

NUORALLATANSSI

- sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvää

NUMMELA TUIJA
Kuopion yliopisto
Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos
Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatinkoulutus
Marginalisaatiokysymysten sosiaalityö-
erikoisala
Huhtikuu 2005

Nummela, Tuija. Nuorallatanssi – sosiaaliamiehet tuottamassa oikeushyvää
Kuopion yliopisto, Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos
Ammatillinen lisensiaatintutkimus, Marginalisaatiokysymysten sosiaalityö - erikoisala
117 sivua, liite
Ohjaajat: Professori, YTT Vuokko Niiranen
Sosiaalityön professori YTT Arja Jokinen

TIIVISTELMÄ

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa, miten kansalaisten sosiaaliset oikeudet ja asiakkuus toteutuvat sosiaaliamiesten näkökulmasta sekä miten sosiaaliamiehet itse arvioivat omaa rooliaan suhteessa sosiaalihuollon palvelujärjestelmään ja kuntalaisiin. Vuoden 2001 alusta voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista toi sosiaalihuollon palvelujärjestelmään uuden ammattikunnan, sosiaaliamiehet.

Aineisto koostuu viiden kokopäiväisen sosiaaliamiehen haastattelusta. Haastattelumenetelmänä oli puolistrukturoitu haastattelu. Haastattelut toteutettiin vuoden 2003 loppupuolella ja vuoden 2004 alkupuolella. Aineistoa analysoitiin sisällön analyysiä käyttäen.

Tutkimustuloksen mukaan sosiaaliamiehen oma asiakaspalvelutoiminta on hyvin moninainen alkaen tiedon välittämisestä asiakkaan edunvalvontaan. Kuntalaiset tarvitsevat tietoa, jotta he voivat tehdä valintoja palvelujen suhteen. Sosiaaliamiehen tehtävänä on olla mukana myös niissä solmukohdissa, joissa sosiaalihuollon palvelujärjestelmä ja asiakas eivät kohta toisiaan. He antavat asiakkaalle tietoa, varmistavat asiakkaan oikeuksia ja ovat mukana rakentamassa luottamusta asiakkaan ja palvelujärjestelmän välille. Sosiaalisten oikeuksien toteutumattomuus tai huono toteutuminen ilmenee monella tasolla. Kuntalainen ei saa sosiaalihuollon palveluja ajoissa. Se näkyy myös sosiaalityön liian pieninä henkilöstöresursseina. Palvelun viivästyminen ja sosiaalityön resurssien puute yhdistyvät erityisesti toimeentulotukiasiakkuuden ollessa kyseessä. Myös palvelujärjestelmän sisäiset ongelmat, kuten ammattihenkilöstön määrä ja rakente sekä palvelujärjestelmän toimimattomuus nousivat esille sosiaaliamiesten toiminnan kautta.

Tutkimus nosti myös esille ryhmiä, jotka ovat heikoimmassa asemassa kuten mielenterveys- ja päihdeongelmaiset, yksinäiset vanhuksat sekä ryhmät, joilla on elämänhallinnan vajeita usealla alueella. Sosiaaliamiehet itse näkivät oman asemansa kuntalaisille hyvän palvelun mahdollistajana, johon liittyy matalan kynnyksen tukeminen, palvelujärjestelmän katsominen ulkoapäin sekä yhteyksien ja verkostojen mahdollistaminen. Heillä on myös laajempi näkyvyystehtävä, mikä tarkoittaa verkostoitumista ja vaikuttamista monilla eri kentillä. Omaan asemaansa sosiaaliamiehet kuvaavat nuorallatanssimiseksi. Heidän pitää olla uskottavia asiakkaille ja lojaleja palvelujärjestelmälle.

Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää sosiaalihuollon ja erityisesti sosiaalityön palvelujärjestelmää kehitettäessä. Erityisen tärkeää on, miten luodaan palveluja, jotka tukevat asiakkaan osallisuutta ja ovat heidän saavutettavissa.

Avainsanat: asiakkaan asema, sosiaaliset oikeudet, sosiaaliamies, sosiaalihuolto

Tuija Nummela, Walking on a tight-rope – The Social Ombudsmen seeking justice
Kuopio University
Department of Social Work and Social Pedagogy
Professional Licentiate Studies – Social Work in the Field of Marginalisation
117 p
Counselors Professor PhD Vuokko Niiranen
Professor on social work PhD Arja Jokinen

ABSTRACT

The purpose of this research is to find out how the social rights and customership of the populace are achieved from the point of view of the Social Ombudsmen, as well as how social ombudsmen evaluate their positions in the social services system and in their own communities. The position of social Ombudsman came into being officially in 2001, as a result of the new law affecting the social rights and customership of the populace of Finland.

The data was drawn from interviews with 5 full-time social ombudsmen using a semi-structured interview method. The interviews were conducted in the latter part of 2003, and in the beginning of 2004, and material was analysed using content analysis.

According to the results of the investigation, the Ombudsman's client service activity is very complicated starting with information distribution all the way through to protection of client interests. The populace needs information in order to make educated choices about services. The Ombudsman must also be present in those difficult situations where the client and the social service provider do not actually meet one another. They provide the client with information, confirm client rights, and participate in creating confidence between the client and the service system. The unfulfilled or inadequately fulfilled social rights of the clients are apparent on several levels. The clients do not receive social welfare services in a timely manner and human resources are too small for provision of good services. These items combined are especially troublesome in cases where clients lack the money for basic costs of living. Also, the internal problems such as the quantity and the structure of the professional personnel and the poorly functioning service system were revealed through the activities of the Social Ombudsmen. This study also identified groups of people who are in a socially weak position due for example to mental health problems, substance abuse problems, being elderly and alone, and well as those with multiple deficits. The Social Ombudsmen consider themselves to be in a position to enable client access to good service by providing connections and networks, examining the system from the outside for all possibilities, supporting those who have a low threshold for seeking help, and having a broad view of the problems with the ability to incorporate many resources in finding solutions. They describe themselves as tight-rope walkers, maintaining a balance between the trust of their clients and their own obligations as employees of the social service system.

The results of this research may be of use in the development of both social work and the social welfare service system. Especially important for the future is how to create services that not only support the participation of the client but are also easy for them to obtain.

Key words: client position, social rights, the Social Ombudsman, social welfare service

ALUKSI

Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatin koulutus on mahdollistanut, että työn ja opiskelun yhteensovittaminen on onnistunut. Käytännön työssä pitkään toimineelle tieteen ja käytännön maailmat tuntuivat olevan kaukana toisistaan, lähes saavuttamattomissa. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatin tutkinto, erikoisalana sosiaalityön marginalisaatio, on madaltanut tätä kynnystä ja tarjonnut myös innostavan kentän oman ammatillisuuden kehittymiselle. Osallistumiseni siihen on ollut suuri oppimisen oikeutus.

Kiitän Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulua siitä, että olen saanut käyttää aikaa tämän työn loppuun saattamiseen. Mutta ennen kaikkea kiitän rajoista, joita ammattikorkeakoulu asetti tullessani nykyiseen tehtävään. Pakko on paras muusa ja yleensä se ainoa. Ammattikorkeakoulussa toimiva jatko-opiskelijoiden tutkimusryhmä on tarjonnut hyvän taustatuen. Kiitos myös omille esimiehille nykyiselle, ja entiselle, kannustuksesta jatko-opintoihin. Kiitän myös sosiaalialan koulutusohjelman opiskelijoita. Olen voinut omaa aihealuetta käydä kanssanne läpi opetuksessa, ja sosiaaliasiamiestoiminnasta on syntynyt myös yksi opinnäytetyö.

Kiitos työni ohjaajille sosiaalityön professori Arja Jokiselle ja professori Vuokko Niiralle, jotka ovat tutkimusmatkani solmukohdissa näyttäneet suuntaa ja antaneet potkua eteenpäin. Parasta antia tutkijan työssä ollut olleet keskustelut ja oman tuskan jakaminen työkavereiden ja ystävien kanssa. Kiitos teille kaikille ketään erikseen mainitsematta lukuisista rupatteluhetkistä, jotka ovat auttaneet aina seuraavaan vaiheeseen.

Ennen kaikkea kiitos kaikille läheisilleni, jotka olette koko ajan kannustaneet ja uskoneet, että perheen, työn ja tieteen yhdistäminen ei ole sittenkään mahdoton yhtälö.

Lappeenrannassa kansallisena veteraanipäivänä 27. huhtikuuta 2005

Tuija Nummela

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

ALUKSI

1 JOHDANTO.....	7
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	7
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	9
2 SOSIAALISET OIKEUDET.....	11
2.1 Perustuslain takaamat sosiaaliset oikeudet.....	11
2.2 Toimeentulotuki - välttämätön toimeentulo	14
2.3 Kuntalaisen oikeusturva ja muutoksenhaku	15
2.3.1 Oikeus hyvään hallintoon	16
2.3.2 Hallintovalitus ja kunnallisvalitus	17
2.4 Sosiaaliset oikeudet ja kunnat	20
3 HYVINVOINTIVALTIO KANSALAISTEN HYVINVOINNIN TUOTTAJANA ..	25
3.1 Hyvinvointivaltion perusulottuvuudet.....	25
3.2 Hyvinvointivaltion muutokset	27
3.3 Hyvinvointivaltion ja huono-osaisuuden tukiverkot	31
3.4 Kunta hyvinvointipalvelujen tuottajana	33
4 ASIAKKUUS JA ASIAKKAAN ASEMA.....	36
4.1 Kuntalainen asiakkaana	36
4.2 Sosiaalihuollon asiakkaan aseman vahvistaminen	42
4.3 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.....	44
4.4 Sosiaaliasiamiehen tehtävät ja toiminnan alkaminen	47
5 TUTKIMUSAINEISTO- JA MENETELMÄT.....	51
5.1 Tutkimusstrategian valinta	51
5.2 Tutkimuksen kohderyhmä	52
5.3 Tutkijan rooli	52
5.4 Tiedonkeruumenetelmät	53
5.5 Tutkimusaineiston analyysi	54
6 ASIAKKUUDEN MONET KASVOT.....	57
6.1 Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutehtävät.....	57
6.2 Asiakkaan palvelujärjestelmässä kohtaamat kynnykset	64
7 SOSIAALISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN	69
7.1 Sosiaalisten oikeuksien turvaamisen ongelmakohdat	69
7.2 Sosiaaliturvan aukot ja näkymättömät ryhmät	73
7.3 Perustoimeentulon turva ja sosiaalityön kohtaamaton asiakas.....	78
7.4 Palvelujärjestelmän sisäiset ongelmat	83
8 SOSIAALIASIAMIESTEN OMA ASEMA.....	88
8.1 Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutehtävät.....	88
8.2 Nuorallatanssija	90
8.3 Sosiaaliasiamiehen näkyvyystehtävät	94
8.3.1 Raportin merkitys	99

8.3.2 Alueellinen eriarvoisuus	102
9 YHTEENVETO JA POHDINTA.....	104
9.1 Yhteenveto.....	104
9.2 Pohdinta.....	108
LÄHDELUETTELO	112
Liite	

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Tutkimukseni otsikko ”Nuorallatanssi – sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvää” kiteyttää sosiaalityön ammatillisen lisensiaatintutkimukseni sisällön. Otsikon ovat tuottaneet sosiaaliasiamiehet arvioidessaan omaa tehtäväänsä ja asemaansa. Tutkimusaineistoni muodostavat sosiaaliasiamiesten haastattelut. He omalta osaltaan arvioivat kansalaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista ja alueita, joissa ne eivät toteudu tai toteutuvat huonosti. Hyvinvointivaltion tilaa voidaan arvioida sen mukaan, edistääkö vai estääkö se kansalaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

Yksityisen ihmisen asemaan ja oikeuksiin vaikuttaa vuonna 2000 voimaan tullut perusoikeusuudistus. Perusoikeudet ovat merkityksellisiä sosiaalihuollon kannalta. Sosiaaliset perusoikeudet ovat osa perusoikeuskokonaisuutta. Yksityisen ihmisen kannalta on tärkeää, että hän voi vedota suoraan perusoikeuksiinsa. Perusoikeuksien selkeä määrittely auttaa ihmistä muutoinkin hahmottamaan oikeutensa ja asemansa suhteessa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöönsä. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta sosiaaliset perusoikeudet vahvistavat lainsäädäntöä kehittävän vaikutuksen kautta. (Kempainen 2001, 60.) Perusoikeusuudistus on myös lisännyt yleistä tietoisuutta perusoikeuksista. Tämä puolestaan voi parantaa ihmisten mahdollisuuksia vaatia oikeuksiensa toteutumista.

Ennen asiakaslakia sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat säännökset olivat hajallaan sosiaalihuollon lainsäädännössä. Sosiaalihuoltolakia valmisteltaessa tavoitteeksi asetettiin, että sosiaalihuolto pystyisi antamaan aiempaa myönteisemmän ja aktiivisemmän ihmiskuvan sosiaalihuollolle. (HE 137/1999.) Asiakas on halukas ja kykenevä sekä pätevä arvioimaan omaa tilannettaan ja ongelmien ratkaisumalleja. Asiakas on oman elämänsä subjekti. (Raivio 1984,10.) Asiakkaan aktiivisuutta tuodaan esille myös toimeentulotuen myöntämisessä, jossa korostetaan itsenäistä suoriutumista ja selviytymistä. Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, joka koskee useita sosiaalihuollon sektoreita (Sosiaalihuoltolaki 710/1982).

Asiakkaan asema määräytyy hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Asiakkaalla on oikeuksia erilaisiin etuuksiin ja palveluihin. Toisaalta niihin liittyvä menettely on myös osa sääntelyä. Sosiaalihuollon monet periaatteet ilmenevät sosiaalihuoltolaissa, ja siinä on monia asiakkaan kohtelua koskevia säännöksiä. Sen esittämät toimintaperiaatteet ovat palveluhenkisyys, pyrkimys normaalisuuteen, valinnanvapaus, luottamuksellisuus, ennalta ehkäisy ja omatoimisuuden edistäminen. Sosiaalihuollossa oikeusturva perustuu keskeisesti muutoksenhakuun. Tämä perustuu siihen, että aineelliset oikeudet on jollakin tavalla määritelty. Jos henkilö ei saa etuutta, hänellä on valitusoikeus ja päätöstä voidaan muuttaa valituksen kautta.

Vuoden 2001 alusta tuli voimaan laki asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Lain tavoitteena on parantaa asiakkaan asemaa. Lailla selkiinnytään asiakkaan ja sosiaalihuollon henkilöstön vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Se sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Laki koskee asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä viranomaisen että yksityisen järjestämässä sosiaalihuollossa. Hallituksen esitys korostaa asiakaslähtöisyyttä. Tähän liittyy asiakkaan tiedonsaanti - ja itsemääräämisoikeus. Laki toi uuden oikeusturvakeinon, muistutuksen. Laki toi myös sosiaaliasiamiestoiminnan sosiaalihuoltoon. Sosiaaliasiamiehen toiminta voidaan nähdä yhtenä keinona varmistaa hyvä hallinto ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturva. (HE 137/1999; Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.)

Hyvinvointivaltion muutokset heijastuvat paikallisiin valintoihin ja sosiaalipolitiikan linjauksiin. Paikallistason toimijat joutuvat ottamaan kantaa sosiaalipalveluja koskevien lakien paikalliseen soveltamiseen ja tekemään paikallisia valintoja. Ihmiset ovat myös aikaisempaa kiinnostuneempia omista oikeuksistaan ja asemastaan. Palveluja käyttävä asiakas on yhä vaativampi ja asiakkaiden aktivoituminen vaikuttaa tulevaisuudessa entistä voimakkaammin siihen, millaisia ratkaisuja palvelujen tuottajat tekevät (HE137/1999). Ainoastaan lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointipalvelujen etujen ja palvelujen saaminen ei enää riitä kansalaisille, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua.

Kaikki edellä mainitut seikat määrittävät osaltaan sosiaaliasiamiehen asemaa ja tehtäviä. Tutkimuksessani olen eritellyt laadullisin menetelmin päätoimisten sosiaaliasiamiesten näkemyksiä kansalaisten ja sosiaalihuollon asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, asiakkuudesta ja omasta asemastaan. Tutkimuksen lopussa pohdin sosiaaliasiamiehen paikkaa ja tehtäviä sosiaalihuollon palvelukokonaisuudessa.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa tarkastelen sosiaaliasiamiesten näkemyksiä kansalaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Etsin vastausta muun muassa kysymykseen, mitkä ovat ne alueet ja toiminnat, joissa sosiaaliset oikeudet eivät toteudu tai toteutuvat huonosti. Sosiaaliset oikeudet ja asiakkuus liittyvät toisiinsa. Arvioin, millaisena näyttäytyy sosiaaliasiamiesten asiakaspalvelutehtävä ja millaisena välittyy sosiaalihuollon palvelujärjestelmän asiakkuus. Lopuksi tarkastelen sosiaaliasiamiehen omaa roolia ja suhdetta sosiaalihuollon palvelukokonaisuuteen. Bergerin ja Luckmannin (1995) mukaan yksilön todellisuus ja kokemusmaailma koostuvat objektiivisista havainnoista ja niille annetuista yksilöllisistä tulkinnoista. Tässä tutkimuksessa todellisuutena ovat sosiaaliasiamiesten tulkitsemat näkemykset, kokemukset ja havainnot sosiaalihuollon palvelujärjestelmän toimivuudesta ja asiakkaan asemasta.

Viime kädessä pyrin saamaan tietoa kansalaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta ja siitä, mitkä ovat ne asiakasryhmät, joiden perusoikeudet toteutuvat kaikkein heikoimmin. Sosiaaliasiamiesjärjestelmä on järjestelmänä varsin nuori (vuodesta 2001), ja tutkimustietoa on vielä vähän olemassa, joten tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa myös tietoa sosiaaliasiamiestoiminnan paikantumisesta sosiaalipalvelujärjestelmään.

Sosiaalisilla oikeuksilla tarkoitetaan perustuslain 19 §:n mukaisia oikeuksia. Lain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1§). Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (19.2 §)

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19.3 §) Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (19.4 §). (Perustuslaki 731/1999). Sosiaalisista oikeuksista tutkimuksen kohteena ovat erityisesti perustuslain 19.1 §, 19.2 § ja 19.3 §:t.

Asiakkuutta ja asiakkaan asemaa tarkastelen siitä näkökulmasta, millaisessa asemassa kansalainen voi olla kuntalaisena ja kunnallisten palvelujen käyttäjänä. Vuokko Niiraniemi (2001, 8-10) on esittänyt, että yhden asiakkuuden sijasta on itse asiassa olemassa kolme erilaista asiakkuutta. Ensimmäinen on kansalainen palvelujen kohdeasiakkaana, joka tarkoittaa ammatillisten toimenpiteiden kohteena olemista. Toinen on kansalainen kuluttajana ja palvelujen kuluttaja-asiakkaana. Tähän liitetään tavallisesti maksuvalmius ja siihen oleellisesti liittyvä valinnan mahdollisuus. Kolmas on palveluasiakkuus, joka edellyttää, että asiakkaan vaikuttamisen mahdollisuudet ja kanavat ovat hyväksytyjä.

Sosiaaliasiamiehet toimivat tämän päivän hyvinvointivaltiossa, jossa kuntien taloudelliset resurssit määrittelevät myös sosiaalipolitiikan sisältöä. Kuntien päätätävällän lisääntyessä paikallishallinto vastaa entistä enemmän kansalaisten hyvinvoinnista samoin kuin myös pahoinvoinnista. Hyvinvointivaltion muutosta olen tarkastellut 1990-luvun valtiosuusudistuksesta lähtien, kun kunnat ovat saaneet itse päättää, miten valtionavut käytetään.

Tarkemmat tutkimuskysymykset olen asettanut seuraavasti:

1. Miten kansalaisten sosiaaliset oikeudet ja asiakkuudet toteutuvat sosiaaliasiamiesten näkökulmasta?
 - 1.1. Miksi ja millä alueilla ne eivät toteudu tai toteutuvat huonosti?
2. Miten sosiaaliasiamiehet itse arvioivat omaa rooliaan suhteessa sosiaalipalvelujärjestelmään ja kuntalaiseen?

2 SOSIAALISET OIKEUDET

2.1 Perustuslain takaamat sosiaaliset oikeudet

Sosiaaliset oikeudet käsitteenä liittyvät sosiaalipolitiikan teoriassa T.H.Marshalliin (Marshall 1950), jonka mukaan modernin yhteiskunnan kansalaisuus on laajentunut yksityisoikeudellisista (civil rights) poliittisiin (political rights) ja sosiaalisiin oikeuksiin (social rights). Ensin kansalaille myönnettiin henkilökohtaista vapauspiiriä suojaavia oikeuksia, kuten vapaus ja koskemattomuus. Sen jälkeen myönnettiin poliittisia oikeuksia, kuten äänioikeus, ja hyvinvointivaltion syntyessä ja kehittyessä kansalaisuuteen liitetään sosiaalisia oikeuksia. Kaarlo Tuorin (2004,179) mukaan sosiaalisten oikeuksien avulla vähennetään yksilöiden ja perheiden toimeentulon ja sosiaalisen suoriutumisen riippuvuutta markkinamekanismeista ja korjataan markkinamekanismien synnyttämiä epäkohtia. Sosiaaliset oikeudet jakavat sosiaalipolitiikan ja hyvinvointipolitiikan yleiset eettiset ja moraaliset perustelut, jotka liittyvät solidaarisuuteen sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon. Sosiaalisia oikeuksia voidaan perustella julkiseen valtaan kohdistuvien oikeuksien kokonaisuudesta käsin.

Sosiaalioikeudet ovat osa perusoikeuksia. Perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, jotka on taattu perustuslain säännöksiin. Näiden säännösten on määrä vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri osa-alueilla ja yhteiskunnassa muutenkin. Antero Jyränki (2000, 297-322) jakaa perusoikeudet osallistumisoikeuksiin, vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, yhdenvertaisuusoikeuksiin ja taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet).

Vuoden 1995 elokuun alusta hallitusmuotoon otetut; perustuslain 2.luvun perusoikeussäännökset vaikuttavat monin tavoin sekä asiakkaan asemaan että kuntiin. Ne turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja määrittelevät samalla kunnille säädettävien tehtävien ja velvollisuuksien sisältöä. Kuntien kannalta merkittäviä ovat erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, ns. TSS-oikeudet, joiden toteutumisesta kunnat ovat laajasti käytännössä vastuussa. (Harjula – Prättälä 2004, 28.) Uudistuksen tavoitteena oli saattaa perusoikeussäätely vastaamaan Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, lisätä tasa-arvoa yhteiskunnassa ja parantaa yksityisen henkilön mahdollisuutta

vedota oikeuksiensa tueksi perusoikeussäännöksiin. Uusitut säännökset siirrettiin vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. (Tuori 2004,197; Perustuslaki 731/1999.) Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Velvoitteet on asetettu julkiselle vallalle. Kun perustuslaki ei ilmaise, mikä julkisen vallan subjekti on vastuussa tehtävien hoitamisesta, valtion ja kuntien työnjako on erikseen määriteltävä. Kunnille perusoikeussäännöksistä aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. (Harjula, Prättälä 2004, 51.) Useat perusoikeudet ovat merkityksellisiä sosiaalihuollon kannalta. Sosiaalihuolto ei kuitenkaan profiloitu erikseen, vaan sosiaaliset perusoikeudet ovat perusoikeuskokonaisuuden osia. Perusoikeudet muodostavat sosiaalisten oikeuksien ja sosiaalihuollonkin perustan. Sosiaalihuollon kannalta keskeisimpiä perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7§), yksityiselämän suoja (10§), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17§), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18§), oikeus sosiaaliturvaan (19§) , oikeusturva (21§) ja perusoikeuksien turvaamista koskeva velvoite (22§).

Heikki Harjula ja Kari Prättälä (2004,52) ovat tyypitelleet kuntien tehtäviä ja velvoitteita nimenomaan perusoikeuskäytäntöön liittyen. Subjektiiivisina oikeuksina on suoraan perusoikeustasolla turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (perustuslaki 19.1 §) sekä oikeus maksuttomaan perusopetukseen (perustuslain 16 §). Vaikka nämä oikeudet on turvattu jokaiselle yksilönä suoraan perustuslaissa, kuntien velvollisuus on huolehtia siitä, että jokainen saa hänelle subjektiivisina oikeuksina turvatut perusoikeudet. Näiden toteutuminen edellyttää täydentävää lainsäädäntöä kuten laki toimeentulosta.

Eräät perusoikeussäännökset velvoittavat säätämään tavallisella lailla subjektiivisen oikeuden, vaikka perusoikeus suoraan turvaa subjektiivista oikeutta. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (perustuslaki 19.2 §). Lisäksi julkisen vallan on turvattava sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään, riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (perustuslaki 19.3 §). Tarkemmat lain säännökset voivat tässä tapauksessa olla joko subjektiiviseen oikeuteen perustuvia (esimerkiksi oikeus päivähoitoon tai tiettyihin vammaispalveluihin) tai kunnan yleisen jär-

jestämisvelvollisuuden muotoon säädettyjä (esimerkiksi vanhustenhuollon palvelut). Jälkimmäisessä tapauksessa palvelujen taso jää viime kädessä riippumaan käytettävissä olevista määrärahoista.

Perustuslaki velvoittaa myös julkisen vallan edistämään useita oikeuksia. Julkisen vallan tehtävänä on edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (18.2 §), tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19.3 §) sekä edistetää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (19.4 §).

Kaarlo Tuori (2004,197) on tyypitellyt taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet samalla tavoin. Sosiaaliset oikeudet hän esittää seuraavasti:

Sosiaaliset oikeudet

- oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §)
- perustoimeentulon turva (19.2 §)
- sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen (19.3 §)
- väestön terveyden edistäminen (19.3 §)
- perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen (19.3 §)
- asumisen edistäminen (19.4 §)

Kauko Heurun (2002, 132-135) mukaan tämä perustuslain kohta säätelee sosiaalihuollon perustaksi sosiaaliturvajärjestelmän, joka jakautuu oikeusvaikutuksiltaan neljään ryhmään. Ylin porras (19.1 §) turvaa ihmisarvoisen elämän jokaiselle, joka ei itse kykene hankkimaan sen edellyttämää turvaa. Säännökseen liitetty edellytys tarkoittaa sitä, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka ei saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytykset. Niihin kuuluvat esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilymisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asunnon järjestäminen. Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Asko Uotin (2003,144) mukaan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kirjoittaminen perusoikeussäännökseen merkitsee sitä, ettei jatkossa tavallisella lailla voida säätää tätä oikeutta rajaavia lisäehtoja.

Toinen porras (19.2 §) koskee perustoimeentulon turvaa. Lailla taataan jokaiselle oikeus turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen takia. Tällä tarkoitetaan pidemmälle menevää turvan tasoa kuin mitä ihmisarvoisen elämän turvalla tarkoitetaan. Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksion asemasta työelämässä. Tässä pykälässä tarkoitettu turva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettävien etuuksien saantiedellytyksiin (Heuru 2002).

Kolmas porras (19.3 §:n ensimmäinen virke) käsittää julkiselle vallalle suunnatun tavoitteellisuonteisen veloitteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lisäksi julkisen vallan tulee yleensäkin edistää väestön terveyttä. Neljäs porras (19.3§:n toinen virke ja 19.4§) sisältää julkiselle vallalle suunnattuja väljiä käskyjä tukea perheen ja muiden lasten huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Vielä käsketään edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole turvattu Suomessa myöskään tavallisen lain tasoisin säädöksin (Heuru 2002).

Tämän tutkimuksen kannalta sosiaalisista oikeuksista merkittäviä ovat oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, perustoimeentulon turva ja sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen.

2.2 Toimeentulotuki - välttämätön toimeentulo

Perustuslain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (Perustuslaki 19.1 §). Rahallisen toimeentulon osalta tätä välttämättömän toimeentulon turvaa edustaa toimeentulotuki. Vaikka toimeentulotuki on rahallinen etuus, se on osa sosiaalihoiltoa, joten tuen toimeenpanosta vastaavat kunnat. Oikeus toimeentulotukeen syntyy periaatteessa jo suoraan perustuslain em. säännöksistä. Käytännössä on kuitenkin ollut välttämätöntä täsmällisemmin säätää oikeudesta toimeentulotukeen lain tasolla (Laki toimeentulotuesta 1412/1997). Kuntakohtaisen käytännön ohjaamiseksi ja yhdenmu-kaistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö on lisäksi laatinut oppaan toimeentulotukilain

soveltajille (STM 2003, Oppaita). Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä (toimeentulotukilaki 1.1 §). Järjestelmään kuuluvan ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta (1.2 §).

Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Tämä koskee kaikkia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Liioin ei edellytetä, että kyseessä olisi kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta. (Sosiaalihuoltolaki 71071982.)

Toimeentulotukea (Mikkola 2002,169-172) on perinteisesti luonnehdittu sosiaalipolitiikan terminologiassa viimesijaiseksi toimeentuloturvan muodoksi. Myös toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Lain lähtökohtana on, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan (2.2 §). Elatusvelvollisuus kohdistuu myös puolisoon ja alle 18-vuotiaaseen lapseen. Toimeentulotuki ei siis edusta niin sanottua kansalaispalkkaa, perustuloa tai muuta automaattisesti maksettavan toimeentulon järjestelmää. Laki asettaakin toimeentulotuen saamisen ehdoksi, paitsi että henkilö on tuen tarpeessa, hän ei myöskään voi saada toimeentuloaan muulla tavalla kuin ansiotyöllä, toimimalla yrittäjänä, muilla sosiaaliturvan etuuksilla tai ylipäättään muista tuloista tai varoistaan (2.1 §). Toimeentulotuki on toissijainen myös vähimmäisturvaan kuten kansaneläkkeeseen tai työttömän peruspäivärahaan nähden. Toisaalta yleistä on, että toimeentulotuella joudutaan täydentämään muuta sosiaaliturvaa, erityisesti vähimmäisturvaa.

