

Markku Laatu, Hanna-Mari Heinonen ja Iris Sandelin  
**Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu**  
Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia  
Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä

## **Kirjoittajat**

Markku Laatu, erikoistutkija, VTL  
Kela, Kelan tutkimusosasto  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Hanna-Mari Heinonen, tutkija, VTM  
Kela, Kelan tutkimusosasto (vv.)

Iris Sandelin, VTM

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Työpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)

ISSN 2323-9239

Helsinki 2015

# Sisältö

Alkusanat .....	4
1 Johdanto .....	5
2 Muuttuva toimeentulotuki.....	7
2.1 Toimeentulotuen tarkoitus ja rakenne .....	7
2.2 Muutokset toimeentulotukityössä .....	11
3 Keskustelu toimeentulotuen siirrosta Kelaan ja aiemmat siirtokokeilut.....	14
3.1 Kela-siirto poliittisena kiistakysymyksenä .....	14
3.2 Aiemmat kokeilut .....	19
4 Vantaan toimeentulotukikokeilun tausta ja käytännön toteutus.....	24
4.1 Kokeilun tausta .....	24
4.2 Kokeiluun liittyvät palvelun kehittämistavoitteet .....	26
4.3 Kokeilun käytännön toteutus .....	28
5 Asiakkaiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä.....	31
5.1 Tutkimuskysymykset, -menetelmä ja -aineisto.....	31
5.2 Palvelutytyväisyys Kelassa ja sosiaaliasemilla .....	32
5.3 Mikä asiakkaiden palvelussa muuttui?.....	34
5.4 Kokeiluun osallistuneiden ja osallistumattomien arviot ”varsinaisen” Kela-siirron vaikutuksista.....	37
6 Työntekijöiden kokemuksia Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilusta .....	38
6.1 Työntekijät muutoksessa.....	38
6.2 Tutkimuskysymykset, -menetelmä ja -aineisto.....	40
6.3 Työntekijöiden kokemukset Vantaan kokeilusta .....	41
6.3.1 Usko kokeilun tarpeeseen.....	41
6.3.2 Oma työnkuva kokeilussa .....	43
6.3.3 Tiedonkulku kokeilussa .....	45
6.3.4 Osallistuminen kokeiluprosessin suunnitteluun ja kehittämiseen.....	49
6.4 Työntekijöiden ja esimiesten näkemyksiä toimeentulotuen siirrosta Kelaan.....	51
7 Yhteenveto.....	54
Lähteet .....	58

## Alkusanat

Vuonna 2013 käynnistyi Vantaalla kaupungin sosiaalitoimen ja Kelan Vantaan–Porvoon vakuutuspiirin palveluyhteistyökokeilu. Tässä julkaisussa selvitetään kokeilun onnistumista asiakas- ja työntekijähaastattelujen avulla. Samalla tarkastellaan kokeilua osana laajempaa toimeentulotukityössä ja sen ehdoissa toteutunutta muutosta sekä osana aiempia toimeentulotuen Kela-siirtokokeiluja ja -keskusteluja.

Tutkimushankkeen vastaavana tutkijana on toiminut erikoistutkija Markku Laatu Kelan tutkimusosastolta. Julkaisun asiakkaiden kokemuksia ja mielipiteitä koskevasta osuudesta vastaavat Markku Laatu ja Kelan tutkimusosaston tutkija Hanna-Mari Heinonen. Työntekijöiden näkemyksiä koskevasta tarkastelusta vastaa Kelan tutkimusosastolla vuonna 2013–2014 harjoittelijana toiminut Iris Sandelin. Julkaisun neljä ensimmäistä lukua ja lopun yhteenveto on kirjoitettu julkaisun tekijöiden yhteistyönä.

Tutkimuksen toteutumiseen ovat myötävaikuttaneet useat eri ihmiset. Kiitämme erityisesti Vantaan sosiaalitoimen ja Kelan tutkimukseen osallistuneita asiakkaita ja henkilöstöä sekä kokeilun ohjausryhmää myönteisestä suhtautumisesta tutkimusta kohtaan. Kiitämme myös Taloustutkimus Oy:tä hyvin sujuneesta yhteistyöstä asiakashaastattelujen toteutuksessa. Samoin kiitämme ryhmäpäällikkö Laura Kalliomaa-Puhaa julkaisun sisältöä ja sen kieliasua koskevista rakentavista parannusesityksistä.

Toivomme, että tutkimuksesta on hyötyä paitsi Vantaan palveluyhteistyökokeilun onnistumisen arvioinnissa myös perustoimeentulotuen Kela-siirron valmisteluissa.

*Tekijät*

# 1 Johdanto

Toimeentulotuki on kuntien myöntämä, viimesijainen tukimuoto kotitalouksille, joiden tulot eivät riitä välttämättömiksi katsottuihin menoihin. Se on tarkoitettu väliaikaiseksi avuksi silloin, kun työmarkkinat ja muut tulonlähteet pettävät (Ahola ja Hiilamo 2013).

Viimeksi kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana toimeentulotuen tehtävä on kuitenkin merkittävästi muuttunut (Kuivalainen 2013b): ”perälaudasta” on tullut yhä useammalle pysyvä toimeentulon lähde. Keskeisenä syynä toimeentulotukiasiakkuuksien pitkittymiseen ja yleistymiseen pidetään ensisijaisen, pääasiassa Kelan<sup>1</sup> hoitaman, sosiaaliturvan riittämättömyyttä.

Samasta syystä suuri osa toimeentulotukea saavista asioi säännöllisesti sekä Kelassa että kunnan sosiaalitoimessa (ks. mm. Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä 2015, 41). Heidän asiointinsa viranomaisten kanssa on usein byrokraattista ja aikaa vievää. Pulmia kohtaavat varsinkin ne toimeentuloasiakkaat, joiden elämäntilanteessa tapahtuu tiheästi muutoksia, jotka vaikuttavat Kelasta maksettuihin etuuksiin ja toimeentulotukeen. (Heinonen ym. 2011.)

Paljon tarveharkintaa sisältävä etuus työllistää myös kuntien työntekijöitä. Työhön liittyy monenlaisia tehtäviä: muun muassa keskustelua asiakkaan talous- ja asumistilanteesta, hakemusten käsittelyä ja niitä koskevia ratkaisuja. Perinteisesti toimeentulotukityö on kuulunut sosiaalityöntekijöille. Nykyään sitä tekevät myös sosiaaliohjaajat ja varsinkin etuuskäsittelijät. Samalla työntekijöiden suhde asiakkaisiin on haurastunut, esimerkiksi siksi, että yhä suurempi osa tukipäätöksistä perustuu kirjallisiin tai sähköisiin hakemuksiin, ja ilman, että etuuskäsittelijä tai sosiaalityöntekijä tapaa asiakasta. (Ks. Saikku ja Kuivalainen 2013; Vogt ja Sjöholm 2014.)

Toimeentulotukityön siirtämisestä Kelaan on keskusteltu aika ajoin siitä lähtien kun laki toimeentulotuesta astui voimaan vuonna 1984. Keskusteltavana on ollut etenkin perustoimeentulotuen, eli niin sanotun laskennallisen toimeentulotuen, siirtäminen kunnilta Kelan hoidettavaksi. Siirtoa on perusteltu sillä, että se yksinkertaistaisi perusturvaetuuksien hakemista, vähentäisi juoksemista eri viranomaisten luona, yhdenmukaistaisi tuen myöntämiskäytäntöjä, nopeuttaisi tukipäätösten saamista ja vähentäisi tuen hakemisen leimaavuutta. Siirron vastustajat ovat puolestaan olleet sitä mieltä, että siirto lisäisi toimeentulotukimenoja, heikentäisi toimeentulotukiasiakkaiden mahdollisuuksia pitää yhteyttä sosiaalityöntekijöihin ja passivoisi heitä. (Ks. esim. STM 1997; Kangas ym. 2011.)

---

<sup>1</sup> Kela vastaa suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän syyperusteisten etuuksien toimeenpanosta yhdessä yksityisten eläke- ja vakuutusyhtiöiden kanssa. Syyperusteinen sosiaaliturva kattaa ansionmenetyksen opiskelun, sairauden, perheen perustamisen, työttömyyden, työkyyttömyyden ja vanhuuden varalta.

Toimeentulotukityön siirtoa Kelaan kokeiltiin eri tavoin useampaan otteeseen 1990-luvulla. Kokeemukset kokeiluista olivat pääosin myönteisiä. Niin asiakkaat kuin työntekijät olivat sitä mieltä, että siirto voisi helpottaa tuen myöntämistä. (STM 1997.) Kannustavista tuloksista, tukea puoltavista kannanotoista ja kansalaisten enemmistön mielipiteestä (ks. Kangas ym. 2011) huolimatta toimeentulotuen siirto jäi toteuttamatta poliittisten erimielisyyksien takia. Asiasta ei pystynyt päättämään myöskään sosiaaliturvan uudistamista vuosina 2007–2009 pohtinut SATA-komitea.

2000-luvun lopulla alkanut ja edelleen jatkuva taantuma, toimeentulotukiasiakkaiden määrän kasvu (Ahlgren-Leinvuo 2013), kuntien heikko taloustilanne ja hallituksen vaatimat rakenteelliset uudistukset nostivat perustoimeentulotuen siirron Kelaan jälleen ajankohtaiseksi<sup>2</sup>. Keskustelua kiihdytti osaltaan toimeentulotukityön yhä selvempi erkaantuminen sosiaalityöstä, tarve yksinkertaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuusprosesseja sekä tarve ottaa käyttöön nykyistä paremmin toimivia tietojärjestelmiä<sup>3</sup>. Keväällä 2014 hallitus tekikin budjettiriihessä päätöksen perustoimeentulotuen siirrosta Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alusta lähtien<sup>4</sup>.

Ennen hallituksen päätöstä ehti Vantaalla käynnistyä toimeentulotukityön siirtoon liittyvä kokeilu. Kela ja Vantaan kaupungin sosiaalitoimi alkoivat kesäkuusta 2013 lähtien tarjota Korson ja Myyrmäen alueilla (vuonna 2014 myös muualla Vantaalla) asuville mahdollisuutta hakea perustoimeentulotukea Kelan toimistosta.

Vantaan toimeentulotukikokeilussa on ollut kysymys paikallisesta palveluyhteistyöstä, jossa sosiaalitoimen etuuskäsittelijät ja Kelan palveluneuvojat ovat tehneet työtä saman katon alla. Kokeilun tavoitteena on ollut tarjota asiakkaille mahdollisuus hakea perusturvaetuudet yhdeltä luukulta ja nopeuttaa toimeentulotukityötä. Osaltaan kokeilua on motivoinut myös toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrän pitkään jatkunut kasvu. Yhteistyökokeilua tullaan jatkamaan Kelan ja kaupungin sosiaalitoimen sopimuksella, kunnes toimeentulotuen laskenta ja maksatus siirtyy Kelan hoidettavaksi.

Tässä tutkimusraportissa arvioimme Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilun onnistumista sen alkuvaiheessa. Arviointi perustuu kokeiluun osallistuneiden asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksiin kokeilusta.

2 Aikaisemmin Kela-siirto on puhuttanut etenkin silloin, kun tuensaajien määrä on ollut kasvussa (ks. mm. Kangas ym. 2011).

3 Ks. mm. Vogt ja Sjöholm 2014, 22–23; Mäkinen 2014.

4 Yleistynyt tapa puhua perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan jättää huomiotta sen, että samalla tehdään etuuden sisältöön, myöntämiskäytäntöihin jne. liittyviä tarkistuksia. Kysymys ei siis ole vain mekaanisesta etuuden käsittelyn siirrosta organisaatiosta toiseen, vaan myös jos-sain määrin uudenaikaisesta etuudesta ja sen uudenaikaisesta toimeenpanosta. Hallitus julkaisi lakiesityksen asiasta vuoden 2015 alussa (HE 358/2014 vp). Siinä esimerkiksi täydentävän ja perustoimeentulotuen suhdetta esitettiin tarkistettavaksi. Eräitä täydentävän tuen piiriin kuuluvia, vähäistä harkintaa edellyttäviä ja usein toistuvia menoeriä ehdotettiin siirrettäväksi osaksi perustoimeentulotukea.

Keräsimme asiakkaita koskevan aineiston puhelinhaastatteluina yhteistyössä Taloustutkimuksen kanssa. Kutsuimme haastatteluun kaikki vuoden 2013 kesä-syyskuussa Kelan Korson ja Myyrmäen toimistoissa asioineet toimeentulotukiasiakkaat. Verrokkiryhmä, jolle teimme vastaavan haastattelun, muodostettiin samaan aikaan Myyrmäen ja Koivukylän sosiaaliasemilla asioineista sosiaalitoimen asiakkaista. Haastatteluissa selvitimme asiakkaiden tyytyväisyyttä saamaansa asiakaspalveluun ja heidän kokemuksiaan etuuden toimeenpanoprosessista Kelassa ja Vantaan sosiaalitoimessa. Lisäksi asiakkaat saivat vastattavakseen ”varsinaisen” toimeentulotuen Kela-siirron mahdollisia vaikutuksia koskevia kysymyksiä.

Työntekijöitä koskeva aineisto perustuu Kelan palveluneuvojille ja sosiaalitoimen etuuskäsittelijöille tehtyihin teemahaastatteluihin. Työntekijöiden näkemyksiä on verrattu heidän lähiesimiestensä ja kokeilun ohjausryhmän näkemyksiin. Haastatteluissa kysyimme muun muassa sitä, miten onnistuneena työntekijät pitivät kokeilua ja miten he kokivat kokeilun vaikutukset omassa työssään. Lisäksi selvitimme miten työntekijät suhtautuvat toimeentulotuen siirtämiseen Kelaan sekä sitä, mitä tekijöitä heidän mielestään tulisi ottaa huomioon, jos (ja kun) siirto toteutuu.

Asiakas- ja työntekijähaastatteluiden ja aikaisempien aihetta koskevien tutkimusten tulosten perusteella raportissa on tarkoitus tarjota aineksia laajemmalle keskustelulle, joka koskee jo päätetyn toimeentulotuen siirron edellytyksiä ja sen mahdollisia vaikutuksia perusturvan varassa elävien ihmisten asiakkuusprosessien sujuvuuteen.

Raportin rakenne on seuraava: Luvussa 2 esitellään toimeentulotukietuus ja keskeisimmät muutokset, joita etuudessa ja sen käsittelyssä on viime vuosina tapahtunut. Luvussa 3 käydään läpi toimeentulotuen Kelaan siirtämisestä käytyä keskustelua ja siirtoon liittyviä kokeiluja. Luvussa 4 paneudutaan lähemmin Vantaan palveluyhteistyökokeilun syihin, sen käytännön toteutukseen ja kokeilua koskevan seurantatutkimuksen asetelmaan. Luvuissa 5 ja 6 raportoidaan asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Luvussa 7 vedämme raportin tuloksia yhteen ja esitämme niihin liittyviä johtopäätöksiä.

## **2 Muuttuva toimeentulotuki**

### **2.1 Toimeentulotuen tarkoitus ja rakenne**

Perustuslain 19 §:ssä todetaan, että ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Toimeentulotuki on perustuslain edellyttämä vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu viimesijainen tuki. Sen juuret ulottuvat aikaan, jolloin kunnat ja seurakunnat olivat vastuussa köyhien ja avuttomien

toimeentulon turvaamisesta. Etuus korvasi vuoden 1984 sosiaalihuoltolain uudistuksessa huoltoavun viimesijaisena toimeentulon turvana (Kangas ym. 2011).

Toimeentulotukea edeltäneen huoltoavun varassa eläminen koettiin leimaavaksi ja nöyryyttäväksi, koska avun myöntämistä sävytti tiukka sosiaalinen kontrolli ja tarveharkinta. 1970-luvulla avun myöntämisperiaatteita ja -käytäntöjä haluttiin muuttaa vähemmän stigmatisoiviksi ja palveluhenkemmiksi. (Ks. mm. Karisto ym. 1997, 300; Heinonen 2010, 7.) Uudet tavoitteet kytkeytyivät yleisempiin sosiaaliturvaa ja sen saamista koskeviin periaatteellisiin muutoksiin ja sosiaaliturvan laajenemiseen yhä useampia kansalaisia tukevaksi järjestelmäksi. Sitä pyrittiin kehittämään kohti pohjoismaista universalistista hyvinvointivaltiomallia. (Ketola 1995, 173; Heinonen 2010, 7.)

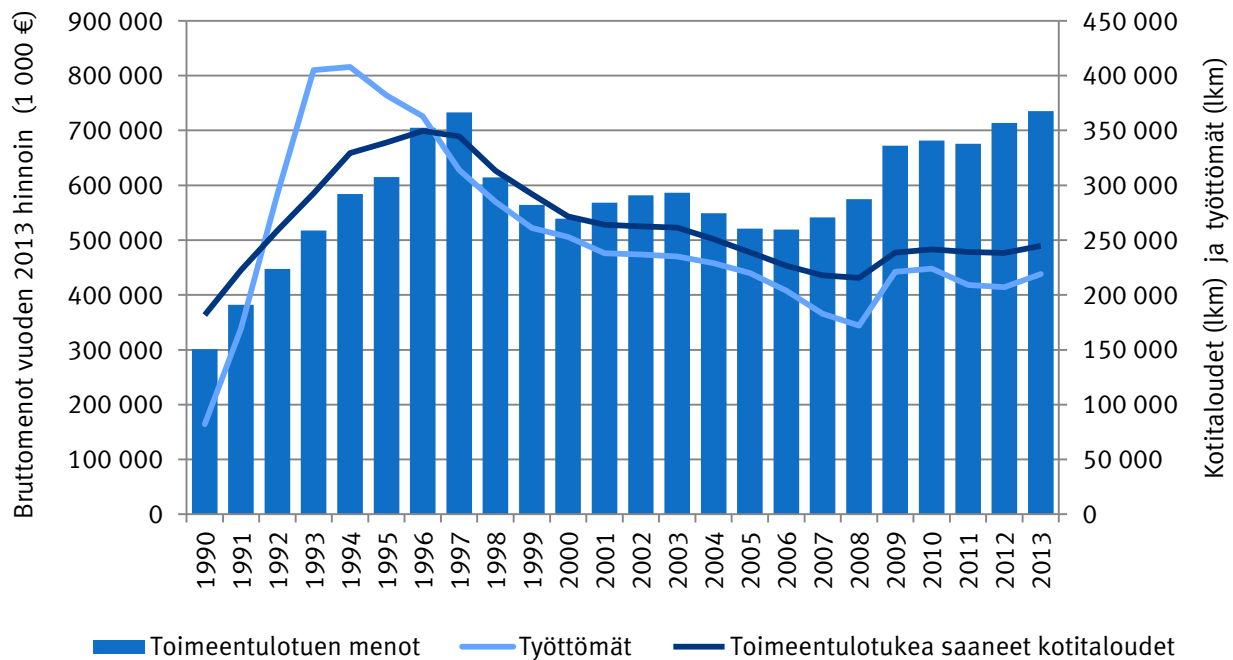
Kun asiakkaiden oikeuksia aiempaa vahvemmin korostanut toimeentulotuki otettiin käyttöön, uskottiin, että toimeentulotuen rooli suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä olisi korkeintaan marginaalinen. Tuen tarkoitus oli lähinnä tukea ja täydentää universaalina sosiaaliturvaa niissä poikkeus-tilanteissa, joissa kotitaloutta uhkaa syrjäytyminen ja sosiaalinen huono-osaisuus. (Ks. esim. Mäntysaari 1993; Haapola ja Mäntysaari 1997; Mäntysaari 1997; Haapola 2001; Kuivalainen 2013a; STM 2014.) Tuen luonne ajateltiin siten edelleen residuaaliseksi. Toimeentulotuen tarvitsijoiden ei liioin ajateltu elävän tuen varassa kauan: sen ajateltiin pysyvän marginaalisena, viimesijaisen vähimmäisturvan takaajana (esim. Haapola ja Mäntysaari 1997, 78; Haapola 2001; Heinonen 2010, 7).

1990-luvun lama kuitenkin muutti toimeentulotuen alkuperäisen tehtävän. Työttömyyden ennätysmäisen kasvun ja ensisijaiseen sosiaaliturvajärjestelmään tehtyjen leikkausten myötä toimeentulotukiasiakkaiden määrä ja toimeentulotuen menot kasvoivat merkittävästi (ks. kuvio 1, s. 9). Toimeentulotuen tarve onkin 1990-luvulta lähtien yhä selvemmin kytkeytynyt niin sanottuun sekundääriköyhyyteen. Tuen tarve liittyy ensisijaisen sosiaaliturvajärjestelmän puutteisiin, esimerkiksi etuuksien viivästymiseen (”kitkaköyhyys”) ja ensisijaisten etuuksien riittämättömyyteen (”tulonsiirtököyhyys”). (Vrt. Leisering ja Leibfried 2001.)

Tukiasiakkaiden määrä kasvoi vielä jonkin aikaa lamaa seuranneina vuosina eikä työllisyys- ja taloustilanteen kohentumisen jälkeenkään enää palannut lamaa edeltäneelle tasolle. Väliaikaiseksi hätäavuksi tarkoitettu etuus muuttui keskeiseksi osaksi köyhien kotitalouksien perusturvaa. Näin se menetti marginaaliseksi tarkoitettua roolinsa. (Ks. esim. Haapola ja Mäntysaari 1997; Ukkola-Kettula 2000; Keskitalo ym. 2000; Kuivalainen 2013a.)



**Kuvio 1.** Toimeentulotuen reaaliomenot (vuoden 2013 hinnoin), toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja työttömien määrän vuosikeskiarvo koko maassa vuosina 1990–2013.



Lähde: THL 2014.

Toimeentulotuen roolissa toteutunut muutos huolestutti päättäjät ja sai heidät ryhtymään korjaviin toimenpiteisiin. Asiakkaita alettiin ohjata omaehtoiseen toimeentulon hankkimiseen, koulutukseen tai niitä vastaaviin toimenpiteisiin kovennetuin ottein. Vuonna 1996 astui voimaan perusosan alentamista koskeva säännös. Sen mukaan tuen myöntäjä saattoi alentaa toimeentulotuen perusosaa 20 prosenttia, jos tuen hakija ilman perusteltua syytä kieltäytyi hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. (Ks. Kuivalainen 2013a, 23–24.) Vuonna 1998 voimaan astuneessa varsinaisessa toimeentulotukilaissa (1412/1997) toimeentulotuen saantiehtoja kiristettiin entisestään, tukeen tehtiin myös leikkauksia ja siihen sisällytettiin aiempaa voimakkaammin ajatus tuensaajien aktiivisuuden seurannasta<sup>5</sup>. Toimeentulotukea koskevien lakimuutosten tarkoituksena oli pysäyttää toimeentulotukea saavien määrän kasvu ja pienentää tukeen sisältyviä kannustinloukkuja. (Hiilamo ym. 2004, 163.)

Lakimuutoksista huolimatta toistuvasti toimeentulotukea saaneita pitkäaikaisasiakkaita on 2000-luvun taitteenkin jälkeen ollut paljon. Aiempaa suurempi osuus toimeentulotukiasiakkaista on saanut tukea myös edellisinä vuosina, ja uusista toimeentulotukiasiakkaista noin puolet on tuen piirissä vielä seuraavanakin vuonna (Kuivalainen 2013b). Toimeentulotuen palauttaminen lyhytaikaiseksi ”perälaudaksi” (Ahola ja Hiilamo 2013) on osoittautunut yllättävän vaikeaksi tavoitteeksi. Yksi kes-

<sup>5</sup> Toimeentulotukeen sisällytettiin muun muassa 7 prosentin omavastuuosuus asumismenoista ja mahdollisuus alentaa työstä kieltäytyvän tuensaajan perusosan määrää 40 prosentilla enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan, jos tuen saaja kieltäytyy toistuvasti hänelle tarjotusta toimenpiteistä (Hiilamo 2004, 163; Kuivalainen 2013a, 22)

keinen syy tähän on aiemmin mainittu ensisijaisen ja viimesijaisen tukijärjestelmän yhteen kietoutuminen. Niin kauan kuin syyperusteisen, eli ensisijaisen, sosiaaliturvan taso ja toimeenpano vastaa vain osittain tarvetta, tarvitaan toimeentulotukea sosiaaliturvan ”valuvikojen” paikkaajaksi. Toimeentulo-ongelmien taustalla oleva työttömyys on myös vaikeasti ratkaistava asia. Työllistymisen esteenä on useita pysyväisluonteisia (rakenteellisia) kynnyksiä, kuten tuensaajien korkea ikä, heikko tai ”väärä” koulutustausta, vähäinen työkokemus tai työllistymisen kannalta epäedullinen asuinpaikka (vrt. mm. Pyykkönen ja Pyykkönen 2014). Työttömyys ei siis näyttäisi olevan ensi sijassa työttömien työhaluihin liittyvä ongelma (ks. Kuntaliitto 2014).

Vaikka toimeentulotuki on menettänyt marginaaliseksi tarkoitettun asemansa, ovat tukeen edelleen oikeutettuja ne, jotka eivät pysty muulla tavoin, esimerkiksi ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, ensisijaisilla sosiaalietuuksilla tai perheen tuloilla ja varoilla, elättämään itseään (1412/1997, 2 §). Etuuteen oikeutettujen tiukalla rajaamisella ja muulla tarveharkinnalla on kaksi puolta. Yhtäältä kysymys on mahdollisuudesta hakijoiden yksilöllisten elämäntilanteiden, erityistarpeiden ja olosuhteiden huomioimiseen. Tältä osin tavoitteena on turvata kullekin tuenhakijalle tilanteensa mukaan kohtuullinen elintaso. Toisaalta tarkoituksena on varmistaa, että tukea maksetaan vain niille, jotka todella ovat sen tarpeessa. Tässä mielessä toimeentulotukeen liittyy edelleen myös kontrolloivia, nöyryyttäviä ja leimaavia piirteitä. Samalla tarveharkinnan on todettu lisäävään toimeentulotuen alikäyttöä ja tukikäsitteilyn byrokraattisuutta ja hitautta (ks. Kuivalainen 2007).

Toimeentulotuen käsittelytyötä monimutkaistaa osaltaan etuuden monimutkainen rakenne. Nykyisin toimeentulotuki muodostuu a) perustoimeentulotuesta, johon sisältyvät kotitalouden koon ja ikärakenteen perusteella määräytyvä perusosa ja muut perusmenot (asumismenot, taloussähkö, kotivakuutusmaksu, vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot), b) täydentävästä toimeentulotuesta (lasten päivähoitomenot, muut asumismenot kuten vuokrat ja takuuvuokrat, erityisistä tarpeista ja olosuhteista aiheutuvat menot) sekä c) ehkäisevästä toimeentulotuesta<sup>6</sup>. Etuuden perusosa on normitettu, muilta osin se on tarveharkintainen. Toimeentulotukilain (1412/1997) harkintaa sisältäviä säännöksiä ovat muun muassa velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (2 a §), muut perusmenot (7 b §), alennettu perusosa (10 §) ja huomioon otettavat tulot ja varat (11 § ja 12 §). (Ks. mm. STM 2013, 91–115; STM 2014, 5.)

