

Fenomenografinen käsitystutkimus sosiaaliasiamiestoiminnasta

Pälvi Pennanen 30819

Pro gradu –tutkielma

Syksy 2013

Sosiaalityö

Lapin yliopisto

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Fenomenografinen käsitystutkimus sosiaaliasiameiostoiminnasta

Tekijä: Pälvi Pennanen

Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiaali oikeus/ sosiaalityö

Työn laji: Pro gradu -työ

Sivumäärä: 48

Vuosi: 2013

Tiivistelmä:

Sosiaaliasiameiostoiminnan tarkoitus on tuottaa sosiaali huollon asiakkaalle puolueetonta ja kunnallisesta päätöksenteosta riippumatonta neuvontapalvelua. Tutkimuskysymys koski sitä, miten kunnallisen sosiaali huollon muut toimijat käsittävät sosiaaliasiameiostoiminnan. Tutkimukseen haastateltiin neljää johtavaa sosiaalityöntekijää ja kahta keskisuuren kaupungin hallituksen jäsentä. Tutkimusmetodina käytettiin Marja Koukkarin sovellusta fenomenografisesta käsitys- tutkimusmenetelmästä. Sovelluksen avulla muodostettiin litteroidusta teemahaastatteluaineistosta käsityskategorioita, jotka toimivat vastauksena tutkimuskysymykseen - miten informantit käsittävät sosiaaliasiameiostoiminnan? Tutkimus toteutettiin sosiaalityön kriittisen teorian näkökulmasta aineistoa ja kategorioita analysoiden.

Informantit käsittivät sosiaaliasiameiostoiminnan etäisenä sekä oman työn arjesta että asiakkaan kokemusmaailmasta. Sosiaaliasiameiostoiminta oli johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan etäännynt asiakasyhteydestä. Etäännyessä sosiaaliasiameiostoiminta on muuttunut näkymättömäksi ja johtavat sosiaalityöntekijät kokivatkin sen nykyisessä muodossaan tarpeettomaksi sosiaali huollon asiakkaan muutoksenhakua täydentäväksi toimijaksi. Sosiaaliasiameiostoiminnan puutteellinen valvonta on antanut yksityisille palveluntuottajille vallan määrittellä sen, mitä ja kenelle sosiaaliasiameiostoiminta on tarkoitettu. Kaupungin hallituksen jäsenen käsityksen mukaan sosiaaliasiameiostoiminta oli asiallisesti järjestetty ja toimi hyvin, koska viimeaikoina ei ole tullut valituksia.

Avainsanat: Fenomenografia, sosiaaliasiameiostoiminta, käsitys, sosiaalityön kriittinen teoria, sosiaali oikeus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Sosiaaliasiameiestoiminta	3
2.1	Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet ja asema	3
2.2	Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvajärjestelmä.....	6
2.3	Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen ongelmakohdat	9
2.4	Kriittinen teoria näkökulmana sosiaaliasiameistoiminnan tarkasteluun.....	12
3	Tutkimusprosessi	17
3.1	Sosiaaliasiameistoiminnan ja käsitysten aikaisempi tutkimus.....	17
3.2	Fenomenografinen tutkimusmetodi	19
3.3	Teemahaastattelu	22
3.4	Aineiston kategorisointi	25
4	Käsityksiä sosiaaliasiameistoiminnasta kunnallisessa yhteydessä	28
4.1	Kategoria A, Etäinen.....	28
4.2	Kategoria B, Tarpeeton ja näkymätön	33
4.3	Kategoria C, Riittävää, jos ei kuulu mitään	36
4.4	Kategoria D, Valvontaa	40
	Pohdinta.....	44
	Lähteet	49
	Liitteet.....	53
	Liite 1 Kysymykset johtavat sosiaalityöntekijät	53
	Liite 2 Kysymykset kaupunginhallitus:	55

1 Johdanto

Suomen 1990-luvun lama nosti työttömyyslukemia. Työttömyyden kasvu johti toimeentulotukiasiakkuuksien kasvuun aikuissosiaalityössä. Toimeentulotuki-asiakkaiden määrän kasvu pakotti kuntia siirtämään muista sosiaalipalveluista resursseja toimeentulotukeen. Valtion kunnille antamien tukien kavetessa kunnat joutuivat supistamaan sosiaalipalveluiden alaa. Osaan palveluista sosiaalihuollon asiakkaalla on kuitenkin subjektiivinen oikeus, jota valtion tai kunnan rahoitusvaikeudet eivät saisi heikentää. (Kananaja ym. 2011, 33-34.) Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 19 §:n mukaan jokainen, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain (1999/731) 19 § takaa jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Perustuslain (1999/731) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti. Sosiaaliasiamiestoiminta varmistaa osaltaan, että kuntataloudesta riippumatta sosiaalihuollossa toteutuvat perustuslain (1999/731) ja hallintolain (6.6.2003/434) toisen luvun mukaiset hyvän hallinnon perusteet.

Hallituksen esityksen mukaan Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999 vp) sosiaaliasiamiestoiminnalla on pyritty parantamaan kansalaisten mahdollisuuksia saada asiansa ylemmän viranomaisen tai toimintayksikön käsiteltäväksi (HE 137/1999 vp, 17). Sosiaalihuollon asiakkaalla on lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, jatkossa asiakaslain (22.9.2000/812) 23 §:n muistutusmenettelyn ja 24 §:n sosiaaliasiamiestoiminnan kautta mahdollisuus nostaa esille ja puuttua huonoksi kokemaansa kohteluun tai palveluun sosiaalihuollossa. Ihanteellisesti asiakkaan kohtaama epäkohta käsiteltäisiin siinä työyhteisössä, jossa se on syntynytkin. Epäkohdan paikallisella käsittelyllä haluttiin muun muassa nopeuttaa sosiaalihuollon asiakkaan asian käsittelyä ja vähentää yleisen oikeusjärjestelmän kuormitusta (Poikela 2010, 49). Asiakaslain (2000/812) 24 §:n on kirjattu sosiaaliasiamiehen tehtävät, mutta millaisena sosiaaliasiamiestoiminta näyttäytyy käytännössä sosiaalialan eri toimijoille? Tutkimukseni lähtökohta oli selvittää, miten haastattelemani informantit (johtavat sosiaalityöntekijät ja kaupunginhallituksen jäsenet) käsittävät sosiaaliasiamiestoiminnan? Valitsin tutkimukseen osallistuvat informantit sillä perusteella, että heillä on olemassa oleva käsitys sosiaaliasiamiestoiminnasta, jonka he pystyvät myös ilmaisemaan. Tutkimuksen tavoite todellistuu informanttien käsitysten koonnin kautta, siitä mikä on informanttien

kollektiivinen tapa ymmärtää sosiaaliasiamiestoiminta. Fenomenografisessa tutkimuksessa tulokset esitetään kategorioina, jotka puolestaan muodostavat tutkimuksen johtopäätökset ja vastauksen tutkimuskysymykseen. Tutkimuksen tarkoitus on tuottaa mahdollisimman alkuperäinen kuvaus informanttien käsitysten merkityssisällöistä. (Koukari 2010, 49-50.)

Tämä tutkimus kuuluu sosiaalityön tutkimuksen alaan. Sosiaalityön yhteys sosiaaliasiamiestoimintaan tulee lain sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (29.4.2005/272) 3 §:n ja 4 §:n kautta. Sosiaaliasiamiehen kelpoisuusvaatimuksina ovat pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Sosiaalityön kriittistä teoriaa soveltamalla analysoin aineistosta syntyneitä käsityskategorioita ja myös käsityksien kautta avautuvia sosiaaliasiamiestöiminnan ilmentymismuotoja. Tutkimusmenetelmänä käytin Marja Koukkarin (2011) sovellusta fenomenografisesta tutkimusmetodista. Fenomenografinen tutkimusmenetelmä perustuu ajatukseen, jonka mukaan ihmisillä on erilaisia yksilöllisiä ja yhteisöllisiä tapoja käsitellä ilmiöt (Huusko & Paloniemi 2006, 165). Tuomalla yhteen erilaisia käsityksiä ilmiöstä pystytään paremmin hahmottamaan ilmiön kokonaisuus. Tutkimus perustuu osaltaan myös sosiaalioikeudelliseen peruskysymykseen sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisesta sosiaalihuollossa. Sosiaalioikeus toimii kehyksenä poliittiselle suuntaukselle, joka tavoittelee tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta ja erilaisuuden tunnustamista. Sosiaalioikeus painottuu taloudellisiin ja poliittisiin käytäntöihin, joiden kautta kyseiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Sosiaalioikeudellisen tutkimuksen kautta pyritään tuomaan esille epätasa- arvon ilmenemismuotoja, antamalla hiljennetyille ääni ja haastamalla palvelut, joita tuotetaan pienimmällä mahdollisella panoksella. (Humphries 2008, 672.)

Käsittelen tutkimuksessa ensin tutkimuksen sosiaalioikeudellisen puolen, lainsäädännöllisen kontekstin. Asiakaslain (2000/812) ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen ongelmakohdat. Tutkimus on toteutettu fenomenografista tutkimusmenetelmää soveltamalla, sosiaalityön kriittisen teorian näkökulmasta. Aineisto on kerätty teema-haastattelumenetelmän avulla, litteroidusta aineistosta on muodostettu neljä käsityskategoriaa jotka toimivat vastauksena tutkimuskysymykseen.

2 Sosiaaliasiameistoiminta

2.1 Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet ja asema

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, jatkossa lyhennettynä asiakaslaki (812/2000) 1 §:n mukaan lain tarkoitus on edistää sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Laki koskee asiakkaan asemaa ja oikeuksia niin julkisessa kuin yksityisessäkin sosiaalihuollossa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001:11, 2). Asiakslaki tuli voimaan tammikuussa 2001. Lain tarkoitus oli selkeyttää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta (HE 137/1999 vp, 4). Tuija Nummelan mukaan asiakaslain tehtävä on ohjata viranomaishallinnossa virheiden tunnistamiseen ja korjaamiseen sekä asiakkaalle hyvän kohtelun varmistamiseen (Nummela 2011, 46).

Asiakslaki ei luo asiakkaalle suoria subjektiivisia oikeuksia, joiden perusteella tämä voisi vaatia tiettyjä palveluita (subjektiiviset oikeudet ovat asiakkaalle välttämättömiä ja asiakkaalla on niihin lainsäädännön turvaama oikeus). Sen sijaan asiakslaki säätelee viranomaisen menettelytapoja eli sitä, miten asiakasta tulisi kohdella ja miten asiakkaan asiat tulisi käsitellä. (Pajukoski 2010, 34). Asiakslakia ja subjektiivisia oikeuksia on käytännössä tulkittu lain hengestä eroavalla tavalla (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001:11, 13-15). Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen ongelmakohtia käsittelen tutkimuksen kappaleessa 2.3. Asiakslaki on sosiaalihuollon toimintaa koskeva yleislaki, joka täydentää ja tukee sosiaalihuollon muuta lainsäädäntöä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001:11, 17). Asiakslaki on myös voimakkaasti eettinen ja periaatteellinen laki, ja sillä on monia yhtymäkohtia perusoikeuksiin (Perustuslaki 1999/731) 2 luku) ja sosiaalityön eettisiin periaatteisiin (Sarvimäki & Loippo 2008, 23).

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan asiakaslain tavoite on asiakaspalvelun toteuttaminen asiakkaan esille tuomien asioiden pohjalta, ei palveluntarjoajan tai virkamiehen sanelemien ehtojen mukaisesti. Asiakslaki pyrkii ministeriön mukaan aktivoimaan kansalaisia kertomaan omista tarpeistaan ja edellyttämään oikeuksiensa toteutumista viranomaishallinnossa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001:11,17.) Hallituksen esityksessä (HE 137/1999 vp) sosiaalihuollon asiakas nähdään päätöksentekoon osallistuvana yksilönä, jonka tarpeet, mielipiteet ja kokemukset on otettava huomioon. Hallituksen

esitys korostaa sosiaalihuollon asiakkaan autonomiaa ja asemaa kunnallisessa sosiaalihuollossa. (HE 137/1999, 4.) Kirsi Juhila tunnistaa sosiaalihuollon asiakkaan asiantuntijuuden, joka vahvistuu kuulluksi tulemisen kautta. Asiakkaan asiantuntijuus omaa elämänsä koskevissa henkilökohtaisissa ja yhteiskuntapoliittisissa ratkaisuissa on Juhilan mukaan sosiaalihuollon asiakkaan väylä kohti täysivaltaista kansalaisuutta. Juhilan mukaan vahva kansalaisyhteiskunta rakentuu toimijoista, jotka aktiivisesti muokkaavat sekä omaa elämäänsä että koko hyvinvointiyhteiskuntaa. Juhilan mukaan aktiivisia toimijoita voivat olla sekä sosiaalihuollon asiakkaat että sosiaalityöntekijät. (Juhila 2006, 148-149).

Kuntalain (17.3.1995/365) 27§:n mukaan kunnanvaltuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Ilman kattavaa tiedonsaantia asukkaiden on vaikeaa, jos mahdollonta, osallistua ja vaikuttaa. Kuntalain (1995/365) 27 §:n kolmannen momentin mukaan valtuuston on huolehdittava kunnan asioiden tiedotuksesta ja kuulemistilaisuuksien järjestämisestä, jotta asukkaiden osallistuminen mahdollistuisi. Informanttien mukaan sosiaaliasiamiestoiminnasta tiedotus on ollut hyvin vähäistä. Kaupunginhallituksen jäsenet kertoivat kurssista ja tiedotustilaisuudesta, jonka sosiaaliasiamies oli heille järjestänyt sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Johtavat sosiaalityöntekijät eivät kuitenkaan olleet osallistuneet vastaaville kurseille tai saaneet neuvontaa muistutusmenettelyyn vastaamisesta. Yksi johtava sosiaalityöntekijä viittasi olemassa olevaan proseduriin muistutusmenettelyssä. Kummallakaan informanttiryhmällä, johtavilla sosiaalityöntekijöillä tai kaupunginhallituksen jäsenillä, ei ollut käsitystä siitä, miten sosiaalihuollon asiakas on sosiaaliasiamiehen tiedotuksen kokenut. Käsitystä ei ollut myöskään siitä, miten tehokkaita sosiaalihuollon asiakkaiden tiedottamisessa sosiaalihuollon yksiköiden ilmoitustauluille laitettut ilmoitukset sosiaaliasiamiestoiminnasta ovat.

Hallituksen esityksessä asiakaslaista (HE 137/1999 vp) haluttiin erityisesti huomioida oikeusturvan toteutumista sellaisilla asiakasryhmillä, joilla on heikot edellytykset pitää huolta omista oikeuksistaan, kuten esimerkiksi vanhukset, lapset, nuoret ja kehitysvammaiset (HE 137/1999 vp, 4). Perusarvojen säilyminen sosiaalihuollon palveluntuotannossa on suojannut asiakasta, joka ei kykene tekemään aktiivisia valintoja (Kananaja ym. 2008, 19). Informantit osoittivat huolta erityisryhmien mahdollisuudesta saavuttaa sosiaaliasiamiehen palveluita. Esimerkiksi lastensuojelussa sosiaaliasiamies oli johtavan sosiaalityöntekijän mukaan täysin tuntematon toimija. Toiminta ei ollut tullut lastensuo-

jelun arjessa esille kertaakaan eikä muistutusmenettelyä ollut käytetty. Lastensuojelun johtavan sosiaalityöntekijän mukaan esimerkiksi huostaanottomenettelyssä asiakkailla on mukana juristit, jotka hoitavat muutoksenhakumenettelyt. Kaupunginhallituksen jäsenen mukaan osa sosiaalihuollon asiakaskunnasta ei tule edes niiden palveluiden piiriin, joihin he olisivat oikeutettuja, sosiaaliasiamiehen palveluiden piiriin hakeutuminen olisi ”loikka”. Sosiaaliasiamiehen palveluiden piiriin hakeutuminen vaatii asiakkaalta olemassa olevaa tietopohjaa, jota ilman tiedotuksen lisääminen ei tuota tulosta.

Sosiaalihuollon asiakkaat ovat osoittaneet kasvavaa mielenkiintoa omia oikeuksiaan kohtaan, ja se näkyy osaltaan kasvaneena yhteydenottojen määränä sosiaali- ja valvontaviranomaisiin. Hallituksen esityksessä asiakaslain (2000/812) 5 §:stä on todettu, että viranomaisen on annettava asiakkaalle tietoa asiakkaan sitä pyytämättäkin avoimella ja oma-aloitteisella tavalla. (HE 137/1999 vp, 20.) Käytännön virkamiestoiminnassa asiakkaalle vapaaehtoisesti tiedottaminen jää kuitenkin usein tekemättä muun muassa ajan- tai resurssienpuutteen vuoksi. Sosiaaliasiamiehen tiedotustehtävä koskee sosiaalihuollon asiakkaita, virkamiehiä, sosiaalihuollon henkilöstöjärjestöjä ja muita asiakkaita edustavia tahoja. Hallituksen esityksen (HE 137/1999 vp) mukaan tiedotustehtävän toteuttamisessa tärkeintä on ottaa huomioon, etteivät ainakaan sen puuttumisen takia asiakkaan oikeudet jää toteutumatta. (HE 137/1999 vp, 40.)

Rakenteellisen sosiaalityön teoria, johon kriittinen sosiaalityön teoria perustuu, käsittelee yksilöiden valtaistamista, ihanteellisesti antaen ihmisille vallan rakentaa itse tulevaisuutensa ja vaikuttaa asioihin, jotka koskevat heitä. (Bandura 1995, 1.) Sosiaaliasiamiestoiminta varmistaa sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttamisen luomalla kanavan jonka kautta sosiaalihuollon asiakas voi nostaa kohtaamiaan epäkohtia esille. Asiakaslain (2000/812) 8 §:ssä määritellään sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus seuraavalla tavalla: Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Sosiaalihuollon asiakasta on kuultava ennen asiakkaan asian ratkaisemista, että asiakas on saanut mahdollisuuden tuoda esille kaikki omassa asiassaan vaikuttavat asiat (hallintolaki (2003/434) 34 §).

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet ovat muuttuneet 1990-luvun laman jälkeen muun muassa asiakaslain tultua voimaan vuonna 2001. Merkittävä tutkimuksen taustalla toimiva kysymys koskee tiedotusta ja viranomaisneuvontaa. Lainsäädäntö, joka määrittelee sosiaalihuollon asemaa ja oikeuksia, on muuttunut, mutta onko tiedotus kulkenut mukana kehityksessä? Miten hyvin sosiaalihuollon asiakas on tietoinen oikeuksistaan?

2.2 Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvajärjestelmä

Kansalaisten oikeusturvan toteutumista voi pitää kansallisen hallintoprosessin tärkeimpänä tehtävänä. Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta tärkein viranomaisperiaate onkin hallintoprosessin heikoimman osapuolen oikeusturvan toteutumisen varmistaminen. (Pajukoski 2010b, 33.) Hallintolain (2003/434) 1 §:n tarkoitus mukaan on edistää kansalaisten oikeusturvaa heidän asioidessaan viranomaishallinnon piirissä. Hallintolain (2003/434) toinen luku pitää sisällään hyvän hallinnon periaatteet, joiden noudattaminen on ensiarvoisen tärkeää kaikessa viranomaistoiminnassa. Se, mikä useimmiten johtaa sosiaaliasiamestoinnin aktivoitumiseen ja muistutusmenettelyyn, on hyvän hallinnon periaatteiden unohtuminen.

Hallintolain (2003/434) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimivaltaa saa käyttää vain lain hyväksymiin tarkoituksiin. Viranomaisen on toiminnassaan oltava puolueeton ja vallankäytön on oltava suhteellista tarkoitukseen nähden. Viranomaisen toimenpiteiden on suojattava niitä asiakkaan odotuksia, joita hänellä on oikeusjärjestyksen perusteella. (Hallintolaki (2003/434) 6 §.) Asiakkaan on saatava asianmukaisia palveluita ja viranomaisen on sitouduttava edistämään asiakkaan asiaa (Hallintolaki 7 §). Nummela mukaan viranomaisen luottamuksuhteen luominen sosiaalihuollon asiakkaaseen perustuu yhteisten päämäärien asettamiselle. Päämäärien tulisi olla sellaisia, joiden edistämiseen molemmat osapuolet voivat sitoutua. (Nummela 2011, 62.)

Hyvän hallinnon edellytyksiä voi kuitenkin olla vaikea systemaattisesti toteuttaa käytännössä, sillä sosiaalihuollon lainsäädäntö on täynnä väljiä oikeusnormeja. Hyvän hallinnon edellytysten sovellus voi riippua kulloisenkin asiakkaan yksilöllisistä olosuhteista. Hyvinkin samankaltaisissa tilanteissa voidaan päätyä aivan erilaisiin tuloksiin. Yhteinäistä soveltamiskäytäntöä, johon viranomainen voisi suoraan nojata, ei aina ole helpos-

ti löydettävissä. (Karinen 2010, 70.) Aulis Aarnion mukaan oikeusjärjestelmää ei kuitenkaan koskaan voida luoda niin täydelliseksi, että se antaisi suoran vastauksen jokaiseen esille tulevaan ongelmaan (Aarnio 1989, 18). Mutta kun viranomainen hoitaa velvollisuutensa oikein, kenenkään lailliset oikeudet eivät tule loukatuiksi (HE 137/1999 vp, 7).