Sosiaaliasiamiesten tehtävissä kansalaisten vähimmäisturvaan liittyvät kysymykset ovat keskeisiä. Määrällisesti eniten heille tuli yhteydenottoja juuri toimeentulotukiasioissa. Toimeentulotukiasioissa tehdään kunnissa eniten päätöksiä, ja tähän joukkoon mahtuu myös kielteisiä päätöksiä. Sosiaaliset oikeudet ovat oikeutta välttämättömään toimeentuloon.

2.3 Kuntalaisen oikeusturva ja muutoksenhaku

2.3.1 Oikeus hyvään hallintoon

Kuntalaisen perusoikeudesta hyvään hallintoon, käsittelyn julkisuudesta ja kuulluksi tulemisesta säädetään lailla. Perustulain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös hallintolaissa, jota sovelletaan kunnallisissa ja valtion viranomaisissa, on säädetty hallinnon oikeusperiaatteista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Hallintolaissa säädetään myös hallintoasian vireille tulosta ja asian käsittelystä viranomaisessa. Hallintolain mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Viranomaisen tehtävänä on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Samoin asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaika voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selvityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolaissa säädetään myös, missä tapauksissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Päätös on myös perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen tai päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. (Hallintolaki 434/2004.)

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista säädetään puolestaan, että sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000).

Joustavin tapa korjata virheellinen hallintopäätös on edellä mainitussa hallintolaissa mainittu asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaaminen eli ns. itseoikaisu. Viranomaisen voi itse korjata omassa päätöksessään olevan asia-, kirjoitus- tai laskuvirheen hallintolaissa säädetyn edellytyksin. Itseoikaisumenettelyn voi saattaa vireille asianosainen tai viranomaisen itse. Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.(Hallintolaki 434/2004.)

2.3.2 Hallintovalitus ja kunnallisvalitus

Hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla. Muutoksenhaun tärkeimmät muodot hallintoasioissa ovat hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Valtion viranomaisen päätöksistä valitetaan hallintovalituksella ja kunnan päätöksistä yleensä kunnallisvalituksella. Erityislainsäädännön sitä edellyttäessä kunnan toimielimen päätöksistä valitetaan kuitenkin hallintovalituksella.

Kunnallishallinnossa etenkin sosiaali-, koulu-, terveys- sekä maankäyttö- ja rakennusalan lainsäädäntöä toteuttavien toimielinten päätöksistä tehtävä valitus on usein hallintovalitus. Tämä perustuu yleensä nimenomaiseen säännökseen, jonka mukaan tämän alan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Jos kunnan erityislainsäädäntöön perustuvissa tehtävissä kuitenkin käytetään kunnallisvalitusta, laissa todetaan, että muutosta päätökseen haetaan siten, kun kuntalaissa säädetään. Valituslajia ei kuitenkaan ole kaikissa laeissa määritelty aivan yksiselitteisesti ja kunnallisvalituksen erityispiirteet perustuvat kuntalain säännöksiin. Sen sijaan hal-

lintovalituksen perusteet määräytyvät hallinlainkäyttölain mukaan. (Mäenpää 2002, 148-149.)

Sosiaalihuollon toimeenpanosta ja muutoksenhausta säädetään sosiaalihuoltolailla (Sosiaalihuoltolaki 710/1982). Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä vastaa kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia sosiaalihuoltolaissa säädetyistä tehtävistä sekä tehtävistä, jotka on muissa laeissa säädetty sosiaalilautakunnan tehtäväksi (6 §). Päätökseen, jonka on edellä mainitun toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa hakea muutosta valittamalla muutosta. Viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös toimielimen käsiteltäväksi (45§). Muutosta toimielimen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen (46§). Päätös, jonka toimielin on tehnyt, voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos se on laadultaan sellainen, että se on viivytyksettä toimeenpantava. Esimerkkinä lapsen huostaanottopäätös, joka voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Sosiaalihuoltolain 49§:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siinä määrätyn maksun suuruutta tai sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan päätöksestä, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupa myönnetään vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Kuntalain 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kuntalain 90 §:n mukaan valtuuston sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Oikaisuvaatimusmenettely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä eikä hallintolain käyttöä. Siksi sen käsittelyssä noudatetaan pääasiassa hallintolain säännöksiä. Oikaisuvaatimus edeltää varsinaiseksi hallintolainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle on rajattu kunnassa valtuuston päätökset, joista valitetaan kunnallisvalituksella suoraan hallinto-oikeudelle. Muissa asioissa sovelletta-

vaksi tulee oikaisuvaatimusmenettely, joka on kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. (Harjula-Laakso 1996, 86.) Kunnallisvalitus voi nojautua vain laillisuus, mutta ei tarkoituksenmukaisuusperusteisiin. On tärkeää huomata, että kunnan sisäisessä menettelyssä oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Oikaisuvaatimuksen voi kuntalain 92 §:n nojalla tehdä sekä kunnan jäsen että asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kunnanhallituksen ja lautakunnan päätöksestä oikaisuvaatimus tehdään niille itselleen. Niiden alaisen viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimus tehdään asianomaiselle ylemmälle toimielimelle eli hallitukselle tai lautakunnalle. Kunnallisvalituksen valitusperusteina ovat päätöksenteon laillisuusvirheet. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitus tehdään hallinto-oikeudelle.

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen osalta on päätöksen oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuudesta säädetty kuntalain 91 §:ssä. Sen mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Kuntalain säännös on siten tavallaan käännteinen verrattuna hallintolainkäyttölain 5 §:ään, jossa on säädetty niistä päätöksistä, joista saa valittaa. Periaatteessa oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen käyttöala on laajempi, kun sen ulkopuolelle on rajattu vain valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset. Sikäli kuin kuntalaissa ei ole toisin säädetty, myös kunnallisvalitukseen sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä. (Hallberg & Hannus 1997, 75 ja 129.).

Kunnalliskomitean mietinnön yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voisi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Tällaisia olisivat yleensä päätökset, joilla asia on kunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. (KM 1993:33, 444.)

Sosiaalihuollon asiakaslakiin liittyy lisäksi muistutusmenettely. Asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutukseen on vastattava kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä. Muistutuksesta annettuun vastauk-

seen ei saa hakea muutosta valittamalla. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.)

Kuntalain 8 §:n mukaan lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Asia voi tämän säännöksen nojalla tulla vireille vain ulkopuolisen aloitteesta.

2.4 Sosiaaliset oikeudet ja kunnat

Perusoikeudet velvoittavat valtion lisäksi myös muita julkista valtaa käyttäviä organisaatioita kuten kuntia. Asko Uotin mukaan (2003, 158-159) hyvinvointipalvelujen järjestämistehtävä on ennen muuta yleisistä tarkoituksenmukaisuussyistä annettu lainsäädännöllä kuntien hoidettavaksi. Näin on menetelty pitkälti siksi, että kunnilla on ollut itsehallintonsa toteuttamisen vuoksi valmiina käyttökelpoinen perusorganisaatio, jonka puitteissa hyvinvointipalvelujen tuottaminen on voitu organisoida.

Perustuslain 19 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Säännöksissä ei määritellä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapaa. Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kuntia järjestämään asukkailleen talveluja ja muita etuuksia sekä varaamaan taloustalviossaan tarkoitukseen riittävän määrärahan. Sosiaalihuollon erityislaissa (mm. päihdehuoltolaki (41/1986), lastensuojelulaki (683/1983) talvelujen järjestämisvelvollisuus on sidottu kunnassa esiintyvään tarpeeseen. (Tuori 2004.) Talvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sellaista talvelujen määrää ja laatua, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (Heuru 2002,137).

Kuntalaisen sosiaalisten oikeuksien kannalta on oleellista, minkälainen oikeus hänellä on sosiaali- ja terveystalveluihin. Toimeentuloturvan ja sosiaalihuollon etuudet voidaan luokitella subjektiivisina oikeuksina turvattuihin ja muihin kuin subjektiivisena etuutena turvattuihin etuuksiin. (Tuori 2004, 245.) Tässä yhteydessä kuvaan subjektiivisten etuuksien ja määrärahasidonnaisten etuuksien periaatteellisia eroavaisuuksia.

Olli Mäenpään (2002,22) mukaan subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan lakisääteistä oikeutta, etua tai palvelua, jonka viranomainen on velvollinen myöntämään tai jonka se muuten on velvollinen järjestämään oikeuden tai edun saamisen säädännäiset edellytykset täyttävälle. Tällaisen oikeuden keskeinen erityispiirre on, että viranomaiselta puuttuu itsenäinen harkintavalta päätettäessä sen toteuttamisesta. Myös oikeuden saamisen edellytykset on yleensä järjestetty täsmällisesti ja yksiselitteisesti, jolloin viranomaisen tehtäväksi jää lähinnä niiden toteutumisen selvittäminen. Jokaisella, joka täyttää nämä edellytykset, on toisin sanoen oikeus saada myönteinen päätös oikeutta tai etua koskevaan hakemukseensa tai vaatimukseensa. Subjektiiviset oikeudet perustavat usein tietynsältoisen taloudellisen edun, esimerkiksi oikeuden vammaistukeen, lapsilisään, kansaneläkkeeseen tai sairausvakuutuksen päivärahaan. Esimerkiksi kansanterveyslain 16.1 §:n mukaan kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa oleva henkilö on aina otettava terveyskeskuksen sairaansijalle hoidettavaksi (Kansanterveyslaki 66/1972). Sen sijaan muunlaisen sairaanhoidon saaminen perustuu tarveharkintaan ja riippuu myös käytettävissä olevista resursseista.

Hallintoelimellä voi olla aktiivinen velvollisuus toteuttaa subjektiivinen oikeus. Muun muassa päivähoito perustuu myös julkisyhteisölle säädettyyn velvollisuuteen järjestää tuollainen oikeus. Lasten päivähoidosta annetun lain 11a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi olla päivähoitossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Perheillä on siten oikeus valita lapsen hoidon järjestämiseksi joko kunnan järjestämä päivähoitopaikka tai lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukainen taloudellinen tuki.

(Laki lasten päivähoitosta 36/1973.) Myös lakiin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sisältyy kaksi subjektiivista oikeutta. Lain 8.2 §:n mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaisille henkilöille kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, tulkkipalvelut sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisen elämän toiminnoista. Lain 9.2 § säätää, että kunnan on korvattava vaikeavammaisille henkilöille asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen ta-

vanomaisista elämän toiminnoista, eikä ole jatkuvan laitoshuollon tarpeessa (Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987).

Subjektiivinen oikeus perustuu lakiin (Mäenpää 2002). Käytännössä tästä seuraa kaksi olennaista rajoitusta. Oikeuden saamisen edellytyksiin ei voi oikeudellisesti sitovalla tavalla vaikuttaa esimerkiksi pelkästään hallinnollisin normein, suunnitelmin tai määrärahapäätöksin. Hallinnollisin määräyksin ei siten voida poistaa tai rajoittaa subjektiivista oikeutta eikä tällaista oikeutta voi myöskään evätä niiden perusteella, ellei tästä ole säädetty lailla. Vastaavasti riittävien määrärahojen puuttuminen tai se, ettei oikeuden toteuttamiseen ole varauduttu toimintaa suunniteltaessa, ovat riittämättömiä perusteita sen epäämiselle tai myöntämiselle vain osittain.

Subjektiivisen oikeuden takeena on useimmiten tehokas oikeuskeino, jolla oikeus voidaan todeta ja sen saaminen turvata. Ilman tällaista riittävän tehokasta oikeusturvakeinoa oikeutta ei yleensä voida pitää aitona subjektiivisena oikeutena. Valitusmahdollisuus on yleisin oikeusturvakeino. Viranomainen on eräissä tapauksissa mahdollista myös velvoittaa tällaisen oikeuden toteuttamiseen erityisin oikeuskeinoin, esimerkiksi uhkasakolla. Oikeuden epääminen tai sen toteuttamisen laiminlyönti saattaa lisäksi johtaa virkavastuun ja julkisyhteisön korvausvastuun syntymiseen. Jos kunta ei esimerkiksi järjestä lakisääteistä päivähoitopaikkaa, se voi joutua korvaamaan tästä aiheutuneen vahingon.

Vakiintunut budjettioikeudellinen periaate on, että julkisyhteisön on toteutettava lakisääteiset velvollisuutensa talousarviosta tai määrärahapäätöksistä riippumatta. Tämä myös subjektiivisia oikeuksia turvaava periaate on nimenomaisesti kirjattu perustuslain 88 §:ssä. Säännöksen mukaan jokaisella on talousarviosta riippumatta oikeus saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu. Se, että budjetissa varatut toimintavuoden määrärahat ovat tulleet käytetyiksi, ei siis ole pätevä peruste jättää subjektiivinen oikeus toteuttamatta. Kunnallishallinnossa noudatetaan vastaavaa periaatetta, koska kunnan talousarviolla ei voida vähentää tai poistaa lakiin perustuvia vaateita tai oikeuksia. (Mäenpää 2002; Tuori 2004, 247-248.)

Käytännössä on usein vaikea erottaa subjektiivisia oikeuksia muista laissa määritellyistä, mutta laajemmin harkinnanvaraisista oikeuksista. Täysin yksiselitteinen rajanveto ei ilmeisesti aina ole edes mahdollinen. Oikeuksia ja etuja perustavien säännösten sanamuodon lisäksi on aina kiinnitettävä huomiota myös esimerkiksi oikeutta koskevaan lainsäädäntöön kokonaisuutena, sääntelyn tarkoitukseen, oikeusturvakeinojen määrittelyyn ja asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön. (Mäenpää 2002; Tuori 2004, 247-248.)

Melko tavallista on säätää yleinen oikeus tietyn edun saamiseen, mutta määritellä samalla sen myöntämisen edellytykset hyvin väljästi. Mikäli edun tai oikeuden saamisen edellytykset on määriteltävä joustavin normein, sen myöntäminen on viranomaisen harkittavissa. Lisäksi tällaisen edun määrä tai palvelun luonne riippuu viime kädessä hallinnollisista päätöksistä ja niiden määrittelemistä taloudellisista resursseista.

Pääosa hallintoelinten päätettäväksi kuuluvista eduista ja oikeuksista on kokonaisuutena arvioiden harkinnanvaraisia. Vastaavasti kenelläkään ei ole ehdotonta, subjektiivista oikeutta saada tuollainen etu tai oikeus. Käytettävissä olevan harkintavallan laajuus tosin vaihtelee ja myös päätöksenteon normatiivisessa perustassa on eroja. Yleensä ainakin perusedellytykset edun tai oikeuden saamiselle on säädetty lailla, mutta etenkin taloudellisten etujen jakaminen perustuu usein vain hallinnollisiin normeihin tai vastaaviin päätöksiin.

Mäenpään mukaan (2002, 23 -24) viranomaisen on myönnettävä oikeudellisesti turvattu etu tai oikeus jokaiselle, joka täyttää joustavin, harkintavaltaa määrittelevin oikeusnormein säännellyt edellytykset. Sama koskee vastaavanlaista palvelua. Osa sosiaalieduista voidaan lukea tällaisiin etuihin. Oikeus, esimerkiksi taloudellinen tuki, lupa ja palvelu, myönnetään sen saamisen edellytykset täyttävälle hakijalle, mutta edellytysten arvioinnissa viranomaisella on ainakin jossain määrin harkintavaltaa.

Niukat edut viranomaisen on jaettava laissa säädetyt edellytykset täyttävien kesken. Määräedellytysten täyttäminen ei kuitenkaan vielä ole ehdoton tae edun tai palvelun saamiselle, koska niitä ei välttämättä riitä kaikille. Useimmiten niukkuuden syynä ovat taloudellisesti tai hallinnollisesti rajalliset voimavarat, jotka eivät käytännössä salli myöntää tai järjestää oikeuksia kaikille halukkaille. Tällaisia niukkoja etuja ovat mm.

kalliit hyvinvointipalvelut kuten sairaala- ja laitoshoido. Niukkojen etujen kokonaismäärään vaikuttavat ensisijaisesti taloudelliset resurssit. Näiden etujen jakamista määritellään hallinnon sisäisellä ohjauksella ja suunnittelulla. Oikeuksien jakamisessa käytettävä harkinta perustuu yleensä tarpeen arvioimiseen ja siinä voidaan lisäksi soveltaa erityisesti säänneltyä etusija- tai jonotusjärjestelmää.

Harkinnanvaraiset edut viranomaisen voi harkintansa mukaan myöntää tai jättää käyttämättä. Esimerkiksi oikeus saada virkavapaus on viranomaisen harkinnassa. Niin ikään useat taloudellisen avustuksen ja tuen muodot perustuvat asiallisesti samanlaisiin laajan harkintavallan salliviin säännöksiin. Tällaisen edun saaminen on usein lisäksi riippuvainen käytettävissä olevista varoista. Jos määrärahat loppuvat, etu voidaan evätä. Edun toteuttaminen on muodollisesti viranomaisen harkittavissa, silloin kun sen myöntämisen edellytyksiä ei ole mitenkään määriteltä. Yksityisen oikeutta suojaa viranomaisen velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita yhdenvertaisesti ja perustella myös harkintaan perustuva päätös. Muutoksenhaku tällaisen oikeuden eväävään päätökseen voi olla mahdollinen. Lainkäyttöviranomaisen voi tutkia, onko harkintavaltaa käytetty asianmukaisesti ja onko menettely ollut lainmukaista. (Mäenpää 2002, 23-24.)

Perinteisen hyvinvointivaltiota ylläpitävän ajattelutavan mukaan ihmisillä on kansalaisina sosiaalisia oikeuksia: oikeus terveydenhuoltoon, koulutukseen ja perustoimeentuloturvaan. Sosiaalisten oikeuksien voidaan sanoa olevan eräänlaisia lupauksia, moraalisia lainsäätäjään ja julkiseen valtaan kohdistuvia velvoitteita. Julkisen vallan tehtävänä on turvata tosiasialliset edellytykset ihmisarvoiselle elämälle. (Nieminen 1999,224). Tuorin (2004,177) mukaan sosiaaliset oikeudet voidaan määritellä kansalaisten julkiseen valtaan kohdistamiksi oikeuksiksi, jotka koskevat toimeentuloturvan etuuksia tai sosiaali- ja terveyspalvelujen antamista. Arajärvi (2002,42) näkee, että sosiaaliset oikeudet on perusoikeussäännöksiin kirjoitettu monessa tapauksessa julkisen vallan turvaamis- ja edistämismääräyksiksi. Hyvinvointioikeudet vaativat taloudellisia voimavaroja, joten ne kytkeytyvät valtion ja kuntien budjettitalouteen. Raimo Sailas avasi keskustelun päivähoitoon subjektiivisten oikeuksien rajoittamisesta koskien kotona olevien vanhempien lapsia (Sailas 2004, 10). Päivähoitopalvelut ovat subjektiivinen oikeus perheille. Oikeus päivähoitopalveluihin tulee vanhempien työssäkäynnin tai opiskelun kautta. Hän

nosti keskusteluun, onko perheillä oikeus päivähoitoon, jos nämä edellytykset eivät täyty.

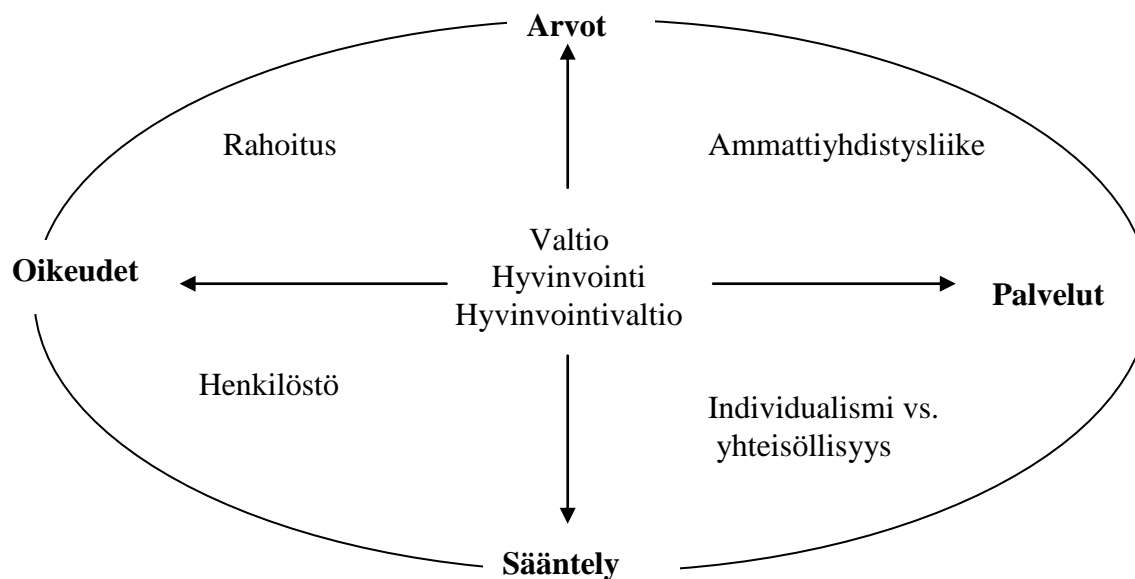
Sosiaaliset oikeudet muuttuvat kuntien toimintapolitiikoissa konkreettisiksi toimenpiteiksi, jotka näkyvät kuntalaisten arjessa hyvinvointina tai sen vajeina. Tutkimuksessani olen määritellyt sosiaaliset oikeudet perustuslain kautta tuleviksi oikeuksiksi. Olen tarkastellut kunnan velvollisuutta palvelujen järjestämiseen subjektiivisten ja määrärahasidonnaisten palvelujen ja etuuksien kautta. Kuntalaisen sosiaalisten oikeuksien toteutumisen suhteen on oleellista, saako hän laissa kuuluvat palvelunsa ja etuutensa. Sosiaaliasiamiehen tehtäväksi on lain mukaan määritelty toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Välttämättömän toimeentulon olen ottanut tarkasteluun sen vuoksi, että sosiaaliasiamiehille on tullut eniten yhteydenottoja juuri toimeentulotuesta.

3 HYVINVOINTIVALTIO KANSALAISTEN HYVINVOINNIN TUOTTAJANA

3.1 Hyvinvointivaltion perusulottuvuudet

Hyvinvointivaltion malli voidaan jakaa neljään tukipilariin. Ensimmäisen perustan mukaan yksilöllä on kansalaisuuteen perustuva oikeus saada hyvinvointietuuksia, jolloin sosiaaliset oikeudet ovat kansalaisen oikeuksia sosiaaliseen ja kulttuuriseen perintöönsä. Toinen perusta pitää sisällään toimeentulojärjestelmän ja kolmas sisältää keskusjohtoisuuden suunnittelun ja koordinaation. Neljännen perustan mukaan hyvinvointivaltio luo ja vahvistaa kansallisia sosiaalisten oikeuksien standardeja, jotka käsitetään erilaisina etuuksina sosiaaliturvan alueella. Hyvinvointivaltiossa on pohjimmiltaan kyse yhteisön jäsenten oikeuksista ja velvollisuuksista ja niiden täyttämisestä. (Haverinen 1999, 32.)

Risto Harisalo tarkastelee hyvinvointivaltiota instituutiona, josta voidaan johtaa neljä strategisesti merkittävää asiakokonaisuutta, jotka kuvaavat hyvinvointivaltion perimmäisiä tehtäviä. Näitä ovat (1) arvot, joita hyvinvointivaltio edistää, (2) palvelut, joita hyvinvointivaltio tuottaa (3) sääntely, jonka avulla hyvinvointivaltio ohjaa kehitystä mieleiseensä suuntaan ja puuttuu korjausta vaativiin yhteiskunnallisiin ongelmiin sekä (4) oikeudet, jotka hyvinvointivaltio haluaa tarjota kansalaisilleen (kuvio 1).



Kuvio 1. Hyvinvoinnin käsitteelliset ulottuvuudet

(Harisalo 2004,29)

Harisalo (2004, 49-50) tarkentaa myös hyvinvointivaltion toiminnallisia ulottuvuuksia. Ensiksi hyvinvointivaltio on yhteisöllisyyden edistäjä ja tukija, jonka tehtävänä on löytää ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnallisesti merkittäviin ongelmiin, kuten työttömyyteen, köyhyyteen, syrjäytymiseen ja epätasaiseen alueelliseen kehitykseen. Käsitys valtiosta ongelmien ratkaisijana perustuu olettamukselle, että ihmiset eivät selviydy yksin ongelmistaan, vaan he tarvitsevat julkisen vallan tukea ja apua. Sivistynyt yhteiskunta ei anna kenenkään pudota kelkasta, ei kuolla nälkään, ei kuolla sairauksiin varattomuuttaan eikä jäädä asunnottomaksi sellaisten syiden vuoksi, joille ihmiset eivät itse mahda mitään.

Toiseksi se on palveluvaltio, joka tuottaa monia keskeisiä palveluja kansalaisille, kuten koulu-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Näiden lisäksi julkiset viranomaiset vastaavat monista muista yhteiskunnan toimintakykyyn olennaisesti vaikuttavista palveluista, kuten yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Julkinen valta osallistuu myös kulttuuri- ja

vapaa-ajan palveluiden tuottamiseen. Valtio haluaa turvata nämä palvelut kansalaisille heidän asuinpaikastaan ja varallisuudestaan riippumatta.

Kolmanneksi hyvinvointivaltio on sosiaalisia ja taloudellisia eroja tasoittava valtio. Tämä tehtävä perustuu käsitykselle, jonka mukaan ihmiset eivät hyväksy jyrkkiä eroja tulojen ja varallisuuden jakaantumisessa, ja siksi he sallivat valtion tasoittaa verotuksella ja tulonsiirroilla näitä eroja. Valtio kerää progressiivisella verotuksella tulonsa, jotka se sitten jakaa muille tulonsiirtoina. Tasa-arvon edistäminen on koettu erittäin tärkeäksi julkiseksi tehtäväksi niin meillä kuin muissakin hyvinvointivaltioissa. Tasa-arvosta on muodostunut hyvinvointivaltion keskeinen arvo.

Lopulta hyvinvointivaltio on sääntelyvaltio. Se ymmärtää sääntelyn huomattavasti laajemmin kuin vain lainalaisuuden periaatteeksi ja huolenpidoksi kansalaisten tasa-arvosta lain edessä. Sääntelyn avulla se ohjaa yhteiskunnallista kehitystä mieleiseensä suuntaan ja toteuttaa poliittisessa prosessissa hyväksytyjä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Sääntely antaa julkisille viranomaisille mahdollisuuden vaikuttaa haluamallaan tavalla ihmisten mieltymyksiin ja kulutustottumuksiin. (Harisalo 2004, 49-50.)

Tutkimukseni kannalta hyvinvointivaltion käsitteellisten ja toiminnallisten ulottuvuuksien selventäminen antaa välineen ymmärtää myös sosiaaliamiesten tehtäviä. Sosiaaliamiehet joutuvat arvioimaan kunnan palvelujärjestelmän toimivuutta arvojen, palvelujen tuottamisen, sääntelyn ja oikeuksien kautta.

3.2 Hyvinvointivaltion muutokset

Hyvinvointivaltion voimakkaimman laajenemisen aika osui Suomessa 1980-luvulle. Sosiaalisten oikeuksien ja etuuksien kasvun taittuminen on melko kiistatonta. Sosiaali- ja terveystoimet voivat kasvaa kyllä edelleenkin, mutta ei siksi, että sosiaalisia oikeuksia laajennettaisiin ja etuuksia kohennettaisiin. Menoja ovat lisänneet väestön vanhentuminen ja työttömyyden kasvu (Julkunen 2004; Haverinen 1999). Myös sosiaaliset ongelmat ovat vaikeutuneet, esimerkkinä lasten huostaan ottojen määrän kasvu (Heino 2000).

Julkisessa hallinnossa ja palveluissa 1980-luvulla käynnistynyttä siirtymää on kutsuttu julkisen sektorin reformiksi. Tavoitteina oli kutistaa julkista sektoria, raivata tilaa markkinoille ja soveltaa markkinaperiaatteita julkisessa taloudessa (Julkunen 2004, 173-74.)

Julkusen lisäksi myös Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000, 216 -262) ovat nostaneet esille muutoksia, jotka heidän mielestään kyseenlaistavat Suomen asemaa pohjoismaisena hyvinvointivaltiona. Tässä on muutamia esimerkkejä. Sairausvakuutus on heikko, ja potilaan on itse maksettava terveystalouden poikkeuksellisen suuri osuus. Peruspäiväraha on vaihtunut työmarkkinatueksi eikä se takaa enää kansalaisille yleistä työttömyysturvaa. Kansaneläkettä ja sairausvakuutuksen päivärahaa ei enää makseta kaikille. Marginaalisen toimeentuloturvan eli toimeentulotuen rooli on korostunut. Ikääntyneiden laitoshoidon on supistunut vanhainkotien vaihtuessa palveluasuntoihin ja ylipäänsä hoitoa ja hoivaa on purettu ja korvattu asumispalveluilla. Kotipalvelun tarveharkintaa on tiukennettu. Yksityisten sosiaalipalvelujen osuus on kasvanut nopeasti.

