

KELA-SIIRRON RISUT JA RUUSUT

Miten asiakaslähtöisyys toteutuu perustoimeentulotuki asiakkaalla

Kela-siirron jälkeisessä ajassa?

Maritza Heino

Kandidaatin tutkielma

Sosiaalityö

Avoin yliopisto

Jyväskylän yliopisto

Heinäkuu 2021

TIIVISTELMÄ

KELA-SIIRRON RISUT JA RUUSUT

Miten asiakaslähtöisyys toteutuu perustoimeentulotuki asiakkaalla Kela-siirron jälkeisessä ajassa?

Maritza Heino

Sosiaalityö

Kandidaatin tutkielma

Avoin Yliopisto

Jyväskylän Yliopisto

Ohjaaja: Minna Strömberg-Jakka

Heinäkuu 2021: sivumäärä: 27 sivua + 1 liite

Kandidaatin tutkielman tarkoitus on kirjallisuuskatsauksen avulla vastata kysymykseen ” Miten asiakaslähtöisyys toteutuu perustoimeentulotuki asiakkaalla Kela-siirron jälkeisessä ajassa?”. Perustoimeentulotuen hakemusten käsittely, tuen myöntäminen sekä maksaminen siirtyivät kunnilta Kelalle 1.1.2017. Kela-siirto on merkittävä sosiaaliturvauudistus tällä vuosituohannella. Asiakaslähtöisyyden näkökulmasta ei löydy vielä tutkimuksia, jonka vuoksi aihe on erityisen tärkeä tulevaisuudessa koko Suomen sosiaaliturvauudistustakin ajatellen. Perustoimeentulotukea vuonna 2020 sai 288 329 kotitaloutta, joihin kuului 417 071 henkilöä eli 7,5 % koko Suomen väestöstä. Kela-siirto koskettaa ja vaikuttaa monen kansalaisen elämään.

Tutkielmassa avataan käsitteet perustoimeentulotuki, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, Kela-siirto ja asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisyyttä lähestytään neljän osa-alueen näkökulmista, jotka ovat yksilöllisyys, kokonaisvaltaisuus, yhteistyö sekä palveluiden integrointi ja koordinointi. Kirjallisuuskatsauksen aineistoksi valikoitui 12 kirjallista tuotosta, jotka ovat tutkimusartikkeleita, Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja. Tutkielma käsittelee vain Kela-siirron jälkeistä aikaa eikä pyri vertailuun. Aineistoa lähestyttiin luokittelemalla kirjallisuutta neljään asiakaslähtöisyyden osa-alueeseen, jotka on koottu yhteen tulosluvussa.

Tutkielman tulokset osoittavat, ettei asiakaslähtöisyys toimi perustoimeentulotuki asiakkaiden näkökulmasta ideaalisti eikä tasa-arvoisesti. Kehitettävää on asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa, kokonaisvaltaisen arvioinnin ja ennaltaehkäisevän näkökulman huomioimisessa sekä yhteistyön ja koordinoinnin osalta. Kela ja kuntien sosiaalityö kehittävät palveluitaan erikseen ja yhteistyössä saatujen palautteiden pohjalta, mutta valmista ei vielä ole.

Johtopäätöksenä tuloksista on havaittavissa kaksi asiakasryhmää, jotka ovat pärjäävät asiakkaat, joita ovat enemmistö toimeentulotuen hakijoista, ja heikossa asemassa olevat asiakkaat, joita on pienempi ryhmä. Pärjäävien asiakkaiden kohdalla voidaan todeta asiakaslähtöisyyden toteutuvan yksilöllisyyden näkökulmasta, koska heillä ei ole tarvetta monialaiselle yhteistyölle tai palveluiden koordinoinnille eikä kokonaisvaltainen asiakkaan tilanteen arviointi ole välttämätöntä. Heikommassa asemassa olevien kohdalla voidaan todeta, että asiakaslähtöisyys ei toteudu millään neljällä osa-alueella. Pärjäävien asiakkaiden määrä perustoimeentulotuen hakijoissa on suurempi. Heikossa asemassa olevien määrä on pienempi, mutta riski ongelmien kasautumiseen on havaittu. Ongelmien kasautuessa tarvitaan korjaavia toimia, jotka tulevat kalliiksi yhteiskunnalle.

Avainsanat: toimeentulotuki, perustoimeentulotuki, ennaltaehkäisevä- ja täydentävä toimeentulotuki, kela-siirto, asiakaslähtöisyys

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO.....	4
2.	PERUSTOIMEENTULOTUKI OSANA SUOMALAISTA SOSIAALITURVAA.....	5
2.1	Toimeentulotuki	6
2.2	Kela-siirto	9
2.3	Asiakaslähtöisyys	10
3.	TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSKYSYMYS	11
4.	TUTKIMUSASETELMA.....	12
5.	PERUSTOIMEENTULOTUEN HAKIJOIDEN ASIAKASLÄHTÖISYYS	16
5.1	Yksilöllisyys.....	16
5.2	Kokonaisvaltaisuus.....	17
5.3	Yhteistyö	19
5.4	Palveluiden integrointi ja koordinointi.....	21
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	22
	Lähteet:.....	27
	Liite 1. Kuva 1. Kirjallisuuden värikoodausta.	30

1. JOHDANTO

Kandidaattitutkielma käsittelee Kela-siirron jälkeistä aikaa perustoimeentulotukiasiakkaan asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Tutkielma on toteutettu kirjallisuuskatsauksena, jonka avulla vastataan kysymykseen ”Miten asiakaslähtöisyys toteutuu perustoimeentulotuki asiakkaalla Kela-siirron jälkeisessä ajassa?” Suomessa Kansaneläkelaitoksen, josta jatkossa käytetään muotoa Kela, perustoimeentulotukea vuonna 2020 sai 288 329 kotitaloutta, joihin kuului 417 071 henkilöä eli 7,5 % koko väestöstä (Kela 2021a). Perustoimeentulotuen hakemusten käsittely, tuen myöntäminen sekä maksatus siirtyivät kunnilta Kelan tehtäväksi 1.1.2017. Kela-siirtoa voidaan pitää erittäin merkittävänä sosiaaliturvajärjestelmän muutoksena tällä vuosituhanella. (Kestilä, Knape & Hetemaa 2019, 200.)

Kela-siirron jälkeistä aikaa on tutkittu erilaisista näkökulmista käsin, mutta ei yhtään suoraan asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Yksi tutkimus on tehty asiakaskokemuksesta. Aihe kiinnostaa itseäni, koska olen työskennellyt aikuissosiaalityössä kaksi vuotta ja olen saanut kokea muutoksen aiheuttamia negatiivisia ja positiivisia vaikutuksia työntekijän näkökulmasta sekä asiakkaan näkökulmasta. Aihetta on tarve tutkia, koska Suomessa on suunnitteilla koko sosiaaliturvaa koskeva muutos. Halmetoja ja Rintala (2020b, 423) toteavat tarpeen sosiaaliturvan uudistamiselle kokonaisuutena olevan ilmeistä, mikäli halutaan välttyä ennakoimattomilta vaikutuksilta sekä kustannuksilta, ja pitää ymmärtää sosiaaliturvajärjestelmien eri osien välisiä vaikutussuhteita sekä asiakkaiden palveluntarpeita entistä paremmin. Suomalainen sosiaaliturva koostuu palveluista ja toimeentuloa turvaavista rahallisista etuuksista, ja sosiaaliturvan tarkoitus on riittävän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa (Kela 2021b).

Aloitin raporttini avaamalla käsitteet perustoimeentulotuki, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, Kela-siirto ja asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisyyttä olen lähestynyt neljän eri osa-alueen näkökulmista, jotka ovat yksilöllisyys, kokonaisvaltaisuus, yhteistyö ja palveluiden integrointi ja koordinointi. Seuraavaksi esittelen tutkimustehtävän sekä tutkimuskysymykset, ja kerron miten hain sekä rajasin kirjallisuuskatsauksen aineistoa.

Tulososio on seuraavana, jonka olen jakanut neljän asiakaslähtöisyyden osa-alueen mukaan. Niiden pohjalta vastaan tutkimuskysymyksiini. Johtopäätös osiossa pohdin tekemiäni havaintoja. Kela-siirto on asiakaslähtöisyyden näkökulmasta saanut niin positiivista kuin negatiivista palautetta.

2. PERUSTOIMEENTULOTUKI OSANA SUOMALAISTA SOSIAALITURVAA

Blomberg, Kroll ja Kallio (2018, 266) kertovat Suomessa olevan kaksi päätyyppiä sosiaaliturvalle. Ensimmäisenä on ansiosidonnainen sosiaaliturvaetus, joka rahoitetaan työntekijöiden sekä työnantajien maksuilla sekä toisena kiinteämääräiset sosiaaliturvaetudet, jotka rahoitetaan yhteiskunnan verovaroin. Molemmat etuudet kuuluvat kaikille Suomessa asuville sekä ne ovat lakisääteisiä. Kela maksaa kansalaisille ensisijaisia etuuksia kuten työmarkkinatukea. Ensisijaisten etuuksien ollessa riittämättömiä voi asiakas turvautua viimesijaiseen etuuteen eli toimeentulotukeen. Kangas ja Niemelä (2017, 14) puhuvat toimeentuloturvasta, joka voidaan jakaa sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustuksiin sekä viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Toimeentuloturvan tavoitteena on tukea toimeentulo-ongelmia kansalaisten taloudellisissa riskitilanteissa.

Ihalainen ja Kettunen (2016, 34) tuovat esiin sosiaalivakuutuksen olevan lakisääteinen ja koostuvan sairausvakuutuksesta, työttömyysvakuutuksesta, työtapaturmavakuutuksesta ja eläkevakuutuksesta. Jokainen kansalainen maksaa tuloistaan pakollista sosiaalivakuutusta, jolla varaudutaan sosiaalisiin riskeihin. Riskejä ovat vanhuus, työkyvyttömyys, sairaudet, työttömyys tai perheen huoltajan kuolema. Työttömyyden kohdatessa, on kansalaisella oikeus työttömyyskassan maksamaan työttömyyspäivärahaan. Kangas ja Niemelä (2017, 14) kertovat Kelan huolehtivan vähimmäisturvasta yhdessä sairauskassojen, eläkekassojen, eläkesäätiöiden ja työttömyyskassojen kanssa. Sosiaaliavustukset ovat Kelan toimeenpanemia toimeentuloturva etuuksia, jotka maksetaan ennakolta määrätyn ehdoin tai tasakorvauksina. Asumistuki, opintoraha, lapsilisä ja äitiysavustus muun muassa ovat tasaamassa toimeentulon tuottamia eroja. Sosiaaliavustusten tarkoitus on ehkäistä viimesijaisen toimeentuloturvan tarvetta. Sosiaalivakuutus on ensisijainen toimeentulon turvaaja. Mikäli sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat etuudet eivät ole riittäviä, silloin Kelan sosiaaliavustukset täydentävät ja tasaavat toimeentuloa, jotta ei tarvita viimesijaista toimeentuloturva eli perustoimeentulotukea ja täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812 määrittelee, että asiakkaalla on oikeus laadukkaaseen palveluun ja hyvään kohteluun sekä oikeus osallistua palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Tämän vuoksi palvelujen laadun tutkimista ja systemaattista tiedon keruuta tarvitaan, jotta palveluiden kehitystä voidaan seurata sekä ohjata asiakaslähtöisyyden näkökulmasta toteavat Ilmarinen, Aalto & Muuri (2019, 218). Kestilän, Knapen ja Hetemaan (2019,

200) mukaan toimeentulotuki on osa lakisääteistä sosiaalihuoltoa. Vuonna 2017 astui voimaan muutos laki toimeentulotukilaista (30.12.1997/1412), jossa perustoimeentulotuen toimivalta siirrettiin kunnilta Kelalle. Poikkeuksellisen uudistuksesta teki vallan siirto paikalliselta tasolta valtakunnan tasolle sekä taloudellinen tuki ja palvelu erotettiin toisistaan. (Halmetoja & Rintala 2020a, 185.)

