

Minna Kivipelto (toim.)

# Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö

Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen?

Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö



Minna Kivipelto, Mirka Elovainio,  
Hanna-Mari Heinonen, Juulia Hietämäki,  
Signe Jauhiainen, Tuija Korpela, Heidi Sallinen,  
Niina Tanner, Antti Teittinen,  
Timo Toikko ja Tarja Tolonen

# **Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö**

Löytyykö keinoja toimeentulotuen  
tarpeen vähentämiseen?

**KAKS** – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisalan kehittämissäätiön  
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 118  
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2023  
ISBN 978-952-349-116-8 (nid)  
ISBN 978-952-349-124-3 (pdf)  
ISSN 1235-6956

# Sisällys

Tiivistelmä .....	8
Kirjoittajat .....	12
1 JOHDANTO: MIKSI ON TÄRKEÄ TUTKIA AIKUISSOSIAALITYÖN ASIAKKAIDEN TOIMEENTULOTUEN TARVETTA JA KÄYTTÖÄ .....	13
2 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT .....	18
3 AIKUISSOSIAALITYÖN ASIAKKAIDEN TAVOITTEET JA SOSIAALITYÖN MENETELMÄT .....	21
3.1 Aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteet ja tavoitteiden saavuttaminen .....	21
<i>Niina Tanner, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos</i> Yleisimmät tavoitteet aikuissosiaalityön asiakkailla .....	22
Tavoitteiden saavuttaminen aikuissosiaalityön asiakkailla .....	24
Tavoitteiden taustamuuttujakohtainen tarkastelu .....	27
Pohdinta ja johtopäätökset .....	32
3.2 Aikuissosiaalityön menetelmät asiakkaiden tavoitteiden saavuttamiseksi .....	35
<i>Niina Tanner, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos</i> Suunnitelmavaiheessa kirjatut menetelmät .....	36
Käytetyt menetelmät .....	38
Menetelmien taustamuuttujakohtainen tarkastelu .....	39
Pohdinta ja johtopäätökset .....	43

4	AIKUISSOSIAALITYÖN ASIAKKAIDEN PALVELUJEN JA ETUUKSIEN KÄYTTÖ .....	46
4.1	Sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelujen sekä toimeentulotuen riittävyys .....	46
	<i>Mirka Elovainio ja Minna Kivipelto,</i> <i>Terveys- ja hyvinvoinnin laitos</i>	
	Sosiaalityön ohjauksen ja neuvonnan sekä toimeentulotuen tarpeen määräytyminen .....	47
	Toimeentulotuen tarpeeseen liittyviä syitä .....	49
	Aiemmat tutkimukset ja selvitykset toimeentulotuen riittävydestä .....	51
	Sosiaalipalvelujen riittävyys .....	52
	Tutkimuksen toteutus .....	53
	Tulokset .....	54
	Johtopäätökset ja pohdinta .....	64
4.2	Asiakkaiden taloudelliseen toimeentuloon liittyvät haasteet: tarve henkilökohtaiseen palveluun .....	66
	<i>Heidi Sallinen, Juulia Hietamäki ja Timo Toikko</i>	
	Johdanto .....	66
	Viimesijaisen sosiaaliturvan kehittäminen .....	67
	Tutkimustehtävä ja tutkimusaineistot .....	69
	Aikuisssosiaalityön asiakkaiden taloudelliset haasteet .....	71
	Osa perustoimeentulotuen asiakkaista tarvitsee tukea asiointissa .....	73
	Yhteenvedo ja johtopäätökset .....	80
5	YHTEISTYÖ TOIMEENTULOTUKIASIAKKUUKSISSA ....	82
5.1	Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välinen yhteistyö toimeentulotukiasiakkuuksissa .....	82
	<i>Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen,</i> <i>Antti Teittinen ja Signe Jauhiainen, Kela</i>	
	Perustoimeentulotuen toimeenpanossa tapahtuneet muutokset ja tarve Kelan ja kuntien yhteistyön tiivistämiselle .....	83
	Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välisen yhteistyön tavat .....	86
	Yhteistyöllä yhteen suuntaan? .....	95

5.2	Kaksisuuntainen tiedonvaihto ja tiedon hyödyntäminen toimeentulotukiasian käsittelyssä .....	97
	<i>Tarja Tolonen, Itä-Suomen yliopisto / LAB-ammattikorkeakoulu</i>	
	Kaksisuuntaisen tiedonvaihdon perustelut .....	99
	Tulokset .....	100
	Yhteenvedo ja johtopäätökset .....	106
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	108
	Aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteissa ja menetelmissä jonkin verran ikäryhmäkohtaisia eroja, sukupuoleen liittyvät erot harvinaisempia .....	108
	Aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteet kertovat heidän haavoittuvasta asemastaan .....	109
	Sosiaalityön neuvonnan ja ohjauksen sekä toimeentulotuen saaminen ei aina riittävää .....	110
	Toimivan yhteistyön avulla asiakkaiden palvelutarpeet voidaan tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa .....	111
	Kaksisuuntaista tiedonvaihtoa on kehitettävä edelleen .....	111
	Suosituksukset .....	112
	Lähteet .....	113
	Liitteet .....	123



# Tiivistelmä

Tämä julkaisu on ToituAVAIN-tutkimushankkeen pääraportti. Hankkeessa (2022–2023) selvitettiin aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteita, sosiaalityössä käytettyjä menetelmiä ja palveluita. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös, millaisia palvelutarpeita aikuissosiaalityön asiakkailta oli ja miten riittäviksi sosiaalityön ohjausta, neuvontaa ja toimeentulotukea käyttäneet kokivat palvelut ja etuudet. Lisäksi tarkasteltiin, millaisia yhteistyön toteuttamisen tapoja ja asiakkaiden sosiaalihuollollisen palvelutarpeen tunnistamisen käytäntöjä Kelan ja kuntien sosiaalihuollon välillä oli sekä miten kaksisuuntainen tiedonvaihto toimi Kelan ja sosiaalihuollon välillä. Tutkimushanke toteutettiin Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Kelan tutkimuksen ja Itä-Suomen yliopiston välisenä yhteistyönä. Tutkimukseen saatiin rahoitus Kunnallisalan kehittämissäätiöltä (KAKS) ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä (STM).

Tutkimuksessa käytettiin sekä määrällisiä että laadullisia aineistoja. Määrällisinä aineistoina käytettiin THL:n FinSote-aineistoa (2020), osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilussa koottua AVAIN-mittariaineistoa (2018–2019) ja Kelassa syksyllä 2022 toteutettua pientä kyselyä. Laadullisina aineistoina käytettiin Kelan ja Kuntaliiton keräämää haastatteluaineistoa (2022) sekä Kelassa käytössä olevan huolen tunnistamisen mallin sekä AVAIN-mittarin tietosisältöjen kuvauksia.

AVAIN-mittariaineiston 2018–2019 tarkastelun perusteella suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaiden tavoitteissa ja niiden saavuttamisen tueksi hyödynnetyissä menetelmissä ilmeni joitakin ikäryhmäkohtaisia ja sukupuoleen<sup>1</sup> liittyviä eroja. Ikäryhmäkohtaiset erot tavoitteissa selittyivät usein

---

<sup>1</sup> Aineiston perusteella kyettiin tarkastelemaan vain juridista sukupuolta.

hyvin oletetuilla elämänkaareen liittyvillä elämäntilannemuutoksilla. Esi-merkiksi koulutukseen hakeutuminen oli useammin nuorempiin ikäryhmiin ja työpaikan hakeminen vanhempiin ikäryhmiin kuuluvien henkilöiden tavoitteena. Tämä näkyi myös käytetyissä menetelmissä. Koulutukseen hakeutumisessa tuettiin selvästi eniten alle 30-vuotiaita ja työpaikan haussa puolestaan useammin vanhempiin ikäryhmiin kuuluvia. Tavoitteet eivät useimmiten eronneet naisten ja miesten ryhmissä tilastollisesti merkittävästi toisistaan. Naisten tavoitteeksi asetettiin kuitenkin hieman miehiä useammin läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen ja miesten tavoitteeksi arjen taidot ja alkoholinkäytön hallinta. Sukupuolten tasa-arvo näytti toteutuneen sosiaalityön menetelmien soveltamisen osalta pääosin hyvin. Menetelmäkirjausten perusteella naisia ohjattiin tai kannustettiin kuitenkin hieman miehiä useammin kuntouttavaan työtoimintaan, kun taas miehille näytettiin tarjottavan hieman useammin apua lomakkeiden täyttämässä.

FinSote-kyselyyn (2020) vastanneista perustoimeentulotukea oli tarvinnut 13 prosenttia, sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa kuusi prosenttia ja täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea kuusi prosenttia. Sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa tarvinnut eivät taustatekijöiltään eronneet kovinkaan paljon toimeentulotuen tarvisijoista. Kaikilla heillä oli suhteellisen matala koulutus ja heikko terveys, ja moni oli kokenut yksinäisyyttä sekä aineellista puutetta. Suurin ero oli pääasiallisen toiminnan kohdalla, ja sosiaalityötä tarvitsevista hieman useampi oli työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutustuen saaja (22 %) kuin täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea (17 %) tai perustoimeentulotukea (11 %) tarvitsevista. Sosiaalityön ohjausta ja neuvontapalveluja tarvitsevana oli viidennes, kun perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarvisijoista työttömänä oli neljännes. Yli puolet sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa tarvitsevista oli tarvinnut myös perustoimeentulotukea, mutta sosiaalityön asiakkaista perustoimeentulotukea oli saanut vain alle 40 prosenttia.

Tukien ja palvelujen riittämättömyyttä tarkasteltaessa heikoimpana näyttäytyi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvitsevien tilanne, joista lähes 80 prosenttia koki saamansa tuen riittämättömäksi. Noin 80 prosentilla täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen riittämättömäksi kokeista oli matala koulutus. Perustoimeentulotukea saaneista yli 60 prosenttia

koki etuuden riittämättömäksi. Heikoksi koettu terveys oli yhteydessä korkeampaan riskiin kokea sosiaaliohjaus ja -neuvonta, perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki riittämättömäksi.

Aikuissosiaalityön asiakkuuksissa paikannettiin kolme asiakasryhmää, joissa kaikissa taloudelliset asiat olivat keskeisessä asemassa mutta kuitenkin eriasteisesti. Ryhmässä 1 aikuissosiaalityön asiakkuus liittyi pelkästään vaikeaan taloudelliseen toimeentuloon, ryhmässä 2 asiakkuus liittyi vaikeaan taloudelliseen toimeentuloon ja talouden hallinnan vaikeuksiin, ja ryhmässä 3 asiakkuus liittyi laaja-alaisesti vaikeuksiin taloudellisessa toimeentulossa, työssä sekä koulutuksessa. Ryhmässä 3 ei ollut myöskään kovin vahvaa suuntautumista työelämään tai koulutukseen. Noin neljännes aikuissosiaalityön asiakkaista sijoittui ryhmään 3.

Sosiaalihuoltolaki velvoittaa Kelaa ja sosiaalitoimea tekemään yhteistyötä toimeentulotukiasiakkaiden hoitamisessa. Kela ja kuntien sosiaalihuolto ovat kehittäneet erilaisia yhteistyön tapoja, joilla on pyritty parantamaan ja sujuvoittamaan toimeentulotuen asiakkaiden asioiden hoitamista. Yhteistyö on useimmiten sitä, että Kelan palveluasiantuntija ja sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan luvalla asiakkaan asiaa. Myös konsultointi asiakkaan asiassa on yleistä. Kelassa on myös yhteistyössä kuntien sosiaalialan ammattilaisten kanssa kehitetty erillinen huolen tunnistaminen -huoneentaulu helpottamaan asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistamista ja ohjaamista sosiaalitoimeen. Huolen tunnistamisen mallissa havaittiin paljon yhtäläisyyksiä työikäisten sosiaalipalveluissa käytössä olevan AVAIN-mittarin kanssa.

Johtopäätöksinä ja suosituksina todetaan, että toimeentulotuen tarpeen vähentäminen vaatii poliittiselta päätöksenteolta, etuusjärjestelmältä ja palvelujen tuottajilta yhteistä suuntaa. Muutoin toimeentulotuen tarvetta ei voida vähentää kestäväällä tavalla ja asiakkaiden tarpeet huomioiden. On myös tärkeää, että sosiaalityön ohjaus ja neuvonta kykenisivät osaltaan vaikuttamaan nykyistä paremmin toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen. Tulosten perusteella ehdotetaan seuraavaa: (1) Suunnitelmallisessa sosiaalityössä käytetään AVAIN-mittaria. Mittarin käyttö voi auttaa paikantamaan aiempaa tehokkaammin niitä asiakkaita, joilla on taloudelliseen toimeentuloon liittyvien vaikeuksien ohella myös muita vaikeuksia elämässään

(ns. asiakkuusryhmä 3); (2) Toimiviksi havaittuja Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyömalleja jatketaan ja kahdensuuntaisen tietojen vaihdon mahdollistavaa Kelmu-järjestelmää kehitetään edelleen. On hyvä selvittää mahdollisuuksia hyödyntää AVAIN-mittariin kirjattavia tietoja myös Kelassa, jotta viranomaiset voisivat paremmin yhdessä tukea sosiaalityön asiakkaita asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa; (3) Hallitusohjelmaa toteuttavan lainsäädännön valmistelussa ja lain toimeenpanossa huomioidaan kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön asiakkaiden tilanne ja tarpeet. Laaja ja valtakunnallinen toimeentulotuen asiakkaiden tilanteen selvittäminen voisi tukea hallituksen suunnittelemien toimien vaikutusten arviointia.

Asiasanat: sosiaalityö, sosiaalihuolto, Kela, toimeentulotuki, vaikuttavuus, yhteistyömallit, tiedonvaihto

## **Kirjoittajat**

**Elovainio, Mirka**, VTM, FM, tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), tutkimusalana sosiaalityön vaikuttavuus.

**Heinonen, Hanna-Mari**, VTM, tutkija, Kelan tutkimusyksikkö, tutkimusalana sosiaaliturvan ja sen toimeenpanon tutkimus.

**Hietämäki, Juulia**, YTM, väitöskirjatutkija, projektitutkija, Itä-Suomen yliopisto.

**Jauhiainen, Signe**, KTT, ryhmäpäällikkö, Kelan tutkimusyksikkö, tutkimusalana sosiaaliturvan ja toimeentulon tutkimus.

**Kivipelto, Minna**, YTT, dosentti, johtava tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), tutkimusalana sosiaalityön ja sosiaaliturvan tutkimus.

**Korpela, Tuija**, YTM, tutkija, Kelan tutkimusyksikkö, tutkimusalana sosiaaliturvan tutkimus.

**Sallinen, Heidi**, sosiaalityön maisterivaiheen opiskelija, Itä-Suomen yliopisto.

**Tanner, Niina**, VTM, tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), tutkimusalana sosiaalityön ja sosiaaliturvan tutkimus.

**Teittinen, Antti**, YTT, dosentti, tutkimuspäällikkö, Kelan tutkimusyksikkö, tutkimusalana asiakastutkimus.

**Toikko, Timo**, sosiaalityön professori, Itä-Suomen yliopisto.

**Tolonen, Tarja**, sosionomi YAMK, sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan maisteriopiskelija, Itä-Suomen yliopisto, sosiaali- ja terveystieteiden laitos ja sosiaalialan lehtori, LAB-ammattikorkeakoulu, tutkimusalana sosiaalihuollon tiedonhallinnan tutkimus.

# 1 Johdanto:

## Miksi on tärkeä tutkia aikuissosiaalityön asiakkaiden toimeentulotuen tarvetta ja käyttöä

Tässä julkaisussa tarkastellaan aikuissosiaalityön asiakkaiden toimeentulotuen tarvetta, käyttöä ja toimia, joita näiden asiakkaiden tukemiseksi suunnataan. Etuuksista tarkastellaan perustoimeentulotukea sekä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Julkaisussa käsitellään myös sosiaalityön menetelmiä, aikuissosiaalityön asiakkaiden käyttämiä palveluja sekä sosiaalityön ja Kelan välistä yhteistyötä toimeentulotukiasioiden hoitamisessa. Tavoitteena on selvittää, millainen merkitys sosiaalityöllä sekä sosiaalityön ja Kelan välisellä yhteistyöllä on asiakkaiden taloudelliseen toimeentuloon liittyvien asioiden hoitamisessa.

Aiheen valintaan on vaikuttanut se, että vaikka sosiaalityössä asiakkaiden taloudellinen turva on kautta aikojen ollut päällimmäisenä tavoitteena (ks. esim. Kuivalainen 2013, 16; Toikko 2005), on toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön välistä yhteyttä tutkittu kuitenkin varsin vähän. Toimeentuloon liittyvät vaikeudet voivat olla ensimmäinen tai viimeinen syy sille, että henkilö hakeutuu sosiaalityön asiakkaaksi. Vain harva aikuissosiaalityön asiakas ei kärsi vaikeasta taloudellisesta tilanteesta.

Laskennallisesti perustoimeentulotuki kohdistuu eniten asumismenoihin ja perusosamenoihin (Kela 2023a). Myös lääkekuluihin myönnetään kohtuullisen paljon toimeentulotukea (esim. Rättö & Aaltonen 2021; Rättö ym. 2021). Toimeentulon ongelmat voivat liittyä myös lukuisiin muihin vaikeuksiin,

kuten mielenterveyteen, arkiasioiden hoitamiseen tai terveydentilaan (Kivipelto & Iivonen 2023; Hannikainen-Ingman ym. 2013, 94–96; Kivipelto ym. 2013; Kuivalainen 2013). Myös henkilön toimintarajoitteet vaikeuttavat tulojen hankintaa (Nurmi-Koikkalainen ym. 2017, 42). Mielenterveyden vaikeuksien, päihteiden ja riippuvuuksien kanssa kamppailevien kohdalla on tuotu esiin, että heitä voi olla vaikea tavoittaa edes sosiaalityön tai toimeentulotuen avulla (Saikku & Kuivalainen 2013, 128–129).

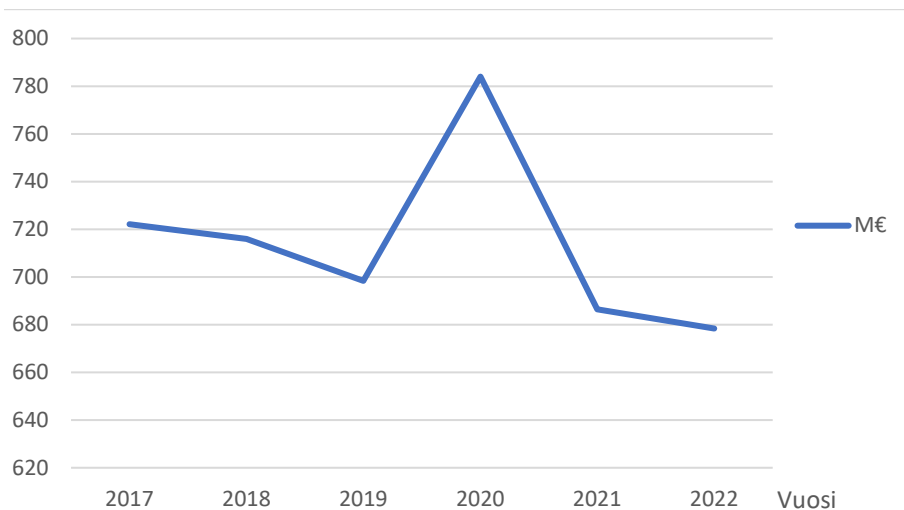
Suomen toimeentuloturvajärjestelmä voidaan jakaa ansio-, perus- ja vähimmäisturvaan, joita asumistuet, lapsilisät ja vammaisetuudet täydentävät. Perusturvaa edustavat perusmääräiset syyperusteiset etuudet ja ansioturvaa ansiosidonnaiset etuudet. Vähimmäisturvalla viitataan Suomessa yleensä toimeentulotukeen. Jaottelu ei kuitenkaan ole täysin vakiintunut. Joissain yhteyksissä esimerkiksi toimeentulotuki ja asumistuet luetaan perusturvaan kuuluviksi. (Iivonen ym. 2022.)

Toukokuussa 2022 kolmannes toimeentulotukea saaneista sai tukea yli vuoden ajan (Kela 2022). Toimeentulotuen viimesijaisuuden vuoksi on kuitenkin tärkeää, että se ei muodostuisi pitkäaikaiseksi tulonlähteeksi, jolta on vaikea päästä pois (STM 2023a). Toimeentulotuen käyttäjien määrä on kasvanut erityisesti vuonna 2017 toteutetun perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Vuoden 2018 jälkeen sekä käyttäjien määrä että toimeentulotuen nettomenot ovat kääntyneet laskuun koronavuotta 2020 lukuun ottamatta. Kelaston (2023a) mukaan toimeentulotuen nettomenot<sup>2</sup> olivat vuonna 2022 yli 678 miljoonaa euroa, kun ne olivat huippuvuonna 2020 yli 784 miljoonaa euroa (kuvio 1). Toimeentulotukea tarvitsevien määrän vähentäminen on yksi Petteri Orpon hallituksen tavoitteista (Valtioneuvosto 2023, 69).

On kuitenkin pidettävä mielessä, että toimeentulotuen saajien vähentäminen ei voi olla itseisarvo. Aiemmissa tutkimuksissa on nimittäin todettu, että toimeentulotuki voi esimerkiksi vähentää lastensuojelupalvelujen tarvetta. Tuen leikkauksilla on havaittu olevan päinvastainen vaikutus, jolloin lastensuojelupalvelujen tarve on lisääntynyt. (Häkkinen ym. 2022; Toikko ym. 2022, ks. myös Juvonen ym. 2023.)

---

<sup>2</sup> Bruttomenot sisältävät vain nollaa suuremmat maksut. Nettomenoissa on huomioitu myös etuuden palautukset. (Kelasto 2023a.)



Kuvio 1. Perustoimeentulotuen nettomenot 2017–2022, miljoonaa euroa (Kelasto).

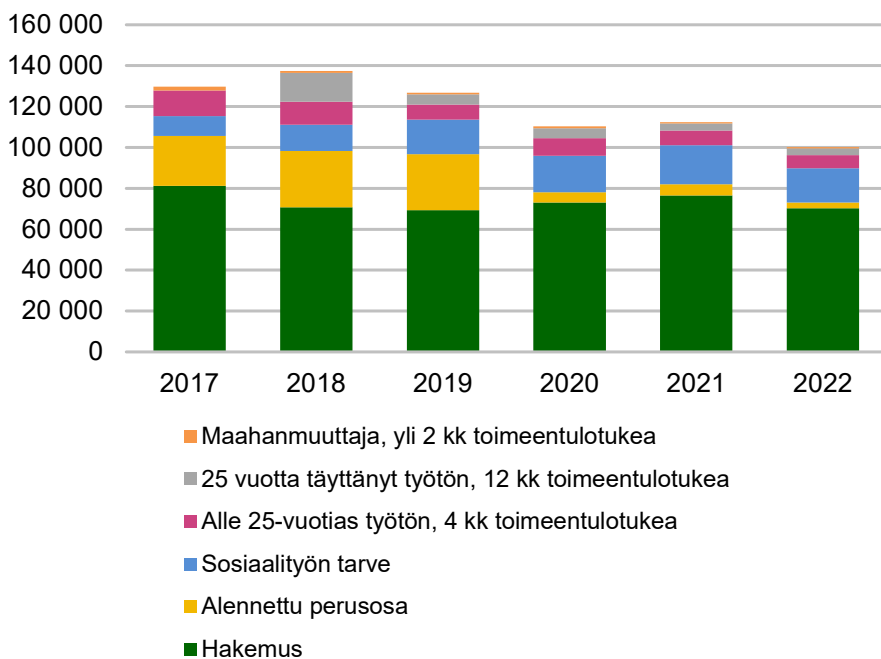
Miksi aikuissosiaalityön asiakkaiden toimeentulotuen käyttöä ja keinoja sen vähentämiseksi ei sitten ole aiemmin selvitetty laajemmin? Selkeimpänä syynä on se, että aikuissosiaalityön asiakkaista ei ole ollut saatavilla tilastotietoja, joiden avulla tuen saamista olisi voinut seurata. Toimeentulotukirekisteristä ei ole saatavissa tietoa siitä, onko tuen saaja ollut sosiaalityön asiakkaana. Oululaisia koskevan tarkastelun perusteella tiedetään kuitenkin, että reilu neljäsosa työikäisistä oululaisista perustoimeentulotuen saajista oli vuonna 2018 myös sosiaalihuollon palveluiden piirissä (Blomgren ym. 2021).

Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä (2017) aikuissosiaalityön ja Kelan etuuskäsittelyn välistä yhteyttä on kehitetty eri tavoin. Kela on esimerkiksi lähettänyt kuntiin ja vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille ilmoituksen, jos henkilö on saanut toimeentulotukea pitkään tai tarvitsee täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea tai henkilöllä on havaittu ilmeinen sosiaalityön tarve. Vuonna 2022 Kela teki joko ilmoituksen tai lähetti hakemuksen kuntaan 100 152 kertaa (Kelasto 2023b.) Kuten kuviosta 2 käy ilmi, valtaosa ilmoituksista liittyy täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksen välittämiseen Kelasta sosiaalihuoltoon. Vuoteen 2019 asti toiseksi eniten ilmoituksia lähti perusosan alentamiseen liittyen, minkä jälkeen



siitä pääasiallisesti luovuttiin koronaepidemiasta johtuen. Perusosan alen-  
tamisia ollaan jälleen ottamassa käyttöön syksyllä 2023 (Kela 2023b). Lisäk-  
si vuoden 2023 alusta tuli voimaan toimeentulotukilain 15§, jossa Kela oh-  
jataan pyytämään sosiaalihuollosta lausuntoa perustoimeentulotuen alen-  
tamista harkitessaan (laki toimeentulotuesta 1412/1997).

2020-luvulla toiseksi suurin Kelan tekemien ilmoitusten kategoria on ol-  
lut ilmoitus sosiaalityön tarpeesta. Vuonna 2022 Kela lähetti kuntiin 16 681  
sosiaalityön tarveilmoitusta, kun vuonna 2017 niitä lähetettiin noin 10 000  
vuodessa. (Kuvio 2.) Lisäksi Kelasta lähtee automaattisesti ilmoitus niistä  
asiakkaista, jotka ovat saaneet perustoimeentulotukea työttömyyden vuok-  
si pitkään. Alle 25-vuotiailla pitkittymisen raja on neljä kuukautta, 25 vuot-  
ta täyttäneillä 12 kuukautta ja maahanmuuttajilla kaksi kuukautta. (Laki ko-  
toutumisen edistämisestä 1386/2010; laki kuntouttavasta työtoiminnasta  
189/2001.)



Kuvio 2. Kelasta kuntiin lähetettyjen ilmoitusten ja toimeentulotuen hakemusten lukumäärä il-  
moitustyyppin mukaan (Kelasto 2023b, Kelasta kuntiin lähetetyt ilmoitukset ja toimeentulotuen  
hakemukset 2017–2022).

Kunnissa asioi perustoimeentulotuen asiakkaita myös omatoimisesti ja muista syistä, kuten saatuaan kielteisen päätöksen perustoimeentulotuesta. Kunnasta he voivat saada täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea vaikka sen vuoksi, että Kelan perustoimeentulotuen kriteerit eivät heidän kohdallaan ole täyttyneet. Kovin tarkkaan ei kuitenkaan ole kartoitettu, millaisia syitä asiakkailla on ja miksi osa tarvitsee esimerkiksi perustoimeentulotuen lisäksi myös täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea.

Tässä julkaisussa kuvataan THL:n, Kelan tutkimuksen ja Itä-Suomen yliopiston ToituAVAIN-tutkimushankkeen tulokset. Julkaisu alkaa tutkimusaineiston ja menetelmien esittelyllä (luku 2). Ensimmäisessä tulososiossa kuvataan aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteita ja sitä, miten tavoitteet saavutettiin (luku 3.1) (Niina Tanner). Tämän jälkeen kuvataan, millaisia menetelmiä tavoitteiden saavuttamiseksi käytettiin aikuissosiaalityössä (luku 3.2) (Niina Tanner). Luvussa 4.1 kuvataan asiakkaiden käsityksiä sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelujen sekä toimeentulotuen riittävydestä (Mirka Elovainio ja Minna Kivipelto). Luvussa 4.2 raportoidaan asiakkaiden taloudelliseen toimeentuloon liittyvistä haasteista ja tarpeista henkilökohtaiseen palveluun (Heidi Sallinen, Juulia Hietämäki ja Timo Toikko). Luku 5.1 käsittelee Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välistä yhteistyötä toimeentulotukiasiakkuuksissa (Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Antti Teittinen ja Signe Jauhainen). Luku 5.2 käsittelee kaksisuuntaista tiedonvaihtoa ja tiedon hyödyntämistä toimeentulotukiasian käsittelyssä (Tarja Tolonen). Luvussa 6 on esitetty koottuna tutkimusosioiden johtopäätökset ja pohdinta sekä tehtävät suositukset.

## 2 Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa on käytetty useita aineistoja<sup>3</sup>. Luvuissa 3.1 ja 3.2 on käytetty vuosina 2018–2019 neljästä kunnasta (Kangasala, Kuopio, Raisio ja Tampere) koottua AVAIN-mittariaineistoa. Luvun 3 kuvioissa ja taulukoissa käytetään tavoitteista ja menetelmistä lyhenteitä silloin, kun se parantaa luettavuutta. Luvussa 3 hyödynnettävän AVAIN-mittariaineiston 2018–2019 tavoitteiden ja menetelmien tarkat nimet ja määritelmät löytyvät alalukujen liitteestä 1. Aineisto on koottu osallistavan sosiaaliturvan kuntakoikeilun yhteydessä. AVAIN-mittari on aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin tueksi kehitetty mittari, jota hyödynnetään laadittaessa asiakassuunnitelmaa ja arvioitaessa sitä. Mittarissa kartoitetaan asiakkaan tavoitteet, tavoitteisiin ja/tai elämäntilanteeseen liittyvät tilannetekijät sekä menetelmät ja palvelut, joiden avulla tavoitteet pyritään saavuttamaan. Tässä tutkimuksessa

---

3 Tarkoituksenamme oli alun perin tutkia aikuissosiaalityön asiakkaiden toimeentulotuen käyttöä yhdistämällä AVAIN-mittarilla sosiaalityön asiakkaista koottuja tietoja Kelan toimeentulotuen rekisteritietoihin. AVAIN-mittarin tietosisällöt integroitiin sosiaalityössä käytettävään työikäisten palvelujen asiakassuunnitelmaan. Kyseinen asiakirja on ollut THL:n Sosmeta-palvelussa 28.6.2022 lähtien, ja sen käyttö tulee velvoittavaksi vuonna 2024. THL:n hallintopäätöksen (2022a) nojalla tietyt alueet olivat velvoitettuja toimittamaan asiakirjaan kirjatut tiedot THL:lle ajalta 1.8.2022–1.12.2023. Aineiston keruun alkaessa vain yksi tietojärjestelmätoimittaja oli vienyt päivityksen sosiaalihuollon asiakirjoihin. Vuosina 2021–2022 THL teki yhteistyötä kuntien ja tietojärjestelmätoimittajan kanssa tietojen poiminnan mahdollistamiseksi. Tietojen poiminta ei kuitenkaan onnistunut tämän hankkeen aikana. Hyvinvointialueilla ei ollut keinoja saada kuntien kirjaamia tietoja jälkikäteen. Joissain kunnissa asiakkaille ei ollut tehty asiakassuunnitelmia lainkaan vuonna 2022. Kaikilla hyvinvointialueilla ei ollut myöskään vielä teknistä ratkaisua, jonka avulla kirjatut tiedot olisi saanut ulos asiakastietojärjestelmästä. Yksi tietojärjestelmätoimittaja teki tarjouksen teknisestä ratkaisusta alkuvuodesta 2023, mutta hyvinvointialueet kokivat tarjouksen liian kalliiksi tai hyödyttömäksi, joten yhtään sopimusta ei syntynyt. Tämän vuoksi päädyimme hyödyntämään muita aineistoja. Vasta raportin kirjoittamisvaiheessa syksyllä 2023 hyvinvointialueet alkoivat toimittaa tietoja THL:ään.

hyödynnämme mittarin tavoitteita, tilannetekijöitä ja menetelmiä koskevia osioita. Laajempi kuvaus mittarista, osallistavan sosiaaliturvan kuntakoikeilun asetelmasta sekä aineistosta löytyy Osallistavan sosiaaliturvan kuntakoikeilun tulokset -raportista (Kivipelto toim. 2020).

Luvussa 4.1 on käytetty THL:n FinSote 2020 -kyselyaineistoa. FinSote-kyselyssä käytössämme oli 25 511 vastaajan näkemykset. Kyselyssä tiedusteltiin muun muassa vastaajien terveyteen, hyvinvointiin, osallisuuteen ja terveys- ja sosiaalipalveluiden käyttöön liittyviä kokemuksia. Lisäksi kysyttiin, kokivatko vastaajat saaneensa riittävästi tarvitsemiensa palveluja. Sosiaalipalveluita koskevat kysymykset kohdentuivat viiteen etuuteen ja palveluun: vammaispalvelut, perhepalvelut, sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelut, perustoimeentulotuki sekä kuntien sosiaalitoimistosta haettava täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Tässä tutkimuksessa keskitymme näistä kolmen ryhmän vastauksiin eli niihin, jotka olivat tarvinneet sosiaalityöntekijän ohjaus- ja neuvontapalveluita (N = 1 500), ja niihin, jotka tarvitsivat perustoimeentulotukea (N = 2 987), sekä niihin, jotka tarvitsivat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea (N = 1 574).

Luvussa 5.1 on käytössä kaksi eri aineistoa. Ensimmäinen aineisto on joulukuussa 2022 Kelassa toteutettu lyhyt kysely, joka oli suunnattu toimeentulotukiasiakkaiden asioissa kuntien kanssa yhteistyötä tekeville Kelan työntekijöille. Kyselyä jaettiin 9.–23.12.2022 yhteyshenkilöiden kautta asiakaspalvelu- ja etuusratkaisutyötä tai niin sanottua erityispalvelua tekeville henkilöille, tiimi- ja ryhmäpäälliköille ja asiantuntijoille. Kyselyn kohdekunnat ja sisältö on kuvattu tarkemmin luvussa 5.1.

Luvussa 5.1 käsiteltävä toinen aineisto on Kelassa käytössä oleva sosiaalityön tarpeen tunnistamisen avuksi kehitetty ”Huolen tunnistamisen huoneentaulu” (ks. Marttila 2019, 57), jota verrataan AVAIN-mittarissa käsiteltäviin tilannetekijöihin (ks. Tanner & Kivipelto 2022, 33–34).

Luvussa 5.2 on käytetty syyskuussa 2022 Kelan ja Kuntaliiton keräämää aineistoa toimeentulotuen täytäntöönpanon nykytila-analyysia varten. Kohde-ryhmäksi valittiin toimeentulotuen toimeenpanon asiantuntijoina Kelan tiimiesihenkilöt ja kuntien johtavat sosiaalityöntekijät, joilla ajateltiin olevan asiakasrajapinnassa työskenteleviä toimeentulotukityön asiantuntijoita laajempi käsitys toimeentulotuen toimeenpanon nykytilasta.

Aineiston keruumenetelmänä käytettiin vuorovaikutteisia verkkotyöpajoja ja niihin valmistavia ennakkotehtäviä sekä aineiston täydentämistä ja rikastamista verkkotyöpajoissa ja alustavien tulosten esittelytilaisuuksissa. Työpajoja (n = 6) toteutettiin yksi jokaisessa Kelan vakuutuspiirissä, jotka vastaavat hyvinvointialueuudistuksen viittä yhteistyöaluetta sosiaalihuollon puolella sekä yksi työpaja pääkaupunkiseudulla. Valmistavat ennakkotehtävät luotiin digitaaliselle HowSpace-alustalle ja lähetettiin työpajoihin kutsutuille asiantuntijoille (n = 78). Jokaiseen työpajaan kutsuttiin alueittain sama määrä osallistujia, joista puolet olivat Kelan ja puolet kuntien toimeenpanon edustajia. Kuntien osalta alueelta kutsuttiin mukaan myös vähintään yksi edustaja tulevilta hyvinvointialueilta. Kelasta mukaan kutsuttiin ratkaisutyötä tekevien lisäksi vähintään yksi asiakaspalvelun edustaja. (Metsävainio & Vogt 2023, 5–6.) Tutkimusaineisto kerättiin teemakyselyllä ja -haastattelulla ja menetelmänä käytettiin SWOT-analyysia (Tolonen 2023).

# 3 Aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteet ja sosiaalityön menetelmät

## 3.1 Aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteet ja tavoitteiden saavuttaminen

Niina Tanner, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Tässä luvussa kuvataan, millaisia tavoitteita aikuissosiaalityön asiakkailla on sekä miten tavoitteet saavutetaan. Luvun aineistona toimii osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun (2018–2019) yhteydessä kerätty AVAIN-mittariaineisto (Kivipelto toim. 2020). Luvussa aineisto on rajattu niihin henkilöihin, joille on tehty sekä suunnitelma että arvio (N = 294). Jatkossa tutkimusjoukkoon viitataan nimityksellä suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaat. Käytännössä rajaus heihin, joille on tehty sekä suunnitelma että arvio, ei juuri muuta Koposen (2020) aiemmin Kivipellon teoksessa raportoimia tuloksia, vaan toimii kertauksena aiheeseen. Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun tulosten raportoinnin yhteydessä on kuvattu kattavasti esimerkiksi sukupuolten välisiä eroja tavoitteissa ja tavoitteiden saavuttamisessa (Koponen 2020, 101–132). Sen sijaan kattavaa ikäryhmäkohtaista tarkastelua tavoitteista ei ole aiemmin tehty. Tässä luvussa täydennetään aiemmin (mt.; Kivipelto ym. 2013) raportoituja tuloksia erityisesti iän osalta. Myös sukupuoleen perustunutta tarkastelua täydennetään selvittämällä yhteyksien tilastollista merkitsevyyttä ja vaikutusten kokoa (efektikoko). Menetelmänä käytetään ristiintaulukointia. Tilastollisesti merkitsevällä erolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että tarkasteltavat ryhmät, esimerkiksi tietyt ikäryhmät,

eroavat toisistaan jonkin asian, kuten tietyn tavoitteen asettamisen yleisyyden, suhteen.<sup>4</sup> Tilastollinen merkitsevyys ei kuitenkaan kerro vielä siitä, mikä on havaitun eron suuruus, voimakkuus tai koko, joten tulkinnasta voidaan saada astetta luotettavampi ja moniulotteisempi, kun tarkastellaan lisäksi efektikokoja. (Tähtinen ym. 2020, 44.) Luvuissa 3.1–3.2 raportoidaan sukupuolen ja iän osalta vain tilastollisesti merkitsevät erot merkitsevyystasolla 0.05.<sup>5</sup> Lisäksi raportoidaan efektikoot, jotta saadaan lisätietoa havaitun eron suuruudesta.

Seuraavaksi kuvataan, mitkä tavoitteet ovat AVAIN-mittarilla mitattuina yleisimpiä ja mitkä harvinaisimpia suunnitelmallisen sosiaalityön 18–69-vuotiailla asiakkailta sekä millaisia mahdollisia taustamuuttujakohtaisia eroja tavoitteiden asettamisen osalta oli havaittavissa. Analysoitaessa eroja tavoitteiden asettamisessa ristiintaulukoidaan kukin AVAIN-mittariin kirjattu tavoite kulloinkin kiinnostukseen kohteena olevan taustamuuttujan (sukupuoli, ikä) kanssa.

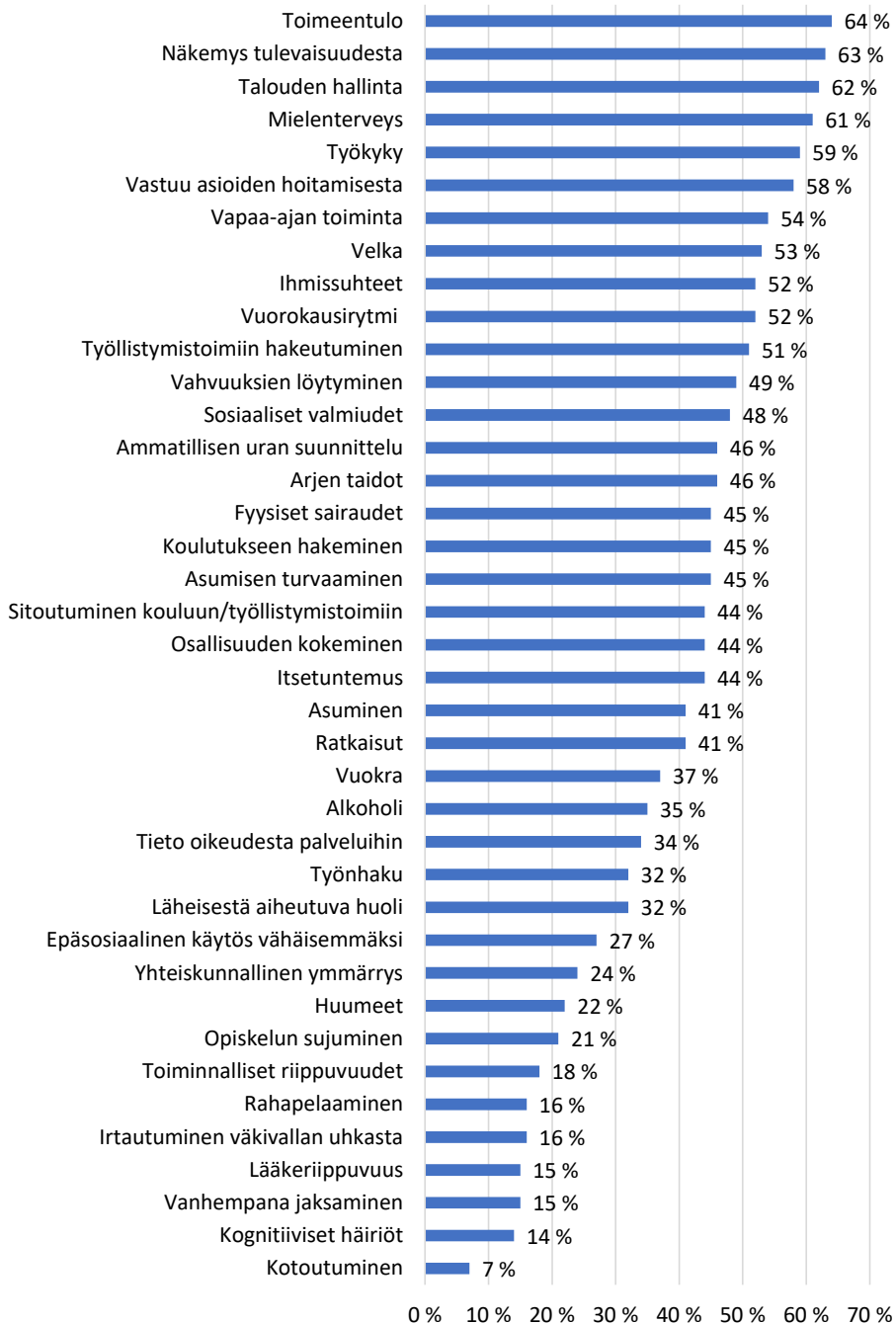
## **Yleisimmät tavoitteet aikuissosiaalityön asiakkailla**

Kuviossa 3 on esitetty asetettujen tavoitteiden aiheet suunnitelmallisen sosiaalityön (N = 294) asiakkailla. Tavoitteet liittyivät selkeimmin toimeentuloon (64 %), näkemykseen tulevaisuudesta (63 %), talouden hallintaan (62 %), mielenterveyteen (61 %) sekä työkykyyn (59 %). Tulokset ovat samansuuntaisia aiemmin Seinäjoen sosiaalivirastossa vuosina 2011–2012 toteutetussa kokeilussa saatujen tulosten kanssa. Kyseisessä kokeilussa yli kahdeksan kymmenestä aikuissosiaalityön asiakkaasta asetti toimeentulon tai

---

4 Kuvaus on yksinkertaistettu. Tilastollinen merkitsevyys on käsite, jolla pyritään kuvaamaan sitä, ettei saatu tulos olisi sattumaa. (Ks. tilastollisesta merkitsevyydestä esim. Tilastokeskus, Tilastollinen merkitsevyys ja ristiintaulukoinnista esim. Tähtinen ym. 2020, 165–183.)