Raija Julkunen kuvaa, että nyt on siirrytty hyvinvointivaltiota laajentavasta ja uusia oikeuksia pystyttävästä politiikasta ”uuteen politiikkaan”, jota luonnehtii taloudellinen niukkuus. Politiikkaa tehdään kasvavien tarpeiden ja resurssien niukkuuden välissä. Uudella politiikalla näyttää olevan kolme yhteistä tavoitetta: (1) julkisten menojen kasvun hillitseminen, (2) työllisyysasteen nostaminen ja sosiaaliturvan muotoilu työhön kannustavaksi sekä (3) sosiaalipolitiikan ”tarkkuuttaminen” eli jo luotujen järjestelmien rationalisointi ja uusiin ongelmiin vastaaminen. Viimeksi mainittua tavoitetta rajoittaa se, että jo rakennetut järjestelmät sitovat hyvinvointibudjettia. Sosiaalipoliittista järjestelmää uudistettaessa keskeiseksi näkökulmaksi ovat tulleet sosiaaliturvan ja palvelujen käyttäytymistä ohjaavat vaikutukset. Kun eläke-, työttömyys-, sairaus tai opintoturvaa uudistetaan, tavoitteena ei ole eläkkeen, työttömyyskorvauksen, sairausvakuutuksen tai opintotuen antama toimeentulo. Päämäärä on pikemminkin saada ihmiset pysymään pidempään työssä, palaamaan nopeammin työhön työttömyyden kohdattua, välttämään sairastumista ja opiskelemaan nopeammin. Uudessa mallissa korostunut kannustava sosiaaliturva voi joutua ristiriitaan sosiaaliturvan varsinaisen tehtävän eli köyhyyden poistamisen tai tuloerojen tasaamisen kanssa. Näin ollen sosiaaliturvasta on tullut vähemmän sosiaalista ja vähemmän turvallista. (Julkunen 2004, 171 -172.)

Palvelujärjestelmän taloudellinen perusta, toimintaehdot ja ohjausjärjestelmä muuttuivat huomattavasti 1990-luvulla. Valtionosuusjärjestelmä muutettiin kaksivaiheisesti vuosina 1991 ja 1993, jolloin vastuu budjetin käytöstä siirtyi kunnille, ja valtionosuuksien kriteerit muuttuivat laskennallisiksi. Valtionosuusuudistus siirsi valtiolta kunnille vastuun hyvinvointipalvelujen järjestämisestä, mikä johti kuntien väliseen erilaistumiseen ja kansalaisten eriarvoistumiseen. Palvelurakennemuutos siirsi painopisteen laitostaloudesta hoidosta ja huollosta avohoitoon ja kotiin annettaviin palveluihin. Samanaikaisesti koettiin myös 1990-luvun alussa taloudellinen lama ja rahoituskriisi, joihin kunnissa sopeuduttiin menoja vähentämällä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen leikkauksien ja henkilöstön työmäärän kasvattamisen avulla. Laajan työttömyyden takia supistuneet verotulot vaikuttivat erityisesti kuntatalouksiin samaan aikaan, kun kunnissa toimeentuloasiakkuuksien määrä kasvoi nimenomaan työttömyyden takia. Laitoshoidoin vastapainoksi suunnitellut kotihoito- ja avohuollon palvelut jäivät taloudellisessa lamas- ja sitä seuranneessa julkisen sektorin säästöpolitiikassa monilta osin toteuttamatta. (Metteri 2004,21.)

Vuodesta 1994 jatkuneesta talouskasvusta huolimatta säästötoimia ei ole juurikaan purettu. On tapahtunut voimakasta väestöryhmien välistä ja sisäistä polarisoitumista, jonka seurauksena osalla kansalaisista hyvinvointi on edelleen heikentynyt ja tuloerot ovat voimakkaasti kasvaneet. Valtiovalta on samaan aikaan siirtänyt peruspalvelujen tuottamis- ja rahoitusvastuuta radikaalisti kuntien kannettavaksi. Normeista luopumisen ja kuntien välisten kehityserojen kasvun myötä yhdenvertaisuuden periaate on vakavasti vaarantunut. Se, millaisia palveluja kansalaiset saavat, riippuu yhä enemmän asuinkunnasta ja kulloisestakin politiikasta. (Murto 2003,66.)

Julkusen 1990-luvun alussa tekemän analyysin mukaan hyvinvointivaltion kriisissä on kysymys sekä taluskriisin aiheuttamasta tyhjän kukkaron kriisistä että ideologispoliittisesta käänteestä. Sosiaalisten oikeuksien, yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja julkisen vastuun sijasta korostetaan yksilöiden ja perheiden omaa vastuuta ja velvollisuuksia. Oikeuksista nousee pintaan oikeus valita markkinoilla. (Julkunen, 1993 180-184; Have- rinen 1999, 33).

Anttonen ja Sipilä (1993, 435) selittävät hyvinvointivaltion muutospainetta ainakin kahdella syyllä. Ensinnäkin julkisen talouden kroonistuva kriisi 1970-luvulta lähtien on pakottanut luopumaan valtiontalouden kasvun logiikasta. Toiseksi uudet ideologiset painotukset pakottivat sosiaalipoliittiseen keskusteluun sellaisista kysymyksistä kuten yksilön vastuun, jotka olivat vuosikymmeniä unohtuneissa. Talous ja sosiaalinen asetettiin kategorisesti vastakkain. Keskusteluissa vastakkain asetettiin myös valtio ja sosiaalinen, kun pohjoismaisessa hyvinvointiajattelussa valtion on ajateltu olevan väline sosiaaliseen turvallisuuteen.

Sosiaalipolitiikan leikkaukset eivät ole merkinneet ainoastaan sosiaalisiin oikeuksiin, universalismiin ja solidaarisuuteen perustuvan sosiaalipolitiikan supistumista. Kyse on Robert Henrik Coxin (1998) mukaan siitä, että hyvinvointivaltion keskeisistä piirteistä ollaan luopumassa. Kansalaisuuteen perustuvat lakisääteiset etuudet ovat heikentyneet, ja juridiset sitoumukset ovat muuttuneet neuvottelukysymyksiksi. Myös Cox on todennut, että leikkaukset ovat heikentäneet perusturvan tasoa sekä toimeentuloturvan että palvelujen kohdalla. Desentralisointi on vähentynyt kansalaisten yhtäläistä kohtelua ja oikeuksia sekä lisännyt sen sijaan yksilökohtaista tarveharkintaa. Kuntatasolla oikeudet ovat heikkoja ja väestöryhmät ovat joutuneet taistelemaan sosiaalista oikeuksistaan toisiaan vastaan. Kunkin ryhmän kuten lasten, nuorten, vammaisten ja vanhusten oikeuksia puolustavat eri etujärjestöt kilpailemalla toistensa kanssa. Kansalaisten oikeuksia ei enää haluta nähdä riippumattomina niihin liittyvistä velvollisuuksista. (Cox, 1998.)

1980-luvulla hyvinvointipalvelujen suunnitelmia luotaessa ja toteutettaessa on ollut valalla käsitys, että järjestelmien muutoksen ja laajenemisen jälkeen sosiaali- ja terveydenhuolto on ikään kuin valmis. Muutosvauhti yhteiskunnassamme on kuitenkin vain kiihtynyt kaikilla aloilla, joten paikallaan pysyvä sosiaali- ja terveydenhuolto muiden hyvinvointipalvelujen rinnalla olisi nopeasti menettänyt kykynsä huolehtia väestön tarpeiden ja toiveiden tyydyttämisestä. Julkishallinnossa korostetaan julkisen puolen roolin muuttumista palvelujen mahdollistajaksi, niukempia ja hajautettuja organisaatioita, autonomisia tulosityksiköitä, sisäisen ja ulkoisen kilpailun tukemista ja vaikutusvaltaa johtajille ja kansalaisille. Samalla korostetaan myös julkishallinnon erityisyyttä, arvoja, tehtäviä ja asemaa sekä eroja yksityissektoriin verrattuna. Julkishallinto heijastaa ristiriitoja markkinoiden, valtion ja yhteiskunnan välissä. Vapaus, laillisuus, legitimitetti,

tasa-arvo ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat julkishallinnon toteuttamisessa tärkeitä tekijöitä. Julkishallinnon keskeinen käsite on laatu, ja asiakaslähtöiseen laatupalveluun sisältyy mm. palvelujen saavutettavuus, pätevyys, luotettavuus, turvallisuus, responsiivisuus ja asiakkaan tarpeiden ymmärtäminen (Julkunen 2004, Anttonen & Sipilä 1999).

3.3 Hyvinvointivaltion ja huono-osaisuuden tukiverkot

Nykyinen suomalainen sosiaali- ja hyvinvointivaltio on ollut toimintaperiaatteiltaan universaalinen. Järjestelmä on pyrkinyt pohjoismaisten esikuvien tapaan kattamaan lähes koko väestön. Universalismin käsitteelle voidaan antaa neljä eri merkitystä: pikemmin lainsäädäntöön perustuva pakko kuin vapaaehtoiset järjestelyt, kaikkia koskevat tuloista riippumattomat oikeudet, yhtäläisten etuuksien ja palvelujen saatavuus sekä yhtenäinen ja integroitu etuuksien järjestelmä. Universalismi tarkoittaa toisaalta sitä, että sosiaalipoliittinen järjestelmä koskee kaikkia yhtä lailla (opintotuki). Toisaalta sitä, että järjestelmä antaa kaikille yhtäläisen palvelun tai etuuden (lapsilisä on kaikille samansuuruinen). Samalla se on ollut hyvin monipuolinen eli on pyritty vastaamaan useimpiin kansalaisten ongelmiin. Hyvinvointivaltion tukiverkot ilmenevät monella tasolla ja kohdistuvat eri kansalaisryhmiin. Ne ulottuvat tulon menetyksen kompensatiosta minimitoimeentulon turvaamiseen. Vähätalo on kuvannut havainnollisesti eri tasolla olevia tukiverkkoja seuraavasti (kuvio 2)

TASOT	INSTITUUTIOT/ JÄRJESTELMÄT työ, koulutus ja vapaa-aika elämänhallinnan kiristyessä esim. työttömyyden vuoksi	TEHTÄVÄT/ MENETELMÄT
<i>Primaari</i> Passiivisen intervention taso	Sosiaaliturva /Työttömyysturva Lievä kriisi/toimeentulo (<i>karsiutuminen</i>)	Tulon menetyksen kompensaatio
<i>Sekundaari</i> Aktiivisen ehkäisevän interven- tion taso	Työvoimapolitiikka, sosiaalityö, koulutuspolitiikka, yhdyskuntatyö, nuorisotyö ym. Keskivaikea kriisi/ sosiaalisten ongelmien ehkäisy (<i>syрjäytyminen</i>)	Tulon menetyksen kompensaatio Hyvinvointi palvelut Kontrollipolitiikka
<i>Tertiääri</i> Laitos- ja kontrollilita- so	Lastensuojelu, poliisi, mielen- terveyshoito, alkoholistihuolto, oikeuslaitos, psykiatriset sairaalat ja vankilat Vaikeat myös muiden kansalaisten suojelua vaativat kontrollipoliittisesti pulmalliset huo- no-osaisuuden ongelmat (<i>Ulosyönti</i>)	Tulon menetyksen kompensaatio Hyvinvointi palvelut
"Viimeisen rannan" elossa säilymisen turvaava taso	Erityissosiaalihuolto, ensisuoajat, alkoholistien yömajat, ruuasta ja puhtaudesta huolehtiminen (<i>Tuhoutuminen</i>)	Minimitoimeentulo Minimipalvelut Hen- gissä pito

(Vähätalo 1998, 69)

Kuvio 2. Huono-osaisuuden ja hyvinvointivaltion tukiverkostot

Ylimmällä eli palveluiden primaaritasolla on kysymys elintason varmistamisen meka-
nismista. Toiminta perustuu oletukselle, että kansalainen kykenee hallitsemaan elä-
määnsä, kun hänen työttömyyden, sairauden tai muiden ongelmien vuoksi menetetyt
tulonsa korvataan kohtuullisessa määrin. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion sekundaari-
tasolla ilmenevä olennainen piirre on ennaltaehkäisy tavoite. Tavoitteena on ollut va-
kavien eli sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvien ongelmien ennaltaehkäisy ja sääteily

sekä elämän hallinnan prosesseihin puuttuminen. On rakennettu verraten laaja ja kattava julkisten hyvinvointipalvelujen verkosto, jollaisia ovat olleet sosiaalihuolto-, työvoima-, koulutus-, perhe- tai asuntopolitiikan aktiiviset tukimuodot. Sekundaarisen tason väliintulollaan pohjoismainen hyvinvointivaltio on pyrkinyt jo ennalta supistamaan myöhempiä tarvetta turvautua kontrollipolitiikan koviin keinoihin.

Tertiäritasolla kasvavaa painoarvoa saavat erilaiset häiriövaikutuksiin kohdistuvat kontrollipolitiikan menetelmät. Koneiston tehtävänä ei tällä tasolla ole enää pelkästään välittömien tulonmenetysten kompensointi tai elämänhallintaa tukevien palvelujen tuottaminen. Rinnalle alkavat nousta myös tarpeet kontrolloida yksityiskohtaisemmin huono-osaisten yhteiskunnalle tai sen vallitsevalle normirakenteelle uhkaavaksi koettuja rikollisuuden, järjestyshäiriöiden ynnä muiden käyttäytymisen muotoja, joita voi ilmetä esimerkiksi työssä, perheessä tai kulutuksessa. Hyvinvointivaltio ei toimi pelkästään tulonsiirtojen tai palvelujen välittämisen koneistona, vaan siitä muodostuu myös yhä enemmän asiakkaisiin kohdistuvan kontrolloinnin väline. Mikäli hyvinvointivaltion ylimpiä tasoja harvennettaisiin, saattaisivat myös paineet kontrolloiviin menetelmiin pidemmällä aikavälillä lisääntyä. Näin tapahtuisi, jos kansalaisia alkaisi valua edelliseltä syrjäytymisen tasolta uloslyötyjen tasolle. (Vähätalo 1998, 68 -72.)

3.4 Kunta hyvinvointipalvelujen tuottajana

Valtion ja kuntien suhteen uudelleen määrittelyä on pidetty maailman radikaaleimpana vallan ja rahoitusvastuun uudelleenjakona valtiolta kunnille. Oleellinen muutos oli vuonna 1993 kuntien valtionosuuksien muuntaminen menoperusteisista laskennallisiksi. Menoperusteisessa järjestelmässä kunnat saivat valtionosuudet järjestämiensä palvelujen mukaan, laskennallisessa ne saadaan suhteessa kunnan asukasmäärän rakenteeseen. Edellinen järjestelmä suosii palvelujen laajentamista, jälkimmäinen harkintaa ja säästämistä. 1980-luvulla aloitettu palvelurakennemuutos sai vauhtia. Laitoshoitoa supistettiin, vaikka vastaavia resursseja ei siirrettykään avohoitoon. Sairaalat tuottavat entistä enemmän hoitajaksoja, tutkimuksia ja toimenpiteitä, mutta vähemmän hoitopäiviä. Sosiaali- ja terveystalouden tuottajarakenne on moninaistunut. Kunnat yhtiöittävät ja säätiöittävät toimintoja, ja hoivayrittäjyydestä on tullut entistä tärkeämpi osa kunnan palvelurakennetta esimerkiksi asumispalveluissa, päivähoitossa, kotipalvelussa ja lastensuojelussa.

sa. Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus on noin viidennes koko palvelutuo-
tannosta (Kauppinen & Niskanen 2003). Kuntien korostunut vastuu ja valta, resurs-
siniukkuus ja monikanavainen rahoitus ovat opettaneet kunnat uusiin toimintatapoihin
(Julkunen 2004, 177; Möttönen 2002).

Vuoteen 1993 saakka valtio normiohjasi kuntia silloisen valtionosuusjärjestelmän kaut-
ta. Valtionosuusuudistus ja lama osuivat yksiin. Näin kunnat alkoivat toteuttaa vapaut-
taan niukkojen resurssien puitteissa. Poliittiset päättäjät ovat reagoineet kuntien eriyty-
miseen uudentyypisellä ohjauksella. On ryhdytty määrittelemään lailla kansalaisten
oikeuksia palveluiden saamiseksi tai oikeastaan palvelujen saamisen perusteita. Hoito-
takuu on esimerkki tällaisesta määrittelystä. Valtio on palaamassa kuntiin uudenlaisen
ohjauksen kautta. Valtion paluu kuntiin on ollut jo käynnissä pitkän aikaa. Esimerkkinä
tästä ovat ylimääräiset valtionavustukset, joita kohdennettiin mm. lastenpsykiatriaan.
(Heikkilä, 2004, 22-25; Kröger 1997.)

Valtakunnallisia standardiratkaisuja ei enää ole käytettävissä, ja kunnat joutuvat itse
ratkaisemaan, millaisia palveluja ne haluavat ja miten palvelut halutaan organisoida.
Valtio on toki mukana sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa
edelleenkin, mutta valvojaroolia enemmän konsultointi- ja koulutusroolissa. Kuntien
rooli on muuttunut hallinnollisesta toimijasta itsenäiseksi kehittäjäksi delegointien,
sääntöjen purun, valtionosuuslain uudistuksen sekä uuden kuntalain myötä. Kun palve-
lujen laajentuminen 1990-luvulla pysähtyi, kunnat joutuivat uusien sosiaalipoliittisten
kysymysten ääreen. Talouden kriisi aikaansai myös ideologisen kriisin, jossa talous al-
koi määrittää valintoja. Kunnalliset sosiaali- ja terveyspalvelut joutuivat uudelleenorga-
nisointi- ja säästövaatimusten eteen. (Heikkilä 2004, 22-25.)

3.5 Kuntien vastuu sosiaalipalveluista

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuulu-
vina tehtävinä sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen, toimeentulotuen antami-
sesta kunnassa oleskeleville henkilöille sekä sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkail-
leen. Sosiaalipalveluja ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asu-
mispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki sekä vammaisten henkilöiden

työllistymistä tukeva toiminta. Sosiaalityön avulla kunnat kohdistavat asukkaisiinsa tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta (18 §). Asko Uotin mukaan (2003, 191 -192; Sipilä 1989, 63-64) sosiaalityö nähdään kunnan sosiaalitoimen perustehtävänä. Ammatillinen sosiaalityö sisältää useita erilaisia työmuotoja. Asiakas pyritään ohjaamaan tai palauttamaan yhteiskunnan normatiiviseen yhteyteen (sosialisaatio/kontrolli) tai hänelle annetaan lisäresursseja sekä ohjausta ja neuvontaa (tuki). Asiakasta tuetaan kontrolloimalla kolmatta osapuolta (suojelu) ja asiakkaan sisäistä toimintarationaliteettiä pyritään rakentamaan (terapia). Kun sosiaalityötä lähestytään sen keskeisen tehtävämäärityksen näkökulmasta, sosiaalityön merkitys kunnallisena palveluna tiivistyy. Sosiaalityön tehtäväksi muodostuu sosiaalihuoltolain ja sen esitöiden mukaisesti, autonomisten kansalaisten aikaansaaminen. Tämän tehtävän toteuttaminen ei edellytä välttämättä massiivisia yhteiskuntapoliittisia tukijärjestelmiä, vaan ratkaisevaa on, että yksilöt kykenevät monipuoliseen toimintaan ja tarvittaessa myös omien valintojensa uudelleenarviointiin.

Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on myös huolehdittava lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoidon, kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluiden järjestämisestä. Lisäksi on vielä huolehdittava monien muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä sekä kuntouttavaan työtoimintaan säädetyistä tehtävistä.

Riitta Haverisen (1999,32) mukaan sosiaalipalvelulla tarkoitetaan arkielämässä selviytymistä tukevia palveluja, joita ihmiset haluavat ja hakevat itselleen tai läheisilleen. Tahdonvastaisia sosiaalihuollon toimia ei pidä nimittää palveluiksi, sillä ne ilmentävät julkisen vallan intressiä kontrolloida kansalaisten käyttäytymistä. Keskeisin osa sosiaalipalveluja ovat hoivapalvelut, esimerkiksi lasten päivähoito ja vanhusten huolto.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä on erotettava palvelujen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa lakisäätteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu kuuluu kunnalle. Kunnat voivat toteuttaa järjestämisvastuun myös hankkimalla palveluita yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta ei voi siirtää yksityisille tahoille velvollisuuttaan hoitaa tai järjestää lakisäätteisiä tehtäviä, kuten pää-

töksentekoa sosiaalisten etuuksien myöntämisestä. (Tuori 2004, 52 -53.) Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet tädentävät kunnallisia palveluja ja tarjoavat niille vaihtoehtoja.

Kuntien valinnanvapaus ja joustavuus tuottaa palveluja on lisääntynyt. Tärkeimmät muutokset yksityistämisen suuntaan tapahtuivat vanhusten, mielenterveyspotilaiden ja kehitysvammaisten hoivapalveluissa, joissa laitoshoittoa korvattiin asumispalveluilla. Kotipalveluissa on tapahtunut myös yksityistämistä erityisesti tukipalvelujen kohdalla. Lastensuojelusektorilla yksityistämistä on tapahtunut viime vuosina jonkin verran, kun yksityisiä perhekoteja on perustettu vähennettyjen kunnallisten lastenkotipaikkojen ja valtiollisten koulukotipaikkojen tilalle. Yksityisten yritysten osuus sosiaalipalveluista oli vuonna 2000 vain noin 5 %, mutta sektori on kuitenkin kasvamassa. (Kauppinen & Niskanen 2003, 25.)

Hyvinvointivaltion muutokset näkyvät ennen muuta sosiaalipalvelujen tuottamistavassa. Julkiset palvelut ovat saaneet rinnalleen monia muita toimijoita. Sosiaaliasiamiesten kannalta tämä merkitsee sitä, että heidän pitää hallita sekä sosiaalipalvelujen sisällöt että palvelujärjestelmän kokonaisuus.

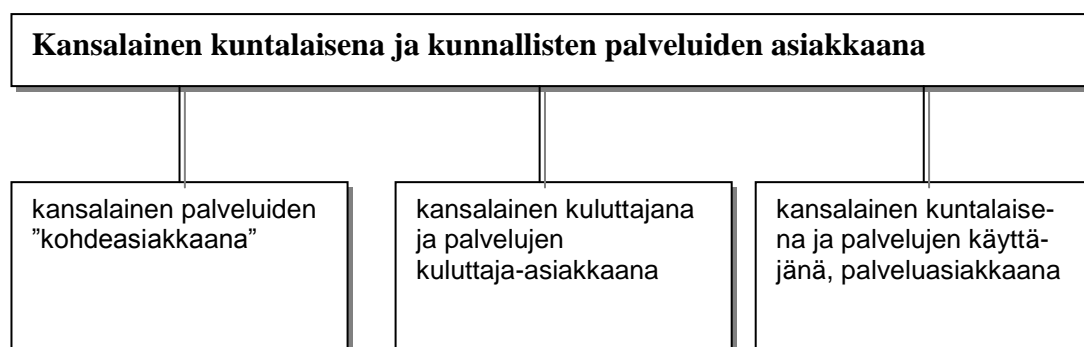
4 ASIAKKUUS JA ASIAKKAAN ASEMA

4.1 Kuntalainen asiakkaana

Asiakaskeskeinen näkökulma on tullut Yhdysvalloista 1930-luvulta. Tuolloin korostettiin, että asiakassuhteessa tuli edetä asiakkaan esiin nostamalla käsitteillä, eikä näitä ollut syytä tulkita työntekijän omien näkökulmien kautta. Aluksi puhuttiin persoonakeskeisyydestä, mutta myöhemmin alettiin käyttää asiakaskeskeisyyden käsitettä, joka vakiintui laajemminkin eri palveluammattaja koskevaan puheeseen. Asiakassuhteessa korostettiin luottamuksellisuutta ja kunnioituksen tärkeyttä. Myöhemmin asiakaskeskeistä perusideaa alettiin soveltaa kaikessa ihmishuhtedyössä, mutta myös liike-elämän asiakaspalvelua kehitettäessä. Asiakkaan käsite yleistyi, ja sillä tarkoitettiin kaikkia avunhakijoita. (Mönkkönen 2001,124;Dryten & Mytton 1999, 57 -69.)

Asiakaslähtöinen ajattelu tuli Suomessa ihmissuhdealojen näkökulmaksi vasta 1990-luvun alussa (Granfelt 1993) Asiakasnäkökulman esiin nostaminen oli ihmissuhdetyössä tärkeä askel kohti dialogisempaa vuorovaikutussuhdetta. Asiakaskeskeisessä työssä viitataan asiakkaan tai esimerkiksi oppilaan tarpeista lähtevään työskentelyyn. Järjestelmäkeskeisen työskentelyn rinnalle nostettiin asiakasnäkökulmaa korostavia toimintatapoja ja korostettiin asiakkaan oman elämän asiantuntijuutta. (Pohjola 1993, 55-85.)

Vuokko Niirasen (2002) mukaan ihminen saa erilaisia kokemuksia vaikuttamisesta, mukana olemisesta tai syrjäytymistä sen mukaan, millainen rooli hänelle asiakkuudessa tarjotaan. Hän on kuvannut sosiaalipalvelujen asiakasta ja käyttäjää pelkistetyllä mallilla, jossa on kolme erilaista, mutta osittain limittäistä asiakkuuden ulottuvuutta (kuvio 3).



Kuvio 3. Kuntalaisen roolit sosiaalipalvelujen asiakkaana ja käyttäjänä

(Niiranen 2002, 68)

Kohdeasiakkuus (object-client) tarkoittaa selkeästi ammatillisten toimenpiteiden objektina olemista. Se ei sisällä esimerkiksi kansalaisen kykyä arvioida itse asiakkuuteen joutanutta ongelmaansa, ei myöskään aktiivisuutta omien palvelujensa suhteen. Hänen rooliinsa kuuluu noudattaa annettuja ohjeita, sitoutua työntekijän osoittamiin tavoitteisiin. Kohdeasiakkuuden voi myös liittää vahvaan valtiokeskeiseen sosiaalipolitiikkaan sekä

valtakunnallisesti määriteltyihin ja ohjattuihin palvelunkäytön oikeuksiin ja reunaehtoihin. Kohdeasiakkuus saattaa sisältää oletuksen, että kansalaisella ei ole kykyä tai edellytyksiä arvioida palvelun laatua tai omaa ongelmanratkaisuaan. Oikeus palvelun käyttämiseen täytyy osoittaa palvelun tarpeella. Palvelun tarvetta määrittävät ensisijaisesti ongelmat, joita pitää olla riittävä määrä, jotta asiakassuhde syntyy. (Pohjola 1993,63; Niiranen 2001,8; 2002,68.)

Kuluttajana ja palvelujen käyttäjänä olemiseen (consumer) sisältyy kaksi markkinoistuvaan sosiaalipolitiikkaan liittyvää ulottuvuutta. Kuluttajuuteen yhdistetään tavallisesti maksuvalmius ja siihen oleellisesti liittyvä valinnan mahdollisuus. Toiseksi, voidakseen tehdä valintoja ihmisellä täytyy olla tietoa tarjolla olevista palveluista ja kykyä vertailla eri vaihtoehtoja. Aktiivisuus ja osallistuminen kohdistuvat ensisijaisesti omiin palvelunkäyttömahdollisuuksiin. Kuluttajuutta ja kuluttajaorientoitunutta hyvinvointipalvelujen kehittämistä perustellaan sillä, että palvelut parantuvat käyttäjien valinnan seurauksena. Kuluttajalähtöinen kehittäminen kohdistuu siis pikemminkin johonkin palveluun tai palvelukokonaisuuteen kuin palvelujärjestelmän oikeudenmukaisuuteen tai palvelujen vaikutuksiin käyttäjän tai käyttäjäryhmän asemaan. (Niiranen 2001; Niiranen 2002,68.)

Kuluttaja-käsite painottaa palvelun laatua ja palvelun responsiivisuutta, sitä että palvelujen tuottajat vastaavat käyttäjien palveluodotuksiin. Yksittäisen palvelunkäyttäjän näkökulma korostaa asiakastyytyväisyyttä. Markkinasuhteelle on tunnusomaista, että kaupankäynnin osapuolet pyrkivät maksimoimaan omat etunsa, että heillä on tarvittava tieto hallussaan, ja että he voivat valita, haluavatko he käydä kauppaa vai eivät. Jos markkinalähtöinen kuluttajan malli siirretään hyvinvointipalvelujen käyttämiseen ja tuottamiseen, se edellyttää kansalaisilta riittäviä kuluttajan valmiuksia ja työntekijältä ja koko palvelujärjestelmältä valmiuksia kohdata kuluttaja-asiakas. Sosiaalipalvelujen käyttäjät eivät ole automaattisesti sellaisessa tilanteessa, että he pystyisivät kuluttamaan missä ja mitä haluavat. Aina asiakas ei edes haluaisi olla asiakas, vaikkei palveluun juuri sillä hetkellä kuuluisikaan viranomaisvallan tai -kontrollin käyttämistä. (Niiranen 2002, 68.)

