottamiseen, jotka eivät tosiasiassa muuta asiakkaan tilannetta, mutta työllistävät kaikkia toimijoita.

Etuuskäsittelyn osalta erityisenä uhkana nousi esiin toimeenpanijoiden kokema jatkuva kiireen tuntu työssä. Asiakkaan hakemus tulee lain mukaan ratkaista määräajassa. Vaikka hakemusta käsiteltäessä jonkinlainen huoli asiakkaan tilanteesta heräisikin, ei asiaan välttämättä ehditä puuttua tai pahimmillaan kiire estää jopa asiakkaan tilanteen havaitsemisen. Voi syntyä myös tilanteita, jolloin pelkkien sähköisten dokumenttien ja kirjallisen materiaalin perusteella asiakkaan todellinen tilanne jääkin huomaamatta, mikään ei kerro haastavasta tilanteesta. Tilanne saattaa kärjistyä asiakkaan kannalta yhä pahemmaksi, ellei kasvokkaista kohtaamista tapahdu lainkaan ja tilannetta tunnisteta ajoissa ja näin saatetaan ajautua kiireellisen toimeentulotuen käsittelyn tilanteisiin.

Toisaalta taas kiireelliseen käsittelyyn liittyen esiin nousi uhkana se, että tätä palvelua käytetään asiakkaiden toimesta väärin ja se toimiikin kuukaudesta toiseen ohituskaistana. Tällöin kiireellinen käsittely ruuhkautuu, eikä siihen kohdennettu resurssi ohjautukaan palvelutarpeen mukaisesti niille asiakkaille, joilla on todellinen hätä. Näiden tilanteiden havaitseminen ja tunnistaminen vaatisi pysähtymistä asiakkaan tilanteen äärelle, jotta kierre saataisiin katkeamaan.

Etuuskäsittelyyn liittyvänä yhtenä uhkakuvana nähtiin myös se, että etuudet kohdentuvat tulevaisuudessa asiakkaille ”väärin” ja esimerkiksi yhä huonokuntoisemmat asiakkaat kiertävät vuodesta toiseen työmarkkinatuen saajina ja sitä kautta aina välillä kuntouttavassa työtoiminnassa, ilman että heidän tilanteensa tosiasiassa kohenisi mitenkään.

7.2.4 Tulevaisuuden toimeentulotukityössä näkyvät henkilöstön vaihtuvuus ja osaamisen varmistamisen haasteet

Toimeenpanijoiden työvoimaan ja sen osaamiseen liittyen nousi esiin lukuisia uhkia. Resurssien tilanne ylipäätään, henkilöstön vaihtuvuus sekä paikalliset kielihaasteet (erityisesti ruotsin kieli) voivat tulevaisuudessa muodostua esteeksi asiakkaan asian hoitamisessa. Henkilöstön vaihtuvuus erityisesti sosiaalihuollossa aiheuttaa tulevaisuudessa sellaisen tilanteen, että kokemus perustoimeentulotuesta ja sen osaaminen vähenee koko ajan – jatkossa siis tulevilta hyvinvointialueilta. Ylipäätään henkilöstön vaihtuvuus haastaa osaamisen ylläpitämistä ja asiantuntijoista voi tulevaisuudessa olla pulaa. Vaihtuvuus alalla on ylipäätään kiihtynyt, mutta tässä on myös alueellisia eroja. Resursseja ei myöskään välttämättä käytetä järkevästi, kun molemmat toimijat käyttävät paljon resurssia asiakkaan asian hoitamiseksi ja hänen ja toistensa tavoittamiseksi. Päällekkäisen työn minimointi ja palvelujen vaikuttavuuden arviointi voisikin tätä uhkakuvaa hälventää. Tällöin resurssit kohdistuisivat oikein ja tehokkaasti asiakkaan näkökulmasta ja myös työn tekeminen olisi oletettavasti mielekkäämpää toimijasta riippumatta.

Vuonna 2023 tapahtuva hyvinvointialueuudistus muuttaa henkilöstön toimenkuvia ja tämä saattaa heikentää ainakin hetkellisesti tavoitettavuutta ja tuttuutta. Mikäli tilanne kroonistuu, on uhkana toimeenpanijoiden välisen yhteistyön heikkeneminen, resurssien kohdentuminen yhä enemmän ainakin osittain päällekkäiseen työhön, häiriökysynnän lisääntyminen ja kaiken tämän seurauksena asiakkaan tilanne ei ainakaan toimeenpanijoiden ponnisteluista johtuen kohene.

Tulevaisuudessa painotukset eri asiakasryhmissä tulevat todennäköisesti muuttumaan ja tämä haastaa nykyistä osaamista. On esimerkiksi arvioitu, että yksinäisiä vanhuksia tulee todennäköisesti olemaan asiakaskunnassa enenevässä määrin ja osaaminen myös heidän palvelutarpeensa tunnistamiseen voi muodostua haasteeksi. Uhkana onkin osaamisen puutteet, mikäli toimintaympäristön ja asiakasryhmien muutoksiin ei varauduta.

7.2.5 Toimeenpanijoiden välisellä yhteistyöllä on oleellinen vaikutus asiakkaan prosessin sujuvuuteen

Aineistosta nousi selvästi isona tulevaisuuden uhkakuvana esiin se, **että yhteistyö toimeenpanijoiden välillä ei toimikaan ja asiakasnäkökulma ainakin osittain unohtuu**. Jo aiemmin (luku 6) heikkoutena todettu matalan kynnyksen palveluiden riittämättömyys jo sinänsä aiheuttaa uhkakuvia tulevaisuuteen. Mikäli tähän asiakkaan prosessin alkupäähän ei yhteistyössä ja yhteistyöllä panosteta, voi matalan kynnyksen palveluiden riittämätön resurssi aiheuttaa häiriökysyntää prosessin muihin, myöhempiin vaiheisiin ja tosiasiaassa viedä resurssia enemmän kuin prosessin alkupäähän tehty panostus olisi vienyt. Kannattaisi siis yhdistää toimeenpanijoiden voimavarat ja resurssit ja näin taata tietyt alkuvaiheen palvelut asiakkaalle. Yksinään toimeenpanijat eivät tähän välttämättä tulevaisuudessa pysty, mutta yhteistyötä tekemällä mahdollisuuksia nähtiin olevan.