5 Asiaa mitattiin kaikissa testauksissa merkitsevyystasolla .05 Khiin neliö -testillä. Tuloksia kuvattaessa puhutaan tilastollisesti erittäin merkitsevistä ( $p < .001$ ), tilastollisesti merkitsevistä ( $p < .01$ ) ja tilastollisesti melkein merkitsevistä ( $p < .05$ ) eroista. Hyvin pieniä solukohtaisia havaintomääriä sisältävät tulokset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Huomionarvoista on, että Khiin neliö -testi olettaa, että kyseessä olisi satunnaisotos. Otos ei kuitenkaan ole satunnainen, mikä lisää osaltaan epävarmuutta tuloksiin.



Kuvio 3. Asetettujen tavoitteiden aiheet suunnitelmallisen aikuissosiaalityön asiakkailla, osuus (%) asiakkaista (N = 294) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).



talouden hallinnan sosiaalityön tavoitteeksi (Kivipelto & Blomgren 2014; Kivipelto ym. 2013, 43).

Seinäjoen kokeilussa korostuivat myös työhön ja koulutukseen liittyvät tavoitteet. Esimerkiksi yli neljällä kymmenestä asiakkaasta tavoitteet liittyivät työllistymiseen, työpaikan hakemiseen tai ammatillisiin valmiuksiin ja yli kolmasosalla vaikeasti työllistyvien työllistymismahdollisuuksiin (Kivipelto ym. 2013, 43). Vuosien 2018–2019 AVAIN-aineistossa noin puolet tai hieman yli puolet (noin 45–60 %) asiakkaista nimesi sosiaalityön tavoitteeksi työkyvyn, ammatillisen uran suunnittelun, työllistymistä tukevaan toimintaan hakeutumisen, koulutukseen hakemisen ja/tai sitoutumisen koulutukseen tai työllistymistä tukevaan toimintaan, olipa kyseessä sitten kokonaisuus (Koponen 2020, 103) tai vain he, joille oli tehty sekä arvio että suunnitelma (ks. kuvio 3).

Myös omien asioiden hoitamiseen (58 %), velkoihin (53 %), vuorokausirytmiiin (52 %), arjen taitoihin (46 %) ja asumisen turvaamiseen (45 %) liittyvät tavoitteet olivat yleisiä, samoin vapaa-ajan toimintaan osallistumiseen (54 %), ihmissuhteisiin (52 %), omien vahvuuksien löytymiseen (49 %), sosiaalisiin valmiuksiin (48 %), fyysisiin sairauksiin (45 %), osallisuuden kokemiseen (44 %) ja itsetuntemukseen (44 %) liittyvät tavoitteet. Työnhaku oli tavoitteena noin yhdellä kolmesta (32 %) suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaasta.

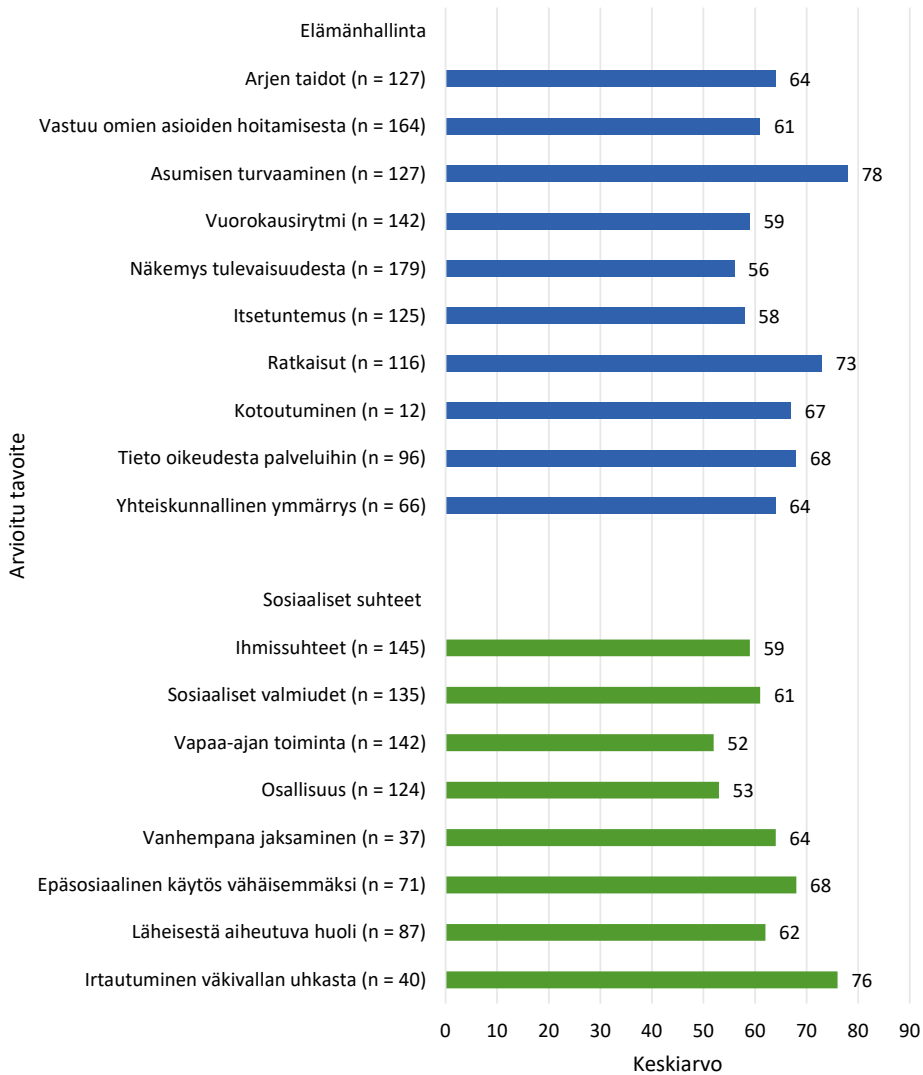
## **Tavoitteiden saavuttaminen aikuissosiaalityön asiakkailla**

AVAIN-mittarissa on myös arviointivaihe, jonka yhteydessä työntekijä ja asiakas arvioivat yhdessä, miten tavoitteet on saavutettu. Suunnitelman ja arvion välinen aika oli aineistossa yleisimmin 3–6 kuukautta tai 6–9 kuukautta (Koponen 2020, 101). Arviointi tapahtui aineistossa asteikolla 0–100. Tavoitteiden saavuttamisen keskiarvot on koottu kuvioihin 4–5.

Viisi tavoitetta, jotka saavutettiin arvioiden mukaan keskimäärin parhaiten, olivat lääkeriippuvuuden hallinta (ka. 86)<sup>6</sup>, vuokranmaksusta huolehtiminen (ka. 79), asumisen turvaaminen (ka. 78), huumaavien aineiden

---

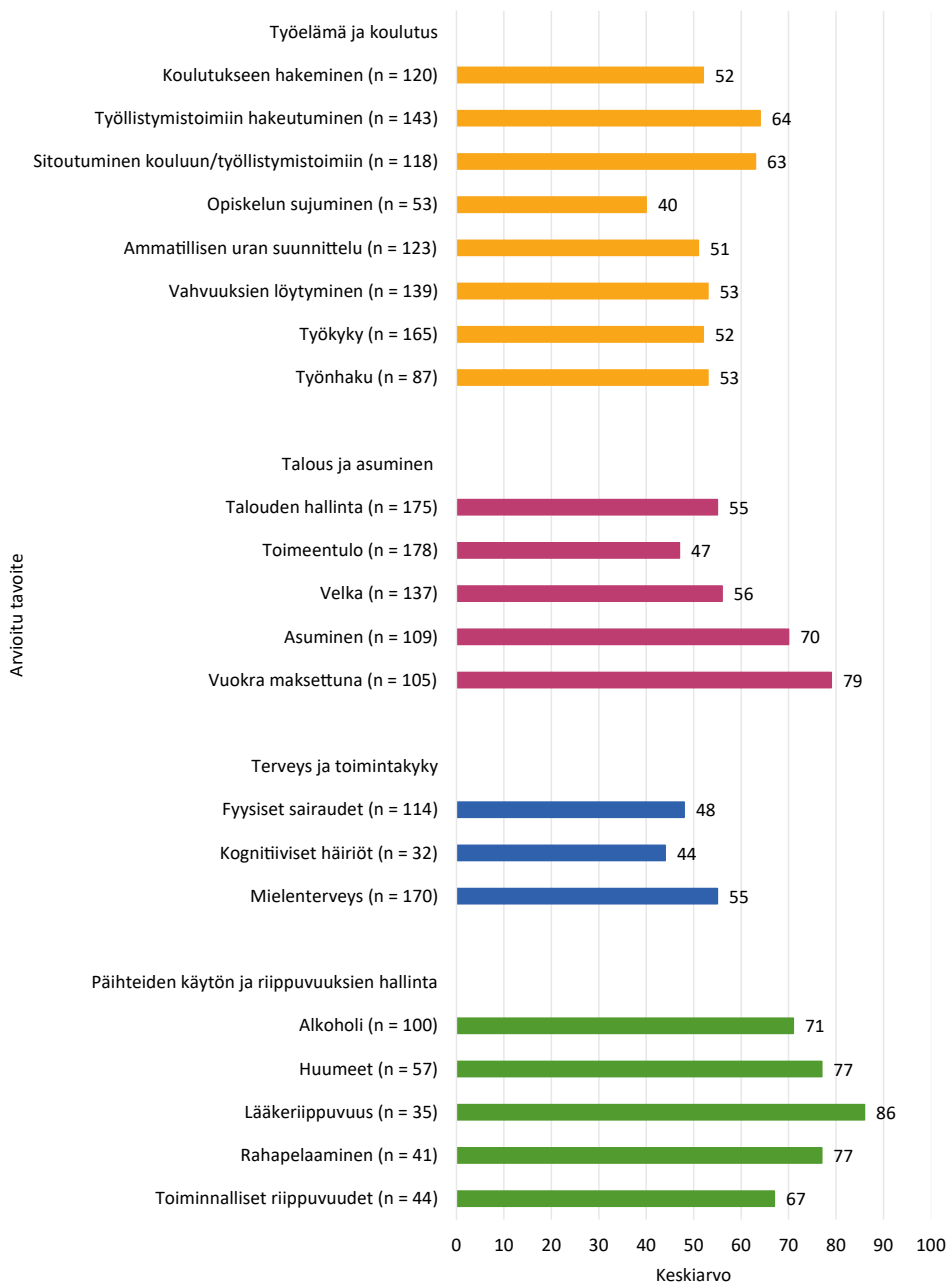
<sup>6</sup> Tavoitteena on, että asiakas tiedostaa lääkeriippuvuutensa, hallitsee lääkkeiden käytön, kykenee rajoittamaan tai vähentämään lääkkeiden ongelmakäyttöään tai irtautuu lääkeriippuvuudesta.



Kuvio 4. Tavoitteiden saavuttamisen arviot suunnitelmallisen aikuissosiaalityön asiakkailla, asteikko 0–100 (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

käytön hallinta (ka. 77) sekä rahapelaamisen hallinta (ka. 77). Heikoiten saavutettiin keskiarvojen tarkastelun perusteella opiskelun sujuminen (ka. 40), kognitiivisesta häiriöstä ja lievistä kehitysvammasta aiheutuvien vaikeuksien helpottaminen (ka. 44), toimeentulo (ka. 47), fyysisestä sairaudesta tai toimintarajoitteesta aiheutuvien vaikeuksien helpottaminen (ka. 48) sekä ammatillisen uran suunnittelu (ka. 51).

## Arviot asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta asteikolla 0–100



Kuvio 5. Tavoitteiden saavuttamisen arviot suunnitelmallisen aikuissosiaalityön asiakkailta, asteikko 0–100 (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

## Tavoitteiden taustamuuttujakohtainen tarkastelu

### *Sukupuoli ja sosiaalityön tavoitteet*

Aiempien testausten perusteella aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteissa on havaittu joitakin sukupuoleen liittyviä eroja (Koponen 2020, 105; Kivipelto ym. 2013, 43). Esimerkiksi Seinäjoen kokeilun 2011–2012 yhteydessä havaittiin, että naisilla oli lasten tarpeisiin ja läheisistä aiheutuviin huoliin liittyviä tavoitteita useammin kuin miehillä ja miehillä naisia enemmän työelämäänsä siirtymiseen sekä arkielämän sujuvuuteen liittyviä tavoitteita (Blomgren & Kivipelto 2014; Kivipelto ym. 2013, 43). Myös vuosien 2018–2019 mittauksessa naisilla oli hieman useammin tavoitteena läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen ja vanhempana jaksaminen ja miehillä puolestaan työnhaku sekä arjen taidot (Koponen 2020, 105). Tässä luvussa tarkastellaan, ovatko erot tilastollisesti merkitseviä AVAINmittariaineistossa 2018–2019 suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkailta (N = 294). Sukupuolta lähestytään dikotomisesti kahden juridisen sukupuolen kautta, sillä aineisto ei mahdollista sukupuolen moninaisuuden huomioimista.

Taulukossa 1 on kuvattu tilastollisesti merkitsevät erot asetetuissa sosiaalityön tavoitteissa naisilla ja miehillä. Laajempi tuloskooste asetetuista tavoitteista naisten ja miesten ryhmissä löytyy liitteestä 2. Sukupuolten väliset erot asetetuissa tavoitteissa liittyivät läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytymiseen, arjen taitoihin ja alkoholinkäytön hallintaan. Naisten tavoitteeksi asetettiin suunnitelmavaiheessa selvästi useammin läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen (naiset 38 %, miehet 26 %), kun taas miesten tavoitteeksi asetettiin selvästi useammin arjen taidot (naiset 39 %, miehet 52 %). Alkoholinkäytön hallinta oli suunnitelmassa tavoitteena noin neljällä kymmenestä (41 %) miehestä ja noin kolmella kymmenestä (29 %) naisesta.

Yhteydet olivat kuitenkin efektikokojen tarkastelun perusteella tulkittavissa voimakkuuksiltaan heikoiksi. Voimakkuudeltaan heikon yhteyden voidaan tulkita tarkoittavan, että nais- tai miessukupuolella ei todennäköisesti ole suurtakaan käytännön merkitystä selitettäessä eroja asetetuissa tavoitteissa.

## Taulukko 1.

Asetetut tavoitteet sukupuolen mukaan suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkailla, (N = 294), (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

On tavoitteena	Sukupuoli		p	Phi ( $\phi$ ) <sup>7</sup>
	Nainen % (n)	Mies % (n)		
<b>Elämänhallinta</b>				
Arjen taidot	39 % (53)	52 % (82)	.020*	,136
<b>Sosiaaliset suhteet</b>				
Läheisestä aiheutuva huoli	38 % (52)	26 % (41)	.029*	,127
<b>Päihteiden käyttö ja riippuvuudet</b>				
Alkoholi	29 % (39)	41 % (65)	.021*	,135

\* p < .05, \*\* p < .01, \*\*\* p < .001

### *Ikä ja tavoitteet*

Tavoitteita tarkasteltiin myös jaettuna ikäryhmiin. Lopulliset ikäryhmät, joiden perusteella tarkastelu tehtiin, olivat 18–29-v., 30–54-v. ja 55–69-v. Ikä laskettiin suunnitelman tallennuspäivän ja syntymäajan erotuksesta. Käsitellään seuraavaksi tarkemmin ikäryhmäkohtaisia, tilastollisesti merkitseviä eroja asetetuissa tavoitteissa. Laajempi tuloskooste asetetuista tavoitteista kyseisissä ikäryhmissä löytyy liitteestä 3. Tarkempaan käsittelyyn otettavat tulokset on koottu taulukkoon 2. Lisäksi niitä on havainnollistettu kuvioissa 6–9. Mukaan on otettu tulokset, jotka olivat vähintään oireellisesti merkitseviä (p < .10) myös vaihtoehdoisella ikäryhmäjaottelulla.<sup>8</sup>

7 Tulkinta Tähtisen ym. (2020, 49) perusteella: 0,1 = heikko yhteys, 0,3 = kohtalainen yhteys, 0,5 = voimakas yhteys.

8 Iän jaottelu ryhmiin on havainnollinen tapa raportoida tuloksia yleistajuisesti. Kääntöpuolena on, että luokittelemalla jatkuvia muuttujia menetetään aina myös tietoa. Tätä vaikutusta pyrittiin vähentämään testaamalla, muodostuvatko erot tilastollisesti merkitseviksi myös vaihtoehdoisella jaottelulla 18–29-v., 30–49-v. ja 50–69-v. Viimeisen ikäryhmän laajentaminen oli perusteltua myös siitä syystä, että vain 8,5 % asiakkaista oli 55–69-vuotiaita, mikä tarkoitti hyvin pientä havaintomäärää kyseisessä ikäryhmässä (n = 25).

## Taulukko 2.

Asetetut tavoitteet ikäryhmän mukaan suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkailta, (N = 294) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

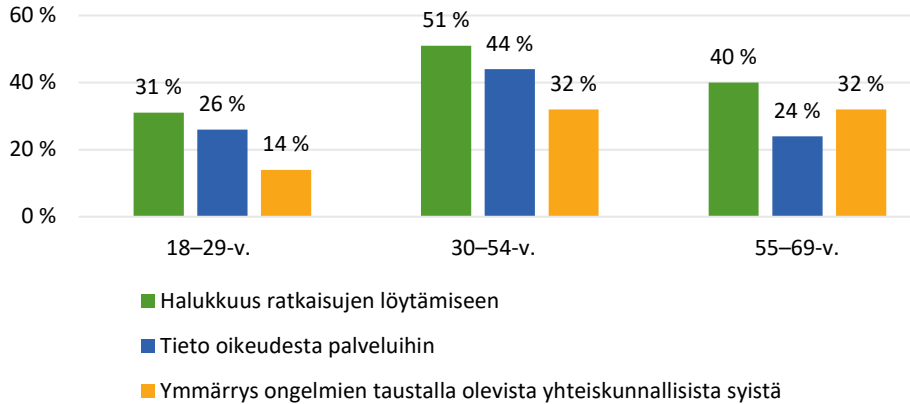
On tavoitteena	Ikäryhmä			p	Cramerin V <sup>9</sup>
	18–29-v. % (n)	30–54-v. % (n)	55–69-v. % (n)		
<b>Elämänhallinta</b>					
Ratkaisut	31 % (42)	51 % (69)	40 % (10)	.004**	,192
Tieto oikeudesta palveluihin	26 % (35)	44 % (59)	24 % (6)	.005**	,189
Yhteiskunnallinen ymmärrys	14 % (19)	32 % (43)	32 % (8)	.002**	,207
<b>Sosiaaliset suhteet</b>					
Ihmisuhteet	43 % (57)	62 % (83)	56 % (14)	.007**	,183
Vapaa-ajan toiminta	39 % (52)	67 % (91)	60 % (15)	<.001***	,277
Osallisuus	34 % (45)	56 % (76)	36 % (9)	<.001***	,224
Vanhempänä jaksaminen	5 % (6)	25 % (34)	16 % (4)	<.001***	,278
Läheisestä aiheutuva huoli	21 % (28)	43 % (58)	28 % (7)	<.001***	,228
Irtautuminen väkivallan uhkasta	8 % (11)	25 % (34)	12 % (3)	<.001***	,223
<b>Työelämä ja koulutus</b>					
Koulutukseen hakeminen	58 % (78)	35 % (47)	24 % (6)	<.001***	,258
Opiskelun sujuminen	28 % (38)	16 % (21)	12 % (3)	.019*	,165
Työkyky	58 % (78)	67 % (91)	20 % (5)	<.001***	,259
Työnhaku	24 % (32)	42 % (56)	28 % (7)	.008**	,182
<b>Talous ja asuminen</b>					
Toimeentulo	57 % (76)	72 % (97)	64 % (16)	.035*	,151
<b>Terveys ja toimintakyky</b>					
Fyysiset sairaudet	31 % (41)	58 % (78)	48 % (12)	<.001***	,262

\* p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

9 Vapausasteita 2, joten efektiivikoko voidaan tulkita seuraavasti: heikko yhteys = 0.07, kohtalainen yhteys = 0.21, voimakas yhteys = 0.35.

### **Elämänhallintaan liittyvät tavoitteet**

Halukkuus ratkaisujen löytämiseen sekä ymmärrys ongelmien taustalla olevista yhteiskunnallisista syistä asetettiin suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaiden kohdalla useammin vanhempien kuin nuorempien ikäryhmien tavoitteeksi (ks. kuvio 6). Tieto oikeudesta palveluihin oli erityisen usein tavoitteena 30–54-vuotiaiden joukossa.



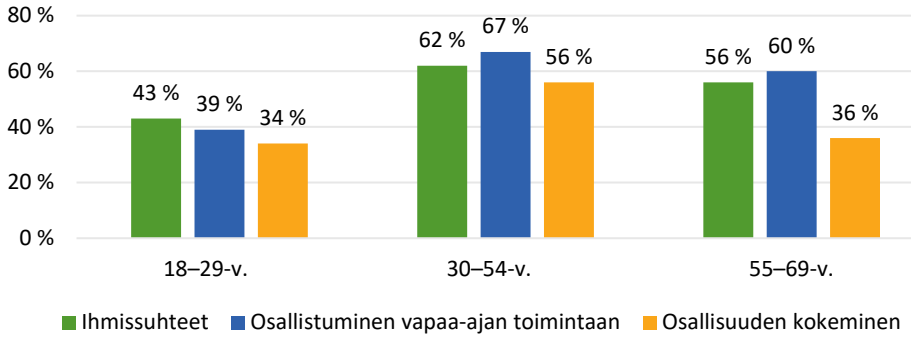
Kuvio 6. Elämänhallintaan liittyvien tavoitteiden osuudet eri ikäryhmissä (% ,joilla tavoitteena) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

### **Sosiaalisiin suhteisiin liittyvät tavoitteet**

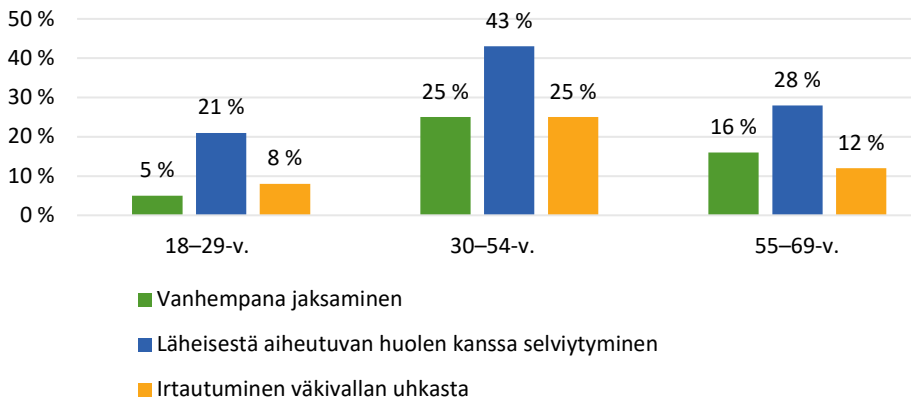
Ikäryhmäkohtaisia eroja ilmeni myös erilaisten sosiaalisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kohdalla. Ihmissuhteet, osallistuminen vapaa-ajan toimintaan ja osallisuuden kokeminen olivat nuorempia ikäryhmiä useammin tavoitteena vanhemmilla ikäryhmillä, ja ne korostuivat erityisesti keskimmaisessa ikäryhmässä (ks. kuvio 7).

Sosiaalisiin suhteisiin liittyvistä tavoitteista vanhempana jaksaminen, läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen ja irtautuminen väkivallan uhkasta olivat yleisimmin tavoitteina keskimmaisessä ikäryhmässä eli 30–54-vuotiailla (ks. kuvio 8).

Kyseisessä ikäryhmässä joka neljännellä (25 %) oli tavoitteena vanhempana jaksaminen ja joka neljännellä (25 %) irtautuminen väkivallan uhkasta. Yli neljällä kymmenestä (43 %) tähän ikäryhmään kuuluvasta oli tavoitteena läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen.



Kuvio 7. Sosiaalsiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden osuudet eri ikäryhmissä (% ,joilla tavoitteena) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

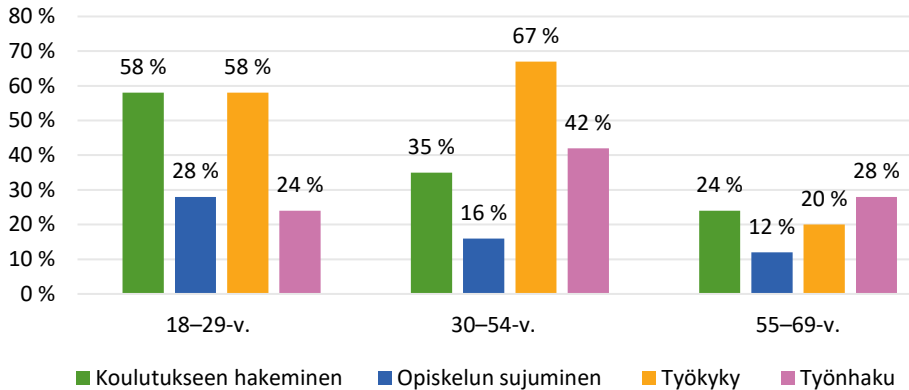


Kuvio 8. Sosiaalsiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden osuudet eri ikäryhmissä (% ,joilla tavoitteena) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

### Työelämään ja koulutukseen liittyvät tavoitteet

Koulutukseen hakeminen ja opiskelun sujuminen -tavoitteet korostuivat erityisesti 18–29-vuotiaiden ikäryhmässä. Noin kuusi kymmenestä (58 %) ikäryhmään 18–29-vuotiaat kuuluvasta asetti tavoitteekseen koulutukseen hakemisen ja noin kolme kymmenestä (28 %) opiskelun sujumisen (ks. kuvio 9). Työkyky ja työnhaku -tavoitteet korostuivat puolestaan erityisesti keskimmaisessä ikäryhmässä. Noin kaksi kolmasosaa (67 %) ikäryhmään 30–54-vuotiaat kuuluvasta asetti tavoitteekseen työkyvyn ja noin neljä kymmenestä (42 %) työnhauun.





Kuvio 9. Työelämään ja koulutukseen liittyvien tavoitteiden osuudet eri ikäryhmissä (%), joilla tavoitteena) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

### **Taloudelliseen toimeentuloon ja asumiseen liittyvät tavoitteet**

Talouteen ja asumiseen liittyvissä tavoitteissa tilastollisesti merkitseväksi eroksi ikäryhmien välillä muodostui toimeentulo-tavoite. Toimeentulo oli useammin tavoitteena vanhemmissa ikäryhmissä korostuen erityisesti keskimäisessä ikäryhmässä, jossa yli seitsemän kymmenestä (72 %) asetti sen tavoitteekseen. Vastaavat osuudet olivat 18–29-vuotiaiden ryhmässä vajaa kuudennes (57 %) ja 55–69-vuotiaiden ryhmässä hieman yli kuudennes (64 %).

### **Terveysteen ja toimintakykyyn liittyvät tavoitteet**

Fyysisiin sairauksiin liittyvät asiat nousivat keskeisemmäksi vanhemmissa ikäryhmissä. Fyysisen sairauden tai toimintarajoitteen aiheuttamien vaikeuksien helpottaminen oli tavoitteena noin kolmella kymmenestä (31 %) 18–29-vuotiaasta, noin kuudella kymmenestä (58 %) 30–54-vuotiaasta ja noin viidellä kymmenestä (48 %) 55–69-vuotiaasta.

### **Pohdinta ja johtopäätökset**

Suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaiden keskeisimmät tavoitteet liittyivät toimeentuloon, talouden hallintaan, mielenterveyteen, näkemykseen tulevaisuudesta sekä työkykyyn. Tulokset olivat yhteneväisiä myös Erja Koposen (2020) raporttoimien tulosten kanssa, mikä olikin odotettavaa, sillä

ainoana erona oli otoksen rajausta niihin asiakkaisiin, joille oli tehty sekä suunnitelma että arvio. Tavoitteet ovat varsin ymmärrettäviä, mikäli niitä vertaa esimerkiksi sosiaalialan ammattilaisten arvioihin toimeentulotuen tarpeen syistä kunnissa (ks. Kivipelto ym. 2021) tai Kuusikko-työryhmän arvioihin asiakkaiden hyvinvoinnin haasteista (Kuusikko-työryhmä 2022). Syinä toimeentulotuen tarpeille ovat aiemmin korostuneet esimerkiksi talouden ja elämäntalouden ongelmat sekä mielenterveysongelmat (Kivipelto ym., 2021).

AVAIN-testausten perusteella aikuissosiaalityön asiakkaiden keskeiset tavoitteet näyttäisivät liittyvän enenevässä määrin mielenterveyteen ja työkykyyn. Kun vielä vuonna 2011–2012 Seinäjoen sosiaalivirastossa toteutetussa kokeilussa noin yksi neljästä asiakkaasta nimesi mielenterveyden sosiaalityön tavoitteeksi (Kivipelto ym. 2013, 43), oli mielenterveyden häiriöistä aiheutuvien vaikeuksien helpottuminen tavoitteena jo lähes kuudella kymmenestä asiakkaasta vuosien 2018–2019 kokeilussa (Koponen 2020, 103). Toisaalta työllistyminen tai työpaikan hakeminen vaikutti olevan yhä vähemmän keskeinen tavoite aikuissosiaalityön asiakkailla. Kun Seinäjoen kokeilussa 2011–2012 aikuissosiaalityön asiakkaista noin 45 prosenttia nimesi työllistymisen tai työpaikan hakemisen tavoitteekseen (Kivipelto ym. 2013, ks. myös Blomgren & Kivipelto 2014), teki suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaista näin enää noin joka kolmas (ks. myös Koponen 2020, 104). Työkyky oli sen sijaan tavoitteena yli kahdella kolmasosalla suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaista.

Mielenterveys-tavoitteen mahdollinen korostuminen ajassa ei sinänsä ole yllättävää, sillä mielenterveydestä on muodostunut viimeisimmän 25 vuoden aikana selvästi keskeisin syy esimerkiksi Kelan kuntoutukselle. Toisaalta testausten tuloksiin voi vaikuttaa osaltaan maantieteellinen sijainti. Mielenterveyden häiriöt, jotka usein ovat työkyvyttömyyden taustalla, ovat alueellisesti tarkastellen korostuneita esimerkiksi Pohjois-Savossa (THL 2022b), joka oli mukana jälkimmäisessä testauksessa. Seinäjoki puolestaan asettui suurten kaupunkien sairastavuusindeksin tarkastelun perusteella keski-kaartiin Seinäjoen kokeilun aikaan (THL 2011–2013). Joka tapauksessa vuonna 2022 julkaistun aikuissosiaalityön asiakkaiden hyvinvoinnin haasteita koskevan arvion mukaan 56 prosentilla asiakkaista on mielenterveysongelma (Kuusikko-työryhmä 2022), mikä on hyvin linjassa sen kanssa, että

61 prosenttia tämän luvun otoksen asiakkaista nimesi mielenterveyden häiriöistä aiheutuvien vaikeuksien helpottamisen sosiaalityön tavoitteeksi.

Sukupuolen osalta tavoitteissa ei ollut kovinkaan merkittäviä eroja. Naisten tavoitteeksi asetettiin suunnitelmavaiheessa kuitenkin useammin läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen, kun taas miesten tavoitteeksi oli asetettu naisia useammin arjen taidot. Sitä, että naiset asettivat useammin tavoitteekseen läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytymisen, voisi selittää osaltaan se, että hoiva kasautuu yhä miehiä enemmän naisille, vaikka positiivistakin kehitystä on nähtävissä (vrt. THL 2022c). Omaishoitajaliiton (2022) mukaan omais- ja läheishoitajista lähes 60 prosenttia on naisia. Myös arjen taidot -tavoitteen korostuminen miehillä saattaisi liittyä osaltaan sukupuolten epätasa-arvoon, mikäli esimerkiksi itsenäiseen ruoanlaittoon, siivoukseen, pyykinpesuun tai kaupassakäyntiin ei ole totuttu.

Kolmas naisten ja miesten välinen ero tavoitteiden asettamisessa liittyi alkoholinkäyttöön. Alkoholinkäytön hallinta eli se, että asiakas tiedostaa ongelmat alkoholinkäytössään, kykenee pääsemään irti alkoholiriippuvuudesta, hallitsee alkoholinkäytön tai kykenee vähentämään alkoholinkäyttöä sovitusti tai lopettaa alkoholinkäytön kokonaan, oli miehillä useammin tavoitteena kuin naisilla. Tämä on varsin ymmärrettävää, sillä esimerkiksi humalahakuinen juominen ja alkoholin liikakäyttö on miehillä naisia yleisempää. Ero näkyy myös esimerkiksi alkoholiin liittyvien päihdesairauksien hoitajaksoissa. (THL 2022d, 45–46, 59.)

Ikäryhmien välillä ilmeni useita tilastollisesti merkitseviä eroja tavoitteissa. Elämänhallintaan liittyvistä tavoitteista halukkuus ratkaisujen löytämiseen ja ymmärrys ongelmien taustalla olevista yhteiskunnallisista syistä oli useammin tavoitteena vanhemmissa ikäryhmissä nuorimpaan ikäryhmään verrattuna. Ymmärrys ongelmien taustalla olevista yhteiskunnallisista syistä -tavoitteen tärkeyttä vanhemmissa ikäryhmissä saattaisi selittää esimerkiksi se, että yhteiskunnan syrjiviin rakenteisiin on jo ehditty iän myötä törmätä (esim. ikäsyrjintä työelämässä). Tieto oikeudesta palveluihin oli tavoitteena yleisin keskimmaisessä ikäryhmässä.

Ikäryhmäkohtaisia eroja ilmeni myös sosiaalisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kohdalla. Ihmissuhteet, osallistuminen vapaa-ajan toimintaan ja osallisuuden kokeminen olivat nuorinta ikäryhmää useammin tavoitteena

vanhemmilla ikäryhmillä. Tuloksia saattaa osaltaan selittää iän myötä tapahtuva eriytyminen ystäväporukoista perhepiiriin. Vanhempana jaksaminen, läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen ja irtautuminen väkivallan uhkasta -tavoitteiden osuus korostui erityisesti keskimmaisessä ikäryhmässä eli 30–54-vuotiaiden kohdalla. Perheen merkityksen kasvaessa iän mukana on myös luontevaa, että vanhempana jaksamisen tavoite on yleisempi. Myös läheisestä aiheutuvat huolet voivat ymmärrettävästi olla yleisempiä, samoin irtautuminen väkivallan uhkasta.

Myös työelämään ja koulutukseen liittyvien tavoitteiden osalta ilmeni ikäryhmäkohtaisia eroja. Työnhaku korostui tavoitteena vanhemmissa ja koulutukseen hakeutuminen ja opiskelun sujuminen nuoremmissa ikäryhmissä. Tätä saattaisi selittää ainakin se, että vanhemmille ikäryhmille – erityisesti 30–54-vuotiaille – työnhaku on iän puolesta yleisesti ajankohtaisempaa, kun taas nuoremmat vasta kouluttautuvat.

Ikäryhmät erosivat toisistaan myös talouden ja asumisen teemaan kuuluvan toimeentulo-tavoitteen asettamisen osalta. Toimeentulo oli tavoitteena yleisin keskimmaisessä ikäryhmässä, mutta osuudet olivat suuria myös muissa ikäryhmissä. Toimeentulo olikin yksi kaikkein yleisimmin tavoitteeksi asetetuista asioista suunnitelmallisen sosiaalityön asiakkaiden joukossa.

## **3.2 Aikuissosiaalityön menetelmät asiakkaiden tavoitteiden saavuttamiseksi**

Niina Tanner, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Tässä luvussa kuvataan, millaisia menetelmiä aikuissosiaalityön asiakkaille oli käytetty tavoitteiden saavuttamisen tueksi. Aineistona toimii luvun 3.1 tapaan osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun (2018–2019) yhteydessä kerätty AVAIN-mittariaineisto (Kivipelto toim. 2020). Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun tulosten raportoinnin yhteydessä on kuvattu aiemmin menetelmien käyttöä sekä yleisesti että sukupuolen näkökulmasta (Koponen 2020, 111–118). Sen sijaan laajaa ikäryhmäkohtaista tarkastelua menetelmistä ei ole aiemmin tehty. Tässä luvussa täydennetään aiemmin (Koponen 2020; Kivipelto ym. 2013) raportoituja tuloksia erityisesti iän

näkökulmasta. Myös sukupuoleen perustunutta tarkastelua täydennetään tässä luvussa selvittämällä yhteyksien tilastollista merkitsevyyttä ja vaikutusten kokoa (efektikoko) (ks. myös luku 3.1).

Tarkoituksena on selvittää, mitkä menetelmät olivat käytetyimpiä eri sukupuolilla ja ikäryhmissä. Analysoitaessa eroja sosiaalityön menetelmien käytössä ristiintaulukoidaan kunkin menetelmän käytön arvio (asteikolla käytettiin – ei käytetty) kulloinkin kiinnostukseen kohteena olevan taustamuuttujan (sukupuoli, ikä) kanssa.<sup>10</sup> Aluksi kuitenkin kerrataan lyhyesti, millaisia menetelmiä aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteiden saavuttamiseksi on AVAIN-mittariaineistossa 2018–2019 käytetty. Kuten luvussa 3.1, aineisto on rajattu niihin henkilöihin, joille on tehty sekä suunnitelma että arvio (N = 294).

## Suunnitelmavaiheessa kirjatut menetelmät

Sosiaalityön menetelmien osalta kirjataan suunnitelmavaiheessa, mitä menetelmiä suunnitellaan käytettäväksi asteikolla käytetään vs. ei käytetä. Tässä katsauksessa hyödynnettävän AVAIN-aineiston menetelmien nimet, nimien lyhenteet ja menetelmien tarkemmat määritelmät on kuvattu liitteessä 1. Suunnitellut menetelmät ja niiden asiakkaiden (N = 294) prosenttiosuudet, joiden kohdalla menetelmää suunniteltiin käytettäväksi, on esitetty kuviossa 10. Eniten käytetyksi suunnitellut menetelmät olivat: asiakasta tukeva keskustelu (95 %), suunnitelman tekeminen asiakkaalle (84 %), asiakkaan osallisuuden tukeminen (79 %) sekä keskustelu asiakkaan ongelmista ja vaikeuksista (76 %).

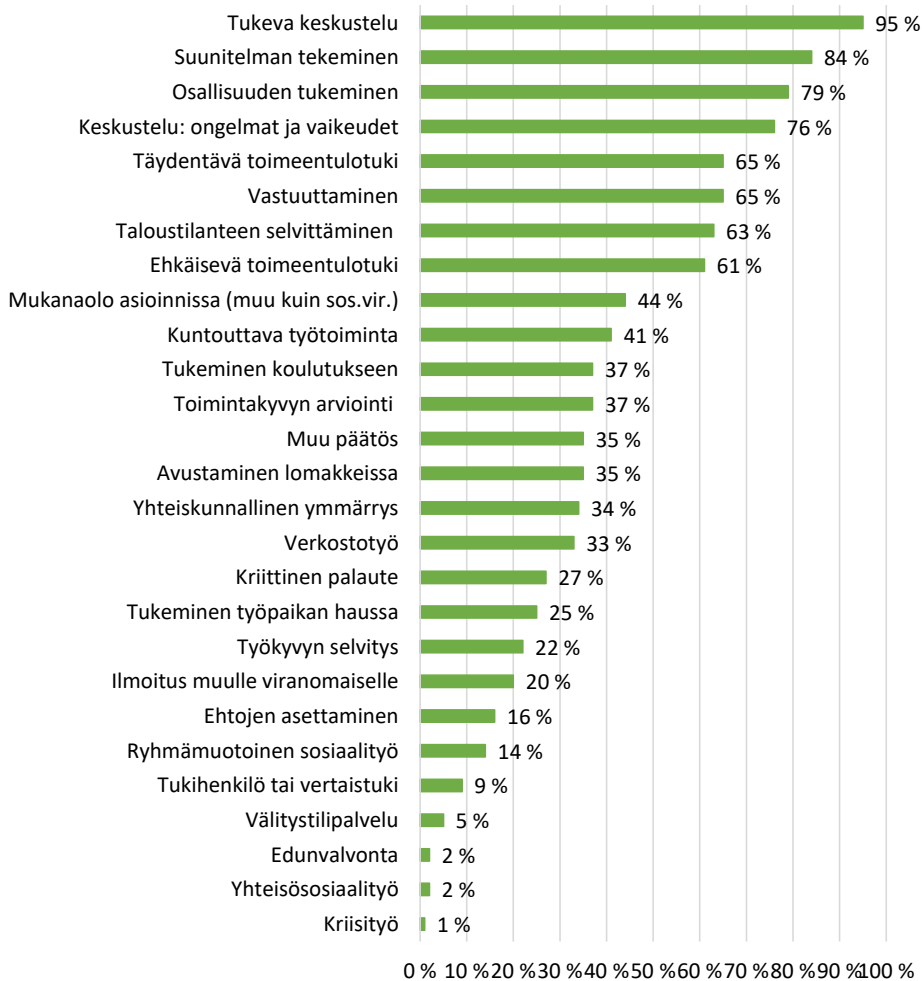
Yli kuudelle kymmenestä asiakkaasta (N = 294) suunniteltiin käytettävän jotakin tai joitakin seuraavista menetelmistä: täydentävä toimeentulotuki (65 %)<sup>11</sup>, asiakkaan vastuuttaminen asioiden hoitamiseen (65 %), asiakkaan taloustilanteen selvittäminen (63 %) sekä ehkäisevä toimeentulotuki (61 %).<sup>12</sup>

---

10 Aineiston perusteella kyettiin tarkastelemaan vain juridista sukupuolta. Käytettyjen menetelmien osalta puuttuvien tietojen tulkittiin tarkoittavan, että menetelmää ei käytetty. Koska puuttuvia tietoja oli paljon, lisää tämä osaltaan epävarmuutta tuloksiin.

11 Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee täydentävää toimeentulotukea koskevaa etukäteisselvittelyä tai täydentävän toimeentulotuen päätöksen.

12 Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa etukäteisselvittelyä tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöksen.