Kansainvälisen ja kansallisen oikeudellisen sääntelyn eri muotojen laajentuminen muodostaa sosiaalihuollon asiakkaalle kasvavan tarpeen saada apua oikeuksiensa tulkitsemisessa. Oikeusvaikutusten ennakointi on tullut entistä vaikeammaksi niin sosiaalihuollon asiakkaalle kuin viranomaisellekin. (Pajukoski 2010b, 39.) Ville Jämsän mukaan sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että asiakas itse tuntee riittävässä määrin oikeusasemansa perusteet ja osaa turvautua ennakkolisiin tai jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. (Jämsä 2010, 42.) Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta merkittävä kysymys onkin, miten asiakas voi itse vaikuttaa oikeusturvansa toteutumiseen ja miten tehokkaita asiakkaan käytössä olevat kansalliset oikeusturvakeinot ovat. Käytännössä sosiaalihuollon asiakkaalla on kuitenkin vain rajoitetut mahdollisuudet vaatia oikeuksiaan tai hallita hankalaa muutoksenhakujärjestelmää. (Poikela 2010, 24, 49.)

Hallituksen esityksen (HE 137/1999 vp) mukaan sosiaaliasiamiesjärjestelmän tavoite on antaa sosiaalihuollon asiakkaalle tarvittaessa mahdollisuus kääntyä häntä neuvovan tahon puoleen (HE 137/1999 vp, 14). Pirjo Sarvimäen ja Satu Loipon mukaan sosiaalihuollon asiakas voi ottaa sosiaaliasiamieheen yhteyttä, jos tämä kokee oikeuksiaan loukatun viranomaishallinnossa. Sarvimäen ja Loipon mukaan sosiaaliasiamiehen antama neuvonta on oikeudellisesti painottunutta. Sosiaaliasiamies joutuu ottamaan kantaa viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen, sosiaalihuollon asiakaspalvelussa ja asiakkaille tehtävissä päätöksissä. Sosiaaliasiamies saattaa neuvonnan kautta tehdä myös asiakkaan palveluohjausta, esimerkiksi hän voi kehottaa asiakasta kääntymään oikeusaputoimiston puoleen. Neuvontaa sosiaaliasiamies toteuttaa puhelimesta tai henkilökohtaisesti. Mikäli ei ole kyseessä rutiinikysymys, sosiaaliasiamies saattaa joutua tekemään laajaa selvitystyötä kyetäkseen vastaamaan asiakkaan kulloiseenkin lainopilliseen kysymykseen. Sosiaaliasiamies saattaa joutua ottamaan yhteyttä aluehallintovirastoon, sosiaali- ja terveysministeriöön, oikeusministeriöön, oikeusasiamieheen tai tietosuojavaltuutettuun ennen kuin pystyy neuvomaan asiakasta hänen asiassaan. (Sarvimäki & Loippo 2008, 23-24.)

Asiakaslain (2000/812) 24 § 2 momentin mukaan sosiaaliasiamiehen tehtävä on auttaa sosiaalihuollon asiakasta asiakaslain 23 §:n mukaisessa muistutusmenettelyssä. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus tehdä viranomaisen toiminnasta muistutus. Muistutus koskee lähinnä asiakkaan kohtelua, se ei muuta asiakkaalle jo tehtyä päätöstä tai poista asiakkaan kokemusta huonosta kohtelusta. Muistutusmenettely on jälkikäteinen oikeusturvakeino. Muistutuksen tärkein tehtävä on ohjata viranomaisen toimintaa vastaisen varalle. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumiseksi muistutuksella on kuitenkin käytännössä vähäinen merkitys, koska se ei muuta päätöstä tai johda sanktioihin. (Tuori & Kotkas 2008, 643.) Muistutusmenettely voi kuitenkin antaa asiakkaalle tunteen, että hänellä on mahdollisuus vaikuttaa ja olla osallinen omien asioidensa käsittelyssä. Asiakas ei toiminnasta valittamisen kautta vaadi pelkästään oikeutta osallistua prosessiin, vaan myös oikeuttaan tulla kuulluksi. (Poikela 2010, 50.)

Eduskunnan oikeusasiamies tutkii viranomaistoimintaa, hallinnon toimintaa, toimivalan väärinkäyttöä, viivästyksiä ja menettelytapavirheitä. Oikeusasiamies voi itsenäisesti ottaa haluamansa asian tutkintaan ja hänen toimintansa on riippumaton ja puolueeton. Liittyminen Euroopan Unioniin toi mukanaan uuden puolueettoman tahon, jolta sosiaalihuollon asiakas ainakin periaatteessa voi vaatia oikeuksiensa toteutumista. Mahdollisuus käyttää ylikansallisia oikeussuojakeinoja tulee kyseeseen vasta sen jälkeen, kun kansalliset oikeussuojakeinot on käyty läpi. Euroopan Unionilla on complaint- kantelumenettely, jossa kantelut jaetaan kolmeen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä koskee yhteisön oikeuden virheellistä soveltamista jäsenvaltiossa sekä niiden viranomaistoimintaa ja päätöksiä. Toinen ryhmä käsittää komissiolle tehtävät ilmoitukset ja kolmannen ryhmään kuuluvat Euroopan oikeusasiamiehelle tehtävät kantelut. (Pajukoski 2010b, 38.)

Muutoksenhakukeinona kantelu on hidas ja epävarma keino sosiaalihuollon asiakkaalle hakea oikeuksiensa toteutumista (Pajukoski 2010b, 38). Sosiaaliasiamies toimii kunnallisella tasolla asiakasta lähellä mahdollistaen nopean, helpon ja oikeusjärjestelmää mahdollisimman vähän kuormittavan käsittelyn. Eduskunnan oikeusasiamiehen kantelun käsittelyaika on noin kuusi kuukautta (Eduskunnan oikeusasiamies 2013). Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 24.1.2013 antaman tiedotteen mukaan keskimääräinen kantelun käsittelyaika on aluehallintovirastossa noin yhdeksän kuukautta (Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2013). Valviran verkkosivuilla 29.1.2013 olevan tiedon mukaan myös heidän käsittelyaikansa on keskimäärin yhdeksän kuukautta. Valviran sivuil-

la kehoitetaan harkitsemaan muistutuksen tekemistä kantelun sijasta, koska muistutukseen vastataan keskimäärin kuukauden sisällä. (Valvira 2013).

2.3 Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen ongelmakohtat

Oikeusjärjestelmämme ei täysin mahdollista sosiaalihuollon asiakkaiden osallistumista viranomaispäätösten sisällön arvioimiseen. Aulis Aarnion mukaan oikeusjärjestelmällä on oma kielijärjestelmänsä ja käsitteensä, jotka eivät välttämättä aukea asiaan vihkiytymättömille. (Aarnio 1989, 24.) Taija Heimon ja Pekka Einemäen mukaan sosiaalihuollon asiakas voi sosiaaliasiamiehen kautta saada vastaukset oikeudellisiin kysymyksiinsä. Sosiaalihuollon henkilökunta on ollut yhteydessä sosiaaliasiamiehiin kysyen neuvoa vaikeiden päätösten ratkaisemiseksi. Sosiaalihuollon viranomaiset ottavat sosiaaliasiamieheen yhteyttä silloin, kun päätös pitää tehdä monien haastavien oikeudellisten kysymysten vaikuttaessa asiakkaan asiaan. (Heimo & Einemäki 2012, 8.) Nummelan mukaan sosiaalihuollon asiakas ottaa sosiaaliasiamieheen yhteyttä halutessaan tietää, ovatko hänen yksilölliset tarpeensa, olosuhteensa ja etunsa huomioitu tarpeeksi päätöksenteossa. (Nummela 2011, 100.)

Tapio Rätty toi esille viranomaisten sosiaalihuollon asiakkaille tekemien päätösten puutteellista perustelua. Sosiaalihuollon asiakkaalle ei välttämättä päätösten perusteluista käy ilmi, mihin tämä on oikeutettu ja mihin ei. Rätty kritisoi kunnallisten ohjeistusten lainmukaisuutta, Rädyn mukaan kunnallisen ohjeistuksen käyttöä päätöksien perusteena ei ole aina kirjattu asiakkaalle annettavaan päätökseen. Rädyn mukaan sosiaalihuollon asiakkaille tehtyjä päätöksiä on voitu jälkikäteen muuttaa ja annettuja etuja lakkauttaa. Rädyn mukaan sosiaalihuollossa asiakkaille voidaan tehdä muodollisesti myönteisiä päätöksiä, joiden kautta asiakas voidaan asettaa jonoon odottamaan palveluiden saamista. Jonottamisen aikana, ilman virallista oikeusvoiman saanutta päätöstä, asiakas käytännössä odottaa mahdollisuutta oikeusturvakeinojensa käyttämiseen. (Rätty 2010, 65-69.)

Hallintolain (2003/434) 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. (Hallintolain (2003/434) 45 §.) Viranomaisella on päätöksen perusteluvollisuus, eli viranomaisen tekemästä päätöksestä tulisi käydä ilmi kaikki se tieto, mitä sosiaalihuollon asiakas tarvitsee päätöksen oikeellisuuden arvioimiseen. Viranomaisen perusteluvollisuuden täyttäminen ei ole yksioikoinen tehtävä, toimeentulotukea koskeva lainsäädäntö on niukkaa ja aluekohtaisesti erilaista, kunnallista toimeentulotukiohjeistusta on suhteessa paljon enemmän kuin laintasoista sääntelyä. (Heimo & Einemäki 2012, 8.) Päätöksen kunnollinen perustelu laillistaa viranomaisen tekemän ratkaisun ja myös vahvistaa kansalaisten luottamusta viranomaisten päätöksenteon oikeellisuutta kohtaan. (Aarnio 1989, 183.) Asiakkaan riippuvaisuus viranomaisen tekemästä päätöksestä asettaa kyseenalaiseksi asiakkaan tosiasiallisen mahdollisuuden muutoksenhakuun. Riippuvaisuus päätöksestä ja päätöksen tekevästä viranomaisesta on osaltaan johtanut muutoksenhakeinojen vähäiseen käyttöön. (Pajukoski 2010b, 27.)

Kaupunginhallituksen jäsenet olettivat sosiaalityöntekijöiden tiedottavan sosiaaliasiamiestoiminnasta sosiaalihuollon asiakkaita. Johtavat sosiaalityöntekijät eivät kuitenkaan kokeneet sosiaaliasiamiestoiminnasta tiedottamista omaksi tehtäväkseen. Johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan sosiaaliasiamiestoiminnasta tiedottaminen, tiedotusvelvollisuuden täyttäminen, tapahtuu kaupunkien nettisivuilla ja sosiaalihuollon yksiköiden ilmoitustauluilla. Puutteellinen tiedotus sosiaaliasiamiestoiminnasta voi johtaa sosiaaliasiamiespalveluiden alikäyttöön. Palveluiden alikäyttö voi johtaa kunnallisten määrärahojen alimitoitukseen palveluiden ja tukitoimien järjestämisessä. (Jämsä 2010, 43-45.) Tapio Rädyn mukaan syyksi viranomaistiedottamisen puutteellisuuteen annetaan usein ajanpuute ja määrärahojen vähyys. Asiakkaalle saatetaan antaa tiedoksi vain se vaihtoehto, mihin kunnalla on kussakin tilanteessa mahdollisuuksia suunnata määrärahoja. Rädyn mukaan viranomaisilla ei välttämättä ole riittävää asiantuntemusta sosiaalihuollon asiakasta koskevista informointi- ja selvitysvelvollisuuksistaan. (Räty 2010, 69.)

Ollakseen tehokasta tiedonvälityksen on oltava oikeellista ja oikea-aikaista. Tiedonannossa ja välityksessä tulee varmistaa, että tieto saavuttaa ja on oikeiden henkilöiden käytettävissä. Tiedon tullessa kaupunginhallituksen kautta välittyy viesti hallituksen asennoitumisesta palvelun tärkeyteen, lisäksi hallituksen kautta tullessa tieto saa päte-

vyys olettan, joka kehottaa ottamaan tiedon vakavasti. Tiedotus ja sen vaikuttavuus perustuu tiedon antajan auktoriteettiasemaan. Sosiaaliasiameistoiminnasta tiedottamisen tulee olla tehokasta sosiaalihuollon asiakkaiden lisäksi myös muille sosiaalihuollon alan toimijoille. (Säilä ym. 2008, 70.)

Muistutusten käsittelyssä on ilmennyt monia erilaisia ongelmia. Esimerkiksi muistutuksen saapumista kuntaan ei välttämättä merkitä asianmukaisesti. Kunnissa on myös ilmennyt epäselvyyttä siitä, kenen pitäisi vastata muistutuksiin. Muistutuksia onkin siksi ohjattu suoraan takaisin niitä saaneen viranomaisen käsiteltäviksi, joka asettaa muistutuksen konkreettisen hyödyn asiakkaalle kyseenalaiseksi. (Sarvimäki & Loippo 2008, 25.) Tuija Nummela nosti esille sosiaalihuollon asiakkaan vaikeutta antaa sosiaalihuollon viranomaiselle palautetta, peläten muistutuksen vaikuttavan asiakkaan saamiin tukiin. (Nummela 2011, 19.)

Sosiaalihuollon asiakas ei ole ainoa taho, joka on kokenut asemansa kunnallisessa sosiaalihuollossa ongelmalliseksi. Sosiaaliasiameistoimeen ryhtyminen ei ole ollut täysin ongelmatonta. Sosiaaliasiameistoinnin kehittyminen kunnan sosiaalitoimen yhteydessä on tuottanut ongelman sosiaaliasiameistoinnin puolueettomuudelle ja riippumattomuudelle. Tuija Nummelan tutkimuksen mukaan suurin osa sosiaaliasiamiehistä toimi vuonna 2005 kunnassa sivutoimisena sosiaaliasiamiehenä, virka- tai työsuhteessa kuntaan. Päätoimisia sosiaaliasiamiehiä oli Nummelan mukaan vain 11 prosenttia. Puolet sosiaaliasiamiehistä toimi Nummelan mukaan suoraan kunnan sosiaalitoimen alaisuudessa. (Nummela 2005, 48-49). Sarvimäen ja Loipon tutkimuksen mukaan, joka julkaistiin 2008, kunnan sosiaalitoimen yhteydessä toimivat sosiaaliasiamiehet olivat kohdanneet uhkailua liittyen kunnanhallitukselle annettaviin raportteihin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksien tilasta. Uhkailua ilmeni tarkastusten muodossa, kun raportteja haluttiin ohjata tiettyyn suuntaan. Uhkailun johdosta sosiaaliasiamiehet pelkäsivät, että he menettävät joko työpaikkansa tai että työilmapiiri muuttuu heille kestävämmäksi. (Sarvimäki & Loippo 2008, 40.)

Nummela nosti esille kysymyksen sosiaaliasiamiehen toimialasta ja asiakaskunnasta suhteessa toimeentulotuen saajiin Suomessa, joita oli Nummelan arvion mukaan lähemmäs puoli miljoonaa vuonna 2004. Toimeentulotuki on alue, josta tulee sosiaalitoimelle eniten muistutuksia. Nummelan esimerkissä Etelä-Suomen läänissä tehtiin vuonna 2004 vain n. 170 muistutusta. (Nummela 2011, 19.) Etelä-Suomen läänin asukasluku

oli vuonna 2008 tilastokeskuksen mukaan yli kaksi miljoonaa (Tilastokeskus 2013). Sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan asiakastilastoinnin valtakunnallisen kehittämishankkeen loppuraporttiin kerätyn tilastotiedon mukaan noin 40 % sosiaaliasiamiehistä sai 0-10 kappaletta asiakasyhteydenottoa vuodessa. (Laukko ym. 2009, 3-4.) Sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan asiakastilastoinnin valtakunnallisen kehittämishankkeen loppuraportin mukaan välillä 2007 - 2009 Suomessa toimi 120 sosiaaliasiamiestä, joista 15 oli päätoimisia ja jotka palvelivat sekä julkista että yksityistä sektoria (Laukko ym. 2009, 3-4). Nummelan mukaan sivutoiminen sosiaaliasiamies käytti asiamestoimeensa noin kuusi viikkotuntia (Nummela 2005, 49-50).

Yhteydenottojen määrä sosiaaliasiamiehiin oli Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliasiamestoiminnan kehittämistyöryhmän 2005 - 2008 tutkimuksen mukaan suoraan verrannollinen sosiaaliasiamiehen aktiivisuuteen tiedottajana. Sosiaaliasiamiehen tiedottamistoiminnan laajuuteen ja tehokkuuteen vaikuttivat asiamiehen oman motivaation lisäksi myös tiedottamiseen varatut määrärahat ja työaika. Kuntia, joista sosiaaliasiamestoiminnasta ei löytynyt tarpeeksi tietoa, oli paljon. Joissain kunnissa ei sosiaali- ja terveysministeriön tutkimuksen mukaan tiedetty, kuka kunnan sosiaaliasiamies on, tai mistä hänet löytää. (Sarvimäki & Loippo 2008, 22-26.) Sosiaalihuollon asiakkaat eivät välttämättä täysin tiedosta sosiaaliasiamiehen roolia asiakkaan neuvonantajana. Sosiaaliasiamiehen sijoituspaikka kunnallisen sosiaalitoimen yhteydessä voi antaa sosiaaliasiamiehestä kuvan, jonka mukaan sosiaaliasiamies on vain yksi sosiaalitoimen viranomaishenkilöstöstä. Johtavan sosiaalityöntekijän mukaan asiakkailla voi olla vaikeuksia kokea sosiaaliasiamiestä ”omaksi”.

2.4 Kriittinen teoria näkökulmana sosiaaliasiamestoiminnan tarkasteluun

Kriittisen sosiaalityön teorian juuret ovat rakenteellisen sosiaalityön teoriassa joka kehittyi 1960 – 1980 -luvulla. Sosiaalityön rakenteellinen teoria kritisoi perinteisen sosiaalityön lisäksi tapoja ymmärtää sosiaalityö, sosiaalisten ongelmien synty ja olemus. Rakenteellinen sosiaalityön teoria korosti sosiaalisten ongelmien muodostumisen syiden löytämistä ja niiden rakenteiden paikantamista, jotka luovat niitä. (Fook 2002, 14.) Fenomenografinen tutkimus tutkii ihmisille muodostuneita käsityksiä. Tutkimuksessani tutkitaan tapoja ymmärtää sosiaaliasiamestoiminta.

Jälkirakenteellinen teoria, jonka teoreetikoihin kuuluu mm. Michel Foucault, kritisoi käsitystä, jossa ilmiö voidaan selittää tutkimalla sen rakenteita tai niiden välisiä suhteita. Hänen teoriansa nojaa siihen, että todellisuus rakentuu puhutussa kielessä. Kielessä rakentuvia todellisuuksia on monia ja ne ovat epävakaita ja avoimia tulkinnoille. Foucault`n mukaan kieltä on tulkittava suhteessa sen sosiaaliseen, historialliseen ja poliittiseen viitekehykseen. Kielen kautta todentuvia maailmoja on kyseenalaistettava ja ne on purettava osiin. Foucault`n teoriassa todellisuus rakentuu sosiaalisesti, sosiaalisissa suhteissa ja vuorovaikutuksessa eri toimijoiden välillä. (Fook 2002, 11- 13)

Johtavien sosiaalityöntekijöiden keskustelussa rakentuva kuva sosiaaliasiamiestoiminnasta kertoi sosiaaliasiamiestoiminnan roolista suhteessa sosiaalihuollon asiakkaaseen, sosiaalityöhön ja kunnanhallitukseen, toiminnan järjestäjään. Johtavien sosiaalityöntekijöiden käyttämä kieli oli sidottua viranomaishallinnon kaavoihin ja aikaan, jossa se ilmenee, esimerkiksi asiakkaan asema ja oikeudet eivät aina ole olleet sosiaalipoliittisen keskustelun keskeisinä teemoina. Sosiaaliasiamiestoiminta ei kuitenkaan koskettanut sosiaalityön tekemisen arkea; työn sosiaalista kontekstia, jossa käsityksiä muodostetaan usein yhteisön sanelemin ehdoin. Muistutusmenettelyä ei koettu ”mörkönä”, koska toiminnan koettiin lähtökohtaisesti olevan sillä tasolla, että muistutuksia tulee vain satunnaisesti. Haastatteluissa nousi toistuvasti esille se, miten oma ”toiminta on jo lähtökohtaisesti niin hyvää”. Sosiaaliasiamiestoiminta on otettu osaksi rakenteita, jotka eivät tunnista tai eivät halua tunnistaa sen tarvetta. Kuitenkin informantit kokivat asiakaskunnassa olevan henkilöitä, joille olisi hyötyä yhteydenotosta sosiaaliasiamieheen. Johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan sosiaaliasiamies ei välttämättä ole sellainen kanava, jota asiakas edes haluaa käyttää / tarvitsee käyttää, kun on muitakin konkreettisia muutosmahakkeinoja.