Uhkana nähtiin se, että sosiaalitoimen ja Kelan toiminta on tahoillaan siiloutunut ja lokeroitunutta, jolloin työt nähdään vain joko Kelan työnä tai sosiaalitoimen työnä ja resurssia kuluu hukkaan tätä rajalinjaa vahdittaessa. Näin toimien asiakas, jonka tulisi olla prosessin keskiössä, unohtuu ja toimeenpanijat jäävät jumiin erilaisiin epäkohtiin ja syyllisten etsimiseen. Poiskäännyttämisen kulttuurin olemassaoloa tunnistettiin vielä olevan olemassa, eikä se edistä asiakkaan asiaa lainkaan, vaan pitkittää prosessia ja luo kaikkineen vakavia uhkakuvia asiakkaan prosessiin.

Vaikka tilanne ei ihan edellä mainitun kaltaiseksi kärjistyisikään, jonkinlaisena uhkana voidaan pitää myöskin sitä, että kokonaisuus unohtuu, hoidetaan vain yksittäisiä asioita ja tilanteita tai ajatellaan ehkä vain yksittäisiä etuuksia eikä asiakkaan kokonaistilannetta ja jatkumoa eri palveluiden välillä.

Hyvinvointialueuudistus muuttaa väistämättä monin tavoin toimeentulotukityön organisoitua ja tämä uudelleen organisoiminen voi olla monesta edellä mainitustakin näkökulmasta katsoen sekä uhka että mahdollisuus.

Hyvinvointialueiden ja Kelan yhteistyön edelleen kehittämisessä nähtiin suuria mahdollisuuksia. Yhtenä avainasiana aineistosta nousi esiin luottamus useasta eri näkökulmasta. Luottamus ratkaisukykyyn – luotetaan omaan tekemiseen, mutta myös organisaatiotason luottamusta tarvitaan. Luottamusta kumppaniin tulee aktiivisesti rakentaa. Luottamus ei kuitenkaan synny tyhjästä. Luottamuksen rakentamiseen tarvi-

taan dialogia toimijoiden välillä. Erilaisia näkemysten tulee rakentavassa hengessä jakaa, erilaisia tilanteita (esim. asiakastapauksia) tulee voida yhdessä pohtia, jotta yhteinen ymmärrys asiasta pääsee kehittymään. Keskustelun tulee olla ratkaisukeskeistä, syytely pitää unohtaa ja ratkaisuja pitää molempien toimeenpanijoiden aktiivisesti hakea. Yhteistyöpalavereilta toivottiinkin jatkossa matalan kynnyksen osallistumista ja aktiivista keskustelua sekä arvostavaa asennetta kumppania kohtaan.

Aineiston mukaan toimeenpanijat kaipaavat kokonaisvaltaista ajattelua asiakas edellä ja keskiössä. Näin todennäköisyys sille, että asiakkaan tarpeisiin vastataan myös resursseitehokkaasti, paranee. Osaamisen kehittämistä pitäisi tehdä nykyistä enemmän myös yhdessä. Konkreettisena ehdotuksena nousi esiin mm. se, että tulevaisuudessa voisi olla yhteisiä koulutuksia sekä erilaisia infoja puolin ja toisin, yhteisiä koulutuksia voisi olla myös muille yhteistyökumppaneille tietosuoja huomioiden. Näin toimien voisimme nähdä tulevaisuudessa yhä useammin asiakkaan palveluprosessin vain yhtenä prosessina, jossa on useita toimijoita. Näinhän asiakaskin tilanteensa näkee.

Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan palveluissa oleellista olisi mahdollisimman varhainen puuttuminen. Tämän ansiosta tilanne ei ehkä koskaan kärjistyisikään. Jos asiakkaiden tilanteet tunnistettaisiin nykyistä paremmin ja aiemmin, voitaisiin yhdessä myös löytää eniten yhteistyötä tarvitsevat ja siitä myös eniten hyötyvät asiakkaat. On aivan selvää, että nimetyn työntekijän tarjoama tuki ja asiakkaan tilanteen tarkka seuraminen (esimerkiksi sen varmistaminen, että vuokrat tulevat maksetuiksi) todennäköisesti auttavat asiakkaan tilanteen kohenemisessa. Nimetyn työntekijän saaminen kaikille tarvitseville olisi varmasti asiakasnäkökulmasta suuri mahdollisuus, mutta toimintatapa vie myös paljon resursseja arjessa. Toimintamalli vaatii lisäksi myös nimettyjä yhdyshenkilöitä puolin ja toisin sekä heiltä pitkäjänteistä ja sitoutunutta otetta työhön.

Yhteinen asiakassegmenttien määrittely voisi auttaa asiakkaille tarjottavan neuvonnan ja palveluiden täsmällisemmässä kohdentamisessa. Omatyöntekijäpalvelu tai nimetty työntekijä molempien toimijoiden taholta varmistaisi sen, että kumpikin toimija tietää tilanteen olevan hallussa (esim. toistuvasti kiireellistä tukea hakevien asiakkaiden osalta) ja tämä loisi lisää luottamusta sekä toimijoiden väliseen yhteistyöhön että asiakkaan osalta toimijoita kohtaan. Nytkin käytössä oleva ja paljon myös kiitosta saanut huoli-ilmoitus jo sinänsä mahdollistaa asiakkaan tilanteeseen puuttumisen, mutta kiinnittämällä vielä enemmän huomiota tämän ilmoituksen sisältöön ja laatuun, voisi siitä saatava hyöty olla vieläkin suurempi. Laadullista kehitettävää olisi esimerkiksi ilmoitusten sisältöjen ja perustelujen kirjauksissa. Tätä asiaa voitaisiin kehittää esimerkiksi yhteisillä keskusteluilla, koulutuksilla ja ohjeistuksilla sekä myös huoli-ilmoituksen teknistä ulkoasua rakenteistamalla.

Yhdessä tekeminen, yhteinen ymmärrys ja toisen työn ja palveluiden tunteminen nähtiin tulevaisuuden mahdollisuutena. Arjen työskentelyä helpottaisi, jos säännöllisesti saataisiin tietoa myös kumppanin työstä ja palveluista. Kumppanin työn ymmärtäminen auttaisi ihan jokaista asiakkaan prosessissa toimivaa tahoa myös itse toimimaan tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Yhdessä suunnitelmallisemmin toimimalla voitaisiin löytää yhteisiä askelmerkkejä erilaisiin asiakasprosesseihin ja toimintatapoihin liittyen. Näin myös yhteinen ymmärrys vähitellen lisääntyisi. Yhteinen asiakassuunnitelma tai yhdessä määritelty tavoite ohjaisi molempia toimijoita samaan suuntaan systemaattisesti asiakkaan ohjauksessa ja toiminta olisi asiakkaan näkökulmasta vaikuttavampaa, oikea-aikaisempaa ja säästäisi näin myös toimijoiden resursseja.