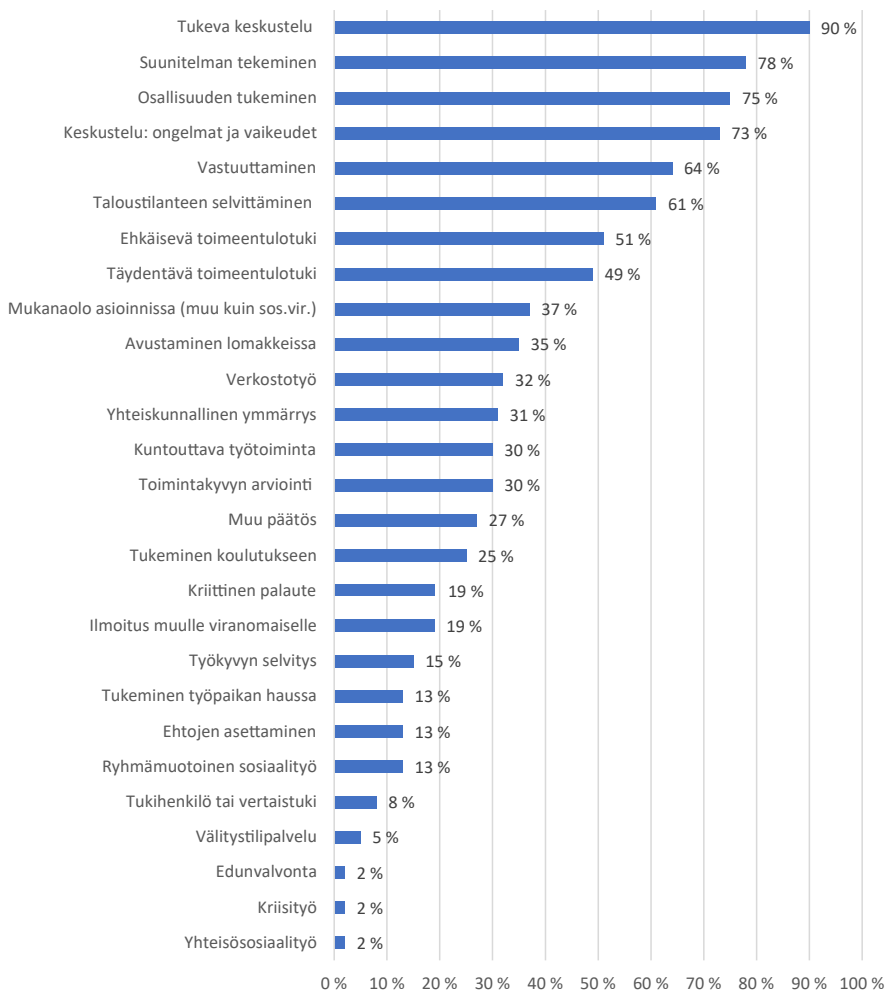
Kuvio 10. Osuus (%) asiakkaista (N = 294), joilla kyseisiä menetelmiä suunniteltiin käytettävän (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

Myös menetelmät, kuten mukanaolo asiakkaan asioidessa muun kuin sosiaaliviranomaisen kanssa (44 %), asiakkaan ohjaaminen ja kannustaminen kuntouttavaan työtoimintaan hakeutumisessa (41 %), asiakkaan tukeminen koulutukseen hakeutumisessa (37 %) ja toimintakyvyn arviointi (37 %), olivat yleisessä käytössä. Vähintään kolmasosalle suunniteltiin menetelmäksi muun kuin toimeentulotukeen liittyvän päätöksen tekemistä (35 %), asiakkaan avustamista lomakkeiden kanssa (35 %), asiakkaan yhteiskunnallisen ymmärryksen lisäämistä (34 %) ja/tai verkostotyötä (33 %).

## Käytetyt menetelmät

AVAIN-mittarissa on myös arviointivaihe, jonka yhteydessä työntekijä ja asiakas pohtivat yhdessä, mitä menetelmiä sosiaalityössä käytettiin. Suunnitelman ja arvion välinen aika oli aineistossa yleisimmin 3–6 kuukautta tai 6–9 kuukautta (ks. tarkemmin Koponen 2020, 101). Arviointivaiheen tulokset menetelmien käytöstä on koottu kuvioon 11.

Yleisesti ottaen menetelmiä kirjattiin käytetyksi joko saman verran tai suunniteltua harvemmin. Kokonaisuutta prosentuaalisesti tarkastellen oli



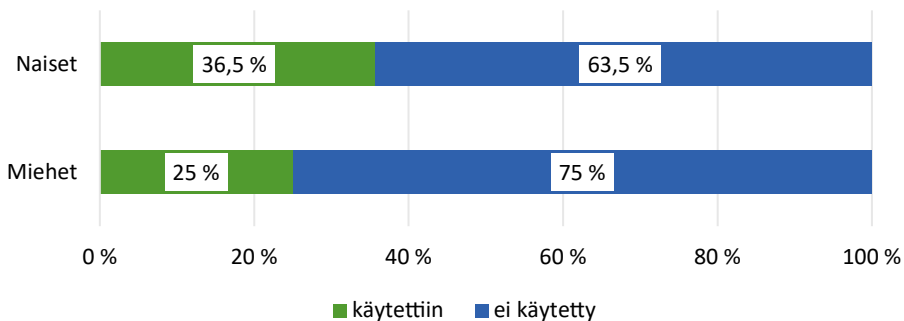
Kuvio 11. Osuus (%) asiakkaista (N = 294), joilla kyseisiä menetelmiä arvioitiin käytetyn (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

asiakkaille kirjattu suunniteltua harvemmin käytetyksi erityisesti seuraavia menetelmiä: täydentävä toimeentulotuki (-16 prosenttiyksikköä), ehkäisevä toimeentulotuki (-10 prosenttiyksikköä), asiakkaan tukeminen työ- (-12 prosenttiyksikköä) tai koulutuspaikan (-12 prosenttiyksikköä) hakemisessa, kannustaminen ja ohjaaminen kuntouttavaan työtoimintaan hakeutumisessa (-11 prosenttiyksikköä), kriittinen palaute asiakkaan käyttäytymisestä tai toiminnasta (-8 prosenttiyksikköä) sekä muun kuin toimeentulotukeen liittyvän päätöksen tekeminen asiakkaalle (-8 prosenttiyksikköä).

## Menetelmien taustamuuttujakohtainen tarkastelu

### Sukupuoli ja sosiaalityön menetelmät

Sukupuolten välillä ilmeni vain yksi tilastollisesti merkitsevä ero käytetyissä menetelmissä, ja se on esitetty kuviossa 12.<sup>13</sup> Kuten kuvioista 12 näkyy, menetelmien käyttöä koskevien kirjausten perusteella naisia ohjattiin hakeutumaan selvästi miehiä useammin kuntouttavaan työtoimintaan. Yli kolmasosa (36,5 %) naisista ohjattiin tai kannustettiin hakeutumaan kuntouttavaan työtoimintaan, kun vastaava osuus miehistä oli noin joka neljäs (25 %). Ero oli tilastollisesti merkitsevä ( $p = .030$ ) mutta voimakkuudeltaan heikko ( $\Phi (\varphi) = ,127$ ). Voimakkuudeltaan heikon yhteyden voidaan tulkita tarkoitt-



Kuvio 12. Ohjaaminen tai kannustaminen kuntouttavaan työtoimintaan naisten ja miesten ryhmässä ( $N = 294$ ) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

13 Tarkempi tuloskooste käytetyistä menetelmistä naisten ja miesten kohdalla löytyy liitteestä 2. Kuten liitteestä 2 näkee, myös esimerkiksi avustaminen lomakkeiden kanssa vaikutti olevan yleisempää miesten kuin naisten kohdalla (naiset 30 %, miehet 40 %). Ero oli tilastollisesti oireellisesti merkitsevä ( $p = .086$ ).



tavan, että nais- tai miessukupuolella ei todennäköisesti ole suurtakaan käytännön merkitystä selitettäessä eroja käytetyissä menetelmissä.

### *Ikä ja sosiaalityön menetelmät*

Sosiaalityön menetelmiä tarkasteltiin myös suhteessa ikäryhmiin. Lopulliset ikäryhmät, joiden perusteella tarkastelu tehtiin, olivat 18–29-vuotiaat, 30–54-vuotiaat ja 55–69-vuotiaat. Tilastollisesti merkitsevät erot on kuvattu taulukossa 3 ja niitä on havainnollistettu lisää kuvioissa 13–15.<sup>14</sup> Seuraavaksi kuvataan tarkemmin näitä tuloksia.

## **Taulukko 3.**

Käytetyt menetelmät ikäryhmän mukaan (N = 294) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

Menetelmää käytettiin	Ikäryhmä			p	Cramerin V <sup>15</sup>
	18–29-v. % (n)	30–54-v. % (n)	55–69-v. % (n)		
<b>Selviytymistä ja voimavaroja vahvistava toiminta</b>					
Yhteiskunnallinen ymmärrys	22 % (29)	39 % (53)	32 % (8)	.007**	,183
<b>Talous, koulutus ja työllisyys</b>					
Taloustilanteen selvittäminen	52 % (70)	67 % (91)	72 % (18)	.019*	,164
Tukeminen koulutukseen	33 % (44)	19 % (25)	12 % (3)	.008**	,182
Tukeminen työpaikan haussa	5 % (7)	19 % (25)	20 % (5)	.002**	,203
<b>Suunnitelmien ja päätösten tekeminen</b>					
Ehkäisevä toimeentulotuki	37 % (50)	63 % (85)	60 % (15)	<.001***	,251
Täydentävä toimeentulotuki	41 % (55)	59 % (80)	40 % (10)	.007**	,183
Muu päätös	20 % (27)	35 % (47)	16 % (4)	.011*	,175
<b>Muut asiakastyön menetelmät</b>					
Ryhmämuotoinen sosiaalityö	8 % (10)	17 % (23)	24 % (6)	.017*	,166
Tukihenkilö tai vertaistuki	4 % (5)	12 % (16)	12 % (3)	.040*	,148
Verkostotyö	23 % (31)	41 % (55)	32 % (8)	.008**	,181

\* p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

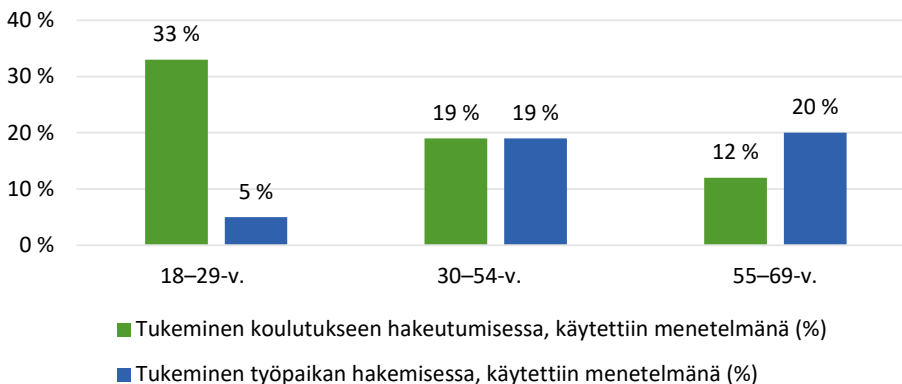
14 Asiakkaat olivat keskimäärin nuoria, mikä tarkoitti, että havaintojen määrät jäivät hyvin pieniksi viimeisessä ikäryhmässä eli 55–69-vuotiaiden joukossa. Lisäksi, koska kategorisella luokittelulla menetetään aina tietoa, kokeiltiin, tulevatko erot tilastollisesti merkitseviksi myös siinä tapauksessa, että viimeinen ikäryhmä alkaisi 55 vuoden sijaan 50 vuodesta ylöspäin. Suurin osa tilastollisesti merkitsevästä eroista säilyi molemmilla jaotteluilla. Taulukossa 3 on esitetty tilastollisesti merkitsevät erot, jotka olivat vähintään melkein merkitseviä (p < .05) myös vaihtoheitoisella jaottelulla. Tarkempi tuloskooste käytetyistä menetelmistä eri ikäryhmissä löytyy liitteestä 3. 15 Vapausasteita 2, joten efektiivisyys voidaan tulkita seuraavasti: heikko yhteys = 0.07, kohtalainen yhteys = 0.21, voimakas yhteys = 0.35.

### **Selviytymistä ja voimavaroja vahvistava toiminta**

Selviytymistä ja voimavaroja vahvistava toiminta -teeman alle sijoittuvaa asiakkaan yhteiskunnallisen ymmärryksen lisääminen -menetelmää käytettiin useammin vanhemmissa ikäryhmissä. Yhteiskunnallisen ymmärryksen lisääminen oli käytettyjen menetelmien joukossa noin kahdella kymmenestä (22 %) 18–29-vuotiaasta asiakkaasta, noin neljällä kymmenestä (39 %) 30–54-vuotiaasta asiakkaasta ja noin kolmella kymmenestä (32 %) 55–69-vuotiaasta asiakkaasta.

### **Talous, koulutus ja työllisyys**

Mitä tulee talouteen, koulutukseen ja työllisyyteen, tuettiin nuoria enemmän koulutukseen hakeutumisessa ja vanhempia useammin työpaikan hakemisessa. Ikäryhmässä 18–29-vuotiaat yhtä kolmasosaa (33 %) tuettiin koulutukseen hakeutumisessa, mutta vain noin viittä prosenttia työpaikan hakemisessa (ks. kuvio 13). Vastaavasti 55–69-vuotiaiden ikäryhmässä työpaikan hakemisessa tuettiin noin joka viidettä (20 %) ja koulutukseen hakeutumisessa noin joka kahdeksatta (12 %).

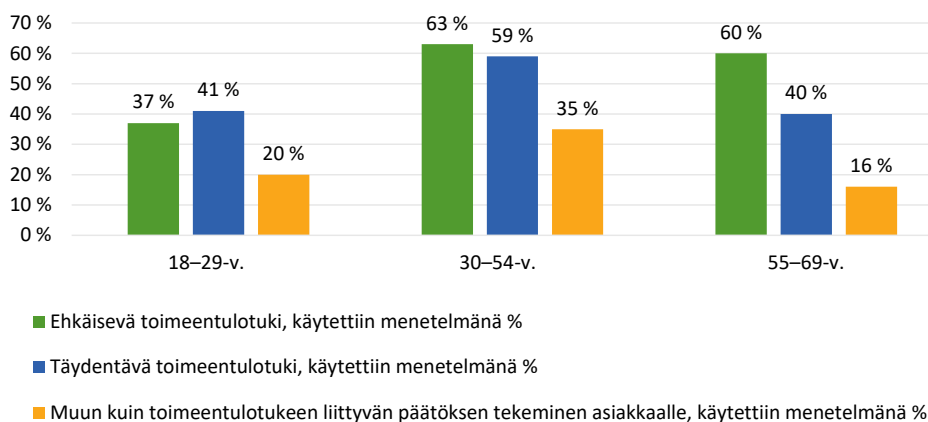


*Kuvio 13. Tukeminen koulutukseen hakeutumisessa ja tukeminen työpaikan hakemisessa -menetelmien käyttö eri ikäryhmissä (N=294) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).*

Taloustilannetta selviteltiin eniten vanhinten asiakkaiden joukossa. Taloustilanteen selvittämistä hyödynnettiin sosiaalityön menetelmänä hieman yli puolella (52 %) 18–29-vuotiaista, noin kahdella kolmesta (67 %) 30–54-vuotiaista ja noin seitsemällä kymmenestä (72 %) 55–69-vuotiaista.

### ***Suunnitelmien ja päätösten tekeminen***

Ikäryhmät erosivat toisistaan myös suunnitelmien ja päätösten tekemisen osalta (ks. kuvio 14). Ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa etukäteisselvittelyä tai päätöksiä tehtiin useammin vanhemmissa ikäryhmissä kuin ikäryhmässä 18–29-vuotiaat. Täydentävän toimeentulotuen käyttö oli yleisintä 30–54-vuotiaiden joukossa. Lähes kuudelle kymmenestä (59 %) 30–54-vuotiaasta asiakkaasta oli kirjausten perusteella tehty täydentävää toimeentulotukea koskevaa etukäteisselvittelyä tai täydentävän toimeentulotuen päätös. Kuten kuvioista 14 näkyy, myös muun kuin toimeentulotukeen liittyvän päätöksen tekeminen oli yleisintä keskimmaisessä ikäryhmässä eli 30–54-vuotiaiden kohdalla.



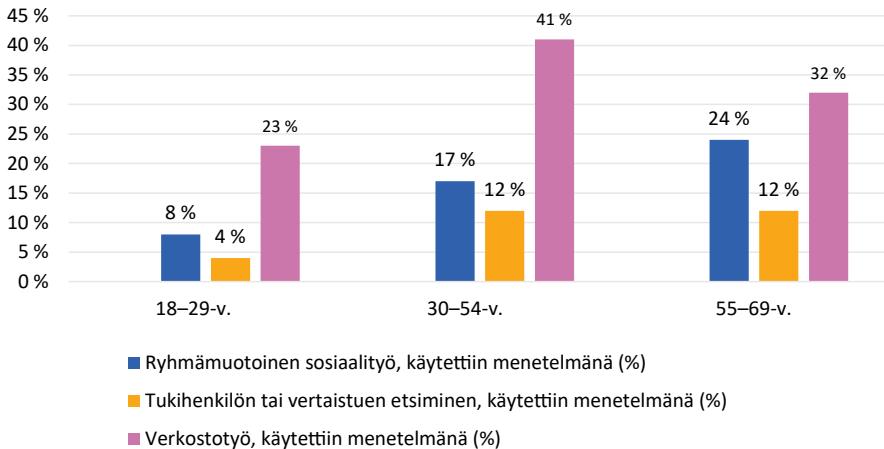
Kuvio 14. Suunnitelmien ja päätösten tekemiseen liittyvien menetelmien käyttö eri ikäryhmissä (N = 294) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

### ***Muut asiakastyön menetelmät***

Muissa asiakastyön menetelmissä ikäryhmäkohtaiset erot liittyivät ryhmämuotoiseen sosiaalityöhön, tukihenkilön tai vertaistuen etsimiseen sekä verkostotyö-menetelmän käyttöön.<sup>16</sup> Ryhmämuotoista sosiaalityötä ja tukihenkilön tai vertaistuen etsimistä käytettiin enemmän vanhemmissa ikäryhmissä verrattuna 18–29-vuotiaiden ikäryhmään (ks. kuvio 15). Verkosto-

<sup>16</sup> Verkostotyö-menetelmällä tarkoitetaan toimintaa, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö osana ryhmää tai verkostoa pohtii, peilaa tai keskustelee asiakkaan tilanteesta tai työskentelee verkoston tai ryhmän tukena.

työtä käytettiin menetelmänä melko paljon kaikissa ikäryhmissä. Erityisen usein menetelmää käytettiin 30–54-vuotiaiden asiakkaiden kohdalla.



Kuvio 15. Muiden asiakastyön menetelmien käyttö eri ikäryhmissä (N = 294) (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

## Pohdinta ja johtopäätökset

Sukupuolten tasa-arvo<sup>17</sup> näytti toteutuvan käytetyiksi kirjattujen sosiaalityön menetelmien soveltamisen osalta hyvin. Ainut tilastollisesti merkitsevä ero menetelmien osalta ilmeni kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen ja kannustamisen osalta. Tätä menetelmää käytettiin kirjausten perusteella naisten kohdalla miehiä enemmän. Tilastollisesti merkitsevää tulosta lähellä olevaksi, niin sanotusti oireellisesti merkitseväksi eroksi muodostui lomakkeiden kanssa avustaminen: miesasiakkaita avustettiin tässä naisasiakkaita yleisemmin (ks. liite 2). Vaikka erot olivat voimakkuudeltaan heikkoja tulkittavia, olisi sosiaalityössä hyvä huomioida, että naisia ja miehiä ohjattaisiin tai kannustettaisiin osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan tarvelähtöisesti ja että, mikäli apua lomakkeiden täyttämässä tarvitaan, olisi sitä tarjolla tasapuolisesti.

<sup>17</sup> Aineiston perusteella kyettiin tarkastelemaan vain juridista sukupuolta.

Käytettyjä menetelmiä on mielenkiintoista tarkastella suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Sukupuolten tasa-arvo näytti toteutuvan myös siinä mielessä hyvin, että myöskään asetetuissa tavoitteissa ei ilmennyt kovin monia tilastollisesti merkitseviä eroja juridisten sukupuolten välillä. Mikäli asetettut tavoitteet olisivat poikenneet suuremmassa määrin toisistaan naisilla ja miehillä, olisi sovellettujen menetelmien käyttö voinut olla tavoitteet huomioiden perusteltua.

Käytettyjä menetelmiä on ylipäättään mielenkiintoista tulkita asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi toimeentulo oli tavoitteena korostuneempi vanhemmissa ikäryhmissä, joten on ymmärrettävää, että tilaus-tilanteen selvittäminen -menetelmää käytettiin useammin heidän kohdallaan. On myös varsin luontevaa, että koulutukseen hakeutumisessa tuettiin useammin nuoria, olihan se useammin heidän tavoitteenaan.

Mitä tulee täydentävä toimeentulotuki -menetelmän käytön korostumiseen erityisesti 30–54-vuotiaiden kohdalla, voisi tämä liittyä esimerkiksi siihen, että yli 29-vuotiaiden kotitalouksissa on keskimäärin enemmän lapsia kuin alle 29-vuotiaiden kotitalouksissa (ks. esim. Tilastokeskus 2023) ja että aikuissosiaalityössä asioiville lapsiperheille saatetaan myöntää tukea usein juuri esimerkiksi lasten harrastuksiin ja lomavirkistykseen (Mäkinen & Mäntykivi 2020, 18). Menetelmien käyttöä koskevia arvioita ei kuitenkaan tarkasteltu suhteessa perhetyyppiin, eikä aineisto olisi sitä mahdollistanutkaan.

Menetelmiä kirjattiin käytetyksi kokonaisuutena tarkasteltuna joko saman verran tai vähemmän kuin suunnitelmissa ilmoitettiin. Suunniteltua harvemmin oli kirjattu käytetyksi erityisesti täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, asiakkaan tukeminen työ- tai koulutuspaikan hakemisessa, kannustaminen ja ohjaaminen kuntouttavaan työtoimintaan hakeutumisessa, kriittinen palaute asiakkaan käyttäytymisestä tai toiminnasta sekä muun kuin toimeentulotukeen liittyvän päätöksen tekeminen asiakkaalle. On mahdollista, että täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki -menetelmien käyttöä on arvioitu sen perusteella, myönnettiinkö tukea lopulta. Menetelmän käytöksi lasketaan kuitenkin myös asiaan liittyvä etukäteisselvittely, mikä voi johtaa myös hylkäävään päätökseen. Samoin työhön, koulutukseen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvien menetelmien käyttöä on saatettu arvioida sen perusteella, oliko tavoitteessa onnistuttu eli oliko asiakas päässyt

kiinni työelämään, koulutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan. Suunnitelmat ovat myös voineet tarkentua matkan varrella. On myös mahdollista, että arviointivaiheessa on enää vaikea muistaa, onko jotakin menetelmää käytetty vai ei, sillä aikaa suunnitelman teosta oli useimmiten kulunut noin 3–9 kuukautta (vrt. Koponen 2020, 101). Luvussa ei myöskään tarkasteltu erikseen suunnitelmien ja arvioiden yhteneväisyyksiä yksittäisten asiakkaiden kohdalla.

Kun pohditaan luvussa esitettyjen tulosten luotettavuutta, on hyvä ottaa huomioon, että kyseessä on maantieteellisesti rajattu, pilottikokeilun yhteydessä kerätty aineisto neljästä kunnasta. Lisäksi on syytä huomioida, että AVAIN-mittarin sisällöt ovat suuntaa antavia. Koko elämänkirjon kattavaa listaa sosiaaliryöön tavoitteista, asiakkaan elämässä vaikuttavista tilannetekijöistä tai tavoitteiden saavuttamisen tueksi suunniteltavista menetelmistä ja palveluista lienee mahdotonta muodostaa. Työntekijöitä onkin ohjeistettu sittemmin ongelmia kohdatessaan valitsemaan asiakkaan tilanteeseen parhaiten soveltuva tietosisältö valittavissa olevista tietosisällöistä sekä antamaan palautetta AVAIN-tietosisältöjen edelleen kehittämiseksi (Tanner & Kivipelto 2022, 38). Tämä tutkimuksellinen rajoite on syytä ottaa huomioon aina, kun AVAIN-tuloksia tulkitaan.

AVAIN-mittaria on kehitetty tässä luvussa hyödynnetyn aineiston keruun jälkeen osana Työikäisten asiakassuunnitelman pilottia (2020–2022). Nykytilanne on se, että AVAIN-mittari on pitkän kehitystyön tuloksena saatu integroitua osaksi Työikäisten palvelujen asiakassuunnitelma -asiakirjaa. Tämä tarkoittaa, että mittarin käyttö tapahtuu työikäisten palvelujen asiakassuunnitelmaa laadittaessa eikä erillistä tiedonkeruulomaketta enää tarvita.

Työikäisten palvelujen asiakassuunnitelmat, jotka on päivitetty AVAIN-tietosisällöillä, tulee ottaa julkisissa organisaatioissa käyttöön 1.9.2024 mennessä (THL 2021). Tällöinkään AVAIN-tietosisältöjen käyttö ei tule pakolliseksi, vaan niitä täytetään asiakassuunnitelman osana tarpeen mukaan lait, säädökset ja organisaatiokohtaiset ohjeet huomioiden. Kuitenkin, mikäli sosiaaliryöön tavoitteista ja menetelmistä halutaan saada alueellisesti kattavaa rekisteriperusteista tietoa, vaatii tämä laajaa sitoutumista määrämuotoiseen kirjaamiseen osana asiakassuunnitelman tekoa. Tieto tulisi myös saada ulos tietojärjestelmistä alueiden ja tutkijoiden käyttöön.

# 4 Aikuissosiaalityön asiakkaiden palvelujen ja etuuksien käyttö

## 4.1 Sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelujen sekä toimeentulotuen riittävyys

Mirka Elovainio ja Minna Kivipelto,  
Terveys- ja hyvinvoinnin laitos

Tässä luvussa tarkastellaan, miten riittäväksi sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palveluja sekä toimeentulotukea tarvinneet ovat kokeneet palvelut ja etuudet. Riittävyydellä tarkoitamme sitä, onko henkilö kokenut, että saatu palvelu ja toimeentulotuki on ollut riittävää, ja riittämättömyydellä sitä, että palvelua tai etuutta on tarvittu, mutta niitä ei ole saatu tai ne eivät ole olleet riittäviä. Toimeentulotuella tarkoitamme sekä perustoimeentulotukea että täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Käytämme tarkasteluun FinSote 2020 -kyselyaineistoa. Tutkimus on jatkoa aiemmin toteutetulle tarkastelulle sosiaalityön ohjauksen ja neuvonnan sekä perustoimeentulotuen riittämättömyydestä (Jokela & Kivipelto 2021), ja siinä käytettiin FinSote 2017/18 -kyselyaineistoa. Aiempien tulosten perusteella sekä sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelut että perustoimeentulotuki koettiin riittämättömäksi yleisimmin naisten, 50–64-vuotiaiden, työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea saaneiden sekä maaseutumaisissa tai taajaan asutuissa kunnissa asuvien keskuudessa. Myös asiakkaat, jotka eivät käyttäneet sähköisiä palveluja asioidessaan sosiaali- ja terveystalveissa, kokivat muita useammin sekä sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelut että perustoimeentulotuen riittämättömiksi. Lisäksi perustoimeentulotuen riittämät-

tömäksi kokeminen oli yleisempää perusasteen käyneillä verrattuna muihin koulutusasteisiin sekä niillä, joilla oli diagnosoitu masennus tai muu mielenterveysongelma.

Toivomme tutkimuksen tuovan lisätietoa siitä, kuinka yleistä kokemus sosiaalityön ja toimeentulotuen riittämättömyydestä on sekä mitkä yksilötason tekijät ovat yhteydessä koettuun riittämättömyyteen. Toivomme, että tutkimus voi auttaa tunnistamaan asiakasryhmiä, jotka kokevat muita enemmän riittämättömyyttä sosiaalityön ja toimeentulotuen saamisessa. Tavoitteenamme on selvittää, onko kokemus sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalvelujen ja toimeentulotuen riittävydestä muuttunut vuonna 2020 kootun kyselyaineiston perusteella verrattuna vuoteen 2017/18. Tarkastelemme myös taustamuuttujien avulla, millaisia muita tekijöitä kokemukseen sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalveluiden sekä toimeentulotuen riittävydestä ja riittämättömyydestä liittyy.

### **Sosiaalityön ohjauksen ja neuvonnan sekä toimeentulotuen tarpeen määräytyminen**

Sosiaalihuoltolaki (2014) nojaa etuuksien ja palvelujen myöntämisessä tarpeen käsitteeseen. Sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalvelun tarpeelle ei kuitenkaan ole mahdollista muotoilla jotain yksiselitteistä määrittelmää. Palvelutarpeen arviointi sisältää yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta, sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä, asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan sekä asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaisen omatyöntekijän tarpeesta. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä asiakkaita ohjataan myös muihin palveluihin, kuten perusterveydenhuoltoon, Kelaan ja työllisyyspalveluihin. Palvelutarpeiden arvioinnissa työntekijän on arvioitava yhdessä asiakkaan ja hänen mahdollisen lähiverkostonsa kanssa sitä, onko asiakas hakenut syyperusteiset etuudet ja onko asiakkaalla näiden lisäksi viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen tarvetta. Asiakas-suunnitelma laaditaan asiakkaan kanssa tehdyn palvelutarpeen arvion perusteella.



Toimeentulotuki<sup>18</sup> on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen etuus, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen vähintään välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen tarpeen arvioimiseksi Kela noudattaa perustoimeentulotuessa normitettua laskelmaa. Asiakas voi oman tarpeensa arvioimiseksi itse tai toisen henkilön avustamana käydä Kelan verkkosivuilla syöttämässä perustoimeentulotuen laskuriin tiedot oman perheensä tuloista, varallisuudesta ja menoista ja saada tulokseksi arvion laskennallisesta oikeudesta toimeentulotukeen kyseiselle kuukaudelle (Kela, laskurit). Tästä huolimatta toimeentulotuen laskentaperusteiden ymmärtäminen voi olla vaikeaa (Kivipelto & Iivonen 2023; ks. myös luku 4.2).

Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea voi hakea hyvinvointialueelta kirjallisesti, sähköisesti, suullisesti ja jopa puhelimitse (Kivipelto & Tanner 2023). Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä hyvinvointialueen sosiaalityössä otetaan huomioon tarpeellisen suuruusina henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Sosiaalityössä voidaan myöntää myös ehkäisevää toimeentulotukea tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan oma-toimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.) Tarveharkintaa pidetään toimenä, jonka avulla tuki kohdennetaan kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille (Heinonen & Laatu 2020, 244). Käytännössä sekä täydentävän että ehkäisevän toimeentulotuen tarvearviointi tehdään hyvinvointialueilla varsinkin teknisen laskelman perusteella. Niina Tannerin tutkimusosiossa havaittiin, että ehkäisevää toimeen-

---

18 Toimeentulotuki käsittää perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Kelan vastuulla olevassa perustoimeentulotuessa voidaan ottaa huomioon perusosaan kuuluvat menot ja lisäksi muut perusmenot. Perustoimeentulotuki määräytyy teknisen laskelman perusteella. Toimeentulotuen perusosan määrä on sidottu kansaneläkeindeksiin. Käyttämämme FinSote-aineiston keruuvuonna 2020 toimeentulotuen perusosa oli yksin asuvalla henkilöllä 502,21 euroa kuukaudessa. Hyvinvointialueiden vastuulla oleva täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat harkinnanvaraisia etuuksia. Niiden saaminen edellyttää kuitenkin päätöstä perustoimeentulotuesta. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)

tulotukea suunniteltiin käytettävän noin 60 prosentilla asiakkaista, mutta sitä käytettiin lopulta noin 50 prosentin kohdalla (ks. luku 3.2). Asiakkaan voi olla vaikea arvioida, miten hänen etuustarpeisiinsa on vastattu, jos hän ei tiedä, millaisiin tarpeisiin vedoten perus-, ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea voi hakea.

Vaikka toimeentulotuki ja sosiaalityö ovat tiiviisti kytköksissä lainsäädännön tasolla, on sosiaalityön asiakkaiden saaman palvelun ja toimeentulotuen riittävyttä tutkittu yllättävän vähän. Ongelma liittyy pääosin siihen, että hyvinvointialueilta ole saatavilla tietoja, jotka mahdollistaisivat sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalvelun tai toimeentulotuen riittävyden tarkastelun.

### **Toimeentulotuen tarpeeseen liittyviä syitä**

Asuntokunnan tulkitaan olevan perusturvan varassa silloin, kun perusturva-etuudet, asumistuet ja toimeentulotuki muodostavat yli puolet kyseisen asuntokunnan bruttotuloista. Vuonna 2021 hieman yli yhdeksällä prosentilla yli puolet asuntokunnan bruttotuloista koostui perusturvaetuuksista. Kokonaan perusturvan varassa (yli 90 % bruttotuloista) olevissa asuntokunnissa asui hieman alle neljännesmiljoona henkilöä. (Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä 2023, 71.)

Vuosina 2005–2010 noin puolet perusturvan varassa olevista kotitalouksista on kokenut vaikeuksia saada tulot riittämään tavanomaisiin menoihin. Kyseisenä ajanjaksona keskimäärin 40 prosenttia perusturvan varassa olevista kotitalouksista on kokenut ongelmia laskujen maksamisessa eräpäivään mennessä. Lähes 70 prosenttia perusturvan varassa olevista on kokenut vaikeuksia suoriutua yllättävistä menoista. (Mt.) Vaikka toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi etuudeksi, siitä on Suomessa viime vuosina tullut perusturvaetuuksien, erityisesti työttömyysturvan paikkaaja (Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä 2019).

Mukkilan ym. (2022) mukaan toimeentulovaikeudet voidaan nähdä eräänlaisena kokonaisvaltaisena köyhyysmittarina, jossa henkilö arvioi tulojensa riittävyttä suhteessa pakollisiin menoihin. Rahan ostovoiman heikkeneminen vaikuttaa työelämän ulkopuolella olevien talouteen varsin nopeasti, koska säästöjä ei yleensä ole. Perusturvan riittävyyden arviointiryhmän

(2023) kokoaman marraskuuta 2017–2022 koskevan poikkileikkausaineiston perusteella yli 90 prosenttia perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista sai myös jotain muuta Kelan maksamaa etuutta. Yleisimmin (lähes 80 %) kotitaloudet saivat yleistä asumistukea. Esimerkiksi yksin vuokralla asuvalle työmarkkinatuen ja vähimmäissairauspäivärahan saajilla on lähes aina oikeus myös toimeentulotukeen, koska asumistuki ei riitä kattamaan yleisimpiä vuokria varsinkaan kaupunkikeskuksissa. Asumiskustannusten osuus voi olla pienituloisilla jopa kolmanneksen kaikista rahamenoista. Myös työmarkkinatuen saaminen oli yleistä, ja sitä maksettiin lähes 45 prosentille kotitalouksista. Perustoimeentulotuen saaminen oli yleisintä vähimmäismääräisen kuntoutusrahan (46,7 %) ja vähimmäismääräisen sairauspäivärahan (30,2 %) sekä työmarkkinatuen (36,9 %) saajien joukossa. He myös saivat yleisesti asumistukea, joten useamman etuuden päällekkäisyys paikantui selvimmin tähän vähimmäismääräisiä perusturvaetuuksia saavien joukkoon. (Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä 2023, 30–32.)

Kokonaan perusturvan varassa olevissa kotitalouksissa asumismenojen osuus kulutuksesta oli 37 prosenttia (Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä 2023). Myös ulosottovelka vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen. Vuonna 2018 tehdyn kyselyn mukaan noin puolet toimeentulotukea vuoden aikana saavista oli siis ulosotossa (Isotalo ym. 2021, 41).

Aiemmissä tutkimuksissa on havaittu, että terveydenhoitomenot ovat keskimääräistä suurempi kuluerä pitkäaikaisesti sairaille ja eläkeläisille (Jauhiainen & Korpela 2019). Vähimmäisturvaa saavien terveys onkin muuta väestöä heikompi ja lääkkeiden käyttö ja mielenterveysongelmat yleisempiä kuin muulla väestöllä (Vaalavuo & Haula 2018; Vaalavuo ym. 2020). Sosiaalityön ja toimeentulotuen tarve on taloudellisen niukkuuden takia usein akuuttia erityisesti niillä, joilla on terveydellisiä ongelmia tai vaikeuksia selviytyä päivittäisistä menoista (Koponen ym. 2020). Silti terveystaloutta koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että taloudellista uhkaa kokevat ja huonon terveydentilan omaavat henkilöt kokevat muita useammin esimerkiksi terveystaloutta koskevat palvelut riittämättömiksi (Manderbacka ym. 2012). Sosiaalipalveluja käyttäneistä peräti joka neljäs raportoi myös asiakasmaksuongelmia, jotka ovat yleistyneet vuodesta 2018. Suuri osa sosiaalipalveluista on asiakkaille maksuttomia, kuten vammaispalvelut sekä ohjaus- ja neuvontapalvelut, mutta esi-

merkiksi ikääntyneiden kotihoidosta ja tukipalveluista peritään maksu. (Aalto ym. 2022.)

### **Aiemmat tutkimukset ja selvitykset toimeentulotuen riittävydestä**

Perusturvan (ml. toimeentulotuki) riittävyttä on tutkittu yleensä arvioimalla, kuinka hyvin se pystyy kattamaan kotitalouksien päivittäiset menot tai kuinka hyvin se ehkäisee köyhyyttä (esim. Kuivalainen & Nelson 2012). Perusturvan riittävyden arviointiryhmän (2023, 81) arvion mukaan Suomen perusturvaetuudet yhdessä asumistuen kanssa eivät riitä kattamaan viitebudjettien mukaista kulutustasoa takuueläkettä lukuun ottamatta. Muiden tutkimusten mukaan toimeentulotukea on pitänyt riittävänä noin 20–40 prosenttia tukea tarvinneista henkilöistä.<sup>19</sup>

Sosiaalityön ja toimeentulotuen asiakkaat ovat erittäin heterogeeninen joukko, johon lukeutuu lyhytaikaisesti pelkkää taloudellista tukea ja satunnaista neuvonta-apua tarvitsevia ja toisaalta pitkäaikaisesti toimeentulotuen varassa eläviä henkilöitä. Monilla on vakavia terveydellisiä tai sosiaalisia ongelmia. Osa heistä ei selviä etuuksien hakemisesta itsenäisesti. (Saikkonen & Ylikännö 2020.)

Kelassa asioivista jopa 70 prosenttia käyttää sähköistä asiointia (Mattila 2017). Kokemusta terveys- ja sosiaalipalvelujen riittämättömyydestä erityisesti heikommassa asemassa olevien asiakkaiden keskuudessa on selitetty osittain palvelujen ja etuuksien digitalisaatiolla, jota on Suomessa toteutettu viime vuosina laajasti. Erityisesti digitaalisia palveluita käyttämättömien joukossa on koettu Kelan toimeentulotuen riittämättömyyttä (Jokela & Kivipelto 2021, 195). Vaikka digitalisaatio koetaan yleisesti positiivisena suuntauksena, sen on nähty myös heikentävän palveluiden ja etuuksien saatavuutta niiden joukossa, joilla ei ole osaamista tai pääsyä sähköiseen

---

<sup>19</sup> Kelan ja TNS Gallupin tekemiin kyselyihin vastanneista 23 prosenttia piti vuonna 2011 toimeentulotukea riittävänä. Vuonna 2020 etuutta piti täysin tai jokseenkin riittävänä 47 prosenttia vastaajista. Kuitenkin täysin riittävänä tukea piti vain noin viisi prosenttia niistä, jotka olivat saaneet toimeentulotukea, ja reilut kymmenen prosenttia niistä, jotka eivät olleet saaneet toimeentulotukea. (Perusturvan riittävyden arviointiryhmä 2023, 77–78.) Vuoden 2017/18 FinSote-kyselyyn vastanneista perustoimeentulotukea saaneista piti tukea riittävänä noin 40 prosenttia ja riittämättömänä 60 prosenttia (Jokela & Kivipelto 2021, 194).

asiointiin (Devlieghere & Roose 2018). Koronaepidemian aikana myös Kelan ja sosiaalitoimistojen asiakaspalvelupisteet ovat osittain olleet avoinna vain rajallisen ajan, mikä on hankaloittanut erityisesti iäkkäiden ja sellaisten henkilöiden asiointia, joilla ei ole osaamista tai pääsyä verkkoasiointiin (Eronen ym. 2020; 2021).

## **Sosiaalipalvelujen riittävyys**

Aiemmissa terveys- ja sosiaalipalvelujen riittämättömyyttä asiakasnäkökulmasta tarkastelevissa tutkimuksissa (esim. Ilmarinen ym. 2018; Manderbacka ym. 2012) palveluiden riittämättömyyttä on tutkittu samanaikaisesti palveluiden sopivuuden (onko asiakkaan käyttämä palvelu ollut riittävä) ja saatavuuden (onko ylipäätään saanut tarvitsemaansa palvelua) näkökulmasta. Näissä tutkimuksissa on käytetty yleensä termiä tyydyttämätön palvelutarve.

Vuonna 2013 HYPA-kyselyn vastanneista tyydyttymätöntä palvelutarvetta raportoi noin joka kymmenes sosiaalipalveluja tarvinneista ja melkein puolet toimeentulotukea hakeneista (Muuri & Manderbacka 2014). Vuonna 2018 FinLapset-kyselytutkimuksen mukaan sosiaalipalveluiden tuen tarvetta kokeneista vanhemmista noin puolet ilmoitti, että perhetyössä palvelutarve ei tyydyttynyt (Ilmarinen ym. 2023).

Vuosina 2017/18 ja 2020 FinSote-kyselytutkimukseen vastanneiden joukossa toimeentulotuen tarve oli yhteydessä tyydyttymättömään palvelutarpeeseen ikääntyneiden hoivapalveluja, vammaispalveluja ja sosiaalityöntekijän neuvontapalveluja tarvinneilla. Huonoksi koettu elämänlaatu oli yhteydessä tyydyttymättömään palvelutarpeeseen kaikissa tarkastelun kohteena olleissa sosiaalipalveluissa. Toimeentulotukea tarvinneet raportoivat muita useammin sekä aukioloaikojen, matkojen että asiakasmaksujen haitanneen terveyspalveluiden saantia. Toimeentulotuen tarpeessa olevat henkilöt sekä taajaan asutuissa kunnissa ja maaseudulla asuvat raportoivat enemmän aukioloaikoihin ja hankaliin matkoihin liittyviä ongelmia. (Aalto ym. 2022.)

Taajaan asutuissa kunnissa ja maaseudulla asuvat raportoivat kaupunkilaisia useammin aukioloaikojen ja hankalien matkojen haitanneen terveyspalveluiden saantia. Terveystilansa huonoksi kokevat raportoivat muita useammin aukioloaikoihin, matkoihin ja asiakasmaksuihin liittyviä ongelmia

terveyspalveluiden saavutettavuudessa. Myös sosiaalipalveluiden käyttäjissä oli väestöryhmittäisiä eroja palveluiden saantia haitanneissa tekijöissä. 55–74-vuotiaiden joukossa asiakasmaksujen aiheuttamat ongelmat olivat yleisempiä kuin alle 55-vuotiailla. Toimeentulotukea tarvinneet sekä terveydentilansa huonoksi kokevat raportoivat muita useammin sekä aukioloaikoihin, matkoihin että asiakasmaksuihin liittyviä ongelmia sosiaalipalveluiden saatavuudessa. (Aalto ym. 2022.) Työttömien ja toimeentulovaikeuksia kokeneiden on myös todettu luottavan muita väestöryhmiä vähemmän sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän toimintaan ja palvelujen saatavuuteen (Aalto ym. 2016).

## Tutkimuksen toteutus

Tässä tutkimusosiossa tarkastelemme kokemuksia toimeentulotuen ja sosiaalityön riittävydestä. Tavoitteena on selvittää, (1) kuinka yleistä kokemus sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalvelujen ja toimeentulotuen riittämättömydestä oli sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalveluja ja toimeentulotukea tarvinneiden keskuudessa, sekä (2) mitkä yksilötason tekijät olivat yhteydessä koettuun riittämättömyyteen sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalveluja ja toimeentulotukea kohtaan? Tarkastelemme erikseen sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa, perustoimeentulotukea sekä täydentävää ja ehkäisevää<sup>20</sup> toimeentulotukea tarvinneiden ja niitä käyttäneiden tilanteita. Tulosten tarkastelussa on huomioitava, että FinSote-tutkimukseen vastanneet toimeentulotukea tarvinneet tai käyttäneet voivat olla samoja tai eri henkilöitä kuin sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa tarvinneet tai käyttäneet. Aineistosta oli kuitenkin mahdollista paikantaa henkilöt, jotka olivat tarvinneet, tarvinneet mutta eivät saaneet, ja henkilöt, jotka olivat tarvinneet ja saaneet sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa sekä toimeentulotukea.

