

# **Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön kehittäminen toimeentulotukiasioissa**

LAB-ammattikorkeakoulu

Sosiaali- ja terveysalan ylempi AMK-tutkinto, Johtamisen ja kehittämisen koulutusohjelma  
2021

Miina Pirttikoski

## Tiivistelmä

Tekijä(t) Pirttikoski, Miina	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	Valmistumisaika 2021
	Sivumäärä 44	
Työn nimi <b>Sosiaalitoimen ja Kelan välisen yhteistyön kehittäminen toimeentulotukiasioissa</b>		
Tutkinto Sosiaali- ja terveysalan ylempi AMK-tutkinto, kehittämisen ja johtamisen koulutusohjelma		
Toimeksiantajan nimi, titteli ja organisaatio Piia Tuura, tiimipäällikkö, Kela		
Tiivistelmä <p>Perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan hoidettavaksi vuonna 2017. Opinnäytetyön tarkoituksena oli parantaa yhteistyötä toimeentulotukiasioissa Kelan ja sosiaalitoimen välillä niin, että se edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista. Osa Kelan toimeenpanevan perustoimeentulotuen asiakkaista tarvitsee lisäksi kuntien myöntämää täydentävää tai ehkäisevää tukea ja heillä voi olla myös muiden sosiaalitoimen palveluiden tarve. Tämän vuoksi Kelan ja kuntien yhteistyön onnistumisella on suuri merkitys yhteisille asiakkaille. Opinnäytetyön tavoitteena oli koota ja luoda toimivia toimeentulotukiasioihin liittyviä yhteistyökäytäntöjä Kelan ja sosiaalitoimen välille.</p> <p>Aineisto kerättiin haastattelemalla kolmea Kelan perustoimeentulotuen etuuskäsittelijää, jotka ovat olleet mukana Kelan ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä Eksoten, Keusoten ja Kymsoten alueilla. Haastatteluiden avulla kerättiin tietoa yhteistyön nykytilasta, toimivista käytännöistä ja kehittämiskohdista. Haastatteluaineistoa käytettiin pohjana kehittämisosuudessa, joka toteutettiin sähköisenä kyselynä kaikille Kelan Eteläisen vakuutuspiirin kuntayhteistyötä tehneille toimeentulotuen etuuskäsittelijöille. Kyselyn avulla etsittiin ratkaisuideoita haastatteluaineistosta nousseisiin kehittämiskohtiin.</p> <p>Haastattelujen ja sähköisen kyselyn aineisto koottiin yhteen ja tiivistettiin huoneentauluksi, jossa on esitetty Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyötä edistävät toimintatavat. Jatkossa Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota matalan kynnyksen yhteydenpitoon. Yhteistyötä tulisi myös tiivistää ja yhteisen ymmärrystä lisätä. Lisäksi kuntayhteistyöstä sekä muista Kelan asiakkaille tarjoamista palveluista tulisi viestiä Kelan sisällä ja kuntiin entistä tehokkaammin ja selkeämmin, jotta niitä osattaisiin hyödyntää paremmin. Kuntayhteistyötä tulisi tuoda näkyvämmiin osaksi myös Kelan etuuskäsittelyn prosesseja, jotta kuntayhteistyöstä tulisi luonnollinen osa perustoimeentulotukihakemusten ratkaisutyötä.</p>		
Asiasanat toimeentulotuki, yhteistyö, Kela, sosiaalitoimi, kehittäminen		

## Abstract

Author(s) Pirttikoski, Miina	Type of Publication Thesis, UAS	Published 2021
	Number of Pages 44	
Title of Publication <b>Development of cooperation between the Social Insurance Institution of Finland (Kela) and the Social Services in social assistance matters</b>		
Name of Degree Master programme of Social Services, Development and Management of Health Care and Social Services		
Name, title and organization of the client Piia Tuura, team manager, Social Insurance Institution of Finland (Kela)		
Abstract <p>Social assistance is divided into three parts. Customer can apply for basic social assistance from Social Insurance Institution of Finland (Kela) and supplementary or preventive social assistance from the municipality. Some of the customers may also have other needs for social services. Therefore, the success of cooperation between Kela and the municipalities plays an important role for common customers.</p> <p>The purpose of the thesis was to improve cooperation in subsistence support matters between Kela and the social services in order to promote the management of common clients. The aim of the thesis is to compile and establish effective cooperation practices in relation to social assistance issues between Kela and social services.</p> <p>The data was collected through interviews with three Kela's social assistance benefits officers who have been involved in cooperation between Kela and social services in the Eksote, Keusote and Kymsote regions. Interviews were used to gather information on the current state of cooperation, workable practices and matters which need to be developed. The interview material was used as a basis for the development section, which was carried out as an electronic survey for eleven social assistance benefit officers in Kela's Southern Insurance District who have been collaborated with the municipal social services. The survey looked for solution ideas to the development sites found in the interview material.</p> <p>The data from the interviews and the electronic survey were brought together and summarized into a room-board showing the course of actions that promote cooperation between Kela and social services. In future, it is important to pay attention for example to low-threshold communication among authorities and clarity when communicating Kela's services. The cooperation should also be made more significant part of Kela's social assistance deciding process to make municipal cooperation a natural part of the process.</p>		
Keywords social assistance, cooperation, Social Insurance Institution of Finland, social services, development		

## Sisällys

1	Johdanto.....	3
2	Toimeentulotuen kokonaisuus ja tausta .....	4
2.1	Toimeentulotuen historia.....	4
2.2	Toimeentulotuen kokonaisuus .....	4
2.3	Toimeentulotuen saajat .....	5
3	Toimeentulotuki ja Kela-siirto .....	7
3.1	Toimeentulotuen Kela-siirron taustaa.....	7
3.2	Kela toimijana ja perustoimeentulotuen toimeenpanijana .....	8
3.3	Sosiaalityö ja sosiaalitoimi osana toimeentulotuen kokonaisuutta.....	8
4	Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyö .....	10
4.1	Asiakkaiden siirtyminen Kelasta sosiaalitoimeen ja sosiaalityön tarpeen ilmoitukset .....	10
4.2	Kelan ja sosiaalitoimen kokemuksia toimeentulotuen Kela-siirrosta sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä .....	11
4.3	Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön merkitys asiakkaan palvelukokonaisuudessa .....	13
4.4	Yhteistyö toimeentulotukiasioissa Kelan eteläisen vakuutuspiirin alueella .....	14
5	Opinnäytetyön tarkoitus, tavoite ja kehittämistehtävät.....	16
6	Opinnäytetyön toteutus .....	18
6.1	Lähestymistapana tutkimuksellisen kehittämistyö .....	18
6.2	Opinnäytetyön toteutuksen vaiheet.....	18
6.3	Opinnäytetyöhön liittyvät eettiset näkökohdat ja aikataulu .....	21
6.4	Opinnäytetyön luotettavuus ja aikataulu.....	23
7	Kehittämisvaiheiden tulokset.....	26
7.1	Näkemyksiä yhteistyön käytännöistä sekä toimivista ja kehitettävistä asioista haastattelujen pohjalta .....	26
7.2	Kelan etuuskäsittelijöiden ideat yhteistyön vahvistamiseksi .....	32
7.3	Yhteenvedo yhteistyötä parantavista toimintatavoista.....	36
8	Johtopäätökset ja pohdinta .....	39
8.1	Opinnäytetyön hyöty jatkossa Kelan ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä ...	39
8.2	Havaintoja Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyöstä ja sen kehittämisestä.....	40
8.3	Jatkotutkimusaiheet.....	42
	Lähteet .....	44

## Liitteet

Liite 1. Haastattelujen saatekirje

Liite 2. Haastattelukysymykset

Liite 3. Sähköisen kyselyn saatekirje

Liite 4. Sähköinen kysely

Liite 5. Huoneentaulu

Liite 6. Tutkimuslupahakemus

## 1 Johdanto

Perustoimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, joka täydentää ensisijaisia etuuksia, turvaa henkilön ja perheen toimeentuloa ja edistää itsenäistä selviytymistä. Perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) hoidettavaksi 1.1.2017. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä vastaavat edelleen kunnat. Osa Kelan toimeenpanevan perustoimeentulotuen asiakkaista tarvitsee lisäksi kuntien myöntämää täydentävää tai ehkäisevää tukea ja heillä voi olla myös muiden sosiaalityön palveluiden tarve. Tämän vuoksi Kelan ja kuntien yhteistyön onnistumisella on suuri merkitys yhteisille asiakkaille, joille Kelan maksamat etuudet eivät ole riittäviä (Blomgren & Saikkonen 2020, 1).

On huomattu, että kuntien sosiaalityön ja Kelan yhteistyössä on myös haasteita. Sosiaalityön asiantuntemusta ei välttämättä osata hyödyntää Kelan perustoimeentulotuen käsittelyssä. Kuntien sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien aikaa on mennyt Kelan perustoimeentulotukipäätösten tulkitsemiseen ja asiakkaiden neuvontaan perustoimeentulotukeen liittyen, vaikka siirron tarkoitus oli vapauttaa sosiaalityöntekijöiden aikaa perustoimeentulotuen maksatuksesta yksilökohtaiseen sosiaalityöhön. Sosiaalitoimen ja Kelan yhteistyön ajatellaan yleisesti ottaen sujuneen hyvin, mutta asiakaskohtaisessa yhteistyössä on ollut vielä puutteita. (Blomgren & Saikkonen 2020, 2-3).

Työskentelen Kelassa perustoimeentulotuen etuuskäsittelijänä eteläisessä vakuutuspiirissä Turvatiimi 1:ssä. Tiimini on käynnistänyt vuoden 2020 alussa paikallisen yhteistyön Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden (Eksote) aikuissosiaalityön nimettyjen työntekijöiden kanssa. Opinnäytetyön aihe on lähtöisin omassa työyhteisössäni nousseista keskusteluista ja kehittämistarpeista Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön sujuvoittamiseksi. Muun muassa yhteistyökäytännöt ja vastuunjaot ovat olleet vielä osin epäselviä.

Esimerkiksi vuoden 2019 Sosiaalibarometrin mukaan Kelan työntekijöistä 65 prosenttia ja sosiaalityöntekijöistä 68 prosenttia oli sitä mieltä, että Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyötä tulisi tiivistää (Eronen ym. 2019, 100). Minkälainen yhteistyö sitten parantaisi asiakkaiden palvelua ja ehkäisisi asiakkaiden pompottamista kahden viranomaisen välillä?

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on parantaa yhteistyötä toimeentulotukiasioissa Kelan ja sosiaalitoimen välillä niin, että se edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista. Opinnäytetyön tavoitteena on koota ja luoda toimivia toimeentulotukiasioihin liittyviä yhteistyökäytäntöjä Kelan ja sosiaalitoimen välille.

## 2 Toimeentulotuen kokonaisuus ja tausta

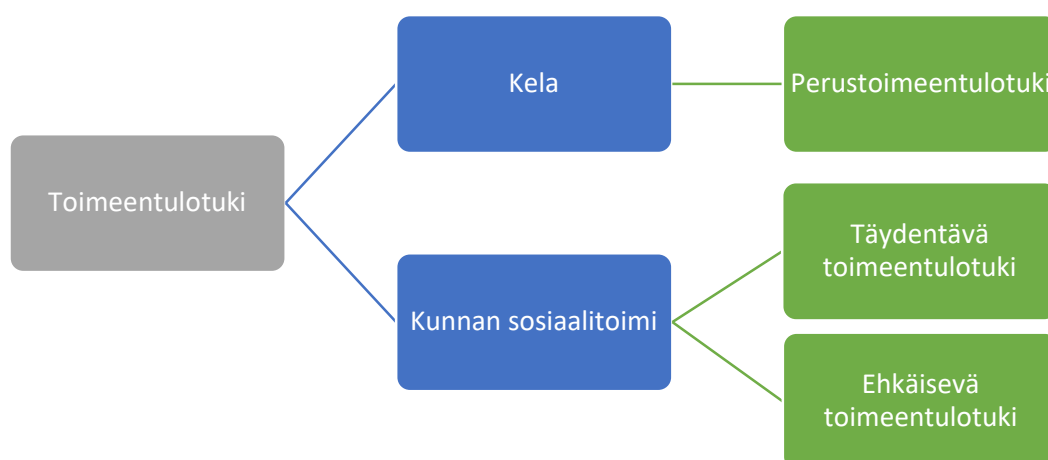
### 2.1 Toimeentulotuen historia

Nykytuotoinen toimeentulotuki on saanut alkunsa julkisesta köyhäinhoidosta, josta 1800-luvulla vastasivat kunnat ja seurakunnat. 1900-luvulla kehittyi syyperusteinen (eli esimerkiksi vanhuuteen, työkyvyttömyyteen tai sairauteen) perustuva sosiaaliturva, jota täydennettiin huoltoavulla. Huoltoapu korvasi vuonna 1956 köyhäinavun. Vuoden 1984 suuren sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä huoltoavun korvasi toimeentulotuki. Tällöin muutettiin käsitteiden nimien lisäksi jakoperusteet. Leimaavia piirteitä poistettiin, tuen saajista tuli hoidokkien tai vaivaisten sijaan asiakkaita, ja tuen määrälle asetettiin kansallinen vähimmäistaso. (Korpela ym. 2020, 8-9.)

Vuonna 1995 toteutettiin perusoikeusuudistus, jossa syntyi säännös ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta. Tämä kirjattiin myöhemmin perustuslain 19 § momenttiin 1. Momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaisella, joka ei pysty hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Avun saamisen edellytykset tulisi yksilökohtaisesti selvittää tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla, jolla siis pyritään turvaamaan ihmisarvoisen elämän edellytykset, tarkoitetaan esimerkiksi välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämistä. (Rahkonen 2020, 14.)

### 2.2 Toimeentulotuen kokonaisuus

Toimeentulotuki on nykyisin jaettu kahdelle viranomaiselle; perustoimeentulotuen myöntämisestä on vastannut Kela vuoden 2017 alusta lähtien ja kuntien vastuulla on täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpano (kuvio 1).



Kuvio 1. Toimeentulotuen kokonaisuus.

*Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)*

Perustoimeentulotuki koostuu perusosasta ja muista perusmenoista. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemeno, vähäiset terveydenhoitomenot, henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot, paikallisliikenteen käytöstä aiheutuvat menot, sanomalehden ja puhelimen sekä tietoliikenteen käytöstä aiheutuvat menot, harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)

Muita perusmenoja ovat muun muassa yleisestä asumistuesta annetun lain mukaiset asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, muut kuin perusosaan kuuluvat terveydenhoitomenot, lasten päivähoito- sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot, lapsen tapaamisesta eri taloudessa asuvalla vanhemmalle aiheutuvat kulut siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen sekä välttämättömän henkilöllisyystodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)

Kunnan myöntämässä täydentävässä toimeentulotuksessa huomioidaan tarpeellisen suuruisina muut kuin toimeentulotukilain 7 b §:ssä mainitut asumismenot sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Ehkäisevää toimeentulotukea kunta voi myöntää muun muassa henkilön aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumista tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin hakijan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.) Täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen liittyy siis paljon yksilö- ja tapauskohtaista harkintaa.

### 2.3 Toimeentulotuen saajat

Vuonna 2019 perustoimeentulotukea maksettiin 718,1 miljoonaa euroa. Kunnat myönsivät täydentävää toimeentulotukea 34,7 miljoonaa ja ehkäisevää toimeentulotukea 22,3 miljoonaa euroa. Lisäksi toimeentulotukena maksettavien kuntouttavan työtoiminnan korvauksia maksettiin 5,4 miljoonaa euroa. Toimeentulotuen saajakotitalouksien määrä väheni 2,3 prosenttia vuodesta 2018, kun saajakotitalouksia vuonna 2019 oli 298 017. Toimeentulotukea saaneiden henkilöiden määrä vuonna 2019 oli 452 991 (osuus koko väestöstä 8,2



prosenttia), laskua saajien määrässä edelliseen vuoteen oli 2,7 prosenttia. Suurin saajaikäryhmä oli 25-64-vuotiaat. Muissa ikäryhmissä saajien määrä väheni, mutta yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä saajien määrä nousi 3,2 prosenttia. (Tanhua & Kiuru 2020.)

Løyland ym. (2011) toteavat, että toimeentulotukea pitkä-aikaisesti saaneilla henkilöillä on muuhun väestöön verrattuna yleensä pienemmät vuositulot, he ovat vähemmän koulutettuja, heidän taloutensa on kokenut suurempaa räsitusta ja heillä on heikompi asumistaso. Muiden perussosiaaliturvaetuuksien (kuten vähimmäismääräinen sairauspäiväraha tai työttömyysetuus) riittämätön taso voi aiheuttaa toimeentulotuen tarpeen (Vaalavuo 2016, 1276). Toimeentulotukea saavat henkilöt tai perheet käyttävät myös usein enemmän terveydenhuoltopalveluja kuin muu väestö. Syynä voi olla se, että toimeentulotukea saavat ovat todennäköisemmin heikommassa asemassa olevia ja tämä saattaa johtaa sairasteluun. Tämä taas voi johtaa siihen, että he joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen. (Vaalavuo 2016, 1282).

### 3 Toimeentulotuki ja Kela-siirto

#### 3.1 Toimeentulotuen Kela-siirron taustaa

Perustoimeentulotuen siirtoa kunnilta Kelan hoidettavaksi on pohdittu jo pitkään ennen kuin varsinainen siirto tapahtui vuoden 2017 alusta. Keskustelua aiheesta käytiin jo 1980-luvun lopulla ja siirtoa kokeiltiin 1990-luvun alussa monessa kunnassa. Vuonna 2014 hallitus viimein teki päätöksen toimeentulotuen siirrosta Kelan hoidettavaksi. Kyseessä oli huomattavan suuri hallinnollinen uudistus valtakunnallisesti toimivalle Kelalle. (Korpela ym. 2020, 8.)

Jo vuonna 1984 sosiaali- ja terveysministeriön perustoimeentulotuen työryhmän ajatus oli, että kuntien sosiaalityöntekijöiden työpanosta tulisi riittää rahallisen tuen maksamisen lisäksi myös varsinaisten sosiaalipalvelujen tuottamiseen ja niiden kehittämiseen. Tuolloin käytiin myös keskusteluja toimeentulotuen normitetun osan (kotitalouden tulojen ja menojen perusteella tehdyn laskelman mukaan määräytyvän) eli nykymuotoisen perustoimeentulotuen siirtämistä kunnalta Kelan vastuulle. Siirto nostettiin keskusteluun useissa yhteyksissä. 1990-luvun laman aiheuttama massatyöttömyys ja ensisijaisiin etuuksiin (esimerkiksi asumistuki, kotihoidontuki, lapsilisä ja opintotuki) tehdyt leikkaukset lisäsivät toimeentulotuen tarvetta. (Korpela ym. 2020, 10.)

Toimeentulotuen Kela-siirron tavoitteena oli muun muassa myöntämiskäytäntöjen yhtenäistämisen, sosiaalityön vahvistaminen ja sosiaalityöntekijöiden resurssien vapauttaminen tuen maksatuksesta varsinaiseen sosiaalityöhön (Jokela ym. 2019, 4.) Siirtoa puolusteltiin esimerkiksi sillä, että kuntien erilaiset myöntämiskäytännöt ja hakemisen vaikeus aiheuttivat toimeentulotuen alikäyttöä. Alikäyttöön on saattanut vaikuttaa myös toimeentulotuen asiakkuuteen liittyvä häpeä ja leimaantuminen. (Varjonen 2020, 33.) Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa arveltiin, että jopa puolet toimeentulotukeen oikeutetuista henkilöistä tai perheistä eivät edes hae etuutta. Tähän on voinut olla syynä hankala hakumenettely, leimaantuminen tai tietämättömyys oikeudesta tukeen. (Vaalavuo 2016, 1276).