Ilmarinen ym. (2019, 221) tuovat esille toimeentulovaikeuksissa olevien asiakkaiden luottamuksen heikkenemisen palveluiden saatavuuteen, mikä voi johtua palvelurakenteen monimutkaistumisesta sekä asiakkaan oma-aloitteisuuden ja aktiivisuuden vaatimuksen muutoksista, kuten e-asioinnin osaaminen sekä pidentyneet välimatkat palvelupisteisiin. Kela hyödyntää sähköistä järjestelmää ja puhelinpalvelua, koska Kelan toimipisteitä ei ole jokaisessa Suomen kunnassa (Kela 2021f). Ilmarinen ym. (mt, 224) kuitenkin pitävät mahdollisena Kela-siirron madaltavan perustoimeentulotuen hakemisen kynnystä pidemmällä aikavälillä sekä selkeyttävän asioiden hoitoa, koska asiointi verkossa helpottuu ja sosiaaliturvaetuksia saa samasta organisaatiosta.

Yhteiskunnallisesti perustoimeentulotuen hakijoiden asema on usein heikko. Oikeusasiamiehelle tehtiin kanteluita 400 kappaletta ensimmäisen vuosineljänneksen aikana Kela-siirron jälkeen vuonna 2017. Eniten kanteluita oli päätöksien viivästymisestä johtuvia. Kela sai huomautuksia liittyen puhelinpalvelun ruuhkautumiseen, päätöksien viivästymiseen, terveydenhuollon menojen korvattavuuteen sekä yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämiseen kuntien kanssa. Asiakkaita juoksutettiin Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välillä. Kanteluissa tulivat ilmi puutteet yksilöllisen harkinnan puutteesta sekä puutteet asiakkaan yksilöllisten olosuhteiden huomioimisesta ja riittävästä tuen antamisesta heikossa asemassa oleville. (Jackson & Saikkonen 2020, 195–201.)

2.1 Toimeentulotuki

Blomberg ja Kroll (2020, 2) kutsuvat toimeentulotukea viimeiseksi turvaverkoksi. Ihalainen ja Kettunen (2016, 144) kertovat toimeentulotuen olevan tunteita herättävä sosiaaliturvan tukimuoto. Halmetoja ja Rintala (2020a, 185) toteavat, että kunnille jäi edelleen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulon toimivalta Kela-siirron jälkeen. Osa täydentävästä toimeentulotuella katettavista menoista siirrettiin perustoimeentulotuen alaisuuteen. Mattila (2017, 296) kertoo, että Suomessa henkilön ja perheen viimesijaisena taloudellisena tukena voidaan myöntää toimeentulotukea. Toimeentulotuki voidaan jakaa kolmeen osaan, joista perustoimeentulotuki haetaan Kelasta vuodesta 2017 lähtien sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, jotka haetaan kunnan sosiaalitoimesta.

Kiireellisissä tilanteissa voidaan tukea hakea oleskelukunnan sosiaalitoimesta. Toimeentulotuen tavoitteena on kattaa elämästä syntyviä perusmenoja. Asiakkaan pitää olla Suomessa asuva tai oleskeleva henkilö tai perhe, jonka tulot eivät riitä peruselämisen välttämättömiin kustannuksiin. Tuen tarve harkitaan asiakkaan tilanteen perusteella sekä siinä otetaan huomioon muut sosiaalietuudet. Muita sosiaalietuuksia ovat muun muassa lapsilisä, työttömyystuki, asumistuki, opintoraha ja sairauspäiväraha. Tuki on suunniteltu lyhytaikaiseksi etuudeksi, jotta asiakas pääsee tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäistään pidempiaikaisen tuen syntyminen. Tavoitteena on tukea asiakkaan itsenäistä selviytymistä. (Mattila 2017, 296.)

Mattilan (2017, 297–299) mukaan perustoimeentulotuki sisältää perusosan, kohtuulliset asumiskustannukset ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Vähäisinä terveydenhuollon menoina katsotaan ilman reseptiä ostettavat itsehoitolääkkeet, perusvoiteet, vitamiinit ja laastarit (Kela 2021c). Oikeus tukeen syntyy laskelman kautta, jossa huomioidaan henkilön tai perheen kaikki käytettävissä olevat nettotulot ja varat. Perusosaan sisältyvät ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot, paikallisliikenteestä aiheutuvat menot, lehdet ja puhelimen käytön menot, aikuisen harrastusmenot ja henkilökohtaiset virkistystoiminnan menot sekä muut jokapäiväiseen toimeentuloon sisältyvät menot. (Mattila 2017, 297–299.) Ihalaisen ja Kettusen (2016, 144) mukaan toimeentulotuki on tarkoitettu tilanteisiin, jossa perheen varat ja sosiaalietuudet eivät riitä kattamaan välttämättömiä jokapäiväisiä menoja.

Kela määrittelee kohtuullisena pidettävät asumismenot kuntakohtaisesti (Kela 2021d). Asumismenoista asiakkaan tulee antaa tarvittavat selvitykset, jolloin Kela voi huomioida kohtuulliset asumismenot, vesimaksuja ja lämmityskustannuksia. Perustoimeentulotukeen kuuluu myös vuokravakuus. Vuokravakuuden myöntämiselle on oltava erityinen syy. Syynä voi olla avo- tai avioero, terveydelliset syyt, perhekoon muutos, asunnottomuuden uhka tai työ- ja opiskelupaikan saaminen toiselta paikkakunnalta. Vuokravakuus myönnetään maksusitoumuksena vuokranantajalle. Lisäksi voi tukea saada kohtuulliseen taloussähkö, kotivakuutus ja saunamaksuun sekä muuttokustannuksiin. (Mattila 2017, 298.)

Perustoimeentulotuki haetaan Kelasta hakemuksella, jonka liitteeksi tarvitaan laskujen kopioita sekä tiliotteet ja selvitykset varallisuudesta. Päätös toimeentulotuesta pitää saada seitsemän arkipäivän kuluessa tai kiireellisissä tilanteissa toisena arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Kela maksaa perustoimeentulotuen hakijan ilmoittamalle tilille kuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä.

Asiakkaan valtuutuksella perustoimeentulotuesta Kela voi maksaa suoraan vuokranantajalle vuokran osuuden tai suoraan sähkötoimittajalle sähkön osuuden. Perustoimeentulotuki ei kuitenkaan korvaa perintäkuluja tai myöhästymismaksuja, ne jäävät aina asiakkaan itse hoidettaviksi. (Mattila 2017, 302, 306–307.)

Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki haetaan kunnan sosiaalitoimelta. Erosen ym. (2019, 82) mukaan asiakkaan kokonaisvaltaisen tilanteen tarkastelu ja harkinta ovat keskeistä kuntien myöntäessä toimeentulotukea. Kelalla on velvollisuus siirtää asiakkaan hakemus kuntaan niiltä osin, joita Kelan perustoimeentulotuki ei kata. Asiakas voi esittää pyynnön Kelalle asian siirtämisestä kuntaan jo perustoimeentulotuen hakemuksen yhteydessä tai saatuaan päätöksen. Täydentävän toimeentulotuen tarkoitus on tukea asiakkaan itsenäistä selviytymistä sekä huomioida asiakkaan erityisestä tarpeesta tai olosuhteista aiheutuneita menoja. Erityisinä tarpeina voidaan pitää pitkäaikaista toimeentulotuen asiakkuutta, vaikeaa tai pitkäaikaista sairautta ja lasten harrastusmahdollisuuksiin liittyviä erityisiä tarpeita. Kunnan sosiaalitoimet käyttävät harkintaa täydentävää toimeentulotukea myöntäessään. Saadakseen täydentävää toimeentulotukea, on asiakkaalla oltava Kelan perustoimeentulotuen päätös. (Mattila 2017, 302–303.)

Mattilan (2017, 303) mukaan ehkäisevä toimeentulotuki on myös harkinnanvaraista, joka liittyy yleensä sosiaalityöhön. Ehkäisevän tuen tavoitteena on edistää asiakkaan sosiaalista turvallisuutta ja itsenäistä suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää vaikka asiakkaalla ei olisi oikeutta perustoimeentulotukeen. Tuen tavoitteena on turvata asumista, äkillistä taloudellisen tilanteen muutosta, ja voidaan jopa lievittää ylivelkaantumisesta aiheutuvia vaikeuksia. Kunnilla on määrärahat ehkäisevän tuen myöntämiseksi. Määrärahojen pitää olla riittävät ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Mattila 2017, 303.) Ihalaisen ja Kettusen (2016, 147) mukaan ehkäisevän tuen tarve voi johtua ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen yhtäkkisestä heikentymisestä.

Kelan perustoimeentulotuen päätöksen ollessa virheellinen, voi asiakas hakea tarkistusta Kelasta tai muutosta oikaisuvaatimuskeskuksesta (Kela 2021e). Toimeentulotuen päätöksissä tulee aina ilmoittaa miten päätöksestä voi tehdä oikaisupyynnön tai valituksen. Kelan päätöksistä voi vaatia muutosta Kelan oikaisuvaatimuskeskukselta, ja sen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos siihen myönnetään lupa. Kunnan sosiaalitoimen päätökseen voi vaatia oikaisua kunnan sosiaalilautakunnalta, jonka päätöksestä voi edelleen valittaa hallinto-

oikeuteen. Toimeentulotuki on verovapaata sekä se on sidottu kansaineläkeindeksiin perusosan osalta. (Mattila 2017, 307–308.)