Toimeentulotuen suuruus määräytyy kotitalouden tukeen oikeuttavien menojen ja sen käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksena. Mikäli toimeentulotukilaissa hyväksyttäväksi määritellyt me-

---

<sup>6</sup> Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää myös siinä tapauksessa, ettei hakijalla laskelman mukaan ole oikeutta perus- tai täydentävään toimeentulotukeen. Ylipäätään ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen poikkeaa toimeentulotuen ”laskennallisen” (perustoimeentulotuki) ja täydentävän osan (täydentävä toimeentulotuki) myöntämisestä, koska kunnilla on erityisen paljon harkintavaltaa siinä, kenelle ja kuinka paljon ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään. Nimensä mukaisesti ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on lain mukaan ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Tukea voidaanankin myöntää esimerkiksi ongelmiin velkojen maksussa tai asunnottomuuden uhatessa toimeentulo-ongelmien takia. (STM 2013, 125–127.)

not ovat suuremmat kuin kotitalouden yhteenlasketut tulot ja varat, kunta myöntää hakijalle toimeentulotukea. Tuen suuruuteen ja myöntämiseen vaikuttavat lisäksi hakijan asiointivalmiudet ja tuen myöntämiseen liittyvät kuntakohtaiset käytännöt tarveharkinnassa (ks. esim. Haapola 2001; Heinonen 2010). Esimerkiksi asumismenojen osalta kunnat ovat ohjeistaneet kohtuulliseksi katsotut vuokratot erikokoisille kotitalouksille (STM 2014, 5).

## 2.2 Muutokset toimeentulotukityössä

Yksi sosiaalityön kiistanalaisimpia kysymyksiä on ollut toimeentulotukityön ja sosiaalityön suhde. Toimeentulotuki tarkoitettiin alun perin sosiaalityön työvälineeksi, ja tästä syystä toimeentulotukityö oli pitkään sosiaalityöntekijöiden vastuulla. Tilanne perustui kahteen näkökohtaan. Ensinnäkin vähimmäisturvan, eli toimeentulotuen, varaan joutuneiden katsottiin olevan paitsi rahallisen myös muun avun tarpeessa. Tuen saajien ajateltiin kärsivän todennäköisesti paitsi vakavista toimeentulo-ongelmista myös kasautuneesta huono-osaisuudesta ja olevan siten vaarassa syrjäytyä. (Ks. esim. Haapola ja Mäntysaari 1997.) Toiseksi rahanjakotehtävä haluttiin liittää sosiaalityön aktivointi- ja kontrollitehtävään. Koska toimeentulotuen tarkoituksena on itsenäisen selviytymisen tukeminen, pelkän rahanjaon ei katsottu patistavan ihmisiä auttamaan riittävästi itseään.

Toimeentulotukea saavien määrän voimakas kasvu 1990-luvun alkupuolella merkitsi säröä toimeentulotuen ja sosiaalityön kytkökseen. Kun asiakasmäärät kasvoivat, sosiaalityöntekijöiden aika ei yksinkertaisesti enää riittänyt sekä toimeentulotuen myöntämiseen että sosiaalityöhön<sup>7</sup>. Toimeentulotukityö oli järjestettävä kuntien sosiaalitoimessa uudella tavalla: sitä alettiin kasvavassa määrin siirtää etuuskäsittelijöille. Samalla työ muuttui toimistotyöksi, ja tehtäviä hoitamaan otettiin sosiaali-alan ammattihenkilöstön<sup>8</sup> sijaan usein esimerkiksi kaupallisen perustutkinnon suorittaneita ihmisiä. (Mäntysaari 2006, 118–119; Saikku ja Kuivalainen 2013, 115.)

Viime vuosina etuuskäsittelyn osuus toimeentulotukityöstä on kasvanut entisestään (kuvio 2, s. 12; ks. myös Vogt ja Sjöholm 2014). Osaltaan tähän ovat vaikuttaneet kuntien kasvaneet vastuut pitkään työttömänä olleista henkilöistä sekä vuonna 2008 voimaan tullut laki (1202/2007) toimeentulotuen lakisääteisestä käsittelyajasta (ks. mm. STM 2014, 6). Ei-kiireelliset toimeentulotukiasiat tulee käsitellä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä tukihakemuksen saapumisesta<sup>9</sup>. Etuuskäsittelijöille

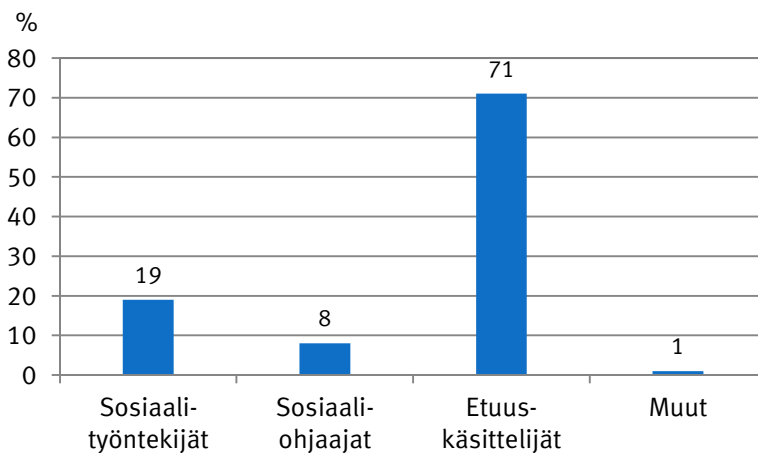
7 Tilanne ei ollut aiemminkaan täysin ongelmaton. Kyösti Urponen totesi jo vuonna 1987, että ”sosiaalityön voimavarat ovat kunnissa nykyisellään niukat ja työpaine kova. Jos pelkästään taloudellista tukea tarvitsevat voidaan hoitaa nykyistä joustavammin, saataisiin sosiaalityölle lisäresursseja.” (Urponen 1987.)

8 Etuuskäsittelijöiden koulutustaustat ovat varsin kirjavat, eikä etuuskäsittelijöiden työhön ole toistaiseksi määritelty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Joissain kunnissa onkin ryhdytty pohtimaan myös sitä, pitäisikö etuuskäsittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin lisätä esim. sosiaali-ohjaajan koulutus. (Saikku ja Kuivalainen 2013, 142.) Systemaattista selvitystä toimeentulotuen myöntämisestä nykyisellään vastuussa olevien kuntien työntekijöiden koulutustaustoista ei ole tehty.

9 Kuivalaisen ja Saikun (2013b, 142–143) mukaan toimeentulotuen lakisääteisissä käsittelyajoissa pysyminen onkin nykyään vahvin toimeentulotukityön organisoimista ohjaava periaate.

on kunnissa siirretty etenkin perustoimeentulotuen käsittelyä; osassa kunnista jopa lähes kokonaan<sup>10</sup>. Vaikka täydentävän ja etenkin ehkäisevän toimeentulotuen osalta pääasiallinen käsittelyvastuu on usein edelleen sosiaaliohjaajilla ja sosiaalityöntekijöillä, monissa kunnissa etuuskäsittelijät tekevät päätöksiä myös harkinnanvaraisesta toimeentulotuesta. Käytäntöä perustellaan muun muassa sillä, että myös harkinnanvaraisen toimeentulotuen osalta kuntien omat ohjeistukset määrittävät melko tarkasti tuen myöntämisperusteet. Näin käsittelyyn ei ajatella liittyvän varsinaista harkintaa. (Saikku ja Kuivalainen 2013, 134–135.)

**Kuvio 2.** Toimeentulotukipäätökset ammattiryhmittäin (osuus, %).



Lähde: Saikku ja Kuivalainen 2013, 136.

Toinen keskeinen toimeentulotukityöhön vaikuttanut muutos on ollut siirtyminen kirjalliseen hakumenettelyyn. Toimeentulotukea haetaan kirjallisella hakemuksella, ja toimeentulotukea myöntävät kunnan työntekijät tekevät suurimman osan päätöksistä tapaamatta asiakkaita kasvokkain. (Haapola ja Kauppinen 2007, 9–10; Saikku ja Kuivalainen 2013, 120–124; Vogt ja Sjöholm 2014, 5.) Viimeisin toimeentulotukityötä koskeva muutos on ollut sähköisten asiointipalveluiden yleistyminen. Esimerkiksi toimeentulotuen jatkohakemuksen voi monessa kunnassa tehdä sähköisen asiointijärjestelmän kautta kunnan verkkosivuilla.

Sähköisten itsepalvelujen käyttömahdollisuudet samoin kuin toimeentulotukityön käytännöt vaihtelevat kuitenkin kunnittain edelleen paljon. Kuntien välillä on myös suuria eroja siinä, miten toimeentulotukityö on hallinnollisesti järjestetty. Toimeentulotukityön järjestämisestä selvittäneiden Ellen Vogtin ja Mari Sjöholmin (2014) mukaan monissa, erityisesti suuremmissa kunnissa, toimeentulotukityö on nykyisin eriytetty kokonaan omaksi toimeentulotuen etuuskäsittelyyn keskitty-

<sup>10</sup> Perustoimeentulotuen käsittelyn siirtäminen etuuskäsittelijöille ei ole ollut yksinkertaista, sillä moni sosiaalityöntekijä on sen johdosta joutunut rakentamaan työnkuvansa uudelleen. Lisäksi monet sosiaalityöntekijät ovat olleet sitä mieltä, että toimeentulotuki on tärkeä sosiaalityön työväline; se on työntekijöiden kokemuksen mukaan yksi keino saada asiakas ”paikalle”. Pelkkä perustoimeentulotuen siirto etuuskäsittelijöiden vastuulle ei myöskään ole ollut kaikkien etuuskäsittelijöiden mieleen, sillä sen on koettu rajaavan heidän toimenkuvaansa liian rutiininomaisiin tehtäviin ja vähentävän työn mielekkyyttä. (Saikku ja Kuivalainen 2013, 134–140.)

väksi yksikökseen. Toinen malli on sosiaalityön yhteyteen luotu etuuskäsittelytiimi tai malli, jossa etuuskäsittelijät toimivat hallinnollisesti samassa yksikössä kuin aikuissosiaalityö. Osassa kunnista etuuskäsittely toteutetaan itsenäisesti aikuissosiaalityön sisälle perustetussa etuuskäsittely-yksikössä. Toisissa kunnissa aikuissosiaalityön ja etuuskäsittelyn välillä on enemmän vuorovaikutusta, toisissa taas vähemmän. Pienemmissä kunnissa toimeentulotukityön järjestämistapa on usein perinteisempi. Tässä mallissa toimeentulotuen päätöksenteosta ja käsittelystä vastaavat ensisijaisesti sosiaalityöntekijät. (Ks. myös Saikku ja Kuivalainen 2013.)

Koska kuntien tavat organisoida toimeentulotuen käsittelyä ovat erilaisia, myös toimeentulotukityön ja sosiaalityön kytköksen vahvuus vaihtelee kunnittain. Kunnissa, joissa toimeentulotukityö on pääosin etuuskäsittelijöiden harteilla, vastaavat etuuskäsittelijät myös muiden kuin rahallista apua tarvitsevien asiakkaiden ohjautumisesta sosiaalityön pariin<sup>11</sup>. Järjestely ei ole ongelmaton, sillä – kuten aiemmin totesimme – valtaosa kuntien etuuskäsittelijöistä on koulutustaustaltaan kaupallisen perustutkinnon suorittaneita. Heidän sosiaalityön tarpeen tunnistamista koskeva osaamisensa saattaa taustakoulutuksen puolesta olla puutteellinen. Toimeentulotukityön painottuminen kirjallisten hakemusten käsittelyyn voi myös vaikeuttaa ohjausta sosiaalityöhön<sup>12</sup>. Pelkän kirjallisen hakemuksen perusteella ja ilman, että asiakkaita tavataan kasvokkain, voi olla vaikea tunnistaa ongelmien kasautumisesta ja elämänhallinnan ongelmista kärsivät asiakkaat. Tilanteen helpottamiseksi kunnissa on kehitetty seulontavälineitä, joiden avulla etuuskäsittelijät poimivat asiakkaita sosiaalityön piiriin. (Saikku ja Kuivalainen 2013, 126–127.)

Ohjeista huolimatta sosiaalityön tarpeen tunnistaminen ja erilaisten asiakkaiden tilanteiden ”arvottaminen” voi olla haasteellista. Onkin arvioitu, että etuuskäsittelyn myötä sosiaalityön ulkopuolelle jää useita ryhmiä. Heitä voivat olla esimerkiksi monet pitkään työttömänä olleet, joille on usein vaikea löytää sijaa nykyisillä työmarkkinoilla, tai päihdeongelmaiset, joilta puuttuu hoitomotiivatio, tai opiskelijat ja pienituloiset eläkeläiset, joiden tuen tarve on tilapäinen tai joiden toimeentulotuen tarpeen syy liittyy ensisijaisten etuuksien matalaan tasoon. (Saikku ja Kuivalainen 2013, 128–130.) Syrjään jää siis sekä niitä, joilla perinteisessä sosiaalihuollollisessa mielessä olisi tarvetta sosiaalityölle (pitkäaikaisesti syrjäytyneet ja moniongelmaiset asiakkaat) että niitä, jotka asioivat sosiaalitoimessa puhtaasti taloudellisista syistä. Jälkimmäisten asiakkaiden kohdalla tilanne ei ole yhtä vakava, joskin toimeentulo-ongelmat voivat pitkittyessään johtaa myös heillä moniin muihin ongelmiin ja sosiaalityön tarpeeseen.

11 Toisaalta pienissä kunnissa, joissa työnjako on vähemmän eriytynyttä, sama(t) työntekijä(t) saatta(v)a(t) hyvinkin edelleen vastata sekä toimeentulotuen käsittelystä että sosiaalityöstä.

12 Ellen Vogtin ja Mari Sjöholmin (2014) selvityksen mukaan noin neljä viidesosaa väestöstä asuu kunnissa, joissa yli 70 prosenttia kaikista toimeentulotukihakemuksista käsitellään kirjallisten tai sähköisten hakemusten perusteella.

Toimeentulotukityön siirtämistä etuuskäsittelijöille perusteltiin alun perin ennen kaikkea sillä, että se vapauttaa sosiaalialan koulutuksen saaneiden, eli sosiaalityöntekijöiden aikaa varsinaiselle sosiaalityölle. Tässä suhteessa järjestelyn tulokset ovat osin ristiriitaiset. Koska etuuskäsittelijät tekevät nykyisin yli 70 prosenttia kaikista toimeentulotukipäätöksistä (Saikku ja Kuivalainen 2013, 136), on ilmeistä, että työjärjestely helpottaa osaltaan sosiaalityöntekijöiden työtaakkaa. Toisaalta esimerkiksi Ellen Vogtin ja Mari Sjöholmin selvityksen (2014) perusteella vaikuttaa siltä, että työn siirto sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille on samanaikaisesti merkinnyt ainakin joissakin kunnissa sitä, että aikuissosiaalityön resursseja on siirretty muihin tehtäviin tai sosiaalityöntekijöiden vakansseja on muutettu vähemmän koulutusta vaativiksi sosiaaliohjaajien vakansseiksi. Lisäksi osa sosiaalityöntekijäresursseista käytetään edelleen toimeentulotukea koskevan asiakastyön koordinointiin sekä etuuskäsittelijöiden auttamiseen toimeentulotukihakemusruuhkien purkamisessa.

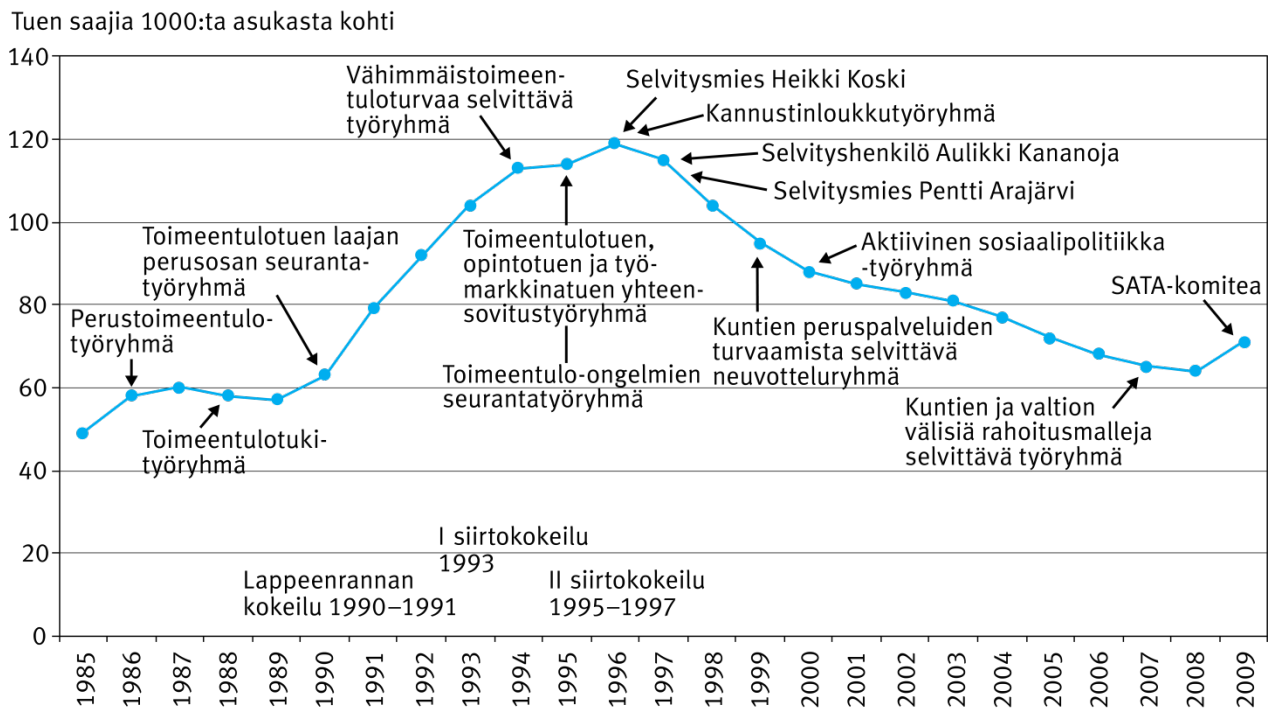
Vaikka toimeentulotukityön nykyiseen organisoimiseen etuuskäsittelijöille liittyy ilmeisiä ongelmia, on toimeentulotukityön eriyttämistä kritisoitu kunnissa melko vähän. Etuuskäsittelystä on tullut normi ja vallitseva toimintatapa varsinkin suuremmilla paikkakunnilla. Työn uudelleenjärjestelyjen oikeutus löytyy suurista asiakasmääristä ja kuntien pienistä henkilöstöresursseista. Toimeentulotukityön teettäminen etuuskäsittelijöillä on kunnille keino selvittää toimeentulotuen asiakasmääristä ja pysyä mahdollisuuksien mukaan tuen lakisääteisissä käsittelyajoissa. (Ks. Saikku ja Kuivalainen 2013, 142.)

### **3 Keskustelu toimeentulotuen siirrosta Kelaan ja aiemmat siirtokokeilut**

#### **3.1 Kela-siirto poliittisena kiistakysymyksenä**

Toimeentulotukityötä koskevien kuntien sisäisten uudelleenjärjestelyjen rinnalla keskustelua on herättänyt se, millainen tulisi olla kuntien ja valtion (Kelan) työnjako toimeentulotukiasioiden hoitamisessa. Jo vuonna 1986 sosiaali- ja terveysministeriön asettama perustoimeentulotyöryhmä hahmotteli ajatusta Kelan maksamasta, perheeseen mukaan määräytyvästä tulovakuudesta, joka vastaisi normitettua toimeentulotukea ja voitaisiin myöntää Kelasta silloin, kun perheellä ei olisi tarvetta sosiaalityölle. Toimeentulotukea haettaisiin sosiaalitoimistosta vain silloin, kun sieltä haettaisiin myös muita sosiaalipalveluja. Sittemmin lähes jokaisessa vähimmäis- tai perusturvaa pohtineessa työryhmässä ja selvityksessä on kommentoitu eri tavoin sitä, tulisiko etuus, ja nimenomaan sen laskennallinen osa, mahdollisesti siirtää Kelan hoidettavaksi. Siirtokeskustelu ja myös siirtoa koskeneet kokeilut ovat ajankohtaistuneet erityisesti silloin kun toimeentulotuen hakijoiden määrä on ollut kasvussa tai korkealla tasolla (ks. kuvio 3, s. 15). Keskustelu on jatkunut 2000-luvulla, muun muassa SATA-komiteassa. Komitea ei kuitenkaan päässyt asiasta yksimielisyyteen. (Ks. STM 2014, 3; STM 1986.)

**Kuvio 3.** Aiemmat siirtoa pohtineet työryhmät, siirtokokeilut ja toimeentulotuesta riippuvaisten määrä.



Lähde: Kangas ym. 2011.

Toimeentulotukityön uudelleenjärjestelyt kuntien sisällä on yhdistetty toimeentulotuen siirron epäonnistumiseen 1990-luvun lopulla. Esimerkiksi Peppi Saikku ja Susan Kuivalainen (2013, 116) ovat esittäneet, että Kela-siirron torppaaminen ajoi kunnat siirtämään perustoimeentulotuen etuuskäsittelijöiden tehtäväksi. Johtopäätökselle löytyy vahvistusta vuosien 1995–1996 toimeentulotukikokeiluja koskevasta loppuraportista. Raportin mukaan sosiaalityön selvityshenkilö Aulikki Kananoja ehdotti perustoimeentulotuen Kela-siirron vaihtoehtona sen siirtämistä sosiaalityöntekijöiltä kuntien omille toimistotyötä tekeville etuuskäsittelijöille (STM 1997, 50).

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

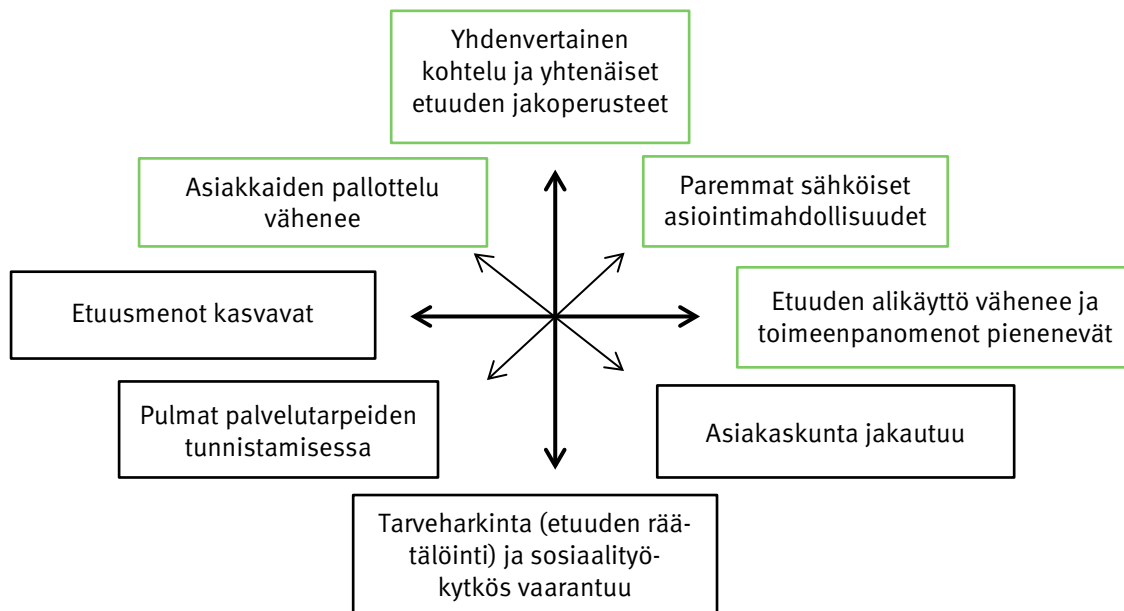
Julkisen keskustelun päälinjat voidaan kuvata kuvion 4 (s. 16) avulla. Vihreällä viivalla merkityt perusteet ovat puoltaneet Kela-siirron toteuttamista ja mustalla merkityt etuuden säilyttämistä kuntien vastuulla. Karkeasti ottaen vastakkain ovat olleet yhtäältä pyrkimykset lisätä etuuden oikeutettujen asiakkaiden tasapuolisempaa kohtelua sekä tehostaa ja sujuvoittaa niiden asiakkaiden asiointia, jotka hakevat tukea ainoastaan rahan puutteeseen. Toisaalta siirtoa on vastustettu vedoten sen kustannusvaikutuksiin ja sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden asiointipulmiin. Vaikka siirto voi tar-

jota sosiaalityöntekijöille aiempaa paremmat mahdollisuudet esimerkiksi ennaltaehkäisevään työhön, pelätään, että riskiryhmien tavoitettavuus heikkenee ja että ne marginalisoituvat entisestään. Erityisesti työmarkkinajärjestöjä lähellä olevissa puheenvuoroissa siirtoa on kritisoitu siitä, että se merkitsee etuuden selektiivisten ja työmoraalia ylläpitävien elementtien heikkenemistä. Siirron ajatellaan olevan askel kohti kansalaispalkkaa, joka ei aktivoi kansalaisia riittävästi työelämään ja pidä heitä siinä kiinni<sup>13</sup>.

Keskustelukehäksiä analysoineen Kankaan, Niemelän ja Varjosen (2011) mukaan toimeentulotuen siirrosta on politiikassa puhuttu lähinnä neljässä eri kehyksessä, joita voidaan edelleen tarkastella suhteessa kahteen asiaan liittyvään ulottuvuuteen: yhdenvertaisuus- erityisyys sekä kustannukset – oikeudellisuus.

Kela-siirtoa puoltavat kehukset nojaavat ajatuksiin asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja oikeudellisen aseman parantumisesta. Kuntamallissa toimeentulotukeen liittyy paitsi alikäyttöä, myös kuntakohtaisia eroja tuen myöntämisessä. Erot selittyvät esimerkiksi sillä, että kunnissa on laadittu omia toimeentulotuen soveltamisohjeita, joita käytetään tuen määrää laskettaessa (ks. esim. Heinonen 2010). Kela-siirtoa puoltavat esittävät, että siirron myötä myöntämiskäytännöt yhdenmukaisuisivat. Lisäksi asiakkaat saisivat pienemmällä vaivalla, leimautumatta ja nopeammin tuen, johon ovat oikeutettuja. (Kangas ym. 2011, 162.)

