

VIRANHALTIJOIDEN NÄKÖKULMIA
SOSIAALIPALVELUJEN BERMUDAN KOLMIOSSA

Havainnot sosiaalitoimen, työvoimatoimiston ja
Kelan viranhaltijoiden välisestä yhteistyöstä

Hannu Alhovuori

Social och Kommunal Höskolan vid

Helsingfors Universitet

10.05.2021

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Tutkimusaihe.....	4
3. Tutkimuksen taustaa	5
3.1 Viranhaltijoiden yhteistyömuotoja ja rakenteellisia haasteita	5
3.2 Asiakkaiden kokemuksia sosiaaliturvajärjestelmästä	8
4. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja käsitteet	12
5. Tutkimusmenetelmä.....	17
5.1 Kvalitatiivinen tutkimustapa.....	17
5.2 Autoetnografinen tutkimusmenetelmä.....	18
5.3 Tutkimusetiikka	19
5.4 Tutkimuksen reliabelius ja validiteetti	20
5.5 Informanttien taustat ja organisaatiot	21
5.6 Aineiston keruu.....	23
5.7 Aineiston analyysi	24
6. Tutkimuksen tulokset.....	26
6.1 Sosiaalitoimen ajatuksia Kelasta	27
6.1.1. Sosiaalitoimen vaikutusmahdollisuus Kelan päätökseen	28
6.1.2. Viranhaltijan neuvontavelvollisuus	30
6.1.3. Yhteistyön haasteita	31
6.2 Havaintoja työttömän sosiaalipalveluista	33
6.2.1. Työkyvytön työnhakijana.....	33
6.2.2. Yhteyden saamisen haasteita tiimityössä	35
6.3 Työvoimatoimiston näkemys.....	37
6.2.1. Haasteena toimintamallit.....	37
6.2.2. Paikallisuuden vaihtuminen sähköisiin palveluihin	38
6.2.3. Viranomaiset ja asiakkaan palveluun ohjaus.....	39
6.4 Näkökulmia palvelujärjestelmään.....	41
6.5 Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyö	45
6.5.1. Kelan ja sosiaalitoimen työntekijät työparina	46
6.5.2. Koordinaatiohukka päätöksenteossa	47
6.5.3. Tiimityö Kelan ja sosiaalitoimen välillä.....	49
6.6 Kelan ja TE –toimiston välinen yhteistyö.....	50
6.7 Poimintoja valtiontalouden tuloksellisuustarkastuskertomuksesta	51
7. Yhteenveto	55
7.1. Tutkimuksen keskeiset tulokset	55

7.2. Pohdintoja tutkimusaiheesta	57
7.3. Kehitysehdotuksia.....	58
7.4. Aiheita jatkotutkimukseen	61
Lähtekirjallisuus.....	62

Taulukko 1. Informanttien ammattinimikkeet ja ammatillinen tausta.

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Sosiaalityö	
Tekijä – Författare – Author Hannu Alhovuori			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Sosiaalityöntekijöiden näkökulmia sosiaalipalvelujen Bermudan kolmiossa Havaintoja sosiaalitoimen, työvoimatoimiston ja Kelan viranhaltijoiden välisestä yhteistyöstä			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Sosiaalityö			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu tutkielma		Aika – Datum – Month and year syyskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages XXX + lähtet + liite
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tässä maisterintutkielmassa tarkastellaan sosiaalitoimessa, työvoimatoimistossa ja Kansaneläkelaitoksessa työskentelevien viranhaltijoiden kokemuksia virastojen välillä tapahtuvasta yhteistyöstä. Tutkimuksessa selvitettiin, miten eri viranhaltijat toimivat yhteistyössä pyrkiessään auttamaan asiakasta saamaan tarvitsemansa palvelu. Lisäksi selvitettiin, minkälaisia vaikutuksia viranomaisten välisellä yhteistyöllä on asiakkaaseen. Teoreettisena viitekehyksenä on käytetty teorioita tiimien välisestä toiminnasta. Tutkimusaineistona on käytetty yhteensä seitsemän eri asiantuntijan haastattelua, jotka toimivat mainituissa kolmessa virastossa. Lisäksi aineistona on käytetty Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusta. Aineisto on analysoitu käyttämällä sisällön analyysiä, sekä yhdistämällä tulokset tutkijan omaan autoetnografiseen lähestymistapaan.</p> <p>Tutkimustulosten mukaan viranhaltijoiden välinen yhteistyö on pääsääntöisesti toimivaa. Yhteydet viranhaltijoiden välillä syntyvät yleensä toisen viraston ylläpitämien nettisivujen kautta. Lisäksi käytössä on joitakin virastoille yhteisiä tietojärjestelmiä, joiden avulla tiedonsiirto tapahtuu. Joissakin tapauksissa viranhaltijoiden välille on rakentunut suoria henkilökohtaisia yhteyksiä, joiden avulla viranhaltijat hoitavat asiakkaidensa asioita. Tiedonsiirto ja päätöksenteko ei kuitenkaan ole täysin ongelmattonta, mikä johtuu yhteisten toimintatapojen ja käytäntöjen puutteellisuudesta. Tämä aiheuttaa tehottomuutta ja päällekkäistä työtä, viranhaltijoiden turhautumista ja kokemuksen yhteistyön joustamattomuudesta. Joissakin tapauksissa asiakkaalle ei pystytty järjestämään riittävää tukea, tai hän ei muuten saa tarvitsemaansa palvelua.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Sosiaalityö - viranomaisyhteistyö - sosiaalitoimisto - Kela - Työvoimatoimisto			
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Sanna Saksela-Bergholm			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

1. Johdanto

Sosiaalityöhön liittyy oleellisena osana asiakkaiden tapaamisen lisäksi taustalla tehtävä työ, johon kuuluu yhteydenpito muihin sidosryhmiin. Nämä yhteydenpidon tavat ja sidosryhmät ovat mitä erilaisimpia. Sosiaalityöntekijä on, asiakkaan luvalla, yhteydessä mm. lääkäriin, työvoimatoimistoon, Kelaan, vakuutusyhtiöön, sähkölaitokseen ja moneen muuhun asiakkaan omaan sidosryhmään. Tässä tutkielmassa olen keskittynyt eri viranhaltijoiden väliseen yhteistyön tarkasteluun koostuen pääasiassa sosiaalitoimen, Kansaneläkelaitoksen (myöhemmin Kela) ja työvoimatoimiston välillä. Lisäksi olen selvittänyt, miten viranhaltijoiden välinen toiminta ja heidän tekemänsä päätökset vaikuttavat asiakkaan saamiin palveluihin. Yksi merkittävä sosiaalisten ja taloudellisten vaikeuksien aiheuttaja on pitkittynyt työttömyys. Työttömyyteen vaikuttaa usein, (oman kokemukseni mukaan), sairaudesta johtuva osittainen työkyvyttömyys. Henkilöllä olisi kyllä halua tehdä työtä, mutta terveys ei riitä täysipäiväiseen tai aina edes osittaiseen työntekoon. Toisaalta työttömyyteen on voinut johtaa myös vanhentunut ammattitaito, tai henkilön heikentynyt henkinen kapasiteetti, jolloin työn tekemiseen ei ole riittäviä voimavaroja. Pidentyneen työttömyyden seurauksena asiakas lopulta ajautuu hakemaan perustoimeentulotukea Kelasta. Sosiaalitoimesta, työvoimatoimistosta ja Kelasta tulee tässä tilanteessa keskeisiä toimijoita asiakkaan kannalta.

Sosiaalityöntekijällä on viranomaiselle kuuluva vastuu tehdä asiakkaalle lainmukainen ja valituskelpoinen päätös etuuden myöntämisestä tai sen kieltämisestä osittain tai kokonaan. (Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 50§; hallintolaki 6.6.2003/434, 43§, 48§, 49§). Tämän vuoksi sosiaalityöntekijä joutuu ottamaan asiakkaan asiasta tarkasti selvää, jotta päätös olisi sekä laillinen, että asiakkaan edun mukainen. Asiakkaan asian hoitamiseen tarvittavat tiedot ovat usein pirstaleisia ja hajallaan eri toimijoiden dokumentaatioissa. Sosiaalityöntekijä joutuukin keräämään tiedot usein monesta eri lähteestä saadakseen asiakkaan tilanteesta tarkemman kokonaiskuvan. Näiden tietojen kerääminen on työlästä ja vie ajoittain paljonkin työaika. Työn sujuvuuden vuoksi onkin oleellista, että eri toimijoiden välinen yhteistyö olisi mahdollisimman sujuvaa.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli arkipäivän työssä tekemäni havainto sosiaalityöntekijöiden kokemasta vaikeudesta viedä asiakkaan asiaa eteenpäin. Näin siksi, että tapaamani sosiaaliohjaajat ja sosiaalityöntekijät kokivat viranomaisten välisen yhteistyön vaikeaksi johtuen näkemyseroista, virastojen sisäisten ohjeiden osittaisesta yhteensopimattomuudesta, osittaisesta yhteisten tietojärjestelmien puutteesta, sekä toisten viranhaltijoiden tavoitettavuuden aiheuttamista vaikeuksista. Tutkimuksessa lähdin selvittämään tämän toimimattomaksi koetun yhteistyön syitä. Viranhaltijoiden välisen yhteistyön sujuvuus on erityisen tärkeässä asemassa sosiaalityöntekijän arjessa. Varsinkin Kelan ja sosiaalitoimen välillä on ajoittain eroja ja suoranaista ristiriitaa asiakkaalle tehtävän päätöksen sisällöstä. Asiakkaan saama Kelan päätös voi olla kielteinen siitä huolimatta, että sosiaalitoimi on jättänyt kirjallisen lausunnon Kelalle ja pyrkinyt vaikuttamaan esimerkiksi perustoimeentulotukipäätöksen sisältöön.

Sosiaalityöntekijä joutuu puuttumaan asiakkaan tilanteeseen nimenomaan niissä tapauksissa, joissa asiakas on erityisen tuen tarpeessa. (Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 37§). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakas ei ole kykenevä hoitamaan omaa asiaansa riittävän hyvin, minkä vuoksi hän hakeutuu sosiaalitoimen asiakkaaksi. Näissä tapauksissa asioiden selvittely saattaa olla myös viranhaltijalle itselleen monimutkaisia ja kokonaistilanteen hahmottaminen on aikaa vievää. Oman kokemukseni perusteella useissa tapauksissa asiakas ei tiedä, miten hän saisi edistettyä omaa asiaansa, tai keneen pitäisi olla yhteydessä etuuden saamiseksi. Joillakin asiakkailla ei ole edes verkkopankkitunnuksia, mikä on edellytyksenä sähköisten palvelujen käyttämiseen.

Erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan näkökulmasta sosiaalipalvelut voivat näyttäytyä eräänlaisena Bermudan kolmiona, jonne asiakas tarvitsemansa avun kanssa katoaa. Asiakas ei aina tunne kunkin toimijan palveluiden sisältöjä, puhumattakaan, että hän tietäisi, miten kyseistä palvelua voi hakea. Asiakas ei välttämättä saa apua edes viranomaisten tuella, koska nämä pitävät kiinni omista tehtävärajauksistaan, joiden yhteensovittamiseen ei asiakkaalla itsellään ole kykyä eikä käytännön mahdollisuutta. Viranhaltijat hoitavat usein ainoastaan omaa vastuualuettaan, jolloin asiakas saattaa joutua kokemaan myös osittaista poiskäännytämistä, vaikka hän tarvitsisi kokonaisvaltaisen avun monen eri viraston yhdistettynä palveluna. Näissä olosuhteissa sosiaalityöntekijä pyrkii ohjaamaan asiakasta

oikeisiin palveluihin. Vaikeutena on, että sosiaalityöntekijäkään ei tiedä kaikkia olemassa olevia palveluiden sisältöjä, koska esimerkiksi edes Kelan sisällä toimivat, sen omat asiantuntijat eivät ole tietoisia kaikista Kelan tarjoamista palveluista.

Sosiaalityössä asiakkaan pitäisi olla keskiössä. Sosiaalityöntekijän tehtävänä onkin toimia eräänlaisena asiakkaan asianajajana. Näin siksi, että asiakas ei itse pysty edistämään asiaansa tai saamaan tarvitsemaansa palvelua. Muutenhan asiakas ei olisi tullut sosiaalitoimeen apua pyytämään. Sosiaalityöntekijä joutuukin monesti ikään kuin taistelemaan järjestelmää vastaan asiakkaan asian puolesta. Oma huomioni on, että sosiaalityöntekijän usein liian suuren työmäärän vuoksi asiakas ei tule aina kohdatuksi siten, että kuuntelemiselle ja välittävälle kohtaamiselle olisi riittävästi aikaa. Asiakkaan oikeuksien vuoksi pidän tärkeänä, että viranhaltijoiden välinen yhteistyö olisi mahdollisimman sujuvaa, koska se parantaa asiakkaan asemaa ja hänen saamaansa palvelua. Samalla hyvin toimiva yhteistyö vähentää viranhaltijoiden kokemaa stressiä. Sosiaalityöntekijän rooli korostuu niissä tilanteissa, joissa asiakkaan hakemukseen on saatettu tehdä kielteinen päätös esimerkiksi Kelassa, tai jokin Kelan etuus on siksi jäänyt saamatta. Näissä tapauksissa sosiaalityöntekijä pyrkii saamaan muutosta päätökseen. Sosiaalityöntekijä ei kuitenkaan aina saa kovistakaan ponnisteluista huolimatta muutosta toteutumaan. Edellä mainittujen seikkojen takia asiakkaan on ajoittain vaikeaa saada riittävää tukea.

2. Tutkimusaihe

Oltuani noin viiden vuoden ajan sosiaalityöntekijänä eri kunnissa, huomioni kiinnittyi erityisesti viranhaltijoiden välisen työn sujuvuuteen. Oman työn tekeminen muodostuu sosiaalityöntekijän kannalta ongelmalliseksi niissä tilanteissa, joissa eri virastoissa olevat asiakkaan tiedot ovat pirstaleisia ja joiden tietojen perusteella asiakkaalle pitäisi tehdä viranhaltijapäätös. Vaikeutta lisää se, että jokainen toimija noudattaa omaa ohjeistustaan, mikä tasalaatuistaa asiakkaille myönnettävän palvelun sisältöä, mutta samalla jäykistää päätöksentekoa. Yhteistä toimintaa kuitenkin rasittavat virastojen ohjeiden väliset erot, asiantuntijoiden huono tavoitettavuus, viranhaltijoiden tiedossa olevan dokumentaation erilaisuus, asiakasvastuun rajat, sekä viranhaltijoiden väliset näkemyserot asiakkaan tilanteen tulkinnassa. Ristiriita viranhaltijoiden välillä syntyy useimmiten niissä tapauksissa, joissa asiakkaan tilannetta pitäisi tarkastella harkinnanvaraisesti. Perustoimeentulotuen siirryttyä kunnilta Kelalle vuoden 2017 alusta hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten määrää on lisännyt selvästi.

Koska sosiaalitoimen, Kelan ja työvoimatoimiston välinen yhteistyö on asiakkaan asian hoitamisen kannalta varsin merkittävä, olen valinnut tutkimuksen aiheeksi viranhaltijoiden välisen yhteistyön toimivuuden. Tässä tutkimuksessa on tavoitteenani ollut saada vastaus kahteen kysymykseen: 1) Miten sosiaalitoimiston, Kelan ja työvoimatoimiston viranhaltijat toimivat keskenään pyrkiessään auttamaan asiakasta ja ratkaisemaan hänen yksilölliset tarpeensa. 2) Mikä on viranhaltijoiden näkemys siitä, miten heidän tekemänsä päätökset vaikuttavat asiakkaan saamaan palveluun. Tutkimukseen valitsin Kelasta ja TE-toimistosta johtajia ja sosiaalitoimesta sosiaalialan asiantuntijoita, koska halusin, että haastateltavalla olisi riittävä asiantuntemus kyseisen viraston toimintamalleista ja päätöksenteosta. Esimiehellä on kokonaisnäkemys tiimensä toiminnasta ja heidän tietopohjansa organisaation toiminnasta on laaja. Sosiaalitoimesta haastatteluihin osallistui suoraa asiakastyötä tekeviä asiantuntijoita.

3. Tutkimuksen taustaa

Sosiaalitoimen, Kelan ja työvoimatoimiston välisestä yhteistyöstä on tehty tutkimuksia, ainakin jonkin verran. Sosiaali- ja terveysturvan raportissa 7/2017 on Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteinen tutkimus, jossa on tutkittu paikallisten viranhaltijoiden yhteistyön sujuvuutta Suomessa, Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa. Lisäksi Valtiontalouden tutkimuskeskus on tehnyt selvityksen niin sanotusta Kela siirrosta, jossa perustoimeentulotuki siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Seuraavassa käsitelen muun muassa näitä aikaisempia tutkimuksia ja niissä tehtyjä havaintoja viranhaltijoiden välisestä toiminnasta. Lisäksi käyn läpi joitakin kirjallisuudesta löytyneitä aikaisempia tutkimuksia sosiaalityöntekijöiden yhteistyöstä muiden viranhaltijoiden kanssa. Olen jakanut nämä tutkimukset kahteen osioon, jossa ensimmäisessä tarkastelen yhteistyön muotoja yleisesti. Toiseen osioon olen kirjoittanut sosiaalityöntekijöiden kokemuksia ja ajatuksia organisaatiosta, jossa he itse toimivat, sekä yhteistyöstä muiden viranhaltijoiden kanssa.

3.1 Viranhaltijoiden yhteistyömuotoja ja rakenteellisia haasteita

Camilla Blomqvist (2012) on tutkinut lasten ja nuorten psykiatrian ja sosiaalitoimen välistä yhteistyötä. Mukana tutkimuksessa on ollut myös koulu ja koulun terveysterveystoimet. Blomqvist kuvaa viranhaltijoiden välisiä prosesseja monimutkaisiksi. Näissä tapahtumaketjuissa jokainen organisaatio toimii oman lainsäädäntönsä puitteissa ja kunkin organisaation yksittäinen henkilö toimii oman vastualueensa asiantuntijana. Yhteistyöhön liittyy Blomqvistin mukaan myös odotukset, joita eri toimijoilla on. Jos yhteiset tavoitteet ovat epämääräisiä, koska niitä ei ole sovittu riittävän selkeästi, lopputulos saattaa johtaa tunteeseen, että tavoitteita ei ole saavutettu. Tavoitteisiin saattaa myös liittyä toimijoiden itsensä asettamia kirjoittamattomia toiveita, joita on mahdotonta käytännössä toteuttaa. Yhteistyön toimimattomuuden kokemukseen ei Blomqvistin mukaan vaikuta niinkään henkilökemiat, vaan epämääräiset tavoitteet saavat aikaan yhteistyön sujumattomuutta, mikä taas aiheuttaa toimijoiden välillä keskinäistä ärtymystä. Yhtenä lisäseikkana, joka hankaloittaa tekemistä on tietojen salassapitovelvollisuus. Tiedonvaihtoa voidaan kuitenkin helpottaa pyytämällä asiakkaalta tarpeelliset luvat viranomaisten väliseen yhteydenpitoon. (Blomqvist 2012, 11, 16–18.)

Blomqvist mainitsee tutkimuksessaan organisaatioiden resurssipulan. Lapsen hoitoonohjausta pohdittaessa saatetaan käydä keskustelua siitä, minkä organisaation budjetista hoito maksetaan. Lisäksi läheisesti ihmisten kanssa työtä tekevät kokevat tyypillisesti työkuormansa olevan liian suuri, mistä seuraa, että omaa työtä pyritään priorisoimaan. Tämä johtaa siihen, että organisaatioiden välisen yhteistyön määrää joudutaan rajoittamaan. (Blomqvist 2012, 18–19.) Anette Bolin toteaa tutkimuksessaan, että viranomaisten keskinäisen yhteistyön motiivina on asiakaspalvelun laadun parantaminen, sekä tehokkuuden kasvattaminen. Samalla pyritään hyödyntämään toisten viranomaisten resursseja ja tarjoamaan asiakkaalle yhden luokun palvelu, sekä lisäämään keskinäistä osaamista. (Bolin 2011, 10.)

Yhteistyöhön liittyy myös näkökulma viranhaltijan oman ammatillisen identiteetin arvostukseen muiden silmissä. Identiteettiä vahvistaa tiimityö, osallistuminen tapaamisiin, yhteisten tavoitteiden asettaminen ja luottamuksen rakentaminen kumppaneiden väillä. Bolin lainaa Huxhamin ja Vangenin (2005) tutkimusta, jossa yhteistyötä haittaavina seikkoina luetellaan "henkilökohtaisen kalenterin käyttö, oma ego, huonot johtajien väliset henkilösuhteet ja kulttuurilliset eroavaisuudet". Bolin viittaa myös Axelssonin ja Bihar Axelssonin (2007) tutkimukseen, jossa he erityisesti mainitsevat budjettiin liittyvät vastuut. Johtajat haluavat itsepintaisesti pitää kiinni näistä vastuualueistaan, mikä saattaa suuresti estää yhteistyön toteutumista. (Huxham & Vangen 2005; ja Axelson & Bihar, 2007; Bolin 2011, 11–12.)

Bolin jaottelee yhteistyön muodot neljään eri tapaan: 1) Eri organisaatioiden välisessä yhteistyössä tiedon jakaminen ja yhteinen suunnittelu on keskeistä. Tähän liittyy myös konsultaatio, jossa toimijat ovat toisiinsa nähden neuvoa antavassa roolissa. Näissä tilanteissa toiselta osapuolelta kysytään mielipidettä tai pyydetään ohjeita. 2) Saman organisaation sisäisessä yhteistyössä pyydetään neuvoa kollegalta, jolloin keskustelu saatetaan käydä esimerkiksi kahden eri sosiaalityöntekijän kesken, toisen toimiessa lastensuojelussa ja toisen perheiden kanssa. 3) Eri alan ammattilaisten välisessä yhteistyössä taas on kyse kahden toimijan yhteistyöstä, jonka intensiteetti voi vaihdella tavallisesta puhelusta päivittäiseen tiiviiseen yhteistyöhön. 4) Saman alan ammattilaisten välinen yhteistyö taas voi olla saman koulutustason asiantuntijoiden välistä toimintaa, jossa toimijat

ovat eri osastoilta, mutta omaavat saman, esimerkiksi sosiaalityöntekijän, koulutuksen. Yhteistyön onnistumisen edellytyksenä on johdon sitoutuminen, riittävät varat, sekä työntekijöiden mahdollisuus käyttää aikaa osallistumalla yhteiseen projektiin. (Bolin 2011, 23–28.)