Palveluasiakkuudessa (democratic citizenship) palvelua käyttävällä ihmisellä on kohdeasiakkuutta aktiivisempi rooli. Palvelua ei voi olla olemassa ilman sen käyttäjän ak-

tiivista osallistumista. Palvelun suunnittelu ja toteuttaminen voivat olla myös osa yhteisön jäsenenä olemista ja sen toimintaan vaikuttamista. Tämä edellyttää, että asiakkaan vaikuttamisen mahdollisuudet ja kanavat ovat hyväksytyjä ja toimivia. Vaikka asiakkuudessa keskityttäisiin asiakkaan palvelutarpeen ratkaisemiseen, siinä tunnistetaan myös ihminen yhteisönsä jäsenenä. Kuntakansalaisena kohdeltavan palveluasiakkaan oikeudet ja reaaliset mahdollisuudet saada äänensä kuuluville ovat erilaisia kuin kuluttaja-asiakkaan tai kohdeasiakkaan mahdollisuudet. Kuntalaisuuden ja täysvaltaisen kansalaisuuden näkökulmasta korostuu myös asiakkaiden oikeus tietää, mitä heidän (kuntalaisina) omistamansa kuntayhteisö tekee, miten palveluja suunnitellaan tai miten verovarot käytetään, millaista tuloksellisuutta verovaroilla saadaan aikaan. Perustuslain 112 § mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Palvelujen pirstaleisuus, useat palveluntuottajat ja vahva professionaalisuus voivat heikentää asiakkaiden tai asiakasryhmien mahdollisuutta osallistua laajemmin käyttämiensä palvelujen suunnitteluun. (Niiranen 2001,8-10; 2002, 69.)

Uutta on kehityskulku, jossa palveluntuottaja menettää etuoikeutensa määrittellä tuotetta ja sen sisältöä ja jossa asiakkaan tarpeiden esille nousu on merkittävässä asemassa ja jossa asiakas ottaa aktiivisen roolin palvelujen sisällön määrittelijänä. Palvelujen tuottajien ote irtoaa myös asiakkaasta kuluttajaksi siirryttäessä. Palvelujen kehittämisen käynnissä kulkevat täysivaltaiset aikuiset, jotka hakevat perheilleen päivähoito- ja kotipalveluja. He ovat kuluttajia, ja heille tarjotaan ensimmäisenä tasavertaisen asiakkaan asemaa. Vireät ja varakkaat vanhukset voivat saada kuluttajan roolin palvelujen monipuolistuessa. Kysymyksenasettelu kuluttaja-asiakkuudesta on ongelmallinen erityisesti vajaavalttaisten kannalta. Kun henkilön voimat vähenevät joko sairauden tai vanhuuden myötä, hän siirtyy palvelujen saajaksi ja lopulta hoidokiksi, jolloin oma aktiivinen vaikuttaminen palveluihin on olematonta ja passiivisesta statuksesta on useimmiten mahdollon irtautua. (Haverinen,1999,63.)

Viimeaikaiselle kansalaiskeskustelulle on ollut tyypillistä yksilöllisten demokraattisten arvojen, kuten kansalaisoikeudet ja –vapaudet, korostuminen sekä kollektiivisten demokraattisten arvojen, kuten sosiaalinen tasa-arvo, väistyminen. Tässä keskustelussa nousee esille kuluttajakansalaisuuden käsite. Kuluttajakansalaisuus korostaa valintojaan tekevää aktiivista asiakasta. Hän määrittää omat tarpeensa ja palvelun sisällön itse.

Asiakas kuluttajakansalaisena - ajattelussa eivät kansalaisten tarpeet ja niihin vastaaminen tai niiden määrittäminen ole ammatillisen henkilöstön päätettävissä tai valtakunnallisesti poliittisesti ohjattavissa. Tästä seuraa, että toimintaa ohjaava poliittinen päätöksentekijä ja palvelun professionaalinen asiantuntija saavat rinnalleen palveluvalintoja tekevän subjektin, asiakkaan.(Niiranen 2002,66.)

Eri asiakasryhmät ja kansalaiset käyttävät ja tunnistavat asiakkaan oikeuksiaan eri tavoin. Kaikilla asiakkailta ei ole riittävää autonomiaa tai voimavaroja toimiakseen kuluttajakansalaisena. Palveluihin vaikuttamisen ja itseään koskevaan päätöksentekoon osallistumisen taidot kasaantuvat, samoin vajeet. Kuluttajaorientoituneisuutta perustellaan sen ylivoimaisuudella suhteessa perinteiseen, byrokraattisen järjestelmän toimenpiteiden kohteena olevaan ja palveluja passiivisesti vastaanottavaan kohdeasiakkaaseen. Passiivinen kohde ja kuluttaja ovat asiakasaseman ääripäät, mutta asiakkuus ei ole vain näissä. Mikäli ihminen näkee itsensä vain vastaanottavana kohdeasiakkaana, hänen on vaikea toimia aktiivisesti ja tuoda esille omia odotuksiaan. (Niiranen 2001, 8.)

Moniin sosiaalipalveluasiakkuuksiin liittyy varsinaisen palvelutapahtuman ohella tavoitte asiakkaan elämänhallinnan ja eheän kansalaisuuden vahvistamisesta tai lisäämisestä sekä yhteisöön kuulumisen vahvistamisesta tai palauttamisesta. (Niiranen 2001, 8). Tällöin niin kutsutun viranomaistoiminnan ja palvelutapahtuman erottaminen on vaikeaa. Elämänhallinnan kanssa heikoilla oleva asiakas ei tarvitse holhoamista eikä perinteistä kohdeasiakkaana olemista. Palveluun saattaa sisältyä sellaisia yhteiskunnallisia funktioita, jotka edellyttävät esimerkiksi asiakkaan oman lähiyhteisön ja verkostojen tai kansalaisyhteiskuntaan liittyvän tuen tunnistamista ja tukemista. Lisäksi työntekijän pitää tuntea asiakkaan elämään liittyvät erilaiset elämäntilanteet. Heikoimmassa asemassa olevat kansalaiset ovat heikoimmilla myös vapauksissa ja valintojen tekemisessä.(Niiranen 2002.)

Mielenkiintoista on vertailla terveyspalvelujen ja sosiaalipalvelujen asiakkuutta. Hans Södergård (1998,38) on tutkinut, miten ihmiset suhtautuvat terveyteensä. Heidät voidaan ryhmitellä passiivisiin, kiinnostuneisiin sekä terveystietoisiin, aktiivisiin ihmisiin. Passiiviset suhtautuvat kuuliaisesti lääkärin määräyksiin. He eivät ole kovin kiinnostuneita terveydestään eivätkä he hae vaihtoehtoja. Näiden ihmisten osuus palvelujen käyt-

täjänä on laskeva. Kiinnostuneet kuuntelevat lääkärin ohjeita, kyselevät ja kommentoivat sekä noudattavat lääkärin määräyksiä, elleivät ne edellytä elämäntapojen muuttamista. Ryhmän osuus palvelujen käyttäjänä on stabiili. Aktiiviset terveystietoiset ihmiset ottavat vastuun terveydestään. He asettavat vaatimuksia sekä lääkärilleen että itselleen ja vaihtavat lääkäriä, hoitomenetelmää ja hoitavaa yksikköä tarpeen vaatiessa. He kokeilevat myös täydentäviä ja vaihtoehtoisia hoitomuotoja. Näiden ihmisten osuus palvelujen käyttäjistä lisääntyy. Vaativina, innovatiivisina ja ennakkoluulottomina palvelujen käyttäjinä erityisesti nämä ihmiset synnyttävät dynamiikkaa, joka edistää alan kehittymistä.

Terveyspalvelujen käyttäjää potilaana ja asiakkaana kuvataan seuraavasti

<i>potilasrooli</i>	<i>asiakasrooli</i>
kärsivällinen	aktiivinen
riippuvainen	riippumaton
alisteinen	tasa-arvoinen
sidottu	liikkuva, vaihtoehtoja hakeva
asiantuntijoiden määrittelemä	omaehtoinen
tietämätön laadusta	laatutietoinen
tietämätön kustannuksista	kustannustietoinen
(Södergård,1998,38)	

Terveydenhuollossa asiakkaalla on varsin aktiivinen rooli. Tämä jaottelu antaa hyvää pohjaa pohtia sosiaalihuollon asiakkuutta käytännössä. Potilaan rooli terveydenhuollossa välittyy samanlaisena kuin sosiaalihuollossa kohdeasiakkaan rooli. Terveydenhuollon asiakkaan roolissa taas on sekä palvelujen kuluttajan että palvelujen käyttäjän piirteitä.

Hyvinvointivaltion asiakkuus yleiskäsitteenä nähdään positiivisena; siihen liitetään subjektiivisuus, itsemääräämisoikeus, vapaus, yksilön valintaoikeudet ja osallistuminen. Maksava asiakas (customer) liittyy palvelutarjoajan suureen liikkumatilaan ja suureen kansalaisen vapautteen valita. Kuluttajan (consumer) vapaus valita on suuri, mutta viranomaisen liikkumatila palvelujen tarjoajana on pieni. Palvelujen saaja-asiakkaan (client) tilanteessa on viranomaispalvelutarjonnan liikkumatila suurta, mutta kansalaisen

vapaus valita palveluja on pieni. Asiakkaasta kuluttajaksi - ajattelussa korostuu kuluttajan itsenäisyys ja oikeuksien käyttäminen (resurssit). Kuluttajakäsite pitää sisällään ideologisen suuntauksen kohti markkinapalveluja, joissa on valinnanvaraa. (Haverinen, 1999, 60-62.)

Sosiaalihuollon asiakkuus ja sen muuttuminen tulevaisuudessa on varsin mielenkiintoinen kysymys. Sosiaalihuollon asiakkaalla ei ole juurikaan ollut mahdollisuutta valita asiakkuuttaan. Julkisen vallan kaavamaiset hallinnolliset prosessit eivät anna kuntalaisille, joiden eduilla julkista palvelutuotantoa perustellaan, oikeutta päättää haluamansa palvelun tuottajaa. On julkisia palveluja, joissa kuluttajalla ei ole muuta mahdollisuutta kuin tyytyä yhteen tuottajaan. On palveluita, joissa tietyt olosuhteet rajoittavat kuluttajan valinnan mahdollisuutta. Kuten aiemmin todettiin, valtionosuusuudistuksen jälkeen kuntien on ollut mahdollista järjestää palvelunsa useilla eri tavoilla. Valintojen mahdollisuus näkyy tällä hetkellä eniten vanhustenhuollossa, jossa on useita eri palvelujen tuottajia. Sosiaalihuollon asiakkuus on tulevaisuudessa arvioinnin kohteena. Onhan asiakaslakiinkin kirjattu asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevia velvoitteita (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

4.2 Sosiaalihuollon asiakkaan aseman vahvistaminen

Terveystieteiden samoin kuin sosiaalihuollon lainsäädäntö on yleensä koskenut terveyden- ja sairaanhoidon tai sosiaalihuollon järjestämistä, ei suoranaisesti potilaan asemaa ja oikeuksia. Eduskunta esitti 1980 toivomuksen, että hallitus selvittäisi tarpeen saattaa voimaan lakisääteinen järjestelmä terveyden - ja sairaanhoidon hoitovahinkojen ja virheiden varalta. Samalla se toivoi hallituksen tutkivan, miten potilaan oikeusturvaa koskevaa lainsäädäntöä olisi kehitettävä. Vuonna 1993 tuli voimaan laki potilaan asemasta ja oikeuksista, joka korostaa potilaan aktiivista osallisuutta, oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, tiedonsaantia, alaikäisen potilaan asemaa, itsemääräämisoikeutta ja muistutusmenettelyä. (Potilaan aseman vahvistaminen, Etelä-Suomen lääninhallitus 2002.)

Laki käsitti myös potilasasiamiestoiminnan. Potilaslain mukaan toimintaorganisaation tulee järjestää potilasasiamiehen palvelut, mutta organisaatio saa itse päättää, järjestetäänkö palvelu yksin vai yhdessä toisen organisaation kanssa. Myöskään koulutus- ja kelpoisuusedellytyksiä ei määritelty. Potilasasiamiehen velvollisuutena on neuvoa potilasta lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa potilasta muistutukseen liittyvissä asioissa, tiedottaa potilaan oikeuksista ja toimia muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. (Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992.)

Kuntalaiset käyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja samanaikaisesti tai ne sisältyvät ihmisten palvelu- ja hoitoketjuun rinnakkaisina. Tällöin on tärkeää, ettei kuntalaisen asema merkittävästi eroa sen mukaan, onko hän sosiaali- vai terveydenhuollon asiakkaana. Sosiaalihuollon asiakkaan asema on osin heikommin säädelty kuin potilaan asema terveydenhuollossa (HE 137/1999). Riitta-Maija Jouttimäki (2000,335) toteaa, että käytännön toimivuuden edistämiseksi sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön tulee lähentyä terveydenhuollon vastaavia säännöksiä.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa on jo pitkään pyritty vahvistamaan. Sosiaalihuollon periaatekomitean 1971 esittämät periaatteet ovat ohjanneet sosiaalihuollon kehitystä. Ne ilmenevät sosiaalihuoltolaissa, joka tuli voimaan 1.1.1984 (Sosiaalihuoltolaki 710/1982). Sosiaalihuollon periaatekomitea (Komiteanmietintö 1971,33-39) suuntasi tulevien vuosikymmenien lainsäädäntötyötä ja palvelujen toteuttamista. Komitea asetettiin laatimaan ehdotuksia niistä tavoitteista ja periaatteista, joiden mukaan sosiaalihuoltoa voitaisiin uudistaa. Komitean mukaan kaiken sosiaalihuollon periaatteena tuli olla palvelu, ja sen järjestämisen tulee palvella asiakasta. Periaatekomitea määritteli yleisiksi sosiaaliturvan toimintaperiaatteiksi palveluhenkisyden, pyrkimyksen normaalisuuteen, valinnanvapauden, ennaltaehkäisyn sekä omatoimisuuden edistämisen. Palveluhenkisyydellä tarkoitettiin, että toimenpiteiden tavoitteena tulee olla ensi sijassa asiakkaiden palveleminen, mikä määriteltiin palvelumieliseksi auttavaksi yleiseksi toiminnaksi. Normaalisuus tarkoitti sitä, etteivät sosiaaliturvatoimenpiteet saa olla yksilöä leimaavia. Valinnanvapaus merkitsee sitä, että asiakkaalla on viime kädessä oikeus päättää, millaisia sosiaalipalveluja hän milloinkin käyttää hyväkseen. Edellytys tälle on, että vaihtoehtoja on saatavilla. Luottamus merkitsee sitä, että asiakas tietää, mihin hänen tietojansa käytetään ja häneltä pyydetään lupa tietojen antoon. Omatoimisuuden edistäminen merkitsee sitä,

että vaikeuksiin joutuneita yksilöitä tuetaan heidän toimintakykynsä ja toimeentulonsa kehittämässä, säilyttämisessä ja palauttamisessa. Sosiaalihuollon periaatekomitean periaatteita on sittemmin sisällytetty sosiaalihuollon lainsäädäntöön.

Sosiaalihuoltolaki (710/1982) ei ole yhden sektorin laki, vaan puite- ja yleislaki, joka koskee useita sosiaalihuollon sektoreita. Lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Lisäksi sosiaalihuoltoa toteutettaessa on yksilön ja perheen ongelmat otettava huomioon siten, että toimenpiteet niiden ratkaisemiseksi sovitetaan yhteen. Sosiaalihuollon eri asiakasryhmiä koskevissa erityislaeissa on säännöksiä, jotka koskevat muun muassa asiakkaan ja hänen läheisensä osallistumista palvelujen suunnitteluun tai tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja siinä noudatettavia menettelyjä ja tietosuojaa (Lastensuojelulaki (683/1983), Päihdehuoltolaki (41/1986), Kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977). Vanhustenhuollossa ei ole erillisiä säännöksiä, vaan toimintaperiaatteet ja menettelyt johdetaan koko sosiaalihuoltoa koskevasta yleislaista, sosiaalihuoltolaista.

4.3 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) tuli voimaan 1.1.2001. Hallituksen esitys 1999 (HE 137/1999 vp) korostaa ja täsmentää useita menettelyyn liittyviä periaatteita. Laki nostaa asiakkaan ajatuksen ja käsitteen sosiaalihuollon keskiöön. Laki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Laki koskee asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä viranomaisen että yksityisen järjestämässä sosiaalihuollossa. Velvollisuudesta sosiaalihuollon järjestämiseen, siis asiakkaan aineellisistä oikeuksista, säädetään muussa laissa.

Lain tarkoituksena on myös selkeyttää ja yhtenäistää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Asiakas on sosiaalihuollossa yhä tärkeämpi itseään koskevaan päätöksentekoon osallistuva yksilö, jonka tarpeet, mielipiteet ja kokemukset on otettava huomioon sosiaalihuollon toimintamuodoissa.. Perusteluissa ko-

rostetaan erityisesti asiakkaiden autonomian lisäämistä, asiakkaiden aseman vahvistamista asiointisuhteessa sekä laitoksissa olevien tai muutoin erityistä hoivaa tarvitsevien asiakkaiden itsehallinnon ja itsemääräämisoikeuden parantamista. Perustelujen mukaan lain tavoitteena on turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon käyttäjänä. Lais- sa ei säädetä velvollisuudesta sosiaalihuollon järjestämiseen ja sosiaalihuollon voimava- rojen osoittamiseen eikä asiakkaan oikeuksista saada erilaisia palveluja tai etuuksia (HE 137/1999; Kemppainen 2001, 61).

Lain 1 §:n mukaan tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luot- tamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollos- sa. Asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai käyttävää henkilöä. Sosiaali- huolto tarkoittaa sosiaalihuoltolaissa mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentu- lotukea, elatustukea sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Laadusta ja kohtelusta säädetään erikseen. Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava niin, ettei hänen ihmisarvoaan louka- ta ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Sosiaalihuoltoa toteutet- taessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide etu, ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa (4§).

Sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuu- tensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan (5 §). Sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viran- omaisen päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä kirjalliseen sopimuk- seen (6§). Asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen määritellään niin, että sosi- aalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Hänelle on annettava mah- dollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Kun asi- akkaan asiaa käsitellään ja ratkaistaan, on otettava ensisijaisesti huomioon asiakkaan etu. Samoin asiakasta on kuultava ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä. Asiakkaan tahdosta riippumattomista toimenpiteistä säädetään erikseen (8 §).

Alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Alaikäisen etu on ensisijaisesti otettava huomioon kaikissa toimissa (10§).

Asiakkaalla tai hänen edustajallaan on tietojen saantioikeus. Siitä on säädetty asiakaslain 11 §:ssä ja julkisuuslaissa. Asiakkaalla on oikeus tarkastaa häntä itseään koskevia tietoja. Asiakkaalla on velvollisuus myös antaa sosiaalihuollon järjestäjälle tarpeellisia tietoja. Salassapidon sääntely ilmentää luottamuksellisuuden periaatetta. Voidaan puhua myös yksityisyyden suojasta. Yksityisyys muodostuu monista oikeuksista, kuten itsemääräämisoikeus, oikeus tietää itseään koskevien tietojen käsittelystä, ja vaikuttaa itseään koskevien tietojen käsittelyyn sekä oikeus kunniaan ja inhimillisyyteen (Aarnio 2000).

Asiakaslain myötä sosiaalihuoltoon on tullut muistutus ja sosiaaliasiamies. Muistutus on erotettava kantelusta, joka voidaan tehdä kenelle tahansa valvovalle viranomaiselle. Valvova viranomainen voi pyytää selvityksiä, antaa ohjausta ja äärimmäisessä tapauksessa tehdä esityksen virkasyytteen nostamisesta, mutta se ei voi muuttaa itse asiassa tehtyä päätöstä. Kantelu voi johtaa myös siihen, että viranomainen itse muuttaa päätöksensä. Muistutus on kantelua heikompi keino, ja sitä voikin ehkä luonnehtia laadunvalvonnan ja oikeusturvan välimuodoksi (Kemppainen 2001, 65).

Erkki Kemppaisen (2002,65) mukaan asiakaslain keskeinen ja hyvin suuri merkitys on siinä, että se tekee sosiaalihuollon menettelyn entistä avoimemmaksi. Yksityiskohtaisella sääntelyllä laki toteuttaa sosiaalihuoltolain menettelyä koskevat yleiset tavoitteet. Asiakkaan oikeuksien määrittely vie sosiaalihuollon asiakassubjektin aseman lähemmäksi kuluttaja- asiakkaan asemaa. Sosiaalihuollossa asiakkaita avustavan ja neuvovan viranomaistoiminnan tarve on suuri. Sosiaalihuollon lainsäädäntöä leimaa hajanaisuus. Sosiaalihuollon etuudet on säädelty lukuisissa eri laissa ja asetuksissa. Sama peruste, kuten vanhuus tai vammaisuus, voi oikeuttaa useisiin eri lain nojalla myönnettäviin etuuksiin, joista vielä voivat päättää eri viranomaiset. Lisäksi sosiaalihuollossa on erityisesti pantava painoa kansalaisia neuvovan ja avustavan viranomaisen tarpeeseen, koska monilta sosiaalihuollon asiakkailta puuttuvat usein tiedolliset, taloudelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset voimavarat. (Posio 2003, Tuori 2004.)

4.4 Sosiaaliamiehen tehtävät ja toiminnan alkaminen

Sosiaalihuollon asiakaslakia voidaan osittain luonnehtia sosiaalihuollon asiakkaan kuluttajasuojalaiksi. Kuluttaja-asiamies ja kuluttajavalituslautakunta muodostavat tärkeän ohjaus- ja valvontamekanismin kuluttajasuhteissa. Niiden perustamisen jälkeen kuluttajan asema on muuttunut aikaisempaa paremmaksi. Pelin säännöt tuodaan näkyville muutoinkin kuin tuomioistuimen kautta, ja ulkopuolisten mielestä vähäisetkin asiat ovat voineet saada luotettavaksi tarkoitetun, valistuneen oikeudellisen ratkaisun ilman oikeudenkäynnin raskautta ja kuluriskejä. Sosiaalihuollon asiakaslaissa on samoja piirteitä kuin kuluttajansuojalainsäädännössä. Sosiaaliamies antaa tietoa, ohjaa, sovittelee ja osallistuu käytäntöjen muodostamiseen. Sosiaalihuollon asiakaslaki sisältää samoja nykyaikaiselle oikeusvaltiolle tyypillisiä institutionaalisia piirteitä kuin kuluttajansuojalakiin (Posio 2003,87).

Lain mukaan yksittäinen kunta voi nimetä oman sosiaaliamiehen ja myös kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliamies. Sosiaaliamiehelle ei tässä laissa asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Sosiaalihuollon asiakaslain valmistelujen mukaan sosiaaliamiehen tulisi olla perehtynyt sosiaalilainsäädäntöön, sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaan ja sosiaalihuollon vastuu- ja oikeusturvakysymyksiin (HE 137/1999).

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 24 §:ssä on määritelty sosiaaliamiehen tehtäviksi:

1. neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä tehtävissä
2. avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa
3. tiedottaa asiakkaan oikeuksista
4. toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi
5. seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa niistä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle

Asiakkaan avustaminen 23 §:n mukaisessa asiassa tarkoittaa, että asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon joh-

tavalle viranhaltijalle. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on avustaa muistutuksen tekemisessä.

Asiamiesjärjestelmä luo edellytyksiä parantaa asiakkaan asemaa ja oikeusturvaa kunnassa. Sosiaaliasiamiehellä ei ole kuitenkaan itsenäistä päätäntävaltaa. Hän ei tee päätöksiä eikä myönnä etuuksia. Silloin kun asiakas on tyytymätön saamaansa kohteluun, palveluun tai etuuteen, keskeinen oikeusturvakeino on muutoksenhaku. Asiakkaalla on myös mahdollista tehdä kantelu valvovalle viranomaiselle tai asiakaslain perusteella muistutus. Asiamies voi toimia yksityisen asiakkaan puolesta ja saada tietoja sosiaali-toimelta tai muulta viranomaiselta vain asiakkaan nimenomaisella suostumuksella. Useimmiten asiamies hoitaa laissa säädettyjä neuvontatehtäviä ilman, että asiakkaan henkilötietoja tarvitaan. (STM 2001, Oppaita 11, 85.) Sosiaaliasiamiehen tehtävät sijoituvat neuvonnan ja hallinnolliseen ohjausjärjestelmään liittyvän avustamisen välimaastoon.

Sosiaaliasiamiestoiminta on ollut olemassa sen verran vähän aikaa, ettei kovin paljon ole selvityksiä toiminnan alkamisesta. Stakes on laatinut sosiaaliasiamiestoiminnan alkuvaiheen arvioinnin (Haverinen 2003). Lisäksi lääninhallitukset ovat koonneet tietoja sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistymisestä. Muutamia opinnäytetöitä on aiheesta tehty tai on tekeillä. Stakesin (Haverinen 2003, 17-19) selvityksen mukaan sosiaaliasiamiestoiminta on organisoitu kunnissa eri tavoin. Noin 63 prosenttia kunnista tuottaa sosiaaliasiamiespalveluita vain itselleen. Tällöin sosiaaliasiamies on yleisimmin suoraan työtai virkasuhteessa kuntaan. Sosiaaliasiamiespalveluita voidaan ostaa myös ammatinharjoittajalta tai muulta yksityiseltä palvelujentuottajalta, kuten järjestöiltä tai yrityksiltä. Kunnista 37 prosenttia tuottaa tai ostaa palvelun yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Neljännes kunnista myy virka- ja työsuhteisen sosiaaliasiamiehen palveluja muille kunnille. Kuntayhtymältä sosiaaliasiamiehen palvelut ostaa noin kymmenesosa kuntia. Valtaosa sosiaaliasiamiehistä on virka- tai työsuhteessa kuntaan. Yrittäjänä tai ammatinharjoittajana tehtävää hoitaa alle kaksi prosenttia asiamiehistä. Suurin osa asiamiehistä hoitaa tehtävänsä sivutoimisesti tai osa-aikaisesti. Päätoimisia on vain 11 prosenttia. Yli puolet osa-aikaisesti tehtävää hoitavista käyttää tehtävän hoitamiseen alle kuusi tuntia viikossa. Sosiaaliasiamiesten hallinnollis-organisatorinen sijoituspaikka vaihtelee. Asiamiehistä 89 prosenttia työskentelee hallinnollisesti kunnan organisaatiossa, ja kai-

kista asiamiehistä noin puolet työskentelee kunnan sosiaalitoimen alaisuudessa, viidenes terveystoimessa ja lähes saman verran yleishallinnossa.

Minna Dogan (2005) selvittää valmisteilla olevassa pro gradu - työssään sosiaaliasiamiestoiminnan organisoitumista. Sosiaaliasiamiesten määrä on vuodesta 2001 vuoteen 2004 vähentynyt 134:sta asiamiehestä 121:een. Yhtä kuntaa hoitavia sosiaaliasiamiehiä on edelleen eniten. Yhdestä kolmeen kuntaa hoitavien asiamiesten määrä on vähentynyt. Asiamiehet hoitavat entistä isompia kuntakokonaisuuksia. Sivutoimisia asiamiehiä on edelleen enemmän kuin päätoimisia, mutta päätoimisten määrä on pysynyt samana tai hieman kasvanut vuoden 2001 tilanteesta. Doganin tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että kunnat ovat mieluummin ulkoistaneet sosiaaliasiemiespalvelunsa kuin tuottavat palvelua joko yksinään tai yhdessä kuntien sisältä.

Sosiaaliasiämiehille ei säädetty tässä laissa muodollista koulutusta tai erityistä koulutusvaatimusta. Ehkä tämän johdosta koulutuskin vaihtelee melko paljon. Yleisesti voidaan sanoa, että kahdella kolmesta on korkeakoulututkinto. Noin viidenes on suorittanut ylempänä korkeakoulututkintona valtiotieteiden tai yhteiskuntatieteiden kandidaatin tutkinnon, mikä onkin tyypillisin asiamiehen koulutustausta. Koulutusta voidaan arvioida suhteessa tehtäviin ja työn sisältöön. Mikäli tehtävään sopivana pidetään sosiaalialan tai yhteiskuntatieteellistä koulutusta, on 46 prosentilla sosiaaliasiämiehistä tässä suhteessa sopiva koulutustausta. Jos hyvä koulutustausta laajennetaan koskemaan myös oikeudellista koulutusta, on tehtävän kannalta sopiva koulutus noin 50 prosentilla. (Haverinen 2003, 14-15.) Näin ollen suuri osa sosiaaliasiämiehistä on henkilöitä, joilla ei koulutuksensa ja aiemman työkokemuksen perusteella näyttäisi olevan riittäviä edellytyksiä hoitaa sosiaaliasiämiehen tehtävää (HE 226/2004vp).

Stakesin arvioinnissa (Haverinen 2003, 77 -78) on tullut resurssiongelmaksi esille, että väestöpohjaltaan isoissa kunnissa on vain yksi asiamies. Useiden kuntien muodostamat toiminta-alueet ovat laajoja, ja sosiaaliasiemies on etäällä. Myös pienten kuntien sosiaaliasiemies on sivutoiminen, eikä monissa tapauksissa tehtävään käytettävää aikaa ole sovittu. Ammattitaidon ja osaamisen kehittymisen kannalta sivutoimista sosiaaliasiamiestä parempi ratkaisu voisi olla palvelujen hankkiminen päätoimiselta asiamieheltä, vaikka palvelu olisikin kauempana. Vajaa viidenes asiamiehistä työskentelee

myös sosiaalitoimistossa tehtävissä, joissa he päättävät tai voivat joutua päättämään asiakasta koskevista etuuksista, eduista tai oikeuksista. Tämä ei vastaa asiakaslain henkeä.

Myös Etelä-Suomen lääninhallituksen selvityksen (Sosiaaliamiestoiminta Etelä-Suomen läänissä 2003, 47- 49) mukaan monet osa-aikaiset sosiaaliamiehet kokevat, että tehtäviä tulisi hoitaa päätoimisesti. Työtehtävien priorisointi ja työajan riittämättömyys ovat aiheuttaneet ongelmia osa-aikaisille työntekijöille. Samoin selvityksessä todetaan, että sosiaaliamiehen tulisi olla sosiaalihuollosta riippumaton henkilö. Ainoastaan muutamissa kunnissa oli sosiaaliamiehelle nimetty virallinen sijainen. Muuten raportissa todetaan, että kolmas vuosi näyttää jo vakiinnuttaneen sosiaaliamiestoiminnan tarpeellisuuden. Tästä yhtenä merkinä voidaan pitää asiakasyhteydenottojen määriä, jotka pysyivät lähes vuoden 2002 tasolla.