2.2 Kela-siirto

Perustoimeentulotuen hakemusten käsittely, tuen myöntäminen sekä maksatus siirtyivät kunnilta Kansaineläkelaitoksen eli Kelan tehtäväksi 1.1.2017. Blombergin ja Krollin (2020, 2) mukaan uudistuksen suuri muutos oli siirto kunnallisilta sosiaalihuollon työntekijöiltä valtakunnan etulinjan työntekijöille toimeentulotuen hakemisen stigman vähentämiseksi. Siirtoa voidaan pitää erittäin merkittävänä sosiaaliturvajärjestelmän muutoksena tällä vuosituohannella. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 26.6.2015/815 tavoitteena oli toimeentulotukijärjestelmän yksinkertaistaminen. Haluttiin vähentää asiakkaiden asioimista monella luukulla ja toivottiin muutoksen lisäävän yhdenvertaisuutta sekä henkilöstöresurssien käytön tehostumista. (Kestilä, Knape & Hetemaa 2019, 200.)

Blombergin ja Saikkosen (2018, 1) mukaan uudistuksen tavoitteena oli myös siirtää jo rutiininomaiseksi muodostunut toimeentulotuen käsittely kunnilta, jotta vapautuisi aikaa sosiaalihuollon asiantuntemusta vaativiin tehtäviin. Jackson ja Saikkonen (2020, 194) kertovat, että uudistuksella tavoiteltiin säästöjä ja käytäntöjen sujuvuutta. Erosen, Londénin ja Peltosalmen (2019, 83) mukaan kaksi vuotta Kela-siirron jälkeen näkyi selkeää nousua perustoimeentulotuen maksamisessa, koska vuonna 2018 sitä myönnettiin 470 000 henkilölle. Perustoimeentulotukea vuonna 2020 sai 288 329 kotitaloutta, joihin kuului 417 071 henkilö eli 7,5 % koko väestöstä (Kela 2021a).

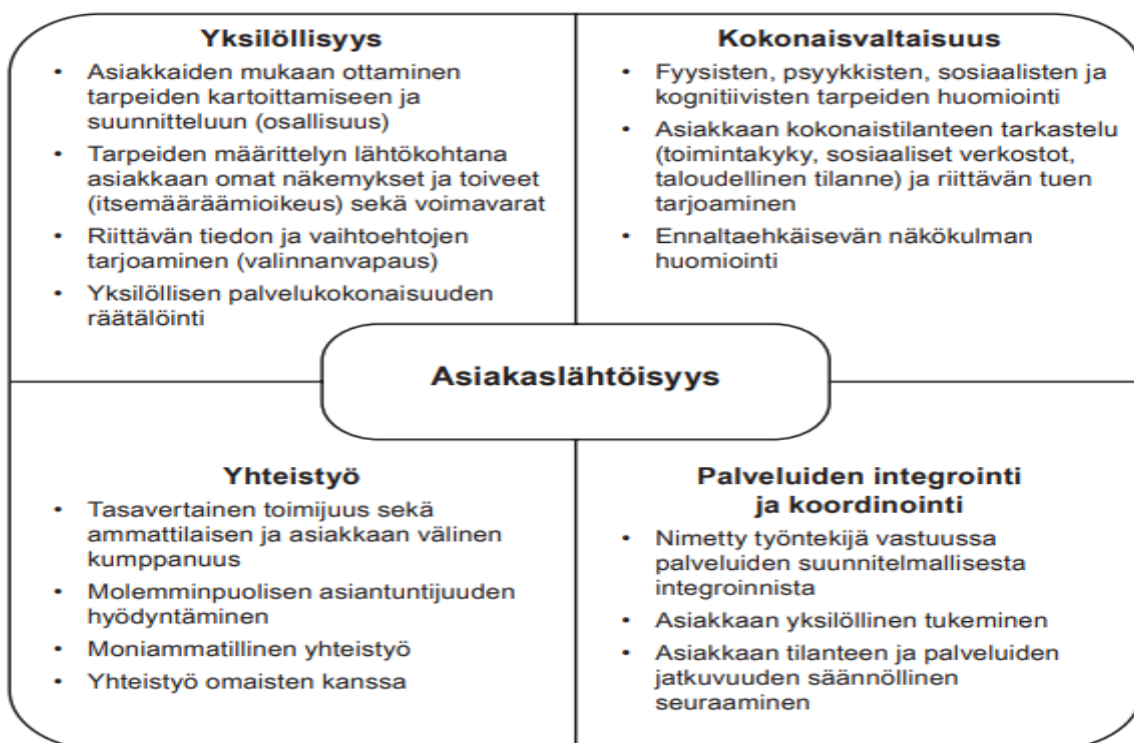
Lakiin toimeentulotuesta (30.12.1997/1412) on lisätty pykälä 2 a2 vuonna 2001, jolla velvoitetaan toimeentulotuen hakija ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi Te-palveluihin. Ennen Kela-siirtoa kunnilla oli eriäviä toimintatapoja noudattaa velvoittavuutta. Kunnat käyttivät pykälän toimeenpanossa harkintaa tapauskohtaisesti. Mikäli toimeentulotuen hakija ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, voidaan asiakkaan perustoimeentulotuen perusosaa alentaa enintään 20 % toteaa Mattila (2017, 305). Kela-siirron jälkeen Kela velvoittaa jokaisen asiakkaan ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, ellei asiakas ole minkään palvelun tai etuuden piirissä. Kela on kertonut noudattavansa Sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfoa (STM 29.5.2018), jossa on kehoitus käyttää

harkintaa suppeasti velvollisuutta koskevan toimeentulotukilain 2 a §:n 5:nessä kohdassa liittyvään esteellisyteen. (Halmetoja & Rintala 2020b, 417.)

2.3 Asiakslähtöisyys

Kestilän ym. (2019, 200) mukaan Kela-siirron tavoitteena oli vähentää asiakkaan juoksuttamista organisaatiosta toiselle. Toimeentulotuen hakemisesta haluttiin tehdä asiakslähtöisempää palvelua. Ristolaisen ym. (2020, 241) mukaan asiakslähtöisyys on keskeisenä tavoitteena sosiaali- ja terveysalan kehittämässä nykypäivänä. Asiakslähtöinen palvelu parhaimmillaan lähtee liikkeelle asiakkaan omista tarpeista ja toiveista toteavat Ristolainen ym. (2020, 243). Seppänen, Toiviainen ja Kira (2014, 137, 147) tuovat esille, että asiakslähtöisen palvelun tuottamiseksi tarvitaan asiakasymmärrystä. Asiakasymmärrys on palvelujen työntekijöiden tuottama, dynaamisesti toiminnan kautta muuttuva palvelujen ja asiakkaan suhde sekä sisältää ajatuksen, miten palveluprosessin pitäisi edetä ja päättyä. Asiakasymmärryksen saamiseksi voidaan tarkastella asiakkaiden toimijuutta asiakkaan kokemista ongelmista käsin. Toimijuudella tarkoitetaan yksilön tekoja tilanteiden muuttamiseksi.

Ristolainen ym. (2020, 244) toteavat yhteenvedona aiempaan tutkimukseen perustuen, että asiakslähtöisyyttä voidaan lähestyä neljän osa-alueen kokonaisuudesta käsin (Kuvio 1). Kuvio 1.



Ristolainen ym. (2020, 256) toteavat ideaalin asiakaslähtöisyyden toteutuvan asiakkaan yksilöllisenä huomioimisena, jota on kuitenkin käytännön työssä vaikea toteuttaa. Laitinen ja Niskala (2013, 11) toteavat vuorovaikutuksen ja kohtaamisen tai kohtaamattomuuden rajaavan tai laajentavan asiakkaan toimijuutta. Blomberg ym. (2018, 274) tutkivat työntekijöiden asenteita toimeentulotukea hakevia kohtaan ennen Kela-siirtoa. He havaitsivat, että sosiaalityöntekijät ja diakoniatyöntekijät suhtautuvat toimeentulotuen hakijoihin ymmärtävästi, kun taas Kelan työntekijät näkivät asiakkaat yleisesti laiskoina sekä petollisina. Eroihin perusteluja haettiin työntekijöiden koulutustaustoista, koska Kelan työntekijöiltä ei vaadita sosiaalityön osaamista. Blomberg ym. (2018, 276) tuovat esille, että Kelan työntekijöiden asenne voi muuttua, kun pääsevät itse työskentelemään perustoimeentulotuki asiakkaiden kanssa.

3. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSKYSYMYKS

Tässä kirjallisuuskatsauksessa lähestyn valitsemaani aineistoa asiakaslähtöisyyden neljän osa-alueen näkökulmista, jotka ovat yksilöllisyys, kokonaisvaltaisuus, yhteistyö sekä palveluiden integrointi ja koordinointi. Tutkimustehtäväni on selvittää: Miten asiakaslähtöisyys toteutuu perustoimeentulotuki asiakkaalla Kela-siirron jälkeisessä ajassa?

TARKENTAVAT TUTKIMUSKYSYMYKSET:

1. Miten asiakaslähtöisyys toteutuu asiakkaan yksilöllisyyden näkökulmasta Kela-siirron jälkeen?
2. Miten asiakaslähtöisyys toteutuu asiakkaan kokonaisvaltaisuuden huomioimisen näkökulmasta Kela-siirron jälkeen?
3. Miten asiakaslähtöisyys toteutuu yhteistyön näkökulmasta Kela-siirron jälkeen?
4. Miten asiakaslähtöisyys toteutuu palveluiden integroinnin ja koordinoinnin osalta Kela-siirron jälkeen?

Yksilöllisyyttä huomioin sen mukaan onko asiakkaat otettu mukaan tarpeiden kartoittamiseen ja suunnitteluun. Pohjolan (2010, 73) mukaan tarvitaan asiakaslähtöisyyden palvelumuotoilua, joka merkitsee asiakkaiden tasavertaista osallisuutta ja heidän asiantuntemuksensa käyttöön ottoa palveluita suunniteltaessa. Ovatko tarpeiden määrittelyn lähtökohtana asiakkaiden omat näkemykset, toteutuuko itsemääräämisoikeus ja onko asiakkaan voimavarat huomioitu. Pohjolan (2010, 47)

mukaan asiakaslähtöisyyteen liittyy kysymys asiakkaan itsemääräämisoikeudesta. Onko asiakkaille annettu riittävästi tietoa ja vaihtoehtoja sekä onko palvelukokonaisuus räätälöity yksilöllisesti.

Kokonaisvaltaisuutta tutkin fyysisten, psyykkisten, sosiaalisten ja kognitiivisten tarpeiden huomioimisena. Onko asiakkaiden kokonaistilannetta tarkasteltu huomioiden asiakkaan toimintakyky, sosiaaliset verkostot, taloudellinen tuki sekä onko tukea tarjottu riittävästi. Lisäksi näkyikö uudistuksen jälkeen ennaltaehkäisevän näkökulman huomiointi. Yksilöllisyys ja asiakkaan kokonaistilanteen huomioiminen ovat tärkeitä osa-alueita, jotta asiakas saa oikea-aikaista tukea ja palvelua. Suonio ym. (2017, 280) kertovat tukitoimien onnistumisen riippuvan oikea-aikaisuudesta.