Ammattilaisten välisessä yhteistyössä käytettävissä olevan työajan ja paikan merkitys korostuu. Bolin lainaa Farmakopouloun (1999) päätelmää, jonka mukaan työntekijät ovat niin kiireisiä omien töidensä kanssa, että yhteistyö muiden toimijoiden kanssa halutaan vähentää minimiin. Bolin toteaa edelleen, että Englannissa tehdyn tutkimuksen mukaan kuluu kolme vuotta, ennen kun moniammatillinen yhteistyö lähtee kunnolla toimimaan. (Farmakopoulou 1999; ks. Bolin 2011, 31.)

Tiedon jakamisessa viranhaltijoiden välillä ongelmaksi muodostuu se, mitä asiakkaaseen liittyvää luottamuksellista tietoa kukin toimija voi jakaa ja kenen kanssa. Bolin tuo esiin, että useissa tutkimuksissa on ilmennyt, että työntekijät eivät pääse näkemään toistensa kirjaamia tietoja, mitä tulee mm. terveydenhoitoon tai sosiaalitoimeen. Bolin lainaa edelleen Harkerin, Dobel-Oberin, Berridgen ja Sinclairin (2004) tutkimusta, jossa eräässä tapauksessa koulutoimi ja sosiaalitoimi perustivat yhteisen tietokannan, jota molemmat pystyivät käyttämään. Järjestely koettiin hyödylliseksi ja auttoi seuraamaan tässä tapauksessa lapsen tilanteen etenemistä. Toisaalta tutkimuksessa todettiin, että tiedot ovat juuri niin hyviä, kun mitä tietoja järjestelmään kirjataan (Bolin 2011, 32.)

Peppi Saikku (2018) on tutkinut pitkäaikaistyöttömien hyväksi tehtävää viranhaltijoiden välistä koordinoitua, jolla pyritään auttamaan asiakasta kuntoutumaan ja ylläpitämään sosiaalisia suhteita. Tavoitteena on asiakkaan työllistyminen. Saikku toteaa, että pitkittynyt työttömyys vaikuttaa kielteisesti asiakkaan kokemukseen kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista ja aiheuttaa psyykkisiä oireita ja kulutusmahdollisuuksien kaventumista, sekä saa aikaan tuntemuksen huonontuneesta elämänlaadusta. Pitkäaikaistyöttömillä on myös enemmän terveydellisiä ongelmia verrattuna työssäkäyviin. Saikku toteaa omassa tutkimuksessaan, että suurimmat erot työttömien ja työssäkäyvien kesken liittyvät kulutusmahdollisuuksiin ja siihen liittyvään elintasoon. Saikun tutkimustuloksista on myös

nähtävissä, että viranhaltijoiden välinen koordinaatio ei ole riittävää, jotta se kattaisi asiakkaan tarpeet, vaan osasta asiakkaita tulee väliinputoajia. (Saikku 2018, 58–59.) Saikun tutkimus tuo esiin työttömyyteen liittyvät sosiaaliset ja inhimilliset tekijät, minkä vuoksi sosiaalitoimen panos asiakkaan auttamisessa on myös tämän tutkielman keskeisiä teemoja. Sosiaalitoimen osuus ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan pitkäaikaistyöttömiin, vaan se liittyy oleellisesti myös muihin huonompiosaisiin kansalaisiin.

3.2 Asiakkaiden kokemuksia sosiaaliturvajärjestelmästä

Sosiaalitoimeen saapuvalla asiakkaalla on usein monisyinen ongelma, joka haittaa arjessa elämistä. Asiakkaan auttamiseksi sosiaalitoimesta ollaan silloin monesti yhteydessä työvoimatoimistoon tai Kelaan. Eri virastojen sisäiset ohjeistukset tai käytännöt voivat kuitenkin olla keskenään ristiriitaisia tai toisen viraston asiantuntijaa ei palvelun sisällöstä päätettäessä ole juuri sillä hetkellä mahdollista tavoittaa. Tämän seurauksena asiakas ei aina saa tarvitsemaansa palvelua tai etuutta.

Anna Metteri (2004) on tutkinut terveydenhuollon asiakkaiden kokemuksia suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä, jossa asiakas ei odotuksistaan huolimatta saa tarvitsemaansa apua tai etuutta. Asiakas jää siten palvelujärjestelmän reuna-alueelle, tai putoaa kokonaan sen ulkopuolelle. Tyypillisenä esimerkkinä on työikäinen henkilö, joka sairastuu pitkäaikaisesti. Näissä tapauksissa asiakas ei joko omaa osaamattomuuttaan, tai sairauden heikentämänä pysty tai osaa hakea tarvitsemaansa etuutta. Tästä seuraa yhteiskunnan taholta rangaistuksenomainen menettely karenssinä tai aikaisemman etuuden myöntämisen vähentämisenä, tai jopa haetun etuuden kieltämisenä. Asiakas saattaa myös joutua tilanteeseen, jossa hänelle ei myönnetä kuntoutustukea ja Kela hylkää eläkehakemuksen siitä huolimatta, että hakemukseen on liitetty lääkärin todistus pysyvästä työkyvyttömyydestä. Lisäksi kunnissa tehdään Metterin mukaan jopa lainvastaisia päätöksiä, joita perustellaan määrärahojen vähyydellä, tai asiakkaan esittämät lääkärin lausunnot yksinkertaisesti sivuutetaan hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Esimerkkinä Metteri mainitsee vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun, jota ei kaikissa tapauksissa ole myönnetty, vaikka asiakkaalla olisi siihen ollut selkeä tarve. (Metteri 2004, 72–73, 75, 111–113.)

Metteri toteaa, että sosiaalityöntekijän järjestelmän vaatima työmäärä on kasvanut sellaisiin mittoihin, että työn tekeminen hyvin ei enää ole mahdollista, eikä auttamiseen anneta riittäviä välineitä. Palvelujärjestelmä on viritetty uusien johtamistapojen ja liiketoiminnan ehtojen mukaisiksi, mikä aiheuttaa sosiaalityöntekijässä moraalisen ja eettisen ristiriidan, sekä synnyttää työperäistä stressiä. Metteri toteaa lisäksi, että ekonomistisen säästöajattelun seurauksena ihmisestä on tullut kuluerä, joka on joutunut taloudellisen kontrollin kohteeksi sen sijaan, että toimeentulotukea käytettäisiin sosiaalityön välineenä. (Metteri 2004, 144.)

Metterin tutkimuksesta tulee esiin vakavat puutteet työkyvyn arvioinnissa ja henkilön pääsemisessä eläkkeelle. Puutteet näkyvät siten, että kuntoutusarviot tehdään liian myöhään, jotta työkyvyttömyys voitaisiin estää. Järjestelmä ei siten toimi riittävän tehokkaasti asiakkaan hyväksi ja eri toimijat ovat toisistaan erillään ja hajautuneina eri laitoksiin tai organisaatioihin ja siten myös fyysisesti erillä toisistaan. Terveystuolto, eikä sen koomin mikään muukaan taho seuraa ihmisen kokonaistilannetta. Henkilö, joka hakee työkyvyttömyyseläkettä ei saa riittävän systemaattista apua siihen, että hän saisi hakemuksensa tehtyä riittävän yksityiskohtaisesti. Lääkärit tekevät lausuntoja, jotka eivät ole riittävän selkeitä. Lisäksi suomalaisessa lainsäädännössä työkyvyttömyys on määritelty niin suppeasti, että se jättää huomiotta sairauksia, jotka tosiasiallisesti aiheuttavat pysyvän työkyvyttömyyden, mutta jotka eivät ole mitattavissa lääketieteellisin menetelmin. Ihmisestä tulee tällä tavoin väliinputoaja, joka ei saa tarvitsemaansa sosiaaliturvaa. (Metteri 2004, 118–119.)

Oman kokemukseni mukaan monet työkyvyttömyyseläkehakemukset hylätään Kelassa tai eläketurvayhtiössä sillä perustella, että henkilöllä on edelleen kykyä tehdä jotakin työtä. Näissä tilanteissa nousee esiin eri toimijoiden väliset näkemuserot asiakkaan oikeudesta etuuteen, sekä virastojen omat ohjeistukset, jotka ovat keskenään ristiriitaisia ja johtavat monessa tapauksessa siihen, että asiakas saa hakemukseensa kielteisen päätöksen. Metteri toteaa omassa tutkimuksessaan, että tosiasiallisesti nykyään jo 40 vuotta täyttäneillä terveillä ihmisillä on vaikeuksia löytää työtä. Kroonisesti sairaalle ihmiselle työn saamisen mahdollisuus on käytännössä marginaalinen. Useissa tapauksissa henkilö ei sovellu mihinkään sosiaaliturvan kategoriaan. Joko hän on liian hyväkuntoinen tiettyyn etuuteen, kuten eläkkeeseen, mutta liian huonokuntoinen toiseen etuuteen, kuten työmarkkinatukeen.

Metteri kertoo sosiaalityöntekijöiden raportoineen, että varsinkin selkäsairauksissa esiin tulee negatiivisia asenteita, mikä näkyy siinä, että selkäsairauksissa hylkäysprosentti on ollut kaksinkertainen muihin sairauksiin verrattuna. Pitkäaikainen sairastelu ja asiakkaan taloudelliset ongelmat voivat ajan mittaan johtaa masennukseen. Metterin mukaan järjestelmä tekee fyysisesti sairaasta ihmisestä lopulta myös masentuneen. Vasta tässä vaiheessa henkilö päästetään eläkkeelle. (Metteri 2004, 120–121.)

Amerikassa tehdyssä tutkimuksessa Michael Lipsky (2010) kirjoittaa ruohonjuuritason byrokraateista, joilla hän tarkoittaa opettajia, poliiseja ja sosiaalityöntekijöitä, jotka ovat suorassa kontaktissa asiakkaiden kanssa. Tällä alalla työskentelevät kokevat Lipskyn mukaan kroonista resurssipulaa. Syyksi Lipsky esittää, että resursseja ei voida lisätä, koska jos näin tehtäisiin, kysyntä kasvaisi samassa suhteessa. Lipsky kertoo tästä esimerkkinä Amerikan Long Islandin liikenneluuhkista, joita haettiin helpotusta lisäämällä autokaistoja. Tuloksena oli, että ajoaika lyheni vain marginaalisesti, koska uudet kaistat vastaavasti lisäsivät tiellä liikkuvien autojen määrää, eikä ruuhka käytännössä helpottunut lainkaan. (Lipsky 2010, 33.)

Yksi merkillepantava resurssi Lipskyn mukaan on työaika. Kollegat pyrkivät tasoittamaan toistensa työkuormaa jakamalla töitä, mutta viime kädessä kukaan ei voi tehdä työtä määräänsä enempää. Asiakkaita voidaan kyllä tavata enemmän, mutta tapauksiin käytettävä aika asiakasta kohden supistuu vastaavassa suhteessa. Tämän lisäksi tulee yllättävät tilanteet, joihin työntekijän on reagoitava heti. Akuutin tilanteen mentyä ohi tekemättä jäänyt työ on jollakin tavalla saatava kurottua umpeen. Ajoittain työntekijällä ei ole edes mahdollisuutta reagoida akuuttiin tilanteeseen. Resurssiongelmat eivät ole Lipskyn mukaan edes korjattavissa: Jos resursseja lisättäisiin palkkaamalla lisää henkilöstöä, tästä aiheutuvat kustannukset kasvaisivat tasolle, jota olisi poliittisesti mahdotonta hyväksyä. Sama ilmiö toistuisi vastaavanlaisena, kuin mitä edellä todettiin autokaistojen lisäämisestä. Toinen tapa olisi vähentää työmäärää. Jos opettajalla on 30 oppilasta ja määrää vähennettäisiin kolmella, ei tällä olisi käytännön merkitystä. Syyksi Lipsky esittää sen, että muiden tekijöiden vaikutus työympäristöön olisi edelleen niin merkittävä, että oppilasmäärän vähentäminen kolmella oppilaalla jäisi marginaaliseksi. (Lipsky 2010, 36–37.) Lipskyn mainitseman resurssipulan vuoksi viranhaltijoiden välisen yhteistyön pitäisikin olla sujuvaa, koska työaika on rajallinen

ja asiakasmäärät ainakin työvoimatoimistossa, Kelassa ja sosiaalitoimessa ovat suuria ja resurssit vähäisiä.

Kirjallisuuden perusteella sosiaalityöhön ja viranhaltijoiden yhteistyöhön liittyy monenlaisia vaikeuksia, jotka johtuvat tietojärjestelmien yhteensopimattomuudesta, aikataulu- ja muista resurssiongelmista, kuten määrärahojen vähyydestä, tapausten monimutkaisuudesta, asiakkaiden suuresta määrästä, sekä työntekijöiden välisistä valtasuhteista ja oman työn tekemiseen liittyvistä henkilökohtaisista preferensseistä.

4. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja käsitteet

Tässä luvussa käsittelen joidenkin tutkijoiden tekemiä tutkimuksia, joissa on selvitetty eri ammattialoista koostuvien tiimien toimintaa. Näissä tutkimuksissa tarkastelun kohteena on ollut mm. terveydenhuollon ja sosiaalitoimen asiantuntijoista koostuvia tiimejä, sekä liike-elämän tiimejä. Käytän oman tutkimukseni teoreettisena lähtökohtana kahta eri teoriaa. Ensimmäinen koskee ihmisten toimintatapoja osana ryhmää. Toisena lähtökohtana ovat teoriat moniammatillisesta yhteistyöstä. Lainsäädännössä ei puhuta moniammatillisesta yhteistyöstä, vaan monialaisesta yhteistyöstä.

1 §

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta siten kuin tässä laissa säädetään.

Monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Palvelujen tarjoamisesta säädetään erikseen.

(Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2914, 1§)

Laissa määritelty monialainen yhteistyöpalvelu eli TYP, kuvaa hyvin työvoimatoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyömallia. Työttömälle tehdään suunnitelma asiakkaan ja mainitun kolmen viraston yhteistyönä. Käytännössä suunnitelma tehdään usein yhteisessä tapaamisessa työvoimatoimiston asiantuntijan, sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kanssa. Näin viranhaltijat toimivat melko tiiviinä tiiminä pyrkiessään auttamaan asiakasta. Samassa yhteydessä voidaan lisäksi tarkistaa, että asiakas on toimittanut kaikki tarvittavat tiedot Kelaan saadakseen tarvitsemansa taloudellisen tuen, tai mahdollisesti osallistuakseen johonkin kuntoutukseen.

Saikku, Rajavaara ja Seppälä (2017) määrittelevät Sosiaali- ja terveysturvalle tekemässään raportissa lain tarkoittaman monialaisuuden viranomaissektoreiden väliseksi yhteistyöksi. Tässä viranomaisilla viitataan työ- ja elinkeinotoimistoon, sosiaalitoimistoon ja Kansaneläkelaitokseen. Saikun & al. (2017) mukaan kuntoutuksessa monialaisuudella taas tarkoitetaan kuntoutuksen osa-alueita, joihin kuuluu yhteistyö, jossa on mukana lääketieteen, kasvatuksen ja sosiaalialan ammattilaisia. Sektorirajat ylittävällä kuntoutuksessa monialaisuudella taas ymmärretään julkisen sektorin, yritysten ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Monialaisuudella voidaan tarkoittaa lisäksi yksityisiä palveluntuottajia, yrityksiä ja työnantajia. Monialaisuus on edellä kuvatun perusteella usean toimijan välistä yhteistyötä, joka ylittää eri hallinnonalojen ja ammattien rajoja. (Saikku, Rajavaara ja Seppälä 2017, 13–14.) Monialaisuuden käsite ei siten ole suinkaan yksiselitteinen, vaan riippuu käytetystä asiayhteydestä.

Saikku ym. jatkavat toteamalla, että sanaa yhteistyö käytetään käsitteenä eri tutkimuksissa viittaamaan integraatioon, eli yhdistämiseen, yhteistoimintaan, yhteensovittamiseen, tiedon vaihtamiseen, kumppanuuteen tai verkostoon. Yhteistyön tapoja voidaan myös luokitella eri tavoin. Näitä ovat tietojen vaihtaminen, koordinointi tapauskohtaisesti, tapaamiset monisektorisella tasolla, eri alan asiantuntijoiden väliset tiimit tai yhdistetyt budjetit. Yhtenä yhteistyön muotona voidaan vielä pitää verkostoa, mutta siinä ei toiminta keskity johonkin yhteen pisteeseen siten, että toiminnalla olisi joku johtaja, tai vetäjä, vaan kukin toimija hoitaa omaa vastuualuettaan itsenäisesti. (mt., 15–16.) Yksinkertaisimmillaan yhteistyötä voidaan kuvata kahden henkilön väliseksi yhteiseksi tekemiseksi tai tietojen vaihtamiseksi. Tässä tutkimuksessa käytän yhteistyö käsitettä kuvaamaan viranhaltijoiden välistä tiedon vaihtoa. Moniammatillisen yhteistyön käsitteellä viitataan Saikun & al. (2017) määrittelemään työvoimatoimiston, Kelan ja sosiaalitoimen asiantuntijoiden väliseen yhteistyöhön.

Kaarina Isoherranen (2012) on tutkinut sosiaali- ja terveysalalla toimivien ammattilaisten yhteistyötä. Hän toteaa, että tiimi -käsitteestä on monenlaisia tulkintoja, minkä vuoksi käsitettä on tässäkin tarpeen selkeyttää. Isoherrasen luettelemista tiimin ominaisuuksista muodostan koosteen, jossa on otettu huomioon näitä keskeisimpiä ominaisuuksia. Tiimillä tarkoitetaan pientä joukkoa eri alojen asiantuntijoita, joilla on yhteinen päämäärä ja tavoite,

mutta jossa jokaisella on erillinen rooli oman asiantuntijuutensa alueella. Tiimin muodostamisella tavoitellaan tehokasta ryhmää, jonka tuotos on enemmän kuin yksittäisten ihmisten työpanoksen summa, ja jonka jäsenet ovat yhteisesti vastuussa työn tuloksista. Tiimin tuotos paranee, koska eri asiantuntijoiden tiedot ja taidot täydentävät toisiaan. Tiimin ominaisuuteen kuuluu oleellisesti myös se, että se on osa jotakin suurempaa kokonaisuutta. Tyypillisesti tiimi onkin osa jotakin organisaatiota. Isoherranen tutkimuksessa sote-alan moniammatillista yhteistyötä tekevien asiantuntijoiden joukko on niin ikään nimetty tiimiksi. (Isoherranen 2012, 31.) Omassa tutkimuksessani käytän tiimityön käsitettä kuvaamaan viranhaltijoiden välistä yhteistä toimintaa. Yleensä tiimin ajatellaan toimivan ryhmänä, joka on fyysisesti kokoontunut yhteen. Sovellan ryhmään liittyviä käsitteitä sosiaalityöntekijän verkostoon, koska tiimin käsitettä voidaan soveltaa myös viranhaltijoiden väliseen yhteistyöhön.

Isoherranen kuvaa ryhmän jäsenten välistä riippuvuutta kahdella tavalla. Tehtäväriippuvuus viittaa siihen, millä tavalla ryhmän jäsenten tehtävät suhteutuvat toisiinsa. Tulosriippuvuudella hän tarkoittaa ryhmän jäsenten välistä vastuuta tavoitteen tai tuloksen saavuttamisessa. Mitä suurempi riippuvuus jäsenten kesken on, sitä tärkeämmäksi tulee hyvän ja toimivan yhteistyön merkitys. Toiminnan laatuun vaikuttaa myös ryhmän kulttuuri. Tällä Isoherranen viittaa ryhmän keskenään jakamaan tietoon, sekä ryhmän sisällä totuttuihin tapoihin. Ryhmän kulttuuriin voidaan katsoa kuuluvaksi myös sen jäsenten roolit, vastuut ja osaaminen, sekä totutut rutiinit ja menettelytavat. Ryhmä pyrkii säilyttämään oman kulttuurinsa, jota on vaikeaa muuttaa. Ryhmä voi kuitenkin muuttaa kulttuuriaan, mutta sen on ensin tultava tietoiseksi muutoksen tarpeesta pystyäkseen kehittämään omaa toimintamalliaan. (Isoherranen 2012, 39–40.)

Lisäksi voidaan mainita käsitteet, joilla kuvataan tiimin tuloksellisuutta. Isoherranen kertoo Steinerin (1972) laskukaavasta, jossa ryhmän varsinainen nettotulos on ryhmän tekemä työ miinus motivaatiorukka ja koordinaatiorukka. Motivaatiorukalla tarkoitetaan sitä, että ryhmän jäsen ei ole riittävän motivoitunut osallistumaan ryhmän tuloksen tuottamiseen, tai hänellä ei ole riittävästi tietoa antaakseen ryhmään riittävää työpanosta tai osaamista. Koordinaatiorukkaa syntyy vastaavasti, kun ryhmän jäsenet eivät pysty yhdistämään osaamistaan tehokkaasti. Tästä esimerkkinä Isoherranen kertoo tilanteesta, jossa jollakin

ryhmän jäsenellä olisi toimiva ratkaisuehdotus, mutta syystä tai toisesta hän ei saa ajatukselleen tukea muilta, tai hän ei pääse lainkaan esittämään ehdotustaan. (Steiner 1972 ks. Isoherranen 2012, 40–41)

Ryhmän tuloksellisuuteen vaikuttavat useat tekijät. Isoherranen viittaa Nijstadin (2009), sekä Larsonin (2010) tekemiin tutkimuksiin, joissa on todettu, että ryhmän tulos ei välttämättä ole parempi kun yksilön tekemä tulos. Ryhmän toimintaan nimittäin voi sisältyä useita häiriötekijöitä, jotka haittaavat yhteistyötä ja päätöksentekoa. Yleisimpänä häiriötekijänä voidaan pitää motivaation laskua. Yhtenä tekijänä Isoherranen nimeää "sosiaalisen laiskottelun", millä tarkoitetaan sitä, että henkilö on osa suurempaa joukkoa, jossa hänen työpanoksensa ei ole mitattavissa tai todettavissa, tai hän pitää ryhmän tehtävää itsellensä merkityksettömänä, tai ajattelee muidenkin laiskottelevan. Toinen motivaation laskun muoto on "vapaamatkustajuus", jossa ryhmän jäsen pyrkii hyötymään muiden työpanoksesta osallistumatta tekemiseen. Kolmas mahdollinen häiriötekijä on, että henkilö vähentää omaa työpanostaan huomattessaan, että joukossa on vapaamatkustaja. Ääritapauksessa ryhmän jäsenten keskenään ristiriitaiset motiivit voivat synnyttää tilanteen, jossa yhteistyön sijaan jäsenet alkavat kilpailla keskenään. Näissä tilanteissa ilmiön taustalla voi siten olla joko keskinäinen luottamus, tai se, että sitä ei ole. Ristiriitaisissa tilanteissa ryhmät ovat taipuvaisia kilpailemaan keskenään. (Nijstad 2009; Larson 2010 ks. Isoherranen 2012, 42–44.)