Jo uudistusta suunniteltaessa ymmärrettiin, että perustoimeentulotuen siirtyessä Kelan hoidettavaksi on mahdollista, että asiakas etäännyy sosiaalitoimesta. Uskottiin, että Kelasta tehtävät sosiaalityön tarpeen ilmoitukset kaventaisivat tätä välimatkaa. Lähtökohtaisesti sosiaalityön tarpeen ilmoitus tehdään Kelasta asiakkaan suostumuksella (pois lukien tietyt tilanteet ja esimerkiksi lastensuojeluasiat), joten asiakas voi päättää itse, haluaako sosiaalitoimen asiakkuuteen vai ei. Uudistuksen yksi tavoite nimenomaan oli, että perustoimeentulotukea voi hakea Kelasta kuten muitakin Kelan myöntämiä etuuksia ilman huolta sosiaalityön asiakkaaksi leimaantumisesta. (Rahkonen 2020, 27.)

### 3.2 Kela toimijana ja perustoimeentulotuen toimeenpanijana

Kela eli Kansaneläkelaitos huolehtii Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien sosiaaliturvasta (esimerkiksi lapsiperheiden etuudet, vähimmäiseläkkeet, työttömien perusturva, sairausvakuutus, perustoimeentulotuki). Toiminta-ajatuksena on edistää terveyttä, tukea itsenäistä selviytymistä ja turvata väestön toimeentuloa. Kelan etuuskäsittely on jaettu maantieteellisesti 5 vakuutuspiiriin. Asiakaspalvelu on eriytetty omaksi yksikökseen. Kela toimii eduskunnan valvonnassa. (Kela 2019.)

Kelan etuuksia maksettiin vuonna 2019 yhteensä 14,9 miljardia euroa. Vuonna 2019 perustoimeentulotukea maksettiin 698 miljoonaa euroa, eli 2,4 % vähemmän kuin vuonna 2018. Perustoimeentulotukea sai vuonna 2019 7,2 % koko väestöstä. Perustoimeentulotukea saaneita kotitalouksia vuonna 2019 oli 274 408, ja nämä kotitaloudet sisälsivät 396 636 henkilöä. Perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä väheni vuodesta 2018 2,5 % ja tukea saaneiden henkilöiden määrä väheni 2,8 %. (Kela 2019.)

Sosiaalityö ei kuulu Kelan tehtäviin eikä Kela ota kantaa asiakkaan muuhun palvelutarpeeseen, vaan Kela toimii eteenpäin ohjaavana viranomaisena. Kela tekee asiakkailleen elämäntilanteen kartoituksen, joka ei kuitenkaan vastaa sosiaalitoimessa laadittavaa palvelutarpeen arviointia. (Rahkonen 2020, 26.)

### 3.3 Sosiaalityö ja sosiaalitoimi osana toimeentulotuen kokonaisuutta

Toimeentulotuen kokonaisuuteen liittyy nykyään kaksi eri viranomaista. Sosiaalitoimi vastaa varsinaisesta sosiaalityöstä ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä, kun Kelan vastuulla on perustoimeentulotuen toimeenpano. Perustoimeentulotuen käsittely Kelassa ei automaattisesti aloita asiakkuutta sosiaalitoimessa. Sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaan asiakkuus sosiaalitoimessa alkaa hakemuksesta tai muulla tavoin vireille tulevan asian käsittelystä. (Rahkonen 2020, 25-26.)

Sosiaalityöllä tarkoitetaan joko itsenäisenä palveluna tai osana muita palveluja järjestettävää asiantuntijatyötä, jolla pyritään ehkäisemään, vähentämään ja poistamaan sosiaalisia ongelmia. Työskentely on usein muiden toimijoiden kanssa verkostoitunutta. Sosiaalityötä tehdään yksilöiden, perheen tai rakenteiden tasolla. Perhetasolla työskenneltäessä keskiössä on lapsen etu ja vanhemmuuden tukeminen. Sosiaalityön tavoitteena on turvata vaikeimmassa asemassa olevien ihmisten tarvitsema apu ja tuki. Sosiaalityön asiakkaiden tarpeet voivat liittyä esimerkiksi työllistymiseen, kouluttautumiseen, toimeentuloon, kuntoutumiseen tai muuhun hyvinvointiin tai osallistumisen edistämiseen. Sosiaaliohjaus on nimensä mukaisesti palveluihin ja etuuksien piiriin ohjaamista, niihin liittyvää neuvontaa sekä

esimerkiksi arkielämän tukemista. Tärkeää on joustava kohtaaminen, tuki ja motivointi itseen suoriutumiseen. Sosiaaliohjauksen rooli on korostunut palvelujärjestelmän laajentuessa ja erikoistuesssa. (Sosiaali- ja terveysministeriö.)

Sosiaalihuoltolain 11§ mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä seuraavissa tuen tarpeissa:

1. *tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen*
2. *asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen*
3. *taloudelliseen tuen tarpeeseen*
4. *sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi*
5. *lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen*
6. *äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvään tuen tarpeeseen*
7. *lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseksi*
8. *päihteiden ongelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta sekä muusta sairaudesta tai vammasta tai ikääntymisestä johtuvaan tuen tarpeeseen*
9. *muuhun fyysiseen, psyykkiseen sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen*
10. *tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi*

(Sosiaalihuoltolaki 1301/2014).

## 4 Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyö

### 4.1 Asiakkaiden siirtyminen Kelasta sosiaalitoimeen ja sosiaalityön tarpeen ilmoitukset

Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan hoidettavaksi, ei asiakkaan tarvitse välttämättä enää asioida kunnan sosiaalitoimessa perustoimeentulotukea hakiessaan. Tämän vuoksi oli kehitettävä uusi tapa, jolla tuen tarpeessa olevia asiakkaita saataisiin ohjattua sosiaalityön piiriin. Kelaan luotiin sähköisen järjestelmä e-Totu eli Kelmu, jonka kautta Kela voi tehdä sosiaalityön tarpeen ilmoituksen kunnan sosiaalitoimeen. Kelalla on muun muassa sosiaalihuolto- ja lastensuojelulakiin perustuva velvollisuus ohjata asiakas sosiaalihuollon palveluihin. Pääsääntöisesti asiakkaan kanssa tulee keskustella ennen ilmoituksen tekemistä ja ilmoitus tehdään asiakkaan suostumuksella. Poikkeuksena tästä on kuitenkin lapsen etu tai se, että asiakas on ilmeisen kyvytön huolehtimaan itsestään. (Jokela ym. 2019, 7.)

Ohjaus Kelasta kunnan sosiaalitoimeen tehdään esimerkiksi silloin, kun asiakkaalla arvioidaan olevan tarve sosiaalipalveluille, kuten sosiaalityölle tai täydentävälle tai ehkäisevälle toimeentulotuelle (Jokela ym. 2019, 7). Toimeentulotukilain 7 a § ja 7 b § määrittelevät täydentävän toimeentulotuen menot ja jos asiakas on hakenut tukea kyseisiin menoihin, voidaan hakemus siirtää Kelasta kuntaan. Lisäksi lain 14 §:ssä on määritelty tarkemmin toimeentulotuen käsittely sekä tilanteet, joissa hakemus siirretään Kelasta kunnan sosiaalitoimeen. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.) Velvoitteita asiakkaiden ohjaamiseen sosiaalitoimeen on edellä mainittujen lisäksi myös esimerkiksi nuorisolaissa ja vanhuspalvelulaissa. On myös määritelty tiettyjä tilanteita, joissa ohjaus Kelasta kuntaan tulee tehdä; esimerkiksi, jos asiakas ei Kelan arvion mukaan kykene huolehtimaan asioidensa hoidosta eikä hänellä ole edunvalvojaa, tai jos asiakas ei suostu hakemaan ensisijaisia etuuksia, hänen opintonsa pitkittyvät, perusosaa alennetaan, tai jos maahanmuuttaja ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. (Jokela ym. 2019, 8-9.)

Asiakas ei siis nykyään saa perustoimeentulotukea ja täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea samasta organisaatiosta, vaan hänen tulee ensin hakea Kelasta perustoimeentulotuen päätös, jonka jälkeen hakemus voidaan siirtää Kelasta kuntaan tai asiakas voi itse hakea sieltä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Perustoimeentulotuen Kela-siirtoa valmisteltaessa korostettiin, että Kelan tulee ohjata perustoimeentulotukea hakevaa asiakasta aktiivisesti hakemaan ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia (kuten työttömyysturvaa, sairauspäivärahaa tai muuta asiakkaan elämäntilanteeseen sopivaa etuutta) ja neuvoa niiden hakemisessa. Lisäksi Kelan tulisi uudistuksen myötä ohjata kunnan sosiaalitoimeen asiakas, joka on sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen tarpeessa. (Jokela ym. 2019, 6.)

Tällä hetkellä Kelan perustoimeentulotuen käsittelyyn liittyvät toimintatavat eivät riittävästi ohjaa asiakkaita sosiaalityön piiriin niiden asiakkaiden keskuudessa, joiden tuen tarve ei rajoitu pelkästään Kelan hoitamaan taloudelliseen tukeen ja palveluihin. Koska toimeentulotuki on viimesijainen tuen muoto, siihen liittyy tietynlainen vastikkeellisuus ja velvoittavuus työllistymisen suhteen. Asiakkaan odotetaan kykynsä mukaan huolehtivan itsestään ja vastaavan elatuksestaan edistämällä työllistymistään. Sosiaalitoimen työskentelyn tavoitteena on ollut toimeentulotuen avulla motivoida asiakas tähän työskentelyyn ja muutokseen. Asiakkaiden talouden hallinta on kuitenkin monimuotoinen kokonaisuus, johon liittyy myös asiakkaan elämäntilanteeseen liittyvän ensisijaisen toimeentulon (esimerkiksi työttömyysturva, opintoetuudet, työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet) riittävyys. (Rahkonen 2020, 27-28.)

#### 4.2 Kelan ja sosiaalitoimen kokemuksia toimeentulotuen Kela-siirrosta sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä

Perustoimeentulotuen Kela-siirron kannatusta on kysytty Sosiaalibarometrissa Kelan toimihenkilöiltä ja johdolta sekä sosiaalityöntekijöiltä ja sosiaali- ja terveydenhuollon johtajilta. Kyselyjä on tehty ennen siirtoa, siirron aikana sekä kaksi kertaa siirron jälkeen. Vuonna 2019 siirtoa piti kannattavana Kelan työntekijöistä 75 prosenttia, Kelan johdosta 93 prosenttia, sosiaali- ja terveysalan johtajista 80 prosenttia ja sosiaalityöntekijöistä 57 prosenttia. Selvimmin perustoimeentulotuen Kela-siirron kannatus on laskenut kyselyjen mukaan sosiaalityöntekijöillä, joista 73 prosenttia kannatti Kela-siirtoa ennen sen toteutusta ja vielä vuonna 2018 (eli vuosi siirron jälkeen) sen kannalla oli 60 prosenttia. Toimeentulotuen Kela-siirtoon tyytyväisin vastaajaryhmä on ollut Kelan johto, jossa lähes jokainen vastaaja oli tyytyväinen siirtoon kahden ensimmäisen vuoden aikana. (Eronen ym. 2019, 84-85.)

Vuoden 2019 Sosiaalibarometrin mukaan sosiaalityöntekijät suhtautuivat kielteisimmin toimeentulotuesta esitettyihin kysymyksiin. Sosiaalityöntekijät kokivat, ettei yhden luukun periaate toteudu, vaan asiakkaat joutuvat asioimaan kahden viraston välillä. Myös lisäselvityksiä toimeentulotukihakemuksiin tarvitaan usein. Lisäksi sosiaalityöntekijät ajattelivat muita vastaajia useammin, että asiakas ei välttämättä erota, tulisiko hänen hakea perustoimeentulotukea vai täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Sosiaalityöntekijät myös kokivat, ettei asiakkaan palveluntarvetta arvioida riittävästi eivätkä henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevat asiakkaat saa tarvitsemaansa palvelua. Noin puolet sosiaalityöntekijöistä koki, ettei perustoimeentulotuen päätöstä saa Kelasta nopeasti ja että tiedot eivät siirry sujuvasti Kelan ja sosiaalitoimen välillä. Toisin kuin muut vastaajaryhmät, sosiaalityöntekijät olivat eri mieltä kansalaisten yhdenvertaisuudesta toimeentulotukea hakiessaan. (Eronen ym. 2019, 89.)

Kelassa perustoimeentulotukea käsittelevistä toimihenkilöistä vuonna 2019 Sosiaalibarometrin kyselyssä suurin osa arvioi, että toimeentulotuen hakemisen kynnyks on matala. Yli puolet Kelan toimihenkilöistä myös koki, että asiakkaat saavat riittävästi henkilökohtaista palvelua, hakemuksen täyttäminen on helppoa ja että kansalaiset ovat yhdenvertaisia perustoimeentulotukea hakiessaan. Kriittisesti Kelan toimihenkilöt suhtautuvat hakemusten käsittelyyn varatun ajan riittävyteen, tarvittavien lisäselvitysten runsauteen sekä toimeentulotuen kokonaisuuden ymmärrettävyyteen asiakasnäkökulmasta. Yli puolet Kelan toimihenkilöistä koki myös, ettei yhden luukun periaate toteudu eikä asiakkaiden palveluntarvetta selvitetä riittävästi. Hieman alle puolet vastaajista arvioi, että toimeentulotukeen liittyä asiakkaan kannalta edelleen turhaa byrokratiaa ja etteivät asiakkaan tiedot siirry Kelasta sosiaalitoimeen sujuvasti. (Eronen ym. 2019, 89.)

Sosiaalibarometrissa saatujen vastausten mukaan yksi kolmasosa sosiaalityöntekijöistä ja 43 prosenttia Kelan etuuskäsittelijöistä piti Kelan ja sosiaalitoimen toimeentulotukea koskevaa yhteistyötä erittäin tai melko hyvänä. Huonoksi tai melko huonoksi yhteistyön koki 28 prosenttia sosiaalityöntekijöistä ja 26 prosenttia Kelan etuuskäsittelijöistä. Sosiaalityöntekijöiden kokemuksen mukaan yhteistyö on muuttunut kielteisempään suuntaan kahden viime vuoden aikana, kun taas Kelan etuuskäsittelijät kokivat yhteistyön parantuneen. Hyvää palautetta saivat yhteistyön mahdollistavat välineet, kuten puhelimitse lähinnä sosiaalityöntekijöitä palveleva toimeentulotuen viranomaislinja, mahdollisuus asiakirjojen sähköiseen toimittamiseen sekä joillain alueilla käytössä oleva Skype-yhteys ja suojattu sähköposti. (Eronen ym. 2019, 94).

Kelan etuuskäsittelijöiden mielestä yleisin yhteistyön ongelma oli se, ettei yhteydenpito ole kaksisuuntaista. Kela ei saa tietoa sosiaalitoimen asiakkaista, kuten heidän käynneistään sosiaalitoimessa, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksistä tai muutoksista. Yksittäisiä asiakkaita ei tunneta Kelassa niin hyvin, kuin sosiaalitoimessa. Tietoa kaivattiin muun muassa tehdyistä aktivointisuunnitelmista ja täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöksistä sekä siitä, onko asiakkaalla alkanut asiakkuutta sosiaalitoimessa lainkaan. Yhteydenpito voi myös olla haastavaa, koska eri kuntien sosiaalityöntekijöillä on erilaisia työskentelykäytäntöjä ja esimerkiksi puhelinaika voi olla hyvin rajoitettu, jolloin sosiaalityöntekijää ei Kelasta välttämättä tavoiteta silloin kun tarve olisi. (Eronen ym. 2019, 95-96.)

Sosiaalitoimessa sekä Kelassa pidettiin Sosiaalibarometrin mukaan haastavana sitä, että ohjeistukset ja näkemykset samoista asioista ovat keskenään poikkeavia. Kelan etuuskäsittelijät kokivat asiakkaiden ohjauksessa haasteelliseksi esimerkiksi sen, ettei kuntien harkinnanvaraisen täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämisperusteet ole kunnissa

yhteneväiset. Toisaalta sosiaalityöntekijät kokivat, ettei sosiaalityön lausuntoja oteta Kelassa välttämättä tarpeeksi hyvin huomioon perustoimeentulotukipäätöksiä annettaessa. Etenkin sosiaalityöntekijät ilmaisivat myös huolensa Kelan etuuskäsittelijöiden osaamisen puutteista sosiaalityön asiantuntemuksessa. Barometrissa ratkaisuksi tähän ongelmaan esitettiin yleisimmin Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön tiivistämistä. Muita ratkaisuehdotuksia oli muun muassa koulutuksen lisääminen Kelassa ja sosiaalialan osaajien palkkaaminen Kelaan. (Eronen ym. 2019, 96-100.)

#### 4.3 Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön merkitys asiakkaan palvelukokonaisuudessa

Koska Kelan ja sosiaalitoimen tehtävät ovat osittain päällekkäisiä tai limittäisiä, edellyttää tehtävien hoitaminen viranomaisten yhteistyötä. Yhteistyötä hankaloittaa kuitenkin esimerkiksi se, että kunnallisesti toimiva sosiaalityö on paikallista ja asiakaslähtöistä. Kela taas toimii kansallisesti ja pyrkii standardoituun toimintaan, eli siihen että työ tehdään ympäri maata mahdollisimman samalla tavalla. Myös yksilökohtaista harkintaa toimeentulotukihakemusten käsittelyssä käytetään Kelassa ja sosiaalitoimessa eri tavoin, ja sosiaalityön näkökulman hyödyntäminen Kelan etuuskäsittelyssä edellyttäisikin tiivistä yhteydenpitoa kahden toimijan välillä. (Zechner & Paavola 2020, 437- 439.)

Jokelan ym. (2019) mukaan toimeentulotuen hakuprosessissa on monta riskialtista kohtaa, joissa asiakas saattaa pudota pois palveluista tai tarvitsemiensa etuuksien piiristä. Esimerkkinä Jokela ym. (2019) käyttävät tutkimuksessaan perustoimeentulotuen perusosan alentamisprosessia, johon päädytään silloin kun Kelan etuuskäsittelijä havaitsee perusteet perusosan alentamiselle asiakkaan toimeentulotukihakemusta käsitellessään.

Tällainen tilanne on silloin, kun toimeentulotuen hakija on esimerkiksi ilman perusteltua syytä kieltäytynyt TE-toimiston hänelle tarjoamasta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta ja näin ollen hakija ei ole täyttänyt kaikkia hänelle asetettuja ehtoja. Kela kuulee asiakasta kirjeitse ennen perusosan alentamista, ja kuulemisen yhteydessä asiakkaalle annetaan mahdollisuus vaikuttaa vielä itse toiminnallaan mahdolliseen perusosan alentamiseen seuraavan toimeentulotukihakemuksen käsittelyn yhteydessä. Perusosan alentamistilanteissa Kela lähettää automaattisesti sähköisen ilmoituksen asiasta kunnan sosiaalitoimeen e-Totu-järjestelmän eli Kelmun kautta. Tämän jälkeen sosiaalitoimi yrittää tavoittaa asiakasta. Kaikkia asiakkaita ei kuitenkaan tavoiteta ja vaikka tavoitettaisiinkin, ei asiakas välttämättä halua keskustella asioistaan sosiaalitoimen kanssa tai asiakas voi kokea työskentelyn hyödyttömäksi. (Jokela ym. 2019, 18-20.)