Yhteistyötä tutkin tasavertaisen toimijuuden ja ammattilaisen sekä asiakkaan välistä kumppanuutta. Hyödynnettiinkö molemminpuolista asiantuntijuutta vai unohdettiin yhteistyö. Asiakas on oman asiansa ja tilanteensa asiantuntija. Huomioitiinko moniammatillisen yhteistyön mahdollisuudet sekä tehtiinkö yhteistyötä omaisten kanssa. Sosiaalihuoltolaissa (30.12.2014/1301) 41 §:ssä todetaan yhteistyöstä, että sen pitää muodostaa asiakkaan edun mukainen kokonaisuus.

Palveluiden integrointi ja koordinointi osioon tutkin asiakkaiden tilanteiden ja palveluiden säännöllistä seuraamista. Oliko asiakkaalle nimetty työntekijä, joka olisi ollut vastuussa palveluiden suunnitelmallisesta integroinnista? Tuettiin asiakkaita yksilöllisesti? Suonio ym. (2017, 280) tuovat esille, että palvelujärjestelmän ongelmallisuus asiakkaalle johtuu palveluverkoston pirstaloitumisesta.

4. TUTKIMUSASETELMA

Tutkielmani toteutin kirjallisuuskatsauksena. Kallion (2006, 18) mukaan kirjallisuuskatsaus on laadullinen review-tutkimus, jonka avulla tutkitaan aikaisempia tutkimuksia sekä niistä tiivistetään oleellinen liittyen tutkimuskysymykseen. Review-tutkimus on tapa koota helposti tietoa tutkittavasta asiasta. Salmisen (2011, 4) mukaan review-tutkimuksessa muodostetaan uusia tutkimustuloksia aikaisempien tutkimusten tuloksia kokoamalla. Kallio (2006, 22–23) toteaa, että aikaisempiin tutkimuksiin perehdyttäessä, on aineiston hankinnalla suuri merkitys koko tutkimuksen onnistumiselle. Valittua aineistoa analysoidaan esimerkiksi luokittelemalla ja ryhmittelemällä, joita hyväksi käyttäen muodostetaan tutkimuksen tulokset. Ominaista review-tutkimukselle on

syklimäisyys ja tutkija voi kerätä lisääaineistoa tarvittaessa. Salmisen (2011, 5) mukaan kuvaileva review-tutkimus perustuu korkealaatuisesta aikaisemmin toteutetusta tutkimustyöstä tehtyihin johtopäätöksiin sekä termi ”review” viittaa arviointiin, jota tehdään kriittisesti.

Yhtenä kirjallisuuskatsauksen tutkimustekniikkana on narratiivinen katsaus, joka auttaa ajantasaistamaan tutkimustietoa. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus yleensä tarkoittaa narratiivista yleiskatsausta, jossa tiivistetään aikaisempia tutkimuksia tutkittavasta aiheesta. Narratiivinen kirjallisuuskatsaus ei käy läpi systemaattista seulaa, mutta mahdollistaa päätyamisen johtopäätöksiin, joiden luonne vastaa kirjallisuuskatsauksen synteesia. Narratiivisesta kirjallisuuskatsauksesta on löydettävissä kolme erityyppistä tapaa: toimituksellinen, kommentoiva ja yleiskatsaus. Narratiivista kirjallisuuskatsausta voidaan pitää metodisesti kevyimpänä muotona. (Salminen 2011, 7.)

Aineiston valintaprosessi

Kirjallisuuskatsaukseni aineiston etsiminen alkoi Google scholarin avulla hakusanalla **Kela-siirto**. Hakutuloksia tuli 4780 kappaletta. Kävin hakutuloksia läpi siihen asti, kunnes samat aineistot alkoivat toistua. Valitsin Kela-siirtoon liittyviä artikkeleita, työpapereita sekä tutkimuksia jatkotyöskentelyyn. Toisena hakusana oli **Kela-siirto, asiakkaiden kokemukset**. Löysin 2 uutta aineistoa jatkotyöskentelyyn, jotka käsittelivät Kela-siirron jälkeistä aikaa. Seuraavaksi hain sanoilla **(perus)toimeentulotuki**. Mutta samat aineistot alkoivat toistua. Tein vielä hakuja sanoilla **Kela-siirto asiantuntija kokemukset, Kela-siirto sosiaalityöntekijän kokemukset**, enkä löytänyt uusia aineistoja. Seuraavaksi tein haut hakusanoilla **Basic income support system, Basic income support system, Finland, Social security system, experience**. Löysin yhden artikkelin jatkotyöskentelyä varten. Jatkoin hakuja vielä englanniksi sanoilla **Social assistance, Social assistance, Finland, Social assistance Finland, changes**. Löysin vain yhden artikkelin, johon pääsin ilmaiseksi tutustumaan ja valitsin sen jatkotyöskentelyyn. Toistin kaikki haut JYKDOK:sta ja ARTO:ssa, ei löytynyt uutta aineistoa.

Hakujen perusteella jatkotyöskentelyyn valikoitui 23 aineistoa. Aineistoa rajasin jo hakuvaiheessa julkaisuvuoden mukaan. Halusin vain vuonna 2017 tai sen jälkeen julkaistuja aineistoja, jotta aineistot sisältävät Kela-siirron jälkeisen ajan tietoa. Luettuani aineistoa läpi, jäi itse kirjallisuuskatsaukseen 12 aineistoa, jotka koostuvat työpapereista, tutkimusartikkeleista, sosiaalibarometrasta sekä Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen raporteista (Taulukko 1.). Aineisto rajautui aineistojen sisällön mukaan sekä niiden piti koskea koko Suomea eikä vain tutkimusta yhden

kaupungin tai muutaman kunnan osalta. Lisäksi rajasin yhden tutkimuksen pois, koska se liittyi koronan tuottamiin vaikutuksiin asiakkaille. Halusin rajata koronan kokonaan kirjallisuuskatsauksen ulkopuolelle.

Kirjallisuuskatsauksessani kiinnostukseni liittyy asiakaslähtöisyyteen neljän osa-alueen näkökulmista kuten yksilöllisyys, kokonaisvaltaisuus, yhteistyö ja palveluiden koordinointi. Valitsemisani 12 aineistoissa valitut teemani esiintyvät. Kaikki alle 25 sivun aineistot tulostin itselleni sekä luokittelin ne väriapuilla 4 asiakaslähtöisyyden näkökulman mukaan sekä 1 luokitteluväri liittyi taustoitukseen. (Liite 1, Kuva 1. Kirjallisuuden värikoodausta). Aloin koota tutkimuksen tulososiota yksi asiakaslähtöisyyden osa-alue kerrallaan, joihin tiivistin oleellisen samankaltaisuuden eri aineistoista.

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsaukseen valittu aineisto.

Haku-sana	Aineisto kerätty	Tekijä Nimi:	Julkaistu
GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Kunta kysely	1. Blomberg, S. & Saikkonen, P. 2018. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiudistuksen kuntakyselyn tuloksia	THL, 2018, tiivistys tutkimuksesta
GoogleS. Social assistance, Finland	Analyysia uudistuk- sesta eri näkö- kulmista	2. Blomberg, H. & Kroll, C. 2020. For Better and for Worse? On the Transformation of the Finnish Social Assistance Scheme	Social Work & Society, International Online Journal 18 (1) (2020)
GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Kyselyitä	3. Blomgren, S., Saikkonen, P., Heinonen, H-M. & Laatu, M. 2020. Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa?	Artikkeli, Kelan teemakirja 2020
GoogleS. Kela-siirto	Kunta kysely	4. Commarano, E. & Sjöholm, M. 2019. Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018	Kuntaliiton raportti 4/2019
GoogleS. Kela-siirto	Sosiaali barometri	5. Eronen, A. & Londén, P. & Peltosalmi, J. 2019. Perustoimeentulotuen nykytila	Soste, 2019.

GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Analyysi lain valmistelu- lusta	6. Halmetoja, A. & Rintala, T. 2020a. Perustoimeentulotuen Kela-siirto valmisteltiin kiireellä ja asiantuntijatieto jätettiin hyödyntämättä	Artikkeli, Janus 28 (2) 2020, 185–193.
GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Kysely tutkimus	7. Halmetoja, A. & Rintala, T. 2020b. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan hankaloitti asiakastyötä TE-palveluissa	Artikkeli, Yhteiskuntapoliittika 85 (2020):4, 416–424.
GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Kelan rekisterit tilastoja, webropol- kyselyä, tilasto kyselyn vastauksia.	8. Jokela, M. & Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2019. Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi-Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa.	THL, 2019 työpäperi.
GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Tutkimuk- sia, selvityksiä, haastatte- luita	9. Karjalainen, P., Metteri, A. & Strömberg-Jakka, M. 2019. TIEKARTTA 2030 Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys	Raportti, muistioita, STM 2019
GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Tilastoja, selvityksiä ja tutki- muksia.	10. Kivipelto, M. & Tanhua, H. & Jokela, M. 2019. Selvitys toimeentulotuki uudistuksen vaikutuksista	Raportti, THL 2019
GoogleS. Kela-siirto, (perus) toimeen tulotuki	Puhelin haastattelut v.2017 ja kysely v. 2018	11. Laatu, M., Airio, I. & Mattila, H. 2020. Perustoimeentulotuki asiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotuki uudistuksesta ja Kelan palvelusta	Artikkeli, Kelan teemakirja 2020
JYKDOK GoogleS. (perus) toimeen tulotuki	Kelan, Kuntaliiton THL:n kyselyjä, tilastoja	12. Rahkonen, S. & Liukonen, R. (toim.) 2020. Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä, Työryhmän loppuraportti	Raportti, muistioita, STM 2020

5. PERUSTOIMEENTULOTUEN HAKIJOIDEN ASIAKASLÄHTÖISYYS

Tässä tulosluvussa tuon esille aikaisemmista tutkimuksista esiin tulleet huomiot koskien asiakaslähtöisyyttä neljän osa-alueen näkökulmista perustoimeentulotuen hakijoilla. Mitä ilmiöitä on tuotu esiin asiakaslähtöisyyden näkökulmista Kela-siirron jälkeen perustoimeentulotuki asiakkaille. Lopuksi vastaan tutkimuskysymyksiini ja tuon esille tekemäni johtopäätökset aineistosta.