Hyvin toimivassa tiimissä sen jäsenet korjaavat toinen toistensa virheellisiä ehdotuksia. Päätöksiä tehtäessä keskinäinen korjaaminen korostuu silloin, kun tiimissä on jäseniä, joiden tieto tai osaaminen ei ole kaikilla samalla tasolla. Tällainen tilanne syntyy monialaisessa yhteistyötiimissä, jossa eri alojen asiantuntijoilla on oman erityisalansa tietoa, jota muilta tiimin jäseniltä puuttuu. Näissä tilanteissa vuorovaikutuksen merkitys korostuu. Isoherranen mainitsemien tutkimusten mukaan ongelman ratkaisu tiiminä onnistuu parhaiten silloin, kun tiimin jäsenet pystyvät vaihtamaan tietoja keskenään. Yksittäistä oikeaa ratkaisua ei tavallisesti ole löydettävissä, vaan asiantuntijoiden on yhdessä pyrittävä löytämään paras mahdollinen vastaus. Päätöksentekoa kuitenkin vaikeuttaa se, että tieto on jakautunut ihmisten kesken, mutta myös erilaisiin tietokantoihin tai muuhun dokumentaatioon. Parhaan ratkaisun edellytyksenä on, että kaikkien ryhmän jäsenten tiedot ovat käytettävissä.

Isoherranen toteaa, että useammassa tutkimuksessa on todettu, että ryhmä jättää ottamatta huomioon sellaisen informaation, joka ei ole kaikilla tiedossa. Näin ollen hajautuneesta tiedosta syntyy ryhmälle ongelma. Yhteistä tietoa on helppo ymmärtää ja se edistää ryhmän yhteneväisyyttä. Toisaalta jonkin yksittäisen seikan tuominen esiin ryhmän tietoon saattaisi auttaa paremman ratkaisun löytymisessä. Päätöksentekoa vaikeuttaa lisäksi se, että ryhmän jäsenet eivät tiedä, millaista tietoa tai osaamista kullakin ryhmän jäsenellä on. (Isoherranen 2012, 44–46.)

Transaktiivisella muistijärjestelmällä tarkoitetaan tapaa, jolla tiimin yksittäinen jäsen kerää tietoa siitä, kuka mistäkin asiasta tietää. Apuvälineinä voidaan käyttää muistilistoja tai tiedostoja. Lisäksi henkilön omaan muistiin kertyy erilaista kokemuseräistä tietoa. Transaktiivista muistia voi käyttää niissä tilanteissa, joissa oma tieto tai osaaminen ei riitä. Tällöin voi kysyä asiaa joltakin toiselta henkilöltä, jolla tietää olevan vastaus kysymykseen. Transaktiiviseen muistiin sisältyy myös eri henkilöiden persoonallisia ominaisuuksia ja heidän mielipiteitään. Hyvin toimivassa tiimissä sen jäsenille on sopivasti jaettu erilaisia rooleja, jotka täydentävät toisiaan. Yhteisen tiedon ja toimintamallien syntyminen edellyttää kuitenkin pidempiaikaista yhteistä työskentelyä. Ryhmän tuloksellisuus riippuu ryhmän iästä ja siitä, millaisessa suhteessa tiimiläisten tehtävät ovat toisiinsa nähden. Yhteisen muistin kehittymistä edistää yhdessä tekeminen ja harjoittelu. Toisaalta kattavamman ryhmänvälisen muistin syntymistä saattaa haitata tiimiläisten vaihtuvuus, koska yhteistä muistia ei ehdi kertyä. Uuden tulokkaan tuleminen ryhmään voi suorastaan häiritä transaktiivisen muistin kehittymistä, koska aikaisempi järjestelmä ei enää toimi kuten ennen. Ryhmän koossa pitäminen vaatii myös organisaation johdolta toimia, joilla ryhmä saadaan pysymään yhtenäisenä. Johtajan osallistumista tarvitaan myös järjestämään yhteisiä harjoituksia, sekä valitsemaan ryhmään persoonallisilta ominaisuuksiltaan sopivia henkilöitä. Toisaalta uuden tiimiläisen tuleminen saattaa vaikuttaa ryhmään piristävästi uuden tulokkaan tuodessa joukkoon uudenlaisia ajatuksia. Vanhat tiimiläiset eivät kuitenkaan usein hyväksy näitä uusia näkökulmia. (Isoherranen 2012, 46–48.) Transaktiivisella muistilla on oleellinen merkitys sosiaalityössä ja viranhaltijoiden välisessä yhteistyössä.

5. Tutkimusmenetelmä

Tässä tutkimuksessa käytin kahta eri tutkimusmenetelmää, joista toinen on kvalitatiiviseen tutkimukseen liittyvä sisällön analyysi ja toinen autoetnografinen tutkimustapa. Olen koonnut varsinaiset tutkimustulokset yhdistelemällä edellä mainitut tutkimusmenetelmät. Keräsin aineiston haastattelemalla eri viranhaltijoita puhelimitse. Haastattelut tein teemahaastatteluna, joka toteutui siten, että lähetin informanteille, eli haastateltaville sähköpostina kysymykset etukäteen nähtäväksi. Käsitellyistä haastattelun aikaisista teemoista syntyi alustava luokittelu, jota olen käyttänyt analyysin pohjana. Haastattelukysymykset poikkesivat toisistaan jonkin verran sen mukaan, mitä virastoa kulloinkin haastateltiin (ks. haastattelurunko, Liite 1).

5.1 Kvalitatiivinen tutkimustapa

Kvalitatiivisen tutkimustavan yhtenä haasteena on, että haastattelukysymysten laadinta on aina jonkinlainen kompromissi, koska täysin kattavia ja yksiselitteisiä kysymyksiä ei ole mahdollista esittää. Puhelimessa tehty haastattelu tarjosi mahdollisuuden hyvinkin laajaan keskusteluun eri aiheista. Kvantitatiivisessa tutkimustavassa lomakkeen laatimiseen olisi liittynyt riskejä, joista yksi on riittävän yksiselitteisten kysymysten laadinta. Kysymysten laadulla on merkitystä, koska kysymyksiin liittyy väärin ymmärtämisen mahdollisuus, jolloin tuloksista tulee epämääräisiä. Kvalitatiivinen tutkimustapa tarjosi mahdollisuuden tarkentavien kysymysten tekemiseen haastattelun yhteydessä. Samalla haastateltava sai mahdollisuuden kertoa vapaasti omista ajatuksistaan. Kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän käyttö olisi siinäkin mielessä ollut vaikeampi toteuttaa, koska haastateltavia olisi pitänyt saada huomattavasti enemmän, jotta vastausten määrä olisi ollut riittävä analyysin tekemiseen. Tähän olisi tarvittu vähintäänkin useita kymmeniä vastauksia ja samalla olisin joutunut ottamaan yhteyttä suureen joukkoon vastaajia.

Koska kvalitatiiviseen, eli laadulliseen tutkimukseen sisältyy mahdollisuus käsitellä aineostoa monella eri tavalla, se tekee sisällön analyysistä käsitteenä jossain määrin epämääräisen. Eskola ja Suoranta (2000) mainitsevat kaksi analysointitapaa, joista toinen on aineistolähtöinen ja toinen teorian pohjalta sisältöä tarkasteleva. Heidän mukaansa aineiston

tulkintaan vaikuttavat tutkijan omat asenteet, aikaisempi koulutus, sekä aiheesta tehdyt aikaisemmat tutkimukset. Tästä syntyy tutkijan tulkinta aineistosta, joka siis on väritynyt tutkijan omilla asenteilla. (Eskola ja Suoranta 2000, 155–156).

Aineiston luokittelu ei sekään ole täysin ongelmaton, koska aineistoa voi Eskolan mukaan tulkita monella eri tavalla, tai siitä voi myöhemmin löytyä uusia näkökulmia, joita aikaisemmin ei ole tullut esiin. Tästä syystä onkin tarkoituksenmukaista, että aineistosta löytyy vastaukset tutkimuskysymyksiin riittävällä laajuudella, koska tyhjentävää analyysiä on käytännössä mahdotonta tehdä. (mt. 156–157.) Tuon edellä mainitut seikat esiin siitä syystä, että olen tietoinen aineiston käsittelyyn ja tulkintaan liittyvistä haasteista. Olen kuitenkin halunnut tukeutua informanttien antamaan tietoon, mutta käyttänyt omaa tulkintaani kunkin aihepiirin kokonaisuudesta.

5.2 Autoetnografinen tutkimusmenetelmä

Toiseksi tieteelliseksi tutkimusmenetelmäksi valikoitui autoetnografinen lähestymistapa tutkimustuloksiin ja niiden aikana kerättyyn tietoon. Olen tähän mennessä itse ollut sosiaalitoimessa yhteensä noin viisi vuotta. Tänä aikana olen tehnyt havaintoja sosiaalitoimen ja sen eri yhteistyökumppaneiden välisestä toiminnasta. Nämä kokemukset synnyttivät kiinnostuksen tarkemmin tutkia viranhaltijoiden välistä toimintaa sosiaalitoimen, mutta myös muiden toimijoiden näkökulmasta katsoen. Tästä on muodostunut kokonaisuus, jossa ilmenee niin TE-toimiston, kun Kelankin näkemykset yhteistyön toimivuudesta ja sen haasteista.

Olen tutkimusta ja haastatteluja tehdessäni huomaamattani käyttänyt jo valmiiksi etnografista tutkimusotetta, jossa tehdään havaintoja olemassa olevasta ympäristöstä ja pyritään ymmärtämään siinä vallitsevia ilmiöitä. Hämeenaho ja Koskinen-Koivisto (2018) ovat toimittaneet kokoelman eri etnografien ajatuksia etnografisesta tutkimusotteesta. Varsinaista tarkkaa määritelmää ei etnografialle ole sen luonteen takia mahdollista antaa, mutta menetelmää sovelletaan haluttaessa tehdä näkyväksi monimutkaisia kulttuuriin liittyviä ilmiöitä tai prosesseja. Autoetnografialle tyypillistä on, että aineisto koostuu monenlaisista tavoista kerätä sitä. Tutkija käyttää omia kokemuksiaan osana

tutkimusmenetelmää, jossa näitä kokemuksia vertaillaan ja reflektoidaan kerättyyn aineistoon nähden. Tähän voi haastattelujen lisäksi kuulua mm. valokuvia, tai videokuvia, lehtiartikkeleita, tai netistä haettua tietoa. Autoetnografiseen tutkimusotteeseen liitetään myös vahvasti ajatus tutkijan itsensä toimimisesta tutkimusvälineenä, mutta sillä tarkennuksella, että kerätyllä aineistolla on selkeä rooli, jota tutkimuksen yhteydessä ei unohdeta. (Hämeenaho & Koskinen-Koivisto 2018: 7, 18, 83–84.) Oman tutkimukseni autoetnografinen lähestymistapa tulee otetuksi mukaan vähän kuin itsestään. Olen analyysiä tehdessäni pitäytynyt kerätystä materiaalista saamaani tietoon ja lisännyt siihen maltillisesti omia kommentteja, jotka tukevat aineistosta esiin tulevia havaintoja.

5.3 Tutkimusetiikka

Ennen haastattelujen aloittamista pyysin kustakin organisaatiosta tutkimusluvan. Haastattelun alussa kerroin jokaiselle haastateltavalle, että osallistuminen on vapaaehtoista ja että kaikkiin kysymyksiin ei tarvitse vastata ja että halutessaan haastattelun voisi lopettaa koska tahansa (vrt. Hirsijärvi, Remes, Sajavaara 1996, 25). Haastattelun alussa selitin haastateltaville tutkimuksen tavoitteen ja että aineisto on ainoastaan minun käytettävissäni tutkijan ominaisuudessa. Lisäksi muutin vastaajat anonyymeiksi (ks. Eskola, Suoranta 2000, 43) siten, että yksittäisestä vastauksesta ei voi tarkalleen tunnistaa haastateltavaa tai tämän organisaatiota, vaan ainoastaan viraston, tai yleisellä tasolla sen sisäisen organisaation, jossa henkilö työskentelee. Kysymykset pyrin tekemään neutraaleiksi ja sellaisiksi, että ne eivät johdattele haastateltavaa tai esitä valmista väittämää tai vastausta, vaan että kysymys itsessään olisi mahdollisimman avoin. Lisäksi selitin vastaajille, että tutkimuksessa syntynyt aineisto säilytettäisiin ainoastaan omalla tietokoneellani ja vain niin kauan kun se olisi tarpeen. Haastattelut ja muu aineisto tultaisiin poistamaan koneestani heti sen jälkeen, kun sille ei enää olisi käyttöä.

Tutkimuksessa olen pyrkinyt noudattamaan kaikin tavoin hyvää tutkimustapaa. Näihin kuuluvat edellä mainitut tutkimukseen osallistuvien henkilöiden suostumus, vapaaehtoisuus ja tutkittavan sopivuus tutkimukseen osallistumiseen. (Hirsijärvi, Remes ja Sajavaara 1996, 25). Tutkimuksessa on lisäksi otettu huomioon Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2013) (TENK) ohjeet.

5.4 Tutkimuksen reliabelius ja validiteetti

Valitsin tutkimukseeni oman alansa ammattilaisia, jotka olivat oman arvioni mukaan toimineet omassa tehtävässään riittävän pitkään, vähintään kolme vuotta ja joiden tiedot olivat ajantasaisia vastaten nykyhetken tilannetta. (Ks. Alastalo, Åkerman, Vaittinen 2017, 182). Analyysiä tehdessäni ja luokitellessani vastauksia ja jo haastattelujen aikana alkoi hahmottua ne teemat, joihin useampi henkilö antoi samantapaisia vastauksia. Muodostin näin kokonaiskäsityksen jokaisesta haastattelukysymyksestä erikseen. Olen päätenyt tulkitsemaan havainnot riittävän reliabeleiksi, koska aineisto alkoi kylläntyä (ks. Eskola, Suoranta 2000, 48) ja koska vastaukset olivat samansuuntaisia. Analyysiä tehdessäni olen verrannut omia sosiaalialan kokemuksiani saamiini vastauksiin ja todennut yhteneväisyyden näiden kahden välillä. Toisaalta analyysiin on lähdetty ilman ennakko-odotusta vastausten sisällöstä, mutta haastattelukysymyksillä olen pyrkinyt saamaan selvyyttä olemassa oleviin ongelma-kohtiin.

Puolistrukturoitujen haastattelukysymysten tarkoituksena oli antaa pohjaa keskustelulle, jonka lomassa toivoin saavani vastauksia tutkimuskysymykseen. Keskustelut olivat haastattelun loppua kohti hyvinkin vapaita, eivätkä rajoittuneet ainoastaan haastattelukysymyksiin, vaan vapaata keskustelua käytiin aiheesta laajemminkin. Näin siksi, että viimeisenä kysymyksenä tarjosin mahdollisuutta vapaasti kertoa aiheesta ja siitä syntyvistä ajatuksista (vrt. Ruusuvoori & Tiittula 2017, 39). Tällä menetelmällä pyrin siihen, että haastateltava mahdollisesti toisi esiin asioita, joita en itse ollut tullut ajatelleeksi ja joissa mahdollisesti toistuisi jokin yhteinen teema, joka olisi merkityksellinen. Puolistrukturoitujen valmiiden kysymysten tarkoituksena oli saada jokaiselta haastateltavalta vastaus pääpiirteittäin samoihin aihepiireihin, jotta tuloksia olisi helpompi verrata keskenään. Haastattelujen aikana en myöskään kommentoinut haastateltavan kertomaa, vaan joissakin yhteyksissä totesin, että en voi tutkijan roolissa ottaa kantaa haastateltavan tekemään väittämään tai kommenttiin. Tutkimuksen validiteettia lisää se, että Kelan asiantuntijoita lukuun ottamatta tunnen henkilökohtaisesti haastattelemani informanteista jotkut jopa useamman vuoden takaa, mikä edesauttoi rehellistä ja avointa keskustelua aiheesta. Toisaalta myös Kelan asiantuntijat kertoivat avoimesti oman organisaationsa vahvuuksista ja kehityskohteista.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä todeta, että laadullisen aineiston käsittely ja tulkinta ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta. Ensinnäkin tutkimus edustaa ainoastaan sen hetkistä tilannetta, eli ajankohtaa, jolloin tutkimus on tehty. Koska organisaatiot muuttuvat ja ne pyrkivät kehittämään omaa toimintaansa, nykyhetken tilannekuva on todennäköisesti ainakin jonkin verran muuttunut sitten tämän tutkimuksen tekemisen. Toinen merkillepantava seikka on, että laadullisessa tutkimuksessa kieleen ja sen tulkintaan liittyvät eroavaisuudet informantin ja tutkijan välillä saattavat aiheuttaa tulkintaeroja käsiteltävästä aiheesta. Eskola ja Suoranta (2000) mainitsevat yhtenä ongelmakohtana tutkijan itsensä tekemät tulkinnat aineistosta. Tulkintaan on nimittäin olemassa useita tapoja, kuten tulkinnan tekeminen ilman edeltä käsin valittua teoriaa. Toinen tapa on luonnollisesti peilata aineistoa johonkin olemassa olevaan teoriaan. Tutkija tekee aineistosta aina oman tulkintansa, jolloin tulos värityy tutkijan omien näkemysten mukaisesti. (Eskola ja Suoranta 2000, 151–152) Tässä tutkimuksessa olen kuitenkin pyrkinyt antamaan aineistolle tilaa ja mahdollisuuden ikään kuin puhua informanttien suulla. Luokittelin haastateltavien antamat vastaukset ja vertasin niitä omiin kokemuksiini, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa olen käyttänyt jossakin määrin myös autoetnografista lähestymistapaa kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän lisäksi.

5.5 Informanttien taustat ja organisaatiot

Kunnan sosiaalitoimen tehtävä on hyvin laaja-alainen ja siihen voi liittyä monenlaista ohjaavaa neuvontaa tai taloudellista tukea. Tässä tutkimuksessa keskitytään lähinnä aikuissosiaalityöhön. Aikuisille suunnattuja palveluita voivat olla esimerkiksi vammaisille myönnetty henkilökohtainen avustus, tai kuljetuspalvelu, taloudellisen tuen myöntäminen muihin kun perustoimeentulotukeen kuuluviin menoihin, kuten vuokravelkaan, tai muuhun yksilölliseen tarpeeseen. Tukea voi saada myös muuhun arkipäiväiseen asiaan, vaikkapa muuton järjestämiseen, tai avioeron aiheuttamaan kriisitilanteeseen. Sosiaalitoimen kautta on myös mahdollista saada ohjausta tai taloudellista tukea ammatin hankkimiseen. Tällöin apu järjestetään usein yhdessä työvoimatoimiston kanssa. Sosiaalitoimen tehtävänä on tukea yksilöä ja perheitä selviytymään arjesta omatoimisesti ja edistämään yhteiskunnallista osallisuutta ja riippumattomuutta yhteiskunnan tuesta ja ehkäisemään syrjäytymistä. Haastatteluun osallistui yksi sosiaalityöntekijä, sekä kaksi sosiaaliohjaajaa. Sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu aikuisille suunnattujen palveluiden järjestäminen.

Toinen sosiaaliohjaajista toimii työttömien parissa, toisella on laaja tehtäväkuva liittyen kaikkeen aikuissosiaalityössä tehtäviin tukitoimiin.

Kansanterveyslaitoksen tehtävä on hoitaa suomalaisten perusturvaa ja järjestää erilaisista tukia. Näistä esimerkkinä voi mainita lääkeostoista saadut tuet, opintotuki, asumistuki, vammaistuki, tai työttömyysturva. Yhtenä tehtävänä Kela on vuoden 2017 alusta alkanut hoitaa myös perustoimeentulotukeen kuuluvaa laskentaa ja sen maksua. Tähän tutkimukseen osallistui kaksi etuuskäsittelystä vastaavaa päällikköä. Haastatteluihin osallistui yhteensä seitsemän henkilöä, joiden työtehtäviä ja taustaa on kuvattu taulukossa 1. Henkilöt on nimetty numeroitain H1, H2, jne.

Taulukko 1. Informanttien ammattinimikkeet ja ammatillinen tausta.

Ammattinimike	Organisaatio	Työtehtävät ja kokemus
Sosiaalityöntekijä H1	Aikuissosiaalityö, kunnan sosiaalitoimi	30 vuotta täyttäneiden aikuisten sosiaalityöntekijä. Alalla 7 vuotta.
Sosiaaliohjaaja H2	Aikuissosiaalityö, kunnan sosiaalitoimi	Työllisyyspalveluiden erityisasiantuntija. Alalla 4 vuotta
Sosiaaliohjaaja H3	Aikuissosiaalityö, kunnan sosiaalitoimi	Erityisasiantuntija, alalla 25 vuotta
Sosiaalityöntekijä H4	Kelan etuuskäsittelyosasto	Etuuskäsittelyn päällikkö, 16 vuotta sosiaalialalla.
Sosiaalityöntekijä H5	Kelan etuuskäsittelyosasto	Etuuskäsittelyn päällikkö. 17 vuotta Kelassa.
Työllisyyspalveluiden palvelupäällikkö H6	TYP työllisyyspalvelut	Palvelupäällikkö, 20 vuotta alalla. Laaja-alaiset vastuut Uudenmaan alueella.
Työvoimahallinnon johtaja H7	Etelä-Suomen TE toimisto	Johtaja. Alalla 25 vuotta.

Työvoimatoimiston rooli yhteiskunnassa on saattaa yhteen työvoimaa tarvitsevat yritykset ja valmiiksi osaavat ja työkykyiset henkilöt, sekä varmistaa, että osaavia henkilöitä on

tarjolla yritysten käytettäväksi. Tähän haastatteluun osallistui kaksi työvoimahallinnon henkilöä, joista toinen toimii johtavassa asemassa Uudenmaan alueella ja toinen työllisyyttä edistävän monialaisen yhteistyöpalvelun johtajana.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää viranhaltijoiden välistä yhteistyötä sosiaalitoimen, Kelan ja työvoimatoimiston kesken. Sosiaalitoimesta valittiin kolme läheisesti asiakkaiden kanssa kontaktissa olevaa asiantuntijaa ja työvoimahallinnon ja Kelan puolelta johtavassa asemassa olevia. Näin siksi, että haastateltavalla henkilöllä olisi riittävän laaja tuntemus oman organisaationsa (Kelan tai työvoimatoimiston) toiminnasta, jolloin hänellä olisi kokoemuksensa perusteella tietoa vastata haastattelukysymyksiin riittävän kattavasti. Lisäksi tavoitteena oli löytää haastatteluihin henkilöitä, jolla on riittävän pitkä kokemus ja asiantuntemus omalta ammattialalta.