Muiden kuin Kelan ja sosiaalitoimen toimijoiden roolia voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää nykyistä enemmän (esim. edunvalvojat, kolmas sektori, maahanmuuttajapalvelut jne.) ja heidät tulisikin nähdä aktiivisina toimijoina ja yhteistyökumppaneina asiakkaan kokonaisprosessissa.

7.2.6 Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen muokkaa yhteistyön rakenteita ja luo sille uusia foorumeita

Ylipäättään aineistosta nousi selkeästi esiin se, että **hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen** on sekä mahdollisuus että uhka – paljon riippuu toimijoista itsestään. Aiemman yli 300 yksittäisen kunnan sijaan jatkossa toimijoita onkin vain 22. Totta kai alussa yhteisistä toimintatavoista sopiminen, linjausten tekeminen, organisaation muodostus jne. vievät aikaa ja energiaa huomattavan paljon ja alkuun toiminta varmasti pohjautuukin monin paikoin aiempiin kuntien toimintatapoihin. Mutta jatkossa, alkuvaiheen jälkeen, pienempi määrä toimijoita voi yhtenäistää toimintaa ja linjauksia. Yhteisten toimintaympäristöön ja asiakaskuntaan liittyvien näkymien hahmottaminen voi myös olla helpompaa, kun toimijoita on jatkossa vähemmän. Yhteistyötä pystytään (jos halutaan) tekemään enemmän ja yhteistyö kattaa jatkossa luontaisesti myös pienet kunnat osana isompaa hyvinvointialuetta. Mikäli yhteystietojen vaihtaminen sujuu hyvin ja on läpinäkyvää, myös hyvinvointialueiden työntekijöiden tavoitettavuus voi parantua toimeentulotukityön uudelleen organisoinnin kautta (esim. keskitettyjen palvelujen suunnitelmat joillakin alueilla). Hyvinvointialueiden mukanaan tuoma erilaisten kriteerien yhdentyminen ja lähentyminen esimerkiksi ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen osalta voi helpottaa asiakkaiden ohjaamista tulevaisuudessa.

Paikalliset livetapaamiset mahdollistavat yhteistyön hyvän käynnistymisen ja tuttuuden tunteen luomisen ja niillä nähtiin aineiston mukaan olevan tärkeä rooli myös tulevan yhteistyön ja luottamuksen rakentamisessa. Säännöllisillä tapaamisilla voidaan myös varmistaa yhteinen ymmärrys kulloinkin käsillä olevista asioista. Jotta yhteistyö käynnistyisi hyvin ja jatkuisi hyvänä, tarvitaan toimijoiden kesken yhteistä avointa pohdintaa siitä, millainen yhteistyö on järkevää ja tarkoituksenmukaista. Hyvinä ja luottamusta lisäävinä toimintatapoina aineiston perusteella nähtiin mm. yhteiset palaverit ja verkostot, joissa konkreettisesti sovitaan asioista.

7.2.7 Erilaiset paikallisen yhteistyön muodot ja paikallisten kumppaneiden tunteminen parantavat asiakasohjausta

Paikallisesti tehtävä yhteistyö nousi aineistosta esiin selkeänä tulevaisuuden mahdollisuutena. Jo nyt paikallisesti on löydetty hyviä ja toimivia tapoja yhteistyölle ja näin myös asiakkaiden ohjaaminen erilaisiin palveluihin on saatu paremmin kohdennettua. Paikallisuuden vahvuus on nimenomaan siinä, että tunnetaan kumppanit, palvelut, asiakasryhmät ja toimintaympäristö paremmin kuin valtakunnallisesti toimimalla. Toisaalta paikallisuuden haaste ja suuri kysymys tulevaisuudelle on se, että miten näitä toimivia paikallisen yhteistyön toimintatapoja ja malleja saataisiin mallinnettua laajemmaltikin?

Paikallisesti järjestetyillä infoilla ja koulutuksilla voidaan saavuttaa toimijoiden välille yhteinen ymmärrys ja myös yhteinen tietopohja molemmille toimijoille. Toisaalta infot voivat kohdentua myös tiettyihin, tunnistettuihin asiakasryhmiin ja resurssit yhdistämällä näistäkin voidaan saada vaikuttavampia. Erityisosaamista vaativien asioiden tai

muulla tavoin rajattujen asiakokonaisuuksien keskittäminen vain joillekin työntekijöille ja konkreettisten yhteystietojen vaihtaminen puolin ja toisin nähtiin asiakkaan asian käsittelyä helpottavina tekijöinä. Tällainen toiminta on toki mahdollista tietyin edellytyksin myös valtakunnallisesti eikä ainoastaan paikallisesti.

Aineiston perusteella voidaan kiistatta todeta, että eri toimijoiden työskentely fyysisesti samoissa tiloissa vahvistaa selkeästi yhteistyön tekemistä ja auttaa ottamaan asiakkaan kokonaistilanteen heti haltuun. Tuttuus ja yhteiset asiakkaat lisäävät myös luottamusta toimijoiden välillä ja mahdollisuuden käyttää resurssit myös tehokkaasti. Todennäköisesti asiakkaan prosessi etenee sujuvammin ja häiriökysyntä vähenee, kun yhteistyötä tehdään tiiviisti. Tällaista ”saman katon alla” tapahtuvaa työskentelemistä on jo nyt olemassa monin eri variaatioin toteutettuna. Työskentelyä yhteisissä tiloissa voi tapahtua joko osa-aikaisesti, kokeiluluontoisesti tai pysyvästi ja jatkuvasti. Konkreettisia esimerkkejä jo nyt toteutettavista malleista listattiin aineistossa lukuisia ja tämä toimintatapa koettiin ehdottomaksi tulevaisuuden mahdollisuudeksi. Erilaisia kokeiluja ja pilotteja on muutoinkin paljon jo nyt meneillään toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen liittyen. Näiden paikallisten innovaatioiden tiedoksi saattaminen laajemmin ja niiden mallintaminen voisi tulevaisuudessa hyödyttää myös uusia toimintatapoja etsiviä paikallisia toimijoita ja avata uusia mahdollisuuksia yhteistyön tiivistämiselle. Tällä tavoin voitaisiin ehkä saavuttaa myös tietty, nyt osin puuttuva asiakkaiden yhdenvertaisuuden taso, joka ei tällä hetkellä välttämättä toteudu esimerkiksi palvelujen saatavuuden osalta, koska niiden paikallinen järjestämisen tapa ja taso vaihtelee kovin paljon.

