

TOIMEENTULOTUKI JA ASUMINEN

Sosiaalibarometri 2021

soste

Sosiaalibarometri 2021

Toimeentulotuki ja asuminen

Anne Eronen – Hanna-Mari Heinonen – Anna Järvinen
Markku Laatu – Pia Londén – Juha Peltosalmi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
Helsinki 2021

SOSTE

Sosiaalibarometri® on SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n tavaramerkki.
© SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Valokuvat: **Veikko Somerpuro**
Ulkoasu ja taitto: **Hanna Ruusulampi**
Käännös: **Markus Sandberg**

Sosiaalibarometri 2021:5
ISSN 2489-2726
ISBN 978-952-6628-59-2 (verkko)

Sisältö

Tekijät	6
Kiitämme	8
Saatteeksi	9
1 Johdanto	12
1.1 TOIMEENTULOTUKI	12
Toimeentulotuen historiallinen tausta	12
Tuen yleiset myöntämisperusteet	12
Tuen määräytyminen	13
Perustoimeentulotuen Kela-siirron lähtökohtia	14
Tuen toimeenpano kahden toimijan mallissa	14
Uuden mallin ennakoituja ja odottamattomia seurauksia	15
Toimeentulotuki ja asumisen turvaaminen sosiaaliturvan uudistamistyön keskiössä	16
1.2 ASUMINEN	17
Asumisen kalleus pienituloisen haaste	17
Asumisen moninainen tukijärjestelmä	18
Asumistuki pienituloisten kohtuullisen asumistason turvaajana	18
Yleishyödyllisen vuokra-asuntotuotannon rooli	19
1.3 TUTKIMUSASETELMA	19
Tutkimuskysymykset	19
Tutkimusaineisto	20
Tutkimusaineiston analyysi	20

2	Perustoimeentulotuen toimeenpanon ajankohtainen tilanne	25
2.1	PERUSTOIMEENTULOTUEN TOIMEENPANO	25
	Perustoimeentulotuen hakemisen helppous	26
	Kelan ja kuntien työnjaon selkeys	29
	Asiakkaille tuen hakemiseen tarjottu tuki	29
	Tukikäsittelyn sujuvuus	31
	Tietojenluovutus viranomaisten välillä	33
	Tukityöhön Kelassa varattu aika	36
	Toimeentulotukityön osaaminen Kelassa	39
2.2	KELAN JA KUNTIEN YHTEISTYÖ	40
	Tyytyväisyys yhteistyöhön	41
	Paikallisen yhteistyön toimintamallit	45
	Toimintamallien yhteys kokemukseen yhteistyön toimivuudesta	49
	Yhteistyön toimivuus asiakkaiden kannalta	52
	Yhteisasiakkuuden hoitaminen	55
	Vastuunjaon (epä)selvyys	57
2.3	SOSIAALITYÖN ROOLI JA ASIAKKAIDEN OHJAUS PERUSTOIMEENTULOTUKITYÖSSÄ	63
	Sosiaalityön asiantuntemuksen riittävyys Kelassa	64
	Asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistaminen	67
	Keinot asiakkaiden sosiaalityön tarpeen tunnistamisen tukemiseksi	70
	Asiakkaan tavoittaminen ja asiakkuusprosessin eteneminen kunnassa	73
3	Kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen	79
3.1	RATKAISUJA KOHTUUHINTAISEEN ASUMISEEN	79
	Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävyys	79
	Arviot eri ratkaisukeinoista	81
3.2	YLEISEN ASUMISTUEN UUDISTAMISVAIHTOEHDOT	86

4 Tulosten yhteenveto	97
4.1 TOIMEENTULOTUEN TOIMEENPANO NELJÄ VUOTTA KELA-SIIRRON JÄLKEEN	97
Nopeutuvaa ja osaavampaa tukikäsitelyä, mutta yhä useammin itsepalveluperiaatteella	97
Kelan ja kuntien laaja-alainen yhteistyö kantaa hedelmää	98
Vastuunjaon ratkaisemattomia ongelmakohtia	99
Sosiaaliryönnän osaamisen roolista toimeentulotukityössä eriäviä käsityksiä	99
4.2 PIENITULOISTEN ASUMISEN TURVAAMINEN	100
Kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja riittämättömästi	100
Laaja keinovalikoima tarpeen kohtuuhintaisen asumisen turvaamisessa	101
Asumistukea yksilöille vai kotitalouksille?	101
Enemmistö korottaisi asumistukea	102
Koronakriisin pitkäaikaisia vaikutuksia asumiseen vaikeaa arvioida	102
5 Sammandrag av resultaten	106
5.1 UTKOMSTSTÖDETS GENOMFÖRANDE FYRA ÅR EFTER ÖVERFÖRINGEN TILL FPA	106
Snabbare och kunnigare stödbehandling, men allt oftare som självbetjäning	106
FPA:s och kommunernas breda samarbete bär frukt	107
Olösta problem i ansvarsfördelningen	108
Uppfattningarna går isär om vilken roll kompetens i socialt arbete ska ges i utkomststödsarbetet	108
5.2 TRYGGANDE AV LÅGINKOMSTTAGARNAS BOENDE	109
För få hyresbostäder till skäligt pris	109
Många metoder krävs för att trygga boende till skäligt pris	110
Boendestöd åt individer eller hushåll?	110
En majoritet skulle höja boendestödet	111
Coronakrisens långtidseffekter på boendet svåra att bedöma	111
Lähteet	115
Liitteet	120

Tekijät



Anne Eronen

tutkija,
SOSTE

YTM, GERONOMI (AMK) ANNE ERONEN koordinoi SOSTEn tutkimusta. Sosiaalibarometriä vuodesta 1995 laatinut Anne vastasi Sosiaalibarometri 2021:n toteutuksesta. Hän koordinoi työvaiheita, työsti eri tutkimusaineistot ja osallistui aineistoja käsittelevän julkaisun laatimiseen. Käsillä olevassa julkaisussa hän työsti osion kysymyksiä, kirjoitti tutkimusastelemaa käsittelevän luvun sekä osallistui infografiikoiden ja tulosten yhteenvedon laatimiseen.



Anna Järvinen

erityisasiantuntija,
SOSTE

VTM ANNA JÄRVINEN työskentelee SOSTEsä erityisasiantuntijana toimeentuloon ja sosiaaliturvaan liittyvissä kysymyksissä. Anna osallistui tiiviisti kysymysten valmisteluun, kirjoitti asumista ja asumistukea koskevan johdannon sekä osallistui tulosten yhteenvedon laadintaan.



Hanna-Mari Heinonen

tutkija,
KELA

VTM HANNA-MARI HEINONEN työskentelee Kelan tutkimusyksikössä sosiaaliturvan ja sen toimeenpanoa koskevan tutkimuksen parissa. Hanna-Mari kirjoitti yhdessä Markun kanssa toimeentulotukea koskevat tulosluvut, niitä koskevan johdannon ja yhteenvedon sekä osallistui kyselyn suunnitteluun ja toteutukseen.



Markku Laatu

erikoistutkija,
KELA

VTL MARKKU LAATU työskentelee Kelan tutkimusyksikössä sosiaaliturvan ja sen toimeenpanoa koskevan tutkimuksen parissa. Markku on ollut mukana suunnittelemassa Sosiaalibarometrin sisältöä Kelan asiantuntijana useita vuosia. Tässä julkaisussa hän kirjoitti yhdessä Hanna-Marin kanssa toimeentulotukea koskevat tulosluvut, niitä koskevan johdannon ja yhteenvedon sekä osallistui kyselyn suunnitteluun ja toteutukseen.

**Pia Londén**

tutkimuksen asiantuntija,
SOSTE

FM, TRADENOMI (AMK) PIA LONDÉN on ollut laatimassa Sosiaalibarometriä vuodesta 2003. Pia vastasi aineistonkeruusta ja tilastotietojen koonnasta sekä kirjoitti barometrin tutkimusaineistoja käsittelevän julkaisun. Käsillä olevassa julkaisussa hän oli mukana laatimassa kysymyksiä, työsti tilastografiikat ja taulukot sekä osallistui infografiikoiden laatimiseen ja tekstien oikolukuun.

**Juha Peltosalmi**

tutkija,
SOSTE

KM JUHA PELTOSALMI on erityisesti järjestötutkija ja vastaa SOSTEn Järjestöbarometrissa. Sosiaalibarometrin toteutuksessa Juha on ollut mukana jo useita vuosia. Hän analysoi kohtuuhintaista asumista ja asumistuen uudistamista käsittelevät tulokset ja osallistui tulosyhteenvedon laatimiseen.

Kiitämme

SOSIAALIBAROMETRI 2021 kyselyt valmisteltiin julkaisun kirjoittajien voimin. Kysymysmuotoiluihin pyydettiin tarkentavia kommentteja sisältöjä tuntevilta asiantuntijoilta.

Lämmin kiitos näkökulmien avartamisesta ja moninaisten yksityiskohtien esille nostamisesta kaikille kommentoineille!

PERUSTOIMEENTULOTUKEA käsittelevissä kysymyksissä hyödynnettiin SOSTEn ja Kelan vuosien 2016–2019 yhteistyössä valmisteltuja kysymyksiä. Ajankoh- taisten näkökulmien varmistamiseksi ideoita sisältöihin antoivat myös asiakkuuksien kehittämisryhmän päällikkö **Heidi Turkia** ja osaamiskeskuksen päällikkö **Pasi Pajula** Kelasta sekä erityisasiantuntija **Ellen Vogt** Kuntaliitosta.

ASUMISTEEMAA on käsitelty aiemmissa Sosiaalibarometrissa varsin niukasti. Silti aiemmista tuloksista heräsi runsaasti jatkoselvittämistä vaativia kysymyksiä. Monisyisen sisällön rajaamiseksi pyydettiin palautteita SOSTEn sosiaaliturvakomitean asumisen jaoston järjestötaustaryhmältä. Taustaryhmän puheenjohtajana toimi toiminnanjohtaja **Pauliina Lampinen** Vammaisten lasten ja nuorten tukisäätiöstä. Ryhmän muut jäsenet ovat kehitysjohtaja **Päivi Huuskonen** Aspa-säätiöstä, viestinnän ja vaikuttamisen asiantuntija **Kalle Häkkinen** Nuorisoasuntoliitosta, johtava asiantuntija **Esa Iivonen** Mannerheimin Lastensuojeluliitosta,

kriminaaliasiamies **Marjatta Kau- rala** Kriminaalihuollon tukisäätiöstä, erityisasiantuntija **Sara Mäkära- inen** Monimuotoiset perheet -verkostosta, kehittämis- ja päällikkö **Sari Timonen** Y-Säätiöstä, toiminnanjohtaja **Anne Viita** Vuokralaiset ry:stä ja vanhusasia- mies **Irene Vuorisalo** Eläkeläisliitto- jen etujärjestö EETU ry:stä.

Lisäksi arvokkaita huomioita koh- tuuhintaista asumista ja asumistukea koskevista kysymyksistä esittivät VTT **Pertti Honkanen**, tutkimuspäällikkö **Signe Jauhiainen** Kelasta, erityis- asiantuntija **Päivi Kiiskinen** SOS- TEstä, toimitusjohtaja **Jouni Park- konen** Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat – KOVA ry:stä, erikoistutkija **Paula Saikkonen** Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta ja tutkimuspäällikkö **Saija Turunen** Y-Säätiöstä.

Seita Soiniselle Kelasta kiitos avus- ta raportin lähteiden tarkistamisessa ja lähdeluettelon tekemisessä.

KIITOKSET kuuluvat myös Sosiaalibaro- metrin toteutuksen mahdollistaneille rahoittajille: Veikkaus, Kela, THL sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

SUURIN KIITOS kuuluu kuitenkin työki- reidensä keskellä kyselyyn vastanneil- le ammattilaisille eri puolilla Suomea. Ilman heidän aikaansa ja asiantunte- mustaan Sosiaalibarometriä ei syntyisi.

Saatteeksi

SOSIAALIBAROMETRI 2021 julkaistaan tänä vuonna viitenä verkkojulkaisuna. Tavoitteena on saada ajankohtaisia teemoja käsittelevät tulokset entistä nopeammin kiinnostuneiden käyttöön.

Tämä julkaisu käsittelee kahta parhaillaan uudistettavaa ja pienituloisille ihmisille tärkeää tuen muotoa, perustoimeentulotukea ja asumistukijärjestelmää. Julkaisu on laadittu SOSTEN ja Kelan tutkimuksen yhteistyönä. Sosiaalibarometrissa on seurattu perustoimeentulotuen toimeenpanoa laajasti jo vuosina 2016–2019. Nyt pitkäaikainen yhteistyö Kelan tutkimuksen kanssa syveni tulosten yhteiseen analysointiin ja kirjoittamiseen.

Perustoimeentulotukea ja sen toimeenpanoa tarkastellaan Kelan ja kuntien sosiaalitoimen yhteistyön näkökulmasta. Aiemmin esille tulleita kahden toimijan mallin kriittisiä kohtia selvitetään nyt yksityiskohtaisemmin. Miten yhteistyö ja tiedonvaihto toimivat Kelan toimeentulotuen toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalitoimen työntekijöiden kesken? Millaisia yhteistyön rakenteita on käytössä tai kokeiltu yhteistyön vahvistamiseksi? Miten toteutuu sosiaalitoimen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden ohjaus Kelasta sosiaalitoimeen?

Asumista lähestytään kohtuuhintaisen asumisen ja yleisen asumistuen uudistamisen näkökulmasta. Millä keinoilla voitaisiin turvata kohtuuhintaisen asumisen eri puolilla maata? Miten yleistä asumistukea tulisi uudistaa?

31. vuotuinen Sosiaalibarometri perustuu valtakunnallisen ja monialaisen vastaajajoukon kyselyvastauksiin. Tutkimusaineisto koottiin tammi–helmikuun taitteessa 2021. Perustoimeentulotukea ja asumista käsittelevät tulokset perustuvat Kelan esihenkilöiden ja toimihenkilöiden sekä kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien ja sosiaalityöntekijöiden vastauksiin. Näitä vastaajia oli yhteensä 1047. Vastaajia pyydettiin arvioimaan tilannetta omalla vastuualueellaan kyselyn toteutusajan kohtana vuoden alussa. Soveltuvien osin tuloksia vertaillaan aiempien Sosiaalibarometrien tuloksiin.

Julkaisu etenee taustoituksesta tulosanalyysien kautta tulosten yhteenvedoon ja lisätietoja tarjoaviin liitetäulukoihin. Johdantoluvussa kuvataan tutkimuskysymysten kannalta keskeiset piirteet perustoimeentulotuesta ja sen toimeenpanosta ja asumisen tukijärjestelmistä. Lisäksi johdannossa rajataan tarkastelun sisällölliset näkökulmat ja kuvataan tutkimusaineisto ja sen hyödyntäminen. Tulosten analyysi on jaettu kahteen, perustoimeentulotukea ja kohtuuhintaista asumista, käsittelevään lukuun. Analyysien runsaasta sadosta kiteytetään yhteenvetolukuun keskeisimmät havainnot. Julkaisun loppuun on lähteiden ohella koottu tuloksia tarkentavia jakaumatietoja.

Helsingissä 10.5.2021
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



1

Johdanto

1 Johdanto

Perustoimeentulotuki edellyttää Kelan ja kuntien yhteistyötä. Miten yhteistyö sujuu kahden toimijan mallissa? Mikä on perustoimeentulotuen toimeenpanon tila neljä vuotta uudistuksen jälkeen? Miten perustoimeentulotuen asiakkuusprosesseja ja asumisen tukijärjestelmiä tulisi uudistaa, jotta ne turvaisivat nykyistä paremmin kaikkein huono-osaisimmille heidän tarpeitaan vastaavan turvan?

1.1 Toimeentulotuki

Toimeentulotuen historiallinen tausta

TOIMEENTULOTUKI ON vähävaraisille kansalaisille tarkoitettu taloudellinen apu, joka on kehittynyt nykyiseen muotoonsa pitkän ajan kuluessa. Jo 1800-luvulla kunnissa alettiin myöntää avun tarpeessa oleville kotitalouksille avustuksia. Vuonna 1923 voimaan astuneen köyhäinhoitolain myötä apuun oikeutettujen piiri laajeni. Vuonna 1956 avustuksen korvasi huoltoapu ja vuonna 1984 toteutetun suuren sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä toimeentulotuki. (Korpela ym. 2020, 9; STM 2020a, 13.)

Kun huoltoapu muutettiin toimeentulotueksi, aiemmin kuntien päätöksen perustuneelle taloudellisen avun määrälle asetettiin kansallinen vähimmäistaso ja huoltoapuun liittyneitä kontrolloivia ja leimaavia piirteitä lie-

vennettiin (Karisto ym. 1997, 300; Korpela ym. 2020, 9).

Tuen yleiset myöntämisperusteet

Toimeentulotuen lainsäädännöllinen perusta on kirjattu perustuslain 19 §:n 1 momenttiin (Suomen perustuslaki 731/1999). Sen mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”.

Perustuslakia täsmentävän toimeentulotukilain (Laki toimeentulotuesta 1412/1997 2§) nojalla ihmiseltä edellytetään kuitenkin ensin omia ponnisteluja toimeentulonsa turvaamiseksi – tukea saa ainoastaan silloin, kun ei ole kyennyt hankkimaan sitä itse esi-

merkiksi ansiotyöllä, yrittäjätoiminalla tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla. (Kalliomaa-Puha 2013, 27–28.)

Toimeentulotuen viimesijaisesta luonteesta johtuen muut tulon lähteet on siis käytettävä ensin. Tämän arvioimiseksi asiakkaalla on laaja selvittämismahdollisuus tuloistaan ja myös menoistaan. (STM 2021, 9.)

Tuen määräytyminen

Oikeus tukeen perustuu kotitalouden käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä toimeentulotukilaissa hyväksytyksi katsottujen menojen erotukseen sekä muihin laissa esitettyihin kriteereihin, kuten hakijan velvollisuuteen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 6 § ja 2 a §).

Mikäli hyväksyttävät menot ovat suuremmat kuin kotitalouden käytettävissä olevat tulot ja varat, maksetaan erotus perustoimeentulotukena. Toimeentulotuen myöntämisessä menojen arvioimisen pohjana käytetään kotitalouden koon mukaan määräytyvää perusosaa. Se on eräänlainen tiivistetty laskelma, jolla määritellään sopiva ja riittävä vähimmäiskulutustaso (Karjalainen 1998, 445). Vuonna 2021 yksin asuvan perusosa on 504,06 euroa kuukaudessa. Sen on tarkoitus kattaa jokapäiväiset peruskulutukset kuten ruoka, vaatteet, vähäiset terveydenhoitomenot ja paikallis- ja tietoliikenteen käytöstä aiheutuvat maksut. Tuen saaja päättää kuitenkin itse, mihin perusosan käyttää eli millaisia tarpeita hän kulutuksessaan priorisoi. Niistä ei siis tarvitse esittää erillistä selvitystä. (ks. Korpela ym. 2020, 16.) Perusosan suuruutta voidaan kuitenkin alentaa enintään 20 (tai laiminlyöntien toistuesssa enintään 40) prosenttia työllistymistä edistäviin toimiin liittyvien velvoitteiden laimin-

lyönneistä (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 10 § ja STM 2020a).

Varsinaisen perusosan lisäksi perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon niin sanottuja muita perusmenoja, merkittävimpana näistä kohtuulliset asumisen kustannukset. Tukea voi saada myös esimerkiksi lääke- ja muihin suu-rempiin terveydenhoidon kustannuksiin, lasten päivähoitoon sekä silmälasien hankintaan. (Korpela ym. 2020, 17.) Muiden perusmenojen osalta tarpeellisuuden arvioiminen edellyttää harkintaa. Tarpeellisuusharkinta sisältää sekä menon että sen suuruuden tarpeellisuuden arviointia. (STM 2020a, 17.)

Täydentävää toimeentulotukea maksetaan kunnista sellaisiin menoihin, joita ei voida hyväksyä Kelassa perustoimeentulotukea myönnettäessä. Täydentävään tukeen kuuluvia erityismenoja voivat olla esimerkiksi kotiin ja asumiseen liittyvät kulut (esim. hajonneen kodinkoneen korvaaminen uudella) tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuvat menot. (ks. Korpela ym. 2020, 17.) Koska täydentävässä tuessa myönnetty menot ovat tarpeellisia asiakkaan erityisestä tilanteesta johtuen, niitä koskevassa päätöksenteossa tarvitaan useimmiten perustoimeentulotukeen nähden laajempaa asiakkaan kokonaistilanteen arviointia (STM 2020a, 17).

Ehkäisevää toimeentulotukea puolestaan myönnetään syrjäytymisen ehkäisemiseksi sekä perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisuuden suoriutumisen edistämiseksi (Laki toimeentulotuesta 1412/1997). Tukea myöntää kunta päättämiensä periaatteiden mukaan, ja se voi kohdistua esimerkiksi asiakkaan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseen tai äkillisen taloudellisen tilanteen ai-

heuttamien vaikeuksien ehkäisemiseen. Tällaisia vaikeuksia voi tuottaa muun muassa ylivelkaantuminen. (Korpela ym. 2020, 17.)

Toimeentulotuen avulla ei ole tarkoit-
tus turvata ainoastaan perustuslaissa
mainittua välttämätöntä toimeentuloa.
Toimeentulotuella pyritään tukemaan
myös asiakkaan itsenäistä selviytymis-
tä. Lisäksi tuki antaa mahdollisuuksia
osallistua yhteiskunnan toimintaan. Sil-
lä on näin ollen laajempi tehtävä kuin
vain elämälle välttämättömän turvan
antaminen eli niin sanotun eksistens-
siminimin täyttäminen. (STM 2020a.)

Tuen laaja-alaiset tavoitteet on otet-
tava tuen tarpeen arvioinnissa huo-
mioon. Tuen viimesijaisen luonteen
vuoksi siihen liittyy muutoinkin olen-
naisesti tarveharkinta (ks. Grönberg
2018, 12).

Perustoimeentulotuen Kela-siirron lähtökohtia

Toimeentulotuki on perinteisesti kuu-
lunut kokonaisuudessaan kuntien so-
siaalitoimen tehtäväkenttään ja se on
ollut myös tärkeä sosiaalityön työvä-
line. Tästä syystä ja myös asiakkaiden
oikeusturvan kannalta yksi merkittä-
vimmistä toimeentulotuen toimeenpa-
noon liittyvistä uudistuksista on ollut
perustoimeentulotuen siirto Kelaan
vuoden 2017 alussa. Siirtoa edelsi pit-
kään jatkunut keskustelu sen haitoista
ja hyödyistä (ks. mm. Kangas ym. 2011;
Laatu ym. 2015; Varjonen 2020, Sosiaa-
libarometri 1997, 2005 ja 2014). Siirtoa
vastustettiin muun muassa siksi, että
rahallisen tuen lisäksi sosiaalityön (tai
muun palvelujärjestelmän) apua tarvit-
sevien asiakkaiden asema heikkenee.
Tukimenojen arveltiin myös kasvavan.

Siirtoa perusteltiin muun muassa
tuen luonteessa ajan kuluessa tapahtu-

neilla muutoksilla, toimeentulotuki- ja
sosiaalityön yhteyden haurastumisella,
toimeentulotukiasiakkaiden Kela-yh-
teyden vahvistumisella, sekä tarpeella
parantaa asiakkaiden yhdenvertaisuut-
ta yhtenäistämällä tuen myöntämiskäy-
täntöjä.

Lopulta keskeisimmäksi perustoi-
meentulotuen Kela-siirron vaikutti-
meksi nousi kuntien heikentyvä tal-
oudellinen tilanne ja julkisen talou-
den kestävyysvaje (Heinonen & Laatu
2020a, 70). Uudistuksen myötä kunnat
pyrkivät vähentämään tehtäviään, ja sa-
malla Kelan toivottiin hoitavan etuuden
kuntia tehokkaammin (Korpela ym.
2020, 13; Varjonen 2020).

Osaltaan siirtoratkaisua helpotti
myös sitä puoltavien näkemysten vah-
vistuminen etenkin sosiaalialan am-
mattilaisten keskuudessa (Mäkinen
2014; Sosiaalibarometri 2014, 76–77;
Sosiaalibarometri 2005, 169–172). Siir-
ron kannatus oli myös muissa väestö-
ryhmissä Kela-siirtoa edeltävinä vuo-
sina laajaa (Laatu 2014).

Tuen toimeenpano kahden toimijan mallissa

Toimeentulotukiuudistuksen jälkeises-
sä tilanteessa toimeentulotuen luonne
ei olennaisesti muuttunut. Se on edel-
leen kotitalouskohtainen, muita tuloja
täydentävä, korvaustasoltaan matala ja
tilapäiseksi tarkoitettu – mutta käytän-
nössä usein pitkäaikainen – tulonsiirto.
Tuen, ja myös perustoimeentulotuen,
käsittelyä määrittävä olennainen omi-
naisuus on edelleen sen tarveharkintai-
suus. (Laatu ym. 2020, 123–124.)

Uudistuksen yhteydessä sen sijaan
toimeentulotuen järjestämisvastuu ja-
kautui. Perustoimeentulotuki keskitet-
tiin monesta paikallisesta kuntaorgani-
saatiosta yhteen, koko maan kattavaan

toimeentuloturva-asioiden hoitoon erikoistuneeseen organisaatioon (Laatu ym. 2020, 124; VTV 2020). Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyivät edelleen kuntien vastuulla.

Toimeentulotukiuudistuksessa toteutettujen järjestämismuutosten uudelleenorganisoinnin myötä varsinkin perustoimeentulotuen käsittelyprosessi muuttui (Laatu ym. 2020, 124). Sitä koskeva käsittely on organisoitu yhdenmukaisen prosessin mukaisesti Kelan etuuskäsittelijöiden tehtäväksi ja käsittelyä koskeva päätöksenteko on keskitetty Kelan ratkaisukeskuksiin.

Perustoimeentulotuen käsittely on uudistuksen jälkeen suorassa yhteydessä myös muiden perusturvaetuuksien, kuten yleisen asumistuen ja työttömyysturvaetuuksien käsittelyyn. Tämä on lisännyt tietoa perustoimeentulotukiasiakkuuksien luonteesta. (STM 2020a, 20.)

Perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelusta palvelupisteissä ja yhteyskeskuksessa vastaavat Kelan palveluasiantuntijat. Myös heidän työtään johdetaan keskitetysti.

Asiakkaan on mahdollista ottaa yhteyttä Kelan asiakaspalveluun samoin periaattein kaikkialla Suomessa. Kela myös tarvittaessa ohjaa ja neuvoo perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumisessa.

Kunnissa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksia käsittelevät nykyään pääsääntöisesti sosiaali-ohjaajat tai sosiaalityöntekijät. Silti varsinkin isoissa kaupungeissa tarvitaan edelleen myös etuuskäsittelijöitä. Yhtenä Kela-siirron tavoitteena oli se, että kuntien sosiaalityössä aikaa jäisi hakemusten käsittelyyn sijasta asiakkaiden

kanssa tehtävään suunnitelmalliseen työhön. Tämä on seurantalukimusten perusteella toteutunut jossain määrin ja muun muassa taloussosiaalityön orientaatioksi kutsuttava työtapa on saanut jalansijaa kentällä. (STM 2020a, 20–21.)

Uuden mallin ennakoituja ja odottamattomia seurauksia

Perustoimeentulotuen Kela-siirto oli iso uudistus, jonka vaikutuksista sosiaaliturvajärjestelmien toimintaan ja asiakkaiden asiointikokemuksiin on kertynyt tietoa vasta uudistuksen alkuvaiheen osalta.

Monilta osin perustoimeentulotuen Kela-siirron on ensiarvioissa todettu toteuttaneen niitä odotuksia ja toiveita, joita sitä kohtaan oli asetettu. Siirto on muun muassa luonut edellytyksiä asiakkaiden yhdenvertaisemmalle palvelulle ja tasalaatuisemmille perustoimeentulotukipäätöksille, toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä tarvittavien tietojen tehokkaammalle hyödyntämiselle sekä ajantasaisemmille ja kattavammille tilastotiedoille perustoimeentulotukiasiakkaiden tilanteesta (ks. mm. Laatu ym. 2020 ym.; Korpela ym. 2020).

Jo heti Kela-siirron jälkeen kävi ilmeiseksi, että kaikkia Kela-siirtoon liittyviä odotuksia ja toiveita ei saavutettu, ja myös ennakoitua riskit toteutuivat osittain.

Perustoimeentulotuen toimeenpanton näkökulmasta keskeisen pullonkaulan muodostaa tuen luonne, joka poikkeaa Kelan muista etuuksista. Tuen hakeminen, asiakkaan kokonaiselämäntilanteen selvittäminen ja tuen käsittely vaativat sekä asiakkaalta että Kelalta paljon työtä, ja ne ovat myös työlämpiä prosesseja kuin toimeentulotukiuudistuksen valmisteluvaiheessa

Kelassa osattiin ennakoida. Asiakkaan asian käsittely edellyttää Kelan työntekijöiltä myös enemmän harkintaa kuin siirtopäätöstä tehdessä suunniteltiin. (Heinonen & Laatu 2020b, 60, 97.)

Asiakkaan asian käsittely edellyttää myös paljon sellaista tiedonkeruuta, jota Kelan asiakastietojärjestelmissä ei ole valmiina. Tämä lisää hallinnollista työtä ja pidentää asiakkaan asian kokonaiskäsittelyaikaa. (VTV 2020.)

Koska tuki on osoittautunut oletettua työllistävemmäksi, tuen käsittelyssä ja toimeentulotukiasiakkaiden palvelamisessa on myös tarvittu ennakoitua enemmän työvoimaa (ks. Heinonen & Laatu 2020a, 60). Samalla tuen toimeenpanokustannukset ovat nousseet oletettua suuremmiksi. Työ on myös tuen tarveharkintaisuuden johdosta ammatillisesti vaativampaa kuin alkuaan ainakaan Kelassa osattiin ennakoida. Jo tuen tarveharkintaisuudesta johtuen muun muassa skaalaetujen hyödyntäminen (esim. algoritmien ohjauksessa tapahtuva automatisoitujen ratkaisujen tekeminen) on vaikeampaa kuin useiden Kelan massaetuksien kohdalla.

Tuen perusluonteesta aiheutuvien pulmien lisäksi keskeiseksi ongelmaksi näyttää muodostuneen se, että jako perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään tukeen on korostunut Kela-siirron jälkeen kahden toimeenpanijan mallissa.

Toiminnan haasteiden on arvioitu kohdistuvan erityisesti niihin tilanteisiin, joissa edellytetään Kelan perustoimeentulotuen, kuntien täydentävän toimeentulotuen ja sosiaalityön yhteistyötä. Toimijoiden yhteistyölle luovat haasteita muun muassa kahden organisaation erilaiset työorientaatiot, -järjestelyt ja -käytännöt sekä toimin-

nalle asetetut ammatilliset vaatimukset (Heinonen ja Laatu 2020b). Koska Kela on kunnallisen sosiaalihuollon ulkopuolinen toimija, se myös soveltaa sosiaalihuollon lainsäädäntöä perustoimeentulotuen toimeenpanossa vain rajatusti. Pulmana on myös Kelan ja kuntien epäsymmetrinen asiakastiedon tietopohja sekä tiedonvaihdon haasteet. (ks. STM 2020a, 22–23.) Nämä seikat määrittävät paitsi työntekijöiden yhteistoiminnan edellytyksiä myös asiakkaiden kokemuksia asiakkuusprosessiansa onnistumisesta (ks. Laatu ym. 2020, 142).

Sosiaalityön ammatillaiset ovat myös raportoineet uudessa tilanteessa lisääntyneestä tarpeesta neuvoa asiakkaita perustoimeentulotuen hakemisessa sekä edistää sosiaalityön asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimista perustoimeentulotuen päätöksenteossa (Kivipelto ym. 2019; STM 2020a, 20–21).

Toimeentulotuki ja asumisen turvaaminen sosiaaliturvan uudistamistyön keskiössä

Tällä hetkellä on käynnissä kaksi merkittävää sosiaaliturvan uudistushanketta, joiden tarkoituksena on tuottaa ehdotuksia paitsi toimeentulotuen ja sen toimeenpanon myös laajemmin sosiaaliturvaa koskevan kehittämistyön tueksi.

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän väliraportissa (STM 2021, 6–7) on nostettu esiin useita, jo osin edellä mainittuja tuen luonteeseen, kahden toimeenpanijan malliin ja keskinäiseen työnjakoon sekä myös perustoimeentulotuen päätöksentekoon liittyviä kehittämistarpeita.

Työryhmän ehdotusten pohjalta valmistellaan uudistuksia toimeentulotukilakiin tällä hallituskaudella. Tämän

lisäksi käynnissä olevassa sosiaaliturva-uudistuksessa käsitellään toimeentulotuen kehittämistä pidemmällä aikavälillä osana perusturvan ja asumisen tukien kokonaisuutta.

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Uudistusta valmistelee parlamentaarinen komitea. Se aloitti työnsä alkuvuonna 2020. Komitean toimikausi kestää vuoteen 2027 saakka. (STM 2020b.)

Sosiaaliturvakomitea on määritellyt perusturvan, asumisen tukien ja toimeentulotuen muodostaman kokonaisuuden yhdeksi neljästä sosiaaliturvan keskeisestä ongelmakokonaisuudesta (STM 2020b).

Sosiaaliturvauudistuksessa tavoitteena on asumisen tukien uudistaminen osana sosiaaliturvajärjestelmää niin, että pitkäaikainen toimeentulotuen käyttö vähenee. Tavoitteena on myös kehittää asumisen tukia yksilöllisempään suuntaan. (STM 2020b.)

Asumiskulut ovat keskeinen tekijä, joka aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta. Käytännössä toimeentulotuesta on tullut pienituloisimpien kotitalouksien asumistuen jatke, sillä toimeentulotuki korvaa asumistukea enemmän ja korkeampia asumismenoja. Asumismenot korvataan toimeentulotuessa täysimääräisenä vähintään kunnan keskimääräiseen vuokratason saakka, kun taas asumistuki korvaa enintään 80 prosenttia asumismenoista. Keskimäärin yleinen asumistuki korvaa noin 50 prosenttia asumismenoista (Jauhiainen ym. 2019, 37).

1.2 Asuminen

Asumisen kalleus pienituloisen haaste

Asumisen kalleus on keskeinen pienituloisten ihmisten toimeentulo-ongelmien syy. Asuminen on kallista kasvukeskuksissa ja niistä erityisesti Helsingin seudulla, jossa on pulaa vuokra-asunnoista. Kiihtynyt ja valikoiva muuttoliike suuntautuu pienistä taajamista yliopistokaupunkeihin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. (Soininvaara 2020, 3.)

Väestöään menettävillä alueilla asuntojen hinnat laskevat, asuntoja jää tyhjilleen ja niiden kunnossapidosta tulee ongelmallista. Vanhasta asunnosta saatavalla hinnalla ei saa ostettua kasvukeskuksissa uutta asuntoa, mikä vaikeuttaa työn perässä muuttamista. Muuttotappioalueilla myös väestö vanhenee, ja asuntokanta ei välttämättä vastaa ikääntyneitten tarpeita. (Ruonavaara ym. 2020, 11.)

Kansainvälisesti vertailtuna Suomessa asumismenot ovat keskimäärin kohtuullisella tasolla. Asumismenojen kalleus kohdistuu kuitenkin väestöryhmiin eriarvoisesti, ja etenkin vuokralla asuvat ja pienituloiset maksavat asumisestaan suhteessa muita enemmän. Sekä yksityisillä vuokramarkkinoilla että sosiaalisissa vuokra-asunnoissa asuvat kuluttavat asumiseensa selkeästi suuremman osuuden tuloistaan kuin omistusasunnossa asuvat. (Ruonavaara ym. 2020, 49.)

Kotitalouden asumiskustannukset vaikuttavat vahvasti perusturvan riittävyteen. Perusturva riittää parhaiten pienissä kunnissa ja huonommin pääkaupunkiseudulla, jossa vuokrat ovat korkeimmat. Asumismuodoista

vuokra-asunnossa asuvien tilanne on heikompi kuin (velattomassa) omistus-asunnossa elävien. (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, 95.)

Asumisen moninainen tukijärjestelmä

Suomessa asumista tuetaan ensisijaisesti sosiaalisten vuokra-asuntojen ja Kelan toimeenpaneman asumistukijärjestelmän kautta. Lisäksi viimesijainen toimeentulotuki täydentää toimeentuloa niillä kotitalouksilla, joiden tulot eivät ensisijaisten etuuksien jälkeen riitä kattamaan välttämättömiksi katsottuja menoja.

Nämä tukijärjestelmät eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan pienituloiset ihmiset saattavat asua kunnallisessa vuokra-asunnossa ja saada lisäksi sekä asumistukea että toimeentulotukea (Heinonen 2010, 5).

Asumistuki pienituloisten kohtuullisen asumistason turvaajana

Yleisen asumistuen tarkoitus on alentaa ruokakunnan asumismenoja ja turvata pienituloisten kohtuullinen asumistaso.

Yleistä asumistukea on myönnetty 1940-luvulta alkaen. Aluksi tukea myönnettiin vain monilapsisille perheille ja asteittain sitä on laajennettu kattamaan myös muita ryhmiä. 1980-luvulla se laajeni koskemaan kaikkia asunnon hallintamuotoja ja ruokakuntatyyppejä. Viimeksi asumistukijärjestelmää uudistettiin laajemmin vuonna 2015, jolloin sen myöntämiskäytäntöjä yksinkertaistettiin. Asumistukeen tuli myös 300 euron suuruinen ansiotulovähennys. Vuonna 2017 opiskelijat siirrettiin yleisen asumistuen piiriin (Sosiaaliturvakomitean raporttiluonnos 10.5.2021, 12–13).

Yleisessä asumistuessa korvataan enintään 80 prosenttia huomioon otetavista asumismenoista. Enimmäisasumismenot ylittyvät noin 82 prosentilla saajaruokakunnista. Keskimääräinen ylitys on 151 euroa kuukaudessa. Suurin keskimääräinen ylitys on Helsingissä, 198 euroa kuukaudessa, kun pienimmissä kuntaryhmä IV:n kunnissa se on 117 euroa. Keskimäärin yleinen asumistuki korvaa noin puolet todellisesta vuokrasta. (Sosiaaliturvakomitean raporttiluonnos 10.5.2021, 59.) Yleisen asumistuen saajista 27 prosenttia sai myös toimeentulotukea tammikuussa 2020 (Jauhiainen 2020, 32).

Yleisen asumistuen maksimituet kasvoivat jonkin verran vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä. Sen jälkeen muutokset ovat vieneet pikemminkin toiseen suuntaan, joskaan eivät kovin voimakkaasti. (Honkanen 2020.) Samaan aikaan pääkaupunkiseudulla vuokrat ovat nousseet runsaat kahdeksan prosenttia ja muualla Suomessa runsaat kuusi prosenttia vuodesta 2015 (Suomen virallinen tilasto 2021).

Yleistä asumistukea sai vuonna 2020 yhteensä 527 097 ruokakuntaa, joissa asui yhteensä 818 135 henkilöä eli 15 prosenttia väestöstä. Kuukausittain tukea sai keskimäärin 388 000 ruokakuntaa. 94 prosenttia heistä asui vuokralla. (Sosiaaliturvakomitean kokousmateriaali 25.1.)

Vuonna 2020 Kela maksoi asumisen tukia yhteensä 2,6 miljardia euroa. Kaikkiaan Kelan etuuksia maksettiin vuonna 2020 noin 15,9 miljardia euroa, josta asumisen tuet olivat noin 16 prosenttia. Suurin osa asumisen tuista, noin 1,6 miljardia euroa, oli yleistä asumistukea. Perustoimeentulotukea maksettiin asumiskustannuksiin noin 344 miljoonaa euroa. (Kelasto 2021.) Suuri osa perusturvan saajista on oikeutettu

toimeentulotukeen ennen kaikkea asumismenojen takia (Sosiaaliturvakomitean raporttiluonnos 10.5.2021, 31–32).

Yleishyödyllisen vuokra-asuntotuotannon rooli

Suomi on kokonaisuutena voimakkaan omistusasumisvaltainen maa. Vuoden 2019 lopulla vakinaisesti asutuista asunnoista vuokra-asuntojen osuus oli 34 prosenttia (Asuntokunnat ja asuinolot 2019).

Valtion tarjontatuilla (esimerkiksi asuntojen uudistuotantoon sekä peruskorjaamiseen myönnettävät valtion korkotukilainat ja erilaiset avustukset) on tavoitteena tuottaa kotitalouksille kohtuuhintaista asumista, mahdollistaa monipuolisia asuinalueita, ehkäistä segregatiota ja tasapainottaa tarvittaessa asuntorakennusalan suhdanteita.

Arava- ja korkotukiasuntoja tuottavat ja omistavat pääasiassa kunnat sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus ARAn yleishyödylliseksi nimeämät yhteisöt. Asukkaat asuntoihin valitaan sosiaalisin perustein.

Suomessa yleishyödyllinen vuokra-asuntoselktori on pienentynyt, kun julkisen sektorin myöntämien tai takaaomien lainojen takaisinmaksun myötä asuntokohteita on vapautunut käyttö- ja luovutusrajoituksista. ARA-asunnot ovat aikavälillä 2000–2018 vähentyneet yli 50 000:lla ja muiden vuokra-asuntojen osuus on nyt lähes kaksinkertainen ARA-asuntoihin verrattuna, kun vielä 2010 sektorit olivat yhtä suuria. (Ruonavaara ym. 2020, 50.)

Yli puolet valtion tukemista asunnoista on muiden kuin asumistuen saajien käytössä (Sosiaaliturvakomitean raporttiluonnos 10.5.2021, 15).

1.3 Tutkimusasetelma

Sosiaalibarometreissa on tarkasteltu toimeentulotukea ja sen toimeenpanoa useita kertoja, laajimmin vuosina 2016–2019, jolloin ensin ennakoitiin ja vuodesta 2017 lähtien seurattiin perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksia. Asumista koskevia kysymyksiä on barometrissa ollut aikaisempina vuosina niukemmin. Kyselyssä on kuitenkin joitain kertoja selvitetty muun muassa asunnottomuutta ja asumisen kalleutta.

Vuoden 2021 Sosiaalibarometrin kysymykset painottuvat Kelan ja kuntien sosiaalitoimen toimeentulotukityön rajapintaan ja aiemmissa Sosiaalibarometreissa esille tulneiden toimeentulotuen toimeenpanon ongelmakohtien yksityiskohtaisempaan tarkasteluun.

Lisäksi, koska asunto on pienituloisten ihmisten kannalta merkittävä menoerä ja toisaalta myös perustuslain turvaama oikeus, selvitetään keinoja tukea heille kohtuuhintaista asumista ja asumisen tutkimuotoihin liittyviä kehittämistarpeita.

Tutkimuskysymykset

Julkaisussa tarkastellaan:

- Millaiseksi arvioidaan perustoimeentulotuen toimeenpanon ajankohtainen tila?
- Miten yhteistyö toimii Kelan toimeentulotuen työntekijöiden ja kunnan sosiaalitoimen työntekijöiden kesken? Millaisia yhteistyön rakenteita on käytössä tai kokeiltu yhteistyön vahvistamiseksi?
- Miten toimii tiedonvaihto asiakkaan tilanteesta Kelan ja kuntien sosiaalitoimen kesken?

- Millaiseksi arvioidaan sosiaalityön asiantuntemus Kelan toimeentulotukityössä?
- Miten toteutuu sosiaalityön tuen tarpeessa olevien asiakkaiden ohjaus Kelasta sosiaalitoimeen?
- Millaisilla keinoilla tuetaan parhaiten mahdollisuutta asua kohtuuhintaisesti?
- Miten asumistukijärjestelmää tulisi eri toimijoiden mukaan uudistaa?

Tutkimusaineisto

Tulokset perustuvat yhteensä 1047 vastaajan näkemyksiin. Aineisto kerättiin sähköisillä kyselyillä, joiden vastausaika oli 11.1. – 4.2.2021. Tarkastelussa käytetään Sosiaalibarometri-kyselyn saaneista neljän vastaajaryhmän vastauksia. Osa kysymyksistä on tiedusteltu 2–4 taholta, muutamat vain yhdeltä taholta.

Kunnista ja yhteistoiminta-alueilta toimeentulotukeen ja asumiseen ottivat kantaa kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat ja sosiaalityöntekijät. Kelan vastaukset koottiin asiakkuus- ja etuuspalvelujen johdolta (vakuutuspiirien ja tulosityksiköiden johtajat, yksiköiden ja keskuksen päälliköt, ryhmäpäälliköt) sekä toimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoilta ja asiakaspalvelutyötä tekevilta palveluasiantuntijoilta. Kelan toimihenkilöistä mukana on edustava otos, muiden vastaajaryhmien osalta on kyse kokonaistutkimuksesta.

Kelan johdon vastaajista käytetään tulosanalyysissä nimitystä Kelan esihenkilöt. Toimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoista ja palveluasiantuntijoista käytetään käsitettä Kelan toimihenkilöt, mikäli molempien vastauksia käsitellään yhdessä.

Kelan ratkaisu- ja palveluasiantuntijoiden vastausprosentti on 52 ja esihenkilöiden 51. Sosiaali- ja terveysjohtajista vastasi kyselyyn 31 prosenttia ja sosiaalityöntekijöiden vastauksia¹ on 412. Sote-johtajien vastaukset kattavat Manner-Suomen kunnista 59 prosenttia ja sosiaalityöntekijöiden vastaukset 68 prosenttia.