5.6 Aineiston keruu

Tutkimusaineiston keräämiseksi tein kuusi puhelinhaastattelua ja yhden henkilökohtaisen haastattelun, joka tallennettiin puhelimeen. Käytettävissä ei ollut äänityslaitetta, johon olisi voinut varmuudella tehdä riittävän pitkän tallenteen, minkä vuoksi tein vain yhden henkilökohtaisen haastattelun. Muut haastattelut sovittiin tehtäväksi puhelinhaastatteluna siten, että puhelin olisi yhdistettynä tietokoneessa olevaan äänitysohjelmaan, jolloin käytettävä tallennuskapasiteetti oli paljon suurempi. Pisin haastattelu kesti tunnin ja 16 minuuttia. Haastatteluihin osallistui kolme henkilöä sosiaalitoimesta, kaksi työvoimahallinnosta ja kaksi Kansaneläkelaitokselta. Haastattelut tein puolistrukturoituina haastatteluina. Lähetin kysymykset haastateltaville etukäteen keskustelun pohjaksi. Kysymysten tarkoituksena oli johdatella aiheeseen, sekä saada selville keskeisiä teemoja viranhaltijoiden välisen yhteistyön toimivuudesta. Tallensin aineiston puhelun aikana tietokoneelle käyttäen Audacity äänitysohjelmaa. Haastatteluja kertyi yhteensä 4 tuntia ja 46 minuuttia. Haastattelun loppuun sijoitin vielä viimeiseksi kysymyksen, "mitä en ole osannut kysyä?". Tämän tarkoituksena oli tarjota haastateltavalle mahdollisuus vielä vapaampaan keskusteluun, mutta myös paikata teemoja, joita en itse ollut tullut ajatelleeksi. Haastattelun loppupuolella tulikin paljon esiin sellaisia seikkoja ja mielipiteitä, jotka toivat lisävalaistusta jo aikaisemmin käytyyn keskusteluun. Tavanomaista näissä tilanteissa oli, että haastateltava aluksi sanoi, että mitään erityistä ei tule mieleen, mutta hetken miettimisen jälkeen

mielipiteitä oli jopa runsaasti. Haastateltavat toivat näissä tilanteissa esiin aiheen ytimessä olevia ja syvälle meneviä ajatuksia sosiaalityöstä ja asiakkaan auttamisesta, sekä tähän liittyvästä viranomaisyhteistyöstä.

5.7 Aineiston analyysi

Tutkimusaineiston käsittelin käyttämällä sisällön analyysiä. Eskola ja Suoranta (1998, 109–110) kuvaavat sisällön analyysiä menetelmänä, jossa haastatteluiden aikana syntyneestä materiaalista poimitaan erilleen tutkimuksen kannalta tärkeimmät osat. Tämän jälkeen poimittu aineisto järjestetään. Teemahaastattelu sinänsä jo muodostaa aineistoon jonkinlaisen jäsenyyksen. Samalla tutkija tulee tehneeksi aineistosta myös ainakin alustavaa tulkintaa. Kari Kiviniemi (2018) toteaa laadullisen tutkimuksen olevan prosessi, jonka tavoitteena on löytää aineistosta ne oleelliset kohdat, jotka ilmentävät tutkittavaa kohdetta ja antavat perustan analyysin tekemiselle. Toisaalta tutkija tekee omasta aineistostaan aina tulkinnan, minkä vuoksi tulokset ovat ainakin jossakin määrin tutkijan itsensä värittämiä. (Kiviniemi 2018, 62, 68–70.) Tutkijan vaikutusta tutkimustulosten sisältöön on kuitenkin omasta mielestäni mahdotonta välttää, koska tutkijan on aina valittava jonkinlainen näkökulma aineistoon.

Seuraavassa käyn läpi analysointitavan ja esitän, miten lopullisiin vastauksiin on päädytty. Keräsin aineiston puhelinhaastatteluina, jotka tallensin omalle tietokoneelleni. Saaduista vastauksista tein osittaisia litterointeja ja luokittelin ne systemaattisesti haastattelukysymysten muodostamien aihepiirien mukaan. Tämän lisäksi poimin aineistosta vastauksia kuuntelemalla tallenteita siten, että kuhunkin kysymykseen liittyvät vastaukset tulivat ryhmitellyiksi osaksi omaa kokonaisuuttaan. (ks. Eskola ja Suoranta 1998, 126). Luokiteltujen litterointien sisällön lisäksi haastatteluista tehtyihin poimintoihin. Litteroidusta tekstistä ja kuunnelluista vastauksista muodostui joukko vastausten palasia, jotka yhdessä muodostivat kysymyskohtaisen vastausmassan. Tämän jälkeen kustakin ryhmitelystä vastausjoukosta tein tiivistelmän, josta muodostui kunkin yksittäisen haastatteluteeman tulos. Näistä vastausten palasista oli mahdollista poimia yhteisiä tekijöitä, joita Eskola ja Suoranta (1998, 129) kutsuvat tyypitellyiksi ryhmiksi, jotka kuvaavat aineiston sisältöä. Aineiston laajuuden takia ei ole mahdollista tämän tutkielman rajoissa

tuoda esiin kaikkia haastatteluissa esiin tulleita yksityiskohtia. Olen päätenyt tekemään koosteen, josta käy ilmi kunkin haastateltava näkemys viranhaltijoiden yhteistyöstä ja sen toimivuudesta oman organisaation näkökulmasta. Tässä yhteydessä on myös syytä ottaa huomioon, että haastateltavien kommentit eivät edusta viraston virallista kantaa johonkin asiaan, vaan ne kuvaavat kyseisen viranhaltijan omaa kokemusta jostakin tietystä aiheesta.

6. Tutkimuksen tulokset

Tässä tutkimuksen tuloksia esittelevässä luvussa käsittelen eri viranhaltijoiden näkemyksiä yhteistyöstä sosiaalitoimen, Kelan ja työvoimatoimiston kesken. Ajatuksena on, että virkamiesten keskinäisen työn sujuvuus vaikuttaa suoraan asiakkaan saaman palvelun laatuun. Seuraavat kappaleet on jaettu alalukuihin sen mukaan, mistä virastosta tutkimuksen tulokset on saatu. Kussakin kappaleessa on esiteltynä kooste haastateltavien antamista vastauksista. Vastauksiin olen liittännyt myös omia havaintojani ja kokemuksiani kyseisestä aihepiiristä. Näin autoetnografinen lähestymistapa sekoittuu vastauksiin. Jotta aineiston sisältämät vastaukset ja omat ajatukseni ja havaintoni aiheesta pysyisivät erillään, mainitsen jokaisen tuloksen yhteydessä erikseen, että kysymyksessä on oma havaintoni. Lisäksi tuloksia on verrattu aikaisempiin tutkimuksiin.

Tässä yhteydessä on syytä mainita, että kysymyksessä on kolmen eri viraston vastauksia. Vastauksen näkökulma riippuu näin ollen siitä, mikä virasto on kulloinkin vastauksen antajana. Toimijoita on tässä tapauksessa kolme. Kun kukin toimija kertoo oman näkemyksensä kahdesta muusta, syntyy kuuden vastauksen relaatio. Tästä luonnollisesti seuraa, että näkemys jostakin asiasta on näiden kahden välillä joko samanlainen, tai erilainen riippuen siitä, keneltä asiaa kysyy. Tuloksia esitellessäni olen tavoitellut mahdollisimman aitoa kuvausta siitä, mikä kunkin viraston näkemys toisen toiminnasta on. Tavoitteena on esittää eri toimijoiden näkemyksiä ja tuntemuksia toisen osapuolen toiminnasta ja verrata sitä oman työn tekemiseen ja sujumiseen. Kunkin osion loppuun olen tehnyt vertailun aikaisempaan tutkimukseen ja pyrkinyt kokoamaan esittelemieni havaintojen yhteyden, joka, ainakin osittain, selittää tässä tutkimuksessa esiin tulleita havaintoja.

Yhdistän omaan haastattelumateriaaliini vielä lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksesta joitakin kohtia. Kuntaliitto, Kansanterveyslaitos, sekä Sosiaali- ja terveysministeriö ovat kukin antaneet raportista oman lausuntonsa ja ehdottanut siihen omat korjauksensa ennen varsinaisen raportin valmistumista.

6.1 Sosiaalitoimen ajatuksia Kelasta

Sosiaalitoimen tehtävänä on jo pelkästään lain (sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 36§) vaatimuksesta tehdä asiakkaalle riittävän kattava palvelutarpeen arvio. Tämän arvion tekemiseksi sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja saattaa tavata asiakasta useammankin kerran henkilökohtaisesti. Lisäksi asiakkaan suostumuksella kerätään tietoa tarpeen mukaan myös mm. työvoimatoimistosta, lääkäriltä tai ulosotosta. Sosiaalitoimi tekee siten varsin seikkaperäisen ja laajan palvelutarpeen ja elämäntilanteen kartoituksen. Tämän lisäksi asiakkaan omat ajatukset ja tunteet ja mielentila tulevat esiin kartoituksen aikana, koska tapaamiset ovat henkilökohtaisia ja kasvokkain tapahtuvia. Tarvearvion tuloksena sosiaalitoimelle muodostuu käsitys asioista, joissa asiakas tarvitsee apua. Samalla asiakasta ohjataan eri palveluihin antamalla esim. puhelinnumero, jota kautta asiakas saa lisätietoa tai mahdollisuuden hakeutua johonkin palveluun. Tarvittaessa asiakkaan kanssa soitetaan yhdessä, tai mennään yhdessä vaikkapa Kelaan, lääkäriin, päihde- tai depressiohoitajalle tai velkaneuvontaan. Käytännössä asiakas viedään tarvittaessa konkreettisesti kädestä pitäen seuraavalle palvelutiskille. Sosiaalityöntekijän yhteys asiakkaaseen voi siten olla hyvinkin intensiivinen ja näissä tilanteissa sosiaalityöntekijälle usein tarjoutuu mahdollisuus päästä myös syvemmälle asiakkaan tunnemaailmaan ja tämän kokemukseen sen hetkisestä elämäntilanteestaan.

Oman kokemukseni mukaan palvelutarpeen arvion tekeminen vaatii noin puolet työpäivästä, kun mukaan lasketaan asiakkaan tapaaminen, muihin viranhaltijoihin yhteydenpito, sekä tähän liittyvä kirjallinen työ. Tämän lisäksi työaika kuluu muussa asiakastyössä ja asiakkaiden kanssa kontaktissa olemiseen, sekä kirjallisiin töihin. Soitteluun ja tiedonvälittämiseen viranomaisten kesken menee myös aikaa. Päätöksen tekemiseen tarvitaan usein jotakin toista tahoa, koska aina sosiaalityöntekijä ei pysty tekemään riittävän hyvin asiakkaan tilanteen kattavaa päätöstä pelkästään omien tietojensa perusteella. Sosiaalityöntekijän arkeen kuuluukin oleellisesti yhteistyö Kelan kanssa. Tähän kuluu työaika.

Ja varsinkin ehkä sitte Kela asiainnissa menee menee kyllä Kelan kanssa aika aika paljon aikaa ja myöskin ehkä sellasta aikaa, mitä ei tarvitsisi mennä. (Sosiaalityöntekijä H1)

6.1.1. Sosiaalitoimen vaikutusmahdollisuus Kelan päätökseen

Ajoittain sosiaalityöntekijä joutuu olemaan yhteydessä Kelan viranomaislinjaan ja pyytämään oikaisua tai muutosta tehtyyn perustoimeentulotukipäätökseen. Kyseessä saattaa olla suoranainen virhe, tai sosiaalityöntekijä saattaa pyrkiä muuten vaikuttamaan Kelan tekemään laskelmaan. Tällainen tapaus saattaisi olla esimerkiksi huomioon otettavat asumiskulut. Aikaisemmin perustoimeentulotuen ollessa kunnilla, niillä oli mahdollisuus tehdä harkinnanvaraisia päätöksiä ja ottaa normia suuremmat asumiskulut huomioon laskelmassa, jos se oli asiakkaan elämäntilanne huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Kela käyttää omissa laskelmissaan sen omaa ohjeistusta, johon liittyy taulukko hyväksyttävien asumiskulujen määrästä kunnittain. Sosiaalityöntekijän on kuitenkin vaikea vaikuttaa suoraan puhelinkeskustelussa päätöksen sisältöön, koska Kelan puhelinpalvelija ei pysty vaikuttamaan perustoimeentulotukipäätökseen. Tästä syystä sosiaalityöntekijä voi ainoastaan kertoa suullisesti oman näkemyksensä viranomaislinjan asiakaspalvelijalle, tai vaihtoehtoisesti laatia Kelaan kirjallisen lausunnon, jossa pyritään saamaan muutos tehtyyn päätökseen. Vaikka lausunto tehdään asiakkaan tilanteen mukaan, Kela voi tehdä asiassa hylkävän päätöksen. Eräs haastateltava kertoi, että joissakin tapauksissa hylkäyksen perusteet ovat sellaiset, että tapaus pitäisi lähteä viemään eteenpäin hallinto-oikeuteen.

Mä toivoisin, että sosiaalitoimen näkemystä, kokemusta ja näppituntumaa asiakkaan tilanteesta niinku ikään kun arvostettais ja otettais Kelassa huomioon ja se ettei sinne tarttis välttämättä ihan kulmakarvat rypyssä pohtia niitä lausuntoja, mitä Kelaan laittaa, jotta varmasti tulis myönteinen päätös. Sen ei pitäis olla niin hankalaa, ihan oikeesti.
(Sosiaalityöntekijä H1)

Aikuissosiaalityössä taloudellinen tuki on keskeisessä asemassa asiakkaan auttamisessa. Useimmissa tapauksissa asiakas tulee sosiaalitoimistoon pyytämään apua nimenomaan taloudelliseen tilanteeseensa. Koska Kelan päätökseen on monessa tapauksessa vaikea sosiaalitoimen puolelta vaikuttaa, kunta joutuu täydentämään Kelan riittämätöntä tukea harkinnanvaraisella tai ennaltaehkäisevällä toimeentulotuella. Tästä syystä olisi tärkeää, että sosiaalitoimella ja Kelalla olisi yhtenäinen näkemys asiakkaan taloudellisen tuen tarpeesta.

Aineistosta nousee esiin ristiriitana se, että Kelan puhelinpalvelija on usein samaa mieltä siitä, että päätökseen pitäisi tehdä oikaisu, mutta he selittävät noudattavansa saamiaan ohjeita, minkä vuoksi muutos ei ole mahdollista. Näissä tapauksissa Kelan viranomaislinjalla puhelimeen vastannut asiakaspalvelija kuitenkin tekee kirjauksen Kelan järjestelmään. Kelassa perustoimeentulotukilaskelmat tehdään olemassa olevan ohjeistuksen mukaan. Laskentaa tekevät eivät ole useinkaan sosiaalityön ammattilaisia, minkä johdosta sosiaalitoimen näkökulmasta katsoen inhimilliset tekijät jäävät sosiaalitoimen suunnasta katsoen ajoittain ottamatta huomioon. Jotkut päätökset ovat kahden haastateltavan mielestä jopa lain vastaisia.

Aika paljon, mitä joutuu olemaan Kelaan yhteydessä, on nää perustoimeentulotukipäätökset, jotka Kela tekee omalla tavallaan, jotka välillä tuntuu minun mielestä kun ikään kun edelleenkin, toimeentulotukilain vastaisia. (Sosiaalihoaja H3)

Kaikki muut Kelan etuudet on... omasta mielestä selkeitä... Perustoimeentulotuki on... viidakko. (Sosiaalihoaja H3)

Kelan eräs perustoimeentulotuen sovellusohje on päivätty 07.07.2020 (Kela Toimeentulotuki 07.07.2020). Ohjeessa on 234 sivua. Perustoimeentulotuen päätöksenteon monimutkaisuutta kuvaa ohjeiden laajuus. Tästä huolimatta kaikkia tapauksia ei pystytä ottamaan ohjeistuksella huomioon. Kelan perustoimeentulotukiohje on varsin seikkaperäinen, mutta sisältää silti mahdollisuuden tulkinnoille. Ohjeessa mainitaan "takautuva hakemus" -otsikon alla, että "jos takautuvan perustoimeentulotuen myöntämiselle ei ole olemassa erityistä syytä, takautuva aika hylätään ja mahdollinen myöntö tehdään hakemuksen saapumiskuukauden alusta." (mt., 86) Sosiaalitoimella ja Kelalla saattaa olla eriävä näkemys siitä, milloin asiakkaan elämäntilanne on ollut sellainen, että takautuvan hakemuksen tekemiselle on erityisiä perusteita. Tällaiset tilanteet koskevat usein vuokratelkkaa. Sosiaalitoimessa asian käsittely on usein hankalaa, koska asiakkaalla saattaa olla häätöuhka. Oman kokemukseni mukaan asiakas tulee usein sosiaalitoimistoon vasta melko myöhään. On tilanteita, joissa häätö on määrä panna toimeen viikon, tai jopa kolmen päivän kuluttua. Itse sain kerran puhelinsoiton hätäntyneeltä asiakkaalta häädön

suorittamaan tulleen virkamiehen seisoessa asiakkaan ovella.

Ja mä oon myöskin joskus yrittäny saaha jotain puhelinnumeroita sitten niinku esimiestaholle, mitä Kelasta ei oo mulle suostuttu antamaan. Että se niinku on tosi turhauttavaa. (Sosiaalityöntekijä H1)

Viranhaltijallekin on vaikeaa seurata mukana, miten asiakkaan etuus on laskettu. (Sosiaaliohjaaja H3)

Sosiaalitoimessa Kelan perustoimeentulotukipäätösten sisältö koettiin ongelmalliseksi, koska päätöksen sisältämät ohjeet olivat vaikeaselkoisia jopa sosiaalityöntekijälle. Sosiaalitoimen asiakkaat ovat asiakkaina juuri sen vuoksi, että heillä on erityisiä vaikeuksia hakea itselleen kuuluvaa etuutta. On selvää, että jos sosiaalityötä ammatikseen tekevän henkilön on vaikea saada selvää perustoimeentulotuen päätöksen sisällöstä, se on varmasti vielä vaikeampaa asiakkaalle, joka on erityisen tuen tarpeessa.

Että varsinkin, jos puhutaan vaikka perustoimeentulotuesta, tai toimeentulotuesta ylipäättänsä, niin se on kyllä sellasta kapulakieltä, mihin kyllä niinku asiaan pitää vihkiytyä, että sitä päätöstä oikeesti ymmärtää. Ja siellä käytetään semmosia termejä, mitkä varmasti ei niinku oo tuttuja ja mitkä ei avaudu ja mä luulen kyllä, että niiden niinku ymmärtäminen on haastavaa. (Sosiaalityöntekijä H1)

6.1.2. Viranhaltijan neuvontavelvollisuus

Eräs haastateltava kertoi, että Kelasta oli lähetetty asiakas sosiaalitoimeen, koska tälle piti selittää tehdyn perustoimeentulotukipäätöksen sisältö. Toisessa tapauksessa Kelasta oli lähetetty saman päivän aikana kaksi asiakasta sosiaalitoimeen, koska molemmat asiakkaat tarvitsivat apua toimeentulotukihakemuksen täyttämässä. Nämä kaksi edellä mainittua tehtävää olisi kuitenkin kuulunut Kelan asiakaspalvelijan tehtäviin. Osasyynä asiakkaiden ohjaamiseen sosiaalitoimistoon saattaa olla syynä se, että tässä kyseisessä tapauksessa Kelan

toimisto oli auki vain kerran viikossa ja sosiaalitoimessa jouduttiin siten osaksi paikkaamaan Kelan asiakaspalvelun tehtäviä. Kyseisen paikkakunnan sosiaalitoimessa toivottiinkin, että Kelan konttori olisi auki joka arkipäivä. Asiakkaat kuitenkin saivat näissä tapauksissa tarvitsemansa palvelun, mutta sosiaalitoimistosta. Sosiaalitoimessa käynnin jälkeen asiakkaat pääsääntöisesti ymmärtävät Kelan tekemän päätöksen sisällön. Asiakas usein ymmärtää tehdyn kunnassa tehdyn päätöksen sisällön, koska asia on selitetty asiakkaalle jo aikaisemmin mahdollisesti puhelimesta tai toimistotapaamisen yhteydessä. Kelan päätöksiin toivottiin sosiaalitoimessa selkokieliä ja selkeitä ohjeita siitä, mitä asiakkaan pitää seuraavaksi tehdä. Kirjallisia ohjeita pidettiin suullisia ohjeita parempana, koska suullisten ohjeiden antamiseen liittyy unohtamisen mahdollisuus. Oma kokemukseni on, että paras tulos saavutetaan sillä, että asiakkaalle selitetään, mitä ja miksi jotakin pitää tehdä. Tämän jälkeen asiakkaalle on tapaamisen päätteeksi hyvä antaa jonkinlainen muistilappu siitä, mitä on sovittu tehtäväksi.

6.1.3. Yhteistyön haasteita

Sosiaalitoimen ja Kelan välinen yhteistyö koettiin tehtyjen haastattelujen perusteella osittain hyvinkin toimivaksi, mutta toisaalta ajoittain myös byrokraattiseksi ja kankeaksi. Kelan palveluista parhaiten toimiviksi koettiin asumistukeen ja työmarkkinatukeen liittyvät maksut. Näitä Kela on hoitanut jo pidemmän aikaa verrattuna perustoimeentulotukeen. Toimeentulotukiasioissa Kelan virkailija koettiin helpoksi tavoittaa puhelinpalvelun kautta, joskin palvelu on ajoittain ruuhkainen ja palveluun pääsyä saattaa joutua odottamaan jopa puoli tuntia. Myös etuuksien siirtäminen suoraan esimerkiksi vuokranantajalle koettiin sujuvaksi. Lisäksi hakemuksen käsittelyn kiirehtiminen ja päätöksenteon nopeuttaminen mainittiin yhtenä myönteisenä asiana Kelan toiminnassa. Kelan Kelmu –järjestelmä todettiin sekin toimivaksi. Sen kautta on mahdollista nähdä Kelan asiakkaalle tekemät perustoimeentulotukipäätökset. Samasta järjestelmästä välittyy Kelan tekemät ilmoitukset asiakkaan sosiaalihuollon tarpeesta. Toisaalta joissakin tilanteissa Kelan toiminta koettiin ajoittain hitaaksi ja byrokraattiseksi.