Myös monentyyppisistä yhteispalvelupisteistä on jo tälläkin hetkellä hyviä kokemuksia ja myös tällainen toimintatapa voisi parantaa toimijoiden välistä yhteistyötä tulevaisuudessa. Tämän lisäksi tavalla tai toisella, esimerkiksi säännöllisesti tai pop up -tyyppisesti, tapahtuvan toisen toimijan tiloihin jalkautumisen kautta voidaan asiakas tulevaisuudessa tavoittaa paremmin ja samalla näin toimien tiivistää toimijoiden välistä yhteistyötä ja lisätä luottamusta.

Aiemmin esiin noussut uhkakuva työntekijöiden vaihtuvuudesta voidaan ainakin osittain voittaa aktiivisella paikallisella yhteistyöllä ja muutosten oikea-aikaisella tiedottamisella kumppanille.

8 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Tarkastelukohteeksi tässä analyysissä valittiin koko toimeentulotuen eli kaikkien toimeentulotuen lajien toimeenpano ja toimeenpanoon liittyvä ohjaus ja neuvonta sekä asiakkaiden tuen tarpeen tunnistaminen. Analyysin toteuttamistavaksi valittiin työpa-jatyöskentely. Työpajoihin kutsuttiin mukaan toimeentulotuen asiakasrajapinnassa työskenteleviä ammatillisia esihenkilöitä niin Kelasta kuin kunnasta valtakunnallisesti kattavasti. Työskentelyn aineisto koottiin Howspace-työskentelyalustalle. Menetelmänä analyysissä käytettiin perinteistä SWOT-analyysiä. Käytännössä kerätystä aineistosta suurin osa kohdistui siihen toimeentulotukityön kokonaisuuden osaan, jossa Kela ja kunta tekevät yhteistyötä tai joka vaikuttaa tai tulee esiin jommankumman toimijan vastuulle kuuluvan toimeentulotuen lajin toimeenpanossa tai siihen liittyvässä asiakas-tai sosiaalityössä. Analyysin johtopäätökset ja kehittämisehdotuksetkin kohdistuvat siksi valtaosin yhteisen asiakkaan palvelun parantamiseen eli siihen, miten nykyistä kahden toimijan mallia voitaisiin edelleen toiminnallisesti kehittää ja asiakaslähtöisyyttä sekä työn vaikuttavuutta parantaa.

Selkeimmiksi vahvuuksiksi nykyisessä toimeentulotukityössä koettiin: Yhdenvertai-suuden ja yhdenmukaisen päätöksenteon lisääntyminen perustoimeentulotuen myöntä-misessä, lakisääteisissä käsittelyajoissa pysyminen, toimeentulotuen alikäytön vähene-minen ja tähän liittyen hakemisen kynnyksen madaltuminen, yhteistyön lisääntyminen kuntien ja Kelan välillä sekä järjestelmän kriisinkestävyys, joka havaittiin ensimmäisenä koronakeväänä. Kehitystä on tapahtunut todella paljon vuodesta 2017 ja toimeenpani-joiden yhteistyön voi arvioida olevan aivan eri tasolla kuin se oli Kela-siirron alkuvai-heessa tai ennen Kela-siirtoa.

Edellä mainittujen selkeimmin esille nousseiden vahvuuksien lisäksi merkittävää positiivista kehitystä Kela-siirtoa edeltäneeseen tilanteeseen ja siirron alkuvaiheeseen nähden voi tämän analyysin perusteella arvioida tapahtuneen toimeentulotuen asiointikana-vissa (sähköisten asiointipalveluiden ja ylipäättään monikanavaisen palvelun lisäänty-minen, henkilökohtaiset asiakaspalvelu ja -yhteistyömallit, työntekijöiden ratkaisutyön työvälineet), ohjeistuksen yhtenäistymisessä ja perehdytyksen laadussa sekä perustoi-meentulotukipäätösten rakenteen ja sisällön selkeytymisessä ja perustoimeentulotuen maksamisessa (mm. sähköiset apteekkimaksusitoumukset).

Analyysin perusteella voi arvioida, että eniten kehitettävää on kuitenkin edelleen asiakas-lähtöisen yhteistyön mahdollistavissa työvälineissä, päätöksenteon laadussa, yhteisten toimintamallien ja toimeentulotuen eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelu-tarpeiden huomioimisessa ja palvelun saavutettavuudessa sekä yhteistyökumppanin tavoitettavuudessa. Näidenkin osalta toimeenpanijat arvioivat tapahtuneen myönteistä kehitystä tai juuri näitä osa-alueita on jo vahvasti kehitetty (esimerkiksi etuustietojär-jestelmä Kelmun/Kasken kehittäminen, monet erilaiset itse kehitetyt paikalliset yhtey-denpitomallit jne.). Huomionarvoista on, että koronapandemia vaikuttaa joiltain osin keskeyttäneen meneillään olevat paikalliset tai alueelliset kehityshankkeet ja kääntä-neen kehityksen osittain jopa päinvastaiseen suuntaan (esimerkiksi tutustuminen toisen toimeenpanijan työhön, ajanvarauksettomien palvelujen tarjoaminen Kelassa jne.).

Tiivistetysti analyysin perusteella keskeisimmät toimentulotukityön laadun paran-tamisen kehittämistarpeet liittyvät toimintakulttuurin ja palvelukäytäntöjen uudista-

miseen nykyistä asiakastarvelähtöisemmäksi, toimeentulotukipäätösten ja harkinnan laadun parantamiseen sekä osaamisen turvaamiseen ja kehittämiseen. Kaikkein suurin kehittämistarve on yhteisen reaaliaikaisen tietopääoman ja yhteistyön mahdollistavien tietoturvallisten viestintävälineiden kehittämisessä, joka itsessään poistaisi monia nyt esiintyviä haasteita. Toimeentulotuen asiakkaat ansaitsevat sen, että sekä lainsäädännön että toimeenpanon kehittämistä jatketaan päättäväisesti sekä valtakunnallisesti että alueellisesti.

Keskeisimmät analyysissä esiin nousseet kehittämistarpeet ja niihin liittyvät ehdotukset esitetään seuraavissa kolmessa alaluvussa.