5.1 Yksilöllisyys

Halmetoja ja Rintala (2020b, 422) tuovat esille, että palveluita pitäisi kehittää paremmin yksilölliset tarpeet huomioiviksi. Työkyvyltään heikkotasoisten automaattinen ohjaus työttömiksi työnhakijoiksi vain kuormittaa työntekijöitä sekä asiakkaita. Blombergin ja Saikkosen (2018, 3) mukaan ikäihmiset, päihdeongelmaiset ja mielenterveyskuntoutujat kokevat uuden järjestelmän monimutkaisena eikä heillä ole osaamista eikä sosiaalisia verkostoja auttamassa hakemusten tekemisessä taikka laskelmien tekemisessä. Lisäksi maahanmuuttajat kärsivät palveluiden puutteesta sekä Kelan päätökset ovat vaikeasti ymmärrettäviä ja mahdottomia ymmärtää ilman suomen tai englanninkielen taitoa. Erosen ym. (2019, 85) mukaan asiakkaiden on vaikeaa hahmottaa toimeentulotuen hakukriteereitä, jonka vuoksi lisäselvityksiä tarvitaan eikä yhden luukun periaate toimi. Kivipelto ym. (2019, 20) kertovat, että asiakkaiden on päästävä palveluihin vaivattomasti ja kiireellisen avun tilanteessa on tukea saatava heti.

Eronen ym. (2019, 87, 89) tuovat esille kritiikin asiakkaiden palvelutarpeiden riittämättömästä selvittämisestä Kelassa sekä asiakkaita ei ohjata omatoimiseen asiointiin verkossa. Blombergin ja Krollin (2020, 5) mukaan standardisoidut ja digitalisoidut hakemuslomakkeet ovat luoneet uuden eriarvoisuuden mallin. Karjalainen, Metteri ja Strömberg-Jakka (2019, 48) puhuvat digitaalisista palveluista syrjäytyvistä, joihin pitää kiinnittää huomiota. Kivipellon, Tanhuan ja Jokelan (2019, 5) mukaan uudistus on toiminut tottuneilla palveluiden ja etuuksien käyttäjillä paremmin kuin asiakkailla, joilla on rajoitteita. Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien aikaa kuluu paljon perustoimeentulotukeen liittyvään työhön, koska asiakkaat tarvitsevat apua hakemusten teossa, päätösten tulkinnessa sekä virheellisten päätösten oikaisemisessa. Asiakkaiden puolesta ollaan yhteydessä Kelaan, koska asiointi on asiakkaalle vaikeaa, eivätkä asiakkaat saa yksilökohtaista neuvontaa ja ohjausta. Erityistä tukea tarvitseville pitäisi olla nimetty oma työntekijä Kelassa, johon

asiakas ja sosiaalihuollon työntekijä saivat tarvittaessa yhteyden. (Cammarano & Sjöholm 2019, 9-10.)

Eronen ym. (2019, 87, 89) tuovat esille positiivista Kela-siirrosta kansalaisten yhdenvertaisuudesta perustoimeentulotuen saannissa sekä madaltuneesta kynnyksestä tuen hakemiseen, ja päätöksien saamisesta nopeasti, jotka sosiaalityöntekijöiden mielestä eivät pidä paikkaansa kuin madaltuneen kynnyksen osalta. Blomberg ja Kroll (2020, 4) toteavat, että pärjäävien asiakkaiden sosiaaliset oikeudet toteutuvat nyt paremmin verrattuna niihin asiakkaisiin, joiden elämäntilanne on monimutkainen, ja joille muutos on tuottanut hankaluuksia.

Blomberg ja Kroll (2020, 5-6) tuovat esille asiakkaan näkökulmaa. Asiakkaat ovat kokeneet itsensä voimattomiksi Kelan suhteen, kun perustoimeentulotuen päätöksen tekee aina eri ihminen eikä ketään enää soita ja pyydä käymään. Asiakkailta on hävinnyt mahdollisuus vaikuttaa omaan tilanteeseen muun muassa neuvottelun avulla. Jokelan, Kivipellon ja Ylikännön (2019, 20) mukaan pitäisi kiinnittää huomiota asiakkaan saamaan palveluun, palveluprosessin sujuvuuteen sekä asiakkaan asioinnissa olevaan henkilökohtaiseen tuen tarpeeseen, koska ennen uudistusta asiakkaat ovat tuoneet esiin tarpeen henkilökohtaiseen ohjaukseen. Kivipelto ym. (2019, 5) toteavat palvelun saavutettavuuden heikentyneen asiakkailta, jotka toivoivat kasvokkain tapahtuvaa asiointia. Eikä palveluiden saatavuus yhdenvertaisesti toteutunut, koska välimatkat vaihtelevat kunnissa Kelan toimipisteisiin toteavat Kivipelto ym. (2019, 14). Rahkonen ja Liukonen (2020, 24) huomauttavat, että kelan tekemät ratkaisut voivat kunnan sosiaalityön harkinnan perusteella olla eriäviä, joka huomataan vasta asiakkaan yksilöllisestä tilanteesta saadun tiedon perusteella.

5.2 Kokonaisvaltaisuus

Fyysisten, psyykkisten, sosiaalisten ja kognitiivisten tarpeiden huomioiminen on heikentynyt, koska Halmetojan ja Rintalan (2020b, 420) mukaan Kela-siirron jälkeen Te-palveluihin ohjautui asiakkaita, joiden ensisijaisia palveluita pitäisi olla sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Tämä on turhauttanut Te-asiantuntijoita sekä aiheuttanut ihmisten juoksuttamista organisaatiosta toiselle, joka taas on aiheuttanut turhaa työtä. Eronen ym. (2019, 97) mukaan Kela hoitaa asiakkaita massana eikä yksilöinä, jonka sosiaalityöntekijät tuovat esille harkinnan puuttumisena.

Kivipellon ym. (2019, 14) mukaan eniten vaikeuksia uudistus on aiheuttanut päihdeongelmallisille, mielenterveyskuntoutujille ja ikääntyneille sekä maahanmuuttajille. Blombergin ja Saikkosen (2018,

3) mukaan eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden vaikeudet kasautuvat johtuen muuttuneista käytännöistä. Blomberg ja Kroll (2020, 4) kertovat heikommassa asemassa olevien tuen puutteen aiheuttavan sosiaalisten oikeuksien heikkenemistä, ja heidän kontaktointi on osin menetetty Karjalaisen ym. (2019, 21) mukaan. Kivipelto ym. (2019, 5) toteavat asiakastyön haasteiden olleen Kelalle yllätys, koska asiakasryhmä oli täysin uudennainen. Perustoimeentulotuen asiakkailta voi olla tarve intensiiviseen sosiaalityöhön, terveydenhuollon palveluihin, psykologin palveluihin, työllisyysneuvontaan, koulutus- ja urasuunnitteluun sekä etuuksien hakemiseen toteavat Kivipelto ym. (2019, 21). Laatu, Airio ja Mattila (2020, 140) tuovat esille perustoimeentulotuki asiakkaiden tyytymättömyyttä, koska asiakkaiden elämäntilanne oli riittämättömästi huomioitu sekä hakemuksen käsittelyyn oli liittynyt liian monien selvitysten antaminen.

Blomberg ja Saikkonen (2018, 5) toteavat sosiaalihuollon työntekijöille tyytymättömyyttä aiheuttaneen asiakkaiden kokonaistilanteen hahmottamisen vaikeus. Palveluiden jakautuminen kahdelle eri organisaatiolle vaatisi kahdensuuntaista yhteydenpitoa, jotta asiakkaiden kokonaistilannetta olisi parempi hahmottaa. Cammarano ja Sjöholm (2019, 11) tuovat esille, että sosiaalialan työntekijöillä olisi enemmän aikaa erityistä tukea tarvitseville kuin ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa. Blombergin ja Krollin (2020, 7) mukaan sosiaalityöntekijöiden huoli on uusien asiakkaiden ohjautumisessa sosiaalihuollon palveluiden piiriin, koska asiakkaan pitäisi itse olla aktiivinen, ja osata pyytää Kelaa tarvittaessa siirtämään hakemus kuntaan.

Jokela ym. (2019, 15) toteavat ettei Kelassa puututtu ajoissa asiakkaan vuokratästeihin, häätöihin, rahapelaamiseen eikä päihde- ja mielenterveysongelmiin. Rahkosen ja Liukosen (2020, 26) mukaan nykymallissa Kelan perustoimeentulotuen harkinta ei sisällä asiakkaan palveluntarpeita laajemmin tai elämäntilannetta, jonka vuoksi perustoimeentulotuen käsittely on ajautunut etäälle sosiaalityöstä. Kelan hitaus puuttua asiakkaan muun muassa vuokratästeihin ja päihde- ja mielenterveysongelmiin, on turhauttanut kuntien sosiaalityöntekijöitä. Asiakkaan saapuessa sosiaalityöntekijän vastaanotolle, on tilanne jo saattanut kriisiytyä pahastikin. Silloin työnteke on ollut tulipalojen sammuttelua.

Asiakkaan kokonaisvaltainen huomioiminen on ollut puutteellista Kelassa, koska kaavamaiset ratkaisut eivät ole sopineet useimmille perustoimeentulotuen saajille. Lisäselvityksiä on pyydetty asiakkailta, jotka eivät ole kykeneet niitä itsenäisesti toimittamaan Kelaan. Akuutit tilanteet ovat olleet huolestuttavimpia asiakkaiden näkökulmasta viivästysten vuoksi. Lääkkeiden tai ruuan tarpeessa olevien hakemuksia Kela on siirtänyt kuntiin, vaikka laki (30.12.1997/1412/14b) velvoittaa Kelaa tekemään päätöksen kiireellisesti käytettävissä olevien tietojen pohjalta seuraavana

arkipäivänä. Sosiaalityöntekijät haluaisivat sosiaalityön osaamista palkkaamalla sosiaalihuollon osaajia Kelaan. (Eronen ym. 2019, 97, 99.) Rahkonen ja Liukonen (2020, 24) ovat esittäneet huolensa asiakkaan kokonaistilanteesta, joka on tullut esille vasta täydentävää toimeentulotukea hakiessa kunnasta. Lisäksi akuutit tilanteet on hoidettu kuntien sosiaalityön toimesta eli on paikattu Kelan toimeentulotukea, koska asiakkaan tilanne on sitä vaatinut.

5.3 Yhteistyö

Blomberg ja Saikkonen (2018, 4) tuovat esille asiakkaan hakeutumisen sosiaalihuollon asiakkaaksi tapahtuvan monia reittejä. Voidaan hakeutua omatoimisesti tai läheisten ohjaamana, koska lähes puolet kyselyyn vastanneista väitti, ettei asiakkaita ole osattu ohjata sosiaalihuollon asiakkuuteen Kelasta ja muista julkisista palveluista. Rahkonen ja Liukonen (2020, 36) toteavat sosiaalityön tarpeessa olevien tuen ja palveluiden eriytymisen tuottaneen ongelmia ohjautumisessa avun piiriin. Jokela ym. (2019, 14) kertovat Kelan tekemien ilmoitusten liittyvän enemmänkin taloudellisiin kysymyksiin ja vähemmän sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301, 35§) mukaisiin huoli-ilmoituksiin. Yhteistyöstä löytyy paljolti parannettavaa, jotta asiakaslähtöisyys toteutuisi. Eronen ym. (2019, 89) mukaan asiakkaat eivät ole saaneet henkilökohtaista palvelua tarpeisiinsa. Blomgren, Saikkonen, Heinonen ja Laatu (2020, 222) toteavat taajaan asuttujen ja maaseutumaisten kuntien sosiaalihuollon työntekijöiden mukaan uudistuksen lisänneen aikaa asiakastyöhön sosiaalitoimessa. Mikäli Kela olisi ohjannut kuntaan asiakkaan, olisi taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa kyetty hoitamaan asiakkaiden asioita sekä ohjaamaan heitä.