Tutkimuksen toteutusta ja tutkimusaineistoa, esimerkiksi vastaajien koulutusta ja alueellista jakautumista, on kuvattu yksityiskohtaisemmin Sosiaalibarometri 2021:1-julkaisussa (Sosiaalibarometri 2021:1).

Tutkimusaineiston analyysi

Julkaisussa on käytetty kahta eri kyselyaineistoa: vuoden 2021 kyselyaineistoista muodostettua primääriaineistoa ja vuosien 2016–2021 Sosiaalibarometrien aineistoista yhdistettyä vuosivertailuaineistoa.

Vuoden 2021 primääriaineisto muodostettiin neljästä erillisestä kyselyaineistosta, vastaajatahoja taustoittavista tilastotiedoista ja alueellisista ryhmitelytiedoista. Vastaajia koskevat tekstimuotoiset kysymykset purettiin strukturoituiksi, luokitelluiksi muuttujiksi. Siten tutkimusaineisto sisälsi aluksi 168 muuttujaa, joista 15 oli tekstimuotoisia.

Useimmat tekstimuotoiset muuttujat ovat kysymyspattereita täydentäviä, ”muu, mikä?” -tyyppisiä kysymyksiä ja sisältävät siten kohtuullisen niukasti

¹ Sosiaalityöntekijöiden vastausprosenttia ei voi laskea, koska alalla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden valtakunnallinen kokonaismäärä ei ole tiedossa. Vastusten määrä oli Sosiaalibarometrille tyypillinen ja sijoittui kahden edeltävän Sosiaalibarometrin vastaajamäärien (353–496) väliin. Sosiaalityöntekijöiden vastauksia tuli 92 eri kunnasta tai yhteistoiminta-alueelta, mikä on 53 prosenttia Manner-Suomen kunnista tai yhteistoiminta-alueista.

TAULUKKO 1.

Kyselyyn vastanneet vastaajaryhmittäin.

	Lähetetyt	Vastanneet	Vastaus-
	kpl	kpl	prosentti
Kelan toimihenkilöt (otos)	833	434	52
Sosiaalityöntekijät	*	412	-
Kelan esihenkilöt	214	109	51
Sosiaali- ja terveysjohtajat	293	92	31
Yhteensä		1047	

* Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden kirjaamojen kautta

vastauksia. Enemmän vastauksia sisältävät avoimet kysymykset on ryhmitelty tekstinkäsittelyohjelmassa sisällön mukaan ja on kuvattu julkaisussa tiiviisti avovastausaitteja hyödyntäen.

Lopullinen käytetty tutkimusaineisto on tuntuvasti laajempi. Ristiintaulukointeja ja tulosten tiivistämistä varten kyselyissä tiedusteltujen kysymysten kaikki 5 ja 6-portaiset asteikot on luokiteltu 3–4 luokkaan. Joitain muuttujia on myös tiivistetty kaksiluokkaisiksi, kyllä–ei-vaihtoehtoihin. Kysymyksissä on pääsääntöisesti mukana en osaa sanoa -vaihtoehto. Se on jätetty aina mukaan myös luokiteltuun muuttujaan.

Tulosten analysoinnissa käytetään ensisijaisesti kuvailevia menetelmiä. Tulokset on analysoitu ensin frekvenssijakaumien pohjalta. Seuraavaksi eri vastaajaryhmien näkemyksiä on verrattu ristiintaulukointien avulla.

Aineiston muuttujat ovat ensisijaisesti luokittelu- ja välimatka-asteikollisia. Siten ristiintaulukointien ilmaiset näkemyserot on varmistettu khin neliö -testillä, josta on raportoitu erittäin merkitsevät ($p \leq 0,001$), merkitsevät ($p \leq 0,01$) ja melkein merkitsevät ($p \leq 0,05$) erot. Vastaajaryhmien väliset tilastollisesti merkitsevät erot on mer-

kitty kaikista edellisistä merkitsevyysoista samalla *-merkillä jakaumatietoja esittäviin taulukoihin.

Ristiintaulukoinneilla on tarkasteltu lisäksi koko aineistosta mahdolliset alueelliset erot sekä sosiaali- ja terveydenhuollon vastaajista asukasmäärän mukaiset erot. Soveltuvissa kysymyksissä tuloksia on verrattu koulutustaustan, kuntavastaajia tilastollisen suuralueen, sosiaalityöntekijöitä vastuualueen ja Kelan toimihenkilöitä tehtävänimikkeen (ratkaisu- ja palveluasiantuntijat) mukaan. Kelan toimihenkilöiden näkemyksiä on ollut mahdollista ristiintaulukoida myös sen mukaan, onko vastaaja siirtynyt Kelaan sosiaalitoimesta vuoden 2017 toimeentulotukiudistuksen yhteydessä.

Kelan ja kuntien hallinnolliset aluejaot poikkeavat toisistaan. Selkeyden ja vertailtavuuden vuoksi aluetarkasteiluissa on sovellettu Kelan vakuutuspiiri- ja asiakaspalveluyksikköjakoa myös kuntavastaajille. Aluejako on tällöin eteläinen, keskinen, läntinen, itäinen ja pohjoinen vakuutuspiiri.

Analyysia on syvennetty paikoin hyödyntämällä vastaajien ryhmittelyyn klusterianalyysia.

Soveltuvien osien tuloksia on verrattu aiempiin, vuosien 2016–2019 Sosiaalibarometrien tuloksiin. Yhdenmukaisesti aiemmin on tiedusteltu Kelan ja sosiaali- ja terveystoimen vastaajien näkemyksiä yhteistyön sujumisesta toimeentulotuessa, sosiaalityön asiantuntemusta Kelassa sekä toimeenpanoa koskevia arvioita toimeentulotuen hakemisen kynnyksestä, tukihakemuksen täyttämisen helppoudesta, Kelasta ja sosiaalitoimesta haettavan tuen selkeydestä, haun byrokraattisuudesta sekä henkilökohtaista tukea tarvitsevien asiakkaiden ohjaamisesta verkkoasiointiin. Asumista koskevissa kysymyksissä on aiempina vuosina tiedusteltu arviointa alueen kohtuuhintaisten asuntojen riittävydestä.

Aikasarjatarkasteluissa käytettyjen eri vuosien aineistojen vastaajia on vertailtu liitteessä 1.



2

Perus-
toimeentulotuen
toimeenpanon
ajankohtainen
tilanne

2 Perustoimeentulotuen toimeenpanon ajankohtainen tilanne

Kelalla on keskeinen rooli perustoimeentulotukeen oikeutettujen ihmisten säällisen elämän perusedellytyksien turvaamisessa. Miten tuen hakeminen sujuu? Onko tuen käsittelyyn ja asiakkaiden asioiden selvittämiseen Kelassa riittävästi aikaa ja osaamista? Miten toimii Kelan ja kuntien asiakasyhteistyö eri puolilla Suomea? Saavatko asiakkaat tarvitsemansa avun?

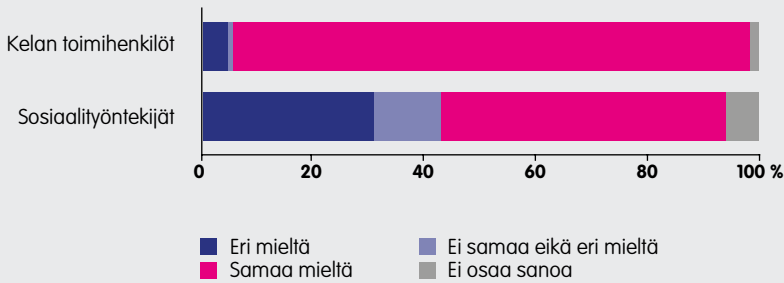
2.1 Perustoimeentulotuen toimeenpano

PERUSTOIMEENTULOTUEN toimeenpanolla tarkoitamme tässä perustoimeentulotukea koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja tähän liittyviä prosesseja ja toimintatapoja Kelassa (ja joiltain osin myös kunnissa).

Onnistunutta perustoimeentulotuen toimeenpanoa edesauttavia asioita ovat muun muassa kunnollinen laintulkintaan liittyvä ohjeistus, toimivat työjärjestelyt, riittävä henkilöstö ja henkilöstön osaaminen sekä sujuva asianosaisten viranomaisten välinen yhteistoiminta. Toimeenpanon onnistuminen riippuu myös monenlaisista tuen luonteeseen, palvelujärjestelmän

rakenteisiin sekä asiakkaiden ominaisuuksiin liittyvistä tekijöistä.

Asiakkaan näkökulmasta katsottuna asiakkaan oikeuksiin pääsyä vaikeuttavia asiointikynnyksiä voivat muodostaa muun muassa tuen tarveharkintaisuus, toimeenpanojärjestelmän monimutkaisuus, vaikeaselkoisuus ja byrokraattisuus, sekä asiakkaan omat heikot asiointivalmiudet. (ks. Laatu ym. 2020.) Mikäli kynnys toimeentulotuen hakemiseen on syystä tai toisesta liian korkea, tuki saattaa jäädä jopa kokonaan hakematta, vaikka ihmiset olisivat siihen oikeutettuja.



KUVIO 1. Väittämä: Kynnys hakea toimeentulotukea on tarpeeksi matala.

Perustoimeentulotuen hakemisen helppous

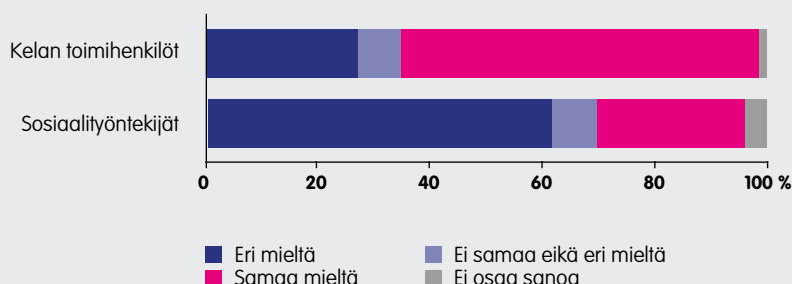
Ennen vuoden 2017 toimeentulotukiuudistuksen toteuttamista sekä kunnissa että Kelassa odotettiin yleisesti, että tuen toimeenpanon siirtäminen Kelaan madaltaisi tuen hakemisen kynnystä. Kelassa asioimisen ajateltiin olevan kuntien sosiaalitoimissa asioimista vähemmän leimaavaa (Rajavaara ja Ylikännö 2016). Uudistuksen ajateltiin myös sujuvoittavan erityisesti niiden asiakkaiden asiointia, jotka hakevat tukea ainoastaan rahan puutteeseen (Laatu ym. 2020, 22–23). Vuonna 2016 toteutetun Sosiaalibarometrin mukaan peräti 85 prosenttia sosiaalityöntekijöistä arvioi, että tulevan uudistuksen myötä kynnys hakea toimeentulotukea pienenee. Kelan esihenkilöistä näin ajatteli melkein jokainen (96 %) vastaaja.

Vuonna 2019, kaksi vuotta uudistuksen toteuttamisen jälkeen selvitettiin, oliko hakemisen kynnys luonnehdittavissa matalaksi. Tätä mieltä oli sosiaalityöntekijöiden keskuudessa vajaa puolet (48 %), mutta Kelan esihenkilöistä lähes kaikki (96 %). Kelan toimihenkilöistä samaa mieltä oli melkein yhtä moni (86 %) (Sosiaalibarometri 2019).

Kynnys siis saattoi siirron jälkeen madaltua sekä kunnissa että Kelassa, mutta käsitys siitä, onko se edelleenkin (tarpeeksi) matala, jakoi kuntien ja Kelan vastaajia.

Vuonna 2021 Kelan vastaajat ovat entistäkin yksimielisempiä siitä, että kynnys toimeentulotuen hakemiseen on tarpeeksi matala. Kelan toimihenkilöistä tätä mieltä on 93 ja Kelan esihenkilöistä 94 prosenttia vastaajista. Kuntien sosiaalityöntekijät näkevät edelleen tilanteen Kelan vastaajia kriittisemmin. Vain hieman yli puolet (51 %) kuntien sosiaalityöntekijöistä on sitä mieltä, että kynnys hakea tukea on riittävän matala. (Kuvio 1, liite 2.)

Yksi keskeinen tuen hakemisen kynnnykseen konkreettisesti vaikuttava asia on tukihakemuksen täyttämisen työläys. Vuodesta 2017 lähtien perustoimeentulotukea on haettu valtakunnallisesti käytössä olevalla Kelan hakemuksella. Koska valtaosa (80 %) toimeentulotukiasiakkaista asioi nykyään sähköisesti Kelan verkkoasiointipalvelussa (Kela 2020), on erityisen tärkeää, että hakemuksen täyttäminen



KUVIO 2. Väittämä: Tukihakemuksen täyttäminen on useimmille asiakkaalle helppoa.

on asiakkaalle vaivatonta ja siitä selviää mahdollisimman moni ilman virallista tai epävirallista tukea.

Vuonna 2019 sosiaalityöntekijöistä kuitenkin vain neljännes (25 %) oli Sosiaalibarometrin tulosten perusteella sitä mieltä, että hakemuksen täyttäminen on helppoa (liite 2). Kelan toimihenkilöistä näin ajatteli useampi, reilut kaksi kolmasosaa (69 %) vastanneista.

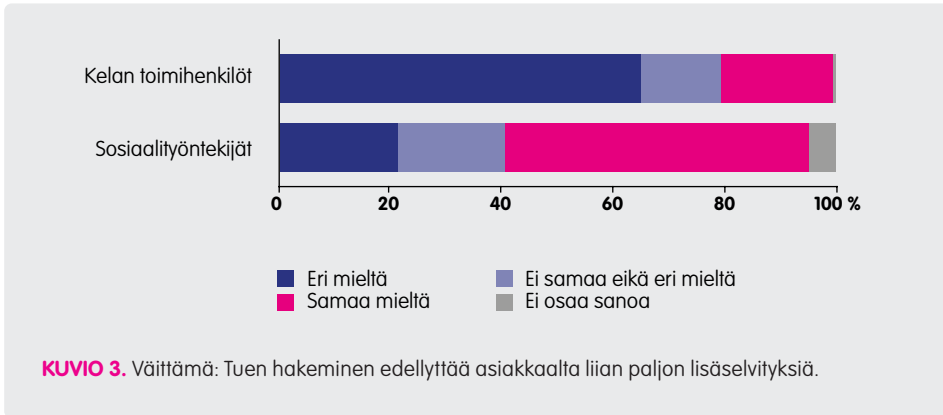
Vuonna 2021 väittämä oli muotoiltu seuraavasti: ”tukihakemuksen täyttäminen on useimmille asiakkaalle helppoa”. Kysymysmuotoilun lievennyksestä ja kuluneesta kahdesta vuodesta huolimatta sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden välinen näkemysero ei ole kaventunut. Kuntien sosiaalityöntekijöistä samaa mieltä on edelleen vain noin neljännes (26 %). Vastaavasti Kelan toimihenkilöistä miltei kaksi kolmasosaa (63 %) on väitteen kanssa samaa mieltä. Väitteen kanssa eri mieltä on Kelan toimihenkilöistä reilu neljännes (27 %), kunnan sosiaalityöntekijöistä taas reilusti yli puolet (61 %). (Kuvio 2.)

63 %

KELAN TOIMIHENKILÖISTÄ:

Hakemuksen täyttäminen on useimmille asiakkaalle helppoa

Hakemuslomakkeen täyttämisen työläyttä on selvitetty myös suoraan Kelan asiakkailta. Vuonna 2018 Kelan tutkimusyksikön toteuttamassa kyselyssä 28 prosenttia perustoimeentulotukiasiakkaista vastasi, että hakemuslomakkeen täyttäminen oli työlästä. Verrattuna Kelan muita etuuksia hakeneisiin asiakkaisiin toimeentulotukiasiakkaat kokivat keskimäärin hakemisen vain hieman työläämpänä kuin muut, vaikka tuki edellyttää asiakkaalta yksityiskoh- taista oman elämäntilanteen avaamista.



(Laatu ym. 2020, 141.) Kelan työntekijöiden arviot hakemisen työläydestä näyttäisivät vastaavan toimeentulotukiasiakkaiden omia yleisiä kokemuksia paremmin kuin sosiaalityöntekijöiden arviot, jotka ovat keskimäärin edellisiä kielteisempiä.

Merkittävä tuen hakemisprosessin työläyttä lisäävä seikka ovat hakemuksen tarvittavat lisäselvitykset. Tuen hakeminen edellyttää lähes aina sitä, että asiakas toimittaa hakemukseen monenlaisia liitteitä ja lisäselvityksiä, jotka koskevat esimerkiksi tuen tarvetta ja tuloja (esim. elatusapu, palkkatulot) ja menoja (esim. vuokrasopimus tai sähkölasku).

Liitteiden määrä saattaa olla huomattava myös Kela-siirron jälkeisessä tilanteessa, vaikka tilanne onkin todennäköisesti parantunut entiseen verrattuna. Asiakkaiden ei enää tarvitse toimittaa perustoimeentulotukihakemukseen liitteitä esimerkiksi asumistuki- ja työttömyysturvapäätöksistä, joita he saavat Kelasta.

Tilanne ei silti näytä edelleenkaan tyydyttävältä. Pyysimme kyselyssä vastaajia ottamaan kantaa väitteeseen: ”tuen hakeminen edellyttää asiakkaalta liian paljon lisäselvityksiä”. Kelan työntekijöistä viidennes (20 %) ja kunnan sosiaalityöntekijöistä reilu puolet (54 %) on väitteen kanssa samaa mieltä. Edelleen siis erityisesti kunnissa toivotaan yleisesti asiaan parannusta.

54 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ:

Toimeentulotuen haku edellyttää asiakkaalta liikaa lisäselvityksiä

Asiakkaille vuonna 2018 tehdyn kyselyn perusteella tuen hakemisessa edellytetään usein asiakkailta myös turhia tai jo valmiiksi Kelan saatavilla olevia tietoja. Melkein puolet perustoimeentulotukiasiakkaista oli sitä mieltä, että hakemuslomakkeessa kysyttiin joko tarpeettomia tietoja tai tietoja, jotka Kela olisi voinut itse selvittää. (Laatu ym. 2020, 141.) Kelan mahdollisuuksia saada tietoja toimeentulotukiasian käsittelyä varten rajaavat kuitenkin etenkin erilaiset asiakkaiden tietosuo-

jaa ja tietojenkäsittelyoikeutta koskevat säädökset. Asiakkailta saattaa näin olla myös virheellisiä käsityksiä siitä, mikälaista tietoa Kelan on mahdollista saada perustoimeentulotuen käsittelyä varten.

Kelan ja kuntien työnjaon selkeys

Koska toimeentulotuen myöntäminen on jakautunut sekä Kelalle että kunnille, tämä työnjako on luultavasti lisännyt asiakkaiden epätietoisuutta siitä, mihin menoihin toimeentulotukea tulisi hakea Kelasta, mihin kunnasta. Muutoinkin tuen moniosainen rakenne ja sitä koskeva kahden toimijan työnjako saattaa olla epäselvä.

Työnjako on myös vaihdellut kunnittain toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheessa. Tuolloin kunnissa suhtauduttiin eri tavoin tilanteisiin, joissa asiakas haki täydentävää toimeentulotukea menoihin, jotka olisi kuulunut kattaa perustoimeentulotuella. Etenkin suuremmissa kunnissa myönnettiin täydentävää toimeentulotukea menoihin, jotka kuuluivat perustoimeentulotuella katettaviksi. Ruuhkautuneessa tilanteessa kunnissa haluttiin varmistaa, että asiakkaat saivat tarvitsemansa tuen. Toisaalta osassa kunnista asiakkaat ohjattiin järjestelmällisesti takaisin Kelaan, mikäli menot kuuluivat perustoimeentulotukikäsittelyyn. (Blomgren ym. 2020, 220–221.)

Jo vuoden 2019 Sosiaalibarometrissa selvisi, että epäselvyys kuntien ja Kelan työnjaosta on yksi toimeentulotuen toimeenpanon kipukohdista. Harvempi kuin joka kymmenes sosiaalityöntekijä ja Kelan toimihenkilö oli tuolloin sitä mieltä, että asiakkailla on selkeä näkemys siitä, mihin asioihin haetaan perustoimeentulotukea, mihin täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea (Sosiaalibarometri 2019).

Tilanne ei parin viime vuoden aikana ole tältä osin juuri parantunut. Vuonna 2021 edelleen ainoastaan 11 prosenttia sosiaalityöntekijöistä ja 16 prosenttia Kelan toimihenkilöistä on sitä mieltä, että asiakkaiden käsitys Kelan ja kunnan hyväksymistä menoista on selkeä. Kyselyyn jätettyjen avovastausten perusteella erilaisten menolajien hyväksyminen on epäselvää paitsi asiakkaille, osin myös tukikäsittelyä Kelassa ja kunnissa hoitaville työntekijöille. Palaamme työntekijöiden eriäviin käsityksiin erilaisten menolajien hyväksymisestä tarkemmin luvussa 2.2.

Asiakkaille tuen hakemiseen tarjottu tuki

Kelassa on jo pitkään supistettu Kelan asiointipisteiden määrää ja aukioloaikoja ja panostettu omatomaisen asiointipalvelun kehittämiseen verkkoasiointiväylän kautta. Toiminnan motiivina ovat paitsi kustannussäästöt myös palvelujen turvaaminen niitä eniten tarvitseville, jotka eivät voi (tai halua) hoitaa asioitaan itse verkossa. Sähköisen asiointipalvelun rinnalla Kelassa onkin viime vuosina lisätty uusia henkilökohtaisen asiakaspalvelun muotoja, muun muassa asiakkuusvastaavapalvelu ja ajanvarauspalvelu.

Asiakkuusvastaavapalvelu on erityistä tukea tarvitseville asiakkaille räätälöity toimintamalli, jossa asiakkaille osoitetaan (yleensä määrääjäksi) oma palveluneuvoja, jonka kanssa asiakkaan on mahdollista hoitaa asioitaan (Turkia 2021, 147). Ajanvarauspalvelu puolestaan on tarkoitettu kaikille asiakkaille ja ajanvarauksa suositellaan etenkin silloin, kun asiakkaan asia edellyttää Kelan toimihenkilöltä tavallista enemmän asioiden selvittämistä. Koronaepidemian aikana ajanvarauspalvelu on toiminut ensisijaisesti puhelimitse (Kela 2021a).

Kunnissa on toimeentulotukiuudistuksen toteuttamisen jälkeen oltu huolissaan siitä, jäävätkö henkilökohdasta asiakaspalvelua tarvitsevat asiakkaat kuitenkin Kelassa liian usein vaille apua. Asiakkaiden elämäntilanne on usein monimutkainen ja asiointivalmiudet heikot ja tuki itsessään on monimutkainen ja työläs hakea. Verkoasiointipalvelut ja niitä täydentävät uudenlaiset henkilökohtaisen asioinnin muodot eivät välttämättä takaa sitä, että henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevat saavat tätä palvelua aina tarvittaessaan.

Jo vuoden 2019 Sosiaalibarometrin kuntien sote-johtajista yli puolet (52 %) ja sosiaalityöntekijöistä lähes 70 prosenttia arvioi, että Kela ohjaa henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevia hakemaan etuutta omatoimisesti verkossa. Myös Kelan ratkaisuasiantuntijoista näin ajatteli yli puolet (55 %). Kelan esihenkilöiden arviot asiasta olivat vuonna 2019 harvemmin näin kielteisiä. Heistä vain 15 prosenttia oli väitteen kanssa samaa mieltä.

Koska asia on heikompiosaisten asiakkaiden oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeä ja seurannan arvoisen, kysyimme asiaa uudelleen tänä

vuonna. Tulosten perusteella arvioissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Kuntavastaajat näkevät tilanteen suunnilleen samanlaisena kuin aiemminkin. Sosiaalityöntekijöistä kaksi kolmasosaa (67 %) on sitä mieltä, että asiakkaita ohjataan asiakkaiden tarpeiden kannalta epätarkoituksenmukaisesti sähköisiin asiointipalveluihin. Sote-johtajistakin tätä mieltä on yli puolet (54 %).

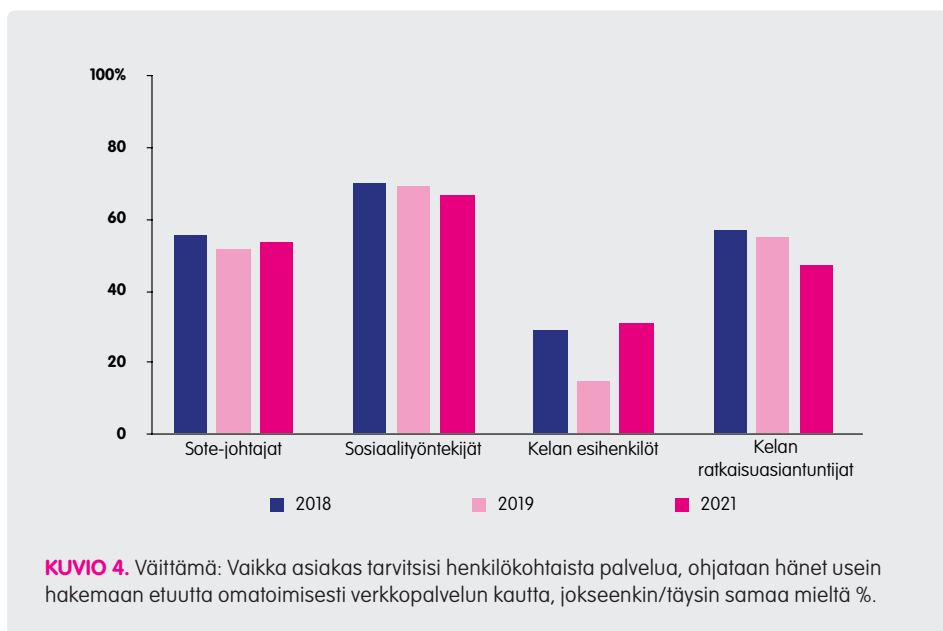
Myös Kelan ratkaisuasiantuntijoista ja asiakaspalvelutyötä tekevästä Kelan palveluasiantuntijoista noin puolet on sitä mieltä, että asiakkaita ohjataan Kelassa usein hakemaan etuutta omatoimisesti verkossa, vaikka he tarvitsivat henkilökohtaista apua tuen hakemiseen. Selkein muutos negatiiviseen suuntaan on tapahtunut Kelan esihenkilöiden arvioissa. Vielä kaksi vuotta sitten heistä vain reilu kymmenesosa oli sitä mieltä, että henkilökohtaista palvelua tarvitsevia asiakkaita ohjataan Kelassa omatoimiseen asiointiin. Tänä vuonna tätä mieltä on jo lähes kolmannes (31 %) esihenkilöistä. (Kuvio 4 ja liite 2.)

Vastausten perusteella kuntien työntekijät näkevät yleisesti tuen hakemiseen ja asiointiin liittyvät prosessit asiakkaiden kannalta ongelmallisemmiksi kuin Kelan työntekijät. Ero saattaa selittyä ainakin osittain Kelan ja kuntien asiakaskunnan erilaisuudella. Nykymallissa kunnissa asioivat toimeentulotukiasiakkaat ovat useammin juuri niitä asiakkaita, joilla on perustoimeentulotuen tarpeen lisäksi myös muita elämäntilanteeseen ja asiointivalmiuksiin liittyviä ongelmia. Siinä missä Kelassa nähdään koko perustoimeentulotukiasiakkaiden kirjo, kunnissa asioi luultavasti Kelaa enemmän asiakkaita, joille tuen hakeminen on kenties useammastakin syystä keskimääräistä työläämpää.

47 %

KELAN RATKAISUASiantuntijoista:

Henkilökohtaista apua tarvitsevia
asiakkaita ohjataan usein
hakemaan etuutta verkossa



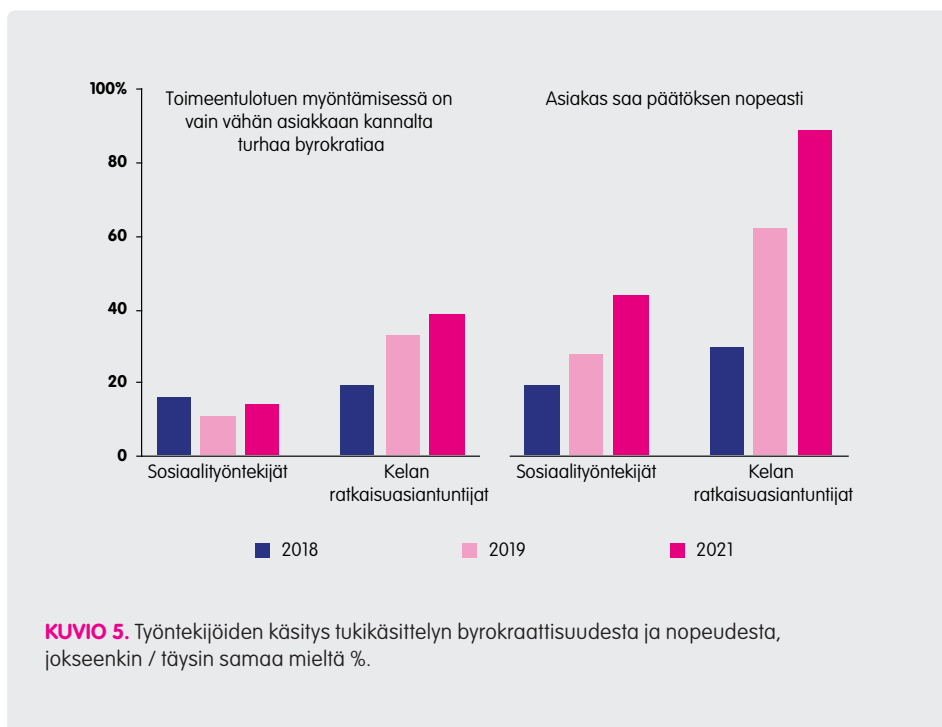
Tukikäsittelyn sujuvuus

Toimeentulotuen myöntäminen on huolellista harkintaa ja tarkkuutta vaativaa työtä. Se edellyttää monenlaisten asiakkaan elämäntilannetta ja tarpeita koskevien tietojen käsittelyä. Toisaalta muun muassa hallintolain vaatimusten (Hallintolaki 434/2003, 23 §) ja tuen viimesijaisen luonteen takia, tukikäsittelyn on oltava ripeää. Lisäksi osalla toimeentulotukea tarvitsevista asiakkaista elämäntilanne on kriisiytynyt, jolloin he tarvitsevat toimeentulotukea kiireellisesti.

Keskeinen tukikäsittelyn sujuvuutta ja nopeutta edistävä tekijä on helpokäyttöinen, kattava ja ajantasainen asiakastietojärjestelmä. Kuten johdannossa jo todettiin, Kela saa vain osan tukikäsittelyssä tarvittavista tiedoista suoraan omista tietojärjestelmistään (esim. Kelan myöntämät muut etuudet) ja automaattisesti tai erikseen pyytämällä muilta viranomaisilta (esim. tieto mahdollisesta työnhausta).

Merkittävän osan tukikäsittelyssä tarvittavista tiedoista Kela kerää hakemuksessa ja sen liitteissä edelleen asiakkaalta. Perustoimeentulotuessa tällaisia tietoja ovat esimerkiksi asiakkaan säännölliset menot kuten asuminen, kustannukset, elatusapu ja lääkemenot.

Asiakkaan elämäntilanteen hahmottaminen vaatii edelleen myös useiden tietojen yhdistämistä ja tarkistamista useammasta tietolähteestä. Rekistereiden välittämä tieto asiakkaan tilanteesta ei myöskään välttämättä vastaa asiakkaan todellista elämäntilannetta. Toimeentulotukea hakevan ihmisen kotitaloudessa saattaa todellisuudessa asua esimerkiksi lapsia, jotka jäävät väestötietojärjestelmän perusteella näkymättömiin, koska he ovat virallisesti kirjoilla toisen vanhemman osoitteessa. Kuitenkin muualla virallisesti asuvat lapset voidaan laskea osaksi asiakkaan ruokakuntaa toimeentulotukea myönnettäessä, mikäli lapset viettävät sään-

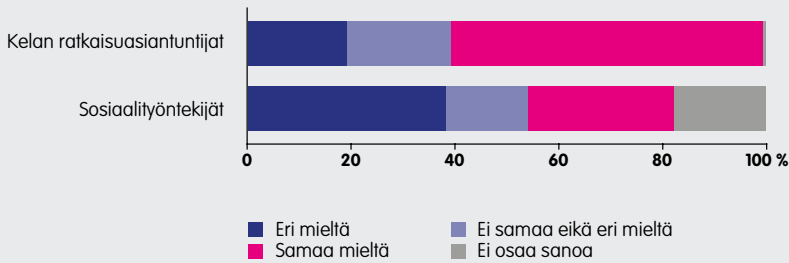


nöllisesti aikaa kummassakin kodissa. Toimeentulotuen tarve saattaa lisäksi liittyä esimerkiksi asiakkaan elämäntilanteesta tapahtuneeseen äkilliseen muutokseen. Tällaisissa tilanteissa tietojärjestelmien välittämä tieto asiakkaan tilanteesta voi olla vanhentunutta.

Koska asiakastietojen keruu, yhdistely ja käyttö osana tuen ratkaisuprosessia sisältää ainakin lähtökohtaisesti monenlaista työtä, ja myös monenlaisia mahdollisia katvealueita, kysyimme sekä Kelan että kuntien työntekijöiltä, miten byrokraattisena he pitävät perustoimeentulotuen käsittelytyötä sekä miten riittävänä tai riittämättömänä he pitävät käytössään olevia asiakastietoja. Perustoimeentulotukikäsittelyn byrokraattisuudesta varsinkin sosiaalityöntekijöillä on selviä mielipiteitä. Sosiaalityöntekijöistä vain noin kahdeksasosa (14 %) on sitä mieltä, että

toimeentulotuen myöntämisessä on vain vähän asiakkaiden kannalta turhaa byrokratiaa. Sote-johtajista näin ajattelee vajaa viidennes (18 %) vastanneista. Kelan ratkaisuasiantuntijoista yli kolmannes (39 %) on sitä mieltä, että tuen myöntämisessä on vain vähän turhaa byrokratiaa. Päinvastaista mieltä olevia on sosiaalityöntekijöistä 61 prosenttia ja Kelan ratkaisuasiantuntijoista 33 prosenttia. (Liite 2.)

Sosiaalityöntekijöiden käsityksissä Kelan toimeentulotukikäsittelyn byrokraattisuudesta ei vuodesta 2018 vuoteen 2021 ole tapahtunut juurikaan muutoksia. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden näkemykset ovat vuoden 2018 jälkeen parantuneet jonkin verran. (Kuvio 5.)



KUVIO 6. Väittämä: Kelan ratkaisuasiantuntijoilla on käytössään riittävät tiedot asiakkaan tilanteesta perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen.

Lähes puolet (47 %) Kelan toimihenkilöistä on sitä mieltä, että perustoimeentulotukipäätöksiä tekevillä ratkaisuasiantuntijoilla Kelassa on käytössään riittävät tiedot asiakkaan tilanteesta tukipäätösten tekemistä varten. Kelassa ratkaisutyötä tekevistä selvä enemmistö (60 %) ajattelee näin. Kuntien sosiaalityöntekijöistä tätä mieltä on vain runsas neljännes (28 %). Melkein viidennes heistä ei osannut ottaa väitteeseen kantaa, mikä kertonee siitä, että monella sosiaalityöntekijällä ei ole kovin hyvää käsitystä siitä, millaisen tiedon varassa päätöksiä Kelassa tehdään. (Kuvio 6.)

Mitä tulee tukikäsittelyn ripeyteen, kuntien sosiaalityöntekijöistä 44 prosenttia on sitä mieltä, että asiakas saa perustoimeentulotukipäätöksen nopeasti. Kelan ratkaisuasiantuntijoista tätä mieltä on melkein yhdeksän kymmenestä (89 %) ja esihenkilöistä vieläkin useampi (94 %).

Vuonna 2019 alle kolmannes kuntatyöntekijöistä oli sitä mieltä, että asiakas saa toimeentulotukipäätöksensä nopeasti. Ratkaisuasiantuntijoista tätä mieltä oli vuonna 2019 62 prosenttia. Sekä kuntien sosiaalityöntekijöiden että Kelan ratkaisuasiantuntijoiden

näkemykset tukikäsittelyn nopeudesta ovat siis parissa vuodessa parantuneet selvästi. (Kuvio 5.)

Tietojenluovutus viranomaisten välillä

Perustoimeentulotuen sujuva käsittely edellyttää sitä, että Kelan ratkaisuasiantuntijat saavat riittävästi ja riittävän nopeasti muilta viranomaisilta niitä tietoja, joita tarvitaan asiakkaan asian ratkaisemiseksi. Myös toimeentulotukiasiakkaiden parissa työskentelevät kuntien sosiaalityöntekijät odottavat saavansa toimeentulotukea ja sen käsittelyä koskevat tarvittavat tiedot joutuisasti Kelan suunnalta. Tätä viranomaisten välistä tietojen luovutusta ja sen reunaehjoja säädellään lainsäädännöllä (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 20§, 21§ ja 22§).

Kysymme Kelan ja kuntien työntekijöiltä tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säädösten selkeydestä ja toimivuudesta. Kysymys oli muotoiltu seuraavasti: ovatko viranomaisten toimeentulotukea koskevien tietojen saamista, luovuttamista ja yhteisasiakkuutta koskevat säädökset mielestänne selkeät? Kysymys näyttää olevan isolle osalle vastaajista vaikea, koska Kelan

esihenkilöistä noin kolmannes (36 %), Kelan toimihenkilöistä miltei puolet (47 %) ja kunnan sosiaalityöntekijöistäkin 41 prosenttia ei osaa vastata kysymykseen.

Sosiaalityöntekijöistä vajaa puolet (45 %) ja Kelan toimihenkilöistä kolmannes (33 %) pitää tietojen vaihtoa koskevia säädöksiä selkeinä. Sosiaalityöntekijöistä 15 prosenttia ja Kelan toimihenkilöistä viidennes on sitä mieltä, etteivät tietojen saamista, luovuttamista ja yhteisasiakkuutta koskevat säädökset ole selkeitä.

Ne vastaajat, jotka kokevat, että säädökset eivät ole selkeitä, saivat täydentää avovastauksella, miltä osin niitä tulisi muuttaa asiakkaan edun takaamiseksi. Näissä avovastauksissa työntekijät tuovat esiin säädösten epäselvyyteen/epäjohdonmukaisuuteen, asiakkaan suostumuksen saamiseen ja toisaalta viranomaisten tietojen vaihtoon liittyviä proseduurisia ongelmia.

Etenkin Kelan vastaajat kertovat epäjohdonmukaisuuksista tietojen luovuttamisessa. Luovutusta koskevat säännökset vaihtelevat riippuen sekä luovuttajatahosta että asiakkaan elämäntilanteesta. Ongelmalliseksi koetaan muun muassa se, että Kela saa tietoja ilman asiakkaan erillistä suostumusta työeläkelaitoksilta, mutta ei esimerkiksi työttömyyskassoista. Osa Kelan käsittelijöistä on sitä mieltä, että etuuskäsittelyä sujuvoitaisi oikeus saada ilman suostumusta tietoa muun muassa päivähoitomaksuista, vuokrantajalta, palvelutaloista, lastenvalvojilla vahvistetuista elatus- ja tapaamissopimuksista ja vangitsemistiedoista.

Tietojenluovutusta koskevat säännökset (ja niiden toteuttaminen) eivät kaikkien vastaajien mukaan nykyisellään palvele riittävästi asiakkaan tarpeita. Moni kokee säännökset periaatteessa selvinä, mutta katsoo etteivät ne edistä asiakkaan tilanteen nopeaa tai sujuvaa käsittelyä. Pikemminkin ne estävät hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamisen.

”Yhteisen asiakassuunnitelman tekemiseksi tarvittavien tietojen tulisi voida liikkua Kelan, kuntien, työhallinnon, terveydenhuollon välillä ja asiakassuunnitelma tulisi voida kirjata yhteen paikkaan niin että asiakas ja toimijat näkevät sen. Organisaatiolähtöiset tietosuojasäännökset eivät vastaa asiakkaan tarpeita/suojaa riittävästi. Keskeistä pitäisi olla se mitä tietoja ammattihenkilö tarvitsee tehdäkseen työnsä hyvin.”

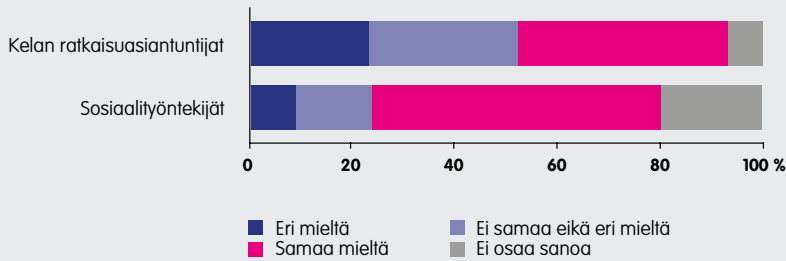
KELAN ESIHENKILÖ

Varsinkin esihenkilöt toivovat, että tietojen luovutusta koskevaa lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että parannettaisiin viranomaisten mahdollisuuksia saada asiakkaan asian käsittelyyn vaadittavia tietoja ilman asiakkaan erillistä suostumusta.

Myös osa Kelan työntekijöistä kokee, ettei heillä ole tietojenluovutusta koskevien säädösten jäykkyyden takia mahdollisuutta hoitaa työtään niin hyvin kuin he toivoisivat.

”(...) asiakkaalta pitää kysyä suostumusta joka asiaan. Tämä on raskasta myös asiakkaalle eikä asiakas aina ymmärrä miksi häneltä suostumusta pyydetään”.

KELAN TOIMIHENKILÖ



KUVIO 7. Väittämä: Asiakkaan asioiden käsittelyssä tarvittavan suostumuksen saaminen on helppoa.

”Salassapitosäädökset estävät oikean yhteistyön tekemisen asiakkaan parhaaksi. Sosiaalitoimi saa kyllä Kelasta tietoa tehtävänsä hoitamiseen, mutta toiseen suuntaan tiedon kulku on haastavampaa ellei asiakkaalta saa suostumusta.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Paradoksaalisesti tietojen luovuttamista koskevaa suostumusta asiakkaalta tunnutaan avovastausten perusteella tarvittavan juuri niiltä asiakkailta, joilta suostumuksen saaminen on kaikkein vaikeinta.

Yleisesti tarkasteltuna kuntien sosiaalityöntekijöistä kuitenkin yli puolet (57 %) ja Kelan ratkaisuasiantuntijoistakin 42 prosenttia on sitä mieltä, että tarvittavan suostumuksen saaminen asiakkaalta on helppoa (kuvio 7).

Kysyimme Kelan toimihenkilöiltä, tietävätkö he, milloin asiakkaan asian käsittely edellyttää hänen suostumustaan. Toimihenkilöistä kolme neljäsosaa (75 %) vastaa, että heille asia on selvä.

Työntekijät toivovat, että asiakkaalta tarvittavan suostumuksen antamista voisi sujuvoittaa siten, että suostumus olisi mahdollista antaa suullisesti ja nykyistä pysyvämmiin. Järjestely helpottaisi tiedonsiirtoa Kelan ja kunnan välillä ja tilanne olisi myös asiakkaalle selkeämpi. Tietojenluovutusta koskevat säädökset eivät nykyisellään välttämättä hahmotu kunnolla asiakkaille.



Monesti juuri niiden asiakkaiden suostumusta ei saada ja niiltä asiakkaita ei tavoiteta, joiden kohdalla olisi erityisen tarpeellista tehdä aktiivista yhteistyötä toimijoiden kesken.

KELAN ESIHENKILÖ

”Asiakkailla tulisi tehdä selväksi, että sosiaalityöntekijä ei saa kelasta asiakkaan sinne toimittamia liitteitä vaan asiakkaan pitää toimittaa ne myös sosiaalityöntekijälle.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Vaikka työntekijöiden näkökulmasta tilanne tuntuu olevan usein se, että tiedot liikkuvat Kelasta sosiaalitoimeen paremmin kuin sieltä Kelaan, osa kuntien työntekijöistä on edelleen tyytymättömän Kelan tietojen saatavuuteen. Aina-kin terveydenhuollossa työskentelevät sosiaalityöntekijät kokevat, että tietojenluovutuksessa on ongelmia esimerkiksi osastohoidossa olevien potilaiden kohdalla.

”Kelan tulisi antaa asiakkaan suullisella suostumuksella tietoja terv. huollossa työskentelevälle sosiaalityöntekijälle. Vuoden 2020 lopussa tiukentunut linjaus, koskien suullisen suostumuksen kelpaamista (eli ettei se kelpaa) vaikeuttanut merkittävästi psyk.-sairaalan osastoilla olevien potilaiden asioiden hoitamista.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ



Sosiaalitoimissa usein tietoja asioista, joista Kelassa ei.

Nämä tiedot tulevat Kelan tietoon vasta siinä vaiheessa, kun on annettu hylkäävä päätös ja sosiaalitoimi vaatii tarkistusta.

KELAN TOIMIHENKILÖ

Kelan toimihenkilöt puolestaan kertoivat avovastuksissa, että asiakasta koskevat tiedot tulevat Kelan tietoon usein jälkijättöisesti vasta siinä vaiheessa, kun päätös on jo annettu ja sitä vaaditaan tarkistettavaksi.