8.1 Laadukas asiakasyhteistyö edellyttää nykyistä sujuvampaa tiedonvaihtoa ja yhteistä välttämättömien tietojen tietopääomaa

Tiedonvaihtoon ja siihen liittyviin välineisiin liittyvät puutteet ovat yhtenä selittävänä tekijänä lähes kaikissa analyysissä esiin nousseista heikkouksista. Sen parantaminen ja varmistaminen, että molemmat toimeenpanijat toimivat ja tekevät toimeentulotukipäätöksensä saman, välttämättömien tietojen ajantasaisen tietopääoman perusteella, on keskeinen lainsäädännöllinen ja toiminnallinen kehityskohde toimeentulotukityön laadun parantamiseksi. Toimeenpanijoilla tulee olla myös yhteisen asiakkaan palvelemiseen tarvittavat riittävät työvälineet, jotka tukevat tiedonvaihtoa ja yhteistyötä. Mikäli työn tueksi saataisiin esimerkiksi tietoturallinen Teams tai vastaava nopea viestintäväline, yhteiset kalenterit, sovitut yhteyshenkilöt asia-/palvelutarvesegmenteittäin sekä yhteistyön menettelytavat, oltaisiin yhteistyön olosuhteiden osalta jo hyvässä tilanteessa.

Tietojen liikkuvuudella on keskeinen merkitys asiakkaan byrokratiakokemuksen kannalta. Jos tiedonvaihtoa ja yhteistä tietopääomaa (esimerkiksi päätöksenteossa tarvittavat kaikki liitteet tai palaute huoli-ilmoituksesta) pystyttäisiin parantamaan, asiakas ei joutuisi nykyiseen tapaan toimimaan viestinviejänä tai odottamaan erilaisten selvitysten tai asiakasasiakirjojen saapumista Kelaan tai sosiaalihuoltoon. Tieto tai viesti ei myöskään vääristyisi matkalla, mikä mahdollistaisi asioiden ratkaisemisen kerralla todellisia olosuhteita vastaavalla tavalla ja vähentäisi näin ollen myös tukien jälkikäteisiä tarkistuksia ja muutoksenhakuja sekä estäisi asiakkaiden oikeudenmenetyksiä.

Ideaalitilanteessa kaikki välttämättömät tiedot, joihin molemmilla toimeenpanijoilla on oikeus toimeentulotuen ratkaisemiseksi, olisivat saavutettavissa tai liikkuisivat toimeenpanijoiden välillä luotettavasti ja sujuvasti sekä mahdollisimman pitkälle sähköisesti siten, ettei tietojen vieminen omiin järjestelmiin edellyttäisi turhaa manuaalista työtä, kuten nyt on tilanne, kun esimerkiksi Kelasta tulleita ilmoituksia siirretään hyvinvointialueella asiakkaiden tietoihin. Myöskään lainsäädäntö ei nykyisellään mahdollista tätä kaikissa tilanteissa. Näin ollen asiakkaalta voidaan joutua pyytämään suostumus, jotta välttämättömät tiedot saadaan vaihdettua tai jotta toimeenpanijat voivat tehdä yhteistyötä yhteisen asiakkaan asiassa. Suostumusmenettelyiden käytön suhdetta lakiperusteiseen tiedonvaihtoon toimeentulotukityössä tulisi arvioida tarkemmin myös perustuslain 19 §:n kannalta. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden turvaamista ja sitä, miten varmistetaan asiakkaan oikeus viimesijaiseen taloudelliseen tukeen, tulisi tarkastella yhdessä, ei erikseen. Nykyisen sääntelyn ja tulkintojen riskinä on, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeus

toimeentulotukeen tai muihin hänen tarvitsemiinsa palveluihin tai etuuksiin vaarantuu.

Analyysin perusteella tiivistetyt ehdotukset tiedonvaihdon sekä yhteisen tietopääoman parantamiseksi ovat:

- Tulisi arvioida mahdollisuutta lisätä lainsäädäntöön uusi yhteisasiakkuuden määritelmä, joka koskisi tilanteita, joissa asiakas asioi useammassa viranomaisessa samanaikaisesti. Yhteisasiakkuuteen voitaisiin juridisesti kiinnittää viranomaisille tällaisten tilanteiden hoitamiseksi normaalia laajemmat yhteistyö- ja tiedonvaihdon oikeudet. Asiaa voitaisiin edistää alkuun kokeilemalla oikeuksien laajennusta jonkin tunnistetun asiakasryhmän kohdalla.
- Tiedonsiirtoa tulee edelleen parantaa teknisesti kehittämällä Kelmun/Kasken kaksisuuntaisuutta (esim. liitteiden automaattinen näkyvyys Kelmussa) ja ottamalla SosKanta -järjestelmän mahdollisuudet täysimääräisesti käyttöön (esim. perustoimeentulotuen harkinnassa tarvittavien tietojen koontinäytöt Kelan käyttöön, liiteasiakirjat) siten, että toimeenpanijoiden manuaalisen tiedonsiirto-työn tarve vähenee. Lainsäädännön uudistamistarpeeseen ja toisaalta tarkkara-jaisuuteen sekä selkeyteen tulisi tältä osin kiinnittää erityistä huomiota.
- Tarvitaan tietoturvallinen viestintäväline (vrt. Teams-ominaisuudet) asiakasyhteistyön tueksi.
- Tulisi arvioida, millaisia yhteydenottovelvoitteita ja -oikeuksia Kelalla tulisi eri tilanteissa olla ja millaisia lainsäädäntömuutoksia tarvittaisiin, jotta sosiaalihuolto ei olisi ainoa yhteydenottoväylä silloin, kun ensisijaisesti tulisi tehdä yhteistyötä jonkun muun viranomaisen kanssa. (Esim. miksi huoli-ilmoituksia voidaan tehdä vain sosiaalihuoltoon välitettäväksi edelleen terveydenhuoltoon tai miksi perusosan alennukseen liittyviä asioita selvitetään sosiaalihuollossa, eikä ensisijaisesti te-hallinnossa eli siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta vaikuttaa etuuden menetykseen?).

8.2 Palvelukäytäntöjen uudistamiseen ja palvelujen saavutettavuuteen sekä työntekijöiden tavoitettavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota

Analyysin aineiston perusteella kunnissa autetaan Kelan päätösten tulkinnessa ja kunnista annetaan sellaista ohjausta ja neuvontaa, jonka koetaan kuuluvan Kelalle. Yleisen kumppanin palveluihin liittyvän neuvonnan voi katsoa kuuluvan molemmille. Sosiaalityön yhtenä tarkoituksena on varmistaa, että avun tarpeessa olevat ihmiset saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Tästä syystä myös perustoimeentulotukeen ja muihinkin etuuksiin liittyviä asioita voi katsoa kuuluvaksi osaksi asiakkaan tarpeen mukaista sosiaalityön kokonaisuutta. Rajanveto toimeentulotuen toimeenpanijoiden vastualueiden välillä voi tästä syystä olla joskus vaikeaa. Toisaalta on selvää, että esim. perustoimeentulotukipäätökseen liittyvä epäselvyys ja mahdolliset epäselvät kohdat tulee avata asiakkaalle Kelassa tai Kelan virkailijan toimesta.