Eronen ym. (2019, 92) tuovat esille, että sosiaalityöntekijöiden mielestä alle 15 000 asukkaan kunnissa yhteistyö on sujunut paremmin. Cammarano ja Sjöholm (2019, 7) kirjoittavat, että yli 50 000 asukkaan kunnissa/yhteistoiminta-alueilla ollaan oltu tyytyväisempiä yhteistyöhön kuin pienemmissä kunnissa, kuitenkin asiakaskohtaisessa yhteistyössä on ollut parantamisen varaa. Eronen ym. (2019, 87) väittävät, että moni perustoimeentulotuen asiakas on jäänyt ilman sosiaalityön tukea. Blomberg ym. (2020, 225) mukaan sosiaalitoimen ja Kelan välinen yhteistyö on erityisen tärkeää, jos halutaan ehkäistä pitkäaikaista toimeentulotuen saamista sekä vaikeuksien kasautumista.

Asiakkaan hakiessa tukea Kela asiointiin kunnan sosiaalitoimesta, ovat sosiaalihuollon työntekijät tehneet lausuntoja Kelaan selventääkseen asiakkaan tilannetta. Blombergin ja Saikkosen (2018, 5) mukaan sosiaalihuollon lausunnoilla on ollut riittävästi vaikutusta Kelan päätöksiin, vaikka ei tiedetä, kuinka lausunnot on huomioitu Kelassa. Positiivista on ollut Kelan tekemät korjaukset

perustoimeentulotuen päätöksiin sosiaalihuollon yhteydenottojen vuoksi. Kivipellon ym. (2019, 17) mukaan Kela ei ole huomionnut sosiaalityön asiantuntijuutta tarpeeksi. Cammarano ja Sjöholm (2019, 11) tuovat esille epäilyn sosiaalihuollon antamien selvitysten painoarvosta Kelan perustoimeentulotuen päätöksiin. Eronen ym. (2019, 94) kertovat sosiaalityöntekijöiden tyytyväisyyden yhteistyöstä sosiaalihuollon asiantuntemuksen huomioimisesta, vaikka toisaalta yhteistyö on ollut vastakkainasettelua ja asiakkaan etu on unohtunut. Vastakkain asettelu tuli esille omassakin työssäni, ja olen saanut todella perustella asioita eri näkökulmista Kelan virkailijoille, jotta olen saanut asiakkaan todellisen tilanteen avattua. Ajoittain on joutunut tekemään parikin yhteydenottoa, ennen kuin Kelassa ymmärrettiin kuinka tulisi asiakkaan kohdalla toimia. Karjalainen ym. (2019, 28) toteavat, että Kelaan pitäisi lisätä osaamista sosiaalityöstä ja sosiaalipalveluista.

Blomberg ja Saikkonen (2018, 6) toteavat, että Kelan ja kuntien tulisi luoda uusia tiedonvaihdon tapoja, jotta tuki saavuttaisi heikoimmassa asemassa olevan asiakkaan aikaisemmin ja tehokkaammin. Cammaranon ja Sjöholmin (2019, 10) mukaan Kelan virkailijoiden toivotaan olevan sosiaalihuoltoon yhteistyön merkeissä yhteydessä matalalla kynnyksellä sekä hyödyntävän sosiaalihuollon asiantuntemusta. Rahkonen ja Liukonen (2020, 25) pitävät ongelmallisena, ettei Kela saa tietää asiakkaan täydentävän toimeentulotuen päätöksistä. Yhteisen toimeentulotukilaskelman puute on huomattu haasteellisiksi asiakkaan pienen ylijäämän tilanteissa. Kuntien sosiaalityössä käytettäisiin harkintaa pienen ylijäämän tilanteessa.

Halmetoja ja Rintala (2020b, 420) toteavat uudistuksen mutkistaneen viranomaisyhteistyön muotoja terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja TE-palveluiden välillä. Erosen ym. (2019, 89) mukaan tiedot Kelan ja sosiaalitoimen välillä eivät ole liikkuneet sujuvasti, jonka vuoksi asiakkaan kannalta on ollut liikaa byrokratiaa. Te-palveluiden sähköinen asiointi on tuonut esille lyhyiden työnhakujen määrän nousun, mikä näyttää johtuvan päihde- ja mielenterveysongelmien vuoksi alentuneen työkyvyn perustoimeentulotuen asiakkaista. Heidän on aina uudestaan ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi, jotta perustoimeentulotuen perusosaa ei alennettaisi. Sähköinen asiointi Te-palveluissa on monivaiheinen, jonka vuoksi työttömäksi ilmoittautumisen jälkeen on jäänyt toiset vaiheet asiointipalvelussa suorittamatta ja työnhaku katkeaa. (Halmetoja, A. & Rintala, T. 2020b, 422.) Karjalainen ym. (2019, 49) toteavat perusosan alennuksien yleistyneen Kela-siirron jälkeen, eikä kunnilta ole kysytty asiakkaan kokonaistilanteesta.

Jokela ym. (2019, 1-2) tutkivat miten ohjaaminen Kelasta sosiaalityöhön on toteutunut. Yhtenä yhteistyömuotona Kelan ja sosiaalitoimen välillä ovat Kelan tekemät ilmoitukset eTotu-järjestelmän

kautta. 51 % ilmoituksista oli koskenut täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemista ja 20 % perusosan alentamista sekä 10 % yli 25-vuotiaita pitkään työttömänä olleita ja vain 9 % sosiaalityön tarvetta. Suuri riski on asiakkaan putoaminen tarvitsemistaan palveluista ja etuuksista, koska ohjaus Kelasta sosiaalitoimeen sisältää monia vaiheita. Eikä ohjaaminen ole toiminut riittävän hyvin nykyisessä järjestelmässä, vaan tarvitaan muutoksia niin Kelaan kuin kuntien sosiaalityöhönkin. Karjalaisen ym. (2019, 50) mukaan huoli-ilmoitusten prosessin toimivuutta saataisiin paremmaksi luomalla yhteisten tietojen varanto.

Haasteen yhteistyöhön on tuonut myös eTotu-järjestelmän yksisuuntaisuus, joka ei ole mahdollistanut viestintää sosiaalitoimesta Kelaan tuovat ilmi Jokela ym. (2019, 17). Kivipelto ym. (2019, 5) toteavat, että olisi pitänyt luoda yhteistyökäytännöt jo ennen uudistusta. Rahkosen ja Liukosen (2020, 11, 34) mukaan yhteistyössä Kelan ja kuntien välillä on tapahtunut kehitystä kokoajan sekä kunnissa sosiaalityötä on kehitetty ja kehitetään. Karjalaisen ym. (2019, 10) mukaan olisi luotava menettelytavat Kela-yhteistyöhön niin, että ehkäistään asiakkaiden etuuksien väliin putoaminen sekä etuuksien viivästyminen, ja selkeytettävä periaatteet Kelan ja sosiaalityön rooleista työnjaon ja asiakasohjauksen osalta.

5.4 Palveluiden integrointi ja koordinointi

Cammarano ja Sjöholm (2019, 10) ovat todenneet palveluiden integroinnin ja koordinoinnin olevan haasteellista, koska sosiaalihuollossa on jouduttu tekemään perustoimeentulotukeen liittyviä tehtäviä Kelan palveluverkon karsimisen vuoksi. Kivipellon ym. (2019, 16) mukaan kuntien sosiaalityössä on tehty uudistuksen jälkeen enemmän asiakkaiden opastamista, puuttuvien liitteiden selvittelyä sekä oikaisupyynnöitä on laadittu asiakkaille. Cammaranon ja Sjöholmin mukaan (2019, 14) ihanteellista olisi, jos sosiaalipalvelut, terveyspalvelut, työllisyyspalvelut, kunnat ja Te-hallinto sekä Kela voisivat toimia saman katon alla, silloin se tukisi parhaiten sosiaalihuollon asiakkaita.

Eronen ym. (2019, 87, 89) ovat todenneet monen asiakkaan jääneen ilman sosiaalityön tukea sekä asiakkaiden kannalta on ollut liikaa byrokratiaa. Eronen ym. (2019, 95) mukaan Kela on myös tuonut esille tarpeen saada tietoja asiakkaan muusta verkostosta ja sosiaalihuollon antamista toimeentulotuen päätöksistä. Jokela ym. (2019, 21) ovat ehdottaneet Kelan ja sosiaalitoimen palvelutarpeen arviointien tekemistä yhteistyössä, jolloin asiakkaan ei tarvitsisi osallistua kahteen arviointiin vaan arvioinnit voisivat täydentää toisiaan. Kivipelto ym. (2019, 17) ovat tuoneet esille haasteet tavoittaa

asiakkaita, joita Kela on kuntaan ohjannut, ja heillä olisi ollut tarve päästä keskustelemaan sosiaalityön asiantuntijan kanssa.

Rahkonen ja Liukonen (2020, 22) ovat tuoneet esille tarpeen kehittää niitä tilanteita, joissa Kelan perustoimeentulotuen, kuntien täydentävän toimeentulotuen ja sosiaalityön yhteistyötä tarvitaan, jotta muodostuisi kokonaisuus tukemaan asiakkaan itsenäistä suoriutumista. Laatu ym. (2020, 143) toteavat paljon palveluita käyttäneiden jääneen toisarvoiseen asemaan uudistuksen vuoksi. Blomberg ym. (2020, 224) kertovat sosiaalihuoltoon ohjautuvien asiakkaiden olevan enemmän niitä, joiden ongelmat ovat ehtineet kasautua. Karjalainen ym. (2019, 24) ovat ottaneet kantaa sosiaalityön tulevaisuuteen, jossa sosiaalityön tehtävänä on asiakkaan tuen, palvelujen ja etuuksien yhteen nivominen, jotta asiakas tulisi kohdatuksi kokonaisvaltaisesti.