Jan Fookin mukaan universaalia totuutta todellisuudesta ei ole, vaan todellisuus rakennetaan. Ilmiön todellisuudesta saa tietoa eri näkökulmien kautta. Todellisuuksia on yhtä monta kuin on yksilöllisiä näkökulmiakin. Rinnakkain rakentuvat todellisuudet ovat avoimia tulkinnalle suhteessa niiden sosiaaliseen ja historialliseen kontekstiin. Käsitykset rakentuvat toinen toistensa päälle ja muodostavat hierarkkisen suhteen toinen toisiinsa. Ilmiöiden kielellinen kuvaus paljastaa vallitsevan ajattelutavan. (Fook 2002, 12-13.)

Rakenteellisen teorian pohjalta rakentunut sosiaalityön kriittinen teoria pyrkii avaamaan toimijoiden silmiä ja auttamaan toimijoita tiedostamaan heille mahdollisesti muodostuneet väärät käsitykset. Kriittinen sosiaalityön teoria arvostelee sosiaalisen kontrollin muotoja, kuten hyvinvointivaltiota ja sosiaalityötä. Sosiaalityön kriittisessä teoriassa alistavien rakenteiden nähtiin muodostuvan sosiaalisissa suhteissa ja niiden kautta nähtiin myös mahdollisuus purkaa niitä lisäämällä tietoisuutta. Kriittisen sosiaalityön teorian mukaan tutkija rakentaa uutta todellisuutta ja siten mahdollistaa profession uudistumisen. Kriittinen sosiaalityön teoria asetti sosiaalityöntekijöille tehtävän muuttaa ihmisiä alistavia rakenteita ja lisätä tietoa ihmisiä alistavista yhteiskunnallisista rakenteista. (Fook 2002, 14- 17.)

Tutkimukseen osallistuneen johtavan sosiaalityöntekijän mukaan ihmisiä alistavien yhteiskunnallisten rakenteiden paljastaminen ja muuttaminen on ollut kaikkea muuta kuin helppo tehtävä. Sosiaaliasiamiesten tehtävä parantaa sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksien toteutumista kuntakentällä on vähintäänkin yhtä vaikea tehtävä, koska se on voimakkaasti sitoutunut toimijan ja toiminnan tuottajan arvoihin ja eettisyyteen. Asiakslain (2000/812) 24 §:n neljännen ja viidennen momentin antamat tehtävät - toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle - on määritelty niin laajaksi, että sosiaaliasiamiesten tai palveluntuottajaorganisaation on mahdollista sanella, mitä toiminta sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi kulloinkin on. Vuosittaisten raporttien muotoasu ei aina päästä sisälle siihen, mitä kunnallisessa sosiaalitoimessa on vuoden aikana tapahtunut (Nummela 2011, 135).

Tutkimuksessa tarkastelen sosiaaliasiamiestoimintaa informanttien käsitysten pohjalta, sosiaalityön kriittisen teorian näkökulmasta. Näkökulma on relevantti, koska kriittinen teoria antaa mahdollisuuden analysoida sosiaaliasiamiestoimintaa kehittämisen mahdollisuuksia silmällä pitäen. Jan Fookin mukaan aina on olemassa mahdollisuus olla radikaali, kriittinen muutoksen agentti. Sosiaalityön ja sosiaaliasiamiestoiminnan olemukseen kuuluu kriittisyyden elementti. Sosiaalityön kriittinen teoria kritisoi sosiaalityön profession kehittymistä sosiaalihuollon asiakasta alistavien rakenteiden yhteyteen ja sosiaalityöstä tulemista osaksi kansalaisten kontrolloimiskoneistoa. (Fook 2002, 3, 14.) Tutkimuksessani sosiaalityön kriittinen teoria kritisoi sosiaaliasiamiestoiminnan etäännyttämistä kunnan asiakaspinnasta ja muuttumista lakisääteiseksi näkymättömäksi toimi-

jaksi kunnallisessa sosiaalihuollossa. Sosiaalityön profession kehityksen alussa Englannissa sosiaalisia ongelmia ei nähty yksilöiden syynä, ihmisiä haluttiin auttaa. Auttamisen seuraukset eivät kuitenkaan aina olleet odotetunlaisia. Sosiaaliasiamestojen toiminta on lähtenyt ajatuksesta parantaa sosiaalihuollon asiakkaan osallistumisen mahdollisuuksia, mutta toiminta on informanttien mukaan liian kaukana asiakkaan kokemusmaailmasta. Sosiaaliasiamestojen kehityssuunta ei ole voinut täysin ennustaa, se on ottanut oman paikkansa rakenteiden määrittämissä raameissa. (Fook 2002, 4.)

Raymond A Morrow'n ja David Brownin mukaan sosiaalityön kriittinen teoria ei ole vain kritiikkiä. Fook korostaa, että kriittisessä teoriassa pyritään välttämään syyttelyä, koska syyttely vie huomiota itse ongelmalta (Fook 2002, 49.) Kriittinen teoria sisältää myös oletuksen tutkijan itsekriittisyydestä, itsereflektiosta. (Morrow & Brown 1994, 7). Tutkija ottaa tutkimuksen aikana vastaan paljon erilaisia uusia vaikutteita ja informanttien näkökulmat saattavat vaikuttaa tutkijan kriittisyyteen. Fookin mukaan tieto ei ole koskaan puhdasta, vaan sen sotkee tutkijan asema, josta tutkija tietoa tuottaa. Fookin mukaan mikään asema ei ole koskaan vapaa, eikä sen kautta voi sanoa suoraan, miten tulisi toimia. (Fook 2002, 15.)

Sarah Banksin mukaan eri ammattikuntien näkökulmat voivat auttaa sosiaaliasiamestojen toiminnan uudelleen määrittelyssä. Erilaiset näkökulmat rikkovat asiakaslain luomia arkkityyppejä sosiaaliasiamestojen toiminnasta ja kyseenalaistavat toiminnasta olemassa olevat käsitykset. (Banks 2004, 146,149.) Morrown mukaan ihmisillä on ainutlaatuinen kyky muokata toimintaansa aina saatavilla olevan tiedon mukaan. Tietopohjan muokautumisen myötä muuttuvat myös käsitykset ilmiöstä. (Morrow & Brown 1994, 9.) Sosiaalityöllä ja sosiaaliasiamestojen toiminnalla on ammattieettinen vastuu sosiaalihuollon asiakkaan edun toteutumisesta. Asiakkaan edun toteutuminen vaatii viranomaiselta ja sosiaaliasiamestojelta enemmän kuin kunnallisten sääntöjen ja ohjeistusten sokeaa noudattamista, on osattava kriittisesti arvioida omaa työtä ja sen toteuttamisen arvopohjaa. (Banks 2004,146,149, 180.)

Lain sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005) 4 §:n mukaan sosiaaliasiamestojella on samat kelpoisuusvaatimukset kuin 3 §:n sosiaalityöntekijöillä. Heihin tulisi siis päteä samat sosiaalityön ammattieettiset säännöt. Sosiaalityön ammattieettinen säännösten mukaan asiakkaan ihmisarvon ja yksilöllisyyden ehdoton kunnioittaminen on ainoa mahdollinen perusta eettisesti ja moraalisesti kestä-

välle toiminnalle (Talentia ry 2005, 6). Sosiaalityön kriittinen teoria kohdistuu valtaan ja alistamiseen. Vallan jakautuminen yhteiskunnassa eri tahoille nähdään kriittisessä teoriassa, erilaisia syrjäytymisen muotoja luovana ja vahvistavana voimana. Kriittisen teorian mukaan vallan epätasainen jakautuminen johtaa siihen, ettei jokaisen inhimillinen potentiaali pääse toteutumaan. (Morrow & Brown 1994, 11). Ammattikunnan eettisten sääntöjen tulisi mennä työnantajan antamien arvojen edelle, teot tulisi arvioida suhteessa omaan ammattieettiseen säännöstöön. (Banks 2004, 4-5, 73, 193).

3 Tutkimusprosessi

3.1 Sosiaaliasiamiestoiminnan ja käsitysten aikaisempi tutkimus

Sosiaaliasiamiestoiminnan vielä hakiessa paikkaansa kuntakentällä sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän tutkimaan sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämismahdollisuuksia. Työryhmä julkaisi selvitystyössä esille nousseista asioista raportin vuonna 2008. Aineisto raportoitiin oli kerätty vuonna 2005 toiminnassa olleilta sosiaaliasiamiehiltä. Sosiaaliasiamiehet raportoivat sosiaali- ja terveysministeriön selvitystyöryhmälle, riippumattoman ja puolueettoman asemansa olleen uhattuna. Uhkan sosiaaliasiamiestoimenkuvan toteuttamiselle aiheutti sosiaaliasiamiesten mukaan aikaisemmin mainittujen uhkien lisäksi päällekkäisten työtehtävien vaatimukset. Ongelmalliseksi koettiin myös osa työnantajista ja itse palveluntuottamisen tapa. Osa sosiaaliasiamiehistä oli myös kokenut omassa osaamisessaan olevan puutteita johtuen riittämättömästä täydennyskoulutuksesta. Sosiaaliasiamiehet raportoivat tehtävien vaativuuden heikentävän vaikuttamismahdollisuuksia ja tiedottamisen toteuttamista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008:17, 3.)

Vuonna 2009 julkaistiin sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan asiakastilastoinnin valtakunnallisen kehittämishankkeen loppuraportti. Hankkeen aikavälillä 1.5.2007 – 31.10.2009 Suomessa toimi 120 sosiaaliasiamiestä, joista 15 oli päätoimisia. Sosiaaliasiamiehet palvelivat sekä yksityisen että julkisen sosiaalihuollon asiakkaita. Loppuraportissa kerrottiin sosiaaliasiamiestoiminnan asiakasyhteydenotto tilastointihankkeen etenemisestä ja tilastoinnin tuloksista. Tilastoja oli raportin mukaan ollut vaikeaa kerätä, koska sosiaaliasiamiesten asiakastilastoinnin menetelmät eivät olleet yhtenäisiä ja niiden käytettävyydessä oli ollut ongelmia. Loppuraportin mukaan ”sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman laaja-alaisempi seuranta edellyttää valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa”. (Laukka ym. 2009, 3-4)

Vuonna 2007 Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes (nykyisin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL) asetti tutkimusryhmän selvittämään sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksiin. Tutkimuksessa keskeistä oli selvittää, mikä tukee tai estää ihmisiä pääsemästä lainsäädännössä määriteltyihin oikeuksiinsa.

Tutkimusraportin Pääseekö asiakas oikeuksiinsa toimitti Marja Pajukoski vuonna 2011. Raportissa sosiaaliasiamestointia peilasi muun muassa Ville Jämsä, joka teki oikeusturvahavaintoja sosiaaliasiamiehen työstä vuodelta 2010. Miikkael Liukkonen kirjoitti näennäisturvasta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tapio Rätty nosti esille yksilöhuollon päätöksentekoa ja asiakasta. Sakari Hänninen toi esille sosiaalioikeuksia ja perustuslaki uudistusta (Pajukoski ym. 2010).

Tuija Nummela kirjoitti sosiaalityön ammatillisen lisensiaattityönsä vuonna 2005 sosiaaliasiamestointinnasta, tutkimus julkaistiin nimellä Nuorallatanssi. Nummelan lisensiaattitutkimuksen mukaan sosiaaliasiamiehille tulee eniten valituksia toimeentulotukiasi-oissa. Nummela käsitteli myös sosiaaliasiamestojen sivutoimisuus- ongelmaa, sivutoimisen sosiaaliasiamiehen sosiaaliasiamestointiaan käytettävää aikaa ei välttämättä ollut tarkasti määritelty. Asiantuntijan lyhyt aika tehtäviensä hoitamiseen johti Nummelan mukaan suoraan palvelun vähäiseen käyttöasteeseen. Tutkimuksen mukaan noin viidesnes sosiaaliasiamiehistä toimi kunnallisessa sosiaalitoimistossa joka Nummelan mukaan on ristiriidassa sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuusvaatimuksen kanssa. (Nummela 2005, 49-50.) Nummela jatkoi sosiaaliasiamestoinnin tutkimusta väitöskirjassaan Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Väitöskirjassaan Nummela käsitteli aikuissosiaalityön asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen pulmakohtia. Nummela keräsi kertomuksia aikuissosiaalityön asiakkailta, sosiaaliasiamiehiltä ja sosiaalityöntekijöiltä (Nummela 2011).

Väitöskirjatasolla sosiaaliasiamestointia on tutkinut myös Sirpa Posio. Sirpa Posion vuoden 2008 väitöskirjassa selvitetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja asemaa, erityisesti asiakkaan yksityisyyden suojaa, suojan sisältöä, tarkoitusta, rajoja ja rajoituksia (Posio 2008). Sosiaalityöntekijöiden käsitysmailmaa on aikaisemmin tutkinut esimerkiksi Anita Sipilä, jonka väitöskirjatutkimus käsitteli sosiaalityöntekijöiden asiantuntijuuden ulottuvuuksia. Sipilän tutkimus julkaistiin vuonna 2011 nimellä, Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet – Tiedot, taidot ja etiikka, työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä (Sipilä 2011).

Marja Koukkari tutki väitöskirjatutkimuksessaan, kuntoutujien käsityksiä kokonaisvaltaisesta kuntoutuksesta ja kuntoutumisesta. Väitöskirja julkaistiin vuonna 2010 Rovaniemellä. Koukkarin tutkimus oli toteutettu käyttämällä fenomenografista tutkimusmenetelmää. Käytän Koukkarin sovellusta fenomenografisesta tutkimusmenetelmästä

oman tutkimusaineistoni analyysissa. Koukkarin tutkimus rajaa käsityksen yksilön omaan näkemykseen ja henkilökohtaiseen suhteeseen ilmiöön. (Koukkari 2010, 44.)

Pro gradu -tutkimuksia sosiaaliasiameiestoiminnasta on tehnyt mm. Minna Dogan. Doganin tutkimus julkaistiin vuonna 2006. Doganin pro gradu -työn nimi oli Sosiaaliasiamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä. Dogan teki myös jatkotutkimuksen sosiaaliasiameiesten edellytyksistä edistää sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja oikeuksia. (Dogan 2006). Emmi Pesonen tutki pro gradussaan vuonna 2010 potilaiden ja sosiaalityöntekijöiden käsityksiä potilaan itsemääräämisoikeudesta vanhuspsykiatriassa (Pesonen 2010). Vuonna 2011 Petra Ahonen tutki sosiaalityön pro gradussaan myös sosiaalityöntekijöiden käsityksiä. Ahosen aiheena oli lastensuojelutarpeen selvitykset ja sosiaalityöntekijöiden kokemukset kunnallisen lastensuojelun uudesta työskentelymallista (Ahonen 2011).

3.2 Fenomenografinen tutkimusmetodi

Valitsin fenomenografisen tutkimusmenetelmän, koska se vastaa tutkimusongelmaan: Millaisena informantit (Johtavat sosiaalityöntekijät ja kaupunginhallituksen jäsenet) käsittävät sosiaaliasiameiestoiminnan? Metodina fenomenografia tutkii arkipäivän ilmiöitä, niitä koskevia käsityksiä, käsitysten suhteita ja erilaisia ymmärtämisen tapoja. Tutkimuksessani on kyse sosiaaliasiameiestoiminnan ilmentymisestä informanttien työn arjessa. Fenomenografia on laadullinen tutkimussuuntaus, jonka kehitti Ference Marton 1970-luvulla. Marton tutki yliopisto-opiskelijoiden oppimiskäsityksiä ja sitä, miten ihmisille muodostuneet käsitykset eroavat toisistaan. (Huusko & Paloniemi 2006, 163.) Martonin mukaan fenomenografian tutkimuskohteina ovat sekä kulttuurisesti, että yksilöllisesti muodostetut tavat liittää itsemme ympäröivään maailmaan ja tapamme ymmärtää maailmaa. (Kakkori & Huttunen 2010, 11).

Marton sanoutui irti positivismista. Positivismi korostaa selvästi havaittavia tosiasioita. Marton korosti todellisuuden rakentumisen sosiaalista luonnetta. Hänen mukaan todellisuus rakentuu tulkinnoista, joita annamme merkityksille ja tulkintasäännöistä, joiden avulla toimimme arjessa. Esimerkiksi tulkintamme sosiaaliasiameiestoiminnasta pohjautuu niihin tulkintasääntöihin, joiden kautta me toimintaa tarkastelemme. Ymmärrämme asiat aina suhteessa johonkin muuhun ilmiöön. (Huusko & Paloniemi 2006, 165.) Asia-

kaslain (2000/812) 24 § antaa pohjan sosiaaliasiamiestoiminnan käsittämiseksi, konkreettisen tehtävälistan muodossa. Tehtävissä on kuitenkin paljon tulkinnan varaa. Potilasiasiamiestoiminta toimi toisen kaupunginhallituksenjäsenen käsityspohjana sosiaaliasiamiestoiminnan ymmärtämiseksi.

Jokainen käsitys ilmiöstä on ainutlaatuinen, eikä kahta identtistä käsitystä ole olemassa, kuten ei ole kahta samanlaista yksilöäkään. Fenomenografisessa käsitystutkimuksessa tutkija muodostaa käsityskategorioita informanttien käsityksistä (käsityksiä toisten käsityksistä). Ilmiötä tutkitaan tällöin Ference Martonin teorian toisen asteen näkökulmasta. Toisen näkökulman omaaminen on Kakkorin ja Huttusen mukaan fenomenografisen tutkimuksen idea. (Kakkori & Huttunen 2010, 9-10.) Tutkijan on pyrittävä antamaan mahdollisimman tarkka kuvaus informanttien käsityksistä. Tutkimuksessa toimitaan ensin ensimmäisellä tasolla, jossa tutkija kirjaa ylös haastateltaville muodostuneita käsityksiä. Toisella tasolla tutkija itse muodostaa käsityksiä keräämänsä aineiston pohjalta. Tutkimuksen kannalta oleelliset käsitteet nousevat tekstistä (Eskola ja Suoranta 1998, 157). Fenomenografinen tutkimus on kiinnostunut laadultaan erilaisista käsityksistä, kuten tavoista joilla eri ammattiryhmät käsittävät ilmiön (Niikko 2003, 26).

Fenomenografinen tutkimus kuuluu laadulliseen tutkimusperinteeseen (Koukkari 2010, 48). Morrow'n mukaan määrällinen tutkimus ei pysty kuvaamaan rakentuneen todellisuuden sosiaalista luonnetta. Laadullinen tutkimus ei perustu mittauksiin ja laskelmiin. Laadullinen tutkimus pyrkii ymmärtämään ilmiötä tavalla, joka ei vaadi määrällistä mitausta. Morrow'n mukaan laadullisen tutkimuksen ilmiöt eivät edes antaudu mitattaviksi. Laadullisessa tutkimuksessa tutkitaan tyypillisesti rajattua määrää tapauksia. Laadullisessa tutkimuksessa olisi Morrow'n mukaan hyvä olla kielellinen kertomus, joka koskee ihmisten toimia tai käsityksiä, heidän sosiaalisessa ympäristössään. Kertomusten pitäisi kertoa puhujan paikallisista sosiaalisista olosuhteista. Morrow'n mukaan laadullinen tutkimus ei pyri tekemään yleistyksiä vaan laadullinen tutkimus pyrkii ymmärtämään eri asiat jotka vaikuttavat ilmiöön ja sen ilmentymiseen. (Morrow & Brown 1994, 202-203, 206). Jari Eskolan ja Juha Suorannan mukaan laadullinen aineisto on tekstiä, riippumatta siitä miten se on tuotettu (Eskola ja Suoranta 1998, 15).

Leena Kakkori ja Rauno Huttunen tulkitsevat fenomenografista menetelmää sen kreationistisen käynnöksen kautta. Kakkorin ja Huttusen mukaan tutkitaan informanttien kuvauksia ilmiöstä. Fenomenografia on siis ihmisten kuvauksia, käsityksiä, erilaisia

ymmärtämisen tapoja. Suomessa fenomenografista tutkimusmenetelmää käyttivät ensimmäisinä Järvinen, Engeström ja Gröhn. Yleisimmin fenomenografinen tutkimus hyödyntää kirjallista aineistoa, avoimia ja teema haastatteluja. (Huusko & Paloniemi 2006, 163.)