Kirjallinen menettely tulee aina olemaan joillekin asiakkaille haastavaa ja päätöksen sisällön ymmärtämistä ei helpota se, että käytössä oleva terminologia ja lainsäädäntö on vierasta ja vaikeaselkoista. Tämä jo itsessään lisää tarvetta osalle asiakkaista ottaa yhteyttä viranomaiseen saadakseen tukea päätösten tulkitsemiseen ja jatkotoimien esiin

nostamiseen. Joissakin tilanteissa myös tämä neuvonta tai päätösten tulkinta-apu tulisi saada järjestettyä asiakkaalle paremmin Kelasta. Yksi aineistosta esiin nouseva selittävä tekijä sille, että päätöksen sisältöön ja tulkintaan ja muutakin perustoimeentulotuen ratkaisemiseen liittyvää apua haettiin sosiaalihuollosta, oli se, että Kelan fyysisten toimipisteiden verkkoa ja toisaalta toimipisteiden aukioloaikoja on supistettu ja siirrytty valtaosin ajanvarausasiointiin. Niillä paikkakunnilla, joissa näin kerrottiin tapahtuneen, perustoimeentulotukeen liittyvän tulkinta-avun ja neuvonnan valuminen sosiaalihuoltoon koettiin olevan selkeästi havaittavissa.

Sosiaalihuollon omatyöntekijän tai nimetyn työntekijän keskeinen rooli erityisesti haastavasti asioivan ja haastavassa tilanteessa olevan asiakkaan asiointissa nousee analyysissä vahvasti esille. Aineistosta nousee esiin myös se, että Kelan ratkaisutyön ja asiakaspalvelun hallinnollisen erottamisen toisistaan koetaan aiheuttavan epävarmuutta ja vaativan paljon resursseja. Kelan asiakaspalvelussa päädytään usein vain välittämään tietoa eteenpäin ilman omaa ratkaisuvalltaa, mikä vaikuttanee asiakkaiden kokemukseen siitä, vastaako asiakaspalvelu heidän tarpeitaan. Tämäkin voi olla yhtenä selittävänä tekijänä sille, että asiakkaat hakeutuvat sosiaalihuoltoon hoitamaan perustoimeentulotukeen kuuluvia asioita, kuten päätöksen tulkintakysymyksiä, vaikka heidän tulisi ensisijaisesti hakea ja saada apua Kelasta Kelan eri palvelukanavien kautta.

Sitä, että perustoimeentulotukihakemusta pääsääntöisesti käsittelee aina uusi etuuskäsittelijä, kritisoitiin aineistossa jonkun verran. Sinänsä tämä ei ole kaikilta osin uusi järjestämistapa, koska aiemminkin kunnissa saattoi asiakkaan kirjallisten hakemusten etuuskäsittelijä vaihtua, kun hakemusjonoa purettiin. Sosiaalihuollossa kuitenkin toivotaan myös, että varsinaiseen ratkaisun tekijään/käsittelijään saisi suoran yhteyden. Toiveeseen vaikutti aineiston perusteella liittyvän pelko tai kokemus siitä, että kun viesti kulkee matkalla välikäsien kautta, se saattaa muuttua tai sen koettiin joskus muuttuneen. Toisaalta Kelan etuuskäsittelijöiden on puolestaan erittäin vaikeaa tavoittaa sosiaalihuollosta oikeaa työntekijää toimeentulotukilain edellyttämässä tiukassa aikaraamissa, kun he tarvitsevat esimerkiksi tarkempaa tietoa asiakkaan tilanteesta tai sosiaalialan ammattihenkilön asiantuntemusta ratkaisutyön ja siinä käytettävän harkinnan tueksi.

Kelan ratkaisutoiminnan sekä asiakaspalvelun järjestämisen osalta on syytä huomioida, että Kelalla on perustoimeentulotuen toimeenpanotehtävän lisäksi lukuisia muitakin etuuksien ja palveluiden toimeenpanotehtäviä. Lisäksi perustoimeentulotuen hakijoilla on yleensä aina maksussa muita Kelan etuuksia, eli myös heille Kela-asiointi muodostaa perustoimeentulotukea laajemman kokonaisuuden. Ratkaisutoiminnan sekä asiakaspalvelun tehtäviä onkin katsottava kokonaisuutena ja yhden tukimuodon kehittämisehdotukset tulee sovittaa tähän laajempaan Kelan toiminnan kontekstiin.

Analyysin perusteella keskeisimmät tiivistetyt ehdotukset palvelukäytännön uudistamiseksi ja palvelujen saavutettavuuden sekä työntekijöiden tavoitettavuuden parantamiseksi ovat:

- Sosiaalihuoltoon ohjautuvia ja sosiaalihuollosta Kela- sekä perustoimeentulotukiasioissa erilaista neuvontaa ja ohjausta hakevien neuvontatarvetta sekä kohdejoukkoa tulisi selvittää tarkemmin. Ilmiöstä ja sen juurisyistä tulee saada tarkempaa tietoa oikeiden kehittämistoimien valitsemiseksi.
- Parannetaan toimeenpanijoiden yhteistä käsitystä siitä, mikä osuus neuvonnasta ja ohjauksesta kuuluu kenellekin esimerkiksi yhteisten koulutusten kautta.
- Toimeentulotuen saavutettavuuden parantamiseksi tulee arvioida kohtaavan, ajanvarauksettoman palvelun lisäämistarvetta ja palvelun järjestämistapoja niin Kelassa kuin hyvinvointialueilla, jotta toimeentulotukipalvelu olisi tosiasiaassa saavutettavissa kaikkialla. Tässä yhteydessä tai neuvonta- ja ohjaustarpeeseen liittyvää ilmiötä selvittäessä tulisi myös tarkastella tosiasiallista toimeentulotuen palveluverkon kattavuutta niin Kelassa kuin hyvinvointialueilla.
- Työntekijöiden keskinäistä tavoitettavuutta tulee kehittää selkeillä hyvinvointialuekohtaisilla rakenteilla ja sopimuksilla työvälineiden parantamisen lisäksi (vrt. edellä tiedonvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset).
- Nimettyjen työntekijöiden ja omatyöntekijöiden tarkoituksenmukaista ja resurssitehokasta tarvetta ja palvelurakennetta tulee arvioida, jotta asiakastarpeeseen perustuva ohjautuminen näihin palveluihin systematisoituu ja ennalta ehkäisevä puuttuminen esimerkiksi velkaantumiseen mahdollistuu.