Taustamuuttujina tarkastelemme vastaajan ikää, sukupuolta, asumista (asuuko yksin / ei asu yksin), koulutusta (perusaste, keskiaste, korkea-aste), pääasiallista toimintaa (töissä, työtön, eläkkeellä, työkyvyttömyyseläkkeellä/kuntoutustuen saaja, muu), asuinpaikkaa (kaupunki, maaseutu, taajaan

---

20 FinSote 2020 -kyselyssä: Kunnalta saatava täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki.

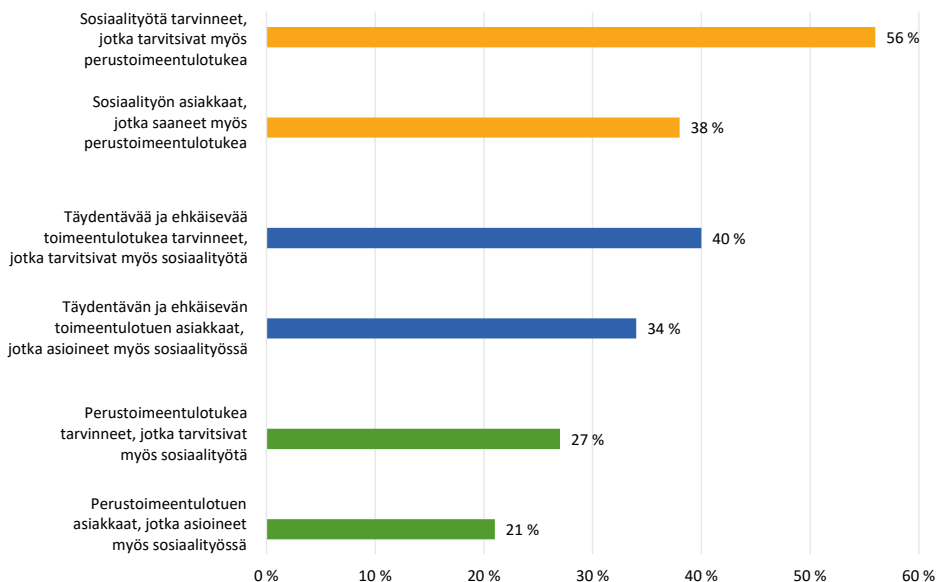
asuttu kunta) ja yksinäisyyden kokemusta ja kokemusta neuvonnan ja tuen saamisesta toimeentulotuen hakemisessa. Vertaamme tuloksia aiemmin vastaavalla aineistolla tehtyyn tutkimukseen. (Jokela & Kivipelto 2021.) Tutkimuksen toteutus on kuvattu tarkemmin luvussa 2.

## Tulokset

### *Toimeentulotukea ja sosiaalityötä tarvinneet ja saaneet*

Kyselyyn vastanneista yli puolet sosiaalityötä tarvinneista oli myös tarvinnut perustoimeentulotukea. Vastaavasti lähes 40 prosenttia sosiaalityössä asioineista oli saanut myös perustoimeentulotukea. Lisäksi 27 prosenttia perustoimeentulotukea tarvinneista oli tarvinnut myös sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa. Kuitenkin vain noin viidennes toimeentulotukea saaneista oli saanut myös sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa (21 %). (Kuvio 16.)

Perustoimeentulotukea, täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneista hieman useampi oli mies (52 %) kuin nainen (48 %). Perustoimeen-



Kuvio 16. Palvelujen ja etuuksien päällekkäisyys sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palveluja, perustoimeentulotukea ja täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneiden ja saaneiden joukossa (%) (FinSote-aineisto, 2020).

tulotukea tarvinneista 45 prosenttia ilmoitti olevansa 20–34-vuotias. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneista 40 prosenttia oli 35–49-vuotias ja kolmannes oli 20–34-vuotias. Yli puolella perus-, täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneista oli matala koulutus. Yli 70 prosentin asuinpaikkana oli useimmiten kaupunkialue (sisempi ja ulompi kaupunkialue). Ne, jotka ilmoittivat tarvinneensa perustoimeentulotukea, olivat hieman useammin töissä (26 %) tai työttömänä (25 %) kuin aikuis-sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa tarvinneet (töissä 23 %, työttömänä 20 %). (Taulukko 4.)

Aineellisen puutteen kokeminen oli suurinta niiden joukossa, jotka ilmoittivat tarvinneensa täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Noin kolmannes (33 %) koki, että oli kokenut asteikolla 0–3 aineellista puutetta arvosanalla 3 eli paljon. Noin kolmannes ilmoitti kokeneensa yksinäisyyttä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea (27 %) ja perustoimeentulotukea (23 %) tarvinneiden joukossa. Koettu terveys oli kaikissa ryhmissä lähes yhtä heikko asteikolla 0–4 (arviot keskimäärin 2,0).

Lähes yhtä moni nainen (51 %) kuin mies (49 %) ilmoitti tarvinneensa sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalveluita. Yli puolella palveluita tarvinneista (57 %) oli matala koulutus. Kaupunkialueilla sosiaalityön ohjaus- ja neuvontapalveluita tarvittiin enemmän (sisempi ja ulompi kaupunkialue yhteensä 66 %) kuin esimerkiksi maaseudulla (harvaan asuttu maaseutu, kaupungin läheinen maaseutu ja maaseudun paikalliskeskukset yhteensä 15 %). Lisäksi kolmannes palveluja tarvinneista ilmoitti kokeneensa yksinäisyyttä. Suurin osa ei kokenut saaneensa riittävästi ohjausta ja neuvontaa. Toimeentulotukea tarvinneista 43 prosenttia, sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa tarvinneista 37 prosenttia ja täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneista 36 prosenttia ilmoitti saaneensa mielestään riittävästi neuvontaa. (Taulukko 4.)

Ne, jotka ovat ilmoittaneet tarvinneensa toimeentulotukea, eroavat joiltain osin niistä, jotka ovat ilmoittaneet tarvinneensa sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa. Aineellisen puutteen kokeminen oli suurinta täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneiden kohdalla (33 %). Ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea tarvinneista noin kolmannes (27 %) oli kokenut yksinäisyyttä. Perustoimeentulotukea tarvinneista luku oli lähempänä neljännestä (23 %). (Taulukko 4.)



## Taulukko 4.

Sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa, perustoimeentulotukea ja ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea tarvitsevat henkilöt viimeisimmän 12 kuukauden aikana taustatekijöitään 20–74-vuotiaiden keskuudessa, osuus (%) väestöryhmästä (FinSote-aineisto, 2020).

	Sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palveluja (N = 1 500)	Perus- toimeentulo- tuki (N = 2 987)	Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki (N = 1 574)
<b>Tarvinneet yhteensä koko väestöstä %</b>	6	13	6
<b>Sukupuoli</b>			
Nainen	51	48	48
Mies	49	52	52
Yhteensä	100	100	100
<b>Ikä</b>			
20–34	34	45	33
35–49	43	35	40
50–64	14	14	18
65–74	9	6	9
Yhteensä	100	100	100
<b>Koulutus</b>			
Matala	57	53	56
Keski	27	27	26
Korkea	16	20	18
Yhteensä	100	100	100
<b>Asuu yksin</b>	37	44	43
<b>Asuinpaikka</b>			
Harvaan asuttu maaseutu	5	3	4
Kaupungin kehysalue	8	6	5
Kaupungin läheinen maaseutu	6	4	6
Maaseudun paikalliskeskukset	4	4	4
Sisempi kaupunkialue	41	49	44
Ulompi kaupunkialue	25	24	28
Ydinmaaseutu	11	9	9
Yhteensä	100	100	100
<b>Pääasiallinen toiminta</b>			
Töissä	23	26	26
Työtön	20	25	25
Eläkkeellä	10	8	11
Työkyvyttömyyseläkkeellä/ kuntoutustuen saaja	22	11	17
Muu	25	30	21
Yhteensä	100	100	100

<b>Aineellisen puutteen kokeminen<sup>21</sup></b>			
Ei kokenut aineellista puutetta	44	41	27
1	18	21	19
2	17	16	21
3	21	22	33
Yhteensä	100	100	100
<b>Koettu terveys, asteikko 0–4 (keskiarvo)<sup>22</sup></b>	2,01	2,24	2,02
<b>Kokenut yksinäisyyttä</b>	30	23	27
<b>On saanut riittävästi neuvontaa</b>	37	43	36

### ***Sosiaalityön ohjauksen ja neuvonnan ja toimeentulotuen riittävyys***

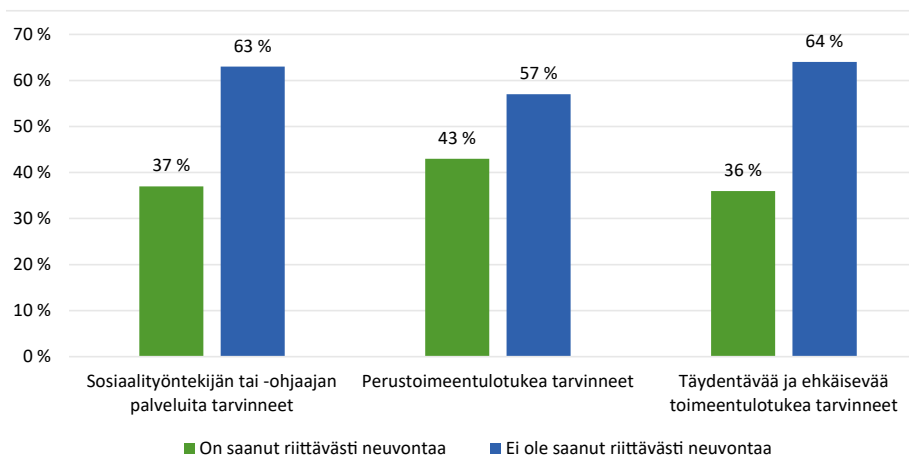
Perustoimeentulotukea tarvinneet ilmoittivat kokeneensa saamansa neuvonnan muita useammin riittäväksi (43 %). Sosiaalityön neuvontaa ja ohjausta saaneista neuvonnan koki riittäväksi 37 prosenttia ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saaneista 36 prosenttia. (Kuvio 17.) Kuviossa 20 tarkennetaan, miten neuvonnan saamisen riittävyys jakaantui sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa, perustoimeentulotukea ja täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneiden keskuudessa.

Tyytymättömyimpiä olivat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea saaneet, joista 64 prosenttia koki, ettei saanut riittävästi neuvontaa, vaikka olisi kokenut sitä tarvinneensa. Luku ei ole kaukana myöskään sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palveluja tarvinneiden kokemuksesta, että neuvonta on ollut riittämätöntä (63 %).

Eniten riittämättömyyttä kokivat ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea tarvinneet ja käyttäneet. Heistä yhteensä 78 prosenttia koki etuuden riittämättömäksi. Perustoimeentulotukea tarvinneista ja käyttäneistä 65 prosenttia koki etuuden riittämättömäksi. Sosiaalityöntekijän ohjausta ja neuvontaa tarvinneista ja käyttäneistä 49 prosenttia koki palvelun riittämättö-

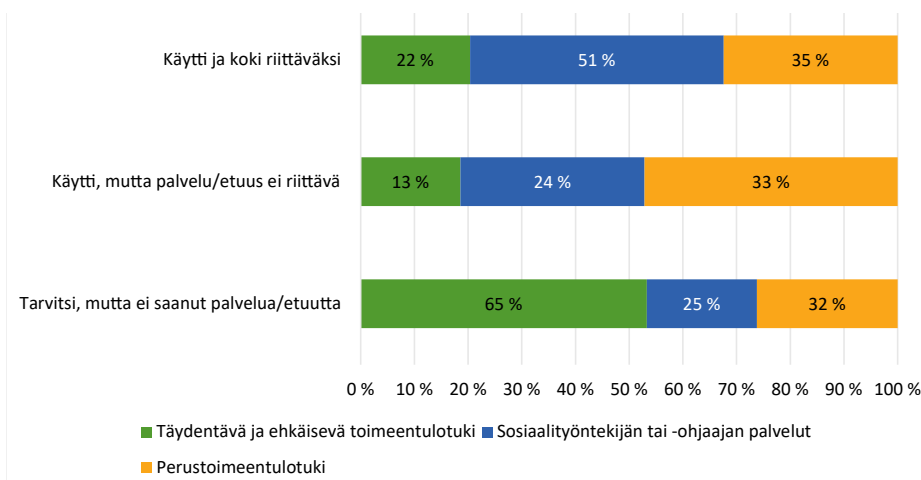
21 Painotetut frekvenssit. Aineellista puutetta kuvaava summamuuttuja (asteikko 0–3) on muodostettu kolmesta eri muuttujasta: oletteko 1) pelännyt, että teiltä loppuu ruoka, ennen kuin saatte rahaa ostaaksenne lisää, 2) joutunut tinkimään lääkkeiden ostosta rahan puutteen vuoksi ja 3) jättänyt rahan puutteen vuoksi käymättä lääkärissä. 0 = ei ole kokenut, 3 = kokenut kaikkia aineellisen puutteen muotoja. (FinSote 2020.)

22 Painotetut frekvenssit. Koettu terveys: henkilön koettu terveydentila asteikolla 0–4 (0 = erittäin huono, 4 = erittäin hyvä). (FinSote 2020.)



Kuvio 17. Kokemus neuvonnan riittävyydestä sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palveluja, perustoimeentulotukea ja täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneiden joukossa (FinSote-aineisto, 2020).

mäksi. Vuoden 2021 tutkimukseen verrattuna (Jokela & Kivipelto 2021) kokemus perustoimeentulotuen riittämättömyydestä oli lisääntynyt kuusi ja kokemus sosiaalityöntekijän ja ohjaajan palvelujen riittävyydestä kolme prosenttiyksikköä. Aiemmassa tutkimuksessa ei selvitetty kokemuksia täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen riittävyydestä. (Kuvio 18.)



Kuvio 18. Kokemus sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palveluiden, perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen riittävyydestä, % (FinSote-aineisto, 2020).

## Taulukko 5.

Sosiaalityön palvelujen, toimeentulotuen ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen riittäväksi ja riittämättömäksi kokeneiden osuus eri väestöryhmien keskuudessa (%) (FinSote-aineisto, 2020).

	Sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelut		Perustoimeentulotuki		Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki	
	Koki riittäväksi	Koki riittämättömäksi	Koki riittäväksi	Koki riittämättömäksi	Koki riittäväksi	Koki riittämättömäksi
<b>Yhteensä %</b>	52	48	36	64	22	78
<b>Sukupuoli</b>						
Nainen	52	48	22	78	22	78
Mies	52	48	21	79	21	79
<b>Ikä</b>						
20–34	56	44	40	60	21	79
35–49	52	48	33	67	20	80
50–64	44	56	28	72	24	76
65–74	50	50	36	64	29	71
<b>Koulutus</b>						
Matala	54	46	32	68	21	79
Keski	52	48	38	62	22	78
Korkea	47	53	43	57	25	75
<b>Asuu yksin</b>	54	46	36	64	22	78
<b>Asuinpaikka</b>						
Harvaan asuttu maaseutu	55	45	28	72	22	78
Kaupungin kehysalue	53	47	32	68	28	72
Kaupungin läheinen maaseutu	59	41	27	73	19	81
Maaseudun paikalliskeskukset	65	35	33	67	34	66
Sisempi kaupunkialue	46	54	38	62	19	81
Ulompi kaupunkialue	53	47	37	63	23	77
Ydinmaaseutu	61	39	28	72	24	76
<b>Pääasiallinen toiminta</b>						
Töissä	55	45	37	63	22	78
Työtön	49	51	36	64	18	82
Eläkkeellä	43	57	32	68	27	73
Työkyvyttömyyseläkkeellä/ kuntoutustuen saaja	54	46	22	78	20	80
Muu	51	49	41	59	26	74

<b>Aineellisen puutteen kokeminen<sup>23</sup></b>						
Ei kokenut aineellista puutetta	63	37	56	44	44	54
1	56	44	36	64	24	76
2	46	54	18	82	16	84
3	29	71	11	89	7	93
<b>Koettu terveys, asteikko 0–4 (keskiarvo)<sup>24</sup></b>	2,24	1,78	2,57	2,07	2,46	1,90
<b>Kokenut yksinäisyyttä</b>	41	59	77	23	12	88
<b>Saanut riittävästi neuvontaa</b>	70	30	47	53	31	69

Sosiaalityön neuvontaa ja ohjausta käyttäneistä tyytyväisimpiä olivat 20–34-vuotiaat ja tyytymättömmimpiä 50–64-vuotiaat. Asuinpaikan mukaan tarkasteltuna maaseudun paikalliskeskuksissa (65 %) ja ydinmaaseudulla (61 %) asuvat ilmoittivat kokeneensa saamansa sosiaalityön neuvonta- ja ohjauspalvelut riittäviksi. Tyytymättömmimpiä olivat sisemmillä kaupunkialueilla asuvat, joista 54 prosenttia ilmoitti kokeneensa sosiaalityön neuvonta- ja ohjauspalvelut riittämättömiksi. Työssä olevat (55 %) ja työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutustuella olevat (54 %) olivat kokeneet sosiaalityön riittäväksi. Tyytymättömmimpiä olivat eläkeläiset, joista 57 prosenttia oli kokenut saamansa palvelun riittämättömäksi.

Aineellisen puutteen kokeminen oli suurinta niillä, jotka kokivat saaneensa riittämättömästi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Asteikolla 0–3 (0 = ei kokenut, 3 = kokenut erittäin paljon) 93 prosenttia riittämättömästi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea saaneista ja 89 prosenttia perustoimeentulotuen saajista ilmoitti kokeneensa aineellista puutetta erittäin paljon. Heikoin koettu terveys oli niillä, jotka olivat kokeneet sosiaalityön ohjauksen ja neuvonnan riittämättömäksi (1,78/4), ja niillä, jotka olivat kokeneet täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen riittämättömäksi (1,90/4). Paras koettu terveys (2,57/4) oli niillä, jotka kokivat saaneensa

23 Painotetut frekvenssit. Aineellista puutetta kuvaava summamuuttuja (asteikko 0–3) on muodostettu kolmesta eri muuttujasta: oletteko 1) pelännyt, että teiltä loppuu ruoka, ennen kuin saatte rahaa ostaaksenne lisää, 2) joutunut tinkimään lääkkeiden ostosta rahan puutteen vuoksi ja 3) jättänyt rahan puutteen vuoksi käymättä lääkärissä. 0 = ei ole kokenut, 3 = kokenut kaikkia aineellisen puutteen muotoja. (FinSote 2020.)

24 Painotetut frekvenssit. Koettu terveys: henkilön koettu terveydentila asteikolla 0–4 (0 = erittäin huono, 4 = erittäin hyvä). (FinSote 2020.)

perustoimeentulotukea riittävästi. Yksinäisyyden kokemus oli suurinta riittämättömästi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea saaneilla (88 %) ja pienintä niillä, jotka kokivat saaneensa täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea riittävästi (12 %). Heikoiten neuvontaa kokivat saaneensa ne, jotka olivat saaneet riittämättömästi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea (69 %). (Taulukko 5.)

### ***Regressioanalyysit***

Tutkimme sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa ja perustoimeentulotukea tarvinneiden kokemusta palvelujen ja etuuksien riittämättömyydestä ja siihen yhteydessä olevia tekijöitä logistisen regressioanalyysin avulla (taulukko 6). Mallissa 1 olivat mukana sosiodemografiset taustatekijät (vastaajan ikä, sukupuoli, asumismuoto (asuuko yksin / ei asu yksin), koulutus (perusaste, keskiaste, korkea-aste), pääasiallinen toiminta (töissä, työtön, eläkkeellä, työkyvyttömyyseläkkeellä / kuntoutustuen saaja, muu), asuinpaikka (kaupunki, maaseutu, taajaan asuttu kunta). Mallissa 2 otettiin huomioon sosiodemografisten taustatekijöiden lisäksi yksinäisyyden kokemus ja kokemus neuvonnan ja tuen saamisesta toimeentulotuen hakemisessa. Mallissa 3 olivat mukana kaikki taustatekijät, mukaan lukien aineellinen puute. Jos ristitulosuhteen (OR, odds ratio) arvo oli yli 1, kyseinen ryhmä koki palvelun tai etuuden useammin riittämättömäksi vertailuryhmään kuuluviin verrattuna. (Taulukko 6.)

Heikommaksi koettu terveys oli yhteydessä korkeampaan riskiin kokea sosiaaliohjaus ja -neuvonta (OR = 0,65), perustoimeentulotuki (0,69) ja täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki (0,69) riittämättömäksi. Yhteys ei katoa, vaikka malliin lisätään aineellisen puutteen kokeminen (vrt Jokela & Kivipelto 2021, 176). Mallista 3 ilmenee, että aineellisen puutteen kokeminen selittää muutenkin riittämättömyyden kokemusta vahvimmin niin sosiaalityön neuvonnan ja ohjauksen (1,55), perustoimeentulotuen (2,01) ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen (1,84) kohdalla.

Niin ikään mallin 3 perusteella korkeampi riski kokea sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelut riittämättömäksi oli yhdessä asuvilla (OR = 2,29), kaupungin läheisellä maaseudulla asuvilla (0,26), niillä, jotka olivat kokeneet saaneensa riittämättömästi neuvontaa (OR = 0,40), niillä, joilla oli heikom-

## Taulukko 6.

Sosiaalityön, perustoimeentulotuen, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen riittämättömyyden kokemusta selittävät tekijät. Ristitulosuhteet (odds ratio) ja luottamusvälit (FinSote-aineisto, 2020).

	Sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelut -ryhmä		
	Malli 1 (taustatekijät)	Malli 2 (muut paitsi aineellinen puute)	Malli 3 (mukana aineellinen puute)
<b>Sukupuoli (mies)</b>	1,03 (0,72–1,49)	1,10 (0,69–1,75)	1,11 (0,68–1,82)
<b>Ikä</b>	1,01 (1,00–1,02)	1,02 (1,00–1,04)	1,02 (1,00–1,04)
<b>Koulutus (matala)</b>			
Keski	1,08 (0,72–1,63)	0,89 (0,52–1,52)	0,84 (0,47–1,49)
Korkea	1,29 (0,80–2,06)	1,41 (0,79–2,54)	1,52 (0,80–2,88)
Asuu yhdessä	1,20 (0,83–1,73)	1,52 (0,91–2,53)	2,29** (1,32–3,96)
<b>Asuinpaikka (harvaan asuttu maaseutu)</b>			
Kaupungin kehysalue		0,73 (0,25–2,10)	0,60 (0,19–1,91)
Kaupungin läheinen maaseutu		0,35 (0,11–1,09)	0,26* (0,08–0,91)
Maaseudun paikalliskeskukset		0,67 (0,14–3,33)	0,52 (0,09–2,90)
Sisempi kaupunkialue		1,22 (0,49–3,03)	1,13 (0,41–3,08)
Ulompi kaupunkialue		0,98 (0,39–2,45)	0,78 (0,28–2,15)
Ydinmaaseutu		0,79 (0,29–2,14)	0,63 (0,21–1,86)
<b>Pääasiallinen toimi (työssä)</b>			
Työtön		1,40 (0,71–2,74)	1,15 (0,57–2,33)
Eläkkeellä		1,38 (0,50–3,76)	1,06 (0,38–2,98)
Työkyvyttömyyseläkkeellä/ kuntoutustuen saaja		0,71 (0,33–1,54)	0,61 (0,27–1,39)
Muu		1,22 (0,60–2,48)	0,97 (0,46–2,07)
<b>Saanut riittämättömästi neuvontaa</b>		0,29*** (0,17–0,47)	0,40** (0,24–0,69)
<b>Koettu terveys, asteikko 0–4</b>		0,65*** (0,52–0,81)	0,64*** (0,51–0,81)
<b>Kokenut yksinäisyyttä</b>		1,54 (0,95–2,49)	1,20 (0,71–2,03)
<b>Kokenut aineellista puutetta</b>			1,55*** (1,24–1,93)

Lähde: FinSote 2020. p-arvot p<0,05\* p<0,01\*\* p<0,001\*\*\*

Perustoimeentulotuki-ryhmä			Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki-ryhmä		
Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 1	Malli 2	Malli 3
1,11 (0,84–1,48)	1,08 (0,79–1,49)	0,96 (0,67–1,37)	1,00 (0,66–1,52)	1,00 (0,63–1,61)	0,91 (0,54–1,55)
1,01** (1,00–1,02)	1,01 (1,0–1,02)	1,01 (0,99–1,02)	0,99 (0,98–1,00)	1,0 (0,97–1,02)	1,00 (0,98–1,03)
0,81 (0,57–1,13)	0,77 (0,53–1,13)	0,72 (0,48–1,08)	0,98 (0,59–1,64)	0,96 (0,53–1,75)	1,03 (0,54–1,95)
0,62* (0,43–0,89)	0,64* (0,43–0,95)	0,71 (0,46–1,10)	0,75 (0,45–1,26)	0,87 (0,46–1,63)	1,05 (0,54–2,06)
1,00 (0,75–1,34)	1,13 (0,81–1,60)	1,44 (0,98–2,12)	1,09 (0,70–1,70)	1,60 (0,95–2,70)	2,31** (1,31–4,06)
	0,84 (0,36–1,94)	0,78 (0,31–1,95)		0,62 (0,19–1,99)	0,41 (0,12–1,41)
	1,14 (0,45–2,88)	1,08 (0,39–3,03)		0,98 (0,30–3,25)	0,75 (0,21–2,67)
	1,03 (0,39–2,72)	0,93 (0,33–2,56)		0,58 (0,15–2,23)	0,50 (0,11–2,34)
	0,83 (0,42–1,66)	0,76 (0,36–1,63)		1,32 (0,51–3,40)	1,22 (0,46–3,19)
	0,88 (0,43–1,80)	0,73 (0,34–1,57)		1,35 (0,52–3,52)	1,16 (0,44–3,06)
	1,30 (0,59–2,87)	1,26 (0,53–3,03)		1,16 (0,40–3,33)	0,97 (0,30–3,11)
	0,92 (0,58–1,48)	0,87 (0,52–1,45)		1,06 (0,55–2,07)	1,15 (0,56–2,36)
	0,73 (0,39–1,35)	0,64 (0,32–1,26)		0,81 (0,33–2,01)	0,68 (0,25–1,82)
	1,22 (0,66–2,28)	0,89 (0,46–1,71)		0,85 (0,37–1,92)	0,70 (0,27–1,82)
	0,91 (0,60–1,39)	0,83 (0,52–1,33)		0,80 (0,37–1,75)	0,65 (0,28–1,51)
	0,37*** (0,26–0,51)	0,44*** (0,31–0,63)		0,4*** (0,24–0,64)	0,43** (0,25–0,73)
	0,69*** (0,59–0,80)	0,75** (0,63–0,90)		0,69** (0,54–0,89)	0,73** (0,57–0,94)
	1,81** (1,21–2,71)	1,56 (1,00–2,42)		1,74 (0,95–3,18)	1,35 (0,70–2,62)
		2,01*** (1,68–2,41)			1,84*** (1,45–2,33)



maksi koettu terveys (OR = 0,64), ja niillä, jotka olivat kokeneet aineellista puutetta (OR = 1,55), kun kaikki muuttajat olivat mallissa yhdessä. Vahvimmin riittämättömyyden kokemusta selittivät tässä aineistossa ryhmillä 2 ja 3 aineellisen puutteen kokeminen, heikko koettu terveys ja kokemus riittämättömästä neuvonnasta. Lisäksi kokemusta riittämättömästä sosiaalityöntekijän neuvonnasta ja ohjauksesta sekä kokemusta riittämättömästä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta selitti yhdessä asuminen (vs. yksin asuminen) mallissa 3.

Yhteys heikoksi koetun terveyden ja riittämättömäksi koetun sosiaalityön neuvonnan ja ohjauksen riittämättömyyden välillä on kuitenkin vähentynyt vuodesta 2017/2018 vuoteen 2020 (2017 OR = 0,73 ja 2020 OR = 0,64). Aiemmin myös havaittiin koetun terveyden ja sosiaalityön ja toimeentulotuen välisen riittämättömyyden kokemusten välisen yhteyden heikkeneminen, kun malliin lisättiin aineellisen puutteen kokeminen. (vrt Jokela & Kivipelto 2021.) Vuoden 2020 aineistossa heikoksi koetun terveyden ja puutteelliseksi koetun sosiaalityön neuvonnan ja ohjauksen välinen yhteys ei kadonnut, vaikka mukaan lisättiin aineellisen puutteen kokeminen.

## **Johtopäätökset ja pohdinta**

Tässä tutkimuksessa vahvistuivat aiemmin tehdyt havainnot siitä, että toimeentulotuen saajat kokevat terveydentilansa heikoksi (esim. Koponen ym. 2020; Vaalavuo ym. 2020; Jauhiainen & Korpela 2019; Vaalavuo & Hau-la 2018). Lisäksi huomattiin, että moni täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea riittämättömästi saaneista koki huomattavan paljon yksinäisyyttä. Yksinäisyyden kokeminen oli suurinta riittämättömästi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea saaneilla (88 %). Tämä on huolestuttavaa jos siksi, että yksinäisyyden kokemuksen on huomattu olevan yhteydessä korkeampaan kuolleisuuden riskiin ja heikentävän terveyttä monin tavoin (esimerkiksi Quadt ym. 2020; Mushtaq ym. 2014). Heikompi terveys taas heikentää mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille ja pois viimesijaiselta etuudelta. Heikoksi terveytensä kokeneet olivat myös tyytymättömiä sosiaalityön ohjaukseen ja neuvontaan sekä erityisesti täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen (ks. myös Aalto ym. 2022).

Sosiaalityön ja toimeentulotuen käyttäjien heikkoon terveyteen on puuttava ehdottomasti aiempaa pontevammin, jos halutaan edistää tuensaajien pääsyä pois viimesijaiselta etuudelta. Yhtenä keinona tutkijat ovat tuoneet esiin jo vuosien ajan työttömien terveystarkastuksia, joiden vähentämistä hallitus kuitenkin parhaillaan suunnittelee (Valtioneuvosto 2023). Terveystarkastusten lisäksi on kehitettävä myös varhaisen puuttumisen malleja ja menetelmiä, joiden avulla kasaantuneita vaikeuksia voidaan tunnistaa. Tunnistamista on tehtävä kaikissa viranomaisissa, kuten Kellassa, työllisyyspalveluissa, sosiaali- ja terveydenhuollossa ja aikuis-koulutuksessa. Lisäksi tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tarvinneilla on hieman enemmän kasaantuneita vaikeuksia ja riittämättömyyden kokemuksia, joihin tulisi kiinnittää huomiota. Siten varsinkin tälle ryhmälle sosiaalityötä ja siihen liittyvää ohjausta ja palveluneuvontaa olisi tärkeää kehittää edelleen.

Riittämättömyyden kokemus ei jakaannu tasaisesti maantieteellisesti tarkasteltuna. Ehkä hivenen yllättävää oli, että sosiaalityön ohjaus ja neuvonta koettiin eniten riittäväksi maaseudun paikalliskeskuksissa ja ydinmaaseudulla, kun aiemmissa tutkimuksissa näillä alueilla on raportoitu muita alueita useammin ongelmia aukioloajoissa ja hankalien matkojen päässä olevista palveluista (esim. Aalto ym. 2022). Kaupunkialueilla oli hieman enemmän riittämättömyyden kokemuksia, mutta myös enemmän tarvetta ohjaus- ja neuvontapalveluille. Toimeentulotuen osalta kokemukset olivat 60–70 prosentilla riittämättömiä kaikilla alueilla. Erojen on havaittu olleen väestöryhmittäisiä. Myös tässä tutkimuksessa tyytymättömämpiä palvelujen ja etuuksien riittävyyteen olivat eläkeläiset ja yli 50-vuotiaat.

Ikäkkäämpien palvelujen ja etuuksien tarvitsijoiden ohjausta ja neuvontaa on parannettava. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että etäisyydet tai tietotekniset valmiudet eivät ehkäise palvelun tai etuuden hakemista ja saamista.

Myös sosiaalityön ohjauksen ja neuvonnan sekä toimeentulotuen asiakkaiden koulutustaustaan on kiinnitettävä huomiota. Matala koulutus vaikeuttaa työllistymistä ja on riski toimeentulovaikeuksien kokemiselle.

## 4.2 Asiakkaiden taloudelliseen toimeentuloon liittyvät haasteet: tarve henkilökohtaiseen palveluun

Heidi Sallinen, Juulia Hietämäki ja Timo Toikko

### Johdanto

Aikaisemmissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että toimeentulotukiasiakkailta on vaikeuksia asioida Kelassa (Kivipelto ym. 2019; Blomgren ym. 2020; Laatu ym. 2020). Ammattilaisten näkemyksen mukaan toimeentulotukiasiakkaat ovat kokeneet toimeentulotukeen liittyvät ohjeistukset monimutkaisiksi sekä asioinnin kaavamaiseksi ja etäiseksi. Lisäksi on esitetty, että asiakkaiden sosiaalisia tarpeita ei ole aina tunnistettu, vaan asiakkuutta on lähestytty pääosin pelkän taloudellisen tilanteen näkökulmasta (Blomgren & Saikkonen 2018). Tiedonkulussa on ollut ongelmia, eikä asiakkaiden yhdenvertaisuus ole välttämättä toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla (Blomgren ym. 2020). Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös tutkimuksista, joissa on kerätty asiakkaiden kokemuksia asioinnista. Toimeentulotukiudistuksen häviöitä ovat olleet ne, joilla on paljon asiakaskäyntejä Kelassa ja muiden viranomaisten luona. Tämä ryhmä näyttää jääneen uudistuksessa muita tukea saavia useammin toisarvoiseen asemaan (Laatu ym. 2020). Toisaalta Kelassa on myös reagoitu esitettyyn kritiikkiin. Esimerkiksi toimipisteiden ajanvarauspalvelua on lisätty. Ajanvarauspalvelu mahdollistaa muun muassa hakemuksen tekemisen niille asiakkaille, joilla on vaikeuksia muuten saada hakemusta tehtyä. Uutena palvelumuotona on otettu käyttöön myös asiakkuusvastaava-palvelu erityistä tukea tarvitseville perustoimeentulotukiasiakkaille (Laatu ym. 2020). Metsävainion ja Vogtin (2023) tutkimuksessa arvioidaan yhdenvertaisuuden ja yhdenmukaisen päätöksenteon lisääntyneen perustoimeentulotuen ratkaisutyössä. Lisäksi toimeentulotuen käsittelyajat pysyvät entistä paremmin lakisäätöissä rajoissa. Huomattavaa on myös se, että toimeentulotuen alikäytön on arvioitu vähentyneen ja tuen hakemisen kynnyksen madaltuneen. (Metsävainio & Vogt 2023.)

Toimeentulotukea saavat henkilöt ovat usein myös sosiaalityön asiakkaita. Taloussosiaalityön tavoitteena on asiakkaan taloudellisen toimintakykyi-

syyden vahvistaminen (Viitasalo 2018; Zechner ym. 2019). Talousasioiden hallinta niveltyy usein myös laajemmin asiakkaiden elämänhallinnan kysymyksiin. Taloudellisesti haavoittuvassa asemassa olevilla ihmisillä ei aina ole mahdollisuuksia muuttaa niitä olosuhteita, jotka vaikuttavat heidän elämäänsä. Tästä syystä on tärkeää, että sosiaalityöntekijät ja heidän yhteistyökumppaninsa toimivat yhteistyössä asiakkaiden tilanteen vahvistamiseksi (Viitasalo 2021). Sosiaalityön näkökulmasta asiakkaiden taloudellisten kysymysten käsittely edellyttää yhteistyötä Kelan kanssa. Kelan ja sosiaalityön välinen tiedonvaihto kaipaa kuitenkin edelleen kehittämistä. Esimerkiksi suuri osa perustoimeentulotukea ja sosiaalityötä tarvinneista kokee palvelut riittämättömiksi (ks. luku 4.1).

Vuoden 2017 toimeentulotukiudistus ei ole muuttanut sosiaalihuollon tukea tarvitsevien asiakkaiden avuntarpeita (Kivipelto ym. 2021). Sekä toimeentulotuen että sosiaalityön tarve näyttävät liittyvän vahvasti yhteen. Tässä luvussa tarkastellaan asiakkaiden perustoimeentulotukeen liittyviä, henkilökohtaisen palvelun tarpeen kokemuksia. Osalla asiakkaista taloudellinen tilanne on niin haastava, että pienetkin toimeentulotukeen liittyvät katkokset vaikuttavat myös laajemmin elämänhallintaan. Toisaalta tämä tutkimus kiinnittää huomiota siihen, että aikuissosiaalityön asiakkaat eivät ole yksi yhtenäinen ryhmä. Taloudelliset haasteet yhdistävät enemmistöä aikuissosiaalityön asiakkaista, mutta vain osa heistä tarvitsee laaja-alaista tukea. Tutkimuksen tarkoitus on kuvailla aikuissosiaalityön asiakkaiden taloudellista tilannetta sekä tarkastella perustoimeentulotukea saavien henkilöiden kokemuksia järjestelmästä ja sen toimivuudesta.

## **Viimesijaisen sosiaaliturvan kehittäminen**

Vuoden 2017 toimeentulotukiudistuksen jälkeen Kelan asiointipisteiden määrä on vähentynyt ja omatoimisen sähköisen asiointipalvelun osuus kasvanut. Sosiaalibarometrin mukaan kaksi kolmasosaa sosiaalityöntekijöistä on sitä mieltä, että asiakkaita ohjataan epätarkoituksenmukaisesti sähköisiin asiointipalveluihin. Kelan ratkaisuasiantuntijoista sekä palveluasiantuntijoista noin puolet arvioi, että asiakkaat ohjataan hakemaan etuutta omatoimisesti verkkoasiointiin, vaikka asiakas tarvitsisi henkilökohtaista apua

ja tukea. (Eronen ym. 2021, 30.) THL:n selvityksen mukaan vuonna 2021 kuntien aikuissosiaalityössä työajasta kului perustoimeentulotuen hakemiseen ja päätöksiin liittyvään selvitystyöhön noin 25 prosenttia. Noin 40 prosenttia sosiaalityöntekijöistä ja sosiaaliohjaajista on havainnut virheitä asiakkaidensa perustoimeentulotuen päätöksissä kuukausittain sekä kolmannes jopa vähintään viikoittain. (Kivipelto ym. 2021.)

Vastuu täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta siirtyi kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Samalla lakiin toimeentulotuesta (1412/1997) tehtiin muutoksia, joiden tavoitteena on parantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta. Laissa tarkennettiin asiakkaan oikeutta saada henkilökohtaista ja monialaista palvelua. Asiointi tulee järjestää saavutettavalla ja esteettömällä tavalla eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. Lisäksi tarkennettiin sosiaalihuollon ja asiakkaan näkemysten huomioimista. Muutoksilla halutaan korostaa asiakaskohtaista harkintaa, joka on kuulunut toimeentulotukilain soveltamiseen jo aiemminkin. (Valtioneuvosto 2022a.)

Sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välisen tiedonkulun katkeaminen johtaa pahimmillaan siihen, että asiakkaiden tarpeet tulevat huomioituiksi vain osittain. Anneli Hujalan ja Johanna Lammintakasen (2018) mukaan paljon palveluja tarvitsevan asiakkaan kannalta palveluohjauksen tulisi olla lähellä asiakkaan jokapäiväistä arkea. Paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelupolkujen kehittäminen vaatii yhteistyötä Kelan ja sosiaalipalvelujen ammattilaisten sekä asiakkaiden välillä. (Hujala & Lammintakanen 2018, 40, 44, 57.) Lisäksi toimeentulotukilakiin sisällytettiin säännökset toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnista, joiden tehtävänä on varmistaa Kelan ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyön toteutuminen (Valtioneuvosto 2022b).

Sosiaaliturvan kokonaisuudistusta on valmisteltu jo pitkään, ja se on myös Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2023). Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen, jossa järjestelmä on ihmisen näkökulmasta selkeämpi ja toimivampi (STM 2023a). Sosiaaliturvan toimeenpanoa kehitettäessä pyritään lisäksi huomioimaan eri organisaatioiden yhteistyön koordinointi, asiakaslähtöisyyden kehittäminen sekä tiedonkulku ja tietosuoja (STM 2022a).

## Tutkimustehtävä ja tutkimusaineistot

Viimesijainen sosiaaliturva on parhaillaan poliittisen huomion keskiössä. Sosiaaliturva rahoitetaan julkisista varoista, joten poliittinen huomio ja yleinen keskustelu viimesijaista sosiaaliturvaa kohtaan vaihtelevat poliittisten voimasuhteiden muuttuessa. Tässä mielessä kysymys sosiaalityön asiakkaiden elämäntilanteesta on myös yhteiskunnallisesti tärkeä. Tämä tutkimus kiinnittää huomiota yksittäisten henkilöiden kokemuksiin toimeentulotukijärjestelmästä. Monet perustoimeentulotukiasioissa tukea tarvitsevat henkilöt ovat myös sosiaalityön asiakkaita. Heidän näkemyksensä ja kokemuksensa voivat toimia sekä Kelan että sosiaalityön kehittämisen apuna. Lisäksi tutkimuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että aikuissosiaalityön asiakaskunta ei ole toimeentulovaikeuksien suhteen yksi yhtenäinen ryhmä. Asiakaskunnan erilaisuuden hahmottaminen taloudellisen tilanteen suhteen voi auttaa sosiaalityötä havaitsemaan asiakasryhmien erilaisia tuen tarpeita. Tutkimuksella on siis kaksi tehtävää:

- (i) ryhmitellä aikuissosiaalityön asiakkaita taloudellisen tilanteen suhteen ja
- (ii) selvittää asiakkaiden kokemuksia toimeentulotukijärjestelmästä.

Tämän tutkimuksen ensimmäinen aineisto muodostui vuonna 2018 kerätystä AVAIN-mittariaineistosta, jossa on tiedot 454:stä aikuissosiaalityön asiakkaasta. Aineisto on kuvattu jo aikaisemmin luvussa 2 ja luvuissa 3.1. ja 3.2. AVAIN-mittariaineiston tietosisällöt voidaan tiivistää neljään teemaan: asiakkaan tavoitteet, tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat tilannetekijät, sosiaalityön menetelmät sekä palvelut. Mittarin avulla voidaan saada tietoa siitä, millaiset yksilöön ja hänen ympäristöönsä liittyvät tilannetekijät liittyvät tavoitteiden saavuttamiseen, millaisten menetelmien ja palveluiden avulla tavoitteiden saavuttamista voidaan tukea sekä millaisin mekanismein muutokseen lopulta päästään (Tanner & Kivipelto 2022). Tässä tutkimuksessa keskityttiin vain taloudellisiin tilannetekijöihin.

AVAIN-mittariaineistoa tarkasteltiin K-means-klusterianalyysin avulla, jonka tarkoitus on etsiä toisiaan lähellä olevia muuttujien arvoja ja

muodostaa niiden avulla ryhmiä, jotka ovat sisäisesti mahdollisimman lähellä toisiaan, mutta kuitenkin mahdollisimman kaukana toisista vastaavista ryhmistä. Analyysi perustuu siihen, että kullekin ryhmälle määritellään keskipiste siten, että jokainen tilastoyksikkö on mahdollisimman lähellä oman ryhmänsä keskipistettä. Samalla analyysissä pyritään varmistamaan, että kukin ryhmä eroaa muista ryhmistä selkeästi omaksi ryhmäkseen. Tässä tapauksessa tarkoitus oli tarkastella, miten aikuissosiaalityön asiakkaat ryhmittyvät suhteessa talouteen, työelämään ja koulutukseen liittyvien tilannetekijöiden suhteen. On kuitenkin huomattava, että klusterianalyysi on vain kuvaileva menetelmä eikä yksinomaan sen perusteella tule tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Tutkimuksen toinen aineisto muodostuu keväällä 2023 kerätyistä toimeentulotukiasiakkaiden haastatteluista. Haastatteluihin osallistui yhteensä 24 perustoimeentulotukea sekä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea saanutta asiakasta. Haastatteluista kaksi oli ryhmähaastattelua, yksi parihaastattelu ja loput yksilöhaastatteluita. Ryhmähaastattelut toteutettiin kasvotusten ja muut haastattelut etäyhteyksin. Haastatteluiden tavoitteena oli kuulla toimeentulotukiasiakkaiden kokemuksia Kelan perustoimeentulotuen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon harkinnanvaraisen toimeentulotuen palveluista ja niiden yhteydestä toisiinsa. Haastateltaville selvitettiin ennen haastatteluja tutkimuksen tavoite ja tarkoitus sekä käytiin läpi tutkimuksen nauhoittamiseen, aineiston säilyttämiseen ja haastateltavien yksityisyyden suojaamiseen liittyvät yksityiskohdat. Haastateltaville kerrottiin osallistumisen vapaaehtoisuudesta ja mahdollisuudesta keskeyttää haastattelu sekä pyydettiin suostumus osallistumisesta. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin (367 sivua). Haastateltavien tunnistamiseen liittyvät tiedot poistettiin teksteistä. Haastattelut analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä.