**Kuvio 4.** Julkinen keskustelu Kela-siirron taustalla.



Lähde: Laatu 2014b.

13 Pitkän linja työmarkkinajärjestövaikuttaja ja nykyinen eduskunnan puhemies Eero Heinäluoma totesi siirrosta Kauppalehden haastattelussa seuraavasti: ”Siinä luotiin kansalaispalkan siemen, joka ei auta ihmistä poistamaan toimeentulopulmien syitä eikä ohjaa häntä työelämään eikä palkitse työstä. – – Siinä Suomi aloittaa maailmanhistoriallisen kokeilun, josta kestävän sosiaalipolitiikan ajatus on hyvin kaukana.” (Saastamoinen 2014.)



Siirron vastustus on Kankaan ym. (2011, 162) mukaan nojannut ensinnäkin oletukseen, että Kelan kaavamainen ja kenties sosiaalitoimistoja väljempi tuen myöntämiskäytäntö voi muodostaa menoautomaatin, joka lisää toimeentulotuen kustannuksia. Toisekseen Kela-siirtoa on vastustettu sillä, että se vaarantaisi erityisesti moniongelmaisten asiakkaiden ohjautumisen sosiaalityön piiriin. Samalla on kiinnitetty huomiota laskennallisen ja harkinnanvaraisen toimeentulotukityön erottamisulmiin, esimerkiksi asumiskustannusten normittamisen ja perusosan alentamisen yhteydessä (ks. esim. STM 2014).

Siirtoratkaisu onkin kokonaisuudessaan mutkikas ja moniulotteinen kokonaisuus. Kankaan ym. (2011, 170–171) mukaan tämäntyyppisissä asioissa poliittisia päätöksiä voidaan tehdä vain harvoin täydellisen informaation perusteella. Siksi edellä kuvattujen rajatumpien tarkastelukehysten voima on ollut poliittisessa päätöksenteossa suuri. Aina 2010-luvun alkuun saakka valta-asemassa olivat Kela-mallia vastustavat kehukset. Tutkijoiden mukaan niiden selitysvoimaa kasvattivat todennäköisesti huolet kansantalouden kestävydestä ja sosiaaliturvan kannustavuuden heikentymisestä. Eri-tyisesti menoautomaatti-kehys nousi keskeiseksi argumentiksi toimeentulotuen siirrosta keskusteltaessa. Toisaalta monet ovat arvelleet siirron myös vähentävän toimeentulotuen hallinnollisia kustannuksia ja kompensoivan ainakin osin siirrosta aiheutuvaa etuusmenojen kasvua.

Hallinnollisten kustannusten pienenemistä koskeva oletama perustuu aiempiin myönteisiin kokemuksiin toimeentuloturvaetuuksien siirtämisestä kunnilta Kelaan. Niiden toimeenpanokustannukset ovat alentuneet, luultavasti siksi, että Kelassa on paremmat edellytykset hyödyntää skaalaetuja etuuksien toimeenpanossa, esimerkiksi työkuormituksen alueellisessa jakamisessa, sekä siksi, että etuuksien laskenta ja maksatus tapahtuu kuntien järjestelmiä yhtenäisemmän, enemmän tietoja sisältävän ja halvemman tietojärjestelmän varassa. Lisäksi Kela voi tarjota asiakkaille kuntia kehittyneemmät sähköiset (itsepalvelu)asiointimahdollisuudet. Tämä vähentää fyysisten asiointipalvelujen ja palveluneuvojen tarvetta toimistoissa. Esimerkiksi asumistuen, sotilasavustuksen ja elatus-tuen siirto Kelaan on merkinnyt etuuksien käsittelyn merkittävää tehostumista. (Ks. mm. STM 1997, 44–47.)

Vaikka siirron kokonaiskustannuksista käytävä keskustelu on ollut vilkasta ja se on vaikuttanut ratkaisevalla tavalla siirtoa koskeviin päätöksiin, siirron todellisia kustannusvaikutuksia on selvitetty jopa yllättävän pintapuolisesti. Etuuden käsittelykustannusten muutosta ei ole tutkittu siirtokokeilujen yhteydessä käytännössä juuri lainkaan. Etuusmenojen muutosta on tutkittu aiempien toimeentulotukikokeilujen yhteydessä vähän enemmän, mutta väitteelle etuusmenojen kasvusta ei tutkimustulosten perusteella löydy luotettavaa empiiristä näyttöä. (Ks. STM 1997, 46–47.)

Siirtoa koskevan kustannuskeskustelun varjoon ovat myös jääneet sen juridiset ja moraaliset ulottuvuudet. Arvio siirron seurauksena syntyvistä kasvavista etuusmenoista pohjaa oletukseen, että toimeentulotuen Kela-siirto vähentäisi tuen alikäyttöä. Alikäytön vähenemistä on ennakoitu syntyvän ainakin sitä kautta, että asiointikynnys on Kelassa matalampi kuin kunnan sosiaalitoimistossa. Kustannusten ennustetaan toisin sanoen kasvavan, koska aiempaa useammat toimeentulotukeen lain mukaan oikeutetut hakevat sitä<sup>14</sup>.

Kustannustarkastelun toisessa vaakakupissa on kuitenkin viime vuosina painanut varsinkin kuntien heikko taloudellinen tilanne ja tästä johtuvat paineet kuntien tehtävien karsimiseen. Huoli kuntien etuutta koskevista käsittelykustannuksista on ohittanut siirtoratkaisuun liittyvän, etuusmenojen mahdollista kasvua koskevan huolen.

Myös sosiaalityökytköstä koskeva argumentti vaikuttaa heikentyneen. Esimerkiksi SOSTEn julkaiseman Sosiaalibarometrin (Eronen ym. 2014, 76) mukaan enemmistö sosiaalijohtajista (ja Kelan toimistojen johtajista) kannattaa siirtoa. Kelan tutkimusosaston asiakkaiden oikeusturvasta vastaaville viranomaisille tekemän kyselyn mukaan myös valtaosa sosiaaliasiamiehistä ajattelee näin (Laatu 2014a). Talentian kyselyn mukaan siirtoa tuetaan kasvavassa määrin myös sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien keskuudessa. ”Kun vuonna 2008 vielä enemmistö sosiaalityöntekijöistä ja -ohjaajista vastusti toimeentulotuen perusosan Kela-siirtoa, niin nyt tilanne on päinvastainen: Kela-siirtoa kannattaa 61 % vastaajista ja vastustaa 29 %, epävarmoja on 11 %” (Mäkinen 2014). Mielenpiteiden muutoksen todennäköisenä syynä on ollut jo edellä todettu etuuden erkaantuminen sosiaalityöstä. Lisäksi sosiaalialan työntekijöiden työhön liittyvät priorisointitarpeet ovat todennäköisesti vaikuttaneet näkemyksiin.

Siirtoa ja sen tarpeellisuutta voi tarkastella myös asiakkaiden Kela-riippuvuudessa toteutuneen kehityksen kannalta. Toimeentulotukiasiakkaat näyttävät lähentyneen Kelaa sitä mukaa kuin he ovat irtautuneet sosiaalityön yhteydestä (ks. luku 2.2). Merkittävä osa toimeentulotukiasiakkaista sai samanaikaisesti jotakin Kelan myöntämää etuutta. Kun vuonna 1990 vain 48 prosenttia kotitalouksista sai jotain Kelasta maksettavaa etuutta, oli heitä jo vuonna 1997 80 prosenttia ja vuonna 2011 peräti 97 prosenttia. Yksistään asumisen tukia sai vuonna 2011 83 prosenttia kotitalouksista. (STM 1997; Ahola 2013; ks. myös Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä 2015, 41.) Asiakkaiden Kela-riippuvuus on siis kasvanut selvästi.

---

14 Etuusmenojen kasvuun perustuva siirtoa vastustava näkökulma on siis epäsuorasti puoltanut tuen tarpeessa olevien oikeuksien toteutumisen tahallista hankaloittamista. Siirron puoltajat ovat tätä kritisoineet. Mm. Vihreiden Outi Alanko-Kahiluoto on todennut seuraavasti: ”(O)n kestävä ajatus, että tuen hakemisesta tehdään hankalaa, jotta ihmiset eivät hakisi sitä.” (IL 12.11.2013). Pyrkimyksen voi nähdä pulmallisena paitsi laillisuusperiaatteen (ks. perustuslain 2 §) myös tehokkuuden toteutumisen kannalta (ks. luku 4.2).

1990-luvun puolivälistä lähtien ovat myös lisääntyneet erilaiset toimeentulotukiasiakkaita koskevat aktivointitoimenpiteet. Niiden on arvioitu pitävän tuen saajat tiukemmin kiinni työyhteiskunnassa ja hillitsevän toimeentulotukimenojen kasvua. Samalla aktivointitoimenpiteet ovat parantaneet sosiaalityöntekijöiden mahdollisuutta kohdata asiakkaat tarvittaessa. Toimeentulotukiasiakkaiden tavoittamisen suurin haaste voikin erityisesti nykyään olla siinä, että sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet ottaa vastaan asiakkaita ovat kasvaneiden asiakasmäärien johdosta heikentyneet. Sillä, siirtykö perustoimeentulotuki Kelaan ja ohjaavatko Kelan etuuskäsittelijät asiakkaita sosiaalityöntekijöiden vastaanotolle vai eivät, ei ehkä ole katsottu enää olevan yhtä paljon merkitystä. Toistaiseksi puuttuu myös vertailukelpoinen tutkimusnäyttö siitä, millaiset valmiudet Kelan ja kuntien etuuskäsittelijöillä on ohjata asiakkaita sosiaalityöntekijöiden luokse, ja syrjäytyvätkö asiakkaat kenties tällöin nykyistä useammin sosiaalityöntekijöiden antaman avun piiristä (vrt. Saikku ja Kuivalainen 2013, 122–123).

Seuraavassa luvussa käymme lyhyesti läpi aiempia toimeentulotuen Kela-siirtokokeiluita, niiden syitä ja niistä saatuja tuloksia. Toimeentulotuen hakemista Kelasta on tavalla tai toisella kokeiltu jo ennen Vantaan kokeilua miltei vuosikymmenen ajan (ks. Särkelä ja Eronen 2007, 103).

### 3.2 Aiemmat kokeilut

Keskeinen tulos useissa tutkimuksissa on, että politiikkaprosessi tai polku tehtäväksi annosta lainsäädäntöön on varsin monipolvinen ja täynnä umpikujia, välistävetoja ja uusia avauksia (Saari 2009, 240). Sosiaaliturvaa ja sen järjestämistä koskeva kehitystyö ei tee poikkeusta. Alkujaan pienet muutokset ovat voineet johtaa suuriin, odottamattomiin ja joskus peruuttamattomiinkin käännteisiin. Vastaavasti perusteelliset suunnitelmat ja valmistelut ovat voineet osoittautua käytännössä hyödyttömiksi. (Ks. Jalonen 2007, 23.)

Kokeiluja käytetään yleensä politiikkaprosessien suuntaamisen, vauhdittamisen ja niiden vaikutusten testaamisen apuna. Kokeiluihin voidaan turvautua yhteiskunnallisesti tärkeissä mutta kiistanalaisissa hankkeissa (ns. *too hot to handle* -tapaukset), tai hankkeissa, jotka ovat kalliita ja/tai riskialttiita toteuttaa, ja joihin voi liittyä myös muita epävarmuuksia (Berg 2012, 3).

Poliittisesti ”kuuma” ja myös epävarmuuksia sisältänyt politiikkaprosessi on ollut myös perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Sitä koskevat kokeilut ovat esimerkki siitä, miten myös ne ovat alttiita poliittisen päätöksenteon sattumanvaraisuudelle. Kokeilujen lopputuloksella ei useimmiten näytä olleen ainakaan selväpiirteistä vaikutusta politiikkaprosessin lopputulokseen.

Toimeentulotuen siirtoa koskevat kokeilut nousivat 1980- ja 1990-lukujen taitteessa esiin sosiaali- ja terveysministeriössä kahdessakin työryhmässä. Toimeentulotukityöryhmä (1988) hahmotteli toimeentulotuen siirtämistä Kelaan koskevien kokeilujen järjestämistä, ja pari vuotta myöhemmin laajan perusosan toteuttamista seurannut työryhmä (1990) vielä kiirehti kokeilujen aloittamista. (STM 1997, 4.)

Ensimmäinen toimeentulotuen Kela-siirtoa koskeva kokeilu toteutui vuonna 1990 Lappeenrannassa, Lauritsalan toimistossa. Pienimuotoisen yhteistyökokeilun ajatuksena oli tarjota yhden luukun palvelu asiakkaille, jotka saivat jotain etuutta Kelasta ja olivat lisäksi oikeutettuja toimeentulotukeen, mutta eivät olleet varsinaisessa sosiaalityön tarpeessa. Kokeilu toteutettiin yksinkertaisesti siten, että kunnan sosiaalityöntekijä siirtyi työskentelemään Kelan toimistoon ja otti siellä vastaan toimeentulotukiasiakkaita.

Syynä palvelujen keskittämiseen oli hallinnollisesti hajanaiseksi koettu palvelujärjestelmä, asiakkaiden pallottelu, ja tähän hajanaisuuteen ja pallotteluun liittyvät välinputoamisriskit. Yhtenä pallottelun syynä oli jo tuolloin joidenkin ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien pienuus, Yhteistyön avulla pyrittiin muun muassa saamaan parempi käsitys asiakkaiden kokonaistilanteesta, nopeuttamaan palvelua ja yksinkertaistamaan etuuksien hakemista. (Moilanen 1990; Tuomikoski 1991.) Sosiaali-toimen ja Kelan työntekijöiltä puuttui yhteinen asiakastietojärjestelmä. He hoitivat asiakkaiden asioita suunnilleen samoin kuin nykyisinkin on tapana yhteispalvelupisteissä. Kokeilu jatkui vuoden 1991 helmikuun loppuun.

Lappeenrannan kokeilusta kertyneet tulokset olivat tietojärjestelmien epäyhtenäisyydestä huolimatta myönteisiä: noin kaksi kolmasosaa asiakkaista ilmoitti, että kokeilusta on ollut heille hyötyä käytännössä (Tuomikoski 1991). Myös työntekijät kokivat kokeilun asiakkaiden kannalta onnistuneeksi. Lisäksi se paransi työntekijöiden ymmärrystä siitä, miten toinen osapuoli (Kela/kunta) toimii. (Moilanen 1990.)

1990-luvun alkuvuosina sosiaalietuuksien toimeenpanossa toteutettiin runsaasti muutoksia, ja toimeentulotuen siirto Kelaan pysyi ajankohtaisena keskusteluaiheena kokeilun jälkeenkin. Se sai myös lisää pontta useita muita etuuksia koskevista siirtopäätöksistä. Lasten kotihoidontuki, lapsilisät, äitiysavustus, opintotuki, asumistuki ja sotilasavustus siirtyivät kaikki kunnilta Kelan hoidettavaksi. Tehtäviensiirtoa valvonut ja valmistellut sosiaali- ja terveysministeriön toimikunta ryhtyi pohtimaan myös elatustuen ja toimeentulotuen toimeenpanon siirtoa Kelalle. Elatustuen osalta toimikunta päätyi siihen, ettei siirtoa Kelaan toteuteta<sup>15</sup>. Toimeentulotuen osalta päädyttiin kuitenkin jälleen järjestämään kuntakokeiluita. (STM 1993.)

---

15 Toteutettiin vasta vuonna 2009.

Vuonna 1993 toteutettuun toiseen toimeentulotukikokeiluun osallistui 12 kuntaa tai kunnan osaluetta<sup>16</sup>. Kokeilun aikana asiakkailta oli mahdollista hakea Kelasta toimeentulotuen niin sanottua laajaa perusosaa ja korvauksia terveydenhuollon ja asumisen kustannuksia vastaan kuntien antamien ohjeiden mukaisesti. Kokeilun ajaksi Kelalle siirretty osuus toimeentulotuesta vastasi melko tarkasti nykyistä perustoimeentulotukea. Toimeentulotuen myöntämisvaltuudet siirrettiin kokeilun ajaksi Kelalle erillissopimuksilla kokeilua koskevan lainsäädännön mukaisesti (STM 1993, liite 2, 4).

Kokeilu toteutettiin eri kunnissa eri tavoin: kevyenä palveluyhteistyönä Lappeenrannan kokeilusta tutun toimintamallin tavoin, sekä varsinaisen tehtäviensiirtomallin mukaisesti. Kevyimmillään kokeilua toteutettiin Alavudella, jossa asiakas saattoi jättää toimeentulotukihakemuksen Kelaan ja Kelan toimihenkilö teki asiakkaalle toimeentulotukilaskelman, mutta hakemus toimitettiin käsiteltäväksi ja tuen myöntämistä varten sosiaalitoimistoon. Muutamassa kunnassa kokeilu järjestettiin siten, että kunnan työntekijä siirtyi ainoastaan työskentelemään Kelan toimistoon eikä kunnan ja Kelan välisiä toimivaltuuksia muutettu. Lopuissa kokeilukunnista käytössä oli varsinainen tehtävien siirtomalli, jossa Kelan työntekijät ottivat vastaan toimeentulotukihakemuksia ja myönsivät asiakkaille normitettavissa olevan osuuden toimeentulotuesta<sup>17</sup>. Myös tätä toimintatapaa soveltavissa kokeilukunnissa ne asiakkaat, joilla oli tarvetta sosiaalityöhön tai joiden kohdalla toimeentulotuen myöntämiseen liittyi erityistä harkintaa, ohjattiin hakemaan toimeentulotukea kunnan sosiaalitoimista. Kokeilun arvioimista varten valittiin lisäksi 12 vertailukuntaa, jotka muistuttivat kokeilukuntia rakenteellisesti<sup>18</sup>. (STM 1993, liite 2, 5–7.)

Vaikka kokeilun tarkoituksena oli ennen kaikkea selvittää, millaisia vaikutuksia toimeentulotuen siirrolla on tukea saavien määrään ja tukimenoihin, oli tätä asiaa koskevien luotettavien tulkintojen tekeminen erityisen vaikeaa. Asiaksmäärien muutosten arvioimista vaikeuttivat esimerkiksi kokeilun lyhyt kesto, toimeentulotuen tilastointipulmat ja se, että monissa kokeilukunnissa Kelalle siirtyi vain pieni osa toimeentulotukiasiakkaista. Kunnissa, joissa toimeentulotuen käsittely siirtyi niin sanotun laajan tehtävänsiirron mukaisesti Kelan hoidettavaksi, kasvoivat toimeentulotuen asiakasmäärät raportin mukaan 4 % enemmän kuin vertailukunnissa. Samalla kuitenkin jouduttiin toteamaan, että kuntien väliset erot olivat niin suuria, ettei kokeilun voida todeta merkitsevästi lisänneen toimeentulotuen asiakasmääriä kokeilukunnissa. Tulosten tulkintaa vaikeutti myös kokeilun ajankohta: laman seurauksena toimeentulotukiasiakkaiden määrät kasvoivat koko maassa kokeilun aikana. Asiaksmäärien kasvu kuitenkin painottui suurempiin kuntiin. Koska sekä kokeilu- että ver-

16 Kokeiluun osallistuneet kunnat/kunnan osa-alueet olivat: Alavus, Helsinki (keskinen sp, Hakaniemi), Ilomantsi, Jurva, Kotka, Nakkila, Nastola, Saarijärvi, Tampere (Hervanta), Tuusula (Riihikallio), Vantaa (Rekola) ja Ähtäri (STM 1993, liite 2, 5).

17 Normitettu osa viittaa perusosaan ja asumis- ja terveydenhoitomoihin myönnettävään toimeentulotukeen ja vastaa nykyistä perustoimeentulotukea.

18 Vertailtavuus varmistettiin valitsemalla kuntia, joissa Kelan työttömyyspäivärahaa saavien määrä ja kuntien ikä- ja elinkeinorakenne vastasivat kokeilukuntia. Lisäksi vertailukunnissa oli kaikissa käytössä toimeentulotuen laaja perusosa. (STM 1993, liite 2, 6.)

tailukuntien joukosta puuttuivat pienimmät kunnat, toimeentulotuen asiakasmäärät kasvoivat molemmissa ryhmissä hieman maan keskiarvoa enemmän. (STM 1993, liite 2, 7–9.)

Kustannusvaikutusten epäselvyyttä lukuun ottamatta kokeilu vaikutti jälleen usealla muulla tavalla mitattuna onnistuneelta. Kokeilun suunnittelusta vastannut tehtäviensiirtotoimikunnan alatyöryhmä arvioi, että siirron myötä asiakkaiden saama palvelu oli parantunut: suurin osa asiakkaista oli saanut kokeilun myötä tarvitsemansa palvelut yhdeltä luukulta nopeasti ja vaivattomasti. Lisäksi alatyöryhmä katsoi, että toimeentulotukityön siirtäminen pois sosiaalityöntekijöiltä antoi kuntien sosiaalityöntekijöille paremmat edellytykset aktivoivalle sosiaalityölle. Kokeilun kannustavista tuloksista huolimatta työryhmä ei suositellut Kela-siirron toteuttamista kokeilun mukaisella tavalla kolmesta syystä. Ensinnäkin tilannetta, jossa Kela myöntää toimeentulotukea vain omille asiakkailleen, ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Sen katsottiin johtavan toimeentulotukiasiakkaiden eriarvoistumiseen ja turhaan kahtiajakoon. Toinen työryhmän esiin nostama ongelma oli Kelan työntekijöiden puutteelliseksi arvioitu pätevyys tunnistaa asiakkaiden sosiaalityön tarve. Kolmas ongelma liittyi toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin: mikäli saman kunnan sisällä on asiakkaita, joille toimeentulotukea myöntää valtakunnallisten ohjeistusten mukaan toimiva Kela ja toisille kunnan omien ohjeiden mukaan myöntävä sosiaalitoimi, ovat toimeentulotukiasiakkaat keskenään eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä he asioivat. (STM 1993; ks. Kangas ym. 2011, 151–152.)

Vuonna 1993 toteutetun toimeentulotukikokeilun vakiinnuttamisen ja toimeentulotuen Kela-siirron sijaan komitea päätyikin ehdottamaan perusturvan rakenteellista uudistamista Kelan myöntämän tulotakuun suuntaan. (STM 1993, 20–23; ks. Kangas ym. 2011, 15–152.) Tulotakuun idea muistutti edellä mainittua 1980-luvun puolivälissä esillä ollutta ajatusta tulovakuudesta. Tulotakuulla tarkoitettiin normitetun toimeentulotuen suuruista, perhekoon mukaan määräytyvää tarveharkintaista tukea, jota myönnettäisiin Kelasta. Vähimmäisturvan rakenteellinen uudistaminen ei kuitenkaan saanut kannatusta, koska sen taloudellisista vaikutuksista ei tiedetty riittävästi. Toimeentulotukikokeilun jatkaminen sen sijaan sai kannatusta. Uuden kokeilun suunnittelun lähtökohdaksi sovittiin, että Kela myöntäisi kokeilun ajan paitsi tuen perusosaa myös korvauksia asumisesta ja terveydenhoidosta aiheutuviin kustannuksiin. (Ks. Kangas ym. 2011, 152–153.)

Uutta toimeentulotukikokeilua ryhdyttiin valmistelemaan sosiaali- ja terveysministeriössä vuonna 1994. Kokeiluun valittiin mukaan aluksi 29 kuntaa vuonna 1995. Seuraavana vuonna kokeiluun tuli mukaan vielä viisi kuntaa lisää, jolloin kokonaisuudessaan etuuden siirtoa kokeiltiin vuosina 1995–1997 yhteensä 34 kunnassa. (STM 1997; ks. Kangas ym. 2011, 153.) Toimeentulotuen myöntämisoikeus siirrettiin jälleen tilapäisellä sosiaalihuoltolain muutoksella Kelalle ja kokeilukunnille valittiin verrokkikuntia, jotka olivat rakenteellisesti mahdollisimman lähellä kokeiluun osallistuvia kuntia. Kokeilua toteutettiin myös nyt eri kunnissa hieman eri tavoin. 15 kunnassa kokeilu oli rajattu Kelan

työttömyysetuuksia saaviin, 13 kunnassa Kelasta jotain etuutta saaviin ja kuudessa kunnassa kokeilu koski kaikkia toimeentulotukiasiakkaita. (STM 1997.)

Kokeilun onnistuneisuutta tutkittiin asiakaskyselyllä alkuvuodesta 1996 kaikissa kokeilussa mukana olleissa kunnissa. Kyselyn tarkoituksena oli arvioida, miten toimeentulotukikäsittelyn siirtäminen Kelaan oli vaikuttanut asiakkaiden kokemuksiin palvelun laadusta, kuinka riittävänä asiakkaat pitivät toimeentulotuen normitettua osaa ja miten asiakkaat suhtautuivat toimeentulotuen siirtoon yleisesti. Kyselyyn vastanneiden joukossa oli asiakkaita, joilla oli mahdollisuus vertailla kokeilun aikana Kelassa saamaansa palvelua aikaisempiin asiointikokemuksiin sosiaalitoimistossa. Kelan ja sosiaalitoimistojen asiakaspalvelun laadussa ei asiakaskyselyn tulosten perusteella ollut suuria eroja. Pienillä paikkakunnilla asiakkaat olivat sekä Kelan että sosiaalitoimistojen palveluun hieman tyytyväisempiä kuin suurissa kunnissa. (STM 1997, 12–13.)

Kelan asiakaspalvelussa ongelmalliseksi koettiin asioinnin puutteellinen yksityisyys. Kelan ”tiskeillä” ei aina pystytty takaamaan riittävää yksityisyyttä intiimeiksi ja arkaluonteisiksi ymmärrettyjen toimeentulotukiasioiden hoitamiseen. (STM 1997, 13.)

Toimeentulotukikokeiluun osallistuneista asiakkaista kaksi kolmannesta kuitenkin toivoi, että kokeilusta muodostuisi pysyvä käytäntö ja että toimeentulotuki siirtyisi jatkossa osittain Kelan hoidettavaksi. Pelkästään sosiaalitoimistoissa asioineista valtaosa ei kannattanut siirtoa. Myös kokeiluun osallistuneista siirtoa vastusti noin viidennes. Osa asiakkaista epäili Kelan toimistojen resursseja ja mahdollisuuksia ottaa vastaan uusia tehtäviä. Ne kokeiluun osallistuneet asiakkaat, joilla oli mahdollisuus vertailla toimeentulotukiasioidensa hoitamista Kelassa aiempiin asiointikokemuksiin sosiaalitoimistoissa, olivat saamaansa palveluun varsin tyytyväisiä. Noin puolet heistä oli sitä mieltä, että kokeilu oli vähentänyt luukulta toiselle juoksemista, helpottanut toimeentulotukiasian hoitamista, parantanut asiakaspalvelua ja nopeuttanut tuen saamista. (STM 1997, 13.)