Haastattelussa esimerkkinä mainittiin henkilö, joka tulee sosiaalitoimistoon hakemaan ruokarahaa, mutta jolle ei ole Kelassa vielä tehty perustoimeentulotukipäätöstä. Vaikka

sosiaalitoimesta soitettaisiin Kelaan, niin päätöstä joutuu erään haastateltavan mukaan odottamaan kohtuuttoman pitkään. Usein sosiaalitoimi joutuu iltapäivästä palaamaan samaan asiaan, tai vaihtoehtoisesti myöntää jotakin ehkäisevää toimeentulotukea, vaikka ratkaisu kuuluu ensisijaisesti Kelalle. Tässä kohtaa palvelu koettiin toimimattomaksi. Samainen haastateltava kyllä ymmärsi, että on oltava tarkka ja tiukka siinä, että hakemus sisältää kaikki liitteet, kuten tiliotteet. Tiliotteita on kuitenkin ajoittain mahdotonta saada juuri sinä päivänä. Sosiaalitoimessa oltiin sitä mieltä, että tukena voisi myöntää välttämättömän ruuan ja lääkkeet, jotta asiakas saisi aikaa järjestellä hakemuspaperit kuntoon. Toisaalta asiakkaan tulisi osata toimia ennaltaehkäisevästi ja tulla hyvissä ajoin sosiaalitoimeen ennen rahojen loppumista kokonaan. Osittain kysymys on asiakkaan elämänhallinnan taidoista ja toisaalta tottumuksesta. Jos apua saa heti samana päivänä, ei ennakoinnille ole tarvetta. Menettely kuitenkin kuormittaa sosiaalitoimistoa tarpeettomasti. Eräessä kunnassa kiireellinen avun tarve ratkaistiin tekemällä pieni ruokavarasto kunnalle. Varastosta oli mahdollisuus saada ruokakassi, jonka avulla yksin asuva henkilö pystyi selviytymään kolme päivää.

Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuki yhtenä sosiaalityön välineenä katosi kunnista. Aikaisemmin kunnilla oli mahdollisuus käyttää harkintaa perustoimeentulotukea laskettaessa. Asiakkaat olivat kunnassa viranhaltijoille tuttuja ja he tapasivat asiakkaita muiden asioiden lisäksi myös perustoimeentulotukiasioissa. Nyt perustoimeentulotuen laskenta ja päätöksenteko tapahtuu Kelassa, jossa hakemuksen saattaa käsitellä kuka tahansa virkailija paikkakunnasta riippumatta. Asiakkaan hakemus käsitellään olemassa olevan sisäisen ohjeistuksen mukaan, joskin harkinnalle on tässäkin tapauksessa edelleen sijaa. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että sosiaalityöntekijän suosituksista huolimatta Kela tekee asiassa usein hylkäävän päätöksen, jota perustellaan Kelan sisäisillä ohjeilla. Kelan ja sosiaalitoimen näkemykset siitä, miten asiakkaan asia pitäisi ratkaista, eroavat siten ajoittain hyvinkin paljon toisistaan.

Isoherranen (2012) totesi, että jos tiimi toimii hyvin, sen jäsenet korjaavat toinen toistensa virheitä. Yksittäistä oikeaa ratkaisua ei kuitenkaan useinkaan ole löydettävissä, vaan tiimin jäsenten tulee yhdessä löytää paras mahdollinen ratkaisu. Parhaan ratkaisun löytymisen edellytyksenä kuitenkin on, että kaikkien tiimin jäsenten tiedot ovat käytettävissä. Tiimi

nimittäin jättää useimmissa tapauksissa huomiotta tiedon, joka ei ole kaikkien käytettävissä. Päätöksentekoa vaikeuttaa lisäksi se, että tiimin jäsenet eivät tiedä, mitä ryhmän muut jäsenet tietävät. (Isoherranen 2012, 44–46.)

Isoherrasen esittämä vaikeus näkyy sosiaalitoimen ja Kelan välisessä yhteistyössä siten, että molemmilla osapuolilla saattaa olla hyvinkin yksityiskohtaista tietoa asiakkaasta, mutta tieto ei ole yhteistä. Samalla syntyy Isoherrasen nimeämää koordinaatiohukkaa. Tässä yhteydessä se tarkoittaa, että sosiaalitoimi ja Kelan etuuskäsittelijä eivät pysty tehokkaasti yhdistämään osaamistaan ja tietojaan. Isoherranen toteaa, että jollakin ryhmän jäsenellä saattaisi olla tarjolla toimiva ratkaisu, mutta hän ei saa ääntään kuuluviin. Sama ilmiö tapahtuu, kun sosiaalityöntekijä yrittää saada muutosta tehtyyn perustoimeentulotukipäätökseen. Isoherranen mainitsee yhteistyötä häiritsevänä tekijänä ristiriitaiset motiivit, jotka ääritapauksessa aiheuttavat sen, että ristiriitaisessa tilanteessa tiimin jäsenet alkavat kilpailla keskenään. (Isoherranen 2012, 42–44). Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että sosiaalitoimen ja Kelan välillä syntyy eräänlaista kilpailua siitä, kumman näkemys pitäisi ottaa huomioon perustoimeentulotukipäätöstä tehtäessä tai muutettaessa.

6.2 Havaintoja työttömän sosiaalipalveluista

Tekemissäni haastatteluissa pyrin ottamaan huomioon myös asiakkaan näkökulman. Koska yhtenä tarkastelun kohteena on työvoimatoimisto, osa haastattelun kysymyksistä koski työttömän saamia palveluita. Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että pitkäaikaistyöttömälle on kyllä tarjolla palveluja, mutta näiden vaikutus työllistymiseen on heikko. Pitkään työttömänä olleelle työllistyminen on vaikeaa ja joissakin tapauksissa käytännössä mahdotonta.

6.2.1. Työkyvytön työnhakijana

Joistakin viranomaisten tekemistä päätöksistä seuraa, että asiakkaan tilanne ei muutu. Henkilö ei pääse kuntoutukseen, tai eläkkeelle, tai hän ei saa taloudelliseen tilanteeseensa helpotusta. Haastatteluaineistosta tuli esiin, että työttömyys pitkittyessään aiheuttaa toivottomuuden tunnetta, masennusta, yhteiskuntaan kuulumattomuuden tunnetta,

ylivelkaantumista ja itsetunnon laskua. Lisäksi joidenkin asiakkaiden päihteidenkäyttö saattaa kasvaa, mikä voi lisätä ongelmia entisestään. Työttömyyden alussa henkilö hakee töitä motivoituneesti, mutta into hiipuu sitä mukaa, kun jätettyihin työpaikkahakemuksiin tulee kielteinen vastaus. Pidemmällä aikavälillä työllistyminen vaatisi sairaiden kuntoutusta, mutta todellisuudessa työllistymisen mahdollisuus suurenkin satsauksen jälkeen on hyvin pieni. Nyt kunnat järjestävät pitkäaikaistyöttömille kuntouttavaa työtoimintaa. Käytännössä kyseinen järjestely monien kohdalla ainoastaan korkeintaan ylläpitää nykyistä työkykyä, mutta ei varsinaisesti edistä henkilön kuntoutumista työmarkkinoille.

Sairaana ja työkyvyttömän ihmisen oikea palvelu ei ole olla työttömänä työnhakijana työmarkkinatuella, vaan heille pitäisi olla joku muu palvelu. Sairauspäiväraha tai joku kuntoutustuki, tai sitten työkyvyttömyyseläke. (Sosiaaliohjaaja H2)

Työkyvyttömyyseläkehakemuksiin tehdään usein kielteinen päätös sillä perusteella, että henkilöllä on edelleen toimintakykyä. Metterin (2004, 120–121) tutkimuksen mukaan jo 40 vuotta täyttäneellä terveellä henkilöllä on vaikeuksia saada työtä. Kroonisesti sairaalle työn saamisen mahdollisuus on siten häviävän pieni. Masennuksen tai mielenterveysdiagnoosin perusteella eläkkeelle pääseminen on helpompaa. Erään haastateltavan mukaan nykyinen järjestelmä toimii siten, että sairaat ihmiset ovat työnhakijoina. Tästä aiheutuu turhaa työtä. Sosiaalista kuntoutusta annetaan nyt kuntouttavana työtoimintana, jotta toimintakyky pysyy edes nykyisellä tasolla. Tämä ei kuitenkaan auta henkilöä työllistymään. Samaisen haastateltavan mukaan harva niistä, jotka tulevat kuntouttavaan työtoimintaan työllistyvät, koska he ovat joko fyysisesti tai psyykkisesti huonokuntoisia. Tilanteeseen pitäisi pystyä puuttumaan aikaisemmin. Tämä koskee varsinkin vanhempia työttömiä. Nuorten palvelut toimivat paremmin, koska heihin satsataan enemmän.

TYPin kanssa se yhteistyö on ihan tämmöstä suunnitelmallista, että meillä on ne yhteiset tapaamiset TYPin työntekijän kanssa... On kunnan työntekijä, typin työntekijä ja sitten on asiakas. Se on aika selkeä. Mutta sitten nämä, jotka ei ole TYPin asiakkaita ja ovat vaan TE-toimiston asiakkaita, niin heidän kanssaan se yhteistyö on vähän monimutkaisempaa. Aikaisemmin on... tavattu yhdessä... mutta tällä hetkellä se on vähän hakusessa. Ei oo

yhteistä linjaa sovittu, miten... TE-toimisto toimii meidän kanssa yhteistyössä. Se on vähän virkailija kohtaista. Kuka on halunnut yhteistapaamisia ja joku ei halua ollenkaan. Siinä ehkä tarvittais... jotain kehittämistä. (Sosiaaliohjaaja H2)

6.2.2. Yhteyden saamisen haasteita tiimityössä

Yhteisen tekemisen vaikeus näkyy myös sosiaalitoimen ja TE –toimiston välisessä yhteistyössä. Yhteydenpidon vaikeutena mainittiin suorien yhteystietojen puute. Sosiaalitoimessa on vaikeuksia löytää TE-toimiston virkailija. Ensin pitää soittaa viranomaislinjalle, josta saa selville asiakkaan oman työntekijän TE toimistossa. Sen jälkeen voi yrittää tavoittaa asiantuntijaa soittamalla suoraan, tai lähettämällä sähköpostia, johon vastauksen saaminen on epävarmaa. Virkailijaa on kuitenkin vaikea tavoittaa kiireen vuoksi. Sitten kun asiantuntijan on tavoittanut, asioiden hoitaminen on paljon helpompaa. Aikaisemmin sosiaalitoimi tapasi TE-toimiston asiantuntijoita, mutta nykyisin tämä ei enää toteudu. Virastojen välillä ei ole sovittu yhtenäistä linjaa siitä, miten asioita pitäisi hoitaa. Asiakkaan asiaa edistäisi, jos TE toimiston asiantuntija, sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä tapaisivat kuukausittain. Usean asiakkaan asiat hoituisivat yhdellä kertaa ja samalla työn määrä vähentyisi ja työ helpottuisi. Työnhakijan kannalta yhteyden saaminen virnahaltijaan ei sekään ole täysin ongelmatonta, koska palvelut ovat nykyään sähköisten yhteyksien takana.

No esimerkiksi, jos ei osaa käyttää nettiä, niin silloin se vaikeuttaa kovasti, jos näitä ohjeita ajatellaan. Ei oo mahdollisuutta käyttää nettiä, tai ei osaa käyttää nettiä. Siinä tapauksessa se on hyvin vaikeeta asioida TE-toimiston kanssa. Tai vaikka ei omista pankkitunnuksia. Sekin on hyvin vaikee... Tietyillä vähemmistöillä voi olla suuriakin ongelmia ymmärtää ohjeita. (Sosiaaliohjaaja H2)

Konkreettinen esimerkki sote-alan tiimityöskentelystä on TYP, eli työvoimahallinnon työllistämistä edistävä moniammatillinen yhteistyöpalvelu. Työnhakijaa pyritään auttamaan takaisin työmarkkinoille tekemällä asiakkaalle suunnitelma, joka voi sisältää työllistymissuunnitelman, johon voidaan sisällyttää palveluja, jotka tavallisesti liittyvät TE-

toimiston (viralliselta nimeltään julkiset työ- ja elinkeinopalvelut) palveluihin, sosiaali- ja terveystoimeen, tai kuntoutukseen. Käytännössä TYP palveluun kuuluu, että TYP asiantuntija työvoimahallinnosta, sosiaalityöntekijä ja asiakas yhdessä käyvät läpi asiakkaan tilannetta ja tekevät suunnitelman työllistymisestä sen mukaan. Sosiaalityöntekijän tiimityöskentely on paljolti oman organisaation sisällä tapahtuvaa, mutta tässä kohtaa määrittelen tiimityön myös viranhaltijoiden väliseksi yhteistyöksi. Tämä tapahtuu pääasiassa puhelimen välityksellä siten, että sosiaalityöntekijä on tiimityön keskiössä ottaen yhteyttä eri viranhaltijoihin, jotka oman tulkintani mukaan muodostavat tiimin. Monialainen yhteistyöpalvelu (TYP) toimii juuri siksi, että tapaamiset työvoimahallinnon, sosiaalitoimen ja asiakkaiden kesken ovat säännöllisesti kuukausittain.

Jonkun verran mulla on yhteistyötä Kelan kanssa, esimerkiksi näiden työmarkkinatukien selvittelyssä... Kyllä Kelaan saa puhelimitse yhteyden, mut sinne on vaikeeta niinku päästä läpi näistä viranomaislinjoista. Ainut nämä, jotka vastaa puhelimeen esimerkiksi Kelassa, niin ei he osaa niin sanoo yksiselitteisiä vastauksia, mitä tulee esiin. Siinäkin on jonkun... verran on semmosta, että joku voi sanoo toista ja joku toinen voikin sitte sanoo jotain muuta samaan kysymykseen. Et ne ei oo niin yksiselitteisiä, vastaukset. Mut ei se nyt suuri ongelma oo, mut joskus tälläseen törmää. (Sosiaaliohjaaja H2)

Noi toimintamallit, niin... siinä olis varmasti aika paljon kehittämistä. Mehän pyöritetään samoja asiakkaita kaikki. Ja luulisin, että osittain tehdään päällekkäistä työtä. Et jonkinlaista hiomista se kaipais ihan korkeimmalla tasolla miettiä näitä toimintamalleja.

(Sosiaaliohjaaja H2)

Viittaa Anna Metterin (2004) tekemään tutkimuksen terveydenhuollon asiakkaiden kokemuksista Suomessa. Näiden kokemusten perusteella osa asiakkaista ei odotuksista huolimatta saa tarvitsemaansa apua, vaan he jäävät palvelujärjestelmän reuna-alueelle. Sairauden heikentämänä, tai osaamattomuuttaan asiakas ei kykene hakemaan tarvitsemaansa etuutta. Metterin tutkimuksessa todetaan myös, että Kela hylkää eläkehakemuksen, vaikka liitteenä on kahden eri lääkärin lausunto pysyvistä työkyvyttömyydestä. Oman kokemukseni mukaan

lääkäriin lausunnoissa on usein tulkinnanvaraisuutta. Tästä syystä Kela tekee eläkehakemukseen kielteisen päätöksen. Olenkin vammaispalvelua aikoinaan tehneenä neuvonut asiakasta sanomaan lääkärilleen, että todistuksessa pitää lukea selväsanaisesti, että potilas on pysyvästi työkyvytön tekemään mitään palkkatyötä, eikä ole kuntoutettavissa. Metteri mainitsee niin ikään yhtenä esimerkkinä vammaisten kuljetuspalvelun, jota ei kaikissa tapauksissa ole kunnasta myönnetty, vaikka asiakkaalla olisi ollut siihen tarve. (Metteri 2004, 72–73, 75, 111–113.)

6.3 Työvoimatoimiston näkemys

Tässä osiossa esittelen työvoimahallinnon asiantuntijoiden haastattelussa esiin tulleita asioita. Tulokset osoittavat, että virastojen väliltä puuttuu yhteisiä toimintamalleja, viranhaltijoiden välisten yhteystietojen saaminen on vaikeaa, ellei suorastaan mahdotonta, palvelut on hajautettu eri paikkakunnille, asiakkaat eivät löydä tarvitsemiaan palveluja ja palvelujärjestelmässä on puutteita, mikä aiheuttaa turhaa työtä.

6.2.1. Haasteena toimintamallit

Työvoimatoimiston puolella tehdyissä kahdessa haastattelussa tuotiin esiin vastaavia ongelmia, kuin mistä sosiaalitoimen asiantuntijat kertoivat. Sosiaalitoimen ja TE toimiston välillä ei näytä olevan yhteistä toimintamallia. Asiantuntijan tavoittaminen puolin ja toisin on merkittävästi hankalampaa kuin aikaisemmin. Yhteistyön kehittämiseen ei ole aikaa. Aikaisemmin asiantuntijat tapasivat yhteisissä tapaamisissa ja yhteistyötä tehtiin nykyiseen verrattuna täysin eri tavalla jopa viikoittain. Kun tuntee toisessa organisaatiossa toimivan henkilön nimen ja tapaa tämän henkilökohtaisesti, niin kaikki on sen jälkeen paljon helpompaa. Nykyisessä tilanteessa ollaan fyysisesti etäällä, digitaalisten palvelujen takana. Edellä mainituista syistä ei myöskään tunneta riittävästi toisen organisaation tuottamia palveluita.

”Mä mietin aikoja, kun siel tuli viikoittainkin juostua ja lyhyelläkin varotusajalla niin kokouksia tehtiin... ja tehtiin yhteistyötä. Kun ihmiset tietää nimet ja naaman... niin kaikki

on niin paljon helpompaa. Kun ollaan fyysisesti etäällä, digitaalisten palvelujen takana, ei löydy puhelinvaihteen numeroa, vaikka tunnin etsisit...” (TE-palveluiden johtaja, H7)

Toimintatavoista eräs haastateltava totesi, että viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta vaatii työntekijältä omanlaistaan työtettä. Kokeneen asiantuntijan kanssa on helppo tehdä asioita, mutta uudelta työntekijältä menee helposti puoli vuotta, ennen kun tämä pääsee niin sanotusti sisään tekemiseen, eli tietää, minkälaiset käytännöt työvoimatoimistolla on. Mukautuminen toisen viranomaisen toimintamalleihin vaatii siten oman sopeutumisaikansa. Aina kun ihminen vaihtuu sosiaalitoimessa, menee enemmän tai vähemmän aikaa ennen kun uusi työntekijä ymmärtää, mikä on esimerkiksi työllistämistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) tarkoitus. Nopea työntekijöiden vaihtuvuus sosiaalitoimessa haittaa työn tekemistä sekä sosiaalitoimessa, että työvoimatoimistossa. Näin siksi, että vaihtuvuus kuormittaa myös TE hallinnon asiantuntijoita. Haastatteluun osallistunut asiantuntija kertoi joutuneensa perehdyttämään kolme uutta ihmistä kuluneen kahden vuoden aikana. Tähän menee työaikaa molemmilta osapuolilta. Kaarina Isoherranen (2012) toteaa, että transaktiivinen muisti ei säily, jos sosiaalitoimessa henkilöiden vaihtuvuus on suurta. Sama koskee tietysti myös muita virastoja. Henkilöiden vaihtuvuus vaikeuttaa sosiaalitoimen ja TE toimiston välistä yhteistyötä. Henkilön vaihtuessa, pois lähtevä ammattilainen vie tietonsa ja osaamisensa mennessään, mikä johtaa siihen, että uutta henkilöä joudutaan perehdyttämään tässä tapauksessa toisen viraston käytäntöihin. Sosiaalitoimessa ja miksei muuallakin olisi siten syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että työsuhteet olisivat mahdollisimman pitkäaikaisia.

6.2.2. Paikallisuuden vaihtuminen sähköisiin palveluihin

Haastateltava kertoi, että valtion tuottavuusohjelman seurauksena työvoimatoimistoja suljettiin. Tästä oli seurauksena paikallisuuden katoaminen, mikä nyt aiheuttaa lisää tehottomuutta. Digitaalisuus tuli sijaan, mutta paikallisten toimijoiden synnyttämä etu katosi samalla. Tehtävät keskitettiin suurempiin yksiköihin, jonka seurauksena isot yksiköt eivät enää keskustele keskenään. Aikaisemmin TE -toimistoja oli Uudellamaalla 20 toimipistettä. Nyt niitä on enää kahdeksan.

Sähköisten palveluiden taakse tarvitaan ihminen samalla tavalla kuin puhelinpalveluun. Jos virasto käyttää, sekä Chat –palvelua, että puhelinpalvelua, niin tähän tarvitaan kaksi henkilöä. Aikaisemmin aulassa oli yksi henkilö, joka hoiti asiakkaan asian suoraan siltä istumalta. Nykyään paikallisen yhteistyön ylläpitäminen on haasteellisempaa, koska TE-toimisto ei enää toimi joillakin paikkakunnilla. Paikallisuutta on kuitenkin pyritty pitämään yllä siten, että työvoimatoimistosta tullaan säännöllisesti pitämään kokouksia vaikkapa sosiaalitoimeen, mutta yhteistyö ei ole samaa kuin aikaisemmin, jolloin tapaamisia oli päivittäin. Kehitysehdotuksena on, että Kelan konttorissa voisi olla videolaite, jolla saisi tarvittaessa yhteyden työvoimatoimiston virkailijaan.

6.2.3. Viranomaiset ja asiakkaan palveluun ohjaus

Kommunikoinnissa ja ohjeiden antamisessa työvoimahallinnon asiakkaalle todettiin haastatteluissa samoja vaikeuksia, kun sosiaalitoimen puolella. Asiakkaille ei selviä ohjeiden sisältö riittävän hyvin. Tämän vuoksi asioita pitää yksinkertaistaa ja asiakkaalle pitää laatia hyvin selkeä viesti siitä, mitä tämän tulee jatkossa seuraavaksi tehdä. Haastateltavan kertoman mukaan asiakkaat eivät hahmota, kuka on asiakkaan asioista vastaava työvoimatoimiston virkailija. He tuntevat terveydenhoitajat ja Kelan virkailijan, koska työprofiilit ovat näissä kahdessa selkeät. Työvoimatoimiston asiakkaalle on hämärän peitossa, kuka TE-toimistossa hoitaa ja mitä hoitaa. Toisaalta asiakas ei ole kiinnostunut taustalla olevasta byrokratiasta. Hänen kannaltaan on pääasia, että asiat hoituvat. Tämän vuoksi byrokratia pitää pitää taustalla. Viranhaltijoiden tehtäväksi jää huolehtia siitä, että palvelut tulevat oikeasta paikasta.