Tutkimusaineistot eivät liity suoranaisesti toisiinsa. Asiakkaiden toimeentulotukeen liittyvät kokemukset ovat oma erillinen aineistonsa. AVAIN-mittariaineisto kohdistuu aikuissosiaalityön asiakkaisiin. Tutkimuksen tuloksiin tulee suhtautua tältä osin varauksin. Tulkinnat, joissa yhdistetään kahden eri osa-aineistoa, vaativat jatkossa lisätutkimusta.

## Aikuissosiaalityön asiakkaiden taloudelliset haasteet

AVAIN-mittariaineiston tilannetekijät kattavat useita elämänalueita. Tarkempaan tarkasteluun tässä tutkimuksessa otettiin taloutta, koulutusta ja työelämää koskevat muuttujat. Aikuissosiaalityössä sosiaalityöntekijä ja asiakas asettavat yhdessä tavoitteita työskentelylle. Asiakkaan kyky hallita omaa talouttaan voi olla joko vahvistava tai heikentävä tekijä tavoitteen saavuttamisen kannalta. Asiakkaan kyky suunnitella ja hoitaa taloutensa niin, että esimerkiksi tulot riittävät tasaisesti koko kuukaudelle, tukee tavoitteen saavuttamista, kun taas suunnittelemattomuus ja varojen epätasainen käyttö heikentävät tavoitteen saavuttamista. Koulutukseen ja työelämään liittyvät kysymykset kuvaavat asiakkaan motivaatiota, kokemusta ja suhtautumista työ- ja koulutustekijöihin. (Tanner & Kivipelto 2022; ks. myös liite 1, luku 3.)

AVAIN-mittariaineiston asiakkaat jaettiin klusterianalyysin avulla kolmeen ryhmään taloutta, koulutusta ja työelämää selvittävien muuttujien perusteella. Muuttujat saivat arvoja asteikolla 1–3 (1 = heikentävä vaikutus, 2 = neutraali vaikutus, 3 = auttava vaikutus). K-keskiarvoryhmittelyn avulla piirteiltään samanlaiset asiakkaat sijoittuvat eri klustereihin siten, että kukin klusteri eroaa toisistaan mahdollisimman selkeästi. Klusterit määriteltiin Wardin menetelmällä ( $p < 0.05$ ). Tällä tavalla identifioimme kolme asiakasklusteria, joissa jokainen muuttuja sai klusterissa keskiarvon asteikolla 1–3 (taulukko 7). Alle 1,85 olevat muuttujien arvot on arvioitu tavoitteen asettamisen kannalta negatiiviseksi ja yli 2,5 olevat arvot positiiviseksi. Muuttujien arvot 1,85–2,5 on arvioitu tavoitteen asettamisen kannalta neutraaleiksi.

Ensimmäiseen ryhmään sijoittui 43,8 prosenttia asiakkaista. He kokivat taloustilanteensa vaikeaksi, mutta muuten taloudenhallintaa, työelämää ja koulutusta kuvaavat muuttujat saivat neutraaleja ja positiivisia arvoja. Toiseen ryhmään sijoittui 33,9 prosenttia asiakkaista. Heillä oli vaikea taloustilanne ja lisäksi taloudenhallinnan vaikeuksia, mutta muuten työelämää ja koulutusta kuvaavat muuttujat saivat neutraaleja ja positiivisia arvoja. Kolmanteen ryhmään sijoittui 22,3 prosenttia asiakkaista. He kokivat sekä taloustilanteen että taloudenhallinnan vaikeaksi, ja sen lisäksi myös koulutus, motivaatio ja sitoutuminen työllistymiseen tai kouluttautumisen sai



## Taulukko 7.

AVAIN-mittariaineiston asiakasryhmittely klusterianalyysin perusteella (AVAIN-mittariaineisto 2018).

Muuttuja	Asiakasryhmät		
	1	2	3
Taloudenhallinta	2,49	1,01	1,80
Taloustilanne	1,75	1,12	1,50
Kokemukset opiskelusta	2,11	2,04	1,01
Kokemukset työelämästä	2,21	2,29	1,85
Koulutus	2,02	1,90	1,77
Motivaatio työllistymiseen tai kouluttautumiseen	2,52	2,62	1,55
Sitoutuminen koulutukseen tai työllistymiseen	2,28	2,26	1,67
Suhtautuminen koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin	2,29	2,39	1,83
Suhtautuminen omiin mahdollisuuksiin työllistyä tai päästä koulutukseen	2,27	2,26	1,61

Värikoodit: positiivinen neutraali negatiivinen

negatiivisia arvoja, kuten myös suhtautuminen omiin mahdollisuuksiin työllistyä tai päästä koulutukseen.

Klusterianalyysin avulla muodostui siis kolme asiakasryhmää, joissa kaikissa taloudelliset asiat ovat keskeisessä asemassa mutta kuitenkin eriasteisesti. Ensimmäisessä ryhmässä aikuissosiaalityön asiakkuudessa on kysymys lähinnä vain vaikeasta taloustilanteesta. Toisessa ryhmässä on kysymys vaikeasta taloustilanteesta, mutta myös haasteista taloudenhallinnan kanssa. Kolmannessa ryhmässä on kysymys laaja-alaisemmista talouteen, työhön ja koulutukseen liittyvistä haasteista. Tässä ryhmässä motivaatioon, sitoutumiskykyyn ja omaan työhistoriaan liittyvät asiat saavat matalia arvoja, joten niiden varaan on vaikea rakentaa tavoitteellista sosiaalityötä. Tässä aineistossa vajaa neljännes aikuissosiaalityön asiakkaista sijoittuu kolmanteen ryhmään, jossa talouden haasteet näyttäytyvät laaja-alaisina ja ilmeisen pitkäaikaisina kysymyksinä. Voidaan olettaa, että erityisesti tämän ryhmän asiakkaat tarvitsevat laaja-alaista aikuissosiaalityön ja Kelan yhteistyötä. Ryhmät eivät poikkea taustatekijöiden suhteen olennaisesti toisistaan.

## Osa perustoimeentulotuen asiakkaista tarvitsee tukea asioinnissa

### *Asiakkaiden taloudelliset haasteet*

Haastateltavista suurin osa oli pitkäaikaisia perustoimeentulotuen saajia. Perustoimeentulotuella rahaa on venytettävä, että se riittäisi. Ongelmana ei kuitenkaan ole välttämättä perustoimeentulotuki, vaan sen epäsäännöllisyys. Selviytymisongelmat korostuvat erityisesti, jos perustoimeentulotuesta saa kielteisen päätöksen, toimeentulotukea ei saa haettua tai sen unohtaa hakea. Tällöin apua pyydetään muualta ja joudutaan turvautumaan muihin keinoihin. Apua ja tukea saadaan sosiaalihuollon lisäksi sukulaisilta.

*”Mullahan oli silleen hyvä tilanne, että se oli vain omasta tahdosta kiinni, että haluaako soittaa äidille, että lainaa rahaa, sit mä soitin ja lainas rahaa. Kyllä. Se vaati aika paljon, että halusi sen käyttää.”*

*”Onneksi isä on vipannut, sen kanssa olen väleissä. Ja hänkin on joutunut luottokortilla nuo asiat. Hän on työtön ja pääsemässä eläkkeelle, ei se pysty perkele auttamaan, mutta ei ole vaihtoehtoja.”*

Diakonialla ja yleishyödyllisillä yhdistyksillä on keskeinen asema viimeisijaisen sosiaaliturvan paikkaajana. Laihialan (2018) mukaan kokemus taloudellisesta huono-osaisuudesta sisältää tulojen riittämättömyyden, kykenemättömyyden huolehtia veloista sekä kokemuksen riittämättömästä tuensaannista. Ruoka-apu toimii matalan kynnyksen periaatteella, jolloin apu on helposti saatavilla eikä kenenkään tarvitse todistaa tarvitsevuuttaan (Salonen 2020). Diakonia ja ruoka-apu eivät ratkaise ongelmia, mutta ne saattavat olennaisesti helpottaa arjen sujuvuutta.

*”Minulla oli ainakin tilanne, etten saanut moneen kuukauteen rahaa mistään. Minulla oli pikkasen säästöissä, ja sitten mä elin sen kesän kahdella sellaisella ruokalapulla. Ne mä sain diakonialta.”*

*”Vaikka joka viikko kävisin hakemassa ruokakassin, niin siltikään pärjää. Koko ajan on nälkä eikä ole edes ruokaa. Minulle on annettu nämä, mistä*

*saa ruokakasseja hakea. Sitten joudun varastamaan jotakin helevetin voipaketteja. Mä olen nyt pari kertaa sillai tehnyt.”*

Taloudelliset haasteet liittyvät katkoksiin perustoimeentulotuen maksatuksessa. Tällöin hakijat joutuvat turvautumaan muihin selviytymiskeinoihin. Perustoimeentulotuen saajien saattaa olla vaikea säästää rahaa tai tehdä tavallisina pidettäviä asioita, kuten matkustaa sukulaisten luokse tai käydä kylpylässä. Epäselvyydet viivytyksineen heikentävät heikommassa asemassa olevien asiakkaiden taloustilannetta, ja niiden kautta luottamus perustoimeentulotukijärjestelmän toimivuutta kohtaan rapistuu. Haastateltavat kokivat toivottomuutta omasta taloustilanteestaan ja omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa tilanteeseensa. Perustoimeentulotuella eletessä taloustilanne on väistämättä tiukka ja verrattain haavoittuva.

Haastateltavat toivoivat perustoimeentulotukeen summaa, joka saisi olla tilillä ja jota ei huomioitaisi tuloksi perustoimeentulotukilaskelmassa. Esimerkkinä ehdotettiin 250 euroa. Tämä antaisi joustoa arjessa toimimiseen.

*”Että joku tolkku siinä, että paljon niinku normaali ihmisellä saa olla niinku tilillä rahaa. (...) Et olis joku tavallaan niinku sellanen joku raha, vaikka 250 euroa tai joku tämmönen, että mitä ei oikeesti huomioida tuloksi, että oli se tullut nyt vaikka marjanpoiminnasta tai Veikkauksesta. Et sulla tavallaan saa olla joku raha, et sä voit vaikka säästää sillä tavalla, että sä pääset vaikka käymään vaikka kylpylässä. Ethän sä muuten pystyy ees matkustamaan etkä mitään, jos et sä laita rahaa säästöön. Sä pysty ikinä matkustamaan etkä mitään. (...) Tai päästä vaikka vuoden päästä kylpylään. Tai jonnekin, vaikka sukulaisiin käymään tai jonnekin. Mut sä et voi niinku mitään rahaa sit voi laittaa mihinkään, koska se on heti tuloa.”*

Kelan (2023c) perustoimeentulotuen etuusohjeen mukaan ansiotulovähennyksenä huomioimatta jätetään enintään 150 euroa kuukaudessa. Tämän lisäksi yksityishenkilöiden, kuten sukulaisten tekemät avustukset ja tilillepanot, otetaan tulona huomioon yksin asuvalta 50 euron ja toimeentulotukiperheeltä 100 euron yli menevältä osuudelta. Rahan tulolähteen syyllä,

esimerkiksi sillä, onko raha annettu lainaksi, ei yleensä ole merkitystä. (Kela 2023c.)

### *Oman elämän kokonaisvaltaiset haasteet*

Osalla toimeentulotukiasiakkaista on myös laajempia haasteita oman elämänsä kanssa. Tämä tuli esille myös asiakashaastatteluissa. Elämäntilanteen tavoitteellinen kohentaminen on vaikeaa, jos koulutus tai työelämä ei näyttyädy realistisena mahdollisuutena. Näiden asiakkaiden elämäntilanne on siinä määrin kokonaisvaltaisesti haasteellista, että tilanne vaikeuttaa myös Kelan kanssa asiointia ja sitä kautta myös perustoimeentulotuen saamista.

*”Minulla on tässä sellainen tilanne, että mä varmaan olisin saanut sitä nämä kaikki kolme kuukauttakin [perustoimeentulotukea], mutta en ole saanut aikaiseksi haettua. Tämä on ollut minulle tosi vaikeaa, että minulla loppui siis kuntoutustuki viime vuoden (...). Niinkun vuosi sitten, joo.”*

Asiakkaat saattavat olla pitkäänkin ilman varsinaista yhteyttä koulutukseen tai työelämään. Tällaiseen elämäntilanteeseen liittyy usein myös muita henkilökohtaisia ongelmia. Taloudelliset vaikeudet kietoutuvat tällöin usein moniulotteisiin sosiaalisiin ja terveydellisiin haasteisiin.

*”Olen 18-vuotiaasta asti, en ole päivääkään tehnyt (...) työtä, en ole päässyt ikinä työelämään kiinni, kun tämä tukiasia menee näin, masentuu niiden takia. Minulle on määrätty masennuslääkkeitä, en enää niitä syö. Korvaushoidossa jouduin jouluaattonakin tulemaan hakemaan lääkkeitä täältä. (...) Jos en saa sitä lääkettä, niin silloin en pysty tekemään asioita. Minä vaan makaan kotona ja masennun sinne.”*

*”En jaksa, kun mä oon hakenut nyt tässä viime vuoden ja tämän vuoden puolella hakenut osatyökyvyttömyyseläkettäkin, niin se on tullut jo kolme kertaa mulle hylkynä. Mä oon jotenkin niin, tota sotaa varten, aina lisää lisää ja uudestaan ja uudestaan. Mulla menee voimat itsellä. Henkinen ajatusmaailma tulee tähän, että mä oon jätettä, että mua ei hyväksytä.”*

Mitä enemmän asiakkaalla on eri elämänalueiden haasteita, sitä enemmän riippuvuus toimeentulotukijärjestelmästä korostuu. Tällaisessa tilanteessa taloudelliset haasteet rasittavat myös arjen toimintakykyä. Ja toisaalta, mitä enemmän arkielämässä on kokonaisvaltaisia haasteita, sitä enemmän on myös henkilökohtaisen avun ja tuen tarvetta.

### *Perustoimeentulotuen hakemiseen liittyvät vaikeudet*

Haastateltavat kertoivat vaikeuksista asioida perustoimeentulotukiasioissa. Kelan toiminnasta ja prosesseista ei ole tarpeeksi selkeitä ohjeita. Perustoimeentulotukihakemuksen liitteiden kohdalla on epäselvyyksiä sen suhteen, mitä liitteitä tulisi toimittaa ja koska päätöksen saa, kun liitteet on toimitettu. Viestien kautta kysymyksiin ei saada vastauksia, vaan saatetaan saada pelkät päätökset.

*”Selkeimmäksi se, mitä pitää toimittaa, kun menee hakemaan, vaikka ensimmäistä kertaa toimeentulotukea. Tietäs, että laittaa heti ne kaikki oikeat lomakkeet ja liitteet, ettei tarvitse montaa kertaa tehdä sitä. (...) Missään ei mun mielestä ole oikein tarkkaan.”*

*”No, sitä ensimmäisen hakemuksen tekemistä, niin sitä täytyis jotenkin helpottaa. Mut sit kun saa sen menemään sillä lailla, ettei tarvii tehdä kuin jatkohakemus, niin sitten ei oikein oo enää mitään vaikeeta.”*

Haastateltavat kokevat, että Kelassa ei tiedetä asiakkaan kokonaiskuvaa ja -tilannetta, koska ei perehdytä asiakkaan aiempiin tietoihin, papereihin tai hakemuksiin. Haastateltavilla on toive yhdestä työntekijästä, joka hoitaa heidän asioitaan ja jolla on hallussa kokonaiskuva asiakkaan elämästä.

*”Niin, se tässä vähän on, että kun ne ei lue niitä edellisiä papereita tai hakemuksia, niin tipahdetaan siitä ihmisen kokonaiskuvasta kokonaan. Niin, se on se ongelma, minkä takia kaikki toivois että hei, mä haluan yhden ihmisen, joka hoitaa mun asioita, koska siinä vaan puuttuu se, että ammattilaiset ei lue, eikä Kelan virkailijat lue oikeasti papereita.”*

*Ei hakemuksia, ei papereita, niinkun niitä edellisiä, niin sitten siitä kokonaistilasta tiputaan niin pahasti ja sitten ihmiset ei saa tukea.”*

Haastatteluisissa taloudenhoidon haasteiden koettiin olevan vahvasti yhteydessä järjestelmän toimivuuteen. Asiakkaat toivovat selkeämpiä ohjeita siitä, mitä liitteitä vaaditaan ja mistä paikoista. Asiakkaan asian käsittely viivästyy, kun vastatuissa tai takaisinsoitetuissa puheluisissa kysytyt asiat eivät selviä. Viivytyksiä koetaan myös laskujen takaisinmaksussa. Haastateltavien mukaan laskujen käsittely kestää liian kauan tilanteissa, joissa asiakas on maksanut laskun ja odottaa Kelalta maksamaansa rahaa takaisin.

#### *Tarve henkilökohtaiseen apuun ja tukeen*

Asiointi toimeentulotukiasiassa onnistuu paremmin, jos apuna on sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja. Yksin asiointi Kelan kanssa tuntuu vaikealta. Asiakkaat kokivat, että yksin ei löydä eikä osaa etsiä tietoa. Samansuuntaista tietoa saatiin vuonna tehdyssä 2021 kuntakyselyssä, jossa sosiaalityön ammattilaiset arvioivat, että asiakkaat eivät tienneet perustoimeentulotukeen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, joten he eivät myöskään havainneet perustoimeentulotuen päätöksissä mahdollisesti olevia virheitä (Kivipelto ym. 2021).

*”Kun (...) sitten oikeasti kerrotaan, mitä tukia (...) on oikeus saada sieltä Kelalta. Että se on se, että ne oikeasti tulee sillai ilmi siinä samassa rytäkässä, kun sä meet kysymään jotain neuvoa, että se tulee siinä samassa rytäkässä ilmi, kaikki ne - justiin, oli kyse sitten jostain muustakin kuin siitä toimeentulotuesta. Ja sitten tää on just tää, että kun (...) ei tiedä, mitkä sisältyy siihen toimeentulotukeen.”*

Haastateltavien mukaan sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan avustuksella Kelaan saadaan nopeammin yhteys, eikä olla yksin ja epävarmana kohtaamassa Kelan työntekijää. Osa haastateltavista koki Kelan olevan heitä vastaan, ja heillä oli tarve työntekijälle, joka tietää asiasta ja puolustaa heitä.

*”Siin on myös se, että mä en oo yksin kohtaamassa Kelaa, vaan mulla on joku siinä vieressä, joka tietää luultavasti asiasta enemmän kuin minä, joka pystyy pitämään mun puolia.”*

Yksilöllisen palvelun tarve korostuu tilanteissa, joissa asiakas ei ole hakenut perustoimeentulotukea, vaikka hänellä olisi siihen ilmeinen oikeus. Huonompaan tilanteeseen jäävät palveluiden väliinputoajat, jotka eivät saa itse haettua etuuksiaan mutta eivät jostain syystä pääse myöskään aikuissosiaalityön asiakkaaksi.

*”Ärsyttää (...). Et kun niihin olisi ollut oikeutettu, mutta ei vaan jaksanut hakea. Ja nyt on sitten vuokravelkaa. (...) Pitäisikö tässä olla sitten joku enemmän yhteiskunnan koppi, että no niin, piip, nyt sinua uhkaa häätö, jos (...). Mä en missään tapauksessa halua tällaista, mutta miten saisi sitä tukea, että saisi tehtyä ne hakemukset. Kun nyt on mahdollista, että ne jää. (...) Alikäyttö mahdollistuu, tai (...). Niin, no sehän on joidenkin mielestä varmaan hyvä asia, mutta mutta varmasti, kyllä se nyt varmasti ainakin auttaisi se, että olisi se ihminen. Se yhden luukun.”*

Väliinputoajien tilanteessa yleishyödyllisten yhdistysten tarjoama tuki korostui. Yhteys myös seurakuntaan ja diakoniaan saattaa auttaa asioiden hoidossa sekä Kelan että sosiaalityöntekijöiden kanssa.

*”Että siis toi [yhdistyksen nimi] järjestää niitä vertaisneuvoja, tapaamisia, missä voi pyytää apua, jos on jotain tukia haettavana.”*

Haastateltavat toivovat Kelalta helposti saatavilla olevaa matalankynnyksen palvelua, johon voisi kävellä sisään ja jossa asiakkaasta ”otetaan koppi”, hänet kohdataan ja avun saa yhdestä paikasta. Asiakkaalle kuuluvat Kelan eri etuudet käytäisiin yhdellä yhteydenotolla läpi, koska heikommassa asemassa olevat asiakkaat eivät välttämättä jaksaa pyytää tai ottaa yhteyttä uudeman kerran. Tiedonkulun ongelmissa esiin nousi toive osaavasta henkilökunnasta, asiakaspalvelijoista, jotka osaavat vastata heille esitettyihin kysymyksiin, antavat oikeita ohjeistuksia ja osaavat ratkaista asioita. Asiakkailla

on tarve saada tietoa heille kuuluvista etuuksista Kelasta, yhdestä paikasta ja yhdellä kertaa.

*”Sehän olis mahtavaa, että olis semmonen palvelupiste, missä oikeesti sais sen palvelun silloin kun haluaa. Ja se puhelinpalvelu ajaa sitä asiaa, mutta sitten taas siinä puhelinpalvelussa on se, että se ei anna kaikille sitä takaisinsoittopyyntöä. Kun soitat, niin se ei välttämättä anna sitä ollenkaan. Eli sä joudut jonottamaan sinne, plus sitten valitettavasti ihmisillä ei ole puheaikaa.”*

Haastattelujen perusteella asiakkailla on tarve työntekijän apuun ja tukeen sekä yksilölliseen tilanteen kartoitukseen. Tärkeänä koettiin, että asiakas pystyisi käymään läpi omaa tilannettaan ja tarvettaan työntekijän kanssa. Päätöksenteon toivottiin olevan työntekijällä, jonka kanssa asiaa käydään läpi. Haastateltavat toivovat Kelasta yksilöllistä ohjausta ja asiakkaan tilanteen haltuunottoa, mutta kokevat, ettei se ole Kelassa mahdollista. Tällöin turvaudutaan sosiaalipalveluiden työntekijöiden apuun. Aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijä ja -ohjaaja selvittävät ja tarkistavat asiakkaan tilannetta. Lisäksi apua ja tukea saadaan kuntouttavan työtoiminnan työntekijöiden sekä yleishyödyllisten yhdistysten ohjaajien kautta.

#### *Positiiviset kokemukset*

Suurin osa haastateltavista piti taloudenhallinnan kannalta positiivisena perustoimeentulotuen myöntämistä useammaksi kuukaudeksi kerrallaan ja maksupäivien säännöllisyyttä. Asiakkaiden taloudenhallinta helpottuu, kun tuen hakemista ei tarvitse ajatella kuukausittain. Toisaalta taas ensimmäistä vuottaan toimeentulotukea saavien, nuorten ja päihteidenkäyttäjien osalta, perustoimeentulotuen myöntämistä toivottiin kuukaudeksi kerrallaan sekä kontaktia kasvotusten Kelaan pidettiin hyvänä. Tärkeänä koettiin, että asiakas pystyisi käymään läpi omaa tilannettaan ja tarvettaan työntekijän kanssa. Haastateltavat toivoivat, että työntekijä, jonka kanssa asiakas käy tilannettaan läpi, tekee asiasta myös päätöksen.

Viime vuosina Kelassa on lisätty henkilökohtaista asiakaspalvelua (Eronen ym. 2021, 29). Asiakkuusvastaava on erityistä tukea tarvitseville asiak-



kaille osoitettu oma palveluneuvoja, joka neuvoo ja tarkastelee asiakkaan tilannetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti sekä tekee yhteistyötä eri toimijoiden kanssa (Turkia 2021, 147). Nämä Kelan omatyöntekijät koettiin positiivisena myös tämän tutkimuksen haastatteluissa. Kelan omatyöntekijän kanssa asioiden koettiin järjestyvän, kun työntekijä auttoi taloudenhallinnassa ja taloustilanne pysyi paremmin tasapainossa. Lisäksi Kelan työntekijän vierailu yleishyödyllisen yhdistyksen tiloissa kertomassa etuuksista koettiin positiivisena.

### **Yhteenveto ja johtopäätökset**

Tämän tutkimuksen keskeiset tulokset voidaan tiivistää kolmeen asiaan. Ensinnäkin taloudelliset vaikeudet ovat keskeisessä osassa aikuissosiaalityön asiakkaiden elämässä (Zechner ym. 2019; Viitasalo 2021). Taloudelliset haasteet eivät ole kuitenkaan samanlaisia koko asiakaskunnassa. Tämän tutkimuksen mukaan aikuissosiaalityön asiakaskunnasta voidaan hahmottaa kolme ryhmää toimeentulon sekä työelämä- ja koulutussuuntautumisen perusteella. Ensimmäisessä ryhmässä asiakkailla on taloudellisia haasteita, mutta he suuntautuvat kuitenkin työelämään ja koulutukseen. Tämän ryhmän kohdalla aikuissosiaalityölle on mahdollista asettaa selkeitä tavoitteita esimerkiksi työhön ja koulutukseen liittyen. Toisessa ryhmässä taloudellisten haasteiden lisäksi asiakkailla on vaikeuksia myös taloudenhallinnan kanssa, mutta he suuntautuvat kuitenkin työelämään tai koulutukseen, ja tavoitteiden asettaminen on siinä suhteessa mielekästä. Kolmannessa ryhmässä asiakkailla on haasteita sekä talouden että taloudenhallinnan kanssa, ja sen lisäksi he tarvitsevat laaja-alaista apua ja tukea myös muilla elämänalueilla. Tällöin tavoitteiden asettaminen työelämän ja koulutuksen suunnassa ei ole samalla tavalla mielekästä kuin kahdessa edellisessä ryhmässä. Olennainen kysymys on, miten hyvin aikuissosiaalityön käytännöt havaitsevat tämän kolmannen ryhmän tarpeet.

Toiseksi tulokset vahvistavat sitä käsitystä, että osa asiakkaista tarvitsee henkilökohtaista tukea asioidessaan toimeentulotukikysymysten kanssa (Jokela ym. 2019; Kivipelto ym. 2019; Jokela & Kivipelto 2021). Periaatteessa tämä voidaan ratkaista kehittämällä Kelan yksilökohtaisia palveluja sekä

Kelan ja aikuissosiaalityön välistä yhteistyötä. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että osa asiakkaista hakee tarvittavan asiantuntijajärjestöjen palveluista. Järjestöt ovat haavoittuvassa asemassa olevien tukena, mutta järjestökenttä ei välttämättä pysty takaamaan yhdenvertaista asuinkunnasta riippumatonta asiantuntijapalvelua. Osassa kuntia yhteistyö aikuissosiaalityön ja järjestökenttän välillä on kuitenkin varsin tiivistä. Perustoimeentulotuen ja sen hakemiseen liittyvän tuen tulisi olla kaikkien saatavilla yhdenvertaisesti (Blomgren ym. 2020).

Kolmanneksi toimeentuloon liittyvät ongelmat konkretisoituvat perustoimeentulotuen hakemisen vaikeuteen, mutta myös sen maksatukseen liittyviin katkoksiin, jotka osin palautuvat asiakkaiden epävakaisiin elämäntilanteisiin. Osaa haastatteluun osallistuneista asiakkaista ja klusterianalyysin kolmannen aikuissosiaalityön asiakasryhmää yhdistää se, että talousasiat ovat vain osa asiakkaiden elämään liittyvistä haasteista. Kaikilla haastateltavilla ei ollut kovinkaan vahvaa suuntautumista työelämään tai koulutukseen (ks. myös luku 3.1), mikä on tyypillistä myös klusterianalyysissä muodostuneelle kolmannelle aikuissosiaalityön asiakasryhmälle. Siihen ryhmään sijoittuvat ovat useimmiten pitkäaikaisia perustoimeentulotuen saajia ja samalla myös aikuissosiaalityön asiakkaita. Kelan ja aikuissosiaalityön yhteistyön tulisikin kohdistua erityisesti tähän asiakasryhmään. Talussosiaalityön kehittäminen yhdessä Kelan kanssa voisi olla eräs vastaus tähän tilanteeseen (vrt. Zechner ym. 2019; Turkia 2021).

Tämä tutkimus vahvistaa aikaisempaa käsitystä Kelan ja aikuissosiaalityön yhteistyötarpeesta (ks. myös luvut 5.1 ja 5.2). Osalla perustoimeentulotukiasiakkaista on niin haastava elämäntilanne, että itsenäinen asiointi ei aina ole mahdollista. Taloudelliseen toimeentuloon liittyvät asiat kietoutuvat usein muihin erityistarpeisiin. Tällöin Kelan ja aikuissosiaalityön työntekijöiden sujuva yhteydenpito on keino mahdollistaa hyvä palvelu ja varmistaa asiakkaiden toimeentulo myös haastavissa tilanteissa. Toisaalta tutkimus korostaa asiakasarvioinnin merkitystä aikuissosiaalityössä (vrt. Niemelä & Kivipelto 2019). Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden elämäntilannetta tulee lähestyä laaja-alaisesti yhteistyössä eri tahojen kanssa. Tässä mielessä viimesijaisen toimeentuloturvan kehittämisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyöhön.

# 5 Yhteistyö toimeentulotuki-asiakkuuksissa

## 5.1 Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välinen yhteistyö toimeentulotukiasiakkuuksissa

Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen,  
Antti Teittinen ja Signe Jauhiainen, Kela

Vuoden 2017 toimeentulotuki uudistuksen myötä perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi Kelan tehtäväksi. Toimeentulotukiasiakkaiden tarvitsemien sosiaalipalveluiden järjestäminen oli vuoteen 2022 asti kuntien ja vuodesta 2023 alkaen hyvinvointialueiden vastuulla. Koska osa toimeentulotukiasiakkaista tarvitsee sosiaalityön tukea, tarvitaan Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyötä, jotta asiakkaat saavat sekä tarvitsemansa rahallisen tuen että palvelut. Tässä luvussa kuvaamme Kelan ja kuntien sosiaalitoimen yhteistyön tekemisen tapoja ennen sosiaalipalveluiden siirtymistä hyvinvointialueiden vastuulle.

Käymme ensin läpi Kela-siirron myötä tuen toimeenpanossa tapahtuneita muutoksia ja niiden roolia Kelan ja kuntien sosiaalitoimen yhteistyön taustalla. Sen jälkeen kuvaamme yhteistyön toteuttamisen tapoja ja asiakkaiden sosiaalihuollollisen palvelutarpeen tunnistamisen käytäntöjä Kelassa. Yhteistyön tapojen kuvaus perustuu Kelassa tekemäämme kyselyyn yhteistyöstä alun perin tutkimuskohteena olleiden kuntien kanssa. Asiakkaan palvelutarpeen tunnistamisen käytäntöjen kuvaus perustuu Kelassa asiakaspalvelu- ja ratkaisutyötä tekevien käytössä olevan huolen tunnistamisen malli -huoneentauluun, jota tarkastelemme AVAIN-mittarin näkökulmasta.

## **Perustoimeentulotuen toimeenpanossa tapahtuneet muutokset ja tarve Kelan ja kuntien yhteistyön tiivistämiselle**

Kelalla on hallintolakiin (434/2003) perustuva velvollisuus selvittää, minkälaista apua asiakkaat tarvitsevat, ja ohjata heidät tarvittaessa toiselle viranomaiselle. Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä Kelan vastuu asiakkaiden ohjaamisesta kasvoi, koska uudistuksen jälkeen Kela vastaa osaltaan myös sosiaalihuoltolain toimeenpanosta (laki toimeentulotuesta 1412/1997; sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö 54/2014 vp; Blomgren ym. 2020, 212).

Ennen Kela-siirron toteuttamista etenkin sosiaalityön ammattilaiset olivat huolissaan siitä, miten Kelassa tunnistetaan asiakkaiden avun tarve ja osataan ohjata heitä eteenpäin (Blomgren ym. 2016; Eronen ym. 2016). Koska uudistus muutti tuen hakemista, käsittelyprosesseja ja tukihakemuksia käsittelevien sekä asiakkaita tuen hakemisessa avustavien työntekijöiden osaamisperustaa, perustoimeentulotuen käsittelytalon vaihtumisella arveltiin olevan vaikutuksia myös asiakkaiden ohjautumisessa sosiaalityön palveluihin.

Ensinnäkin Kelassa etuuden asiakaspalvelu- ja ratkaisutyö on erotettu erillisiksi työprosesseiksi, joita hoitavat eri työntekijät. Paitsi toimeentulotuki-asiakkaita asiointipisteissä tai puhelimesta palvelevien palveluasiantuntijoiden, myös tuen myöntämisestä vastaavien ratkaisuasiantuntijoiden tulisi pystyä tunnistamaan asiakkaiden palveluiden tarvetta ja ohjaamaan heitä eteenpäin. (Korpela ym. 2020, 18–19.) Lisäksi toisin kuin kunnissa, joissa toimeentulotuen hakeminen edellytti (tosin yleensä vain ensimmäistä kertaa tukea hakiessa) edelleen usein käymistä sosiaalitoimistossa, Kelassa tukea on mahdollista hakea pelkästään kirjallisesti ja ilman kasvotusten tapahtuvaa asiointia. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaiden elämäntilanne ja mahdollinen palvelujen tarve pitää usein tunnistaa pelkästään kirjallisen materiaalin eli toimeentulotukihakemuksen ja sen liitteenä toimitettujen asiakirjojen pohjalta tai se on hahmotettava puhelimesta asiakkaan soittaessa Kelaan tai ratkaisuasiantuntijan ottaessa yhteyttä asiakkaaseen toimeentulotukiratkaisua tehdessään.

Toiseksi perustoimeentulotukihakemukset eivät ohjaudu Kelassa tietyille nimetyille työntekijöille, vaan ratkaisutyötä tehdään alueellisilta työjonoilta.

Kuntien sosiaalityössä perustoimeentulotukiasioita ratkaistiin yleensä esimerkiksi alueisiin perustuvan jaon mukaisesti, jolloin asiakkaan asiaa käsittelee yleensä yksi työntekijä. Etenkin pidempään tai toistuvasti toimeentulotukea saavat asiakkaat ja heidän tilanteensa tulivat näin työntekijöille ajan myötä tutuiksi. Kelassa asiakkaan asiaa puolestaan käsittelee työntekijä, joka kulloinkin ottaa hakemuksen työjonolta käsiteltäväkseen. (Korpela ym. 2020, 18–19.) Työntekijöille ei tästä syystä kerry omakohtaista kumulatiivista tietoa asiakkaan elämäntilanteesta edes pidempään tukea saavien asiakkaiden kohdalla. Kelan asiakastietojärjestelmässä on kuitenkin muistioita, joihin kulloinkin asiakkaan asiaa käsittelevä Kelan työntekijä voi kirjata vastaisuuden varalle muille työntekijöille tiedoksi asiakkaan elämäntilanteeseen ja tuen käsittelyyn liittyviä asioita.

Vaikka työntekijöiden aiempaa suurempi etäisyys asiakkaista tuottaa ratkaisutyöhön tiettyjä etuja (esim. lisää harkinnan yhdenvertaisuutta ja objektiivisuutta ja vähentää työntekijöiden kokemaa emotionaalista kuormitusta), se saattaa vaikeuttaa asiakkaiden elämäntilanteisiin liittyvien ongelmien tunnistamista (Heinonen & Laatu 2020; Blomgren ym. 2020).

Kolmanneksi kunnissa sosiaalityön palveluihin ohjaamista helpotti se, että vaikka tuen hakeminen tapahtui usein kirjallisesti (Saikku & Kuivalainen 2013; Vogt & Sjöholm 2014), kytkös tukikäsittelevä tekevien etuuskäsittelijöiden ja sosiaalialan ammattilaisten kesken oli monessa kunnassa ollut tiivis (Heinonen & Laatu 2020). Tuen ratkaisutyöstä kunnissa vastanneilla etuuskäsittelijöillä ei itsellään välttämättä ollut sosiaalialan ammatillista osaamista, mutta he saattoivat matalalla kynnyksellä konsultoida sosiaalityöntekijää asiakkaan tilanteesta. Koska etuuskäsittelijät, sosiaali-ohjaajat ja sosiaalityöntekijät toimivat usein organisatorisesti tiiminä, he saattoivat yhdessä pohtia, minkälaista apua ja tukea toimeentulotukea hakeva asiakas saattaisi tarvita (Heinonen & Laatu 2020, 257). Kunnissa etuuskäsittelijöille oli myös kehitetty erilaisia käytäntöjä ja ohjeita siitä, minkälaisissa tilanteissa asiakkaan olisi hyvä tavata sosiaalityöntekijää tai -ohjaajaa (Saikku & Kuivalainen 2013, 126–127). Kelan asiakaspalvelu- tai ratkaisutyössä ei edellytetä työntekijöiltä sosiaalialan osaamista, mutta osalla työntekijöistä on sosiaalialan koulutus tai kokemusta sosiaali- ja toimeentulotukityöstä kunnista.

Kela-siirron toteuttamisen jälkeen etenkin kunnista esitettiin aluksi kriittikkiä siitä, ettei Kelassa kyetä tunnistamaan asiakkaiden sosiaalityön palveluiden tarvetta (ks. esim. Blomgren ym. 2020, 226). Myös Kelan työntekijät kokivat oman osaamisensa asiakkaiden tuen tarpeen tunnistamisessa paikoin riittämättömäksi (Blomgren ym. 2020, 230, 232; Heinonen & Laatu 2020, 272; Londén ym. 2023). Lisäksi sekä Kelassa että kunnissa koettiin, ettei viranomaisten välinen yhteistyö toimeentulotukiasioissa toiminut riittävän hyvin (Näätänen 2020, 202–203).

Sittemmin asiaan on Kelassa kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota ja työntekijöiden osaamista tunnistaa asiakkaiden sosiaalityön (ja muiden palveluiden) tarvetta on pyritty lisäämään erilaisilla koulutuksilla ja ohjeistuksilla. Myös Kelan ja kuntien yhteistyötä on kehitetty erilaisissa kehittämissankkeissa. (Zechner & Paavola 2020; Turkia 2021; Tolonen 2023; ks. myös Metsävainio & Vogt 2023.) Kehittämistyön tavoitteena on ollut vahvistaa Kelan työntekijöiden osaamista, jotta he tunnistaisivat paremmin sosiaalihuollon palveluita tarvitsevien asiakkaiden tarpeita ja yhteistyön paikkoja. Lisäksi tavoitteena on ollut kehittää Kelan ja kuntien välille konkreettisia yhteistyötapoja, jotka tukevat toimeentulotukiasiakkaiden poikkihallinnollisten asiakkuusprosessien hoitamista (ks. esim. luku 5.2.). Myös Kelan sisäistä palvelua on hiottu niin, että enemmän tukea tarvitsevat asiakkaat voivat saada erityispalvelua, jossa heidän asioitaan Kelassa (ja mahdollisesti muidenkin tahojen suuntaan) hoitaa yksi ihminen (Kela 2023d; 2023e). Kelan asiakaspalvelussa on myös tunnistettu tarve sosiaalihuollollisen osaamisen vahvistamiselle. Kelan eri yksiköissä työskenteleekin toimihenkilöitä, joiden työtehtäviin kuuluu sosiaalihuollollisen osaamisen varmistaminen ja palveluasiantuntijoiden tukeminen sosiaalihuollollisissa kysymyksissä. Joukko tämän aiheen parissa työskentelevistä toimihenkilöistä muodostaa valtakunnallisen sosiaalihuollon osaajayhteisön, jonka tarkoitus on jakaa yhteisiä käytänteitä ja nostaa keskusteluun Kelan ja sosiaalihuollon yhtymäkohtia.

Syksyllä 2022 toteutetun toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysin mukaan Kelan ja kuntien yhteistyö toimeentulotukityössä näytti toimivan varsin hyvin. Yhteistyön arvioidaan kehittyneen vuoden 2017 jälkeen huomattavasti. Kelan ja kuntien välillä on runsaasti yhteydenottoa ja yhteistyökäytäntöjä, mutta heikkoutena nähtiin se, että yhteistyökumppania

on vaikea tavoittaa. Myös tiedon liikkuvuudessa, erityisesti kaksisuuntaisesti, nähtiin kehitettävää. (Metsävainio & Vogt 2023, 37–40.)

## **Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välisen yhteistyön tavat**

Seuraavaksi kuvaamme sitä, miltä Kelan ja tarkasteltavana olevien kuntien ja sote-kuntayhtymien sosiaalitoimen välinen yhteistyö näytti syksyllä 2022 Kelassa tekemämme kyselyn perusteella. Kuvaamme seuraavaksi tarkemmin kyselyssä mukana olleet kunnat ja sen, miten kyselyn aineisto käsiteltiin.

### *Kysely Kelassa*

Kysely kohdistettiin sellaisten kuntien ja sote-kuntayhtymien alueella toimiville Kelan työntekijöille, joissa oli otettu käyttöön AVAIN-mittari (taulukko 8). Kyselyssä kiinnostus kohdistui ensisijaisesti kuntatason tiedon keräämiseen eikä niinkään työntekijätason kokemuksiin. Taulukon 1 yliviivaetuissa kunnissa AVAIN-mittari ei myöhemmän tiedon mukaan ollutkaan käytössä, joten ne tiputettiin kyselyn vastauksia läpikäydessä pois jatkotarkastelusta. Lisäksi Karstula oli virheellisesti jäänyt mainitsematta osana Saarikkaa. Tämän jälkeen tarkasteluun jäi 14 yksittäistä kuntaa ja seitsemän sote-kuntayhtymää, joihin kuului yhteensä 43 kuntaa.

Kyselyssä kysyttiin taustatietoina vastaajan roolia ja yksikköä Kelassa ja sitä, mitä kuntaa tai sote-kuntayhtymää vastaus koski. Lisäksi tiedusteltiin, onko kuntien sosiaalityössä käytössä oleva AVAIN-mittari vastaajalle tuttu.

Kyselyn varsinainen sisältö koski Kelan ja kuntien välisiä mahdollisia yhteistyötapoja, jotka vastasivat pitkälti vuoden 2021 Sosiaalibarometrissa mainittuja yhteistyömalleja (Eronen ym. 2021). Vastaajille annettiin alla luetellut vaihtoehdot (a–l), joista he saattoivat valita kaikki ne tavat, jotka olivat käytössä alueella. Lisäksi yhteistyötä oli mahdollisuus kuvata vapaamuotoisesti (kohta m).

- a) Kelan ratkaisuasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla
- b) Kelan palveluasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla

- c) Kelan työntekijän on mahdollista konsultoida kunnan sosiaalitoimen työntekijää sovitusta puhelinnumerosta
- d) Kela ja kunta ovat sopineet Kelan ja kunnan välille paikallisesti nimetyt yhteyshenkilöt, jotka yhdessä hoitavat asiakkaiden asioita
- e) Kelan esihenkilöt ja kunnan sosiaalitoimen esihenkilöt järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioita koskevia palavereja
- f) Kelan työntekijät ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioita koskevia palavereja
- g) Kelan työntekijät ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät voivat tehdä yhteistyötä skype-ringissä/ryhmässä tms.
- h) Kelan työntekijä ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä työskentelevät yhteispalvelupisteessä tai muussa moniammatillisessa palvelupisteessä

## Taulukko 8.

Kunnat ja alueet, joiden kanssa työskenteleville Kelan työntekijöille kysely suunnattiin jaoteltuina Kelan yksiköiden mukaan.