Se, oliko kokeilu vähentänyt luukulta toiselle juoksemista, vaihteli kuntien välillä ja riippui myös siitä, miltä toimeentulotukea saavalta asiakasryhmältä asiaa kysyttiin. Erityisesti lapsiperheiden joukossa oli asiakkaita, jotka katsoivat, ettei kokeilun aikana Kelasta myönnetty normitettu toimeentulotuki riittänyt heidän tarpeisiinsa. Viidennes oli hakenut sosiaalitoimistosta lisäksi täydentävää toimeentulotukea. Heidän kohdallaan kokeilu ei siis vähentänyt tarvetta asioida sekä Kelassa että sosiaalitoimistossa. Joistain kunnista raportoitiin, ettei täydentävää toimeentulotukea haettu lainkaan kokeilun aikana. (STM 1997, 14–15.)

## 4 Vantaan toimeentulotukikokeilun tausta ja käytännön toteutus

### 4.1 Kokeilun tausta

Vantaan palveluyhteistyökokeilu on uusin ja vuonna 2014 tehdyn siirtopäätöksen vuoksi todennäköisesti viimeiseksi jäävä lenkki toimeentulotukityötä koskevien siirtokokeilujen pitkässä ketjussa. Kokeilu ajoittuu hetkeen, jolloin edellisestä kokeilusta on kulunut miltei kaksikymmentä vuotta.

Kuten jo edellä todettiin (ks. luku 2.2), etuutta koskeva työ on tänä aikana varsinkin suuremmissa kunnissa organisoitu uudelleen: sosiaalityöntekijöiden työpanos etuuden toimeenpanossa on pienentynyt ja etuuskäsittelijöiden osuus on vastaavasti kasvanut. Asiakkaat ovat myös alkaneet ”kohdata” toimeentulotukityötä tekevät sosiaalitoimen työntekijät enenevässä määrin ainoastaan kirjallisten tai sähköisten hakemusten välityksellä.

Myös Kela-työ on muuttunut vuosien saatossa paljon. Sekä etuuskäsittely- että asiakaspalvelutyö ovat eriytyneet yhä selvemmin omiksi erillisiksi työprosesseiksi. Kumpaakin työtä tekevät niihin erikoistuneet ja muun muassa sukupolvenvaihdoksen johdosta keskimäärin myös aiempaa koulutetummat työntekijät. Kelan etuuskäsittelijät tekevät myös aiempaa tarkemmin rajattuja työtehtäviä: työt (ja etuuksia käsittelevät tiimit) on jaettu vakuutuspiireittäin niin kutsuttuihin ”etuuskoreihin”. Niissä etuuksissa, joissa ratkaisutoiminta ei ole riippuvainen paikallisista yhteistyökumppaneista, erikoistumista tapahtuu myös vakuutuspiirien välillä.

Kelan työntekijöiden työkuormitusta tasataan valtakunnallisen sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän avulla. Asiakkaiden asiointiprosesseja ja työntekijöiden työprosesseja seurataan aiempaa tarkemmin muun muassa uudistuneiden tietojärjestelmien avulla. Huomattava osa Kelan asiakkaista myös asioi nykyisin verkossa olevan itsepalveluasiointikanavan kautta. Samalla Kelan fyysistä palveluverkkoa on supistettu ja osittain korvattu yhteis- ja etäpalvelujärjestelyin.

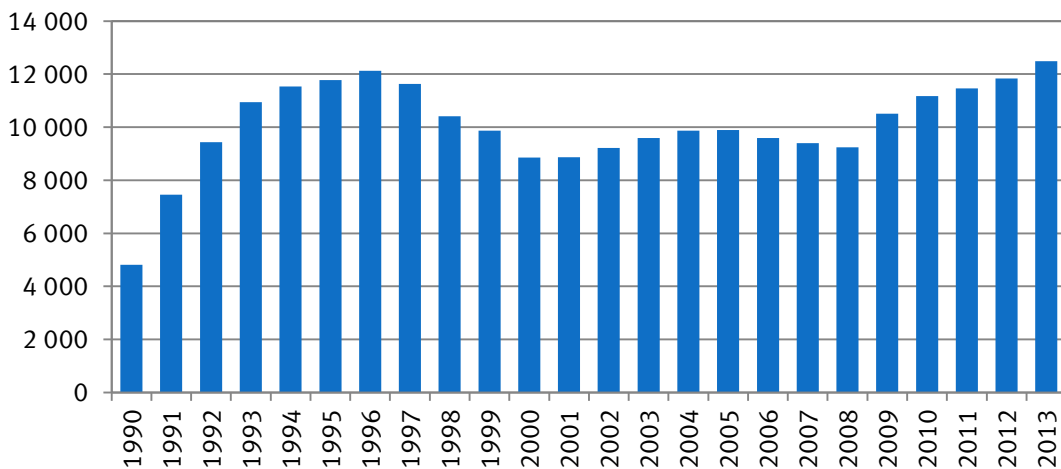
Kelan ja kuntien tehtäviä koskevien uudelleenjärjestelyjen päätarkoituksena on ollut tehostaa niiden toimintaa. Tehostamisen keskeisiä syitä ovat 2000-luvun lopulta alkaen jatkunut vaikea suhdanne-tilanne, yksityisen sektorin rakennemuutos ja suurten ikäluokkien eläköityminen. Ne ovat tuottaneet koko julkiseen palvelujärjestelmään menopaineita samalla kun menojen rahoitusmahdollisuudet ovat kaventuneet. Ongelmat ovat kasautuneet erityisesti kuntiin, joiden lakisääteiset tehtävät ovat samanaikaisesti lisääntyneet. Ongelmat näkyvät myös toimeentulotukityössä: työntekijät ovat joutuneet sopeutumaan sekä tuen saajien määrän kasvuun että kasvaviin suoritevaatimuksiin ja myös siihen, että etuuden käsittelyaikoja seurataan aiempaa tiukemmin.



Kuten koko maassa, myös Vantaalla toimeentulotuen asiakkaiden määrä on kasvanut vuodesta 2008 alkaen (ks. kuvio 5). Vuonna 2013 etuutta saaneita kotitalouksia oli noin 6 prosenttia enemmän kuin vuonna 2012 ja yli neljännes enemmän kuin vuonna 2008.

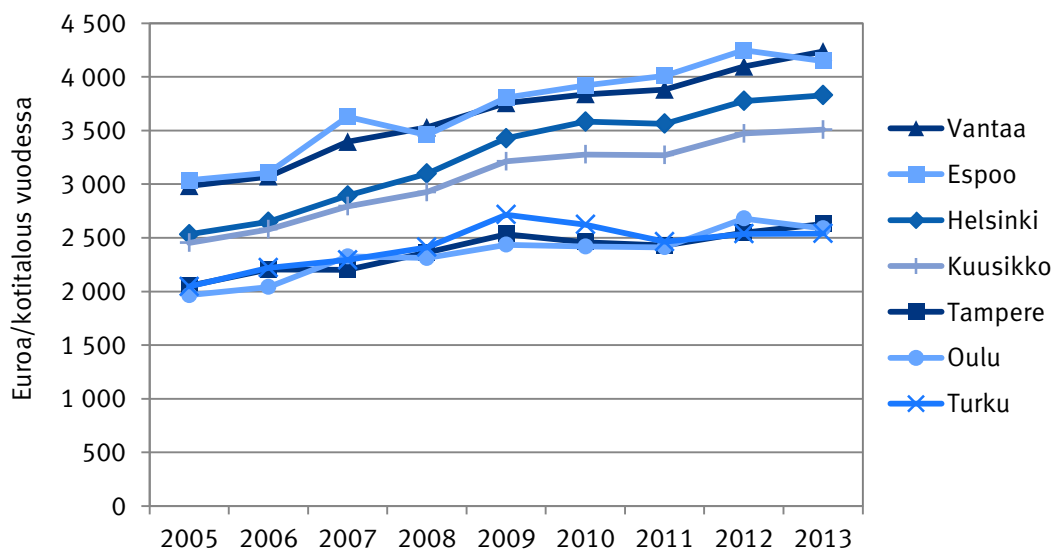
Asiakasmäärän lisäksi myös kustannukset kotitaloutta kohden ovat Vantaalla olleet kasvussa vuodesta 2006 alkaen (ks. kuvio 6). Samansuuntainen kehitys voidaan havaita myös muissa pääkaupunkiseudun kunnissa.

**Kuvio 5.** Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet Vantaalla vuoden aikana yhteensä vuosina 1990–2013 (lkm).



Lähde: THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2013.

**Kuvio 6.** Toimeentulotuen vuosikustannukset, euroa tukea saanutta kotitaloutta kohti vuosina 2005–2013 (vuoden 2014 rahan arvossa; tarkastelusta puuttuvat pakolaiset, turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat).



Lähde: Helsingin kaupungin tietokeskus 2014; Tilastokeskus 2015.

Kasvanut asiakasmäärä on lisännyt paineita selviytyä lain mukaisissa etuuden käsittelyajoissa. Jo vuonna 2000 otettiin käyttöön säädös, jossa velvoitettiin, että toimeentulotukiasiat tuli käsitellä kunnassa viivytyksettä. Käsittelyajoissa esiintyi kuitenkin lain voimaantulon jälkeenkin puutteita, ja vuonna 2007 säädettiin entistä tiukemmat määräajat toimeentulotuen käsittelylle (Kuivalainen 2013b, 20).

Vuonna 2007 toimeentulotukilakiin lisätyn 14a §:n mukaan

”toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.”

Samat käsittelyaika rajoitukset koskevat myös Vantaata. Kaupungin ohjeiden mukaan kiireellisillä tapauksilla tarkoitetaan esimerkiksi häätöjen toimeenpanon estämistä, kiireelliseen hoitoon ja lääkkeeseen tarvittavaa maksusitoumusta tai lapsiperheen akuuttia puutetta ruoasta (Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta 2013).

Toimeentulotuen määräaikojen toteutumista valvovat asiakkaiden oikeusturvasta vastaavat aluehallintovirastot ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Jos kunta ei pysy käsittelyssä määräaikojen sisällä, voivat virastot langettaa kunnalle lakiin perustuvia seuraamuksia. Määräajoista ja sanktioista huolimatta kaikissa kunnissa ei ole onnistuttu pysymään asetetuissa määräajoissa.

Käsittelyn määräajoissa on ollut ongelmia myös Vantaalla. Esimerkiksi huhtikuussa 2013 Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi Vantaalle valvontapäätöksen, jossa kaupungille annettiin määräys noudattaa toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräaikoja.

#### **4.2 Kokeiluun liittyvät palvelun kehittämistavoitteet**

Vantaan kokeilun palvelutavoitteet liittyvät asiakkaan asiointiprosessin kulun sujuvoittamiseen ja asiakkaan asiointikokemusta heikentävien tekijöiden vähentämiseen.

Useassa eri yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että sosiaaliturvan palvelujärjestelmä on hajanainen ja asiakkaan kannalta vaivalloinen ja monimutkainen (ks. mm. Määttä ja Keskitalo 2014). Toimeentulotukiasiakkaiden osalta tilanne johtuu paljolti myös ensisijaisten etuuksien matalasta tasosta. Kun Kelan myöntämällä ensisijaisilla perusturvaetuuksilla ei tule toimeen, asiakkaat joutuvat hakemaan toimeentulotukea sosiaalitoimistosta. Rahan vuoksi asiakkaan tulee siis asioida kahden ja joskus useammankin viranomaisen luona. Asioinnin monimutkaisuutta ja työläyttä lisäävät esimerkiksi koukeroinen etuuslainsäädäntö, viranomaisten erilaiset toimintakäytännöt ja rajoitetut mahdollisuudet keskinäiseen tietojen vaihtoon. Kun tieto ei kulje muun muassa tietosuojasyistä kahden viranomaisen välillä, voi seurata etuuksien päällekkäistä maksatusta, turhia takaisinperintöjä ja asiakas voi joutua toimittamaan samat liitteet useaan paikkaan. Tukijärjestelmää on koetettu yksinkertaistaa useaan otteeseen muun muassa toimeentulotukea koskevien lakimuutosten yhteydessä vuosina 1995–2013. (Ks. mm. Kuivalainen 2013b, 20.) Tulokset ovat jääneet laihoiksi. Etuuksien ja palvelujen käyttäjät kokevat asioinnin edelleen usein pulmalliseksi (ks. mm. Roivainen ym. 2011; Heironen ym. 2011; Määttä ja Keskitalo 2014).

Yhtenä toimeentulotuen ongelmana on pidetty myös sen alikäyttöä. Alikäytöllä tarkoitetaan sitä, että ihmiset, jotka olisivat lain mukaan oikeutettuja hakemaan tukea, eivät sitä hae. Vaikka toimeentulotuen alikäyttöä on vaikea tutkia (muun muassa varallisuustietojen heikon saatavuuden vuoksi), on sen havaittu olevan ”ylikäyttöä” yleisempää (esim. Virjo 2000; Kuivalainen 2007). Elina Aholan SISU-mikrosimulaatiomalliin perustuvat ja vuoden 2011 aineistoon pohjautuvat laskelmat antavat alikäytön haarukaksi 27–45 % etuuteen oikeutetuista (Ahola 2013). Mikäli käytetään n. 45 %:n alikäyttöarviota ja laskelmissa jätetään pois varallisuustiedot ja arvio suhteutetaan vuoden 2012 toimeentulotukimenoihin, alikäytön suuruusluokka on noin 300 miljoonaa euroa vuodessa (STM 2014, 23–24).

Alikäyttö kuvastaa järjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta: mitä enemmän on alikäyttöä, sitä tehotomampi on järjestelmä. Tehottomuudella tarkoitetaan tällöin sitä, että järjestelmä ei kykene saavuttamaan tavoitteita, joita sille on asetettu. Lisäksi alikäyttöä voidaan pitää merkittävänä kansalaisten tasa-arvoa vähentävänä tekijänä. (Kuivalainen 2007.)

Syitä alikäyttöön on useita; esimerkiksi se, että asiakas tuntee järjestelmää heikosti eikä tunne tuen myöntämisehtoja tai hän pelkää tulevansa leimatuksi. Lisäksi etuuden tiukat myöntämiskriteerit, kynnykset päästä (sosiaali)työntekijän vastaanotolle tai hakemukseen tarvittava liitteiden määrä saattavat aiheuttaa sen, ettei asiakas hae tukea, vaikka hän olisi siihen oikeutettu. (Kuivalainen 2007; Roivainen ym. 2011.)

Pyrkimykset vastata edellä esitetyn kaltaisiin pulmiin, ja nimenomaan asiakkaiden kokemiin palveluongelmiin, ovat olleet myös Vantaan kokeilun käynnistämisen perusteena. Kokeilun tarkoituksena on ollut suoraviivaistaa ja yksinkertaistaa palvelujen järjestämistä siten, että asiakkaalla on mahdollisuus saada sosiaaliturvaetuudet kerralla käsitellyiksi ja päätetyiksi ilman useita asiointikertoja useissa eri pisteissä (Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan pöytäkirja 19.8.2013).

Tärkeänä tavoitteena on ollut yhden luukun periaate: asiakkaan mahdollisuus hakea kaikki sosiaaliturvaetuutensa samasta paikasta. On arvioitu, että uudistuksesta hyötyy paitsi asiakas myös palvelujärjestelmä, muun muassa sen johdosta, että työprosessit tehostuvat ja päällekkäinen työ vähenee: asiakkaan etuustilannetta ja liitteitä ei tarvitse tarkastaa useaan kertaan. Samalla tiedonkulun oletetaan paranevan, sillä Kelalla on kuntaa enemmän tietoja asiakkaista. (Ks. STM 2014, 9.)

Kolmantena tärkeänä tavoitteena on ollut käsittelyn nopeutuminen. Kokeilussa asiakkaille on tarjottu mahdollisuus saada kaikki sosiaaliturvaa koskevat päätökset kahdessa päivässä Kelan nopeutetun käsittelyn kautta. Nopeutetulla käsittelyllä tarkoitetaan sitä, että kun huomataan asiakkaan olevan Kelan lisäksi myös toimeentulotuen asiakas, hänen Kela-etuutensa käsitellään normaalia Kelan käsittelyprosessia nopeammin. Käsittelyn nopeutuessa asiakkaan etuudet voidaan pitää paremmin ajan tasalla. Näin myös etuuksien takaisinperinnän tarve vähenee, kun Kelan ensisijaiset etuudet lasketaan ensin nopeutetussa käsittelyssä ja vasta tämän jälkeen katsotaan, onko asiakas oikeutettu toimeentulotukeen.

Yhtä aikaa toimeentulotukikokeilun kanssa Vantaan kaupunki on kehittänyt toimeentulotukityötä myös omassa organisaatiossaan. Perustoimeentulotuen käsittely on eriytetty aikuissosiaalityöstä kirjalliseksi etuuskäsittelijöiden tekemäksi työksi, ja keväällä 2014 kaupunki siirtyi toimeentulotuen sähköiseen käsittelyyn. Kaupungin sisäisillä järjestelyillä on ollut osin samantyyppisiä asiakkaan asiointiprosessin kulun sujuvoittamiseen tähtääviä tavoitteita kuin Kelan kanssa toteutetulla palveluyhteistyökokeilullakin (mm. käsittelyn nopeutuminen ja toiminnan kustannustehokkuus).

### 4.3 Kokeilun käytännön toteutus

Vantaan toimeentulotukikokeilua ryhdyttiin valmistelemaan vuoden 2012 aikana<sup>19</sup>. Ensimmäinen Kelan ja Vantaan sosiaalitoimen yhteistyötä koskeva kokous pidettiin 30. toukokuuta 2012. Kokouksessa olivat läsnä Vantaan kaupungin edustajina Jukka T. Salminen (apulaiskaupunginjohtaja) ja Maritta Pesonen (perhepalvelujen johtaja), ja Kelasta Sirkka Hongell (aluejohtaja) ja Timo Saari

---

<sup>19</sup> Aloite yhteistyön käynnistämisestä tuli hankkeessa mukana olleiden Kelan edustajien mukaan Vantaan apulaiskaupunginjohtaja Jukka T. Salmiselta.

(vakuutuspiirin johtaja). Kokouksen pöytäkirjan mukaan tarkoituksena oli keskustella mahdollisuudesta pilotoida Vantaalla ”toimeentulotuen laskennallisen osan” maksatuksen siirtämistä Kelaan. Kokouksessa päätettiin perustaa yhteistyön valmistelua varten selvitysryhmä. Sen tavoitteeksi tuli selvittää, miten nykylainsäädännön puitteissa olisi mahdollista kokeilla toimeentulotuen laskennallisen osan maksatuksen siirtoa ja yhden luukun palveluperiaatetta. Selvitysryhmän työskentelyajaksi kirjattiin syys- ja lokakuu 2012, jonka jälkeen sovittiin päätettävän mahdollisen yhteistyön käynnistämisestä. (Muistio 30.5.2012.)

Syksyllä 2012 järjestettiin useita kokouksia, joissa pohdittiin toimeentulotukikokeilun käytännön järjestelyitä. Näissä kokouksissa oli mukana edustajia sekä Vantaan sosiaalitoimesta että Kelasta. Kokouksissa pohdittiin muun muassa sitä, mitä erilaisia malleja kokeilun toteuttamisessa voisi harkita ja mitkä olisivat eri mallien edut, haitat ja kustannukset, mitä Kelan ja sosiaalitoimen asiakasryhmiä kokeiluun voisi osallistua ja mitä eri organisaatioiden tietojärjestelmiin liittyviä asioita tulee ottaa huomioon kokeilun käytännön toteuttamisessa. Toimeentulotukikokeilua esiteltiin huhtikuussa 2013 myös Kelan johtoryhmälle. (Muistiot 26.9.2012, 23.10.2012, 27.11.2012 ja 19.12.2012, esittely Kelan jorylle 23.4.2013.)

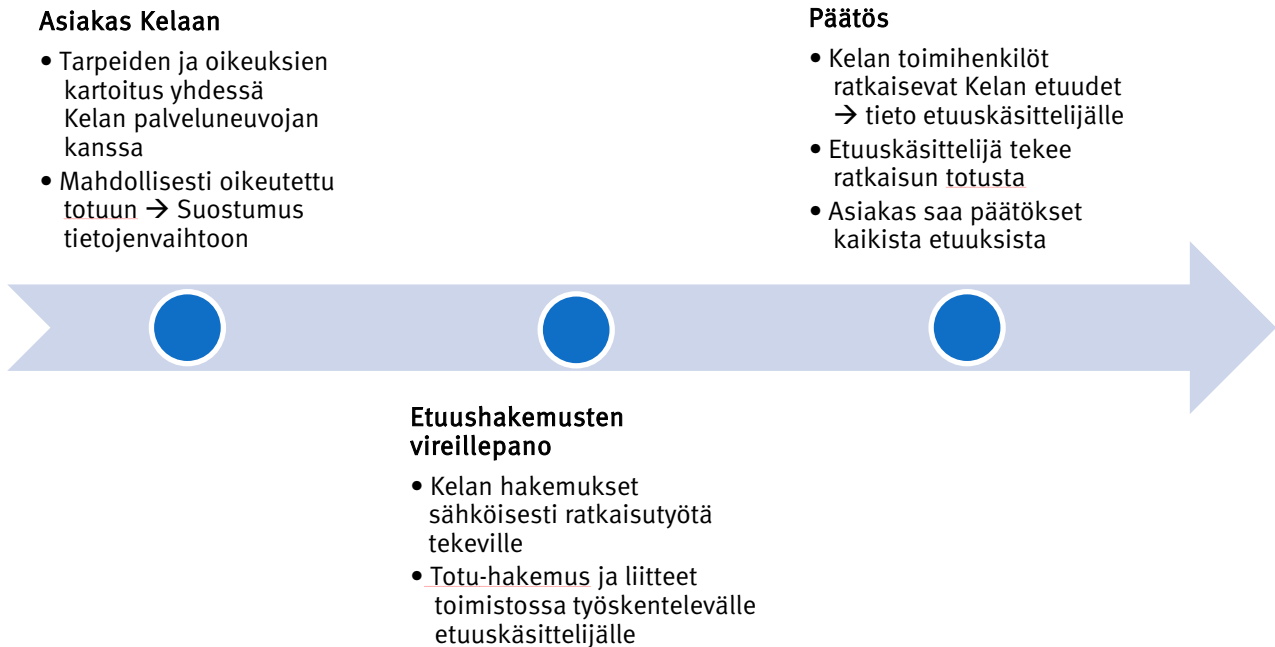
Toimeentulotukikokeilua suunnitellut ohjausryhmä muotoili neljä erilaista kokeilun toteuttamisvaihtoehtoa. Se päätettiin toteuttaa ainakin ensimmäisessä vaiheessa kevyellä mallilla, sosiaalitoimen ja Kelan palveluyhteistyönä, jossa sosiaalitoimen etuuskäsittelijöitä siirrytään tekemään toimeentulotukityötä Kelan toimitiloihin Korson ja Myyrmäen toimistoissa. Kokeilun kohderyhmäksi valittiin aluksi työttömyysturvaa ja yleistä asumistukea saavat lapsettomat kotitaloudet, joissa työttömyysjakso on kestänyt alle 12 kuukautta. Ennen kokeilun käynnistämistä ohjausryhmä arvioi, että Myyrmäen ja Korson alueella tällaisia potentiaalisia kokeilun piiriin kuuluvia kotitalouksia on noin 600.

Toukokuussa 2013 palveluyhteistyökokeiluun osallistuvien Kelan toimistojen työntekijöitä perehdytettiin kokeiluun kahdessa koulutustilaisuudessa ja sekä Kelan että sosiaalitoimen työntekijät kävivät tutustumassa toistensa työhön. (Muistio 25.4.2013.) Varsinainen toimeentulotukikokeilu käynnistyi 1. kesäkuuta 2013 Kelan Korson ja Myyrmäen toimistoissa.

Palveluyhteistyökokeilussa tutkimusajankohtana tavoiteltu asiointiprosessi on havainnollistettu kuviossa 7 (s. 30). Prosessi etenee seuraavasti: Asiakas saapuu Kelaan ja Kelan asiakaspalvelussa toimiva palveluneuvoja tekee hänelle palvelutarvekartoituksen. Sen jälkeen palveluneuvoja ohjaa asiakkaan hakemaan toimeentulotukea, mikäli hän huomaa, että asiakkaalla saattaa tulojensa puolesta olla oikeus toimeentulotukeen. Asiakkaalta pyydetään suostumus viranomaisen väliseen tietojenvaihtoon ja etuushakemus laitetaan vireille. Kelan etuuksia koskeva etuushakemus (tai hakemukset) siirrytään tämän jälkeen Kelan etuuskäsittelijöille ja toimeentulotukihakemus kunnan etuuskäsittelijälle.

Kun Kelan etuuskäsittelijät ovat tehneet Kelan etuuksia koskevat ratkaisut, tieto siirtyy kunnan etuuskäsittelijälle. Tavoitteena on, että asiakas saa yhdellä kertaa päätökset kaikista etuuksista.

**Kuvio 7.** Palveluyhteistyön toimintamalli.



Kokeilun kohderyhmää laajennettiin heinäkuussa 2013 hankkeen ohjausryhmän päätöksellä. Tällöin kokeilu laajennettiin koskemaan myös sovitellun päivärahan saajia, opiskelijoita, eläkkeensaajia sekä perheitä, joissa on alaikäisiä lapsia ja joissa tuloina ovat työttömyysetuus, asumistuki ja vanhempainraha (Sosiaali- ja terveyslautakunta 19.8.2013).

Tämän jälkeen (elokuussa 2013) kokeilun Kelaa edustavat vastuuhenkilöt ottivat yhteyttä Kelan tutkimusosastoon ja esittivät toivomuksen, että hankkeeseen liitettäisiin kokeilun onnistumista arvioiva asiakastutkimus. Asiakastutkimuksen avulla haluttiin selvittää asiakkaiden suhtautumista kokeiluun niissä toimistoissa (so. Korsossa ja Myyrmäessä), joissa kokeilu oli jo tuolloin käynnissä. Tulosten toivottiin tuovan lisävalaistusta kokeilun jatkamista ja myös toimistoihin laajentamista koskevaa päätöksentekoa varten Kelassa ja kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa. Seuraavassa luvussa kerromme tarkemmin tutkimuksen kysymyksenasetteluista, toteutustavasta ja sen tuloksista.