Rahkosen ja Liukosen (2020, 33) mukaan Kela-siirto on koettu positiiviseksi niissä tilanteissa, kun asiakas on muuttanut kunnasta toiseen. Silloin Kelan tulkinnat ja samat säännöt ovat seuranneet asiakasta, ja on voitu todeta Kelan perustoimeentulotuen olevan eheämpi kokonaisuus. Muutto kunnasta toiseen vaatii kuitenkin Kelan mukaan pätevän syyn kuten työ- tai opiskelupaikan, jotta tuet muodostavat eheän kokonaisuuden.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä kirjallisuuskatsauksessa kysyttiin Miten toteutuu asiakaslähtöisyys perustoimeentulotuki asiakkaalla Kela-siirron jälkeisessä ajassa? Onko yksilöllisyys huomioitu? Asiakkaita ei ole otettu mukaan tarpeiden kartoittamiseen. Ensisijainen haku on tapahtunut e-asioinnin kautta tai paperilomakkeella. Asiakkaalla ei ole ollut mahdollisuutta neuvotella tilanteestaan haku vaiheessa. Kaikilla ei ole ollut voimavaroja monimutkaisten lomakkeiden täyttämiseen tai ei ole osattu käyttää e-asiointia. Palvelukokonaisuutta ei ole räätälöity yksilön tarpeita ajatellen vaan Kela on käsitellyt hakemuksia massana.

Onko kokonaisvaltaisuus huomioitu? Kela käsittelee hakemukset massana, jolloin ei ole jäänyt tilaa yksilökohtaiseen ja kokonaisvaltaiseen asiakkaan tarpeiden selvittelyyn. Siksi ei ole voitu huomioida asiakkaan toimintakykyä, sosiaalisia verkostoja, taloudellista tukea eikä ole voitu tarjota tukea riittävästi. Ennalta ehkäisevä näkökulma on jäänyt varjoon, koska Kela ei ole huomannut riittävän ajoissa muun muassa asiakkaan vuokratilanteita.

Onko yhteistyö sujunut? Yhteistyö on ollut puutteellista yksisuuntaisen viestinnän vuoksi. Niin Kela kuin sosiaalitoimikin ovat esittäneet tarpeita paremmalle yhteistyölle ja tiedon kululle. Huono yhteistyö Kelan ja kuntien välillä on vaikuttanut suoraan asiakkaan tilanteeseen negatiivisesti, koska päätökset ovat viivästyneet tai palveluiden tarpeita ei ole huomattu riittävän ajoissa. Ei voida puhua tasavertaisesta toimijuudesta asiakkaan ja ammattilaisten välillä. En ole yhdessäkään aineistoni tekstissä havainnut yhteistyötä omaisten kanssa tehtävän.

Onko palveluiden integrointi ja koordinointi onnistunut? Asiakslähtöisyys ei ole toiminut tälläkään osa-alueella. Ketään ei ole koordinoitu asiakkaan tilanteita ja palveluiden kokonaisuutta. Asiakkailta ei ole ollut nimettyä työntekijää, joka olisi hoitanut asiakkaan asioita Kelassa, ja ei ole ollut ketään yksilöityä henkilöä kenelle olisi voinut soittaa. Hyvänä toimintana voidaan mainita ensisijaisten etuuksien päätöksien saamisen nopeutumisen. Näen sillä olleen suoraa vaikutusta asiakkaan tilanteeseen.

Kela-siirto on saanut enemmän risuja kuin ruusuja. Ruusuina voidaan mainita mahdolluneen kynnyksen hakea perustoimeentulotukea, joka osoittaa myös sen, kuinka pärjäävät asiakkaat ovat hyötynet Kela-siirrosta. Lisäksi Kelan tuottama tieto on yhteiskunnallisesti merkittävää, koska kunnilta ei aikaisemmin saatu selkeitä tilastoja perustoimeentulotuki asiakkaiden määristä. Palveluiden tasainen laatu asiakkaan muuttaessa paikkakunnalta toiselle on myös ruusun arvoinen asiakslähtöisyyden näkökulmasta.

Kela-siirto saa risuja heikommassa asemassa olevien asiakkaiden palveluiden osalta, koska heidän palveluiden tarpeita ei ole selvitetty riittävästi sekä ohjaus sosiaalityöhön on ollut puutteellista. Päihde- ja mielenterveyskuntoutajat, ikääntyneet ja maahanmuuttajat ovat tarvinneet tukea perustoimeentulotuen hakemiseen sekä päätösten oikaisujen tekemiseen. Osittain ongelmia on aiheuttanut yksisuuntainen viestintä Kelan ja sosiaalitoimen välillä eTotu-järjestelmän kautta. Voin todeta, että asiakslähtöisyyden näkökulmasta ei ole huomioitu yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti, yhteistyö ei ole toiminut eikä palveluiden koordinointi.

Johtopäätöksenä voin todeta, että Kela-siirto toimii asiakslähtöisyyden näkökulmasta pärjäävillä asiakkailta. Heikossa asemassa olevilla asiakkailta ei asiakslähtöisyys toteudu yhdelläkään asiakslähtöisyyden osa-alueella. Aineistosta on selkeästi erotettavissa nämä kaksi erilaista

asiakasryhmää ja niiden välisiä eroja. Olen eritellyt taulukkoon asiakasryhmät perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvien eroavaisuuksien mukaan (Taulukko 2).

Taulukko 2.

	PÄRJÄÄVÄT ASIAKKAAT, tuttuneita palveluiden ja etuuksien käyttäjiä	HEIKOSSA ASEMASSA OLEVAT ASIAKKAAT, Päihde- Mt-kuntoutujat, ikääntyneet ja maahanmuuttajat (asunnottomat)
Sosiaaliset oikeudet	Toteutuu	Heikkenee
Tuen tarpeen kesto	Lyhyt tai pitkä	Pitkäaikainen
Sosiaaliset verkostot	On olemassa	Puutteelliset
Elämänhallinta	On kunnossa	Haasteellinen
E-asiointi taidot	On	Puutteelliset tai ei lainkaan
Sosiaalityön PTA (palvelutarpeen arviointi)	Ei tarvetta, selkeä tilanne	Tarve olemassa, monimutkainen tilanne
Yhteistyön ja palveluiden koordinoinnin tarve	Ei tarvetta	Tarve olemassa
Oikaisupyynnön tekeminen	Onnistuu	Tarvitsee tukea
Asiakkaan tavoittaminen	Tavoitetaan	Osin ei tavoiteta
Yhden luukun periaate	Toteutuu	Ei toteudu
Riski	Mahdollinen tarve ei tule esille	Ongelmat ehtivät kasautua

Asiakasryhmien välillä on selkeitä eroja. Hyvää on ollut pärjäävien asiakkaiden suurempi määrä Kelan perustoimeentulotuen hakijoissa verrattuna heikossa asemassa oleviin. Kela-siirto on ollut positiivinen muutos asiakaslähtöisyyden näkökulmasta suuremmalle määrälle asiakkaita. Pienempi määrä perustoimeentulotuen hakijoista kuuluu heikossa asemassa oleviin, joille muutos on ollut negatiivinen asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Heikossa asemassa olevien määrä on pienempi, mutta riski heidän ongelmien kasautumiseen on havaittu tutkielman aineistossa. Ongelmien kasautuessa tarvitaan korjaavia toimia, jotka tulevat kalliiksi yhteiskunnalle. Tämän vuoksi Kelan perustoimeentulotuen asiakaslähtöisyyden parantaminen on perusteltua.

Karjalaisen ym. (2019, 48) mukaan on hyvä muistaa kokonaisuus, jossa Kelan tekemiä päätöksiä toimeentulotuesta on runsaasti, ja ongelmat käsittävät pienen osan asiakkaita, mutta tuo pieni osa on haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. On tärkeää tutkia asiakaslähtöisyyttä heikommassa asemassa olevien osalta, koska Suomessa on suunnitteilla koko sosiaaliturvan uudistus. Halmetoja ja Rintala (2020b, 423) ovat todenneet tarpeen sosiaaliturvan uudistamiselle kokonaisuutena olevan ilmeistä, mikäli halutaan välttyä ennakoimattomilta vaikutuksilta sekä kustannuksilta, ja pitää ymmärtää

sosiaaliturvajärjestelmien eri osien välisiä vaikutussuhteita sekä asiakkaiden palveluntarpeita entistä paremmin.

Huovinen (2008, 28–29) on painottanut tärkeyttä toimeentuloturvan uudistamisesta niin, ettei syntyisi väliinputoajia. Järjestelmä on yksilölle monimutkainen, on vaikea hahmottaa omia oikeuksia sekä itselle kuuluvia etuuksia. Omien oikeuksien puolustaminen vaatii pärjäävältä asiakkaaltakin paljon, joten kuinka käy heikommassa asemassa olevien? Työttömät, päihteiden käyttäjät, mielenterveyskuntoutujat, asunnottomat ja maahanmuuttajat voivat kokea tukiviidakon kohtuuttomaksi selviytyä yksin. Kivipellon ym. (2019, 20) mukaan Kelasta on sanottu, ettei väliinputoajia tule olla viimesijaisessa tukijärjestelmässä.

Kivipelto ym. (2019, 21) ovat todenneet toimeentulotuen saajien joukossa olevan paljon asiakkaita, joiden työ- tai toimintakykyä on alentanut jokin toimintakyvyn rajoite tai sairaus ja heidän kannalta muutokset ovat olleet kohtuuttomia. Metteri (2012, 52–53) kertoo, että kohtuuttomuus on tilanteen ja puhujan mukaan muotoutuva diskursiivinen käsite, jonka jokainen määrittelee omien kokemusten ja odotusten pohjalta. Kohtuuttomuus on moniulotteisempi kuin väliinputoaminen. Kohtuuttomuus viittaa konkreettisiin tilanteisiin, joissa on syntynyt subjektiivinen kokemus ja tilanteesta esiin tulleisiin tunteisiin ja asenteisiin. Väliinputoaminen taas viittaa tilanteeseen, jossa asiakas on jäänyt vaille etuutta tai palvelua, joka hänelle kuuluisi.

Jokela ym. (2019, 3) ovat todenneet, että Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välisiä prosesseja pitäisi selkeyttää, koska asiakkaiden olisi päästävä nopeasti ohjautumaan sosiaalityön asiakkuuteen ilman arviointi- ja selvitysvaiheita. Lisäksi Kelan olisi kehitettävä eTotu-järjestelmää, jotta asiakkaiden väliinputoamiset voitaisiin ehkäistä. Kivipellon ym. (2019, 19) mukaan toimeentulotuen hakeminen on vaikeutunut eniten niillä, jotka tarvitsevat henkilökohtaista tukea ja ohjausta tuen hakemiseen.

Uudistuksesta ovat eniten hyötynneet pärjäävät asiakkaat, jotka eivät halunneet leimautua kunnan toimeentulotukiasiakkaiksi sekä tarve on kohdistunut vain taloudelliseen tukeen ilman muita palveluita toteavat Kivipelto ym. (2019, 16, 19). Muutoksessa nuoret erityisesti ovat jättäytyneet palveluista ja asiakkaille varattuja aikoja sosiaalihuollon asiantuntijalle on jäänyt käyttämättä Kivipellon ym. (2019, 16) mukaan.