Kelan eteläinen vakuutuspiiri/asiakaspalvelu	Kelan itäinen vakuutuspiiri/asiakaspalvelu	Kelan läntinen vakuutuspiiri/asiakaspalvelu	Kelan pohjoinen vakuutuspiiri/asiakaspalvelu
Hanko Inkoo Kirkkonummi Lohja Raasepori Siuntio  Karviainen: Karkkila ja Vihti	Kaavi Viitasaari Äänekoski  Saarikka: Kannonkoski, Kivijärvi, Kyyjärvi, Saarijärvi, <i>Karstula</i>  Ylä-Savo: Iisalmi, Kiuruvesi, Sonkajärvi, Vieremä  Essote: Hirvensalmi, Juva, Kangasniemi, Mikkeli, Mäntyharju, Pertunmaa, Puumala  Siunsote: Joensuu, Kitee, Lieksa, Nurmes, Outokumpu, Kontiolahdi, Ilomantsi, Juuka, Liperi, Polvijärvi, Rääkkylä, Tohmajärvi, Heinävesi	Eura Huittinen Kemiönsaari Lieto Uusikaupunki	Haapavesi Kemijärvi Kittilä Tornio  Oulunkaari: Ii, Pudasjärvi, Simo, Vaala, Utajärvi  Kainuu: Hyrnsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi



- i) Kunnan/kuntayhtymän sosiaalitoimen työntekijä/työntekijöitä työskentelee koko- tai osa-aikaisesti Kelan asiointipisteessä
- j) Kelan ratkaisuasiantuntija työskentelee koko- tai osa-aikaisesti kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä
- k) Kelan palveluasiantuntija työskentelee koko- tai osa-aikaisesti kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä
- l) Kelan ja kunnan toimeentulotukiasioita käsitteleville järjestetään yhteisiä koulutuksia
- m) Muu, mikä?

Kyselyyn saatiin yhteensä 33 vastausta, joista kolme kuvasi Kelan valtakunnallisesti toimivan yhteyskeskuksen toimintaa kaikilla alueilla ja kaksi koski sellaisia kuntia, joissa ei ole otettu AVAIN-mittaria käyttöön. Näin ollen tarkempaan tarkasteluun jäi yhteensä 28 vastausta, joista 12 vastausta oli peräisin vakuutuspiireistä eli etuuksien ratkaisutyöstä vastaavien yksiköiden työntekijöiltä ja 16 vastausta asiakaspalvelusta vastaavien yksiköiden työntekijöiltä.

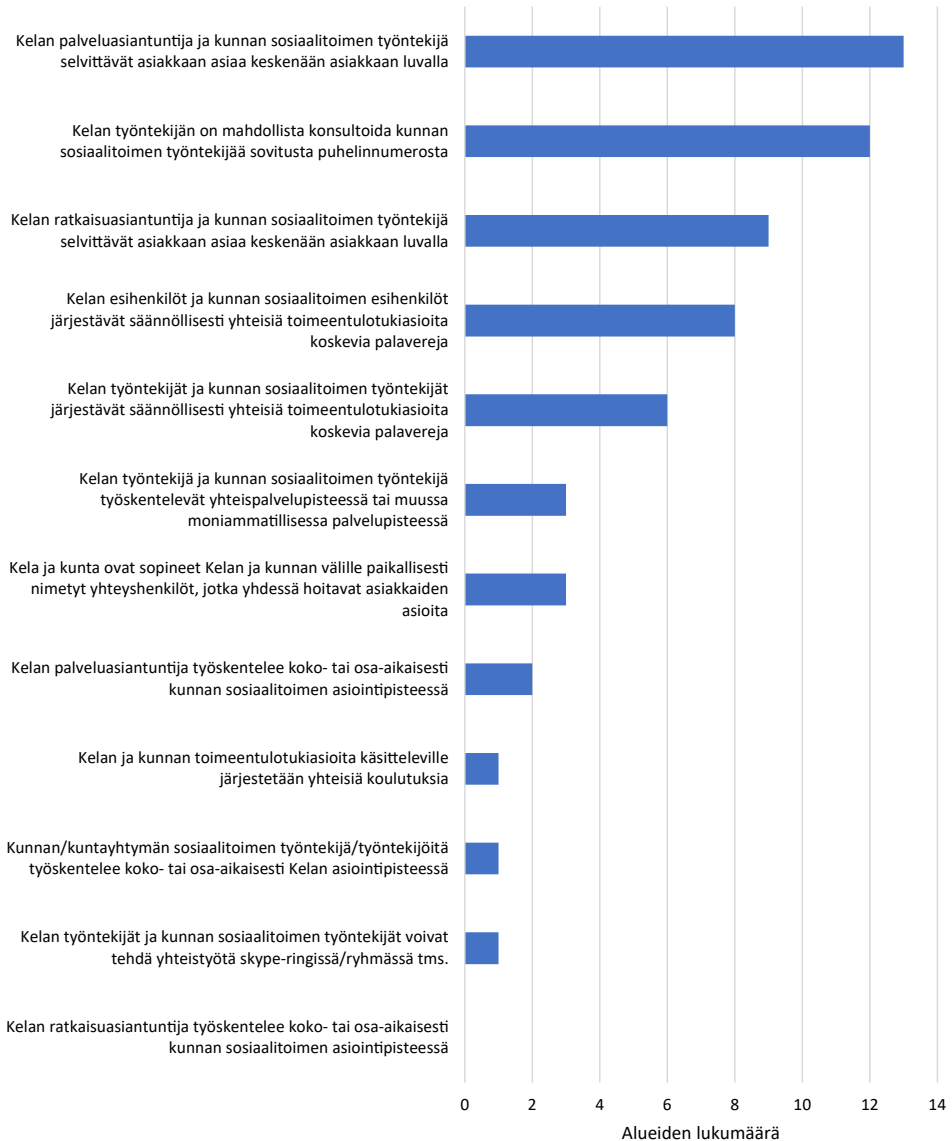
Vastauksia saatiin useimmiten yksi ja enimmillään kolme yhtä aluetta tai kuntaa kohden. Kahdesta kunnasta (Raasepori ja Kemijärvi) ei saatu yhtään vastausta. Jatkoanalyysissä yhdistimme samoja alueita koskevat vastaukset, jolloin käsiteltäväksi jäi vastaukset 19:ltä eri alueelta. Kyselyn tulokset koskevat syysä 2022 eli aikaa ennen kuin sosiaalipalvelut siirtyivät hyvinvointialueiden vastuulle.

Alkuun ryhmittelimme kyselyyn saadut vastaukset käytössä olevien yhteistyömallien yleisyyden mukaan. Sen jälkeen tarkastelimme yhteistyön järjestämistä eri alueilla. Vastauksia saatiin yhteensä koskien 12 kuntaa ja seitsemää eri sote-kuntayhtymää (joihin kuuluu yhteensä 43 kuntaa), eli tarkasteltavia alueita on yhteensä 19.

#### *Eri yhteistyömallien yleisyys*

Ensiksi tarkastelimme vastauksia yhteistyötapojen yleisyyden mukaan (kuvio 19). Kyselyn vastausten perusteella selvästi yleisin Kelan ja kuntien välisen yhteistyön tapa oli se, että Kelan palveluasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittivät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla. Näin

toimittiin 13 alueella, minkä lisäksi se on Kelan valtakunnallisesti toimivan yhteyskeskuksen käytössä oleva tapa. Lisäksi yhden kunnan kohdalla mainittiin, että näin toimittiin erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa, vaikka kyseessä ei ollut mikään virallisesti sovitettu yhteistyö. Melko yleistä



Kuvio 19. Kelan ja kuntien sosiaalitoimen yhteistyötapojen yleisyys alueilla, joissa syksyllä 2022 oli käytössä AVAIN-mittaristo. Vastauksia kyselyyn saatiin 19:ltä eri alueelta.

oli myös se, että Kelan ratkaisuasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla (käytössä 9 alueella). Kelassa sekä palvelu- että ratkaisuasiantuntijoista on nimetty henkilöitä, jotka tarjoavat erityispalvelua, johon näissäkin vastauksissa saataan viitata.

Varsinaiset paikallisesti nimetyt yhteyshenkilöt olivat käytössä vain kolmella alueella, mutta suurimmalla osalla alueista (12 aluetta) Kelan työntekijöillä oli mahdollisuus konsultoida kunnan sosiaalitoimen työntekijää sovitusta puhelinnumerosta. Kelan ja sosiaalitoimen yhteinen skype- tms. rinki oli käytössä vain yhdellä alueella.

Konkreettisen yksittäisten asiakkaiden asioiden hoitamisen lisäksi joillakin alueilla järjestetään säännöllisesti toimeentulotukiasioita koskevia yhteis- palavereja Kelan ja kuntien sosiaalitoimen esihenkilöiden (8 aluetta) ja työntekijöiden (6 aluetta) kesken. Myös Kelan yhteyskeskuksen väki on osallistunut esihenkilötason palavereihin Etelä-Suomessa. Yhdellä alueella järjestettiin myös yhteisiä koulutuksia Kelan ja kunnan toimeentulotukiasioita käsitteleville työntekijöille.

Muutamalla paikkakunnalla Kelan ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät työskentelevät saman katon alla yhteispalvelupisteessä tai muussa moniammatillisessa palvelupisteessä. Tämä ei välttämättä kerro yhteistyön määrästä tai laadusta, mutta oletettavasti luo sille ainakin hyvät puitteet.

Kyselyn avovastauskohdissa kuvattiin lisäksi yhteistyötä Ohjaamoissa<sup>25</sup> sekä talousneuvoloissa, Kelan jalkautumista sosiaalityöntekijän luokse asiakkaan kanssa sovitulle ajalle tai päinvastoin, yhteistapaamisia diakoniatyön kanssa ja muuten aktiivista yhteistyötä Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välillä. Paikoin yhteistyö oli aiemmin ollut aktiivista, mutta katkennut siihen, että kunnasta ei enää kuulunut mitään.

Yhteistyötapojen lisäksi kyselyssä tiedusteltiin, onko tarkastelun kohteena olevien kuntien sosiaalityössä käytössä oleva AVAIN-mittari vastaajalle tuttu. Suurin osa vastaajista ei ollut kuullut AVAIN-mittarista, mutta osa tiesi sen nimeltä. Kukaan vastaajista ei tiennyt tarkemmin, mistä AVAIN-mittarissa on kyse.

---

25 Nuorille tarkoitettu paikka, josta saa apua työhön, koulutukseen ja arkeen liittyvissä asioissa.

### *Yhteistyön järjestäminen eri alueilla*

Analyysimme perusteella tarkastelemamme alueet oli kyselyn tulosten perusteella mahdollista jaotella viiteen eri ryhmään, jotka kuvaamme seuraavaksi. Kuvaus on suuntaa antava.

1. Toimivat perusjärjestelyt (Haapavesi, Hanko, Kaavi, Viitasaari, Äänekoski, Essote, Saarikka, Ylä-Savo)  
Näillä alueilla käytössä oli 4–5 yhteistyön tapaa. Kaikilla alueilla Kelan työntekijät saattoivat konsultoida sosiaalitoimen työntekijää sovitusta numerosta ja palveluasiantuntija – ja usein myös ratkaisuasiantuntija – ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä saattoivat selvittää asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla. Lisäksi joko esihenkilöt tai työntekijät järjestivät useimmissa paikoissa säännöllisiä palavereita.
2. Monipuolinen yhteistyö (Siunsote, Kainuu)  
Tässä ryhmässä olivat käytössä niin sanotut toimivat perusjärjestelyt, mutta niiden lisäksi myös jotain hieman enemmän. Käytäntönä saattoi olla esimerkiksi säännölliset vierailut Kelan ja sosiaalitoimen välillä, yhteisvierailuja esimerkiksi diakoniatyön luokse tai jalkautumista toisen tahon ajanvarauksille. Yhteistyössä on tehty myös erilaisia kokeiluja.
3. Suppea yhteistyö (Lohja, Karviainen, Oulunkaari, Kittilä, Tornio)  
Näillä alueilla oli käytössä 1–2 yhteistyön tapaa. Yleisimmin tämä tarkoitti sitä, että Kelan palveluasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä saattoivat selvittää asiakkaan asiaa yhdessä. Esiin nousivat myös Kelan ja kunnan sosiaalitoimen työntekijöiden yhteiset palaverit, sosiaalityöntekijän konsultointimahdollisuus tai muunlainen verkostoyhteistyö.
4. Saman katon alla (Eura ja Huittinen)  
Eurassa Kelan asiointipiste on sote-keskuksessa, josta saman katon alta löytyvät lisäksi sosiaalityö ja terveyspalvelut. Huittisissa Kela palvelee kaupungintalolla, jossa on myös sosiaalitoimen palveluja. Asiointi-

pisteet ovat auki joka päivä, mutta molemmissa paikoissa on tarjolla myös Kelan ajanvaraus- tai etäpalvelua.

5. Ei sovittua yhteistyötä (Lieto ja Uusikaupunki)

Liedossa ja Uudessakaupungissa ei raportoitu varsinaisesti sovittua yhteistyötä Kelan ja kunnan sosiaalitoimen välillä, joskin Uudessakaupungissa yhteistyötä tehdään jonkin verran palveluasiantuntijoiden ja kunnan sosiaalitoimen kesken erityisesti maahanmuuttajien asioissa. Liedossa kunnan ylläpitämä asiointipiste hoitaa Kelan asioita sopimuksen mukaisesti, mutta varsinaista sosiaalitoimen kanssa sovittua yhteistyötä ei ole.

***Huolen tunnistamisen malli ja AVAIN-mittari***

Valtakunnallisen aikuissosiaalityön kehittämishanke PRO SOS esitti perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen, että Kelan asiakaspalvelun ja ratkaisutyön yhteydessä arvioitaisiin myös sitä, hyötyisikö asiakas sosiaalihuollon palveluista. Hankkeessa perustettiin Kelan ja kuntien työntekijöistä koostuva työryhmä, jonka tehtäväksi annettiin sosiaalihuollon tarpeen tunnistamista koskevan työvälineen kehittäminen. Työryhmä kävi läpi erilaisia kunnissa käytössä olevia, niin sanottuja huoliseulamalleja ja kartoituslomakkeita, Kelan silloisia ohjeita asiakkaiden sosiaalityön tarpeen tunnistamiseen ja toimeentulotuen etuusohjetta. Kehittämistyön tuloksena laadittiin huoneentaulumuotoinen tiivis ”Huolen tunnistamisen malli” ja sen käyttöä tukeva ohje. (Marttila 2019, 5–7; PRO SOS -hanke 2019.)

Huolen tunnistamisen mallia koskevassa pilottitutkimuksessa selvisi, että malli auttoi Kelan työntekijöitä tunnistamaan asiakkaan tuen tarpeen, helpotti työntekijöitä ottamaan huolenaiheet puheeksi asiakkaiden kanssa ja paransi asiakkaita koskevien kunnille lähetettyjen huoli-ilmoitusten laatua. Myös kunnissa koettiin huolen tunnistamisen malliin siirtymisen parantaneen sosiaalityöhön tehtyjä ilmoituksia ja lisänneen yksilöllisempää asiakastiedon siirtymistä Kelasta kuntiin päin. Sosiaalitoimessa kiiteltiin myös sitä, että huolen tunnistamisen mallilla tehdyt ilmoitukset oli otsikoitu sosiaalityöstä tutuilla kohdeluokituksilla. (Marttila 2019, 36–48.)

Nykyään huolen tunnistamisen huoneentaulu on käytössä Kelassa valtakunnallisesti.

Huolen tunnistamisen huoneentaulu koostuu erilaista ongelmallisiksi arvioituista tilanteista, jotka työntekijöiden olisi syytä tunnistaa ja ottaa tarvittaessa puheeksi asiakkaan kanssa. Mikäli asiakas keskustelun aikana arvioi tarvitsevansa ongelmiansa ratkaisemiseen apua, ohjataan asiakasta ensisijaisesti itse ottamaan yhteys sosiaalitoimeen tai muihin viranomaisiin. Tarvittaessa asiakkaan pyynnöstä tai suostumuksella Kelan työntekijä voi ottaa yhteyttä sosiaalitoimeen, mikä tapahtuu useimmiten asiakastietojärjestelmän kautta. Tilanteet on jaoteltu huoneentaulussa taulukossa 9 kuvattujen osa-alueiden alle.

---

## Taulukko 9.

Huolen tunnistamisen mallin osa-alueet ja AVAIN-mittarin tilannetekijöiden yläluokat.

<b>Huolen tunnistamisen huoneentaulun osa-alueet</b> (Lähde: Marttila 2019, 57)	<b>AVAIN-mittarin tilannetekijöiden yläluokat</b> (Lähde: Tanner & Kivipelto 2022, 33–34)
Elämänhallinta	Elinympäristö
Ihmissuhteet ja lapsen tarpeet	Työelämä ja koulutus
Väkivalta ja oikeusturva	Palvelut ja etuudet
Asuminen	Talous ja asuminen
Toimeentulo	Terveystila ja toimintakyky
Työ tai vastaava toiminta ja koulunkäynti ja opiskelu	Päihteiden käyttö ja riippuvuudet
Terveys, päihteiden käyttö ja riippuvuudet	Sosiaaliset suhteet
Muu asia	Arjen voimavarat

Mahdollisesti huolta ja ongelmia aiheuttaviksi tilanteiksi mallissa kuvataan esimerkiksi asiakkaan uhkapelaaminen, työnhaun jatkuva katkeaminen, lähisuhdeväkivalta ja mielenterveysongelmat. Osa mallissa mainituista tilanteista koskettaa jossain vaiheessa elämää monia ihmisiä (esim. ihmissuhdevaikeudet ja läheisen kuolema), osa ongelmista puolestaan on harvinaisempia. Myös kuvattujen tilanteiden tarkkuustaso vaihtelee. ”Alaikäisen lapsen huoltajan asiointi toimistossa päihtyneenä” saattaa olla monelle työntekijälle

helppo tunnistaa, mutta esimerkiksi ”kykenemättömyys hoitaa arjen asioita” on jo huomattavasti tulkinnanvaraisempi asia ja riippuvainen muun muassa työntekijöiden omista arkeen liittyvistä konnotaatioista ja normeista.

Järjestelmän toimivuuden kannalta olisi hyvä, että ainakin samalla kentällä toimivilla viranomaisilla olisi kyky hahmottaa asiakkaan elämäntilannetta kohtalaisen samalla tavalla. Myös sosiaalihuoltolaki (1301/2014) velvoittaa eri toimijoita muodostamaan asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden ja toimimaan yhteistyössä. Asiakkaan auttaminen on sujuvampaa, jos Kelan ja sosiaalitoimen työntekijöillä on melko yhtenevä käsitys siitä, minkälaiset asiat asiakkaiden elämässä ovat ongelmallisia ja minkälaisiin tilanteisiin on syytä tarjota ”viranomaisinterventiota”.

Vertailimme Kelan huolen tunnistamisen mallia ja siinä mainittuja ongelmatilanteita aikuissosiaalityössä käytössä olevan AVAIN-mittarin (Tanner & Kivipelto 2022, 33–39) tilannetekijöihin. Molempien edellä mainittujen luokitusten tarkoitus on kuvata asiakkaan elämäntilanteen mahdollisia ongelmakohtia. Siinä missä huolen tunnistamisen huoneentaulun tavoitteena on ongelmien tunnistaminen, AVAIN-mittarin tilannetekijät taas ovat avun piiriin jo päässeiden asiakkaiden palveluiden suunnittelussa huomioon otettavia asioita. AVAIN-mittarin tilannetekijöiden kartoittamiseksi asiakas ja työntekijät keskustelevat siitä, mitkä asiat asiakkaan elämässä joko tukevat vai vaikeuttavat asiakkaalle valittujen tavoitteiden (ks. luku 3) saavuttamista (Tanner & Kivipelto 2022, 33). AVAIN-mittarin tilannetekijöiden yläluokat on kuvattu taulukossa 9.

Kävimme läpi myös sekä Kelan huoneentaulun että aikuissosiaalityön AVAIN-mittarin tilannetekijöiden tarkemmat sisällöt. AVAIN-mittarin tilannetekijöiden luokituksista Kelan huoneentaulussa korostuvat etenkin Talous ja asuminen -tilannetekijät -luokkaan kuuluvat ongelmatilanteet. Tällaisia ovat esimerkiksi asunnottomuus, vuokravelka tai laskujen perintään liittyvät ongelmat. Myös Terveystila ja toimintakyky -kategoriaan kuuluvia ongelmatilanteita mainitaan huoneentaulussa useita, kuten asiakkaan muistisairaus tai ongelmat hoitosuhteen ylläpidossa.

Toisaalta Kelan huolen tunnistamisen mallissa mainitaan myös joitain tilanteita, jotka eivät näy lainkaan aikuissosiaalityön AVAIN-mittarin tilannetekijöissä. Tällaisia ovat etenkin vanhemmuuteen ja lasten asemaan ja hyvin-

vointiin liittyvät ongelmat, kuten ”haasteet lapsen kasvatuksessa” ja ”taloudellinen niukkuus, joka estää lapsen osallisuuden ja tarpeiden toteutumisen”. Lapsiperheiden tilanteisiin liittyvien tilannetekijöiden puuttuminen AVAIN-mittarista liittyy siihen, että työkalu on kehitetty ennen kaikkea juuri aikuissosiaalityön tarpeisiin. Lapsiperheiden auttaminen taas on kunnissa organisoitu yleensä lapsiperheiden palveluiden alle.

Tarkastellessamme Kelassa käytössä olevaa huolen tunnistamisen huoneentaulua ja AVAIN-mittaria rinnakkain havaitsimme, että hieman erilaisista painotuksista ja tarkoituksista huolimatta niiden sisällöistä on löydettävissä selviä yhteyksiä. Erilaiset perusteet, joilla asiakkaita ohjataan Kelasta sosiaalitoimen piiriin, voivat tulla siellä AVAIN-mittarin kautta nimetyiksi tilannetekijöiksi tai tavoitteiksi, joihin sosiaalityön keinoin voidaan pyrkiä pääsemään.

## **Yhteistyöllä yhteen suuntaan?**

Tässä luvussa olemme tarkastelleet Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välistä yhteistyötä toimeentulotukiasiakkaiden asioissa sekä Kelassa käytössä olevaa huolen tunnistamisen kehikkoa, joka auttaa tunnistamaan asiakkaiden sosiaalihuoltoon liittyviä palvelutarpeita.

Lähes kaikilla tarkastelemillamme alueilla Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välille oli syksyllä 2022 muotoutunut useita yhteistyökäytäntöjä. Tulokset ovat samansuuntaisia kuin vuoden 2021 Sosiaalibarometrissa (Eronen ym. 2021) ja toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyyssissa (Metsävainio & Vogt 2023). Yli puolella tarkastelemistamme alueista oli käytössä vähintään neljä eri yhteistyön tapaa, mikä voi luvata hyvää myös yhteistyön toimivuuden kannalta (ks. Eronen ym. 2021, 50).

Yhteistyötä tehtäessä keskeinen kysymys on se, millä aluetasolla kukin viranomainen toimii. Kelan ratkaisuasiantuntijat työskentelevät useista kunnista koostuvien vakuutuspiirien alaisuudessa, jolloin heidän voi olla vaikea pysyä kärryillä paikallisista toimintamalleista tai pystyä toteuttamaan niitä tehdessään päätöksiä usein pitkänkin välimatkan päässä. Kelan ratkaisutyössä voi kuitenkin olla paikoin vahvaakin paikallistuntemusta ja yhteistyötä kunnan kanssa. Toisaalta taas vaikka palveluasiantuntijat toimivat usein



paikallisesti ja heillä voi olla siksi paremmat kontaktit sosiaalitoimeen, voi Kelan palvelupisteiden puute vähentää kuntatason yhteistyötä. Lisäksi Kelassa puhelinpalvelu toimii valtakunnallisesti, eivätkä eri puolilla Suomea työskentelevät palveluasiantuntijat välttämättä tunne puhelinpalveluun soitavan asiakkaan asuinpaikkakunnan palveluita ja viranomaisia. Yhteistyön määrä ja laatu ei siis ole sidoksissa siihen, onko kyseessä asiakaspalvelu- tai ratkaisutyö, vaan yhteistyön tiiviys vaihtelee molempien osalta alueittain (ks. esim. Metsävainio & Vogt 2023). Kysymys paikallisista ja valtakunnallisista rakenteista on olennainen myös vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen jälkeen.

Hyvinvointialueet voivat luoda uusia mahdollisuuksia Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyölle, samoin hyvinvointialueiden asetettavaksi määrätyt toimeentulotuen alueelliset neuvottelukunnat (STM 2023b). Kelan voi olla käytännöllistä ja luontevaakin luoda yhteyksiä kuntia isompiin ja keskitemmin hallinnoituihin yksiköihin, koska Kelan oma toiminta on jo valmiiksi organisoitu kuntia isommissa yksiköissä. Tarkastelemistamme sote-kuntayhtymistä osa vastaa täysin (Siunsote) tai osin (Kainuu, Essote) nykyisiä hyvinvointialueita. Näillä alueilla sote-uudistus ei välttämättä ole ollut niin suuri muutos Kelan ja alueen sosiaalipalveluiden yhteistyön näkökulmasta. Monissa muissa paikoissa muutos voi kuitenkin olla suurempi. Hyvinvointialueiden käynnistyminen onkin saattanut aiheuttaa myös haasteita, jos aiemmin rakennetut toimivat yhteistyökäytännöt eivät ole jatkuneet ja uusien rakentaminen vie aikaa. Tuoreessa Sosiaalibarometrissa (Londén ym. 2023) Kelan esihenkilöiden ja toimihenkilöiden kommentteista kävi ilmi, että Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyö on pitkälti vasta suunnitteluvaiheessa eikä varsinkaan toimihenkilöillä ollut vielä siitä konkreettista tietoa.

Kelan ja sosiaalipalveluiden välistä toimivaa yhteistyötä tarvitaan, sillä huomattava osa toimeentulotuen saajista on sekä Kelan että sosiaalipalveluiden asiakkaita. Kuten tämän raportin muista osioista käy ilmi, tämä asiakasryhmä on erityisen haavoittuva ja monenlaisen tuen tarpeessa. Asiakkaan auttaminen on todennäköisesti sujuvampaa, jos Kelan ja sosiaalipalveluiden työntekijöillä on yhteinen käsitys siitä, minkälaisia ongelmia asiakkaalla on ja miten niitä on mahdollista viranomaisten tarjoaman tuen

avulla ratkoa. Aikuissosiaalityön tueksi tarkoitetun AVAIN-mittarin käytön yleistyessä olisi myös Kelassa asiakkaan asiaa hoitavilla henkilöillä hyvä olla tieto siitä, minkälaisia tavoitteita asiakkaan kanssa on asetettu. Näin Kelassa voitaisiin arvioida, millä tavoin Kelan etuudet ja palvelut voivat tukea asiakasta näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Ainakin syksyllä 2022 aikuisosiaalityössä käytössä oleva AVAIN-mittari oli kuitenkin Kelan työntekijöille työvälisenä hyvin tuntematon, eikä kukaan kyselyymme vastanneista tuntenut AVAIN-mittaria kuin korkeintaan nimeltä. Tulosta voi selittää se, että useimmilla tarkastelluilla alueilla mittari oli vasta hiljattain otettu käyttöön. AVAIN-mittarin käyttöä ollaan laajentamassa (Tanner & Kivipelto 2022), joten tietoisuutta AVAIN-mittarista ja sen asiakaskohtaisesta soveltamisesta olisi hyvä lisätä myös Kelassa. Olisi tärkeää, että asiakkaiden asioita käsittelevillä viranomaisilla olisi yhteinen käsitys asiakkaan tukemisen suunnasta ja keinoista suunnan saavuttamiseen. Nähdäksemme toimivat yhteistyöjärjestelyt ja tiedon jakaminen Kelan ja sosiaalipalveluiden välillä ovat molemmat keinoja saavuttaa yhteistä ymmärrystä ja suuntaa.

## **5.2 Kaksisuuntainen tiedonvaihto ja tiedon hyödyntäminen toimeentulotukiasian käsittelyssä**

Tarja Tolonen, Itä-Suomen yliopisto / LAB-ammattikorkeakoulu

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja tehokkuuden odotetaan paranevan toimivilla tiedonhallinnan ja tiedonkulkua edistävillä ratkaisuilla (STM 2014, 2022b). Kehittämisen keskeinen tavoite on silloin yhteentoimivuus, jolla tarkoitetaan toimijoiden, prosessien ja tietojärjestelmien kykyä toimia ja viestiä keskenään niin, että ne voivat käyttää ja ymmärtää toistensa tietoja (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 1 §; Finto 2022). Yhteen toimivat asiakastietojärjestelmät tukevat parhaimmillaan ammattilaisten työtä ja päätöksentekoa mahdollistamalla toimivan tiedonhaun ja sujuvan tiedonvaihdon sekä asiakkaan kokonais tilanteen hahmottamisen. Asiakkaiden elämäntilannelähtöisiin tuen, etuuk-sien ja palvelujen tarpeisiin vastaaminen edellyttää, että ajantasaiset asiakas-

tiedot ovat saatavilla siellä, missä asiakas saa palveluja. (STM 2014; 2018, 10, 33–35; STM 2022b, 28.) Asiakkaiden tulee myös voida luottaa palvelujen turvallisuuteen ja yksityisyyden suojaan, kun heidän arkaluonteisia henkilötietojansa käsitellään niin fyysisissä kuin digitaalisissakin toimintaympäristöissä (Suomen perustuslaki 731/1999; EU:n yleinen tietosuojasetus 679/2016; tietosuojalaki 1050/2018).

Lakisääteisten sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueille (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021). Myös toimeentulotuen toimeenpano tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen myötä hyvinvointialueiden sosiaalihuollon ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) yhteistyössä. Lakiin toimeentulotuesta (1412/1997) ja sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) tehtyjen muutosten tarkoituksena on vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena ja tilapäisenä etuutena erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tarpeisiin vastaamisen parantamiseksi (HE eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 127/2022 vp). Toimeentulotuen uudistuksella on pyritty myös ratkaisemaan, miten toimeentulotuen myöntämisessä voitaisiin hyödyntää etuusjärjestelmään kertynyttä asiakastietoa ja sähköisiä tiedonvaihdon menetelmiä mahdollisimman tehokkaasti. (STM 2021; HE 127/2022.)

Tässä luvussa tarkastellaan Kelan ja sosiaalityön ammattilaisten näkemyksiä kaksisuuntaisen tiedonvaihdon sujuvuudesta asiakkaan toimeentulotukiasian hoitamisessa. Tavoitteenani on kuvata, millaisia kaksisuuntaiseen tiedonvaihtoon liittyviä tarpeita Kelassa ja sosiaalityössä on koskien toimeentulotukiasioita ja millaisia kaksisuuntaiseen tiedonvaihtoon liittyviä hankaluuksia ja kehittämisen kohteita ja hyviä käytäntöjä haastateltavat toivat esiin. Luku perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan alaan kuuluvaan pro gradu -tutkielmaan, jossa olen tarkastellut Kelan ja kuntien toimeentulotyötä tekevien asiantuntijoiden esihenkilöiden näkemyksiä siitä, millaista asiakasta koskevaa tietoa Kela ja sosiaalihuolto vaihtavat toimeentulotukiasian käsittelyssä ja miten ne sitä vaihtavat sekä miten Kela ja sosiaalihuolto hyödyntävät toisiltaan saamaansa asiakastietoa toimeentulotukipäätöksissä (Tolonen 2023). Tutkimusaineistona olen käyttänyt Kelan ja Kuntaliiton syyskuussa 2022 keräämää tietoa toimeentulotuen toimeen-

panon nykytilasta. Koko aineistosta hyödynnettiin työskentelyn ensimmäiseen vaiheeseen osallistuneiden (n = 60) tuottamaa kyselyaineistoa toimeenpanon vahvuuksista ja heikkouksista. (Metsävainio & Vogt 2023.) (Ks. myös luku 2.)

## **Kaksisuuntaisen tiedonvaihdon perustelut**

Kaksisuuntaista tiedonvaihtoa tarvitaan eri tilanteissa toimeentulotuen asiakkaan asiassa. Asiakkaita ohjataan Kelasta sosiaalitoimeen esimerkiksi täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarpeen arvioimiseksi.

Kelan tehtävä on arvioida kokonaisvaltaisesti asiakkaan tuen tarvetta toimeentulotukihakemuksen yhteydessä, jolloin voi ilmetä tarve tietojen vaihtoon hyvinvointialueen sosiaalihuollon kanssa. Laki toimeentulotuesta (1412/1997, 14 d §) edellyttää, että toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti hyvinvointialueen sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan taikka perustoimeentulotuen myöntämisen osalta Kelan asiantuntijan kanssa. Kun sosiaalihuolto tai Kela käsittelee toimeentulotukea koskevaa asiaa, sen tulee tiedottaa asiakkaalle oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun ja tarvittaessa neuvoa asiakasta tämän oikeuden käyttämisessä. (HE 127/2022 vp, 54–55.)

Sosiaalihuollon ammattihenkilön vastuulla on laatia sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi asiakkaan tarpeenmukaisessa laajuudessa. Yhteistyön Kelan kanssa tulee olla tiivistä paljon palveluja käyttävien ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden osalta. Palvelutarpeen arviointia voidaan täydentää yhteistyössä laadittavalla asiakassuunnitelmalla. Palvelutarpeen arvioinnin pohjalta laadittu suunnitelma turvaa asiakkaan oikeuksia tuen tarpeen mukaisiin lakisääteisiin palveluihin. (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 36 §, 39 §, 41 §.)

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Kela voi käyttää tapauskohtaista harkintaa toimeentulotuen perusosan alentamista harkittaessa tai asumismenojen kohtuullisuutta arvioitaessa. Asiakkaalla on oikeus ennen toimeentulotuen perusosan alentamista saada selvitys syistä, joiden vuoksi toimeentulotukea ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta asiakkaan elämäntilanne huomioiden. Selvityksen tekemiseen asiakas voidaan ohjata Kelasta sosiaalihuoltoon (ks. myös Johdanto). Harkinta- ja päätösvalta toimeentulotuen

perusosan alentamisesta on Kelalla, mutta vastuu perusosan alentamiseen liittyvän suunnitelman laatimisesta on sosiaalihuollolla. (STM 2021, 25, 28.) Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa esimerkiksi tilanteessa, jossa tuensaaja on kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä tai muusta TE-palveluiden tarjoamasta palvelusta ilman perusteltua syytä. Toimeentulotuen hakijalla on oikeus itsenäistä suoriutumista edistävään suunnitelmaan tilanteessa, jossa toimeentulotuen perusosaa alennetaan. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 10–10 a §.)

Sosiaalihuolto voi oma-aloitteisesti luovuttaa perusosan alentamisharkinnassa tarvittavia tietoja tai laatia sosiaalihuollon lausunnon perustoimeentulotuen käsittelyn tueksi Kelalle. Sosiaalihuolto voi myös oma-aloitteisesti antaa toimeentulotukilain (1412/1997) 15 §:n mukaisen lausunnon erityisesti niissä tilanteissa, joissa sosiaalihuollolla on tietoa toimeentulotuen hakijan tilanteesta aiemman sosiaalihuollon asiakkuuden pohjalta. Kela voi myös tehdä tarvittaessa asiakkaan asiassa ilmoituksen sosiaalihuoltoon sähköisen tietojärjestelmän kautta. Ilmoitus voidaan tehdä sosiaalihuoltolain (1301/2014, 35 §), lastensuojelulain (417/2007, 25 §), nuorisolain (1285/2016, 11 §) tai lain ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012, 25 §) perusteella. Ilmoitukset tehdään yksisuuntaisesti, mutta niiden vuoksi voi nousta tarve kaksisuuntaiseen tiedonvaihtoon.

## Tulokset

### *Kaksisuuntaisen tiedonvaihdon tarpeet*

Tutkimustulosten mukaan Kela ja sosiaalihuolto vaihtavat toimeentulotukiasian käsittelyprosessissa tietoa asiakkaan taloudellisesta toimintakyvystä, jotka vaikuttavat asiakkaan oikeuksiin saada etuuksia ja palveluita. Kelan ja sosiaalihuollon välinen tiedonvaihto tapahtuu sähköisten tietojärjestelmien välityksellä, puhelin- ja verkkoasiointina sekä yhteistyötapaamisissa verkossa tai palvelupisteissä. Tiedonvaihtoa tapahtuu myös puhelin- ja verkkoasiointina viranomaispuhelimessa, sähköpostitse ja chat-palvelussa. Kaksisuuntaisen tiedonvaihdon tarpeita on niin Kelassa kuin sosiaalityössäkin.

Kela tarvitsee perustoimeentulotuen käsittelyssä tietoa perustoimeentulotukea hakevan asiakkaan ja perheen ensisijaisista etuuksista ja varallisuudesta. Kela saa osan näistä tiedoista suoraan Kelan etuusjärjestelmästä ja valtakunnallisista rekistereistä.

*”Kelassa tieto ensisijaisista etuuksista sekä monista muista etuuksista suora siirtotietona (mm. tulorekisteri, verotus).”*

Kela tarvitsee perustoimeentulotukihakemuksen käsittelyä varten etuus-tietojärjestelmissä olevien tietojen lisäksi tiedot asiakkaan tuloista ja menoista sekä sopimuksista ja mahdollisista lainoista. Asiakas toimittaa nämä tiedot Kelalle hakemuksen liitteenä. Kela pyytää asiakasta tarvittaessa myös täydentämään hakemustaan.

Kela voi pyytää sosiaalihuollolta lausuntoa asiakkaan olosuhteista ja elämäntilanteesta, kun Kela käyttää yksilökohtaista harkintaa ja arvioi asiakkaan oikeutta saada perustoimeentulotukea ja mahdollista perusosan alentamisen perusteita.

Kela voi myös pyytää sosiaalihuoltoa selvittämään toimeentulotuen haki-jan palvelutarpeen tai lähettää sosiaalihuoltoon huoli-ilmoituksen tai lasten-suojeluilmoituksen.

*” -- Kela tekee huoli-ilmoituksia (SHL 35 §) kuntaan asiakkaiden akuutissa taloudellisessa kriisitilanteessa -- ”*

Kela ohjaa asiakkaita sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arviointiin esimerkiksi tilanteissa, joissa asiantuntijalla on herännyt huoli asiakkaan tai perheen tilanteesta esimerkiksi akuutissa taloudellisessa kriisitilanteessa tai tiliotteista esille tulleesta peli- ja päihdeongelmasta. Kelan esihenkilöt nostavat esille myös tarpeen saada tietoa ilmoitusten käsittelyn etenemisestä sosiaalihuollossa.

Kela ja sosiaalihuolto vaihtavat toimeentulotukiasian käsittelyprosessissa tietoa asiakkaan taloudellisesta toimintakyvystä ja asiakkaan kokonaisvaltaisesta elämäntilanteesta, jotka vaikuttavat asiakkaan oikeuteen saada etuuksia ja palveluita.

*”Kelan laskelmissa virheitä tai selvitettäviä asioita, joita sosiaalitoimessa pitää ymmärtää ja osata ohjata asiakasta vaatimaan korjausta tai olla avuksi korjauspyynnöissä/muutoksenhaussa.”*

Sosiaalihuolto tarvitsee tiedon Kelassa tehdystä perustoimeentulotuen päätöksestä ja perusteluista täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotukiasian käsittelyä varten. Sosiaalihuollossa ohjataan edelleen asiakkaita perustoimeentulotuen hakemisessa ja autetaan asiakkaita Kelan päätösten lukemisessa ja pyydetään Kelalta tarvittavia lisäperusteluita ja korjauksia.

#### *Toimivia ratkaisuja kaksisuuntaisessa tiedonvaihdossa*

Sähköisistä järjestelmistä Kelan ASKI-etuusjärjestelmän asiakirjatuotanto- ja hallintajärjestelmä yhdenmukaistaa ja selkeyttää päätöksiä muun muassa valmiiden päätösten perustelufraasien ansiosta. Päätöstekstien luettavuus ja ymmärrettävyys on esihenkilöiden mukaan parantunut tämän uuden järjestelmän myötä.

*”Uusi Aski-järjestelmä ja monipuoliset valmiit fraasit lisäävät päätöksen selkeyttä, yhdenmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä.”*

Kelan etuustietojärjestelmä Kelmu toimii tutkimukseen osallistuneiden mukaan hyvin tiedonsiirron kanavana Kelasta sosiaalihuoltoon. Kelasta voidaan siirtää asiakastietoa sosiaalihuoltoon, ja sosiaalihuolto näkee täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksissä tarvittavan tiedon Kelan perustoimeentulotuen päätöksestä ja muista mahdollisista maksuista Kelmun välityksellä.

*”Kelmun toimii vain yhteen suuntaan Kelalta sosiaalitoimeen, välillä olisi tarvetta myös sosiaalitoimesta Kelaan -suunnalle.”*

Etuusjärjestelmä Kelmun kehitysversio Kaski on järjestelmää testanneilla alueilla mahdollistanut myös tiedonsiirron sosiaalihuollosta Kelaan. Tutkimukseen osallistuneiden mukaan Kaski on helpottanut ja nopeuttanut toimeentulotukiasian käsittelyä Kelan ja sosiaalihuollon välillä. Toimeen-

tulotukiasian käsittelyä tekevät asiantuntijat odottavat tätä kaksisuuntaisen tiedonvaihdon mahdollistavaa järjestelmää. Tutkimukseen osallistuneet odottavatkin kaksisuuntaisen tiedonvaihdon mahdollistavan Kaski-järjestelmän laajenemisen kaikkien Kelan vakuutuspiirien ja hyvinvointialueiden väliseen sähköiseen tiedonvaihtoon.

*”Kaski helpottaa ja nopeuttaa asiakkaan asioiden hoitamista Kelan ja kunnan välillä.”*

Yhteistyökumppanin tavoittamiseen on löytynyt tutkimukseen osallistuneiden mukaan toimivia yhteistyökäytäntöjä tila- ja palveluyhteistyön kautta. Yhteisen asiakkaan asian ratkaiseminen on helpottunut esimerkiksi nimettyjen yhteys henkilöiden ja matalan kynnyksen Teams-yhteistyökanavan avulla. Asiakaspalvelun sijoittaminen yhteisiin tiloihin tai jalkautuminen toisen toimijan tiloihin on myös edistänyt yhteistyötä ja tiedonvaihtoa toimeentulotukiasian käsittelyssä.

*”-- Kelalla nimetyt yhteyshenkilöt (-- joihin aikuissosiaalityöstä voidaan olla yhteydessä mutkikkaimmissa tilanteissa.”*

*”-- matalan kynnyksen Teams-yhteistyökanava, jonka kautta työntekijät saavat toisensa tavoitettua reaaliaikaisesti, vaikka asiakastapaamisella, jolloin asiakkaan asioihin voidaan yhdessä yhdellä puhelinsoitolla saada ratkaisuja.”*

*”-- aikuissosiaalityön ohjaus ja neuvontapiste, mistä saa apua matalalla kynnyksellä ja voi saapua aukiolon puitteissa ilman ajanvarausta. Lisäksi ohjauspiste tekee tiivistä yhteistyötä Kelan asiantuntijoiden kanssa. Kelan ajanvarausasioinnin piste sijaitsee aikuissosiaalityön ohjaus- ja neuvontapisteen viereisessä huoneessa, ja palvelupisteen sijainti on toimiva asiakkaan kannalta. Lisäksi ohjaus- ja neuvontapiste on kokeiluna syksyn aikana avoinna tiettyinä aikoina myös terveystasemalla.”*

Nämä matalan kynnyksen yhteistyökäytännöt ovat mahdollistaneet asiakkaan asian ratkaisemisen reaaliaikaisesti asiakastapaamisen aikana. Kelan



ja sosiaalihuollon välistä yhteistyötä on edistetty myös tila- ja palveluyhteistyön kautta.