## 5 Asiakkaiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä

### 5.1 Tutkimuskysymykset, -menetelmä ja -aineisto

Asiakaskyselyn avulla etsittiin vastausta neljään kysymykseen. Ensimmäkin selvitimme Kelasta toimeentulotukea saaneiden asiakkaiden tyytyväisyyttä Kelan palveluihin. Vertasimme sitä myös sosiaaliasemilla asioivien asiakkaiden palvelukokemuksiin. Toiseksi selvitimme, mitä mieltä jo aiemmin toimeentulotukea hakeneet asiakkaat ovat kokeilussa käyttöönotetusta toimeentulotukiprosesista ja millainen se on verrattuna perinteiseen, sosiaaliasemien toimeenpanoprosessiin. Kolmanneksi esitimme kysymyksiä, jotka koskivat suhtautumista perustoimeentulotuen siirtoon kokonaan Kelan hoidettavaksi. Lisäksi mukana oli kysymyksiä muun muassa asiakkaiden saamista Kelan etuuksista ja heidän asiakkuushistoriastaan sosiaalitoimen asiakkaina.

Tutkimus toteutettiin strukturoituna puhelinhaastatteluna. Avoimia, vastaajan omin sanoin vastattavia kysymyksiä kyselyssä oli vain yksi. Vastaajat valittiin haastatteluun Kelan ja sosiaalitoimen yhteystietorekistereistä. Mukaan poimittiin ainoastaan ne asiakkaat, jotka olivat asioineet henkilökohtaisesti Kelan Myyrmäen ja Korson toimistossa tai Vantaan kaupungin ylläpitämällä Myyrmäen ja Koivukylän<sup>20</sup> sosiaaliasemilla kokeilun – eli kesäkuun alun ja syyskuun lopun välisenä – aikana. Jotta asiakkaille voitiin soittaa, heillä tuli olla puhelinnumero. Esitimme lisäksi sosiaalitoimen yhteystietorekisterille toiveen, että verrokkiryhmään valittavien asiakkaiden asiointiperuste olisi mahdollisimman samankaltainen kuin Kelan kautta asioivilla asiakkailla.

Näillä kriteereillä saatiin poimittua yhteensä 252 henkilöä, joista 140 oli Kelan toimistoissa ja 112 sosiaaliasemilla asioineita asiakkaita. Heille lähetettiin haastattelusta kertova tiedote kirjeitse noin viikkoa ennen haastattelua. Varsinaiset haastattelut toteutti Taloustutkimus Oy lokakuun aikana. Haastatteluihin osallistui kaikkiaan 63 Kelan ja 42 sosiaalitoimen asiakasta. Kyselyyn vastasi siis 42 % kaikista tutkimukseen mukaan otetuista asiakkaista. Lukua voidaan pitää muiden haastattelututkimusten vastausosuuksiin verrattuna kohtuullisena, varsinkin kun saimme Taloustutkimuksesta tiedon, että noin 10 prosentille asiakkaista oli merkitty viranomaisen yhteystietorekisteriin virheellinen puhelinnumero.

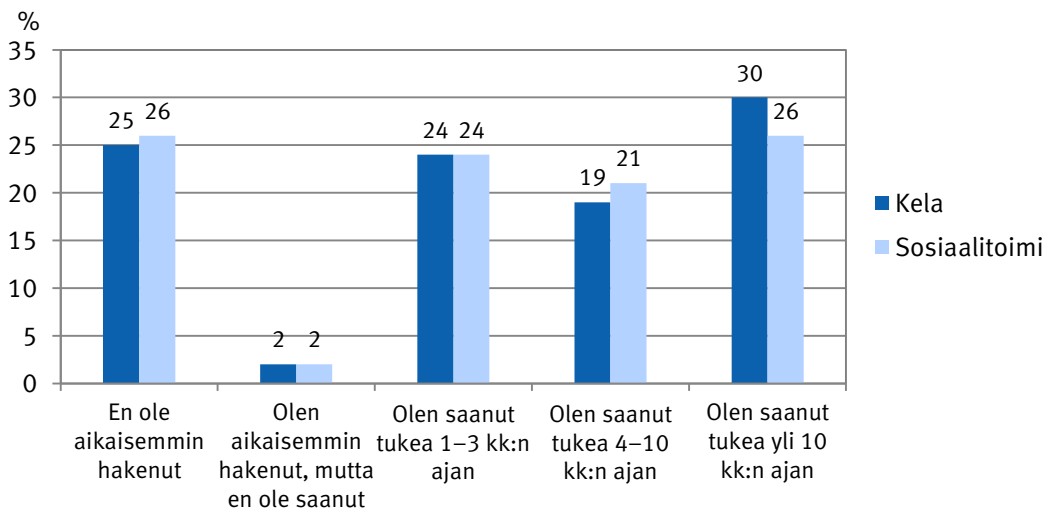
Numeroepäselvyyksien syynä saattaa olla esimerkiksi numeron muistamis- tai kirjaamisvirhe tai se, että toimeentulotukiasiakkailla saattaa olla maksuhäiriöiden vuoksi tavanomaista enemmän väliaikaisia prepaid-liittymiä. Taloustutkimuksesta saamamme tiedon mukaan normaalisti tällaisia asiakkaita on vähemmän: noin kaksi prosenttia haastateltavista.

---

20 Ennen kokeilua lakkautetun Korson sosiaaliaseman asiakkaat siirtyivät Koivukylän sosiaaliaseman asiakkaiksi.

Vastanneiden sukupuoli- ja ikäjakauma oli jonkin verran erilainen Kelan toimistoissa ja kaupungin sosiaaliasemilla asioineiden joukossa. Kelan kautta asioineista suurempi joukko oli naisia (Kelassa 59 %, sosiaaliasemilla 43 %) ja erityisesti nuoria, alle 30-vuotiaita (Kelassa 56 %, sosiaaliasemilla 21 %). Ehkä varsinkin jälkimmäisestä syystä Kelan kautta asioineissa oli myös enemmän niitä, jotka eivät olleet saaneet sosiaalitoimesta muuta kuin rahallista tukea (so. eivät olleet käyneet sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan vastaanotolla, eivät olleet saaneet tukea sosiaalineuvonnasta, kriisipäivystyksestä tms.). Heitä oli haastatteluun osallistuneista Kelan asiakkaista noin kolme neljäsosaa (76 %), kun sosiaaliasemilla pelkästään rahallista tukea saaneita oli alle puolet (40 %) vastanneista. Toimeentulotukea asiakkaat olivat saaneet kummassakin ryhmässä jokseenkin yhtä kauan (ks. kuvio 8).

**Kuvio 8.** Kysymys: ”Oletko hakenut ennen viimeisintä asiointikertaa toimeentulotukea viimeksi kuluneen vuoden aikana?”



## 5.2 Palvelutyytyväisyys Kelassa ja sosiaaliasemilla

Asiakkaiden palvelutyytyväisyyttä mitattiin 11 muuttujaa kattavan väittämätönnä avulla. Joukossa on muun muassa toimeentulotuen hakemisen vaivattomuuteen, päätösten saamisen nopeuteen, lisäselvitysten määrään ja niiden toimittamisen helppouteen, palvelun ystävällisyyteen ja asiointivuoron odotusaikaan liittyviä väittämiä. Vastausasteikko oli: täysin samaa mieltä, jokseenkin samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, täysin eri mieltä, en osaa sanoa.

Kuviosta 9 (s. 33) käy ilmi, että selvä enemmistö Kelan ja sosiaalitoimen asiakkaista oli ainakin kohtuullisen tyytyväinen kaikkiin kysytyihin asioihin. Yleisimmin asiakkaat olivat tyytyväisiä asiakaspalvelijan palveluhenkisyyteen ja palvelun sujuvuuteen. Kaikista vastanneista yli 90 prosenttia koki saaneensa ystävällistä ja nopeaa palvelua. Lähes yhtä usein asiakkaat tunsivat, että he ovat saaneet oikeaa ja riittävän paljon tietoa etuuden hakemisesta. Lisäksi yli neljä viidesosaa asiakkaista sekä Ke-



lassa että kaupungin sosiaaliasemilla arvioi, että hakemukseen liittyvien lisäselvitysten toimittaminen oli helppoa ja he saivat toimeentulotukipäätöksen riittävän nopeasti.

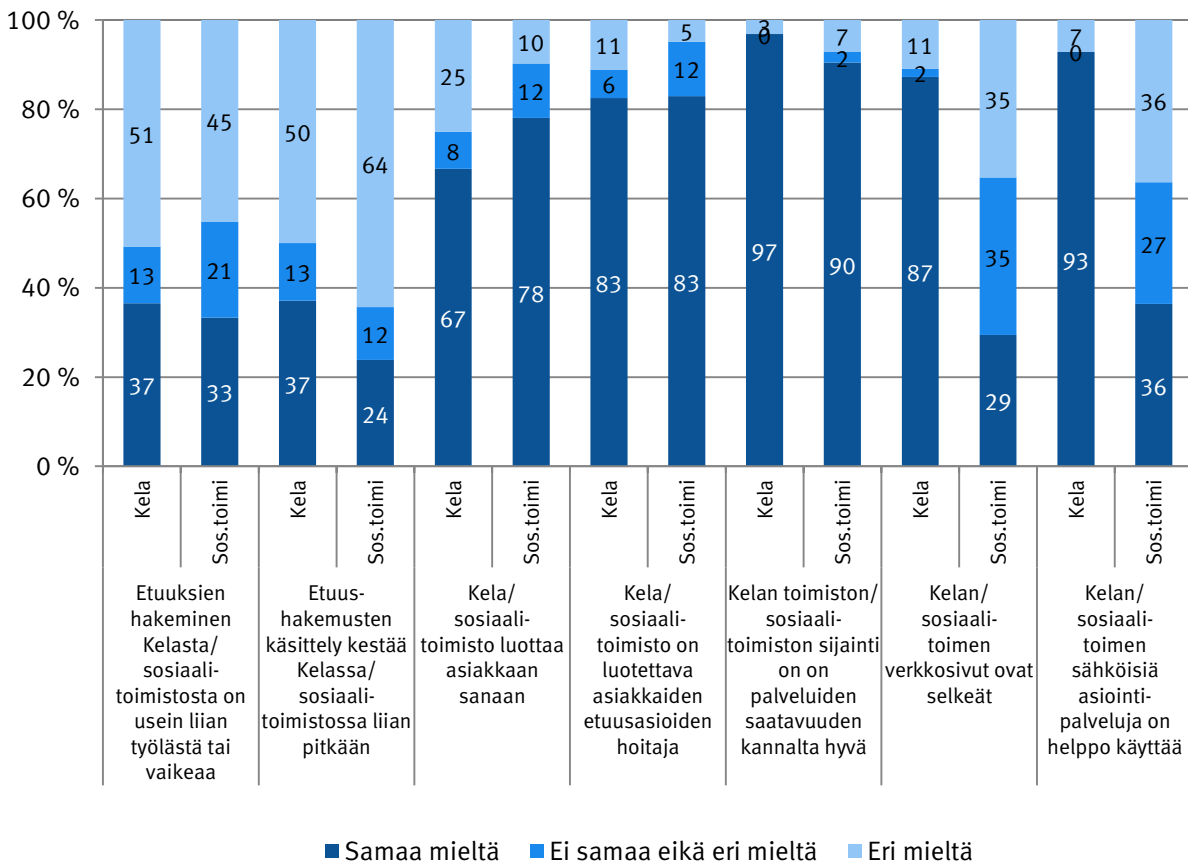
**Kuvio 9.** Mieli pide asiakkaan viimeisimmän toimeentulotukiasian käsittelystä kokonaisuutena (samaa mieltä olevien osuus, %).



Erot Kelan ja sosiaalitoimen asiakkaiden vastauksissa olivat kauttaaltaan hyvin pieniä – kuten vuosina 1995–1997 toteutetussa palvelutyytyväisyyttä mittaavassa kyselyssäkin (ks. luku 3.2). Asiointivuoron odotusaikaan (88/77 %) ja avun saamiseen toimeentulotukihakemuksen täyttämässä (87/74 %) sosiaalitoimen asiakkaat näyttäsivät kuitenkin olleen vähän useammin tyytyväisiä kuin asiakkaat Kelassa keskimäärin.

Palvelutyytyväisyyttä mitattiin myös toisella väittämätterilla (ks. kuvio 10, s. 34). Siinä oli seitsemän väittämää, jotka koskivat etuuksien hakemista, Kelan ja asiakkaan välistä luottamusta, toimiston sijaintia sekä organisaation verkkosivujen käytettävyyttä. Näihinkin väittämiin annetut vastaukset olivat sekä Kelan että sosiaalitoimen asiakkaiden ryhmissä pääosin samansuuntaiset.

**Kuvio 10.** Mielipide Kelan ja sosiaalitoimen palveluista (osuus, %).



Ainoa asia, jossa Kelan ja sosiaalitoimen asiakkaiden vastaukset erosivat selvästi toisistaan, koski verkkosivujen käytettävyyttä. Huomattava osa sosiaalitoimen asiakkaista ei osannut ilmaista sähköisten asiointipalvelujen käytettävyyttä ja verkkosivujen selkeyttä koskevaa kantaansa. Mielipiteensä ilmaiseista vain vajaa kolmannes piti niitä selkeinä ja runsas kolmannes helppokäyttöisinä. Kelassa asioineiden mielestä verkkosivut ja sähköisesti toimivat asiointipalvelut näyttävät toimivan huomattavasti paremmin. Suunnilleen yhdeksän kymmenestä vastaajasta oli tyytyväinen Kelan tarjoamiin sähköisiin palveluihin.

### 5.3 Mikä asiakkaiden palvelussa muuttui?

Edellä esitetyn kaltaisesta palvelukokemusten vertailusta on tullut tavanomainen asiakastutkimuksen lähestymistapa niin Kelassa kuin muuallakin. Esimerkiksi Kelan vakuutuspiirin saama palveluarvosana voidaan verrata toisen vakuutuspiirin palveluarvosanaan tai kaikkien vakuutuspiirien palveluarvosanaan. Kelan palveluarvosanaa voidaan myös verrata jonkin toisen organisaation – esimerkiksi apteekin – saamaan palveluarvosanaan.

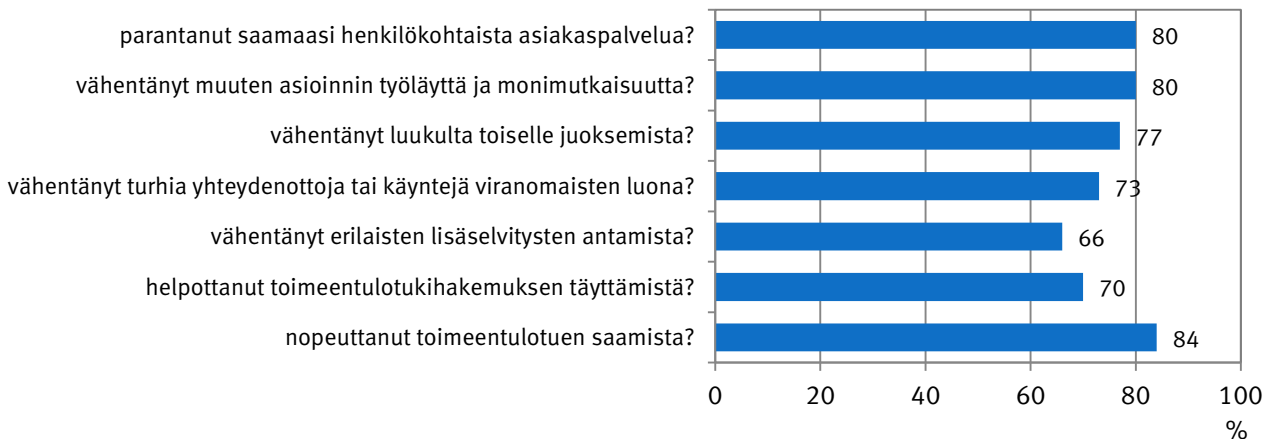
Vertailu on mielekästä, jos yksiköiden tai organisaatioiden tehtävät ja asiakaskunta ovat suurin piirtein samanlaisia ja ne eivät voi ainakaan merkittävästi vaikuttaa siihen, minkä arvosanan toinen yksikkö tai organisaatio saa. Näinhän tilanne ei useinkaan ole. Asiakkaiden ikärakenne, asiointitottumukset ja -syyt sekä muut vastaavat tekijät voivat olla osin erilaisia. Toinen organisaatio voi myös hyötyä toisen tekemästä työstä. Esimerkiksi apteekin asiakas saa tavanomaisesti Kelan lääkekorvauksen suorakorvauksena jo apteekissa ja apteekki voi tarkistaa oikeuden korvaukseen sähköisesti Kelan suorakorvaustietojen kyselypalvelusta. Järjestely todennäköisesti lisää tyytyväisyyttä apteekin tarjoamaan palveluun, vaikka Kela toimii korvauspalvelun varsinaisena ”emo-organisaationa”. Samantyyppiset pulmat liittyvät myös Vantaan kokeiluun liittyvään vertailuasetelmaan. Ensinnäkin toimeentulotukea saavan asiakaskunnan rakenne oli sosiaaliasemilla ja Kelassa jossain määrin erilainen, kuten luvussa 5.1 todettiin.

Toinen vertailua vaikeuttava seikka on se, että kokeilun vertailuosapuolilla on ”symbioottinen” suhde, josta hyötyy erityisesti kaupungin palvelujärjestelmä. Kokeilu tuottaa synergiaetuja kaupungille muun muassa siten, että se voi hyödyntää Kelan työvoimaresursseja ja palveluverkkoa toimeentulotukityössä ja vielä niin, ettei tästä aiheudu kaupungille mainittavia kustannusvaikutuksia. Lisätyövoimaresurssit ovat voineet tarjota kaupungille mahdollisuuden palvella omia asiakkaita tavanomaista paremmin. Kelan kehittyneempi sähköinen palvelukanava ja Korson toimisto ovat voineet lisäksi houkuttaa Kelan asiakkaiksi ne sähköisiä ja myös lähellä sijaitsevia fyysisiä palveluja arvostavat asiakkaat, jotka muutoin joutuisivat kenties asioimaan kauempana sijaitsevalla Koivukylän sosiaaliasemalla. Ilman Kelan ”väliintuloa” kyseiset asiakkaat olisivat voineet olla sosiaaliasemia koskevissa vastauksissaan kriittisempiä.

Näistä syistä erityinen huomio tutkimuksessa on kiinnitetty niiden toimeentulotukiasiakkaiden vastauksiin, jotka olivat aiemmin hakeneet toimeentulotukea sosiaaliasemalta mutta kokeilun aikana Kelasta. Heillä on paremmat mahdollisuudet verrata toimeentulotukea koskevan palveluprosessin toimivuutta Kelassa ja sosiaaliasemilla. Kuviosta 11 (s. 36) käyvät ilmi kummankin prosessin tuntevien runsaan 40 asiakkaan vastaukset.

Kun asiakkailta oli mahdollisuus vertailuun, enemmistö heistä koki Kelassa tarjotun palvelun parempana, olipa kysymys sitten henkilökohtaisen asiakaspalvelun laadusta, palveluprosessin nopeudesta, sujuvuudesta tai sen vaivattomuudesta. Erityisen tyytyväisiä asiakkaat olivat toimeentulotuen saamisen nopeuteen. Tämä johtune ainakin osaksi siitä, että Kelan kautta asioineiden asiakkaiden etuusasiat on käsitelty Kelassa tavanomaista nopeammassa tahdissa.

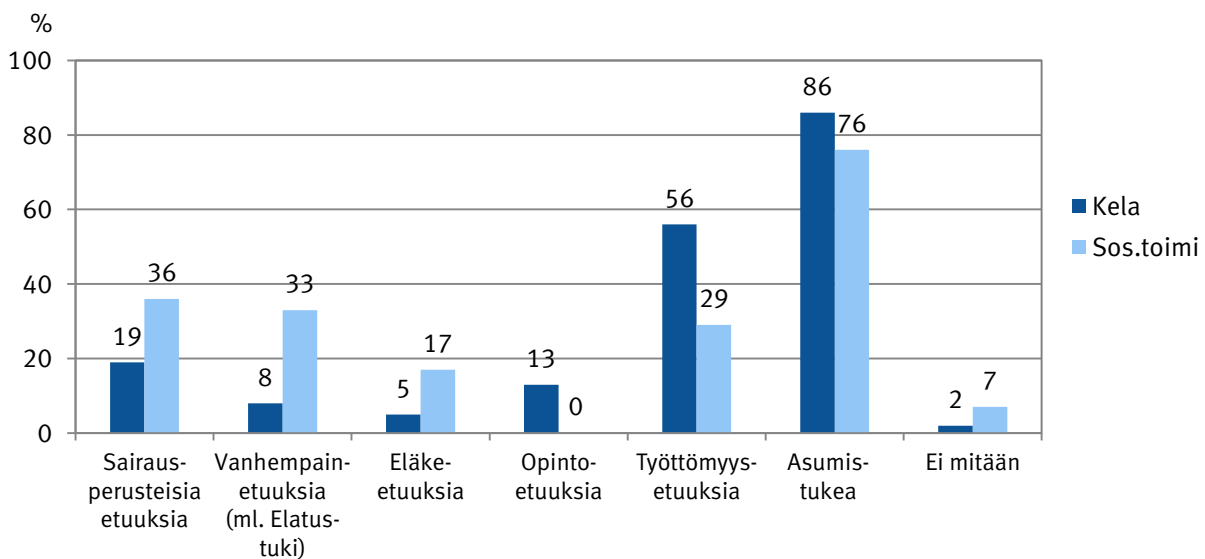
**Kuvio 11.** Kysymys: ”Millaisia vaikutuksia toimeentulokiasiasi siirrolla kaupungin sosiaalitoimistosta Kelan toimistoon on ollut toimeentulokiasian käsittelyyn. Onko siirto...” (samaa mieltä olevien osuus, %).<sup>a</sup>



<sup>a</sup>N = 41–46; ei osaa sanoa -vaihtoehtoon vastanneet (1–3 vastaajaa per kysymys) on poistettu tarkastelusta.

Se, että monet Kelan kautta asioineet asiakkaat kokivat myös asioinnin työläyden ja turhan juoksumisen vähentyneen, voi johtua paitsi Kelan paremmasta asiakkuusprosessien hallinnasta myös siitä, että varsin moni asiakas sai myös Kelan hoitamia perusturvaetuksia ja erityisesti asumistukea ja työttömyysturvaetuksia. Jo edellä todettiin, että rekisteritietojen perusteella vuonna 2011 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista yli neljä viidesosaa sai Kelan maksamaa asumistukea ja yli puolet työttömyysetuutta. Jotain Kelan maksamaa etuutta sai lähes jokainen tukea saava kotitalous. Kysyttäessä asiaa kokeiluun osallistuneilta asiakkailta, tulokset olivat samansuuntaisia (ks. kuvio 12). Kun asiakkaat voivat hakea Kelan ja kunnan tarjoamat perusturvaetuuudet yhdestä palvelupisteestä, asiointi sujui ainakin tältä osin vaivattomammin.

**Kuvio 12.** Mitä etuuksia saat tai olet hiljattain hakenut Kelasta?

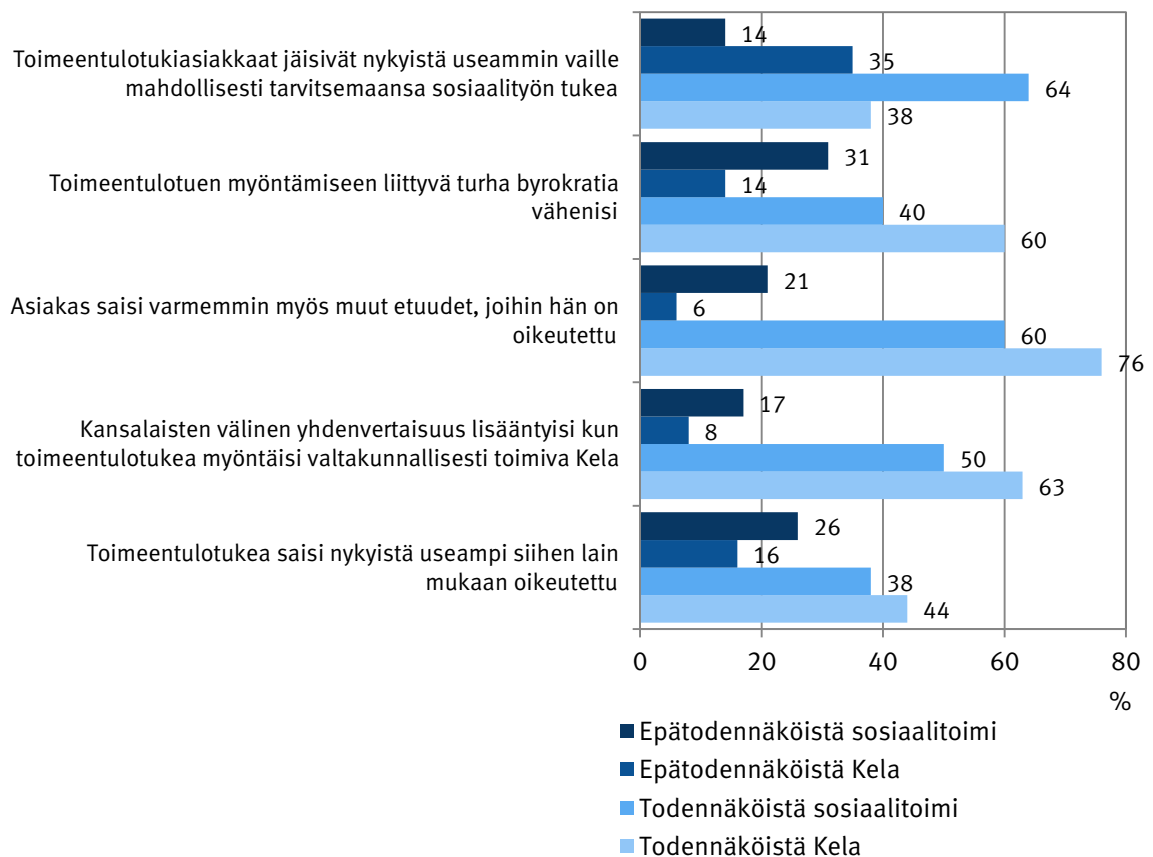


## 5.4 Kokeiluun osallistuneiden ja osallistumattomien arviot ”varsinaisen” Kela-siirron vaikutuksista

Kuten jo edellä on käynyt ilmi, Vantaan toimeentulotukikokeilussa on ollut tutkimusajankohtana kyse varsinaisen perustoimeentulotuen Kelasiirron ja yhteispalvelukonseptin väliin sijoittuvasta palvelumuodosta, jossa toimeentulotuen laskenta ja maksaminen on säilytetty kaupungin työntekijän tehtävänä. Tutkimuksella haluttiin kuitenkin selvittää myös sitä, millaisia vaikutuksia asiakkaat arvioivat olevan varsinaisella perustoimeentulotuen Kela-siirrolla.