Aiemmin kunnissa ja nykyään Kelassa työskentelevistä työntekijöistä osa toivoo, että tietojenvaihtoa voitaisiin Kela-siirron jälkeenkin hoitaa yhtä sujuvasti kuin kunnassa etuuskäsittelijöiden ja sosiaalityöntekijöiden välillä.

”Kun perustoimeentulotuki oli kunnassa, etuuskäsittelijä ja sosiaalityöntekijä saattoivat vaihtaa asiakkaan tietoja, jotta asiakas saisi parhaan mahdollisen hyödyn. Samaa toimintamallia pitäisi jatkaa.”

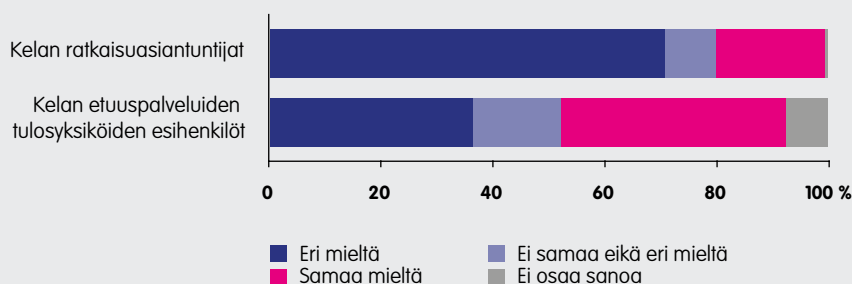
KELAN TOIMIHENKILÖ

Tukityöhön Kelassa varattu aika

Toimeentulotukihakemukset tulee ratkaista lakisääteisissä aikarajoissa eli viimeistään seitsemäntenä päivänä siitä, kun hakemus on saapunut Kelaan. Kiireelliset toimeentulotukiasiat on käsiteltävä tätäkin nopeammin eli samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 14 §.)

Toimeentulotukityön tehokkuutta seurataan Kelassa määrällisillä ratkaisutavoitteilla. Työntekijöille on annettu ohjeellisia tavoitteita siitä, kuinka monta toimeentulotukiratkaisua heidän tulee työpäivän aikana tehdä.

Vuonna 2017 Kelan työntekijöille toteutetun haastattelututkimuksen mukaan hakemuksia oli paljon suhteessa henkilöstön määrään, työntekijät uupuivat ja alttiut virheisiin ratkaisujen teossa kasvoi. (Heinonen ja Laatu 2020b.)



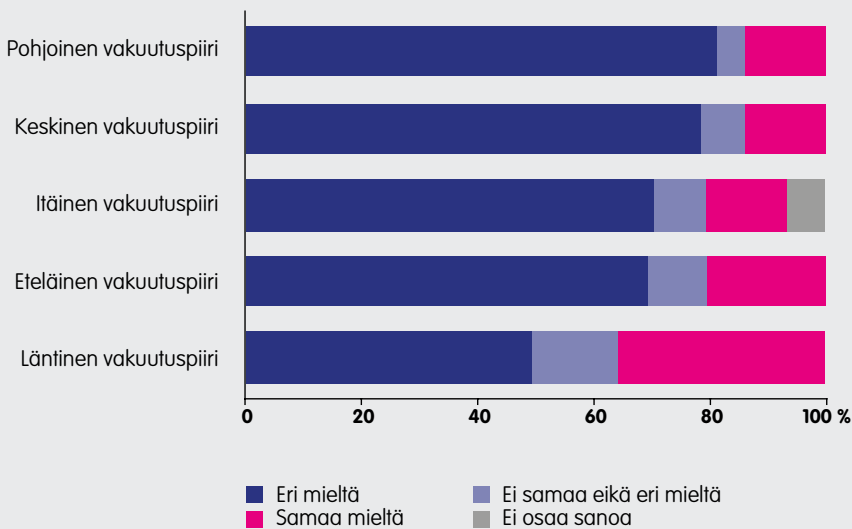
KUVIO 8. Väittämä: Kelan ratkaisuasiantuntijoilla on riittävästi aikaa perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen.

Kesällä 2018 Kelan toimihenkilöyhdistys saattoi Kelan johdolle kirjeellä tiedoksi epäkohtia toimeentulotuen työjärjestelyissä. Tehdyistä merkittävistä lisärekrytoinneista huolimatta toimihenkilöyhdistyksen näkemys oli, että ratkaisutyö oli edelleen aliresursoitua. Päätöksissä oli myös liikaa virheitä ja henkilöstö ylikuormittunutta. (OKV/26/70/2020, 1.) Tilanne oli vuoden 2017 alun kaaokseen verrattuna parantunut, mutta ei siis yhdistyksen mukaan vielä riittävästi.

Kelan henkilöstön esiin nostamat epäkohdat saivat apulaisoikeuskanslerin kiinnostumaan Kelan toimeentulotukipäätösten oikeellisuudesta ja laajemmin tuen toimeenpanon ajan-kohtaisesta tilanteesta. Alkuvuodesta 2021 apulaisoikeuskansleri antoi selvityksen perusteella asiassa oman ratkaisunsa. AOK:n mukaan Kelan tulee jatkossa huolehtia entistä tarkemmin muun muassa siitä, että henkilöstöressurssit sekä asiakaspalvelussa että ratkaisutyössä ovat riittävät ja että tuen ratkaisumäärätavoitteisiin lisätään ”tilannekohtaista ja työn sisällön mukaista joustoa”. (OKV/26/70/2020, 11.)

Kysyimme Kelan toimihenkilöiltä ja esihenkilöiltä näkemyksiä toimeentulotukipäätösten tekemiseen varattun ajan riittävydestä vuoden 2021 alussa. Kuviossa 8 on kuvattu Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja esihenkilöiden näkemykset asiasta. Tarkastelussa ovat mukana esihenkilöistä vain etuuspalveluiden tulosityksiköiden esihenkilöt. Näin pystymme vertaamaan resurssitarpeesta vastaavien esimiesten ja ratkaisutyötä tekevien työntekijöiden näkemyksiä toisiinsa.

Ratkaisuasiantuntijoista vain noin viidennes (19 %) on sitä mieltä, että päätösten tekemiseen on varattu riittävästi aikaa. Jopa 70 prosenttia ratkaisuasiantuntijoista on väitteen kanssa eri mieltä. Myös tuen ratkaisutyöstä vastaavista esimiehistä yli kolmannes (36 %) on sitä mieltä, ettei aikaa ole päätösten tekemiseen riittävästi. (Kuvio 8.)



KUVIO 9. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden kokemus perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen varatun ajan riittävyydestä vakuutuspiireittäin.

70 %

KELAN RATKAISUASiantuntijoista:

Perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen liian vähän aikaa

Vaikka toimeentulotuen ratkaisutyöntekijöiden määrää on viimeksi kuluneen vuoden aikana lisätty esimerkiksi koronapandemian vuoksi, huomattavan suuri osa sekä Kelan ratkaisuasiantuntijoista että esihenkilöistä kokee siis edelleen, ettei ratkaisutyölle ole riittävästi aikaa.

Ratkaisutyöhön varatun ajan riittämättömyys heijastuu myös Kelan asiakaspalvelutyötä tekevien työhön. Asiakaspalvelussa ratkaisutyön kiire saattaa näkyä esimerkiksi asiakkaiden ylimääräisinä yhteydenottoina, koska tukikäsitteily on ruuhkautunut tai päätökset ovat virheellisiä tai asiakkaalle riittämättömästi perusteluja. Kelan palveluasiantuntijoista noin neljännes (24 %) on sitä mieltä, ettei ratkaisuasiantuntijoilla ole riittävästi aikaa toimeentulotukipäätösten tekemiseen. Yli puolet (65 %) asiakaspalvelussa työskentelevistä kelalaisista ei osannut ottaa väitteeseen kantaa.

Eri alueilla työskentelevien ratkaisuasiantuntijoiden kokemuksissa ajan riittävyydestä on eroa (kuvio 9). Kyselyajankohtana eniten kokemuksia ajan riittämättömyydestä on pohjoisessa ja keskisessä vakuutuspiirissä, joissa molemmissa noin 80 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, ettei aikaa rat-

kaisutyöhön ole riittävästi. Läntisessä vakuutuspiirissä puolestaan tilanne vaikuttaa työntekijöiden kokemusten perusteella paremmalta. Kuitenkin myös läntisessä vakuutuspiirissä noin puolet (49 %) vastaajista on sitä mieltä, ettei toimeentulotukipäätösten tekemiseen ole riittävästi aikaa.

Työhön varatun ajan riittämättömyys voi johtua paitsi tilapäisestä tai pysyvämästä rekrytointivajeesta myös työjärjestelyjä koskevista ongelmista. Aikaa kuluu joidenkin vastaajien mukaan turhaan muun muassa epäselvien ohjeiden selvittämiseen.

”Yksinkertaisempaa ohjeistusta ja enemmän aikaa käsittelijöille asiakastilanteiden perehtymiseen, välillä tuntuu, että tärkeämpää on Kelassa, kuinka paljon päätöksiä annat päivässä, viikossa tai kuukaudessa kuin se millaisia päätöksiä annat.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Toimeentulotukityön osaaminen Kelassa

Edellä kuvattu ratkaisutyöhön käytettävän ajan riittämättömyys voi heikentää ratkaisujen laatua. Heikkolaatuisia tai virheellisiä toimeentulotukipäätöksiä voi syntyä myös, jos työntekijöillä ei ole tarpeeksi työn edellyttämää osaamista. Kelassa toimeentulotukiasioita käsittelevien on hallittava monenlaisia asioita. Heillä on oltava riittävät tiedot ja taidot paitsi toimeentulotuesta tukimuotona (myöntämisperusteet) ja sen kytköksistä muuhun toimeentuloturvajärjestelmään, myös työprosessista ja työvälineistä (mm. tietojärjestelmistä) sekä keskeisten yhteistyökumppanien toiminnasta. Koska toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuoltoa, työhön sisältyy muita Kelan etuuksia vahvemmin odotus siitä, että työntekijällä on

laajempaa sosiaalista ymmärrystä tuen luonteesta ja sen tarkoituksesta sekä asiakkaiden elämäntilanteista ja niihin vaikuttavista tekijöistä.

Kelan toimihenkilöyhdistyksen mukaan työntekijöiden perehdytyksessä ja koulutuksessa on ollut yleisesti ongelmia. Toimihenkilöyhdistyksen mukaan perehdytys ja koulutusvaiheet ovat olleet Kelassa puutteellisia ja liian lyhyitä ja ratkaisutyötä tekevien osaamisessa on ollut puutteita. (OKV/26/70/2020, 1.)

Kelan toimeentulotukityön tilannetta vuonna 2019 selvittänyt apulaisoikeuskansleri kiittelee omassa ratkaisussaan, että perehdytystä on Kelassa toimihenkilöyhdistyksen esiin nostamien ongelmien jälkeen kehitetty. Perehdytyksessä on ratkaisun mukaan muun muassa huomioitu paremmin perehdytettävän osaamistaso ja varsinaisen käytännön ratkaisutyön osuutta perehdytyksestä on lisätty. (OKV/26/70/2020, 11.)

Selvitimme Sosiaalibarometrin avulla, miten Kelan esihenkilöt, Kelan palvelu- ja ratkaisuasiantuntijat sekä sosiaalityöntekijät arvioivat Kelan ratkaisuasiantuntijoiden osaamisen riittävyyttä vuoden 2021 alussa. Kelan esihenkilöiden ja toimihenkilöiden näkemykset ovat vaihtelevia. Kelan esihenkilöistä noin kaksi kolmesta (67 %) ja työntekijöistäkin puolet (51 %) on sitä mieltä, että ratkaisuasiantuntijoilla on riittävästi osaamista perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen. Toisaalta toimeentulotukipäätöksiä tekevistä Kelan ratkaisuasiantuntijoista viidennes (20 %) on väitteen kanssa eri mieltä. Palveluasiantuntijoista Kelan ratkaisuasiantuntijoiden osaamisen arvioi riittämättömäksi vain 12 prosenttia vastanneista.

Kysymme arviota Kelan ratkaisuasiantuntijoiden osaamisen riittävydestä myös kuntien sosiaalityöntekijöiltä. Näkemykset jakautuvat kuntapuolellakin. Sosiaalityöntekijöissä on lähes yhtä paljon niitä, jotka pitävät osaamista riittävänä (35 %) kuin niitä, joiden mukaan se on riittämätöntä (32 %). Sosiaalityöntekijät arvioivat Kelan ratkaisuasiantuntijoiden osaamista selvästi myönteisemmin läntisen vakuutuspiirin alueella: siellä noin puolet (52 %) katsoo osaamisen riittäväksi. Keskisellä alueella sosiaalityöntekijöistä pitää Kelan toimeentulotukiosaamista riittävänä vain vajaa viidennes (18 %).

2.2 Kelan ja kuntien yhteistyö

Kelan ja kuntien on toimeentulotukilain toteuttamiseksi tehtävä yhteistyötä. Lähtökohtana on, että Kelan tulee neuvoa ja ohjata asiakasta ottamaan itse yhteyttä kuntaan silloin kun hänellä on sosiaalihuollon tarve. Mikäli asiakas on kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu sitä vaatii, Kelan työntekijän on säädöksen (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 35 §) mukaan tehtävä viipymättä kuntaan ilmoitus asiakkaan sosiaalihuollon tarpeesta. (STM 2020, 18.)

Kelan ja kuntien yhteistoimintaa edellytetään myös tilanteissa, joissa asiakkaalla on perustoimeentulotuen lisäksi tarvetta täydentävälle tai ehkäisevälle toimeentulotuella, sekä silloin kun perustoimeentulotukikäsittelyn tueksi tarvitaan sosiaalihuollon arviota asiakkaan tilanteesta.

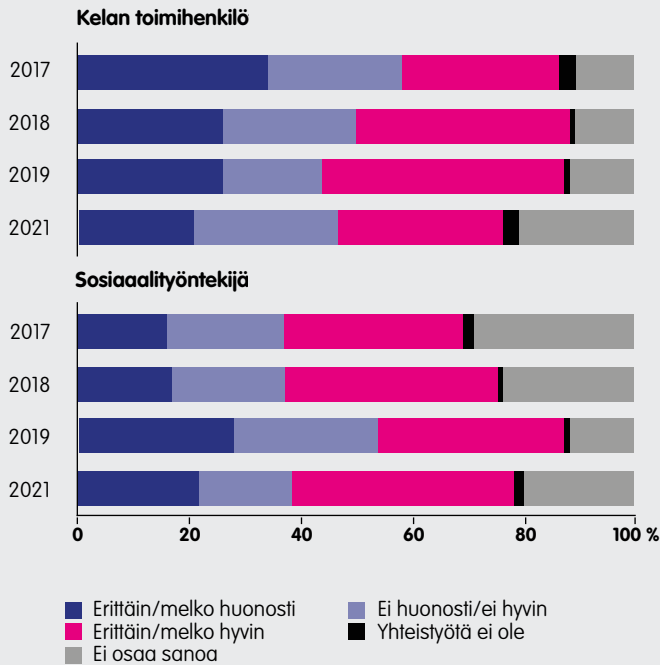
Kelan ja kuntien yhteistyön sujuminen on tärkeää, koska varsinkin eniten tukea tarvitsevat asiakkaat joutuvat edelleen asioimaan sekä Kelassa että sosiaalitoimessa, ja koska hyvä yhteistyö ehkäisee paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden vaikeuksien kasautumista ja pitkäaikaista toimeentulotuen saamista (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019; Sosiaalibarometri 2019, 83; Blomgren ym. 2020, 225).

Käsitellessään vuoden 2017 toimeentulotukiuudistusta myös eduskunta korosti kunnallisen sosiaalihuollon ja Kelan välisen yhteistyön tärkeyttä (STM 2020, 22).

Kelan ja kuntien yhteistyö lähti Kela-siirron jälkeen käyntiin takkuillen. Uudistuksen alkuvaiheessa yhteistyötä vaikeuttivat paitsi vakiintuneiden yhteistyökäytäntöjen puuttuminen, myös useiden työntekijöiden kielteinen asenne yhteistyötä kohtaan (ks. esim. Heimonen & Laatu 2020b).

Sittemmin on käynnistetty useita paikallisia kehittämishankkeita, joilla on monin eri tavoin pyritty parantamaan yhteistyötä Kelan ja kuntien välillä. Olettavasti osa kehittämishankkeista on myös normalisoitunut osaksi paikallisia yhteistyökäytäntöjä. Kattavaa seurantatietoa yhteistoiminnan muodoista ei kuitenkaan ole.

Tarkastelemmekin tuoreen kyselyaineiston avulla seuraavaksi, miten Kelan ja kuntien työntekijät kokevat yhteistyön tällä hetkellä toimivan, minkälaisia konkreettisia tapoja yhteistyön tekemiseen on eri puolilla maata käytössä sekä miten selkeänä ja toimivana vastaajat näkevät viranomaisten välisen nykyisen vastuunjaon toimeentulotukiasioissa.



KUVIO 10. Sosiaalihuollon ja Kelan välisen toimeentulotukea koskevan yhteistyön sujuminen alueella 2017–2021.

Tyytyväisyys yhteistyöhön

Kela-siirron takkuilevan alkuvaiheen jälkeen Kelan työntekijöiden tyytyväisyys yhteistyön sujuvuuteen kuntien kanssa on kasvanut Sosiaalibarometrin kyselyjen perusteella uudistuksen jälkeisinä kolmena vuotena. Vuonna 2017 Kelan toimihenkilöistä vain 28 prosenttia arvioi yhteistyön kuntien kanssa sujuvan melko tai erittäin hyvin. Vuonna 2019 yhteistyön sujuvaksi arvioivia Kelan toimihenkilöitä oli jo 43 prosenttia vastanneista. (Kuvio 10, liite 3.)

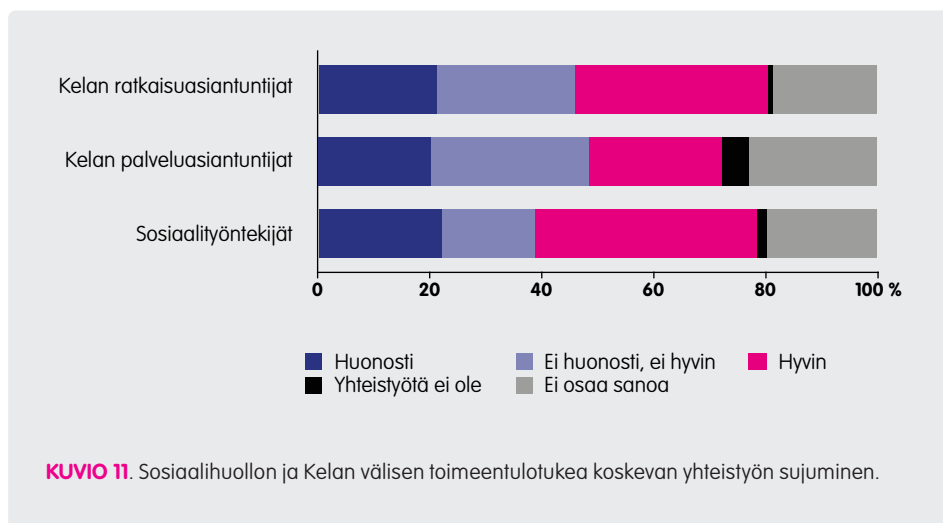
Kunnissa työskentelevien kohdalla vastaavaa kokemusta yhteistyön parantumisesta ei kuitenkaan ainakaan Sosiaalibarometrin tuloksissa ole havaittu.

Niiden, jotka arvioivat yhteistyön sujuvan melko tai erittäin huonosti, osuus on päinvastoin kasvanut, varsinkin vuonna 2019. (Sosiaalibarometri 2019, 92.)

40 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ:

Yhteistyö Kelan kanssa toimii hyvin / erittäin hyvin



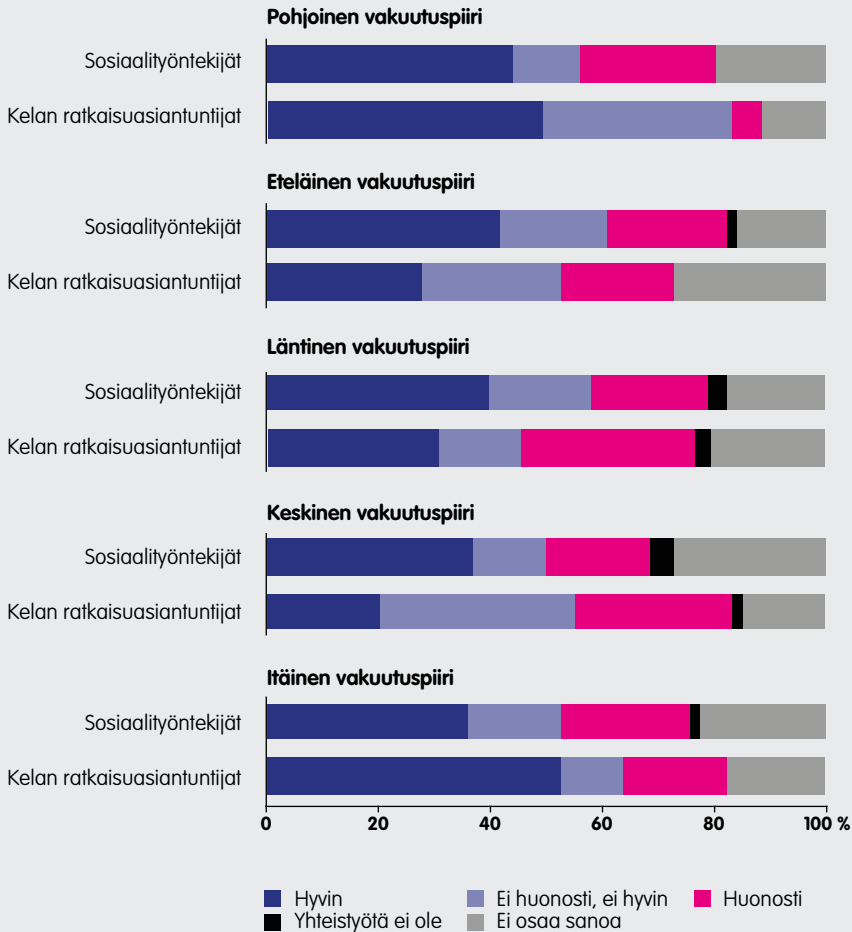
Tänä vuonna toteutetun kyselyn tulosten perusteella asetelma on hieman muuttunut. Kuntien työntekijät ovat vuoteen 2019 verrattuna nyt tyytyväisempiä, ja keskimäärin myös Kelan työntekijöitä tyytyväisempiä yhteistyöhön Kelan ja kuntien välillä. Kelan toimihenkilöistä yhteistyöhön tyytyväisten osuus on taas parin vuoden takaiseen kyselyyn verrattuna selvästi pudonnut. Sosiaalityöntekijöistä 40 prosenttia katsoo nyt yhteistyön Kelan kanssa toimivan erittäin tai melko hyvin, Kelan työntekijöistä samoin ajattelee vain vajaa kolmannes (30 %). (Kuvio 10.)

Tyytyväisyys yhteistyöhön näyttää vaihtelevan Kelan ratkais- ja palveluasiantuntijoiden kesken. Kelan ratkaisuasiantuntijoista noin kolmannes (34 %) arvioi yhteistyön kuntien kanssa toimivan toimeentulotukiasioissa erittäin tai melko hyvin. Asiakaspalvelussa työskentelevistä yhteistyön kokee toimivaksi vain noin neljännes (24 %). Kelan palveluasiantuntijoiden joukossa on myös eniten vastaajia, joiden mukaan yhteistyötä kuntien kanssa ei tehdä käytännössä lainkaan (5 %) tai jotka eivät tiedä, kuinka yhteistyö sujuu niiden kanssa (23 %). (Kuvio 11.)

Yhteistyöhön tyytymättömiä on kaikissa vastaajaryhmissä suunnilleen saman verran: noin viidennes kysymykseen vastanneista.

Aiemmissa Kelan ja kuntien yhteistyötä koskevissa kyselyissä (mm. Sosiaalibarometri 2019) on havaittu, että kokemukset yhteistyön toimivuudesta vaihtelevat myös alueittain. Kiinnostavia ovat erityisesti Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden alueelliset kokemukset yhteistyöstä.

Vuoden 2021 kyselyn tulosten perusteella kuntien sosiaalityöntekijöistä tyytyväisimpiä Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön ovat eteläisen ja pohjoisen vakuutuspiirin alueella työskentelevät. Eteläisen vakuutuspiirin alueella 42 prosenttia ja pohjoisen vakuutuspiirin alueella 44 prosenttia sosiaalityöntekijöistä arvioi yhteistyön sujuvan Kelan kanssa hyvin. Pohjois-Suomen kuntayhteistyön toimivuudesta on saatu vastaavanlaisia tuloksia myös muissa tutkimuksissa. Esimerkiksi vuonna 2017 toteutetussa kyselyssä pohjoisen vakuutuspiirin alueella toimivat kuntien johtajat olivat muita alueita tyytyväi-



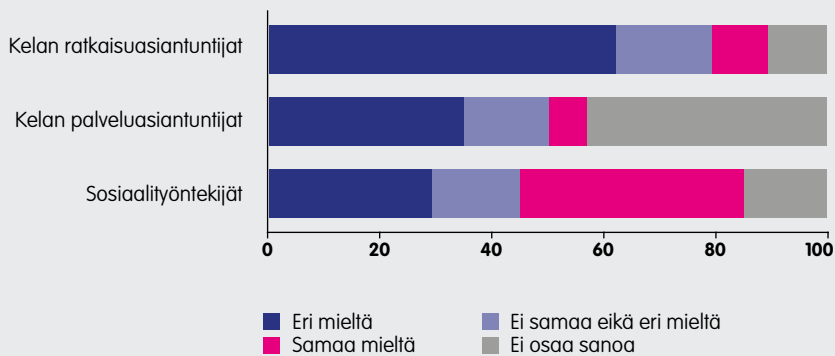
KUVIO 12. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden kokemus yhteistyön toimivuudesta alueittain.

sempiä tapaan, jolla Kelasta pidetään asiakasasioissa yhteyttä kuntiin (Blomgren ym. 2020, 226).

Sosiaalibarometrin mukaan pohjoisessa vakuutuspiirissä myös Kelan ratkaisuasiantuntijat ovat keskimäärin tyytyväisempiä kuntayhteistyön sujuvuuteen kuin ratkaisuasiantuntijat muualla, itäistä vakuutuspiiriä lukuun ottamatta. Itäisen ja pohjoisen vakuutuspiirin alueilla noin puolet (52 % /

49 %) arvioi yhteistyön toimivan hyvin. Vastaavasti pohjoisen vakuutuspiirin alueella työskentelevien joukossa on kaikkein vähiten (5 %) niitä, jotka kokevat yhteistyön toimivan melko tai erittäin huonosti. (Kuvio 12.)

Kelan ratkaisuasiantuntijoiden vastausten perusteella eniten kuntayhteistyöhön liittyviä ongelmia näyttäisi olevan läntisessä vakuutuspiirissä, jossa melkein kolmannes (31 %) Kelan rat-



KUVIO 13. Väittämä: Minulle on varattu riittävästi aikaa asiakasyhteistyön tekemiseen kunnan sosiaalityönten / Kelan työntekijöiden kanssa.

kaisuasiantuntijoista arvioi yhteistyön sujuvan alueen kuntien kanssa melko tai erittäin huonosti. (Kuvio 12.)

Toimiva yhteistyö Kelan ja kuntien välillä edellyttää sitä, että yhteistyön tekemiselle on aikaa. Yhteisiasiakkuuden hoitamiseksi työntekijöillä on muun muassa oltava työssään aikaa konsultoida tarvittaessa työntekijöitä toisessa organisaatiossa. On myös pidetty hyvänä esimerkiksi sitä, että Kelan ja kuntien työntekijöillä on mahdollisuus joillain alueilla järjestää yhteistyöpalavereja (Sosiaalibarometri 2019, 94).

Tänä vuonna toteutetun kyselyn perusteella kuntien sosiaalityöntekijöiden sekä toisaalta Kelan palvelu- ja ratkaisuasiantuntijoiden välillä on selkeitä eroja kokemuksissa yhteistyölle varatun ajan riittävydestä (kuvio 13). Sosiaalityöntekijöistä 40 prosenttia arvioi, että heille on työssään varattu riittävästi aikaa asiakasyhteistyön tekemiseen Kelan työntekijöiden kanssa. Kelan ratkaisuasiantuntijoista väitteen kanssa on samaa mieltä ainoastaan 10 prosenttia ja palveluasiantuntijoista vielä harvempi, vain seitsemän prosenttia vastanneista.

Kelassa toimeentulotuen ratkaisutyötä tekevästä vastaajista miltei kaksi kolmasosaa (62 %) arvioi, että asiakasyhteistyölle kuntatyöntekijöiden kanssa on varattu liian vähän aikaa. Kelan palveluasiantuntijoista tätä mieltä on reilu kolmannes (35 %). Sosiaalityöntekijöistä asiakasyhteistyöajan arvioi liian vähäiseksi vajaa kolmannes (29 %). Kiinnostavaa on, että Kelan palveluasiantuntijoista melkein puolet (43 %) vastasi kysymykseen ”en osaa sanoa”. Epätietoisien suuri osuus kertoo ainakin osittain siitä, että asia ei koske heitä; yhteistyötä ei ole.

62 %

KELAN RATKAISUASiantuntijoista:

Asiakasyhteistyöhön
sosiaalityöntekijöiden kanssa liian
vähän aikaa

Paikallisen yhteistyön toimintamallit

Kela – kunta -yhteistyön järjestämisessä joudutaan sovittamaan yhteen Kelan valtakunnallisia ja kuntien paikallisia toimintatapoja.

Kuten jo johdannossa todettiin, Kelassa toimeentulotuen ratkaisutyötä ohjataan keskitetysti toimeentuloturvan osaamiskeskuksen johdolla. Osaamiskeskus vastaa keskeisistä työn organisointia koskevista linjauksista ja esimerkiksi laatii toimeentulotuen ratkaisutyön perustana toimivat etuusohjeet. Varsinainen tuen ratkaisutyö on organisoitu viiteen vakuutuspiiriin (toimeentuloturvan keskuksen), jotka vastaavat pääsääntöisesti oman alueensa toimeentulotukiasiakkaiden hakemusten käsittelystä. Vaikka keskitetysti ohjatussa ratkaisutyössä on tavoiteltu standardisoitua laintulkintaa ja yhtenäisiä toimintatapoja työprosessien järjestämisessä, piireille on jätetty jonkin verran paikallisia vapauksia siinä, miten yhteistyö kuntien kanssa hoidetaan.

Yhteistyötä kuntien kanssa tehdään Kelassa paitsi tuen ratkaisutyössä myös Kelan asiakaspalvelussa. Kelan asiakaspalvelussa kuntien kanssa tehtävä yhteistyö on selkeämmin paikallista, koska yhteistyö rakentuu samalla alueella asuvien asiakkaiden asioiden ympärille ja palvelupisteet saattavat sijaita fyysisesti etäällä toisiaan, joskus taas jopa samoissa tiloissa. Kuitenkin myös tuen asiakaspalvelutyötä ohjataan keskitetysti Kelan keskushallinnosta (asiakkuuspalvelujen tulosyksiköstä). Sillekin on siis määritelty keskeisiltä osin yhtenäiset valtakunnalliset toimintatavat.

Kuntien tavat organisoida sosiaalihuollon palveluja vaihtelevat enemmän ja tällä on vaikutuksia myös Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön. Yhteistyön

muodot on sovitettava sellaisiksi, että ne ovat soveliaita paitsi Kelalle myös monimuotoiselle kuntakentälle, jonka yhteistoimintaresurssit ja -intressit ovat erilaisia. Uudenlaisia yhteisiä toimintatapoja kuntien ja Kelan välillä on kehitetty muun muassa vuosina 2017–2019 käynnissä olleessa PRO SOS -hankkeessa, jonka tarkoituksena oli aikuissosiaalityön uudistaminen sekä Kelan ja kuntien yhteistyön kehittäminen (ks. esim. Zechner & Paavola 2020).

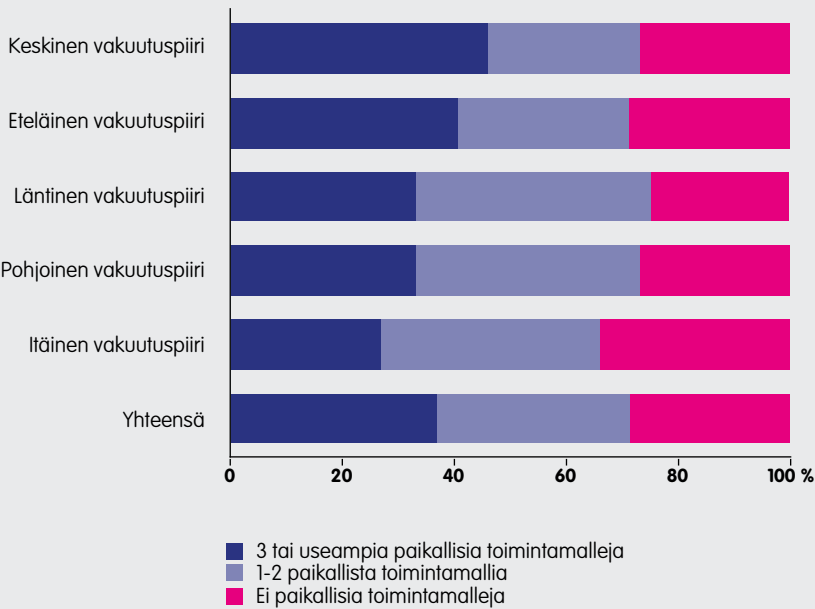
Huolimatta siitä, että yhteistyöstä Kelan ja kuntien välillä on puhuttu paljon ja sitä koskevia kehittämishankkeita on ollut vireillä runsaasti (ks. esim. Turkia 2021), kattavaa kuvaa yhteistyössä käytössä olevista malleista ei ole, kuten edellä jo todettiin. Vuoden 2021 Sosiaalibarometrissa selvitimme ensimmäistä kertaa asiaa laajemmin. Tavoitteena oli kuvata sitä, miten Kelan ja kuntien yhteistyötä on eri puolilla Suomea järjestetty ja kuinka vakiintuneita yhteistyöhön kehitetyt toimintatavat ovat. Erilaisia mahdollisia yhteistyön toimintatapoja kerättiin kyselylomakkeen suunnitteluvaiheessa erityisesti Kelan sisältä.

37 %

VASTAAJISTA:

Kelan ja kuntien yhteistyössä

useita toimintamalleja



KUVIO 14. Kela – kunta -yhteistyön toimintamallien kasautuminen alueittain.

Yhteistyötapoja kartoittavaan kysymyspatteristoon vastasivat sekä kuntien sosiaalityöntekijät että Kelan toimihenkilöt. Kysymysten alkuperäinen vastausasteikko oli 5-portainen (on vakiintuneessa käytössä – kokeilussa parhaillaan – on kokeiltu, mutta ei enää käytössä – ei ole kokeiltu/ei käytössä – en osaa sanoa).

Reilu kolmannes (37 %) kaikista kuntien sosiaalityöntekijöistä ja Kelan toimihenkilöistä kertoo, että alueella on käytössä kolme tai useampi toimintamalli Kelan ja kuntien välisessä yhteistyössä. Miltei saman verran (34 %) toteaa, että sovittuja toimintamalleja on käytössä yhdestä kahteen ja vajaa kolmannes (29 %) raportoii, ettei alueella ole vakiintuneesti tai kokeilunomaisesti käytössä minkäänlaisia paikallisia toimintamalleja Kela – kunta -yhteistyössä. (Kuvio 14.)

Eri alueiden välillä ei näytä olevan isoja eroja toimintamallien käyttöön oton yleisyydessä. Itäisen vakuutuspiirin alueella sovittuja toimintamalleja vaikuttaa kuitenkin olevan käytössä hieman muita vähemmän. Vastaavasti itäisessä vakuutuspiirissä on keskimääräistä enemmän (34 %) niitä vastaajia, jotka kertovat, ettei sovittuja toimintamalleja Kela – kunta -yhteistyössä ole lainkaan.

Kolme tai useampia yhteistyömalleja on yleisimmin käytössä eteläisessä ja keskisessä vakuutuspiirissä. Keskisessä vakuutuspiirissä lähes puolet (46 %) kertoo, että malleja on vähintään kolme.

Yleisimmin (51 %) yhteistyötä tehdään kunnan ja Kelan työntekijän kesken tapauskohtaisesti asiakkaan antamalla suostumuksella (kuvio 15).

40 prosenttia vastaajista kertoo, että käytössä on järjestely, jossa Kelan toimihenkilöt voivat ottaa yhteyttä kunnan sosiaalityöntekijään viranomaisten käytössä olevan puhelinnumeron kautta. Kolmannes vastaajista (34 %) sanoo, että toimintamalli on käytössä vakiintuneesti, kuusi prosenttia taas, että järjestelyä vasta kokeillaan.

Noin neljännes (26 %) vastaajista ilmoittaa, että Kelan ja kuntien välille on sovittu paikalliset yhteyshenkilöt, jotka hoitavat yhdessä asiakkaiden asioita. Suunnilleen yhtä moni (25 %) vastaaja toteaa, että yhteistyötä tehdään Kelan ja kuntien esimiesten välisten yhteistyöpalaverien muodossa. Viidenneksen (19 %) mukaan yhteistyötä tehdään myös henkilöstön välisiä palavereja järjestämällä. Joka kuudes vastaaja (17 %) kertoo, että kuntien ja Kelan välillä on käytössä yhteinen skype-rinki, jossa voidaan selvittää asioita puolin ja toisin.

Kenties yllättävintä vastauksissa on se, miten harvinaista varsinainen asiakkaan yhteiseen kohtaamiseen perustuva palveluyhteistyö Kelan ja kuntien välillä tuntuu olevan. Erilaiset palveluyhteistyökokeilut ovat – henkilöstön yhteisten palaverien ohella – kuitenkin niitä yhteistyötapoja, joita on yleisimmin kokeiltu, mutta jotka eivät ole vakiintuneet käyttöön.

Kelan toimihenkilöistä vain neljä prosenttia raportoi, että alueella on vakiintuneessa käytössä järjestely, jossa Kelan palveluasiantuntija työskentelee koko- tai osa-aikaisesti kunnan sosiaalitoimen palvelupisteessä. Vielä tätäkin harvinaisempaa näyttää olevan se, että perustoimeentulotukipäätöksiä tekevä Kelan ratkaisuasiantuntija työskentelee kunnan tiloissa. (Liite 5.)

Myös organisaatorajat ylittävät henkilöstön yhteiset koulutukset ovat työntekijöiden vastausten perusteella melko harvinaisia. Vain joka kahdeskymmenes (5 %) kuntien sosiaalityöntekijä kertoo, että Kelan ja kuntien työntekijöille on järjestetty yhteisiä koulutuksia.

Molempien vastaajaryhmien osalta silmiinpistävää on se, että iso osa vastaajista tuntuu olevan epätietoisia käytössä olevista yhteistyötavoista (ks. liitetaulukot 4 ja 5). Tämä tuntuu yllättävältä, koska kysymykset koskevat läheisesti työntekijöiden päivittäistä työtä, ja koska Kelan ja kuntien yhteistyötä on viime vuosina pyritty monin tavoin parantamaan.

Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että alueiden välillä on eroja siinä, minkälaiset toimintamallit Kela – kunta -yhteistyössä on otettu käyttöön. Taulukossa 2 on esitetty ne toimintamallit, joiden käyttöönnotossa alueiden välillä on tilastollisesti merkitseviä eroja.

Eteläisessä vakuutuspiirissä skype-ringit, Kelan ja kuntien esimiesten väliset palaverit ja erikseen sovitut yhteyshenkilöt ovat yleisempiä yhteistyötapoja kuin muualla. Alueella asiakkaan yhteiseen kohtaamiseen perustuva Kelan ja kuntien palveluyhteistyö puolestaan on hieman harvinaisempaa kuin keskimäärin. Läntisessä ja keskisessä vakuutuspiirissä näytävät taas painottuvan muita enemmän toimintamallit, joissa Kelan ja kuntien työntekijät työskentelevät samoissa tiloissa. Itäisessä ja eteläisessä vakuutuspiirissä yhteistyössä puolestaan painottuu muita vahvemmin esimiestasolla tapahtuva yhteistyö; Kelan ja kuntien esimiehet järjestävät keskenään muita useammin säännöllisiä yhteisiä palavereja.



KUVIO 15. Vakiintuneet tai kokeilussa olevat Kela – kunta -yhteistyön toimintamallit.

TAULUKKO 2.

Kela – kunta -yhteistyön toimintamallien alueelliset erot Kelan toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden mukaan (n=782–794), toimintamalli käytössä %.

Yhteistyön toimintamalli	Vastaajan vakuutuspiiri / asiakaspalveluyksikkö					
	Eteläi- nen	Pohjo- nen	Länti- nen	Itäinen	Keski- nen	Yhteen- sä
	%	%	%	%	%	%
Kela ja kunta ovat sopineet paikalliset yhteyshenkilöt*	35	25	6	14	32	26
Kelan ja kunnan esimiehet järjestävät säännöllisiä palaverieja*	29	25	22	30	15	25
Skype-rinki/-ryhmä, jossa Kelan ja kunnan työntekijät voivat tehdä yhteistyötä*	25	9	10	11	19	18
Sosiaalitoimen ja Kelan työntekijät työskentelevät yhteispalvelupisteessä tms.*	8	8	20	2	20	11
Sosiaalitoimen työntekijä työskentelee Kelan asiointipisteessä*	5	2	5	1	24	7
Kelan palveluasiantuntija työskentelee kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä*	3	1	14	0	11	5
Kelan ratkaisuasiantuntija työskentelee kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä*	0	1	5	0	3	1

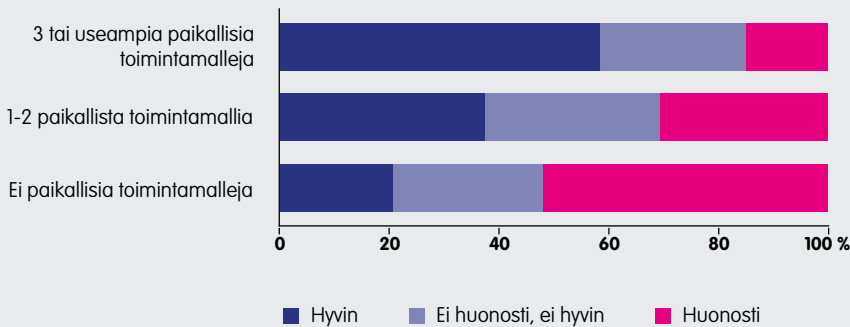
* Tilastollisesti merkitsevä ero alueiden välillä

Toimintamallien yhteys kokemukseen yhteistyön toimivuudesta

Kyselyaineisto antaa mahdollisuuden tarkastella myös käytössä olevien yhteistyömallien yhteyttä vastaajien kokemukseen Kela – kunta -yhteistyön sujumisesta. Kiinnostavaa on tällöin lähinnä se, miten toimintamallien käyttöönoton yleisyys vaikuttaa kokemukseen yhteistyöstä ja se, ovatko jotkut yhteistyön tavat työntekijöiden kokemuksen mukaan toimivampia kuin toiset.

Ristiintaulukoinnin tulokset osoittavat, että toimintamallien määrä on yhteydessä kokemukseen Kela – kunta -yhteistyön sujumisesta. Ne Kelan ratkaisu- ja palveluasiantuntijat sekä

kuntien sosiaalityöntekijät, jotka kertovat, että alueella on käytössä kolme tai useampia yhteistyön toimintamalleja, arvioivat myös yhteistyön sujuvan keskimäärin selvästi paremmin kuin muut. Ensin mainituista 59 prosenttia arvioi yhteistyön sujuvan melko tai erittäin hyvin. Kun malleja on vastaajan mukaan käytössä yksi tai kaksi, yhteistyö sujuu hyvin reilun kolmanneksen (38 %) mielestä. Yhteistyön mallien puuttuessa kokonaan vain viidennes katsoo yhteistyön toimivan hyvin ja jopa yli puolet (52 %) arvioi yhteistyön sujuvan melko tai erittäin huonosti.



KUVIO 16. Kelan toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden kokemus yhteistyön sujumisesta käytössä olevien toimintamallien lukumäärän mukaan.



Kun erilaisia yhteistoimintamalleja on käytössä vähintään kolme, yhteistyötä huonosti toimivana pitää ainoastaan 15 prosenttia vastanneista. (Kuvio 16.)

Taulukossa 3 on esitetty ne seitsemän toimintamallia, joiden käytöllä on tilastollisesti merkitsevä yhteys kokemukseen yhteistyöstä.

Kelan ja kuntien välisen yhteistyön koetaan sujuvan paremmin niillä alueilla, joilla on sovittu, että asiakkaiden asioita selvitetään työntekijöiden kesken asiakkaan luvalla. Myös esimerkiksi yhteiset skype-ringit ja paikallisesti nimetyt yhteyshenkilöt ovat yhteydessä parempaan kokemukseen yhteistyöstä.

Avovastauksissa Kelan kehittämistä uusista palvelukäytännöistä etenkin asiakasvastaavapalvelu saa kunnan työntekijöiltä kiitosta.

”Hankalissa asiakastapauksissa nimeytyt yhteyshenkilöt (ns. pilottityöntekijät) voivat ratkoa tilanteita.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Niiden asiakkaiden asema on parantunut, joille on nimetty Kelasta oma vastuutyöntekijä.