“Taustalla oleva byrokratia on aivan hirveää, asiakas ei tunne oikeuksiaan. Tunteeko viranhaltijat lakeja? Oma siilo tunnetaan, mutta naapurista on hatara käsitys. Siksi ohjaaminen oikeisiin palveluihin on vaikeaa.” (TE-palveluiden johtaja, H7)

Niin työvoimatoimiston, kun sosiaalitoimenkin asiakkailla on monesti vaikeuksia hakeutua oikeiden palveluiden piiriin. Asiakas ei osaa hakea kaikista palveluista itselleen oikeaa palvelua ja byrokratia vaikeuttaa asioiden hoitoa, koska asiakas ei välttämättä tiedä, mitä

tietoja hakemukseen pitää liittää. Käytännön työ on myös osoittanut, että asiakkaat eivät tunne oikeuksiaan: he joko hakevat sellaista etuutta, johon oikeutta ei ole, tai vastaavasti eivät osaa hakea sellaista palvelua, johon heillä olisi oikeus. Itse vammaispalvelua aikoinaan tehdessäni monet asiakkaista eivät tieneet, että heillä on lakisääteinen oikeus saada 30 tuntia henkilökohtaista avustusta sen lisäksi, että heitä avustetaan päivittäisissä arkiaskareissa, kuten siivouksessa ja kaupassa käynnissä. Hallintolain 8 § mukaan viranhaltijan velvollisuutena onkin neuvoa asiakasta riittävästi ja ymmärrettävällä tavalla tämän oikeuksiin liittyvissä asioissa (Hallintolaki 6.6.2003/434, 8 §). Sen lisäksi, että asiakas ei tunne oikeuksiaan, hänellä saattaa olla mielenterveys- tai päihdeongelma, tai joitakin muita, fyysisiä ongelmia. Tämä vaikeuttaa entisestään palveluihin hakeutumista.

Työajan käyttö on sekin osittain ongelmallista. Tämä johtuu siitä, että yhden viranhaltijan tarvitsema aika vie työaikaa myös toiselta viranomaiselta. Tekemistä helpottaisi, jos eri toimijat voisivat olla samassa tilassa, tai samassa rakennuksessa. Erään haastateltavan näkemys oli, että TYP palvelu toimii juuri siksi, että sosiaalitoimi, asiakas ja työvoimaviranomainen tapaavat yhteisessä kokouksessa, jossa asiakkaan asiaa voidaan käsitellä ja tehdä suunnitelmia, joiden avulla asiakasta autetaan. Nyt viranhaltija joutuu lähettämään sähköposteja, joihin kukaan ei mahdollisesti vastaa, tai hän soittaa viranomaislinjalle jonottamaan. Kokonaisvastuuta asiakkaan asioista ei ole kenelläkään, tai se on sillä, joka sen sattuu ottamaan. Kenelläkään viranhaltijoista ei ole tietoa, kuka virkailija vastaa mistäkin asiasta. Ratkaisuna olisi yhden luukun periaate, josta asiakas voisi saada kaiken palvelun. Tämä ei kuitenkaan toteudu nykyisillä järjestelyillä, paitsi jossain määrin TYPin osalta.

Moniongelmaisten asiakkaiden peruspalveluissa työvoimatoimiston näkökannalta palvelu koettiin toimimattomaksi. TYPin palvelu kuitenkin toimii. Erilaisista toimintaympäristöistä johtuen syntyy silti tehottomuutta ympäryskuntien TYP yhteistyössä. Yhteinen tekeminen on kuitenkin ajan myötä kehittynyt ja asiakkaan asioiden hoito on sitä mukaa tullut selkeämmäksi. Perus terveystoimessa ja sosiaalitoimessa asiakkaan tarpeen tunnistamisessa ja niihin puuttumisessa on tästä huolimatta edelleen ongelmia. Eräs haastateltava totesi, että TYP toimintaa ei tarvittaisi, jos peruspalvelut toimisivat. Nyt palvelujen tuottajien keskelle on kehitetty oma instrumentti (TYP), jonka avulla jotkin asiat ovat paremmin hoidossa.

Palvelukokonaisuuden hallintaa helpottaisi, jos eri viranhaltijoiden toiminta olisi samassa fyysisessä tilassa saman katon alla. TYP toimii juuri tämän vuoksi, että toimijat tapaavat toisensa samassa kokouksessa.

Peppi Saikku totesi omassa tutkimuksessaan, että asiakkaan tarvitsemaa palvelua ei pystytä tuottamaan asiakkaan tarpeiden mukaisesti ainoastaan yhden hallintoalan toiminnan kautta. Eri toimijoiden palveluja ei kuitenkaan pystytä riittävän tehokkaasti koordinoimaan, vaan heikossa asemassa oleva asiakkaasta tulee väliinputoaja, jolloin asiakas jää vaille tarvitsemaansa tukea. (Saikku 2018, 59.) Saikun tutkimuksessa esiin tulevat ongelmat näkyvät myös omassa tutkimuksessani viranomaisten välisen koordinoinnin vaikeutena, mikä ajoittain estää asiakasta saamasta tarvitsemaansa palvelua. Asiakas ei tunne omia oikeuksiaan, eikä tiedä, mitä tai miten jotakin palvelua pitäisi hakea. Viranhaltijat taas eivät tunne toisensa palvelutarjoomaa riittävästi, jotta asiakkaalle voitaisiin kertoa tarpeeksi selkeästi yhden luukun periaatteella, mihin palveluihin asiakkaalla on oikeus. Asiakas usein tarvitsee sekä sosiaalitoimen, Kelan, että työvoimatoimiston palveluja samanaikaisesti. Virastojen välinen yhteistyössä on kuitenkin edellä mainittuja aukkoja, minkä johdosta asiakkaalta saattaa jäädä jokin etuus saamatta.

6.4 Näkökulmia palvelujärjestelmään

Haastatteluissa sivuttiin viranomaisyhteistyön lisäksi asiakkaan eläkkeelle hakeutumista. TE toimistossa ja sosiaalipalveluissa on useita asiakkaita, jotka ovat olleet sairaspäivärahalla yli 300 päivää. Henkilöllä saattaa olla ainakin kahden eri lääkärin lausunto työkyvyttömyydestä. TE toimistossa tai sosiaalitoimessa tehdään asiakkaalle eläkesuunnitelma, mutta vakuutusyhtiö tekee kielteisen päätöksen sillä perusteella, että henkilöllä on vielä vakuutusyhtiön tulkinnan mukaan työkykyä jäljellä.

“Mä oon aina sanonut, että tää on... yhteiskunnallisesti... dorka järjestelmä. Toisaalta kunnissa ja TE-toimistossa panostetaan siihen, että... eläkeselvittelyjä tehdään ja yritetään työntää ihmisiä eläkkeelle. Samaan aikaan... vakuutus puolella on varmaan samanlaiset prosessit ja kehittämiskohteet, joilla yritetään estää ja... rajoittaa – ihan yhteiskunnallisesti

perustelluista syistä – eläkkeelle pääsemistä. Mun mielestä tää on semmonen aika outo asetelma. Jotenki tää on mun mielestä hassu tää vastakkainasettelu, mikä tän teeman ympärillä on kehittynyt.” (Palvelupäällikkö, H6)

Toinen työvoimahallinnon asiantuntijoista kertoi omana näkemyksenään, että nyt yhteiskunta käyttää aikaa ensin pitkäaikaisesti sairaiden ihmisten eläkeselvityksen valmisteluun, minkä jälkeen eläkelaitos tekee usein hylkäävän päätöksen. Sosiaalitoimessa kyseinen menettely ei ole myöskään saanut ymmärrystä. Oma havaintoni on, että eläkkeelle pääseminen parantaisi monessa tapauksessa asiakkaan taloudellista tilannetta merkittävästi, koska monet asiakkaista ovat sairaudesta johtuvan pitkään kestäneen työttömyyden vuoksi vähitellen ajautuneet pitkäaikaisiksi perustoimeentulotuen asiakkaiksi. Lisäksi sosiaalitoimi joutuu tukemaan asiakasta täydentävällä toimeentulotuella, usein jopa kuukausittain. Räikeimmissä tapauksissa joudutaan estämään hääto tai maksamaan vuokravelkoja.

”Se, mikä mun mielestä iso ongelma tänä päivänä on... miten tää sosiaaliturva, toimeentulotukijärjestelmä... jotenki... kieroutuneesti määrittää sitä, mitä... palveluja ihmisille tarjotaan... riippumatta siitä, mikä se todellinen palvelun tarve on... Ihmisen pitää ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja jos hän tekee sen puhtaasti sen toimeentulon saamisen takia... ja... häntä ei... syystä tai toisesta... työllistäminen kiinnosta lähimpään kolmeen vuoteen, niin sehän on aivan idioottimaista. ...Työnhakijana... viranomaisten on pakko yrittää tarjota hänelle... työllistämispalveluita. Nyt... toimeentuloturvajärjestelmä... tekee... pakotettua näennäistä turhaa työtä. Ja tää mun mielestä jossain määrin liittyy tähän eläke juttuun.” (Palvelupäällikkö, H6)

Eräs haastateltava totesi, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on kieroutunut. Hän piti isona ongelmana sitä, että toimeentulon saamiseksi työttömän on ilmoitauduttava työnhakijaksi saadakseen toimeentulon. Jos työtöntä ei kuitenkaan jostakin syystä työllistyminen kiinnosta vaikkapa seuraavaan kolmeen vuoteen, TE-toimisto tarjoaa silti palvelujaan. Nykyisestä mallista pitäisikin haastateltavan mukaan päästä eroon ja tilalle rakentaa palvelu, joka todellisuudessa vastaa asiakkaan tarvetta. Työhön haluttomalle tulisikin järjestää sellaisia palveluita, joita hän itse kokee tarvitsevansa. Nyt sosiaaliturvajärjestelmä tekee pakotettua,

näennäistä ja turhaa työtä. Sosiaalihuollon perusajatukseen kuitenkin kuuluu, että jokaisen tulisi pyrkiä huolehtimaan itse itsestään ilman yhteiskunnan tukea. Haastatteluun osallistunut sosiaalitoimen sosiaaliohjaaja toi esiin saman asian. Sairaiden henkilöiden ei pitäisi olla työnhakijoina ja pitkäaikaistyöttömille tulisi tarjota aidosti heidän tarpeitaan vastaavia palveluja.

Ratkaisuehdotuksena eräs haastateltava sanoi mielipiteenään, että niille huonokuntoisille, jotka eivät pääse eläkkeelle tai työhön tulisikin järjestää välityömarkkinat. Tämä toimisi ratkaisuna monelle pitkäaikaissairaalle. Henkilö voisi työttömyysturvalla tai toimeentuloturvalla ja mahdollisella bonuksella toimia vapaaehtoistyössä, tai kunnan järjestämässä toiminnassa. Asiakkaat saisivat näin järjestettynä tehdä jotakin itselle motivoivaa ja samalla yhteiskuntaa hyödyttävää. Nyt esimerkiksi kuntouttavassa työtoiminnassa tehdään kolmen kuukauden sopimuksia. Välityömarkkinat järjestämällä voitaisiin tehdä pidempiaikaisia sopimuksia, mikä vähentäisi TE-toimiston ja sosiaalitoimen työkuormaa. Nyt tilanne on kuitenkin se, että TE-toimiston on vaikea löytää osatyökykyiselle sopivaa tekemistä. Haastattelemani henkilö esittikin kysymyksen: *miten voidaan hyödyntää ihmistä, jolla ei ole aidosti työkykyä tai osaamista?* Tällainen henkilö voitaisiin kuntouttaa isolla rahasummalla, mutta tämä tuskin olisi taloudellisesti kannattavaa. Nyt asiakasta “juoksetetaan luukulta luukulle” ilman kunnollista palvelukokonaisuutta. Samainen TE -toimiston asiantuntija totesi, että “terveyspalveluissa hoidetaan terveyttä, kuntien työllisyyden hoito on levällään, valtio ja kunnat ajavat samaa asiaa, mutta eivät keskitetysti. Toiminta on hajautunutta”.

“Nyt asioiden hoito on vaikeampaa kuin koskaan aikaisemmin.” (TE-palveluiden johtaja, H7)

Digitalisaatiolla on haluttu siirtää tehtäviä asiakkaalle ja helpottaa siten TE-toimiston henkilöstön kuormitusta ja keskittää palveluita suurempiin yksiköihin. Digitalisaatiosta on kuitenkin ollut se seuraus, että se on etäännyttänyt auttajan ja autettavan toisiaan. “Nyt asioiden hoito on vaikeampaa kuin koskaan aikaisemmin”, eräs haastateltava totesi. Tietojärjestelmät eivät puhu keskenään. Suomessa tehdään massiivisia investointeja, kuten

Apotti, mutta jokainen toimija tekee omalla tavallaan, eikä yhteistyötä tässä kohtaa ole. Samasta syystä vastuun siirto toiselle viranomaiselle on ongelmallista ja kankeaa. Haastateltava kertoi, että työvoimapalveluissa on tehty kehittämistä vuosia ja samalla on opittu monia asioita. Tästä huolimatta maakuntamallia tehdessä asiantuntijoita ei haluttu kuunnella, vaan nyt jokainen maakunta tekee omalla tavallaan ja käytännössä siten aloittaa alusta.

”TE-toimistoa ihan syystäkin voi kritisoida. Siel on tehty monia semmosia organisatorisiakin muutoksia, millä tavallaan se, ehkä niinkun, ennen paljon parempi toimintakyky on raunioitettu”. (TE-palveluiden johtaja, H7)

TE toimiston näkemyksen mukaan myös sosiaalitoimessa ja terveydenhuollossa on ongelmia tunnistaa asiakkaan tarve. Palveluita markkinoidaan kausittain ja sähköisiä medioita käytetään palvelujen tarjoamiseen. Asiakkaiden tulee itse olla aktiivisia ja olla selvillä saatavista palveluista. Kaikki eivät näitä palveluja kuitenkaan löydä. Tiedon saaminen vaatii asiakkailta aloitteellisuutta. Joillekin asiakkaille erityistä vaikeutta tuottaa sähköisten palveluiden käyttö. Tämä siksi, että kaikki asiakkaat eivät osaa käyttää tietokonetta. Joillakin asiakkailta ei ole edes verkkopankkitunnuksia, mikä on edellytyksenä sähköisten palvelujen käyttämiselle.

Kokonaisuudessaan voidaan tehtyjen haastattelujen perusteella todeta, että asiakas kylläkin saa tarvitsemansa palvelun ainakin jossain määrin. Palvelun sisältö tuotetaan nykyisen palvelukokonaisuuden puitteissa. Viranhaltijoiden välinen yhteistyö TE toimiston ja TYPin suuntaan toimii sekini, mutta viranhaltijaan yhteyden saaminen on kohtuuttoman vaikeaa ja aikaa vievää. Yhteisten toimintatapojen puutteen vuoksi asiakasta ei pystytä neuvomaan riittävästi. Pitkäaikaistyöttömän tilanne on usein se, että hän ei ole kiinnostunut byrokratiasta, vaan ainoastaan siitä, että saa kuukausittaisen työmarkkinatuen, sekä yhdeksän euron kulukorvauksen jokaiselta päivältä, kun hän on osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan. Viranhaltijoiden välisessä työskentelyssä on havaittavissa melko suuria puutteita juuri edellä mainituitten seikkojen takia. Ratkaisuna olisi asiakkaan järjestäminen lähemmäksi palveluita ja viranhaltijoita, joko sähköisin keinoin, tai siirtämällä viranhaltijat suoraan

saman katon alle.

Organisaatioiden hajallaan olo, sekä puutteet työkyvyn arvioinnissa tulevat esiin myös Metterin tekemässä tutkimuksessa. Ihmisen kokonaistilanne ei ole Metterin mukaan kenelläkään hallinnassa, eikä lääkäreiden lausunnot ole riittävän yksityiskohtaisia. Lainsäädäntö on liian suppea kattamaan sairaudet, jotka todellisuudessa aiheuttavat pysyvän työkyvyttömyyden. Asiakkaalta jää siten tarpeesta huolimatta palvelu saamatta (Metteri 2004, 118–119.) Sama ilmiö on nähtävissä työvoimatoimiston asiantuntijoiden kommentteissa.

6.5 Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyö

Tehtyjen haastattelujen perusteella Kelassa on tunnistettu aikaisemmissa kappaleissa todetut puutteet. Toimintatapoja on Kelassa sittemmin kehitetty. Yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa on tiivistetty luomalla kahdenvälisiä yhteyksiä suoraan viranhaltijoiden kesken. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle tapahtui hankkeen suuruuteen nähden liian lyhyessä ajassa, eikä viranhaltijoiden välisiä prosesseja ehditty kehittää. Asia on sittemmin korjaantunut osittain. Työntekijöiden tavoitettavuudessa on kuitenkin edelleen ongelmia, eikä salassapitovelvoitteen vuoksi asiakkaiden tietoja pystytä vaihtamaan riittävällä tarkkuudella (tilanne maaliskuussa 2020).

Haastattelussa tuli esiin, että Kela on tehnyt saamansa palautteen ja perustoimeentulotuen siirron (ns. Kela-siirto) jälkeisten kokemusten perusteella omaan toimintaansa merkittäviä korjauksia, kuten että Kelan työntekijät ja sosiaalityöntekijät ovat tutustuneet toistensa töihin työkierron kautta, mikä on vähentänyt virastojen välistä kitkaa merkittävästi ja joustavoittanut työtä. Kela-siirron yhteydessä tietojärjestelmät olivat etuuskäsittelijöiden käytettävissä vasta samana päivänä. Samalla kaikki perustoimeentulotuen asiakkaat siirtyivät Kelalle yhdessä yössä. Kelassa on myös käynnistetty lukuisia kehityshankkeita ja parannettu sisäisiä prosesseja. Aikaisemmin Kelan jokainen osasto hoiti vain omaa vastuualuettaan. Nyt yhteistyö on merkittävästi moninaisempaa ja esimerkiksi ennen perustoimeentulotuen laskentaa hoidetaan asumistuki kuntoon ja vasta sen jälkeen tehdään

perustoimeentulotuen päätös.

6.5.1. Kelan ja sosiaalitoimen työntekijät työparina

Kela-siirron yhteydessä tekemisen fokus oli ohjeissa ja toimeenpanossa. Silloin ei paljon puhuttu yhteistyöstä muiden virastojen kanssa, eikä rakenteita lähemmälle yhteistyölle muodostettu. Nyt Kelassa toimitaan muiden palvelujen lisäksi myös perustoimeentulotuessa valtakunnallisesti. Töitä siirretään paikkakunnalta toiselle sen mukaan, mikä työtilanne on eri toimipisteissä ympäri Suomea. Tällä pyritään tasaamaan toimistojen väistä työkuormaa. Koska paikalliset olosuhteet ovat paikkakunnittain erilaiset, esimerkiksi asuntojen saatavuuden suhteen, ei käsittelijällä välttämättä ole tietoa paikallisista olosuhteista. Tämä näkyy Kelan päätöksenteossa siten, että koska käsittelijä ei tunne jonkin paikkakunnan asuintilannetta, asumisen kulut lasketaan perustoimeentulotukipäätökseen suoraan käytössä olevan taulukon mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että korkeampia asumisen kustannuksia ei aina oteta huomioon, vaikka paikkakunnalla ei ole saatavissa halvempia asuntoja. Näissä tilanteissa kunta joutuu paikkaamaan täydentävällä toimeentulotuella Kelan alimitoitettua laskelmaa.

Tutkimuksessa tuli esiin myös se, että puolitoista vuotta sitten perustettujen Kelan vakuutuspiirien henkilöstö sijoitettiin maakuntien mukaan, mikä tarkoittaa, että jokaisella sote alueella on oma perustoimeentulotuen tiimi. Paikallista yhteistyötä on rakennettu siten, että perustoimeentulotuen tiimiläiset ovat suuremmassa yhteydessä sosiaalityöntekijään toimien siten pareittain. Idea on sama kuin aikaisemmin kunnassa, jossa työparina toimi sosiaalityöntekijä ja sosiaaliohjaaja. Kela-siirron yhteydessä tämä toimintamalli menetettiin. Nyt Kelassa pyritään uudelleen toimimaan vastaavalla tavalla, mutta kahden organisaation kesken. Toimintamalli on kohtuullisen uusi ja se toimii muun muassa Keski-Uudellamaalla. Viranomaisten tutustuminen toisiinsa on vaikuttanut myös viranhaltijoiden väliseen käyttäytymiseen siten, että kun tekee yhteistyötä tutun virkailijan kanssa, myös huono käyttäytyminen sosiaalitoimen suunnasta on vähentynyt. Menee kuitenkin oma aikansa ennen, kun malli jalkautuu laajemmalle alueelle, kuten pääkaupunkiseudulle.

”Kyllähän tässä ihan hirvee kitka oli niinku kuntien ja kelan välillä silloin toimeenpanon alkuvaiheessa.” (Etuuskäsittelyn päällikkö, H4)

6.5.2. Koordinaatiohukka päätöksenteossa

Haastattelun aikana esitin kysymyksen viranhaltijoiden välisen yhteistyön tavoista. Tässä yhteydessä esiin tuli Kelan viranomaislinja, johon sosiaalihuollon tai työvoimahallinnon ammattilaiset voivat soittaa. Ongelmana viranomaislinjassa on se, että palvelu näkyy sosiaalitoimen suuntaan haastateltavan mukaan ”kasvottomana Kelana”. Vastaavasti Kelasta joudutaan ajoittain soittamaan kuntaan, mutta asiasta tietävää viranomaista on vaikea tavoittaa. Tämä koskee erityisesti sosiaalityöntekijöitä. Jos yhteistyötä päästään tekemään esimerkiksi Skype palvelun kautta, yhteinen työote parantuu oleellisesti.

”Kun tunnetaan puolin ja toisin, niin on helpompi soittaa asiakkaan asioissa.”
(Etuuskäsittelyn päällikkö, H4)

Kelalla olevaa tietoa asiakkaan terveydentilasta tai asumisolosta ei tällä hetkellä jaeta ainakaan aktiivisesti viranhaltijoiden kesken. Myöskään asiakkaan Kelaan toimittamat liitteet eivät näy sosiaalitoimelle (tilanne helmikuussa 2020). Sosiaalitoimessa nähdään Kelmu -järjestelmän kautta ainoastaan perustoimeentulotukipäätökset, sekä Kelan tekemät ilmoitukset asiakkaan sosiaalityön tarpeesta. Tietojärjestelmiin suunniteltujen muutosten jälkeen tiedot ovat nähtävissä.