Sosiaaliamiehen kelpoisuus on nyt säädetty lailla. Eduskunta hyväksyi 5.4.2005 sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevan lain. Se korvaa nykyisen kelpoisuusehtoasetuksen (804/1992). Kelpoisuuslain perustelujen mukaan asiakaslain 24 §:n mukaisten tehtävien kuvaus osoittaa, että voidakseen hoitaa työnsä asianmukaisesti sosiaaliamiehellä tulee olla hyvä sosiaalihuollon ja sen lainsäädännön sekä hallinnon tuntemus. Asiakaslain säätämisen yhteydessä oli esillä kysymys sosiaaliamiehen kelpoisuusvaatimuksista. Tuolloin päädyttiin kuitenkin siihen, että kelpoisuusvaatimukset jätettäisiin kunnan harkintaan, kuten on tehty potilasiamiehen kelpoisuusvaatimustenkin suhteen. Asiakaslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 137/1999) mukaan tavoitteena ovat mahdollisimman joustavat järjestelyt siten, että toisaalta asiakkaiden tarpeet ja toisaalta kunnan koko ja muut käytännön mahdollisuudet tarjota sosiaaliamiehen palveluja pystyttäisiin kunnassa sovittamaan yhteen. (HE 226/2004 vp.)

Sosiaaliamiehen kelpoisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset säädettiin nyt lailla. Heiltä vaaditaan sosiaalityöntekijän kelpoisuutta tai tehtävään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Sosiaalityöntekijältä puolestaan edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä (HE 226/2004 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden

kunnan mietintö 4/2005 vp, Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 33/2005 vp). Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista tulee voimaan 1.8.2005.

5 TUTKIMUSAINEISTO- JA MENETELMÄT

5.1 Tutkimusstrategian valinta

Tutkimustehtäväni on tutkia kansalaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista ja asiakkuutta. Olettamus on, että kansalaisten sosiaaliset oikeudet eivät kaikilta osin toteudu tai toteutuvat huonosti. Sosiaaliasiamiehillä on asemansa puolesta velvollisuus seurata sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Tutkimuksen kannalta heillä on oman ammattitaidon puolesta tietämys aiheesta. Valitsin sosiaaliasiamiehet tutkimuskohteeksi myös siksi, että asiamiesjärjestelmä on uusi ja sen vuoksi ajankohtainen. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen ilmenee erilaisina asiakkuuksina. Kvalitatiivinen tutkimusote on toimiva, koska haluan kuvata todellisuutta sellaisena, kun asianosaiset sen itse näkevät. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen ja sosiaalihuollon palvelujärjestelmän asiakkuus välittyy sosiaaliasiamiesten tulkitsemana. Tutkimuskysymykset ovat teoreettisesti informoituja. Taustalle tarvitaan teoriaa ohjaamaan tutkimuksen sisältöä (Silverman 1997, 77-86). Sosiaaliset perusoikeudet ja asiakkuuden kolme erilaista näkökulmaa ohjasivat taustalla tutkimuskysymysten asettelua.

Kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä on tässä toimiva, kun tutkittavaa ilmiötä tarkastellaan sellaisena, kun asianosaiset sen itse näkevät. Tavoitteena ei ole etsiä tilastollisia säännönmukaisuuksia, eikä keskimääräistä yhteyttä, vaan saada syvällistä ja ymmärrettävää tietoa tutkittavasta aiheesta sosiaaliasiamiesten tulkitsemana (Hirsijärvi, Remes, Sajavaara 2004, 131-33; Fook, 2000.) Yksilön (sosiaaliasiamiehen) tarina koetaan tärkeäksi ja siitä on voitava oppia jotakin myös laajemmin (Silverman 1997, 27).

. Kun lähtökohta on, että tutkittavan omat näkemykset ovat tärkeitä, niin tutkimuksen toteuttaminen haastattelemalla sosiaaliasiamiehiä. Heidän tulkintojen avulla kuvaamaan

sosiaalisten oikeuksien toteutumista ja asiakkuutta, ymmärtämään sen sisältöä ja antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta. Näin ollen on tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon (Tuomi & Sarajärvi, 2002)

5.2 Tutkimuksen kohderyhmä

Tutkimuksen kohteeksi valitsin päätoimisia sosiaaliasiamiehiä. Päätoimisia sosiaaliasiamiehiä valitsin siksi, että heille on kertynyt tuntemusta ja tietämystä aihealueesta, ottaen huomioon, että asiamiestoiminta käynnistyi lailla vasta vuonna 2001. Sivutoimiset sosiaaliasiamiehet hoitavat tehtävää jonkun muun työn ohella, ja työtehtäviin käytetty aika voi olla hyvinkin vähäinen. Haastattelin viittä kokopäivätoimista sosiaaliasiamiestä. He edustavat hyvin erilaisia kuntia eri puolilta maata sekä erilaista koulutustaustaa. Kaksi sosiaaliasiamiestä toimi vain yhden kunnan alueella, näistä toisella oli myös potilasasiamiehen tehtävät. Kolme asiamiestä toimi seutukunnallisesti, ja asiamiehen toimialaan kuului suurimmillaan 15 kuntaa. Taustayhteisönä neljällä oli kunta ja yhdellä kuntayhtymä. Kolmen asiamiehen palveluja ostivat seutukunnan kunnat ostopalveluina. Haastattelut tein ajanjaksolla 12.11.2003 -13.3.2004. Sosiaaliasiamiehistä neljällä oli sosiaalialan ja yhteiskuntatieteellinen koulutus ja yhdellä lainopillinen koulutus. Tavoitteena oli saada mahdollisimman monipuolinen kuva päätoimisten sosiaaliasiamiesten toiminasta. Kävin haastattelemassa jokaisen sosiaaliasiamiehen kotipaikkakunnallaan. Kukin haastattelu kesti noin kaksi tuntia. Haastattelut nauhoitin ja kirjoitin ne auki sanatarkasti.

5.3 Tutkijan rooli

Tässä tutkimuksessa sosiaalialan työkokemus ja tutkimuskohteen tuntemus auttoivat tutkimuksen jäsentymisessä. Olen toiminut monenlaisissa sosiaalialan tehtävissä ja tehnyt niitä työtehtäviä, jotka ovat sosiaaliasiamiehen toiminnan kohteena. Katson ammatillisesti hallitsevani sosiaalityön kentän. Kun sosiaaliasiamiestoiminta alkoi, olin kouluttajan roolissa suunnittelemassa ja toteuttamassa sosiaaliasiamiesten koulutusta. Olen

koko ajan seurannut sosiaaliasiamiestoiminnan kehitystä. Kun tutkijana olin perillä sekä sosiaalityön tehtäväkentästä että sosiaaliasiamiesten tehtävistä, se helpotti myös haastatteluteemojen muotoutumista. Ne jäsenyivät suhteellisen helposti lopulliseen muotoonsa. Tutkimuskohteen tuntemisella on myös vaaransa. Sosiaalialan työn sisällön tuntemus voi myös aiheuttaa sen, että pitää asioita itsestään selvyytenä, jolloin jotakin oleellista saattaa jäädä kysymättä.

Tutkijan ja tutkittavan suhde on aina vastavuoroinen, ja sen luomiseen kannattaa uhrata aikaa. Olin jo sosiaaliasiamiesten koulutusten järjestäjänä saavuttanut heidän luottamustaan. Haastattelutilanteet muodostuivat sen vuoksi luonteviksi ja välittömiksi, joista sain erittäin paljon informaatiota. Laadullisessa tutkimuksessa varsinkin, kun tutkimus perustuu hyvin pitkälti haastateltavan antamaan panokseen, on luottamuksellinen ja hyvä suhde tärkeää. Tutkijan aito kiinnostus ja tietämys tutkittavaan aiheeseen ja tutkittaviin ihmisiin ratkaisevat hyvin pitkälle sen, mitä ja miten paljon tutkijalle kerrotaan.

5.4 Tiedonkeruumenetelmät

Ensimmäisen aineiston muodostavat sosiaaliasiamiesten haastattelut. Tein haastattelut käyttäen puolistrukturoitua haastattelurunkoa. Haastattelussa kysyin sosiaaliasiamiesten taustatietoja, kuten ikää, koulutustaustaa ja työskentelyaikaa sekä toimialueen laajuutta. Keskeiset aihealueet olivat sosiaaliasiamiehen tehtävät, sosiaalisten oikeuksien toteutuminen, asiakkaiden yhteydenotot ja sosiaaliasiamiehen oma rooli suhteessa palvelujärjestelmään ja asiakkaisiin. Haastatteluteemoihin hyödynsin asiakaslain sisältöä, sosiaali- ja terveysministeriön opasta sekä Stakesin arviointitutkimuksen materiaalia (haastattelurunko liitteenä).

Haastattelun etuna oli joustavuus. Haastattelutilanteessa oli mahdollista toistaa ja tarkentaa kysymyksiä. Haastattelutilanne oli avoin, ja sosiaaliasiamiehet tuottivat paljon myös sellaista oleellista tietoa, mikä ei kuulunut varsinaiseen haastattelurunkoon. Tällaisen tiedon saaminen ei olisi ollut mahdollinen esimerkiksi postikyselyn avulla. Joustavaa haastattelussa oli myös se, että kysymykset voitiin esittää siinä järjestyksessä kuin haastateltavan ja tutkijan keskusteluprosessi eteni (Tuomi & Sarajärvi 2002, 75).

Teemahaastattelussa eli puolistrukturoidussa haastattelussa etenin tiettyjen keskeisten, etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Metodologisesti ajatellen haastattelujen kautta tavoitin sosiaaliasiamiesten tulkintoja sosiaalisista perusoikeuksista, ja heidän asioille antamia merkityksiä. Yhdenmukaisuuden vaatimus täytyi siltä osin, että kaikki teemat käytiin jokaisen kanssa läpi. Teemahaastattelun kysymysten avulla pyrin löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimustehtävän mukaisesti. Avointen kysymysten avulla pyrin saamaan esille näkökulmia, joita en ollut osannut etukäteen ajatella. Avoimet kysymykset sallivat vastaajien tuoda esille itselle keskeisiä asioita (Tuomi & Sarajärvi 2002, 77).

Toisen aineiston muodostavat sosiaaliasiamiesten kunnanhallituksille laatimat raportit vuosilta 2001 ja 2002. Asiakaslain mukaisesti sosiaaliasiamiehet seuraavat asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antavat siitä selvityksen vuosittain kunnanhallitukselle. Haastatteluajankohtana olivat valmistuneet raportit vuosilta 2001 ja 2002. Sosiaaliasiamiesten raporteissa ei ole mitään yhteistä kaavaa. Kaikki raportit sisälsivät tietoja toiminnan käynnistymisestä, asiakkaiden yhteydenotoista sekä yleisesti että kunkohtaisia tietoja. Raporteissa oli myös toimenpide-ehdotuksia. Raportit olivat pituudeltaan muutamasta sivusta noin kahteenkymmeneen sivuun. Raportit täydentävät aineiston analyysiä niin, että aihealueittain olen täydentänyt sosiaaliasiamiesten haastatteluja raporttien tiedoilla. Raportit antavat myös hyvän yleiskuvan sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistymisestä ja sosiaaliasiamiesten tärkeinä pitämistä asioista.

5.5 Tutkimusaineiston analyysi

Tämän tutkimuksen kohteena ovat sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen, asiakkuus ja sosiaaliasiamiehen oma asema, jota tutkin sosiaaliasiamiesten näkökulmasta. Haastattelun aineiston käsittelyssä sovelsin sisällön analyysia. Sisällön analyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Laadullisen aineiston analysoinnin tarkoituksena on informaatioarvon lisääminen, koska hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatiota. Aineiston laadullinen käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkin-

taan, jossa aineisto aluksi hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja koodataan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi (Kyngäs & Vanhanen 1999,1-11;Tuomi,Sarajärvi 2002, 110).

Analyysin tekemisessä ei ole olemassa yksityiskohtaisia sääntöjä, vaan tiettyjä ohjeita analyysiprosessin etenemisestä. Sisällön analyysi voi edetä kahdella tavalla joko lähtien aineistosta (induktiivisesti) tai jostakin aikaisemmasta käsitejärjestelmästä (deduktiivisesti), jota hyväksi käyttäen aineisto luokitellaan. Deduktiivista aineiston analyysiä ohjaa aikaisempaan tietoon perustuva teema, käsitekartta tai malli, jonka pohjalta saadaan analyysirunko. Deduktiivisen logiikan mukaan edetään siis yleiseltä tasolta tarkempiin yksityiskohtiin, kun taas induktiivisen sisällön analyysi etenee päinvastoin. Aineistoa pelkistetään, ryhmitellään ja abstrahoidaan. Pelkistämävaiheessa aineistosta kerätään tutkimustehtävään liittyviä ilmaisuja ja ryhmittelyvaiheessa yhdistetään asioita, jotka näyttävät liittyvän yhteen. Yhteen kuuluvat asiat muodostavat alakategorian, jolla luodaan sen sisällön mukainen nimi. Sen jälkeen samansisältöiset kategoriat yhdistetään yläkategorioiksi ja näitä pyritään kuvaamaan yhä yleisempien käsitteiden kautta. Tätä abstrahointia jatketaan niin kauan, kun aineisto tuottaa uutta tietoa tai se sisällön kannalta on mielekästä. Abstrahoinnissa muodostetaan yläkäsitteiden kautta yhdistäviä kategorioita, joiden avulla luodaan uutta ymmärrystä tutkimuskohteesta. Analyysilähtöisessä aineistossa pyritään luomaan tutkimusaineistosta teorettinen kokonaisuus. Siinä analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti (Kyngäs & Vanhanen 1999; Eskola & Suoranta 1998, 175-183; Dey 1996,94-112; Väisänen & Hämäläinen 2003,45-46).

Analyysissä etenin yhdestä tapauksesta kaikkiin tapauksiin ja analyysiyksikkönä käytin tiettyä asiaa ilmaisevaa ajatuskokonaisuutta. Haastattelun pohjana olivat aikaisemman tutkimuksen, lainsäädännön ja sosiaaliasiamiehen työn tuntemisen perusteella muodostetut teemat. Teemat olivat suhteellisen yleisiä ja tutkimuskysymysten mukaisia. Tutkimusaineiston analyysi eteni vaiheittain. Ensin kuuntelin haastattelut, kirjoitin ne auki sana sanalta ja luin haastattelut useaan kertaan perehtyen niiden sisältöön. Näin syntyi kokonaiskäsitteily aineistosta. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa keskityin kuhunkin ennalta määrättyyn yleiseen teemaan (esimerkkinä sosiaaliasiamiehen tehtävät) ja etsin aineistosta vapaasti niiden alaan liittyviä ajatuskokonaisuuksia (deduktiivinen ote).

Osassa yleisten teemojen yhteydessä esille tulleiden sisältöjen kirjo näyttäytyi monimuotoisena, joten lähdin etenemään teemojen sisällä vapaasti yksityiskohdista yleiseen (induktiivinen ote). Se mahdollisti yhä aineistolähtöisemmän ajattelun ja toi esille uusia sivuteemoja (esim. palvelujärjestelmän sisäiset ongelmat). Sen jälkeen hain aineistosta pelkistettyjä ilmaisuja ja listasin ne ja jatkoin samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien etsimistä pelkistetyistä ilmaisuista. Samaa asiaa tarkoittavat käsitteet ryhmittelin, yhdistin luokaksi ja nimesin luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä (alakategoria). Luokitteluyksikkönä oli ilmiön ominaisuus, piirre tai käsitys. Luokittelussa aineisto tiivistyi, kun yksittäiset tekijät sisällytettiin yleisempiin käsitteisiin (yläkategorioidet).

Aineisto jäsenyi vaihe vaiheelta niin, että sen perusrakennetta oli mahdollista kuvata yleisempien käsitteiden avulla. Aineisto pelkistyi seitsemään matriisiin. Aineisto raportoitiin tutkimustehtävän mukaisesti. Sosiaaliamiehen asiakaspalvelutehtävistä (luku 6) muodostui kaksi ala-, ylä- ja yhdistävää kategoriaa. Sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta (luku 7) muodostui kolme yhdistävää kategoriaa ja sosiaaliamiehen omasta asemasta (luku 8) kaksi yhdistävää kategoriaa eri teemojen mukaan.

Olen pyrkinyt analyysissä luomaan ymmärryksen, mitä esille tulleet asiat tutkittaville eli sosiaaliamiehille merkitsevät. Tarkoituksena on myös ymmärtää sosiaaliamiesten toimintaa heidän omasta näkökulmastaan analyysin kaikissa vaiheissa. Tämän vuoksi olen havainnollistanut ja elävöittänyt raporttia käyttämällä myös niin sanottuja suoria lainauksia. Suorien lainausten käyttöön liittyy ongelmia varsinkin silloin, kun tutkittavien joukko on pieni. Tässä tutkimuksessa suorat lainaukset liittyvät asioihin, joita ilmeni yleisesti sosiaaliamiesten työssä. Lisäksi pyrin muotoilemaan ja yhdistelemään suoria lainauksia (asiasisältöä muuttamatta), ettei tutkittavien tunnistaminen ja toimipaikka niiden avulla olisi mahdollista.

Sosiaaliamiesten raportteja olen käyttänyt täydentämään haastatteluaineistoa. Tutkimustehtävän kannalta olen nostanut niistä esille keskeiset teemat, joita olen ryhmitellyt aihealueittain. Eri vuosien raportteja en ole verrannut toisiinsa, vaan ne ovat täydentäneet toisiaan.

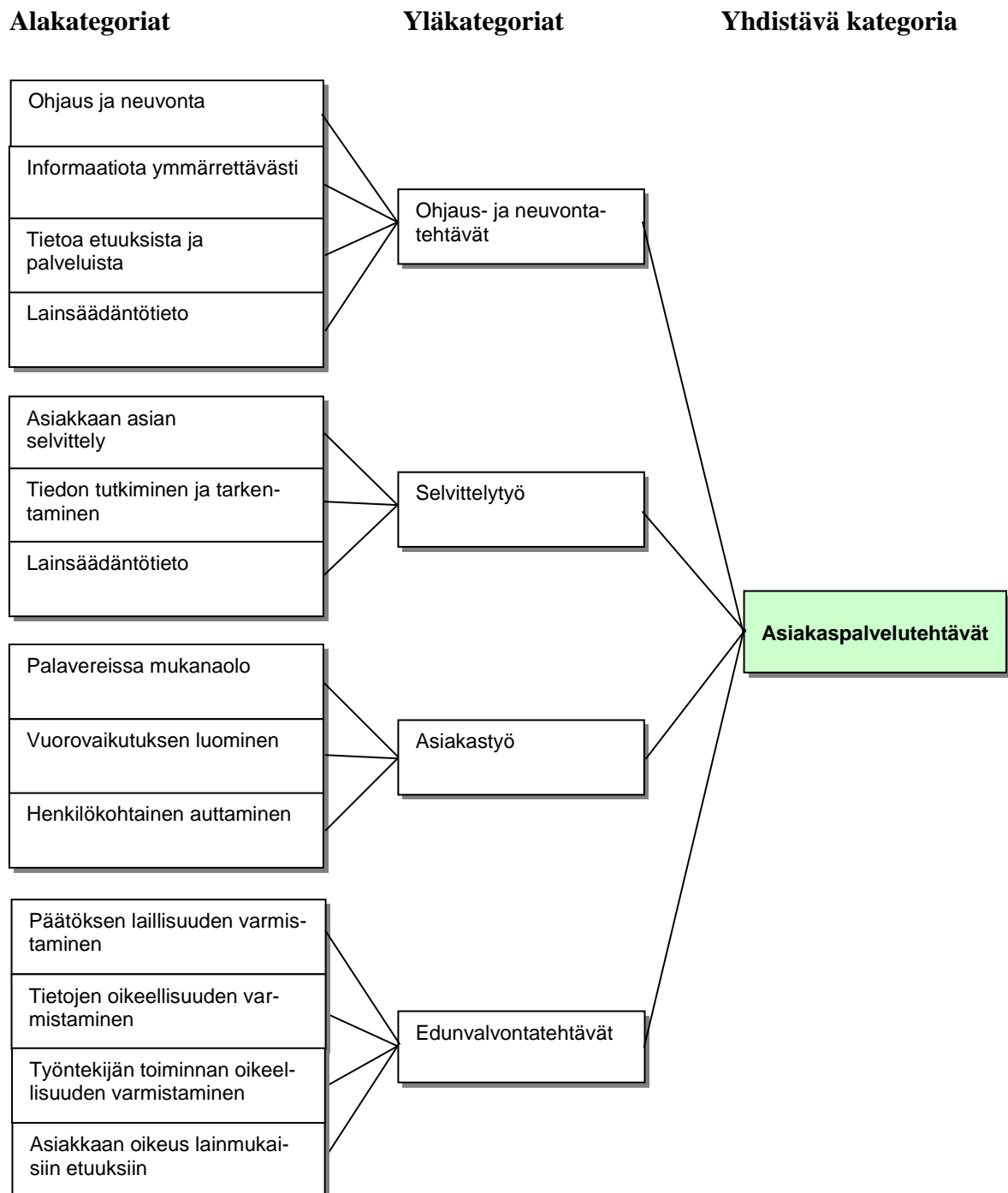
Luotettavuuden kannalta sisällön analyysin ongelmana on pidetty sitä, että tutkija ei pysty tarkastelemaan analyysiprosessia objektiivisesti, vaan tulos perustuu tutkijan subjektiiviseen näkemykseen asiasta. Sisällön analyysin haasteellisuutena pidetään sitä, miten tutkija onnistuu pelkistämään aineiston ja muodostamaan siitä kategoriat niin, että ne kuvaavat mahdollisimman luotettavasti tutkittavaa ilmiötä. Tuloksen luotettavuuden kannalta on tärkeää se, että tutkija pystyy osoittamaan yhteyden tuloksen ja aineiston välillä. Samoin voidaan kyseenalaistaa uuden teorian syntymistä aineiston havaintojen pohjalta. mukaan teorian muodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus tai johtolanka. (Kyngäs & Vanhanen 1999; Alasuutari 1999.)

6 ASIAKKUUDEN MONET KASVOT

6.1 Sosiaaliamiehen asiakaspalvelutehtävät

Asiakkuus, asiakkaan asema ja asiakkaana oleminen ovat yksi tämän tutkimuksen keskeisiä teemoja. Tutkimuksessa tarkastellaan asiakkuutta erilaisista näkökulmista. Haastatteluissa sosiaaliamiehet tuottivat tietoa sekä omasta asiakastyöstään että asiakkuuden välittymisestä sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä. Alalukujen otsikot ovat muotoutuneet aineiston analyysin pohjalta syntyneiden yhdistävien kategorioiden mukaisesti. Ensimmäiselle yhdistävälle kategorialle annoin nimen asiakaspalvelutehtävät. Se kuvaa, mitä asiakaslain mukaiset tehtävät tarkoittavat käytännössä. Samoin se kuvaa asiakkaan ja sosiaaliamiehen kohtaamista. Seuraavaksi tarkastelen asiakkaan ja palvelujärjestelmän solmukohtia, jotka välittyvät sosiaaliamiesten toiminnan kautta. Annoin niille nimeksi asiakkaan palvelujärjestelmässä kohtaamat kynnykset.

Sosiaaliamiehen asiakaspalvelutoiminta välittyy aineistosta varsin moninaisena. Kuntalaiset tarvitsevat sosiaaliamiehen palveluja monella tasolla ja moniin tarkoituksiin. Tämä näkyy seuraavasta kuvioista, johon olen tiivistänyt sosiaaliamiesten kuvaukset niistä tehtävistä, jotka liittyvät asiakkaan kohtaamiseen (kuvio 4.).



Kuvio 4. Sosiaaliamiehen asiakaspalvelutoiminta: ala- ja yläkategoriat ja yhdistävä kategoria

Sosiaaliamiehen tehtävät määritellään lailla, ja sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa tehtäviä tarkennetaan. Oppaan mukaan sosiaaliamies voi toimia yksityisen asiakkaan puolesta ja saada tietoja sosiaalitoimelta tai muilta viranomaisilta vain asiakkaan

nimenomaisella suostumuksella. Useimmiten asiamies hoitaa laissa säädettyjä neuvontatehtäviä ilman että asiakkaan henkilötietoja tarvitaan. Asiamiehellä ei ole itsenäistä päätäntävaltaa, hän ei tee eikä myönnä etuuksia (STM 2001, Oppaita 11, 85).

Käytännön työssä sosiaaliasiamiesten asiakaspalvelutehtävä on varsin moninainen. Aineiston perusteella se voidaan jakaa ohjaukseen ja neuvontaan, selvittelytyöhön, henkilökohtaiseen asiakastyöhön ja edunvalvontatehtäviin.

Neuvonta- ja ohjaustehtävissä korostuvat tiedon jakaminen, neuvonta ja ohjaus. Tämä tarkoittaa tiedon antamista palvelujärjestelmän toiminnasta, etuuksista ja palveluista, asiakkaan oikeuksista niihin sekä muutoksen hakumenettelystä.

”Valtaosa on ohjausta ja neuvontaa, puhelin soi ja asia saattaa selvitä yhdellä puhelinsoitolla.” (Asiamies 5)

”Neuvon asiakasta kaikkeen sosiaalihuoltoon liittyvän lainsäädännön soveltamisessa, vaikka päteekö Etiopiassa tehty elatussopimus Suomessa.” (Asiamies2)

Sosiaalipalvelujärjestelmä on niin laaja kokonaisuus, että sen hallitseminen on kuntalaiselle mahdoton tehtävä. Palvelujen tuottamistavat ovat muuttuneet ja muuttuvat jatkuvasti. Tämä edellyttää, että palvelujärjestelmän tehtäviin pitää liittyä aktiivinen tiedottaminen. Asiakas tarvitsee monenlaista tietoa saadakseen omaa asiaansa eteenpäin. Neuvonta ja ohjaus osana sosiaaliasiamiehen tehtäviä on luonteeltaan sosiaalineuvontaa ja palveluohjausta. Sosiaalihuoltolaissa on jo määritelty sosiaalihuoltoon kuuluvana tehtävänä ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä (Sosiaalihuoltolaki 710/1982). Ennen lamaa monissa kunnissa oli sosiaalineuvonnan tehtävät huomioitu erikseen palvelujärjestelmässä. Etenkin kaupungeissa oli myös sosiaalineuvojan virkoja. Tällä hetkellä monissa kunnissa sosiaalineuvonnan tehtävät on liitetty osaksi sosiaalityötä, jossa on myös sisältöosaaminen. Käytännön tasolla ongelmana on se, että palvelujärjestelmä ei mahdollista kuntalaisten tiedon saantia nopeasti ja helposti. Työntekijöille on varattu puhelinajat, ja

työntekijän kohtaaminen henkilökohtaisesti edellyttää monen kynnyksen ylittämistä. Sosiaaliasiamiehiltä asiakkaat saavat tietoa nopeammin kuin palvelujärjestelmästä.

Sosiaaliasiamiesten neuvonta ja ohjaustoiminta tukee erityisesti kuluttaja- tai palvelujen käyttäjä-asiakkuutta (vrt.Niiranen,2002). Kuluttajuuteen liitetään valinnan vapauden mahdollisuus. Voidakseen tehdä valintoja ihmisellä täytyy olla tietoa tarjolla olevista palveluista ja kykyä vertailla eri vaihtoehtoja. Kuluttajalähtöisyys kohdistuu tässä nimenomaan sosiaalihuollon palveluihin. Sosiaalihuollossa ei sinänsä voida puhua kuluttajamielessä laajasta palvelukirjosta lukuun ottamatta vanhustenhuollon tukipalveluja. Kuitenkin yksilötasolla kuntalaiset joutuvat puntaroimaan vaihtoehtoja varmistaakseen omaa sosiaalista turvallisuuttaan. Tämä tuli aineistossa näkyviin esimerkiksi Kelan ja sosiaalihuollon ratkaisujen yhteensovittamisessa. Asiakkaat joutuvat omassa arjessaan tekemään valintoja, jotka vaikuttavat myös palvelujen ja etuuksien saamiseen ja niiden vertailuun.

Sosiaaliasiamiehille yleisin kuntalaisten yhteydenoton syy on tiedontarve. Vaikka tiedottaminen on yksi sosiaaliasiamiesten tehtävistä, sitä pitäisi tehdä entistä enemmän sosiaalitoimen taholta. Kuntalaiset ovat erilaisten palvelujen kuluttajina ja käyttäjinä tottuneet saamaan palveluista tietoa suoraan kotiin mainoksien, esitteiden ym. muodossa. Kunnan palveluista asiakas sen sijaan joutuu aktiivisesti hakemaan itse tietoa. Tiedon hakemiseen kaikilla asiakkailla ei ole voimavaroja, saati välineitä. Sosiaalihuollon tulisi huolehtia myös niistä kuntalaisista, jotka eivät pysty itse aktiivisesti toimimaan. Sosiaaliasiamiehet ovat myös raporteissaan ottaneet kantaa kuntalaisten oikeuteen saada tietoa. Sosiaaliasiamiesten raporteista yksittäisinä asioina on noussut esille mm. kirjallisten esitteiden puuttuminen palvelupisteissä.