Yllä esitetty tapaus on vain yksi esimerkki tilanteesta, jolloin asiakas saattaa pudota pois tarvitsemiensa etuuksien tai palvelujen piiristä. Jokelan ym. (2019) mukaan asiakkaan ohjaus Kelasta kunnan sosiaalitoimeen ei vielä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla; Kelan tulisi kiinnittää huomioita sähköiseen e-Totu -järjestelmään eli Kelmuun sekä etuuskäsittelijöiden valmiuksiin tunnistaa sosiaalihuollon tarpeessa oleva asiakas. Kuntien sosiaalitoimessa kehitettävää olisi Kelasta tulevien sosiaalityön tarpeen ilmoitusten käsittelyssä ja asiakkaiden paremmassa tavoittamisessa. (Jokela ym. 2019, 20-21.) Korpela ym. (2020) toteavat, että Kelassa ei välttämättä ole riittävää asiantuntemusta asiakkaiden ohjaamisessa kunnan sosiaalitoimeen. Tämä saattaa vähentää asiakkaiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta (Blomgren ym. 2020, 236).

Huomioitavaa on, että Kela ei voi tehdä sosiaalityön tarpeen ilmoitusta ilman, että asiakkaalla on ilmeinen tuen tarve. Lisäksi lähtökohtaisesti tarvitaan asiakkaan suostumus ilmoituksen tekemiseen. Ilman asiakkaan suostumusta tehtäville ilmoituksille on sosiaalihuoltolakiin (1301/2014, 35§) kirjattu painavammat perusteet; asiakkaan tulee olla ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu sitä vaatii (lastensuojeluilmoitus). (Jokela ym. 2019, 20.)

Muita Kela-siirron myötä esiin tulleita muutoksia olivat mm. toimeentulotuen hakemisen lisääntynyt digitalisoituminen, joka saattaa aiheuttaa puutteita erityisen heikossa asemassa olevien asiakkaiden pääsyssä tarvitsemansa tuen piiriin (Jokela ym. 2019, 21). Huolta on herättänyt etenkin alle 25-vuotiaiden hakijoiden tilanne. Ennen Kela-siirtoa toimeentulotuki toimi ikään kuin sisäänheittotuotteena sosiaalityöhön, kun asiakkaat tulivat sosiaalitoimeen hakemaan apua hankalaan taloudelliseen tilanteeseen. Samalla sosiaalityöntekijä pystyi alkaa purkamaan tilanteen taustalla vaikuttavia syitä sosiaalityön keinoin. Nykyään kynnyksiä siirtyä toisen viranomaisen eli sosiaalitoimen avun piiriin voi asiakkaalla olla suurempi, kun taloudellinen tuki tulee Kelasta. (Zechner & Paavola 2020, 442-443.)

Yhteistyötä hankaloittaa myös puuttuva ymmärrys toisen viranomaisen työnkuvasta ja prosesseista. Yhteinen ymmärrys on edellytys työlle, jossa kahden toimijan työtehtävissä on eroavaisuuksia ja työnjaon tulisi olla selkeä asiakkaan kannalta laadukkaan palvelun tuottamiseksi. (Zechner & Paavola 2020, 444.)

#### 4.4 Yhteistyö toimeentulotukiasioissa Kelan eteläisen vakuutuspiirin alueella

Kela tekee yhteistyötä monien eri tahojen, kuten sosiaalitoimen, kanssa. Yhteistyökumppaneiden (kuten sosiaalitoimen ja muiden viranomaisten) puhelimitse tapahtuviin yhteydenottoihin vastaa asiakkuuspalvelujen alainen yhteyskeskus. Viranomaispuhelinnumerot on jaoteltu etuuksittain, kuten asiakkaidenkin palvelunumerot. Asiakkuuspalvelujen tehtäviin ei

kuulu etuuskäsittely, eli yhteyskeskuksen kautta puhelimitse annettavassa palvelussa ei käsitellä etuushakemuksia vaan annetaan neuvontaa esimerkiksi etuuksien hakemismenettelyyn, etuuden määrään ja maksamiseen liittyen. (Kela.)

Edellisten lisäksi viranomaisille (lähinnä sosiaalialan ammattilaisille) on toimeentulotukiasi-oissa olemassa viranomaisnumero, johon vastaa Kelan perustoimeentulotuen etuuskäsittelijöitä. Numero on tarkoitettu sosiaalitoimen työntekijöille tilanteisiin, jossa vaaditaan syvempää etuusosaamista ja yhteistyötä asiakkaan asiassa. Kaksi päällekkäistä viranomaislinjaa ei ole ollut selkeä kokonaisuus, koska sosiaalitoimen työntekijät soittavat yleensä siihen numeroon, josta kokevat saavansa tarvitsemansa palvelun vaivattomimmin, ja toisaalta Kela ei välttämättä täysin ole onnistunut palvelunumeroiden markkinoinnissa ja jaottelussa. (Nyholm 2020, 12).

Puhelinpalvelun ei koettu kaikilta osin mahdollistavan toivotunlaista yhteistyötä toimeentulotukiasi-oissa Kelassa eteläisen vakuutuspiirin alueella. Syvempää toimeentulotuen etuusosaamista tarjoava, sosiaalitoimelle tarkoitettu puhelinpalvelu on osittain korvattu kuntayhteistyöllä, jossa kunnan sosiaalityön ammattilaiset voivat ottaa yhteyttä nimettyihin paikallisiin Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijöihin. Vastaavasti myös Kelan kuntayhteistyön etuuskäsittelijät voivat olla yhteydessä nimettyihin kunnan työntekijöihin. Kuntayhteistyö on alkanut kokeiluna Järvenpään kaupungin sosiaalitoimen kanssa vuonna 2018 ja laajentunut Eteläisessä vakuutuspiirissä muidenkin kuntayhtymien alueelle. (Nyholm 2020, 12, 15.) Tällä hetkellä paikallista yhteistyötä tehdään Keusoten, Kymsoten, Eksoten ja Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän kuntien kanssa. Eteläisen vakuutuspiirin alueella on yhteensä 12 kuntayhteistyötä tekevää toimeentulotuen etuuskäsittelijää, joista yksi on opinnäytetyön tekijä. Lisäksi yhteistyö on aloitettu pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki ja Vantaa). Edellä kuvattu kuntayhteistyö on tämän opinnäytetyön keskiössä.

## 5 Opinnäytetyön tarkoitus, tavoite ja kehittämistehtävät

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli parantaa yhteistyötä toimeentulotukiasioissa Kelan ja sosiaalitoimen välillä niin, että se edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista. Opinnäytetyössä kerättiin aluksi tietoa siitä, miten Eksoten, Kymsoten ja Keusoten alueella sosiaalitoimen kanssa yhteistyötä tehneet Kelan perustoimeentulotuen etuuskäsittelijät kokevat yhteistyön kuntien sosiaalityöntekijöiden kanssa tällä hetkellä, noin neljä vuotta perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Kiinnostuksen kohteena olivat muun muassa seuraavat seikat:

- Missä asioissa yhteistyö sujuu?
- Millä keinoilla Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyötä voitaisiin Kelan etuuskäsittelijöiden mielestä parantaa, jotta yhteistyö edistäisi yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista?
- Mitkä ovat yhteistyön kriittisiä kohtia eli minkälaisissa tilanteissa Kelan etuuskäsittelijä ottaa yhteyttä kunnan sosiaalitoimeen?
- Mitkä asiat edistävät tai estävät yhteistyötä ja yhteydenpitoa toiseen viranomaiseen?
- Kokevatko Kelan etuuskäsittelijät sosiaalitoimen kanssa tehtävällä yhteistyöllä olevan merkitystä asiakkaan asian edistämiseksi?

Opinnäytetyön tavoitteena oli koota ja luoda toimivia toimeentulotukiasioihin liittyviä yhteistyökäytäntöjä Kelan ja sosiaalitoimen välille. Opinnäytetyön tuloksena syntyviä toimivia yhteistyökäytäntöjä hyödynnetään oman tiimini (Eteläinen turvatiimi 1) ja Eksoten aikuissosiaalityön välisen yhteistyön kehittämisessä. Hyviä käytäntöjä voidaan ottaa käyttöön Kelassa laajemminkin myös muiden kuntayhtymien alueella.

Kehittämistehtävät ovat seuraavat:

1. Selvitetään Eksoten, Kymsoten ja Keusoten alueella kuntayhteistyötä tekevien Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijöiden näkemyksiä sosiaalitoimen kanssa tehdystä yhteistyöstä
2. Kehitetään saatujen näkemysten pohjalta Kelan etuuskäsittelijöiden ja sosiaalitoimen yhteistyökäytäntöjä ja toimintamalleja
3. Luodaan ja kootaan kehittämisosuuksien tuloksena muodostuneet yhteistyökäytännöt ja toimintamallit, jotka edistävät Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyötä

Näkökulmana opinnäytetyössä olivat Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset kuntayhteistyöstä sekä yhteistyön kehittäminen Eksoten aikuissosiaalityön kanssa. Kelan ja

sosiaalitoimen yhteistyön tärkeyttä korostetaan useissa aiheesta tehdyissä aineistoissa (esim. Eronen ym. 2019, Jokela ym. 2019 ja Korpela ym. 2020), mutta Kelan työntekijöiden näkemykset yhteistyöstä ja konkreettiset yhteistyön parantamiskeinot näyttävät toistaiseksi jääneen vähemmälle huomiolle.

## 6 Opinnäytetyön toteutus

### 6.1 Lähestymistapana tutkimuksellisen kehittämistyö

Tässä opinnäytetyössä käytettiin laadullista tutkimusotetta, jolla pyrittiin saamaan syvä ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä. Tietoa opinnäytetyön kehittämisosuuden pohjaksi kerättiin kolmelta Kelaan etuuskäsittelijältä haastatteluiden avulla. Kiinnostuksen kohteena olivat tutkittavien näkemykset ja kokemukset aiheesta. Laadullisessa tutkimuksessa tutkittavien määrä on yleensä määrälliseen tutkimukseen verrattuna vähäinen, koska tietoa halutaan saada perusteellisesti syvyyssuunnassa (Kananen 2014, 22-23). Laadulliselle tutkimukselle on ominaista induktiivinen päättely eli yksittäisistä havainnoista yleistettäviin tuloksiin eteneminen (Kananen 2014, 25).

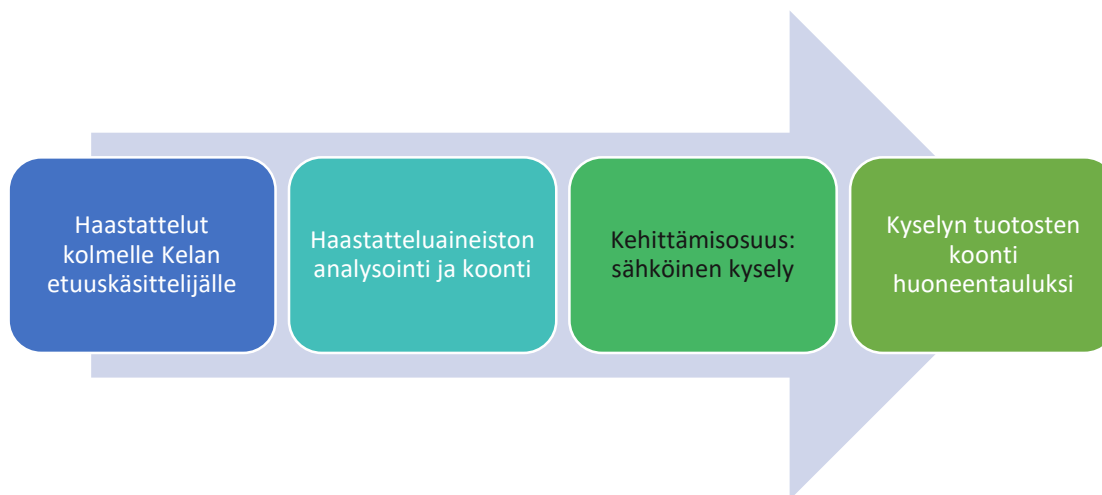
Tutkimuksellisen kehittämisen tavoitteena on pyrkiä ratkaisemaan käytännön työssä nousseita haasteita, uudistamaan vanhoja käytäntöjä ja tuottamaan uutta tietoa työelämään liittyen. Kehittämistyössä hyödynnetään tietoa kriittisesti arvioiden sekä teoriasta että käytännöstä. Menetelmiä voidaan käyttää monipuolisesti ja vuorovaikutus eri tahojen välillä on runsasta. Tutkimuksellisessa kehittämistyössä laadullisen ja määrällisen tutkimuksen rajat yleensä hämärtyvät, koska käytetyt menetelmät ovat enemmänkin välinearvoja ja apukeinoja mahdollisimman hyvien uusien käytäntöjen löytämisessä. (Ojasalo ym. 2015, 18-19, 105.) Tutkimuksellinen kehittäminen valikoitui tämän opinnäytetyön näkökulmaksi, koska tavoitteena on koota ja luoda toimivia toimeentulotukiasioihin liittyviä yhteistyökäytäntöjä Kelan ja sosiaalitoimen välille.

Tutkimuksellinen kehittämistyö saa usein alkunsa työelämässä kohdatusta ongelmasta tai kehittämistarpeesta, ja tässä tutkimuksellinen kehittämistyö eroaakin tieteellisestä tutkimuksesta; sen sijaan, että haluttaisiin saada pelkästään luotua uutta teoretietoa, halutaan löytää uusia ratkaisuja ja käytännönläheisiä parannuksia. Myös uuden tiedon luominen on keskeistä tutkimuksellisessa kehittämistyössä, näkökulma vain on käytännönläheisempi ja tavoitteena on kehittämistehtävän ratkaiseminen. (Ojasalo ym. 2015, 18-19.) Tämän opinnäytetyön aihe on noussut omista työtehtävistäni kohtaamistani kysymyksistä sekä keskusteluista työyhteisössäni liittyen yhteistyöhön oman tiimini ja Eksoten aikuissosiaalityön välillä.

### 6.2 Opinnäytetyön toteutuksen vaiheet

Opinnäytetyön suunnittelu aloitettiin marraskuussa 2020, jolloin siitä käytiin keskusteluja Kelan edustajien kanssa. Yhteistyösopimus laadittiin yhteistyöorganisaation eli Kelan kanssa. Yhteistyösopimukseen on kirjattu organisaation, tekijän ja oppilaitoksen vastuut ja velvollisuudet. Opinnäytetyösuunnitelmaseminaarin jälkeen tutkimuslupa haettiin Kelalta

(Liite 6). Lisäksi laadittiin opinnäytetyötä koskeva tietosuojailmoitus. Tämän jälkeen aloitettiin varsinainen toteutusvaihe. Opinnäytetyön toteutuksen vaiheet on tiivistetysti esitetty kuviossa 2.



Kuvio 2. Opinnäytetyön vaiheet.

Tietoa Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön nykytilanteesta kerättiin haastatteluilla. Haastattelut tehtiin kolmelle Kelan eteläisen vakuutuspiirin etuuskäsittelijälle, jotka ovat olleet mukana Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyössä. Ennen haastattelujen aloitusta haastateltaville jaettiin saatekirje, jonka liitteenä oli opinnäytetyötä koskeva tietosuojailmoitus. Etuuskäsittelijät valittiin Kymsoten (Eteläinen turvatiimi 2), Keusoten (Eteläinen turvatiimi 6) ja Eksoten (Eteläinen turvatiimi 1) alueella työskentelevistä Eteläisistä turvatiimeistä. Tiimien esihenkilöt valitsivat kustakin tiimistä mahdollisesti sopivan toimihenkilön, jolla tuli olla kokemusta sosiaalitoimen kanssa tehdystä yhteistyöstä. Eksoten alueella kuntayhteistyötä on tehty omissa tiimissäni, ja mukana on ollut lisäksi kaksi etuuskäsittelijää. Kymsoten ja Keusoten alueen etuuskäsittelytiimit valikoituivat mukaan sen vuoksi, että niissä yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa on tehty pidempään kuin Eksoten alueella. Opinnäytetyön kehittämisosuuden pohjaksi haluttiin saada mahdollisimman moninaisia näkemyksiä eri paikkakunnilta, koska yhteistyöllä on ollut omat ominaispiirteensä alueittain, vaikkakin tarkoitus ja suuntaviivat ovat olleet samat.

Haastattelut toteutettiin helmikuussa 2021 pitkien välimatkojen ja koronaepidemian vuoksi sähköisesti Skype -ohjelmaa hyödyntäen. Haastatteluilla pyrittiin löytämään tutkittavan ilmiön ongelma ja sen syyt. Haastattelut olivat keskustelutilanteita tutkittavasta ilmiöstä, joissa aiheena ovat ilmiöön liittyvät ongelmat, niiden syyt ja analysointi. Haastattelun etuna

oli se, että aiheesta saatiin käytännön tietoa, joka auttaa ymmärtämään ilmiötä ja sen parissa työskenteleviä ihmisiä. Asiasta saatiin kokemuksellista tietoa haastattelemalla henkilöitä, jotka ovat osallisia kiinnostuksen kohteena olevassa ilmiössä. Haastateltavien näkemyksiä tarvitaan muutoksen toteuttamisvaiheessa. (Kananen 2017, 48.) Opinnäytetyön kehittämisosuuden pohjaksi selvitettiin Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyöhön liittyviä näkemyksiä haastattelemalla Kelan etuuskäsittelijöitä. Haastattelut tehtiin opinnäytetyön kehittämisosuuden pohjaksi, ja haastateltavat toimivat näin ollen eräänlaisina kehittämistyön alustajina.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna haastatteluina (Liite 2). Esimerkiksi Hirsjärvi ja Hurme (2015, 47) käyttävät puolistrukturoidun haastattelun ja teemahaastattelun käsitteitä limittäin ja useissa lähteissä niillä viitataan samaan asiaan. Puolistrukturoitu haastattelu edellyttää ilmiön tuntemista entuudestaan (Kananen 2014, 21-22). Opinnäytetyön tekijä on ollut mukana Eksoten aikuissosiaalityön kanssa aloitetussa yhteistyössä sekä Pro sos-hankkeessa, joten tunnistan yhteistyön tarpeellisuuden asiakkaiden palvelun sujuvuuden kannalta ja tunnen entuudestaan kuntayhteistyön käytäntöjä. Puolistrukturoitu haastattelu valittiin myös aikataulullisista syistä, koska valmiiksi mietityt kysymykset rajaavat saatavaa aineistoa tiiviimmäksi. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset on laadittu ennakoon, mutta niiden kysymisjärjestystä ja sanamuotoja voidaan haastattelutilanteessa vaihtaa ja turhiksi koettuja kysymyksiä voidaan jättää esittämättä tai vaihtoehtoisesti esittää haastattelutilanteessa mieleen nousevia kysymyksiä (Ojasalo 2015, 108). Puolistrukturoitu haastattelu antoi siis joustavuutta haastattelutilanteeseen, mutta nopeutti aineiston analysointivaihetta.

Aineisto kerättiin yksilohaastatteluina ja yhteen haastatteluun varattiin aikaa noin tunti. Kolme haastattelua toteutettiin peräkkäisinä päivinä. Haastattelutilanteiden alussa pyydettiin osallistujilta suullisesti lupa haastattelun nauhoittamiseen. Nauhoitettu haastatteluaineisto purettiin kirjalliseksi tekstiksi eli litteroitiin Microsoft Word -ohjelman litterointityökalulla. Kirjallinen teksti käytiin vielä läpi kuunnellen nauhoitettu haastattelu kokonaan ja korjattiin ohjelmasta johtuneet kirjoitus- ja tulkintavirheet.

Haastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä hyödyntäen. Tekstimuotoiseen aineistoon perehdyttiin huolellisesti ja siitä pyrittiin saamaan kokonaiskäsitys (Kananen, 2014, 112). Analyysi aloitettiin aineiston pelkistämällä. Pelkistämällä pyritään aineiston tiivistämiseen, selkeyttämiseen sekä turhan poistamiseen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 92). Aineisto käytiin läpi kehittämistehtäviin liittyviä ilmaisuja etsien. Pelkistämisessä eli redusoinnissa alkuperäiset ilmaukset muutettiin pelkistetyiksi ilmaisuiksi, jotka ryhmiteltiin samankaltaisia ja eroavaisuuksia kuvaavien käsittein. Aihekokonaisuudet ryhmiteltiin

pienempiin osiin eli alaluokkiin. Näiden alaluokkien välille pyrittiin löytämään yhteyksiä yleis-tettävyyden parantamiseksi. Aineiston abstrahoinnilla tarkoitetaan pelkistämällä saavutet-tujen yleiskäsitteiden muodostamista ja sitä jatketaan niin kauan, kun se kyseisen aineiston kohdalla on mahdollista. Saturaatio- eli kylläntymispiste saavutetaan, kun aineistosta nou-sevat asiat alkavat toistaa itseään eikä kehittämistehtävän kannalta uutta tietoa enää saada. (Kananen 2014, 112; Ojasalo ym. 2015, 139–140; Tuomi & Sarajärvi 2018, 92–93). Haastatteluaineiston analysointi lopetettiin, kun uusia, kehittämistehtävien kannalta olen-naisia asioita ei enää löytynyt. Analysoinnin lopputuloksena syntyi kolme pääluokkaa, joita on käsitelty tarkemmin luvussa 7. Kehittämisvaiheiden tulokset.

Haastatteluista saadun aineiston analyysin jälkeen aloitettiin kehittämissosuuden toteutus. Yksi analyysin lopputuloksena syntynyt pääluokka oli Kelan ja kunnan yhteistyön kehitettä-vät teemat, johon opinnäytetyön kehittämissosuus keskittyi. Alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen kehittämissosuus tehtiin ajankäytöllisistä syistä sähköisenä kyselynä, joka lähetet-tiin kaikille Kelan Eteläisen vakuutuspiirin kuntayhteistyötä tehneille toimeentulotuen etuus-käsittelijöille (11 työntekijää). Quest back-ohjelmalla tehdyn kyselyn teknisestä toteutuk-sesta vastasi Kelan digitaalisen tiedonkeruun palvelun ryhmä. Kysely koostui viidestä kehi-tettävästä teemasta, joiden alla oli yksi tai kaksi kysymystä (Liite 4). Kyselyn lopussa vas-taajaa pyydettiin vielä järjestämään kehitettävät teemat mieleiseensä tärkeysjärjestykseen (ylimmäksi tärkein teema ja alimmaksi vastaajan mielestä vähiten tärkeä). Kyselyn liitteenä lähetettiin saatekirje. Siinä kerrottiin opinnäytetyön tarkoitus ja tavoite sekä se, että kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista ja tapahtuu anonymisti. Lisäksi vastaajien esihenkilöille tie-dotettiin kyselystä.

Kyselyn vastausaika oli kaksi viikkoa. Muistutusviestejä lähetettiin kaksi; ensimmäisen vii-kon jälkeen lähetettiin muistutussähköposti niille, jotka eivät siihen mennessä olleet vastan-neet kyselyyn, ja yksi muistutus kaikille vastaanottajille vielä kaksi päivää ennen vastaus-ajan päättymistä. Sähköisen kyselyn vastausprosentti oli 100, eli kaikki työntekijät vastasi-vat kyselyyn. Kelan digitaalisen tiedonkeruun palvelun ryhmä toimitti raportit opinnäytetyön tekijälle. Kyselyn vastaukset käytiin huolellisesti läpi ja alkuperäiset ilmaukset pelkistettiin. Pelkistetyt ilmaukset tiivistettiin yhdistelemällä samankaltaiset ilmaukset, joiden pohjalta koottiin yhteenveto kehitettävien teemojen ratkaisuideoista.

### 6.3 Opinnäytetyöhön liittyvät eettiset näkökohdat ja aikataulu

Työelämälähtöistä kehittämistyötä koskevat samat tutkimuseettiset normit kuin muutakin tieteellistä tutkimusta. Eettiset säännöt nousevat lisäksi yritysmaailmasta. Kehittämissuunnitelma on inhimillistä toimintaa ja sitä koskevat periaatteessa samat eettiset säännöt kuin yhteiskun-nassa toimimistakin. (Ojasalo ym. 2015, 48). Tässä tutkimuksellisessa kehittämistyössä



pyrittiin noudattamaan hyvää tieteellistä käytäntöä. Hyvä tieteellinen käytäntö tarkoittaa muun muassa sitä, että tutkimuksen tekemisessä hyödynnetään kurinalaista järjestelmällistä ja täsmällistä tutkimustapaa (Vilkkä 2017, 19).

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK) on laatinut yhdeksän kohtaa sisältävän listan hyvän tieteellisen käytännön osa-alueista. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2013) mukaan hyvän tieteellisen käytännön mukaisessa tutkimuksessa noudatetaan tiedeyhteisön tunnustamia toimintatapoja, kuten rehellisyyttä, huolellisuutta ja tarkkuutta kaikissa tutkimuksen vaiheissa. Tutkimuksessa hyödynnetään eettisiä tiedonhankinta-, tallennus- ja arviointitapoja, jotka vastaavat tieteellisen tutkimuksen kriteerejä. Tutkijan tulee myös ottaa huomioon muiden tutkijoiden tekemä työ ja arvostaa sitä mm. asianmukaisilla lähdemerkinnöillä. Tutkimuksessa kerätty tieto tallennetaan koko tutkimusprosessin ajan tieteelliselle tiedolle asetettujen kriteerien mukaisesti ja asianmukaiset tutkimusluvut hankitaan. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2013; Ojasalo ym. 2015, 48.) Tähän opinnäytetyöhön liittyvä tutkimuslupa haettiin Kelalta, kun oppilaitos oli hyväksynyt opinnäytetyösuunnitelman.

Hyvän tieteellisen käytännön mukaan kaikkien tutkimukseen osallistuvien tahojen (kuten vastuullisen tutkijan, työnantajan, tutkimusryhmän muiden jäsenten) vastuut, velvollisuudet, oikeudet sekä tekijyyttä koskevat periaatteet sovitaan etukäteen. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2013). LAB-Ammattikorkeakoulun ohjeistuksen mukainen yhteistyösopimus laadittiin kohdeorganisaation eli Kelan kanssa. Myös mahdolliset rahoittajat sekä muut merkittävät sidokset tulisi raportoida asianosaisille ja myös esittää tutkimustuloksissa (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2013). Tässä opinnäytetyössä ei käytetty rahoitusta.

Tutkijoiden mahdollinen esteellisyys tulee huomioida tutkimukseen liittyvissä arviointi- ja päätöksentekotilanteissa ja tutkimusorganisaation tulee huomioida tietosuojakäytännöt sekä noudattaa hyvää henkilöstö- ja taloushallintaa. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2013.) Opinnäytetyöhön osallistuvia tulee informoida siitä, mihin tietoa käytetään, miksi sitä kerätään ja miten sitä säilytetään. Lisäksi osallistujien tulee tietää, mikä on heidän roolinsa organisaation kehittämiseen tähtäävässä työssä. Kerättävän tiedon tulee pysyä luottamuksellisena. Avoimia ja rehellisiä vastauksia kohderyhmältä saadaan usein silloin, kun vastaajille taataan nimettömyys eli anonymiteetti. Tästäkin vastaajien tulee olla tietoisia. (Ojasalo ym. 2015, 48-49.)

Haastateltavat opinnäytetyön toteutuksen ensimmäiseen vaiheeseen löytyivät helposti esihenkilöiden suosittelemina. Saatekirjeessä (Liite 1) kerrottiin, että osallistuminen on vapaaehtoista, vaikkakin myös mahdollisuus päästä vaikuttamaan omaan työhön. Opinnäytetyön tekijän osallisuus kuntayhteistyössä ei siis todennäköisesti luonut painetta osallistua haastatteluun, koska esihenkilöt valitsivat potentiaaliset haastateltavat. Haastattelukysymyksiä

ei lähetetty haastateltaville etukäteen, koska se olisi voinut vaikuttaa haitallisesti itse haastattelutapahtumaan (Hyvärinen ym. 2017, 32). Ei ollut tarkoituksenmukaista, että haastattelutilanteessa haastateltavat vain luettelisivat ennakkoon miettimänsä vastaukset kysymyksiin, vaan tilanteen oli tarkoitus olla keskusteleva.

Opinnäytetyön tekijänä huomioin asemani työyhteisön jäsenenä, kun haastattelin kollegoitani. Tiedostin, että osallisuuteni työyhteisössä voi vaikuttaa esimerkiksi haastattelu- tai kehittämisosuuden sähköisen kyselyn vastauksiin. Haastatteluja voidaan luonnehtia sisäpiirihaastatteluiksi, koska haastateltavat valittiin kuntayhteistyötä tehneiden etuuskäsittelijöiden joukosta, jossa opinnäytetyön tekijä on myös osallisena. Sisäpiirihaastattelulla on omat hyvät ja huonot puolensa. Sisäpiiriin, eli esimerkiksi samaan yhteisöön, kuuluvan haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutus voi olla helpompaa kuin täysin ulkopuolisen haastattelijan ja haastateltavan. Toisaalta haastattelijan tulee selkiyttää itselleen omat näkemyksensä ja uskomuksensa tutkittavasta aiheesta ja ymmärtää, että toisen sisäpiiriin kuuluvan henkilön näkemykset voivat huomattavastikin poiketa niistä. Ennako-oletuksia on siis syytä välttää ja ne tulisi tiedostaa. Myös haastateltavilla voi olla ennakkokäsityksiä haastattelijasta tämän asemaan liittyvistä seuraussuhteista. On siis vaarana olettaa, että haastattelijat ja haastateltavat tulkitsevat asioita samalla tavalla. Tätä pyrittiin välttämään tekemällä haastattelujen aikana tarkentavia lisäkysymyksiä. (Hyvärinen ym. 2017, 344-354.)

Kolmelta haastateltavalta kerättiin kokemukseen perustuvaa tietoa, jota käytettiin kehittämisosuuden pohjana. Haastateltujen nimiä ei julkaista. Esihenkilöt valitsivat haastatteluun mahdollisesti sopivat työntekijät ja tiedustelivat heiltä halukkuutta osallistua haastatteluun, eli esihenkilöt saivat tietää haastateltavien nimet. Tästä ja muista osallistumiseen liittyvistä asioista kerrottiin haastateltaville saatekirjeen (Liite 3) muodossa ennen haastatteluiden toteutusta. Lisäksi laadittiin oppilaitoksen ohjeen mukainen opinnäytetyötä koskeva tietosuojailmoitus. Tietosuojailmoitus annettiin tiedoksi haastateltaville Kelan työntekijöille. Kehittämisosuuteen kuuluneesta sähköisestä kyselystä laadittiin niin ikään saatekirje, jossa kerrottiin, että kyselyyn vastataan nimettömänä ja että vastaaminen on vapaaehtoista. Sähköisen kyselyn toteutti teknisesti Questback-ohjelmalla Kelan digitaalisen tiedonkeruun palvelun ryhmä, joka vastasi myös siitä, että kyselyyn vastaaminen on vastaajille turvallista, luotettavaa ja tietoja käsitellään tietosuojahuomioiden. Kelan digitaalisten tiedonkeruiden palvelu ei luovuta yksittäisten vastaajien tunnisteellisia tietoja perusteetta eteenpäin, eikä tietoja käsitellä turhaan.

#### 6.4 Opinnäytetyön luotettavuus ja aikataulu

Eskola ja Suoranta (2000) kuvailevat laadullisen tutkimuksen luotettavuuden tarkoittavan sitä, että tutkijan tekemät tulkinnot ja käsitteet vastaavat tutkittavien näkemyksiä (Vilka

2015, 196). Loppujen lopuksi laadullisen tutkimuksen luotettavuuden mittari on tutkijan rehellisyys liittyen käytettyihin menetelmiin ja tehtyihin valintoihin työn jokaisessa vaiheessa. Tutkijan tulisi siis voida kuvata vaihtoehtoiset tavat ja syyt tehtyihin valintoihin sekä arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. (Vilka 2015, 196.) Opinnäytetyöraportti on tarkoituksella kirjoitettu osissa niin, että kuhunkin kehittämissvaiheeseen liittyvien ratkaisujen perustelut ovat olleet kirjoitushetkellä tuoreessa muistissa. Toteutuksen vaiheet on myös pyritty kuvaamaan raportissa mahdollisimman tarkasti.

Dokumentointi ja tehdyn työn julkisuus ovat tärkeitä tutkimuksellisessa kehittämistyössä. Kun esimerkiksi työelämässä olevaa hiljaista tietoa dokumentoidaan, voidaan saavuttaa jopa uutta ammatillista tietoa, joka antaa hyvän lähtökohdan uusille kehittämishankkeille. (Ojasalo ym. 2015, 20.) Voidaan ajatella, että opinnäytetyön haastatteluiden avulla saatiin kerättyä juuri tällaista hiljaista tietoa, jonka pohjalta on mahdollista toteuttaa kehittämistöitä myös jatkossa. Muistiinpanoja tehtiin päiväkirjanomaisesti koko opinnäytetyöprosessin ajan. Ne helpottivat opinnäytetyöraportin kirjoittamista ja viimeistelyä. Ojasalo ym. (2015, 105) toteavatkin, että tarkka dokumentointi ja tehtyjen valintojen huolellinen perustelu helpottavat myös opinnäytetyön luotettavuuden arviointia.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida myös sen toistettavuuden suhteen. Periaatteessa toisen tutkijan pitäisi siis pystyä päätyämään samanlaisiin tulkeihin tutkimustekstin perusteella. Tähän vaikuttaa kuitenkin se, että jokainen tulkitsee asioita omalla henkilökohtaisella tavallaan ja kaikilla ei välttämättä ole samanlaista esiyymmärrystä tai teoreettista perehtyneisyyttä aiheesta. (Vilka 2015, 197.) Opinnäytetyön tekijän osallisuus kiinnostuksen kohteena olleessa kuntayhteistyössä on vaikuttanut siihen, että esiyymmärrys aiheesta on kokemuksen kautta laaja. Aineiston keruun kahdessa vaiheessa (haastattelut ja sähköinen kysely) pyrittiin kuitenkin laatimaan kysymykset ulkopuolisen näkökulmasta ilman ennako-oletuksia, jolloin tekijän omat käsitykset vaikuttaisivat lopputulokseen mahdollisimman vähän. Sekä haastattelu- että sähköisen kyselyn kysymyksistä pyydettiin myös palautetta ulkopuolisilta. Saatua palautetta hyödynnettiin ja kysymyksiä paranneltiin ennen haastattelutilaisuuksia ja kyselyn julkaisua.

### **Aikataulu**

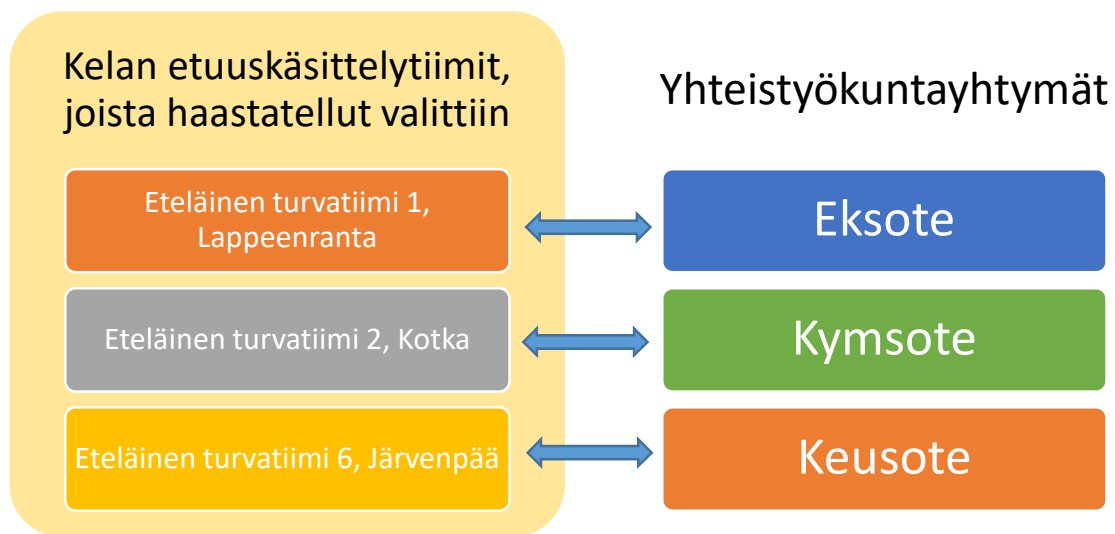
Opinnäytetyö toteutettiin pääpiirteittäin aikataulussa. Opinnäytetyösuunnitelman laadinta aloitettiin marraskuussa 2020. Keskusteluja suunnitelman pohjaksi käytiin Kelan yhteyshenkilöiden kanssa marras- joulukuussa 2020, jolloin perehdyttiin aiheen aiempaan tutkimustietoon ja kirjoitettiin suurin osa opinnäytetyön teoriaosuudesta. Opinnäytetyösuunnitelmaseminaari järjestettiin 14.1.2021. Tutkimuslupa haettiin Kelalta, kun opinnäytetyösuunnitelma oli oppilaitoksen osalta hyväksytysti seminaarissa esitetty.

Varsinainen opinnäytetyön toteutus aloitettiin vuoden 2021 alussa. Kolme haastattelua toteutettiin helmikuussa 2021. Haastatteluaineisto analysoitiin helmi-maaliskuun aikana. Sen pohjalta aloitettiin maaliskuussa kehittämisosuuden suunnittelu, ja sähköinen kysely lähetettiin vastaajille huhtikuussa. Vastaukset analysoitiin huhti- toukokuun vaihteessa ja opinnäytetyöraportti kirjoitettiin loppuun sekä viimeisteltiin toukokuun 2021 alussa.

## 7 Kehittämisvaiheiden tulokset

### 7.1 Näkemyksiä yhteistyön käytännöistä sekä toimivista ja kehitettävistä asioista haastattelujen pohjalta

Opinnäytetyön kehittämisosuuden pohjaksi tehtiin haastattelut kolmelle Kelan perustoi-meentulotuen etuuskäsittelijälle, jotka ovat tehneet yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa Keus-oten, Kymsoten ja Eksoten alueiden kuntien alueilla. Haastattelujen tarkoituksena oli kar-toittaa Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä kuntayhteistyöstä tällä hetkellä sekä löytää yhteistyön toimivia käytäntöjä sekä kehittämiskohteita. Kela on tehnyt yhteistyötä sosiaali-toimen kanssa Keusoten alueella hieman alle kolme vuotta, Kymsoten alueella hieman alle 2 vuotta ja Eksoten alueella noin puolitoista vuotta. Haastatellut etuuskäsittelijät ovat olleet oman alueensa yhteistyössä mukana sen käynnistymisestä saakka. Kuviossa 3. on esitetty Kelan etuuskäsittelytiimien ja kuntayhtymien yhteistyöparit, joilla paikallistason yhteistyötä on tehty.



Kuvio 3. Kelan etuuskäsittelytiimit, joista haastatellut toimihenkilöt on valittu ja näiden alu-eelliset yhteistyökuntayhtymät.

Edellä mainittujen etuuskäsittelytiimien ja kuntayhtymien lisäksi yhteistyötä tehdään Kelan eteläisen vakuutuspiirin alueella Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän kanssa. Pääkau-punkiseudulla yhteistyö on aloitettu Helsingin, Vantaan ja Espoon kanssa.