Kuviossa 13 esitettyyn väittämätteriin on koottu niitä väittämiä, jotka ovat tavanomaisesti kehys-täneet Kelasiirtoa koskevaa keskustelua ja myös jakaneet siirtoa koskevia mielipiteitä. Edellä (luku 3.1) on jo todettu, sitä on puollettu järjestelyn yhdenvertaisuutta lisäävien sekä etuuksien alikäyttöä ja asiakkaiden turhaa juoksuttamista ja byrokratiaa vähentävien vaikutustensa vuoksi. Vastaavasti sitä on vastustettu mahdollisen toimeentulotukimenojen kasvua ja sosiaalityökytköksen haurastu-mista korostavilla argumenteilla.

**Kuvio 13.** Kela-siirrosta aiheutuvien seurausten todennäköisyys (epätodennäköisenä ja todennäköisenä pitävien osuus (%) Kelan ja sosiaaliasemien asiakkaista).



Selvä enemmistö sekä Kelan että sosiaalitoimen kautta asioineista asiakkaista piti todennäköisenä sitä, että asiakas saisi tällöin varmemmin myös muut etuudet joihin hän on oikeutettu. Lisäksi yli puolet kaikista vastanneista oli sitä mieltä, että kansalaisten yhdenvertaisuus lisääntyisi, kun toimeentulotukea myöntäisi valtakunnallisesti toimiva Kela. Melko moni (noin 60 prosenttia sosiaalitoimen ja noin 40 prosenttia Kelan kautta asioineista) piti toisaalta todennäköisenä myös sitä, että tällöin asiakkaat jäisivät vaille mahdollisesti tarvitsemaansa sosiaalityön tukea. Vaikeinta asiakkaiden oli vastata väittämään, joka koskee toimeentulotuen alikäyttöä ja Kelasiirron vaikutuksia siihen. Yli kolmannekselta asiakkaista puuttui selvä kanta asiaan.

Jälkimmäinen tulos on mielenkiintoinen lähinnä siksi, että ainakin julkisessa keskustelussa moni päättäjä on perustellut Kela-siirtoon liittyvää kielteistä kantaansa nimenomaan tästä – siis toimeentulotuen alikäytön vähenemisestä - aiheutuvilla kustannusvaikutuksilla. Asiaa koskevaa tutkimusta on kuitenkin tehty vähän, kuten jo edellä on tullut todettua. Asiakkaat ovat siis tässä asiassa päättäjiä viisaammin varovaisia omissa kannanotoissaan – varsinkin kun etuuden toimeenpanomenojen (transaktiokustannusten) huomioon ottaminen vielä monimutkaistaa arviointia.

## **6 Työntekijöiden kokemuksia Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilusta**

Pian sen jälkeen kun palveluyhteistyökokeilua koskeva asiakastutkimus käynnistyi, heräsi kiinnostus myös siihen, miten sosiaalitoimen ja Kelan kokeiluun osallistuneet työntekijät suhtautuvat kokeiluun. Tämä osa raportista käsittelee työntekijöiden kokemuksia kokeilusta. Näkökulma on tärkeä, sillä työntekijöiden suhtautumisella on merkitystä: monien uudistusten ja hankkeiden on havaittu epäonnistuvan, koska työntekijöiden rooli niiden toteutuksessa aliarvioidaan (ks. Greenhalgh ym. 2004). Uudistusten onnistuminen riippuu siitä, muuttavatko työntekijät toimintatapojaan muuttosta tukevalla tavalla (ks. Jones ym. 2005).

### **6.1 Työntekijät muutoksessa**

Työntekijöiden kokemuksia organisaatiomuutoksesta on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Tässä Vantaan kokeilua koskevassa raportissa hyödynnämme Choin (2011) tekemää laajaa kirjallisuuskatsausta, jossa on eri tutkimuksiin perustuen jaettu työntekijöiden organisaatiomuutokseen liittyviä mielipiteitä ja asenteita neljään ryhmään: muutosvalmiuteen, muutokseen sitoutumiseen, muutosavoimuuteen sekä kyynisyyteen muutosta kohtaan.

Muutosvalmius tarkoittaa Choin (2011) mukaan työntekijän uskoa muutokseen tarpeellisuuteen ja ennakoi sitä, ryhtyykö työntekijä käyttäytymään muutosta kannattavasti vai vastustavasti. Valmius muutosta kohtaan edellyttää työntekijän uskoa organisaation kykyyn toteuttaa muutos sekä näkemystä siitä, että organisaatio ja sen jäsenet hyötyvät muutoksesta (Armenakis ja Bedeian 1999, 302; Choi 2011, 481–482). Muutosvalmiutta lisäävät esimerkiksi osallistuminen muutostyöhön (Eby ym. 2000, 435) sekä luottamus työkavereihin ja esimiehiin (Rafferty ja Simons 2006, 343).

Muutokseen sitoutuminen tarkoittaa sitä, että työntekijä ei ainoastaan hyväksy muutosta, vaan että hän aktiivisesti tukee muutosta ja on valmis tekemään töitä sen eteen (Herold ym. 2008, 347). Muutoksen laajuus ja voimakkuus, muutoksen odotettavissa olevat positiiviset vaikutukset sekä muutoksen ja organisaation vision yhdensuuntaisuus vaikuttavat siihen, kuinka työntekijä muutokseen sitoutuu (vrt. Fedor ym. 2006).

Avoimuus muutokselle tarkoittaa työntekijän halua tukea muutosta sekä uskoa siihen, että muutoksella tulee olemaan hyviä ja hyödyllisiä vaikutuksia (Miller ym. 1994; Wanberg ja Banas 2000, 132; Devos ym. 2007, 609). Olemalla muutokselle avoin työntekijä on valmis sopeutumaan ja hyväksymään muutoksen. Työntekijöiden avoimuus muutosta kohtaan voi lisätä yhteistyötä organisaation sisällä esimerkiksi työntekijöiden ja johdon välillä (Miller 1994). Työntekijöiden yksilöllisillä piirteillä on havaittu olevan vaikutusta avoimuuteen. Usko omaan pärjäämiseen sekä kokemus vaikutusmahdollisuuksista muutostilanteessa lisäävät työntekijöiden avoimuutta muutosta kohtaan (Wanberg ja Banas 2000, 139).

Kyynisyydellä muutosta kohtaan tarkoitetaan sitä, missä määrin työntekijä epäilee ja arvioi muutosta kriittisesti, aiempaan kokemukseensa pohjautuen (Cole ym. 2006, 463). Kysymys on siis työntekijän epäuskosta muutoksen onnistumiseen (Wanous ym. 2000). Sosiaalisen vaihdon teorian mukaan kyynisyys muutosta kohtaan johtuu pettymyksestä tilanteessa, jossa muutos ei ole onnistunut vastaamaan työntekijän sille asettamia odotuksia. Työntekijä saattaa myös epäillä organisaation johdon pyrkimyksiä uudistuksen suhteen. Kriittisen suhtautumisen taustalla ovat usein työntekijän työhön liittyvät negatiiviset kokemukset, esimerkiksi luottamuksen puute. (Choi 2011, 486–487.)

Tässä tarkastelussa sovellamme Choin tekemää jaottelua työntekijöiden suhtautumistapojen tarkasteluun Vantaan palveluyhteistyökokeilussa. Muutosvalmius, sitoutuminen muutokseen sekä muutosavoimuus kuvastavat työntekijöiden myönteistä suhtautumista kokeilua kohtaan. Tällä tarkoitetaan, että he kannattavat kokeilua, pitävät sitä tarpeellisena, uskovat Kelan ja Vantaan kaupungin kykyyn toteuttaa muutos sekä kokeilun tuomiin hyötyihin niin organisaatiolle kuin heille itselleenkin. (Vrt. Miller ym. 1994; Armenakis ja Bedeian 1999; Wanberg ja Banas 2000.) Kyynisyys muutos-

ta kohtaan ilmentää puolestaan työntekijöiden kriittistä suhtautumista muutosta kohtaan: he eivät kannata muutosta, pidä sitä hyödyllisenä tai usko sen toteutumiseen.

## 6.2 Tutkimuskysymykset, -menetelmä ja -aineisto

Työntekijöitä koskevan tarkastelun tavoitteena on selvittää, kuinka he ovat kokeneet palveluyhteistyökokeilun. Kannattavatko he kokeilua vai eivät? Lisäksi selvitämme työntekijöiden suhtautumista perustoimeentulotuen Kela-siirtoa kohtaan. Työntekijäkokemuksia lähestymme tarkemmin kahden tutkimuskysymyksen kautta:

1. Millaisia kokemuksia Vantaan kokeilun piirissä työskentelevillä Kelan ja kunnan työntekijöillä on kokeilusta?
2. Millaisia ajatuksia perustoimeentulotuen siirto Kelaan haastatelluissa työntekijöissä ja esimiehissä herättää? Millaisia ehdotuksia toimijoilla olisi siirron onnistumiseksi?

Tutkimusaineisto perustuu teemahaastatteluihin, jotka tehtiin keväällä 2014. Työntekijähaastattelujen tarkoituksena on täydentää luvussa 5 käsiteltyä asiakasnäkökulmaa. Tavoitteena on saada kokonaisvaltainen kuva siitä, kuinka kokeilu on onnistunut vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin. Työntekijäpuolelta on valittu mukaan kaupungilta Kelaan siirtyneitä etuuskäsittelijöitä. Kelan puolen haastateltavat ovat toimistoissa työskenteleviä palveluneuvojia. Haastatellut palveluneuvojat löydettiin kysymällä lähiesimiehiltä, keillä saattaisi olla kokeilusta paras mahdollinen näkemys. Haastatellut keskijohdon työntekijät poimittiin kokeilussa mukana olleiden esimiesten joukosta. Lisäksi haastatelimme mukana olleita ylemmän organisaatiotason ohjausryhmään kuuluvia esimiehiä. Työntekijä- ja lähiesimieshaastattelut tehtiin paikan päällä kasvotusten. Ylemmän tason esimiehet haastateltiin puhelimitse.

Haastatteluja on yhteensä 18 kappaletta, ja niitä tehtiin yhtä suuri määrä Kelan ja kaupungin puolelta. Haastattelujen kesto vaihtelee puolesta tunnista kahteen tuntiin. Litteroitua aineistoa kertyi haastatteluista yhteensä 253 sivua. Haastatteluaineiston käsittelyssä sovelsimme laadullista sisällönanalyysiä<sup>21</sup> yhtä haastattelua lukuun ottamatta. Jälkimmäisessä tapauksessa haastateltava ei halunnut, että haastattelua nauhoitetaan. Kaikkien haastateltujen kanssa kävimme läpi samat, etukäteen valitut teemat. Työntekijä- ja esimieshaastattelujen teemat kuitenkin poikkesivat toisistaan.

Aineistonkeruu tapahtui kahdessa osassa. Tammi-helmikuussa 2014 haastatelimme yhteensä kahdeksaa mukana ollutta työntekijää ja keskijohdon esimiestä. Koska kokeilua laajennettiin 1.3.2014, halusimme kokonaisvaltaisen näkemyksen saamiseksi kerätä kokemuksia myös sen jälkeen. Huhti-

---

21 Sisällönanalyyssissä aineistoa lähestytään eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien sekä tiivistämällä (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 91).



ja toukokuun aikana tehtiinkin kuusi työntekijähaastattelua lisää. Myös ohjausryhmän haastattelut teimme samaan aikaan. Kokemuksia arvioitaessa on syytä pitää mielessä, että haastattelujen välissä perustoimeentulotukea koskeva poliittinen tilanne muuttui, ja tuki päätettiin siirtää Kelan hoidettavaksi. Kokeilu on lisäksi edelleen käynnissä. Kokeilun käytänteet ovat siis saattaneet haastattelujen ja tämän tutkimuksen ilmestyttyä muuttua. Työntekijäosuus on osin arviointitutkimus: arvioimme kokeilun prosessien onnistumista työntekijöiden näkemysten kautta. Koska kokeilu on kuitenkin edelleen käynnissä, ei arviointi ulotu kokeilun onnistumiseen lopputulosten suhteen.

Koska tutkittavien joukko on pieni, olemme kiinnittäneet erityistä huomiota haastateltujen yksityisyyden suojelemiseen. Jatkossa haastateltavista työntekijöistä kerrotaan ainoastaan, kuuluvatko he Kelan vai kaupungin organisaatioon, koska tällä on merkitystä tulosten tulkinnassa. Tarkempaa tietoa haastateltavista ei ole kirjattu raporttiin. (Vrt. Tuomi ja Sarajärvi 2012, 131–132.)

### 6.3 Työntekijöiden kokemukset Vantaan kokeilusta

Seuraavaksi tarkastelemme työntekijöiden myönteisyyttä ja kriittisyyttä kokeilua kohtaan. Sisällönanalyysin pohjalta tarkastelu on rajattu neljään tekijään, jotka korostuivat työntekijöiden vastauksissa eniten<sup>22</sup>. Tekijät ovat usko kokeilun tarpeeseen ja hyötyihin, kokemukset kokeilun vaikutuksista omaan työnkuvaan, tiedonkulku kokeilussa sekä kokemukset osallistumismahdollisuuksista kokeilun suunnittelussa ja toteutuksessa. Usko kokeilun tarpeeseen ja kokeilun vaikutukset omalle työnkuvalla voidaan tiivistää kokeilun sisältöön liittyviksi kokemuksiksi. Tiedonkulku ja osallistuminen tiivistyvät puolestaan kokeiluprosessiin liittyviksi kokemuksiksi. (Vrt. Self ym. 2007, 212–213; Choi 2011, 490–491.)

#### 6.3.1 Usko kokeilun tarpeeseen

Työntekijät uskoivat kokeiluun ja sen hyötyihin asiakkaan kannalta. Kokeilu vastaa työntekijöiden mielestä parhaimmillaan ongelmiin, joita asiakkaalla on tukea hakiessaan. Hyvänä uudistuksena korostetaan asiakkaan mahdollisuutta saada palvelunsa yhdeltä luukulta.

”Mä ajattelin, et jos mä itse olisin asiakas, niin olishan se aika pienempi kynnyksen haakea sitä tukea, kun tarttis asioidakin vaan Kelassa.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

---

<sup>22</sup> Laadullinen lähestymistapa tarjoaa mahdollisuuden keskittyä erityisen kiinnostaviin kohtiin – kaikkea on mahdotonta tarkastella (vrt. Eskola 2001).

Uudistuksen katsottiin vähentävän asiakkaan pompottelua organisaatioiden välillä sekä selkeyttävän asiointia, kun etuuskien hakemiseen tarvittavat liitteet on mahdollista toimittaa yhteen pisteeseen. Lisäksi työntekijät esittivät, että toimeentulotuen hakemisen kynnyks on Kelan kautta sosiaalitoimistoa matalampi. Kelaa pidettiin helpommin lähestyttävänä ja matalamman kynnyksen paikkana, jossa asiakasta ei automaattisesti leimata toimeentulotuen asiakkaaksi. Kelassa asioidessaan asiakkaalla on mahdollisuus olla kuin kuka tahansa Kelan asiakas.

”Ne, jotka tulee ensimmäistä kertaa ja heillä on ollut ehkä kynnyks mennä sosiaalitoimistoon aika korkea, niin he on onnellisia, että he voi nyt tulla Kelaan kun heitä ei kukaan leimaa. He on tullu Kelaan, he voi tehdä täällä ihan mitä – – kukaan ei tiedä. Mut jos sä meet sosiaalitoimistoon, niin hyvin moni ajattelee, että mä en voi mennä sinne – – He kokee tän paljon miellyttävämmäksi asioida meillä.” (Kelan palveluneuvoja)

Asiakkaan leimautumattomuutta korostivat erityisesti Kelan palveluneuvojat. Hyvänä uudistuksena pidettiin myös asiakkaan mahdollisuutta henkilökohtaiseen asiakaspalveluun. Kun sosiaalitoimistoissa asiakkaat ovat jättäneet hakemuksensa kirjallisesti, voivat he Kelassa asioidessaan keskustella asiastaan palveluneuvojan kanssa. Lisäksi Kelan toimistot ovat sosiaalitoimistoa paremmin avoinna.

”Siellä on mahdollisuus viikonlopunkin aikana tehdä se hakemus jos muuten on niin kiirettä ja silleen. Kun meillehän ei voi viikonloppuna tuoda, se on vaan niin kauan kun tämä talo on auki. Siellä on parempaa palvelua minun mielestä, kun voi jättää sen, rauhassa täyttää kaikki liitteet ja kiikuttaa tohon.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

Kokeilun hyötyä arvioitiin myös käsittelyaikojen nopeutumisen kautta. Kokeilu on työntekijöiden mielestä osin nopeuttanut asiakkaan etuuspäätöksen saamista.

”Paljon asiakkaat kiitellyt sitä, että se saadaan se paketti nopeemmin kuntoon.” (Kelan palveluneuvoja)

Kokeiluun mukaan päässeet asiakkaat ovat saaneet tukipäätöksen parhaimmillaan kahdessa päivässä. Tämän koettiin helpottaneen asiakkaan tilannetta: asiakkaiden taloudenpito oli parantunut, sillä toimeentulotuen takaisinperintää ei tarvinnut tehdä. Kaupungin etuuskäsittelijät suhtautuivat palveluneuvoja kriittisemmin käsittelyaikoihin. Kaupungin sähköisen järjestelmän käyttöönotto yhtä aikaa toimeentulotukikokeilun kanssa on vähentänyt etuuskäsittelijöiden mielestä kokeilun hyötyä.

Työntekijät kuvasivat vanhaa tilannetta vaikeaksi. Käsitukset toimeentulotuen tilanteesta ennen kokeilua olivat samansuuntaisia kuin kokeilun käynnistäjillä. Toimeentulotuen hakuprosessia pidet-

tiin työläänä, koska ennen toimeentulotuen hakemista asiakas joutui kuitenkin asioimaan Kelassa. Kokeilun tarjoama mahdollisuus asioida vain yhdellä luukulla helpotti työntekijöiden mielestä hakuprosessia asiakkaan kannalta. Sillä voidaan myös vastata kasvaneiden asiakasmäärien aiheuttamaan haasteeseen, joka heijastuu erityisesti etuuskäsittelijöihin. Työntekijät korostivat, että kokeilun avulla toimeentulotuen järjestämisestä on mahdollista saada aiempaa sujuvampi myös sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän kannalta. Tiedonkulku organisaatioiden välillä voi tuoda kustannussäästöjä ja yksinkertaistaa työtä.

Työntekijät suhtautuivat kokeiluun siis lähtökohtaisesti myönteisesti. He uskoivat sen merkitykseen ja tärkeyteen erityisesti asiakkaan kannalta. Myös he itse tuntuivat jakavan kokeilun tavoitteet ja näkevän tavoitteiden edistävän laajasti eri osapuolten etujen toteutumista.

Usko tavoitteisiin ja muutoksen ja tavoitteiden yhdensuuntaisuus sitouttaa työntekijöitä muutokseen ja tätä kautta edistää organisaation kykyä toteuttaa se. (Vrt. Armenakis ja Bedeian 1999, 302; Eby ym. 2000; Fedor ym. 2006.)

### 6.3.2 Oma työnkuva kokeilussa

Muutoksen yhteys omaan työnkuvaan koettiin Kelassa ja sosiaalitoimessa eri tavoin. Kelan palveluneuvojat kertoivat, että muutos on jatkuvasti osana heidän työtään. Lainsäädännön muuttuessa myös heidän työnkuvansa ja vastuunsa muuttuivat. Kokeilu on vain pieni osa tätä jatkumoa. Samalla he kuitenkin toivat esiin etuuskäsittelijöitä enemmän pelkoja muutoksen negatiivisista vaikutuksista omalle työnkuvalle.

Kaupungin etuuskäsittelijät kertoivat muutoksesta toiveikkaammin, osin jopa innostuneesti. He olivat kaikki lähteneet (vapaaehtoisesti) mukaan kokeiluun, koska olivat kaivanneet muutosta vanhaan tilanteeseen. Etuuskäsittelijät halusivat vaihtelua omaan työhön. Kaupungin etuuskäsittelijät kokivat myös hyötynsä kokeilusta henkilökohtaisella tasolla. Monet etuuskäsittelijöistä kertoivat, että koska heidän työnkuvansa ja asemansa organisaatiossa oli jo sisäisen organisaatiomuutoksen seurauksena muuttunut, oli kokeiluun ollut helppo siirtyä. He kertoivat saaneensa vaihtelua normaaliin sosiaalialiasematyöhön. Vaikka työnkuvassa ei heilläkään ollut tapahtunut suuria muutoksia, olivat etuuskäsittelijät saaneet kuitenkin uuden ympäristön, uusia asiakkaita sekä mahdollisuuden toimia kokeiluympäristössä.

”Musta se tuntui vaihtelulle. Täällä hirveä tämä työrumba ja silleen. Mä ajattelin, että mähän olen itsenäinen työntekijä ja mähän voin sitä työtä itse säädellä.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

Kelan työntekijöille kokeilu toi asiakaspalvelutilanteissa uuden vastuun: aikaisempien Kela-etuuksien lisäksi heidän tuli kertoa asiakkaalle nyt myös toimeentulotuesta. Toisaalta palveluneuvojat korostivat myös, että asiakkaan ohjaus toimeentulotuen hakemiseen on kuulunut heidän työkuvaansa jo ennen kokeiluakin.

”Jos nyt puhutaan nimenomaan tästä pilotoinnista tämän sosiaaliosaston osalta niin eihän tämä tuonu kun vähän sävyjä lisää tähän. Palvelutarpeeseen vastaaminen, se vaatii pikkusen vielä enemmän. Tietyllä kaavalla mennään Lisätyötä, sitähan se toki teettää. Joutuu vähän eri lailla huomioimaan ne tietyt elämäntilanteessa olevat. Mutta se on yks pieni osuus siellä mukana lisää vivahdetta vähän.” (Kelan palveluneuvoja)

Koska toimeentulotuesta kertominen vie normaalia palvelutilannetta enemmän aikaa, ja koska asiakkaat tarvitsevat apua hakemuksen täyttämässä, palveluneuvojat toivat esille pelkoja työmäärän lisääntymisestä.

”Jos paljon asiakasmääriä vedetään äärirajoilla, niin eihän kukaan sitä varmaan rehellisesti sanottuna niin riemulla ajattele, että vielä pitäis vähän nipistää lisää sitä aikaa siihen.” (Kelan palveluneuvoja)

Ennen kokeilun alkua palveluneuvojat pelkäsivät myös kokeilun vaikutusta asiakaskunnan rakenteeseen. Toimeentulotukiasiakkaiden myötä työympäristön pelättiin muuttuvan rauhattomammaksi. Heidän ajateltiin myös olevan Kelan asiakkaita haastavampia. Lisäksi palveluneuvojien puheessa korostuivat työturvallisuuteen liittyvät kysymykset. Monet kuitenkin kertoivat, että kokeilun edessä pelko turvattomuudesta oli vähentynyt. Toimeentulotukiasiakkaiden todettiin käyttäytyvän pitkälti samoin kuin Kelan muidenkin asiakkaiden. Tämä ei ole yllättävää, koska kuten jo edellä todettiin, lähes kaikki toimeentulotukiasiakkaat saavat myös Kela-etuuksia. He siis ovat jo Kelan ”muita” asiakkaita.

Kaupungin etuuskäsittelijöille kokeilun suurin vaikutus työnkuvan kannalta olikin työyhteisön muuttuminen. Vaikka etuuskäsittelijät kuvasivat Kelan työntekijöiden ottaneen heidät varsin hyvin vastaan, kokivat etuuskäsittelijät silti jääneensä aika yksin.

”Ei oikeestaan kaupungin puolelta eikä Kelan puolelta kukaan oo ollut edes kiinnostunu, et – – on tuolla töissä vaan.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

Kokemus yksin jäämisestä on yhteydessä siihen, kuinka myönteisesti työntekijä muutokseen suhtautuu. Työskentely yhdessä muiden kanssa ja luottamus työkavereihin ja esimiehiin yhdistyy työntekijän valmiuteen muutosta kohtaan (Eby ym. 2000, 434–435).

Varsinaiseen etuuskäsittelijöiden työnkuvaan kokeilun ei koettu suuremmin vaikuttaneen.

”Ihan samanlaista on etuuskäsittely siellä sosiaaliasemilla kun tässä.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

Kokeilu kuitenkin muutti etuuskäsittelijöiden vanhoja asiakassuhteita. Kun työntekijät olivat aiemmin normaalisti vastuussa tietyn postinumeroalueen asiakkaista, olivat he kokeilussa vastuussa ainoastaan kokeiluasiakkaista. Vanhat ja pitkäaikaiset asiakaskontaktit olivat kokeilun myötä katkenneet. Toimeentulotukikokeilun ohella myös kaupungin sisäinen organisaatiomuutos katkaisi vanhoja asiakassuhteita.

Asiakkaiden tyytyväisyys kokeiluun kuitenkin lisäsi sekä kaupungin että Kelan työntekijöiden myönteistä suhtautumista kokeiluun. Monet työntekijät kertoivat asiakkailta saamastaan hyvästä palautteesta koskien kokeilun onnistumista.

”Mullekin joku sanoi, ettei oo ikinä näin hyvin palveltu. Oli tosi mukavaa. Tommonen palautehan on aina kiva.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

Tämä heijastuu myös onnistumiskokemukseksi omassa työssä.

”Asiakkailta on tullut tosi paljon palautetta, että tää on ihan hyvä juttu. Kun ihminen on onnellinen, se on meille hyvä juttu.” (Kelan palveluneuvoja)

### 6.3.3 Tiedonkulku kokeilussa

Kokemukset tiedonkulusta liittyvät osallistumiskokemusten ohella työntekijöiden kokeiluprosessiin liittyviin käsityksiin. Tiedonkulku kokeilussa on tapahtunut kolmeen suuntaan: esimiehiltä työntekijöille, saman organisaation työntekijöiltä toisille sekä organisaatioiden välissä tapahtuvan työn-

tekijäviestinnän kautta. Käsitukset tiedonkulusta vaihtelivat sen mukaan, mihin suuntaan tieto oli kulkenut.