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Hieman yllättäen sillä, tekevätkö työntekijät fyysisesti työtä samassa paikassa, ei näyttäisi olevan merkitystä yhteistyön sujuvuuden kannalta. Ottaen huomioon Kelan valtakunnallisen ja kuntien paikallisten työtapojen yhteensovittamisen haasteet ja etenkin Kelan palveluverkon supistamisen, tulos on huojentava. Vaikka työtä yhteisen asiakkaan asioissa ei tehtäisikään fyysisesti samassa paikassa, voidaan yhteistyö silti kokea sujuvaksi. Vastavasti vaikka alueella olisikin käytössä kohtalaisen monia lähiyhteistyömalleja, niitä ei välttämättä koeta yleisesti hyviksi. Tämä tilanne näkyy esimerkiksi keskisen vakuutuspiirin alueella, jossa ollaan keskimääräistä tyytymättömämpiä yhteistyön toimivuuteen (ks. kuvio 12 ja taulukko 2 ja 3).

TAULUKKO 3.

Kelan toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden kokemus keskinäisen yhteistyön sujuvuudesta toimintamallien käytön mukaan (n=604–614).

Mallit, joilla yhteys kokemukseen yhteistyön sujuvuudesta	Miten mielestäsi Kelan ja sosiaalitoimen välinen yhteistyö sujuu alueellasi?			
	Malli käytössä	Hyvin	Ei huonosti, ei hyvin	Huonosti
	Kyllä / ei	%	%	%
Kelan toimeentulotuen ratkaisu- tai palveluasiantuntijoilla on tukena skype-rinki/-ryhmä, jossa Kelan ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät voivat tehdä yhteistyötä*	Kyllä	66	24	11
	Ei	40	29	31
Kelan ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät yhteisiä toimeentulotukiasiakkaita koskevia asiakastapaamisia*	Kyllä	63	25	11
	Ei	42	29	29
Kela ja kunta ovat sopineet Kelan ja kunnan välille paikallisesti nimetyt yhteyshenkilöt, jotka yhdessä hoitavat asiakkaiden asioita*	Kyllä	60	25	15
	Ei	38	30	32
Kelan palvelu- tai ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioita koskevia palaverieja*	Kyllä	60	29	12
	Ei	40	28	32
Kelan ratkaisuasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla*	Kyllä	57	25	18
	Ei	26	32	41
Kelan ratkaisu- tai palveluasiantuntijan on mahdollista konsultoida kunnan sosiaalitoimen työntekijää sovitusta puhelinnumerosta*	Kyllä	55	30	16
	Ei	36	27	37
Kelan toimeentulotukityöstä / asiakaspalvelusta vastaavat esimiehet ja kunnan sosiaalitoimen esimiehet järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioita koskevia palaverieja*	Kyllä	56	29	15
	Ei	40	28	33

* Tilastollisesti merkitsevä ero yhteistyökokemuksessa

Vaikuttaa siltä, että muun muassa Kelan ja kuntien välillä toimivissa skype-ringeissä voidaan nykyään ylittää organisaatorajoja yhtä luontevasti (tai jopa luontevammin) kuin silloin, kun työskennellään saman katon alla. Osa vastaajista kokee myös avovastausten perusteella pikaviestimien käytön yhteistyötä helpottavana ja asiakkaan asian käsittelyä edistävänä.

”Skypeyhteydellä Kelaan on monesti tilanne ratkennut jo tapaamisen aikana.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Yhteistyön toimivuus asiakkaiden kannalta

Kelan ja kuntien yhteistyön toimivuus on useiden asiantuntijoiden mielestä erityisen tärkeää kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden kannalta. Heistä monet tarvitsevat rahallisen tuen lisäksi myös sosiaalityön laaja-alaista tukea, ja koska he siksi ”pendelöivät” kahden tukijärjestelmän piirissä, he ovat myös niitä, joita toimiva yhteistyö hyödyttää eniten.

Kysyimmekin siksi työntekijöiltä myös arviota siitä, ovatko käytössä olevat toimintamallit parantaneet heikoimmassa asemassa olevien toimeentulotukiasiakkaiden tilannetta. Työntekijöiden arviot yhteistyön vaikutuksista asiakkaiden tilanteeseen vaihtelivat.

Kuviossa 17 on esitetty Kelan palvelu- ja ratkaisuasiantuntijoiden sekä kuntien sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä mallien vaikutuksista heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteeseen. Tarkastelu on rajattu niihin vastaajiin, jotka kertovat, että käytössä on joko kokeilunomaisesti tai vakiintuneesti ainakin yksi edellä esitetty Kela – kunta -yhteistyön toimintamalli. Ai-

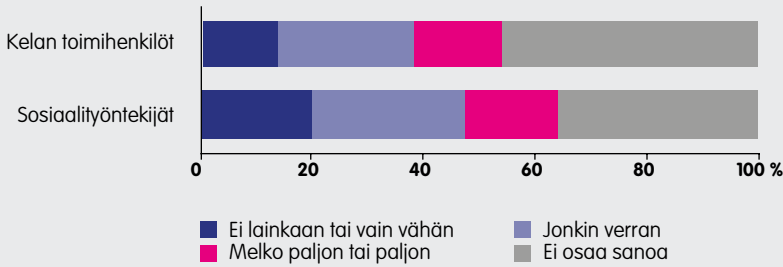
17 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ:

Yhteistyömallit parantavat selvästi heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta

noastaan 17 prosenttia sosiaalityöntekijöistä ja 16 prosenttia Kelan toimihenkilöistä arvioi, että käytössä olevat toimintamallit parantavat heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta paljon tai melko paljon. Toisaalta noin neljännes sekä sosiaalityöntekijöistä että Kelan toimihenkilöistä on sitä mieltä, että yhteistyömallit parantavat näiden asiakkaiden tilannetta kuitenkin jonkin verran. Kelan toimihenkilöistä 14 prosenttia ja sosiaalityöntekijöistä viidennes (20 %) on sitä mieltä, että käytössä olevat yhteistyömallit parantavat heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta vain vähän tai ei lainkaan.

Etenkin Kelan vastaajien joukossa on paljon – miltei puolet – niitä, jotka eivät osanneet vastata kysymykseen, sosiaalityöntekijöistäkin heitä on reilu kolmannes (36 %). Kuntatyöntekijöiden on ehkä Kelan työntekijöitä helpompi arvioida yhteistyön tuloksia asiakkaiden kannalta, koska yhteistyön toimivuus heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteeseen heijastuu suoremmin heidän työhönsä.



KUVIO 17. Kelan toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden kokemus käytössä olevien toimintamallien vaikutuksista heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteeseen.

Tarkastelimme myös sitä, mitkä toimintamallit ovat työntekijöiden kokemuksen perusteella heikoimmassa asemassa olevien tilanteen parantamisen kannalta toimivimpia. Taulukossa 4 esitetään ne yhteistyön toimintamallit, jotka ovat yhteydessä kokemukseen siitä, että yhteistyö on parantanut nimenomaan heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta.

Toimintamallit ovat pääosin samoja kuin taulukossa 3, jossa kuvattiin yhteistyön sujuvuuteen yhteydessä olevia toimintatapoja. Pieniä eroja kuitenkin on. Kelan ja kuntien esimiesten väliset säännölliset palaverit näyttävät olevan yhteydessä parempiin yleisiin yhteistyöarvioihin Kelan ja kuntien välillä. Heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteen parantumiseen esimiestason yhteistyöllä ei kuitenkaan näyttäisi työntekijöiden kokemusten mukaan olevan yhteyttä. Sen sijaan heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta näyttää parantavan järjestely, jossa kunnan sosiaalitoimen ja Kelan työntekijä työskentelevät yhdessä yhteispalvelupisteessä tai muussa moniammatillisessa palvelupisteessä.

Avovastausten perusteella yhteistyötä koskevat erilaiset menettelytavat (myös kokeilut) luovat joidenkin vastaajien mielestä eriarvoistavia käytäntöjä asiakkaiden välille paitsi valtakunnallisesti myös paikallisesti. Ongelma on huomattu sekä kunnissa että Kelassa.

”Vain osa työntekijöistä on mukana pilotissa, jossa asiakkaan asioissa voi olla yhteydessä tiettyyn työntekijään kelan ja sosiaalitoimen kesken.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ



Asva-asiakkaat saavat paremmin

tukea ja apua, koska siinä

tehdään yhteistyötä.

Muille asiakkaille ei ole juurikaan

tällaisia mahdollisuuksia.

KELAN TOIMIHENKILÖ

TAULUKKO 4.

Kelan toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden kokemus heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteen paranemisesta toimintamallien käytön mukaan (n=391–398).

Mallit, joilla yhteys kokemukseen heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteesta	Ovatko yhteistyömallit parantaneet heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta?			
	Malli käytössä	Melko paljon tai paljon	Jonkin verran	Ei lainkaan tai vain vähän
	Kyllä / ei	%	%	%
Kelan ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät yhteisiä toimeentulotukiasiakkaita koskevia asiakastapaamisia*	Kyllä	44	39	18
	Ei	25	45	30
Kunnan sosiaalitoimen työntekijä ja Kelan ratkaisu- tai palveluasiantuntija työskentelee yhteispalvelupisteessä tai muussa moniammatillisessa palvelupisteessä*	Kyllä	42	37	21
	Ei	26	44	30
Kelan toimeentulotuen ratkaisu- tai palveluasiantuntijoilla on tukena skype-rinki/-ryhmä, jossa Kelan ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät voivat tehdä yhteistyötä*	Kyllä	42	38	20
	Ei	23	45	32
Kelan palvelu- tai ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioita koskevia palaverieja*	Kyllä	40	42	19
	Ei	23	44	33
Kela ja kunta ovat sopineet Kelan ja kunnan välille paikallisesti nimetyt yhteyshenkilöt, jotka yhdessä hoitavat asiakkaiden asioita*	Kyllä	39	42	19
	Ei	20	45	35
Kelan ratkaisuasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla*	Kyllä	32	47	22
	Ei	16	37	47
Kelan ratkaisu- tai palveluasiantuntijan on mahdollista konsultoida kunnan sosiaalitoimen työntekijää sovitusta puhelinnumerosta*	Kyllä	32	49	19
	Ei	22	37	41

* Tilastollisesti merkitsevä ero heikoimmassa asemassa olevien tilanteen suhteen

Koska yhteistyömallit ja -kokeilut koskevat vain pientä osaa asiakkaista ja työntekijöistä, saattaa olla, että tieto käynnissä olevista kokeiluista ei aina leviä edes saman vakuutuspiirin alueella muille työntekijöille. Tämä saattaisi osaltaan selittää myös sitä, miksi niin iso osa vastaajista on epätietoisia käytössä olevista yhteistyötavoista Kelan ja kuntien välillä.

Yksi vastaajista antaa palautetta myös yhteistyömallien ja -kokeilujen suunnittelusta. Hänen mukaansa niissä tulisi hyödyntää nykyistä paremmin niitä työntekijöitä, joilla on vankka kokemus toimeentulotukityöstä.

”Kelalla on ollut paljon erilaisia kokeiluja, mutta mielestäni näitä toimintamalleja Kelassa laatii työntekijät, joilla on hyvin vähäinen osaaminen toimeentulotuesta ja itse työstä asiakkaiden parista.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Yhteisasiakkuuden hoitaminen

Kelan ja kuntien toimeentulotukiasiakkaita koskevan yhteistyön tärkeä edellytys on, että työntekijät tietävät, kehen he voivat ottaa yhteyttä, ja että nämä henkilöt ovat myös tavoitettavissa. Työntekijät ovat pitäneet aikaisempien tutkimusten perusteella (Zechner & Paavola 2020, 444) tärkeänä myös esimerkiksi sitä, että he tuntevat toisensa yli organisaatiorajojen. On helpompaa olla yhteydessä asiakkaan asiassa, kun työntekijät tietävät, kuka hoitaa asiakkaan asiaa toisessa organisaatiossa.

Selvitimme myös tässä kyselyssä Kelan ja kuntien työntekijöiden kokemuksia yhteisasiakkuuden hoitamisen edellytyksistä tilanteessa, jossa perustoimeentulotuen Kela-siirrosta on kulunut aikaa jo useampi vuosi. Va-

kiintuneesta kahden toimijan mallista huolimatta jopa 74 prosenttia Kelan ratkaisuasiantuntijoista oli eri mieltä väitteestä ”Kelassa on tiedossa ajantasainen tieto asiakkaan asioita käsittelevästä yhteyshenkilöstä kunnan sosiaalitoimessa”.

Myös työntekijöiden tavoittaminen toisesta organisaatiosta koettiin hankalaksi varsinkin Kelassa ja erityisesti tuen ratkaisutyössä (kuvio 18). Kelan ratkaisuasiantuntijoista 77 prosenttia kokee, ettei kunnan työntekijän tavoittaminen asiakkaan asian käsittelyä varten ole helppoa. Myös palveluasiantuntijoista sosiaalityöntekijöiden tavoittamisen kokee vaikeaksi yli puolet (55 %). (Kuvio 18.) Avovastauksessa eräs Kelan toimihenkilö kuvailee ongelmaa seuraavasti:

”Kunnan työntekijät ovat hyvin huonosti tavattavissa. Henkilökohtaisiin puhelinnumeroihin ei vastata juuri koskaan. Kunnan sosiaalitoimen yleiset puhelinnumerot myöskin aukioloaikoina usein kiinni tai tavoittamattomissa. Tämä vaikeuttaa yhteistyötä todella paljon.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

77 %

KELAN RATKAISUASiantuntijoista:

Kunnan työntekijän tavoittaminen
vaikeaa asiakkaan asioissa



Kelan työntekijöiden kokemukset kuntatyöntekijöiden heikosta tavoitettavuudesta ovat tulleet esiin aikaisempinakin vuosina Sosiaalibarometrin tuloksissa. Vuoden 2019 barometrissa kävi ilmi, että vaikeudet tavoittaa sosiaalityöntekijöitä ovat saattaneet liittyä siihen, ettei Kelassa ole tietoa asiakkaan asiaa hoitavasta yhteyshenkilöstä kunnan puolella, soittoaika toimeentulokiasioissa saattaa olla käytössä vain tunnin pari viikossa tai tavoitettu työntekijä ei osaa kertoa riittävästi asiakkaan tilanteesta. (Sosiaalibarometri 2019, 95–96.) Uusimpien Kelan työntekijöiden kokemusten perusteella kuntatyöntekijöiden tavoitettavuus ei näytä parantuneen parissa vuodessa.

Vuonna 2021 kuntien sosiaalityöntekijöistä vajaa kolmannes (30 %) kokee, ettei myöskään Kelan työntekijöiden tavoittaminen ole helppoa. Melkein puolet (48 %) sosiaalityöntekijöistä on kuitenkin sitä mieltä, että Kelan työntekijät ovat helposti tavoitettavissa asiakkaan asian käsittelyä varten. Kuntien työntekijät siis kokevat tavoittavansa paremmin työntekijät Kelassa kuin päinvastoin.

Onnistunut yhteistyö Kelan ja kuntien välillä edellyttää myös asiakasta koskevien tietojen siirtymistä joustavasti organisaatioiden välillä. Jo aiemmin on todettu, että kuntien sosiaalitoimen näkökulmasta perustoimeentulotukityön siirtyminen Kelaan on merkinnyt sitä,

että osa asiakkaita koskevasta tiedosta on kunnissa aiempaa heikommin saatavilla. Tämän johdosta kokonaiskuvan muodostamisen asiakkaan tilanteesta on arvioitu vaikeutuneen. Vaikka nykyään sosiaalitoimen työntekijät näkevät erillisen kunnille tarkoitetun Kelmu-etuustietopalvelun kautta Kelan etuuksia koskevia vireilläolo-, ratkaisusu- ja maksutietoja, järjestelmä sisältää kuitenkin usein vain osan tiedoista, joita kuntien työntekijät tarvitsevat sosiaalitoimen tehtävien hoitamista varten. (Zechner & Paavola 2020, 444.)

Kelassakin tarvitaan toisinaan tietoa siitä, miten asiakkaan asiat etenevät kunnassa. Joissain tuen toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä on myös pidetty tärkeänä sitä, että Kelan ratkaisussa huomioidaan kunnan sosiaalityöntekijän ammatillinen näkemys asiasta. Kela ohjeistaa työntekijöitä ottamaan yhteyttä kunnan sosiaalityöntekijään esimerkiksi silloin kun asiakkaan kohdalla harkitaan tuen perusosan alentamista (Jokela, Kivipelto & Ylikännö 2019, 13).

Aiemmissa Sosiaalibarometri-kyselyissä on käynyt ilmi, että tältäkin osin yhteistyö ei ole toiminut toivotulla tavalla: Kelan toimihenkilöt ovat usein epätietoisia siitä, miten asiakkaan asia etenee sosiaalitoimessa; onko hän käynyt vastaanotolla, mitä asiakkaan kanssa on sovittu tai onko asiakkuutta kunnan puolelle edes syntynyt. (Sosiaalibarometri 2019, 95.)

Vuoden 2021 Sosiaalibarometrin mukaan noin kaksi kolmesta (65 %) Kelan ratkaisuasiantuntijasta on sitä mieltä, etteivät tarvittavat asiakastiedot siirry kunnista Kelaan ilman erillistä pyyntöä. Sosiaalityöntekijöistäkin melko moni, reilu kolmannes (37 %), on sitä mieltä, etteivät tarvittavat asiakastiedot siirry Kelasta sosiaalitoimeen ilman erillistä pyyntöä. (Kuvio 19.)

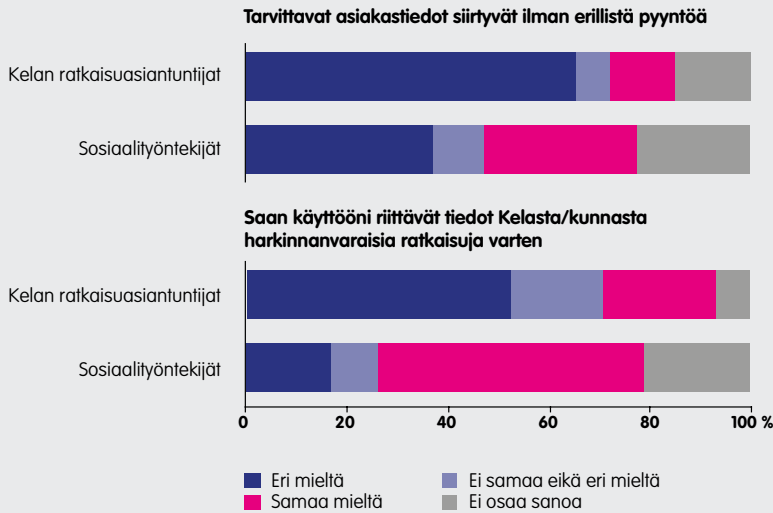
Kuntien sosiaalityöntekijöistä valtaosa (52 %) on sitä mieltä, että he saavat Kelasta riittävästi tietoa harkinnanvaraisia ratkaisujaan varten. Kelan ratkaisuasiantuntijoista 23 prosenttia kertoo saavansa riittävästi tietoa kunnista harkintaansa varten. Yli puolet (53 %) Kelan ratkaisuasiantuntijoista on väitteen kanssa eri mieltä. (Kuvio 19.)

Edellä esitetyn perusteella Kelan vastaajat arvioivat keskimäärin yhteisasiakkuuden hoitamisen edellytykset heikommiksi kuin kuntien sosiaalityöntekijät. Ongelmia on Kelan työntekijöiden kokemusten mukaan etenkin asiakkaan asiaa kunnassa hoitavien yhteyshenkilöiden tunnistamisessa ja/tai kirjaamisessa ja kuntatyöntekijöiden tavoittamisessa.

Vastuunjaon (epä)selvyys

Epäselvästä työnjaosta Kelan ja kuntien välillä voi seurata asiakkaan asian tarpeetonta pallottelua organisaatioiden välillä. Se voi myös aiheuttaa työntekijöiden tarpeetonta kuormittumista ja keskinäisiä jännitteitä.

Kysyimme sote-johtajilta, Kelan esihenkilöiltä ja toimihenkilöiltä sekä kuntien sosiaalityöntekijöiltä, miten selkeänä he näkevät Kelan ja kuntien välisen työnjaon nykytilanteessa. Kaikkein selvimmin Kelan ja sosiaalitoimen vastuut toimeentulotukiasiakkaiden asioiden hoidossa tuntuvat hahmottavan sote-johtajat. Heistä yli 60 prosenttia kokee, että vastuut Kelan ja kuntien välillä ovat selkeät. Myös Kelan esihenkilöille vastuut näyttäytyvät kohtalaisen selkeinä. Yli puolet (51 %) Kelan esihenkilöistä on tätä mieltä. Toisaalta melkein kolmannes (31 %) Kelan esihenkilöistä ei osannut vastata kysymykseen.



KUVIO 19. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden kokemus tietojenvaihdon sujuvuudesta.

Kelan palvelu- ja ratkaisuasiantuntijat sekä kuntien sosiaalityöntekijät ovat vastauksissaan esihenkilöitä kriittisempiä. Työnjakoa pitää heidän keskuudessaan selkeänä vain noin neljä vastaajaa kymmenestä. (Kuvio 20.) Vastaavasti sosiaalityöntekijöistä kolmannes (33 %) ja Kelan toimihenkilöistä reilu neljännes (27 %) kokee, että Kelan ja kuntien vastuut eivät ole toimeentulotukiasioissa selkeät.

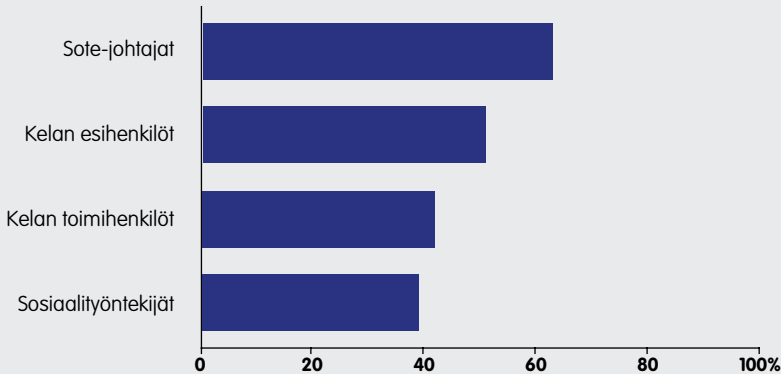
Toimeentulotukiasiakkuuksien hoitamiseen liittyvät epäselvyydet tulevat konkreettisemmin esiin Kelan toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden kyselyyn jättämässä avovastauksissa. Vaikuttaa siltä, etteivät kuntien ja Kelan toimihenkilöt suinkaan aina hahmota samalla tavalla eri toimijoiden vastuuta.

”Kunnat ohjaavat asiakkaat Kelaan myös selvissä täydentävän/ehkäisevän toimeentulotuen asioissa.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

”(...) asiakkaalla on reipas ylijäämä ja silti saatetaan ohjata asiakkaan Kelaan hakemaan toimeentulotukea johonkin asiaan esim henkkarit, muuttopalvelu tai muita toimeentulotukeen kuuluvia menoja. Silloin kun laskelma on ylijäämäinen esim 500e silloin prosessin mukaisesti ei voida myöntää mitään...”

KELAN TOIMIHENKILÖ



KUVIO 20. Kelan ja kuntien vastuunjakoa selkeänä pitävät.



Perustoimentulotuen ohjaus ja
neuvonta laitetaan Kelasta usein
sosiaalitoimeen, vaikka se on
Kelan tehtävä.

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Asiakkaiden pompottelu tuntuu usein liittyvän ennen kaikkea erimielisyyksiin siitä, miten tiettyjä menoja tulisi tukikäsittelyssä huomioida. Vastaavia kokemuksia tulkintaerimielisyyksistä on ollut aikaisempinakin vuosina uudistuksen toteuttamisen jälkeen (Sosiaalibarometri 2019, 96). Etenkin vuokravakuuksiin ja asunnon vaihtoon liittyvissä kysymyksissä tulkintaristiriidat tuntuvat olevan yleisiä puolin ja toisin.

”Vuokravakuudet. Usein sosiaalityöntekijän lausunto edesauttaa vakuuden myöntämistä, jolloin on selkeää, että asia on enemmän harkinnanvarainen kuin perustoimeentulotuesta myönnettävä asia.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Tuplavuokrat (Kela vaatii hakemaan halvempaa asuntoa, kun asiakas sellaisen saa, ei makseta tuplavuokria).”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Koska vuokravakuuksien hyväksymisessä joudutaan tekemään tapauskohtaisia harkintaa, tämä aiheuttaa toisinaan erimielisyyksiä siitä, kuuluvatko menot Kelan vai kunnan maksamassa toimeentulotuessa käsiteltäviksi.

”(..) Sosiaalitoimi ”sysää” täydentävään kuuluvia menoja Kelalle. Esim. tilanteet, joissa todella paljon harkintaa (esim. vuokravakuudet todella ylikalliiseen asuntoon hatarilla/sosiaalisilla perusteilla) kuuluu usein sostoimeen.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Muita vastuunjaon näkökulmasta ongelmallisiksi katsottuja menolajeja ovat kyselyn perusteella esimerkiksi muuttokustannukset, sähkölaskut ja lääkkeet. Erimielisyyksiä erilaisten menojen hyväksymisestä tuntuu olevan melko paljon suhteessa siihen, että Kela-siirron toteuttamisesta on kulunut neljä vuotta. Tilanne kertoo luultavasti ennen kaikkea tuen harkinnanvaraisesta luonteesta ja siitä aiheutuvista ongelmista eri menolajien hyväksymisessä.

Myös asiakkaiden omaan tilanteeseen liittyvät syyt aiheuttavat sen, että osa heistä tekee omaehtoista tarkoituksenmukaisuusharkintaa siitä, missä mitään asiaa kannattaa hoitaa. Asiakkaita tuntuu ohjautuvan kuntiin paitsi asiantuntemuksen, myös käytännöllisempien syiden takia. Kunnan palvelut ovat maksuttomia toisin kuin Kelan puhelinpalvelun palvelunumerot. Tosin myös Kelan puhelinpalvelu on maksutonta silloin kun asiakas varaa ajan puhelimitse tapahtuvaan asiakaspalveluun etukäteen (Kela 2021b). Myös tulostusmahdollisuus ja tutut työntekijät houkuttelevat osaa asiakkaista asioimaan kunnissa.



Kelalla ei ole esim.

**paikallistoimistoilla tulostimia,
asiakkaat käyvät tulostamassa
liitteitä sosiaalitoimessa, myös
hakemuksiin liittyvää ohjeistusta
kysytään sosiaalitoimesta.**

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Asiakkaan on helpompi soittaa tutulle työntekijälle, jonka on mahdollisesti myös tavannut ja lisäksi maksuttomaan (!!) numeroon.”

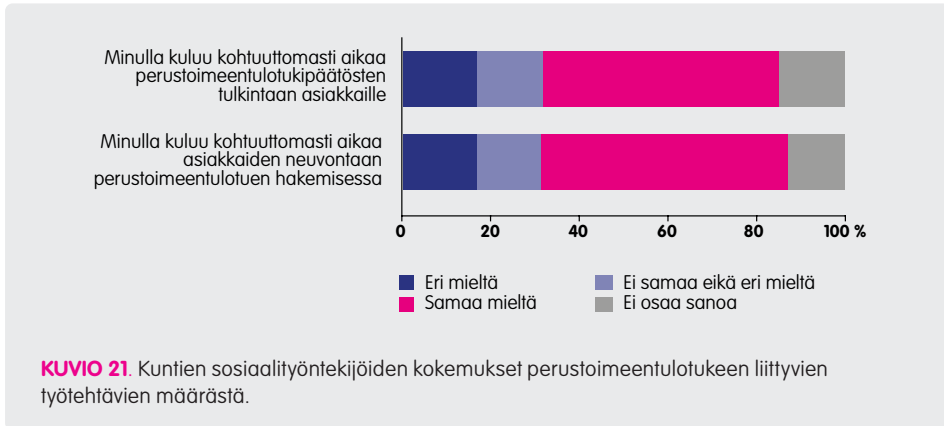
SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Eniten epäselvyyksiä Kelan ja kuntien välillä tuntuivat aiheuttavan eriävät näkemykset siitä, minkä tahon tulisi kantaa missäkin vaiheessa vastuuta asiakkaan asian käsittelystä asiakkuusprosessin eri vaiheissa.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhtenä keskeisenä kannustimena oli kuntien työtaakan keventäminen ja sosiaalialan ammattilaisten työajankäytön tarkoituksenmukaistaminen. Kunnissa toivottiin, että toimeentulotuen mekaaniseksi koetusta käsittelystä vapautuminen merkitsisi sitä, että aikaa olisi mahdollista käyttää enemmän varsinaiseen sosiaalityöhön.

Uudistuksen vaikutuksista kertovien aiempien tutkimustulosten perusteella vaikuttaa siltä, ettei sosiaalityöhön ole vapautunut lisää aikaa niin paljon kuin toivottiin. Esimerkiksi vuoden 2017 loppupuolella kuntien työntekijöistä valtaosa oli sitä mieltä, että asiakasta-paamisissa kunnan puolella käytettiin huomattavan paljon aikaa perustoimeentulotuen hakemiseen liittyviin kysymyksiin (Blomgren ym. 2020, 222). Samankaltaisia tuloksia on saatu myös uudistuksen jälkeen toteutetuissa Sosiaalibarometrikyselyissä.

Selvitimme vuonna 2021 asiaa uudelleen. Kuviossa 21 on raportoitu kuntien sosiaalityöntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotukityöhön käytetyn ajan kohtuullisuudesta tänä vuonna. Yli puolet (56 %) kuntien sosiaalityöntekijöistä on edelleen sitä mieltä, että heidän työaikaansa kuluu kohtuuttoman paljon asiakkaiden avustamiseen



perustoimeentulotuen hakemisessa. Melkein yhtä moni (54 %) heistä kokee aikaa kuluvan kohtuuttomasti myös Kelan päätösten tulkintaan asiakkaille.

Iso osa kuntien työntekijöistä kokee, ettei Kela kannan riittävästi vastuuta neuvonnasta tuen hakemisvaiheessa. Kelan keskittyessä tukipäätösten tekemiseen vastuu asiakkaiden auttamisesta tuen hakemisessa jää liiaksi kuntiin.

”Ehkä vastuu etuuden käsittelystä on selkeä, mutta hyvin iso osa työstäni koostuu siitä, että neuvon perustoimeentulotuen hakemisessa, liitteiden toimittamisessa ja toisaalta selvittämistä Kelasta, millaisia liitteitä tarvitaan. Ts. toimin Kelan ”apupoikana”, jotta he voivat keskittyä päätöksen tekemiseen, kun joku muu hoitaa sen käytännön avustamisen.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Päällekkäistä työtä. Sosiaalityöntekijät tekevät paljon Kelan työntekijöiden hommia auttaessaan hakemusten tekemisessä ja niiden ymmärtämisessä.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Toimeentulotuki on kokonaisuus ja sosiaalityöntekijänä olen viime kädessä vastuussa siitä, että asiakkaan/perheen toimeentulo ja asuminen on turvattu. Kela ei kannan tässä vastuutaan ja kuinka voisikaan, sillä se edellyttää sosiaalityöntekijän asiantuntijuutta.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Koska, kuten edellisessä sitaatissa todetaan, toimeentulotuki on kokonaisuus, rajanveto siitä, mitä kunnan sosiaalityöntekijöiden tulisi edelleen työnsä puolesta perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelemiseksi tehdä ja mitä ei, ei ole yksinkertainen. Sosiaalihuoltolain (ja myös hallintolain) nojalla kunnan sosiaalityöntekijöillä on edelleen – Kelan työntekijöiden rinnalla – vastuu toimeentulotukiasiakkaiden tukemisesta. Etenkin niiden asiakkaiden kohdalla, joille Kelan asiakaspalvelun tarjoama tuki ei riitä, tarvitaan sosiaalityöntekijöiden apua edelleen myös perustoimeentulotukea koskeissa kysymyksissä.

Kuntien työntekijöiden aikaa perustoimeentulotukiasioiden parissa ei kulu pelkästään asiakkaiden avustamiseen tuen hakemisessa. Työntekijöitä työllistävät myös päätösten oikaisuun liittyvät pyynnöt Kelalle ja epäselvien päätösten selvittäminen asiakkaalle.



Toimeentulotukipäätösten tulkintaa tehdään jatkuvasti sekä korjauspyyntöjä Kelalle. Asiakas soittaa monesti sosiaalitoimen työntekijälle, jos ei ymmärrä Kelan päätöstä.

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Kelan päätöksiä tulkitaan liikaa sosiaalitoimessa ja kela ohjeistaa usein maahanmuuttaja-asiakkaita hoitamaan Kelan päätöksiin liittyvää asiaa sosiaalitoimen puolella (päätöksen selkokielistäminen)”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Kuntien työntekijöiden kokemuksen mukaan myös Kelan tukikäsittelyn ruuhkautuminen aiheuttaa edelleen nykyään toisinaan sen, että asiakkaita ohjataan epätarkoituksenmukaisesti kuntaan.

”Jos Kelassa ei ehditä antamaan asiakkaalle kiireellisessä asiassa päätöstä, ohjataan asiakasta olemaan yhteydessä kuntaan. Vaikka kyse olisi perustoi-meentulotuen menosta.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Päällekkäistä työtä tunnutaan avovastausten perusteella kuitenkin tehtävän puolin ja toisin. Joidenkin asiakkaiden kohdalla Kela tuntuu hoitavan kunnan ”tonttia”, toisten kohdalla kunnat puolestaan Kelan tehtäviä.

Kelassa kuntien toimintatavat herättävät välillä myös ihmetystä. Kelan esihenkilö toivoo kunnilta päällekkäisen työn tekemisen lopettamista. Vastaajan mukaan kuntien toimintatapa ylläpitää asiakkaidenkin kannalta ongelmallista ja tehotonta järjestelyä.

”(..) kunnista kuuluu palautetta, että he edelleen tekevät paljon Kelan töitä. Mietin, että mikseivät jätä tekemättä, ehkä se helpottaisi asiakkaankin asiointia ja eron hahmottamista.”

KELAN ESIHENKILÖ

Toisinaan päällekkäistä työtä tehdään asiakkaan kohdalla jopa samassa asiassa. Asiakas saatetaan avustaa perustoi-meentulotuen hakemisessa ensin kunnassa ja uudelleen Kelassa.

”Sosiaalitoimessa esim. tehty paperinen lomake joka ei näy vielä Kelassa kuvatun ja sitten Kelan asiakaspalvelussa autetaan kaikki alusta kun ei nähdä vielä hakemusta saapuneen eikä asiakas ymmärrä sen jo tehdyn.”

KELAN TOIMIHENKILÖ



Kelassa tehdään mielestäni paljon sosiaalityötä joka kuuluisi kunnalle.

Kunnassa taas täytetään Kelan hakemuksia asiakkaiden kanssa, joka kuuluisi Kelalle.

KELAN TOIMIHENKILÖ

Tilanteissa, joissa asiakasta pomotellaan Kelasta kuntaan ja takaisin, jää avovastausten perusteella toisinaan epäselväksi, miltä osin asiakkaan asian hoitaminen jatkuu ”lähetettävän” toimijan puolella. Mikäli asiakas ohjataan kunnasta Kelaan hakemaan perustoimeentulotukea, mutta hänellä on ilmeistä tarvetta myös kunnan sosiaalityön apuun, Kelan työntekijät ovat epä-tietoisia siitä, miten ja milloin asiakas saa tarvitsemaansa apua kunnasta.

”Kelasta ohjataan asiakkaat sosiaalitoimeen, mutta en tiedä miten asiat etenevät, joten voi olla että teen turhaa työtä, jos asia onkin hoidossa.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Yhden vastaajan kommentin perusteella vaikuttaa siltä, ettei Kelan puolella aina pystytä ottamaan koppia asiakkaan tilanteesta, vaikka sille olisi tarvetta, koska työprosessin hoitaminen on pilkottu pieniin ja ennalta sovittuihin osiin. Esimerkiksi akuuteille yhteydenotoille asiakkaan suuntaan on vaikeaa löytää tekijää Kelan sisältä, koska tehtävää ei ole osoitettu tai resursoitu kenenkään hoidettavaksi.

”Välillä viranomaislinjalla kiirehdi-tään asiakkaan asiaa, mutta asiaan tarvitaan lisätietoa. Sosiaalitoimesta pyydetään, että Kela olisi suoraan asiakkaaseen yhteydessä. Tämä on ihan kohtuullinen pyyntö mielestäni, mutta tällaisten kiireellisten soittojen hoitamiseen ei ole osoitettu tahoa, joka sen hoitaisi. Joskus voi olla aika mahdollista ottaa kesken sidosryhmävuoron hoitaakseen asiakaspuheluita, eikä myöskään kiirejono ota tällaisia soitto-pyyntöjä käsittelyyn.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

2.3 Sosiaalityön rooli ja asiakkaiden ohjaus perustoimeentulotukityössä

Toimeentulotuki ja sosiaalityö ovat perinteisesti nivoutuneet yhteen, koska on ajateltu, ettei tuessa ole kysymys pelkästään taloudellisesta avustamisesta, vaan myös pyrkimyksestä vahvistaa asiakkaiden omaehtoista toimeentuloa ja selviytymistä (Kuivalainen 2013, 16).

Vaikka jo ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa toimeentulotukityötä tekivät kunnissa usein muut kuin sosiaalialan ammattilaiset, tuessa voitiin silti edelleen yhdistää verraten joustavasti taloudellisen tuen myöntäminen asiakkaan tarvitsemaan muuhun huolenpitoon (vrt. auttamistyö) tai muutokseen motivointiin (vrt. aktivointityö) (STM 2020a, 22–23).

Kelan tehtävä – toimeentuloturvaetuksien toimeenpano – taas on sosiaalityöstä enemmän irrallaan ja myös selkeämmin rajattu (ks. Zechner & Paavola 2020, 437). Kela-siirron myötä perustoimeentulotuen kytkös sosiaalityöhön on väljempi kuin koskaan aiemmin. Kelassa ei tehdä sosiaalityötä, eikä sosiaalityön professiolla ole Kelassa erityisasemaa työn ohjaamisessa tai valvonnassa (Heinonen & Laatu 2020b, 248).

Toimeentulotuki on kuitenkin edelleen osa sosiaalihuoltoa ja monilla toimeentulotukiasiakkaila tarve sosiaalityön palveluille. Tästä syystä uudistuksen myötä on pitänyt sovittaa yhteen Kelan ja kuntien erilaiset työorientaatiot: Kelan lain kirjaimen tiukkaan noudattamiseen perustuva, valtakunnallisesti standardoitu ja työnjaoltaan pitkälle ositettu toimintatapa sekä kuntien (aikuis)sosiaalityön enemmän yksilön tarpeista lähtevä ja työnjaollisesti kokonaisvaltaisempi työote, jossa

pyritään tilanne- ja asiakaslähtöiseen toimintaan (ks. mm. Zechner & Paavola 2020, 431; 437; Heinonen & Laatu 2020b, 248–249).

Jo ennen toimeentulotukiuudistusta varsinkin sosiaalityöntekijöiden piirissä huolena oli, ettei Kelassa ole riittävää ymmärrystä asiakkaiden tarpeista ja sosiaalityön roolista, eikä kykyä ohjata asiakkaita kunnallisen sosiaalityön piiriin silloin, kun nämä siitä hyötyisivät. Viime vuosina toteutettujen Sosiaalibarometri-kyselyjen tulosten perusteella huolet eivät ole olleet aivan tuulesta temmattuja. Esimerkiksi vuonna 2018 – vuosi Kela-siirron toteuttamisen jälkeen – peräti neljä viidennestä (80 %) kuntien sosiaalityöntekijöistä oli sitä mieltä, että asiakkaiden palvelutarpeita selvitetään Kelassa riittämättömästi ja melkein yhtä moni (77 %) sitä mieltä, että moni asiakas jää vaille tarvitsemaansa sosiaalityön tukea (Sosiaalibarometri 2018.) Ongelmia sosiaalityötä tarvitsevien asiakkaiden ohjaamisessa Kelasta kuntiin havaittiin muissakin kyselytutkimuksissa (ks. esim. Jokela, Kivipelto & Ylikännö 2019, 20; Blomgren ym. 2020, 226). Yhtenä syynä ongelmiin on sosiaalialan ammattijärjestö Talentian mukaan se, ettei Kelassa ole riittävästi sosiaalityön osaamista (YLE 15.2.2021).

Tarkastelemme seuraavaksi tuoreimman Sosiaalibarometri-aineiston valossa sitä, miten laaja-alaista sosiaalialan osaaminen Kelassa on, miten vastaajat kunnissa ja Kelassa näkevät nyt sosiaalityön asiantuntemuksen riittävyyden Kelassa, ja miten Kelassa tällä hetkellä tunnistetaan asiakkaiden sosiaalityön palvelutarpeita.

Sosiaalityön asiantuntemuksen riittävyys Kelassa

Kyselyn ammatillista koulutusta koskevaan taustakysymykseen vastanneista Kelan ratkaisuasiantuntijoista 22 prosentilla on sosiaalialan koulutus. Palveluasiantuntijoista sosiaalialan koulutuksen on saanut kyselyn mukaan vähän useampi (29 %). Valtaosalla Kelan toimeentulotuen asiakaspalvelu- ja ratkaisutyötä tekevästä työntekijöistä siis ei ole sosiaalialan tutkintoa.

Sosiaalityön asiantuntemuksen riittävyyden suhteen Kelan esihenkilöiden arviot ovat kaikkein myönteisimpiä (kuvio 22). Heistä noin puolet (51 %) arvioi, että sosiaalityön asiantuntemus Kelassa on riittävällä tasolla. Kelan työntekijöistä asiantuntemuksen arvioi riittäväksi 38 prosenttia. Kuntien työntekijät ovat edellisiä selvästi kriittisempiä. Heistä vain kahdeksasosa (13 %) on samaa mieltä.

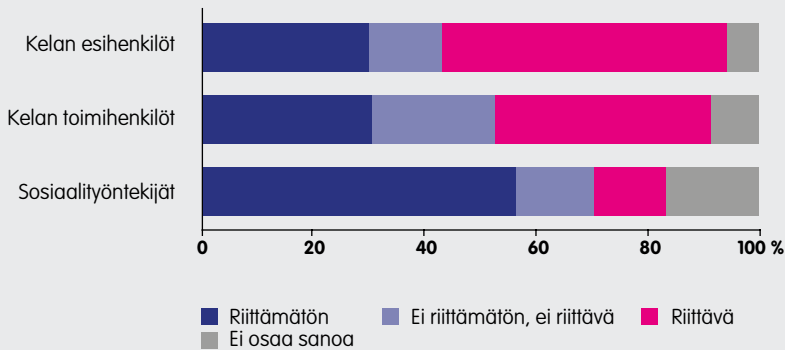
Sosiaalityön asiantuntemus Kelassa riittävää

13 %

KAIKISTA SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ

32 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ KUNNISSA,
JOISSA KÄYTÖSSÄ USEITA
YHTEISTYÖMALLEJA



KUVIO 22. Arviot sosiaalityön asiantuntemuksen riittävydestä Kelassa tällä hetkellä.

Sekä Kelan esihenkilöistä että työntekijöistä sosiaalityön asiantuntemuksen Kelassa arvioi riittämättömäksi vajaa kolmannes (30 %) vastanneista. Kuntien sosiaalityöntekijöistä tätä mieltä on yli puolet (57 %).

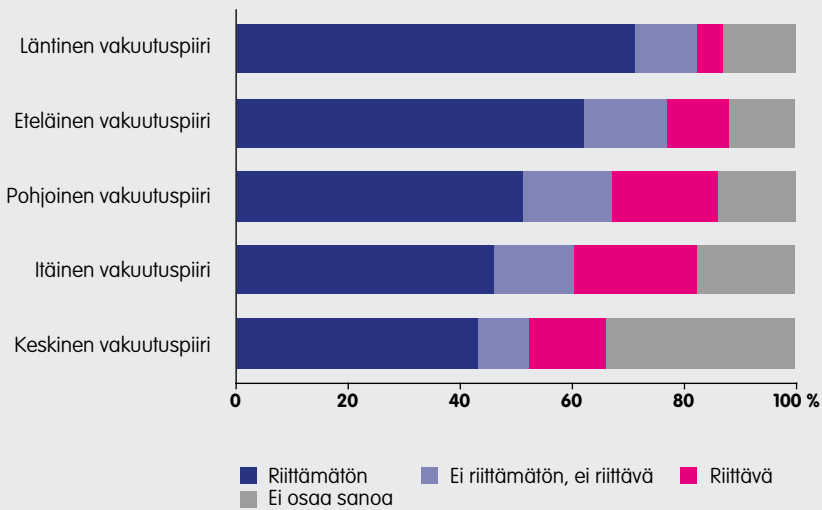
Myös vuosina 2018 ja 2019 kuntien sosiaalityöntekijät pitivät Kelan työntekijöiden sosiaalityön asiantuntemusta laajasti riittämättömänä. Vuonna 2018 71 prosenttia ja vuonna 2019 70 prosenttia piti Kelan asiantuntemusta riittämättömänä. Vaikka sosiaalityöntekijöistä valtaosa on edelleen tätä mieltä, ovat arviot selvästi parantuneet. Asiantuntemuksen riittämättömäksi arvioivien sosiaalityöntekijöiden osuus on vuoteen 2019 verrattuna pudonnut yli 10 prosenttiyksikköä ja riittäväksi arvioivien osuus on tuplaantunut. (Liite 6.)