Haastatteluaineiston analysoinnin lopputuloksena syntyi kolme pääluokkaa: kuntayhteistyön sisältö ja toimintatavat, toimivat käytännöt eli yhteistyötä edistävät tekijät sekä yhteistyön kehitettävät asiat.

### **Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön sisältö Eksoten, Keusoten ja Kymsoten alueilla tällä hetkellä**

Yksi pääluokista on kuntayhteistyön tämänhetkinen sisältö ja toimintatavat. Kaikilla kolmella alueella yhteistyön pääasiallinen kanava on alun perin ollut Skype -pikaviestintäohjelma. Tällä hetkellä Skypen käytöstä on kuitenkin luovuttu Eksoten kuntayhtymän alueella ja Keusoten kuntayhtymä on luopumassa sen käytöstä. Kymsoten alueen kunnissa Skype on toistaiseksi käytössä. Niiden kuntien alueella, joilla Skypeä ei voi enää kahden organisaation väliseen viestintään käyttää, on siirrytty puhelimen ja/tai sähköpostin käyttöön.

Kaikki haastatellut toimihenkilöt kokivat Skypen vaivattomaksi, matalan kynnyksen yhteydenottokanavaksi. Kahden toimihenkilön mukaan kynnyksen ottaa yhteyttä sosiaalitoimen yhteyshenkilöön on suurempi sähköpostilla tai puhelimella, koska esimerkiksi puhelinyhteydenotossa ei pysty juurikaan valmistautumaan käsiteltävään asiaan eikä yhteyshenkilö välttämättä ole tavoitettavissa. Sosiaalitoimen työntekijöiden puhelinajat, asiakastapaamiset sekä muut työtehtävät tuovat haasteita tavoitettavuuteen puhelimitse. Esimerkiksi Eksoten alueella Kelan kuntayhteyshenkilöiden käytössä on yleinen sosiaalitoimen neuvonnumero, joka on voinut toisinaan olla varattu, eikä kyseisestä numerosta tavoiteta asiakkaan mahdollista vastuutyöntekijää sosiaalitoimessa.

Eksoten alueen sosiaalitoimella ja Kelan nimetyillä toimeentulotuen etuuskäsittelijöillä ei ole ollut fyysisiä tapaamisia varsinaisesti kuntayhteistyöhön liittyen. Vierailuja yhteistyökumppanin luokse toisen työhön tutustumista varten on ollut ennen koronaepidemiaa. Epidemia onkin osaltaan hankaloittanut etenkin kasvokkaisia tapaamisia yhteistyötahojen kesken. Kymsoten ja Keusoten alueiden kuntien kanssa yhteistyö on aloitettu ennen koronaepidemiaa, jolloin työnkierto ja fyysiset palaverit olivat vielä mahdollisia.

Eksoten alueella kuntayhteistyön yhteydenottoja on enemmän Kelasta kuntaan päin, kun taas Kymsoten ja Keusoten alueella yhteydenottoja on enemmän kunnan sosiaalitoimesta Kelaan päin. Eksoten alueella yhteistyö koettiin olevan vielä alkutekijöissä, vaikkakin pieniä edistysaskelia on otettu. Kunnasta tulevat yhteydenotot koskevat yleensä akuuttia, kertaluontoista asiaa, eikä yhteistyö yleensä ole saman asiakkaan kohdalla jatkuvaa. Kelasta yhteistyöhön on nimetty kolme työntekijää, kuten myös Eksoten sosiaalitoimesta.

Kuntayhteistyöstä on Eksoten alueella rajattu pois kunnasta tulevat asiakkaiden hakemuksia koskevat kiirehtimispyynnöt. Syynä tähän on se, ettei kuntayhteistyötä ole tarkoitettu

kiirehtimiskanavaksi, vaan asiakkaille ja kunnille on tiedotettu Kelan palvelunumeroista, joihin ottaa yhteyttä kiireellisessä tilanteessa (esimerkiksi akuutti ruoka- tai lääketarve, hädät ja asunnottomuus, sähköjen katkeaminen). Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelyn ja kuntien sosiaalitoimien välisen yhteistyön tarkoitus on pääasiallisesti ollut ratkaista laajaa toimeentulotuen etuusosaamista vaativia tilanteita, joihin esimerkiksi Kelan asiakaspalvelu ei välttämättä pysty kattavasti vastaamaan. Yhteydenpidon kynnystä on haluttu madaltaa etenkin tilanteissa, joissa asiakas tarvitsee kummankin, sekä Kelan että sosiaalitoimen palveluja. Kunnat voivat kiireellisissä asioissa olla yhteydessä Kelan viranomaispuhelinpalveluun, ja myös asiakkaat ohjataan soittamaan heille tarkoitettuun palvelunumeroon.

Kymsoten alueellakaan kuntayhteistyön kanavia ei ole tarkoitettu kunnasta tulevien hakemusten kiirehtimispyyntöjen varten, mutta asiakkaan tilanne voi olla myös haastava ja laajaa etuusosaamista vaativa, jolloin poikkeuksellisesti kiireellinenkin hakemus on voitu kuntayhteyshenkilön toimesta käsitellä. Keusoten alueella kuntayhteistyöstä ei haastatellun mukaan ole rajattu pois kunnan sosiaalitoimesta tulevia perustoimeentulotukihakemusten kiirehtimispyyntöjä. Kuntayhteistyön yhteydenottokanavien on ajateltu jossakin vaiheessa tulevaisuudessa korvaavan viranomaisille suunnatun toimeentulotuen palvelunumeron.

Keusoten alueella kunnassa ei ole tällä hetkellä nimettyjä yhteyshenkilöitä, vaan Kelasta pyritään ottamaan yhteyttä asiakkaan vastuutyöntekijään sosiaalitoimessa. Kelan puolelta yhteyshenkilöitä on nimettynä kaksi, joihin Keusoten kunnista voi ottaa yhteyttä kuka tahansa. Kymsoten alueella sosiaalitoimesta voi olla yhteydessä Kelan kolmeen yhteyshenkilöön kuka tahansa, ja Kelasta tulevia yhteydenottoja varten on nimetty Kymsotessa kymmenen yhteyshenkilöä.

Keusoten ja Kymsoten alueella kuntayhteistyötä tehneet haastatellut pitivät kuntayhteistyötä toimivana matalan kynnyksen palveluna, jossa on tapahtunut edistymistä. Esimerkiksi Kymsoten alueella kuntayhteistyö oli haastatellun mukaan aluksi jähmeää ja tunnelma kielteinen, mutta tällä hetkellä yhteistyö kunnan sosiaalitoimen kanssa on toimivaa ja joustavaa. Haastatellut Keusoten ja Kymsoten alueilta kuvailivat kunnan sosiaalitoimen yhteyshenkilöiden tulleen tutuiksi, kuin työkavereiksi, joiden kanssa voidaan vaihtaa myös kuulumisia työasioiden lomassa.

Kaikki kuntayhteistyötä tehneet etuuskäsittelijät kertoivat hyödyntävänsä kuntayhteistyön yhteydenottokanavia muun muassa harkinta-avun ja konsultaation kysymiseen sosiaalitoimesta etenkin asiakkaiden haastavissa tai sekavissa elämäntilanteissa (kuten muuttotilanteet ja perustoimeentulotuen perusosan alentamisharkinta). Kelassa ilmennyt huoli asiakkaasta oli syy yhteydenottoon kaikkien haastateltujen mukaan. Huoli voi ilmetä kenellä tahansa Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijöistä, joka voi olla yhteydessä asiakkaan

asuinkunnalla työskentelevään Kelan kuntayhteyshenkilöön. Yhteyshenkilö on tarvittaessa yhteydessä sosiaalitoimeen sovittujen kanavien kautta (Skype, sähköposti tai puhelin). Kaikkien alueiden haastatteluista nousi esille, että sosiaalitoimi suosittelee tekemään sähköisen sosiaalityön tarpeen ilmoituksen etuustietopalvelu Kelmun (e-totu) kautta usein joka tapauksessa, vaikka Kela olisi asiasta ollut jo muuta kautta yhteydessä sosiaalitoimeen.

Kunnan sosiaalityöntekijä tai -ohjaaja ottaa haastateltujen mukaan Kelaan yhteyttä muun muassa antaakseen lausunnon tai muun lisätiedon asiakkaan hakemukseen, kysyäksään puuttuvaa liitettä tai selventääksään asiakkaan epäselvää tilannetta. Kuntayhteistyön tarkoituksena on käsitellä pääsääntöisesti toimeentulotukeen liittyviä asioita, mutta toisinaan yhteydenotot voivat Keusoten ja Kymsoten alueella yhteistyötä tehneiden haastateltujen mukaan liittyä muihin, toimeentulotukeen nähden ensisijaisiin etuuksiin. Näiden yhteydenottojen kysymykset ohjataan tarvittaessa Kelan valtakunnallisiin viranomaisille tarkoitettuihin palvelunumeroihin, mikäli asiaa ei voida Kelan yhteyshenkilön avulla tai kuntayhteistyön puitteissa ratkaista.

Kymsoten ja Keusoten alueen haastatellut kertoivat, että sosiaalitoimesta saatetaan soittaa lausuntoja tai lisätietoja asiakkaan tilanteesta myös ennakoivasti, ennen kuin asiakkaan perustoimeentulotukihakemusta on ehditty Kelassa käsitellä. Tämä koettiin vähentävän turhaa työtä; sosiaalitoimessa oleva lisätieto asiakkaan tilanteesta voidaan huomioida Kelassa heti hakemuksen tullessa käsittelyvuoroon, eikä toistuvia tarkistuspyyntöjä uusien tietojen ilmetessä välttämättä tarvita.

### **Toimivat käytännöt eli yhteistyötä edistävät tekijät**

Toinen pääluokka aineiston analyysin pohjalta oli yhteistyön toimivat käytännöt. Kymsoten ja Keusoten alueen Kelan yhteyshenkilöt kokivat, että Kelan ja kunnan yhteistyö on merkityksellistä ja edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitoa. Yhteyshenkilöt sosiaalitoimessa ovat tulleet yhteistyön myötä tutuiksi, ja aluksi vieraille yhteistyökumppaneille toisessa organisaatiossa on saatu kasvot muun muassa työnkierron ja fyysisten yhteistyöpalaverien myötä. Kasvokkaiset tapaamiset, etenkin työnkierto toisessa organisaatiossa, myös lisäsivät ymmärrystä yhteistyökumppanin työn sisällöstä puolin ja toisin. Haastatellut kuvailivat avoimuuden lisääntyneen ja vastakkainasettelun vähentyneen yhteistyön edetessä. Kummankin alueen haastatellut kokivat, että osapuolet luottavat toistensa työhön. Eräs haastateltava kertoi, että antaa paljon painoarvoa sosiaalitoimen lausunnoille, olipa lopputulokseksi myönteinen tai hylkäävä perustoimeentulotuen päätös.

Luottamuksesta kertoo myös se, että annetuista toimeentulotukipäätöksistä voidaan avoimesti keskustella. Kun päätökseen johtaneet seikat tuodaan esille ja perustellaan, ei päätöksestä välttämättä tarvita tarkistuspyyntöä. Keusoten alueella yhteistyötä tehnyt Kelan



toimihenkilö kuvasi, että myös yhteistyökumppaneiden positiivinen asenne yhteistyötä kohtaan on edistänyt myönteistä kehitystä;

*No tämä on nyt tämä ja tällä mennään että täällä ei ole niinku semmoista menneeseen jäänyttä niinku hommaa että itkettäisi sen vanhan perään ... Että se asenne niinku lähtee tähän on ollut mun mielestä tosi avoin. Niinku molemmin puolin, että se on niinku auttanut tätä (yhteistyötä) ihan hirveästi.*

Eksoten alueella yhteistyötä edistävänä tekijänä koettiin se, että Kelassa on tehty kattava pohjatyö asiakkaan tilanteesta ennen yhteydenottoa ja sosiaalitoimeen ollaan yhteydessä esimerkiksi, kun asiakkaan tilanne ei edisty. Vaikka Eksoten alueella kuntayhteistyön koettiin aidosti edistävän asiakkaan tilannetta vain murto-osassa tapauksia, oli nimetyt yhteistyökumppanit kunnassa kuitenkin madaltanut yhteydenoton kynnyksiä. Kunnan yhteistyökumppaniin oltiin yhteydessä, vaikkei asiakkaan tilanteen edistymisestä saatukaan tietoa tai yhteydenoton hyödyllisyydestä ei ollut varmuutta. Isommassa mittakaavassa kaikenlaisesta yhteistyöstä koettiin olevan jonkinlaista hyötyä verrattuna esimerkiksi tilanteeseen, ettei yhteistyötä tehtäisi lainkaan.

Kaikki kolme haastateltua kuvasivat pikaviestintäohjelma Skypen mahdollistaneen matalan kynnyksen yhteydenpidon. Skypestä on mahdollista nähdä, ketkä toisen organisaation yhteishenkilöistä ovat paikalla ja tavoitettavissa. Sen avulla on myös ollut helppo keskustella sopivasta ajankohdasta, jolloin yhteistyötä vaativasta asiasta voi rauhassa keskustella. Kuten myös Eronen ym. (2019, 95-96.) toteavat, voi sosiaalitoimen työntekijöiden tavoittaminen toisinaan olla rajoitettujen puhelinaikojen vuoksi haastavaa.

### **Yhteistyön kehitettävät asiat**

Kolmas haastatteluaineiston pohjalta muodostunut pääluokka oli yhteistyön kehitettävät asiat, jonka viisi alaluokkaa ovat:

- tiedottaminen ja palvelujen selkeyttäminen
- yhteistyökumppaneiden tunteminen ja toisen työhön tutustuminen
- yhteydenpitokanavat ja -välineet
- yhteistyöhön mukaan oikeat henkilöt
- yhteinen ymmärrys asiakkaan tilanteesta Kelassa ja kunnassa.

Haastatteluaineistoista ilmeni, että tiedottamista kuntayhteistyöstä voisi entisestään parantaa sekä Kelan sisällä että Kelasta kuntiin. Keusoten ja Eksoten alueen vastaajien mielestä paremmalla tiedottamisella kuntayhteistyöstä voitaisiin saada enemmän hyötyä. Erään haastatellun mukaan kunnissa ei välttämättä ole tarpeeksi tietoa kuntayhteistyöstä eivätkä

kaikki kunnan työntekijät välttämättä tiedä, missä asioissa nimettyjä yhteyshenkilöitä omassa organisaatiossa voisi hyödyntää.

Toisaalta myös Kelan tarjoamien palvelujen selkeyttäminen kunnille voisi madaltaa yhteistyön kynnystä. Kaksi haastateltua koki, että etenkin yhteistyön alussa Kelan tarjoamat yhteydenottokanavat ja palvelut saattoivat näyttäytyä kunnille sekavina. Kuntayhteistyön lisäksi Kela tarjoaa yhteydenottokanaviksi viranomaisille muun muassa chat-palvelun yleisen tason neuvontaa varten, viranomaisten palvelunumerot etuuksittain sekä suojatun sähköpostin (Kela).

Edellisten lisäksi asiakkuusvastaava- ja moniammatillinen palvelu täydentävät Kelan peruspalveluja. Asiakkuusvastaavapalvelussa Kelan asiakaspalvelun asiakkuusvastaava ottaa erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan tilanteen määrääjäksi haltuun ja auttaa asiakkaan haastavan tilanteen yli. Tämän jälkeen asiakas jatkaa Kelan muiden peruspalvelujen käyttäjänä. Myös moniammatillinen palvelu täydentää Kelan peruspalveluja. Se ei ole etuussi-donnaista, ja moniammatillisen palvelun asiantuntija toimii asiakkaan rinnalla kulkijana varmistuen, että asiakas saa kaikki hänelle kuuluvat etuudet ja tuet. Moniammatillisen palvelun asiantuntija tekee tiivistä yhteistyötä asiakkaan ja kumppaneiden kanssa asiakkaan tilanteen edistämiseksi. (Ollikkala 2020.) Kahdesta haastattelusta ilmeni, että etenkin moniammatillinen palvelu ja asiakkuusvastaavapalvelu ovat joiltakin osin päällekkäisiä kuntayhteistyön kanssa. Palvelujen erot eivät välttämättä ole selkeitä Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijöille ja kunnan yhteistyökumppaneille.

Eksoten alueen kuntayhteistyön osapuolet Kelasta ja sosiaalitoimesta eivät ole voineet lähtökohtaisesti koronaepidemian vuoksi järjestää kasvokkaisia tapaamisia tai työnkiertoa, jota on kokeiltu Kymsoten ja Keusoten alueilla. Yhdessä työskentely tai toisen työn seuraaminen sekä kasvotusten tapahtuneet keskustelut yhteistyöstä olivat haastateltujen mukaan avainasemassa luottamuksellisen yhteistyösuhteen rakentumisessa. Yhden haastatellun kokemus oli, että yhteistyöpalaverieihin mukaan pääseminen auttaisi kuntayhteistyön kehittämisessä kokemustiedon perusteella; lisäarvoa saataisiin käytännön tasolla yhteistyötä tehneiltä toimihenkilöiltä. Haastatellun mukaan palaverieissa on yleensä ollut vain tiimien esihenkilöt.

Kahdesta haastattelusta ilmeni myös, että kuntayhteistyön hyviä käytäntöjä voitaisiin jakaa enemmän Kelan sisällä. Tähän saakka kuntayhteistyötä tekevien tiimien toimihenkilöillä ei ole ollut esimerkiksi yhteisiä tapaamisia eikä kokemuksia yhteistyön käytännöistä ole laajemmin etuuskäsittelytiimien välillä jaettu. Myös yhteiset raamit kuntayhteistyölle selkiyttäisivät toimintaa ja takaisivat kaikille kunnille yhdenvertaiset palvelut kuntayhteistyön osalta.

Toisaalta on huomioitava myös kuntien väliset erot ja erityispiirteet, koska kunnat toimivat paikallisesti ja Kela valtakunnallisesti.

Kaikki haastateltavat nostivat esille sen, että kunnassa tulisi olla yhteyshenkilöinä sellaiset työntekijät, joilla olisi tarvittava tieto asiakkaan tilanteesta, jos asiakas on jo kunnan palvelujen piirissä. Asiakkaan asian hoitamiseksi tulisi saada yhteys oikeaan työntekijään, esimerkiksi asiakkaan vastuutyöntekijään. Jos Kelalla olisi tiedossa asiakkaan vastuutyöntekijä kunnan palveluissa, ei yhteystietojen etsimiseen kuluisi niin paljon aikaa. Esimerkiksi Keusoten alueella ei ole nimettyjä yhteyshenkilöitä kunnassa, joten Kelan työntekijä joutuu etsimään asiakkaiden vastuutyöntekijöiden yhteystietoja kunnan verkkosivuilta.

Myös yhteyshenkilöiden laajentaminen muihin kunnan palveluihin kuin aikuissosiaalityöhön koettiin sujuvoittavan yhteydenottoa ja tuovan lisäarvoa Kelan etuuskäsittelyyn. Haastatellut olivat toisaalta tietoisia asiakkaiden tietojen luovutukseen liittyvistä rajoituksista; Kelalla ei välttämättä ole oikeutta saada kunnasta sellaista tietoa, joka koettaisiin tarpeelliseksi toimeentulotukiasian ratkaisussa. Tähän liittyy myös sähköisen etuustietopalvelu Kelmun yksisuuntaisuus; tieto liikkuu tällä hetkellä sen kautta ainoastaan Kelasta kunnan suuntaan, mutta ei toisinpäin. Eräs haastateltu kertoi, että Kelassa etuuskäsittelijöiden työtä helpotaisi, jos Kela saisi edes jonkinlaisen tiedon siitä, onko asiakkaan asia edennyt sosiaalitoimessa tai onko asiakasta sosiaalitoimesta ylipäätään tavoitettu. Tämä vähentäisi samoista asiakkaista tehtäviä, toistuvia sosiaalityön tarpeen ilmoituksia ja yhteydenottoja Kelasta kuntaan. Tietojen luovutukseen liittyvät seikat saattavat tosin olla kahdensuuntaisen tiedonvaihdon esteenä. Tulisiko kolmeen osaan ja kahdelle eri viranomaiselle jakautuneesta toimeentulotuesta kuitenkin voida tehdä päätöksiä yhtenäisten tietojen pohjalta? Joka tapauksessa yhteinen ymmärrys asiakkaan tilanteesta kummassakin organisaatiossa koettiin haastattelujen mukaan olevan avainasemassa merkityksellisen yhteistyön tekemisessä.