Kokemukset erityisesti esimiehiltä työntekijöille suunnatusta tiedotuksesta olivat yleisesti varsin kriittisiä. Tiedotus liittyy ymmärrykseen kokeilun tarpeesta, tavoitteista ja etenemisestä sekä siitä, kuinka kokeilussa tulisi toimia. Osa työntekijöistä toi esille, ettei tunne kokeilun tarkempia tavoitteita. Yksi haastateltu etuuskäsittelijä kiteytti kokemuksen:

”Mä en edes tiedä, mitä tällä on tavoiteltu.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

Lisätietoa toivottiin myös kokeilun etenemisestä ja vaiheista.

”Mä kaipaisin vähän niin kuin jatkuvasti aina jotain väliaikatietoja, et missä mennään. Kun mä pidän sitä itse niin tärkeänä asiana. Mä haluaisin, et se olisi semmosta oikeeta ja et sitä tietoa tulisi. Mieluummin vähän liikaa, kun liian vähän.” (Kaupungin etuuskäsittelijä)

Kun työntekijät eivät ymmärrä, miksi muutos toteutetaan, miten se etenee ja mihin se johtaa, sitoutuvat he muutoksen toteuttamiseen yleensä heikosti (Shum ym. 2008). Tiedon tulisi olla sekä riittävä että sisällöltään tarpeita vastaava (Covin ja Kilmann 1990, 238–239; Bordia ym. 2004, 526). Pelkkä tiedon jakaminen ei siis riitä. Tiedotus tulisi suunnitella sellaiseksi, että se vastaisi työntekijöiden muutokseen liittyvään tiedontarpeeseen.

Kokeilun vaiheisiin liittyvän tiedotuksen ohella kaivattiin ohjeistusta siihen, kuinka käytännön työtilanteissa tulisi menetellä.

”Pitäisi saada paremmat ohjeet, miten neuvotaan, ettei joka kerta tarvi miettiä ja pohdita ja selvittää.” (Kelan palveluneuvoja)

Palveluneuvojat kaipasivat erityisesti selkeitä toimintaohjeita, joiden avulla työtehtävien ja oman työn hoitaminen olisi helpompaa ja selkeämpää.

”Kun se asiakas tuli tohon silloin sanomaan, että hänellä ei ole päätöstä ja rahoja, niin mä tuln suoraan tähän, että jaa, huoneessa ei ole ketään. Mä vähän aikaa oikeesti tuijotin, että mitä mä teen? Mä olen ainoa linkki sen asiakkaan ja niiden rahoja välillä ja mulla ei ole hajuakaan, mitä mä teen tästä eteenpäin. Se oli hirvee tunne.” (Kelan palveluneuvoja)

Kunnan etuuskäsittelijöiden tarve liittyi enemmän yleiseen tukeen ja mahdollisuuteen keskustella kokemuksista, ei niinkään tarkkaan ohjeistukseen. Eron voi katsoa selittyvän osaksi sillä, että kokeilulla on ollut suurempi vaikutus palveluneuvojien kuin etuuskäsittelijöiden työnkuvaan.

Tiedotuksen lisäksi työntekijät kaipasivat parempaa valmennusta kokeiluun. Tätä korostivat erityisesti palveluneuvojat. Laajemman tiedon koettaisiin auttavan esimerkiksi oman työn tekemisessä.

”Mutta se prosessi, miten se käytännössä menee? Me on selvitetty se ihan itse, mitä tapahtuu kun me kiikutetaan heille se lomake. Se on ihan erilainen kun se on Kelassa se lomake, mitä siinä tapahtuu. Kaikki ne me on kysytty itse ja sitten jaettu toistemme kanssa tuolla noin. Ei siitä ole tullut semmoista infoa, infoa ylhäältä päin. Se on aika tärkeää tietää. Kun asiakas tulee kysymään, missä se menee, niin sit pystyy päätellä, missä se oikeasti menee, ettei tarte lähteä kävelemään, kysymään, ettimään, missä se on se käsittelijä, jolta mä saan sen tiedon. Se nopeuttaisi.” (Kelan palveluneuvoja)

Työntekijät kokivat kuitenkin tiedonkulun parantuneen kokeilun jatkuessa. Kokemuksissa näkyi kokeilun jatkuva kehittyminen. Haastatellut olivat toiveikkaita siitä, että tiedotukseen liittyvät ongelmat tulisivat ajan kuluessa ratkaistuksi. Hetkellisestä epäonnistumisesta huolimatta työntekijät uskoivat, että organisaatioilla on kyky ratkaista kokeilun tuomat tiedotukseen liittyvät ongelmat. Tämä lisännee työntekijöiden myönteistä suhtautumista kokeilua kohtaan (vrt. Armenakis ja Bedeian 1999, 302).

Kelan palveluneuvojat olivat tyytyväisempiä kokeilun tiedonkulkuun kuin kaupungin etuuskäsittelijät. Kaupungin työntekijät tunsivat palveluneuvojia vähemmän tavoitteita, toimintaa ja etenemistä. Palveluneuvojat kertoivat puolestaan olleensa alkuun epätietoisia työprosesseista ja toimintamalleista. Tiedon koettiin kuitenkin kokeilun edetessä parantuneen, ja palveluneuvojien epätietoisuus oli kokeilun edetessä vähentynyt. Kelan ja kaupungin työntekijöiden käsitykset heijastuvat organisaatioiden tilanteeseen. Erityisesti etuuskäsittelijöiden näkemyksiin heijastuvat kaupungin muut, samanaikaiset kehittämishankkeet.

Käsitykset tiedonkulusta vaihtelivat hieman työntekijöiden aseman mukaan. Työntekijät, joiden yhteys omaan esimieheen ja muuhun työyhteisöön oli hyvä, kokivat saaneensa paremmin tietoa kuin työntekijät, joiden suhde esimieheen ja muuhun työyhteisöön oli heikko. Suhde esimieheen ja käsitys esimiehen vaikutuksista tiedonkulkuun näkyi Kelan ja kaupungin työntekijöiden näkemyseroissa.

”En päivää tiedä, mut et meillä on aika usein palavereja, ihan viikoittain, ja niissä yleensä puhutaan näistäkin asioista.” (Kelan palveluneuvoja)

Esimiehen rooli voi vaikuttaa siihen, kuinka työntekijät sitoutuvat muutokseen (Parish ym. 2008, 45; Shum ym. 2008, 1365–1366) sekä siihen, kuinka työntekijät lähtevät toteuttamaan muutosta käytännössään (Michaelis ym. 2010, 420–421). Vantaan kokeilussa vaikuttaa käyneen niin, että asiassa ei ole onnistuttu kovin hyvin. Kokeilun kuluessa tiedotuksen koettiin kuitenkin kehittyneen.

Vaikka esimiehiltä työntekijöille tapahtuvan tiedonkulun katsottiin onnistuneen heikosti, oli tieto liikkunut onnistuneesti työntekijältä toiselle. Kelan palveluneuvojat järjestivät omia kokouksia, joissa keskusteltiin kokeilun etenemisestä sekä omassa työssä havaituista tekijöistä, joilla on työn kannalta merkitystä. Kaupungin etuuskäsittelijät kertoivat mahdollisuudesta soittaa toiselle kokeilussa mukana olevalle etuuskäsittelijälle, jos työssä ilmeni epäselvyyksiä. Horisontaalisesti organisaatioiden sisällä ja välillä kulkevan tiedon katsottiin parantaneen tiedonkulkua ja lisänneen ymmärrystä kokeilusta. Horisontaalinen tiedotus liittyi kuitenkin vain työprosessien toteuttamiseen; se ei lisännyt työntekijöiden ymmärrystä kokeilun etenemisestä. Vaikka esimiehiltä työntekijöille etenevän tiedonkulun vähäisyys lisäsi työntekijöiden kriittisyyttä kokeilua kohtaan, korjasi työntekijöiden välinen tiedonkulku tilannetta.

Kolmas tiedonkulun taso liittyy kaupungin etuuskäsittelijöiden ja Kelan palveluneuvojien keskinäiseen tiedonvaihtoon. Aiempaa yhteistyötä Kelan ja kaupungin välillä työntekijätasolla kuvattiin etäiseksi ja vähäiseksi. Sen kuvattiin tapahtuneen lähinnä puhelimitse, asiakkaan etuuksia tarkastettaessa. Nyt työntekijät kokivat yhteistyön sujuneen hyvin ja tiedon liikkuneen sujuvasti. Mahdollisuus käydä kysymässä apua viereisestä huoneesta helpotti tiedon jakamista.

”Me on pystytty menee tonne kysellemään, minkä takia tällä on tämmönen ja tämmönen. Et onko teillä siellä jotain tietoa, paperia, jota me ei olla nähty. Sieltä on selvinnyt jotakin. Ne on ollut meille semmosia selvittäviä – – tilanteita. Ja sit jopa, et ne on ratkaistu ne Kelaetuudet saman tien. Se on ollut tosi hyvä.” (Kunnan etuuskäsittelijä)

Etuskäsittelijöiden Kelasta saama tieto liittyi erityisesti yhteisen asiakkaan etuuksien ratkaisemiseen. Etuskäsittelijät antoivat puolestaan palveluneuvojille tarvittavaa lisätietoa toimeentulotuesta. Yhteistyön kautta työntekijät kokivat oppineensa lisää. Jos työntekijät kokevat, että muutos hyödyttää heitä henkilökohtaisesti, esimerkiksi uuden tiedon kautta, suhtautuvat he siihen avoimemmin kuin tilanteessa, jossa henkilökohtaista hyötyä ei ole (vrt. Devos ym. 2007, 610, 622).



Työntekijöiden tiedotuksessa havaitsemien puutteiden on huomattu olevan kehittämishankkeissa yleistä. Esimerkiksi Goodman ja Truss (2004, 225–226) havaitsivat, että jopa selkeästä muutosviestintästrategiasta huolimatta työntekijät kokevat tiedotuksen usein riittämättömäksi. Tiedotus ja sen riittämättömyys nousevat esille lähes kaikissa tutkimuksissa, joissa tutkitaan työntekijöiden suhtautumista organisaatiomuutokseen (ks. esim. Shum ym. 2008; van Dam ym. 2008; Choi 2011).

Negatiiviset käsitykset tiedonkulusta lisäävät työntekijöiden kriittistä suhtautumista kokeilua kohtaan. Vaikka työntekijät uskovat muutokseen ja sen tarpeeseen, heikentää epätietoisuus kokeilun tarkemmista tavoitteista sekä omasta asemasta työntekijän sitoutumista muutosta kohtaan (ks. myös van Dam ym. 2008, 326–330; Shum ym. 2008). Työntekijät kaipasivat kokeilukulttuurilta eritoten parempaa tiedonvälitystä organisaation eri tasojen välillä. Asenteista välittyy kuva työntekijästä, joka on ohjattu hoitamaan tehtävänsä ilman, että hänelle on kerrottu kunnolla edes sitä, miksi kokeilu on käynnistetty. Työntekijät olivat myös epätietoisia siitä, kuinka kokeilu tulee jatkossa eteenpäin. Epätietoisuus kokeilun etenemisestä sekä omasta roolista kokeilun toteutuksen suhteen aiheuttaa epävarmuutta (vrt. Bordia ym. 2004, 523–526). Epätietoisuus haittaa myös oman työn tekemistä.

Vaikka työntekijöiden keskinäinen yhteistyö tiedonkulussa paransi suhtautumista kokeiluun, ei se riitä: kaikkea tarvittavaa tietoa ei voida saada esimiehistä riippumatta.

#### 6.3.4 Osallistuminen kokeiluprosessin suunnitteluun ja kehittämiseen

Kokemukset kokeilun suunnitteluun ja kehittämiseen osallistumisesta vaihtelivat työntekijöiden välillä. Osa haastatelluista oli osallistunut kehittämistyöhön esimerkiksi kokousten kautta, yhdessä esimiesten kanssa.

”On just tullut hyödyksi kaikki palaverit ja muut tommoset, et sit on vähän nämä ylemmätkin tahot, ketkä on siinä ollut mukana, vähän saanut tietoa, mikä se on sitten meidän näkökannalta tää asia. Ja on sit just sen mukaan tehty uudistuksia koko ajan tässä pilotin aikana.” (Kelan palveluneuvoja)

Virallisen osallistumisen lisäksi kehittämiseen osallistuminen on tapahtunut epävirallisia kanavia pitkin. Osa työntekijöistä oli aktiivisesti ottanut havaitsemansa ongelmat esille esimiehen kanssa ja antanut kokeilun toiminnasta palautetta. Palautetta antaneet työntekijät kokivat, että esimiehet olivat ottaneet huomiot vakavasti ja luvanneet viedä asioita eteenpäin.

Työntekijöiden osallistuminen suunnitteluun tapahtui myös organisaatioiden välillä, työntekijöiden kesken. Kelan ja kaupungin työntekijät olivat suunnitelleet yhdessä, kuinka yhteistyötä kannattaisi lähteä kehittämään.

”Meillä oli täällä meidän omassa toimistossa tämän sosiaalityöntekijän kanssa istuttiin ja käytiin läpi, mitä hänellä olis semmosta, mitä voisi parantaa. Ja ehdotuksia ja kysymyksiä, et mitäs hän haluaisi tietää meiltä ja miten me lähdetään tätä eteenpäin vie-mään.” (Kelan palveluneuvoja)

Kokemus osallistumisesta oli kuitenkin yleisesti se, että kokeilu oli suunniteltu työntekijöitä kuuntelematta. Osa työntekijöistä olisi halunnut osallistua kokeilun suunnitteluun, mutta he eivät olleet mahtuneet suunnitteluryhmiin. Ulos jäämistä ryhmästä kuvattiin pettyneesti. Eräs työntekijä kertoi myös joutuneensa olemaan itse aktiivinen, jotta sai tarvitsemaansa tietoa:

”Mä olin yhdessä kokouksessa, mihin mä tungin itseni, koska mä katsoin, että kun mä kerran sinne menen, niin mä menen sinne kokoukseen, että vähän näen, mitä siellä keskustellaan.” (Työntekijä)

Työntekijät olisivat kaiken kaikkiaan kaivanneet nykyistä aktiivisempaa roolia kokeilussa ja sen suunnittelussa.

”Toivottavasti sitten, kun se lähtee eteenpäin, suunnitelmii tehdään, niin myöskin tiskiläiset saisi mielipiteensä esille. Esim. meidän esimiehet ei välttämättä oikeesti enää muista, mitä se meidän työ on, kun he ei siinä tiskissä ole. Se olis niin tärkeätä, et käytännön työntekijät olisi mukana siinä suunnittelussa. Meiltä niitä kokemuksii on siitä.” (Kelan palveluneuvoja)

Kelan ja kaupungin työntekijöiden välillä ilmeni pieniä eroja siinä, millaiset mahdollisuudet työntekijöillä oli ollut osallistua ja vaikuttaa. Kaikki Vantaalla työskentelevät Kelan palveluneuvojat olivat kokeilussa mukana. Sitä, olivatko he halukkaita osallistumaan siihen, ei kysytty. Kokeilusta ja sen alkamisesta kerrottiin heille ennen aloitusta, mutta palveluneuvojat eivät voineet valita, osallistuvatko he siihen vai ei. Kaikille kokeilussa mukana oleville kaupungin etuuskäsittelijöille tämä oli mahdollista. Heidän vaikutusmahdollisuutensa olivat tässä mielessä palveluneuvojia paremmat. Osallistumismahdollisuuksia, tai pikemminkin niihin liittyviä kokemuksia, voi kuvata kuitenkin ristiriitaisiksi: Kelan palveluneuvojien yleinen kokemus osallistumisesta oli kaupungin etuuskäsittelijöitä parempi. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että työntekijät suhteuttavat omat vaikutusmahdollisuutensa aiempiin vastaaviin kokemuksiin. Esimiesten ja työntekijöiden välisellä muulla kommuni-

kaatiolla sekä organisaation yleisellä ilmapiirillä voi myös olla vaikutusta siihen, miten vaikutusmahdollisuudet koetaan.

Yhtä kaikki, työntekijöiden mahdollisuus osallistua muutosprosessiin suunnitteluun vaikuttaa siihen, kuinka he tukevat muutosta ja sitoutuvat siihen (Kotter ja Schlesinger 1979). Kun työntekijät pääsevät vaikuttamaan muutoksensisältöihin ja sen toteutukseen, sitoutuvat he paremmin sen toteuttamiseen. Näin muutosprosessi tehostuu. (Burke 2002, 96–97.) Työntekijöitä tulisikin osallistaa muutokseen läpi organisaation, koko muutosprosessin ajan. Työntekijöiden tulisi voida vaikuttaa omaan työhönsä, sillä näin he kokevat prosessista ja uudistuksen hyödyistä omistajuutta. (Covin ja Kilmann 1990, 237.) Erityisesti esimiesten tulisi kuunnella herkästi, mitä ryhmän jäsenillä on sanottavaa (Juuti ja Virtanen 2009): työntekijän läheinen suhde ja luottamus esimieheen sekä tunne vaikutusmahdollisuuksista edesauttaa työntekijän myönteistä suhtautumista muutokseen (vrt. Devos ym. 2006, 622–623; Parish ym. 2008, 45).

#### **6.4 Työntekijöiden ja esimiesten näkemyksiä toimeentulotuen siirrosta Kelaan**

Seuraavaksi käsitellään työntekijöiden ja esimiesten käsityksiä perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. Ensin kuvataan työntekijöiden käsityksiä siirrosta ja sen tarpeellisuudesta. Tämän jälkeen esitellään työntekijöiden ja esimiesten ehdotuksia siitä, miten siirto tulisi heidän mielestään toteuttaa.

Kuten palveluyhteistyökokeilun tavoitteita, työntekijät pitivät myös varsinaista toimeentulotuen Kela-siirtoa asiakkaan edun mukaisena ratkaisuna. Hakemisen helpottuminen, käsittelyaikojen nopeutuminen sekä sosiaalityön resurssit korostuvat perusteluissa. Pidemmälle menevän siirron arvioitiin toimivan kokeilua paremmin, sillä vastuun siirtyminen yhdelle taholle helpottaisi käsittelyä. Tieto asiakkaasta olisi yhdellä taholla.

Palveluneuvojat katsoivat toimeentulotuen istuvan Kelan palvelumalliin ja omaan työnkuvaansa hyvin. Myös etuuskäsittelijät pohtivat siirron vaikutuksia omalle työlleen. He puhuivat vain vähän siirron vaikutuksiin liittyvistä peloista. Etuuskäsittelijät odottivat siirron toteutumisesta huolimatta työtä kyllä löytyvän.

Niin työntekijöiden kuin esimiesten haastatteluista nousi esille useita ehdotuksia, joita olisi mahdollista hyödyntää perustoimeentulotuen Kela-siirron suunnittelussa. Monet ehdotukset liittyivät erityisesti sosiaalityökytköksen varmistamiseen. Sosiaalityökytköksen tarkastelu onkin olennaista, sillä sitä voidaan pitää yhtenä siirron suurimmista haasteista. Lisäksi ehdotettiin toimeentulotukietuuden uudistamista.

Päällimmäinen kehittämisehdotus liittyy siihen, että palveluneuvojat tulee kouluttaa havaitsemaan, milloin asiakas saattaisi olla sosiaalityön tarpeessa. Vantaalla on käytetty asiakkaiden tunnistamiseen sosiaalitoimiston sisällä niin kutsuttua huoliseula-lomaketta. Etuuskäsittelijä voi kirjata lomakkeeseen asioita, jotka häntä huolestuttavat asiakkaan tilanteessa. Asiat saattavat liittyä esimerkiksi ylivelkaantumiseen, rahapeliongelmaan, nuoren henkilön syrjäytymisuhkaan tai alkoholiongelmaan. Sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja saa lomakkeen ja tekee sen perusteella päätöksen siitä, tarvitseeko asiakas hänen mielestään sosiaalityön tukea. Huoliseula-lomakkeen lisäksi etuuskäsittelijät ovat olleet suoraan yhteydessä sosiaalityön ammattilaisiin jos ovat katsoneet, että asiakas voisi olla sosiaalityön tarpeessa.

Palveluneuvojien koulutuksen ja osaamistason lisäksi tärkeänä ratkaisuna sosiaalityökytköksen varmistamisessa pidettiin erilaisia yhteistyön lisäämiseen liittyviä uudistuksia. Tärkeä kehittämisehdotus liittyi Kelan ja kaupungin yhteiseen sähköiseen järjestelmään. Koska suurimpien ongelmien sosiaalityökytköksen toteutumisessa katsottiin liittyvän heikkoon tiedonkulkuun kahden organisaation välillä, korostivat niin työntekijät kuin esimiehet yhteisen järjestelmän mahdollisuuksia: Jos Kelan ja kaupungin työntekijöillä olisi mahdollisuus päästä näkemään samat tiedot asiakkaista, olisi asiakkaiden sosiaalityön tarve helpompi tunnistaa. Toisaalta haastateltavat tunnistivat, että yhteinen tietojärjestelmä saattaisi aiheuttaa ongelmia asiakkaan yksityisyyden kannalta.

Haastatellut esittivät ratkaisuksi myös yhteisen sähköisen järjestelmän löyhempiä versioita. Jo tällä hetkellä palveluneuvojilla on mahdollisuus vaikeassa tilanteessa soittaa sosiaalitoimiston erityiseen numeroon ja pyytää apua asiakkaan tilanteen selvittämiseksi. Numeron kautta on kuitenkin ollut välillä vaikea tavoittaa apua. Ratkaisuksi ehdotettiin numeroa, josta avun voisi saada heti, esimerkiksi tilanteessa, jossa palveluneuvojalla on epäselvyyttä siinä, tulisiko asiakas ohjata eteenpäin sosiaalityöhön. Numero voisi toimia yhdessä chat-keskustelumahdollisuuden kanssa tietynlaisena hyvin suojattuna viranomaislinjana, jossa kahden organisaation työntekijät voisivat keskustella turvallisesti yhteisen asiakkaan tilanteesta. Toinen varmempaan yhteydenpitoon liittyvä ehdotus liittyi palveluneuvojien mahdollisuuteen varata asiakkaalle aika sosiaalityöhön. Jos palveluneuvoja voisi palvelutilanteen päättyessä varata asiakkaalle ajan suoraan, ei sosiaalityökytkös jäisi vain asiakkaan vastuulle ja näin kytkös toteutuisi varmemmin. Tämä myös tarjoaisi asiakkaalle mahdollisuuden varata tarvitsemansa palvelut yhdestä paikasta.

Kela on siirtymässä yhä vahvemmin sähköiseen asiointiin ja vähentämässä toimistoissa asioivien asiakkaiden osuutta. Niitä asiakkaita, jotka kuitenkin tarvitsevat tavallista enemmän apua hakemuksen täytössä ja joiden tilanne vaatii pitkällisempää selvitystä, ohjataan varaamaan aika. Kun palveluneuvojilla on varatuilla ajoilla aikaa kartoittaa asiakkaan tilanne kokonaisvaltaisesti, olisi ajan varaaminen sosiaalityöntekijälle palvelutilanteen päätteeksi varsin luonnollinen osa.

Yhtenä huolena sosiaalityökytköksen toteutumisessa voidaan pitää sitä, menisivätkö asiakkaat kuitenkaan sosiaalitoimistoon, vaikka heille olisi varattu aika sosiaalityöntekijälle. Haastatellut toivat ratkaisuehdotuksen myös tähän haasteeseen. Nykyisissä yhteispalvelupisteissä useat organisaatiot toimivat saman katon alla ja samanlainen ratkaisu voisi toimia myös toimeentulotuen tapauksessa. Jos asiakas voisi Kelassa asioituaan siirtyä suoraan saman katon alla toimivaan sosiaalitoimistoon, olisi ohjaaminen sosiaalityöhön helpompaa kuin nykyisessä mallissa, jossa toimistot sijaitsevat erillään. Ratkaisun toteutus vaatisi uusia tilaratkaisuita.

Sosiaalityö voisi myös kehittyä ja muuttaa muotoaan. Jalkautumalla esimerkiksi Kelan toimistoihin sosiaalityöntekijät voisivat toimia siellä, missä heidän mahdolliset asiakkaansa kävisivät. Toisena vaihtoehtona jalkautumiselle voisivat olla terveysasemat.

Edelleen ratkaisuksi ehdotettiin myös varsinaisten yhteispalvelupisteiden lisäämistä. Niiden avulla toteutuisi todellinen yhden luukun periaate, kun asiakas voisi samassa pisteessä hoitaa niin Kelan, sosiaalitoimiston kuin työhallinnon asiat. Ylipäänsä haastatellut korostivat, että suuri haaste sosiaalityökytköksen toteutumiselle tulee olemaan eri organisaatioiden välisen yhteistyön toimiminen. Sen katsottiin onnistuvan tällä hetkellä huonosti, mutta hallinnon raja-aitoja madaltamalla olisi mahdollista estää asiakkaan putoaminen järjestelmän läpi ja toisaalta saavuttaa synergiaetuja. Yhtenä ehdotuksena tähän esitettiin uudenlaisten palveluyhdistelmien kehittäminen. Koska sosiaalityötä tarvitsevilla asiakkailla saattaa olla myös muiden palveluiden (esimerkkinä mielenterveys- ja päihdepalvelut, terveyskeskuspalvelut) tarvetta, voisi palveluiden tarjontaa yhdistämällä saavuttaa hyötyjä niin asiakkaan kuin järjestelmän kannalta.

Jonkinasteisena huolenaiheena nähtiin Kelan palveluverkon ”peittävyys”. Se suhteutettiin kuntien palvelupisteiden määrään. Koska Kelan palveluverkko on tällä hetkellä kuntien verkkoa harvempi, tulee palvelut suunnitella siirron yhteydessä niin, ettei mahdollisuus palveluun aseta kansalaisia eriarvoiseen asemaan keskenään paikkakunnasta riippuen. Osaratkaisun palveluverkkokysymyksen tuo Kelan siirtyminen yhä voimakkaammin sähköiseen asiointiin. Tällöin jokaisella tietokoneelle pääsevällä ihmisellä on jokseenkin samanlaiset asiointimahdollisuudet. Pulmana ovat ne kansalaiset, joilla ei ole mahdollisuutta verkkoasiointiin, esimerkiksi vanhuksat. Yhdeksi ratkaisuksi ehdotettiin toimeentulotukihakemusten levittämistä laajemmin sinne, missä ihmiset liikkuvat. Esimerkiksi mainittiin terveyskeskukset.

Erityisesti kaupungin toimijat pohtivat sosiaalityökytköksen turvaamista siten, että etuuskäsittelijöitä palkattaisiin Kelaan. Koska kaupungin etuuskäsittelijöillä on jo toimeentulotukityön kautta hankittu kosketus siihen, millaiset asiakkaat kannattaisi ohjata eteenpäin sosiaalityöhön, ei palveluneu-

vojen pitkällistä koulutusta asiakkaiden tunnistamiseen tarvittaisi. Lisäksi näin voitaisiin vaikuttaa kuntien etuuskäsittelijöiden tuleviin työnäkyymiin helpottavasti.