Aina ei asiakas ole autettu pelkällä ohjauksella ja neuvonnalla, vaan hänen asiansa vaatii tarkempaa selvittelyä. Sosiaaliasiamiehet ottavat asiakkaan yhteystiedot ja selvittävät asiakkaan luvalla hänen asiansa. Asiakaskontaktit ovat ajallisesti kestoiltaan lyhyitä ja epävirallisia. Ne kestävät puolesta tunnista muutamaan päivään, korkeintaan viikon. Ne kestävät juuri sen ajan, kun asiamies selvittää asiakkaan asian, ja sen jälkeen asiakkuus loppuu. Asiakkaille ilmoitetaan asiasta puhelimitse, sähköpostilla tai kirjeitse. Asiamiehet pitävät asiakkaista rekisteriä vain tilastointia varten. Asiakkaan asian selvittely

on myös erilaisten tietojen keräämistä, tutkimista ja tarkentamista sekä asiakkaalta ja viranomaiselta saatujen tietojen yhteen sovittamista.

” Kun asiakas haluaa, että tutustun häntä koskevaan päätökseen, niin sitten otan asiakkaan tiedot ylös ja suostumuksen, että saan katsoa päätöksiä ja sitten palaan asiaan ja kerron asiakkaalle, mitä tulee tehdä. ” (Asiamies 1).

” Sitten on jonkin verran sitä, että pitää selvittää asiakkaan asioita, jos asiakas antaa luvan. Siitä syntyy sitä neuvottelua ja sovitteluakin monta kertaa.” (Asiamies 5).

Asiakaslaissa määritellään sosiaaliasiamiehen tehtäväksi avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä. Käytännössä sosiaaliasiamiehet avustavat asiakkaita viranhaltijan tai lautakunnan päätöksiä koskevissa muutoksenhakuasioissa. Tässä tutkimuksessa olen luokitellut muutoksenhakuun liittyvät tehtävät selvittelytehtäviin enkä edunvalvontatehtäviin, johon ne voisivat myös kuulua. Sosiaaliasiamiehet opastavat ja avustavat muistutuksen tekemisessä. Toimintatavaltaan muistutuksen tekeminen on selvittelytehtävän luonteista. Tässä sosiaaliasiamiesten toimintatavat eroavat jonkin verran. Pääsääntöisesti sosiaaliasiamiehet toimivat niin, että muistutuksen tekeminen on asiakkaan asia, ja jos hän tarvitsee siinä apua, asiakas kääntyy sosiaaliasiamiehen puoleen. Osa sosiaaliasiamiehistä käy muutoksenhaun läpi asiakkaan kanssa ja antaa konkreettista apua muutoksenhakutilanteissa. Kaikilla asiamiehillä on kuitenkin lähtökohtana, ettei asiakkaan puolesta tehdä muistutuksia. Muistutuksen tekemisessä ilmenee selkeästi sosiaaliasiamiesten oma näkemys asiakkuudesta. Heille asiakas ei voi olla kohdeasiakas, jonka puolesta sosiaaliasiamies toimii, vaan asiakkaan kohtaamiseen liittyy palvelutapahtuman rinnalla asiakkaan elämänhallinnan vahvistaminen sekä asiakkaan ja palvelujärjestelmän kohtaamisen tukeminen.

Sosiaaliasiamiehet kohtaavat myös asiakkaita henkilökohtaisesti. Käytännössä asiakas voi mennä joko suoraan asiamiehen luo tai sopimalla ajan etukäteen. Sosiaaliasiamiesten toimintatapoihin kuuluu, että asiakas pääsee mahdollisimman nopeasti asioimaan myös henkilökohtaisesti. Asiakastyö näyttäytyy paitsi henkilökohtaisena keskusteluna

ja auttamistyönä myös ennen kaikkea vuorovaikutuksen ja luottamuksen aikaansaamisena asiakkaan ja työntekijän välille. Se voi olla kuuntelijan roolissa olemista tai neuvon antamista asiakkaalle siitä, miten asiakkaan kannattaisi menetellä. Asiamiehet ovat olleet myös asiakkaan mukana palaverissa puolueettomana asiantuntijana. Tässä roolissa he ovat asiakkaan tukena, puolueettomana henkilönä varmistamassa asiakkaan oikeuksien toteutuminen.

”Olen ollut mukana asiakkaiden palavereissa, jos asiakas on pyytänyt. Olen alussa sanonut, että minä en vaikuta päätöksen tekoon, olen puolueettomassa roolissa. Minä näen puolueettomuuden sillä lailla, ettei voi kaikkia asiakkaiden mielihaluja ja toiveita tietenkään toteuttaa, mutta jos jokin palvelu lain mukaan asiakkaalle kuuluu, sitä voi puolustaa olematta puolueellinen.” (Asiamies 5)

Henkilökohtaisessa auttamistyössä on noussut esille sosiaaliasiamiehen tehtäväksi myös luottamuksen synnyttäminen asiakkaan ja työntekijän välille. Asiamies voi toimia vuorovaikutuksen ja luottamuksen edistäjänä. Sosiaalityö ja yleensä asiakastyö perustuu vahvasti asiakkaan ja työntekijän väliseen luottamukseen. Esimerkiksi lastensuojelussa on tilanteita, joissa lapsen/perheen ja työntekijän näkemykset voivat olla hyvin erilaiset. Jos luottamus on jostakin syystä mennyt asiakkaan ja työntekijän väliltä, silloin usein tarvitaan ulkopuolinen taho palauttamaan luottamus. Asiakkaat kokevat sosiaaliasiamiehen tällaiseksi henkilöksi. Osalla sosiaaliasiamiehiä on sosiaalityöntekijän koulutus, mikä helpottaa ymmärrystä työn sisällöstä. Samalla asiamiehen on kuitenkin tiedettävä roolinsa, ettei lähde sosiaalityöntekijänä mukaan tilanteisiin. Samoin on tilanteita, joissa asiakas katsoo, etteivät hänen oikeutensa ole toteutuneet, ja hän on tyytymätön saamaansa päätökseen tai kohteluun. Sosiaaliasiamies voi toimia niin, että asiakas ja työntekijä kohtaavat, jonka seurauksena muutoksenhaun tai muistutuksen tekeminen on aiheutonta. Sosiaaliasiamiesjärjestelmää luotaessa yhtenä ajatuksena oli se, että asiamiehet omalla toiminnallaan vaikuttavat siihen suuntaan, että muistutusten ja kanteluiden määrä vähenee.

”Jos ei oo luottamusta asiakkaan ja työntekijän välillä, niin eiväthän asiakkaan asiat etene.” (Asiamies 5)

”En ole muistutusten kannattaja, mieluummin kuitenkin niin, että asiakas ja työntekijä kohtaavat uudelleen ja katsovat, voiko tilanteelle tehdä jotakin. Uskon, että neuvottelemalla voi huomattavasti paremmin päästä eteenpäin kuin valittamalla.” (Asiamies 2)

Sosiaaliasiamiehen edunvalvontatehtävät liittyvät sekä yleisellä tasolla asiakkaan oikeuksiin saada lainmukaisia palveluja että viranomaistoiminnan laillisuuden varmistamiseen. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on asiakaslain mukaan tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000). Suhteessa koko sosiaalihuollon palvelujärjestelmään sosiaaliasiamiehet katsovat tehtäväkseen tuoda esille asiakaslain hengen mukaisesti, että kuntalaisilla on oikeutensa, jotka on otettava huomioon päätöksenteossa ja asiakastyössä. Sosiaalihuollossa on paljon määrärahasidonnaisia etuuksia ja palveluita, joista ei tiedoteta yleisellä tasolla kuntalaisille. Näiden palvelujen hakeminen edellyttää aktiivisuutta kuntalaisilta. Asiamiesten toiminnan kautta ovat tulleet esille mm. omaishoidon tuki, sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut ja puolisoitten väliset elatussopimukset.

” Asiakaslaki antaa sellaisen rajoitteen, ettei mitä tahansa voi tehdä tässä hommassa. ” (Asiamies 3)

”Lainsäädännöllisiä oikeuksia pitää terottaa vaan ja saada työntekijät kertomaan niistä asiakkaille. ” (Asiamies 4)

Käytännön työssä sosiaaliasiamiesten rooli näkyy laillisuuden ja oikeellisuuden valvojina. Sosiaaliasiamiehet edistävät kuntalaisten perusoikeuksia valvomalla yksilöpäätösten oikeellisuutta esimerkiksi toimeentulotukipäätöksissä. Tutkimuksessa nousivat esille nimenomaan laillisuusvalvontaan liittyvät asiat, että päätökset on tehty oikein, palveluja ja etuuksia on myönnetty lain mukaan ja viranomaiset ovat toimineet oikein. Sen sijaan asiakkaan huono kohtelu ei noussut esille. Stakesin (Haverinen 2003, 25 -26) selvityksen mukaan yli 60 prosenttia asiamiehistä oli saanut asiakkailta yhteydenottoja, joiden syynä oli asiakkaan huono kohtelu. Kyse oli asiasta, johon sinällään oli vaikea saada

oikeutta tavanomaisten oikeusteiden kautta. Huono kohtelu ei välttämättä ole lain rikkomista siinä mielessä, että siitä kannattaisi nostaa oikeusprosessi. Määrällisessä tarkastelussa keskeisimmäksi yhteenoton syyksi nousivat tulkintaerimielisyydet viranomais-ten päätösten pohjana olleesta normista.

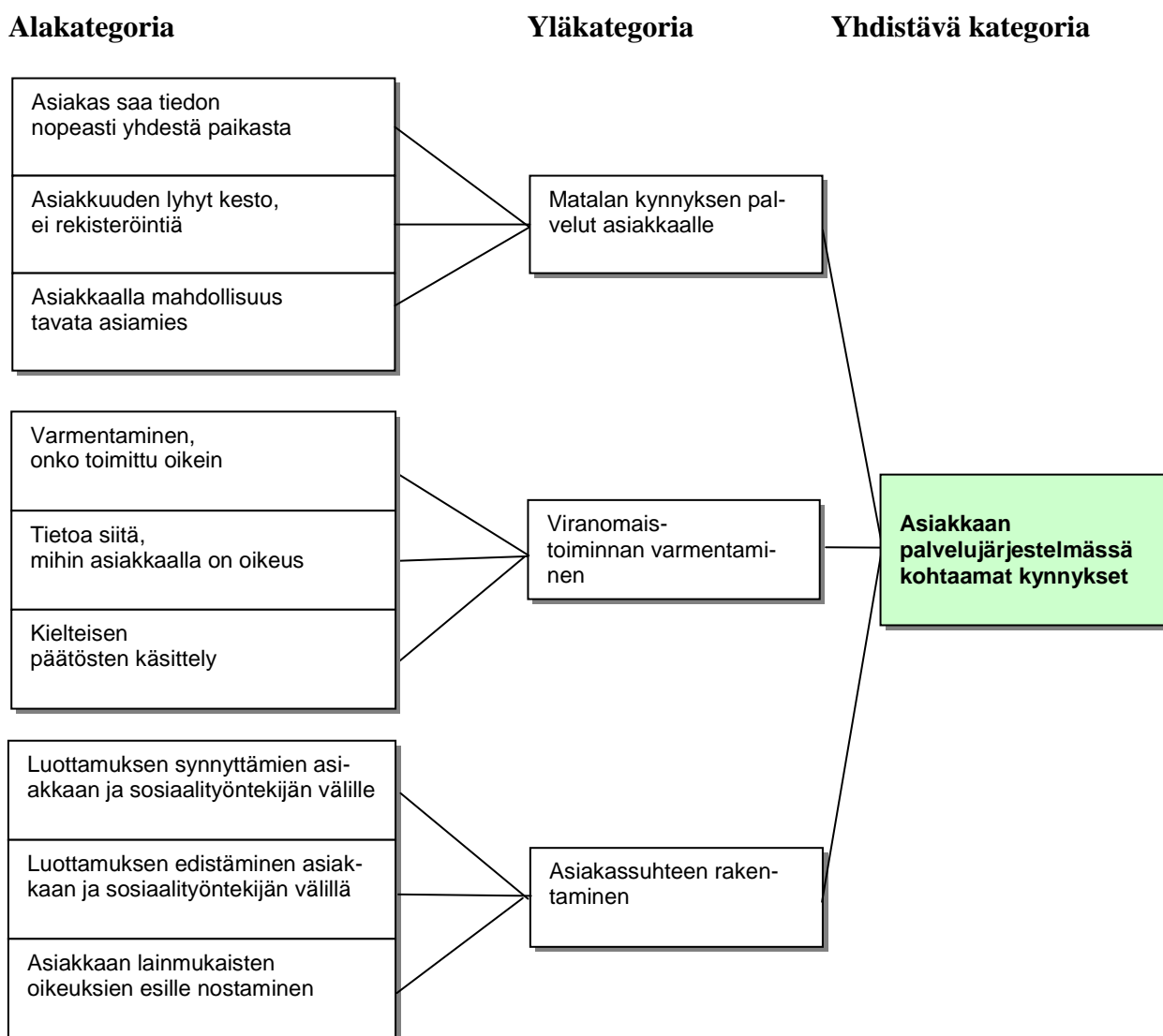
”Tehtäväni on tuoda esille, että päätökset pitää tehdä oikein. Asiakas saisi kirjalliset tiedot ja selkeät muutoksenhakuohjeet. Se on auennut työn myötä, että entistä enemmän pitäisi saada ihmisille tietoa, mitkä heidän sosiaaliset oikeudet ovat ja saada työntekijät niistä jo kertomaan siinä vaiheessa asiakkaalle.” (Asiamies 4)

Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutoiminta on hyvin moninainen alkaen tiedon välittämisestä asiakkaan edunvalvontaan. Asiamies neuvoo asiakkaita puhelimitse, selvittää asiakkaan asioita eri viranomaisten kanssa, tapaa heitä henkilökohtaisesti, toimii tarvittaessa vertaistukena ja valvoo asiakkaan oikeutta ja etua. Asiakkaan ja sosiaaliasiamiehen kohtaamisessa on palveluasiakkuuden piirteitä. Palvelua ei ole olemassa ilman sen käyttäjän aktiivista osallistumista. Asiamiehen ja asiakkaan kohtaamisessa keskitytään asiakkaan palvelutarpeen ratkaisemiseen. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on nostaa esille myös asiakkaiden oikeuksia. Asiakas saa tarvittaessa tiedon nopeasti ja yhdestä paikasta. Hän on kuin kuka tahansa palvelun käyttäjä, jolla lisätietoa tarvitessaan on kanava käytettävissä. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmä on joiltakin osin menossa kohti markkinoituvan sosiaalipolitiikan ulottuvuutta. Esimerkkinä ovat vanhustenhuollon palvelut, jotka tällä hetkellä koostuvat monista erilaisista palvelujen tuottajista. Palvelujärjestelmän tehtävänä on entistä enemmän tiedottaa palveluista. Kuntalaiset tarvitsevat neuvoja ja opastusta palveluista, jotta he voivat toimia ja tehdä valintoja palvelujen suhteen. Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutoiminnassa tulevat esille nämä ulottuvuudet.

6.2 Asiakkaan palvelujärjestelmässä kohtaamat kynnykset

Kun haastatteluissa sosiaaliasiamiehet tuottivat tietoa, miten ja missä asioissa kuntalaiset ja asiakkaat ottivat yhteyttä sosiaaliasiamieheen, he loivat kuvan omasta tehtävästään. Samalla he tuottivat tietoa asiakkaiden kautta myös niistä kynnyksistä, joita asiak-

kaat kohtaavat sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä. Sosiaaliasiamiehet asiakaspalvelutehtävässään hoitavat osin tehtäviä, joita ei olisi olemassa, jos palvelujärjestelmä toimisi moitteettomasti, esimerkkinä asiakkaan saaman päätöksen laillisuuden tai tietojen oikeellisuuden varmistaminen. Sosiaaliasiamiehet antavat kasvoja myös sosiaalihuollon palvelujärjestelmän asiakkaalle. Sosiaaliasiamiestoiminnan kautta välittyvät myös ne solmukohdat, jotka ovat asiakkaan ja palvelujärjestelmän välillä. Sosiaaliasiamiestoiminnan kautta tulevat näkyväksi ne kohtaamisen kynnykset, joissa asiakas ei tule kuuluksi tai hän ei saa apua (kuvio 5).



Kuvio 5. Asiakkaan ja palvelujärjestelmän kohtaamat kynnykset: ala- ja yläkategoriat sekä yhdistävä kategoria

Matalan kynnyksen palvelut asiakkaalle merkitsevät sitä, että hän saa suhteellisen nopeasti tietoa ja asiaansa eteenpäin ja hän voi tavata tarvittaessa henkilökohtaisesti työntekijää. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä monissa paikoissa on vastaanottoajat, joita asiakkaiden on noudatettava. Sosiaaliasiamiehillä on asiakkaita, jotka tulevat suoraan ovesta sisään. Ennen sosiaaliasiamiehen luo tuloa asiakkaalla on saattanut olla käynti sosiaalitoimistossa, ja siellä hän on joutunut ristiriitaan työntekijän kanssa tai hänelle jäi tunne, ettei ole tullut kuulluksi. Sen jälkeen asiakas on tullut sosiaaliasiamiehen luo. Sosiaaliasiamiesten yleinen työtapana on, että he ottavat vastaan ilman aikavarausta. Asiakkaalle se on tarjonnut mahdollisuuden purkaa tunteitaan. Asioiden jatkotyöskentelyn kannalta se ei välttämättä ollut hyödyllisin kohtaaminen, kun sosiaaliasiamies ei voi tietää ja tuntea asioiden taustoja. Mutta asiakasta tämä voi auttaa. Asiakkaalle on myös symbolista merkitystä, että palvelujärjestelmä tarjoaa kuulluksi tuleamisen mahdollisuuden, kun asiakas tuntee sitä tarvitsevansa.

Tätä näkemystä tukee myös Anna Metterin (2004,145) tutkimus, jonka mukaan monimutkainen etuus- ja palvelujärjestelmä on 1990-luvun muutosten seurauksena entisestään monimutkaistunut ja hajanaistunut niin, että siitä on tavallisen kansalaisen vaikea päästä selville ilman apua. Myöskään erikoistuneet ammattilaiset eivät helposti kykene näkemään järjestelmän tai asiakastilanteen kokonaisuutta. Palvelun käyttäjät tarvitsevat entistä useammin tietoa, ohjausta ja neuvontaa sellaiselta henkilöltä, jolla on mahdollisuus yhdessä asiakkaan ja muiden mahdollisten osapuolten kanssa tarkastella asiakkaan arkista selviytymistä ja elämäntilanteen kokonaisuutta sekä koordinoita asiakkaan etuuksia ja palveluja. Järjestelmän toimintarakenteissa pitäisi turvata riittävä määrä paikkoja, joista asiakas voi esteittä hakea kokonaisvaltaista näkemystä ja ohjausta.

Pirstoutunut palvelujärjestelmä aiheuttaa sen, että asiakkaat eivät saa tietoa samasta paikasta, vaan joutuvat hankkimaan sen monista paikoista. Asiamiestoiminta edustaa asiakkaalle yhden luukun periaatetta. Asiakkaalle oman elämän pulmat ovat kokonaisia. Asiakkuus ei edellytä sitä, että hänen kaikkiin pulmiinsa löytyy vastaus sosiaaliasiamieheltä. Yleensä riittää se, että saa neuvon eri vaihtoehdoista tai seuraavasta askeleesta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaat ovat myös tottuneet siihen, että vastauksen saaminen vie aikaa pelkästään jo senkin takia, että viranhaltijaa ei tavoiteta. Vastaukset

ovat usein virallisia päätöksiä tai kirjallisia selvityksiä. Asiakkaan kannalta tämä viranomaisenmenettely on oikeusturvaa ja hallintomenettelyä. Tässä yhteydessä on kuitenkin erotettava se, että asiakkaan avun tarve on varsin moninainen. Osa ongelmista ratkeaa jo sillä, että hän saa oikeaan aikaan neuvoja ja ohjausta.

”Ne on asiakkaita, jotka soittavat, kysyvät neuvon ja saavat neuvon. Se on siinä. Alussa pystyin hoitamaan parissa päivässä, riippuu miten saan työntekijöitä kiinni, jos joudun tarkastamaan tietoja. Mutta viikossa pyrin saamaan pois.” (Asiamies 1)

”Asiakkaat saavat tietää yhdestä paikasta, mitä vaihtoehtoja on. Käytännössä asiakkaat soittavat milloin vaan.” (Asiamies 2)

Sosiaalihuollon palvelujärjestelmä, etenkin sosiaalityö, on rakennettu hyvin vahvasti tukemaan yksilöllisyyttä ja suojaamaan intymiteettiä. Viranomaisen kanssa keskustelu on mahdollistettu aikavarauksin ja ennalta sovitusti. Tämä on oleellinen lähtökohta yksilökohtaiselle sosiaalityölle, joka perustuu asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutukseen. Tämä tukee asiakkuutta silloin, kun asioilla ei ole tarkkaa aikarajaa. Viranomaisen varaa asiakkaalle ajan ja se aika on vain häntä varten. Silloin eivät soi puhelimet eikä ole muutakaan häirintää. Samaan aikaan on myös asioita, joihin tarvitaan tässä ja nyt nopeaa ratkaisua. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmä ei pysty tällä hetkellä olemaan samanaikaisesti yksilöllinen avunantaja ja yleinen neuvontapiste.

Palvelujärjestelmän ja asiakkaan kohtaamisen välissä on kynnyksiä, joissa asiamiestä tarvitaan sekä varmentamaan viranomaisten toimintaa sekä toimimaan asiakkaan ja viranhaltijan luottamuksen rakentamiseksi. Asiakkaat tarvitsevat asiamieheltä tietoa, mitä palveluja ja etuuksia heillä on oikeus saada. Asiakas varmentaa palvelujärjestelmän uskottavuuden kysymällä puolueettomalta asiamieheltä, onko hänen asiassaan toimittu oikein.

”Ihmiset haluavat tietoa ennen kuin ne menevät toimistoon tai sen jälkeen, kun päätös on jo, onko toimittu oikein. Ihmisillä on oikeus tietää, mitä saa ja millä perusteella.” (Asiamies 1)

Tilanteet, joissa sosiaaliasiamiestä tarvitaan luottamuksen synnyttämiseen tai edistämiseen asiakkaan ja työntekijän välillä, liittyvät selkeästi asiakkuuteen ja sen tärkeyteen. Haasteluissa kävi ilmi, että sosiaaliasiamiehet ovat olleet mukana esimerkiksi lastensuojelu- tai huoltoriitaneuvotteluissa eli tilanteissa, joissa luottamus asiakkaan ja työntekijän välillä on jo mennyt. Tällöin on kysymys luottamuksen palauttamisesta. Tähän teemaan liittyy myös niitä tilanteita, joissa asiamies tuo viranomaisen tietoon asiakkaan näkemyksiä ja päinvastoin. Tavoitteena on, että molemmille osapuolille syntyy yhteinen ymmärrys. Nämä liittyvät tilanteisiin, jolloin asiakas ei ole päässyt kertomaan asiaansa työntekijälle.

”Ihmiset haluavat henkilökohtaisesti keskustella asioistaan, he haluavat asiakkuuden. Asiakkuus on luottamuksellinen, tärkeä suhde.” (Asiamies 5)

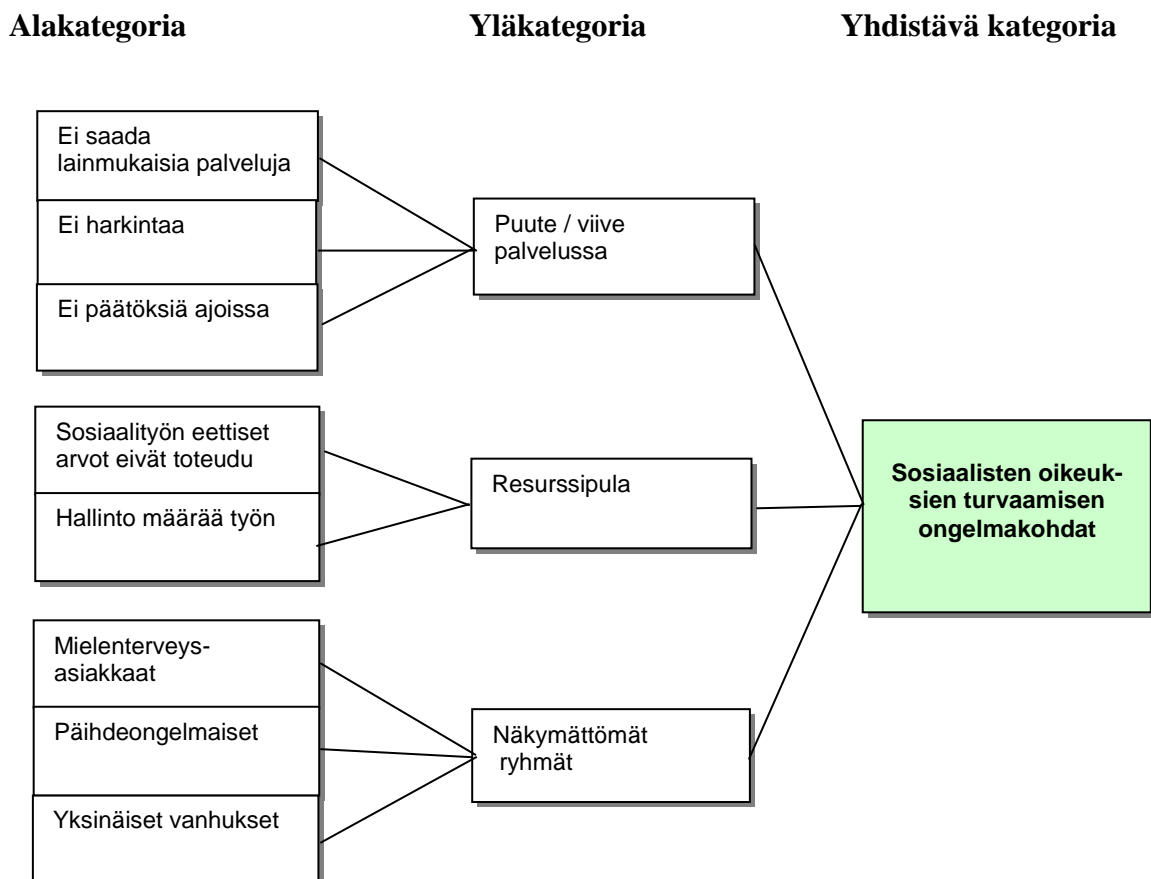
”Kohtaamattomuus tarkoittaa sitä, ettei saa kontaktia työntekijään ja toinen on se, että sosiaalityön osuus puuttuu.” (Asiamies 4)

Palvelujärjestelmän toimintatavat tukevat kohdeasiakkuutta. Asiakkaan rooliin kuuluu noudattaa annettuja ohjeita ja sopeutua sellaiseen asiakkuuteen, jota järjestelmä edellyttää. Tämä tulee erityisesti esiin toimeentulotukiasiakkuudessa, jolloin palvelujärjestelmä luokittelee valmiiksi asiakkuudet. Osa asioista menee esimerkiksi etuuskäsittelijöiden kautta tai heidän asiansa käsitellään kirjallisesti. Vain osa asiakkaista voi asioida henkilökohtaisesti työntekijän kanssa. Asiakkailla on omat odotuksensa, he haluavat keskustella asioistaan henkilökohtaisesti ja he haluavat nimenomaan asiakkuuden. He haluavat olla enemmän palvelujen käyttäjiä, jotka voivat itse määritellä oman osallisuutensa. He haluavat palveluja, jotka vahvistavat heidän omaa elämänhallintaansa. Jos palvelujärjestelmä toimii hyvin, silloin sosiaaliasiamiestä tai muutakaan viranomaista ei tarvita asiakkassuhteen ja luottamuksen rakentamiseen asiakkaan ja työntekijän välillä.

7 SOSIAALISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

7.1 Sosiaalisten oikeuksien turvaamisen ongelmakohdat

Sosiaaliamiehen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa.. Lain myötä sosiaaliset oikeudet ja niiden toteutuminen tulevat sosiaaliamiehen työn keskiöön. Aineistosta sosiaalisten oikeuksien toteutuminen tulee esille niissä ilmenneiden puutteiden kautta. Sosiaaliamiehen ammatti ja toimintakenttä mahdollistavat näköalapaikan sekä asiakkaan ongelmiin että järjestelmässä oleviin ongelmiin, puutteisiin ja koettuihin epäkohtiin. (kuvio 6)



Kuvio 6. Sosiaalisten oikeuksien turvaamisen ongelmakohdat: ala-, yläkategoriat ja yhdistävä kategoria

Sosiaaliasiamiesten puheissa, miten he näkevät kuntalaisten ja asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumisen, nousi esille pohdinta perustuslain määrittelystä, mitä tarkoittavat käytännössä riittävät sosiaali- ja terveystalvet tai välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Tutkimukseni lähtöoletamus oli se, että sosiaaliasiamiehet sosiaalihuollon palvelujärjestelmän ulkopuolelta ovat näköalapaikalla arvioimaan sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Heidän työnsä kautta välittyy kokonaiskuva suomalaisen sosiaaliturvan toimivuudesta tai toimimattomuudesta. Käytännössä sosiaaliasiamiesten kautta välittyvät ongelmakohdat, jotka liittyvät sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen. Kysymykseen, toteutuvatko kuntalaisten/asiakkaiden perusoikeudet, kiteyttää sosiaaliasiamies keskeisen asian.