8.3 Toimeentulotukipäätösten ja harkinnan laadun parantamista tulee jatkaa määrätietoisesti lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseksi

Analyysin perusteella harkinnan käyttöä toimeentulotuen päätöksenteossa tulee edelleen määrätietoisesti kehittää. Tämä on selvää ainakin perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnan osalta, vaikka harkinta perustoimeentulotuen päätöksenteossa vaikuttaa selvästi parantuneen viime vuosina. Aineiston perusteella täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen yhteydessä käytettävää harkintaa on vaikeampi arvioida, mutta kaikkien tukilajien osalta vähintään harkinnan läpinäkyvyyden parantamiseen ja harkintaa tukevien asiakirjojen, kuten perustoimeentulotuen myöntämistä varten annettujen sosiaalihuollon lausuntojen sisältöön tulee kiinnittää huomiota. Keskeistä on joka tapauksessa se, että päätöksessä käytetty harkinta tai esimerkiksi sosiaalihuollon ammattihenkilön jossain asiassa antaman lausunnon tai hänen tekemänsä ammatillisen harkinnan vaikutus päätökseen tulee aina näkyä asiakkaalle päätöksen perusteluissa ymmärrettävällä kielellä tiiviisti ilmaistuna. Yleisemminkin päätösten kielelliseen ilmaisuun, niiden ulkonäköön ja pituuteen tulee kiinnittää edelleen huomiota ja kohdistaa kehittämistoimia.

Yksi keskeinen harkinnan käyttöön vaikuttava tavoiteristiriita toimeentulotuessa liittyy yksilöllisen harkinnan sekä toisaalta yhdenvertaisuuden vaatimuksen yhteensovittamiseen tilanteessa, jossa toinen toimeenpanija toimii valtakunnallisesti ja toinen alueellisesti (aiemmin paikallisesti). Toimeentulotukipäätösten laatua voidaan tästä näkökulmasta tulevaisuudessa parantaa esimerkiksi kehittämällä lääkemenojen ja vuok-

ravakuuksien tarpeellisuuden arviointia kuin myös perustoimeentulotuen päätösten virheiden korjauksen menettelyitä sekä kohtuullisten asumismenojen tason määrittelyä. Huomionarvoista on, että asumismenojen tason määrittely on kuntakohtaista, mistä syystä asumismenojen kohtuullisuuden tasoa ja vuokra-asuntojen saatavuutta tulee tulevaisuudessa pohtia Kela-hyvinvointialue-kunta-yhteistyössä.

Päätösten virheiden korjauksen osalta on huomioitava, että aina kun tehdään paljon ratkaisuja, tehdään väistämättä joskus myös virheitä. Täydellistä maailmaa ei tältä osin inhimillisessä työssä ole olemassa. Lähtötilannetta mahdollisten toimeentulotukipäätöksissä esiintyneiden virheiden lukumäärän osalta ennen Kela-siirtoa ei tiedetä ja voi olla, että nykyinen tilanne, jossa perustoimeentulotukipäätöksiin vilahtaneita virheitä nousee esiin sosiaalihuollossa, on saattanut myös parantaa asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Kelan toimeenpanossa on myös havaittu, että osassa virheellisiksi koetuista ratkaisuksista, ei ole ollut kyse varsinaisista päätösten virheistä. Kelaan virheen vuoksi yhteyttä ottaneella sosiaalityöntekijällä voi esimerkiksi olla sellaista tietoa asiakkaasta, joka ei ole ollut Kelan tiedossa päätöstä tehtäessä.

Haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden päätösten ja niihin sisältyvän harkinnan laadun varmistamisessa olennaisessa roolissa on aina Kelan ja kuntien yhteistyön onnistuminen ja johdonmukaisuus sekä yhdessä sovitut toimintakäytännöt asiakkaan asioiden hoidossa. Tähän liittyviä haasteita nousee analyysissä esiin esimerkiksi kiireellisen toimeentulotuen prosessissa ja siitä puuttuvissa yhteisissä toimintakäytännöissä ja asiakkaan palvelutarpeen tunnistamisessa. Kokonaisuutena kiireellisen tuen myöntämisestä piirtyi kuva, että yhteisen näkemyksen puuttuminen kiireellisen toimeentulotuen lainsäädännöstä ja tukilajien välisestä suhteesta sekä yhteisesti sovitujen toimintakäytäntöjen kehittymättömyys on johtanut tilanteisiin, jossa kiireellistä jonoa osin kuormitetaan turhaan, mutta toisaalta tukea jopa myönnetään tarpeettomasti päällekkäin tai tuki jää myöntämättä tai se myöhästyy. Kiireellisen tuen saavutettavuutta tulisi myös parantaa esimerkiksi pohtimalla maksusitoumusten kehittämistä muuhun muotoon ja maksusitoumuksen käytön maantieteellisen käyttömahdollisuuden varmistamisella jatkamalla neuvotteluja esimerkiksi kaupanalan kanssa.

On todennäköistä, että harkinnan laadun parantaminen edellyttäisi myös konkreettisia lainsäädännöllisiä muutoksia. Tällä viitataan siihen, että eri tukilajien sisältöä ja suhdetta toisiinsa sekä toimeenpanijoiden toimivaltasuhteita tulisi selkeyttää. Selkeytykselle on edelleen olemassa tarve huolimatta vuoden 2023 alussa voimaan tulleista toimeentulotukilain muutoksista.

Lisäksi myös tähän kokonaisuuteen liittyy olennaisesti se, millaisella tiedolla ratkaisuja tehdään ja harkinnan käytön onnistumisen arviointiin puolestaan se, millaisen tiedon ja ymmärryksen pohjalta ratkaisuja jälkikäteen arvioidaan. Edellä luvussa 9.1 esitetyt yhteiseen tietopohjaan liittyvät ehdotukset parantaisivat harkinnan laatua sekä edesauttaisivat toimijoiden välillä yhteisen näkemyksen syntymistä automaattisesti kuin myös parantaisivat työntekijöiden keskinäistä tavoitettavuutta.