Myös Kelan työntekijöiden kokemukset Kelan sosiaalityön asiantuntemuksen riittävydestä ovat viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana selvästi parantuneet. Vuonna 2019 asiantuntemusta piti riittämättömänä yli puolet (56 %), nyt enää vajaa kol-

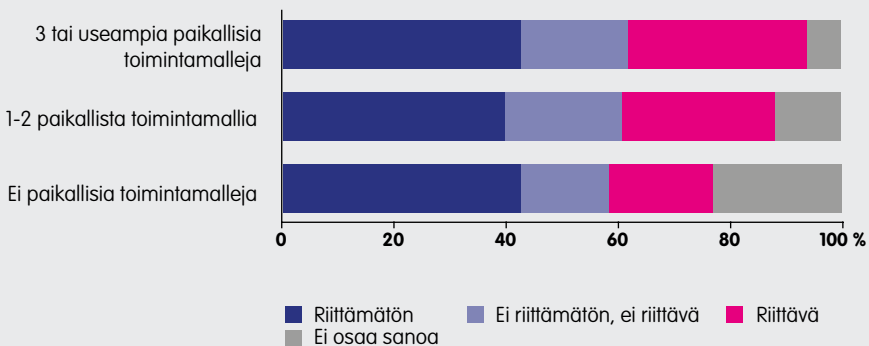
mannes (30 %) vastanneista. Kelan palveluasiantuntijoiden kokemukset asiantuntemuksesta ovat parantuneet kolmessa vuodessa eniten. Vuonna 2018 palveluasiantuntijoista yli puolet (56 %) piti sosiaalityön asiantuntemusta riittämättömänä, vuonna 2021 vain noin neljännes (27 %). (Ks. liite 6.)

Tarkastelimme aineistosta myös eri alueilla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä kelalaisten sosiaalityön asiantuntemuksen riittävydestä. Kelan läntisen ja eteläisen vakuutuspiirin alueella sijaitsevista kunnissa on eniten niitä sosiaalityöntekijöitä, jotka kokevat asiantuntemuksen riittämättömäksi. Läntisen vakuutuspiirin alueen sosiaalityöntekijöistä jopa 71 prosenttia arvioi, ettei Kelan asiantuntemus sosiaalityöstä ole riittävää. (Kuvio 23.)

Vuonna 2019 toteutetun Sosiaalibarometrin mukaan sosiaalityön asiantuntemuksen arvioivat riittämättömäksi useammin ne sosiaalityöntekijät, jotka työskentelivät suurissa, yli 200 000 asukkaan, kunnissa. Nyt, vuonna 2021, vastaavia eroja ei aineistosta löytynyt.



KUVIO 23. Kuntien sosiaalityöntekijöiden arvio Kelan sosiaalityön asiantuntemuksen riittävydestä alueittain.

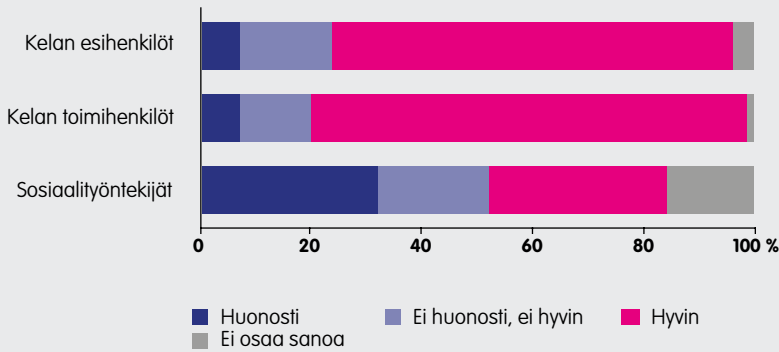


KUVIO 24. Sosiaalityöntekijöiden arvio Kelan sosiaalityön asiantuntemuksen riittävydestä Kela – kunta -yhteistyön toimintamallien yleisyyden mukaan.

Voidaan olettaa, että tiivis ja toimiva yhteistyö parantaisi sosiaalityön asiantuntemuksen siirtymistä kunnista Kelaan. Kyselyaineiston perusteella näyttäisi siltä, että asia on osittain näin. Niiden sosiaalityöntekijöiden osuus, jotka kokevat asiantuntemuksen riittäväksi on suurin (32 %) kunnissa, joissa Kelan ja kuntien välillä on käytössä kolme tai useampia paikallisia toimintamalleja, ja pienin (19 %) niissä kunnissa, joissa

yhteistyömalleja ei ole. Viimeksi mainituissa sosiaalityöntekijöiden näyttää olevan vaikeampi arvioida Kelan sosiaalityön asiantuntemusta ylipäätään; ”en osaa sanoa”-vastausten osuus on tällöin suurin (23 %). (Kuvio 24.)

Asiantuntemuksen riittämättömyksi kokevia vastaajia on jokseenkin yhtä paljon, oli paikalliselle yhteistyölle sovitettu toimintamalleja tai ei.



KUVIO 25. Väittäjä: Miten mielestäsi Kelassa onnistutaan tunnistamaan sosiaalityön tarpeessa olevia asiakkaita?

Asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistaminen

Nykyisessä toimeentulotukijärjestelmässä toimeentulotuen hakeminen Kelasta ei automaattisesti aloita sosiaalihuollon asiakkuutta kunnassa. Henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä Kelan palveluasiantuntijat tekevät asiakkaalle ns. elämäntilannekartoituksen, mutta se poikkeaa kuntien tekemästä varsinaisesta sosiaalihuoltolain mukaisesta palvelutarpeen arvioinnista. (STM 2020a, 26.) Kelan tehtävänä on ainoastaan ohjata sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat kuntiin.

Ohjauksen onnistuminen edellyttää sitä, että Kelassa tunnistetaan ne asiakkaat, jotka kenties hyötyisivät kunnan sosiaalityöntekijöiden avusta. Kelan esihenkilöistä 72 prosenttia ja Kelan toimihenkilöistä 78 prosenttia on sitä mieltä, että Kelassa onnistutaan tunnistamaan melko tai erittäin hyvin sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat. Sosiaalityöntekijät ovat asiakkaiden tarpeiden tunnistamisen suhteen skeptisempiä. Sosiaalityöntekijöistä noin kolmannes (32 %) arvioi, että Kela onnistuu tunnistamisessa hyvin. Saman verran (32 %)

arvioi, että tunnistaminen onnistuu huonosti. Kelan kaikista vastaajista tätä mieltä oli vain seitsemän prosenttia (Kuvio 25).

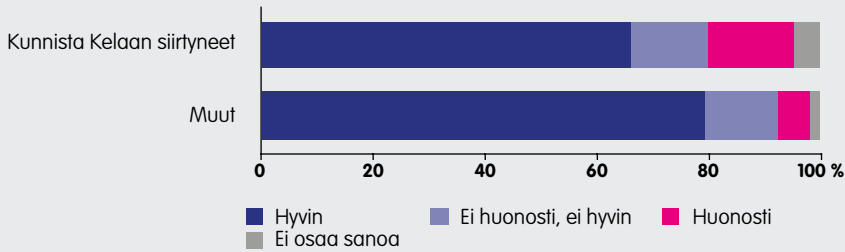
Kelassa tunnistetaan hyvin
sosiaalityön tarpeessa olevat
asiakkaat

78 %

KELAN TOIMIHENKILÖISTÄ

32 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ



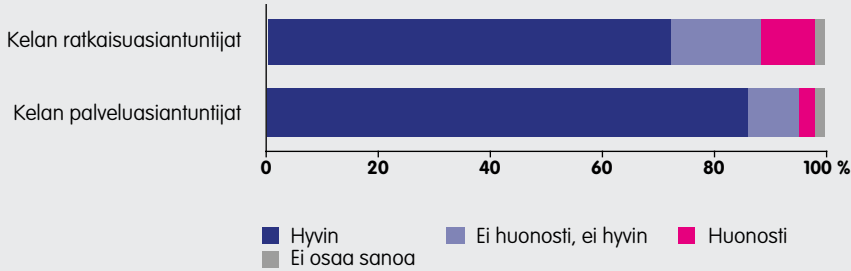
KUVIO 26. Kelan toimihenkilöiden arvio Kelan kyvystä tunnistaa sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat aiemman kuntatyökokemuksen mukaan.

Vuoden 2017 toimeentulotuki uudistuksen yhteydessä Kelaan rekrytoitiin ihmisiä suoraan kuntien sosiaalitoimen toimeentulotukitoista. Kunnista Kelaan siirtyneet työntekijät muodostavat tässä suhteessa mielenkiintoisen ryhmän, koska heillä on omakohtaista kokemusta siitä, miten perustoimeentulotuen toimeenpanoa, ja myös asiakkaiden ohjaamista sosiaalityön piiriin hoidettiin aiemmin kunnissa ja nyttemmin Kelassa.

Tulosten perusteella kunnista Kelaan siirtyneet työntekijät arvioivat Kelan kyvyn tunnistaa asiakkaiden sosiaalityön tarvetta hieman huonommaksi kuin muut kelalaiset. Kunnista Kelaan tulleista kaksi kolmasosaa (66 %) arvioi Kelan tunnistavan sosiaalityön tarpeen hyvin. Kelan sisältä tai muualta kuin kunnista perustoimeentulotukityöhön siirtyneistä tätä mieltä on neljä viidestä (80 %) vastanneesta. Kunnista siirtyneiden joukossa on myös vähän muita Kelan työntekijöitä enemmän (15 %) niitä, jotka arvioivat Kelan tunnistavan asiakkaiden sosiaalityön tarpeen huonosti. (Kuvio 26.)

Asiakkaan hakiessa Kelasta perustoimeentulotukea sosiaalityön tarvetta voivat arvioida sekä Kelan palvelu- että ratkaisuasiantuntijat. Työnkuvasta riippuen työntekijöillä on myös käytössään erilaista informaatiota ja välineitä asiakkaan tilanteen arvioimisessa. Siinä missä palveluasiantuntijat kohtaavat asiakkaat kasvotusten ja saavat asiakastietojärjestelmään kirjattujen tietojen lisäksi tätä kautta monenlaisia muuta tietoa asiakkaan tilanteesta, ratkaisuasiantuntijat taas työskentelevät usein pelkän kirjallisen aineiston (hakemus, liitteet ja mahdolliset palveluasiantuntijoiden tekemät kirjaukset) varassa.

Tästä huolimatta sekä palvelu- että ratkaisuasiantuntijoista selvä enemmistö kokee sosiaalityön tarpeen tunnistamisen sujuvan hyvin. Ratkaisuasiantuntijoiden joukossa on kuitenkin vähän enemmän (10 %) niitä, jotka kokevat, että Kelassa onnistutaan tunnistamaan melko tai erittäin huonosti asiakkaiden sosiaalityön tarve. (Kuvio 27.)



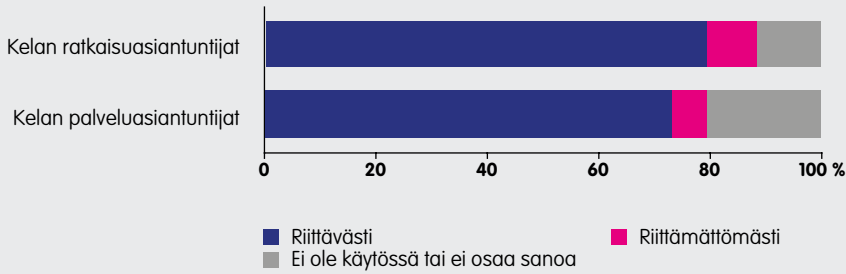
KUVIO 27. Kelan toimihenkilöiden arviot Kelan kyvystä tunnistaa asiakkaiden sosiaalityön tarve vastaajan työtehtävän mukaan.

Koska iso osa toimeentulotukiasiakkaista hakee tukea omatoimisesti verkossa, sosiaalityön tarpeen arvioiminen tapahtuu monen asiakkaan kohdalla nimenomaan ratkaisuasiantuntijoiden toimesta. Tällöin merkityksellistä on etenkin se, miten ratkaisuasiantuntijat kokevat Kelan sosiaalityön tarpeen tunnistamisen sujuvan.

Kelan työntekijöiden arvioiden eriävyys ei välttämättä kerro siitä, miten he itse kokevat omassa työssään sosiaalityön tarpeen tunnistamisen sujuvan. Sosiaalibarometrin kysymysmuotoilu ohjaa työntekijöitä arvioimaan tunnistamisen onnistumista Kelassa yleisesti. Asia on kuitenkin selvitetty myös suoremmin työntekijöiden omakohtaisena kokemuksena. Vuonna 2018 Kelan työntekijöille toteutetussa kyselyssä (Blomgren ym. 2020, 230) sosiaalityön tarpeen tunnistamisen helppoutta kysyttiin työntekijöiden oman päivittäisen työn osana. 60 prosenttia kyselyyn vastanneista Kelan työntekijöistä (ratkaisuasiantuntijat ja palveluasiantuntijat) oli sitä mieltä, että heidän on helppo tunnistaa, milloin asiakas tarvitsee rahan lisäksi muuta tukea ja apua.

Aiempi työkokemus kunnissa oli myös yhteydessä työntekijöiden kokemukseen asiakkaiden sosiaalityön tarpeen tunnistamisesta. Helpointa asiakkaiden avun tarpeen tunnistaminen oli niille vastaajille, jotka olivat ennen Kelaan siirtymistään työskennelleet kunnassa. Heistä yli 80 prosenttia arvioi, että heidän oli helppo tunnistaa, milloin asiakas tarvitsee rahan lisäksi muuta tukea ja apua. Kelan sisältä tai muualta työhön siirtyneistä avun tarpeen tunnistaminen oli helppoa noin puolelle vastaajista. (Blomgren ym. 2020, 234.)

Edellä sanotun perusteella kunnista Kelaan tulleet vaikuttavat arvioivan oman osaamisensa sosiaalityön tarpeen tunnistamisessa paremmaksi kuin muiden Kelassa työskentelevien osaamisen. Tulos ei ole yllättävä, kun otetaan huomioon se, että kunnista tulleilla on todennäköisesti vankempi työkokemus toimeentulotuen asiakasohjaukseen liittyvistä tehtävistä.



KUVIO 28. Väittämä: Missä määrin huolen tunnistamisen malli mielestäsi helpottaa asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen tunnistamista?

Keinot asiakkaiden sosiaalityön tarpeen tunnistamisen tukemiseksi

Vuoden 2019 Sosiaalibarometrissa eri vastaajaryhmiltä kysyttiin näkemyksiä siitä, minkälaisin keinoin sosiaalityön asiantuntemusta voisi Kelassa lisätä. Kysymys esitettiin tuolloin sekä Kelan esihenkilöille ja toimihenkilöille että kuntien sosiaalityöntekijöille. Vastaajat esittivät sosiaalityön osaamisen kehittämisen ratkaisuksi yleisimmin (70 %) Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyön tiivistämistä. Toiseksi eniten (58 %) kannatettiin perustoimeentulotukipäätöksiä tekevien Kelan työntekijöiden kouluttamista. Lisäksi varsinkin Kelan työntekijät toivoivat, että sosiaalityön tarpeen arvioimista parannettaisiin Kelan sisäistä ohjeistusta kehittämällä. Kuntien sosiaalitoimen työntekijät puolestaan painottivat vastauksissaan myös sitä, että Kelaan palkattaisiin lisää sosiaalihuollon osaajia. Sosiaalityöntekijöistä peräti 74 prosenttia oli tuolloin sitä mieltä, että Kelaan tulisi palkata lisää sosiaalialan ammattilaisia. (Sosiaalibarometri 2019, 100.)

Kelassa on sittemmin otettu käyttöön erillinen ohjeistus työntekijöille asiakkaiden sosiaalityön tarpeen tunnistamisesta. Tämä ”huolen tunnistamisen

malli” on Kelan ja pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyössä kehittämä työkalu, jonka tarkoitus on auttaa ratkaisu- ja palveluasiantuntijoita huomaamaan tilanteita, joissa asiakkaalla saattaa olla tarvetta sosiaalityön palveluille. Mallia pilotoitiin Kelassa keväällä 2019 ja lupaavien Kelasta ja kunnista kerättyjen arvioiden pohjalta otettiin myöhemmin valtakunnalliseen käyttöön. (Marttila 2019.)

73 %

KELAN PALVELUASiantuntijoista:

Huolen tunnistamisen
mallista on hyötyä

TAULUKKO 5.

Kelan esihenkilöiden ja toimihenkilöiden arvio erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista kykyyn tunnistaa ja ohjata sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat palvelujen piiriin (n=538–541), toimenpide edistää osaamista melko paljon / paljon %.

	Kaikki	Kelan esihenkilöt	Kelan toimihenkilöt
	%	%	%
Tarjotaan palveluasiantuntijoille lisää koulutusta sosiaalihuollon tuen tarpeen tunnistamisesta	63	51	66
Perustetaan Kelaan sosiaalityön asiantuntijajaksikoita antamaan taustatukea ratkaisu- ja palveluasiantuntijoille*	62	49	65
Tarjotaan ratkaisuasiantuntijoille lisää koulutusta sosiaalihuollon tuen tarpeen tunnistamisesta	59	57	60
Palkataan Kelaan asiakaspalvelutyöhön lisää sosiaalialan ammattilaisia*	51	30	56
Palkataan Kelaan ratkaisutyöhön lisää sosiaalialan ammattilaisia*	42	29	45

*Tilastollisesti merkitsevä ero

Kysyimme vuoden 2021 kyselyssä Kelan toimihenkilöiltä näkemystä siitä, missä määrin huolen tunnistamisen malli on helpottanut asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen tunnistamista. Työntekijöiden kokemusten perusteella mallin käyttöönotto on selvästi koettu hyödylliseksi (kuvio 28). Ratkaisuasiantuntijoista 80 prosenttia ja palveluasiantuntijoista 73 prosenttia arvioi, että malli on helpottanut asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen tunnistamista riittävästi. Malli tuntuu myös olevan Kelan sisällä varsin laajasti käytössä. Vain kolme prosenttia vastaajista kertoo, ettei huolen tunnistamisen malli ole heillä työssään käytössä.

Koska varsinkin kuntien sosiaalityöntekijöiden mukaan Kelan kyvyssä tunnistaa asiakkaiden avun tarvetta on ollut – ja on edelleen – puutteita, kysyimme Kelan esihenkilöiltä ja työntekijöiltä, minkälaiset toimenpiteet edistäisivät heidän näemyksensä mukaan Kelan toimihenkilöiden kykyä tunnistaa

ja ohjata sosiaalityön tarpeessa olevia asiakkaita. Kysymykseen valittuja keinoja osaamisen tukemiseksi kerättiin lomakkeen suunnitteluvaiheessa Kelan sisältä ja aiemmista aiheita koskevista tutkimuksista (mm. Heinonen ja Laatu 2020b). Vastaajien oli mahdollista myös itse ehdottaa keinoja osaamisen parantamiseksi.

Taulukossa 5 on esitetty osaamisen edistämiseksi tarkoitetut toimenpiteet ja niiden vastaajien osuus Kelan esihenkilöistä ja toimihenkilöistä, joiden mielestä toimenpide parantaisi paljon tai melko paljon Kelan toimihenkilöiden osaamista sosiaalityön asiakasohjauksessa. Vastaajat kannattivat eri toimenpiteistä useimmin (63 %) palveluasiantuntijoiden kouluttamista. Toiseksi eniten (62 %) osaamista edistäisi vastaajien arvion mukaan se, jos Kelaan perustettaisiin sosiaalityön asiantuntijajaksikoita tarjoamaan taustatukea ratkaisu- ja palveluasiantuntijoille.

Mielenkiintoista on, että toimihenkilöt näkevät esihenkilöitä selvästi useammin, että sosiaalityön osaamista parantaisi sosiaalityön asiantuntijajyköiden perustaminen Kelaan ja sosiaalialan ammattilaisten palkkaaminen sekä perustoimeentulotuen ratkaisu- että asiakaspalvelutehtäviin. Kelan esihenkilöistä alle kolmannes näkee, että sosiaalialan ammattilaisten palkkaaminen Kelaan parantaisi paljon sosiaalityön tarpeen tunnistamista.

Kelan ratkaisuasiantuntijat näkevät myös palveluasiantuntijoita harvemmin tarvetta vahvistaa ratkaisutyöntekijöiden sosiaalialan osaamista. Melkein neljännes (22 %) ratkaisuasiantuntijoista ja kahdeksasosa (13 %) palveluasiantuntijoista on sitä mieltä, että sosiaalialan ammattilaisten palkkaaminen tuen ratkaisutyöhön parantaisi osaamista tunnistaa ja ohjata asiakkaita sosiaalityön piiriin vain vähän tai ei lainkaan. Vastaavasti ratkaisuasiantuntijoiden joukossa on suhteessa enemmän niitä, jotka kokevat, että ratkaisuasiantuntijoiden kouluttaminen parantaisi osaamista vain vähän tai ei lainkaan (11 %).

Avovastauksissa vastaajat pohtivat muun muassa sitä, minkälaisella taustalla työntekijöitä tulisi Kelan perustoimeentulotukitehtäviin palkata tai miten heitä on tarkoituksenmukaista työssä kouluttaa.

”Kaikki ryhmäesimiehet tulisi olla sosiaalialan ammattilaisia, sosionomi amk, sosionomi yamk, sosiaalityön maisteri - koulutuksen saaneita.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Jotkut vastaajat tuovat esiin, että koulutusvaatimuksia tulisi lisätä myös asiakaspalvelua ja ratkaisutyötä tekevien keskuudessa.



Minusta on mahdoton yhtälö, että tulisi ikään kuin Kelassa tehdä sosiaalityötä ilman asianmukaista koulutusta. Mielestäni kouluttaminen esimerkiksi puhelimessa tapahtuvaan asiakkaan kohtaamiseen on riittämätöntä ja on johtanut tavallaan tilanteiden karttamiseen, koska ei ole riittäviä työvälineitä kohtaamaan voimakasta tukea kaipaavaa asiakasta.

KELAN TOIMIHENKILÖ

”Kelaan on palkattu hallinnon puolen työntekijöitä käsittelemään numeraalista etuutta. Kun onkin osoittautunut, että tehtävässä pitäisi olla sosiaalialan osaamista, jää pohtimaan, ovatko rekrytoinnit täysin epäonnistuneet. Tämä koskee myös itseäni, sillä en koe, että minulla on erityisiä vahvuuksia sen osa-alueen työhön.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Näkemykset asiasta kuitenkin jakautuvat selvästi. Yhden vastaajan mukaan Kela on jo liiaksikin ottanut vastuulleen tehtäviä, jotka kuuluisivat pikemminkin sosiaalityön ammattilaisille.

”Kela ottaa liikaa sosiaalityön tehtäviä hoitaakseen asiakaspalvelussa. Tarjoaa päällekkäisiä palveluja. Asiakkaat asiat otetaan kokonaisvaltaisesti hoitoon ja pohditaan jo asiakkuusvastaava toiminnassa [että] pitäisi suorittaa kotikäyntejä.”

KELAN TOIMIHENKILÖ

Myös edellisen Sosiaalibarometrin tulosten perusteella vastaajilla on ollut asiasta eriäviä näkemyksiä. Osa – etenkin kunnissa työskentelevistä sosiaalityöntekijöistä – on ollut sitä mieltä, että niin Kelan ratkaisu- kuin asiakaspalvelutyöhön tulisi palkata ensisijaisesti sosiaalialan ammattilaisia kuten sosionomeja, koska myös perustoimeentulotukityöhön sisältyy arviointia ja harkintaa, jossa sosiaalityön osaamisesta on hyötyä. Osa vastaajista puolestaan on ollut sitä mieltä, että Kelan tulisi jättää sosiaalityö kuntien vastuulle ja työntekijöiden kouluttamisen sijaan hyödyntää kuntien osaamista myös omassa työssään, tai mahdollisesti vahvistaa sosiaalialan ammattilaisten otetta perustoimeentulotukityöstä esimerkiksi moniammatillisen työskentelyn kautta. (Sosiaalibarometri 2019, 99–101.)

Avovastauksissa esitettiin monenlaisia muitakin ehdotuksia osaamisen parantamiseksi. Esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisen toivotaan parantavan sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamista Kelassa.

Kelan vastaajat toivovat myös työni kiertoa Kelan ja kuntien välillä sekä yhteisten tietojärjestelmien käyttöön-ottoa.



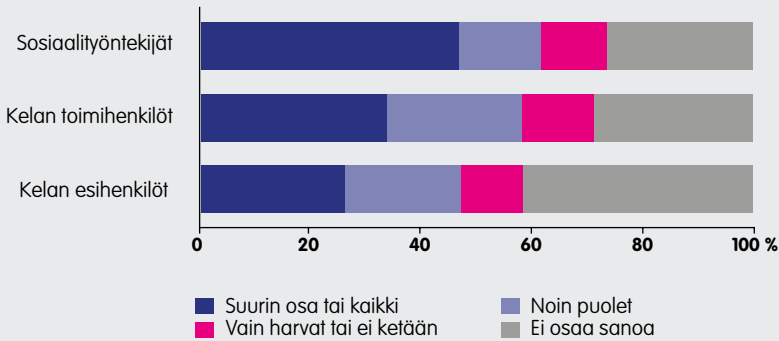
Kelalla on paljon asiakastietoa,
mutta sen löytäminen esim.
sosiaalityön tarpeen tunnistamisen
näkökulmasta ei vielä hyödynnä
nykyistä teknologiaa riittävästi eli
tarvittaisiin asiakkaan tilannekuva
tms. joka auttaisi tarpeen
tunnistamisessa.

KELAN ESIHENKILÖ

Asiakkaan tavoittaminen ja asiakkuusprosessin eteneminen kunnassa

Onnistunut asiakasohjaus Kelasta kuntiin on kriittinen – mutta ei suinkaan ainoa – vaihe, joka vaikuttaa siihen, saako asiakas tarvitsemansa avun vai ei. Asiakasohjauksen onnistumisen lisäksi on tärkeää selvittää, miten kunnissa käsitellään Kelan tekemiä asiakasohjauksia, ja miten kunnissa tavoitetaan ne asiakkaat, joiden kohdalla Kelan työntekijät arvioivat, että asiakas saattaisi hyötyä sosiaalityöntekijöiden avusta.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että sosiaalityöhön ohjattujen asiakkaiden tavoittaminen on vaikeutunut kunnissa vuoden 2017 toimeentulotukiuudistuksen jälkeen (mm. Kivipelto ym. 2020, 472). Rahallisten tukien maksamisen tapahtuessa pääasiassa Kelasta kunnat ovat menettäneet sosiaalityön palveluihin asiakkaat integroineen ”sisäänheit-



KUVIO 29. Väittämä: Missä määrin arvioit sosiaalityön tavoittavan Kelasta kuntien sosiaalitoimeen ohjatut toimeentulotuen asiakkaat?

totuotteensa” (Zechner & Paavola 2020, 441). Samalla kuntien mahdollisuudet aktivoida tai velvoittaa asiakkaita osallistumaan sosiaalityön palveluihin heikkenivät, koska esimerkiksi perusosan alentaminen siirtyi Kelan vastuulle.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen onkin ollut enemmän toimeentulotukiasiakkaiden oman harkinnan varassa, ottavatko he vastaan sosiaalityön tarjoamia palveluja vai eivät, silloinkin, kun viranomaiset arvioivat, että tuelle olisi tarvetta. Asiakkaiden tavoittamisen haasteet ovat näkyneet erityisesti nuorten toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, joista osa on uudistuksen tarjoaman tilanteen myötä alkanut vältellä palveluja (Kivipelto, Tanhua & Jokela 2019, 16).

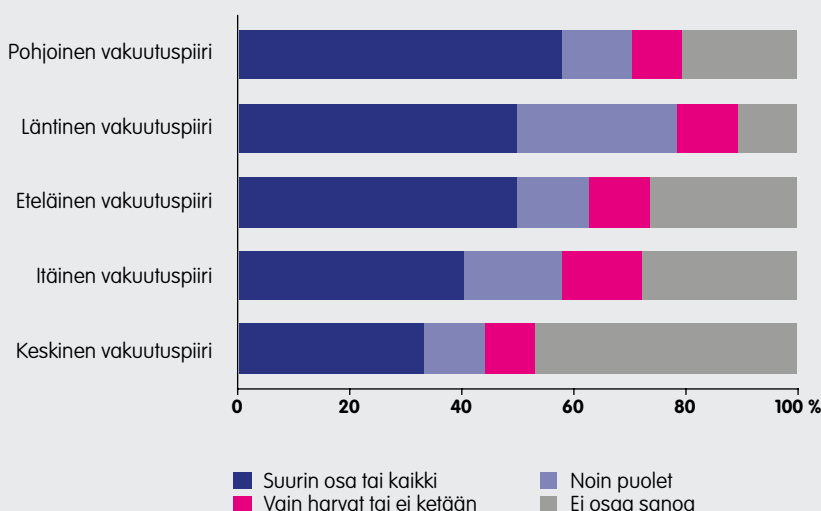
Tästä syystä selvitimme myös vuoden 2021 Sosiaalibarometrissa sitä, miten työntekijät arvioivat kuntien tavoittavan Kelasta kuntiin ohjatut toimeentulotukiasiakkaat. Tarkoituksena on haarukoida sekä Kelan että kuntien työntekijöiden käsityksiä siitä, miten Kelasta kuntiin ohjattujen asiakkaiden palveluprosessi asiakasohjauksen jälkeen etenee.

Asiakkaiden tavoittamisen arviointi osoittautui vastausten perusteella vaikeaksi. Kelan esihenkilöistä melkein puolet (42 %) ei osaa sanoa, missä määrin kunnat tavoittavat Kelasta sosiaalitoimeen ohjatut asiakkaat. Kelan toimihenkilöistä asiaa ei osaa arvioida vajaa kolmannes (29 %), eikä kuntien sosiaalityöntekijöistäkään yli neljännes (27 %). (Kuvio 29.)

47 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ:

Tavoitetaan suurin osa Kelasta kuntiin ohjatuista sosiaalityön tarpeessa olevista asiakkaista



KUVIO 30. Kuntien sosiaalityöntekijöiden arviot alueittain Kelasta kuntiin ohjattujen asiakkaiden tavoittamisesta kuntien sosiaalitoimessa.

Sosiaalityöntekijöistä melkein puolet (47 %) arvioi kuntien tavoittavan suurimman osan tai kaikki Kelasta kuntiin ohjatut sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat. Kelan toimihenkilöistä näin arvioi vain noin kolmannes (34 %) ja esihenkilöistä noin neljännes (26 %). Kaikista vastaajaryhmistä runsas kymmenesosa arvioi, ettei kunnissa tavoiteta sosiaalitoimeen ohjatuista asiakkaista ketään tai tavoitetaan vain harvat.

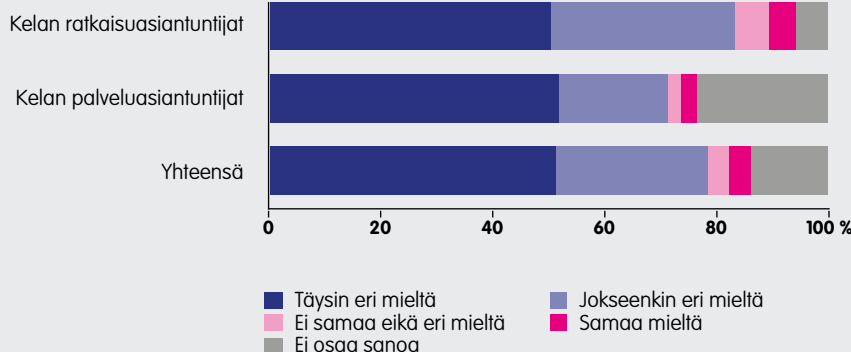
Kuntien sosiaalityöntekijöiden arvioissa asiakkaiden tavoittamisesta on alueellisia eroja. Parhaimmin asiakkaat tunnutaan sosiaalityöntekijöiden arvion mukaan tavoitettavan pohjoisen vakuutuspiirin alueella sijaitsevilla kunnissa. Pohjoisen vakuutuspiirin alueella työskentelevistä sosiaalityöntekijöistä yli puolet (58 %) arvioi sosiaalityön tavoittavan kaikki tai suurimman osan Kelasta ohjatuista asiakkaista. Kahdeksasosa (12 %) arvioi sosiaalityön tavoittavan asiakkaista noin puolet. (Kuvio 30.)

Vaikeinta asiakkaiden tavoittaminen ja sen arviointi näyttää olevan kesken vakuutuspiirin alueella työskenteleville sosiaalityöntekijöille. Heistä kolmannes (33 %) tavoittaa suurimman osan asiakkaista, mutta melkein puolet (47 %) ei osaa arvioida, missä määrin sosiaalityö tavoittaa Kelasta kuntiin ohjattuja asiakkaita.

83 %

KELAN RATKAISUASiantuntijoista:

Kelaan ei välity riittävästi tietoa,
miten asiakkaan asia etenee
kunnassa



KUVIO 31. Väittämä: Kelaan välittyy riittävästi tietoa siitä, miten kunnan sosiaalitoimeen ohjatun asiakkaan palveluprosessi etenee.

Kelan työntekijöiden vaikeudessa arvioida sitä, missä määrin asiakkaat tavoitetaan kunnissa, saattaa olla kysymys siitä, etteivät Kelan työntekijät ole tietoisia siitä, miten asiakkaan palveluprosessi ylipäätään etenee kuntaan ohjaamisen jälkeen. Pyysimmekin Kelan toimihenkilöitä arvioimaan sitä, välittyykö Kelaan riittävästi tietoa asiakkaan asian käsittelystä kunnassa sen jälkeen, kun asiakas on ohjattu Kelasta sosiaalitoimeen.

Tulokset osoittavat, että Kelan toimihenkilöt ovat erittäin huonosti perillä asiakkaiden asian etenemisestä kuntaan ohjaamisen jälkeen (kuvio 31). Sekä palveluasiantuntijat että ratkaisuasiantuntijat kokevat tiedot selvästi riittämättömiksi. Ratkaisuasiantuntijoista jopa 83 prosenttia on sitä mieltä, ettei Kelaan välity riittävästi tietoa siitä, miten asiakkaan asia etenee kunnassa. Palveluasiantuntijoistakin tätä mieltä on 71 prosenttia. Koko vastaajajoukossa on vain neljä prosenttia vastaajia, joiden mielestä asiakkaan asian käsittelystä kunnassa välittyy Kelaan riittävästi tietoa.

Kelan toimihenkilöt toivat asiakkuusprosessin etenemistä koskevia epäselvyyksiä esiin myös avovastauksissa. Toimihenkilöt kuvailevat olevansa epä-tietoisia asiakkaan asian etenemisestä kunnassa myös niissä tilanteissa, joissa asiakas on jo ollut kuntaan yhteydessä, mutta hänet ohjataan hoitamaan asioitaan Kelassa.

”Usein jää epäselväksi, miten sosiaalitoimi auttaa asiakkaan asiassa, jos asiakas on esimerkiksi sosiaalitoimesta juuri neuvottu Kelalle täyttämään hakemusta ja asiakas on toimistolla ollessaan aivan hukassa tilanteestaan. Saaako asiakas riittävää tukea/tarvitsee minun tehdä enemmän kuin esimerkiksi ottaa hakemus vastaan? Voiko luottaa siihen, että sosiaalitoimi ottaa koppia asiakkaasta?”

KELAN TOIMIHENKILÖ



3

Kohtuuhintaisen
asumisen
turvaaminen

3 Kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen

Sosiaalibarometrin vastaajia huolestuttaa kohtuuhintaisten asuntojen riittävyys. Tilanne on osin heikentynyt vuodesta 2017. Millä ratkaisulla kohtuuhintaisen asumisen mahdollisuuksia voitaisiin parantaa? Millaisia uudistuksia asumistukeen tulisi tehdä, että se turvaisi pienituloisten asumista nykyistä paremmin?

3.1 Ratkaisuja kohtuuhintaiseen asumiseen

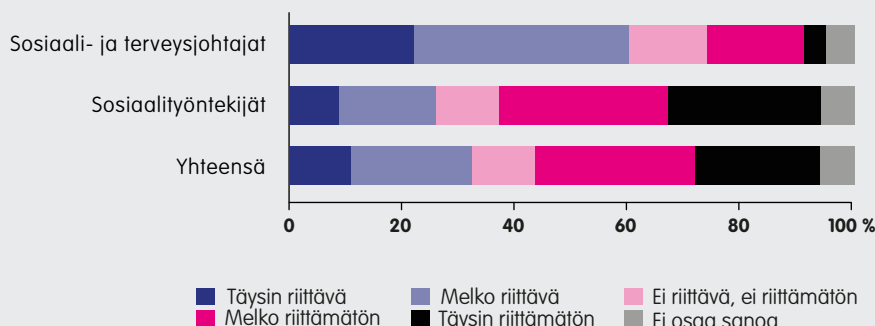
Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävyys

ASUMISEEN LIITTYVIÄ teemoja on Sosiaalibarometrissa käsitelty edellisen kerän omina kokonaisuuksinaan vuosina 2016 ja 2017. Kohtuuhintaista asumista tarkasteltiin vuosina 2016 ja 2017, ja asunnottomuuden ehkäisyä laajemmin vuonna 2016. Käsillä olevan Sosiaalibarometrin kohtuuhintaisen asumisen turvaamista koskevissa kysymyksissä hyödynnettiin noiden barometrien avovastausten antia.

Asumisen hintaan vaikuttavat lukuisat asuntopoliittiset ja muiden hallinnonalojen toimet. Laajassa kyselyssä sisältö oli rajattava muutamien näkökulmiin, joihin vastaajilla olisi tehtäviensä tuoman näkemyksen kautta mahdollista ottaa kantaa.

Sosiaali- ja terveysjohtajilta sekä sosiaalityöntekijöiltä tiedusteltiin heidän arviotaan kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävyydestä tällä hetkellä omalla alueellaan. Vastaajaryhmien näkemykset asiasta ovat varsin erilaiset.

Sosiaalityöntekijöiden arviot ovat selvästi kriittisempiä kuin sote-johtajien. Noin joka neljäs (27 %) sosiaalityöntekijä pitää kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrää alueellaan täysin riittämättömänä ja lähes kolmasosa (30 %) melko riittämättömänä (kuvio 32). Vain noin joka kymmenes (9 %) arvioi niiden määrän täysin riittäväksi ja noin joka kuudes (17 %) melko riittäväksi.



KUVIO 32. Sosiaali- ja terveysjohtajien sekä sosiaalityöntekijöiden arvio kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävydestä alueellaan.

Sote-johtajista vain neljän prosentin mielestä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonta on täysin riittämätöntä ja noin joka kuudennen (17 %) mielestä melko riittämätöntä. Runsas viidesosa (22 %) pitää sitä täysin riittävänä ja runsas kolmasosa (38 %) melko riittävänä.

Asuminen on kallista erityisesti pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuksissa. Vastaajien arviot kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävydestä vaihtelevatkin selvästi suuralueittain ja vastaajien edustamien alueiden asukasmäärän mukaan (liite 7). Kuitenkin riippumatta alueen asukasmäärästä, sosiaalityöntekijät pitävät kohtuuhintaisten asuntojen riittävyttä heikompana kuin sote-johtajat.

Helsinki-Uusimaan suuralueen vastaajista yli puolet (58 %), mutta Itä- ja Pohjois-Suomen vastaajista vain seitsemän prosenttia pitää kohtuuhintaisten asuntojen määrää alueellaan täysin riittämättömänä. Yli 75 000 asukkaan alueiden vastaajista kolmasosa (33 %)

ja alle 20 000 asukkaan alueiden vastaajista vain noin joka kymmenes (11 %) arvioi niiden tarjonnan täysin riittämättömäksi.

Kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja riittämättömästi

2017:

53 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ

2021:

57 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävyttä selvitettiin edellisen kerran Sosiaalibarometrissa vuonna 2017. Tuolloin sitä piti täysin tai melko riittämättömänä vain runsas neljäsosa (29 %) vastaajista (Sosiaalibarometri 2017), eli ongelma näyttää kasvaneen neljän viime vuoden kuluessa. Vuonna 2017, kuten nytkin, sosiaalityöntekijöiden ja Helsinki-Uusimaan suuraluetta edustavien vastaajien arviot olivat muita kriittisempiä (emt.).

Asumistukea uudistamalla
turvataan kohtuuhintaista
asumista

69 %

SOTE-JOHTAJISTA

64 %

KELAN ESIHENKILÖISTÄ

62 %

SOSIAALITYÖNTEKIJÖISTÄ

Liitteessä kahdeksan tarkastellaan rinnakkain vuosien 2017 ja 2021 tuloksia vastaajaryhmittäin, suuralueittain ja alueen asukasmäärän mukaan. Tarkastelusta näkyy, että neljässä vuodessa sote-johtajien näkemykset ovat muuttuneet myönteisemmiksi ja sosiaalityöntekijöiden hieman kriittisemmiksi. Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä Länsi-Suomessa kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävyysarviot ovat nyt aiempaa kielteisemmät ja Helsinki-Uusimaan ja Etelä-Suomen alueella suunnilleen samat kuin vuonna 2017. Yli 75 000 asukkaan alueiden vastaajat pitävät kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuutta nyt hieman parempana kuin neljä vuotta sitten, mutta 20 000–75 000 asukkaan alueiden vastaajat aiempaa heikompana.

Arviot eri ratkaisukeinoista

Sosiaali- ja terveysjohtajia, sosiaalityöntekijöitä ja Kelan esihenkilöitä pyydettiin arvioimaan, missä määrin erilaiset keinot voisivat turvata kohtuuhintaista asumista heidän alueellaan (liite 9).

Vastaajien hieman muita yleisemmin kannattamia ratkaisuja ovat asumistukijärjestelmän uudistaminen ja kuntien edullinen tonttitarjonta yleishyödyllisille toimijoille. Vajaa kaksi kolmasosaa (63 %) vastaajista pitää erittäin hyvänä tai hyvänä keinona asumistukijärjestelmän uudistamista mahdollistamaan nykyistä paremmin kohtuuhintaista asumista (kuvio 33). Yhtä suuren kannatuksen (63 %) saa kuntien velvoittaminen tarjoamaan edullisia tontteja yleishyödyllisille toimijoille sillä edellytyksellä, että ne sitoutuvat edulliseen vuokratasoon.

Asumisen mahdollisuuksiin eri alueilla vaikuttavat sen hinnan lisäksi esimerkiksi työllistymismahdollisuudet, etäisyydet palveluihin ja joukko-

liikenteen toimivuus. Kasvukeskusten ulkopuolella asunnot ovat edullisempia, mutta välimatkat työpaikoille ja palveluihin voivat olla pitkiä ja toimivaa joukkoliikennettä ei aina ole. Suuri osa (62 %) vastaajista arvioi erittäin hyväksi tai hyväksi ratkaisuksi elämisen ja työskentelyn mahdollistamisen nykyistä paremmin myös kasvukeskusten ulkopuolella.

Yhtä suuri osa (62 %) vastaajista näkee erittäin hyväksi tai hyväksi myös korotuskattojen säätämisen energiamaksuille ja lähes yhtä moni (60 %) vuokratonttien hinnankorotusten pitämisen kohtuullisena.

Omistusasuminen tulee pitkällä aikavälillä pääsääntöisesti halvemmaksi kuin vuokralla asuminen. Suomessa tämä edullisin asumismuoto on käytännössä kuitenkin pienituloisimpien ulottumattomissa. Vastaajista hieman yli puolet (53 %) kannattaa kohtuuhintaisten omistusasuntojen tuotannon mahdollistamista.

Hieman yli puolet (54 %) vastaajista arvioi erittäin hyvin tai hyvin toimivaksi keinoksi kuntien asuntotuotantovelvoitteiden lisäämisen kasvualueilla. Lähes yhtä moni (51 %) kannattaa avustuksien suuntaamista vanhojen kerrostaloasuntojen ja omakotitalojen remontointiin.

ARA-asuntojen, eli valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen, vuokramäärityksessä on noudatettava omakustannusperiaatetta. Se tarkoittaa, että vuokralaisilta saa periä vuokraa enintään määrän, joka kattaa asuntojen rahoitus- ja hoitomenot. Nykyistä tiukempaa vuokrankorotusten rajoittamista ARA-vuokra-asunnoissa puoltaa joka toinen (50 %) vastaaja.

Hieman alle puolet (46 %) vastaa jista uskoo erilaisten asuntotuotannon muotojen, kuten esimerkiksi osuuskuntamallin ja ryhmärakennuttamisen kehittämisen ja tukemisen, olevan erittäin hyvä tai hyvä ratkaisu turvata kohtuuhintaista asumista. Yhtä moni (46 %) kannattaa energiaa säästävien ratkaisujen, esimerkiksi aurinko- ja maalämpöratkaisujen suosimista rakennusvaiheessa.

Vapaarahoitteisten asuntojen vuokrasääntely purettiin Suomessa 1990-luvun alussa. Tämän keinon uudelleen käyttöön ottamista kannattaa osa vastaajista: vajaa puolet (45 %) pitää vuokrasääntelyn käyttöönottoa vapailla vuokra-asuntomarkkinoilla hyvänä tai erittäin hyvänä keinona.

Runsas kolmasosa vastaajista arvioi, että velvoittamalla kuntia kaavoittamaan riittävästi tontteja (36 %) ja alentamalla pääomatuloverotusta kohtuuhintaista vuokra-asumista tarjoavilta yksityishenkilöiltä (35 %) voidaan turvata kohtuuhintaista asumista erittäin hyvin tai hyvin.