Filosofiselta taustaltaan fenomenografia nojaa muun muassa fenomenologiaan, hermeneutiikkaan ja konstruktivismiin. Käsituskokonaisuus rakentuu osaltaan informantin entisen tiedon ja kokemustaustan pohjalta. Yksi johtava sosiaalityöntekijä perusti käsityksensä sosiaaliasiamiestoiminnasta kokemukseensa yhdestä tietystä sosiaaliasiamiehestä, jonka kanssa tämä oli tehnyt yhteistyötä. Fenomenografiaan liittyy fenomenologinen kokemuksellisuus, ilmiön ymmärtämiseen pyrkiminen ja tutkimuksen laadullinen suuntaus. Fenomenografia kuitenkin eroaa fenomenologiasta siinä, että se tutkii käsitysten eroavaisuutta – tai, ei ilmiötä sinänsä. Eli tutkimuksessa ei ole kyse sosiaaliasiamiestoiminta ilmiön tutkimisesta vaan sosiaaliasiamiestoiminnasta muodostuneiden käsitysten tutkimisesta. Käsitys viittaa informantin ymmärrykseen ilmiöstä. (Huusko & Paloniemi 2006, 163- 165.) Käsitystä ei tule verrata todellisuuteen, koska todellisuus on informanteille sitä miten he ilmiön kokevat ja käsittävät (Koukkari 2010, 48.). Laadullinen tutkimus pyrkii löytämään tutkittavan näkökulman, eli sen, miten informantit käsittävät sosiaaliasiamiestoiminnan (Eskola ja Suoranta 1998, 16).

Fenomenografiselle tutkimukselle ominaista on nähdä yksilö ja maailma yhtenä. On vain yksi maailma, joka on samalla sekä kokemuksellinen että todellinen. Yksilöllä on ainutlaatuinen tapa muodostaa käsityksiä kokemuksistaan ja todellisuudestaan. Näkökulmamme johonkin ilmiöön rakentuu sen mukaan, miten me ilmiön näemme. Fenomenografia pyrkii löytämään yksilön käsitysten takana olevan systematiikan ja yhteisesti työyhteisössä jaetut ja sosiaalisesti merkittävät ajattelutavat. (Huusko & Paloniemi 2006, 165.) Tutkimuksen tulokset ovat sidottuja aikaan, jossa ne on tuotettu, ne ovat historiallisesti ja paikallisesti alttiita muutoksille (Eskola ja Suoranta 1998, 16).

Sosiaalinen maailma ei ranskalaisen sosiologi Pierre Bordieun (1930 - 2002) mukaan ole pysyvä vaan käsitysten varaan rakennettu ja siten myös niiden muutoksista riippuvainen. Yksilöiden ja yhteisöjen käsityksiä on mahdollista muuttaa lisäämällä tietoa ilmiöstä. Bordieun teorian mukaan käsitysten varaan rakennettua maailmaa leimaa epävarmuus. (Ylhäinen 2010, 159 - 162.) Tietoisuus muiden käsityksistä ryhmässä asettaa tietyn vaatimuksen sille, millaisia käsityksiä on sallittua ilmaista.

3.3 Teemahaastattelu

Valitsin teemahaastattelun aineiston keruumenetelmäksi, koska se sopii yhteen fenomenografisen käsitystutkimuskäytännön kanssa ja antaa vastauksen tutkimuskysymykseen siitä, miten informantit käsittävät sosiaaliasiamiestoiminnan. Vakiintuneen fenomenografisen tutkimuskäytännön mukaan käsityksiä on usein paras tutkia kysymällä informantilta suoraan, miten tämä ilmiön käsittää. Kriittisen sosiaalityön teorian anti fenomenografiselle tutkimukselle on erilaisten yksilöllisten näkemysten tutkimuksellisen arvon tunnustaminen. (Hirsjärvi ja Hurme 1988, 13.)

Teemahaastattelu sallii informantin vapaan reagoinnin esitettyyn kysymykseen. Vapaa reagointi mahdollistaa keskustelun syntymisen ja keskustelun kautta on mahdollista saada esille asioita jotka eivät välttämättä tule muuten esille. Teemahaastattelussa haastateltavilta voidaan kysyä aiheesta, josta nämä eivät välttämättä ole tottuneet päivittäin keskustelemaan. Sosiaaliasiamiestoiminta hakee vielä paikkaansa eikä siitä välttämättä ole syntynyt vakiintunutta käsityspohjaa, eikä sosiaaliasiamies välttämättä esiinny sosiaalityön arjessa käytävissä keskusteluissa. Teemahaastattelu kohdentuu informanttien subjektiivisiin käsityksiin ilmiöstä; käsityksiin, joiden tasoa tutkija on voinut ennalta arvioida. (Hirsjärvi & Hurme 1988, 7-8, 35-36.)

Teemahaastattelun kautta on mahdollista luoda henkilökohtaisen kontakti informanttiin. Johtavat sosiaalityöntekijät toivat esille henkilökohtaisen kontaktin tärkeyttä suhteessa sosiaaliasiamiestoimintaan. Esimerkiksi informanttien mukaan osasyynä sosiaaliasiamiestoiminnan käsittämiseen etäisenä ja näkymättömänä oli kasvokkaisen kontaktin puuttuminen. Kasvokkainen kontakti on tärkeää myös tutkimuksen toteuttamiselle. Informanttien oli helpompi sitoutua tutkimukseen osallistumiseen, koska haastattelu toteutettiin kasvokkain informanttien toimitiloissa. Kasvokkaisessa vuorovaikutuksessa oli helppoa motivoida haastateltavia vastaamaan kysymyksiin. Haastatteluajkojen sopiminen oli huomattavasti haastavampaa kuin itse haastattelun toteuttaminen. (Hirsjärvi & Hurme 1988, 15, 25.)

Tutkimuksen aineiston keruun toteutus alkoi käsityspohjan ennalta arvioinnilla, kenellä sosiaalihuollon kentällä on tutkimuksen kannalta riittävän laaja käsitys sosiaaliasiamiestoiminnasta. (Koukkari 2010, 50). Valitsin haastattelijeni kohteeksi sosiaalityöntekijät. Sain kuitenkin useammalta taholta tietoa, jonka mukaan rivisosiaalityöntekijöillä ei ole

kontaktipintaa sosiaaliasiamiestoimintaan. Vaihdoin haastattelukohteen johtaviin sosiaalityöntekijöihin, koska heidän on konkreettisesti vastattava sosiaalitoimeen tuleviin muistutuksiin. (Eskola ja Suoranta 1998, 61). Sain luvat johtavien sosiaalityöntekijöiden haastatteluun ja koordinoin haastattelun järjestelyt sosiaalitoimen yhteyshenkilön kautta. Yhteyshenkilö kuitenkin vaihtui haastattelun jälkeen, jonka katson vaikuttaneen sähköpostitse pyytämiini lisähaastatteluihin. Haastatteleman johtavat sosiaalityöntekijät painottivat kaupunginhallituksen roolia sosiaaliasiamiestoiminnan määrittäjänä ja järjestäjänä. Oli siis tutkimuksen kannalta perusteltua selvittää käsityskenttää laajemmin, sitä miten toiminnan järjestäjät käsittävät sosiaaliasiamiestoiminnan.

Lähetin tutkimuslupahakemuksen keskisuuren kaupungin kaupunginhallitukselle pyytäen lupaa sosiaaliasiamiestoiminnasta vastuussa olevan tahon haastatteluun. Sain kaupunginjohtajalta haastatteluluvan ja minulle ilmoitettiin, että haastatteluun tulee vastamaan parhaiten sosiaaliasiamiestoiminnasta kunnanhallituksessa tietävä taho. Tutkimukseeni osallistui kokonaisuudessaan neljä johtavaa sosiaalityöntekijää ryhmähaastatteluna ja kaksi kaupunginhallituksen jäsentä ryhmähaastatteluna. Lisäksi haastattelin yhtä luottamushenkilöä kasvokkain ja yhtä entistä sosiaaliasiamiestä puhelimitse. Pyyisin niiltä johtavilta sosiaalityöntekijöitä, jotka eivät päässeet osallistumaan ryhmähaastatteluun, vastausta sähköpostitse, en kuitenkaan saanut heiltä yhtään vastausta. Tein myös haastatteluun osallistuneiden kahden kaupunginhallituksen jäsenen pyynnöstä yhden lisähaastattelupyynnön kolmannelle kaupunginhallituksen jäsenelle, kyseinen henkilö vastasi minulle lyhyesti sähköpostilla. Yhteensä tutkimukseen osallistui yhdeksän henkilöä. Otoksen koko on tutkimuseettinen kysymys, otoksen ollessa liian pieni tuloksia ei voi esittää yleistettävässä muodossa. (Clarkeburn & Mustajärvi 2007, 70.) Yhdeksän haastateltavan kautta ei voi muodostaa yleistyksiä siitä, millaista sosiaaliasiamiestoiminta on, mutta siitä voi hahmottaa sen, millaisena se voi näyttäytyä sosiaalialan eri toimijoille. Laadullisessa tutkimuksessa keskitytään pieneen määrään tapauksia ja pyritään analysoimaan niitä mahdollisimman tarkasti (Eskola ja Suoranta 1998, 18).

Hahmottelin johtavien sosiaalityöntekijöiden haastattelurungon asiakaslain (2000/812) 24 §:n sosiaaliasiamiehen tehtävien ympärille. Kaupunginhallituksen jäsenille tehdyssä haastattelurungossa oli kaksi teemaa. Ensimmäinen teema oli palveluiden järjestäminen ja siihen liittyvät muutokset, toinen teema koski palvelun laatua ja vaikuttavuutta. Teemahaastatteluun ei kuulu kysymysten tarkka alkuasettelu vaan päätyypittely, tosiasia-

symyksiin ja mielipidekysymyksiin. Haastatteluiden kysymysrungot löytyvät tutkimuksen lopusta (Liite 1 & liite 2). Kaikki kysymykset ovat avoimia kysymyksiä. Teema-haastatteluiden toteutus oli joustavaa ja kysymysmuodot väljiä. (Hirsjärvi & Hurme 1988, 36, 40-41.)

Teemahaastattelussa haastateltavien on saatava tuoda esille kaikki haluamansa asiat ilmiöstä. Esitin jokaisen haastattelun lopuksi kysymyksen siitä, onko haastateltavalla jäänyt jotain sanomatta. Teemahaastattelun on oltava tavoitteellista, on mietittävä sitä, mikä on haastattelun tavoite ja millaista tietoa halutaan haastateltavilta saada. Käsityksiä tutkittaessa on pyrittävä olemaan mahdollisimman neutraali, jotta tutkimuksen tuloksista tule vain tutkijan oman käsityksen heijaste. Haastattelun aikana on annettava mahdollisimman paljon tilaa haastateltavalle jotta tämä voi mahdollisimman laajasti avata sitä, miten hänen henkilökohtainen käsityksensä on muodostunut. (Rauhala & Virokannas. 2011, 239).

Lähetin haastateltaville haastattelukysymysrunгон etukäteen, jotta haastateltavat saisivat rauhassa tutustua kysymyksiin. Lisäksi ilmoitin informanteille, että tarkoitukseni on nauhoittaa keskustelut. Litteroin nauhoitetun aineiston, jota tuli yhteensä 2 tuntia 25 minuuttia. Tästä syntyi 38 sivua litteroitua materiaalia samoilla sivun asetuksilla, joilla tutkimus on toteutettu. Lainaukset litteroidusta tekstistä on anonymisoitu, tarkoituksena suojata informantteja. Murre sanat ja muut henkilö- ja aluekohtaiset tunnistetiedot on lainauksista poistettu. (Eskola & Suoranta 1998, 20, 52.) Lainauksia on osin lyhennetty, josta olen käyttänyt merkkinä kolmea pistettä. Pilkut rytmittävät tekstiä puhetyylin esiintuomiseksi. Lainauksista on poistettu täytesanoja esimerkiksi *niin kuin ja tuota*.

Informantit on koodattu, johtaville sosiaalityöntekijöille on annettu yksilönumero ja koodi JS. Kaupunginhallituksen jäsenet on koodattu yksilönumerolla ja koodilla KH. Entistä sosiaaliasiamiestä olen lainannut vähän antaen vertauskohteen informanttien käsityksille sosiaaliasiamiestoiminnan konkreettiseen todellisuuteen. Sosiaaliasiamiehen haastattelun toteutin puhelimesta, minkä vuoksi haastattelun sisältö on kirjoitettu auki eri muodossa. Sosiaaliasiamiehen olen koodannut SAM. Luottamushenkilön ja kolmannen kaupunginhallituksen jäsenen sähköpostilla antaman haastattelun rajasin tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne eivät sisältäneet tutkimuksen kannalta relevanttia tietoa. Eskolan ja Suorannan mukaan laadullista aineistoa on riittävästi, kun uudet tapaukset eivät

tuota enää uutta tietoa (Eskola ja Suoranta 1998, 62). Haastattelija on koodattu kirjaimella T. (Koukkari 2010, 52.)

3.4 Aineiston kategorisointi

Fenomenografinen tutkimus on aineistolähtöistä, tulkintaa tehdään aineiston ja teorian välissä vuoropuhelussa. Tutkimuksen aikana tutkijan on jatkuvasti tiedostettava oma käsitysmaailmansa, jotta tutkija kykenisi avoimesti ottamaan vastaan ja kirjoittamaan auki haastateltavien käsitykset. (Huusko & Paloniemi 2006, 166.) Morrow sitoo tutkimuksen arvovapauden tutkijan jatkuvaan itsereflektioon. Tutkija ei saa antaa omien henkilökohtaisten arvojen vaikuttaa tai vääristää tutkimuksen analyysia. Tietoisuus omista arvoista auttaa tutkijaa estämään arvo-ongelmien syntymisen. Tutkijan on perustelemalla oikeutettava käyttämänsä arvot. (Morrow ja Brown) 1994, 306). Tutkijan on tärkeää huomioida myös käsitysten muodostumisen tilannesidonnaisuus. Muodostiko haastateltava aktiivista käsitystä ilmiöstä itse haastattelutilanteessa vai oliko kyseessä aikaisemmin muodostunut käsitys? Tutkimuksessa on tuotava ilmi, onko tutkija vaikuttanut haastateltavan käsityksen muodostumiseen. Aineiston analyysissa pyritään jäljittämään haastateltavien ajatuskokonaisuuksia ja niiden yhteneväisyyksiä, ei tutkijan omia mielipiteitä. (Huusko & Paloniemi 2006, 166.)

Sosiaalityön kriittisen teorian perinteen mukaan tieteellinen tutkimus on aineiston tutkimista eri näkökulmista ja tutkijan jatkuvaa itsereflektointia. Tutkijan tulee olla tietoinen omista ennakkokäsityksistään suhteessa keräämäänsä aineistoon ja itse tutkimuksen tekemiseen. Kriittisesti refleктоivan, eli omaa toimintaansa jatkuvasti kriittisesti arvioivan tutkijan, tulee olla tietoinen siitä, miten haastateltavien käsitykset vaikuttavat tutkijan omaan käsitykseen. Tutkijan on jatkuvasti kyseenalaistettava oman tulkintansa lähtökohdat, onko syntynyt tulkinta lähtöisin aineistosta vai tutkijasta itsestään. (Payne ym. 2002, 11.)

Aloitin aineiston analyysin perehtymällä aineistoon ja miettimällä aineistosta esille tulleita teemoja. Pohdin, mistä informantit viestittävät lausunnoillaan, mitä informanttien käsitykset kertovat sosiaaliasiamiestoiminnasta. Teemat, jotka nyt edustavat aineistoa, etsivät pitkään lopullista muotoaan, sitä muotoa joka parhaiten kuvaisi informanttien käsityksiä sosiaaliasiamiestoiminnasta. Eskolan ja Suorannan mukaan ensimmäinen

kategoriarunko ei välttämättä aina ole lopullinen (Eskola ja Suoranta 1998, 158). Vaikeaksi teemojen hahmottamisen teki oman tutkimuksen myötä muodostuneen käsitykseni vahvuus. Luopumalla omasta käsityksestäni ja palaamalla aineistoon löysin mielestäni informanttien käsityksiä parhaiten kuvaavat teemat. Laadullisessa tutkimuksessa yleistyksiä ei tehdä suoraan aineistosta vaan tulkinnan kautta (Eskola ja Suoranta 1998, 66). Haasteena kategorioiden muodostamiselle oli kategorisoida ja luoda luokkia, jotka kuvaavat todellisuutta, mutta eivät samalla leimaa sosiaaliasiameistoimintaa. (Fook 2002, 82.)

Fenomenografisessa tutkimuksessa aineistoa käsitellään kokonaisuutena ja käsittely etenee vaiheittain, koska jokainen vaihe vaikuttaa sitä seuraaviin valintoihin. Analyysin tarkoitus on löytää rakenteellisia yhteneväisyyksiä ja eroja, jotka selittävät käsitysten suhdetta ilmiöön. Yhteneväisyyksien perusteella muodostetaan kategorioita, jotka kuvaavat erilaisia tapoja käsittää ilmiö. Kattegoria ja käsitys eivät kuitenkaan ole sama asia. Kattegorioissa tutkitaan ajatuksellista kokonaisuutta, ei yksittäisiä lauseita tai sanoja. Muodostuneiden käsitysten luonnetta voi testata kysymysten avulla. Mitä haastateltava tarkoittaa ilmaisulla? Millainen merkitys sillä on sosiaaliasiameistoiminnan käsittelemisessä? Mistä näkökulmasta ilmaisu on tuotettu? Kysymykset sitovat käsitykset kontekstiin ja mahdollistavat ilmiön lähemmän tarkastelun. (Huusko & Paloniemi 2006, 167- 168.)

Kattegorioiden rajoja etsitään suhteessa koko aineiston merkitysjoukkoon. Analyysin tarkoitus on tunnistaa toisistaan eroavat ja toistensa kanssa samanlaiset ilmaukset. Kattegorian muodostamiselle on oltava kriteerit ja tutkimuksessa tulee tehdä selväksi kattegorioiden väliset erot. Yksittäinen kattegoria sisältää kaikki käsityksen erityispiirteet, joista voidaan ottaa suoria lainauksia tekstiin. Kattegorioiden sisältö on kirjoitettava auki, jonka jälkeen voidaan tarkastella eri kattegorioiden välisiä suhteita. Sisällön avaamisen ja analyysin jälkeen voidaan muodostaa yleiskattegorioita, jotka kuvaavat ilmiötä. Kattegorioista tehty yhteenveto ankkuroi tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Tavoite on luoda rakenteellinen viitekehys johon kattegoriat voi suhteuttaa. (Huusko & Paloniemi 2006, 168-169.) Laadullisessa tutkimuksessa ilmiö sidotaan sen yhteiskunnalliseen yhteyteen, ilmiöstä rakennetaan historiallisesti yksityiskohtainen ja tarkka kuva. (Eskola ja Suoranta 1998, 18.) Käsitteksiä valikoidaan, yhdistetään ja uudelleen organisoidaan. Kattegorioiden määrän on katettava käsitysten vaihtelu, joka esiintyy aineistossa. Yksit-

täininkin käsitys voi olla mielenkiintoinen ja esittelemisen arvoinen. (Huusko & Palo-niemi 2006, 169.)

Muodostin kategoriat käyttäen pohjana Marja Koukkarin sovellusta fenomenografisesta tutkimusmenetelmästä. Koukkarin sovelluksessa aineistosta esiin nousevien ilmausten teemoittaminen toimii lähtökohtana analyysille ja käsitysten vertaamiselle. Etsin aineistosta samanlaisia ilmauksia, jotka voisi lukea yhden teeman alle. Lähtökohtana toimi johtavien sosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelu ja siinä esiin tulevat teemat. Ilmiötasolle siirtymisen toteutin yhdistämällä samankaltaisia ilmauksia kategorioiksi. Rajasin aineistosta esiin tulevat ilmaukset tutkimuksen kannalta oleellisimpiin ja määrällisesti suurimpiin kokonaisuuksiin. Laadullisen tutkimuksen toteuttamiseksi oli löydettävä tarpeeksi samankaltaisia ilmauksia. Sidos teoriaan syntyi kategorioiden pohjalta. Kategoriat antavat vastauksen tutkimuskysymykseen siitä, miten informantit käsittävät sosiaaliasiamiestoiminnan. (Koukkari 2010, 61.) Eskolan ja Suorannan mukaan laadullisen aineiston tehtävä ei ole hypoteesin todistaminen vaan hypoteesin löytäminen. Aineiston avulla tutkija löytää uutta, ei todista ennalta odotettua. (Eskola ja Suoranta 1998, 20.)

Haastatteluaineistosta muodostui neljä kategoriaa, jotka nimesin aineistosta esille nousevien teemojen mukaan. Kattegoria A, Etäinen käsittelee sosiaaliasiamiestoiminnan paikantumista, sitä millaisena sosiaaliasiamiestoiminta käsitetään ei vain informantin omalta kohdalta vaan myös sosiaalihuollon asiakkaan kohdalta. Kattegoria B, Tarpeeton ja näkymätön kertoo sosiaaliasiamiestoiminnan merkityksestä informanteille. Sosiaaliasiamies oli informanteille lakisääteinen elementti kunnallisen sosiaalihuollon kentällä, näkymätön taustatekijä. Kattegoria C, Riittävää, jos ei kuulu mitään kertoo sosiaaliasiamiestoiminnan vaikuttavuudesta. Kaupunginhallituksen jäsenien lausunnoista nousi esille, että toiminta on hyvää ja riittävää. Mutta siitä, miten toiminta käytännössä toteutuu, oli hyvin vähän sanottavaa, koska viimeaikoina ei ollut tullut ainakaan negatiivista palautetta. Kattegoria D, Valvonta kertoo sosiaaliasiamiestoiminnan valvonnallisuudesta ominaisuudesta ja valvonnan vaikutuksesta informanttien käsityksiin. Myös sosiaaliasiamiestoimintaan tulisi kohdistua valvontaa, jotta palvelu on asiakkaalle hyödyllistä. Informantit eivät kuitenkaan olleet varmoja siitä, kuka sosiaaliasiamiestoimintaa valvoo.