## 7.2 Kelan etuuskäsittelijöiden ideat yhteistyön vahvistamiseksi

Edellä kuvatun yhteistyön kehitettävät asiat -pääluokan viiteen alaluokkaan eli kehitettäviin teemoihin etsittiin ratkaisuideoita sähköisellä kyselyllä (Liite 4), joka lähetettiin kaikille Kelan Eteläisen vakuutuspiirin kuntayhteistyötä tekeväälle toimeentulotuen etuuskäsittelijälle (11 toimihenkilöä). Alla on esitetty kyselyn vastauksista nousseet kehitysideat kunkin kehitettävän teeman alle.

### **Tiedottaminen ja palvelujen selkeyttäminen**

Tähän teemaan liittyen vastaajilta kysyttiin, kuinka tietoisuutta kuntayhteistyöstä voitaisiin lisätä toisaalta Kelan sisällä, mutta myös kuntien sosiaalitoimessa, jotta yhteistyötä osattaisiin hyödyntää paremmin. Vastauksissa korostettiin mainostamisen ja markkinoinnin

tärkeyttä tietämyksen lisäämiseksi. Esimerkiksi tiimipalavereissa tiedottaminen nousi esiin useassa vastauksessa. Kuntayhteistyötä tekevät etuuskäsittelijät voisivat tulla tiimipalavereihin kertomaan yhteistyöstä, jolloin muilla olisi mahdollisuus myös esittää kysymyksiä ja voitaisiin käydä läpi esimerkinomaisesti tapauksia, joissa kuntayhteistyö on edistänyt asiakkaan asian hoitoa. Lisäksi Kelan intranettiin ehdotettiin omaa, julkista työtilaa, josta löytyisi kootusti kaikki Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelyn ja kuntien yhteistyöhön liittyvä materiaali, kuten kummankin organisaation ajantasaiset yhteystiedot. Työtilaa voitaisiin hyödyntää myös tiedottamiseen ja keskusteluun Kelan kuntayhteistyöhenkilöiden kesken.

Kuntayhteistyötä voisi vastaajien mukaan nostaa esille myös Kelan etuuskäsittelyprosesseissa ja asiantuntijatyössä. Prosessikuvauksiin voitaisiin lisätä sopiviin kohtiin linkkejä esimerkiksi kuntayhteistyön intranetin työtilaan, josta löytyisi tarkempaa tietoa yhteistyöstä sekä kaikki tarvittavat yhteystiedot. Perustoimeentulotuen etuuskäsittelyn apuna toimivat asiantuntijat voisivat myös ohjeistaa neuvon kysyjä aktiivisemmin ottamaan yhteyttä kuntayhteistyötä tekeviin kollegoihin, jos asiakkaan tilanne vaikuttaa epäselvältä ja yhteistyö sosiaalitoimen kanssa voisi auttaa tilanteen selvittelyssä.

Kuntiin tehtävä tiedottaminen tulisi vastaajien mukaan olla säännöllistä, jotta mahdollisesti uudetkin toimihenkilöt tietäisivät yhteistyön mahdollisuudesta. Työnkierto toiseen organisaation voisi myös lisätä tietoisuutta ja madaltaa yhteydenoton kynnyksiä. Jos mahdollista, Kelan kanssa tehtävästä yhteistyöstä voisi koostaa sosiaalitoimen omiin tiimipalavereihin jaettavaksi tarkoitetun materiaalin, esimerkiksi tietoiskun muodossa.

Vastaajat kokivat, että Kelassakin tehdään jonkin verran päällekkäistä työtä moninaisissa asiakkaille tarjottavissa palveluissa (esimerkiksi kuntayhteistyö toimeentulotukiasioissa, Yhteyskeskuksen tarjoama toimeentulotuen viranomaislinja, moniammatillinen palvelu, asiakkuusvastaavapalvelu). Syynä tähän voi olla esimerkiksi se, että Kelankaan työntekijöillä ei ole välttämättä selkeää kuvaa kaikkien palvelujen eroista. Tavoitteeksi tulisikin ottaa päällekkäisen työn vähentäminen. Keinona tähän voisi kyselyn perusteella olla huoneentaulu tai taulukko, johon koottu edellä mainittujen palvelujen erityispiirteet, vastuutahojen yhteystiedot sekä esimerkkitalanteita, jolloin asiakkaan voi kyseiseen palveluun ohjata. Palvelutaulukon voisi jakaa Kelan sisällä intranetin työtiloihin ja linkittää etuusprosessiin, mutta sen voisi jakaa myös kuntiin. Kelan sisäiseen versioon voisi liittää tarkemmat ohjeet, miten asiakas ohjataan oikeaan palveluun ja kehen asiasta voi olla yhteydessä.

### **Yhteistyökumppaneiden tunteminen ja toisen työhön tutustuminen**

Kyselyyn vastanneet kokivat, että kasvokkain tapahtuvat työnkierrat tai vierailut puolin ja toisin Kelan ja kunnan välillä lisäisivät parhaiten yhteistyökumppanin tuntemista ja tietämystä toisen organisaation työstä. Koronaepidemian aikana fyysiset vierailut eivät ole

mahdollisia, mutta niitä tulisi järjestää epidemian päätyttyä. Mahdollisuuksien mukaan voitaisiin esimerkiksi kokeilla mallia, jossa Kelan työntekijä työskentelisi säännöllisesti (esimerkiksi kerran viikossa tai kerran kuukaudessa) sosiaalitoimen tiloissa. Haastatteluvastausten mukaan tätä mallia on kokeiltu aiemmin esimerkiksi Keusoten ja Kymsoten sosiaalitoimien kanssa, ja kokemukset ovat olleet lähtökohtaisesti hyviä.

Yhteistyöpalavereja tulisi myös pitää säännöllisesti, jotta Kelan ja sosiaalitoimen työntekijät oppisivat tuntemaan toisensa ja yhteydenpidosta muodostuisi rutiini. Koronaepidemian aikana voitaisiin järjestää palavereja ja tapaamisia etäyhteydellä. Videokuva etäpalavereissa ja vaikkapa kasvokuva pikaviestintäohjelmassa toisivat yhteistyökumppaneille kasvot. Eräs vastaaja ehdotti tutustumista yhteistyökumppaneihin myös epävirallisemmissä merkeissä, kuten yhteisen virkistystoiminnan muodossa.

Teemaan liittyi myös kysymys siitä, miten yhteistyötä Kelan ja sosiaalitoimen välillä voitaisiin tiivistää. Vastauksissa painotettiin matalan kynnyksen yhteydenpitokanavia (kuten pikaviestintäohjelmaa) ja sitä, että yhteistyökumppaneiden ajantasaisten yhteystietojen tulisi olla helposti löydettävissä. Vastauksissa ehdotettiin, että poikkeuksellisen epäselvissä ja kummankin viranomaisen selvitystyötä vaativissa tilanteissa voitaisiin järjestää myös asiakaspalavereja, joissa olisi mukana yhtä aikaa sosiaalitoimen ja Kelan työntekijä. Nämäkin olisi mahdollista järjestää etäyhteyksin. Jos tietojen luovutuksen rajoitusten suhteen olisi mahdollista rakentaa nykyisestä etuustietopalvelusta kahden suuntainen, säästettäisiin aikaa ja turhia yhteydenottoja.

### **Yhteydenpitokanavat ja -välineet**

Teeman kysymyksellä kartoitettiin sitä, minkälaiset yhteydenpitokanavat ja välineet mahdollistavat tiiviin ja asiakkaan kannalta merkityksellisen yhteistyön. Skype -pikaviestintäohjelma koettiin vastaajien mukaan parhaaksi yhteydenpitokanavaksi kasvokkaisten tapaamisten ohella. Koska osa kunnista on jo luopunut Skype:n käytöstä, tilalle ehdotettiin Microsoft Teams -ohjelmaa, jonka käyttöönoton mahdollisuuksia selvitetään tällä hetkellä Kelassa. Näiden eduksi koettiin se, että niistä näkee työntekijän tavoitettavuustietoja reaaliajassa; voidaan siis olla yhteydessä silloin, kun henkilö on parhaiten tavoitettavissa ja keskustelulle on aikaa.

Sähköposti ja puhelin eivät vastaajien mielestä mahdollista matalan kynnyksen yhteydenpitoa, koska esimerkiksi sosiaalitoimen työntekijöiden puhelinajat voivat rajoittaa tavoitettavuutta. Sähköposti ei myöskään vastaa ketteryydeltään pikaviestintäohjelmia. Yhteydenpitokanavia piti tärkeimpänä kehitettävänä asiana suurin osa vastaajista.

### **Yhteistyöhön mukaan oikeat henkilöt**

Teemaan liittyvä kysymys kartoitti sitä, millaisia yhteyshenkilöitä pitäisi vastaajien mielestä olla mukana Kelassa ja kunnassa, jotta yhteistyö olisi hyödyllistä ja edistäisi asiakkaan asian hoitamista. Vastauksissa korostettiin riittävää osaamista, aitoa kiinnostusta asiakkaiden asioita kohtaan sekä halua hoitaa asiat laaja-alaisesti ja niin pitkälle kuin mahdollista.

Vastaajat toivoivat, että Kelan työntekijöillä olisi asiakkaan oman sosiaalityöntekijän tai ohjaajan yhteystiedot, jos asiakas on jo sosiaalitoimen palvelujen piirissä. Soitto sosiaalitoimen yleisiin neuvontanumeroihin ei välttämättä edistä asian hoitoa, koska vastaajalla ei välttämättä ole asiakkaan tilanteesta muuta tietoa kuin se, mitä asiakastietojärjestelmiin on kirjattu. Lisäksi vastaajat kokivat, että yhteistyön laajentaminen kunnissa koskemaan muitakin toimijoita kuin aikuissosiaalityötä (esimerkiksi maahanmuuttopalvelut ja lastensuojelu), voisi olla hyödyllistä. Huomioitavaa olisi tietojen luovutukseen liittyvät rajoitukset.

Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijöistä voisi olla hyödyllistä ottaa mukaan kuntayhteistyöhön henkilöitä, joilla on erityisosaamista esimerkiksi kansainvälisiin asioihin tai lääkkeisiin liittyen. Kunnat hyödyntävät yhteistyökanavia esimerkiksi maahanmuuttaja-asiakkaiden asioissa, jolloin saatetaan tarvita esimerkiksi yksityiskohtaisempaa tietoa toimeentulotuen liittyvistä kansainvälisistä asioista. Tälläkin hetkellä Kelan sisällä yhteistyössä mukana olevat etuuskäsittelijät voivat hyödyntää sekä toimeentulotukeen että muihin etuuksiin liittyviä neuvontakanavia, mutta yhteistyön sisältöä voitaisiin erityisosaamisen myötä syventää entisestään.

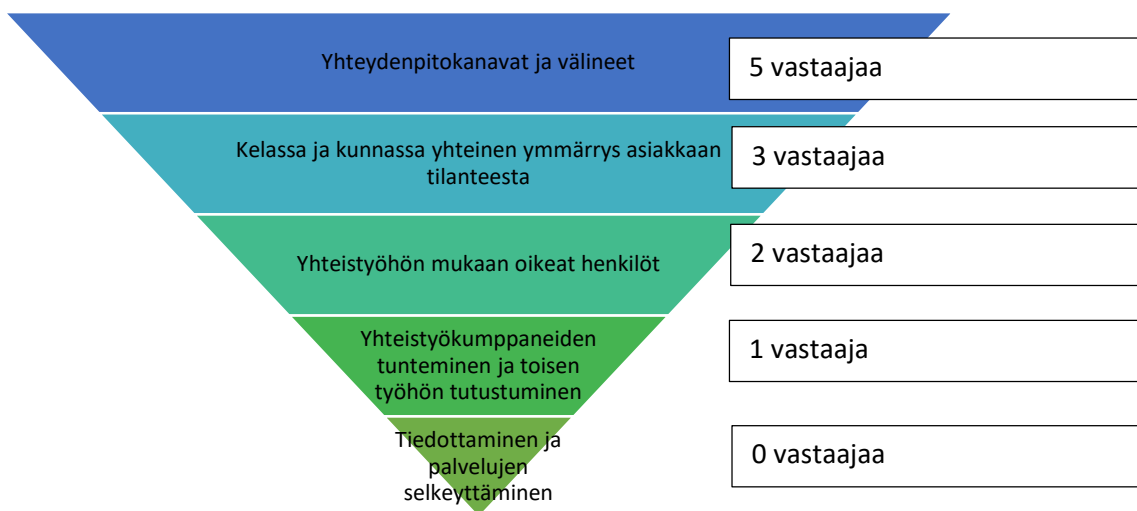
### **Yhteinen ymmärrys asiakkaan tilanteesta Kelassa ja kunnassa**

Vastaajat ehdottivat yhteisen ymmärryksen lisäämisen keinoiksi avoimuutta, aktiivista vuorovaikutusta yhteistyökumppaneiden kesken sekä kahdensuuntaista tiedonjakoa. Lakien määrittelemien tiedonvaihdon rajoitusten koettiin jossain määrin haittaavan sujuvan yhteistyön tekemistä. Eräässä vastauksessa nostettiin esille se, tulisiko lakeihin tehdä sellaisia parannuksia, joilla asiakkaiden asioiden hoitaminen kahden viranomaisen kesken helpottuisi. Sosiaalitoimen toivottiin välittävän Kelaan sellaisia tietoja, jotka katsotaan oleellisiksi perustoimeentulotuen hakemuksen ratkaisussa (esimerkiksi muuttotilanteet).

Yhteisillä palavereilla voitaisiin taata se, että asiakkaalle annetaan johdonmukaisia, yhteneviä ohjeita ja etuuspäätöksiä. Tietojen luovutukseen liittyvät rajoitukset eivät estä yhteisen työn tekemistä, jos asioista keskustellaan asiakkaan luvalla tämän läsnä ollessa. Tälläkin hetkellä sosiaalitoimesta saatetaan soittaa Kelaan yhdessä asiakkaan kanssa, jolloin kaikki osapuolet saavat samat ohjeet ja vältytään väärinymmärryksiltä. Erään vastaajan ehdotus oli, että esimerkiksi uuden asiakkaan tapaamisen jälkeen sosiaalitoimi voisi tarvittaessa olla

Kelaan yhteydessä ennakoivasti, jolloin Kelassa voitaisiin ottaa vastaan tai kirjata ylös myöhemmin hakemuksen käsittelyssä oleellisia seikkoja tai sosiaalityön lausuntoja. Näitä seikkoja voitaisiin hyödyntää tilanteissa, joissa edellytetään harkinnan käyttöä ja esimerkiksi perustoimeentulotukipäätöksen pituutta harkittaessa.

Kyselyn lopussa vastaajia pyydettiin asettamaan kyselyn teemat haluamaansa tärkeysjärjestykseen. Suurin osa, eli viisi vastaajaa nosti tärkeimmäksi kehitettäväksi teemaksi yhteydenpitokanavat ja -välineet. Kuviossa 4 on esitetty vastaajien tärkeimmäksi eli ensimmäiseksi valitsemat teemat vastaajamäärän mukaisessa järjestyksessä.



Kuvio 4. Teemat tärkeysjärjestyksessä.

### 7.3 Yhteenveto yhteistyötä parantavista toimintatavoista

Taulukossa 1 on kootusti esitetty haastattelu- ja kyselyaineistojen pääsisällöt, jotka on muotoiltu yhteistyötä edistäviksi toimintatavoiksi. Liitteessä 5 toimintatavat on esitetty huoneen- taulun muodossa.

<b>Yhteyden pitäminen matalalla kynnyksellä.</b>	Kunnan työntekijöiden ja etenkin asiakkaan mahdollisen vastuutyöntekijän yhteystiedot tulisi olla helposti saatavilla ja ajan tasalla. Yhteydenpitoa helpottaisi pikaviestintäohjelma, kuten Skype tai Teams.
<b>Yhteisen ymmärryksen lisääminen.</b>	Yhteistyökumppaniin ja tämän työhön tutustumista voidaan edistää esimerkiksi työnkierrolla

	ja vierailuilla organisaatioiden välillä. Tarvittaessa voidaan järjestää myös yhteinen aika asiakkaan asian hoitamiseksi.
<b>Yhteistyön tiivistäminen.</b>	Kelan ja sosiaalitoimen avoimeen ja aktiiviseen vuorovaikutukseen sekä kahdensuuntainen tiedonvaihtoon panostaminen tietosuojaan liittyvät rajoitukset huomioiden. Tapaamisia, palaverieja tai työkokouksia tulisi järjestää säännöllisesti, mieluiten kasvokkain tai videoyhteydellä.
<b>Tiedottamisen parantaminen.</b>	Tietoiskuja kuntayhteistyöstä voitaisiin järjestää Kelassa esimerkiksi tiimipalaverieissa. Kuntayhteistyön uutisointia ja mainontaa voitaisiin lisätä Kelan sisäisissä kanavissa (esimerkiksi Intranetin uutiset ja työtilat). Kuntayhteistyötä tekevät toimihenkilöt hyötyisivät omasta avoimesta työtilasta, jota voitaisiin käyttää tärkeistä asioista tiedottamiseen.
<b>Kuntayhteistyön tuominen näkyvämmiin osaksi Kelan etuuskäsittelyn prosesseja.</b>	Etuustyön prosesseihin voidaan lisätä linkkejä kuntayhteistyöstä kertoviin materiaaleihin. Toimeentulotuen etuustyön asiantuntijat voivat markkinoida kuntayhteistyötä entistä aktiivisemmin. Tulevaisuudessa tulisi tarpeen mukaan olla mahdollista lisätä Kelan asiakastietojärjestelmään oma seurantatyö kuntayhteistyötä varten etenkin pidemmissä yhteistyöasiakkuuksissa.
<b>Viestintä Kelan tarjoamista palveluista selkeämmin ja tiedon kokoaminen yhteen paikkaan.</b>	Kelan peruspalveluja täydentävien palvelujen (esim. kuntayhteistyö, moniammatillinen palvelu, asiakkuusvastaavapalvelu, yhteistyökumppaneiden yhteydenottokanavat) kokoaminen yhteen taulukkoon, jossa on kuvattuna selkeästi palvelujen erityispiirteet, esimerkkitilanteita, joissa asiakas voidaan palveluun ohjata sekä yhteyshenkilöt ja heidän yhteystietonsa.

Taulukko 1. Yhteistyötä edistävät toimintatavat.



Yllä luetellut toimintatavat voivat auttaa parantamaan Kelan ja kuntien yhteistyötä toimeentulotukiasioissa niin, että se edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitoa. Osa toimintatavoista on ollut jo käytössä Kelassa osassa Eteläisen vakuutuspiirin kuntia, mutta eivät kaikissa. Haastattelu- ja kyselyaineistoista nousi esiin myös uusia ideoita, joilla yhteistyötä voidaan kehittää sujuvammaksi. Esimerkkinä uusista oivalluksista ovat muun muassa käytännön tason toimenpiteet liittyen kuntayhteistyön integroimiseen näkyvämmiin Kelan etuus-käsittelyprosesseihin (kuntayhteistyön oma työtila ja seurantatyö kuntayhteistyöasiakkaille) ja Kelan palvelujen selkeyttäminen kokoamalla Kelan tarjoamat erityispalvelut yhteen taulukkoon.