Kohtuuhintaiseen asumiseen keskeisesti vaikuttava tekijä on edullinen tonttimaa. Monissa maissa kaupunkimaan arvonnousu on otettu yhteiskunnalle. Soininvaara (2018) on kuvannut, että Suomessa oli alun perin tarkoituksena, että kaupungit voisivat halutessaan lunastaa maata asuntotuotantoon raakamaan hinnalla. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ryhtynyt tulkitsemaan lakia yhä enemmän omaisuuden suojaa painottaen. Nyt vastaajilta kysytyistä keinoista kaikkein kriittisimmän suhtaudutaan maapohjan hinnan säätelyyn lunastamalla yksityisten maanomistajien maita raakamaan hinnalla. Sitä pitää erittäin hyvänä tai hyvänä ratkaisuna vain 14 prosenttia vastaajista. Kysymyksen tosin koetaan varsin vaikeana, sillä puo-

let kyselyyn vastanneista ei osaa ottaa siihen lainkaan kantaa.

Vastaajilta kysyttiin lisäksi, onko heidän mielestään olemassa joitakin muita kuin heidän arvioitavakseen valmiiksi listattuja keinoja, joilla turvata kohtuuhintaista asumista. Vajaalla kymmenesosalla vastaajista on ehdotuksia tällaisista ratkaisuista. Monet niistä ovat pikemminkin sisällöllisiä tarkennuksia edellä jo kysytyihin keinovaihtoehtoihin.

Osa vastaajista esittää erilaisia tapoja kehittää asumistukijärjestelmää, esimerkiksi tukikriteerien kiristämistä, tuen määräytymistä nettotulojen mukaan, tuen maksua asukkaan sijaan vuokranantajalle sekä omavastuun poistoa asumistuesta Kelan perustoimeentulotukea säännöllisesti saavilta.

”Tiukennetaan asumistuen kriteerejä.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Asumistukea ei tulisi koskaan maksaa itselle vaan AINA vuokranantajalle! Monet väärinkäytökset ja ongelmat poistuisi.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Asumistuki lasketaan nettotuloista.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Omavastuun poisto asumistuesta Kelan perustoimeentulotukea säännöllisesti saavilta.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Osa kaipaa muutoksia sosiaaliturva- ja toimeentulotukijärjestelmään laajemminkin ja muutama vastaaja asumistuen lopettamista kokonaan.

”Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisvaltainen uudistus. Asumista tuetaan tällä hetkellä usealla eri tukimuodolla.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Yhdessä asuvien perusosaa ei alennettaisi, vapautuisi asuntoja, jotka nyt nimellisesti käytössä, kun normin alennuksen vuoksi ei voida asua samassa osoitteessa.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Kaikki uusiksi, eroon asumistuesta.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Muutamilla vastaajilla on ehdotuksia kohtuuhintaisten asuntojen saatavuuden parantamiseksi esimerkiksi niin, että kunnat ottavat siitä entistä enemmän vastuuta.



Kunta ottaa vastuun edullisten vuokra-asuntojen riittävydestä, ja niitä välitetään ensisijaisesti sosiaalisilla perusteilla.

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Tarpeellisena pidetään myös muun muassa sitä, että valtio tukee edullista vuokra-asuntotuotantoa nykyistä vahvemmin ja että ARA-vuokra-asumista toteuttamaan saadaan lisää hyviä yhteistyökumppaneita.

”Edullisen vuokra-asuntotuotannon vahvempi taloudellinen tuki valtion taholta.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Enemmän ja parempia yhteistyökumppaneita toteuttamaan ARA-vuokra-asumista.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Osa vastaajista arvioi tärkeäksi tukea ihmisryhmiä, joiden asumisessa on haasteita, esimerkiksi luottotiedottomia ja nuoria. Keinoina esitetään esimerkiksi välivuokrausasuntoja, tukiasuntoja luottotiedottomille, nuorten asumisen tukemista sekä asumisneuvontapalveluja.

”Välivuokrausasunnot.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Tukiasuntojen lisääminen luottotiedottomille.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Nuorten asumisen tukeminen.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Asukkailla olisi asumisneuvoja, joka auttaisi asumisen onnistumisessa.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Muita vastaajien esittämiä ratkaisukeinoja ovat esimerkiksi kaavoituksen tehostaminen, vuokrasääntely, vuokra-asuntofirmojen kohtuuttomiin voittoihin puuttuminen, joukkoliikenteen parantaminen ja kuntien asuntotoimien yhteiskuntavastuun lisääminen.

”Vuokrasääntely, mikä aikoinaan poistettiin, olisi ehdottoman tärkeää. Nyt valtio elättää sijoittajia asumistuen voimin.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Pidetään yllä ja parannetaan kasvukeskusten ympärillä olevaa joukkoliikennettä.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Lisätään kuntien asuntotoimien yhteiskuntavastuuta.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ



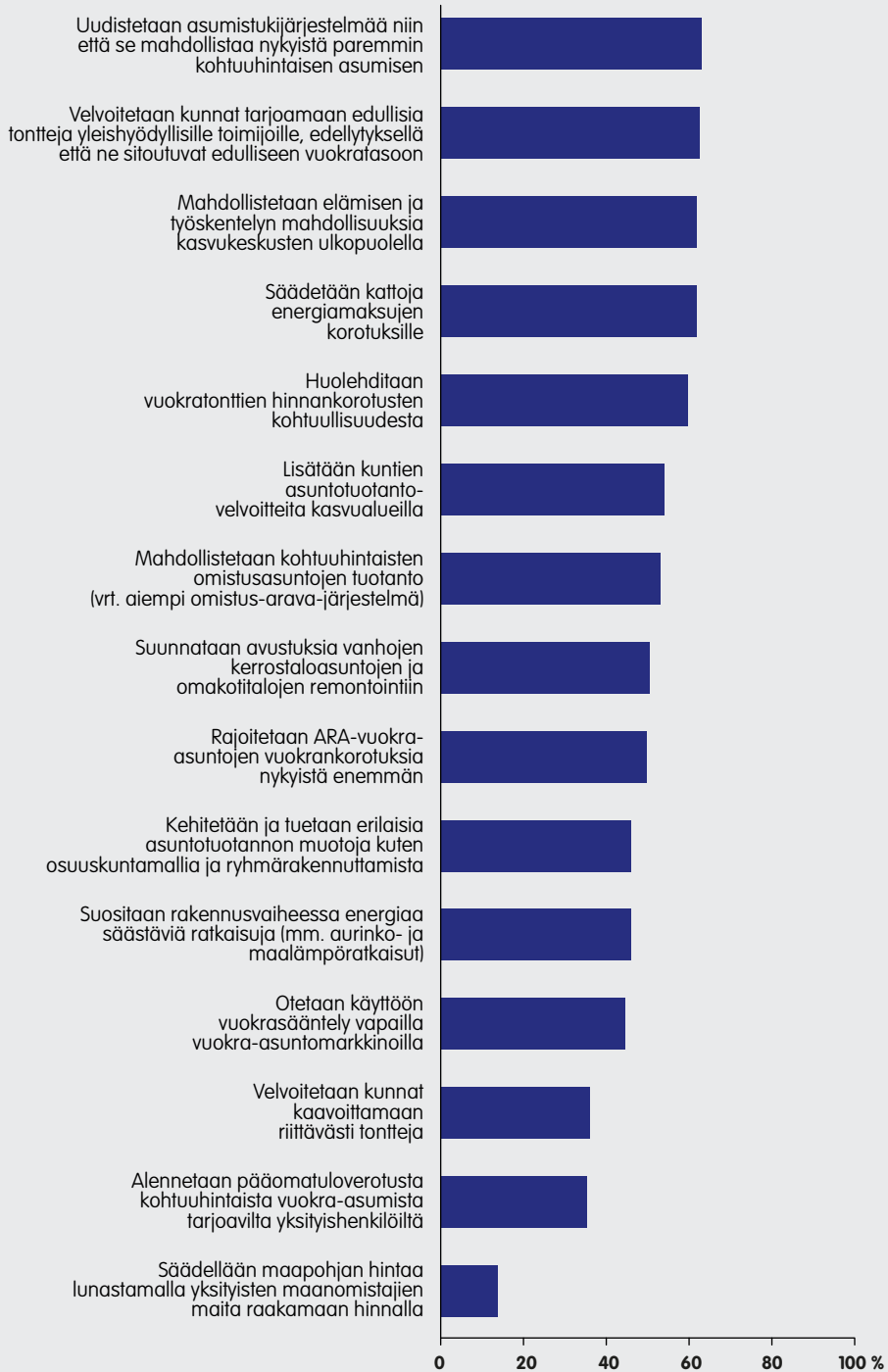
Kaavoitusta tehostetaan.

SOTE-JOHTAJA



Kohtuuttomien voittojen karsiminen vuokra-asuntofirmoilta

KELAN ESIHENKILÖ



KUVIO 33. Sosiaali- ja terveysjohtajien, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan esihenkilöiden arviot eri keinoista kohtuuhintaisen asumisen turvaamiseksi, hyvin / erittäin hyvin -arviot %.

Vastaajaryhmien näkemykset eri keinojen toimivuudesta kohtuuhintaisen asumisen turvaamisessa eroavat jonkin verran toisistaan (liite 9). Sote-johtajilta saa hieman muita vastaajaryhmiä enemmän kannatusta asumistukijärjestelmän uudistaminen, erilaisten asuntotuotannon muotojen kehittäminen ja tukeminen sekä kattojen säätäminen energiamaksujen korotuksille.

Kelan esihenkilöt pitävät muita vastaajia hieman yleisemmin hyvinä ratkaisuna esimerkiksi kuntien velvoittamista kaavoittamaan riittävästi tontteja, tarjoamaan niitä edullisesti yleishyödyllisille toimijoille sekä lisäämään asuntotuotantoa kasvualueilla. Lisäksi he kannattavat hieman muita enemmän kohtuuhintaisten omistus-asuntojen tuotannon mahdollistamista, pääomatuloverotuksen alentamista kohtuuhintaista vuokra-asumista tarjoavilta yksityishenkilöiltä, vuokrasääntelyn käyttöönottoa vapailla vuokra-asuntomarkkinoilla ja vuokratonttien korotusten kohtuullisuudesta huolehtimista.

Sosiaalityöntekijät arvioivat lähes kaikkia kysytyistä keinoista varovaisemmin kuin muut vastaajat nähden ne hieman muita harvemmin hyvinä keinoina kohtuuhintaisen asumisen turvaamisessa. Sosiaalityöntekijöistä muita vastaajaryhmiä suurempi osa ei osannut myöskään ottaa kantaa kysytyihin keinoihin.

Joissakin kysytyistä ratkaisuista arviot eroavat toisistaan vastaajan edustaman alueen mukaan. Liitteeseen 10 on koottu niistä kaikki tilastollisesti merkitsevät erot. Pohjois- ja Itä-Suomen vastaajat puoltavat muita yleisemmin energiaan liittyviä keinoja: kattojen säättämistä energiamaksujen korotuksille ja energiaa säästävien ratkaisujen suosimista asuntojen rakennusvaiheessa.

Pohjois-Suomen vastaajat arvioivat myös muita hieman yleisemmin, että pääomatuloverotuksen alentaminen kohtuuhintaista vuokra-asumista tarjoavilta yksityishenkilöiltä olisi toimiva ratkaisu. Länsi- ja Etelä-Suomen vastaajat kannattavat hieman muita enemmän kuntien velvoittamista kaavoittamaan riittävästi tontteja.

3.2 Yleisen asumistuen uudistamisvaihtoehdot

Vuoden 2016 Sosiaalibarometrissa vastaajat näkivät asumistuen kehittämisen yhtenä keinona kohtuuhintaisen asumisen turvaamisessa. Vuoden 2021 alussa asumistukijärjestelmän uudistaminen nähtiin keinovalikoimassa kahden tärkeimmän keinon joukossa. Sosiaali- ja terveysjohtajilta, sosiaalityöntekijöiltä ja Kelan esihenkilöiltä tiedusteltiin tarkemmin, mitä mieltä he ovat erilaisista yleisen asumistuen uudistamisen vaihtoehdoista.

Asumistuen nykytasoa koskevat näkemykset kertovat melko selvästi tuen korottamisen tarpeesta. Enemmistö (61 %) vastaajista arvioi, että asumistuen tulisi olla nykyistä suurempi, jotta toimeentulotuen tarve vähenisi (kuvio 34). Vain seitsemän prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että asumistuen taso tulisi laskea.

Asumistuen kotitalous- tai yksilökohtaisuus on yksi keskeinen näkökulma arvioitaessa uudistuksen eri vaihtoehtoja. Tuki on tällä hetkellä kotitalouskohtainen. Sosiaaliturvauudistuksessa yhtenä tavoitteena on kehittää asumisen tukia yksilöllisempään suuntaan. Valitusta mallista riippuen muutosten kustannukset vaihtelevat ja myös se, miten vaikutukset kohdistuvat tuen saajiin. Mikrosimuloinnin avulla on esimerkiksi arvioitu, että asumistuen muuttaminen kokonaan yksilö-

kohtaiseksi kasvattaisi julkisia menoja runsaat 600 miljoonaa. Voittajia tässä uudistuksessa olisi eniten tuen saajien ylimmissä tuloluokissa, koska aiemmin koko ruokakunnan tulojen takia tuen ulkopuolella olleita kotitalouksia siirtyisi tuen piiriin yhden tai useamman pienituloisen aikuisen vuoksi. (Grönholm & Jauhiainen 2018.)

61 %

VASTAAJISTA:

Asumistuen tulisi olla nykyistä suurempi, jotta toimeentulotuen tarve vähenee

59 %

VASTAAJISTA:

Asumistuen tulisi olla yksilökohtaista alle 25-vuotiailla ja opiskelijoilla

Asumistuen kotitalouskohtaisuus saa sosiaali- ja terveysjohtajilta, sosiaalityöntekijöiltä ja Kelan esihenkilöiltä hieman enemmän kannatusta kuin yksilökohtaisuus. Noin joka toinen (53 %) vastaaja arvioi, että asumistuen tulisi olla kotitalouskohtaista. Vain noin joka viides (21 %) katsoo, että asumistuen pitäisi olla yksilökohtaista, niin että kotitalouden muiden jäsenten tulot eivät vaikuta tukea määriteltäessä. Yli puolet (59 %) vastaajista haluaisi kuitenkin muuttaa alle 25-vuotiaiden ja opiskelijoiden asumistuen yksilökohtaiseksi, ja noin puolet (52 %) keventää samassa taloudessa asuvien lasten tulojen vaikutusta asumistukeen.

Samalla kun vastaajilta tiedusteltiin mielipidettä asumistuen yksilökohtaisuudesta, heitä pyydettiin myös perustelemaan myönteinen tai kielteinen kantansa siihen. Asumistuen yksilökohtaisuutta vastustavat perustelevat näkemystään yleisimmin sillä ajatuksella, että kotitalous on yksikkö, jonka tulot ja menot tulee ottaa kokonaisuutena huomioon tukea määritettäessä.

”Koko kotitalouden kustannuksia korvataan asumistuella, myös koko kotitalouden tulot otettava huomioon.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Kotitalouden yhteenlasketut tulot ovat mielestäni järkevä ratkaisu. Huom. elatusvelvollisuus ja avioliittolaki.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Ruokakunnalla yksi vuokrasopimus, ovat yhtä kokonaisuutta, johon jokaisen jäsenen tulot vaikuttavat.”

KELAN ESIHENKILÖ

Muutamat vastaajat arvioivat yksilökohtaisuuden lisäävän asumistuen myöntämisen monimutkaisuutta ja uhkaavan tasavertaisuutta.

”Liian monimutkaista ja aikaa vievää, miten toteutuu tasavertaisuus?”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Yhden hengen perheitä pitäisi siinä tapauksessa tukea erityisesti. Epäoikeudenmukainen yhden hengen talouksille”

KELAN ESIHENKILÖ

”Ruokakunta on vuokranmaksu velvollinen. Yksilötuki toisi lisää haasteita vuokran maksuun ja mahdollisia häättöjä.”

KELAN ESIHENKILÖ

Asumistuen yksilökohtaisuuden kannattajat perustelevat mielipidettään yleisimmin kuvaamalla erilaisia elämäntilanteita ja asumisratkaisuja, joihin yksilökohtaisesti määriteltä asuminen sopisi paremmin kuin kotitalouskohtainen. Esimerkiksi opiskelijat, solu- ja kimppa-asunnoissa asuvat sekä erillisin talouksin yhdessä elävät parit hyötyisivät heidän mielestään yksilökohtaisesta asumistuesta.

”Mahdollisuus laskea talouden eri henkilöille tarpeen mukaan erilliset asumistuet, esim. avoparit, joilla erillinen talous, samassa taloudessa asuvat, joilla erillinen talous ym.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Erityisesti opiskelijat, yhteisvastuullisella vuokrasopimuksella ilman perhe- tai muita siteitä olevat.”

KELAN ESIHENKILÖ



Yksityiskohtainen asumistuki aiheuttaisi nähdäkseni käytännön tasolla epäreiluja tilanteita enemmän kuin kotitalouskohtainen.

KELAN ESIHENKILÖ



Se on yksilön näkökulmasta tasapuolisempaa. Sillä siis ehkäistään taloudellista eriarvoisuutta perheen sisällä ja jopa henkistä väkivaltaa.

SOTE-JOHTAJA

”Nuoret/opiskelijat joista toinen ei saa esim. luottohäiriön vuoksi opintolainaa = toinen elättää toista. [...]”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Esim. nuoripari, toinen työssä ja toinen työtön tai esim. työllistymistä edistävässä toiminnassa. Vuokra tulisi voida puolittaa ja etuuksilla elävälle asumistuki ja toimeentulotukioikeus.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Osa vastaajista arvioi yksilökohtaisen asumistuen vahvuudeksi erityisesti sen, että se edistää yksilöiden tasa-arvoa ja riippumattomuutta.

”Tämä vähentäisi kotitalouksien sisäisiä riippuvuussuhteita. Tällä hetkellä vähemmän ansaitseva on paremmin ansaitsevan hyväntahtoisuuden varassa.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Kotitalouskohtainen määritelmä on vanhanaikainen. Moninaisia kotitalouksia ja ei voida olettaa, että aina parempituloinen (joiden tulojen perusteella asumistuki hylätään) niin elättää esim. avopuolisoaan/asuin-kumppaniaan.”

KELAN ESIHENKILÖ

Runsas puolet (54 %) vastaajista toivoo asumistukeen lisää tarveharkintaa. Lähes puolet (48 %) on sitä mieltä, että kasvukeskuksissa asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa.

Asumistuki kattaa tällä hetkellä enintään 80 prosenttia hyväksytyistä asumismenoista. Vajaa puolet (46 %) vastaajista arvioi, että asumistuen tulisi kattaa kaikkein pienituloisimpien asumismenot kokonaisuudessaan. Alle puolet (43 %) on sitä mieltä, että asumistuen tulisi kannustaa hankkimaan halvempi asunto.

Asumistukea voidaan myöntää vuokra-asunnon, asumisoikeusasunnon tai omistusasunnon asumismenoihin. Vuokra-asunnossa asumismenoiksi hyväksytään vuokra ja erikseen maksettavat vesimaksut ja lämmityskustannukset. Omistusasunnossa asuvan ruokakunnan asumismenoiksi hyväksytään asunnon hoito- ja rahoitusmenot.

Rahoitusmenoiksi hyväksytään asunnon hankkimiseksi ja perusparantamiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen kuukausittaisista koroista 73 prosenttia. (Laki yleisestä asumistuesta 938/2014 §9.)

Noin joka kolmannen (36 %) vastaajan mukaan hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa kasvukeskusten ulkopuolella omistusasunnossa asuvilta. Neljäosan (26 %) mielestä yleisen asumistuen tulorajoja olisi nostettava.

”Omistusasunnossa asuvien asumiskuluja tulisi käsitellä europusteisesti siten, että jos hoito- ja rahoitusvastike, korko ja lainanlyhennys yhdessä ovat vähemmän kuin asumistuessa hyväksytyt vuokra-asumisen kulut, ei omistusasunnossa asumisesta tulisi rangaista vaan asumistuki myöntää kuten vuokra-asuntoon.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Runsas kymmenesosa (12 %) vastaajista haluaisi asumista tuettavan nykyistä enemmän muun perusturvan kautta. Tavoiksi toteuttaa sitä vastaajat ehdottavat esimerkiksi perustuloa, toimeentulotukea ja nykyisten etuuksien tason korotusta.



Korottamalla muita tukia
(esim. lapsilisää, kotihoidon tukea,
työttömyysturvaaj,
jotta omilla perustuloilla voisi
kattaa myös asumismenot.

KELAN ESIHENKILÖ

”Perustulokokeilun kaltainen ratkaisu.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Perusturva kaikille: katsotaan tarpeet yhteen ja yksi avustus eikä nykyisellä mallilla, joka koostuu monesta etuudesta.”

SOTE-JOHTAJA

”Toimeentulotuki maksaisi köyhimpien vuokran.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Toimeentulotuessa huomioitavan kohtuullisen asumismenon ylärajaa nostettava 10–15 %.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Myös asumisneuvonnan sekä asiakkaiden kokonaisvaltaisen tukemisen arvioidaan auttavan asumiseen liittyvissä haasteissa.

”Asumisneuvojan työpanos on ainakin meillä auttanut [...].”

SOTE-JOHTAJA

”Sosiaalityöntekijöiden tulisi selvittää perusteellisesti ihmisen tilanne ja etsiä hänelle tarvittavat palvelut mm. terveydenhuollosta, tämä tukisi myös asumista.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Elämisen hallinnan tukeminen.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Vastaajilta tiedusteltiin vielä, olisiko heidän mielestään joitakin muita tapoja uudistaa asumistukea kuin heidän arvioitavakseen annetut, edellä kuvatut

keinot. Vajaa kymmenesosa vastaajista esittää erilaisia uudistusehdotuksia. Osa vastaajista haluaisi, että asumistukipäätöksissä huomioitaisiin asiakkaan netto- eikä bruttotulot.

”Päätöksessä tuloina otettaisiin huomioon asiakkaalle todellisuudessa käteen maksettavat nettotulot, niin kuin toimeentulotuessa on.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Muutamat vastaajista kaipaavat eritukien yhdistämistä tai asumistuen lopettamista kokonaan.

”Toimeentulotuen saajilla asumistuki sisällytetty perustoimeentulotukeen, ei erillistä asumistukihakua ja prosessia.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Eri asumisen tuet tulisi yhdistää.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Asumistuen poisto – muut keinot käyttöön.”

KELAN ESIHENKILÖ

Joidenkin mielestä asumistuki tulisi maksaa etuuden saajan sijaan suoraan vuokranantajalle.

”Asumistuki maksettaisiin aina vuokranantajalle suoraan, koska se on tarkoitettu vuokranmaksuun.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Muutama vastaaja haluaisi parantaa tietyissä elämäntilanteissa olevien ihmisten – esimerkiksi ulosotossa olevien, hetkellistä tukea tarvitsevien sekä yksin tai omistusasunnossa asuvien – mahdollisuutta asumistukeen.

”Ulosotossa oleville oikeus asumistukeen eli jos tosiasiallinen palkkatulo ulosoton jälkeen jää alle nykyisin asumistuksessa huomioitavan summan, olisi oikeus asumistukeen.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Asumistuesta pitäisi saada myös henkilöstä tukea lyhyeen muutostilanteeseen.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Tuetaan yksin asuvia paremmin. [...]”

KELAN ESIHENKILÖ

Pieni osa vastaajista kaipaisi rajoituksia asumistuen saatavuuteen tai tuen tason alentamista ja yksittäinen vastaaja asumistukeen vaikuttavien tulorajojen ja asumiskustannusten määrittelyä valtakunnallisiksi.

”Asumistukea vain sitä oikeasti tarvitseville, pitäisi hakea asuntoa sieltä mistä sen kohtuulliseen hintaan saa, ei voi saada asumistukea esim. Hgin keskustan asuntoon vain sen takia, ettei halua muuttaa sieltä pois.”

KELAN ESIHENKILÖ

”Asumiseen maksettavien tukien tasoa pitäisi laskea, jotta koko ajan nousevat tuet eivät nostaisi myös vuokra-asuntojen hintoja.”

SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

”Määritellä asumistukeen vaikuttavat tulorajat ja asumiskustannukset valtakunnallisiksi. Näin asunnon ja asuin-kunnan valinta tapahtuisi markkina-ehdoin. Vuokrat laskisivat kysynnän ja tarjonnan pohjalta.”

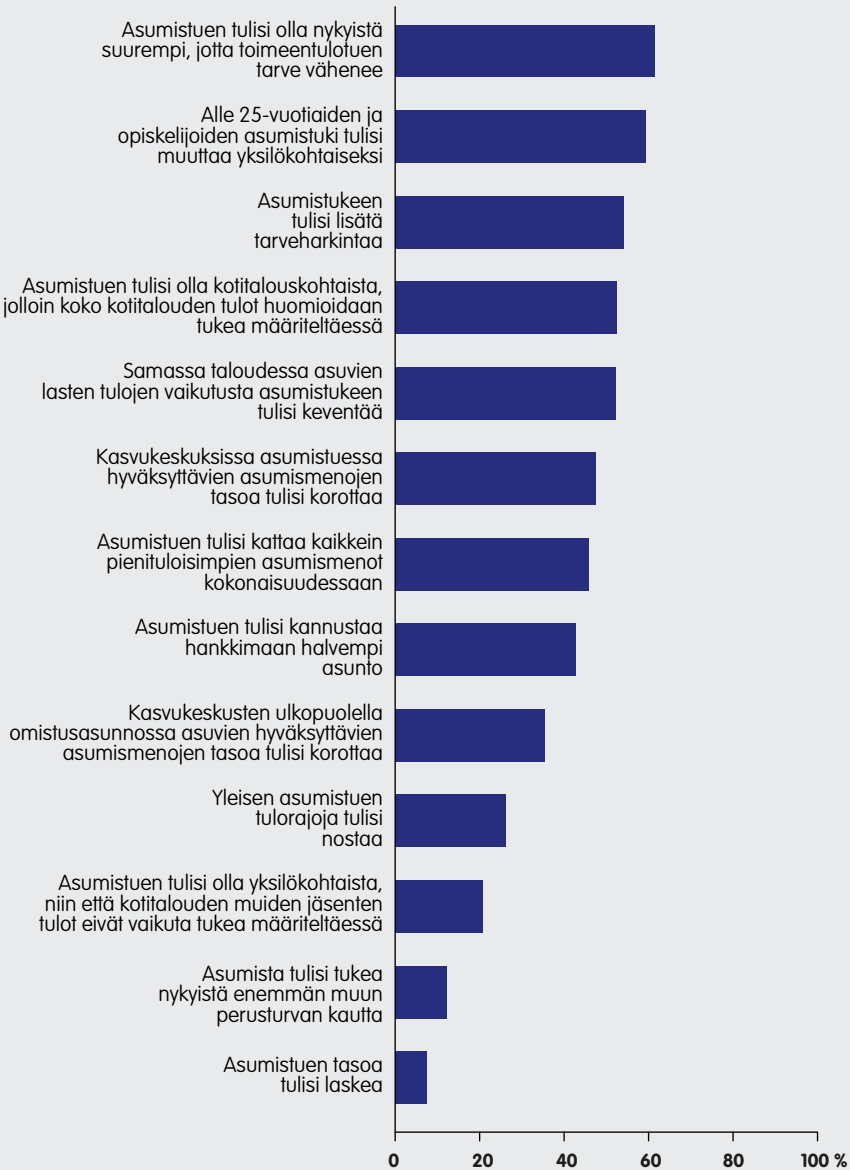
SOSIAALITYÖNTEKIJÄ

Näkemykset yleisen asumistuen uudistamisvaihtoehtoista vaihtelevat jonkin verran vastaajaryhmittäin (liite 11). Sote-johtajat kannattavat ja Kelan esihenkilöt vastustavat hieman muita vastaajia enemmän asumistuen nykytason korottamista. Vastaavasti asumistuen tarveharkinnan lisääminen saa tukea yleisimmin sote-johtajilta ja vastustusta Kelan esihenkilöiltä. Myös ajatusta, että asumistuen tulisi kattaa kaikkein pienituloisimpien asumismenot kokonaisuudessaan, vastustavat hieman muita yleisemmin Kelan esihenkilöt.

Kelan esihenkilöt kannattavat asumistuen kotitalouskohtaisuutta ja vastaavasti vastustavat sen yksilökohtaisuutta muita vastaajia enemmän. He puoltavat myös hieman muita vastaajia yleisemmin sitä, että asumistuen tulisi kannustaa hankkimaan halvempi asunto.

Sosiaalityöntekijöiltä asumistuen kotitalouskohtaisuus saa hieman vähemmän kannatusta kuin muilta vastaajaryhmiltä. He puoltavat hieman muita harvemmin myös ehdotusta, että asumistuen tulisi kannustaa hankkimaan halvempi asunto. Alle 25-vuotiaiden ja opiskelijoiden asumistuen muuttamista yksilökohtaiseksi sosiaalityöntekijät kannattavat hieman muita vastaajaryhmiä enemmän.

Alueellisesti tarkastellen ainoat tilastollisesti merkitsevät erot koskevat arvioita asumisen tukemista nykyistä enemmän perusturvan kautta ja yleisen asumistuen tulorajojen nostamista (liite 12). Eteläisen alueen vakuutuspiirejä edustavissa vastaajissa on suhteellisesti muita enemmän niitä, jotka kannattavat asumisen tukemista nykyistä enemmän perusturvan kautta. Pohjoisen vakuutuspiirin vastaajat puoltavat muita vähemmän yleisen asumistuen tulorajojen nostamista.



KUVIO 34. Sosiaali- ja terveysjohtajien, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan esihenkilöiden arviot yleisen asumistuen uudistamisvaihtoehdoista, täysin / joihinkin samaa mieltä -arviot %.

TAULUKKO 6.

Vastaajat ryhmiteltyinä asumistuen kotitalous- ja yksilökohtaisuutta koskevien näkemysten mukaan*.

	Asumistuen kotitalouskohtaisuutta kannattavat	Asumistuen yksilökohtaisuutta kannattavat	Asumistuen kotitalouskohtaisuutta tietyin poikkeuksin kannattavat	n
	%	%	%	
Sote-johtajat	22	35	44	78
Kelan esihenkilöt	42	22	36	107
Sosiaalityöntekijät	23	40	37	333
Kaikki	27	35	38	518

* Tilastollisesti merkitsevä ero vastaajaryhmien jakaantumisessa eri ryhmiin.

Vastaajien jakautumista asumistuen kotitalous- tai yksilökohtaisuutta kannattaviin tarkasteltiin lähemmin ryhmittelyanalyysin¹ avulla. Analyysiin otettiin mukaan edellä mainitut vastaajien näkemykset asumistuen kotitalous- tai yksilökohtaisuudesta sekä siitä, tulisiko alle 25-vuotiaiden ja opiskelijoiden asumistuen olla yksilökohtaista ja tulisiko samassa taloudessa asuvien lasten tulojen vaikutusta asumistukeen keventää.

Ryhmittelyanalyysin (taulukko 6, liite 13) tuloksena vastaajat jakaantuvat kolmeen ryhmään. Noin joka neljäs (27 %) kuuluu ryhmään, jossa korostuu näkemys asumistuen kotitalouskohtaisuudesta ilman poikkeuksia. Runsas kolmasosa (38 %) muodostaa ryhmän, joka painottaa kotitalouskohtaisuutta, mutta hyväksyy siihen kuitenkin poikkeuksia alle 25-vuotiaiden ja opiskelijoiden kohdalla sekä keventämällä samassa taloudessa asuvien lasten tulojen vaikutusta asumistukeen. Noin joka kolmas (35 %) vastaaja on ryhmässä, jossa korostuu näkemys asumistuen yk-

silökohtaisuudesta yleensä sekä erityisesti nuorten ja opiskelijoiden kohdalla.

Sote-johtajista suurin osuus (44 %) kuuluu asumistuen kotitalouskohtaisuutta tietyin poikkeuksin kannattaviin. Kelan esihenkilöistä hieman muita suurempi osa (42 %) on tuen kotitalouskohtaisuutta puoltaneiden ryhmässä. Sosiaalityöntekijöiden suurin joukko (40 %) on puolestaan asumistuen yksilökohtaisuutta kannattavia. Vastaajien kuulumisessa kotitalous- tai yksilökohtaisuutta kannattaviin ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja sen mukaan, mitä aluetta tai koulutustaustaa² he edustavat tai mikä on heidän alueensa asukasmäärä.

Myös vastaajien jakautumista asumistuen määrää ja joustavuutta koskevien arvioiden mukaan tarkasteltiin lähemmin ryhmittelyanalyysin avulla. Analyysiin otettiin mukaan vastaajien näkemykset kaikista asumistuen tasoa ja sen määräytymistä eri tavoin koskevista kysymyksistä (liite 14).

¹ Laajojen aineistojen K-means cluster -analyysi. Ryhmittelyanalyysi jakaa havaintoaineiston sisäisesti homogeenisiin, mutta mahdollisimman paljon toisistaan erottuviin ryhmiin.

² Dikotomia: sosiaalityö/vastaava tai muu koulutus.

TAULUKKO 7.**Vastaajat ryhmiteltyinä asumistuen määrää ja ehtoja koskevien näkemysten mukaan*.**

	Asumistuen tiukempia ehtoja kannattavat	Asumistuen määrän ja joustavuuden lisäämistä kannattavat	n
Sote-johtajat	28	72	78
Kelan esihenkilöt	50	50	108
Sosiaalityöntekijät	32	68	346
Kaikki	35	65	532

* Tilastollisesti merkitsevä ero vastaajaryhmien jakaantumisessa eri ryhmiin.

Ryhmittelyanalyysin tuloksena vastaajat jakaantuvat kahteen ryhmään. Noin joka kolmas (35 %) kuuluu asumistuen tiukempia ehtoja kannattaviin. Heidän näkemyksensä mukaan asumistuen tason ei tulisi nousta nykyisestä, eikä kattaa pienituloisten asumismenoja kokonaan. Asumistuen tuloaraja ei-ikä tuessa hyväksyttävien asumismenojen tasoakaan tulisi nostaa. Asumistuen tasoa tulisi mieluummin laskea ja sen tulisi kannustaa halvemman asunnon hankintaan.

Lähes kaksi kolmasosaa (65 %) vastaajista kuuluu asumistuen määrän ja joustavuuden lisäämistä puoltavien ryhmään. Heillä painottuvat näkemykset asumistuen ja siinä hyväksyttävien menojen tason korottamisesta.

Kelan esihenkilöissä on asumistuen tiukempia ehtoja kannattavia puolet (50 %), eli suhteellisesti enemmän kuin muissa vastaajaryhmissä (taulukko 7). Lähes kolme neljäsosaa (71 %) sote-johtajista ja yli kaksi kolmasosaa (68 %) sosiaalityöntekijöistä lukeutuu puolestaan asumistuen määrän ja joustavuuden lisäämistä kannattavien ryhmään. Vastaajien kuulumisessa tiukempaa tai joustavampaa asumistukea kannattaviin ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja sen mukaan, mitä aluetta tai koulutustaustaa he edustavat tai mikä on heidän alueensa asukasmäärä.



4

Tulosten yhteenveto

4 Tulosten yhteenveto

4.1 Toimeentulotuen toimeenpano neljä vuotta Kela-siirron jälkeen

TOIMEENTULOTUEN TOIMEENPANO on ollut luupin alla vuonna 2017 toteutetun toimeentulotukiudistuksen jälkeen. Huolta on kannettu varsinkin siitä, miten haavoittuvimmissa asemassa olevien toimeentulotukiasiakkaiden tilanne tulee huomioiduksi sosiaalihuollon tuen ja palvelujen järjestelmässä nykyisessä kahden toimijan (Kela-kunta) mallissa. Toisaalta erityistä huomiota on kiinnitetty myös siihen, miten tuen toimeenpano sujuu osana Kelan hoitamaa toimeentuloturvaetuuksien kokonaisuutta. Edellä mainitut asiat olivat esillä jo perustoimeentulotuen Kela-siirron suunnitteluvaiheessa (Heinonen ja Laatu 2020a), ja näitä asioita koskevat siirron jälkeiset havainnot myös ohjaavat parhaillaan käynnissä olevaa toimeentulotukilain uudistamistyötä (ks. STM 2021).

Sosiaalibarometrin kyselyaineisto tarjoaa mahdollisuuden tarkastella toimeentulotuen toimeenpanon ajankohtaista tilannetta nyt kun perustoimeentulotuen Kela-siirrosta on kulunut neljä vuotta ja siirron alkuvaiheen kangertelut on jo sivuutettu. Tässä yhteenvedossa nostetaan esiin laajasta asiakäsittelystä tulosluvusta (luku 2) vain muutama keskeinen havainto.

Nopeutuvaa ja osaavampaa tukikäsittelyä, mutta yhä useammin itsepalveluperiaatteella

Kelan toiminnan ilmeisin onnistuminen perustoimeentulotuen toimeenpanossa on tukikäsittelyn riipeys. Sosiaalibarometrin vastaajista valtaosa on vuonna 2021 sitä mieltä, että asiakas saa päätöksen nopeasti. Asia käy ilmi myös Kelan tilastoista: lähes kaikki Kelaan tulleet perustoimeentulotukihakemukset saadaan tällä hetkellä käsiteltyä tuelle määritellyissä tiukoissa lakisääteisissä aikarajoissa.

Kelassa työskentelevistä selvä enemmistö on myös sitä mieltä, että kynnys tuen hakemiseen on nykyään riittävän matala ja tukihakemuksen täyttäminen on tuen tarveharkintaisesta luonteesta huolimatta useimmille asiakkaille helppoa. Lisäksi noin puolet Kelan ratkaisuasiantuntijoista pitää omaa tuen käsittelyosaamistaan riittävänä.

Vaikka kunnissa työskentelevät sosiaalityöntekijät näkevät toimeentulotuen toimeenpanon yleisesti kelalaisia kriittisemmin, heidänkin arvionsa esimerkiksi Kelan työntekijöiden osamisesta ovat uudistuksen alkuvaiheen jälkeen parantuneet.

Kyselyn tulosten perusteella perustoimeentulotuen toimeenpanon keskei-

nen kipukohta vaikuttaa olevan henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuuden heikentyminen. Huomattavan iso osa sekä Kelan että kuntien työntekijöistä on sitä mieltä, että asiakkaita ohjataan Kelassa usein hakemaan etuutta omatoimisesti verkossa, vaikka he tarvitsisivat henkilökohtaista apua tuen hakemiseen. Myös Kelassa esimiesasemassa työskentelevistä vastaajista yhä useampi kokee, että Kelassa ohjataan asiakkaita epätarkoituksenmukaisesti itsepalvelukanavien käyttöön.

Toinen huolestuttava havainto liittyy toimeentulotukityön resurssien riittävyyteen. Vaikka työntekijäresursseja on siirron alkuvaiheen jälkeen lisätty (ks. Heinonen ja Laatu 2020a), selvä enemmistö tuen ratkaisutyötä tekevästä kokee edelleen, että perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen on liian vähän aikaa. Kelan tilastotietojen perusteella kyselyn toteutusajankohtana perustoimeentulotuen hakemismäärät olivat suunnilleen samalla tasolla kuin edeltäneen vuoden aikana keskimäärin, joten kiireen kokemukset eivät selity hakemismäärään liittyvällä erityistilanteella.

Korkeaksi viritetyt suoriteodotukset voivat johtaa esimerkiksi puutteellisesti perusteltuihin tai virheellisiin päätöksiin. Tätä asiaa ja hyvän päätöksenteon edellytyksiä laajemminkin on syytä selvittää jatkotutkimuksissa tarkemmin.

Kelan ja kuntien laaja-alainen yhteistyö kantaa hedelmää

Perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen Kelalta ja kuntien sosiaalitoimelta on edellytetty aiempaa tiiviimpää yhteistyötä. Yhteistyön laajuudesta, malleista ja niiden toimivuudesta on kuitenkin tähän saakka ollut saatavilla vain hajanaista ja pintapuolista tietoa. Siksi Sosiaalibarometrissa selvitettiin

asiaa tänä vuonna aiempaa tarkemmin.

Kela-siirron toteuttamisen alkuvaiheessa Kelan työntekijät ovat olleet kunnan sosiaalityöntekijöitä tyytyväisempiä yhteistyön toimivuuteen. Nyt asetelma on kuitenkin kääntynyt; sosiaalityöntekijöistä vajaa puolet arvioi yhteistyön Kelan kanssa toimivan erittäin tai melko hyvin, Kelan ratkaisuasiantuntijoista näin arvioi harvempi, vain noin kolmannes.

Kelan ja kuntien kesken käytössä olevissa yhteistyön toimintatavoissa ja yhteistyön laajuudessa on selviä alueellisia eroja. Runsas kolmannes vastaajista raportoi, että alueella on käytössä ainakin kolme erilaista yhteistoiminnan tapaa. Toisaalta vajaa kolmannes vastaajista raportoi, ettei alueella ole vakiintuneesti tai kokeilunomaisesti käytössä minikäänlaisia paikallisia toimintamalleja yhteistyölle.

Tulokset osoittavat laaja-alaisen yhteistyön kantavan hedelmää. Alueilla, joilla yhteistyötä toteutetaan useammalla eri tavalla, yhteistyön arvioidaan sujuvan keskimääräistä paremmin.

Kelan ja kuntien välinen yhteistyö sujuu paremmin muun muassa niillä alueilla, joilla on sovittu, että asiakkaan asioita selvitetään asiakkaan luvalla työntekijöiden kesken. Myös Kelan ja kuntien työntekijöiden yhteiset skype-ringit ja yhteistyön osoittaminen paikallisesti nimetyille yhteyshenkilöille ovat yhteydessä parempiin kokemuksiin yhteistyöstä. Toisaalta fyysisesti samassa paikassa tehtävä asiakasyhteistyö ei aineiston perusteella näytä olevan edellytys hyville yhteistyökokemuksille.

Tulokset kannustavat seuraamaan erilaisten Kela – kunta -yhteistyömallien vaikutuksia myös jatkossa. Parhaista käytännöistä kertyvä tieto tukee niiden

käyttöönottoa myös muualla. Samalla vältytään siltä, että kehittämistyön resursseja käytetään turhaan kokeiluihin, joiden tulokset ovat jo muualla osoittautuneet vaatimattomiksi.

Vastuunjaon ratkaisemattomia ongelmakohtia

Sosiaalibarometrin uusimmat tulokset osoittavat, että Kelan ja kuntien työnjakoon toimeentulotuen asiakkuusprosessien hoitamisessa liittyy edelleen epäselvyyksiä. Tulkintaerimielisyyksiä Kelan ja kuntien välillä aiheuttaa osittain toimeentulotuen harkinnanvaraisuus. Jopa erilaisten menolajien hyväksyminen tukikäsiteltyssä riippuu joissain tapauksissa asiakkaan elämäntilanteesta. Esimerkiksi muuttokustannuksia, vuokravakuuksia ja lääkemenoja voidaan harkinnan mukaan ottaa huomioon joko Kelasta myönnettävässä perustoimeentulotuessa tai kuntien myöntämässä täydentävässä toimeentulotuessa. Myös asiakkailla on tulosten mukaan edelleen vaikeuksia hahmottaa, mitkä menot kuuluvat Kelan, mitkä kuntien hyväksyttäviksi.

Toinen vastuunjaon ongelma on se, minkä tahon vastuulla toimeentulotukiasiakkaan asian käsittely on missäkin asiakkuusprosessin vaiheessa. Epätietoisuus asiakkuusprosessin etenemisestä näyttää olevan erityisesti Kelan työntekijöitä kuormittava asia. Huomattavan iso osa Kelassa toimeentulotukityötä tekevästä työntekijöistä raportoi, ettei tiedä riittävästi siitä, miten asiakkaan tilanne on otettu kunnassa haltuun.

Lisäksi kunnissa hoidetaan monien sosiaalityöntekijöiden kokemuksen mukaan edelleen kohtuuttoman paljon perustoimeentulotukeen liittyviä tehtäviä, kuten avustetaan asiakasta tuen hakemisessa ja saatujen päätösten

tulkinnassa. Kelan työntekijät puolestaan kokevat hoitavansa tehtäviä, jotka kuuluisivat pikemminkin kuntien sosiaalityöntekijöiden vastuulle, ja joihin Kelassa työskentelevillä ei ole ammatillista osaamista.

Rajanvedot siitä, kuka missäkin vaiheessa kantaa vastuuta asiakkaan asian edistämisestä liittyvät paitsi lainsäädännön velvoitteisiin ja niiden tulkintaan myös siihen, miten työtä (ja tätä kautta vastuunkantoa) eri organisaatioissa mitataan ja arvostetaan. Etenkin kuntiin näyttää nyt ohjautuvan asiointia, joka koetaan yleisesti ongelmallisena.

Vastausten perusteella välittyy vaikutelma, että organisaatioissa on työnjakoa koskevilla kysymyksillä joiltain osin taipumusta osaoptimointiin. Jos organisaatioilla olisi enemmän tahtoa sekä lainsäädännölliset ja taloudelliset kannustimet ottaa huomioon asiakkaan kokonaisuus ja työprosessien kokonaistehokkuus, tällöin kenties myös vastuunjakokysymysten ja niihin liittyvien jännitteiden käsittely helpottuisi. Kummankaan tahon, saati asiakkaan tai veronmaksajan etu tuskin on, että asiakkaan asian käsittelyä ja palvelua pallotellaan tarpeettomasti viranomaiselta toiselle tai viranomaiset tekevät päällekkäistä työtä.