Haastattelun aikana sain kuulla, että Kelan sisäiset ohjeet ovat melko hyvät nykyisellään, ja näihin liittyvät käytännöt ovat alkaneet vakiintua. Kelan perustoimeentulotuen ohjetta on pyritty parantamaan ja kehittämään Hallinto-oikeuden tekemien päätösten perusteella. Nämä ovat olleet ohjaavana tekijänä määriteltäessä Kelan perustoimeentulotuen linjauksia. Tyypillinen perustoimeentulotuen ohje kunnissa oli aikoinaan noin 50 sivun mittainen. Kelan 11.3.2020 julkaisemassa toimeentulotukiohjeessa oli 233 sivua. Ohjetta on tämän jälkeen edelleen päivitetty. Vaikka ohje on nykyisellään varsin tarkka ja seikkaperäinen, sillä ei pystytä kattamaan kaikkia asiakastapauksia. Tästä syystä myös harkinnalle täytyy jättää

tilaa. Jos sosiaalitoimesta esitetään muutosta Kelan tekemään perustoimeentulotukilaskelmaan, niin ohjeen mukaan tämä pitää ottaa päätöstä tehdessä huomioon. Sama koskee lääkärin tekemää lausuntoa, mikä Kelassa käsitellään kuten muutkin asiantuntijalausunnot.

Sosiaalitoimessa arvosteltiin Kelan hitautta kiireellisissä tilanteissa, joissa asiakkaalta on ruoka tai rahat loppu. Kelassa on annettu tiukka ohje siitä, että tällaiset tapaukset on ratkaistava saman tai viimeistään seuraavan päivän aikana. Niillä paikkakunnilla, joissa Kelan toimisto ei ole kaikkina päivinä auki, asiakkaan maksusitoumus voidaan lähettää suoraan apteekkiin, ruokakauppaan tai kunnan sosiaalitoimistoon.

Yhtenä seikkana esiin tuli toimeentulotukilain hengen opettaminen etuuskäsittelijöille, mikä on ollut kertoman mukaan melko sujuva prosessi. Huolen havaitseminen on haastavinta. Luomalla apulistoja, etuuskäsittelijöitä on autettu havaitsemaan asiakkaan sosiaalihuollon tarpeita. Näitä ovat esimerkiksi tilioitteessa näkyvät toistuvat Alko ostot tai pelaamiseen käytetyt varat. Asiakkaan ongelman puheeksi ottaminen voi ohjeista huolimatta olla vaikeaa, mikäli etuuskäsittelijältä puuttuu sosiaalityön tausta. Koska perustoimeentulotuki on massaetuus, se tarkoittaa, että ainoastaan osa tuen saajista on sosiaalihuollon palvelujen tarpeessa. Haasteena on tunnistaa ne henkilöt, jotka tarvitsevat sekä etuutta, että sosiaalihuollon palveluja.

Kelan päätöksentekoon merkittävästi vaikuttavana asiana haastateltava kertoi, että sosiaalitoimessa tehdyn lausunnon huomioon ottamisessa on oleellista, että asiakkaan elämäntilanne on lausunnossa riittävän hyvin perusteltu. Kelassa on kuitenkin ollut ongelmallista se, että edellä mainitut lausunnot eivät ole olleet riittävän tarkasti perusteltuja. Jos lausunnossa lukee ympärilyövästi, että muutosta haetaan elämäntilanteen tai sosiaalisen tilanteen perustella, niin Kelan on vaikea tarttua kyseiseen pyyntöön. Sosiaalitoimessa annetut kommentit mahdollisuudesta muuttaa Kelan tekemää päätöstä liittyvät juuri tähän asiaan. Tähän sosiaalitoimen tekemiin lausuntoihin kohdistuvaan ongelmaan on Kelassa kiinnitetty huomiota ja sen vuoksi Kelan suunnasta onkin esitetty kunnille toiveita ja määritelty tarkemmin se, mitä lausunnossa vähintään pitäisi lukea, jotta päätöksenteko Kelan puolella olisi helpompaa. Omassa tutkimuksessani tulee lisäksi esiin Isoherrasen (2012)

mainitsema koordinaatiohukka, koska Kela ja sosiaalitoimella ole riittäviä tapoja yhdistää tietojaan, mikä näkyy päätöksentekoon liittyvinä ristiriitoina. Tästä seuraa, että asiakas saattaa jäädä kokonaan tai osittain vaille tarvitsemaansa tukea tai palvelua.

Haastateltava kertoi edelleen omana näkemyksenään, että vaikeutena puoltavan lausunnon laatimisessa sosiaalitoimessa on, että sosiaalitoimi ei pysty oman salassapitovelvollisuutensa puitteissa kertomaan kaikkia seikkoja lausuntoa kirjoittaessaan. Jotkut asiakkaat nimittäin kieltävät kertomasta sosiaalitoimessa esiin tulleita asioita eteenpäin toiselle viranomaiselle. Jos asiakkaalla on esimerkiksi Alko ongelma, tieto tästä auttaisi Kelaa ymmärtämään asiakkaan tilannetta paremmin. Tässä tapauksessa asiakashan ei välttämättä kykene toimimaan Kelan antamien ohjeiden mukaan. Ohjeiden noudattamatta jättämisestä nimittäin saattaa asiakkaalle tulla sanktioita, kuten etuuden pienentämistä. Toinen ristiriitaa synnyttävä asia on, että Kela ei voi huomioida sen oman ohjeen vastaisia lausuntoja. Kysymykseksi jää, kenen sanaa pitäisi uskoa päätöstä tehtäessä.

Camilla Blomqvist (2012) totesi tutkimuksessaan, että yhteistyön toimimattomuus saa aikaan kitkaa työntekijöiden välillä. Näissä tilanteissa työntekijät kokevat, että henkilökemiassa olisi puutteita, vaikka tosiasiasa ongelmat johtuvat prosessien ja käytäntöjen toimimattomuudesta. Blomqvistin mainitsema yhteistyön toimimattomuus tulee esiin myös Kelan ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä nimenomaan tiedon vaihdon vaikeutena ja näkemyseroina asiakkaan tarpeesta, mutta myös viranhaltijoilla olevien asiakasta koskevien tietojen vaillinaisuudesta.

6.5.3. Tiimityö Kelan ja sosiaalitoimen välillä

Kelan tapauksessa kehitystyö viranhaltijoiden välisen yhteistyön parantamiseksi on edelleen kesken, eivätkä uudet toimintamallit ole ehtineet jalkautua laajemmin yleiseksi käytänteeksi. Tästä syystä Isoherrasen mainitseamalla transaktiivisella muistilla ei ole ollut aikaa kehittyä. Isoherranen (2012) totesi tutkimuksessaan, että myös johdon taholta tarvitaan ohjausta, jotta ryhmälle järjestetään mahdollisuuksia harjoitella yhteistä tekemistä. Tekemässäni tutkimuksessa kävi ilmi, että tähän asiaan on Kelassa tartuttu ja sosiaalityöntekijöiden ja

etuuskäsittelijöiden välistä yhteistyötä on kehitetty jo jonkin aikaa. Kelan ja sosiaalitoimen välillä näyttäisi kuitenkin edelleen olevan jonkinlaista Isoherrasen (2012) mainitsemaa luottamuspulaa, koska edelleen toimijoiden välillä on näkemyseroja siitä, miten asiakkaan asia tulisi ratkaista.

Tiimin liittyvät teoriat tulevat näkyviksi puutteina Kelan ja sosiaalitoimen yhteisessä tekemisessä muun muassa siten, että nykyisellä järjestelyllä tiimiytymistä tapahtuu vain osittain. Tietojen vaihdossa on puutteita, koska tietojärjestelmät eivät viranhaltijakaan vaihda tietoja riittävässä määrin keskenään. Lisäksi osaamisen tason erilaisuus näkyy sosiaalitoimijoiden ja toimeentulotukilaskentaa tekevien henkilöiden välillä, eikä sosiaalitoimesta aina pystytä riittävästi vaikuttamaan Kelan tekemien päätösten sisältöön. Myös tässä tutkimuksessa korostuivat Isoherrasen (2012) mainitsemat osaamisen erot, tietojen vaihdon vaikeus, sekä hajautunut tieto vaikeuttaa päätöksen tekemistä. Toisaalta pidemmällä aikavälillä käytännöt vakiintuvat ja sitä kautta yhteinen toiminta selkeytyy, mikä kehitys edelleen jatkuu ainakin Kelan ja sosiaalitoimen välillä.

6.6 Kelan ja TE –toimiston välinen yhteistyö

Tässä aluvuossa kerron tutkimuksen yhteydessä esiin tulleista Kelan ja työvoimatoimiston välisestä yhteistyöstä haastateltavien kertomana. Omat kommenttini olen maininnut erikseen. Muuten tekstin sisältö on haastateltujen kertomaa.

Kela käyttää työvoimahallinnon kanssa kommunikointiin ja tiedonvaihtoon työ- ja elinkeinotoimiston työlinjaa. Kelan asiantuntijat soittavat työlinjalle tarkistaakseen joitakin asiakkaan tietoja. Kelan sisäisiä prosesseja on myös kehitetty siten, että samaan puheluun yhdistetään useamman asiakkaan asiat. Pääkaupunkiseudulla toimii kuntayhteistyön ohjausryhmä, jossa on jokaisesta pääkaupunkiseudun kunnasta edustaja. Tapaamiseen osallistuu myös työvoimatoimiston asiantuntija. Tapaaminen järjestetään kuukausittain. TYP toiminta jatkuu, kuten ennenkin.

Eläkkeelle pääsemisestä ei Kelan kanssa tekemisissä haastatteluissa puhuttu kovinkaan

laajasti. Se kuitenkin todettiin, että Kelan vakuutuspolitiikka on todella tiukka. Eläkkeelle pääsemisen kriteerit ovat varsin korkeat. Kelassa ei ole montaa lääkäriä, jotka arvioivat eläkekykyä. Päätökset ovat siten varsin tasalaatuisia, mikä tarkoittaa, että eläkkeelle pääsyn kriteerit ovat yhtä tiukat kaikille tasapuolisesti.

”Etuuksia tunnetaan kohtalaisen hyvin... mutta ehkä näitä palveluita vielä vähän heikommin. Esimerkiks nää nuorten kuntoutukseen liittyvät... niin ne on usein sellasia palveluita... mitä ei kovin hyvin tunneta kuntien puolella.” (Etuuskäsittelyn päällikkö, H4)

TE –toimistossa ja sosiaalitoimessa Kelan etuudet tunnetaan kohtalaisen hyvin, mutta palveluita ei tunneta, kuten nuorten kuntoutuksia. Näistä on esimerkkinä NUOTTI – valmennus, johon palveluun sisältyy nuorelle järjestetty henkilökohtainen valmentaja. Palvelun tarkoitus on auttaa nuorta löytämään omia vahvuuksiaan, sekä ohjaamaan opiskeluun ja työelämään. Eri palvelujen tuntemisen puutetta Kela on pyrkinyt paikkaamaan käymällä sekä TE-toimistoissa, että sosiaalitoimessa kertomassa eri palveluista.

TE-toimiston ja Kelan välisessä toiminnassa on havaittavissa samoja tiimin teorian elementtejä kuin mitä aikaisemmin on todettu TE-toimiston ja sosiaalitoimen, tai Kelan ja sosiaalitoimen välillä. Toiminta on jo vakiintunutta, mutta siitä on edelleen löydettävissä suuriakin rakenteellisia puutteita varsinkin eläkejärjestelyjen kohdalla, jolloin asiakas jää paitsi tarvitsemaansa palvelua. (Vrt. Metteri 2004).

6.7 Poimintoja valtiontalouden tuloksellisuustarkastuskertomuksesta

Tähän alalukuun olen ottanut osia Valtiontalouden tarkastusviraston tekemästä raportista (1/2020), jossa on arvioitu kunnilta Kelalle tehdyn perustoimeentulotuen siirron vaikutuksia viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Raportissa on käsitelty siirron kustannusvaikutuksia, sekä viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuutta. Raportissa on myös arvioitu sitä, miten lakia valmistellessa otettiin huomioon kahden toimijan malli. Raportti ei ota kantaa siihen, miten Kela sisäisesti toimii, eikä myöskään siihen, millaisia vaikutuksia siirrolla on ollut varsinaiseen perustoimeentulotuen toimeenpanoon. (Valtiontalouden tarkastusviraston

tarkastuskertomus 1/2020, 11.)

Edellä mainitussa raportissa todetaan, että lainvalmisteluprosessissa ei otettu riittävästi huomioon asiantuntijoiden antamia lausuntoja ja niiden vaikutuksia. Lisäksi raportissa todetaan, että kela-siirron vaikutuksia sosiaalityöhön ei arvioitu riittävästi. Aluehallintoviraston työmäärän muutos sitä vastoin oli arvioitu oikein. (mt., 15) Toisaalta melkein heti siirron jälkeen oli julkisuudessakin esillä, että Kelan resursointi oli alussa täysin riittämätön tehtävään työmäärään nähden. Sama asia tuli esiin myös tässä tutkimuksessa tehdyssä haastattelussa. Raportissa todetaan, että kuntien henkilöstöresursseihin käytetty rahasumma on pienentynyt, mutta siirto ei ole merkittävästi vapauttanut sosiaalityöntekijöiden aikaa asiakkaan aktiivisuutta lisäävälle sosiaalityölle. Samoin kunnassa tehtävälle sosiaalityön kehittämiseksi ei ole vapautunut aikaa. Raportin mukaan vuosien 2014–2018 välisenä aikana etuuskäsittelyä tehneiden henkilöiden määrä väheni kunnista 868 henkilöllä, mutta samaan aikaan kuntiin on palkattu 611 henkilöä lisää hoitamaan perustoimeentulotukeen liittyviä tehtäviä. (mt., 17.)

Omassa tutkimuksessani sosiaalialan ammattilaiset totesivat, että perustoimeentulotukeen liittyvien asioiden oikaisupyyntöihin tai muuhun siihen liittyvään selvittelyyn Kelan kanssa menee kohtuuttoman paljon työaikaa. Tästä huolimatta kunnassa tehty työ ei aina tuota toivottua tulosta, koska Kela ei muuta tehtyä perustoimeentulotukipäätöstä. Valtion tarkastusviraston raportissa todetaan, että lakia valmistellessa olisi pitänyt laajemmin avata Kelan etuuskäsittelijän mahdollisuuksia käyttää tapauskohtaista harkintaa. Tehty muutos on asiantuntijoiden arvion mukaan heikentänyt sosiaalityön ja taloudellisen tuen välistä yhteyttä sosiaalityön välineenä. (mt., 21–22.) Aikaisemmin kunnissa etuuskäsittelijällä oli mahdollisuus kysyä sosiaalityöntekijän mielipidettä, tai arviota johonkin perustoimeentulotukihakemukseen liittyvään asiaan. Nyt tätä suoraa fyysistä yhteyttä ei enää ole. Tässä tutkimuksessa tehdyn Kelan etuuskäsittelyn päällikön kertoman mukaan tätä yhteyttä on kuitenkin alettu rakentaa uudelleen siten, että Kelan etuuskäsittelijät ovat jatkossa tiiviimmässä yhteydessä kunnan sosiaalityöntekijöihin. Järjestely on olemassa joillakin sote alueilla. Pääkaupunkiseutu otetaan mukaan myöhemmin uuden käytännön laajentuessa edelleen.

Valtion tarkastusviraston tekemää raporttia varten valmisteluun osallistuvat henkilöt

haastattelivat Kelan etuuskäsittelijöitä. Selvityksen perusteella yli 60 % Kelan etuuskäsittelijöistä koki tavoiteajassa (20–30 min) pysymisen vaikeaksi, tai melko vaikeaksi. Asiakkaan hakemukseen pitäisi siis saada tehtyä päätös tavoiteajassa, jota aikaa ei Kelan mukaan kuitenkaan ole asetettu. (mt., 26–27.) Itsekin aikoinaan perustoimeentulotukilaskentaa tehneenä tiedän kokemuksesta, että perustoimeentulotukeen liittyviä päätöksiä ehti tuohon aikaan huolellisesti asioihin perehtymällä tekemään noin 7–10 kpl päivässä. Jos samalle päivälle osuneet hakemukset sattuivat olemaan helposti käsiteltäviä, päätöksiä ehti tehdä kaksi tai kolme enemmän. Oman kokemukseni perusteella ratkaisuja on siten mahdotonta tehdä laadukkaasti keskimäärin puolessa tunnissa. Tietojärjestelmät ovat todennäköisesti kehittyneet niistä ajoista, kun perustoimeentulotukilaskentaa vielä tehtiin kunnissa. Työn luonteen vuoksi olen kuitenkin samaa mieltä raportissa tehdyn väittämän kanssa, että tietojärjestelmiä kehittämällä ei pystytä kuroma harkintaan tarvittavaa aikaa kiinni. (mt., 27).

Raportissa todetaan lisäksi, että perustoimeentulotukipäätöstä tehtäessä asiakkaan tai tämän perheen kokonaistilanne tulisi hahmottaa. Tähän liittyy mm. perheen tai henkilön tulot ja menot, sekä varallisuus. Näitä tietoja Kelassa ei lähtökohtaisesti ole. Päätöksen tekemistä edelleen vaikeuttaa se, että ratkaisun tekemisen yhteydessä Kelassa hakemusta käsittelevä henkilö joutuu ainakin yrittää tavoittaa asiakasta, tai kunnan sosiaalityöntekijää puhelimitse. Tämä ei kuitenkaan aina onnistu, kuten aikaisemmin on todettu. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että sosiaalityöntekijöillä on puhelinajat, jolloin linja on tyypillisesti erittäin varattu. (mt., 27–28.) Tästä esimerkkinä voitaneen käyttää omaa kokemustani. Sattuneesta syystä jouduin olemaan jossakin kokouksessa samaan aikaan, kun minulla olisi ollut puhelinaika. Kuluneen 45 minuutin aikana puhelimeeni oli tullut 18 soittoa eri henkilöiltä.

Valtiontalouden tarkastusviraston raporttiin on liitetty tilastotietoa Suomen sosiaali- ja terveys ry:n (SOSTE) tekemästä tutkimuksesta, jonka mukaan 70 % sosiaalityöntekijöistä koki Kelan toimihenkilöiden sosiaalityön asiantuntemuksen riittämättömäksi. Harkinnan käyttäminen perustoimeentulotukea ratkaistaessa edellyttää sosiaalityön osaamista. (mt., 29.) Tässä tutkimuksessa eräs haastatteluun osallistunut sosiaalityöntekijä esittikin toiveenaan, että sosiaalitoimessa annetuilla lausunnoilla olisi Kelassa enemmän painoarvoa ratkaisuja tehtäessä. Totesin aikaisemmin, että kunnassa asiakkaalle tehtävän palvelutarpeen arvion

tekemiseen menee noin puoli työpäivää. Lisäksi asiakasta saatetaan tavata useaan otteeseen arvion tekemisen aikana. Lakisääteisesti arvio on tehtävä kiireellisessä tapauksessa viipymättä, tai kiireettömässä tapauksessa ilman aiheetonta viivästystä, kuitenkin viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun sosiaalihuollon tarve on tullut sosiaalitoimen tietoon. (Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 45 §) Sosiaalityöntekijällä on siis lain puitteissa hyvä määrä kalenteriaikaa perehtyä asiakkaan kokonaistilanteeseen. Tehtyjen haastattelujen perusteella Kelassa on suuri määrä tietoa asiakkaasta. Sosiaalitoimen ja Kelan välille näyttää kuitenkin ajoittain syntyvän eriävä mielipide siitä, riittääkö Kelan paperilla olevat tiedot ja puhelimitse tehdyt yhteydenotot korvaamaan sosiaalityöntekijän tekemää arviota, jossa joskus jopa useamman 45 minuuttia kestävän henkilökohtaisten tapaamisen lisäksi sosiaalityöntekijän käytettävissä on asiakkaan terveydentilaan, taloudelliseen asemaan ja psyykkiseen hyvinvointiin liittyvää kokonaisvaltaista tietoa.

7. Yhteenveto

Tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää sosiaalitoimen, TE-toimiston ja Kelan viranhaltijoiden välisen yhteistyön sujuvuutta ja sitä, miten viranhaltijat pyrkivät toimimaan auttaakseen omaa asiakastaan saamaan tarvitsemansa palvelu. Aikaisemman tutkimuksen perusteella viranhaltijoiden väliseen yhteistyöhön kohdistuu odotuksia, jotka eivät käytännössä voi toteutua ja siksi johtavat ristiriitatilanteisiin (vrt. Blomqvist 2012, 11, 16–18). Niinpä työaika säästääkseen yksittäinen viranhaltija pyrkii parhaansa mukaan välttämään kontaktia toiseen viranhaltijaan (Bolin 2011, 31). Tämän lisäksi taloudellisen paineen vuoksi sosiaalityöntekijät kokevat stressiä ja kykenemättömyyttä hoitaa tehtäväänsä kunnollisesti ja omia eettisiä periaatteitaan kunnioittaen (Metteri 2004, 144). Viranhaltijat toimivat monen viraston kesken muodostaen verkoston, jonka toimivuus on asiakkaan saaman palvelun kannalta ratkaiseva. Viranhaltijoiden väliset riippuvuussuhteet lisäävät yhteistyön merkitystä, mutta hajallaan oleva tieto aiheuttaa ongelmia niissä tilanteissa, joissa yksittäinen viranhaltijan omaava tieto ratkaisisi asian (Isoherranen 2012, 39–40.)

7.1. Tutkimuksen keskeiset tulokset

Keräämäni aineiston perusteella viranhaltijoiden välinen yhteistyö on pääsääntöisesti toimivaa, mutta siinä on edelleen päätöksentekoon ja työn sujuvuuteen liittyviä vaikeuksia, eikä asiakkaalle tehdystä päätöksestä aina ole yhtenevää näkemystä. Kelassa anotaan, että siellä asiakas ja hänen terveydelliset ongelmansa tunnetaan. Toisaalta sosiaalitoimi toteaa, että se tuntee asiakkaan paremmin, koska sosiaalityöntekijä tapaa asiakkaan henkilökohtaisesti useaan kertaan, sekä käy tämän kanssa henkilökohtaisia keskusteluja muun muassa lakisääteistä palvelutarpeen arviota tehtäessä. Lisäksi sosiaalitoimessa tehdään asiakkaalle asiakassuunnitelma, joka toimii ohjaavana dokumenttina asiakkaan tilanteen parantamiseksi tehtävistä toimenpiteistä. Kelan asiakkaan tuntemus rajoittuu asiakkaasta olevaan dokumentaatioon ja käytännössä usein melko lyhyeen kohtaamiseen palvelutiskillä tai palvelutilassa. Tässä mielessä sosiaalitoimen argumentointia voi pitää perusteltuna. Työvoimahallinnon puolella asiakkaita taas pyritään ohjaamaan joko kuntoutukseen tai muihin työllistämistä edistäviin palveluihin yhteistyössä sosiaalitoimen tai Kelan kanssa sen lisäksi, että TE-toimisto välittää valmiiksi osaavia ja työkykyisiä henkilöitä yritysten käyttöön.