4 Käsitteitä sosiaaliasiamiestoiminnasta kunnallisessa yhteydessä

4.1 Katteoria A, Etäinen

Sosiaaliasiamiestoiminta on hakenut paikkaansa kuntakentällä toiminnan alkuajoista lähtien. Sosiaaliasiamiestoimintaa on kokeiltu tuottaa kunnan sosiaalitoimen omana toimintana, kunnan oman viranomaisen toimesta. Sosiaaliasiamiestoimintaa on tuotettu myös sosiaalialan osaamiskeskusten kautta ja yksityisten palveluntarjoajien kautta. Lain valmistelun aikana sosiaaliasiamies haluttiin sijoittaa silloisen lääninhallituksen yhteyteen. Päädyttiin kuitenkin potilasasiamiestä vastaavaan järjestelyyn ja sosiaaliasiamiehen sijoittamiseen sosiaalitoimen yhteyteen koska haluttiin, että sosiaaliasiamies toimisi asiakasta lähellä. (HE 137/1999 vp, 40.) Informanttien haastattelujen perusteella sosiaaliasiamies on kuitenkin etäännyntynyt kuntakentästä ja sekä viranomais-, että asiakasyhteydestä. Etäännyminen vaikeuttaa ei vain asiakkaan asioimista ja palvelun saantia vaan myös viranomaisyhteistyötä, poissulkien ainakin hallituksen esityksessä mainitun konsultointimahdollisuuden. Sosiaaliasiamiehen tehtävien yleisluonne on nimenomaan neuvoa-antava. (HE 137/1999, 40.) Johtavat sosiaalityöntekijät eivät kokeneet tarvetta konsultoida tuntematonta sosiaaliasiamiestä. Tuntemattomuus nosti esille jopa huolen siitä, että sosiaaliasiamiehellä on jokin ongelma suhteessa sosiaalityöntekijöihin.

JS1: Semmoinen etäisyys kai tähän sosiaaliasiamiestoimintaan on, että on vähän etäinen kaikilla tavoin.

JS3: Hän on hyvin etäinen, minäkin ajattelin, että olisi ihan kiva jos hänkin kävisi vaikka meidänkin lastensuojelun palaverissa vaikka esittelemässä itsensä ja kertomassa vähän.

JS1: Ja meillä on koko taloa koskevia infoja, miksei se voisi olla siellä esimerkiksi.

JS3: Että jos tosiaan on tuntema, että tämänäköinen henkilö on ja hän kertoo jotakin siitä työstään kertoisi vähäsen.

JS1: Että kertoisi vaikka, että mitä ongelmia hänellä on suhteessa meihin, jos hänellä on jotakin ongelmia.

JS3: Niin.

JS1: Ehkä se on sama kuin meilläkin, vähän etäisenä niin se on asiakkaillekin etäisenä.

JS4: Että tietää, että minkälaisia ajatuksia hänellä on vaikka meistä ja meidän toiminnasta, mitä odotuksia meitä kohtaan, että se olisi niin kuin hyvä lähtökohta ja sitten mekin voitaisiin omalta osaltamme tuoda omat odotuksemme siihen. Asiat on vähän niin... kun

ne on paperilla tai nettiosoitteessa, niin se on (syvä hengenveto) mm... vähän sillä lailla, että kumminpäin nyt lähtisi. Mutta kyllä niin kuin henkilökohtainen kiinnostus meidän toimintaa kohtaan, niin mielellään me tapaamme ja hän saa tutustuakin tiettenkin. Haluaisi nähdä vähän sitä kontekstia, että missä toimitaan, miten toimitaan, mitä tämä on, vaikka lyhytkin semmoinen tapaaminen voi olla hyvinkin hedelmällinen. Kun se ihminen tulee tutuksi niin sieltä voi löytyäkin semmoisia asioita mitä voi viedä eteenpäin. Nämä on niin kuin henkilökohtaisiakin suhteita usein nämä, että kun tapaa niin löytää, että tämä asia on teillä ja meilläkin vaikka ja sitä lähdetään viemään eteenpäin. Tietoa on niin paljon ja mekin omalla tavallamme joudumme priorisoimaan asioita niin, että viedään eteenpäin kun sitä nyt tulee sitä tulvaa eteen todella paljon signaaleja, että mikä nyt sieltä olisi sellainen mihin meidän tulisi tarttua yhdessä.

Yhteistyö sosiaaliamiesten ja toisten alan toimijoiden kanssa voi vähentää osaltaan sosiaalityön kuormittavuutta ja parantaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa. (Pehkonen & Väänänen-Fomin 2011, 7-8). Tasa-arvoinen kohtelu ei koske vain asiakassuhteita vaan myös asiantuntijoiden keskinäisiä suhteita. Kun kaikki toimivat johdonmukaisesti ja läpinäkyvästi, on toisen toimijan toimintaan helpompi luottaa. Puolueettomuuden vaatimus ei koske vain sosiaaliamiestoimintaa, vaan se koskee kaikkea sosiaalihuollon alaista toimintaa. Kohtaaminen vaatii rohkeutta kaikilta osapuolilta, toisen kanssa vuorovaikutukseen asettuminen ei ole aina helppoa. Kohtaaminen sinänsä on kuitenkin yksinkertaista ja sen seuraukset voivat kantaa pitkälle ja opettaa paljon. Kohtaaminen on pysähtymistä, viipymistä ja yhdessä kulkemista, silloinkin kun lopputuloksesta ei ole tietoa. (Mattila 2007, 27-33.)

JS4: Niin tosiaan mitä on aikaisemmin itse ollut sosiaaliamiehen kanssa ennen tätä --- niin on ollut caseja yhdessä ja on tavattu asiakkaita yhdessä ja viety niitä, hänellä on sitten ollut se oma näkökulma joka on ollut ihan selvä ja meillä on sitten ollut se meidän, että se asiakkaan. On ollut ihan mielenkiintoisia ja kehittää sitten, ollut erilaisia asiantuntijoita, puhun asiakkaasta myös asiantuntijana, että ne ovat olleet oppimisen paikkoja myös itselle ja vähän tutustua siinä sitten että toimintatapa on tämmöinen ja sitten osasi itkekin sitten ohjata asiakkaita sinne ottamaan yhteyttä kun tiesi että tämä on tämä toiminta tämmöistä. Se on aina vähän näin.

Haastattelussa informantti viittasi aikaisempaan palveluntuottamisen tapaan ja yhteistyöhön silloisen sosiaaliamiehen kanssa. Informantti viittasi aikaan, jolloin sosiaaliamiehen tuottama palvelu oli toiminut ja jolloin sosiaaliamies oli ollut lähellä sekä asiakasta että sosiaalityön toimijoita. Kunnissa onkin osaltaan lähdetty kilpailuttamaan palveluita ilman asianmukaista arvokeskustelua. Palveluiden kilpailuttamisen hyötyjä ja haittoja ei ole välttämättä kartoitettu tarpeeksi. Pienissä kunnissa ei välttämättä ole riittävää määrää palveluntarjoajia, jotta voitaisiin toteuttaa riittävää ja laatua oleellisesti parantavaa palveluiden kilpailutusta. (Komu ym. 2011: 234-237.)

Yksityisten henkilöiden on vaikea tarjota sosiaaliasiamiehen palveluita kunnille, koska yhteydenottojen määrä sosiaaliasiamiehiin on määrällisesti niin pientä, ettei niillä voi oikeuttaa yksittäisen toimijan palkkaamista sosiaaliasiamiehen tehtävien hoitamiseen. Kilpailuttamisen sivuvaikutuksena monet pienet sosiaali- ja terveystalusten tuottajat ovat hävinneet markkinoilta (Etene 2012, 18). Sosiaaliasiamiestoiminnan tuottaminen sivutoimisena johtaa tiedotustehtävän laiminlyömiseen. Ilman tiedotusta ei sosiaaliasiamieheen osata ottaa yhteyttä. Ilman yhteydenottoja ei synny tilastoja, joiden kautta kunnanhallituksessa voitaisiin tulkita, että sosiaalihuollon asiakkailta olisi ongelmia oikeuksiensa toteutumisessa (Nummela 2011, 135).

Vuonna 1993 kuntien valtionosuudet muutettiin menoperusteisista laskennallisiksi, joka tarkoitti valtionosuuden suhteuttamista kunnan asukasmäärään. Tämä johti sosiaalipalveluiden muuttamiseen tarveharkintaisiksi. Muutosvaatimusten myötä kunnissa omakuttiin tilaaja-tuottaja -talousmalli, jonka myötä kunnista on muodostunut eräänlaisia palveluiden koordinoitikeskuksia. (Julkunen 2004, 176 - 177.) Sosiaaliasiamiestoiminta on yksi palveluista, joita kunnan on asukkailleen asiakaslain 24 §:n mukaan järjestettävä. Kunnat saavat kuitenkin päättää, miten ne sosiaaliasiamiestoimintaa järjestävät sillä ehdolla, että sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus on varmistettava. Puolueettomuuden ja riippumattomuuden tulkinnanvaraisuus on johtanut erilaisiin sosiaaliasiamiestoiminnan tuottamisen malleihin niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Yksityisen voi katsoa pystyvän toteuttamaan sosiaaliasiamiestoimintaa riippumattomana toimintana, koska se ei ole silloin suoraan kuntaan sidottua toimintaa. Puolueettomuusvaatimus kuitenkin asettaa yksityiselle sosiaaliasiamiespalvelulle omat ongelmansa.

Sosiaaliasiamiestoiminnan tuottamisessa tulisi ottaa huomioon ei vain toiminnan tuottavuus ja taloudellisuus vaan myös toiminnan perusajatus, puolueettoman asiamiehen palveluiden tarjoaminen sosiaalihuollon asiakkaalle. Hallituksen esityksessä sosiaaliasiamiehen haluttiin toimivan asiakkaan apuna ja tukena, jotta asiakas ei joutuisi hoitamaan asiaansa yksin (HE 137/1999 vp, 40). Sosiaaliasiamiehen vastuu ja velvollisuudet asiakasta kohtaan eivät lakkaa olemasta olemassa, vaikka palveluntuottamisen muoto muuttuukin. Sosiaaliasiamiestoiminnasta ja sen tuottamisesta päätettäessä on hyvä ottaa huomioon myös palvelukokemus, se miten palveluiden asiakas kokee palvelun saatavuuden ja laadun. Palveluntarjoajien kunnanhallitukselle antamat myyntipuheet ja lupaukset eivät Julkusen mukaan aina konkretisoidu palveluiden käyttäjille (Julkunen

2004, 181). Esimerkiksi monen kunnan omaksumassa tilaaja- tuottaja mallissa ei lue käyttäjää.

KH2: Se on meidänkin organisaatiossa tilaaja- tuottaja, niin me ollaan tätä tilaajapuolta.

KH1: Me kilpailutettiin palvelut kun ei täältä sisältäkään löytynyt, eikä myöskään siinä vaiheessa --- ollut valmis ottamaan sitä tehtävää. He oli sitä välillä tarjonnut meille, meillä oli oma palvelu. Mutta --- ilmoitti siinä vaiheessa, että he eivät pysty enää tarjoamaan sitä palvelua meille. Me kilpailutettiin, saatiin --- tarjoutua ja oltiin tekemässä yhden --- kanssa kunnes hän ilmoitti että vetäytyy ja siinä vaiheessa jos en väärin muista oliko se sitten vaihtoehtona tämä --- .

KH1: He ilmoitti jo heti alkuvaiheessa, että he kuitenkin, vaikkei he ole jatkuvasti täällä tavattavissa, niin he avaa kuitenkin toimiston tänne, että pystyy asioimaan. Että tämä --- oli tämä toinen olisi ollut vielä enemmän etäpalveluna.

JS2: Puhelinpalvelu ja verkkoneuvontapalvelu päivystysaikaan on sitten käytännössä mistä tavoittaa.

Sosiaaliasiamiestoiminta on muuttunut sen alkuajoista, vaikkakaan sosiaaliasiamies ei ole sen riippumattomampi tai puolueettomampi kuin ennenkään. Sosiaaliasiamiestoiminta on eriytynyt eri muotoihin, joiden kautta sosiaaliasiamiestoiminnalle on syntynyt myös uudenlaisia mahdollisuuksia toteuttaa asiakaslain 24 §:n sosiaaliasiamiehen tehtävänkuvaa. Kenellä loppujen lopuksi on valta määrittellä se, mitä sosiaaliasiamiestoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus on? Kunnat antavat yksityiselle palveluntuottajalle vallan määrittellä sen, mitä sosiaaliasiamiestoiminta on. (Healy 2000, 41-45.) Itse palvelun käytäntö ja sosiaalihuollon asiakkaan tarve voi kunnan resurssien jaossa menettää merkityksensä. Kun kunnallisen palvelun käytäntö ja sosiaalihuollon asiakkaan tarve puolueettomalle neuvovalle taholle menettää merkityksensä, kunnalliset palvelut jatkavat toimintaansa itsetarkoituksellisenä. Palvelua toteutetaan, koska se on kunnan lakisääteinen tehtävä. Kunnallinen palvelukäytäntö muuttuu mielekkääksi ja keskeiseksi vasta silloin, kun siitä aletaan käydä asianmukaista arvokeskustelua. (Pursiainen 2001, 17.)

KH2: Voisin ajatella että enemmistö on niitä jotka ei oikein tiedä. Tavanomaisesti (sosiaalihuollon) palvelu on riittävän hyvää ja ei siitä synny tällaista tarvetta ottaa yhteyttä, ne on kuitenkin aika pieni joukko jotka jotka hakee niin kuin tätä kanavaa, että onko se selvä mitä sosiaaliasiamies tarjoaa tai potilasiamies?

Onnistunut palveluntuottamisen muutos edellyttää aktiivista tiedotusta palvelujärjestelmän muuttuvista tehtävistä. Käytännön tasolla ongelmallista on, että sosiaalipalvelujärjestelmät itsessään eivät mahdollista kuntalaisten nopeaa ja helppoa tiedonsaantia. Sosiaaliasiamiestoiminta on riippuvaista asiakkaan yhteydenotosta. Toiminta alkaa siitä, kun asiakas ottaa sosiaaliasiamieheen yhteyttä kokemansa ongelman vuoksi. Käytännössä kuitenkin ihmisiä ei välttämättä neuvota ottamaan yhteyttä sosiaaliasiamieheen, jolloin asiakkaat saattavat helposti jäädä kyseisen lain turvaamaan palvelun ulkopuolelle. Kyseinen käytäntö ei välttämättä ole tahaton ja sen voi tulkita olevan myös osa institutionaalista rasismia. Tietyiltä ihmisryhmiltä saatetaan evätä tieto, jotta he eivät voi viedä asiaansa eteenpäin ja hakea heille kuuluvia etuja. (Mayo & Taylor 2001, 49.) Informanttien mukaan sosiaalihuollon asiakkaat saavat ainakin puhelimitse yhteyden sosiaaliasiamieheen. Tuija Nummelan mukaan kasvokkainen kohtaaminen sosiaaliasiamiehen kanssa edellyttää puhelun jälkeen vielä usean kynnyksen ylittämistä. (Nummela 2011, 133.) Tuija Nummelan ja informanttien (kaupunginhallituksen jäsenten) mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle neuvontapalvelu olisi luotava mahdollisimman matalalla kynnyksellä ja tiedonsaannin tulisi olla mahdollisimman helppoa (Nummela 2011, 150).

KH2: Kyllä tuota varmaan ihan paikallaan, että me myös tuota varmistamme sen, että tämän asiamiestoiminnan käyttömahdollisuus on riittävän hyvin informoitu, että voidaan tarkistella että, sieltä ilmoitustaululta selviää, ja asiakkaiden, työntekijöiden työhuoneista, kaikki se löytyy, että kun on kohtauksia silmistä silmiinkin, että varmistetaan sitä, että kun se on matalan portaan avun ottamisaskelia, ja neuvojensaamispaikka, että se olisi asianmukaisesti käytettävissä.

KH1: Niin näkisin, että siitä olisi tiettyjä etuja, että se olisi selkeämpi ihmiselle, aina sanoa että sinä voit silloin. Mutta minä tiedän myöskin sen että, jos ne ottaa yhteyden, että ne sais yhteyden varmasti, niin ne olisi tärkeitä etuja. Ja sitten se, että mahdollisimman joustavasti pystyisi toteuttamaan sen asioinnin, koska ei pelkkä puhelinasiointi riitä. Ja sitten toi on varmasti noille, jos ajattelee näitä eri ryhmiä vaikka mielenterveysasiakkaita tai päihdeasiakkaita tai vammaisia, niin se olisi tärkeää, että he saisi sen palvelun mahdollisimman joustavasti.

Informanteilla ei ollut käsitystä siitä, miten sosiaalihuollon asiakas kokee sosiaaliasiamiehen palveluiden saatavuuden ja toimivuuden. Käsitteet ilmiöstä muodostetaan aina yksilön omalta olemassa olevalta tietopohjalta. (Impola 2010, 61.) Käsitteet muuttuvat ja ilmiöt muuttuvat. Friedrich August Wolf (1759 - 1824) korosti historiallisen tiedon merkitystä tutkimuksessa. Sosiaaliasiamiestoiminnan muuttuessa ja kehittyessä muuttuu myös käsityksemme siitä (Moilanen & Räihä 2010, 46, 49). Michel Foucault'n mukaan tapamme käsittää jokin asia on sidottu siihen aikaan, jossa elämme ja jossa käsitys muodostuu. (Hurri 2010, 198- 199.)

SAM: Sosiaaliasiamies koki, ettei sosiaaliasiamiestoimintaa olisi koskaan saanut lähteä ulkoistamaan. Sosiaaliasiamies koki, että asiakaslaista 24 § pitäisi poistaa kohta jonka mukaan sosiaaliasiamiestoimintaa voi järjestää useamman kunnan alueella. Sosiaaliasiamiehen tulisi toimia kunnan sisällä rakentaen yhteistyötä. Sosiaaliasiamiestoiminnan olisi tullut pysyä kunnan sisällä niin, että suorat kontaktit eri toimijoiden ja asiakkaiden välillä säilyvät. Sosiaaliasiamiehen mukaan, mikäli sosiaaliasiamiehen kontakti muihin katkeaa menetetään sosiaaliasiamiestoiminnan keskeinen funktio, sosiaalihuollon asiakkaan aseman edistäminen.

T: Mitä se tarkoittaa sitten tavallaan asiakkaan oikeusturvalle jos ei sosiaaliasiamieheen saa yhteyttä?

KH1/KH2: No, se ei tietenkään jos se ei kunnolla toteudu, niin ei se silloin vastaa (yhteen ääneen) lainmukaisuusvaatimusta.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehitykseen on vaikuttanut kunnallisten palveluiden ulkoistamistrendi ja kilpailumarkkinoiden vaatimukset. Ulkoistamiskehityksen myötä on myös sosiaaliasiamiestoiminta siirtynyt kuntien ulkopuolelle, etääntynyt kauemmas asiakasyhteydestä.

4.2 **Kategoria B, Tarpeeton ja näkymätön**

Haastattelussa johtavat sosiaalityöntekijät rakensivat sosiaaliasiamiestoiminnasta kuvaa, jonka mukaan sosiaaliasiamiestoiminta on tarpeetonta ja näkymätöntä. Informanttien mukaan asiakas voi tuoda asiansa suoraan sosiaalityöntekijöillekin yhdessä selvitettäväksi, asiakkaan ei ole pakko mennä sosiaaliasiamiehen kautta saadakseen ongelmansa selvitettyksi. Viranhaltija voi poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen (Nummela 2011, 55). Muistutusmenettely ei johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan ollut sosiaaliasiamiestoimintaan sidottua, koska asiakkaan koettiin olevan kykenevä tekemään muistutus ilman sosiaaliasiamiestäkin. Epävarmuus ilmiöstä mahdollistaa ilmiön olemassaolon kyseenalaistamisen, epävarmuus antaa myös tilaa symboliselle kamppailulle jossa pyritään legitimoimaan itse tuottamaa maailmankuvaa jossa sosiaaliasiamiesinstituutio on tarpeeton. (Ylhäinen 2010, 157.)

T: Miten näkyvää sosiaaliasiamiestoiminta on?

JS1: Minulle se on ainakin tyystin näkymätöntä.

JS2: Ei minun mielestä ole mitenkään erityisesti näyttäytynyt, mutta kuten niin näitten raporttien julkaisemisen yhteydessähän ne sitten tulee tietoon...