Sosiaalityön osaamisen roolista toimeentulotukityössä eriäviä käsityksiä

Kela-siirron jälkeen toteutetut Sosiaalibarometri-kyselyt osoittavat, että arviot Kelassa työskentelevien sosiaalityön osaamisesta ovat parantuneet. Tänä vuonna toteutetun kyselyn perusteella melko iso osa vastaajista on kuitenkin edelleen sitä mieltä, ettei sosiaalityön osaaminen ole riittävää. Kelan työntekijöiden kesken suosituin ratkaisu asiaan on asiakaspalvelutyötä tekevien

palveluasiantuntijoiden kouluttaminen. Työntekijät kannattavat laajasti myös erillisten sosiaalityön asiantuntijajyksiköiden perustamista Kelaan. Uudet yksiköt saavat kuitenkin Kelan esihenkilöiltä varauksellisemman vastaanoton.

Sosiaalityön roolin ja sen osaamisen vahvistaminen Kelassa jakaa mielipiteitä. Asia kytkeytyy viime kädessä siihen, mihin suuntaan Kelaa halutaan kehittää. Onko suuntana kiinteämpi yhteys sosiaalihuollon tuen ja palvelujen järjestelmään ja samalla myös sille ominaiseen osaamisprofiiliin, vai halutaanko painottaa enemmän niitä vahvuuksia, joita Kelalle on kertynyt standardoidun massatuotannon logiikalla toimivana organisaationa?

Jälkimmäinen vaihtoehto ei ole ongelmaton, kun asiakkaan elämäntilanne ja valmiudet edellyttäisivät räätälöityä palvelua ja tapauskohtaista harkintaa. Mitä enemmän Kela profiloituu organisaatioksi, jonka vastuulle kuuluu paitsi hyvä- myös heikompiosaisten asioiden hoitaminen, sitä tarpeellisempaa on pohtia, tulisiko sosiaalityön osaamista vahvistaa myös Kelassa.

4.2 Pienituloisten asumisen turvaaminen

Kansainvälisesti vertailtuna asumismenot ovat Suomessa keskimäärin kohtuullisella tasolla. Asumismenot kohdistuvat kuitenkin väestöryhmiin eriarvoisesti, ja etenkin vuokralla asuvat ja pienituloiset maksavat asumisestaan suhteessa muita enemmän. Asumismenot ovat myös keskeinen syy pienituloisten ihmisten toimeentulo-ongelmiin.

Sosiaalibarometrissa selvitettiin keinoja tukea kohtuuhintaista asumista sekä kehittää pienituloisten asumista turvaavaa yleistä asumistukea. Tulok-

set antavat myös viitteitä pohtia pienituloisten kannalta koronaepidemian käynnistämiä muutoksia asumisessa.

Kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja riittämättömästi

Kohtuuhintaisten asumismahdollisuuksien vähyys näkyy erityisesti sosiaalityöntekijöiden työssä. Noin joka neljäs sosiaalityöntekijä pitää kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrää alueellaan täysin ja lähes kolmasosa melko riittämättömänä. Sote-johtajista noin viidennes pitää tarjontaa riittämättömänä.

Arvioihin heijastuu asumisen kalleus pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuksissa: Helsinki-Uudenmaan vastaajista yli puolet, mutta Itä- ja Pohjois-Suomen vastaajista vain seitsemän prosenttia pitää kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrää alueellaan täysin riittämättömänä. Yli 75 000 asukkaan alueiden vastaajista joka kolmas, mutta alle 20 000 asukkaan alueiden vastaajista vain noin joka kymmenes arvioi kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonnan täysin riittämättömäksi.

Vaikka koronaepidemia on kuluneen vuoden aikana yleisesti lisännyt vuokra-asuntojen tarjontaa, se ei tulosten mukaan näytä parantaneen lainkaan kaikkein pienituloisimpien ihmisten asuntojen saatavuutta. Pikemminkin Sosiaalibarometrin tulosten perusteella kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonta on joillain alueilla heikentynyt entisestään neljän vuoden takaiseen verrattuna. Aiempaa kielteisemmin tilannetta arvioidaan 20 000–75 000 asukkaan alueilla sekä Länsi-, Pohjois- ja Itä-Suomessa. Helsinki-Uudenmaan ja Etelä-Suomen suuralueilla arviot ovat varsin yhdenmukaiset vuosina 2017 ja 2021.

Laaja keinovalikoima tarpeen kohtuuhintaisen asumisen turvaamisessa

Sote-johtajat, sosiaalityöntekijät ja Kelan esihenkilöt pitävät kohtuuhintaisen asumisen turvaamisessa monia erilaisia keinoja käyttökelpoisina. Enemmistö kysytyistä keinoista saa vähintään joka toisen vastaajan kannatuksen. Pienituloisten ihmisten kohtuuhintaisen asumisen turvaamiseksi tarvitaan etuusjärjestelmän kehittämisen lisäksi laajasti erilaisia asuntopoliittisia toimia ja näitä tukevia toimia muilla politiikkalohkoilla.

Lähes kaksi kolmesta vastaajasta pitää erittäin hyvänä tai hyvänä keinona ongelmien ratkaisemiseksi asumistukijärjestelmän uudistamista. Yhtä moni kannattaa sitä, että kunnat veloitetaan tarjoamaan edullisia tontteja yleishyödyllisille toimijoille.

Miltei yhtä suuri osa kannattaa elämisen ja työskentelyn mahdollistamista nykyistä paremmin kasvukeskusten ulkopuolella, korotuskattojen säätämistä energiamaksuille ja kohtuullisia korkotuksia tonttien vuokriin.

Hieman yli puolet vastaajista pitää erittäin hyvänä tai hyvänä keinona kohtuuhintaisten omistusasuntojen tuotannon mahdollistamista, kuntien asuntotuotantovelvoitteiden lisäämistä kasvualueilla ja avustuksien suuntaamista vanhojen kerrostaloasuntojen ja omakotitalojen remontointiin.

Nykyistä tiukempaa vuokrankorotusten rajoittamista ARA-vuokra-asunnoissa puoltaa joka toinen vastaaja. Hieman alle puolet vastaajista kannattaa erilaisten asuntotuotannon muotojen kehittämistä, energiaa säästävien rakennusratkaisujen suosimista rakennusvaiheessa ja vapaiden vuokra-asuntomarkkinoiden vuokrasääntelyä.

Asumistukea yksilöille vai kotitalouksille?

Asumistukijärjestelmää uudistetaan parhaillaan (kevät 2021) osana laajaa sosiaaliturvauudistusta. Keskeisiä ratkaistavia seikkoja ovat, miten selkeytetään pienituloisten osin asumistuesta ja osin toimeentulotuesta hoidettua asumisen tukea, sekä kysymykset asumistuen tasosta ja sen yksilö- tai kotitalouskohtaisuudesta.

Sosiaalibarometrin vastaajat pitävät yleisesti asumistuen uudistamista tärkeänä kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamisessa. Asumistuen yksilö- tai kotitalouskohtaisuus sen sijaan jakaa vastaajien näkemyksiä.

Sosiaaliturvauudistuksessa yhdeksi tavoitteeksi on nimetty asumisen tukien kehittäminen yksilöllisempään suuntaan. Täysin yksilökohtaiseen tukeen siirtyminen kasvattaisi tuensaaja-joukkoa ja myös kustannuksia julkiselle taloudelle, jos tuen taso pysyisi nykyisellään. Asumistukea on myös mahdollista muokata yksilöllisemmäksi vain joiltain osin. Rungas puolet sote-johtajista, sosiaalityöntekijöistä ja Kelan esihenkilöistä on kotitalouskohtaisuuden säilyttämisen kannalla, kun taas yksilökohtaiseen asumistukeen siirtymistä kannattaa joka viides. Kuitenkin selkeästi yli puolet vastaajista haluaisi muuttaa opiskelijoiden ja alle 25-vuotiaiden asumistuen yksilökohtaiseksi sekä keventää samassa taloudessa asuvien lasten tulojen vaikutusta perheen asumistukeen.

Asumistuen yksilökohtaisuuden vastustuksen ytimessä vastaajilla on ajatus, että kotitalous on yksikkö, jonka tulot ja menot tulee ottaa kokonaisuutena huomioon tukea määritettäessä. Yksilökohtaisuutta perustellaan yleisimmin erilaisilla elämäntilanteilla ja asumisratkaisulla, joissa yksilökohtaisesti

määriteltä asumistuki toimisi paremmin kuin kotitalouskohtainen. Sen arvioidaan myös lisäävän yksilöiden välistä tasa-arvoa.

Enemmistö korottaisi asumistukea

Sote-johtajien, Kelan esihenkilöiden ja sosiaalityöntekijöiden selvä enemmistö kannattaa nykyistä korkeampaa asumistuen tasoa, jotta toimeentulotuen tarve vähenisi. Vain pieni osa vastaajista on sitä mieltä, että asumistuen tasoa tulisi laskea.

Hieman yllättäen vain runsas kymmenesosa vastaajista haluaisi asumista tuettavan nykyistä enemmän muun perusturvan, kuten perustulon käyttöönoton tai nykyisten etuuksien tason korottamisen, avulla. Myöskään asumistuen saajien joukkoa ei juuri haluta laajentaa: asumistuen tulorajojen korottamista kannattaa joka neljäs vastaaja.

Asumistuen taso ja muutokset sen ehdoissa jakavat Kelan ja kuntien vastaajia. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista puoltaa asumistuen määrän ja joustavuuden lisäämistä nykyisestä.¹ Heillä korostuvat tuensaajan etua painottavat arviot: asumistukeen ja hyväksyttävien menojen tasoon halutaan lisäystä. Tukea voisi korottaa esimerkiksi hyväksymällä kasvukeskuksissa nykyistä korkeampia asumismenoja ja korvaamalla pienituloisimpien asumismenot kokonaan.

¹ Analyysissa tarkasteltiin arvioita väittämistä: asumistuen tulisi kattaa pienituloisten asumismenot kokonaan; asumistuen tulisi olla nykyistä suurempi, jotta toimeentulotuen tarve vähenee; asumistuen tasoa tulisi laskea; asumistuen tulisi kannustaa hankkimaan halvempi asunto; yleisen asumistuen tulorajoja tulisi nostaa; kasvukeskuksissa asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa; kasvukeskusten ulkopuolella omistusasunnossa asuvien hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa.

Noin kolmannes vastaajista kannattaa asumistuen tiukempia ehtoja. Tällöin asumistuen tason ei tulisi nousta nykyisestä eikä kattaa kokonaaisuudessaan pienituloisten asumismenoja. Asumistuen tulorajoja tai tuessa hyväksyttävien asumismenojen tasoakaan ei tulisi nostaa. Asumistuen tasoa tulisi laskea ja sen tulisi kannustaa hankkimaan halvempi asunto.

Sote-johtajista ja sosiaalityöntekijöistä valtaosa kannattaa asumistuen tason ja joustavuuden lisäämistä, kun taas Kelan esihenkilöiden näkemykset jakautuvat tasan tiukempaa linjaa ja joustavuuden lisäämistä kannattavien kesken.

Tulosten perusteella valtaosa vastaajista näyttää pitävän nykyisen kaltaista asumistukea tärkeänä etuutena jatkosakin. Suurin osa kuitenkin näkee, että asumistuen tasoa tulisi korottaa ja tukea joustavoittaa pienituloisten aseman parantamiseksi.

Koronakriisin pitkäaikaisia vaikutuksia asumiseen vaikeaa arvioida

Asumista koskeviin kysymyksiin vastattiin vuoden 2021 alussa, jolloin lähes vuoden kestäneen koronaepidemian vaikutukset näkyivät tietyillä vivahteilla myös asuntomarkkinoilla. Koronakriisin myötä tuntuvasti lisääntynyt etätyö on nostanut keskusteluun monipaikkaisen asumisen ja työskentelyn. Kun työskentely ja opiskelu kotona ovat lisääntyneet, ihmisten tilantarve ja suurempien asuntojen kysyntä ovat kasvaneet. Muuttovoittoa saikin vuonna 2020 maan sisäisessä muutto- liikkeessä aiempaa useampi kunta eri puolilla Suomea, joskin maakunnista edelleen eniten muuttovoittoa keräsivät Uusimaa, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi (Suomen virallinen tilasto 2020).

Matkustusrajoitusten vuoksi hiipuneet asiakasmäärät lyhytvuokrauspalveluissa ja etäopiskelun yleistymisen lisäksi paikoin vuokra-asuntotarjontaa, mikä ei kuitenkaan näy tilastoissa vuokratason laskuna (Suomen virallinen tilasto 2021). Huomion arvoista on myös joukkoliikenteen kutistuminen, mikä vaikuttaa asumismahdollisuuksiin kaupunkiseutujen sisällä ja kasvukeskuksiin suuntautuvaan työssäkäyntiin (Holstila ym. 2021, 15).

Koronakriisin aikaansaamien muutosten pysyvyyttä ja vaikutusta kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaan on vielä vaikeaa arvioida. Etä- ja lähityön yhdistelmien ennakoidaan kuitenkin yleistyvän, ja suurten kaupunkikeskusten vetovoiman jatkuvan (Holstila ym. 2021, 8–11). Tämä tuottaa kasvukeskuksissa myös tulevaisuudessa haasteita turvata kohtuuhintaista asumista pienituloisille ihmisille ja perheille.

Pienituloisten ihmisten asumiseen monipaikkaisuus ja etätyö tuovat harvemmin joustoja. Kuitenkin väestötason heilahdukset asuntomarkkinoilla vaikuttavat asuntojen tarjontaan ja hintaan, mikä heijastuu myös pienituloisten ihmisten asumiseen. Koronakriisin suorat vaikutukset asuntomarkkinoihin jäänevät kuitenkin tilapäisiksi ja vähäisemmiksi kuin pitkittyneen kriisivaiheen välilliset vaikutukset asumiseen. Mahdollisesti pitkittyvä työttömyys, lisääntyneet mielenterveys- ja päihdeongelmat ja siten tulojen vähyys tuottavat pitkittyntä tuen tarvetta asumisessa (Sosiaalibarometri 2021:2).



5

Sammandrag av resultaten

5 Sammandrag av resultaten

5.1 Utkomststödets genomförande fyra år efter överföringen till FPA

UTKOMSTSTÖDETS GENOMFÖRANDE har varit under luppen sedan reformen 2017. Oron har särskilt gällt hur de mest sårbara klienternas situation beaktas i socialvårdssystemet med den nya modellen med två aktörer (FPA, kommunen). Särskild fokus har lagts på hur genomförandet fungerar som en del av FPA:s organisation för utkomststöd. Dessa frågor var aktuella redan då överföringen till FPA planerades (Heinonen och Laatu 2020a), och även senare iakttagelser inverkar på den pågående revideringen av lagen om utkomststöd (se STM 2021).

Socialbarometerns enkätmaterial ger en möjlighet att granska läget idag, då fyra år gått sedan överföringen till FPA och initialsvårigheterna har övervunnits. I detta sammandrag nämns bara några centrala iakttagelser från det omfattande kapitlet om resultaten (kapitel 2)

Snabbare och kunnigare stödbehandling, men allt oftare som självbetjäning

Snabb handläggning av ärenden är FPA:s mest uppenbara framgångsfaktor i utkomststödets genomförande. I merparten av Socialbarometerns svar 2021 ansåg man att klienten får sitt beslut snabbt. Detta framgår också av FPA:s statistik: nästan alla inkomna ansökningar om grundläggande utkomststöd behandlas nu inom lagens strama tidtabell.

En klar majoritet av FPA:s personal anser också, att tröskeln till att söka stödet idag är tillräckligt låg och att de flesta klienterna lätt klarar av att fylla i ansökningsblanketten, trots behovsprovningen. Dessutom anser omkring hälften av FPA:s handläggningssakkunniga att de själva har tillräcklig kompetens för arbetet.

Trots att kommunernas socialarbetare generellt förhåller sig mer kritiska till genomförandet av utkomststödet än sina kolleger på FPA har också deras bedömning av exempelvis de FPA-anställdas kompetens blivit positivare efter reformens inledande skede.

På basis av enkätsvaren tycks smärtpunkten i genomförandet av det grundläggande utkomststödet vara den försämrade tillgången på personlig kundbetjäning. En ansevärd del av både FPA:s och kommunernas anställda anser att FPA:s klienter ofta uppmanas att på egen hand söka förmåner på webben, trots att de skulle behöva personlig hjälp för det. Också bland FPA-anställda i chefsställning upplever allt fler att FPA på ett oändamålsenligt sätt hänvisar sina klienter till självbetjäningen.

En annan bekymrande observation gäller de avdelade resurserna för arbetet med utkomststödfrågor. Fast personalresurserna har ökat kännbart efter överföringen (se Heinonen och Laatu 2020a) upplever en klar majoritet av anställda som arbetar med utkomststödfrågor alltså att de har för lite tid för besluten om grundläggande utkomststöd. Enligt FPA:s statistik var antalet ansökningar om grundläggande utkomststöd vid tiden för denna enkät ungefär på samma nivå som under det föregående året i genomsnitt, varför upplevelsen av brådska inte förklaras av eventuella speciellsituationer på grund av rusch.

De högt ställda prestationsförväntningarna kan exempelvis leda till bristfälligt motiverade eller felaktiga beslut. Denna fråga liksom överlag förutsättningarna för goda beslutsprocesser bör utredas i de fortsatta undersökningarna.

FPA:s och kommunernas breda samarbete bär frukt

Efter överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA har närmare samarbete mellan FPA och kommunernas socialväsen förutsatts. Hittills har dock endast spridd och ytlig information om samarbetets omfattning,

modeller och hur de fungerar funnits tillgängliga. Därför undersöktes frågan noggrannare än tidigare år i detta års Socialbarometer.

Strax efter överföringen till FPA var FPA:s anställda nöjdare med samarbetet än de kommunanställda. Nu är läget det motsatta: nästan hälften av socialarbetarna ansåg att samarbetet med FPA fungerade bra eller mycket bra, medan bara ungefär var tredje handläggningssakkunnig på FPA gjorde samma bedömning.

Samarbetet mellan FPA och kommunerna varierar stort mellan olika regioner till både form och omfattning. En dryg tredjedel av svararna rapporterade att minst tre olika samarbetsformer tillämpas i deras region. Å andra sidan rapporterade en knapp tredjedel att det i deras region inte fanns några som helst modeller för samarbetet, varken etablerade eller preliminära.

Resultaten visar att brett samarbete bär frukt. I områden där samarbetet sker på många olika sätt anses det också fungera bättre än i genomsnitt.

Samarbetet mellan FPA och kommunerna löper smidigare i de områden där man kommit överens om att båda organisationernas anställda med klientens samtycke kan handlägga klientens ärenden tillsammans. Också Skype-grupper för FPA:s och kommunernas anställda samt ett system med namngivna lokala kontaktpersoner för samarbete har gett bättre samarbetsupplevelse. Å andra sidan tycks samarbete på en och samma fysiska plats inte vara en förutsättning för goda samarbetsupplevelser.

Resultaten ger anledning att fortsättningsvis följa effekterna av olika modeller för FPA:s och kommunernas samarbete. Då man har information om

bästa praxis kan den tillämpas också på andra ställen. Samtidigt besparas man onödiga försök som slukar resurser och som någon annanstans redan befunnits ge oansenliga resultat.

Olösta problem i ansvarsfördelningen

Socialbarometerns färskaste resultat visar att FPA:s och kommunernas arbetsfördelning i skötseln av utkomststödets klientprocesser alltjämt är något oklar. Meningsskiljaktigheterna i tolkningsfrågor beror delvis på att utkomststödet är ett behovsprövat stöd. Till och med frågan om vilka utgiftslag som ska godkännas i stödbehandlingen kan vara beroende av klientens livssituation. Exempelvis flyttkostnader, hyresgarantier och läkemedelsutgifter kan beaktas antingen i det grundläggande utkomststödet som beviljas av FPA eller i det kompletterande utkomststödet som beviljas av kommunerna. Också för klienterna kan det enligt barometern vara svårt att veta vilka utgifter som ska godkännas av FPA, vilka av kommunen.

Ett annat problem inom ansvarsfördelningen är frågan om vem som i klientprocessens olika faser ansvarar för behandlingen av en utkomststöds-klients ärende. Denna ovisshet tycks besvara särskilt FPA:s anställda. En ansenlig del av dem som på FPA arbetar med utkomststöd rapporterar att de inte har tillräcklig kännedom om hur klientens situation har beaktats i kommunen.

Dessutom sköter kommunerna enligt många socialarbetares erfarenhet fortfarande oskäligt många uppgifter som har med det grundläggande utkomststödet att göra, exempelvis att bistå klienten i att ansöka om stöd och att tolka besluten för klienten. FPA:s personal åter upplever sig sköta uppgifter som

snarare hör till de kommunala socialarbetarnas ansvarsområde och som FPA:s personal inte har yrkeskompetens att sköta.

Gränsdragningen om vem som i vilket skede ska ansvara för att klientens ärende behandlas har att göra dels med lagstadgade förpliktelser och hur de tolkas, dels också med hur arbetet – och därmed också ansvaret – mäts och uppskattas i de olika organisationerna. Nu tycks särskilt sådana fall som upplevs som problematiska styras till kommunerna.

Av svaren får man intrycket att organisationerna har en viss benägenhet till deloptimering i frågor som gäller arbetsfördelningen. Om organisationerna hade starkare vilja och juridiskt och ekonomiskt stöd för att beakta klientens övergripande intresse och arbetsprocessernas sammantagna effektivitet skulle kanske också frågorna om ansvarsfördelning och de spänningar de orsakar lättas. Det ligger inte i någondera partens och än mindre i klientens eller skattebetalarens intresse att olika myndigheter bollar klientens ärende och betjäning av och an eller att myndigheterna gör överlappande arbete.

Uppfattningarna går isär om vilken roll kompetens i socialt arbete ska ges i utkomststödsarbetet

Socialbarometerns enkäter gjorda efter överföringen till FPA visar att bedömningarna av de FPA-anställdas kompetens inom socialt arbete har gett högre betyg. Enligt enkäten i år anser en relativt stor del av svararna dock fortfarande att denna kompetens är otillräcklig. Den populäraste lösningen på problemet bland FPA-anställda är att ordna utbildning åt kundserviceexperter. Likaså förordar många av dem att FPA grundar separata sakkunnighe-

ter inom socialt arbete. FPA-chefernas inställning till idén var dock mer reserverad.

Frågan om att stärka det sociala arbetets roll och höja personalens kompetens i socialt arbete delar åsikterna på FPA. I sista hand handlar det om i vilken riktning FPA ska utvecklas. Ska man gå in för en solidare kontakt med socialvårdens stöd- och servicesystem och i så fall också en därefterlig kompetensprofil, eller vill man snarare betona den ackumulerade kompetens man har som en organisation som fungerar med den standardiserade massproduktionens logik?

Det senare alternativet är inte problemfritt i situationer där klientens livssituation och förmågor förutsätter skraddarsydda tjänster och individuell prövning. Ju mer FPA profilerar sig som en organisation som sköter inte bara de välbärgades utan även de mindre bemedlades ärenden, desto viktigare blir det att också dryfta om organisationens kompetens inom socialt arbete bör höjas.

5.2 Tryggande av låginkomsttagarnas boende

I internationell jämförelse ligger de genomsnittliga boendekostnaderna i Finland på en skälig nivå. De är emellertid ojämnt fördelade på olika befolkningsgrupper, och i synnerhet de som bor på hyra samt låginkomsttagare betalar relativt sett mer för boendet än andra. Boendekostnaderna är också en viktig orsak till låginkomsttagarnas ekonomiska problem.

Socialbarometern utredde med vilka medel man kan stödja boende till skäliga kostnader och utveckla ett allmänt

bostadsstöd som tryggar låginkomsttagarnas boende. Resultaten väcker också frågor kring de förändringar i boendet som coronaepidemin fört med sig för låginkomsttagare.

För få hyresbostäder till skäligt pris

Bristen på boendalternativ till skäligt pris syns särskilt i socialarbetarnas arbete. Ungefär var fjärde socialarbetare anser att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder är helt otillräckligt, medan var tredje ser det som ganska otillräckligt. Av vårdcheferna anser omkring var femte att utbudet är otillräckligt.

Bedömningarna avspeglar de dyra boendekostnaderna i huvudstadsregionen och tillväxtcentra: i Helsingfors-Nyland ansåg hälften av svararna att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder var fullständigt otillräckligt inom deras verksamhetsområde; i norra och östra Finland var motsvarande andel bara sju procent. I områden med över 75 000 invånare ansåg var tredje att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder var fullständigt otillräckligt, medan endast ungefär var tionde i områden med färre än 20 000 invånare var av den åsikten.

Trots att coronaepidemin under det gångna året generellt har ökat utbudet av hyresbostäder tycks detta inte alls gälla bostäder för de minst bemedlade. Resultaten från Socialbarometern visar att utbudet av skäligt prissatta hyresbostäder i vissa områden snarare har minskat ytterligare jämfört med situationen för fyra år sedan. Situationen anses ha blivit sämre i områden med 20 000–75 000 invånare samt överlag i västra, östra och norra Finland. I Helsingfors-Nyland och södra Finlands storområden är bedömningarna från åren 2017 och 2021 mycket likartade.

Många metoder krävs för att trygga boende till skäligt pris

Vårdcheferna, socialarbetarna och FPA:s chefer anser att många olika metoder kan användas för att trygga boende till skäligt pris. Merparten av de metoder som nämndes i enkäten får stöd av varannan svarare. Boende till skäligt pris för låginkomsttagare kräver dels att förmånssystemet utvecklas men dels också ett brett sortiment bostadspolitiska åtgärder som i sin tur måste stödjas med politiska beslut inom olika sektorer.

I närmare två tredjedelar av svaren sågs en reform av boendestödssystemet som en mycket bra eller bra metod för att råda bot på problemen. Lika många ger sitt stöd åt att kommunerna förpliktas att erbjuda allmännyttiga aktörer förmånliga tomter.

Nästan lika många ger sitt stöd åt att möjligheterna att arbeta utanför tillväxtcentra förbättras, att maximigränser sätts för energiprishöjningar och att höjningar av tomthyror hålls på en skälig nivå.

Produktion av skäligt prissatta ägarbostäder, större skyldighet för kommunerna att bygga bostäder i tillväxtområden samt riktade bidrag för renovering av gamla höghuslägenheter och egnahemshus sågs i något över hälften av svaren som bra eller mycket bra åtgärder.

Varannan svarare förordade en strängare begränsning av hyreshöjningar i ARA-hyresbostäder. Något färre än hälften förordade också utveckling av olika former av bostadsproduktion, främjande av energisparande lösningar i byggnadsfasen och hyresreglering på den fria hyresbostadsmarknaden.

Boendestöd åt individer eller hushåll?

Systemet för boendestöd reformeras för närvarande (våren 2021) som ett led i en omfattande reform av den sociala tryggheten. Centrala frågor som måste avgöras är hur låginkomsttagarnas boendestöd, som idag är organiserat delvis som boendestöd och delvis som utkomststöd, kan förenklas samt frågan om boendestödets nivå och huruvida det ska vara individ- eller hushållsbaserat.

I Socialbarometerns svar sågs en reformering av boendestödet som en viktig uppgift om man vill möjliggöra boende till skäliga kostnader. Däremot gick åsikterna isär i frågan om huruvida stödet ska ges åt individer eller hushåll.

I reformeringen av den sociala tryggheten är ett av målen att utveckla boendestöden i mer individuell riktning. Ett helt individuellt stöd skulle öka antalet mottagare och även kostnaderna för den offentliga ekonomin, förutsatt att stödnivån förblir oförändrad. Också boendestödet kan till vissa delar göras mer individuellt. Drygt hälften av vårdcheferna, socialarbetarna och FPA:s chefer anser att det hushållsbaserade systemet ska bevaras, medan var femte förespråkar en övergång till individuellt boendestöd. Dock skulle klart över hälften göra boendestödet till studerande och personer under 25 år individuellt och minska den inverkan som till hushållet hörande barns inkomst har på familjens boendestöd.

Kärnan i motståndet mot ett individuellt boendestöd är tanken att hushållets inkomster och utgifter ska beaktas som en helhet då stödbeloppet bedöms. Individuellt stöd åter motiveras oftast med olika livssituationer och boendelösningar där ett individuellt boendestöd skulle fungera bättre än

ett boendestöd för hela hushållet. Det bedöms också öka jämlikheten mellan individerna.

En majoritet skulle höja boendestödet

En klar majoritet av vårdcheferna, FPA:s chefer och socialarbetarna är för en höjning av boendestödets nivå för att minska behovet av utkomststöd. Endast en liten del ansåg att boendestödets nivå borde sänkas.

Något överraskande vill bara en drygtiondedel av svararna mer än idag stödja boendet med hjälp av annat grundläggande stöd, exempelvis med en basinkomst eller genom att de nuvarande förmånernas nivå höjs. Man vill inte heller nämnvärt öka antalet mottagare av boendestöd: endast var fjärde svarare är för en höjning av boendestödets inkomstgränser.

Boendestödets nivå och ändringar i dess villkor delar FPA:s och kommunernas representanter. Omkring en tredjedel av alla svarare förespråkar ett större och flexiblere boendestöd än idag.¹ Deras bedömning är starkt fokuserad på mottagarens fördel: boendestödet och de godtagbara utgifternas nivå bör höjas. Stödet kunde höjas exempelvis genom att man i tillväxtcentra godkänner högre boendekostnader än idag och genom att boendeutgifterna för de lägst avlönade ersätts i sin helhet.

Omkring var tredje svarare förespråkar strängare villkor för boendestöd. Stödets nivå ska då inte höjas och inte heller helt täcka låginkomsttagarnas boendekostnader. Varken inkomstgränserna för boendestödet eller de godtagbara boendekostnadernas nivå ska heller höjas. Boendestödets nivå borde sänkas och stödet borde sporra mottagarna att söka en billigare bostad.

Merparten av vårdcheferna och socialarbetarna förespråkar ett högre och flexiblere boendestöd, medan åsikterna bland FPA:s chefer fördelas jämnt mellan en stramare och en flexiblere linje.

Av resultaten att döma tycks merparten av alla svarare se ett boendestöd av nuvarande typ som en viktig förmån även i framtiden. Största delen anser likväl att stödets nivå borde höjas och stödet göras flexiblere så att låginkomsttagarnas ställning kan förbättras.

Coronakrisens långtidseffekter på boendet svåra att bedöma

Frågorna om boende besvarades i början av 2021, då coronaepidemin hade pågått i nästan ett år och dess verkningar avspeglades även på bostadsmarknaden. Det drastiskt ökade distansarbetandet har initierat en debatt om s.k. multilokalt boende och arbete. Då arbete och studier i hemmet ökat har utrymmesbehovet och därmed också efterfrågan på större bostäder vuxit. Så fick fler kommuner än förr runtom i landet ett inflyttningsöverskott 2020, låt vara att det var störst i Nyland, Birkaland och Egentliga Finland (Finlands officiella statistik 2020). Då kunderna inom korttidsuthyrning minskade på grund av reserestriktionerna samtidigt som distansstudier blev vanligare ledde det på vissa håll till ett ökat utbud av hyresbostäder, vilket dock inte syns i statistiken som en sjunkande hyresnivå

¹ I analysen granskades hur följande påståenden bedömdes: boendestödet borde täcka låginkomsttagarnas alla boendekostnader; boendestödet borde vara större än idag så att behovet av utkomststöd minskar; boendestödets nivå borde sänkas; boendestödet borde sporra mottagaren att skaffa en billigare bostad; det allmänna boendestödets inkomstgränser borde höjas; de godtagbara boendekostnadernas nivå i tillväxtcentra borde höjas; de godtagbara boendekostnadernas nivå för ägarbostäder utanför tillväxtcentra borde höjas.

(Finlands officiella statistik 2021). Värt att notera är också att kollektivtrafiken krympte, vilket påverkar boendemöjligheterna i stadsregioner och arbetsresorna till tillväxtcentra (Holstila et al. 2021, 15).

Hur bestående förändringarna till följd av coronakrisen blir och vilken effekt de får på utbudet av skäligt prisatta bostäder är svårt att förutse i det här skedet. Dock räknar man med att kombinationer av distans- och närarbete kommer att öka och att de stora stadscentrumen bibehåller sin dragningskraft (Holstila et al. 2021, 8–11). För tillväxtcentra innebär det också att de måste kunna trygga boende till skäliga kostnader för personer och familjer med låga inkomster.

För låginkomsttagare innebär multilokalt arbete och distansarbete sällan någon flexibilitet. Fluktuationer på bostadsmarknaden påverkar likafullt utbudet av och priset på bostäder, vilket avspeglas också i låginkomsttagarnas boende. Coronakrisens direkta effekter på bostadsmarknaden förblir dock sannolikt temporära och mindre än de indirekta effekter som en utdragen kris har på boendet. En eventuellt längre period av arbetslöshet, ökade mental- och missbruksproblem och därav följande låga inkomster skapar långvarigt behov av boendestöd (Socialbarometern 2021:2).



Lähteet ja liitteet

Lähteet

A

Asuntokunnat ja asuinolot 2019. Suomen virallinen tilasto (SVT). Asunnot ja asuinolot, yleiskatsaus 2019, 2. Tilastokeskus, Helsinki. Saatavana: <http://www.stat.fi/til/asas/2019/01/asas_2019_01_2020-10-14_kat_002.fi.html>. Luettu 19.3.2021.

B

Blomgren Sanna, Saikkonen Paula, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku (2020). Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. Teoksessa: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18y, 212–243. Toim. Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.

G

Grönberg Miia (2018). Harkinnan käyttö toimeentulotuen päätöksenteossa. Oikeussosiologinen tutkimus harkinnan käytön merkityksistä toimeentulotuen päätöksenteossa. Tampereen yliopisto, Tampere. Saatavana: <<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/104121/1535361072.pdf?sequence=1>>.

Grönholm Miika, Jauhiainen Signe (2018). Asumistuen uudistaminen – mitä maksaa ja kuka maksaa? Kelan tutkimusblogi 27.8.2018. Saatavana: <<https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4650>>.

H

Hallintolaki. 434/2003. Annettu 6.6.2003. Saatavana: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>>.

Heinonen Hanna-Mari (2010). Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/17477/Selosteita73.pdf>>. Luettu 6.4.2021

Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku (2020a). Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotukiuudistuksen valmistelussa. Teoksessa: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18, 60–115. Toim. Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.

Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku (2020b). Huolella harkiten? Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia harkinnan edellytyksistä. Teoksessa: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18, 244–276. Toim. Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.

Holstila Eero, Soininvaara Ilppo, Huttunen Jaakko, Antikainen Janne, Aro Timo, Hämläinen Timo, Aro Rasmus, Mustonen Veera (2021). Kaupunkipolitiikan koronälääkkeet. Kaupunkipolitiikan tiekartta V. MDI, Helsinki. Saatavana: <<https://www.mdi.fi/content/uploads/kaupunkipolitiikan-tiekartta5-mdi-digi-210326.pdf>>. Luettu 20.5.2021.

Honkanen Pertti (2020). Perusturvan kehitys 2010–2020. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Saatavana: <<https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2020/01/SOSTE-selvitys-perusturvan-kehitys-2010-2020-Pertti-Honkanen-2.pdf>>. Luettu 26.2.2021.

J

Jauhiainen Signe, Sihvonon Ella, Räsänen Tapio, Veilahti Antti, Mikkola Hennamari (2019). Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155/2019. Kela, Helsinki. Saatavana: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/299806/Tutkimuksia155_saavutettava.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

- Jauhiainen Signe (2020). Kasvaneet kustannukset ja riittämätön tuki – asumistukien arviointia. Teoksessa: Näkökulmia asuntopolitiikkaan. Akava Works -raportti 3/2020, 25–35. Akava, Helsinki. Saatavana: <<https://akavaworks.fi/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/Nakokulmia-asuntopolitiikkaan-artikkelit.pdf>>. Luettu 27.1.2021.
- Jokela Merita, Kivipelto Minna, Ylikännö Minna (2019). Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi: Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Saatavana: <<https://www.julkari.fi/handle/10024/138548>>.
- K** Kalliomaa-Puha Laura (2013). Mitä laki sanoo riittävästä toimeentulosta? Teoksessa: Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Teemakirja 12, 24–41. Toim. Kangas Olli, Niemelä Mikko, Rajas Anu. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42400>>.
- Kangas Olli, Niemelä Mikko, Varjonen Sampo (2011). Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Teoksessa: Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos, 144–176. Toim. Niemelä Mikko, Saari Juho. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/28180>>.
- Karisto Antti, Takala Pentti, Haapola Ilkka (1997). Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. WSOY, Helsinki.
- Karjalainen Jouko (1998). Toimeentulotuki normijärjestelmänä. Yhteiskuntapolitiikka 1998; 63 (5), 445–452.
- Kela (2020). Perustoimeentulotuen verkkohakeminen helpottuu – verkossa asioi jo 80 % toimeentulotuen asiakkaista. Kelan tiedote 10.12.2020. Saatavana: <https://www.kela.fi/ajankohtais-ta-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/perustoimeentulotuen-verkkohakeminen-helpottuu-verkossa-asioi-jo-80-toimeentulotuen-asiakkaista>.
- Kela (2021a). Näin hoidat Kela-asiat koronatilanteessa. Saatavana: <<https://www.kela.fi/nain-asioit-koronatilanteessa>>. Luettu 5.5.2021.
- Kela (2021b). Kelan asiakaspalvelun verkkosivut. Saatavana: <<https://www.kela.fi/asiakaspalvelu>>. Luettu 5.5.2021.
- Kelasto (2021). Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://www.kela.fi/kelasto>>.
- Kelan tilastot (2021). Käsittelyaikatakuun toteutuminen ja hakemusten keskimääräinen käsittelyaika. Tilastointiaika 4/2020–4/2021. Kela, tilastotietopalvelu. Saatavana: <https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo#Toimeentulotuki>. Luettu 19.5.2021.
- Kivipelto Minna, Tanhua Hannele, Jokela Merita (2019). Selvitys toimeentulotuki-uudistuksen vaikutuksista. THL-raportteja sarja 11/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Saatavana: <<https://www.julkari.fi/handle/10024/138193>>.
- Kelan tilastot (2021). Käsittelyaikatakuun toteutuminen ja hakemusten keskimääräinen käsittelyaika. Tilastointiaika 4/2020–4/2021. Kela, tilastotietopalvelu. Saatavana: <https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo#Toimeentulotuki>. Luettu 19.5.2021.
- Kivipelto Minna, Karjalainen Pekka, Moisio Pasi, Liukko Eeva, Karjalainen Jouko (2020). Sosiaalityön uusi asunto ja odotukset Kela-siirron jälkeen. Teoksessa: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18, 456–480. Toim. Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.
- Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna (2020). Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.

Kuivalainen Susan (2013). Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa: Kuivalainen Susan, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9, 2013, 15–34. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Saatavana: <<https://www.julkari.fi/handle/10024/104474>>.

L

Laatu Markku (2014). Toimeentulotuen Kela-siirrolla laaja kannatus kyselyissä. Kelan tutkimusblogi 20.3.2014. Saatavana: <<https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/1747>>.

Laatu Markku, Airio Ilpo, Mattila Hannu (2020). Perustoimeentulotukiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja Kelan palveluista. Teoksessa: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18y, 116–151. Toim. Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.

Laatu Markku, Heinonen Hanna-Mari, Sandelin Iris (2015). Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Työpapereita 74, 2015. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155535>>.

Laki toimeentulotuesta. 1412/1997. Annettu 31.12.1997. Saatavana: <<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>>.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. 812/2000. Annettu 22.9.2000. Saatavana: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>>.

Laki yleisestä asumistuesta. 938/2014. Annettu 14.11.2014. Saatavana: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140938>>.

M

Marttila Marja (2019). Huolen tunnistamisen malli –työvälineen pilotointi. Pääkaupunkiseudun arviointi. ProSos-hanke. Raportti 6/2019. Saatavana: <https://www.prosos.fi/wp-content/uploads/2019/06/Huolen-tunnistamisen-mallin-pilotointi-raportti-6_2019.pdf>.

Mäkinen Päivi (2014). Muuttuva toimeentulotuki 2014. 371 tapaa tehdä toimeentulotukityötä. Talentia, Helsinki. Saatavana: <https://www.talentia.fi/wp-content/uploads/2017/03/KYSELYRAPORTTI_Muuttuva_tt_2014_eli_371_tapaa_tehda_toimeentulotukityota.pdf>.

O

OKV/26/70/2020. Apulaisoikeuskanslerin päätös 15.1.2021. Saatavana: <<https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/fo-ka/2021/20216070>>.

P

Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019 (2019). Työpapari 6/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Saatavana: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137711/URN_ISBN_978-952-343-296-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 6.4.2021.

R

Rajavaara Marketta, Ylikännö Minna (2016). Millaisia vaikutuksia toimeentulotuen Kela-siirrolla? Kelan tutkimusblogi 29.4.2016. Saatavana: <<https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3085>>.

Ruonavaara Hannu, Kettunen Hanna, Sutela Elina ja Tyvelä Hanna (2020). Asuntopolitiikkaa Euroopassa – Mitä voimme oppia? Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:30. Ympäristöministeriö, Helsinki. Saatavana: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162616/YM_2020_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 6.4.2021.

S

Soininvaara Osmo (2018). Asumistuki asuntopolitiikan välineenä. Akava Works -raportti 2/2018, Helsinki. Saatavana: <https://akavaworks.fi/wp-content/uploads/sites/2/2019/06/Asumistuki_asuntopolitiikan_valineena_Soininvaara_AkavaWorks_raportti_20181.pdf>.

- Soininvaara Osmo (2020). Esipuhe. Teoksessa: Näkökulmia asuntopolitiikkaan. Akava Works -raportti 3/2020, 3–6, Helsinki. Saatavana: <<https://akavaworks.fi/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/Nakokulmia-asuntopolitiikkaan-artikkeliit.pdf>>.
- Sosiaalibarometri 1997 (1997). Eronen Anne, Eskelinen Marjut, Kinnunen Petri, Rönneberg Leif, Särkelä Riitta, Urponen Kyösti. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki.
- Sosiaalibarometri 2005 (2005). Eronen Anne, Londén Pia, Perälähti Anne, Siltaniemi Aki, Särkelä Riitta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki.
- Sosiaalibarometri 2014 (2014). Eronen Anne, Hakkarainen Tyyne, Londén Pia, Peltosalmi Juha. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Saatavana: <<https://www.soste.fi/sosiaalibarometri/>>.
- Sosiaalibarometri 2017 (2017). Näätänen Ari-Matti, Londén Pia, Peltosalmi Juha. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Saatavana: <<https://www.soste.fi/sosiaalibarometri/>>.
- Sosiaalibarometri 2018 (2018). Näätänen Ari-Matti, Londén Pia. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Saatavana: <<https://www.soste.fi/sosiaalibarometri/sosiaalibarometri-2018/>>.
- Sosiaalibarometri 2019 (2019). Eronen Anne, Londén Pia, Peltosalmi Juha. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Saatavana: <<https://www.soste.fi/sosiaalibarometri/sosiaalibarometri-2019/>>.
- Sosiaalibarometri 2021:1 (2021). Tutkimusaineisto ja toteutus. Londén Pia, Eronen Anne. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Saatavana: <<https://www.soste.fi/sosiaalibarometri/>>.
- Sosiaalibarometri 2021:2 (2021). Koronakriisi ja palvelujärjestelmän joustavuus. Eronen Anne, Hiilamo Heikki, Ilmarinen Katja, Jokela Merita, Karjalainen Pekka, Karvonen Sakari, Kivipelto Minna, Knop Jade, Londén Pia. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Saatavana: <<https://soste.fi/sosiaalibarometri/>>.
- Sosiaalihuoltolaki. 1301/2014. Annettu 31.12.2014. Saatavana: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2020a). Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Saatavana: <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162264>>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2020b). Sosiaaliturvauudistus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Saatavana: <<https://stm.fi/sosiaaliturvauudistus>>. Luettu 26.2.2021.
- Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2021). Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevala työryhmän katsaus uudistamisen tilanteesta. Välikatsaus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Saatavana: <https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ceaacd06-e95d-4796-af48-23ea273d8545/2bce3c1e-d111-45a1-9c16-284ba6a0e2da/MUIS-TIO_20210315114033.pdf>.
- Sosiaaliturvakomitean kokousmateriaali 21.5.2021. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Saatavana: <https://stm.fi/documents/1271139/57690442/Liite+4+Diat_Sosiaaliturvakomitea_25.1.2021.pdf/2c88a4f6-89aa-f834-486c-b73d75cc0129/Liite+4+-Diat_Sosiaaliturvakomitea_25.1.2021.pdf?t=1611745098984>. Luettu 6.4.2021.
- Sosiaaliturvakomitean raporttiluonnos 10.5.2021. Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen – ongelmaraportti, luonnos. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. Saatavana: <<https://stm.fi/documents/1271139/74894163/Liite+4.+Viimesijainen+turva+perusturva+ja+auminen+ongelmaraporttiluonnos.pdf/175c48ea-a6d0-d64f-3df9-eb-45f936d5d2/Liite+4.+Viimesijainen+turva+perusturva+ja+auminen+ongelmaraporttiluonnos.pdf?t=1620747757992>>.
- Suomen perustuslaki. 731/1999. Annettu 11.6.1999. Saatavana: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>>.

Suomen virallinen tilasto (SVT) (2020). Muuttoliike 2020. Tilastokeskus, Helsinki. Saatavana: <http://www.stat.fi/til/muutl/2020/muutl_2020_2021-05-12_tie_001.fi.html>. Luettu 18.5.2021.

Suomen virallinen tilasto (SVT) (2021). Asuntojen vuokrat. 1. vuosineljännes 2021. Tilastokeskus, Helsinki. Saatavana: <https://tilastokeskus.fi/til/asvu/2021/01/asvu_2021_01_2021-04-22_tie_001.fi.html>. Luettu 29.4.2021.