Kelan palvelumallia ja siihen liittyvää elämäntilannekartoitusta pidettiin yleisesti toimivana ja toimeentulotukityöhön sopivana. Sen kautta on mahdollista katsoa, onko asiakkaalla toimeentulotukeen oikeus sen jälkeen, kun ensisijaiset etuudet on tarkastettu. Ongelmana pidettiin kuitenkin sitä, että ruuhkatilanteissa palveluneuvojat eivät ehdi kartoittaa kokonaisvaltaisesti asiakkaan tilannetta. Ongelmia kokonaisvaltaisessa kartoittamisessa on ollut jo ennen kokeilua. Kun kokeilu on lisäksi aiheuttanut lisätyötä, uhkaa kartoittaminen jäädä pois. Sama uhka voidaan nähdä myös siirron toteutuessa. Jos palveluneuvojilla ei ole aikaa kartoittaa asiakkaan elämäntilannetta syvällisesti, voi toimeentulotuki jäädä saamatta. Liiallinen työkuormitus on erityinen uhka sosiaalityökytköksen toteutumiselle, sillä juuri sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat olisivat eniten kokonaisvaltaisen kartoituksen tarpeessa.

Yhtenä uudistusta kaipaavana tekijänä nostettiin esille myös toimeentulotuen muuttaminen niin sanotusti kelakelpoisemmaksi. Kun tällä hetkellä tuen hakemiseksi tulee esittää ja toimittaa useita erilaisia tositteita ja liitteitä, ehdotettiin tukea muutettavaksi sellaiseksi, ettei tällaista menettelyä tarvittaisi. Tuen hakemista voisi suoraviivaistaa, jolloin ylimääräisiä tositteita ei enää tarvittaisi.

## 7 Yhteenveto

Olemme tarkastelleet raportissa toimeentulotuen ja toimeentulotukityön muutosta sekä toimeentulotuen Kela-siirtoa koskevaa keskustelua ja kokeiluja. Tarkastelun päätavoitteena on ollut selvittää Vantaan sosiaalitoimen ja Kelan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilun onnistumista asiakkaille ja työntekijöille tehtyjen teemahaastattelujen avulla.

Toimeentulotuen rooli viimesijaisena etuutena on viime vuosina hämärtynyt, sen saantiehtoja ja kiristetty ja toimeentulotukityö on useissa kunnissa järjestetty uudelleen. Työ, joka aiemmin kuului lähinnä sosiaalityöntekijöille, on siirtynyt enenevässä määrin varsinkin etuuskäsittelijöiden vastuulle ja etuutta haetaan yhä tavanomaisemmin kirjallisen tai sähköisen hakemuksen perusteella.

Toimeentulotuen siirrosta Kelaan on keskusteltu miltei koko toimeentulotukietuuden olemassaolon ajan. Siirtoa on puollettu lähinnä siksi, että sen myötä olisi mahdollista lisätä etuuteen oikeutettujen asiakkaiden tasapuolisempaa kohtelua sekä tehostaa ja sujuvoittaa varsinkin ainoastaan rahan puutteen vuoksi asioivien asiakkaiden asiointia. Toisaalta siirtoa on vastustettu vedoten sen kokonais-

kustannusvaikutuksiin ja sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden asiointipulmiin. Siirrossa on nähty myös kansalaisten työmoraalia heikentäviä piirteitä.

1990-luvun alusta lähtien siirtoa on kokeiltu useilla eri tavoilla. Kokeilujen tulos on ollut melko yhdensuuntainen: Sekä asiakkaiden että työntekijöiden mielestä kokeilut on koettu pääosin onnistuneiksi. Kokeilujen kustannusvaikutuksia on tutkittu melko pintapuolisesti. Tulosten perusteella oletettua menojen kasvua ei ole kyetty todentamaan.

Tarkastelemamme Vantaan kokeilu on osa toimeentulotuen siirtoa koskevia kokeiluita. Kokeilu sai alkunsa tilanteessa, jossa kaupungin ja sosiaalitoimen tehtävät olivat jo pitkään kasvaneet, mutta rahoitusmahdollisuudet varsinkin muutaman viime vuoden aikana kaventuneet. Lisäksi toimeentulotuen asiakkaiden ja toimeentulotukimenojen määrä oli ollut kasvussa, ja sosiaalitoimen oli ollut vaikea pysyä toimeentulotukiasioiden lakisääteisissä käsittelyajoissa. Samanaikaisesti paineet muun muassa asiakkaiden asiointiprosessien parantamiseen, viranomaisten väliseen verkostoyhteistyöhön ja sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseen olivat lisääntyneet.

Kokeilun avulla pyrittiin sujuvoittamaan toimeentulotukiasiakkaiden palveluprosessia ja lisäämään sitä koskevaa asiakastytyväisyyttä. Sen keskeisiksi tavoitteiksi asetettiin palvelujärjestelmän ja asiointin yksinkertaistaminen, asiakkaiden ja heidän palvelutarpeidensa parempi haltuunotto sekä palveluprosessin nopeuttaminen. Kokeilu päätettiin toteuttaa samantyyppisenä (kevyenä) palveluyhteistyökokeiluna kuin Lappeenrannan kokeilu 1990-luvun alussa. Kokeilussa mukana olevat sosiaalitoimen etuuskäsittelijät tulivat työskentelemään Vantaalla sijaitseviin Kelan toimipisteisiin.

Vantaan kokeiluun liittyvien asiakashaastattelujen perusteella kokeilussa mukana olleiden asiakkaiden tyytyväisyys saamaansa palveluun ei juuri eronnut siitä, miten sosiaalitoimen asiakkaat kokivat vastaavan palvelun sosiaalitoimessa. Tulos on samansuuntainen kuin vuosina 1995–1997 toteutetuissa kokeiluissa. Merkittävimmät erot palvelutyytyväisyydessä ilmenivät verkkosivujen käytettävyydessä: Kelassa sähköiset asiointipalvelut näyttivät toimivan selvästi paremmin kuin sosiaalitoimen vastaavat palvelut.

Erityinen huomio tutkimuksessa kiinnitettiin niiden toimeentulotukiasiakkaiden vastauksiin, jotka olivat aiemmin hakeneet toimeentulotukea sosiaaliasemalta mutta kokeilun aikana Kelasta. Heillä oli mahdollisuus verrata toimeentulotukea koskevan palveluprosessin toimivuutta Kelassa ja sosiaaliasemilla. Tulosten perusteella enemmistö näistä asiakkaista koki Kelassa tarjotun palvelun kautta paremmaksi. Erityisen tyytyväisiä asiakkaat olivat toimeentulotuen saamisen nopeuteen, joka ainakin osaksi johtuu heidän Kelasta saamastaan erityiskohtelusta verrattuna muihin Kelan asiakasryhmiin.

Kokeilun asiakkaita koskevat tulokset olivat keskeisiltä osin samansuuntaisia kuin jo 1990-luvun kokeilujen tulokset.

Toimihenkilöitä koskevien teemahaastattelujen perusteella voidaan sanoa, että myös Vantaan kokeilussa mukana olevat työntekijät suhtautuivat myönteisesti kokeiluun. Työntekijöiden näkemykset eivät poikenneet esimiesten vastaavista. Niin Kelan palveluneuvojat kuin kaupungin etuuskäsittelijät uskoivat kokeilun tavoitteisiin ja pitivät niitä perusteltuina. He halusivat parantaa asiakkaiden saamaa palvelua: muutoksen uskottiin helpottavan tuen hakemista ja nopeuttavan sen käsittelyaikoja.

Vaikka työntekijät suhtautuivat muutokseen myönteisesti ja sitoutuivat sen toteuttamiseen, kokeilun käytännön toteutukseen he suhtautuivat kriittisemmin. Tiedonkulku esimiehiltä työntekijöille ei toiminut kunnolla eikä työntekijöitä osallistettu riittävästi mukaan kokeiluprosessiin. Lisäksi työntekijät kokivat, että kokeilu on rakennettu liiaksi asiakaslähtöisyyden varaan: sen vaikutuksia työntekijöiden asemaan ei ollut mietitty kunnolla. Käsitystä voidaan pitää perusteltuna kun sitä verrataan kokeilun tavoitteisiin. Kelan puolella tavoitteet liittyivät asiakkaan tilanteen parantumiseen, kaupungilla asiakkaan tilanteen helpottumisen lisäksi nopeampiin käsittelyaikoihin sekä sosiaalityölle vapautuviin resursseihin.

Vaikka kokeilu ei ole juurikaan vaikuttanut työntekijöiden pääasialliseen työnkuvaan, se toi kuitenkin mukanaan epätietoisuutta, lisätyötä ja -vastuuta sekä uuden työympäristön. Epätietoisuus ja epävarmuus aiheuttivat työntekijöissä kriittisyyttä kokeilua kohtaan. Kaupungin etuuskäsittelijät olivat Kelan palveluneuvoja epätietoisempia kokeilun tavoitteista, etenemisestä sekä omaan työhönsä liittyvistä odotuksista. Toisaalta etuuskäsittelijät olivat myös tyytyväisiä mahdollisuuteen työskennellä uudessa ympäristössä: kokeilu tarjosi vaihtelua omaan työhön. Työntekijöiden näkemyksiin heijastuvat kokeiluympäristöön liittyvät tekijät. Erityisesti kaupungin siirtyminen sähköiseen järjestelmään näkyi kokeilun toiminnassa. Uudistus vaikeutti työskentelyä, aiheutti epätietoisuutta ja toi mukanaan teknologiaan liittyviä ongelmia.

Kriittisistä kokemuksista huolimatta työntekijät halusivat toimia kokeilun onnistumista tukevalla tavalla. Tulosta tarkasteltaessa tulee huomioida, että erityisesti etuuskäsittelijöiden tapauksessa haastatellut edustavat henkilöitä, jotka halusivat osallistua kokeiluun. Jos haastateltaviksi olisi valikoitu lisäksi etuuskäsittelijöitä, jotka eivät ilmoittautuneet siirtymään vapaaehtoisesti ja jotka jäivät työskentelemään sosiaalitoimistoon, olisi tulos voinut olla toinen.

Suhteessa kokeiluun liittyviin kokemuksiin ei ole yllättävää, että työntekijät kannattivat myös perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan. Sitä pidettiin asiakkaan kannalta perusteltuna ja kaivattuna uudis-



tuksena. Kuten kokeilussa myös siirron tapauksessa työntekijät toivoivat voivansa osallistua siirron suunnitteluun. Työntekijöiden ja esimiesten siirron käytännön toteuttamista koskevat ehdotukset liittyivät erityisesti sosiaalityökytköksen varmistamiseen.

Myös kokeilua koskevissa asiakashaastatteluissa tulos oli samansuuntainen. Selvä enemmistö sekä Kelan että sosiaalitoimen kautta asioineista asiakkaista piti todennäköisenä sitä, että asiakas saisi toimeentulotuen siirron jälkeen varmemmin myös muut etuudet joihin hän on oikeutettu. Lisäksi yli puolet kaikista vastanneista oli sitä mieltä, että kansalaisten yhdenvertaisuus lisääntyisi, kun toimeentulotukea myöntäisi valtakunnallisesti toimiva Kela. Melko moni (noin 60 prosenttia sosiaalitoimen ja noin 40 prosenttia Kelan kautta asioineista) piti toisaalta todennäköisenä myös sitä, että tällöin asiakkaat jäisivät vaille mahdollisesti tarvitsemaansa sosiaalityön tukea.

Vantaan kokeilun tulokset ovat myös työntekijähaastatteluiden osalta pitkälti yhdenmukaisia aiempien siirtokokeiluiden tulosten kanssa. Myönteisistä tuloksista huolimatta toimeentulotuen siirtoa koskeva päätöksenteko osoittautui pitkään vaikeaksi tehtäväksi. Vuosien varrella kokeiluista kertynyt melko yhdensuuntainen positiivinen palaute ei näytä olennaisesti vaikuttaneen asiaa koskevaan päätöksentekoon. Tilanteeseen ovat heijastuneet monet ristikkäiset intressit ja oletukset. Laajojen ja monitulkintaisten yhteiskunnallisten kysymysten edessä hyväkään suunnittelu ja asian valmistelu ei aina takaa onnistunutta poliittisen prosessin lopputulosta, tai lopputulosta ylipäätään.

Vuonna 2014 Suomen hallitus näytti kuitenkin siirrolle vihreää valoa. Päätöstä voidaan pitää monen tekijän summana: puolueiden valtasuhteet, yleinen kansalaismielipide, tarve vähentää kuntien tehtäviä ja sosiaalityön priorisointitarpeet loivat osaltaan yhdessä tapahtumasarjan tai ”harvinaisen hetken” (Saari 2009), joka mahdollisti siirron toteutumisen. Kela-siirron ympärillä käyty pitkä keskustelu ja monipolvinen kokeilujen sarja vahvistaa, että harvinaista hetkeä on vaikea ennakoida. Nytkään yksinään mikään edellä mainituista tekijöistä ei politiikan monien mahdollisuuksien maailmassa kerro edes jälkikäteen hetken koittaneen.

Siirtoasian nyt ratkettua hetki voisi olla otollinen myös siirron ”varsinaisten” vaikutusten tutkimiselle. Esimerkiksi siirron taloudellisten vaikutusten selvittäminen edellyttäisi siirron porrastamista siten, että uutta etuuden käsittelytapaa voisi verrata entiseen. Tällaista mahdollisuutta ei tutkijoille ole ainakaan tätä kirjoittaessa ole tarjottu. Siirron yhteydessä myös itse etuus tulee muuttumaan laadullisesti jossain määrin uudenaikaiseksi etuudeksi. Tutkimuksen onkin mukauduttava siihen, että lopullinen ja kaikenkattava totuus asiasta ei selvinne milloinkaan.

## Lähteet

- Ahlgren-Leinvuo H. Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuki vuonna 2012. Kuusikko-työryhmä. Helsinki: Edita, 2013.
- Ahola E. Tilastokeskuksen vuoden 2011 tulojaon palveluaineistosta tehdyt laskelmat. 7.11.2013. (Julkaisematon.)
- Ahola E, Hiilamo H. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013.
- Alanko-Kahiluoto O. Toimeentulotuen maksatuksen siirtäminen Kelaan kannattaa. Iltalehti 12.11.2013.
- Armenakis AA, Bedeian AG. Organizational change. A review of theory and research in the 1990s. *Journal of management* 1999; 25 (3): 293–315.
- Berg A. Kokeilun Paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kestävä kasvu -jaoston keskustelupaperi. Taustaselvitys. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 2013.
- Bordia P, Hobman E, Jones E, Gallois C, Callan VJ. Uncertainty during organizational change. Types, consequences, and management strategies. *Journal of Business and Psychology* 2004; 18 (4): 507–532.
- Burke WW. Organization change. Theory and practice. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.
- Choi M. Employees' attitudes toward organizational change: A literature review. *Hum Resour Manage* 2011; 50 (4): 479–500.
- Cole MS, Bruch H, Vogel B. Emotion as mediators of the relations between perceived supervisor support and psychological hardiness on employee cynicism. *J Organ Behav* 2006; 27 (4): 463–484.
- Covin TJ, Kilmann RH. Participant perceptions of positive and negative influences on large-scale change. *Group & Organization Management* 1990; 15 (2): 233–248.
- Devos G, Buelens M, Bouckenooghe D. Contribution of content, context, and process to understanding openness to organizational change. Two experimental simulation studies. *J Soc Psychol* 2007; 147 (6): 607–630.
- Eby LT, Adams DM, Russell JE, Gaby SH. Perceptions of organizational readiness for change. Factors related to employees' reactions to the implementation of team-based selling. *Human relations* 2000; 53 (3): 419–442.

- Eronen A, Hakkarainen T, Londén P, Peltosalmi J. Sosiaalibarometri 2014. Ajankohtainen arvio hyvinvoinnista, palveluista sekä palvelujärjestelmän muutoksista. Helsinki: SOSTE, 2014.
- Eskola J. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Julkaisussa: Aaltola J, Valli R, toim. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-Kustannus, 2001: 179–203.
- Fedor DB, Caldwell S, Herold DM. The effects of organizational changes on employee commitment. A multilevel investigation. *Person Psychol* 2006; 59 (1): 1–29.
- Goodman J, Trusst C. The medium and the message. Communicating effectively during a major change initiative. *Journal of Change Management* 2004; 4 (3): 217–228.
- Greenhalgh T, Robert G, Macfarlane F, Bate P, Kyriakidou O. Diffusion of innovations in service organizations. Systematic review and recommendations. *Milbank Q* 2004; 82 (4): 581–629.
- Haapola I. Onko kotikunnalla väliä? Toimeentulotuen saajien asiakas- ja elämänurat 1990-luvulla kymmenessä kaupungissa. Helsinki: Helsingin yliopiston tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia, Raportteja ja selvityksiä 37, 2001.
- Haapola I, Mäntysaari M. Yhdessä vai erikseen? Toimeentulotuen ja sosiaalityön vaikea liitto. Julkaisussa: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: STM, Selvityksiä 5, 1997: 78–98.
- Haapola I, Kauppinen T. Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Lahti: Verso, Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus, 2007.
- Heinonen H. Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuen ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73, 2010.
- Heinonen H, Tervola J, Laatu M. Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 20, 2011.
- Helsingin kaupungin tietokeskus. Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuen vertailu. Saatavissa: <http://www.hri.fi/fi/dataset/kuuden-suurimman-kaupungin-toimeentulotuen-vertailu>. Viitattu 3.3.2015.
- Herold DM, Fedor DB, Caldwell S, Liu Y. The effects of transformational and change leadership on employees' commitment to a change. A multilevel study. *J Appl Psychol* 2008; 93 (2): 346.
- Hiihlamo H, Karjalainen J, Kautto M, Parpo A. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004

- Jalonen H. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto, Julkaisu 693, 2007.
- Jones RA, Jimmieson NL, Griffiths A. The impact of organizational culture and reshaping capabilities on change implementation success. The mediating role of readiness for change. *Journal of Management Studies* 2005; 42 (2): 361–386.
- Juuti P, Virtanen P. Organisaatiomuutos. Helsinki: Otava, 2009.
- Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–175.
- Keskitalo E, Heikkilä M, Laaksonen S. Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Helsinki: STM, 2000.
- Ketola Outi. Sosiaalihuollosta sosiaaliin oikeuksiin ja sosiaalipalveluasiakkuuteen. Julkaisussa: Sipilä J, Ketola O, Kröger T, Rauhala, P-L. Sosiaalipalvelujen Suomi. Porvoo: WSOY, 1995: 157–187.
- Kotter JP, Schlesinger LA. Choosing strategies for change. *Harvard Business Review* 1979 57 (2): 106–114.
- Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007; 72 (1): 49–56.
- Kuivalainen S. Toimeentulotuen muuttunut asema. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, 2013b: 15–34.
- Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, Raportti 9, 2013a.
- Kuntaliitto. Pitkään työttömänä olleiden haluttomuus työllistyä ja kouluttautua on pitkälti myytti. Tiedote 19.6.2014. Saatavissa: <<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/06/Sivut/tyottomien-halu-tyollistya.aspx>> Viitattu 8.8.2014.
- Laatu M. Toimeentulotuen Kela-siirrolla laaja kannatus kyselyissä. Kelan tutkimusblogi 20.3.2014. Saatavissa: <<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/1747>>. Viitattu 9.9.2014. (2014a)
- Laatu M. Perustoimeentulotuki Kelaan – mitä siitä seuraa toimeentulotukiasiakkaalle, sosiaalityölle ja Kelalle? Sosiaalityön tutkimuksen seuran ja THL:n iltapäiväseminaari 28.8.2014. (2014b).

- Leisering L, Leibfried S. Time and poverty in Western welfare states. United Germany in perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Michaelis B, Stegmaier R, Sonntag K. Shedding light on followers' innovation implementation behavior. *J Manage Psychol* 2010; 25 (4): 408–429.
- Miller VD, Johnson JR, Grau J. Antecedents to willingness to participate in a planned organizational change. *Journal of Applied Communication Research* 1994; 22 (1): 59–80.
- Moilanen M. Kelalla ja Lappeenrannan sosiaali- ja terveystieteiden yhteisen palvelupisteen kokeilu. *Sosiaaliturva* 1990; (8): 340–343.
- Mäkinen P. Toimeentulotuki muutoksessa. Jyväskylä: Sosiaalityön tutkimuksen seura, Kuukauden kolumni 3, 2014. Saatavissa: <<http://www.sosiaalityontutkimussenseura.fi/Ajankohtaista?id=10>>. Viitattu 18.8.2014.
- Mäntysaari M. Toimeentulotuki. Viimesijainen suojaverkko vai ensisijainen tukijärjestelmä? Julkaisussa: Heikkilä M, Hänninen S, Kosunen V, Mäntysaari M, Sallila S, Uusitalo H, toim. Hyvinvoinnin päätöksäkyllä? Aineistoa hyvinvointipolitiikkaa ja lamaa koskevaan keskusteluun. Helsinki: Stakes, 1993: 105–128.
- Mäntysaari M. Sosiaalityön ydintehtävät muutoksessa. Julkaisussa: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: STM, Selvityksiä 5, 1997: 151–171.
- Mäntysaari M. Syrjiikö sosiaalityö? Julkaisussa: Helne T, Laatu M, toim. Vääräkirja. Helsinki: Kela, 2006: 115–132.
- Määttä A, Keskitalo E. Ulkoringiltä sisärinkiin. Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. *Yhteiskuntapolitiikka* 2014; 79 (2): 197–207.
- Parish JT, Cadwallader S, Busch P. Want to, need to, ought to. Employee commitment to organizational change. *J Organ Change Manage* 2008; 21 (1): 32–52.
- Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: THL, Työpaperi 1, 2015.
- Pyykkönen T, Pyykkönen J. Nousukausikaan ei ratkaisisi rakennetyöttömyyttä. *Tieto & Trendit* 2014; (5). Saatavissa: <<http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/86>>. Viitattu 21.12.2014.
- Rafferty AE, Simons RH. An examination of the antecedents of readiness for fine-tuning and corporate transformation changes. *Journal of Business and Psychology* 2006; 20 (3): 325–350.
- Roivainen I, Heinonen J, Ylinen S. Köyhä byrokratian rattaissa. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö, tutkimusjulkaisut 64, 2011.

Saari J. Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Yhteiskuntapolitiikka 2009; 74 (3): 239–255.

Saastamoinen J. Heinäluoma: ”Eläke ei kasva löysäilystä”. Kauppalehti 6.10.2014.

Saikka P, Kuivalainen S. Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: THL, 2013: 115–147.

Self DR, Armenakis AA, Schraeder M. Organizational change content, process, and context. A simultaneous analysis of employee reactions. Journal of Change Management 2007; 7 (2): 211–229.

Shum P, Bove L, Auh S. Employees’ affective commitment to change. European Journal of Marketing 2008; 42 (11/12): 1346–1371.

STM. Perustoimeentulotyöryhmän muistio (osa 2). Helsinki: STM, Työryhmämuistioita 2, 1986.

STM. Tehtäviensiirtotoimikunnan loppumietintö. Helsinki: STM, Komiteamietintö 39, 1993.

STM. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: STM, Selvityksiä 5, 1997.

STM. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille. Helsinki: STM, 2013.

STM. Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Helsinki: STM, Arviomuistio, 2014.

Särkelä R, Eronen A, toim. Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveydenkeskusliitto, 2007.

THL. Toimeentulotuen menot 2013. Tilastoraportti 14/2014. Saatavissa: <<http://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/aikuisten-sosiaalipalvelut/toimeentulotuki/toimeentulotuen-menot>>. Viitattu 29.11.2014.

Tilastokeskus. Rahanarvonkerroin 1860–2014. Helsinki: Tilastokeskus, 2015. Saatavissa: <[http://www.stat.fi/til/khi/2014/khi\\_2014\\_2015-01-19\\_tau\\_001.html](http://www.stat.fi/til/khi/2014/khi_2014_2015-01-19_tau_001.html)>. Viitattu 5.5.2015.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 2012.

Tuomikoski H. Toimeentulotukea Kelasta. Tutkimus toimeentuloturvakokeilusta Kelan Lauritsalan toimistossa. Sosiaalivakuutus 1991: (3–4): 80–83, 108, 110.

Ukkola-Kettula A. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen vuosina 1998–1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2000.

Urponen K. Raha ja sosiaalityö. Lisäperusteita sosiaalityön ja toimeentuloturvan eriyttämiseksi. Julkaisussa: Seitsemän esseetä sosiaalityöstä. Sosiaalityön asiantuntijatyöryhmä. Helsinki: Sosiaalihalitus, Julkaisuja 16, 1987: 128–150.

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta. Vantaan toimeentulotukiohjeet 11.6.2013. Saatavissa: <[http://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/93396\\_TTOHJELTK\\_11.6.2013.pdf](http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/93396_TTOHJELTK_11.6.2013.pdf)>. Viitattu 10.10.2014.

*Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilua koskevat kokousmuistiot ja esittelyt:*

Muistio 30.5.2012. Toimeentulotuen siirto Kelalle -suunnittelukokous.

Muistio 26.9.2012. Kelan ja Vantaan sosiaalitoimen toimeentulotukikokeilua valmisteleavan selvitystyöryhmän kokous.

Muistio 23.10.2012. Kelan ja Vantaan sosiaalitoimen toimeentulotukikokeilua valmisteleavan selvitystyöryhmän kokous.

Muistio 27.11.2012. Kelan ja Vantaan sosiaalitoimen toimeentulotukikokeilua valmisteleavan selvitystyöryhmän kokous.

Muistio 19.12.2012. Kelan ja Vantaan sosiaalitoimen toimeentulotukikokeilua valmisteleavan selvitystyöryhmän kokous.

Esittely 23.4.2013. Palveluyhteistyötä koskeva esittely Kelan jorylle.

Muistio 25.4.2013. Kelan ja Vantaan sosiaalitoimen toimeentulotukikokeilua koskeva suunnittelukokous.

Virjo I. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. *Janus* 2000; 8 (1): 28–44.

Vogt E, Sjöholm M. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Helsinki: Kuntaliitto, Kuntaliiton julkaisusarja 2, 2014.

Wanberg CR, Banas JT. Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology* 2000; 85 (1): 132–142.

Wanous JP, Reichers AE, Austin JT. Cynicism about organizational change measurement, antecedents, and correlates. *Group & Organization Management* 2000; 25 (2): 132–153.

van Dam K, Oreg S, Schyns B. Daily work contexts and resistance to organisational change. The role of leader–member exchange, development climate, and change process characteristics. *Applied Psychology* 2008; 57 (2): 313–334.