Analyysin perusteella tiivistetyt ehdotukset toimeentulotukipäätösten ja harkinnan laadun parantamiseksi ovat:

- Harkintaosaamisen kehittämiseksi tarvitaan Kelan ja hyvinvointialueiden työntekijöille suunnattuja yhteisiä koulutuksia (esim. kunta-Kela-hyvinvointialue-Akatemia).
- Hyvinvointialueen ja Kelan välille tulisi luoda selkeitä toiminnallisia yhteistyörakenteita (esimerkiksi kiireellisen toimeentulotuen myöntäminen) ja säännöllisiä yhteisiä asiakasyhteistyötapaamisia, joissa voitaisiin yhdessä arvioida harkinnan käyttöä ja harkinnan käyttöön vaikuttavia tekijöitä yhteisten asiakastapausten kautta.
- Osaamista ja yhteistä ymmärrystä tulee lisätä esimerkiksi aiemmin käytössä olleiden työpaikkavierailujen uudelleen käynnistämällä tai palvelua yhteisissä toimitiloissa järjestäen.
- Sosiaalihuollon lausuntojen sisältöjä sekä Kelan päätösten perustelujen kehittämistä tulee jatkaa esimerkiksi kiinnittämällä toimeenpanijakohtaisissa koulutuksissa ja perehdytyksessä huomiota erityisesti näihin asioihin. Lisäksi toimeenpanijat voisivat lisätä lausuntojen, päätösten ja käytössä olevien valmisfraasien yhteistä kehittämistä.
- Perustoimeentulotuen laskelmien virheiden korjauksen menettelyitä ja nykyisiä toimintatapoja tulee kehittää keräämällä ilmiöstä lisää tietoa ja arvioimalla, onko virheissä jotain tiettyä systematiikkaa ja toisaalta vahvistamalla asiakkaan kuulukuksi tulemistä virhetilanteissa. Lisäksi asiakkaan omalle vastuulle kuuluvien maksujen seurantaan (esim. vuokran omavastuuosuudet) tulisi perustoimeentulotuen ratkaisutyössä edelleen pyrkiä löytämään esimerkiksi resurssitehokkaita digitaalisia ratkaisuja, jotta pystyttäisiin ehkäisemään asiakkaiden velkaantumista ja tarvetta myöntää toista tukilajia jo kertaalleen perustoimeentulotuen tarvetta arvioitaessa huomioituun menoon.
- Lainsäädäntöä on kehitettävä selkeyttämällä esimerkiksi eri tukilajien sisältöä ja tarkoitusta sekä toimeenpanijoiden toimivaltasuhteita.

Päätössanat

Toivomme, että tämä analyysi avasi lukijalle toimeentulotuen toimeenpanon lähtötilannetta ennen vuoden 2023 uudistuksia ja että analyysissä esiin nousseita vahvuuksia ja heikkouksia sekä kehittämisehdotuksia voidaan hyödyntää hyvinvointialueiden ja Kelan välisessä yhteistyössä tulevaisuuden toimeentulotukityötä tehtäessä ja kehitettäessä. Analyysi antaa tarvittaessa myös pohjan tulevan kehityksen vaikuttavuuden arvioinnille, tarjoamalla pohja-aineiston ja lähtökohdan, johon tulevaisuudessa voidaan tehdä vertailua. Lisäksi toivomme, että analyysissä kuvattuja käytännön työstä kumpuavia monelta osin viimesijaisen toimeentulotuen harkinnanvaraiseen luonteeseen liittyviä ilmiöitä ja toimeenpanon haasteita sekä mahdollisuuksia voidaan hyödyntää myös sosiaaliturvauudistuksen tulevia suuntaviivoja ja etuusmalleja pohdittaessa.

Tämän analyysin perusteella hyvinvointialueiden aloittaessa toimeentulotukityön toimeenpanon tilanne on yleisesti ottaen vakaa ja vakiintunut, vaikka kehittämistarpeita on tunnistettu molemmille toimeenpanijoille laajasti. Analyysin perusteella vaikuttaa myös siltä, että toimeentulotuen toimeenpanijat ovat kulkeneet pitkän matkan Kela-siirron ensimmäisistä, kriittisistä vaiheista keskinäisen luottamuksen rakentumisen vaiheeseen. Kelan ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön alkaessa on erityisen tärkeää ylläpitää ja edelleen kehittää syntynyttä yhteisessä työssä tarvittavaa luottamusta ja yhteistä ymmärrystä.

Toimeentulotukityö on kokonaisuudessaan vaativaa ja ihan omanlaistaan syvällistä osaaamista edellyttävää työtä, joka poikkeaa perinteisestä etuuksien ratkaisutyöstä monella tavalla. Tämän analyysin perusteella sekä lainsäädännöstä että tuen erityisestä luonteesta ja järjestämisen vaativuudesta johtuen toimeentulotuen toimeenpano vaikuttaa olevan hyvin herkkä erilaisille häiriöille, viivästymille ja 'resurssisyöppöydelle', vaikka nykyinen järjestelmä suurelta osin toimii myös moitteetta. Yksi keskeisimpiä aineistosta esiin nousseita viestejä oli myös se, että kummankin toimeenpanijan työntekijöillä on vahva tahto ja toive koko ajan parantaa omalle vastuulleen kuuluvan työn laatua. Nykyisessä järjestelmässä kaksi viranomaista pyrkii tukemaan ja auttamaan kaikkein heikoimassa taloudellisessa tilanteessa olevia ihmisiä kaikin käytettävissään olevin keinoin ja koko ajan myös yhdessä uusia keinoja etsien. Tämä on enemmän kuin mitä voimme sanoa Kela-siirtoa edeltäneestä tilanteesta: kaksi toimeentulotukiasiakkaista välittävää viranomaistahoa on enemmän kuin yksi.

Toivomme kaikille toimeentulotukityöhön ja sen kehittämiseen eri rooleissa osallistuville nyt uuden alun kynnyksellä sinnikkyyttä toimeenpanon edelleen kehittämiseen. Uskomme, että yhdessä meillä on uusissa palvelurakenteissa kaikki mahdollisuudet siihen, että palvelujärjestelmä pystyy tulevaisuudessa auttamaan entistä paremmin taloudellisesti heikossa asemassa olevia ihmisiä. Vaikka pitkälle on tultu, niin vielä ollaan matkan päässä valmiista.

Lähteet

PROSOS-hanke. (2018). Luonnos Kelan ja kunnan sosiaalityön yhteistoimintamallista [esitysmateriaali]. <https://www.prosos.fi/wp-content/uploads/2018/05/KELA-KUNTA-Yhteistoimintamalli.pdf>.

Saikkonen, P. (2016). Kuntakentän kirjavat käytännöt. Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen, P. Saikku. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016, THL. s. 29–40. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3>

THL. (2022). Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat (ryhmä-id 185). Sotkanet.fi. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/metadata/groups/185>

Vogt, E. & Sjöholm, M. (2014). Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Kuntaliitto, Uutta kunnista 2/2014. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Toimeentulotuki-%20ja%20aikuissosiaality%C3%B6n%20kuntakysely.pdf>