T

Turkia Heidi (2021). Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä: Toimintatutkimus perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. Sosi-aali- ja terveysturvan tutkimuksia 158. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/329549>>.

V

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV (2020). Perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Tarkastuskertomukset 1/2020. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki. Saatavana: <<https://www.vtv.fi/julkaisut/perustoi-meentulotuen-siirto-kelalle-toimeen-panon-vaikutusten-arvioinnin-merki-tys-lainvalmistelussa/>>.

Varjonen Sampo (2020). Miksi perustoi-meentulotuki siirrettiin Kelaan? Poliittisen päätöksenteko toimeentulotukiuu-distuksessa. Teoksessa: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Teemakirja 18, 30–59. Toim. Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.

Y

YLE 15.2.2021. Sosiaalityön ammattilaiset älähtivät: Kela heikentää vaikeassa ase-massa olevien asemaa eikä näe parhainta tapaa auttaa. Saatavana: <<https://yle.fi/utiset/3-11790677>>.

Z

Zechner Minna, Paavola Jutta (2020). Ai-kuissosiaalityön muutostarpeita toimeen-tulotukiuudistuksen jälkeen. Teoksessa: Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuu-distuksen ensi metrit. Teemakirja 18, 430–455. Toim. Korpela Tuija, Heinonen Hanna-Mari, Laatu Markku, Raittila Simo, Ylikännö Minna. Kela, Helsinki. Saatavana: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/319709>>.

Liitteet

Liite 1.

Sosiaalibarometrin vastaajat vuosina 2016–2021.

Vuoden 2021 kysymyksiä uudistettiin tuntuvasti, jotta saatiin aiempina vuosina havaituista pulmakohdista entistä yksityiskohtaisempaa tietoa. Vertailtavuuden kannalta riittävän yhdenmukaisesti tiedustelluista kysymyksistä esitetään vuosivertailutulokset, jotka perustuvat vuosien 2016, 2017, 2018, 2019 ja 2021 yhdistettyyn tutkimusaineistoon. Näistä kysymyksistä tarkasteltiin ajallista muutosta ristiintaulukointien ja tilastollisen merkitsevyyden (khin-neliötesti) avulla. Yhteistyön toimivuutta voitiin verrata nykytilanteeseen vuodesta 2016 lähtien, sosiaalityön asiantuntemusta Kelassa ja toimeenpanoa koskevia kysymyksiä vuodesta 2018 tai 2019 lähtien. Muilta osin ajallinen muutos kuvataan tekstissä poikkileikkausaineistojen valossa.

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävyttä on Sosiaalibarometrissa tiedusteltu samassa muodossa sote-johdajilta ja sosiaalityöntekijöiltä vuosina 2017 ja 2021.

Toimeentulotuesta on tiedusteltu vuosittain Kelan toimeentulotuen parissa työskenteleviltä toimihenkilöiltä ja kuntien sosiaalityöntekijöiltä. Kelan esihenkilöiltä ja kuntien sosiaali- ja terveysjohtajilta on samoja kysymyksiä tiedusteltu soveltuvin osin.

Kelan toimihenkilöiden tehtävänimike on vaihdellut¹ eri vuosina, mutta kyse on ollut aina perustoimeentulotuen etuuskäsittelyssä ja asiakaspalvelussa työskentelevistä toimihenkilöistä (taulukko 1). Näiden kahden tehtävän kesken vastausmäärät eivät eroa tilastollisesti merkitsevästi vuosina 2017, 2018 ja 2021. Vuoden 2019 vastaajissa oli poikkeuksellisesti vain ratkaisuasiantuntijoita ja etuuspalveluissa työskenteleviä toimeentulotuen tiimipäälliköitä. Aikasarjatarkasteluissa on tämän vuoksi verrattu muutosta erikseen ratkaisu- ja palveluasiantuntijoiden näkemyksissä.

TAULUKKO 1.

Kelan toimihenkilövastaajien tehtävänimike*.

	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%
Ratkaisu-asiantuntija	51	54	90	58
Palvelu-asiantuntija	49	46	0	42
Tiimipäällikkö	0	0	10	0
Yhteensä	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2017–2021. Ilman vuotta 2019 ero ei ole tilastollisesti merkitsevä.

¹ Tehtävänimike on vaihdellut eri vuosina, mutta työn sisältö on kohdentunut aina toimeentulotukeen. Ratkaisuasiantuntijan nimike on ollut aiemmin mm. etuuskäsittelijä ja etuusratkaisija ja palveluasiantuntijan muun muassa palveluneuvoja. Julkaisussa käytetään vuoden 2021 tehtävänimikkeitä.

TAULUKKO 2.**Sosiaalibarometrin vertailtavat vastaajamäärät eri vuosina.**

	2016		2017		2018		2019		2021	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Kelan toimihenkilöt	-	-	321	35	421	43	281	34	434	42
Kelan esihenkilöt	45	12	95	10	109	11	93	11	109	10
Sosiaalityöntekijät	219	59	370	40	300	30	353	40	412	39
Sote-johtajat	109	29	145	15	154	16	94	12	92	9
Yhteensä	373	100	931	100	984	100	821	100	1047	100

Toimeentulotukea arvioineiden vastaajaryhmien kokonaisvastausmäärä on vaihdellut vuoden 2019 821:sta vuoden 2021 1047:ään (taulukko 2). Vuoden 2016 aineistosta puuttuivat Kelan toimihenkilöt, koska perustoimeentulotuen käsittely käynnistyi Kelassa vasta vuoden 2017 alussa. Siten vastaajamäärä on muita vuosia pienempi, 373.

Sosiaali- ja terveysjohtajat ja Kelan esihenkilöt ovat saaneet kyselyn kattavasti Manner-Suomen alueella, sosiaalityöntekijät on tavoitettu kuntien kirjaamojen kautta ja Kelan toimihenkilöt Kelasta saadulla otoksella. Kelan toimihenkilöiden otoksen koko on vaihdellut² 436:sta 833:een.

Ajallista muutosta tarkastellaan muuttujittain ja saman vastaajatahon eri vuosien vastausten kesken. Näin vältetään kokonaisaineiston painotuserot eri vuosien vastaajaryhmäkohtaisissa vastausmäärissä. Kelan toimihenkilöiden näkemyksiä verrataan lisäksi tehtävänimikkeen mukaisesti.

² Kelan toimihenkilöotoksen koko vuosittain: vuonna 2017: 567, vuonna 2018: 673, vuonna 2019: 436 ja vuonna 2021: 833. Vuoden 2020 Sosiaalibarometri-kysely koski koronaepidemiaa, eikä silloin tiedusteltu vastaavia perustoimeentulotukea koskevia kysymyksiä.

Viiden vuoden Sosiaalibarometri-aineistoja verrattiin vastaajien alueellisen ja hallinnollisen jakautumisen (vakuutuspiirit, tulosityksiköt, suuralueet), koulutustaustan, sosiaalitoimen taustan (Kelan toimihenkilöt) ja asukasmäärän mukaan (sote-johtajat, sosiaalityöntekijät).

Kelan kyselyyn vastanneista toimihenkilöistä osa on siirtynyt kuntien sosiaalitoimesta Kelaan perustoimeentulotuen siirron yhteydessä. Vuosina 2017–2019 osuus vastaajista oli neljännes, mutta vuonna 2021 pienempi, 15 prosenttia (taulukko 3).

TAULUKKO 3.**Vastanneista Kelan toimihenkilöistä sosiaalitoimesta Kelaan vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä siirtyneiden osuus*.**

	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%
Siirtyi sosiaalitoimesta Kelaan 2017	26	25	25	15

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2017–2021.

Kelan vastaajien alueellista jakautumista kuvaa jako vakuutuspiireihin. Kaikista vakuutuspiireistä on vuosittain ollut vastaajia, ja osuudet ovat varsinkin toimihenkilöiden määrällisesti suu-
remmassa vastaajajoukossa vaihdelleet suhteellisen vähän (taulukko 4).

Esihenkilöillä alueellista vaihtelua vastaajamäärissä on ollut hieman enemmän, joskin vuodelta 2017 puuttuvat valtakunnallisen yksikön vastaukset sijoittuvat eteläiseen vakuutuspii-

riin (taulukko 5). Kelan esihenkilöiden vastauksista noin kolmannes on vuosittain tullut asiakaspalveluyksiköistä ja suurempi osuus vuotta 2016 lukuun ottamatta etuuspalveluista (taulukko 6). Vuosina 2017–2019 mukana oli näiden tulosyksiköiden lisäksi pieni joukko vastaajia muista yksiköistä, erityisesti kehittämispalveluista.

TAULUKKO 4.

Kelan vastanneet toimihenkilöt yhdistetyn vakuutuspiiri- ja asiakaspalveluyksikköjaon* mukaan.

	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%
Eteläinen	35	39	30	32
Itäinen	17	14	18	17
Keskinen	17	14	20	21
Läntinen	18	14	14	13
Pohjoinen	13	18	18	17
Muu	0	1	0	0
Yhteensä	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2017–2021.

TAULUKKO 5.

Kelan vastanneet esihenkilöt vakuutuspiiriin* mukaan¹.

	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Eteläinen	36	48	29	28	34
Itäinen	18	14	16	16	11
Keskinen	16	12	10	12	11
Läntinen	9	15	15	14	15
Pohjoinen	18	11	12	13	18
Valtakunnallinen yksikkö	3	0	18	17	11
Yhteensä	100	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2016–2021.

¹ Pääkaupunkiseutu on yhdistetty eteläiseen vakuutuspiiriin.

TAULUKKO 6.**Vastanneiden Kelan esihenkilöiden tulosityksikkö*.**

	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Etuuspalvelut	31	61	53	62	71
Asiakkuuspalvelut	69	35	36	30	29
Muu	0	4	11	8	0

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2016–2021.

TAULUKKO 7.**Vastanneet sosiaali- ja terveysjohtajat suuralueittain.**

	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Helsinki-Uusimaa	10	14	12	12	8
Etelä-Suomi	22	14	14	15	17
Länsi-Suomi	29	32	33	36	33
Pohjois- ja Itä-Suomi	38	39	39	37	41
Useita	1	1	2	0	1
Yhteensä	100	100	100	100	100

TAULUKKO 8.**Sosiaalityöntekijäkyselyyn vastanneet suuralueittain*.**

	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Helsinki-Uusimaa	34	31	24	30	31
Etelä-Suomi	22	15	14	14	21
Länsi-Suomi	20	25	29	27	21
Pohjois- ja Itä-Suomi	23	27	32	29	20
Useita	1	2	1	0	7
Yhteensä	100	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2016–2021.

Kuntien vastaajien alueellista jakautumista voidaan tarkastella tilastollisen suuralue-luokittelun pohjalta. Sosiaali- ja terveysjohdon kyselyyn eri vuosina vastanneiden alueellinen jakautuminen ei poikkea suuralueittain tilastollisesti merkitsevästi (taulukko 7). Noin neljä kymmenestä vastauksesta tulee vuosittain laajalta Pohjois- ja Itä-Suomen suuralueelta, noin kolman-

nes Länsi-Suomesta, noin kuudesosa Etelä-Suomesta ja noin kymmenesosa Helsinki-Uudenmaan alueelta.

Sosiaalityöntekijöiden vastausten alueellinen jakautuminen on hieman vaihdellut vuosittain (taulukko 8). Vastauksia tulee väestöpainotuksen vuoksi runsaammin väkirikkailta alueilta. Helsinki-Uudenmaan suuralueen vas-

TAULUKKO 9.**Sosiaali- ja terveysjohtajien vastaukset asukasmäärän mukaan.**

	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Alle 20 000	58	46	49	46	54
20 000–50 000	21	33	30	31	22
50 000–200 000	17	15	13	15	19
Yli 200 000	4	6	8	8	5

TAULUKKO 10.**Sosiaalityöntekijöiden vastaukset asukasmäärän* mukaan.**

	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Alle 20 000	25	20	10	21	16
20 000–50 000	27	26	20	23	25
50 000–200 000	25	28	36	26	35
Yli 200 000	23	26	34	30	24
Yhteensä	100	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2016–2021.

tauksia onkin ollut vuosittain lähes kolmannes aineistosta vuotta 2018 lukuun ottamatta. Länsi-Suomen vastausten osuus on ollut 20–29 prosenttia, Pohjois- ja Itä-Suomen 20–32 prosenttia ja Etelä-Suomen 14–22 prosenttia.

Kuntavastaajia voitiin vertailla myös kunnan tai yhteistoiminta-alueen asukasmäärän mukaan. Sote-johtajien vastausten alueellinen jakauma on ollut tilastollisen merkitsevyyden näkökulmasta suhteellisen yhdenmukainen eri vuosina (taulukko 9). Noin puolet johdon vastauksista on alle 20 000 asukkaan kunnista, enintään kolmannes 20 000–50 000 asukkaan alueilta ja runsas viidennes yli 50 000 asukkaan alueita.

Sosiaalityöntekijöiden vastauksissa eri kokoisten kuntien osuudet ovat vaihdelleet vuosittain (taulukko 10). Kuitenkin jokaisena tarkasteluvuonna painottuvat suuremmat, vähintään 50 000 asukkaan kunnat. Vastaavasti pienin osuus vuotta 2016 lukuun ottamatta vastauksista on tullut pienimmistä, alle 20 000 asukkaan kunnista.

Kelan johdon koulutustausta on noin kolmanneksella sosiaali- ja terveysalalta (taulukko 11). Vuoden 2021 alussa osuus oli hieman pienempi, mutta ajallisessa vertailussa ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa. Kyselyyn vastanneiden sote-johtajien koulutustausta on valtaosin sosiaali- ja terveydenhuollon alalta. Vuonna 2021 vastaajista aiempia vuosia suurempi osuus (83 %) oli taustaltaan sosiaali- ja terveysalan koulutuksen saaneita, kun taas vuonna 2018 osuus oli pienempi (65 %).

TAULUKKO 11.**Kyselyyn vastanneiden koulutustausta sote-johtajilla ja Kelan esihenkilöillä.**

	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Sosiaali- ja terveystoimijat*					
Sote-alan koulutus	76	72	65	71	83
Muun alan koulutus	24	28	35	29	17
Yhteensä	100	100	100	100	100
Kelan esihenkilöt					
Sote-alan koulutus	-	34	34	33	28
Muun alan koulutus	-	66	66	67	72
Yhteensä	-	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2016–2021.

TAULUKKO 12.**Kyselyyn vastanneiden Kelan toimihenkilöiden korkein koulutus*.**

	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%
Sosiaalityö yliopistossa	1	0	1	1
Muu yhteiskuntatieteellinen koulutus yliopistossa	8	7	10	11
AMK-sosionomi	16	15	19	24
Muu AMK-koulutus	33	34	31	20
Lukio tai ammatillinen koulutus	32	33	21	19
Perusasteen koulutus	2	2	19	1
Muu tutkinto tai useita tutkintoja	10	9	0	15
Yhteensä	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2017–2021.

Kelan toimihenkilöiltä ja sosiaalityöntekijöiltä on tiedusteltu korkeinta koulutusta. Kelan kyselyyn vastanneista toimihenkilöistä korkein koulutus on noin puolella AMK-sosionomi tai muu AMK-tutkinto ja noin kymmenesosalla yliopistotutkinto (taulukko 12). Noin viidesosalla vastaajista on lukio- tai ammatillinen tutkinto. Tämä osuus on pienentynyt selvästi vuosien 2017–2018 kolmasosasta.

TAULUKKO 13.**Sosiaalityöntekijäkyselyyn vastanneiden korkein koulutus*.**

	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%
Sosiaalityö yliopistossa	60	75	64	62
Muu yhteiskuntatieteellinen koulutus yliopistossa	12	11	8	4
AMK-sosionomi	10	4	13	20
Muu AMK-koulutus	1	1	1	3
Lukio tai ammatillinen koulutus	2	0	1	1
Perusasteen koulutus	0	0	0	0
Muu tutkinto tai useita tutkintoja	15	9	13	11
Yhteensä	100	100	100	100

* Tilastollisesti merkitsevä ero vuosina 2017–2021.

Sosiaalityöntekijäkyselyyn vastanneilla yleisin, noin kahdella kolmasosalla, koulutus on sosiaalityöntekijän virkaan edellytettävä sosiaalityön tutkinto (taulukko 13). Mukana vastaajissa on myös muita sosiaalialan ammattilaisia. Vuonna 2021 vastaajissa oli edellisvuosia enemmän, viidennes, sosionomikoulutuksen saaneita. On huomattava, että taulukoissa 12 ja 13 muun kuin sosiaalityön tai yhteiskuntatieteellisen yliopistotutkinnon ja useita tutkintoja suorittaneet ovat valinneet vaihtoehdon ”muu tutkinto tai useita tutkintoja” (ks. myös Sosiaalibarometri 2021:1).

Kokonaisuutena julkaisussa käytetty vuosien 2016–2021 Sosiaalibarometrien vastaajajoukko on riittävän laaja vuosivertailujen tekemiseen. Sote-johdon eri vuosien vastaajajoukko on tarkastelun muuttujilla yhdenmukaisin. Osassa vertailtuja muuttujia heijastuvat ajanjaksolla toteutetut organisatoriset

muutokset (tehtävänimikkeiden muutokset, organisaatorakenteen muutokset) ja osin vastaajajoukon täsmen-täminen (kehittämisyksikön vastaajat rajattiin pois vastaajista). Määrällisesti selvästi isommissa sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden vastaajajoukossa on enemmän taustamuuttujakohtaisia ajallisia eroja.

Ajallista vertailua on mahdollista tehdä vastaajaryhmäkohtaisesti ja Kelan toimihenkilöistä eri tehtävänimikkeiden mukaan. Samalla tulee kuitenkin vertailla sitä, vaikuttaako havaittuun muutokseen esimerkiksi eri vuosien painotusero asukasmäärältään eri suuruista kunnista (sosiaalityöntekijät) tai mahdolliset alueelliset erot näkemyksissä.

Liite 2.**Arviot* perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksista.**

	Todennäköistä		Samaa mieltä		
	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%
Kynnys hakea toimeentulotukea pienenee/on pienentynyt/on matala/ on tarpeeksi matala					
Sote-johtajat	83	-	69	51	68
Sosiaalityöntekijät	85	79	65	48	52
Kelan esihenkilöt	96	98	97	96	94
Kelan ratkaisuasiantuntijat	-	97	91	85	94
Perustoimeentulotukipäätösten saaminen nopeutuu/on nopeutunut/Päätöksen saa nopeasti/ Asiakas saa päätöksen nopeasti					
Sote-johtajat	40	-	18	40	53
Sosiaalityöntekijät	26	36	19	28	44
Kelan esihenkilöt	93	84	68	84	94
Kelan ratkaisuasiantuntijat	-	42	30	62	89
Toimeentulotukihakemusten täyttäminen helpottuu/on helpottunut/on helppoa/ on useimmille asiakkaille helppoa					
Sote-johtajat	37	-	26	23	36
Sosiaalityöntekijät	31	31	23	25	26
Kelan esihenkilöt	91	80	62	42	62
Kelan ratkaisuasiantuntijat	-	68	46	69	69
Henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevat perustoimeentulotukiasiakkaat ohjataan aiempaa useammin hakemaan etuutta omatoimisesti verkkopalvelukanavan kautta/... ohjataan usein hakemaan etuutta omatoimisesti verkkopalvelun kautta/ Vaikka asiakas tarvitsisi henkilökohtaista palvelua, ohjataan hänet usein hakemaan etuutta omatoimisesti verkkopalvelun kautta					
Sote-johtajat	77	-	56	52	54
Sosiaalityöntekijät	80	85	70	69	67
Kelan esihenkilöt	47	43	29	15	30
Kelan ratkaisuasiantuntijat	-	77	57	55	47
Toimeentulotuen myöntämiseen liittyvä turha byrokratia vähenee/on vähentynyt/ Toimeentulotuen myöntämisessä on vain vähän asiakkaiden kannalta turhaa byrokratiaa					
Sote-johtajat	44	-	24	16	18
Sosiaalityöntekijät	38	33	16	11	14
Kelan esihenkilöt	89	79	51	20	28
Kelan ratkaisuasiantuntijat	-	39	19	33	39

	Todennäköistä		Samaa mieltä		
	2016	2017	2018	2019	2021
	%	%	%	%	%

Kelan etuuskäsittelijöillä/ratkaisuasiantuntijoilla on riittävästi aikaa perustoimeentulotukipäätösten tekemiseen

Kelan esihenkilöt	-	-	-	19	42
Kelan ratkaisuasiantuntijat	-	-	-	8	19

* Koko aikasarjaa voi verrata seuraavilla varauksilla: 2019 ja 2021 muotoilut viittaavat asiantilaan ja aiemmat vuodet ennakoituun tai toteutuneeseen muutokseen. Eri vuosien muotoilut erotellaan kenoviivalla (/). 2016 ja 2017 kysymyksen aikamuoto on preesens, 2018 ja 2021 perfekti. 2016 ja 2017 kysymysmuotoilut viittaavat tilanteeseen ennen uudistusta tai välittömästi sen toteuttamisajankohtana ja kenoviivan jälkeen tilanteeseen vuoden 2018 alussa (vuosi uudistuksen jälkeen) tai vuoden 2019 tai 2021 alussa.

Liite 3.

Sosiaalihuollon ja Kelan yhteistyö toimeentulotukiasioissa¹.

	Erittäin/melko hyvin	Ei huonosti, ei hyvin	Erittäin/melko huonosti	Ei yhteistyötä	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%	%

Sosiaalitoimikijät²

2016	33	22	13	7	25
2017	32	21	16	2	29
2018	38	20	17	1	24
2019	33	26	28	1	12
2021	40	17	22	2	19

Kelan toimihenkilöt yhteensä^{2 3}

2017	28	24	34	3	11
2018	38	24	26	1	11
2019	43	18	26	1	12
2021	30	26	21	3	20

Ratkaisuasiantuntijat²

2017	44	25	25	0	6
2018	44	27	21	0	8
2019	40	18	27	1	14
2021	34	25	21	1	19

Palveluasiantuntijat²

2017	11	23	43	5	18
2018	29	20	32	1	18
2021	24	28	20	5	23

¹ Tilastollisesti merkitsevä ero eri vastaajaryhmien välillä.

² Tilastollisesti merkitsevä ero saman vastaajatahon eri vuosien vastausten välillä.

³ Kelan ratkaisu- ja palveluasiantuntijoiden näkemykset erosivat 2017 tilastollisesti erittäin merkitsevästi ja 2021 melkein merkitsevästi.

Liite 4.**Alueella käytössä tai kokeilussa olevat Kelan ja kunnan sosiaalitoimen yhteistyön toimintamallit toimeentulotukiasioiden hoitamiseen sosiaalityöntekijöiden mukaan (n= 358–366).**

	On vakiintuneessa käytössä	Kokeilussa parhaillaan	On kokeiltu, mutta ei enää käytössä	Ei ole/ole ollut käytössä	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%	%
Kelan ratkaisuasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla	43	11	2	11	33
Kelan ratkaisu- tai palveluasiantuntijan on mahdollista konsultoida kunnan sosiaalitoimen työntekijää sovitusta puhelinnumerosta	29	8	1	17	44
Kelan toimeentulotukityöstä / asiakaspalvelusta vastaavat esimiehet ja kunnan sosiaalitoimen esimiehet järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioiden koskevia palaverieja	19	8	4	17	51
Kela ja kunta ovat sopineet Kelan ja kunnan välille paikallisesti nimetyt yhteyshenkilöt, jotka yhdessä hoitavat asiakkaiden asioita	14	12	1	30	44
Kelan toimeentulotuen ratkaisu- tai palveluasiantuntijoilla on tukena skype-rinki/-ryhmä, jossa Kelan ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät voivat tehdä yhteistyötä	11	8	2	27	51
Kelan palvelu- tai ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioiden koskevia palaverieja	11	9	6	33	43
Kelan ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät yhteisiä toimeentulotuki-asiakkaita koskevia asiakas-tapaamisia	8	6	4	39	43
Kunnan sosiaalitoimen työntekijä ja Kelan ratkaisu- tai palveluasiantuntija työskentelee yhteispalvelupisteessä tai muussa moniammatillisessa palvelupisteessä	8	3	3	52	35

	On vakiintuneessa käytössä	Kokeilussa parhaillaan	On kokeiltu, mutta ei enää käytössä	Ei ole/ole ollut käytössä	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%	%
Kelan ja kunnan toimeentulotukiasioita käsitteleville järjestetään yhteisiä koulutuksia	5	3	4	37	52
Kelan palveluasiantuntija työskentelee koko- tai osa-aikaisesti kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä	4	2	6	58	30
Kunnan/kuntayhtymän sosiaalitoimen työntekijä/työntekijöitä työskentelee koko- tai osa-aikaisesti Kelan asiointipisteessä	1	1	6	57	35
Kelan ratkaisuasiantuntija työskentelee koko- tai osa-aikaisesti kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä	1	1	4	62	32

Liite 5.

Alueella käytössä tai kokeilussa olevat Kelan ja kunnan sosiaalitoimen yhteistyön toimintamallit toimeentulotukiasioiden hoitamiseen Kelan toimihenkilöiden mukaan (n= 429–433).

	On vakiintuneessa käytössä	Kokeilussa parhaillaan	On kokeiltu, mutta ei enää käytössä	Ei ole/ole ollut käytössä	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%	%
Kelan ratkaisuasiantuntija ja kunnan sosiaalitoimen työntekijä selvittävät asiakkaan asiaa keskenään asiakkaan luvalla	41	7	1	7	45
Kelan ratkaisu- tai palveluasiantuntijan on mahdollista konsultoida kunnan sosiaalitoimen työntekijää sovitusta puhelinnumerosta	37	5	1	19	38
Kelan toimeentulotukityöstä / asiakaspalvelusta vastaavat esimiehet ja kunnan sosiaalitoimen esimiehet järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioita koskevia palaverreja	18	6	1	8	68
Kela ja kunta ovat sopineet Kelan ja kunnan välille paikallisesti nimetyt yhteyshenkilöt, jotka yhdessä hoitavat asiakkaiden asioita	13	14	0	20	53

Kelan palvelu- tai ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät säännöllisesti yhteisiä toimeentulotukiasioita koskevia palaverieja	10	8	4	24	54
Kelan toimeentulotuen ratkaisu- ja palveluasiantuntijoilla on tukena skype-rinki/-ryhmä, jossa Kelan ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät voivat tehdä yhteistyötä	9	7	1	34	49
Kunnan sosiaalitoimen työntekijä ja Kelan ratkaisu- tai palveluasiantuntija työskentelee yhteispalvelupisteessä tai muussa moniammatillisessa palvelupisteessä	7	4	3	30	56
Kelan ratkaisuasiantuntijat ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät järjestävät yhteisiä toimeentulotuki-asiakkaita koskevia asiakastapaamisia	4	3	0	26	67
Kelan palveluasiantuntija työskentelee koko- tai osa-aikaisesti kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä	4	1	4	43	48
Kunnan/kuntayhtymän sosiaalitoimen työntekijä/työntekijöitä työskentelee koko- tai osa-aikaisesti Kelan asiointipisteessä	4	7	5	44	40
Kelan ja kunnan toimeentulotukiasioita käsitteleville järjestetään yhteisiä koulutuksia	2	0	0	38	60
Kelan ratkaisuasiantuntija työskentelee koko- tai osa-aikaisesti kunnan sosiaalitoimen asiointipisteessä	0	0	1	48	50

Liite 6.**Sosiaalityön asiantuntemuksen riittävyys Kelassa^{1,3}.**

	Riittämätön	Ei riittämätön/ ei riittävä	Riittävä	Ei osaa sanoa
	%	%	%	%
Sosiaalityöntekijät²				
2018	71	7	5	17
2019	70	13	6	11
2021	57	14	13	16
Kelan toimihenkilöt yhteensä²				
2018	55	15	25	5
2019	56	16	24	4
2021	30	22	38	10
Ratkaisuasiantuntijat²				
2018	54	16	26	4
2019	57	14	23	6
2021	33	23	35	9
Palveluasiantuntijat²				
2018	56	15	23	6
2021	27	21	43	9

¹ Tilastollisesti merkitsevä ero eri vastaajaryhmien välillä.² Tilastollisesti merkitsevä ero saman vastaajatahon eri vuosien vastausten välillä.³ Kelan ratkaisu- ja palveluasiantuntijoiden näkemykset eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi.**Liite 7.****Sosiaali- ja terveysjohtajien sekä sosiaalityöntekijöiden arvio
kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävydestä suuralueittain ja
alueen asukasmäärän mukaan.**

	Täysin riittävä	Melko riittävä	Ei riittävä, ei riittämätön	Melko riit- tämätön	Täysin riit- tämätön	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	%	%	
Suuralue*							
Helsinki-Uusimaa	1	5	4	28	58	4	120
Etelä-Suomi	10	31	12	30	12	5	91
Länsi-Suomi	14	30	15	27	9	6	101
Pohjois- ja Itä-Suomi	21	17	16	31	7	7	109
Alueen asukasluku*							
Alle 20 000	22	23	12	29	11	3	105
20 000–75 000	12	21	16	28	15	8	130
Yli 75 000	6	21	8	25	33	7	212

* Tilastollisesti merkitsevä ero.

Liite 8.

Sosiaali- ja terveysjohtajien sekä sosiaalityöntekijöiden vuosien 2017 ja 2021 arviot kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävydestä¹ suuralueittain ja alueen asukasmäärän mukaan.

	Vuosi	Täysin/ melko riit- tämätön	Ei riittävä, ei riittä- mätön	Täysin/ melko riittävä	Ei osaa sanoa	n
		%	%	%	%	
Vastaajaryhmä*						
Sosiaali- ja terveysjohtajat	2017	30	16	51	3	119
	2021	21	14	60	5	86
Sosiaalityöntekijät	2017	53	11	32	4	368
	2021	57	11	26	6	369
Suuralue*						
Helsinki-Uusimaa	2017	86	4	8	2	132
	2021	86	4	6	4	120
Etelä-Suomi	2017	40	14	43	3	70
	2021	42	12	41	5	91
Länsi-Suomi	2017	29	18	45	7	126
	2021	36	15	44	6	101
Pohjois- ja Itä-Suomi	2017	32	13	52	3	147
	2021	38	16	38	7	109
Alueen asukasluku*						
Alle 20 000	2017	38	15	45	2	133
	2021	40	12	45	3	105
20 000 – 75 000	2017	32	14	48	6	176
	2021	43	16	33	8	130
Yli 75 000	2017	69	8	20	3	175
	2021	58	8	27	7	212

* Tilastollisesti merkitsevä ero.

¹ Vuonna 2017 kysymyksen asteikko oli: 1 täysin riittämätön – 5 täysin riittävä, 6 ei osaa sanoa. Vuonna 2021 asteikko oli: 1 täysin riittämätön – 7 täysin riittävä, 8 ei osaa sanoa. "Ei riittävä, ei riittämätön" -vaihtoehtoksi on koodattu asteikon keskimääräinen arvo kumpanakin vuonna.

Liite 9.**Sosiaali- ja terveysjohtajien, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan esihenkilöiden arviot eri keinoista kohtuuhintaisen asumisen turvaamiseksi.**

	Erittäin hyvin/ hyvin	Ei huonosti, ei hyvin	Huonosti/ erittäin huonosti	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	
Uudistetaan asumistukijärjestelmää niin että se mahdollistaa nykyistä paremmin kohtuuhintaisen asumisen*					
Sote-johtajat	69	13	4	14	84
Kelan esihenkilöt	64	14	12	10	108
Sosiaalityöntekijät	62	9	5	24	358
Kaikki	63	11	6	20	550
Veloitetaan kunnat tarjoamaan edullisia tontteja yleishyödyllisille toimijoille, edellytyksellä että ne sitoutuvat edulliseen vuokratasoon*					
Sote-johtajat	63	20	1	16	84
Kelan esihenkilöt	73	14	3	11	109
Sosiaalityöntekijät	59	7	5	28	360
Kaikki	63	10	4	23	553
Mahdollistetaan elämisen ja työskentelyn mahdollisuuksia kasvukeskusten ulkopuolella*					
Sote-johtajat	74	16	4	7	84
Kelan esihenkilöt	78	10	8	4	109
Sosiaalityöntekijät	55	14	10	21	365
Kaikki	62	14	9	15	558
Säädetään kattoja energiamaksujen korotuksille*					
Sote-johtajat	71	12	1	16	83
Kelan esihenkilöt	69	12	5	15	108
Sosiaalityöntekijät	58	9	3	30	361
Kaikki	62	10	3	25	552
Huolehditaan vuokratonttien korotusten kohtuullisuudesta*					
Sote-johtajat	60	23	1	17	84
Kelan esihenkilöt	75	12	2	11	109
Sosiaalityöntekijät	55	11	3	32	358
Kaikki	60	13	2	25	551
Lisätään kuntien asuntotuotantovelvoitteita kasvualueilla*					
Sote-johtajat	39	33	7	20	84
Kelan esihenkilöt	66	16	8	10	109
Sosiaalityöntekijät	54	14	9	23	363
Kaikki	54	17	9	20	556

	Erittäin hyvin/ hyvin	Ei huonosti, ei hyvin	Huonosti/ erittäin huonosti	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	

Mahdollistetaan kohtuuhintaisten omistusasuntojen tuotanto (vrt. aiempi omistus-arava-järjestelmä)*

Sote-johtajat	63	18	1	18	84
Kelan esihenkilöt	67	12	6	15	109
Sosiaalityöntekijät	47	9	6	38	360
Kaikki	53	11	5	30	553

Suunnataan avustuksia vanhojen kerrostaloasuntojen ja omakotitalojen remontointiin*

Sote-johtajat	58	17	10	16	84
Kelan esihenkilöt	57	20	10	13	108
Sosiaalityöntekijät	47	13	5	35	358
Kaikki	51	15	7	28	550

Rajoitetaan ARA-vuokra-asuntojen vuokrankorotuksia nykyistä enemmän*

Sote-johtajat	50	24	4	23	84
Kelan esihenkilöt	49	19	6	27	109
Sosiaalityöntekijät	50	11	4	35	359
Kaikki	50	14	4	32	552

Suositaan rakennusvaiheessa energiaa säästäviä ratkaisuja (mm. aurinko- ja maalämpöratkaisut)*

Sote-johtajat	56	18	5	21	84
Kelan esihenkilöt	56	22	8	14	108
Sosiaalityöntekijät	41	15	5	40	359
Kaikki	46	17	6	32	551

Kehitetään ja tuetaan erilaisia asuntotuotannon muotoja kuten osuuskuntamallia ja ryhmärakennuttamista*

Sote-johtajat	63	20	1	16	84
Kelan esihenkilöt	51	21	7	21	108
Sosiaalityöntekijät	40	10	5	44	359
Kaikki	46	14	5	35	551

Otetaan käyttöön vuokrasäätely vapailla vuokra-asuntomarkkinoilla*

Sote-johtajat	36	29	8	27	84
Kelan esihenkilöt	50	21	15	15	109
Sosiaalityöntekijät	45	11	8	37	359
Kaikki	45	15	9	31	552

	Erittäin hyvin/ hyvin	Ei huonosti, ei hyvin	Huonosti/ erittäin huonosti	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	

Velvoitetaan kunnat kaavoittamaan riittävästi tontteja*

Sote-johtajat	44	24	8	24	84
Kelan esihenkilöt	54	21	11	14	108
Sosiaalityöntekijät	29	13	9	49	361
Kaikki	36	17	9	39	553

Alennetaan pääomatuloverotusta kohtuuhintaista vuokra-asumista tarjoavilta yksityishenkilöiltä*

Sote-johtajat	37	32	8	23	84
Kelan esihenkilöt	47	16	25	13	109
Sosiaalityöntekijät	32	14	13	42	359
Kaikki	35	17	15	33	552

Säädellään maapohjan hintaa lunastamalla yksityisten maanomistajien maita raaka-maan hinnalla*

Sote-johtajat	16	26	21	37	84
Kelan esihenkilöt	17	20	39	23	109
Sosiaalityöntekijät	12	11	14	64	359
Kaikki	14	15	20	51	552

* Tilastollisesti merkitsevä ero vastaajaryhmien arvioiden välillä.

Liite 10.

Alueellinen tarkastelu sosiaali- ja terveystoimijain, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan esihenkilöiden näkemyksistä eri keinojen toimivuudesta kohtuuhintaisen asumisen turvaamiseksi.

Vastaajan vakuutuspiiri	Erittäin hyvin/ hyvin	Ei huonosti, ei hyvin	Huonosti/ erittäin huonosti	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	

Velvoitetaan kunnat kaavoittamaan riittävästi tontteja*

Eteläinen	38	9	9	44	221
Pohjoinen	35	13	15	37	83
Läntinen	40	26	6	29	70
Itäinen	32	20	8	40	79
Keskinen	27	27	10	37	79

Vastaajan vakuutuspiiri	Erittäin hyvin/ hyvin	Ei huonosti, ei hyvin	Huonosti/ erittäin huonosti	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	

Suositaan rakennusvaiheessa energiaa säästäviä ratkaisuja*

Eteläinen	44	11	7	38	222
Pohjoinen	55	16	5	24	82
Läntinen	48	26	4	22	69
Itäinen	53	14	3	30	79
Keskinen	37	21	8	34	79

Säädetään kattoja energiamaksujen korotuksille*

Eteläinen	54	9	4	34	223
Pohjoinen	78	4	6	12	82
Läntinen	59	17	3	20	69
Itäinen	72	9	3	17	78
Keskinen	58	13	1	28	79

Alennetaan pääomatuloverotusta kohtuuhintaista vuokra-asumista tarjoavilta yksityishenkilöiltä*

Eteläinen	33	13	17	37	222
Pohjoinen	48	15	8	29	82
Läntinen	40	24	13	23	70
Itäinen	29	19	10	42	79
Keskinen	30	20	19	31	78

* Tilastollisesti merkitsevä ero.

Liite 11.

Sosiaali- ja terveysjohtajien, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan esihenkilöiden arviot yleisen asumistuen uudistamisvaihtoehdoista.

	Täysin/ jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa ei- kä eri mieltä	Jokseenkin/ täysin eri mieltä	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	

Asumistuen tulisi olla nykyistä suurempi, jotta toimeentulotuen tarve vähenee

Sote-johtajat	70	10	12	8	84
Kelan esihenkilöt	58	16	24	3	109
Sosiaalityöntekijät	60	13	17	10	362
Kaikki	61	13	17	9	555

	Täysin/ jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin/ täysin eri mieltä	Ei osaa sanoa	
	%	%	%	%	n

Asumistuen tulisi olla kotitalouskohtaista, jolloin koko kotitalouden tulot huomioidaan tukea määriteltäessä*

Sote-johtajat	63	13	12	12	83
Kelan esihenkilöt	70	10	16	4	108
Sosiaalityöntekijät	45	14	21	20	356
Kaikki	53	13	19	15	547

Alle 25-vuotiaiden ja opiskelijoiden asumistuki tulisi muuttaa yksilökohtaiseksi*

Sote-johtajat	63	16	10	12	84
Kelan esihenkilöt	58	6	33	4	109
Sosiaalityöntekijät	59	13	11	17	361
Kaikki	59	12	15	14	554

Asumistukeen tulisi lisätä tarveharkintaa*

Sote-johtajat	63	16	12	10	84
Kelan esihenkilöt	34	11	48	7	109
Sosiaalityöntekijät	58	12	14	16	362
Kaikki	54	13	20	13	555

Samassa taloudessa asuvien lasten tulojen vaikutusta asumistukeen tulisi keventää*

Sote-johtajat	48	24	12	16	83
Kelan esihenkilöt	51	17	24	9	109
Sosiaalityöntekijät	54	12	11	23	359
Kaikki	52	15	14	19	551

Kasvukeskuksissa asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa*

Sote-johtajat	50	27	11	12	82
Kelan esihenkilöt	47	17	30	6	109
Sosiaalityöntekijät	47	17	14	22	356
Kaikki	48	19	17	17	547

Asumistuen tulisi kattaa kaikkein pienituloisimpien asumismenot kokonaisuudessaan*

Sote-johtajat	48	19	24	10	84
Kelan esihenkilöt	43	6	47	4	109
Sosiaalityöntekijät	46	14	28	12	360
Kaikki	46	13	31	10	553

	Täysin/ jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin/ täysin eri mieltä	Ei osaa sanoa	n
	%	%	%	%	
Asumistuen tulisi kannustaa hankkimaan halvempi asunto*					
Sote-johtajat	39	28	17	17	83
Kelan esihenkilöt	62	13	23	3	109
Sosiaalityöntekijät	38	20	25	18	354
Kaikki	43	19	23	15	546
Kasvukeskusten ulkopuolella omistusasunnossa asuvien hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa*					
Sote-johtajat	39	38	11	12	82
Kelan esihenkilöt	36	23	33	8	109
Sosiaalityöntekijät	35	19	16	30	355
Kaikki	36	23	19	23	546
Yleisen asumistuen tuloarvoja tulisi nostaa*					
Sote-johtajat	16	32	37	16	82
Kelan esihenkilöt	30	26	32	13	108
Sosiaalityöntekijät	28	17	28	27	356
Kaikki	26	21	30	23	546
Asumistuen tulisi olla yksilökohtaista, niin että kotitalouden muiden jäsenten tulot eivät vaikuta tukea määriteltäessä*					
Sote-johtajat	22	22	35	21	82
Kelan esihenkilöt	15	9	72	5	109
Sosiaalityöntekijät	22	11	38	29	359
Kaikki	21	12	44	23	550
Asumista tulisi tukea nykyistä enemmän muun perusturvan kautta*					
Sote-johtajat	9	30	22	40	81
Kelan esihenkilöt	14	22	35	29	105
Sosiaalityöntekijät	12	15	16	57	346
Kaikki	12	18	21	49	532
Asumistuen tasoa tulisi laskea*					
Sote-johtajat	5	14	65	17	79
Kelan esihenkilöt	13	14	67	6	106
Sosiaalityöntekijät	6	10	68	16	354
Kaikki	7	12	67	14	539

* Tilastollisesti merkitsevä ero.

Liite 12.

Alueellinen tarkastelu, tulisiko sosiaali- ja terveysjohtajien, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan esihenkilöiden mielestä asumista tukea nykyistä enemmän perusturvan kautta ja tulisiko yleisen asumistuen tuloarvoja nostaa.

Vastaajan vakuutuspiiri	Täysin/ jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin/ täysin eri mieltä	Ei osaa sanoa	
	%	%	%	%	n
Asumista tulisi tukea nykyistä enemmän perusturvan kautta*					
Eteläinen	16	16	16	52	213
Pohjoinen	9	26	23	42	80
Läntinen	9	24	27	39	66
Itäinen	7	8	28	58	76
Keskinen	10	22	20	48	77
Yleisen asumistuen tuloarvoja tulisi nostaa*					
Eteläinen	30	19	24	27	219
Pohjoinen	17	27	35	21	82
Läntinen	29	33	21	17	70
Itäinen	27	18	36	18	77
Keskinen	23	17	39	21	77

* Tilastollisesti merkitsevä ero.

Liite 13.

Klusterianalyysi 1: vastaajat asumistuen kotitalous- ja yksilökohtaisuutta koskevien näkemysten mukaan ryhmiteltynä.

Final Cluster Centers

	1 Asumistuen koti- talouskohtaisuutta kannattavat	2 Asumistuen yksilökohtaisuutta kannattavat	3 Asumistuen koti- talouskohtaisuutta tietyin poikkeuksin kannattavat
Asumistuen tulisi olla yksilökohtaista	-,72135	1,13379	-,46167
Asumistuen tulisi olla kotitalouskohtaista	,46380	-,98611	,52847
Alle 25-vuotiaiden/ opiskelijoiden asumistuen tulisi olla yksilökohtaista	-1,27737	,55288	,33134
Samassa taloudessa asu- vien lasten tulojen vaikutusta asumistukeen tulisi keventää	-,90789	,28988	,35448

Liite 14.**Klusterianalyysi 2: vastaajat asumistuen kotitalous- ja yksilökohtaisuutta koskevien näkemysten mukaan ryhmiteltynä.**

Final Cluster Centers

	1 Asumistuen tiukempia ehtoja kannattavat	2 Asumistuen määrän ja joustavuuden lisäämistä kannattavat
Asumistuen tulisi kattaa pienituloisten asumismenot kokonaisuudessaan	-,87125	,47351
Asumistuen tulisi olla nykyistä suurempi, jotta toimentulotuen tarve vähenee	-1,00627	,53345
Asumistuen tasoa tulisi laskea	,62487	-,32682
Asumistuen tulisi kannustaa hankkimaan halvempi asunto	,29282	-,17031
Yleisen asumistuen tuloaraja tulisi nostaa	-,29687	,16036
Kasvukeskuksissa asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa	-,67059	,36266
Kasvukeskusten ulkopuolella omistusasunnossa asuvien hyväksyttävien asumismenojen tasoa tulisi korottaa	-,40532	,22203

Sosiaalibarometri 2021 – viisi eri julkaisua

- Tutkimusaineisto ja toteutus
- Koronakriisi ja palvelujärjestelmän joustavuus
- Sote-uudistus ja asiakasmaksut
- Työllisyys
- **Toimeentulotuki ja asuminen**

> WWW.SOSIAALIBAROMETRI.FI

#SOSIAALIBARO

SOSTE

Sosiaalibarometri 2021:5
ISSN 2489-2726
ISBN 978-952-6628-59-2 (verkko)