## 8 Johtopäätökset ja pohdinta

### 8.1 Opinnäytetyön hyöty jatkossa Kelan ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä

Opinnäytetyö eteni kokonaisuudessaan aikataulussa ja sillä saatiin vastaukset määriteltyihin kehittämistehtäviin. Ensimmäisessä kehittämistehtävässä kartoitettiin Kelan etuuskäsitteijöiden näkemyksiä kuntien kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Niitä saatiin toteutuksen ensimmäisessä vaiheessa tehdyillä haastatteluilla.

Alkuoletus oli, että yhteistyössä on paikkakuntakohtaisia eroja johtuen muun muassa siitä, että yhteistyö on aloitettu eri kuntayhtymien kanssa eri aikaan ja sen käynnistämisessä on ollut erilaisia tapoja. Tämä oletus vahvistui haastattelujen myötä; Eksoten alueella yhteistyö on alkutekijöissään ja käytössä lähinnä akuuteissa, yksittäisissä asiakastapauksissa. Yhteydenottoja on enemmän Kelasta kuntaan kuin kunnasta Kelaan päin. Keusoten ja Kymso-ten alueilla yhteistyö on kehittynyt pidemmälle ja muodostunut enemmän vakiintuneeksi käytännöksi. Yhteydenottoja tulee enemmän kunnasta Kelaan kuin Kelasta kuntaan päin. Näillä alueilla yhteistyökumppaneiden kerrottiin tulleen tutuiksi ja työtä oli tehty fyysisesti samoissa tiloissakin. Yhteistyön kehittäminen samalle tasolle Eksoten sosiaalitoimen ja oman tiimini välillä tulee olemaan jatkossa mielenkiintoinen haaste, johon apuna voidaan käyttää opinnäytetyön kehittämisosuuden koontia.

Toisena kehittämistehtävänä oli kehittää saatujen näkemysten pohjalta Kelan etuuskäsitteijöiden ja sosiaalitoimen yhteistyökäytäntöjä ja toimintamalleja. Opinnäytetyön kehittämisosuu-udessa haettiin ratkaisuideoita haastatteluista nousseisiin yhteistyön kehitettäviin teemoihin, joita olivat tiedottaminen ja palvelujen selkeyttäminen, yhteistyökumppaneiden tunteminen ja toisen työhön tutustuminen, yhteydenpitokanavat ja välineet, yhteistyöhön mukaan oikeat henkilöt sekä yhteinen ymmärrys asiakkaan tilanteesta Kelassa ja kunnassa. Aikataulullisista syistä ja koronaepidemian vuoksi luovuttiin alkuperäisestä suunnitelmasta järjestää kehittämistyöpaja yhteiskehittämismenetelmää (esimerkiksi tulevaisuuden muistelu -menetelmä) hyödyntäen. Tämän sijasta kehittämisosuus toteutettiin sähköisenä kysely-lynä, joka lähetettiin kaikille yhdelletoista Kelan Eteläisen vakuutuspiirin kuntayhteistyöhenkilölle.

Vaikka yhteiskehittäminen jätettiin pois, saatiin kyselystä kuitenkin käyttökelpoisia ideoita yhteistyön parantamiseen. Kyselyn etuna oli se, että vastaajat saivat rauhassa ja ajan kanssa pohtia vastauksiaan viiteen eri teemaan liittyen. Koontia taas helpotti se, että vastaukset olivat valmiiksi kirjallisessa muodossa. Toisaalta yhteiskehittämisen keinoin kehittämistyöhön olisi saatu enemmän vuoropuhelua ja hyvien ideoiden olisi ollut mahdollista kertaantua ja jalostua entisestään.

Haastattelu- ja kyselyaineiston pohjalta luotiin ja koottiin kolmannen kehittämistehtävän mukaisesti huoneentaulu. Sen avulla saavutettiin myös opinnäytetyön tavoite: tavoitteena oli koota ja luoda toimivia toimeentulotukiasioihin liittyviä yhteistyökäytäntöjä. Huoneentaulussa on tiivistetyksi esitetty Kelan ja kuntien toimeentulotukiasioihin liittyvän yhteistyön parantamiseen tähtäävät toimintatavat.

Osa toimintatavoista (esimerkiksi vierailut organisaatioiden välillä ja Kelan edustajan työskentely sosiaalitoimen tiloissa) on jo ollut käytössä Kelassa, mutta ei vielä kaikilla alueilla. Myös uusia, konkreettisia ja melko pienillä resursseilla toteutettavia parannusehdotuksia löydettiin. Huoneentaulun toimintamalleilla, kuten tiedottamisen parantamisella, yhteisen ymmärryksen lisäämisellä ja palvelujen selkeyttämisellä, on mahdollista jatkossa edistää Kelan ja kunnan yhteistyötä yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamiseksi. Toimintamallit ovat yhteneviä aiemmissa tutkimuksissa ilmenneiden kehittämistarpeiden kanssa; esimerkiksi Zechner & Paavola (2020, 443) toteavat, että ymmärrys toisen organisaation työstä on edellytys toimivalle yhteistyölle ja yhteydenpitoa helpottaa, kun työntekijä toisessa organisaatiossa on tuttu.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli parantaa yhteistyötä toimeentulotukiasioissa Kelan ja sosiaalitoimen välillä niin, että se edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista. Yhteistyön parantumista Kelan ja sosiaalitoimen välillä voidaan kuitenkin aidosti arvioida vasta sitten, kun opinnäytetyön tuloksena syntyneet toimintatavat on otettu käyttöön ja niitä on kokeiltu käytännössä pidemmän aikaa.

## 8.2 Havaintoja Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyöstä ja sen kehittämisestä

Yhteistyö on aina vähintään kahden osapuolen välistä. Tässä opinnäytetyössä keskityttiin tietoisesti kuitenkin vain Kelan työntekijöiden kokemuksiin kuntayhteistyöstä. Syynä tähän oli se, että aiheen rajaaminen koskemaan sekä kunnan että Kelan työntekijöitä, olisi ollut liian laaja toteutettavaksi aikataulussa. Toinen syy on se, että aihetta käsittelevissä tutkimuksissa on aiemmin painotettu enemmän kunnan sosiaalialan ammattilaisten näkökulmaa yhteistyöstä etenkin toimeentulotuen Kela-siirtoon liittyen. Lisäksi Eksotessa tehtiin opinnäytetyön toteutuksen aikana organisatorisia muutoksia, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa siihen, kuinka paljon resursseja opinnäytetyötä varten olisi ollut käytettävissä.

Toimivan yhteistyökulttuurin luominen Kelan ja sosiaalitoimen välille vaatii todennäköisesti kummassakin organisaatiossa aitoa tahtoa, resursseja ja kykyä muuttaa totuttuja käytäntöjä sekä sisäisiä prosesseja. Puutteet aika- ja henkilöstöresursseissa voivat johtaa siihen, ettei toimintatapoja edes kokeilla käytännössä, ja yhteistyö ei kehity toivotulla tavalla. Eniten

tästä on haittaa niillä alueilla, joissa yhteistyötä ei vielä ole saatu kunnolla käynnistymään tai se ei syystä tai toisesta ole vakiintunut tapa toimia.

Sekä haastattelu- että kyselyaineiston perusteella voi päätellä, että Kelan etuuskäsittelijät kokevat sosiaalitoimen kanssa tehtävän yhteistyön olevan hyödyllistä ja edistävän asiakkaiden asioiden hoitoa, jopa siinä määrin, että he ehdottivat yhteistyötahojen laajentamista aikuissosiaalityön lisäksi muihin kunnan palveluihin. Yhteistyön tämänhetkisillä muodoilla ei kuitenkaan kaikilla alueilla saavuteta sitä kaikkea hyötyä, jota yhteistyöstä voitaisiin parhaimmillaan saada. Yhteistyön tärkeys ja toisaalta siihen liittyvät haasteet ovat nousseet esille useissa aihetta käsittelevissä aineistoissa, kuten Sosiaalibarometreissa vuosina 2018 ja 2019 (Näätänen & Londén 2018; Eronen ym. 2019). Edistysaskelia on otettu, mutta silti yhteistyössä on vielä parannettavaa. Jotta tahtotila yhteistyön kehittämiseen ei laantuisi ja yhteydenpito koettujen ongelmien vuoksi vähenisi, olisi tärkeää käyttää aikaa esimerkiksi yhteistyökumppaniin tutustumiseen ja uusien toimintamallien pilotointiin.

Myös kahdensuuntaiseen tiedonvaihtoon liittyvät rajoitukset voivat olla opinnäytetyön aineiston perusteella sujuvan yhteistyön este tai hidaste. Myös tämä seikka on noussut keskusteluun ennenkin; jo vuoden 2018 Sosiaalibarometrin mukaan Kelan työntekijät toivoivat näkevänsä kuntien asiakastietoja etenkin silloin, kun Kelasta on tehty sosiaalityön tarpeen ilmoitus. (Näätänen & Londén 2018, 58.) Opinnäytetyön aineiston mukaan Kelassa toivottaisiin tietoa esimerkiksi siitä, onko asiakkaan asia edennyt sosiaalitoimessa. Tällä voitaisiin esimerkiksi vähentää turhia yhteydenottoja Kelasta kuntiin.

Mielenkiintoista on, että esimerkiksi Zechnerin ja Paavolan (2020, 444) mukaan myös sosiaalitoimi on kokenut viestinnän sähköisen e-Totu -järjestelmän kautta yksipuoliseksi. Järjestelmän kautta saadut tiedot eivät välttämättä auta muodostamaan asiakkaan tilanteesta selkeää kokonaiskuvaa. Tiedonvaihto sähköisen järjestelmän kautta ei siis tällä hetkellä näyttäisi palvelevan kunnolla kummankaan viranomaisen työtehtävien hoitamista, vaan kasvokkaista (tai vähintään etäyhteyksin tapahtuvaa) kommunikointia tarvittaisiin kirjallisen ja puhelimitse tapahtuvan viestinnän lisäksi. Useat lait, kuten toimeentulotukilaki, laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, määrittävät tiedon jakamista viranomaisten välillä (Zechner & Paavola 2020, 444.) Esimerkiksi toimeentulotukilain 18 § mukaan Kelalla on oikeus saada kunnan sosiaalihuollon näiden henkilörekistereissä olevia 18 a §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä henkilötietoja asiakkaan suostumuksesta riippumatta, jos se on välttämätöntä lain mukaisen toimeentulotukiasian käsittelemistä varten.

Kelan ja sosiaalitoimen välisessä tehtävä- ja rooliassa on myös haasteita, jotka saattavat aiheuttaa asiakkaiden putoamista palvelujen ulkopuolelle. Haastatteluissa nousi esille

esimerkiksi se, että sosiaalitoimi pyytää Kelaa tekemään yleensä joka tapauksessa ilmoituksen sosiaalityön tarpeesta sähköisessä e-Totu -järjestelmässä, vaikka Kelan työntekijä olisi jo pyytänyt sosiaalitoimesta konsultaatiota tilanteeseen muuta kautta. Kela ei kuitenkaan voi tehdä ilmoitusta ilman asiakkaan suostumusta, jos tuen tarve ei ole ilmeinen. Asia ei siis välttämättä etene sosiaalitoimen käsiteltäväksi saakka, jos asiakasta ei tavoiteta eikä suostumusta saada. Käytännön työssä ilmiö on tuttu; toimeentulotukihakemusta käsiteltäessä näyttäytyy, että asiakkaalla voisi olla tuen tarve esimerkiksi elämänhallintaan, raha-asioiden tai johonkin riippuvuuteen liittyen, mutta asiakasta ei Kelasta tavoiteta lukuisista yrityksistä huolimatta. Lakiin kirjatun ”ilmeisen kykenemättömyyden” määritelmä ei kuitenkaan läheskään aina ole yksiselitteinen asiakkaiden tilanteiden ollessa aina yksilöllisiä ja monimuotoisia. Kuten Jokela ym. (2019, 20) toteavat, yhteistyötä Kelan ja sosiaalitoimen välillä voi siis osaltaan hankaloittaa se, että kriteerit sosiaalityön tarpeesta ilmoittamiseen ilman asiakkaan suostumusta ovat korkeat.

Opinnäytetyön aineiston perusteella voidaan ajatella, että Kelan ja sosiaalitoimen väliseen yhteistyön tulisi jatkossa olla sellainen helppokäyttöinen kanava, jonka käyttö ei vie turhaa työaikaa ja joka mahdollistaisi kasvokkaisen kohtaamisen edes etäyhteyden avulla. Yhteistyöllä tulee olla pelisäännöt, jotta kummankin osapuolen työntekijät tietävät, kehen olla yhteydessä ja minkälaisissa asioissa. Yhteisillä toimintatavoilla voidaan myös taata samantasoiset palvelut eri alueiden asiakkaille. Liian tiukat säännöt (esimerkiksi sen suhteen, minkälaisissa tapauksissa yhteistyökumppaniin voi ottaa yhteyttä) ja joustamattomuus eivät kuitenkaan edesauta toimivan yhteistyösuhteen syntymistä. Kunnilla, työntekijöillä ja asiakkailla on omat erityispiirteensä. Toiminnan reunaehdoissa täytyy siis olla riittävästi väljyyttä luovuudelle, jotta työntekijät Kelassa ja sosiaalitoimessa pystyvät rakentamaan omanlaisensa, parhaalla tavalla asiakkaiden asioita edistävät yhteistyön tavat.

### 8.3 Jatkotutkimusaiheet

Tämän opinnäytetyön puitteissa ei ole mahdollista varmistaa huoneentaulun mukaisten toimintatapojen käyttöönottoa. Toimintatapojen käyttöönotto ja jalkauttaminen arjen työhön Kelassa voisi olla tulevaisuudessa kehittämistyön aihe. Mielekäästä voisi olla myös jonkin ajan kuluttua arvioida sitä, onko Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön koettu parantuneen ja asiakkaiden asioiden hoitamisen helpottuneen tässä työssä esitettyjen toimintatapojen avulla.

Kokonaisvaltaisempi kuva yhteistyön tilasta ja kehittämistarpeista saadaan tutkimalla Kelan lisäksi myös sosiaalitoimen työntekijöiden näkemyksiä yhteistyöstä ja sen kehittämisestä. Paikallisella tasolla tehty kehittämistyö toisi todennäköisesti enemmän lisäarvoa ja

konkretiaa alueelliseen yhteistyöhön verrattuna valtakunnallisesti toteutettuihin laajoihin tutkimuksiin.

Lisäksi kahdensuuntaiseen tiedonvaihtoon liittyviin ongelmiin ja rajoitteisiin tulisi löytää paremmin kumpaakin viranomaista palvelevia ratkaisuja. Esimerkiksi sähköisen e-Totu järjestelmän kehittäminen tai kommunikaatiovälineiden päivittäminen samalle tasolle saattaisi edistää yhteistyön tekemistä. Kummankin viranomaisen tulisi saada työtehtävän hoitamista varten välttämättömät tiedot sujuvasti, jotta toimeentulotukipäätös voidaan antaa vähintään lakisääteisessä ajassa ja asiakkaiden asiat saataisiin käsiteltyä viivytyksettä, kerralla kuntoon.

## Lähteet

- Blomgren, S. & Saikkonen, P. 2020. Viimesijainen turva toimeentulotuki uudistuksen jälkeen: kuntien näkemyksiä yhteistyöstä Kelan kanssa. Tutkimuksesta tiiviisti – Suomen sosiaalinen tila. Tutkimuksesta tiiviisti 28/2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren, S., Saikkonen, P., Heinonen H-M., Laatu, M. 2020. Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila S., & Ylikännö, M. (toim.) 2020. Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 212–243.
- Eronen, A., Londén, P., Peltosalmi, J. 2019. Sosiaalibarometri. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Helsinki.
- Grekula, V. 2020. Se on sittenkin mahdollista – toimeentulotuen asiakkaat saatiin koko maakunnassa samalle luukulle, kun Kela ja sosiaalitoimisto ryhtyivät työkavereiksi. 22.5.2020. Yle. Viitattu 14.11.2020. Saatavissa <https://yle.fi/uutiset/3-11362339>
- Hyvärinen, M., Nikander, P., & Ruusuvoori J. (toim.) 2017. Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2015. Tutkimushaastattelu - Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Jokela M., Kivipelto, M. & Ylikännö M. 2019. Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi: sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 16.11.2020. Saatavissa [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138548/URN\\_ISBN\\_978-952-343-392-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138548/URN_ISBN_978-952-343-392-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Kananen, J. 2017. Kehittämistutkimus interventiotutkimuksen muotona. Opas opinnäytetyön ja pro gradun kirjoittajalle. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 232. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kananen, J. 2014. Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona: Miten kirjoitan toimintatutkimuksen opinnäytetyönä? Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 185. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kela. Yhteystiedot yhteistyökumppaneille. Viitattu 25.11.2020. Saatavissa <https://www.kela.fi/yhteystiedot-yhteistyokumppanit#viranomaislinja>
- Kela 2019. Kansaneläkelaitos. Toiminta- ja vuosikertomus 2019. Viitattu 14.11.2020. Saatavissa

[https://www.kela.fi/documents/10180/23661953/Kelan\\_toimintakertomus\\_2019.pdf/3ef78dfa-0e9a-4400-9048-3978efa73589](https://www.kela.fi/documents/10180/23661953/Kelan_toimintakertomus_2019.pdf/3ef78dfa-0e9a-4400-9048-3978efa73589)

Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila S., & Ylikännö, M. (toim.) 2020. Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997, §1.

Näätänen, A-M. & Londén, P. 2018. Sosiaalibarometri. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Helsinki.

Ojasalo, K., Moilanen, T & Ritalahti, J. 2015. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Pro Sos Uudenlaista sosiaalityötä yhdessä rakentamassa -hanke. Viitattu 14.11.2020. Saatavissa <http://www.prosos.fi/tietoahankkeesta/>

Rahkonen, S. 2020. Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä: Työryhmän loppuraportti. Teoksessa Liukkonen, R. (toim.) Raportteja ja muistioita 2020:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaalityö. Viitattu 16.11.2020. Saatavissa <https://stm.fi/sosiaalityo>

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.

Tanhua, H. & Kiuru, S. 2020. Toimeentulotuki 2019. Toimeentulotuen saajien määrä laski. Tilastoraportti 22/2020. 17.6.2020. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 14.11.2020. Saatavissa [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140163/Tr22\\_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140163/Tr22_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. 2013. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Helsinki. Viitattu 22.11.2020. Saatavissa [https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf)

Vaalavuo, M. 2016. The development of healthcare use among a cohort of Finnish social assistance clients: testing the social selection hypothesis. *Sociology of Health & Illness*. 38(8), 1272-1286. Viitattu 22.11.2020. Saatavissa <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9566.12458>



Varjonen, S. 2020. Miksi Perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan? Poliittinen päätöksenteko toimeentulotuki uudistuksessa. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila S., & Ylikännö, M. (toim.) 2020. Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 30–57.

Zechner, M. & Paavola, J. 2020. Aikuissosiaalityön muutostarpeita toimeentulotuki uudistuksen jälkeen. Teoksessa Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila S., & Ylikännö, M. (toim.) 2020. Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 430–455.

Vilkkä, H. 2017. Tutki ja kehitä. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Julkaisemattomat lähteet:

Kela. Asiakastason yhteistyö. Viitattu 12.3.2020. Saatavissa Kelan Intranetissa <https://tyotilat-sinetti.kela.fi/tyoryhmat/etelantoimeentulotu/SitePages/Asiakastason%20yhteisty%C3%B6.aspx>

Nyholm, S. 2020. Kela-kunta-yhteistyömalli. Yhteistyöstä yhteiseen työhön. Turun yliopisto. TOP SOS sosiaalivakuutuksen erikoistumiskoulutus. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Kehittämistyö.