### *Kaksisuuntaisen tiedonvaihdon haasteita*

Sosiaalityön ammattilaiset eivät näe Kelmusta kaikkea asiakasohjauksessa tarvittavaa tietoa, kuten lisäselvityspyynnön syytä ja sitä, mitä liitteitä käsitelyyn odotetaan. Ammattilaiset peräänkuuluttavat myös selkeämpiä Kelan perustoimeentulotuen päätösten perusteluja, jotta asiakkaat ymmärtäisivät paremmin päätöksen sisällön. Erityisesti yksilöllisen harkinnan perustelu, kuten sosiaaliset syyt ja asiakkaan tai perheen kokonaistilanne, olisi tärkeää näkyä Kelan päätöksissä. Kehittäminen parantaisi myös päätösten hyödynnettävyyttä sosiaalihuollon harkinnanvaraisen toimeentulotuen tai palveluiden päätöksissä. Koska päätökset eivät ole aina selkeitä, joudutaan sosiaalityössä usein turvautumaan asioiden selvittämiseen puhelimitse. Puhelimitse tehty tietojen vaihto saattaa kuitenkin olla hidasta. Kelan asiantuntijan tavoittaminen voi olla vaikeaa suppeiden palveluaikojen, pitkien jonotusaikojen tai tiedonvaihtokanavan hitauden takia.

*”Kelán lisäselvityspyynnöjen sisältö ei näy koskaan eKelmussa eikä välttämättä myöskään omaKelassa. Tällöin joudutaan puhelimitse selvittämään, mitä lisäselvityspyyntö koskee. Lisäselvityserkintä ei välttämättä myöskään poistu tiedoista, vaikka ne olisi toimitettu, mikä myös osaltaan lisää turhia selvityspuheluita.”*

Täydentävän toimeentulotuen hakemukset tulevat Kelasta suoraan sosiaalihuollon asiakas- ja potilastietojärjestelmään. Joidenkin haastateltavien mielestä sähköinen hakeminen on helpottunut, mutta johtanut samalla myös prosessin hidastumiseen. Hidastuminen johtuu siitä, että hakemukset ja lisäselvityspyynnöt eivät ohjaudu suoraan sosiaalihuollon vastuutyöntekijälle eikä niiden saapumisesta tule automaattista ilmoitusta. Tiedon siirto yhteisestä jonosta oikealle vastuutyöntekijälle edellyttää manuaalista tiedon siirtoa Kelan etuusjärjestelmästä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmään. Tämä on lisännyt etuus-käsittelijätyypistä teknisuonteista työtä sosiaalialan ammattilaisille, jotka joutuvat yhteisestä jonosta perkaamaan, mikä hakemus kuuluu kenellekin.

*”-- etuuskäsittelystä ei voida siirtää hakemusta suoraan vastuutyöntekijälle käsittelyyn vaan ainoastaan tiimin yhteiseen jonoon, tämä lisää ns. sihteerintyötä sosiaalialan ammattilaisille, jotka joutuvat yhteisestä jonosta perkaamaan, mikä hakemus kuuluu kenellekin.”*

Kelan sosiaalihuoltoon siirtämissä hakemuksista ei aina selviä, mihin menoihin harkinnanvaraista toimeentulotukea haetaan. Hakemuksen tiedot voivat olla puutteellisia, tai niistä puuttuu tarvittavia liitteitä. Kiireellisissä maksusitoumusten ja vuokravakuuden myöntämiseen liittyvissä tilanteissa sosiaalihuolto tarvitsee kaikki perustoimeentulotukipäätökseen vaadittavat tiedot. Hakemuksen käsittelyn kiireellisyyden arvioinnin erilaiset kriteerit sekä Kelan vakuutuspiirien välillä että Kelan ja sosiaalihuollon välillä on mainittu useissa vastauksissa toimeentulotukiasian käsittelyä vaikeuttavana tekijänä.

*”Kiireellisen toimeentulotuen määrittely, hankalaa määritellä, ja esimerkiksi Kelalla joskus eri näkemys kuin kunnilla, ja asiakkaalla aina tarve käsitellä asiansa kiireellisenä.”*

Kela puolestaan tarvitsisi tarkempaa tietoa siitä, mitä sosiaalihuollon asiakas-suunnitelmassa on suunniteltu asiakkaan tavoitteista ja toimenpiteistä esimerkiksi asumiseen liittyen.

*”-- Usein lausunnossa vain maininta ”kokonaistilanne huomioiden”, mutta Kelassa tarvitsemme tarkempaa tietoa harkinnan tueksi.”*

Kelan toivotaan kirjaavan selkeämmin, miksi huoli on Kelassa herännyt. Lisäksi Kelan toivotaan seuraavan enemmän tiliotteita ja tekevän herkemmin huoli-ilmoituksia huomattessaan tilitapahtumia pelaamisesta ja alkoholi-ostoksista sekä vuokraveloista.

*”Kelasta välitetyistä hakemuksista puuttuvat liian usein liitteet ja tiedot puutteellisia mihin haetaan ja miksi hakemus on käännetty kuntaan.”*

Haastateltavat kaipasivat myös tietojärjestelmien kehittämistä ja suostumus-  
käytäntöjen selkiyttämistä.

*”Tiedonsiirto Kelasta kuntaan on yksisuuntaista. Kahdensuuntaiselle  
tiedonvaihdon olisi tarvetta.”*

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

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

Erityisesti heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tietojen hyödyntä-  
mistä tulisi kehittää Kelan ja sosiaalihuollon toimeentulotukiasian käsitte-  
lyssä. Tämä edellyttää tutkimusaineiston mukaan käsittelyprosessin sel-  
kiyttämistä ja matalan kynnyksen yhteistyörakenteita sekä palvelutarpeen  
arviointiin ja suunnitelmalliseen sosiaalityöhön ohjaamisen kehittämistä.

## **Yhteenveto ja johtopäätökset**

Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyö toimeentulotuen toimeenpanossa on ot-  
tanut kehitysaskeleita vuonna 2017 toteutuneen Kela-siirron jälkeen. Toi-  
saalta yhteistyössä tunnistetaan olevan vielä paljon alueellisia eroja ja kehi-  
tettävää, jotta sote- ja toimeentulotukiudistuksen tavoite asiakkaiden yhden-  
vertaisuudesta toteutuu elämäntilanteesta ja asuinpaikasta riippumatta. Toimeentulotuen toimeenpanon kehittämisen tueksi tarvitaan jatkossakin tutkimusta toimijoiden, käytäntöjen, prosessien ja tietojärjestelmien yhteen-  
toimivuudesta tiedonhallinnan prosessin eri vaiheissa. Eri vakuutuspiirien  
ja hyvinvointialueiden yhteistyökäytäntöjen vaikuttavuuden arvioiminen,  
kehittäminen ja implementointi toisille alueille ja valtakunnallisesti on lähi-  
vuosina tärkeä toimeentulotuen toimeenpanijoiden, kehittäjien ja tutkijoi-  
den yhteinen tehtävä.

Tutkimustulosten mukaan toimeentulokiasian käsittelyssä tarvittava tieto ei ole vielä kaikkien toimijoiden saatavilla tietojärjestelmien puutteiden ja vakiintumattomien yhteistyökäytäntöjen vuoksi. Asiakkaiden tuen, etuuksien ja palvelujen tarpeisiin vastaaminen edellyttää, että ajantasaiset asiakastiedot ovat saatavilla siellä, missä asiakas saa palveluja. Sujuvan tiedonvaihdon ja ihmisen elämäntilanteen huomioivan jouston nähdään parantavan asiakkaiden palveluja.

Myös tietojen siirtoon liittyviä lomakkeita ja asiakirjapohjia on syytä kehittää olemassa olevien tarpeiden mukaiseksi. Sujuva kaksisuuntainen tiedonvaihto edellyttää myös suostumuskäytäntöjen selkiyttämistä. Kela onkin ehdottanut keskitetyn sähköisen suostumuspalvelun kehittämistä viranomaisten asiakastietojen hallintaan (Hautera 2023).

Jatkotutkimuksessa olisi tärkeää seurata Kelan ja sosiaalihuollon kaksisuuntaisen tiedonvaihdon ja tiedon hyödyntämisen etenemisestä niin asiakkaiden kuin asiakasrajapinnassa työtä tekevien toimeentulotuen asiantuntijoiden näkökulmasta. Erityisesti heikossa asemassa olevien asiakkaiden ja syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten kanssa työskentely edellyttää yksilökohtaista harkintaa ja monitoimijaista yhteistyötä, johon osallistuu asiakkaan, Kelan ja sosiaalihuollon asiantuntijoiden lisäksi asiakkaan tilanteen ja tarpeen mukaan esimerkiksi terveydenhuollon ja TE-palvelujen edustajia sekä asiakkaan läheisiä. Tulevaisuuden kehittämistyössä tulisi keskityä monitoimijuutta ja kollektiivista asiantuntijuutta vahvistavien rakenteiden ja yhteistyökäytäntöjen jatkokehittämiseen ja tutkimukseen.

## 6 Johtopäätökset ja pohdinta

### **Aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteissa ja menetelmissä jonkin verran ikäryhmäkohtaisia eroja, sukupuoleen liittyvät erot harvinaisempia**

Luvussa kolme kuvattiin osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun (2018–2019) yhteydessä kerätyn AVAIN-mittariaineiston avulla sitä, millaisia tavoitteita aikuissosiaalityön asiakkailla on. Asiaa tarkasteltiin suhteessa juridiseen sukupuoleen sekä suhteessa eri ikäryhmiin. Ikäryhmäkohtaiset erot tavoitteissa selittyivät usein hyvin oletetuilla elämänkaareen liittyvillä elämäntilannemuutoksilla. Esimerkiksi koulutukseen hakeutuminen oli useammin nuorempiin ikäryhmiin ja työpaikan hakeminen vanhempiin ikäryhmiin kuuluvien tavoitteena. Tämä näkyi myös käytetyissä menetelmissä. Koulutukseen hakemisessa tuettiin selvästi eniten alle 30-vuotiaita ja työpaikan haussa puolestaan useammin vanhempiin ikäryhmiin kuuluvia.

Asetetut tavoitteet eivät useimmiten eronneet naisten ja miesten ryhmissä tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Naisten tavoitteeksi asetettiin kuitenkin miehiä useammin läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen ja miesten tavoitteeksi arjen taidot ja alkoholinkäytön hallinta. Sukupuolten tasa-arvo näytti toteutuvan käytetyiksi kirjattujen sosiaalityön menetelmien soveltamisen osalta pääosin hyvin. Naisia kuitenkin kannustettiin miehiä useammin kuntouttavaan työtoimintaan, kun taas miehille näytettiin tarjottavan hivenen useammin apua lomakkeiden täyttämiseen. Vaikka erot olivat voimakkuudeltaan heikoksi tulkittavia, olisi sosiaalityössä hyvä huomioida, että naisia ja miehiä ohjattaisiin tai kannustettaisiin osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan tarvelähtöisesti, ja mikäli apua lomakkeiden suhteen tarvitaan, olisi sitä tarjolla tasapuolisesti.

## **Aikuissosiaalityön asiakkaiden tavoitteet kertovat heidän haavoittuvasta asemastaan**

Luvussa kolme kerrattiin osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun (2018–2019) yhteydessä saatuja tuloksia. Kokonaisuutena tarkasteltuna asiakkaiden keskeisimmät tavoitteet liittyivät toimeentuloon, näkemykseen tulevaisuudesta, talouden hallintaan, mielenterveyteen ja työkykyyn. Noin kuusi kymmenestä asiakkaasta oli nimennyt tavoitteekseen jonkin tai joitakin näistä. Tulokset kertovat osaltaan aikuissosiaalityön asiakkaiden haavoittuvasta asemasta, esimerkiksi mielenterveysongelmien ja työkyvyn haasteiden yleisyydestä. Havainnot ovat varsin hyvin linjassa myös Kuusikko-työryhmän esittämien arvioiden kanssa. Esimerkiksi vuonna 2022 julkaistun aikuissosiaalityön asiakkaiden hyvinvoinnin haasteita koskevan arvion mukaan 56 prosentilla asiakkaista on mielenterveysongelma (Kuusikko-työryhmä, 2022).

Aikuissosiaalityön asiakkaiden hyvinvointiin liittyvät seikat, kuten mielenterveysongelmien yleisyys sekä työ- ja toimintakyvyn haasteet, tulisi ottaa huomioon, kun hallitusohjelmaa pannaan toimeen. Kaavaillut heikennykset toimeentulotukeen voivat toteutuessaan entisestään syventää näiden ihmisten taloudellista ahdinkoa ja vaikuttaa negatiivisesti mielenterveyteen sekä työ- ja toimintakykyyn.

Huolestuttavaa oli myös se, että keskeiset asiakkaiden tavoitteet saavutettiin arvioiden perusteella vain osittain. Esimerkiksi toimeentulo-tavoitteen saavuttaminen oli yhden heikoimmin saavutettujen tavoitteiden joukossa. Menetelmien vaikuttavuutta tulisi seurata aiempaa tarkemmin, jotta voitaisiin selvittää, millaiset menetelmät ovat vaikuttavimpia esimerkiksi taloudellisen toimeentulon parantamiseen. Nyt tätä tietoa ei saada kovin hyvin eikä kattavasti. Yhden keinon määrämuotoiseen tiedonkeruuseen tarjoaa työikäisten palvelujen asiakassuunnitelmaan integroitu AVAIN-mittari. Työikäisten palvelujen asiakassuunnitelmat, jotka on päivitetty AVAIN-tietosisällöillä, tulee ottaa julkisissa organisaatioissa käyttöön 1.9.2024 mennessä (THL 2021). Tällöinkään AVAIN-tietosisältöjen käyttö ei kuitenkaan tule pakolliseksi, vaan niitä täytetään asiakassuunnitelman osana tarpeen mukaan sekä lait, säädökset ja organisaatiokohtaiset ohjeet huomioiden. Kuitenkin, mikäli sosiaalityön tavoitteista ja menetelmistä halutaan saada

alueellisesti kattavaa rekisteriperusteista tietoa, vaatii tämä laajaa sitoutumista määrämuotoiseen kirjaamiseen osana asiakassuunnitelman tekoa. Tieto tulisi myös saada ulos tietojärjestelmistä ja alueiden sekä tutkijoiden käyttöön.

## **Sosiaalityön neuvonnan ja ohjauksen sekä toimeentulotuen saaminen ei aina riittävää**

Koska sekä sosiaalityön että toimeentulotuen käyttäjät kokivat terveydentilansa heikoksi, on sosiaalityössä ja toimeentulotuessa asioivien henkilöiden terveydentilaan kiinnitettävä aiempaa tarkemmin huomiota. Tarvittaessa henkilö on ohjattava sosiaalitoimesta tai Kelasta terveystarkastukseen tai toiminta- tai työkyvyn arviointiin. Sosiaalityön ja toimeentulotuen asiakkaiden heikko terveys vaatii kuitenkin myös laajempaa yhteiskunnallista huomiota, koska tutkimuksemme antaa viitteitä siitä, että heikko terveys voi hankaloittaa paitsi etuuksien saamista myös etuuksilta poispääsyä. Myös sosiaalityötä ja toimeentulotukea tarvinneiden alhainen tai jopa puuttuva koulutus on ehdottomasti työllistymistä ja siten etuuksilta poispääsyä hankaloittava tekijä. Erityisesti täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen liittyvät riittämättömyyden kokemukset ja näitä etuuksia tarvinneiden kokemaa yksinäisyyttä ja aineellista puutetta ovat huolestuttavia ilmiöitä, joiden syyt tarvitsevat lisäselvittelyä.

Luvussa 4.2 aikuissosiaalityön asiakkuuksissa paikannettiin kolme asiakasryhmää, joissa kaikissa taloudelliset asiat olivat keskeisessä asemassa mutta kuitenkin eriasteisesti. Ryhmässä 1 aikuissosiaalityön asiakkuus liittyi pelkästään vaikeaan taloudelliseen toimeentuloon, ryhmässä 2 asiakkuus liittyi vaikeaan taloudelliseen toimeentuloon ja siihen liittyviin hallinnan vaikeuksiin, ja ryhmässä 3 asiakkuus liittyi laaja-alaisesti vaikeuksiin taloudellisessa toimeentulossa, työssä sekä koulutuksessa. Ryhmässä 3 ei ollut myöskään kovin vahvaa suuntautumista työelämään tai koulutukseen. Noin neljännes aikuissosiaalityön asiakkaista sijoittuu ryhmään 3, joka tarvitsee erityistä tukea ja ohjausta.

Puutteiden ilmeneminen niin sosiaalityön kuin toimeentulotuen asiakkaiden ohjauksessa ja neuvonnassa on korjattava, jos halutaan vähentää

kasautuvia vaikeuksia ja toimeentulotuen tarvetta. Erityisen tärkeää on kohdistaa tukitoimia niihin, joiden taloudellisen toimeentulon vaikeuksien taustalla on useita samanaikaisia vaikeuksia.

### **Toimivan yhteistyön avulla asiakkaiden palvelutarpeet voidaan tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa**

Luvussa 5.1 tarkasteltiin yhteistyötä Kelan ja kuntien sosiaalihuollon välillä. Suurimmalla osalla tarkastelussa mukana olleista alueista oli käytössä useita yhteistyön tapoja, mikä kertoo hyvää myös yhteistyön toimivuudesta. Sosiaalipalveluiden siirtyminen hyvinvointialueille on voinut luoda yhteistyölle sekä haasteita että mahdollisuuksia. Yhtäältä siirtymävaihe on voinut katkaista aiemmin hyvin toimineita yhteistyötapoja. Toisaalta osa hyvinvointialueista taas vastaa jo aiemmin käytössä olleita sote-yksiköitä, jolloin muutos ei todennäköisesti ole ollut suuri. Lisäksi Kelan voi olla luontevaa toimia aiempaa isompien yksiköiden kanssa, koska myös Kela on organisoitunut kuntatasoa laajemmin.

Toistaiseksi tieto AVAIN-mittarin käytöstä aikuissosiaalityössä on Kelassa hyvin vähäistä. Myös Kelaan olisi jatkossa hyvä välittyä tietoa siitä, miten asiakkaan ongelmia ja niiden ratkaisuja on sosiaalitoimessa hahmotettu ja minkälaisin keinoin Kela voisi auttaa asiakkaalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden auttaminen vaatii sekä yhteistä suuntaa että toimivia yhteistyöjärjestelyjä.

### **Kaksisuuntaista tiedonvaihtoa on kehitettävä edelleen**

Luvussa 5.2 tarkasteltiin kaksisuuntaisen tiedonvaihdon merkitystä asiakkaan toimeentulotukiasian käsittelyssä. Kelan ja sosiaalihuollon väliselle kaksisuuntaiselle tiedonvaihdolle on tarvetta toimeentulotukiasioiden hoitamisessa. Sujuva tietojen vaihto parantaa ja sujuvoittaa asiakkaiden saamaa palvelua, lisää asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja myös vähentää työntekijöiden kuormitusta. Hyvinä käytäntöinä mainittiin erityisesti asiakaspalvelun sijoittaminen yhteisiin tiloihin tai jalkautuminen toisen toimijan tiloihin, ja nämä käytännöt ovat parantaneet yhteistyötä ja tiedonvaihtoa toimeentulo-



tukiasioiden käsittelyssä. Etuusjärjestelmä Kelmun kehitysversio Kaski on helpottanut ja nopeuttanut toimeentulotukiasioiden käsittelyä Kelan ja sosiaalihuollon välillä. Haasteita ja kehittämiskohteita liittyy esimerkiksi Kelan tekemien päätösten selkeyteen, tietojen huolelliseen kirjaamiseen ja välittämiseen sekä tietojärjestelmien toimivuuteen.

## Suosituks

Toimeentulotuen tarpeen vähentäminen vaatii poliittiselta päätöksenteolta, etuusjärjestelmästä ja palvelujen tuottajilta yhteistä suuntaa, jotta toimeentulotuen ja sosiaalityön tarvetta voitaisiin vähentää kestäväällä tavalla. Tulosten perusteella ehdotetaan seuraavaa:

1. Suunnitelmallisessa sosiaalityössä käytetään AVAIN-mittaria. Mittarin käyttö voi auttaa paikantamaan aiempaa tehokkaammin niitä asiakkaita, joilla on taloudelliseen toimeentuloon liittyvien vaikeuksien ohella myös muita vaikeuksia elämässään (ns. ryhmä 3).
2. Toimiviksi havaittuja Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyömalleja jatketaan ja kahdensuuntaisen tietojen vaihdon mahdollistavaa Kelmun Kaski-järjestelmää kehitetään edelleen. AVAIN-mittarin käytön vakiinnuttua olisi selvitettävä, voisiko mittarin tietosisältöjä siirtää käytettäväksi myös Kelassa. Mittari auttaisi eri viranomaisia tukemaan paremmin sosiaalityön asiakkaita tavoitteiden saavuttamisessa.
3. Hallitusohjelmaa toteuttavan lainsäädännön valmistelussa ja lain toimeenpanossa huomioidaan kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön asiakkaiden tilanne ja tarpeet. Laaja ja valtakunnallinen toimeentulotuen asiakkaiden tilanteen selvittäminen voisi tukea hallituksen suunnittelemien toimien vaikutusten arviointia.

## LÄHTEET

- Aalto, Anna-Mari, Ilmarinen, Katja, Muuri, Anu & Ikonen, Jonna (2022) Sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus ja asiakaskokemukset. Julkaisussa Sakari Karvonen, Laura Kestilä & Paula Saikkonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2022. Helsinki: Terveystalveluiden ja hyvinvoinnin laitos, 226–244. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-996-2>
- Aalto, Anna-Mari, Manderbacka, Kristiina, Muuri, Anu, Karvonen, Sakari, Junnila, Maijaliisa & Pekurinen, Markku (2016) Mitä väestö ajattelee sosiaali- ja terveystalveluiden uudistamisesta? Tutkimuksesta tiiviisti 4/2016. Helsinki: Terveystalveluiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-635-3>
- Blomgren, Jenni, Jäppinen, Sauli, Korpela, Tuija, Perhoniemi, Riku & Rinne, Hanna (2021) Etuuksien ja talveluiden yhtäaikainen käyttö on yleistä. Kelan tutkimusblogi 8.10.2021. <https://www.tietotarjotin.fi/tutkimusblogi/721871/etuuksien-ja-talveluiden-yhtaaikainen-kaytto-on-yleista> (Luettu 14.10.2023).
- Blomgren, Sanna, Karjalainen, Jouko, Karjalainen, Pekka, Kivipelto, Minna, Saikkonen, Paula & Saikku Peppi (2016) Sosiaalityö, talvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4. Helsinki: Terveystalveluiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3>
- Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018) Toimeentulotuki uudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 7/2018. Helsinki: Terveystalveluiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-093-8>
- Blomgren, Sanna, Saikkonen, Paula, Heinonen, Hanna-Maria & Laatu, Markku (2020) Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensimetrit. Helsinki: Kela, 212–243. <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/bf333358-1202-43eb-9ef8-cd6badc38d8d/download>
- Devlieghere, Jochen, & Roose, Rudi (2018) Electronic Information Systems: In search of responsive social work. *Journal of Social Work*, 18 (6), 650–665. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1468017318757296>
- Eronen, Anne, Hiilamo, Heikki, Ilmarinen, Katja, Jokela, Merita, Karjalainen, Pekka, Karvonen, Sakari, Kivipelto, Minna, Koponen, Erja, Leemann, Lars, Londén, Pia & Saikku, Peppi (2020) Sosiaalibarometri 2020. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2020/07/SOSTE-Sosiaalibarometri-2020.pdf> (Luettu 14.10.2023).
- Eronen, Anne, Lehtinen, Timo, Londén, Pia & Perälähti, Anne (2016) Sosiaalibarometri 2016. Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE. [https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/sosiaalibarometri2016\\_nettti.pdf](https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/sosiaalibarometri2016_nettti.pdf) (Luettu 14.10.2023).
- Eronen, Anne, Heinonen, Hanna-Mari, Järvinen, Anna, Laatu, Markku, Londén, Pia & Peltosalmi, Juha (2021) Sosiaalibarometri 2021. Toimeentulotuki ja asuminen. Helsinki: SOSTE ry. [https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/05/SOSTE\\_Sosiaalibarometri\\_2021\\_osa-5-toimeentulotuki-ja-asuminen.pdf](https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/05/SOSTE_Sosiaalibarometri_2021_osa-5-toimeentulotuki-ja-asuminen.pdf) (Luettu 14.10.2023).

- EU:n yleinen tietosuoja-asetus 679/2016.
- Finto (2022) Yhteentoimivuus. Finto suomalainen asiasanasto ja ontologiapalvelu. YSO – Yleinen suomalainen ontologia. <https://finto.fi/tt/fi/page/t65> (Luettu 16.9.2023). Hallintolaki 434/2003.
- Hannikainen-Ingman, Katri, Kuivalainen, Susan & Sallila, Seppo (2013) Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 81–112. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7>
- Hautera, Teija (2023) Viranomaisten asiakastietojen hallintaan tarvitaan keskitetty suostumuspalvelu. Puheenvuorot 19.1.2023. Sosiaalivakuutus.fi. <https://sosiaalivakuutus.fi/viranomaisten-asiakastietojen-hallintaan-tarvitaan-keskitetty-suostumuspalvelu/> (Luettu 16.9.2023).
- HE 127/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Heinonen, Hanna-Mari & Laatu, Markku (2020) Huolella harkiten? Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotukityön harkinnan edellytyksistä. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 244–276. <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/bf333358-1202-43eb-9ef8-cd6badc38d8d/download>
- Hujala, Anneli & Lammintakanen, Johanna (2018) Paljon sote-palveluja tarvitsevat ihmiset keskiöön. Julkaisu 12/2018. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/01/paljon-sote-palveluja-tarvitsevat-ihmiset-keskioon.pdf> (Luettu 14.10.2023).
- Häkkinen, Laura, Seppälä, Piia, Hietamäki, Juulia & Toikko, Timo (2022) Financial support for households and the demand for child protection services – a municipality-level analysis of income support for single-parent households and reimbursements for depression medicines. *International Journal of Sociology & Social Policy* 42 (13–14), 50–65. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-06-2022-0165>
- Iivonen, Saija, Tervola, Jussi & Ollonqvist, Joonas (2022) Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista: Suomi, Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska ja Viro. *Työpaperi* 41/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-943-6>
- Ilmarinen, Katja, Aalto, Anna-Mari & Muuri, Anu (2018) Sosiaalipalvelujen saatavuus ja asiakaskokemukset. Teoksessa Laura Kestilä & Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisien hyvinvointi 2018. *Teema* 31. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 216–227. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-256-7>
- Ilmarinen, Katja, Vuorenmaa, Maaret, Karvonen, Sakari & Lammi-Taskula, Johanna (2023) Tyydyttymätön palvelutarve lapsiperheitä tukevissa sosiaalipalveluissa. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti* 60 (1), 38–56. DOI: <https://doi.org/10.23990/sa.109129>

- Isotalo, Eetu, Kanninen, Ohto, Karhunen, Hannu, Maczulskij, Terhi & Ravaska, Terhi (2021) Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-158-2>
- Jauhiainen, Signe & Korpela, Tuija (2019) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161459>
- Jokela, Merita & Kivipelto, Minna (2021) Sosiaalityön ja toimeentulotuen riittämättömyys asiakkaiden näkökulmasta. *Analyysi. Yhteiskuntapolitiikka* 86 (2), 190–200. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021041310328>
- Jokela, Merita, Kivipelto, Minna & Ylikännö, Minna (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi: sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. *Työpaperi 26/2019*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-392-2>
- Juvonen, Tarja, & Marttila, Anne-Maria (2023) Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen yhteys lastensuojelun kysyntään. *Kirjallisuuskatsaus. Laurea-julkaisut 201. Laurea-ammattikorkeakoulu*. <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/791714/Laurea%20Julkaisut%20201.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (Luettu 25.10.2023).
- Kela (2022) Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi etuudeksi, mutta kymmenet tuhannet jäävät sen varaan vuosiksi. *Sosiaalivakuutus.fi*. Kehittyvä sosiaaliturva 4.7.2022. <https://sosiaalivakuutus.fi/toimeentulotuki-on-tarkoitettu-valiaikaiseksi-etuudeksi-mutta-kymmenet-tuhannet-jaavat-sen-varaan-vuosiksi/> (Luettu 16.9.2023).
- Kela, laskurit. <https://www.kela.fi/laskurit> (Luettu 19.10.2023).
- Kela (2023a) Kelan perustoimeentulotuen kuntatilasto. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/992f3d91-cd44-453d-9e51-135463ba5a42/content> (Luettu 16.9.2023).
- Kela (2023b) Kela ohjaa asiakkaan hyvinvointialueelle palvelutarpeen arviointiin toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä. <https://www.kela.fi/ajankoh-taista-yhteistyokumppanit/5587982/kela-ohjaa-asiakkaan-hyvinvointialueelle-palvelutarpeen-arviointiin-toimeentulotuen-perusosan-alentamisen-yhteydessa>
- Kela (2023c) Toimeentulotuki 29.08.2023. *Etuusohje*. Helsinki. <https://www.kela.fi/etti/Toimeentulotuki.pdf> (Luettu 29.8.2023).
- Kela (2023d) Kelan erityispalvelu. <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-asiakaspalvelu-erityispalvelut> (Luettu 29.5.2023).
- Kela (2023e) ”Tiivis yhteistyömme hyödyttää yhteisiä asiakkaitamme”. <https://elamassa.fi/yleinen/pohjois-suomessa-satsataan-sujuvaan-yhteistyohon-kelasta-nimetaan-tarvittaessa-oma-yhteyshenkilö-avuksi/> (Luettu 14.8.2023).
- Kelasto (2023a) Kelan maksama perustoimeentulotuki 2017–. <https://tietotarjotin.kela.fi/tilastodata/2701815/kelasto-kelan-maksama-perustoimeentulotuki> (Luettu 25.9.2023).

- Kelasto (2023b) Kelasta kuntiin lähetetyt ilmoitukset ja toimeentulotuen hakemukset. <https://tietotarjotin.fi/tilastodata/2051231/tilastotietokanta-kelasto> (Luettu 16.9.2023).
- Kivipelto, Minna (toim.) (2020) Osallistavaa aikuissosiaalityötä – Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun tulokset. Raportti 7/2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-489-9>
- Kivipelto, Minna & Blomgren, Sanna (2014) AVAIN-mittarin soveltuvuus toimeentulotuen vaikuttavuuden arvioinnissa – mittarin testaus Seinäjoen sosiaalivirastossa. *Hallinnon Tutkimus* (3) 33, 225–242. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98669>
- Kivipelto, Minna, Blomgren, Sanna, Karjalainen, Pekka & Saikkonen, Paula (2013) Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin: Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. Raportti 8/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-864-3>
- Kivipelto, Minna & Iivonen, Saija (2023) Aikuissosiaalityön asiakkaiden etuus- ja palvelutarpeisiin vastaamista tukevat ja vaikeuttavat mekanismit COVID-19-pandemian aikana. Teoksessa Suvi Raitakari, Timo Harrikari, Marja Hekkala & Minna Kivipelto (toim.) *Sosiaalityö kriiseissä ja poikkeuksellisissa olosuhteissa. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2023. SoPhi 151. Jyväskylän yliopisto, 118–151.* <http://www.sosiaalityontutkimuksenseura.fi/Vuosikirjat> (Luettu 14.10.2023).
- Kivipelto, Minna, Tanhua, Hannele & Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotuki-uudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-348-9>
- Kivipelto, Minna & Tanner, Niina (2023) Aikuissosiaalityö sote-uudistuksessa -kyselyn tulokset. Tutkimuksesta tiiviisti 1/2023. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-018-7>
- Kivipelto, Minna, Tanner, Niina, Knop, Jade & Hiilamo, Heikki (2021) Toimeentulotuki-uudistus ei vapauttanut aikaa sosiaalityöhön – asiakkaiden avun saanti vaikeutunut. Tutkimuksesta tiiviisti 41/2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-697-8>
- Koponen, Erja (2020) Arviointitulokset. Teoksessa Minna Kivipelto (toim.) *Osallistavaa aikuissosiaalityötä – Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun tulokset. Raportti 7/2020.* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 101–131. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-489-9>
- Koponen, Erja, Liukko, Eeva & Muurinen, Heidi (2020) Koronasta aiheutuva palveluvaje työikäisten sosiaalipalveluissa. Tutkimuksesta tiiviisti 29/2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-553-7>
- Korpela, Tuija, Heinonen, Hanna-Mari, Laatu, Markku, Raittila, Simo & Ylikännö, Minna (2020a) Johdanto. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) *Ojista allikkoon? Toimeentulotuki-uudistuksen ensi metrit.* Helsinki: Kela, 8–27. <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/bf333358-1202-43eb-9ef8-cd6badc38d8d/download>

- Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotuen muuttunut asema. Julkaisussa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 15–34. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7>
- Kuivalainen, Susan & Nelson, Kenneth (2012) Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. Teoksessa Jon Kvist, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden & Olli Kangas (toim.) Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century. Bristol: The Policy Press, 69–88.
- Kuusikko-työryhmä (2022) Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö vuonna 2021. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4/2022. Helsinki. [https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/22\\_06\\_22\\_Kuusikko\\_Aikuissosiaalityo\\_2021.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/22_06_22_Kuusikko_Aikuissosiaalityo_2021.pdf) (Luettu 16.9.2023).
- Laatu, Markku, Airio, Ilpo & Mattila, Hannu (2020) Perustoimeentulokiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotuki uudistuksesta ja Kelan palveluista. Julkaisussa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 116–150. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/bf333358-1202-43eb-9ef8-cd6badc38d8d/content>
- Laihiala, Tuomo (2018) Kokemuksia ja käsityksiä leipäjonoista: huono-osaisuus, häpeä ja ansaitsevuus. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, 163. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2699-9>
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012.
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019.
- Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
- Lastensuojelulaki 417/2007.
- Londén, Pia, Palanne, Aliisa, Peltosalmi, Juha, Teittinen, Antti & Typpö, Linda (2023) Sosiaalibarometri 2023. Kelan palvelut ja sosiaaliturva. Helsinki: SOSTE. [https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2023/06/Sosiaalibarometri-2023\\_2\\_Kelan-palvelut-ja-sosiaaliturva.pdf](https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2023/06/Sosiaalibarometri-2023_2_Kelan-palvelut-ja-sosiaaliturva.pdf) (Luettu 14.10.2023).
- Manderbacka, Kristiina, Muuri, Anu, Keskimäki, Ilmo, Kaikkonen, Risto & Elovainio, Marko (2012) Mitä tyydyttämätön palvelutarve kertoo terveyspalvelujen saatavuudesta? Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 49, 4–12. <https://journal.fi/sla/article/view/9341>
- Marttila, Marja (2019) Huolen tunnistamisen malli – työvälineen pilotointi. Pääkaupunkiseudun arviointi. Raportti 6/2019. PRO SOS-hanke. [https://www.prosos.fi/wp-content/uploads/2019/06/Huolen-tunnistamisen-mallin-pilotointiraportti-6\\_2019.pdf](https://www.prosos.fi/wp-content/uploads/2019/06/Huolen-tunnistamisen-mallin-pilotointiraportti-6_2019.pdf) (Luettu 14.10.2023).

- Mattila, Hannu (2017) Miten Kelassa asioidaan? Työpapereita 128/2017. Helsinki: Kela. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/b7b7db7a-5d98-4d0d-83e1-b144b1777b98/content> (Luettu 14.10.2023).
- Metsävainio, Kirsi & Vogt, Ellen (2023) Pitkä matka on kuljettu vuodesta 2017 – Toimeentulotuen toimeenpanon nykytila-analyysi 2022. Helsinki: Kela & Kuntaliitto/Hyvil. <https://www.kela.fi/documents/20124/410408/Toimeentulotuen+toimeenpanon+nykytila-analyysi.pdf/afc61f8c-7db8-1901-bd9d-44715d0daa6e?t=1678344766936> (Luettu 16.9.2023).
- Mukkila, Susanna, Moisio, Pasi, Mäkinen, Lauri & Nykänen, Eeva (2022) Paljonko on riittävästi? Köyhyys ja perusturvan riittävyys. Julkaisussa Sakari Karvonen, Laura Kestilä & Paula Saikkonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 194–207. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-996-2>
- Mushtaq, Raheem, Shoib, Sheik, Shah, Tabindah & Mushtaq, Sahil (2014) Relationship between loneliness, psychiatric disorders and physical health? A review on the psychological aspects of loneliness. *Journal of clinical and diagnostic research: JCDR*, 8 (9), WE01. doi: 10.7860/JCDR/2014/10077.4828
- Muuri, Anu & Manderbacka, Kristiina (2014) Sosiaalipalvelut – käyttö ja asiakkaiden tyytyväisyys. Teoksessa Marja Vaarama, Sakari Karvonen, Laura Kestilä, Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2014. Helsinki: THL, 212–221. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-015-3>
- Mäkinen, Noora & Mäntykivi, Anni (2020) Lapsiperheiden täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käyttö Espoon kaupungin aikuissosiaalityössä. Lasten- ja perhepalveluiden sosiaalityö. Käytäntötutkimus. Sosiaalityön maisteriohjelma. Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. [https://www.socca.fi/files/8691/Makinen\\_Mantykivi\\_Lapsiperheiden\\_taydentavan\\_ja\\_ehkaisevan\\_toimeentulotuen\\_kaytto\\_Posteri\\_julkaistava.pdf](https://www.socca.fi/files/8691/Makinen_Mantykivi_Lapsiperheiden_taydentavan_ja_ehkaisevan_toimeentulotuen_kaytto_Posteri_julkaistava.pdf) (Luettu 14.10.2023).
- Niemelä, Jorma & Kivipelto, Minna (2019) Asiakaslähtöinen palvelupolkumalli tulevaisuuden sote-keskusten lähtökohdaksi. Työpaperi 37/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-426-4>
- Nuorisolaki 1285/2016.
- Nurmi-Koikkalainen, Päivi, Ahola, Sanna, Gissler, Mika, Halme, Nina, Koskinen, Sepo, Luoma, Minna-Liisa, Malmivaara, Antti, Muuri, Anu, Sainio, Päivi, Sääksjärvi, Katri & Väyrynen, Riikka (2017) Tietoa ja tietotarpeita vammaisuudesta – analyysia THL:n tietotuotannosta. Työpaperi 38/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-946-0>
- Näätänen, Ari-Matti (2020) Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 186–209. <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/bf333358-1202-43eb-9ef8-cd6badc38d8d/download>

- Omaishoitajaliitto (2022) Tiedote. Naisten ja miesten tasa-arvo ei toteudu omaishoidossa. <https://omaishoitajat.fi/naisten-ja-miesten-tasa-arvo-ei-toteudu-omaishoidossa/> (Luettu 31.8.2023).
- Perusturvan riittävyden arviointiryhmä (2019) Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019. Työpöytäpaperi 6/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137711/URN\\_ISBN\\_978-952-343-296-3.pdf](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137711/URN_ISBN_978-952-343-296-3.pdf) (Luettu 16.9.2023).
- Perusturvan riittävyden arviointiryhmä (2023) Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2019–2023. Perusturvan riittävyden IV arviointiryhmä. Raportti 3/2023. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146182/URN\\_ISBN\\_978-952-408-037-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146182/URN_ISBN_978-952-408-037-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- PRO SOS -hanke (2019) Sosiaalihuollon tuen tarpeen tunnistamisen ohje. Huolen tunnistamisen malli -työväline. 10.6.2019. <https://www.prosos.fi/wp-content/uploads/2019/06/Huolen-tunnistamisen-malli-ty%C3%B6v%C3%A4lineenk%C3%A4ytt%C3%B6ohje.pdf> (Luettu 1.6.2023).
- Quadt, Lisa, Esposito, Giulia, Critchley, Hugo D. & Garfinkel, Sarah N. (2020) Brain-body interactions underlying the association of loneliness with mental and physical health. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 116, 283–300. doi: 10.1016/j.neubiorev.2020.06.015
- Rättö, Hanna & Aaltonen, Katri (2021) The effect of pharmaceutical copayment increase on the use of social assistance – A natural experiment study, *PLOS ONE*, 16 (5), e0250305. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250305>
- Rättö, Hanna, Kurko, Terhi, Martikainen, Jaana & Aaltonen, Katri (2021) The impact of a co-payment increase on the consumption of type 2 antidiabetics – A nationwide interrupted time series analysis, *Health Policy*, 125 (9), 1166–1172. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2021.05.007>
- Saikkonen, Paula & Ylikännö, Minna (2020) Is there room for targeting within universalism? Finnish social assistance recipients as social citizens. *Social Inclusion* 8 (1), 145–154. DOI: <https://doi.org/10.17645/si.v8i1.2521>
- Saikka, Peppi & Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 115–147. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7>
- Salonen, Anna Sofia (2020) Ruoka-apu, mielikuvitus ja tulevaisuus. *Diakonian tutkimus*, (2), 27–33. 98471-Artikkelin teksti-180741-1-10-20210114.pdf (Luettu 14.10.2023).
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö 54/2014 vp.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.
- STM (2014) Tieto hyvinvoinnin ja uudistuvien palvelujen tukena. Sote-tieto hyötykäyttöön –strategia 2020. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. <https://julkaisut.stm.fi/>



- valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70321/URN\_ISBN\_978-952-00-3548-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Luettu 16.9.2023).
- STM (2018) Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tietohallinnon linjaukset 2018–2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161058/J11\\_18\\_STM\\_hallinnonalan\\_tietohallinnon\\_linjaukset.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161058/J11_18_STM_hallinnonalan_tietohallinnon_linjaukset.pdf) (Luettu 16.9.2023).
- STM (2021) Toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä. Työryhmän loppumietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:22. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5598-1>
- STM (2022a) Sosiaaliturvan monimutkaisuus – Sosiaaliturvakomitean ongelma-raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8436-3>
- STM (2022b) Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet vuosille 2023–2026. Julkaisuja 18/2022. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5427-4> (Luettu 24.10.2023)
- STM (2023a) Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Sosiaaliturvakomitea. Valtio-neuvoston julkaisuja 26/2023. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>
- STM (2023b) Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotuki-info 2/2023. [https://stm.fi/documents/1271139/147231932/2\\_2023\\_STM\\_toimeentulotuki-info\\_muutok-sia\\_1.1.2023\\_alkaen.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/147231932/2_2023_STM_toimeentulotuki-info_muutok-sia_1.1.2023_alkaen.pdf) (Luettu 14.8.2023).
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Tanner, Niina & Kivipelto Minna (2022) AVAIN-mittarin käyttö aikuissosiaalityössä. Ohjaus 3. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/144880/URN\\_ISBN\\_978-952-343-914-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/144880/URN_ISBN_978-952-343-914-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Luettu 14.10.2023).
- THL (2011–2013) Sairastavuusindeksi. Mielenterveysindeksi, Ikävakioitu. [https://terveytemme.fi/sairastavuusindeksi/2019/kunnat\\_taulukot/report\\_Kunta\\_i10\\_2011-2013.html](https://terveytemme.fi/sairastavuusindeksi/2019/kunnat_taulukot/report_Kunta_i10_2011-2013.html) (Luettu 31.8.2023).
- THL (2021) Määräys sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen rakenteista ja asiakirjoihin merkittävistä tiedoista (16.11.2021). Määräys 1/2021. [https://thl.fi/documents/920442/2816495/THL\\_maarays\\_1\\_2021sosiaalihuollon\\_asiakasasiakirjois-ta\\_ja\\_niihin\\_merkittavista\\_tiedoista.pdf/f11f6fce-d7c5-9fff-7a92-d40460dbde80?t=1637222140211](https://thl.fi/documents/920442/2816495/THL_maarays_1_2021sosiaalihuollon_asiakasasiakirjois-ta_ja_niihin_merkittavista_tiedoista.pdf/f11f6fce-d7c5-9fff-7a92-d40460dbde80?t=1637222140211) (Luettu 16.9.2023).
- THL (2022a) Päätös työikäisten palvelujen asiakassuunnitelmaa koskevasta määrä-aikaisesta tiedonantovelvollisuudesta. 9.12.2022. <https://thl.fi/documents/920442/8599838/HP+sosiaalihuollosta.pdf/407f5117-b88b-ee47-e4d3-e2f53cfd5f7d?t=1645646356996> (Luettu 16.9.2023).
- THL (2022b) THL:n sairastavuusindeksi 2019. Sairastavuuden alueittaiset erot ovat suuria. Tilastoraportti 13/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022042530303>

- THL (2022c) Tasa-arvotiedon keskus. Perheet ja vanhemmuus. Kotitöiden ja hoivavastuun jakautuminen. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-tila/perheet-ja-vanhemmuus/kotitoiden-ja-hoivavastuun-jakautuminen> (Luettu 31.8.2023).
- THL (2022d) Päihdetilastollinen vuosikirja 2022. Alkoholi ja huumeet. Suomen virallinen tilasto. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-009-5>
- Tietosuojalaki 1050/2018.
- Tilastokeskus, Tilastollinen merkitsevyys. [https://www.stat.fi/meta/kas/til\\_merkitsevy.html](https://www.stat.fi/meta/kas/til_merkitsevy.html) (Luettu 31.8.2023).
- Tilastokeskus (2023) Poimintoja tilastovuodesta. Äidit tilastoissa. <https://www.stat.fi/tup/poimintoja-tilastovuodesta/aidit-tilastoissa.html> (Luettu 30.8.2023).
- Toikko, Timo (2005) Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Jyväskylä: Vastapaino.
- Toikko, Timo, Seppälä, Piia & McLaughlin, Thomas Chalmers (2022). Additional income support buffers the demand for child protection services at the municipality level. *International Journal of Social Welfare* 2022, 1–13. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12569>
- Tolonen, Tarja (2023) Kaksisuuntainen tiedonvaihto ja tiedon hyödyntäminen toimeentulokiasian käsittelyssä. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, Sosiaali- ja terveystieteiden laitos. <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/30072>
- Turkia, Heidi (2021) Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä. Toimintatutkimus perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksia* 158. Helsinki: Kela. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/0b94505f-d074-4887-bae2-f34e98b7d235/content>
- Tähtinen, Juhani, Laakkonen, Eero & Broberg, Mari (2020) Tilastollisen aineiston käsittelyn ja tulkinnan perusteita. Turku: Turun yliopisto.
- Vaalavuo, Maria & Haula, Taru (2018) Nuorten toimeentulokiasiakkaiden erikoissairaanhoidon, kuntoutuspalveluiden ja lääkkeiden käyttö pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksesta tiiviisti 41/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-234-5>
- Vaalavuo, Maria, Haula, Taru & Bakkum, Boris (2020) Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Raportti 4/2020. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-454-7>
- Valtioneuvosto (2022a) Toimeentulotukilain muutokset voimaan vuoden 2023 alusta. Helsinki: Valtioneuvosto. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/toimeentulotukilainmuutokset-voimaan-vuoden-2023-alusta> (Luettu 20.8.2023).
- Valtioneuvosto (2022b) Toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnat aloittavat vuonna 2023. Helsinki: Valtioneuvosto. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/toimeentulotukiasioiden-neuvottelukunnat-aloittavat-vuonna-2023> (Luettu 14.10.2023).
- Valtioneuvosto (2023) Vahva ja välittävä Suomi. Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 58/2023. Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Luettu 14.10.2023).