T: Millaisissa tilanteissa tai asioissa sosiaaliasiamiehet ovat onnistuneet edistämään asiakkaan asemaa, oikeuksia ja oikeusturvaa?

JS2: ...niin kuin tässä esimerkissä mitä käytiin läpi niin, tosin siinä ei ollut sosiaaliasiamies vaan asiakas itse teki tämän muistutuksen.

JS3: ...ja sitten asiakkaat itse laativat kantelun vastineen muutoksenhaun, eli he tekee itse, he ei tarte siihen sosiaaliasiamiestä edes.

JS1: ...en minä näe siinä mitään muuta kuin sitten, ettei sinne mene ehkä ne ihan oikeat asiat.

JS1: ...niillä joilla on suurimmat ongelmat tässä niin kuin oikeuksiensa toteuttamisessa niin ei ole koskaan yhteydessäkään mihinkään sosiaaliasiamieheen...

Sosiaaliasiamiestoimintaa ei kuitenkaan voi jättää järjestämättä, vaikka osa informanteista kokeekin, ettei se vastaa tarkoitustaan. Sosiaaliasiamiestoiminnan voi myös nähdä tavoitteellisena toimintana. Sosiaaliasiamiestoimintaa järjestämällä pyritään toteuttamaan yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, parantamaan yksilön oikeusturvaa, yksilön asemaa ja oikeuksia sosiaalihuollon palveluiden käyttäjänä. Kaarlo Tuori toteaa, että jos lainsäädännön soveltamisen edellytys olisi sen käytännön pätevyys, lainkäytössä eksytäisiin alueelle, joka kuuluu poliittisille päätöksentekijöille. Liikuttaisiin alueella, joka ei enää kuulu oikeudellisen ajattelun ja lainsäädännön sisälle. Asiakslain ja sosiaaliasiamiestoiminnan pätevyyttä tulisi ehkä miettiä suhteessa sen moraalisiin ja eettisiin periaatteisiin ja niiden arvojen toteutumiseen. (Tuori 2000, 295-296). Sosiaali- ja terveysalan ammattiryhmien eettiset ohjeet korostavat asiakkaan edun toteutumista, kaiken sosiaalihuollon alan keskeisenä arvona (Etene 2012, 19). Vaikka johtavien sosiaalityöntekijöiden suhtautuminen itse sosiaaliasiamiestoimintaa kohtaan olisikin välinpitämättömyyttä, ei suhtautuminen asiakkaan asemaa ja oikeuksia kohtaan ollut välinpitämättömyyttä. Johtavat sosiaalityöntekijät tiedostavat sosiaaliasiamiehen tehtävän asiakkaan oikeuksien edistäjänä.

JS4: Sosiaaliasiamiestoiminta edistää kunnan asukkaiden keskistä tasa-arvoa. Tulisi katsoa lähtökohtaisesti, että oikeudet kunnissa toteutuvat. Esimerkiksi kuitenkin vaikka sellainen kunta jolla on resurssipula. Puhun ihan hypoteettisella tasolla. Voi olla, että siellä kunnassa voi sitten kasautua tehtäviä ja että sitten on kuitenkin sellainen yksi ulkopuolinen joka voi vähän siellä katsoa ja turvata asiakkaan asemaa. Mutta onhan siellä sitten myös kantelumenettely tuonne AVI:in ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Ei sosiaaliasiamiestoiminta ole suinkaan ainut.

Tutkimusaineistossa sosiaalihuollon asiakaskunta jakaantui kahteen, aktiivisiin ja vetäytyviin asiakkaisiin. Jako tapahtui niiden välillä, joilla on konkreettinen mahdollisuus ottaa yhteyttä sosiaaliamiehen ja niihin joilla ei ole. Sosiaalihuollossa on asiakkaita, joihin edes sosiaalityö ei yllä. Nummelan mukaan sosiaalihuollon asiakasta ei ole helppoa tehdä näkyväksi (Nummela 2011, 105). Sosiaaliamiehen palveluiden käyttäminen vaatii sosiaalihuollon asiakkaalta tiettyä oikeustietoisuuden tasoa, joka mahdollistaa palvelun käyttämisen tai siitä tiedon hakemisen. Oikeusturvan toteutumiseksi asiakkaan on itse osattava turvautua ennakolliseen tai jälkikäteiseen oikeusturvaan. (Jämsä 2010, 42.) Asiakkaan on itse osattava ja haluttava ottaa yhteyttä sosiaaliamiehen. Toimeentulotukea eivät hae kaikki, joilla siihen on oikeus, tuki on suunnattu yhteiskunnan huono-osaisemmille. Toimeentulotukea tarvitsevilla sosiaalihuollon asiakkailla korostuvat elämänhallinnan ongelmat. Sosiaalihuollon asiakkuus perustuu harvoin vapaaseen valintaan, se on usein vastentahtoista ja pakon sanelemaa. Jos sosiaaliamiespalvelun käyttö on riippuvaista sosiaalihuollon asiakkaasta ja yhteydenotto edellyttää hakijan omaaloitteellisuutta, on todennäköistä, että palvelua alikäytetään. Nummelan mukaan palvelua ei voi olla olemassa ilman sen käyttäjän aktiivista osallistumista. (Nummela 2011, 21, 27, 29.)

JS2: Voi toki olla näin, että sellaiset aktiiviset asiakkaat ovat niitä henkilöitä jotka sitten ottavat yhteyttä. Meillä on niitä asiakkaita jotka oikeasti hyötyisi yhteydenotosta sosiaaliamiehen mutta he eivät sitten syystä tai toisesta sitä yhteyttä ota.

JS1: Eivät halua, eivät tiedä.

KH1: Jos mennään tuonne kehitysvammaisten puolelle, niin siellä on edunvalvoja ja ehkä paremmin, mutta mielenterveyspuolella niin valitettavasti asiakkaat jää tuonne sivuun osittain. Osa sielläkin pääsee hyvien prosessien pariin, mutta osa jää sivuun ja juuri äsken tässä puhuttiin pitkäaikaistyöttömistä niin osahan sielläkin on sellaista väkeä, että ne on niin kuin kaikkien palvelujen ulkopuolella, mutta ne on myöskin meillä sillä tavalla haaste, että miten heitä ylipäänsä saa palveluihin ja esimerkiksi tämmöistä että ei heillä ole välttämättä tietoisuutta kyseenomaisista palveluista vaikka me lisättäisimmekin niitä.

KH2: Siellä tulee se vastaan että he tarvitsevat jo niin kuin sitä asiansa ajajaa joka pitäisi löytyä. Ikään kuin tämä perusverkosto, että jos kun puhuimme, että he ovat vetäytyviä ettei eivät he edes tule sinne mihin heillä olisi niin kuin oikeus. Puhumattakaan että tekemään vielä jotain, seuraavaa askelta kuin loikka, ja se ei ole mahdollista.

Sosiaaliasiamiehen palvelu vaatii asiakaskunnaltaan pohjatietoa sosiaalihuollon muutoksenhakujärjestelmästä. Sosiaaliasiamiestoiminta alkoi vuonna 2001, muut Suomen kansalaisen oikeusturvaa varmistavat instituutiot ovat olleet olemassa kauemmin, esimerkiksi aluehallintovirastot, Valvira, potilasasiamies, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Sosiaaliasiamiestoiminta on osa sosiaalihuollon asiakkaan jälkikäteistä oikeusturvaa, se koskee asiakkaan kokemaa kohtelua sosiaalihuollossa. Yksi sosiaaliasiamiehen sidostehtävistä on sosiaalihuollon asiakkaan auttaminen muistutusmenettelyssä, mutta kuten informantit toivat esille, ei sosiaalihuollon asiakkaan ole pakko käyttää sosiaaliasiamiestä muistutuksen tekemisessä. Kysymys ei kuitenkaan välttämättä ole pakosta vaan tiedosta. Tietävätkö sosiaalihuollon asiakkaat tarpeeksi sosiaaliasiamiestoiminnasta hyödyntääkseen tämän palveluita?

4.3 Katgoria C, Riittävää, jos ei kuulu mitään

Hiljaisuuden kulttuuri on mm. kasvatusfilosofi Paulo Freiren (1921-1997) termi, jolla hän kuvasi vallankäyttöä koulutukseen pääsyn kautta Afrikassa. Freiren teorian mukaan se taho, jolla oli tietoa, oli se taho, jolla oli valtaa; eikä valtaa haluttu jakaa kaikille. Valtaa Freiren teoriassa jaettiin koulutukseen ja sitä kautta tiedon yhteyteen pääsyn kautta. (Bassegy 1999, 4.) Fook puhuu asiantuntijoiden vallasta tietoon. Asiantuntijat tuottavat ja rakentavat tietoa siitä, mikä on tietämisen arvoista. Asiantuntijatietaa suojellaan ja luovutetaan vain alan opiskelijoille. Kyseenalaistamalla tiedon ylivalta murretaan asiantuntijoiden valta. Ryhmä joka hallitsee sitä, miten näemme ilmiön, hallitsee myös sitä, mitä ilmiö on. Kenen tulkinta totuudesta hyväksytään totuutena? Muiden näkökulmien huomioiminen uudelleen jakaa ja murtaa asiantuntijoiden vallan. (Fook 2002, 37.)

Freiren mukaan tieto on valtaa, joka on vain tiettyjen tahojen hallinnassa ja jaettavissa. Sosiaalityölle ominaista on hiljaisen tiedon omaaminen. Tietopohja on laaja, mutta tiedon kulkureitit ovat rajatut, kerättyä tietoa ei jaeta kaikille. Sosiaalityöntekijöillä ei kuitenkaan ole sosiaaliasiamiestä vastaavaa raportointivelvollisuutta kunnanhallituksen suuntaan. Sosiaaliasiamiehen toteuttamilla selvityksillä ei ole kunnanhallitusta konkreettisesti sitovaa vaikutusta. Selvitystyötä toteutetaan poliittisen suostumuksen alla ja se on aikaan sidottua. Selvityksen konkreettinen vaikuttavuus vaatisi poliittisten voimien asettumista sen taakse. (Bell 2005, 277.) Poliittisten taustavoimien puuttuminen voi johtaa siihen, ettei laki, oikeus tai periaate koskaan näyttäydy käytännön tasolla.

(Smismans 2005, 222 - 224.) Kaupunginhallituksen jäsenen mukaan vuosittaisraportti oli lähinnä yhteenveto vuoden tapahtumista. Vaikka raportissa tulisikin esille epäkohta, joka toisi esille sen, että kunnassa ei ole toimittu oikein, ei sosiaaliasiamiehellä ole valtaa tehdä asialle mitään. Tilastollinen yhteenveto ei kerro päätösprosessista, siitä miten johtopäätöksiin on päädytty. Se, mitä oikeasti on tapahtunut, on avattava ja tilastot aukaistava. (Nummela 2011, 135.)

KH1: No oikeastaan sinne sitten pitää mennä niin lukujen taakse ja tavallaan niihin lukuihin sisältyy vaikkapa joitain valituksia päätöksistä ja siellä voidaan tarkastella vaikka kanteluiden määrää ja silloinhan ne kantelut on esimerkiksi erikseen käsiteltävä tai sitten päätöksissä, jos on valitettu päätöksistä, niin ne on taas eri prosessi käsittelyssä. Että tavallaan niin toki tuommoinen raportti niin on tietynlainen yhteenveto mitä vuoden aikana on tapahtunut.

JS2: Tuossahan jo aiemmin tuli esille, että se sosiaaliasiamieshän raportoi vuosittain kunnalle ja raporttihan sitten käydään siellä sitten läpi ja esitellään, ja sittenhän jos ajatellaan että sieltä jotain teemoja sitten nousee esille sitten liittyen vaikka sosiaalipalveluihin niin tokihan me sitten yksikkökohtaisesti aletaan sitä tarkastelemaan että onko täällä nyt joku asia missä tulee toistuvasti muistutuksia tai jotain muuta oikaistavaa menettelyä niin silloinhan me lähdetään se korjaamaan.

JS1: Tokihan se on korjattu jo siihen mennessä

JS2: Tai niin todennäköisesti jo siihen mennessä korjattu, että nämä raportitahan kulkevat aina jälkijunassa.

JS1: Ei se itse asiassa kunnanhallituksessa, kun on katsonut, että miten ne niitä asioita käsittelee niin, sanotaan että tässä tämä on ja sitten ne tekevät päätöksen, että okei ei se ole sitä kautta tullut, kunnanhallituksen kautta tänne erityisemmin. Mutta se johtuu tietenkin siitä, että meillä on niin kamalan hyvin nämä asiat.

JS1: Ei mitenkään dramaattisia ole koskaan nuo hänen kertomuksensa olleet ikinä, suuria ongelmia näy sillä tasolla ainakaan.

T: Miten kunnanhallitukselle annettavaa selvitystä voisi parantaa?

JS1: Mutta ei se sosiaaliasiamies pystyy hoitamaan asioita joita ole hänelle annettu, asioita joilla ei ole suurta valtakunnallista tai paikallistakaan merkitystä niin se massahan on se millä hän sitten pystyy tekemään. En minä näe siinä mitään muuta kuin sitten ettei sinne mene ehkä ne ihan oikeat asiat.

Kunnanhallituksen jäsenten käsitykset pohjautuivat tilaaja- tuottaja mallin vaatimuksiin ja sosiaaliasiamiestoiminnan lainmukaiseen järjestämiseen palveluntuottajan kilpailuttamisen kautta. Sosiaaliasiamiehen toiminnan tuottavuus ja tuloksellisuus näkyy sosiaaliasiamiehen kunnanhallitukselle vuosittain toimittamassa selvityksessä. Selvitys pitää sisällään sen miten monta asiakasyhteydenottoa sosiaaliasiamiehellä on vuoden aikana ollut ja mistä syistä yhteyttä on otettu. Lain julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) ja kilpailuttamisen myötä yksityiset palveluntuottajat ovat liittyneet mukaan kilpailuun

mahdollisuudesta järjestää sosiaalihuollon palveluita. Pääasiallinen tarkoitus ulkoistamisessa, ja asia, josta usein vaietaan, liittyy kustannussäästöjen aikaansaamiseen. Uuden palveluntuottajan palvelu on kilpailutuksen kautta halvempaa kuin aikaisempi. Tehtyä säästöä ja todellista halpuutta voidaan arvioida tiettyjen kriteerien kautta. Niissä arvioidaan, onko uusi palvelu tuottavampaa kuin aikaisemman palveluntarjoajan vastaava, tai uuden palveluntuottajan kustannukset palveluntuottamisesta esimerkiksi kunnan tuottamaa alemmat. Useimmiten alemmat tuottamiskustannukset tarkoittavat alemmaa työntekijän palkkaustasoa. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 21.)

Yleisen kansallisen lainsäädännön rinnalle on kehittynyt yksityistasoista paikallista sääntelyä. Uudet vallankäyttäjät ovat kiinni markkinataloudessa ja niillä on omat tavoitteensa ja toiminnan tarkoitukset. Vallankäytön kentän pirstaloituminen valtiolta, kunnille ja edelleen yksityiselle sektorille vaikeuttaa perus- ja ihmisoikeuksien aseman hahmottamista sosiaalihuollon palvelukentällä. Herää kysymys siitä, kenellä on oikeus suhteessa esimerkiksi yksityisiin palveluntuottajiin (Saraviita 2010, 282- 283?) Palveluntuottajan vastuun ja palvelun rahoituksen hajaantuessa eri suuntiin muodostuu käytännössä epäselvä ja hajanainen kokonaisuus. (Pajukoski 2010,157.) Sosiaalihuollon asiakkaan ja valvovan viranomaisen voi olla vaikea sanoa, mikä on yksityisellä puolella lainmukaista toimintaa ja mikä ei. Yksityisellä sektorilla reagointi palvelun epäkohtiin jää usein asiakkaan oman osaamisen varaan. (Arajärvi 2010, 152- 156.)

Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmän tutkimuksen mukaan sosiaaliasiamiehen tekemä raportti meni käytännössä ensin sosiaali- ja perusturvalautakunnan käsittelyyn ja vasta sen jälkeen kunnanhallitukselle. (Sarvimäki & Loippo 2008, 26.) Joissain kunnissa sosiaaliasiamiehen raportti tuodaan esille ilmoitusluontoisena asiana ja joissain kunnissa raporttia ei käsitellä ollenkaan. On kuitenkin ollut myös tapauksia, joissa on aloitettu aktiiviset toimet asiantilan parantamiseksi. (Loippo 2011, 36.)

Hiljaisuuden kulttuuri merkitsee tutkimukseni yhteydessä informanttien käsitystä siitä, että hiljaisuuden vallitessa sosiaaliasiamiehen tuottamat palvelut toimivat hyvin. Vakuuttamalla, että kaikki on hyvin, vahvistetaan olemassa olevaa hiljaisuuden kulttuuria. Hiljaisuuden vallitessa toiminta käsitetään toimivaksi ja toiminnan tarkoituksen nähdään toteutuvan. Hiljaisuuden vallitessa kaikkien käsitetään tekevän se, mitä heidän pitääkin tehdä, asiat ovat silloin niin kuin niiden pitääkin olla. (Setälä 2003, 142.) Sosi-

aaliasiamiehen selvityksissä ei tule esille mitään ”dramaattista”. Freiren teoriassa koulut pyrkivät hiljentämään kyselyt ja perustelevaan irrationaaliset asiat rationaalisiksi ja epäoikeudenmukaiset asiat oikeutetuiksi saaden hiljentämisen kautta hyväksynnän rakenteille, jotka käytännössä alistivat ihmisiä. Freiren mukaan alistetulle oli tyypillistä osoittaa hyväksyntää sitä rakennetta kohti, joka häntä alisti. (Basse 1999,4.)

T: Millä tavalla se toimipiste on toiminut?

KH1: Alun perin tuota aika se ainakin tuli valituksia, että ihmiset kyllä sai yhteyden ja välillä eivät aina saaneet yhteyttä. Eikä ollut kauhean helppo asioida, mutta nyt viimeaikoina ei ole tullut valituksia ja minä ymmärtäisin niin, että ovat voineet puhelimitse asioida, mutta myöskin sitten sopia voineet hoitaa asioita sinne että se on kohtuullisen hyvin ainakin viimeaikoina toiminut.

KH1: Silloin kun tämä oli tämän --- niin täällä oli työntekijä sitä tehtävää varten ja hän hoiti ne tehtävät ja minun mielestä silloin ei tullut moitteita, että silloin tapaamiset onnistu paremmin ainakin mitä tämän ostopalvelun alkuvaiheessa. Nyt todella tämänhetkinen tilanne, meille ei ole tullut viimeaikoina mitään semmoisia negatiivisia palautteita.

KH2: Että vaan niin kuin se toimivuus on taattu, niin ikään kuin minä ajattelen, että se riittää minulle, että sitten totta kai kun tulee raportti niin luetaan, ja antaako se aihetta niin sen mukaan sitten, vuosittain aina tarkistellaan sen toimivuutta.

Sosiaali- ja terveystalvet kuuluvat kuntalaisten subjektiivisten oikeuksien piiriin eli kunnan on järjestettävä asukkailleen niitä. Asiakslain (2000/812) 24 §:n mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies (Asiakslain (2000/812) 24 §). Mahdollisuus järjestää sosiaaliasiamiehen palveluita useamman kunnan alueella on johtanut palvelun ulkoistamis- ja yksityistämiskierteeseen. Palveluiden yksityistäminen tarkoittaa niiden jättämistä tai siirtämistä yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Kunta voi yksityistää vain sellaisia palveluita, joita kunta ei ole itse lain mukaan velvollinen hoitamaan. Ulkoistaminen tarkoittaa, että kunnan järjestämisvastuu säilyy kunnan tehdessä sopimuksen yksityisen palveluntuottajan kanssa. Kunta on kuitenkin edelleen vastuussa järjestämiensä palveluiden laadusta ja tasa-arvon toteutumisesta palveluiden tarjonnassa. (Säilä & Hellén-Toivanen ym. 2008, 21.) Kunnilla ja valtiolla voi olla erilaisia käsityksiä siitä, mikä lakisäätöisen palveluntarjonnassa on riittävää ja siitä mikä on palvelun tavoiteltava tila. Kuntien ja valtion erimielisyys ulottuu palvelunkustannuksiin, mikä voi tarkoittaa asiakkaalle sitä, että palvelua on käytännössä vaikea saada. (Etene 2012, 35.)

Hiljaisuuden kulttuurin vallitessa sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet eivät edisty kuntakentällä. Tilastot eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa sosiaalihuollon kentän

todellisesta tilasta, tästä hyvänä esimerkkinä on vetäytyvä asiakaskunta, joka ei tule edes niiden palveluiden piiriin, joihin he olisivat oikeutettuja. Vetäytyvän asiakaskunnan tavoittamiseksi tiedottamisen tavat on tarkkaan mietittävä: riittääkö ilmoitus sosiaalihuollon yksikön ilmoitustaululla? Tiedotustehtävän toteuttaminen niin, että se tavoittaa koko sosiaalihuollon kentän, vaatii resursseja ja poliittisten voimien sitoutumista sosiaalihuollon asiakkaan aseman edistämiseen. Hiljaisuuden kulttuuri suojelee tiedolta, kustannuksilta ja muutokselta. Kunnissa jopa 20 % sosiaali- ja terveystalouden alimitoitetaan tietoisesti (Etene 2012, 34.)