Ollikkala, S. 2020. Palvelut aakkosjärjestyksessä. Viitattu 12.3.2021. Saatavissa Kelan Intranetissa <https://sinetti.kela.fi/n%C3%A4in-toimimme/asiakkuudet/palvelukanavalinjaukset/henkil%C3%B6kohtainen-palvelu/palvelut-aakkosj%C3%A4rjestyksess%C3%A4>



**Hyvinvointi, YAMK**

**Saatekirje**

Hei,

opiskelen sosiaali- ja terveysalan ylempää ammattikorkeakoulututkintoa LAB-ammattikorkeakoulussa. Valmistelen opintoihini liittyvää opinnäytetyötä. Kyseessä on tutkimuksellinen kehittämistyö, ja sen aihe on sosiaalitoimen ja Kelan välisen yhteistyön kehittäminen toimeentulotukiasioissa.

Opinnäytetyön tarkoituksena on parantaa Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyötä. Kehittämisosuuden pohjaksi haastattelen kolmea kuntayhteistyötä tehnyttä Kelan etuuskäsittelijää. Haastatteluaineisto toimii taustaselvityksenä myöhemmin keväällä 2021 järjestettävässä kehittämistyöpajassa. Tavoitteena on koota ja luoda toimivia yhteistyökäytäntöjä Kelan ja sosiaalitoimen välillä. Opinnäytetyön tuloksia voidaan hyödyntää paitsi kehittämistyöhön osallistuvissa toimipisteissä, myös laajemmin Kelassa.

Haastattelut toteutetaan etäyhteydellä (Skype) ja niihin varataan aikaa noin yksi tunti.

Haastatteluissa saatua aineistoa käytetään vain tässä opinnäytetyössä, eikä haastateltavien henkilöllisyyttä paljasteta opinnäytetyössä tai kehittämistyöpajassa. Haastateltavat valitaan esihenkilöiden suosituksesta, eli he saavat näin ollen tietoonsa haastatteluun osallistuvan toimihenkilön. Yksittäistä toimihenkilöä ei voi tunnistaa valmiista opinnäytetyöstä lukuun ottamatta työskentelypaikkakuntaa. Haastatteluihin osallistuminen on täysin vapaaehtoista ja siitä voi kieltäytyä ilman seuraamuksia. Haastatteluun osallistumisen voi myös keskeyttää missä vaiheessa tahansa ilman erityistä syytä. Aineiston keruussa ja käsittelyssä huomioidaan tietosuoja (tietosuojailmoitus liitteenä).

Osallistumisesi haastatteluun olisi tärkeää, jotta voimme kehittää palvelujamme.

Annan mielelläni lisätietoja sähköpostitse ([miina.pirttikoski@student.lab.fi](mailto:miina.pirttikoski@student.lab.fi)).

Miina Pirttikoski  
miina.pirttikoski@student.lab.fi  
LAB-ammattikorkeakoulu

## Liite 2. Haastattelukysymykset

### Suostumus haastatteluun ja nauhoitukseen: kyllä / ei

#### Haastattelurunko

1. Kuinka kauan olet ollut mukana Kelan ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä (kuntayhteistyö)?
2. Mitä Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyö mielestäsi pitää sisällään?
3. Miten kuvailisit Kelan ja sosiaalitoimen välistä yhteistyötä toimeentulotukiasiakkaiden asioissa tällä hetkellä?
4. Onko Kelan ja sosiaalitoimen välisessä yhteistyössä tapahtunut mielestäsi muutoksia sinä aikana, kun perustoimeentulotuki on ollut Kelan hoidettavana? Jos on, niin minkälaisia?
5. a) Minkälaisia yhteydenpitovälineitä omassa tiimissäsi on käytössä yhteistyötä varten?  
b) Minkälaisiksi koet yhteistyöhön käytettävät välineet?  
c) Olisiko sinulla ideoita vaihtoehtoisiin välineisiin?  
d) Järjestetäänkö alueellasi läsnäolopalavereita sosiaalitoimen ja Kelan välillä? Oletko ollut tällaisessa? Miten koit palaverit?
6. a) Minkälaisissa asioissa otat yhteyttä kunnan sosiaalitoimeen?  
b) Onko yhteyden saaminen mielestäsi helppoa?  
c) Onko ollut tilanteita, joissa olet harkinnut yhteydenottoa, mutta et kuitenkaan ole ottanut yhteyttä? Miksi? Kerro jokin esimerkki?
7. Mitkä seikat  
a) edistävät  
b) ehkäisevät  
yhteydenottoa sosiaalitoimeen?
8. Koetko Kelan ohjeistuksen Kelan ja sosiaalitoimen välisestä yhteistyöstä olevan selkeä? Jos et, niin millaisissa asioissa?
9. Koetko, että yhteistyö sosiaalitoimen kanssa edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitoa? Tuleeko mieleesi jokin tilanne, jolloin koit yhteydenoton edistävän asiakkaan asian hoitamista?

LOPUKSI: Haastattelukysymykset päättyivät tähän. Olisitko halunnut vielä lisätä jotakin tai kommentoida haastattelua?

Hyvä Kelan kuntayhteistyöhenkilö,

opiskelen sosiaali- ja terveysalan ylempää ammattikorkeakoulututkintoa LAB-ammattikorkeakoulussa. Teen opintoihini liittyvää opinnäytetyötä, joka on tutkimuksellinen kehittämis-työ. Tarkoituksena on parantaa yhteistyötä toimeentulokiasioissa Kelan ja sosiaalitoimen välillä niin, että se edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista.

Tavoitteena on koota ja luoda toimivia yhteistyökäytäntöjä Kelan ja sosiaalitoimen välille. Kehittämisosuuden pohjaksi olen haastatellut Kelan eteläisen vakuutuspiirin toimeentulotuen etuuskäsittelijöitä, jotka ovat olleet mukana Kelan ja kuntien sosiaalityön välisessä kuntayhteistyössä. Haastatteluilla on kerätty tietoa Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksistä kuntayhteistyön sisällöstä, toimivista käytännöistä sekä kehittämiskohteista.

Haastatteluaineistosta nousseisiin kehittämiskohtiin haetaan nyt ratkaisuideoita oheisella kyselyllä. Kysely on lähetetty eteläisen vakuutuspiirin alueella kuntayhteistyötä tehneille toimeentulotuen etuuskäsittelijöille.

Kyselyyn voi vastata työajalla. Vastaukset palautuvat opinnäytetyön tekijälle nimettöminä. Kelan digitaalisen tiedonkeruun palvelun ryhmä toteuttaa kyselyn tiedonkeruun ja vastaa siitä, että kyselyyn vastaaminen on vastaajille turvallista, luotettavaa ja tietoja käsitellään tietosuoja huomioiden. Digitaalisten tiedonkeruiden palvelu ei luovuta yksittäisten vastaajien tunnistesteellisiä tietoja perusteetta eteenpäin, eikä tietoja käsitellä turhaan.

Kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista, mutta vastaamalla kyselyyn olet mukana tärkeässä kehittämistyössä, jolla voidaan parantaa Kelan ja kunnan yhteistyön toimintamalleja. Nyt on siis oiva mahdollisuus vaikuttaa myös omaan työhösi kuntayhteistyöhenkilönä! Oikeita tai väriä vastauksia ei ole, vaan avainasemassa ovat luovat ideat ja oivallukset.

Kyselyn tuloksena syntyvät ideat kootaan yhteen, ja lopputulosta voidaan hyödyntää paitsi kehittämistyöhön osallistuvissa toimipisteissä, myös laajemmin Kelassa.

Annan mielelläni lisätietoja sähköpostitse ([miina.pirttikoski@student.lab.fi](mailto:miina.pirttikoski@student.lab.fi) ja 1.4.2021 jälkeen myös [miina.pirttikoski@kela.fi](mailto:miina.pirttikoski@kela.fi)).

Miina Pirttikoski  
[miina.pirttikoski@student.lab.fi](mailto:miina.pirttikoski@student.lab.fi)  
LAB-ammattikorkeakoulu

## Liite 4. Sähköinen kysely

### Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön kehitettävät teemat

#### 1. Tiedottaminen ja palvelujen selkeyttäminen.

- Millä konkreettisilla keinoilla tietoisuutta kuntayhteistyöstä voitaisiin lisätä
  - a) Kelan sisällä
  - b) kuntien sosiaalitoimessajotta sitä osattaisiin hyödyntää paremmin?
- Millä keinoilla Kelan tarjoamia palveluja (esimerkiksi kuntayhteistyö toimeentulotukiasi-oissa, yhteyskeskuksen viranomaislinja, moniammatillinen palvelu, asiakkuusvastaavapalvelu) voitaisiin selkeyttää, jotta Kelan ja kunnan työntekijöiden olisi helpompi ottaa yhteyttä oikeaan tahoon asiakkaan asiassa?

**2. Yhteistyökumppaneiden tunteminen ja toisen työhön tutustuminen.** Tuttu yhteistyökumppani voi madaltaa yhteydenpidon kynnyksiä. Luottamusta ja avoimuutta voi lisätä se, että yhteistyökumppanilla on myös kasvot. Myös asenteen muutos vastakkainasettelusta kohti yhteistyötä edistää asiakkaan asian hoitamista.

- Millä keinoilla yhteistyökumppanit ja heidän työnsä tulisivat tutummiksi?
- Millä keinoilla yhteistyötä voitaisiin kunnan kanssa tiivistää?

**3. Yhteydenpitokanavat ja välineet.** Skypeä on käytetty aiemmin yhteydenpitoon Kelan ja kunnan välillä. Osa kunnista on luopumassa tai luopunut Skypen käytöstä. Puhelin ja sähköposti ovat tästä syystä osittain korvanneet Skypen. Kelassa selvitetään vaihtoehtoisia pikaviestintään sopivia ratkaisuja.

- Minkälaiset yhteydenpitokanavat ja välineet mielestäsi mahdollistavat tiiviin ja asiakkaan kannalta merkityksellisen yhteistyön?

**4. Yhteistyöhön mukaan oikeat henkilöt.** Nimetyt työparit/yhteistyökumppanit Kelassa ja kunnassa voivat madaltaa yhteydenoton kynnyksiä. Yhteistyön hyöty kasvaa, kun yhteistyökumppanilla on tarvittava tieto asiakkaan asian edistämiseksi. Mahdollisuuksien mukaan voidaan harkita yhteistyön laajentamista kunnissa aikuissosiaalityön lisäksi muille osa-alueille.

- Millaisia yhteyshenkilöitä pitäisi olla mukana Kelassa ja kunnassa, jotta yhteistyö olisi hyödyllistä ja edistäisi asiakkaan asian hoitamista? Miksi?

**5. Yhteinen ymmärrys asiakkaan tilanteesta Kelassa ja kunnassa.** Yhtenevä käsitys esimerkiksi asiakkaan tarvitsemista palveluista, tuen tarpeesta sekä tieto erityisistä päätöksenteossa huomioitavista seikoista Kelassa ja kunnassa edistää johdonmukaista asian käsittelyä. Yhteinen ymmärrys voi vaikuttaa myös esimerkiksi pidempien toimeentulotukipäätösten antamiseen.

- Millä keinoilla yhteistä ymmärrystä asiakkaan tilanteesta voitaisiin Kelassa ja kunnassa parantaa/edistää?

**6. Alla ovat kyselyn pääteemat, aseta ne haluamaasi tärkeysjärjestykseen.** Mitä osa-aluetta eli teemaa pidät tärkeimpänä eli minkä asian kehittämällä olisi mielestäsi suurin painoarvo (tärkein ylimmäksi)?

Tiedottaminen ja palvelujen selkeyttäminen	Yhteistyöhön mukaan oikeat henkilöt	Yhteydenpitokanavat ja välineet
Yhteistyökumppaneiden tunteminen ja toisen työhön tutustuminen	Yhteinen ymmärrys asiakkaan tilanteesta Kelassa ja kunnassa	

## Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön huoneentaulu

### Yhteyden pitäminen matalalla kynnyksellä.

- ☉Yhteystiedot helposti saatavilla ja ajan tasalla
- ☉Matalan kynnyksen yhteydenpitokanavat

### Yhteisen ymmärryksen lisääminen.

- ☉Yhteistyökumppaniin ja tämän työhön tutustuminen
  - ☉Työnkierrat ja vierailut
- ☉Tarvittaessa yhteinen aika asiakkaan asian hoitamiseksi

### Yhteistyön tiivistäminen.

- ☉Avoin ja aktiivinen vuorovaikutus
- ☉Kahdensuuntainen tiedonvaihtoon panostaminen tietosuoja huomioiden
  - ☉Säännölliset tapaamiset kasvokkain tai videoyhteydellä

### Tiedottamisen parantaminen.

- ☉Tietoiskut tiimeihin
- ☉Kuntayhteistyön uutisointi ja mainonta Kelan sisäisissä kanavissa
  - ☉Kuntayhteistyölle oma työtila

### Kuntayhteistyön tuominen näkyvämmiin osaksi Kelan etuuskäsittelyn prosesseja.

- ☉Etuustyön prosesseihin linkkejä kuntayhteistyön materiaaleihin
- ☉Kuntayhteistyön markkinointi näkyvämmiin etuuksien neuvontarinkeihin
  - ☉Kuntayhteistyölle tarvittaessa oma seurantatyö

### Viestintä Kelan tarjoamista palveluista selkeämmin ja tiedon kokoaminen yhteen paikkaan.

- ☉Kelan peruspalveluja täydentävien palvelujen kokoaminen yhteen paikkaan
  - ☉Palvelujen erot selkeästi esitettynä
  - ☉Tärkeät yhteystiedot koottuna

## Liite 6. Tutkimuslupahakemus

## Opinnäytetyöt, tutkimuslupahakemus, etuus- ja asiakkuuspalvelut

Opinnäytetyön tekijä(t) ja yhteystiedot	Miina Pirttikoski miina.pirttikoski(a)student.lab.fi
Oppilaitos	LAB-Ammattikorkeakoulu  Koulutusohjelma: Sosiaali- ja terveysalan kehittämisen ja johtamisen koulutus  Tutkinto: Sosiaali- ja terveysalan ylempi ammattikorkeakoulututkinto
Opinnäytetyön ohjaaja oppilaitoksessa ja yhteystiedot	yliopettaja Mari Kokkonen, mari.kokkonen(a)lab.fi
Tutkimuksen aihe, kohde ja tavoite	<p>Opinnäytetyön otsikko: Sosiaalitoimen ja Kelan välisen yhteistyön kehittämisen toimeentulotukiasioissa. Kohteena ovat Kelan etuuskäsittelijät, jotka tekevät yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa. Kyseessä on tutkimuksellinen kehittäminen.</p> <p>Opinnäytetyön tarkoituksena on parantaa yhteistyötä toimeentulotukiasioissa Kelan ja sosiaalitoimen välillä niin, että se edistää yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista.</p> <p>Opinnäytetyön tavoitteena on koota ja luoda toimivia toimeentulotukiasioihin liittyviä yhteistyökäytäntöjä Kelan ja sosiaalitoimen välille.</p> <p>Opinnäytetyön tuloksena syntyviä toimivia yhteistyökäytäntöjä hyödynnetään oman tiimini (Eteläinen turvatiimi 1) ja Eksoten aikuissosiaalityön välisen yhteistyön kehittämisessä. Hyviä käytäntöjä voidaan ottaa käyttöön Kelassa</p>

	<p>laajemminkin myös muiden kuntayhtymien alueella.</p> <p>Kehittämistehtävät ovat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selvitetään Eksoten, Kymsoten ja Keusoten alueella kuntayhteistyötä tekevien Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijöiden näkemyksiä sosiaalitoimen kanssa tehdystä yhteistyöstä</li> <li>2. Kehitetään saatujen näkemysten pohjalta Kelan etuuskäsittelijöiden ja sosiaalitoimen yhteistyökäytäntöjä ja toimintamalleja kehittämistyöpajan avulla</li> <li>3. Luodaan ja kootaan kehittämistyöpajan tuloksena muodostuneet yhteistyökäytännöt ja toimintamallit, jotka edistävät Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyötä</li> </ol>
<p>Tutkimuksen toteutustapa (esim. haastattelu, kysely, kirjallisuuskatsaus)</p>	<p>Aluksi tietoa Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön nykytilanteesta kerätään puolistrukturoidulla haastattelulla. Haastattelu toteutetaan Skypellä. Haastattelut tehdään kolmelle Kelan eteläisen vakuutuspiirin etuuskäsittelijälle, jotka ovat olleet mukana Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyössä (Eksoten, Kymsoten ja Keusoten alueella kuntayhteistyötä tehneet etuuskäsittelijät).</p> <p>Haastattelut tehdään opinnäytetyön kehittämisosuuden pohjaksi, ja haastattelut toimivat näin ollen eräänlaisina kehittämistyön alustajina.</p> <p>Haastatteluaineiston analyysin jälkeen järjestän kehittämistyöpajan. Haastatteluista saatua aineistoa hyödynnetään kehittämistyöpajan pohjana. Kehittämistyöpajaan osallistuvat kaikki Kelan eteläisen vakuutuspiirin alueella kuntayhteistyötä tehneet</p>



	perustoimeentulotuen etuuskäsittelijät eli 11 Kelan työntekijää.
Osallistetaanko tutkimuksessa Kelan asiakkaita? Miten ja missä?	Asiakkaita ei osallisteta tässä opinnäytetyössä, vaan kohteena ovat ne Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijät, jotka ovat osallistuneet kuntayhteistyöhön.
Mitkä ovat tutkimuksen hyödyt Kelalle?	Opinnäytetyön tuloksena syntyviä toimintamalleja hyödynnetään oman tiimin (Eteläinen turvatiimi 1) ja Eksoten aikuissosiaalityön välisen yhteistyön kehittämisessä. Tarkoituksena on parantaa Kelan ja sosiaalitoimen yhteisten asiakkaiden asioiden hoitamista. Opinnäytetyössä löydettyjä ja luotuja hyviä käytäntöjä voidaan ottaa käyttöön Kelassa laajemminkin myös muiden kuntayhtymien alueella.
Mikä on tutkimuksen tai opinnäytetyön alustava aikataulusuunnitelma?	Opinnäytetyösuunnitelman laadinta on aloitettu marraskuussa 2020. Keskusteluja suunnitelman pohjaksi on käyty Kelan yhteyshenkilöiden kanssa marras- joulukuussa 2020. Opinnäytetyösuunnitelmaseminaari on järjestetty 14.1.2021. Opinnäytetyösuunnitelma on oppilaitoksen taholta hyväksytty, ja nyt haetaan tutkimuslupaa Kelalta.  Kun Kela on myöntänyt tutkimusluvan, voidaan aloittaa opinnäytetyön varsinaisen toteutus. Kolme haastattelua toteutetaan helmikuun 2021 aikana. Haastattelutaineisto analysoidaan helmi-maaliskuun 2021 aikana. Kehittämistyöpaja järjestetään maaliskuun huhtikuun 2021 aikana. Opinnäytetyö viimeistellään huhtikuun 2021 aikana ja sen tulisi valmistua toukokuun 2021 loppuun mennessä.
Miten tietosuojasta huolehditaan tutkimuksessa?	Opinnäytetyötä koskeva tietosuojailmoitus on laadittu. Haastateltavat Kelan etuuskäsittelijät saavat saatekirjeen liitteenä opinnäytetyötä koskeva tietosuojailmoituksen. Tässä

	opinnäytetyössä ei kerätä henkilötietorekisteriä.
--	---