Kivipelto ym. (2019, 19, 22) ovat todenneet, ettei toimeentulotuki uudistus muuttanut tuen laatua väliaikaiseksi, itsenäistä suoriutumista edistäväksi eikä syrjäytymistä ehkäiseväksi taloudelliseksi

tueksi, jonka vuoksi tarvittaisiin uusia toimenpiteitä vähentämään viimesijaisessa turvassa eläviä tehokkaammin. Positiivista on ollut perustoimeentulotukeen liittyvien ongelmien näkyvämmäksi tulo sekä yhteiskunnallisesta näkökulmasta on Kelan tuottama tietopohja ollut hyödyllinen. Kunnilla ei ole ollut järjestelmällisesti koottuja tietoja perustoimeentulotuen hakijoiden määristä, jonka Kelan tuottama tietopohja on mahdollistanut.

Huolta uudistuksen toimimattomuudesta itselleni on tullut nuorten osalta, koska heitä ei tavoiteta sekä muut heikossa asemassa olevat asiakkaat, joita ei tavoiteta. Miten Kelasta haettava perustoimeentulotuen hakemista voitaisiin muuttaa, jotta kaikki tarpeessa olevat asiakkaat tavoitetaan sekä heidän palveluiden tarpeiden kokonaistilanne selvitetään oikea-aikaisesti? Ei-tavoitetut asiakkaat ovat niitä, jotka eniten tarvitsevat palveluita. Asiakkaiden oikea-aikainen tavoittaminen kokonaistilanteen kartoittamisen vuoksi ennaltaehkäisisi ongelmien kasautumista. Ongelmien kasautuminen aiheuttaa asiakkaalle ylimääräistä huolta ja stressiä. Myös sosiaalihuollon työntekijöiden pitää pystyä reagoimaan kasautuneisiin ongelmiin nopeasti, mikä aiheuttaa painetta sosiaalihuollon työntekijöille. Suonio ym. (2017, 286) ovat todenneet, että pitkäaikaisesti sosiaaliturvan varassa elävien tilanteiden korjaamiseksi tarvittaisiin monikeinoisuutta ja palvelujärjestelmän joustoa, riittävästi aikaa henkilökohtaiseen kohtaamiseen sekä keinoja palveluiden yhteensovittamiseen.

Mielenkiintoista olisi tutkia Kelan työntekijöiden ja sosiaalihuollon työntekijöiden kokemuksia Kela-siirrosta. Miten he kokevat Kela-siirron vaikuttaneen heidän työskentelyyn? Ja miten he näkevät Kela-siirron vaikuttaneen asiakkaisiin? Kela-siirto on toiminut jo reilut kolme vuotta, jonka vuoksi paljon epäkohtia on jo ehditty kehittämään paremmiksi, mutta löytyisikö uusia kehittämisideoita tutkimuksen avulla? Löytyisikö työntekijöiltä ideoita parantaa heikossa asemassa olevien perustoimeentulotuen hakijoiden asiakaslähtöisyyden huomioimista? Olisi erityisen tärkeää ennaltaehkäistä ongelmien kasautumista, koska korjaavat toimenpiteet tulevat yhteiskunnalle kalliimmiksi kuin ennaltaehkäisy.

Lähteet:

- Blomberg, H., Kroll, C. & Kallio, J. 2018. On the changing frontline of welfare delivery: views on social assistance recipients among Finnish frontline workers. *Journal of Poverty and Social Justice*. Bristol 26 (2), 263-280.
- Blomberg, H. & Kroll, C. 2020. For Better and for Worse? On the Transformation of the Finnish Social Assistance Scheme. *Social Work & Society, International Online Journal* 18 (1), 1-10. (tulostettu 28.3.21)
- Blomberg, S. & Saikkonen, P. 2018. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotuki uudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Helsinki. THL. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136341/URN_ISBN_978-952-343-116-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y (tulostettu 28.3.21)
- Blomberg, S., Saikkonen, P., Heinonen, H-M. & Laatu, M. 2020. Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila & M. Ylikännö (toim.) *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit*. Helsinki. Kela, 212–243.
- Cammarano, E. & Sjöholm, M. 2019. Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018. Verkkojulkaisu. Helsinki. Kuntaliiton julkaisusarja 4/2019. (tulostettu 28.3.21)
- Eronen, A., Londén, P. & Peltosalmi, J. 2019. Perustoimeentulotuen nykytila. Verkkojulkaisu. Helsinki. Soste Suomen sosiaali ja terveys ry. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2019/10/SOSTE-sosiaalibarometri-2019.pdf> (viitattu 3.4.21)
- Halmetoja, A. & Rintala, T. 2020a. Perustoimeentulotuen Kela-siirto valmisteltiin kiireellä ja asiantuntijatieto jätettiin hyödyntämättä. *Janus* 28 (2), 185–193.
- Halmetoja, A. & Rintala, T. 2020b. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan hankaloitti asiakastyötä TE-palveluissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 85 (4), 416–424.
- Huovinen, E. 2008. Uudistamisen eettiset lähtökohdat. Teoksessa P. Arajärvi & R. Särkelä (toim.) 2008. *Leipää ja lämpöä, Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi*. Helsinki. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 26–33.
- Ihalainen, J. & Kettunen, T. 2016. Turvaverkko vai trampoliini sosiaaliturvan mahdollisuudet. Helsinki. Sanoma Pro Oy.
- Ilmarinen, K., Aalto, A-M. & Muuri, A. 2019. Sosiaalipalvelujen saatavuus ja asiakaskokemukset. Teoksessa L. Kestilä & S. Karvonen (toim.) 2019. *Suomalaisten hyvinvointi 2018*. Helsinki. THL, 216–227.
- Jackson, R. & Saikkonen, P. 2020. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan kasvatti eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrää. *Janus* 28 (2), 194–201. (tulostettu 28.3.21)
- Jokela, M., Kivipelto, M. & Ylikännö, M. 2019. Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi- Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Verkkojulkaisu. Helsinki. THL työpaperi

26/2019. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138548/URN_ISBN_978-952-343-392-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (tulostettu 28.3.21)

Kallio, Tomi J. 2006. Laadullinen review-tutkimus metodina ja yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana. *Hallinnontutkimus* 2, 18–28.

Kangas, O. & Niemelä, M. 2017. Riskit, vakuutus ja sosiaalivakuutus. Teoksessa P. Havakka, M. Niemelä & H. Uusitalo (toim.) 2017. *Sosiaalivakuutus*. Turenki. Hansaprint Oy. 10–56.

Karjalainen, P., Metteri, A. & Strömberg-Jakka, M. 2019. Tiekartta 2013 Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Verkkojulkaisu. Helsinki. STM.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161612/R41_19_Tiekartta_2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viitattu 3.4.21)

Kela 2021a. Toimeentulotuen tietopaketti. <https://www.kela.fi/toimeentulotuen-tietopaketti> (Viitattu 2.5.2021.)

Kela 2021b. Suomen sosiaaliturva. <https://www.kela.fi/suomen-sosiaaliturva> (viitattu 2.5.21)

Kela 2021c. Terveystuettujen perustoimeentulotuessa. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-terveydenhuoltomenot>. (viitattu 2.5.21)

Kela 2021d. Asumismenot perustoimeentulotuessa. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-asumismenot> (viitattu 24.5.21)

Kela 2021e. Näin haet muutosta perustoimeentulotuen päätökseen. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-nain-haet-muutosta> (viitattu 24.5.21)

Kela 2021f. Sosiaalivakuutus. <https://sosiaalivakuutus.fi/toimeentulotuen-hakijoiden-asemaparantee-kelan-ja-kuntien-yhteistyona/> (viitattu 7.7.21)

Kestilä, L., Knape, N. & Hetemaa, T. 2019. Suomalaisten sosiaali- ja terveystuettujen käyttö tilastojen valossa. Teoksessa L. Kestilä & S. Karvonen (toim.) 2019. *Suomalaisten hyvinvointi 2018*. Helsinki. THL, 188–206.

Kivipelto, M., Tanhua, H. & Jokela, M. 2019. Selvitys toimeentulotuki uudistuksen vaikutuksista. Verkkojulkaisu. Helsinki. THL raportti.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138193/URN_ISBN_978-952-343-348-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viitattu 3.4.21)

Laatu, M., Airio, I. & Mattila, H. 2020. Perustoimeentulotuki asiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotuki uudistuksen ja Kelan palvelusta. Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila & M. Ylikännö (toim.) *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit*. Helsinki. Kela, 116–151.

Laitinen, M. & Niskala, A. 2013. Sosiaalityön suhde asiakkuuteen. Teoksessa M. Laitinen & A. Niskala (toim.) 2013. *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Vantaa. Vastapaino, 9-18.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812.
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812> (viitattu 3.4.21)

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412> (viitattu 3.4.21)

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 26.6.2015/815

<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150815> (viitattu 3.4.21)

Mattila, Y. (toim.) 2017. Toimeentuloturva. Turenki. Hansaprint.

Metteri, A. 2012. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Tampere. Tampereen yliopistopaino Oy.

Pohjola, A. 2010. Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa M. Laitinen & A. Pohjola (toim.) 2010. Asiakkuus sosiaalityössä. Tallinna. Gaudeamus, 19–74.

Rahkonen, S. & Liukonen, R. (toim.) 2020. Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä, Työryhmän loppuraportti. Verkkojulkaisu. Helsinki. STM.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162264/STM_2020_09_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viitattu 3.4.21)

Ristolainen, H, Roivas, P. Mustonen, E. & Hujala, A. 2020. Asiakaslähtöinen palveluohjaus. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.) 2020. Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Tampere. Tampere University Press, 241–266. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>

Salminen, A. 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasa. Vaasan Yliopiston julkaisuja.

Seppänen, L, Toiviainen, H. & Kira, M. 2014. Palveluverkostojen asiakasymmärrys muutoksessa. Teoksessa T. Pakarinen & T. Mäki (toim.) 2014. Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen. Uudistumisen sykettä palveluihin. Helsinki. Edita. 135–150.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301> (viitattu 3.4.21)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2018. Kuntainfo 29.5.2018. Helsinki. STM.

https://stm.fi/documents/1271139/6195033/Kuntainfo_9_+2018_Kuntainfo_ty%C3%B6nhaun_voimassaolo.pdf/6278dbfa-0dbb-455c-a6d7-8db050291ee8/Kuntainfo_9_+2018_Kuntainfo_ty%C3%B6nhaun_voimassaolo.pdf (viitattu 3.4.21)

Suonio, M., Kainulainen, S., Gävert, T., Väisänen, R. & Saari, J. 2017. Kun vaikeudet kasautuvat – Pitkäaikaisasiakkuudet sosiaalialan aikuistyössä. Teoksessa J. Saari (toim.) 2017.

Sosiaaliturvariippuvuus Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere. Tampere University Press. 259–286.

Liite 1. Kuva 1. Kirjallisuuden värikoodausta.