”Vaikea antaa objektiivista kuvaa. Mullehan valitetaan siitä, mikä ei toimi. Käytännössä mikä toimii, en tiedä mitään. Jos sanoisin sen perustella, miten minuun otetaan yhteyttä, niin sanoisin, ettei toimi. Mutta jos ajattelen juridisesta näkökulmasta, noudatetaanko lakia, ja saako asiakas, mitä asiakkaalle kuuluu. Sanoisin, että pääsääntöisesti joo.” (Asiamies 2)

Tämän jälkeen analysoin aineistoa nostamalla esille niitä asioita, joissa sosiaaliset ongelmat eivät toteudu tai toteutuvat huonosti. Nimesin yhdistävän kategorian sosiaalisten oikeuksien turvaamisen ongelmakohdiksi. Sieltä nousi esille varsin erilaisia ja eritasoisia asiakokonaisuuksia. Sosiaalisten oikeuksien toteutumista vaikeuttavat tai estävät puutteet tai viiveet palvelujen saamisessa ja puuttuvat henkilöresurssit. Nämä ovat sekä juridisia että hallinnollisia kysymyksiä, joita analysoidaan myöhemmin vielä tarkemmin. Lisäksi aineistosta nousivat esille erilaiset asiakasryhmät, jotka olivat sosiaaliasiamiesten asiakkaita hyvin vähäisessä määrin. Heidän ongelmansa olivat tulleet muuten heidän tietoonsa. Annoin tälle yläkategorialle nimen näkymättömät ryhmät. Näitä ovat päihdeongelmaiset, mielenterveysongelmaiset ja erityisesti ryhmät, joilla on monenlaisia elämänhallinnan ongelmia. Myös yksinäiset vanhukset nousivat esille. Sosiaaliasiamiehet uskovat, että tulevaisuudessa vanhukset ja heidän omaisensa ovat nykyistä näkyvämmiin esillä sosiaaliasiamiesten työssä.

Sosiaalisten oikeuksien toteutumattomuus voidaan nähdä asiakkaan kannalta niin, ettei hän saa lain mukaan hänelle kuuluvia palveluja tai hän saa ne viiveellä. Päätösten lailli-

suuksien yleisyydessä ja päätösten viivästymisessä on luonnollisesti kuntakohtaisia eroja. Yleisenä asiana nousi esille, että määrärahojen puute oli syynä etuuden myöntämättömyyteen. Myöskään kaikista palveluista, joita asiakas hakee, ei tehdä kirjallisia päätöksiä. Hallintolaki edellyttää, että asiakkaan tulee saada päätökset viivytyksettä. Sosiaaliasiamiesten kokemuksen mukaan on, että sosiaalihuollon palvelukulttuurissa päätösten viivymistä ei pidetä tarpeeksi tärkeänä asiana.

”Jos sanotaan, että päätökset viipymättä, niiden pitäis tulla viipymättä. Mutta se kulttuuri on hallinnossa ollut pitkään, ettei se oo niin tarkkaa. Ei noudateta lakeja, muttei rikota niin räikeesti, että tulis syytteitä.” (Asiamies 3)

”Jos ajattelen juridisesta näkökulmasta, noudatetaanko lakia ja saako asiakas mitä asiakkaalle kuuluu. Sanoisin, että pääsääntöisesti joo. Mutta lain tulkinnan virheet lisäänty, mitä pienempiin kuntayksiköihin mennään. Samoin, kun asiakkaalle annetaan päätös, aina kirjata, mihin asiakas on hakenut.” (Asiamies 5)

Sosiaalihuollon palveluihin liittyy aina harkinnan käyttö. Sosiaalihuoltolaki lähtee jo siitä, että sosiaalihuoltoa pitää toteuttaa sellaisin toimintamuodoin, jotka edesauttavat asiakkaan selviytymistä omatoimisesti päivittäisistä toiminnoista. Harkinnan käyttö tulee sosiaaliasiamiesten työssä esille kahdella tasolla. Ensiksi yleisen tason ajattelussa, tulkitaanko asiat asiakkaan kannalta myönteisellä tavalla vai ei. Sosiaalihuollon etuuksista ja palveluista päätetään lailla, mutta päätöksen myöntävällä viranhaltijalla on aina viimesijainen harkinta, ja jokainen päätös on yksilöllinen. Toiseksi se liittyy käytännön tilanteisiin eli käyttääkö työntekijä harkintaa asiakkaan eduksi tehdessään toimeentulotukipäätöstä ja myöntääkö hän ehkäisevää toimeentulotukea.

”Harkinnanvaraisissa asioissa ollaan rajamaastossa, onko tulkinta tiukkaa vai ei.” (Asiamies 2)

”Kolmas osa asiakkaista on pudonnut pois ehkäisevästä toimeentulotuesta, kun sitä on kiristetty.” (Asiamies 1)

”Ehkäisevää toimeentulotukea ei anneta, miten laki määrää.” (Asiamies 3)

Sosiaalisten oikeuksien esteenä voivat olla myös hallinnon määrittelemät puitteet, jotka liittyvät talouteen ja mahdollisuuteen tehdä sosiaalityötä. Nimitän näitä resurssien puutteeksi. Sosiaaliasiamiehet ovat myös raporteissaan kiinnittäneet huomiota kuntien tapaan varata määrärahaa toimeentuloturvaan kunnan talousarviossa. Kunnan kannalta subjektiivista oikeutta on tulkittu niin, että varat toimeentulotukeen on löydyttävä joka tapauksessa, koska kysymyksessä on perusoikeuksien takaama vähimmäisturva. Kun määrärahat ylittyvät, luodaan kuvaa, miten paljon kunnassa joudutaan käyttämään suunniteltua enemmän verorahoja heikoimmassa asemassa olevien toimeentulon turvaamiseksi.

”Nytkin on alibudjetoitu kunnassa toimeentulotukimäärärahat, se on semmonen taktikoitu juttu, jolla halutaan syyllistää niin asiakkaiden kuin työntekijöidenkin syli.”(Asiamies 1)

Sosiaaliasiamiesten puheenvuoroista nousi esille myös muunlaisia hallinnon luomia esteitä liittyen sosiaalityöntekijöiden liian suuriin asiakasmääriin. Asiamiehille tulleina viesteinä ne ilmenivät niin, etteivät sosiaalityöntekijät pysty tekemään työtään sosiaalialan eettisten ohjeiden mukaisesti.

Tätä tukee myös Stakesin selvitys (Haverinen 2003, 25 -26), jonka mukaan toiseksi yleisin syy sosiaaliasiamiehille tulleisiin yhteydenottoihin oli resurssien riittämättömyys. Tällöin oli kyse useimmiten siitä, että kuntalainen ei saanut tarvitsemaansa palvelua tai etuutta kunnan puuttuvien resurssien vuoksi. Kyse oli joissakin tapauksissa myös subjektiivisista oikeuksista. Kolmanneksi tyypillisin yhteydenoton syy oli muoto- tai asiavirhe viranomaisen päätöksessä, johon on mahdollista hakea oikaisua ja ylipäätäkin käyttää tavanomaisia oikeusturvakeinoja. Stakesin selvityksessä näitä yhteydenottoja nimitetään sosiaaliturvajärjestelmän ongelmakohtiksi sekä jossakin tapauksessa myös siinä oleviksi aukoiksi.

7.2 Sosiaaliturvan aukot ja näkymättömät ryhmät

Kun haetaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisen ongelmia eri sosiaalihuollon alueista, kysymys on myös kaksitasoinen. Ensiksi nousevat esille sosiaalihuollon alueet, joista otetaan yhteyttä sosiaaliasiamiehiin. Silloin asiat tulevat esille asiakkaiden tuottamien ongelmien kautta. Toiseksi sosiaaliasiamiehille välittyy tietoa eri yhteistyötahojen kautta asiakkaiden ongelmista, palvelujärjestelmän puutteista ja epäkohdista. Haastatteluaineiston ja sosiaaliasiamiesten raporttien pohjalta analysoin näitä molempia näkökulmia. Sosiaaliturvan aukkoja tarkastelen käyttäen aineistona heidän raporttejaan vuosilta 2001 ja 2002. Sen jälkeen analysoin asiamiesten haastatteluja ja nimesin tämän yläkategorian näkymättömäksi ryhmäksi, sillä tieto sen ongelmista on pääsääntöisesti välittynyt asiamiehille muiden tahojen kautta.

Asiakkaiden yhteydenotot kertovat sosiaalisten oikeuksien ongelmakohdista ja palvelujärjestelmän puutteista. Kaikkiin sosiaaliasiamiehiin otettiin eniten yhteyttä toimeentulotukiasioissa. Lukumäärä vaihteli 30 -80 prosenttiin (Sosiaaliasiamiesten raportit 2001-2002) Samaa tukee Stakesin selvitys (Haverinen 2003,23-24), jonka mukaan toimeentulotukea koskevia yhteydenottoja oli viisinkertainen määrä verrattuna vammaispalveluun, josta tuli seuraavaksi eniten yhteydenottoja. Sen jälkeen tulivat lastensuojelu ja omaishoidon tuki. Sosiaaliasiamiesten raporttien analyysistä nousee esille asiakkaan tyytymättömyys saamaansa kohteluun. Sosiaaliasiamiehet arvioivat asiaa niin, että suuri osa kohteluvallituksista syntyy kielteisistä päätöksistä ja siitä, miten asia käydään asiakkaan kanssa läpi. Toimeentulotuen kirjallinen käsittely näyttää olevan yhteydessä tyytymättömyyden määrään. Sama asia ilmenee raporteissa ilmaisuna, että asiakkaan asia tapahtuu kirjeenvaihtona, jolloin asiakas on kokenut, ettei hän ole saanut tilannettaan ja kaikkia asioita työntekijän tietoon ja päätöksenteon pohjaksi. Samoin toimeentulotukipäätösten selkeys ja ymmärrettävyys on noussut esille. Tämä koskee erityisesti kielteisiä päätöksiä ja sitä, miten ne käydään asiakkaiden kanssa läpi. Mitä paremmin asiakas ymmärtää ratkaisujen perustelut, sitä vähemmän tulee muutoksenhakuja ja valituksia.

Sosiaaliasiamiehet arvioivat, että sosiaalisten oikeuksien toteutumisen suhteen kaikkein haavoittuneimpia ryhmiä ovat mielenterveyskuntoutujat, vammaiset päihdeasiakkaat sekä asiakkaat, joilla on sekä päihdeongelma että mielenterveysongelma. Anna Metterin

(2004,144) mukaan häviäjiä viime vuosikymmenen kehityksessä ovat olleet ne erityisryhmät, joiden oma asianajokyky on vähäinen, kuten mielenterveysongelmista tai päihdeongelmista kärsivät ihmiset, hoivaa tarvitsevat vanhukset, köyhien tai heikosti selviytyvien perheiden lapset, suojelua tarvitsevat lapset, kehitysvammaiset ja heikkolahjaiset, vaikeavammaiset sekä vähimmäistoimeentulotuen varassa elävät.

Kun psykiatrian laitoshoidon purettiin, kuntiin siirtyi asumaan psykiatrista apua tarvitsevia asiakkaita, joilla ei ole arkielämän selviytymiseksi riittävästi palveluja. Asiamiesten kautta välittyy näkemys, että mielenterveyskuntoutujien palvelut ovat huomattavasti huonommin kuin kehitysvammaisten, joille turvataan palvelut erityislainsäädännön kautta. Kun laitoshoidon purettiin, psykiatriset palvelut siirtyivät tavallisimmin osaksi kuntien perusterveyshuoltoa. (Lehtinen & Taipale 2000, 99). Sosiaalihuollossa se näkyi erilaisten asumispalvelujen muodossa. Palvelujen tuottajina olivat kunnat, yksityiset palvelujen tuottajat tai järjestöt. Rajat asumisen ja laitoshoidon välillä ovat saaneet ja saavat edelleen uudenlaisia tulkintoja.

”Mielenterveyskuntoutujia näkee kävelevän toimeettomina. Kehitysvammaisilla on aina ollut päivätoiminnat asumiseen liittyen. Mielenterveyskuntoutajat ovat vielä huomattavasti huonommassa asemassa kuin muut vammaiset.”
(Asiamies 5)

Erityisen haavoittuva ryhmä ovat moniongelmaiset asiakkaat, joilla on sekä mielenterveys- että päihdeongelma. Nämä ihmiset tarvitsevat hallinnollisestikin palveluja useammalta luukulta. He joutuvat seilaamaan eri palvelujärjestelmien välillä, eikä kukaan ota heistä kiinni. Asiakkaat, joilla on monenlaisia ongelmia, ovat vaikeasti hoidettavia palvelujärjestelmässä. Viranomaisten kesken on erilaisia näkemyksiä siitä, kenen vastuulla asiakkaat ovat. Myös tieto toisen yhteistyötahon toiminnasta voi olla puutteellinen.

”Sosiaalipuolella ajatellaan, että nämä tarvitsevat apua terveydenhuollon puolelta, ja sieltä on poistettu palveluja. Eli suossa ollaan.” (Asiamies 1)

”Kun ongelmat kasaantuvat, silloin ei enää olla kaikkein halutuimpia asiakkaita. Ylipäätään päihde ja mielenterveysongelmien yhdistelmä tai mielenterveys- ja toimeentulo-ongelmien yhdistelmä on vaikea. Näistä seuraa mahdottomia tilanteita, joihin ei riitä normit, miten asiakkaita pitäisi käsitellä.” (Asiamies 2)

Lastensuojelun palvelujärjestelmään 1990-luvulla kohdistuneet paineet ovat muuttuneet ja lisääntyneet. Lapsia ja perheitä on yhä enemmän asiakkaina, mutta myös erilaisia yhteistyökumppaneita on enemmän, virallisia ja epävirallisia. Kuntatalouden vaikeudet näkyivät 1990-luvun alkupuolella erilaisina julkisten palvelujen järjestämiseen liittyvinä supistuksina ja uudelleen organisoimisina. Lasten palvelujen leikkaukset kohdistuivat ensi sijassa yleisiin, kaikille tarkoitettuihin palveluihin, kuten kouluopetukseen, lasten leikkitoimintaan ja lapsiperheiden kotipalveluun (Heino 2000, 57).

Lastensuojeluasioissa otettiin sosiaaliasiamieheen yhteyttä toimeentulotuen ja vammaispalvelujen jälkeen seuraavaksi eniten. Lastensuojelu on niin iso kokonaisuus, ettei siitä voi nostaa erityisen haavoittuvia asiakasryhmiä. Yleisesti voidaan todeta, että sosiaaliasiamiehiin otettiin yhteyttä, kun haluttiin varmennusta tai lisätukea viranomaisten työhön. Taustalla oli se, että asiakkaan ja viranomaisen näkemykset poikkesivat toisistaan, ja sosiaaliasiamieheltä haluttiin tukea omille näkemyksille. Lisäksi ilmeni epäietoisuutta omista oikeuksista ja esimerkiksi huostaanottomenettelystä ja vanhempien oikeusturvasta huostaan otettuun lapseen liittyen. Mutta lastensuojeluun liittyy myös konkreettisia kysymyksiä lasten huoltoon, tapaamisoikeuteen ja elatusapuun liittyen. Elatusavun määräytyminen on yksi käytännössä esiin tullut kysymys. Elatusavun määräytyminen on aina yksilöllinen asia, eikä siinä voikaan olla suoria ohjeita. Mutta yleisellä tasolla sosiaaliasiamiehet kaipaavat ohjeita. Eri paikkakunnilla asuvilla huoltajilla voi olla hyvin erilaisia elatussopimuksia.

”Lastensuojelussa tulee esiin välittömästi huostaanoton jälkeen syntyvistä tilanteista esimerkiksi saako lapsen kotiin vai ei.” (Asiamies 5)

”Vanhemmat ottavat yhteyttä esimerkiksi sijaisperheisiin liittyvissä kysymyksissä.” (Asiamies 2)

”Lastensuojelussa kysytään juridista neuvoa ja sitten on erikseen nämä huoltajuuskiistat.”(Asiamies 1)

Stakesin selvitys (Haverinen 2003, 29-30) tukee samaa näkemystä, jonka mukaan lastensuojeluasioissa otettiin yhteyttä enemmän yksittäisissä tapauksissa esimerkiksi huostanottoonprosessiin liittyvissä asioissa. Mutta asiat ovat olleet mutkikkaita, ja niihin on liittynyt paljon selvittelyä ja yhteydenottoja. Asiakkaat pelkäsivät sosiaalitoimen puuttuvan liian aktiivisesti. Toisaalta myös lastensuojelun puuttumattomuus ja hitaus aiheutti yhteydenottoja. Perheen ulkopuolisten henkilöiden yhteydenotot kertoivat huolesta, kun sosiaaliviranomaisille oli ilmoitettu lasten huonoista olosuhteista, mutta mitään ei ollut tapahtunut. Sosiaaliasiamiehet ovat todenneet, että lastensuojeluun liittyvät yhteydenotot kertovat ongelmien syvyydestä ja siitä, että ne ovat vaikeasti autettavissa sosiaaliasiamiestoiminnan avulla. Samantyyppistä pohdintaa kuului myös aineistoni sosiaaliasiamiesten puheista. Erityisesti ne asiamiehet, joilla oli sosiaalityön koulutus, pohtivat omaa rooliaan mennä mukaan esimerkiksi huoltajuusriitoihin. Kun sosiaalityöntekijän ja vanhempien välille on syntynyt huoltajuuskiistassa pattitilanne, seuraava vaihe on, että asia viedään tuomioistuimen käsittelyyn. Eräs sosiaaliasiamies pohti omaa rooliaan ulkopuolisena henkilönä olla avustamassa sovun hakemisessa vanhempien välille. Nämä kysymykset nousivat esille pienissä kunnissa, joissa on niin vähän sosiaalityön resursseja, ettei lastensuojeluasioissa ole mahdollisuutta parityöskentelyyn.

Vanhusten hoivan palvelurakenne on viimeisten kymmenen vuoden aikana muuttunut, ja palvelujen tarjonta suhteessa kohdeväestöön on selvästi niukentunut. Kotipalveluita on supistettu jatkuvasti, ja painopiste on ollut palveluasumisen laajentumisessa. Pitkäaikaishoito on muuttanut muotoaan. Kun vanhainkotihoitoa on vähennetty ja vanhusten pitkäaikaishoito erikoissairaanhoidossa on miltei loppunut, on terveyskeskusten pitkäaikaishoito puolestaan lisääntynyt. Vanhusten pitkäaikaishoito on siirtynyt perustason laitoksiin ja ympärivuorokauden henkilökuntaa omaaviin palvelutaloihin. Laitoshoidon osalta palvelurakennemuutoksen tavoite on toteutunut, mutta toinen puoli tavoitteesta eli vastaava avopalvelujen lisääminen on jäänyt saavuttamatta.(Vaarama 2000.)

Sosiaaliamiehille muodostunut kuva vanhustenhuollosta vastaa hyvin Marja Vaaran näkemyksiä (2000). Kuitenkin yhteydenottoja vanhusten huollosta oli erittäin vähän. Haastatteluissa jokainen asiamies kiinnitti asiaan huomiota. He uskovat, että tulevaisuudessa ikäihmisten ja vanhusten asiat nousevat enemmän esille. Vanhusten asioissa ottivat yleensä yhteyttä omaiset, jotka haluavat tietoa omaisten palvelujen järjestämisen varmuudesta, asiakasmaksuista ja erityisesti kotihoidon järjestymisestä. Sosiaaliamiehet näkevät, että tulevaisuudessa nousevat esille kotihoidon tarpeen ja resurssien riittämättömyys sekä palvelujärjestelmän rajakohdat eli missä on laitoshoidon ja avohoidon raja. Vanhustenhuollon palvelujärjestelmä on muuttunut viimeisten kymmenen vuoden monella tavalla. Toisaalta kunnallisen palvelujärjestelmän laitoshoidon on muutettu palveluasumiseksi, ja samaan aikaan eri palvelujen tuottajat ovat perustaneet toimesta monenasteisia hoito- ja palvelukoteja.

” Kriisin paikka on tulevaisuudessa varmasti entistä enemmän vanhat ihmiset, jotka eivät tiedä oikeuksistaan. ” (Asiamies 1)

”Kun eriasteiset hoito- ja palvelukodit ovat isoja kymmenien asukkaiden yksiköitä, niin alkaa kysyä, onko tämä sitä uutta laitoshoidon, vaikka kysymyksessä on asumispalvelu.”(Asiamies 5)

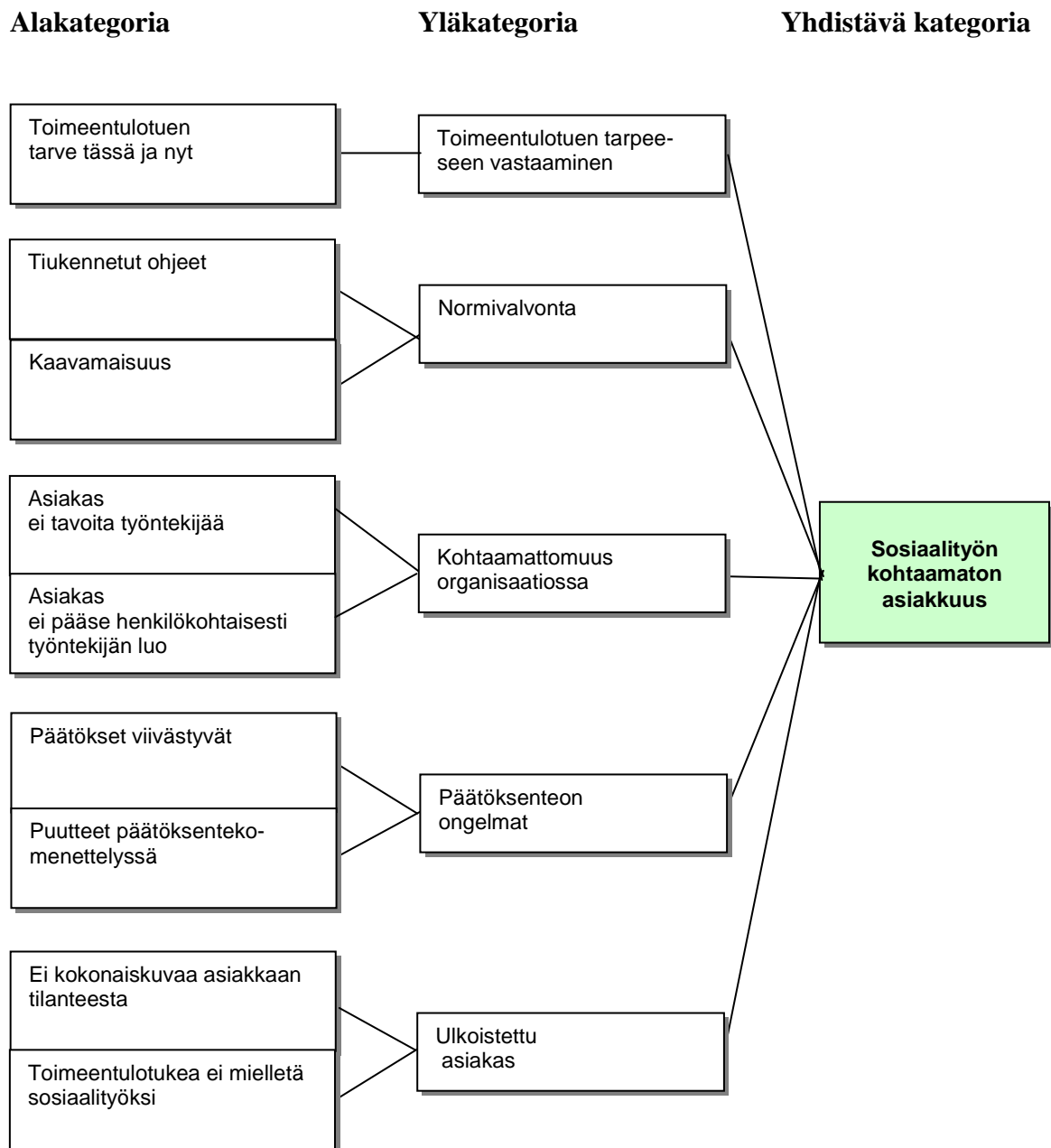
Varsin mielenkiintoinen näkökulma on kotihoidon palvelukulttuurin muuttuminen, jota asiamiehet toivat esille. Terveystieteiden ja sosiaalihuollon eroavat toiminnoillaan esimerkiksi siinä, että terveydenhuollossa tehdään toimenpiteitä, mutta siellä ei ole totuttu tekemään päätöksiä. Sen sijaan sosiaalihuollon palvelujärjestelmä lähtee siitä, että kun asiakkaalle myönnetään palvelua, niin siitä tehdään kirjallinen päätös. Kotipalvelu ja kotisairaanhoidon on monissa kunnissa yhdistetty kotihoidoksi. Kun kotihoidon johto on siirtynyt terveyssektorille, siitä on aiheutunut esimerkiksi, ettei asiakkaille tehty kirjallisia päätöksiä. Tätä tukee myös Stakesin selvitys (Haverinen 2003, 31). Kun ei anneta kirjallista päätöstä kotihoidosta, eikä varsinkaan sen epäämisestä, ei synny mahdollisuutta valittaa päätöksestä.

”Kotipalvelussa näkisin sen, että kun se on siirtynyt terveydenhuollon puolelle, ja siellä ei tehdä kirjallisia päätöksiä, niin se kulttuuri ei ole siirtynyt sinne sillä tavalla.” (Asiamies 4)

Sosiaalihuollon kokonaisuudessa vanhustenhuollossa esiin nousevat kysymykset ovat määrällisesti pieniä. Kun on kysymys ihmisten perusturvasta, apua tarvitsevien ihmisten arkielämän selviytymisen kannalta pienikin määrä on suuri. Väestö- ja perherakenteen muutos vaikuttaa nykyisin ja yhä enemmän myös tulevaisuudessa merkittävästi sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen. Ikääntyvän väestön määrä kasvaa nopeasti seuraavien 30 vuoden aikana, mikä tulee lisäämään vaatimuksia muuttaa asuinympäristöämme niin, että ikääntyvien toimintarajoitukset eivät eristäisi heitä normaalista arkielämästä. Ympäristötekijöiden muokkaaminen ikääntyville sopiviksi vaatii yhteistyötä monien eri asiantuntijatahojen kanssa. Esimerkiksi liikenteen, asuntojen teknologisten ratkaisujen ja monien muiden arkielämän ympäristötekijöiden vaatimat muutokset asettavat suuria haasteita sosiaali- ja terveydenhuollolle, mutta myös muille sektoreille. Sosiaaliamiehet omissa puheissaan ennakoivat näitä muutoksia.

7.3 Perustoimeentulon turva ja sosiaalityön kohtaamaton asiakas

Perustoimeentulon turvan kysymykset ovat keskeisiä, kun puhutaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisen ongelmista. Kuten aikaisemmassa luvussa todettiin, sosiaaliamiehille eniten yhteydenottoja on tehty toimeentulotukeen liittyvissä asioissa. Tarkastelen seuraavassa sosiaalisten perusoikeuksien ongelmakohtia sosiaalityössä ja palvelujärjestelmän sisällä. Asiakkaan ja palvelujärjestelmän kohtaamisissa kynnyksissä käsittelin asiakassuhteen rakentumisen tärkeyttä ja päätöksenteon oikeellisuuden merkitystä. Kysymys, miten sosiaaliamiehet näkevät sosiaalisten oikeuksien toteutumisen, nostaa esille perustoimeentulon turvaamisen ja asiakkaan kohtaamisen samanaikaisesti (kuvio 7).



Kuvio 7. Perustoimeentulon turva ja sosiaalityön kohtaamaton asiakkuus: ala-, yläkategoriat ja yhdistävä kategoria

Olen nimennyt yhdistävän kategorian sosiaalityön kohtaamattomaksi asiakkuudeksi, mikä tarkoittaa niitä tekijöitä, joissa asiakas ja palvelujärjestelmä eivät kohtaa sekä tilanteita, joissa asiakas kokee, että asiakkuutta ei synnytetä. Koska toimeentulotuki on alue, josta tulee sosiaaliamiehille eniten yhteydenottoja, myös ongelmat näkyvät siel-

lä eniten. Siellä tehdään paljon päätöksiä, myös kielteisiä. Sosiaaliamiehille kuva sosiaalityöstä muodostuu myös pitkälti toimeentulotukiasioiden kautta. Siksi otsikko on perustoimeentulon turva ja sosiaalityön asiakkuus. Haastatteluissa nousivat keskeisesti esille toimeentulotuen tarpeeseen vastaaminen, kohtaamattomuus organisaatiossa ja ulkoistettu asiakkuus. Esille tuli myös niitä tekijöitä, joita olen aikaisemmin käsitellyt asiakkaan ja palvelujärjestelmän kohtaamisessa, kuten päätöksenteon ongelmat ja normivalvonta. Käsitelen niitä tässä vain siltä osin, kuin ne liittyvät toimeentulotuen myöntämiseen. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalla henkilöllä. Tämä koskee kaikkia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta. Liioin ei edellytetä, että kyseessä olisi kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta.

Hyvinvointivaltion laajentamiskaudella kuviteltiin, että toimeentulotuki menettäisi merkityksensä jonakin päivänä. Laman aikana toimeentulotuen saajien määrä kuitenkin kolminkertaistui. Periaatteellisesti suurimerkityksellinen tapahtuma oli myös luopuminen toimeentulotuen valtakunnallisista normeista vuoden 1993 valtiosuusuudistuksen yhteydessä. Sen jälkeen kuntien käytännöt myöntää toimeentulotukea ovat saaneet erilaistua vapaasti. (Anttonen, Sipilä 2000, 93.)