4.4 **Kategoria D, Valvontaa**

Sosiaalihuollon palvelukentän monimutkaistuessa oli mietittävä uusia keinoja valvoa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumista kunnissa. Valvontamekanismeja ei ole helppoa luoda. Kysymykseen siitä, miten sosiaalihuollon palveluntuottajia voitaisiin parhaiten kontrolloida ja valvoa, ei ole yhtä helppoa vastausta. Pelkän ennakkollisen valvonnan eli tiedottamisen ei voi katsoa riittävän asiakkaan oikeuksien valvonnaksi. (Julkinen 2004, 179.) Sosiaaliasiamestoiminnalla on valvonnallinen ominaisuus, vaikkei se olekaan suoraa sosiaalihuollon valvontaa (Pajukoski 2010b, 30). Sosiaaliasiamiehen toteuttaman valvonnan takana ei ole konkreettista valtaa. Sosiaaliasiamies ei voi velvoittaa esimerkiksi sosiaalityöntekijöitä muuttamaan asiakkaalle epäedullista päätöstä. Muistutusmenettelyyn ryhtyminen sosiaaliasiamestoiminnan kauttakään ei takaa asiakkaan asiaan muutosta, tai ratkaisua yhtään alkuperäistä päätöksentekoa nopeammin. (Liukkonen 2010, 54-55).

T: Mikä on muistutusmenettelyn merkitys seurannassa/valvonnassa?

JS4: Miten sen nyt ymmärtää sen valvonnan, onko se nyt niin kuin jälkikäteistä valvontaahan se on osaltaan, se tulee nyt sitten aina se raportti. ja sehän luetaan ja katsotaan onko siinä jotakin tiettyjä asioita jotka niin kuin esimerkiksi meidänkin toimintaan koskee, mutta ei se sillä lailla varmaan päivittäisessä työssä nyt niin kuin näyttäytyy meillä, että jos me nyt teemme jotakin niin emme me nyt sitä valvonnan vuoksi tee, vaan teemme sen vuoksi, että tehdään asiat lainmukaisesti ja oikein. Niin sanotaan toimeentulotukilain ja asiakaslainmukaista toimintaa, että se ohjaa kyllä ja varmaan siinä se ohjaava vaikutus on ja valvonta elementti mutta se on toissijainen.

Valvontaelimen arvovalta on riippuvainen sen nauttimasta kuntalaisten luottamuksesta ja sen saavuttamasta ammattitaidon tasosta. Valvontainstituution säilymiseen vaikuttaa myös sen ulkoinen valvonta. Sosiaaliasiamiestoiminnalle ei ole määritelty valvovaa elintä tai muuta vastuutahoa. (Säilä ym. 2008, 52, 63.) Viranomaisvalvontaan rinnastettavan tehtävän siirtäminen yksityiselle palveluntuottajalle ei ole pieni ja ongelmaton toimenpide. Viranomaistoimintaan liittyy julkisenvallan käyttöä, siksi toiminnan on oltava tarkasti säänneltyä ja valvottua. Sosiaaliasiamiestoiminnan yksityiselle siirtämisen mukana kuvioon on tullut mukaan palvelunhinnoittelu mikä viittaa toiminnan taloudellisen hyödyn tavoitteluun. Lisäksi yksityinen voi tuottaa muitakin sosiaalihuollon palveluja kuin sosiaaliasiamiestoimintaa, mikä ei ole täysin ongelmaton kuvio ottaen huomioon sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen. (Jämsä 2010, 47.)

T: Mietin sitä että sitten kuka sosiaaliasiamiestoimintaa valvoo?

KH1: No varmaan Perusturvalautakunta osaltaan

T: Miten esimerkiksi tämä niin kuin sosiaaliasiamiehen toiminnan tiedottamista niin kuin tarkistetaan, kun sitä pitää olla niissä toimipisteissäkin, niin millä tavalla ne näkyy siellä toimipisteissä?

KH2: Nyt minä olen niin vähän käynyt toimipisteessä.

KH1: Periaatteessa meillä pitäisi näkyä meidän toimipisteiden ilmoitustauluilla ja sitten esimerkiksi meillähän on jos ajatellaan vaikka ostopalveluita, siellä on aina näitten tarkastusten yhteydessä (sosiaaliasiamies) on vielä korostanut näyttävä ne yhteystiedot siellä ilmoitustaululla oltava sen asiakkaille tiedotettuna.

KH2:Kyllä tuota varmaan ihan paikallaan, että me myös tuota varmistamme sen, että tämän asiamiestoiminnan käyttömahdollisuus on riittävän hyvin informoitu, että voidaan tarkistella että, sieltä ilmoitustaululta selviää, ja asiakkaiden, työntekijöiden työhuoneista, kaikki se löytyy, että kun on kohtaamisia silmistä silmiinkin, että varmistetaan sitä, että kun se on matalan portaan avun ottamisaskelia, ja neuvojensaamispaikka, että se olisi asianmukaisesti käytettävissä.

Sosiaaliasiamiehen kunnanhallitukselle antaman selvityksen kautta toteutetaan kunnallista sosiaalihuollon valvontaa. Selvityskäytännön on tarkoitus tuottaa päätöksentekijöille tietoa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksien toteutumisen asteesta kunnassa. (HE 137/1999, 40) Johtavien sosiaalityöntekijöiden haastattelun mukaan sosiaalihuollon mahdolliset epäkohdat tulevat korjatuksi jo kauan ennen selvityksen julkaisemista. Jan Fookin mukaan kun ongelman olemassaoloon on jo totuttu, ei halukkuutta sen muuttamiseen enää ole. Monissa sosiaalihuollon alalla ilmenevissä tilanteissa on kuitenkin monta erilaista ulottuvuutta, jotka voivat avautua paremmin useamman näkö-

kulman kautta. Yhden näkökulman yli meillä on aina valtaa ja se on meidän omamme. (Fook 2002, 55.)

JS2. Niin todennäköisesti jo siihen mennessä korjattu, että nämä raportithan kulkevat aina jälkijunassa.

JS1. Ei se itse asiassa kunnanhallituksessa kun on katsonut miten ne niitä asioita käsittelee niin, sanotaan että tässä tämä on ja sitten ne tekee päätöksen, että okei ei se ole sitä kautta tullut, kunnanhallituksen kautta tänne erityisemmin. Se johtuu tietenkin siitä, että meillä on niin kamalan hyvin nämä asiat (nauraa).

T: Niin että pitäisikö tälle kunnanhallitukselle annettavalle selvitykselle antaa velvoittavampi pohja lainsäädännössä?

JS1: Kyllähän se varmaan kunnanhallituksen pitäisi miettiä onko tässä jotain semmoisia asioita joita meidän pitäisi niin kuin jalkauttaa, sieltähän se pitäisi tulla. Mutta lain.. menisi aika mahdottomaksi, että on tällainen sosiaaliasiamiespalvelu ja sitten se tulee sanomaan, että näin teidän pitää tämä tehdä. Sehän on selvä, että me tehdään kaikki lakisääteisesti, että se kertoisi että meidän pitää tehdä se näin, ei se voi olla mahdollista.

Mikäli sosiaaliasiamiestoiminnan valvontaa vahvistettaisiin ja toiminnalle luotaisiin vankempi pohja lainsäädännön tasolla, olisi toiminnalla paremmat mahdollisuudet saavuttaa luotettavan kunnallisen ja valtakunnallisen instituution taso. Yhteistyöhön kehittämiseen sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalitoimen kanssa vaikuttaa sosiaaliasiamiestoiminnan valvonnallinen ominaisuus. Viranomaisten tietoisuus valvontaelementin olemassaolosta sosiaaliasiamiestoiminnan yhteydessä voi vaikuttaa yhteistyön henkeen ja tasoon. Yhteistyötä voisi mahdollistaa selkeä tehtävien, valvonnan, vallan ja vastuunjakko. (Säilä ym. 2008, 68.)

Kelpoisuuslakia (2005/272) koskevassa hallituksen esityksessä nostetaan esille sosiaalityön valvonta. Toimivan valvonnan kautta koetaan, että voidaan varmistaa palveluiden laatu. Pääosin sosiaalityöntekijöiden valvonta perustuu muutoksenhakukelpoiseen päätökseen, sosiaalityöntekijän tekemät päätökset ovat valituskelpoisia. Kunnat vastaavat sosiaalihuollon järjestämisestä, sosiaalityöntekijät vastaavat omasta toiminnastaan, rikoslain edessä. Hallituksen esityksessä katsottiin, että valvonnan lisääminen ei paranna sosiaalityön laatua vaan sosiaalityötä on tuettava muulla tavalla. Sosiaalityön laatua katsottiin voitavan parantaa tehokkaimmin koulutukseen panostamisella. (HE 226/2004 vp,16.)

Sosiaaliasiamiehen mukaan sosiaaliasiamiesten tehtävä on seurata asiakkaan aseman ja oikeuksien tilan kehitystä kunnassa. Voidakseen toteuttaa kyseistä tehtävää sosiaaliasiamiehellä on oltava kattava käsitys kunnasta ja sen sosiaalihuollon toteuttamisen tavoista ja sosiaalihuollon tilasta. Käytännössä sosiaaliasiamiehen on tiedettävä, miten kunta ja kunnallinen sosiaalihuolto toimivat. Sosiaaliasiamiehen on tunnettava asiakkaan tarpeet, jotta hän pystyy vastaamaan niihin ja kehittämään palvelua oikeaan suuntaan mahdollisimman tehokkaasti. (Lehikoinen & Töyrylä 2013: 122-123.) Sosiaaliasiamiehen kattava käsitys kunnan toiminnasta ja sen toimintaympäristöstä on oleellista asianmukaisen selvityksen tekemiselle. Kattavan käsityksen kautta sosiaaliasiamies voi muodostaa selvitykselle asianmukaisen viitekehyksen, jonka perusteella selvitystä on hyvä suunnitella. (Säilä ym. 2008, 77-78.) Sosiaaliasiamiestoiminnan valvonnassa on keskityttävä palvelun kokonaisuuteen ja siihen miten hyvin se vastaa sosiaalihuollon asiakkaiden palveluntarpeeseen (Etene 2012, 24).

SAM: Sosiaaliasiamies kuvaili kunnanhallitukselle, käytännössä lautakunnalle menevän selvityksen vaikuttavuutta, sanoen sen riippuvan sosiaaliasiamiehen käsityksestä kunnan sosiaalihuollon kokonaisuudesta. Sosiaaliasiamies nosti esille kysymyksen, miten sosiaaliasiamies joka ei edes toimi kunnassa voi tuoda asioita esille, jos ei edes tunne kuntaa?

Sosiaaliasiamiesten toiminta-alue kasvaa palvelu- ja kuntaliitosten myötä. Sosiaaliasiamiehen mukaan kukaan ei varsinaisesti seuraa ja valvo sosiaaliasiamiestoiminnan toteuttamista. Tapa, millä sosiaaliasiamiehen selvitykset käsitellään kunnanhallituksessa, määrittelee sosiaaliasiamiestoiminnan arvon kunnanhallituksen ja muiden käsittelyyn osallistuvien tahojen silmissä. Mikäli selvitys annetaan lautakunnalle tiedoksi ja sivuutetaan, ei sosiaaliasiamiehellä ole mitään valtaa vaikuttaa kunnallisiin asioihin tai sosiaalihuollon asiakkaan asemaan kunnassa. Kunnalla on vastuu sosiaaliasiamiestoiminnan valvonnasta ja valta päättää, mitä sosiaaliasiamiehen tuottamalla tiedolla tekee.

Pohdinta

1990-luvun laman aikana sosiaalipoliittinen keskustelu pyöri vastuukysymysten ympärillä, kenelle kuului vastuu kansalaisten hyvinvoinnista. Vastuutaakka siirtyi valtiolta kuntakeskuksiin, mutta itse keskustelu päättyi korostamaan yksilön omavastuuta ja sosiaalihuollon asiakkaan omaa aktiivisuutta palveluiden käyttäjänä. (Kananaja ym. 2008, 17.) Freire kuvasi marginaalissa olevan asemaa elämisen mahdottomuutena. (Bassey 1999, 4.) Millaiset mahdollisuudet aktiiviseen toimintaan ja vastuunottamiseen omasta hyvinvoinnista antavat mahdottomat elämäntilanteet, joiden aikana sosiaalihuollon asiakkuus usein todellistuu? Sosiaaliasiamiestoiminnan olemassaoloa määrittää osaltaan sosiaalihuollon asiakkaiden tietoisuuden ja jaksamisen taso. Sosiaaliasiamiespalvelun tilaukseen vaikuttaa se mitä ja miten paljon sosiaalihuollon asiakkaat tietävät sosiaaliasiamiestoiminnasta ja miten halukkaita nämä ovat ottamaan sosiaaliasiamieheen yhteyttä.

Fenomenografisen tutkimusmenetelmän sovelluksessa muodostuneet käsityskategoriat muodostavat vastauksen tutkimuskysymykseen siitä, miten informantit käsittävät sosiaaliasiamiestoiminnan. Fenomenografisessa tutkimuksessa pyritään luomaan mahdollisimman alkuperäinen kuvaus informanttien käsitysten merkitysisällöistä (Koukkari 2010, 49-50). Informanttien käsitykset perustuivat potilasasiamiestoimintaan, aikaisempiin kokemuksiin palvelusta ja asiakaslain (2000/812) 24 §:n sosiaaliasiamiehen tehtäviin. Ammattiyhteisöillä on usein samantapaisia tapoja käsittää ilmiöt, käsitykset on jaettu ammattiyhteisössä asiantuntijoiden kesken (Huusko & Paloniemi 2006, 165). Esimerkiksi johtavien sosiaalityöntekijöiden käsityksissä heijastui epäluulo sosiaaliasiamiestoimintaa kohtaan. Informanttien mukaan sosiaaliasiamiestoiminta ei kosketanut sosiaalityön arkea. Toiminnasta luotiin kuvaa, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakas ei edes välttämättä tarvitse sosiaaliasiamiestä. Kyseisen kuvan tuottaminen sosiaaliasiamiestoiminnasta on mahdollista ympäristössä, jossa suoraa yhteyttä sosiaaliasiamieheen ei ole. Alan vahvin toimija voi määrittää sen, miten muut sosiaaliasiamiehen näkevät.

Ensimmäinen käsityskategoria koski sosiaaliasiamestojen etäntymistä viranomais-, asiakas- ja kuntayhteydestä. Vastauksena tutkimuskysymykseen Miten informantit käsittävät sosiaaliasiamestojen, toimii kategorian nimi Etäinen. Sosiaaliasiamestojen käsitetään etäisenä. Parhaiten kategoriaa kuvaa johtavan sosiaalityöntekijän JS1 lause:

JS1: Ehkä se on sama kuin meilläkin, vähän etäisenä, niin se on asiakkaillekin etäisenä.

Sosiaaliasiamiehen tuntemattomuus, kasvottomuus on ongelma sekä sosiaalityölle että sosiaalihuollon asiakkaalle. Viranomaiset ja asiakkaat eivät tunne sosiaaliasiamestojen toimintaa, eivätkä halua konsultoida tahoa, jota ja jonka toimintaa he eivät tunne. Informanttien käsityksissä korostui henkilökohtaisen kontaktin tärkeys, mahdollisuus tutustua toinen toistensa toimintaan. Johtava sosiaalityöntekijä JS4 toi esille sen ettei asiakasta käytännössä ohjata tuntemattoman toimijan puheille. KH1 toi esille sen, ettei sosiaalihuollon asiakkaalle riitä pelkkä puhelinasiointi.

JS4: ...osasi itsekin sitten ohjata asiakkaita sinne ottamaan yhteyttä kun tiesi että tämä on tämä toiminta tämmöistä.

KH1: ...että ne saisivat yhteyden varmasti niin ne olisi tärkeitä etuja, ja sitten se, että mahdollisimman joustavasti pystyisi toteuttamaan sen asioinnin... ei pelkkä puhelinasiointi, ei riitä.

Sosiaaliasiamestojen kilpailuttaminen suosii suuria palveluntuottajia, koska yksittäisen henkilön on vaikea tarjota palvelua, jonka asiakaskunta on niinkin marginaalista kuin 0 - 10 yhteydenottoa vuodessa. Sosiaaliasiamestojen onkin siten lähinnä sivutoimista sosiaalitoimen alaista toimintaa (Nummela 2005, 49-50). Asiakasyhteydenottojen vähyys herättää kysymyksen palvelun tiedottamisen vaikuttavuudesta. Tiedottamisen tulisi olla osa sosiaaliasiamestojen resursointia. Mikäli tiedotusta ei ole toteutettu, voi sen tulkita resurssien alikäytöksi. Ilman tiedotusta sosiaalihuollon asiakaskunnalle ei voi muodostua aktiivista tietopohjaa sosiaaliasiamestojen toiminnasta.

Toisessa kategoriassa sosiaaliasiamestojen käsitetään tarpeettomana ja näkymättömänä. Johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan sosiaalihuollon asiakas ei välttämättä edes tarvitse sosiaaliasiamestojen muutoksenhakuun. Sosiaalihuollon asiakas voi hoitaa asiansa suoraan sosiaalityöntekijän kanssa tai viedä asian eteenpäin muille laillisuusvalvojille. Kaupunginhallituksen jäsen peilasi sosiaaliasiamestojen toimintaa suhteessa käsityk-

seensä potilasasiamiestoiminnasta. Potilasasiamiestoiminta on tunnettua ja potilasta lähellä usein terveydenhuollon yksikön toimitiloissa samassa paikassa potilaan kanssa. Miten potilasasiamiestoiminnassa on vältytty puolueettomuus ja riippumattomuusongelmalta? Sosiaalihuollon asiakkaat eivät ole yhtä kiinteästi sosiaalitoimen yhteydessä, kuin mitä potilaat ovat terveydenhuollon yksikön yhteydessä. Sosiaalityöntekijät koettiin merkittäväksi tiedottajaksi sosiaaliasiamiestoiminnasta, mutta mikään tutkimuksessa esille tullut asia ei viitannut siihen, että sosiaalityöntekijät konkreettisesti tiedottaisivat sosiaalihuollon asiakasta sosiaaliasiamiestoiminnasta.

Haastatteluissa nousi esille sosiaalihuollon asiakkaiden jakautuminen aktiivisiin ja vetäytyviin. Kunnanhallituksen jäsenen mukaan tietoisuus palveluista ei kasva, vaikka palveluita lisättäisiinkin. Sosiaaliasiamiehen kanssa asioiminen on kuitenkin pääasiassa riippuvaista yksilön omasta aktiivisuudesta. Sosiaalihuollon asiakkaiden kyky hakea tietoa tarvitsemistaan palveluista ja edellytykset ajaa muutoksenhakua omassa asiassaan rajaavat sosiaaliasiamiehen asiakaskuntaa. Osa sosiaalihuollon asiakaskunnasta ei tule edes heille oikeutettujen palvelujen piiriin. Sosiaaliasiamiestöiminnan piiriin hakeutuminen vetäytyville sosiaalihuollon asiakkaille oli informanttien mukaan ”loikka”. Tutkimuksessa nousi esille kysymys sosiaalihuollon asiakkaiden pohjatiedosta, miten paljon sosiaalihuollon asiakkaat tietävät sosiaaliasiamiestoiminnasta yleensä. Sosiaaliasiamiestöiminnan katsotaan koskevan sitä asiakasryhmää, joilla on se voima jo itsellään hakeutua palveluihin ja vaatia oikeuksiaan. Informanttien mukaan heidän olemassa olevasta asiakaskunnastaan moni hyötyisi sosiaaliasiamiehen palveluista, mutta ei niistä tiedä tai halua niiden piiriin hakeutua.

Kategoria C kertoo informanttien käsityksestä, jonka mukaan sosiaaliasiamiestoiminta on riittävää, jos siitä ei kuulu mitään. Kaupunginhallituksen jäsenten käsityksistä nousi esille ilmiö, jonka mukaan sosiaaliasiamiehen palvelu toimii, kun siitä ei kuulu mitään. Vähäiset yhteydenotot sosiaaliasiamieheen voivat johtua joko palvelun huonosta saavutettavuudesta tai siitä, että sosiaalihuollon palvelut ovat jo lähtökohtaisesti niin hyviä, ettei sosiaaliasiamiesten vuosittaisissa selvityksissä tule esille mitään merkittävää. Sosiaalihuollon asiakkaiden tietoisuus omista oikeuksistaan on kasvanut, mutta onko tieto sosiaaliasiamiestoiminnasta kasvanut? Sosiaaliasiamiehen tulisi neuvoa sosiaalihuollon asiakasta asiakaslain (2000/812) viranomaishallinnossa soveltamiseen liittyvissä ongelmissa. Sosiaaliasiamiestoiminta näyttäytyy tutkimusaineistossa jokseenkin marginaalisena toimintana sosiaalihuollon alalla.