- Viitasalo, Katri (2018) Äitien pyrkimykset ja toimintamahdollisuuksien valikko: käsitteellinen tutkimus äitien taloudellisista toimintamahdollisuuksista. University of Jyväskylä: Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research, 606. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7340-7>
- Viitasalo, Katri (2021) Taloudellisen kyvykkyyden vahvistaminen ja mekanismit sosiaalityössä. Teoksessa Aila-Leena Matthies, Anu-Riina Svenlin & Kati Turtiainen (toim.) Aikuissosiaalityö: Tieto, käytäntö ja vaikuttavuus. Helsinki: Gaudeamus, 218–230.
- Vogt, Ellen & Sjöholm, Mari (2014) Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Uutta kunnista 2. Helsinki: Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1602-etuuskasittelya-ja-aikuissosiaalityota> (Luettu 14.10.2023).
- Zechner, Minna, Karjalainen, Sirpa & Viitasalo, Katri (2019) Avauksia taloussosiaalityöstä. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7780-1>
- Zechner, Minna & Paavola, Jutta (2020) Aikuissosiaalityön muutostarpeita toimeentulotukiudistuksen jälkeen. Teoksessa Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila & Minna Ylikännö (toim.) Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 430–455. <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/bf333358-1202-43eb-9ef8-cd6badc38d8d/download>

## LIITTEET

### Luku 3.1, Liite 1.

Sosiaalityön tavoitteet AVAIN-mittariaineistossa 2018–2019.

Asiakastyön tavoitteet	Asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön yhdessä asettamat työskentelyn tavoitteet	
Tavoite	Lyhyempi nimi	Kuvaus
<b>ELÄMÄNHALLINTA</b>	<b>Asiakkaan valmiudet ja voimavarat suoriutua arjen toiminnoissa sekä tehdä omaa elämäänsä koskevia ratkaisuja. Asiakkaan kokemus siitä, että voi vaikuttaa oman elämänsä kulkuun.</b>	
Arjen taidot	Arjen taidot	Tavoitteena asiakkaan selviytyminen arkiaskareista tai selviytyminen paraneminen tai pysyminen ennallaan, esimerkiksi ruoanlaitto, siivous, pyykinpesu, kaupassakäynti tai henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtiminen.
Vastuu omien asioiden hoitamisesta	Vastuu omien asioiden hoitamisesta	Tavoitteena on, että asiakkaan vastuu omien asioidensa hoitamisesta paranee tai pysyy ennallaan, esimerkiksi suunnitelmassa pysyminen, varatuille ajoille tuleminen, laskujen maksusta huolehtiminen ja tarvittavien lomakkeiden täyttämisen.
Asumisen turvaaminen	Asumisen turvaaminen	Tavoitteena on, että asiakas kokee asumisensa turvatuksi ja/tai turvalliseksi, esimerkiksi sopeutuu uuden asumismuodon asettamiin rajoihin, kuten talon järjestyssääntöihin, tai sitoutuu vuokranmaksuun, mutta kokee oman tilan/kodin myös myönteisenä ympäristönä.
Vuorokausirytmä	Vuorokausirytmä	Tavoitteena asiakkaalle sopiva unen ja valveillaoloajan rytmitys ja ajankäytön säännönmukaisuus.
Näkemyks tulevaisuudesta	Näkemyks tulevaisuudesta	Tavoitteena asiakkaan kokemus siitä, että hän voi vaikuttaa oman elämänsä kulkuun.
Itsetuntemus	Itsetuntemus	Tavoitteena asiakkaan myönteinen tunne tai käsitys omasta itsestään sekä omien vahvuuksien ja heikkouksien tunnistaminen.
Halukkuus ratkaisujen löytämiseen	Ratkaisut	Tavoitteena asiakkaan kyky tiedostaa omaan tilanteeseensa johtaneet syyt ja nähdä erilaisia vaihtoehtoja, joita tarvitaan tavoitteiden saavuttamisessa, tai etsiä ratkaisuja, joiden avulla tavoitteet saavutetaan.
Kotoutuminen	Kotoutuminen	Tavoitteena asiakkaan sopeutuminen uuteen yhteiskuntaan ja tunne osallisuudesta.
Tieto oikeudesta palveluihin	Tieto oikeudesta palveluihin	Tavoitteena saada asiakkaalle riittävä ymmärrys oikeuksistaan tarpeenmukaisiin palveluihin.
Ymmärrys ongelmien taustalla olevista yhteiskunnallista syistä	Yhteiskunnallinen ymmärrys	Tavoitteena saada asiakkaalle riittävä ymmärrys siitä, miten yhteiskunnalliset ja/tai yhteisölliset tekijät vaikuttavat hänen elämäntilanteeseensa negatiivisesti tai positiivisesti.

<b>SOSIAALISET SUHTEET</b>	<b>Vuorovaikutus muiden ihmisten kanssa</b>	
Ihmissuhteet	Ihmissuhteet	Tavoitteena asiakasta tukevat ihmissuhteet läheisiin tai ystäviin.
Sosiaaliset valmiudet	Sosiaaliset valmiudet	Tavoitteena asiakkaan vuorovaikutustaidot, rohkeus tai muut ihmisten kohtaamisvalmiudet.
Osallistuminen vapaa-ajan toimintaan	Vapaa-ajan toiminta	Tavoitteena asiakkaalle sopiva säännönmukainen harrastus, vapaaehtoistyö tai muu järjestötoiminta tai ryhmämuotoinen toiminta.
Osallisuuden kokeminen	Osallisuus	Tavoitteena asiakkaan kokemus siitä, että kuuluu johonkin yhteisöön.
Vanhempana jaksaminen	Vanhempana jaksaminen	Tavoitteena asiakkaan riittävät voimavarat ja taidot toimia hoivaajana ja kasvattajana.
Epäsosiaalisen käyttäytymisen vähentäminen	Epäsosiaalinen käytös vähäisemmäksi	Tavoitteena asiakkaan tietoisuus omasta poikkeavasta käyttäytymisestään ja/tai halu muuttaa poikkeavaa käyttäytymistään, kuten epäsosiaalista käytöstä, eristäytymistä, aggressiivisuutta tai rikollisuutta.
Läheisestä aiheutuvan huolen kanssa selviytyminen	Läheisestä aiheutuva huoli	Tavoitteena läheisistä aiheutuvien huolien kanssa selviäminen.
Irtautuminen väkivallan uhkasta	Irtautuminen väkivallan uhkasta	Tavoitteena asiakkaalle vahingollisista tai epämiellyttävistä, kuten fyysisistä, henkistä tai seksuaalista, väkivaltaa sisältävistä ihmissuhteista irtautuminen.
<b>TYÖELÄMÄ JA KOULUTUS</b>	<b>Asiakkaan siirtyminen koulutukseen ja työelämään</b>	
Koulutukseen hakeminen	Koulutukseen hakeminen	Tavoitteena sopivan koulutusalan ja/tai koulutuspaikan löytyminen asiakkaalle ja/tai koulutukseen hakeutuminen.
Työllistymistä tukevaan toimintaan hakeutuminen	Työllistymis-toimiin hakeutuminen	Tavoitteena asiakkaan hakeutuminen palveluihin, esimerkiksi työtoimintaan, tukityöhön, työharjoitteluun tai työkokeiluun, joissa edistetään työllistymistä tai työsopimussuhteista työtä.
Sitoutuminen koulutukseen tai työllistymistä tukevaan toimintaan	Sitoutuminen koulutukseen/työllistymis-toimiin	Tavoitteena asiakkaan osallistuminen koulutukseen tai työllistymistä tukevaan toimintaan.
Opiskelun sujuminen	Opiskelun sujuminen	Tavoitteena asiakkaan opintojen edistyminen, esimerkiksi oppimishäiriöstä tai lukihäiriöstä johtuvien ongelmien vähentäminen.
Ammatillisen uran suunnittelu	Ammatillisen uran suunnittelu	Tavoitteena on, että asiakas saa valmiudet suunnitella omaa tulevaisuuttaan työelämässä.
Omien vahvuuksien löytäminen	Vahvuuksien löytäminen	Tavoitteena on, että asiakas saa valmiudet tunnistaa ja hyödyntää omia vahvuuksiaan.
Työkyky	Työkyky	Tavoitteena on, että asiakkaan työkyvystä saadaan ajantasainen ja realistinen tieto ja/tai asiakkaan työkyky vastaa tavoitellun työn vaatimuksia.
Työnhaku	Työnhaku	Tavoitteena asiakkaan aktiivinen työnhaku ja työpaikan saaminen.
<b>TALOUS JA ASUMINEN</b>	<b>Omasta taloudesta huolehtiminen</b>	
Talouden hallinta	Talouden hallinta	Tavoitteena asiakkaan kyky tulojen ja menojen tasapainottamiseen koko kuukauden ajalle.

Toimeentulo	Toimeentulo	Tavoitteena asiakkaan tai perheen riittävät taloudelliset voimavarat.
Velka	Velka	Tavoitteena asiakkaan velka-asian selvittely ja/tai velan hoitosuunnitelman käynnistyminen.
Asuminen	Asuminen	Tavoitteena sopivan hintaisen ja sopivalla sijainnilla olevan, riittävän tason omaavan asunnon tai asiakkaalle soveltuvan tukiasumismuodon, tuetun asumismuodon tai palveluasumismuodon löytäminen.
Vuokranmaksusta huolehtiminen	Vuokra maksettuna	Tavoitteena asiakkaan sitoutuminen säännölliseen vuokranmaksuun.
<b>TERVEYS JA TOIMINTAKYKY</b>	<b>Asiakkaan suoriutumiseen ja osallistumiseen vaikuttavat fyysiset ja psyykkiset terveystekijät</b>	
Fyysisen sairauden tai toimintarajoitteen aiheuttamien vaikeuksien helpottaminen	Fyysiset sairaudet	Tavoitteena helpottaa fyysisestä sairaudesta tai vajaakuntoisuudesta asiakkaalle aiheutuvia vaikeuksia tai asiakkaan selviäminen fyysisen sairauden tai vajaakuntoisuuden aiheuttamien rajoitteiden kanssa.
Kognitiivisesta häiriöstä ja lievistä kehitysvammasta aiheutuvien vaikeuksien helpottaminen	Kognitiiviset häiriöt	Tavoitteena helpottaa kognitiivisesta häiriöstä tai lievistä kehitysvammasta asiakkaalle aiheutuvia vaikeuksia tai asiakkaan selviäminen kognitiivisten häiriöiden tai lievän kehitysvamman aiheuttamien rajoitteiden kanssa.
Mielenterveyden häiriöstä aiheutuvien vaikeuksien helpottaminen	Mielenterveys	Tavoitteena helpottaa mielenterveyden häiriöistä (mieliala- ja ahdistuneisuushäiriöt, psykoosit, syömishäiriöt) asiakkaalle aiheutuvia vaikeuksia tai asiakkaan selviäminen mielenterveyden häiriöiden aiheuttamien rajoitteiden kanssa.
<b>PÄIHTEIDEN KÄYTÖN JA RIIPPUVUUKSIEN HALLINTA</b>	<b>Päihdyttävien aineiden käyttäminen tai liiallinen ja pakonomainen riippuvuus jostakin aineesta, tavasta tai mielihyvän kokemuksesta</b>	
Alkoholinkäytön hallinta	Alkoholi	Tavoitteena on, että asiakas tiedostaa ongelmat alkoholinkäytössään, kykenee pääsemään irti alkoholiriippuvuudesta, hallitsee alkoholinkäytön tai kykenee vähentämään alkoholinkäyttöä sovitusti tai lopettaa alkoholinkäytön kokonaan.
Huumaavien aineiden käytön hallinta	Huumeet	Tavoitteena on, että asiakas tiedostaa huumaavien aineiden ongelmakäytön, kykenee pääsemään irti, rajoittamaan tai vähentämään huumaavien aineiden käyttöä esimerkiksi korvaushoidon tuella tai muun tuen avulla.
Lääkeriippuvuus	Lääkeriippuvuus	Tavoitteena on, että asiakas tiedostaa lääkeriippuvuutensa, hallitsee lääkkeiden käytön, kykenee rajoittamaan tai vähentämään lääkkeiden ongelmakäyttöään tai irtautuu lääkeriippuvuudesta.
Rahapelaamisen hallinta	Rahapelaaminen	Tavoitteena on, että asiakas tiedostaa rahapelaamisensa ongelmat ja hallitsee rahapelaamisensa, rajoittaa, vähentää tai lopettaa ongelmallisen rahapelaamisen tai irtautuu pelaamisesta.
Toiminnalliset riippuvuudet	Toiminnalliset riippuvuudet	Tavoitteena on, että asiakas tiedostaa toiminnalliset riippuvuutensa, hallitsee riippuvuutensa tai irtautuu riippuvuuksista, kuten liiallisesta netin käytöstä tai liiallisesta syömisestä.

## Luku 3.1, Liite 2.

Asetetut tavoitteet sukupuolen mukaan, N = 294 (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

On tavoitteena	Sukupuoli		p
	Nainen % (n)	Mies % (n)	
<b>Elämänhallinta</b>			
Arjen taidot	39 (53)	52 (82)	.020*
Vastuu asioiden hoitamisesta	58 (79)	58 (91)	.959
Asumisen turvaaminen	46 (63)	45 (70)	.810
Vuorokausirytmi	49 (67)	55 (87)	.265
Näkemyks tulevaisuudesta	65 (89)	61 (96)	.499
Itsetuntemus	42 (58)	45 (70)	.698
Ratkaisut	36 (49)	46 (72)	.079
Kotoutuminen	7 (9)	6 (10)	.945
Tieto oikeudesta palveluihin	37 (50)	32 (50)	.401
Yhteiskunnallinen ymmärrys	26 (36)	22 (34)	.353
<b>Sosiaaliset suhteet</b>			
Ihmisuhteet	52 (71)	53 (83)	.858
Sosiaaliset valmiudet	45 (61)	52 (81)	.226
Vapaa-ajan toiminta	56 (77)	52 (81)	.429
Osallisuuden kokeminen	46 (63)	43 (67)	.569
Vanhempana jaksaminen	17 (23)	13 (21)	.413
Epäsosiaalinen käytös vähäisemmäksi	26 (35)	28 (44)	.633
Läheisestä aiheutuva huoli	38 (52)	26 (41)	.029*
Irtautuminen väkivallan uhkasta	17 (23)	16 (25)	.841
<b>Työelämä ja koulutus</b>			
Koulutukseen hakeminen	41 (56)	48 (75)	.235
Työllistymistoimiin hakeutuminen	54 (74)	48 (76)	.337
Sitoutuminen kouluun/työllistymistoimiin	46 (63)	43 (67)	.569
Opiskelun sujuminen	22 (30)	20 (32)	.751
Ammatillisen uran suunnittelu	46 (63)	45 (71)	.896
Vahvuuksien löytäminen	43 (59)	54 (85)	.058
Työkyky	58 (80)	60 (94)	.797
Työnhaku	30 (41)	34 (54)	.414
<b>Talous ja asuminen</b>			
Talouden hallinta	61 (83)	62 (98)	.747
Toimeentulo	64 (88)	64 (101)	.986
Velka	56 (76)	51 (80)	.439
Asuminen	42 (57)	41 (64)	.884
Vuokra maksettuna	36 (49)	39 (61)	.585

<b>Terveys ja toimintakyky</b>			
Fyysiset sairaudet	49 (67)	41 (64)	.161
Kognitiiviset häiriöt	11 (15)	17 (27)	.127
Mielenterveys	64 (88)	57 (90)	.227
<b>Päihteiden käytön ja riippuvuuksien hallinta</b>			
Alkoholi	29 (39)	41 (65)	.021*
Huumeet	18 (24)	26 (40)	.099
Lääkeriippuvuus	15 (21)	15 (24)	.992
Rahapelaaminen	14 (19)	18 (28)	.355
Toiminnalliset riippuvuudet	13 (18)	22 (34)	.056

\* p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001



### Luku 3.1, Liite 3.

Asetetut tavoitteet ikäryhmän mukaan, N = 294 (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

On tavoitteena	Ikäryhmä			p
	18–29-v. % (n)	30–54-v. % (n)	55–69-v. % (n)	
<b>Elämänhallinta</b>				
Arjen taidot	46 (61)	51 (69)	20 (5)	.016*
Vastuu asioiden hoitamisesta	59 (79)	59 (80)	44 (11)	.342
Asumisen turvaaminen	40 (53)	53 (72)	32 (8)	.029*
Vuorokausirytmi	55 (74)	53 (72)	32 (8)	.098
Näkemyks tulevaisuudesta	56 (75)	70 (94)	64 (16)	.067
Itsetuntemus	43 (57)	46 (62)	36 (9)	.623
Ratkaisut	31 (42)	51 (69)	40 (10)	.004**
Tieto oikeudesta palveluihin	26 (35)	44 (59)	24 (6)	.005**
Yhteiskunnallinen ymmärrys	14 (19)	32 (43)	32 (8)	.002**
<b>Sosiaaliset suhteet</b>				
Ihmissuhteet	43 (57)	62 (83)	56 (14)	.007**
Sosiaaliset valmiudet	45 (60)	55 (74)	32 (8)	.060
Vapaa-ajan toiminta	39 (52)	67 (91)	60 (15)	<.001***
Osallisuus	34 (45)	56 (76)	36 (9)	<.001***
Vanhempiana jaksaminen	5 (6)	25 (34)	16 (4)	<.001***
Epäsosiaalinen käytös väh.	25 (33)	31 (42)	16 (4)	.214
Läheisestä aiheutuva huoli	21 (28)	43 (58)	28 (7)	<.001***
Irtautuminen väkivallan uhkasta	8 (11)	25 (34)	12 (3)	<.001***
<b>Työelämä ja koulutus</b>				
Koulutukseen hakeminen	58 (78)	35 (47)	24 (6)	<.001***
Työllistymistöimiin hakeutuminen	51 (68)	54 (73)	36 (9)	.251
Sitoutuminen kouluun/työll.toim.	47 (63)	46 (62)	20 (5)	.038*
Opiskelun sujuminen	28 (38)	16 (21)	12 (3)	.019*
Ammatillisen uran suunnittelu	46 (61)	47 (64)	36 (9)	.575
Vahvuuksien löytyminen	49 (66)	53 (72)	24 (6)	.026*
Työkyky	58 (78)	67 (91)	20 (5)	<.001***
Työnhaku	24 (32)	42 (56)	28 (7)	.008**
<b>Talous ja asuminen</b>				
Talouden hallinta	59 (79)	64 (86)	64 (16)	.701
Toimeentulo	57 (76)	72 (97)	64 (16)	.035*
Velka	46 (61)	59 (79)	64 (16)	.053
Asuminen	37 (50)	47 (63)	32 (8)	.185
Vuokra maksettuna	34 (46)	42 (56)	32 (8)	.404

<b>Terveys ja toimintakyky</b>				
Fyysiset sairaudet	31 (41)	58 (78)	48 (12)	<.001***
Mielenterveys	66 (89)	57 (77)	48 (12)	.118
<b>Pähteiden käyttö ja riippuvuuksien hallinta</b>				
Alkoholi	29 (39)	39 (53)	48 (12)	.085
Rahapelit	12 (16)	20 (27)	16 (4)	.197

\* p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

## Luku 3.2, Liite 1.

Sosiaalityön menetelmät AVAIN-mittariaineistossa 2018–2019.

<b>Menetelmät ja toiminta</b>	<b>Lyhyempi nimi</b>	Sosiaalihuollon ammattihenkilön tekemät toiminnot ja interventiot, joita käytetään sosiaalityön toteuttamisessa ja joiden avulla pyritään saavuttamaan asiakkaan kanssa sovitut asiakastyön tavoitteet tai rakenteellisen sosiaalityön tavoitteet.
<b>Selviytymistä ja voimavaroja vahvistava toiminta</b>		Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee ja esittää asiakkaan elämäntilanteeseen, elämänhallintaan ja verkostoihin sekä niihin liittyviin tavoitteisiin, valintoihin ja suunnitelmiin liittyviä positiivisia huomioita ja näkökohtia, etsii ratkaisuja tukevia mahdollisuuksia tai tukee ja kannustaa taloudellisesti.
Asiakasta tukeva keskustelu	Tukeva keskustelu	Toiminta, jolla sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee asiakkaan voimavaroja keskustelun avulla. Toiminnassa ovat keskeisiä asiakkaan psykososiaalisen tuen tarve, asiakkaan kokemuksen jakaminen ja keskusteluosapuolten välinen luottamus.
Asiakkaan osallisuuden tukeminen	Osallisuuden tukeminen	Toiminta, jolla sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee ja lisää asiakkaan hakeutumista ja kiinnittymistä verkostoihin, yhteisöihin tai harrastustoimintaan.
Asiakkaan yhteiskunnallisen ymmärryksen lisääminen	Yhteiskunnallinen ymmärrys	Toiminta, jolla sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee asiakkaan yhteiskunnallisen ymmärryksen syvenemistä esimerkiksi oikeuksista ja ongelmien syistä.
Asiakkaan vastuuttaminen asioiden hoitamiseen	Vastuuttaminen	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö sopii asiakkaan kanssa tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien asioiden hoitamisesta.
<b>Rajoittava ja ongelmalähtöinen toiminta</b>		Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö rajoittaa, kritisoi tai sanktioi asiakkaan toimintaa, valintoja tai suunnitelmia.
Ehtojen asettaminen asiakkaalle	Ehtojen asettaminen	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö asettaa asiakkaalle ehtoja, jotka hänen tulee täyttää etuuden tai palvelun saamiseksi. Asetettuihin ehtoihin sosiaalihuollon ammattihenkilö voi liittää sanktioita, kuten taloudellisen tuen alentamista tai epäämistä.
Keskustelu asiakkaan ongelmista ja vaikeuksista	Keskustelu: ongelmat ja vaikeudet	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö keskustelee asiakkaan kanssa asiakkaan ongelmista ja vaikeuksista ja niiden ratkaisemisesta.
Kriittinen palaute asiakkaan käyttäytymisestä tai toiminnasta	Kriittinen palaute	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö antaa kriittistä tai korjaavaa palautetta asiakkaan toiminnasta, käyttäytymisestä tai suunnitelmista.
<b>Talous, koulutus ja työllisyys</b>		Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee asiakkaan talouden hallintaa tai asiakkaan osallistumista koulutukseen tai työelämään.
Asiakkaan taloustilanteen selvittäminen	Taloustilanteen selvittäminen	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö selvittää asiakkaan tulot, menot, varallisuuden ja velat.
Asiakkaan tukeminen koulutukseen hakeutumisessa	Tukeminen koulutukseen	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee ja ohjaa asiakasta koulutukseen tai työhallinnon koulutustoimenpiteeseen hakeutumisessa tai selvittää niihin liittyviä asioita.

Asiakkaan tukeminen työpaikan hakemisessa	Tukeminen työhön	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee, neuvoo ja ohjaa asiakasta työpaikan hakemisessa sekä etsii asiakkaalle soveltuvia työllisyysvaihtoehtoja yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin kanssa. Kyseessä voi olla myös asiakkaan ohjaaminen työpaikan saamista tukeviin työllisyyspalveluihin.
Asiakkaan ohjaaminen ja kannustaminen kuntouttavaan työtoimintaan hakeutumisessa	Kuntouttava työtoiminta	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee, neuvoo ja ohjaa asiakasta kuntouttavaan työtoimintaan hakeutumisessa sekä etsii asiakkaalle soveltuvia kuntouttavan työtoiminnan paikkoja yhdessä julkisen ja kolmannen sektorin kanssa.
Asiakkaan toimintakyvyn arviointi	Toimintakyvyn arviointi	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö yhdessä muiden tarvittavien henkilöiden kanssa arvioi asiakkaan fyysisen, psyykkisen, kognitiivisen tai sosiaalisen toimintakyvyn sekä tekee siitä selvityksen tai lausunnon.
Asiakkaan työkyvyn selvitys (esim. eläkettä varten)	Työkyvyn selvitys	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi muiden tarvittavien henkilöiden kanssa asiakkaan työkyvyn sekä tekee siitä selvityksen tai lausunnon.
<b>Suunnitelmien ja päätösten tekeminen</b>		Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee asiakkaan tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät suunnitelmat ja päätökset.
Suunnitelman tekeminen asiakkaalle	Suunnitelman tekeminen	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee asiakkaalle suunnitelman (esim. sosiaalihuoltolain mukaisen asiakassuunnitelman, aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman).
Ehkäisevä toimeentulotuki	Ehkäisevä toimeentulotuki	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa etukäteisselvittelyä tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöksen.
Täydentävä toimeentulotuki	Täydentävä toimeentulotuki	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee täydentävän toimeentulotuen etukäteisselvittelyä tai täydentävän toimeentulotuen päätöksen.
Muun kuin toimeentulotukeen liittyvän päätöksen tekeminen asiakkaalle	Muu päätös	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee asiakasta koskevan muun kuin toimeentulotukipäätöksen.
<b>Muut asiakastyön menetelmät</b>		Muut toiminnot ja interventiot, joilla sosiaalihuollon ammattihenkilö tukee ja edistää asiakkaan tavoitteiden saavuttamista.
Asiakkaan ohjaaminen palveluihin (osiota ei tarkasteltu tässä katsauksessa)		Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö ohjaa asiakasta tavoitteiden saavuttamisen kannalta oleellisiin palveluihin. 1 = Sosiaalipalvelut 2 = Järjestö- ja yhdistystoiminta 3 = Kelan palvelut 4 = Kulttuuripalvelut 5 = Kunnan työllisyyspalvelut 6 = Liikuntapalvelut 7 = Maahanmuuttoviraston palvelut 8 = Mielenterveyspalvelut 9 = Nuorisopalvelut 10 = Oikeusapu 11 = Opetus ja koulutus 12 = Perusterveydenhuollon palvelut 13 = Poliisitoimi 14 = Potilas- ja sosiaaliamiehen palvelut 15 = Päihdepalvelut 16 = Rikosseuraamuslaitoksen palvelut 17 = Seurakunnan tarjoamat palvelut 18 = Sovittelupalvelut 19 = Talous- ja velkaneuvonta 20 = Työvoimahallinnon palvelut 21 = Työkyvyn selvitys 22 = Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu 23 = Työterveyshuollon palvelut

Asiakkaan ohjaaminen sosiaalihuollon palveluihin (osiota ei tarkasteltu tässä katsauksessa)	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö ohjaa asiakasta tavoitteiden saavuttamisen kannalta oleellisiin sosiaalihuollon palveluihin.  1 = Asumispalvelut 2 = Kotihoidon palvelut 3 = Kuntouttava työtoiminta 4 = Lapsiperheiden palvelut 5 = Lastensuojelu 6 = Maahanmuuttajien palvelut 7 = Omaishoidon tuki 8 = Opiskeluhuollon kuraattoripalvelu 9 = Perheoikeudelliset palvelut 10 = Päihdepalvelut 11 = Sosiaalinen kuntoutus 12 = Taloudellisen tuen palvelut 13 = Vammaispalvelut	
Asiakkaan avustaminen lomakkeiden kanssa	Avustaminen lomakkeissa	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö avustaa asiakasta esimerkiksi lomakkeiden täyttämässä, liitteiden hankkimisessa sekä yhteystietojen etsimisessä.
Mukanaolo asiakkaan asioidessa muun kuin sosiaaliviranomaisen kanssa	Mukanaolo asioidessa muun kuin sosiaaliviranomaisen kanssa	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö on läsnä asiakkaan asioidessa muun kuin sosiaaliviranomaisen kanssa.
Ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta	Ilmoitus muulle viranomaiselle	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö toimittaa suullisesti, kirjallisesti tai digitaalisessa muodossa yhteydenoton toiselle viranomaiselle, jos asiakkaan tarpeisiin ei voida vastata vain sosiaalihuollon toimin.
Asiakkaan edunvalvontaan liittyvät selvittelyt ja lausunnot	Edunvalvonta	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee asiakkaan edunvalvontaan liittyviä selvittelyjä, hakemuksia, lausuntoja, ilmoituksia tai ohjausta.
Kriisityö	Kriisityö	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö antaa tukea, neuvontaa ja ohjausta asiakkaalle, joka on kohdannut välittömän kriisitilanteen.
Ryhmämuotoinen sosiaalityö	Ryhmämuotoinen sosiaalityö	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö tekee ryhmämuotoista sosiaalityötä.
Tukihenkilön tai vertaistuen etsiminen asiakkaalle	Tukihenkilö tai vertaistuki	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö etsii asiakkaalle tukihenkilöä tai vertaistukea tai on mukana asiakkaan ja tukihenkilön tapaamisessa.
Verkostotyö	Verkostotyö	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö osana ryhmää tai verkostoa pohtii, peilaa tai keskustelee asiakkaan tilanteesta tai työskentelee verkoston tai ryhmän tukena.
Välitystilipalvelu	Välitystilipalvelu	Toiminta, jossa asiakkaan rahaliikenne siirretään sosiaalitoimen hoidettavaksi.
Yhteisösosiaalityö	Yhteisösosiaalityö	Toiminta, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö edistää ja tukee asiakkaan tavoitteiden saavuttamista toimimalla paikallisissa yhteisöissä, yhdistyksissä ja järjestöissä sekä kehittämällä asuinalueita ja tukemalla yhteisöjen toimintaa.

## Luku 3.2, Liite 2.

Käytetyt menetelmät sukupuolen mukaan, N = 294 (AVAIN-mittariaineisto, 2018–2019).

Menetelmää käytetty	Sukupuoli		p
	Nainen % (n)	Mies % (n)	
<b>Selviytymistä ja voimavaroja vahvistava toiminta</b>			
Tukeva keskustelu	88 (121)	91 (143)	.435
Osallisuuden tukeminen	75 (103)	74 (116)	.799
Yhteiskunnallinen ymmärrys	29 (39)	33 (51)	.456
Vastuuttaminen	64 (88)	63 (99)	.834
<b>Rajoittava ja ongelmalähtöinen toiminta</b>			
Ehtojen asettaminen	10 (13)	15 (24)	.135
Keskustelu: ongelmat ja vaikeudet	76 (104)	71 (111)	.315
Kriittinen palaute	17 (23)	22 (34)	.292
<b>Talous, koulutus ja työelämä</b>			
Taloustilanteen selvittäminen	65 (89)	57 (90)	.181
Tukeminen koulutukseen	22 (30)	27 (42)	.334
Tukeminen työpaikan haussa	13 (18)	12 (19)	.789
Kuntouttava työtoiminta	37 (50)	25 (39)	.030*
Toimintakyvyn arviointi	31 (42)	29 (46)	.800
Työkyvyn selvitys	19 (26)	12 (19)	.102
<b>Päätökset ja suunnitelmat</b>			
Suunnitelman tekeminen	79 (108)	78 (122)	.816
Ehkäisevä toimeentulotuki	56 (77)	47 (73)	.097
Täydentävä toimeentulotuki	53 (73)	46 (72)	.204
Muu päätös	28 (38)	26 (40)	.662
<b>Muut asiakastyön menetelmät</b>			
Avustaminen lomakkeissa	30 (41)	40 (62)	.086
Mukanaolo asiointissa (muu kuin sos.vir.)	39 (53)	35 (55)	.517
Ilmoitus muulle viranomaiselle	20 (27)	18 (28)	.681
Ryhmämuotoinen sosiaalityö	12 (17)	14 (22)	.686
Tukihenkilö tai vertaistuki	10 (14)	6 (10)	.229
Verkostotyö	36 (49)	29 (45)	.193
Välitystili	6 (8)	5 (8)	.779

\* p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

### Luku 3.2, Liite 3.

Käytetyt menetelmät eri ikäryhmissä, N = 294 (AVAIN-mittariaineisto 2018–2019).

Käytettiin menetelmänä	Ikäryhmä			p
	18–29-v. % (n)	30–54-v. % (n)	55–69-v. % (n)	
<b>Selviytymistä ja voimavaroja vahvistava toiminta</b>				
Tukeva keskustelu	89 (119)	91 (123)	88 (22)	.784
Osallisuuden tukeminen	69 (92)	79 (106)	84 (21)	.093
Yhteiskunnallinen ymmärrys	22 (29)	39 (53)	32 (8)	.007**
Vastuuttaminen	63 (85)	63 (85)	68 (17)	.889
<b>Rajoittava ja ongelmalähtöinen toiminta</b>				
Keskustelu: ongelmat ja vaikeudet	69 (92)	76 (103)	80 (20)	.265
<b>Talous, koulutus ja työllisyys</b>				
Taloustilanteen selvittäminen	52 (70)	67 (91)	72 (18)	.019*
Tukeminen koulutukseen	33 (44)	19 (25)	12 (3)	.008**
Tukeminen työpaikan haussa	5 (7)	19 (25)	20 (5)	.002**
<b>Suunnitelmien ja päätösten tekeminen</b>				
Suunnitelman tekeminen	75 (100)	82 (111)	76 (19)	.308
Ehkäisevä toimeentulotuki	37 (50)	63 (85)	60 (15)	<.001***
Täydentävä toimeentulotuki	41 (55)	59 (80)	40 (10)	.007**
Muu päätös	20 (27)	35 (47)	16 (4)	.011*
<b>Muut asiakastyön menetelmät</b>				
Avustaminen lomakkeissa	31 (41)	41 (55)	28 (7)	.162
Mukanaolo asioinnissa (muu kuin sos.vir.)	34 (45)	44 (60)	12 (3)	.005**
Ryhmämuotoinen sosiaalityö	8 (10)	17 (23)	24 (6)	.017*
Tukihenkilö tai vertaistuki	4 (5)	12 (16)	12 (3)	.040*
Verkostotyö	23 (31)	41 (55)	32 (8)	.008**

\* p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

## **Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 Pirjo Mäkinen  
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS  
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom  
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen  
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA  
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö  
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS  
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo  
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen  
KUNTA VALINTATILANTEESSA  
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen  
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti  
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA  
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen  
ERILAISET KUNNAT  
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa  
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA  
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko  
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus  
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)



- 14 Petri Böckerman  
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto  
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo  
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA  
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola  
RAKENNERAHASTOT  
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen  
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen  
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius  
JULKISUUSKOE  
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi  
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki  
MAASEUDUN MENESTYJÄT  
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen  
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg  
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen  
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman  
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN  
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen  
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA  
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen  
KUNTAETIIKKA  
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen  
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri  
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN  
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen  
LAPSEN EHDOKKAILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki  
TEOLLISTUVA MAASEUTU  
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen  
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen  
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT  
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen  
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen  
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström  
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen  
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä  
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen  
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank  
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET  
Menetelmä kunnille terveyspalveluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari  
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi  
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio  
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen  
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA  
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto  
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski  
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI  
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen  
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi  
KUNTARAKENNE MURROKSESSA  
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen  
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?  
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen  
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen  
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén  
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS  
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–  
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto  
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen  
SUOMI JA ALUEET 2030  
– toteutunut kehitys, ennakkointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja  
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki  
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari  
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen  
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko–Nyman  
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen  
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto  
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen–James  
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–  
Pekka Rissanen  
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET  
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola  
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!  
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkas-  
telussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari – Kirsi Rönkä – Anja Saarinen – Veli-Matti Poutanen  
PALVELUT TOIMIMAAN  
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari  
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA  
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso  
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?  
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen  
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen  
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska  
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT  
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &  
Petteri Räisänen  
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA  
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN  
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pylkkänen  
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola  
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA  
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi  
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari  
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?  
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen  
ja Heikki Hiilamo  
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala  
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –  
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-  
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno  
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-  
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki  
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera  
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto  
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen  
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040  
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo  
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinie, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka  
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?  
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)  
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho  
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA  
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen  
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA  
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne  
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen  
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET  
SYRJÄKUNNISSA (2016)
- 98 Aleksi Koski ja Heikki Kuutti  
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA  
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)
- 99 Sari Tuuva-Hongisto, Ville Pöysä ja Päivi Armila  
SYRJÄKYLIEN NUORET – unohdetut kuntalaiset? (2016)

- 100 Torsti Hyyryläinen ja Sofia Tuisku  
SOSIAALISESTA MEDIASTA RATKAISUJA PAIKALLISEEN  
VAIKUTTAMISEEN (2016)
- 101 Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen ja Rauno Korhonen  
SOSIAALINEN MEDIA KUNTAJOHTAMISESSA (2017)
- 102 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo  
MITÄ TUNNUSLUKUJA SOTE-ALUEEN JOHTAMISESSA  
TARVITAAN? (2017)
- 103 Ilkka Koiranen, Aki Koivula, Arttu Saarinen ja Pekka Räsänen  
PUOLUEIDEN RAKENTEET JA JÄSENISTÖN VERKOSTOT (2017)
- 104 Ari Lehtinen ja Ilkka Pyy (toim.)  
MITÄ ON LAADULLINEN KAUPUNKISUUNNITTELU? (2017)
- 105 Sami Tantarimäki ja Anni Törhönen  
KOULUVERKKO MUUTTUU,  
ENTÄ KOULUVERKKOSUUNNITTELU? (2017)
- 106 Suvi Hakoinen, Pirjo Laitinen-Parkkonen ja Marja Airaksinen  
LÄÄKEKAAOKSEN HALLINTA SOTE-MUUTOKSESSA  
– nykytila, haasteet ja ratkaisuehdotukset (2017)
- 107 Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen, Anu Mutanen ja  
Matti Muukkonen  
KUNNALLINEN ITSEHALLINTO VALTION PURISTUKSESSA  
(2018)
- 108 Sami Borg  
KUNTAVAALITUTKIMUS 2017 (2018)
- 109 Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo ja Petra Haapala  
VALTUUTETUT TALOUSINFORMAATION KÄYTTÄJINÄ (2019)
- 110 Anu Gretschel ja Sami Myllyniemi  
KUULUMMEKO YHTEISKUNTAAN?  
Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä  
tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista (2020)
- 111 Niina Mäntylä, Ville Karjalainen, Maria Refors Legge ja  
Hanna-Kaisa Pernaa  
PUKKI KAALIMAAN VARTIJANA  
– kuka valvoo peruskouluja? (2021)
- 112 Tomi Venho  
KUNNALLINEN PUOLUETUKI (2022)

- 113 Sami Borg  
KANSANVALTAA KORONAN VARJOSSA  
Tutkimusraportti vuoden 2021 kuntavaaleista (2022)
- 114 Arja Kurvinen, Arja Jolkkonen, Virpi Lemponen ja Petri Kahila  
PIENTEN KUNTIEN STRATEGIAT JA LUOVAT RATKAISUT  
(2022)
- 115 Josefina Sipinen, Juuso Laine, Elina Kestilä-Kekkonen,  
Sami Borg ja Åsa von Schoultz  
KAMPANJA POIKKEUSOLOSUHTEISSA:  
KUNTAVAALIEHDOKKAAT 2021(2022)
- 116 Sami Borg  
ALUEVAALITUTKIMUS 2022  
Tutkimus Suomen ensimmäisistä aluevaaleista (2023)
- 117 Hanna Kosunen, Sari Hirvonen-Kantola ja Helka-Liisa Hentilä  
KUNTIEN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU JA  
ELINVOIMAHANKKEET (2023)
- 118 Minna Kivipelto, Mirka Elovainio, Hanna-Mari Heinonen,  
Juulia Hietämäki, Signe Jauhiainen, Tuija Korpela, Heidi Sallinen,  
Niina Tanner, Antti Teittinen, Timo Toikko ja Tarja Tolonen  
TOIMEENTULOTUKI JA AIKUISSOSIAALITYÖ  
Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen? (2023)





KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kolme julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

*Julkaisut-sarja*, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, <a href="mailto:antti.mykkanen@kaks.fi">antti.mykkanen@kaks.fi</a> , p. 0400 570 087
Tutkimuspäällikkö	Sami Borg, <a href="mailto:sami.borg@kaks.fi">sami.borg@kaks.fi</a> , p. 050 345 0811
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, <a href="mailto:maarit.vaittinen@kaks.fi">maarit.vaittinen@kaks.fi</a> , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

Minna Kivipelto (toim.)

## Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö

Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen?

Vuonna 2017 perustoimeentulotuki siirtyi Kelan hoidettavaksi. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäivät kuntien aikuissosiaalityöhön. Muutoksen jälkeen monen toimeentulotukea tarvitsevan henkilön oli asioitava sekä Kelassa että kunnassa. Uudistus edellytti muutoksia myös Kelan ja sosiaalityön väliseltä yhteistyöltä ja työnjaolta.

Tässä julkaisussa tarkastellaan toimeentulotukea ja aikuissosiaalityötä tarvitsevien henkilöiden palveluja ja etuuksia sekä Kelan ja sosiaalityön välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa toimeentulotuki uudistuksen jälkeisenä aikana. Tutkimuksessa on käytetty laadullisia ja määrällisiä aineistoja vuosilta 2018–2020 ja 2022.

Julkaisu on valmisteltu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Kelan tutkimuksen ja Itä-Suomen yliopiston välisenä yhteistyönä.



9 789523 491168

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2023  
ISBN 978-952-349-116-8 (nid)  
ISBN 978-952-349-124-3 (pdf)  
ISSN 1235-6956