Viranhaltijoiden välisessä yhteistyössä on tekemäni tutkimuksen mukaan nähtävissä Isoherrasen (2012) esiin tuoma koordinaatiohukka, mikä näkyy viranhaltijoiden välisen yhteistyön puutteina. Virastot eivät tietojen hajanaisuuden ja omien ohjeistustensa vuoksi pysty tuottamaan asiakkaalle kokonaisvaltaista ja asiakkaan tarpeeseen tarkasti suunnattua palvelua, vaan eri hallintoalat joutuvat käyttämään päätöksenteossaan pääsääntöisesti omissa tietokannoissaan olevia tietoja. Yleensä asiakkaan tarve tulee esiin asiakkaan jättämän hakemuksen kautta. Päätöksen tekemiseksi viranhaltijat muodostavat lyhytkestoisen tiimin, jonka jäsenten välillä vallitsee sekä tehtäväriippuvuus, että tulosriippuvuus (Vrt. Isoherranen 2012). Tehtäväriippuvuudesta johtuu, että esimerkiksi sosiaalitoimi ei pysty tekemään päätöstä ilman Kelan tuottamaa tietoa. Tulosriippuvuus puolestaan näkyy esimerkiksi tilanteessa, joissa asiakkaalle on syntynyt vuokravelkaa. Kela joko hyväksyy sosiaalitoimen lausunnossaan antaman ehdotuksen, tai hylkää sen. Jos sosiaalitoimi on päättänyt maksaa asiakkaan vuokravelan, se vastaa summasta (eli tässä tapauksessa tuloksesta) joko kokonaan, tai vähennettynä Kelan maksamalla tuella.

Päätöksenteon vaikeudeksi muodostuu se, että viranhaltijoiden välinen tiimi toimii ainoastaan niin kauan, kun päätöksentekoprosessi kestää. Tällöin Isoherrasen (2012) mainitsemaa transaktiivista muistia ei pääse syntymään viranhaltijoiden kesken, vaan jokaisen hakemuksen yhteydessä tiimi rakentuu kokonaan uudelleen. Tämä vuorostaan lisää koordinaatiohukkaa edelleen, koska viranhaltijoiden väliseen kommunikaatioon kuluu aikaa, joka on edellytyksenä tiimin muodostumiselle. Sosiaalityöntekijä tai vastaavasti esimerkiksi työvoimatoimiston tai Kelan työntekijät yrittävät tavoittaa toisiaan puhelimitse tai jonkin sähköisen välineen avulla, mutta yhteydenpidon vaikeudet ja tavoitettavuuden haasteet hidastavat päätöksenteon prosessia. Samalla viranhaltijat kokevat ainakin erään haastatellun sosiaalityöntekijän mukaan turhautumista. Isoherrasen (2012) mainitsema motivaatiohukka näkyy siten myös viranhaltijoiden välisessä toiminnassa, koska haastatteluun osallistunut sosiaalityöntekijä kokee, että esimerkiksi Kelan etuuskäsittelijä ei vastaa sosiaalityöntekijän tekemään lausuntoon myöntävästi, tai suhtautuu pyyntöön passiivisesti vedoten Kelan sisäisiin ohjeisiin.

Keskeisimmät vaikeudet sosiaalitoimen, työvoimatoimiston ja Kelan välillä on tekemäni tutkimuksen mukaan puutteet tietojen keskinäisessä vaihtamisessa, tavoitettavuuden

ongelmat, eri virastojen välisten ohjeiden kirjavuus ja sovellettavuuden erot, sekä viranhaltijoiden mahdollisuuden viestiä asiakkaille näille kuuluvista oikeuksista. Lisäksi taustalla vaikuttavat palvelujärjestelmän rakenteelliset puutteet esimerkiksi eläkkeelle pääsemisen kohdalla, minkä vuoksi osa asiakkaista jää paitsi tarvitsemaansa tukea tai palvelua tai jopa ajautuvat Metterin (2004) mainitseman palvelujärjestelmän ulkopuolelle.

7.2. Pohdintoja tutkimusaiheesta

Aineistosta käy ilmi, että asiakkaan kokonaistilanteen haltuunotto ei ole kenelläkään, ellei sitä joku satu itsellensä ottamaan. Kunkin asiakkaan tilanne on yksilöllinen. Tämän takia hänellä ei välttämättä ole tarvetta nimenomaan sosiaalitoimiston palveluille, mutta hän saattaa tarvita työvoimatoimiston tai Kelan palveluja ja ohjausta. Näissä tapauksissa vastuu asiakkaasta jää sille virastolle, jossa hän asiaansa pyrkii hoitamaan.

Päätösten pitäisi perustua asiakkaan elämäntilanteeseen ja pyrkimyksenä tulisi olla sosiaalityön yleisten periaatteiden mukaisesti auttaa asiakasta selviytymään arjesta itsenäisesti. Sosiaalihuoltolain mukaan päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon asiakkaan etu (Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 4§). Selvää kuitenkin on, että viranhaltijoiden kesken näyttää edelleen olevan eräänlaista kilpailua tai kuvainnollisesti ilmaisten kissanhännän vetoa siitä, kenen tulkinta asiakkaan tilanteesta on oikea.

Sosiaalitoimen suunnasta katsoen Kela kyllä toimii pääsääntöisesti hyvin yhdessä sosiaalitoimen kanssa. Tehtyjen haastattelujen perusteella sosiaalitoimessa kuitenkin koettiin, että Kela ajoittain suorastaan jarruttaa sosiaalitoimen työtä tekemällä päätöksiä, jotka ovat päinvastaisia sosiaalityöntekijän näkemysten kanssa. Sosiaalitoimessa koettiin, että sosiaalityöntekijän arviolla ei ole riittävää painoarvoa Kelan tekemissä päätöksissä, vaan ne sivuutetaan vetoamalla Kelan omiin sisäisiin ohjeisiin. Kela-siirron jälkeen sosiaalitoimi on ollut suorastaan pakotettu tekemään yhteistyötä Kelan kanssa ja se joutuu siten käyttämään Kelan päätöksiä osana omien sosiaalipalveluidensa kokonaisuutta. Kelan päätökset eivät kuitenkaan aina riitä täyttämään asiakkaan taloudellisia tarpeita. Tämä näkyy kunnissa myönnettyjen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen merkittävänä kasvuna

vuosien 2017 ja 2018 aikana. Kelan suunnasta asiaa tarkastellen sosiaalitoimen Kelalle antamat lausunnot ovat ajoittain puutteellisia, minkä vuoksi niitä ei voida ottaa huomioon.

Sosiaalitoimen, työvoimatoimiston ja Kelan yhteinen toiminta on tässä tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella pääsääntöisesti toimivaa ja asiakkaat voidaan ohjata heille kuuluviin palveluihin. Perustoimeentulotuen siirto on madaltanut asiakkaan kynnystä hakea perustoimeentulotukea. Lisäksi perustoimeentulotuen maksamisen perusteet ovat tasalaatuistuneet Kelan yhtenäisten käytäntöjen ja myöntämisperusteiden vaikutuksesta. Viranomaiset tavoittavat toisensa viranomaisille tarkoitettujen puhelinyhteyksien, sekä osittain yhteisten tietojärjestelmien kautta.

Viranhaltijoiden välistä yhteistyötä näyttää kuitenkin haittaavan se, että yhteistyö toimii jossakin määrin puutteellisesti. Tietojärjestelmät ovat yhteisiä vain osittain, eivätkä eri viranhaltijat näe, jo pelkästään salassapitovelvollisuuden vuoksi, toistensa asiakkaasta kirjaamia tietoja. Tämä hidastaa tai ajoittain suorastaan haittaa päätöksentekoa, mikä johtaa siihen, että johonkin etuuteen liittyviä päätöksiä ei pystytä tekemään parhaan tiedon perusteella, vaan päätös jää joltakin osin vajaaksi ja jokin etuus voi mahdollisesti jäädä asiakkaalta kokonaan saamatta. Yhteistyön muotoja ollaan edelleen kehittämässä varsinkin Kelassa, joka pyrkii lisäämään yhteistyötä ja kehittämään erilaisia toimintatapoja niin sisäisesti, kuin muiden toimijoiden suuntaan.

7.3. Kehitysehdotuksia

Kelan haastattelema henkilö ehdotti, että asiakkaalle olisi parempi, jos myös Kela olisi osaltaan toteuttamassa sosiaalitoimen laatimaa asiakassuunnitelmaa. Esimerkiksi perusosan alentaminen tai vuokravakuuden myöntäminen ovat asioita, jotka voivat tukea sosiaalityötä. Jos asiakkaan asiaa ei hoideta yhteisesti, tästä saattaa olla seurauksena, että virastot niin sanotusti vetävät eri suuntaan. Sosiaalitoimessa saatetaan neuvoa asiakasta hoitamaan päihdeongelmaa, mutta samaan aikaan Kelassa alennetaan perusosaa, koska asiakas ei ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi. Asiakkaan kannalta tilanne muodostuu kestävämmäksi. Tietojen keskinäinen vaihto on tässä kohtaa oleellista. Saikku (2018) totesi,

että viranhaltijoiden välisen koordinoinnin puutteiden vuoksi osasta asiakkaista tulee väliinputoajia. Edellä kuvattu esimerkki päihdeongelmasta kuvaa asiakkaalle aiheutuvaa haittaa, joka on seuraus viranhaltijoiden puutteellisesta yhteistyöstä. Kelan kokemus on, että useissa tapauksissa asiakas ei ymmärrä kertoa omasta tilanteestaan riittävän kattavasti. Tiedon vaihto jää siten viranomaisten tehtäväksi. Joskus asiakas jopa kertoo eri asioita eri viranomaisille. Näissä tilanteissa asiakas kertoo kyseiselle viranhaltijalle niitä asioita, joiden hän olettaa hyödyttävän itseään. Jos asiakas kertoo asiastaan eri tavalla riippuen siitä, kenen kanssa hän asioi, yhdelläkään viranhaltijalle ei muodostu kokonaiskuvaa asiakkaan tilanteesta. Asiakas saattaa myös tehdä näin tahallaan ja ikään kuin shoppailee etuuksia.

Olen aikaisemmalta koulutukseltani tietotekniikan insinööri ja toiminut sillä koulutus pohjalla teknisenä asiantuntijana eri tietotekniikka-alan yrityksissä. Osana tehtäviäni kuului asiakaspalvelun laadun parantaminen, sekä prosessien kehittäminen. Tässä prosessilla tarkoitan tapaa, jolla jokin tehtävä hoidetaan yrityksen sisällä. Näiltä ajoilta muistan prosesseihin liittyvän ajattelumallin, jonka mukaan ideaali tapauksessa alihankkija on osa sen yrityksen prosessia, jota se palvelee. Kelan tapauksessa tämä tarkoittaisi sitä, että perustoimeentulotuen laskenta olisi osa sosiaalitoimen palvelua. Jos viranhaltijoiden välistä yhteistyötä haluttaisiin parantaa, olisi oman näkemykseni mukaan syytä miettiä, miten eri viranhaltijoiden välistä kommunikointia voitaisiin entisestään parantaa. Yhteystiedot ovat edelleen virastojen välillä puutteelliset, eivätkä tietojärjestelmät ole yhteisiä. Yhteisissä toimintatavoissa ja päätöksenteossa on selkeästi edelleen puutteita, mikä aiheuttaa koordinaatiohukkaa. Viranhaltijoiden aikaa kuluu siten osittain tehotomaan keskinäiseen toimintaan ja samoja asioita joudutaan eri virastoissa tekemään päällekkäisyyden vuoksi useaan kertaan. Haastattelujen perusteella yhteisessä tekemisessä on siten edelleen paljon kehitettävää.

On melko selvää, että jos palvelujärjestelmän edes jollakin tavalla tunteville viranhaltijoille itselleen asioiden keskinäinen hoitaminen on vaikeaa, se on vielä vaikeampaa asiakkaalle itselleen. Tämän vuoksi monet asiakkaat tulevat sosiaalitoimeen pyytämään apua asiansa hoitamiseen, koska asiakas tuntee itsensä neuvottomaksi ja kokee ikään kuin hukkuvansa eräänlaiseen sosiaalipalvelujen Bermudan kolmioon. Tässä tutkimuksessa saatujen asiantuntijatietojen perustella, sekä oman näkemykseni mukaan, viranomaisten väliset

prosessit pitäisi piirtää auki ja keskinäisesti sopia siitä, miten tieto eri viranhaltijoiden välillä kulkee ja millä kriteereillä jokin päätös tehdään ja varsinkin siitä, kuka viimekädessä päättää, miten asiakkaan asia tulisi ratkaista. Tämän jälkeen käytännöt pitäisi vielä jalkauttaa eri toimijoiden sisäisiin organisaatioihin.

Aikaisemmasta teknisestä taustastani ja yritysten sisäisiä prosesseja kehittäneenä, huomioni kiinnittyi siihen, että sosiaalitoimen näkökulmasta katsoen viranhaltijoiden välinen toiminta ei kaikilta osin ole sujuvaa. Tämä on ollut kimmokkeena tämän tutkimuksen tekemiselle. Yhteiskunnallisesti tällä on sikäli merkitystä, että viranhaltijoiden kokema tehottomuus maksaa, mutta toimintaa kehittämällä voitaisiin edelleen parantaa huonommassa asemassa olevien henkilöiden elämänlaatua ja palvelukokemusta eri viranhaltijoiden kanssa. Samalla viranhaltijoiden itsensä kokemaa stressiä voitaisiin vähentää.

Ainakin pääkaupunkiseudulla on ollut nähtävissä suurta sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuutta. Tämä näkyy suurena määränä avoimia sosiaalityön virkoja. Vaihtuvuuteen on osittaisena syynä sosiaalityöntekijöiden kokema stressi, mikä aiheutuu suurten asiakasmäärien aiheuttamasta työkuormasta. Prosesseja ja yhteistyömalleja kehittämällä työtä voitaisiin sujuvoittaa ja samalla tehostaa. Tämä todennäköisesti synnyttäisi positiivisen kierteen, jossa organisaation ja myös eri virastojen välinen transaktiivinen muisti saisi kehittyä. Tämä johtaisi yhteiskunnallisiin säästöihin, työntekijöiden kokeman stressin vähentymiseen, sekä asiakkaiden palvelukokemuksen ja elämänlaadun parantumiseen. Nyt palvelut ovat hajallaan eri toimijoiden kesken. Prosesseja integroimalla lähestyttäisiin samalla asiakkaalle tarjottavaa yhden luukun palvelua. Tarvittaisiin kuitenkin suuri ponnistus edellä mainittujen asioiden toteuttamiseen. Mikäli jossakin vaiheessa sosiaali- ja terveystalouksissa siirrytään hyvinvointialuemalliin, toimintatavat joudutaan joka tapauksessa miettimään ainakin osittain uudelleen. Palveluita olisi jatkossa helpompi järjestää, jos viranhaltijat olisivat käytännössä saman katon alla ja yhteisistä toimintamalleista sovittaisiin nykyistä tarkemmin. Viranhaltija ei voi tehdä päätöstä toisen viraston asiassa, mutta yhteisen näkemyksen ja jonkinlaisen kompromissin tuottaminen olisi helpompaa, jos toimijat olisivat tiiviimmässä yhteistyössä keskenään. Ihannetapauksessa eri virastojen viranhaltijat voisivat pitää yhteisiä tiimikokouksia, joissa asiakkaiden asiat voitaisiin käydä kerralla läpi. Huolellisesti organisoituna päätöksenteko todennäköisesti nopeutuisi merkittävästi, mikä samalla

vaikuttaisi myönteisesti asiakkaan saaman palvelun sisältöön ja mahdollisesti nostaisi myös asiakkaalle myönnetyn taloudellisen tuen määrää ja hänen kokemaansa hyvinvointia.

7.4. Aiheita jatkotutkimukseen

Tässä tutkimuksessa on keskitytty sosiaalitoimen, työvoimatoimiston ja Kelan väliseen yhteistyöhön. Sosiaalipalveluja tarvitseva asiakas tarvitsee usein kuitenkin muitakin yhteiskunnan palveluja, varsinkin terveydenhuollon palveluja. Näihin kuuluu peruspalveluiden lisäksi myös aikaisemmin mainittu päihdehuolto, tai vaikkapa mielenterveyspalvelut. Palvelukokouksen järjestämiseen tarvitaan viranomaisten välistä koordinaatiota. Omassa tutkimuksessa olen keskittynyt viranhaltijoiden väliseen toimintaan ainoastaan sivuten asiakkaan näkökulmaa. Palvelujen kehittämiseksi edelleen asiakkaan kokema palvelu voisi olla yksi jatkotutkimuksen aihe. Koska viranhaltijoiden välisessä yhteistyössä on edelleen puutteita keskinäiseen koordinaatioon ja sen kehittämiseen suuntautunut tutkimus edistäisi yhteistyön toimivuutta ja todennäköisesti samalla lisäisi asiakkaan kokemaan positiivista palvelukokemusta.

Perustoimeentulotuki Suomessa on vakiintunut monen henkilön kohdalla pitkäaikaiseksi tulonlähteeksi, vaikka perustoimeentulotuen alkuperäinen tarkoitus on ollut toimia tilapäisenä apuna asiakkaan vaikeutuneessa taloudellisessa tilanteessa. Tässäkin tutkimuksessa melko suurena epäkohtana on noussut esiin eläkkeelle pääsemisen vaikeus pitkäaikaisesti sairaiden tai muuten työkyvyttömien henkilöiden kohdalla. Käytäntö on osoittanut, että pitkäaikaisesti sairaan henkilön työllistymisen mahdollisuus on häviävän pieni. Oman näkemykseni mukaan olisikin syytä tutkia, olisiko näiden henkilöiden kohdalla eläkkeelle pääsy toteutettavissa nykyistä käytäntöä helpommin, mikä samalla vapauttaisi viranhaltijoiden aikaa muuhun asiakastyöhön sen sijaan, että nyt osa ajasta kuluu eläkehakemusten valmisteluun vakuutusyhtiön hylättäväksi. Henkilö kuitenkin tarvitsee välttämättömään toimeentuloon jonkin tietyn rahasumman kuukausittain. Nyt tähän järjestelyyn sekä Kelassa, että sosiaalitoimessa joudutaan käyttämään työaikaa kuukausittain. Palvelumallin uudelleenjärjestelyllä saavutettaisiin todennäköisesti säästöjä yhteiskunnallisesti ja samalla nostettaisiin asiakkaan elämänlaatua.

Lähdekirjallisuus

- Alastalo, M., Åkerman, M., Vaittinen T. (2017) Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Hyvärinen, P. Niklander & J Ruusuvaori (toim.). *Tutkimushaastattelun käsikirja* (s. 182). Tampere. Vastapaino.
- Axelsson, R., Bihari Axelsson, S Axelsson, R., & Bihari Axelsson, S. (2007). Samverkan och folkhälsa – begrepp, teorier och praktisk tillämpning. I R. Axelsson & S. Bihari Axelson (Eds.), *Folkhälsa i samverkan mellanprofessioner, organisationer och samhällssektorer* (11–27). Lund: Studentlitteratur.
- Axelsson, R. Ahgren, B. (2005) *International Journal of Integrated Care. Evaluating integrated health care: a model for measurement.*
- Blomqvist, C. (2012). *Samarbete med förhindrer*. Göteborg: Ineko AB.
- Bolin, A. (2011). *Shifting subordination: Co-located interprofessional collaboration between teachers and social workers*. Sweden: Intellecta Infolog AB.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Farmakopoulou, N. (1999). *Collaboration between education and social work authorities in assessing children's special needs*. PhD Thesis, University of Edinburgh. Analysis of Collaboration between Education and Social Work. *British Journal of Social Work* 32, 1051–1066.
- Finlex. *Hallintolaki 6.6.2003/434, 2. luku, 8 §*. Haettu 3.9.2020 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Finlex. *Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 36§* Haettu 3.9.2020 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>
- Harker, R. M., Dobel-Ober, D., Berridge, D., Sinclair, R. (2004). *More than the Sum of it's Parts? Inter-professional Working in the Education of Looked After Children*. *Children and Society* 18, 179–193.
- Hirsijärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (1996). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Hämeenaho, P., Koskinen-Koivisto, E. (2018) *Moniulotteinen etnografia*. Helsinki. Juvenes Print.
- Isoherranen, K. (2012) Helsingin Yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos. *Uhka vai mahdollisuus - moniammatillista yhteistyötä kehittämässä*. Helsinki: Unigrafia.
- Kiviniemi, K. (2018) Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Raine, Valli (toim.): *Ikkunoitattutkimusmetodeihin 2.*, s 62, 68–70. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Larson, J.R. Jr, (2010). *In Search of Synergy in small group performance*. Psychology Press: New York.

- Lipsky, Michael (2010) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY
- Metteri, A. (2004) *Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset*. Helsinki: Edita.
- Nijstad, B. A. (2009). *Group Performance*. East Sussex: Psychology Press.
- Ruusuvuori, J., Tiittula L. (2017) Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Hyvärinen, P. Niklander & J Ruusuvuori (toim.). *Tutkimushaastattelun käsikirja* (s. 39). Tampere. Vastapaino.
- Saikku, P. (2017) Helsingin Yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos. *Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä*. Helsinki: Unigrafia
- Saikku, P., Rajavaara, M., Seppälä, U. (2017) *Sosiaali- ja terveysturvan raporteja 7 | 2017. Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa*. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Helsinki. Kela.
- Steiner, I. D. (1972). *Group processes and productivity*. New York: Academic Press
- Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos (2019) Tilastoraportti 20/2019.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2013). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020 *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020*. Helsinki: Grano Oy

Liite: Haastattelututkimuksen kysymysaiheita.

- Miten virastonne auttaa asiakasta yhdessä muiden virastojen kanssa löytämään tarvitsemansa palvelun?
- Minkälaista yhteistyömuotoja on olemassa sosiaalitoimen, Kelan ja TE-toimiston kesken?
- Miten viranhaltijoiden väliset toimintamallit toimivat?
- Miten luonnehtisit viranhaltijoiden väliseen yhteydenpitoon kuluvan ajan määrää suhteessa muuhun tekemiseen?
- Minkälaisia vaikutuksia viranhaltijoiden tekemillä päätöksillä on asiakkaaseen?
- Miten hyvin asiakkaat ymmärtävät viranomaisten heille antamat kirjalliset tai suulliset ohjeet?
- Millaisia vaikeuksia asiakkaat kokevat hakiessaan erilaisia palveluja?
- Millä tavalla mielestäsi viranomaisten välistä yhteistyötä voisi edistää?
- Tuleeko mieleesi vielä jokin asiaan liittyvä aihe, josta emme ole puhuneet?