Kategoria D kertoo informanttien käsityksistä suhteessa sosiaaliasiamiestoiminnan valvonnalliseen ominaisuuteen. Sosiaaliasiamiehen toteuttama valvonta on valvontaa ilman valtaa, valtaa muuttaa sosiaalityöntekijän asiakkaalle tekemää päätöstä. Valvonta perustuu vaikutusvaltaan, sosiaalihuollon toimijoiden ohjaamiseen kohti asiakkaan edun mukaista päätöstä. Valvovan elimen vaikutusvalta riippuu sen nauttimasta arvostuksesta. Myös sosiaaliasiamiestoimintaan kohdistuu valvontaa, mutta informantit eivät olleet ihan varmoja siitä, kuka sosiaaliasiamiestoimintaa valvoo. Kaupunginhallituksen jäsenen mukaan perusturvalautakunnan tulisi valvoa sosiaaliasiamiestoimintaa. Valvonnan vaikuttavuudesta toimii kuitenkin hyvänä esimerkkinä edellinen kategoria (riittävää, jos ei kuulu mitään). Koetaanko sosiaaliasiamiestoiminta sellaiseksi toiminnaksi, jota on edes tarpeellista valvoa?

Sosiaaliasiamiehen tuottama vuosittainen selvitys on sosiaalihuollon valvontaa, selvitys tuottaa tietoa sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien tilasta kunnassa. Johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan selvitykset kulkevat jälkijunassa, ongelmat on jo korjattu ennen selvityksen esille tuloa. Johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan on kunnanhallituksen tehtävä arvioida, tuleeko selvityksessä esille sellaisia asioita, jotka pitäisi jalkauttaa ja joille pitäisi tehdä jotain.

Tutkimuksen haastatteluaineistossa nousi esille näkymätön ja etäinen sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamiestoiminnan tehtävä on edistää ja parantaa asiakkaan asemaa ja hänen oikeuksien toteutumista. Tehtävä on merkittävä asiakkaan oikeudellisen aseman turvaamisessa. Kiinnekohtia tehtävänannolle on löydettävissä niin perusoikeus ja ihmisoi-keussääntelyssäkin, joiden perusteella heikompa on turvattava, tasa-arvoa edistettävä ja syrjintää ennaltaehkäistävä. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehityskaarta ja rakentumista analysoimalla on mahdollista tunnistaa kohta, jossa sosiaaliasiamiestoiminta on lähtenyt etäännyttämään kuntakentästä. Haastatteleman sosiaaliasiamiehen mukaan mahdollisuus järjestää sosiaaliasiamiestoimintaa useamman kunnan alueella on etäännyttänyt sosiaaliasiamiestoiminnan kuntakentästä ja sosiaalihuollon asiakkaasta. Mikäli sosiaalihuollon asiakkaat eivät tiedä mikä sosiaaliasiamies on, miten hyvin sosiaaliasiamiesinstituution voi nähdä vastaavan tehtävänsä?

Johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan paikallinen sosiaaliasiamies oli ollut yhteistyökumppani; tuttu kasvo jonka toimintatavat tunnettiin ja tiedettiin. Johtavien sosiaalityöntekijöiden mukaan yhteistyö tutun sosiaaliasiamiehen kanssa oli edistänyt molemminpuolista oppimista ja asiakkaan asian monipuolista käsittelyä. Koska toimija oli ollut paikallinen, oli asiakastiimien ja asiakkaan asian paikallinen käsittely ollut helppoa. Asiakastiimeissä asiakkaan asia oli ollut mahdollista käsitellä niin, että läsnä oli ollut sekä sosiaalityön, sosiaaliasiamiehen, että asiakkaan asiantuntemus. Toimiakseen sujuvasti, sosiaaliasiamiestoiminnan on ensin saavutettava sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalitoimen viranomaisten luottamus. (HE 226/2004 vp, 30)

Sosiaaliasiamiestoimintaan vaikuttaa kulloiseenkin aikakauteen sidottu sosiaalipolitiikka ja se, miten tärkeäksi sosiaalihuollon asiakkaan oikeudellisen aseman parantaminen kulloinkin nähdään. Kunta päättää, miten sosiaaliasiamiehen palvelun sosiaalihuollon asiakkaille tuottaa. Yksityiset palveluntuottajat ovat saavuttaneet merkittävää jalansijaa sosiaaliasiamiehen palveluiden tuottajana. Sosiaaliasiamiehen palvelut on yksityistetty monessa kunnassa. Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämiseen vaikuttavat taloudelliset syyt, palveluita tuottaa usein halvimman tarjouksen tehnyt toimija. Sosiaaliasiamiestoiminnan kilpailuttaminen ja vapauttaminen vapaille markkinoille on mahdollisesti vaikuttanut oleellisesti palvelun laatuun. Jatkotutkimuksena olisikin mielenkiintoista tutkia, mikä on sosiaalihuollon asiakkaan saaman sosiaaliasiamiespalvelun laatu suhteessa sen julkiseen ja yksityiseen tuottamistapaan.

Lähteet

- Aaltola Juhani & Valli Raine (toim): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS- Kustannus, Jyväskylä. (46- 69)
- Aarnio, Aulis 1989: Laintulkinnan teoria. WSOY. Juva.
- Ahonen, Petra 2011: Sosiaalityöntekijöiden kokemuksia kunnallisen lastensuojelun uudesta työskentelymallista, lastensuojelutarpeen selvityksestä. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Arajärvi, Pentti 2010: Avuton julkisen ja yksityisen muutoksessa. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmän Raportti III. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 147-158.
- Bandura, Albert 1995: Self -efficacy in changing societies, Cambridge university press, Cambridge UK.
- Banks, Sarah 2004: Ethics, accountability and the social professions, Palgrave macmillan UK.
- Bassey, Magnus, O 1999: Western education & political domination in Africa: A study in critical & dialogical pedagogy. Greenwood press. USA, 51-60.
- Bell, Mark 2005: Walking in the same direction? The contribution of the European Social Charter and the European Union combating discrimination. Teoksessa de Burca, Gráinne & de Witte, Bruno (toim.): Social Rights in Europe. Oxford university press. UK, 261-278.
- Clarkeburn, Henriikka & Mustajoki, Arto 2007: Tutkijan arkipäivän etiikka. Vastapaino. Tampere.
- Dogan, Minna 2006: Onko sosiaaliasiamiehillä virkaa? Tutkimus sosiaaliasiamiesten edellytyksistä edistää sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja oikeuksia. Turun yliopisto, Turku.
- Dogan, Minna 2006: Sosiaaliasiamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki.
- Eduskunnan oikeusasiamies 2013: Usein kysyttyä.
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/useinkysyttya.htx>. Viitattu 11.5.2013.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.
- Etene 2012: Etiikan tila sosiaali- ja terveysalalla, Etene- julkaisu 35, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Fook, Jan 2002: Social work, critical theory and practice. Sage publications, UK.
- Hallintolaki (6.6.2003/434).
- HE 226/2004 vp: Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005).
- HE 137/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- Healy, Karen 2000: Social work practices, contemporary perspectives on change, Sage publications, London UK.
- Heimo, Taija & Einemäki, Pekka 2012: Sosiaaliasiamiehen selvitys, sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja aseman kehityksestä vuonna 2011. Tampere.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 1988: Teemahaastattelu. Yliopistopaino. Helsinki.
- Humphries Beth 2008: Social work research for social justice. Palgrave Macmillan, Kiina.

- Hurri, Samuli 2010: Michel Foucault: jossakin toisessa ruumiin ja nautinnon taloudessa. Teoksessa Kotkas, Toomas & Lindroos-Hovinheimo, Susanna (toim.): Yhteiskuntateorioiden oikeus. Tutkijaliitto. Tampere, 191-230.
- Huusko, Mira & Paloniemi, Susanna 2006: Fenomenografia laadullisena tutkimussuuntauksena kasvatustieteissä. *Kasvatus* 2/2006. Helsinki, 162–173.
<http://blogs.helsinki.fi/jstubb/files/2010/11/fenomenografia1.pdf> viitattu 5.1.2013
- Impola, Kaj-Henrik 2010: Peter L. Berger ja Thomas Luckmann todellisuus ja oikeus. Teoksessa Kotkas Toomas & Lindroos-Hoviheimo (toim.): Yhteiskuntateorioiden oikeus. Tutkijaliitto Episteme. Helsinki, 45-87.
- Juhila Kirsi 2006: Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina, sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat, Vastapaino, Tampere.
- Julkunen, Raija 2004: Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa Lea, Henriksson & Sirpa, Wrede (toim.): hyvinvointityön ammatit. Gaudeamus, yliopistopaino. Helsinki, 168-186.
- Jämsä, Ville 2010: Oikeusturvahavaintoja sosiaaliasiamiehen työssä. Teoksessa Pajukoski Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmän Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 42-53.
- Kakkori, Leena & Huttunen, Rauno 2010: Fenomenologia, hermeneutiikka ja fenomenografinen tutkimus. Joensuu.
<http://joyx.joensuu.fi/~rhuttun/fenomenografia2011.pdf> Viitattu 5.1.2013
- Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo 2011: Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma, Helsinki.
- Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri 2008: Kunnallinen sosiaalipolitiikka, osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Ps-Kustannus, Juva.
- Karinen, Merja 2010: Mielenterveyskuntoutujan oikeusturvasta. Teoksessa Pajukoski Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmän Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 71-78.
- Komu, Hannele & Vuori, Jari & Rissanen, Sari 2011: Julkisten ja yksityisten hoitokotien vertailu, tutkimus vanhustenhuollon tehostettujen palveluasumisyksiköiden toiminnan eroista ja yhtäläisyyksistä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/11.
- Koukkari Marja 2010: Tavoitteena kuntoutuminen, kuntoutujien käsityksiä kokonaisvaltaisesta kuntoutuksesta ja kuntoutumisesta. Akateeminen väitöskirja Acta universitatis Lappeensis 179, juvenes Print, Tampere.
- Kuntalaki (17.3.1995/365).
- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (29.4 272/2005).
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9 2000/812).
- Laukka, Arja & Lepikko, Laura & Einemäki, Pekka 2009: Sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan asiakastilastoinnin valtakunnallinen kehittämishanke, loppuraportti.
<http://www.sosiaaliportti.fi/File/9e9cf97a-cac6-4fbb-b48f-a6434a6b0bd2/Loppuraportti.pdf>. Viitattu 9.11.2013.
- Lehikoinen, Riitta & Töyrylä, Ilkka 2013: Ulkoistamisen käsikirja. Talentum. Helsinki.
- Liukkonen, Miikkael 2010: Näennäisturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pajukoski Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmän Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 54-63.
- Loippo, Satu 2011: Sosiaaliasiamiehen selvitys. Pikassos oy. Hämeenlinna.
- Mattila, Kati- Pupita 2007: Arvostava kohtaaminen. Arjessa, auttamistyössä ja työyhteisössä. PS- kustannus, Juva.

- Mayo, Marjorie & Taylor, Marilyn 2001: Partnership and power in community regeneration. Teoksessa Ballock, Susan & Taylor, Marilyn (toim.) Partnership working, policy and practice. The Policy Press. Bristol, UK, 39-56.
- Moilanen, Pentti & Rähkä, Pekka 2010: Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltola Morrow, Raymond & Brown, David D 1994: Critical theory and methodology volume 3, contemporary social theory, Sage publications, USA.
- Niikko, Anneli 2003: Fenomenografia kasvatustieteellisessä tutkimuksessa, Joensuun yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 85.
- Nummela, Tuija 2011: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Väitöskirja No 17, Itä-Suomen yliopisto. Kuopio.
- Nummela, Tuija 2005: Nuoralla tanssi, sosiaaliamiehet tuottamassa oikeushyvää. Kuopion yliopisto, Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos, Kuopio.
- Pajukoski, Marja 2010: Miltä oikeusturva näyttää hallinnon (oikeudellisissa) käytännöissä? – kokoavia näkökohtia. Teoksessa Pajukoski Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmän Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 176-182.
- Pajukoski, Marja 2010: Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa?, Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmän Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 20-41.
- Payne, Malcolm 2002: Coordination and teamwork. Teoksessa Adams, Robert & Dominelli, Lena & Payne, Malcolm (toim.): Critical practice in social work. Palgrave Macmillan. Kiina, 252-260.
- Pehkonen, Aini & Väänänen-Fomin, Marja 2011: Sosiaalityön arvot ja etiikka, sosiaalityön tutkimuksen seurauksen vuosikirja, PS- kustannus, Juva.
- Pesonen, Emmi 2010: Potilaiden ja sosiaalityöntekijöiden käsityksiä potilaan itsemääräämisoikeudesta vanhuspsykiatriassa. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2013:
<http://www.avi.fi/fi/Tiedotepalvelu/2013/Sivut/Kantelujenm%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ss%C3%A4ivuositasollamuutosta,terveydenhuollonkantelujapuolet,k%C3%A4sittelyaikakeskim%C3%A4%C3%A4rin9kk.aspx>. Viitattu 11.5.2013.
- Poikela, Esa 2010: Sovittelu, ristiriitojen kohtaamisesta konfliktien hallintaan. PS-kustannus, WS Bookwell oy, Juva.
- Posio, Sirpa 2008: Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammalan kirjapaino, Helsinki.
- Pursiainen, Terho 2001: Kuntaetiikka, kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä. Kunnallissalan kehittämissätiö. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.
- Rauhala, Pirkko- Liisa & Virokannas, Elina 2011: Sosiaalityön tutkimuksen etiikka, opettaminen ja tietoarvo. Teoksessa Pehkonen, Aini & Väänänen-Fomin, Marja (toim.): Sosiaalityön arvot ja etiikka. PS-kustannus. Juva, 235-254.
- Räty, Tapio 2010: Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmän Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 19/2010. Helsinki, 64-70.
- Saraviita, Kristiina 2010: Zygmunt Bauman ja oikeus osana (post) modernia yhteiskuntaa. Teoksessa Kotkas Toomas & Lindroos-Hoviheimo (toim.): Yhteiskuntateorioiden oikeus. Tutkijaliitto Episteme. Helsinki, 259-290.
- Sarvimäki, Pirjo & Satu, Loippo 2008: Sosiaaliamiestoiminnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä :17. Pikassos Oy. Helsinki.
- Setälä, Maija 2003: Demokratian arvo, teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus, yliopistopaino. Helsinki.

- Sipilä, Anita 2011: Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet – Tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Väitöskirja No 28, Itä-Suomen yliopisto. Kuopio.
- Smismans, Stijn 2005: How to be fundamental with soft procedures? Open method of coordination and fundamental social rights. Teoksessa de Burcă, Gráinne & de Witte, Bruno (toim.): Social Rights in Europe. Oxford university press. UK, 217-240.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2001: Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11. Helsinki.
- Suomen perustuslaki (11.6.1999/731).
- Säilä, Esko & Hellén-Toivanen, Paula & Pakkanen, Kaija & Kääriäinen, Antti & Urrila Antti 2008: Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Talentia ry, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö 2005: Talentia ry:n ammatteettiset ohjeet. Arki, arvot, elämä, etiikka.
http://www.talentia.fi/files/558/Etiikkaopas_2012.pdf. Viitattu 22.10.2013.
- Tilastokeskus 2008: Väkiluku alueittain sekä väestömäärän muutos 31.12.2008,
http://www.stat.fi/til/vaerak/2008/vaerak_2008_2009-03-27_tau_002_fi.html, viitattu 3.11.2013.
- Tuori, Kaarlo 2000: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström lakitieto, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas 2008: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. WSOY pro. Helsinki.
- Valvira 2013: Kantelu.
http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/terveydenhuolto/kantelu viitattu 11.5.2013.
- Ylhäinen, Marjo 2010: Pierre Bordieu ja oikeuden valta. Teoksessa Kotkas, Toomas & Lindroos-Hovinheimo, Susanna (toim.): Yhteiskuntateorioiden oikeus. Tutkijaliitto. Tampere, 151-190.

Liitteet

Liite 1 Kysymykset johtavat sosiaalityöntekijät

Sosiaaliasiamiehen tehtävät

(Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) 24 §)

Neuvoa asiakkaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa

Miten ja mistä sosiaaliasiamiehen tavoittaa?

Miksi sosiaaliasiamies on sijoitettu juuri kyseiseen paikkaan?

Mitä hyötyjä/haittoja kyseisestä sijoituspaikasta on?

Miten helppoa/vaikeaa asiakkaan on tavoittaa sosiaaliasiamies?

Miten asiakkaan neuvonta toteutuu käytännössä esim. puhelimesta, tapaamisen aikana?

Mitä asioita neuvonta enimmäkseen koskee?

Miten sosiaaliasiamiehen puolueettomuus näyttäytyy?

Avustaa asiakasta 23 §:n (muistutusmenettely) 1 momentissa tarkoitettussa asiassa;

Miksi muistutusmenettelystä on säädetty lainsäädännön tasolla, mikä on sen funktio?

Miksi juuri sosiaaliasiamies on asetettu muistutusmenettelyssä asiakasta avustamaan?

Miten johtavia sosiaalityöntekijöitä on ohjeistettu muistutusmenettelyssä?

Miten muistutus käsitellään yksikössä?

Miten muistutusmenettely on organisoitu?

Miten toimiva muistutusmenettely on tehtävässään?

Mikä on muistutusmenettelyn merkitys seurannassa/valvonnassa?

Miten yleistä muistutusmenettelyn käyttäminen on?

Miksi paljon/vähän käytetty?

Miten muistutusmenettelyn vaikuttavuutta voisi parantaa?

Tiedottaa asiakkaan oikeuksista;

Miten sosiaaliasiamies toteuttaa tiedotusvelvollisuuttaan?

Missä sosiaaliasiamies tiedottaa asiakkaan oikeuksista?

Onko tiedotus sidottua asiakkaan ottamaan kontaktiin?

Miten näkyvää sosiaaliasiamiestoiminta on?

Näkyvätkö sosiaaliasiamiehet mediassa?

Toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä

Mitä on muu toiminta asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi?

Miten hyvin/huonosti sosiaaliasiamiehet ovat onnistuneet edistämään asiakkaan asemaa, oikeuksia ja oikeusturvaa kunnallisella ja valtakunnallisella tasolla?

Seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Miten sosiaaliasiamies toteuttaa seuranta velvollisuuttaan?

Miten sosiaaliasiamiehen antama selvitys käsitellään kunnanhallituksessa?

Mitä käsittelystä seuraa?

Miten vaikuttava selvitys on suhteessa asiakkaan asemaan ja oikeuksien toteutumiseen kunnassa?

Mikäli huono/Miten vaikuttavuutta voisi parantaa?

Johtavien sosiaalityöntekijöiden käsitykset sosiaaliasiamiestoiminnasta

Miten valvonnan rooli näyttäytyy sosiaaliasiamiestoiminnassa?

Pitäisikö sosiaaliasiamiestoimintaa vahvistaa lainsäädännön tasolla?

Mikä on voimakkaimmin vaikuttanut käsityksenne muodostumiseen sosiaaliasiamiestoiminnasta?

Millaisena näette sosiaalityöntekijöiden käsitykset sosiaaliasiamiestoiminnasta?

Miksi sosiaaliasiamiehellä ja sosiaalityöntekijällä on samat kelpoisuusvaatimukset?

Voiko esimerkiksi lakimies olla sosiaaliasiamies? Miksi kyllä/ei?

Pitäisikö sosiaalityön ja sosiaaliasiamiestoiminnan välistä yhteyttä vahvistaa esim. yhteistyön kautta?

Liite 2 Kysymykset kaupunginhallitus:

Teema 1: Palvelun järjestäminen ja siihen liittyvät muutokset

1. Miten sosiaaliasiamiestoiminta on Rovaniemellä järjestetty?
2. Miten toiminta on muuttunut nyt kun se tuotetaan ostopalveluna?
3. Miltä pohjalta päätös tehtiin? Millaiset perustelut päätökseen vaikuttivat?
4. Miten sosiaaliasiamiestoiminnan muuttamisesta ostopalveluksi tiedotettiin?
5. Millaista yhteistyötä perusturvalautakunnalla on sosiaaliasiamiehen kanssa?
6. Mitä mieltä olette ilmiöstä, että asiakkaat ohittavat sosiaaliasiamiehen ja hänen tarjoamansa palvelut ja ottavat suoraan yhteyttä eduskunnan oikeusasiamieheen ja muihin laillisuusvalvojiin?

Teema 2: Palvelun laatu ja vaikuttavuus

7. Mitä mieltä olette sosiaaliasiamiestoiminnan tämän hetkisestä tilasta?
8. Miten vaikuttavaa sosiaaliasiamiestoiminta on asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen kannalta?
9. Mitä etuja ja haittoja näette sosiaaliasiamiestoiminnan toteuttamiselle ostopalveluna?
10. Miten Rovaniemellä tiedotetaan sosiaaliasiamiestoiminnasta?
11. Miten kunnanhallitukselle vuosittain annettava selvitys käsitellään kunnanhallituksessa?
12. Mitä selvityksen käsittelystä seuraa?