Julkisen sektorin uudistuminen kulminoituu toimeentuloturvaan. Aina 1990-luvulle saakka lisättiin sääntelyä lujittamalla keskusvallan otetta ja oikeutta. Samaan aikaan korostettiin myös paikallisuutta eli kuntien oikeutta päättää palveluiden järjestämisestä. Heikkilän mukaan sääntelyn erilaisuus näkyy siinä, että toimeentuloturvaan on liittynyt voimakas keskusvallan sääntely, kun taas hyvinvointipalvelut on jätetty entistä selvemmin paikallishallinnon kysymyksiksi. (Heikkilä 1997, 26 -30.)

Vähätalon (1998,85-88) mukaan lyhytaikainenkin työttömyys tuottaa ihmisille lähes aina myös välittömän toimeentulon riittävyyden ongelmia. Erityisen selvästi taloudellisten resurssien riittämättömyyden ongelma ilmenee työttömälle työttömyyden pitkittyessä. Tätä voidaan kuvata ”perinteiseksi” tai ”vanhanaikaiseksi” köyhyydeksi, joka pitkäaikaistyöttömyyden vuoksi on jälleen palannut laajana ilmiönä. Erityisen ahtaalla ovat perusturvajärjestelmän piiriin kuuluvat kaupunkiseutujen työttömät, keski-ikäiset, nuoret aikuiset ja yksinäiset joko eronneet tai leskeksi jääneet työttömät. Näiden ryhmien

asema ilmenee kasvaneessa tarpeessa turvautua toimeentulotukeen. Toimeentulotuen voimakas yleistyminen lamavuosina kertoo, että työttömyysturva on edelleenkin monelle työttömälle tasoltaan matala. Myös työttömyysturvan saanti on hidasta, että kunnallisen sosiaalihuollon täytyy paikata tilannetta.

Petri Kinnusen(2003, 62)mukaan menneen vuosikymmenen muutosprosessi ja palvelujärjestelmän jatkuvuuden ylläpito ovat aiheuttaneet ongelmia, esimerkiksi ylimääräisiä kustannuksia, työvoiman vähentämistä sekä hallinnon ja palvelujen kohdentumisvaikeuksia. Instituutiot ovat kuitenkin sopeutuneet, muuttaneet toimintatapojaan tai lopettaneet jopa kokonaan toimintansa. Esimerkiksi työttömyys- ja toimeentuloturvajärjestelmät kasvoivat aluksi voimakkaasti lisääntyneen joukkotyöttömyyden myötä. Tavallaan toimeentulotukijärjestelmä muovautui akuutin tilanteen edessä. Laman seurauksena ehkäiseviä palvelujärjestelmiä purettiin, kun vastaavasti pienellä viiveellä huollolliset järjestelmät alkoivat kasvaa.

Mielenkiintoista on, että sosiaaliasiamiesten toiminnan kautta tulee esille, miten toimeentulotuen luonne ja palvelujärjestelmän rakenne eivät kohtaa. Toimeentulotuki on viimesijainen ja se on luonteeltaan erilainen kuin muut sosiaalihuollon etuudet. Siinä on kysymys sekä viimesijaisuudesta että vähimmäisturvasta. Toimeentulotuen aiheuttamat ongelmat ovat tässä ja nyt. Tuen tarpeen luonne edellyttää, että pitäisi toimia nopeasti, mutta palvelujärjestelmä ei pysty vastaamaan tähän tarpeeseen. Toimeentulotukijärjestelmä on kaavamainen ja laskennallinen. Sillä normitetaan minimitoimeentulon taso.

” Toimeentulotuki on heikoin lenkki tässä yhteiskunnassa. Rahaa tarvii ja ihmisten täytyy rimpuilla niiden kanssa.”(Asiamies 4)

” Elämä ei mee niin kaavamaisesti. Jotta pärjäis toimeentulotukisysteemissä, pitäis olla tarkka talousihminen, jolle ei satu yllätyksiä. Jos kaikki ois sellaisia, se pelais. Se tuo ongelmia, kun sossutkin edellyttävät, että ihmiset olisivat tällaisia. Toimeentulotuki on kuin sähkölaskun eräpäivä, jos se myöhästyy, se hermostuttaa. (Asiamies 3)

Monissa kunnissa toimeentulotuen hakumenettelyn helpottamiseksi on luotu etuuskäsittelyjärjestelmä. Se tarkoittaa sitä, että norminmukaiset selkeät toimeentulotukiasiat käsittelevät etuuskäsittelijät, joilla ei ole sosiaalityöntekijän kelpoisuutta. Etuuskäsittelijät seuloivat asiakkaat. Ne asiakkaat, joiden toimeentulotukipäätös ei perustu suoraan normilaskelmaan, ohjataan sosiaalityöntekijälle. Etuuskäsittelyn käytännön organisointi vaihtelee kunnittain. Joissakin kunnissa etuuskäsittelijät tekevät vain kirjallisia päätöksiä ja jossakin kunnissa he ottavat myös asiakkaita vastaan.

Etuuskäsittelyn tavoitteena on tehostaa toimentulotukiasioiden käsittelyä, jotta toimeentulotukipäätökset voidaan antaa viivytyksettä. Se tarkoittaa siirtymistä entistä enemmän kirjalliseen menettelyyn. Asiakkaan näkökulmasta tämä ei aina ole hyvä ratkaisu, sillä asiakkaalla ei ole mahdollista henkilökohtaisesti kertoa omasta tilanteestaan. Keskusteluissa asiakkaan kanssa sivutaan perheenjäsenten tilanteita sekä monia muita oleellisia asioita, jotka tulevat keskustelun lomassa esille. Kun asiakas ei kohtaa työntekijää, nämä kaikki jäävät pois. Toimeentulotuki on etuutena kaavamainen, mutta jokainen päätös on yksilöllinen päätös ja jokaiseen päätöksentekoon liittyy myös harkinnan mahdollisuus.

”Kun asiat ovat vain paperilla, eihän siinä tule kaikki asiat mitenkään esille. Asiakkaat ovat huonoja kynäilijöitä, niin siinä se inhimillinen niemenomaan sosiaalityön osuus jää kokonaan pois.” (Asiamies 4)

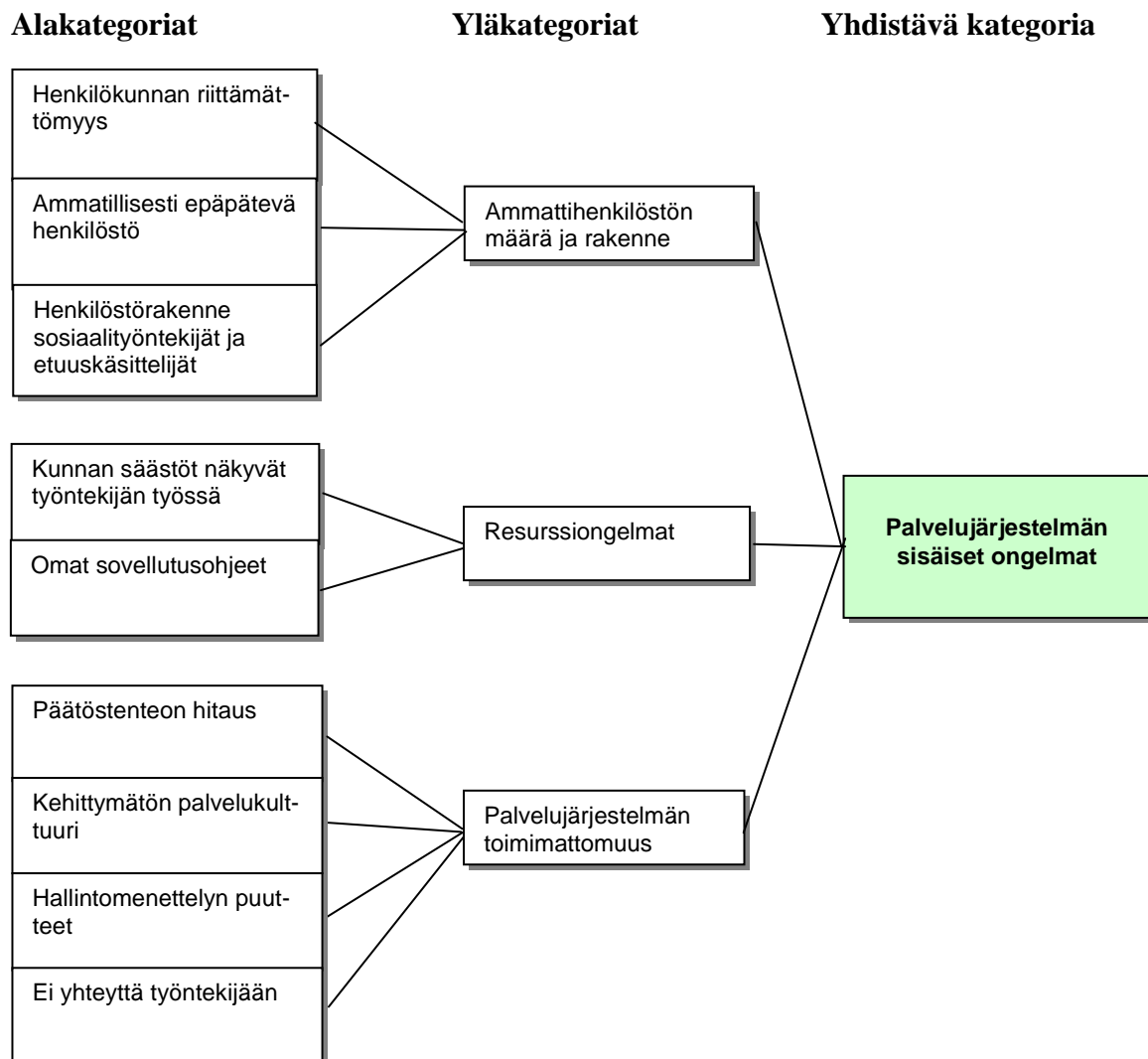
Asiat eivät ole yksiselitteisiä, ja kunnissa on hyvin eri tavalla toimivia ratkaisuja toimentulotukiasioiden organisoinnissa. Haastattelemillani sosiaaliasiamiehillä on näkemys useiden kymmenien kuntien organisaatioihin. Yleisesti ottaen etuuskäsittelyjärjestelmä on ollut hyvä ratkaisu parantaa toimeentulotukiasioiden käsittelyä asiakkaan kannalta. Ongelmaksi ei ole koettu sitä, kuka (etuuskäsittelijä vai sosiaalityöntekijä) ottaa ensiksi asiakkaan vastaan ja käsittelee asian. Ongelma tulee silloin, jos asiakkuutta ei synny. Käytännössä se tarkoittaa asiakkaiden osalta sitä, että viranomaiset määrittelevät etukäteen, tapaako asiakas työntekijän vai käsitelläänkö hänen anomuksensa kirjallisena. Toisin sanoen asiakas ei välttämättä pääse keskustelemaan omasta tilanteestaan. Tulee kirjeenvaihtoa, ja asiakkaan tilannetta korjaillaan moneen kertaan. Toinen ongelma asiakkuuden synnyttämiseen on se, ettei työntekijää tavoiteta kiinni puhelimitse tai

muuten, jotta asiakas voisi puhua omasta tilanteestaan. Seuraavassa kappaleessa, joissa puhutaan palvelujärjestelmän sisäisistä ongelmista, analysoidaan tätä vielä tarkemmin.

Tiedot varmaan ovat oikein kirjallisessa hakemuksessa, mutta keskustelussa sivutaan aina monta muuta asiaa, niin tämä kaikki jää pois, ilmeet eleet kaikki sellainen. Niin siinä on se harkinnanvaraisuus ja se inhimillisuus. Suureksi ongelmaksi koetaan, ettei työntekijää, joka tekee päätöksen, yksinkertaisesti saa kiinni.” (Asiamies 4)

7.4 Palvelujärjestelmän sisäiset ongelmat

Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen ongelmakohdat eivät vain ole kysymyksiä sosiaalihuollon ja asiakkaan välisestä vuorovaikutuksesta tai sosiaalityön huonoudesta tai hallittomuudesta hoitaa asiakkaan asiat parhaalla mahdollisella tavalla. Taustalla on myös palvelujärjestelmästä johtuvia esteitä, jotka asiakkaalle välittyvät palvelun puutteina tai viiveinä (kuvio 8).



Kuvio 8. Palvelujärjestelmän sisäiset ongelmat: ala-, yläkategoriat ja yhdistävä kategoria

Ammattitaitoinen ja pätevä henkilöstö on joustavan palvelukulttuurin lähtökohta. Olen nimennyt yhdistäväksi kategoriaksi palvelujärjestelmän sisäiset ongelmat, jolloin puhutaan ammattihenkilöstön määrästä ja rakenteesta, taloudellisista resurssiongelmistä sekä palvelujärjestelmän toimimattomuudesta. Raija Julkunen (2004,169) on todennut, että sosiaali- ja terveystoimen ammatit toimivat eräänlaisena hyvinvointivaltion julkisivuna, ja kansalaiset arvostavat erityisesti terveyden, hoidon ja auttamisen ammatteja. Osaminen ei riitä synnyttämään luottamusta, vaan hyvinvointityön ammattikuntiin liitetään odotus välittämisestä.

Kyösti Raunio (2000,34) kuvaa, kuinka 1990-luvun sosiaalityössä kasvaviin tarpeisiin on vastattava niukentunein resurssein. Sosiaalityön paradoksissa on kyse siitä, että samanaikaisesti kun sosiaalityön tarve on lisääntynyt, ovat tuloksellisen sosiaalityön edellytykset heikentyneet. Sosiaalityötä luonnehtii asiakasjonojen piteneminen, asiakkaiden ongelmien vaikeutuminen sekä jatkuvasti koveneva työpaine. Sosiaalibarometrillä 2003 (Sosiaalibarometri 2003, 47) kartoitettiin sosiaalityöntekijöiden määrää ja erikseen muodollisesti pätevien henkilöiden määrää. Tästä joukosta yli kymmenesosalla ei ollut kunnassaan vähintään yhtä pätevää sosiaalityöntekijää. Kunnat, joissa ei ollut päteviä sosiaalityöntekijöitä, olivat maaseutumaisia kuntia. Kaupunkimaisista ja taajaan asutuisista kunnista runsaalla kolmanneksella ja maaseutumaisista kunnista yli puolella olivat kaikki sosiaalityöntekijät päteviä.

Sosiaalialiasiamiesten haastatteluissa nousee esille sosiaalityön henkilöstön riittämättömyys ja ammatillisesti epäpätevän henkilökunnan käyttö sosiaalityön tehtävissä. Riittämättömyys ilmenee monella tavalla. Osa haastateltavista sosiaaliamiehistä oli kunnista, joissa on selkeästi liian vähän sosiaalityöntekijän virkoja. Sitten on kuntia, joissa on riittävä määrä virkoja, mutta virkoihin ei ole saatu ammatillisesti päteviä henkilöitä tai niitä hoitavat epäpätevät sijaiset. Huonoimmillaan tilanne on pienissä kunnissa, joissa on vaarana jäädä kokonaan ilman ammatillisesti päteviä sosiaalityöntekijöitä. Sosiaalitoimessa on pätevien sosiaalityöntekijöiden puutteessa turvauduttu lähinnä sosionomi amk-koulutuksen saaneisiin määräaikaisiin sijaisiin. Tätä tukevat myös sosiaalibarometrin tiedot, joiden mukaan kunnissa on jouduttu tyytymään olemassa oleviin resursseihin sekä jouduttu jakamaan ja muuttamaan toimenkuvia esimerkiksi siten, että sosiaalisih-teeri tekee sosiaalityöntekijän tehtävät (Sosiaalibarometri 2003,48). Sosiaaliamiehet eivät puheessaan kerro paljon sosiaalityön asiakasjonoista tai vaikeiden asiakkaiden ongelmien vaikeutumisesta, joita Kyösti Raunio nosti esille (Raunio 2003). Tämä joh-tuu osaltaan siitä, että asiamiehet käyttävät puheessaan enemmän asiakkaan kuin työn-tekijän ääntä. Sosiaaliamiehet tuntevat oman alueensa sosiaalityön kentän ja heidän haastatteluistaan tulee vahvana näkemys siitä, että pätevän henkilökunnan puute näkyy myös kuntalaisille sosiaalisten oikeuksien huonona toteutumisenä.

”Kun henkilökuntaa on asiakkaiden määrään nähden liian vähän, ei pysty palvelemaan joustavasti. Mitä paremmin koulutettu, sen paremmat edellytykset hyvään palveluun.” (Asiamies 3)

” Jos olet ainut työntekijä kunnassa, niin mistä revit ajan.” (Asiamies 5)

” Se heijastuu heti toimeentulotukiasioissa, jos virat ei oo täynnä.” (Asiamies 4)

Sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden tehtävärakenteet välittyvät hyvin erilaisina. Joissakin kunnissa etuuskäsittely toimii niin, ettei asiakkaan näkökulmasta ole eroja etuuksien käsittelyn suhteen. Joissakin kunnissa sen katsotaan olevan myös merkki palvelujen laadusta.

”En näe mitään eroa etuuskäsittelijän ja sosiaalityöntekijän työtavoissa.” (Asiamies 3)

” Etuuskäsittely voi olla ongelma tai ei, vaihtelee kunnittain. Jos etuuskäsittelijä tietää rajansa ja osaamisensa hyvin, se ei ole ongelma.” (Asiamies 5)

Samoin kuvaa Anna Metteri (2004,114), ettei sosiaalityön tekeminen näytä aina onnistuvan ammattilaisten hyvästä tahdosta huolimatta. Auttamisen filosofiaan samaistuneet työntekijät uhkaavat ylirasittua, jos heillä on entistä harvemmin käytettävissään auttamisen välineitä ja jos eivät saa lupaa tehdä työtään hyvin. Hyvinvointipalvelujen ammattilaiset joutuvat moraalisen ristiriidan eteen silloin, kun he päästävät sormiensa läpi kohtuuttomilta tuntuneita tilanteita, jotka rikkovat sisäistettyjä eettisiä periaatteita. Moraalinen ristiriita oli esille myös useissa haastatteluissa. Ristiriitaa aiheuttivat kuntien säästöpäätökset, jotka rajoittivat työntekijän toimivaltaa. Joissakin kunnissa lautakunnat ovat luoneet omia ohjeistuksiaan toimeentulotukilain soveltamiseksi. Asiamiehelle nämä näyttäytyvät sellaisina, ettei sosiaalityöntekijöille anneta mahdollisuutta tehdä työtään eettisten normien mukaisesti.

” Tietää, ettei voi tehdä oikein ihmisiä auttaessaan, vaan joutuu keksimään syitä olla myöntämättä. Kun kunnissa säästetään, on helppo käskää työntekijää pihistämään ”Lisäksi on vielä lautakuntien hyväksymiä ohjeita, jotka ovat rimaa hipoen laillisia. ” (Asiamies 5)

Sosiaalialan palvelukulttuurista puhutaan vähemmän. Sosiaaliasiamiehet näkivät yhtenä hallinnon ongelmana ylipäänsä palvelukulttuurin, joka ei ole asiakaslähtöinen. Asiakasta ei mielletä palvelujen kuluttajana. Asiakkaan tyytyväisyys ei nouse keskeiselle paikalle. Ei mielletä sitä, että tyytyväinen asiakas on organisaatiolle helppo ja palkitseva. Sen sijaan tyytymätön asiakas tuottaa kaksinkertaisen työn. Sosiaalityö ja sosiaalityöntekijä pitäisi olla asiakkaan yhteistyökumppani, mutta se ei ole käytännössä helppoa, koska esimerkiksi toimeentulotukiasioissa joudutaan asiat ratkaisemaan lainsäädännöllisen normin mukaan, eikä siinä välttämättä tule esille asiakkaan todellinen avun tarve.

Eräs sosiaaliasiamies totesi, että päivähoidosta tulee erittäin vähän yhteydenottoja. Yksiy syy siihen hänen mielestään on, että päivähoidossa työntekijä on asiakkaan kumppani. Sosiaalityöntekijän, joka joutuu rajaamaan asiakkaalta palveluja ja etuuksia tai joutuu kontrolloimaan hänen toimiaan, on vaikeampi ryhtyä asiakkaan kumppaniksi. Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, ettei sosiaalihuollon palvelukulttuurissa ole kehitettävää. Työntekijä joutuu kertomaan ja perustelemaan kielteisiä päätöksiä. Se miten vaikeat asiat perustellaan, edellyttää hyviä vuorovaikutustaitoja. Asiakas yleensä ymmärtää, ettei hänellä ole oikeutta johonkin etuuteen, kun se selvitetään ja perustellaan hänelle. Sen sijaan huonoa kohtelua asiakkaiden on vaikeampi ymmärtää ja hyväksyä. Asiakkaalle jää tunne, etteivät hänen tarpeensa ole tulleet kuulluiksi. Asiamiesten yhteinen näkemys on, että asiakaslaki on tullut tarpeeseen, koska se korostaa asiakkaan huomioimista ja hyvää kohtelua.

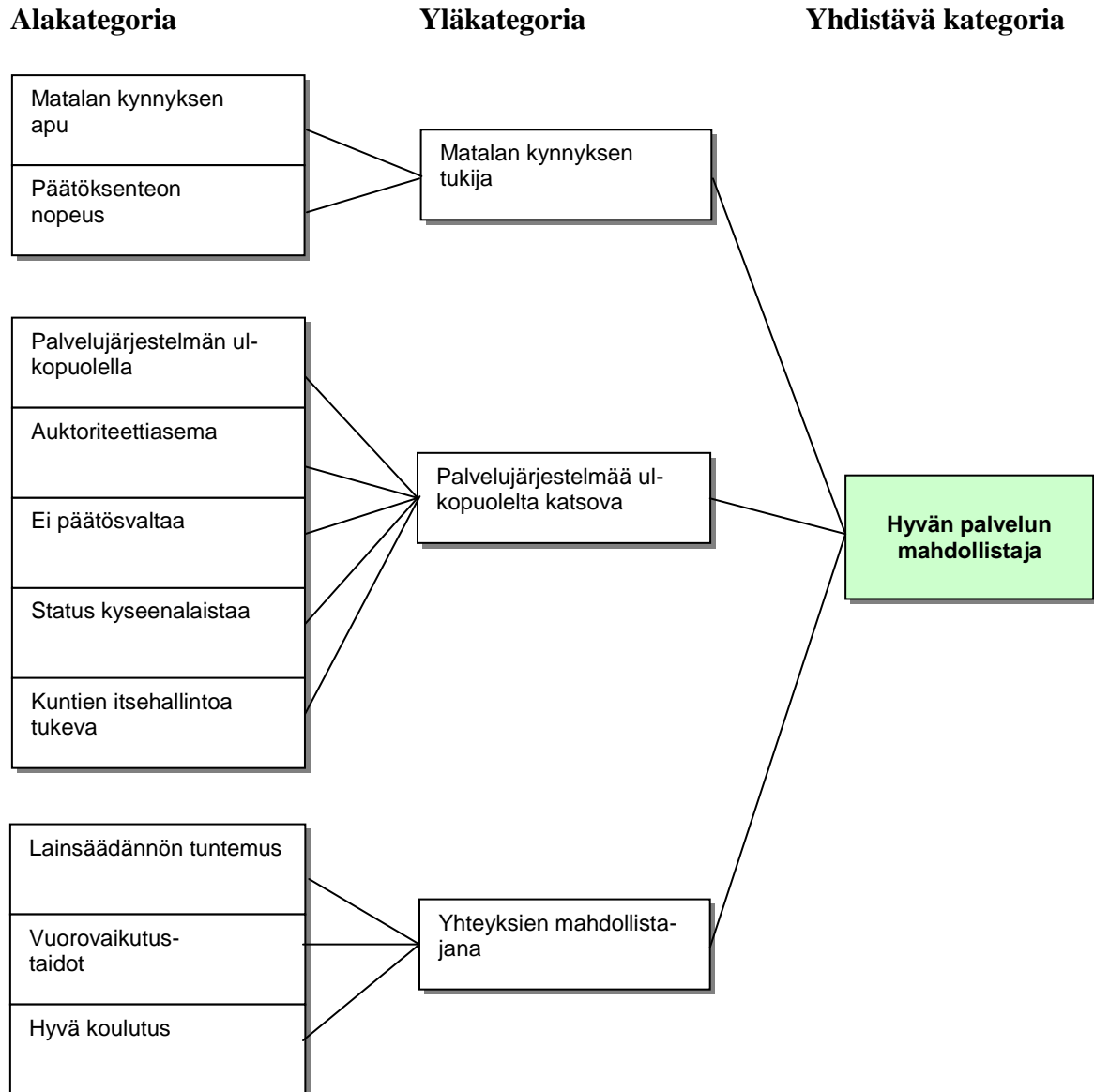
Tutkimuskysymyksiä laadittaessa lähdin purkamaan sosiaalisten oikeuksien kysymystä perustuslain 19 §:n mukaisina oikeuksina. Perustuslain 19 § on varsin laaja ja väljä. Siinä puhutaan sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisesta, väestön terveyden edistämisestä ja perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukemisesta sekä asumisen edistämisestä. Selvää on, ettei näin laajaan kysymykseen voi odottaa sosiaaliasiamiehiltä selkeää ja yksiselitteistä vastausta. Haastattelussa en rajannut kysymystä alakohtiin,

vaan annoin sosiaaliasiamiesten tuottaa omia näkemyksiään sosiaalisten oikeuksien sisällöstä ja toteutumisesta. Tässä tutkimuksessa sosiaalisten oikeuksien toteutuminen tuli näkyville erilaisina ongelmakohtina, milloin sosiaaliset oikeudet eivät toteudu tai toteutuvat huonosti. Aineistosta nousivat esille asiakkaan vaikeudet saada palveluja, henkilökunnan riittämättömyys, joka mahdollistaa hyvän palvelun toteuttamisen sekä ryhmät, joiden on kaikkein vaikeinta saada äänensä kuuluville. Perustoimeentulotuen saamiseen liittyvät ongelmat olivat iso osa sosiaalisten oikeuksien toimimattomuutta. Sosiaalityön palvelujärjestelmä tuli näkyväksi lähinnä vain toimeentulotuen kautta. Sosiaaliasiamiehet raporteissaan ovat ottaneet kantaa myös sosiaalityön resursseihin. Tämä tutkimus osoittaa, että sosiaaliasiamiehillä on varsin kokonaisvaltainen näkemys sosiaalihuollon palvelujärjestelmän aukoista. Sosiaalisten ongelmien esille tuominen on tähän saakka jäänyt hyvin pitkälle sosiaalihuollon ammattilaisten tehtäväksi. Tässä suhteessa on tärkeää, että nyt myös sosiaaliasiamiehet palvelujärjestelmän ulkopuolelta tuovat esille kansalaisten sosiaalisia oikeuksia.

8 SOSIAALIASIAMIESTEN OMA ASEMA

8.1 Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutehtävät

Edellisissä luvuissa on tarkasteltu sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutehtävää sekä asiakkaan ja palvelujärjestelmän suhdetta, miten se välittyy sosiaaliasiamiehen kautta. Asiakaslain myötä on sosiaalihuollon palvelujärjestelmään tullut uusi ammattiryhmä, sosiaaliasiamiehet. Seuraavaksi tarkastellaan sosiaaliasiamiehen tehtävää suhteessa asiakkaaseen ja palvelujärjestelmään (kuvio 9.)



Kuvio 9. Sosiaaliasiamies hyvän palvelun mahdollistajana: ala- ja yläkategoriat ja yhdistävä kategoria

Nimesin sosiaaliasiamiehen asemaan liittyvän yläkategorian hyvän palvelun mahdollistajaksi. Siihen sisältyvää matalan kynnyksen apua on jo käsitelty edellisessä luvussa. Lisäksi tässä tulevat esille palvelujärjestelmän toimivuutta tukevat tekijät. Sosiaaliasiamiehellä ei ole päätäntävaltaa, hän ei tee hallinnollisia eikä asiakkaita koskevia päätöksiä. Päätöksenteon nopeus tässä yhteydessä tarkoittaa sitä, että hän pystyy auttamaan asiakasta saamaan asiansa eteenpäin tai saamaan neuvoja. Hän pystyy lyhyellä aikavälillä arvioimaan, onko esimerkiksi asiakkaan saama päätös lainmukainen. Jos asiakas vie

toimeentulotukiasiasta saamansa päätöksen muutoksenhakuasiana lautakunnan käsitte-
lyyn, se vie kuukaudesta kahteen. Hallinto-oikeuksissa, jotka ovat todellinen muutok-
senhakuelin, asioiden käsittely sosiaaliasiamiehiltä saadun tiedon mukaan kestää puo-
lesta vuodesta vuoteen. Samoin lääninhallituksille tehtyjen kanteluiden käsittely vie
aikaa keskimäärin vuoden. Sosiaaliasiamiesten mielestä he voivat olla hyvän palvelujen
mahdollistajina niin, että asioissa voitaisiin löytää muita ratkaisuja. Näin ei tarvittaisi
käynnistää muutoksenhakumenettelyä.

Palvelujärjestelmää ulkoapäin katsominen mahdollistaa puolueettoman asiantuntijuus-
den. Siitä, miten asiamiehet näkevät oman ulkopuolisuuden, on erilaisia tulkintoja. Puo-
lueettomuudesta on hyvin samansuuntaiset näkemykset kaikilla. He katsoivat olevansa
puolueettomia asiantuntijoita, mikä tarkoittaa sitä, etteivät he vaikuta päätöksentekoon.
Asiakkaalla on myös omat velvoitteensa, eikä asiamies voi lähteä toteuttamaan asiak-
kaan mielihaluja ja toiveita. Mutta jos asiakkaalla on lainmukainen oikeus johonkin
palveluun tai etuuteen, siinä tilanteessa pitää asiakkaan etua puolustaa.

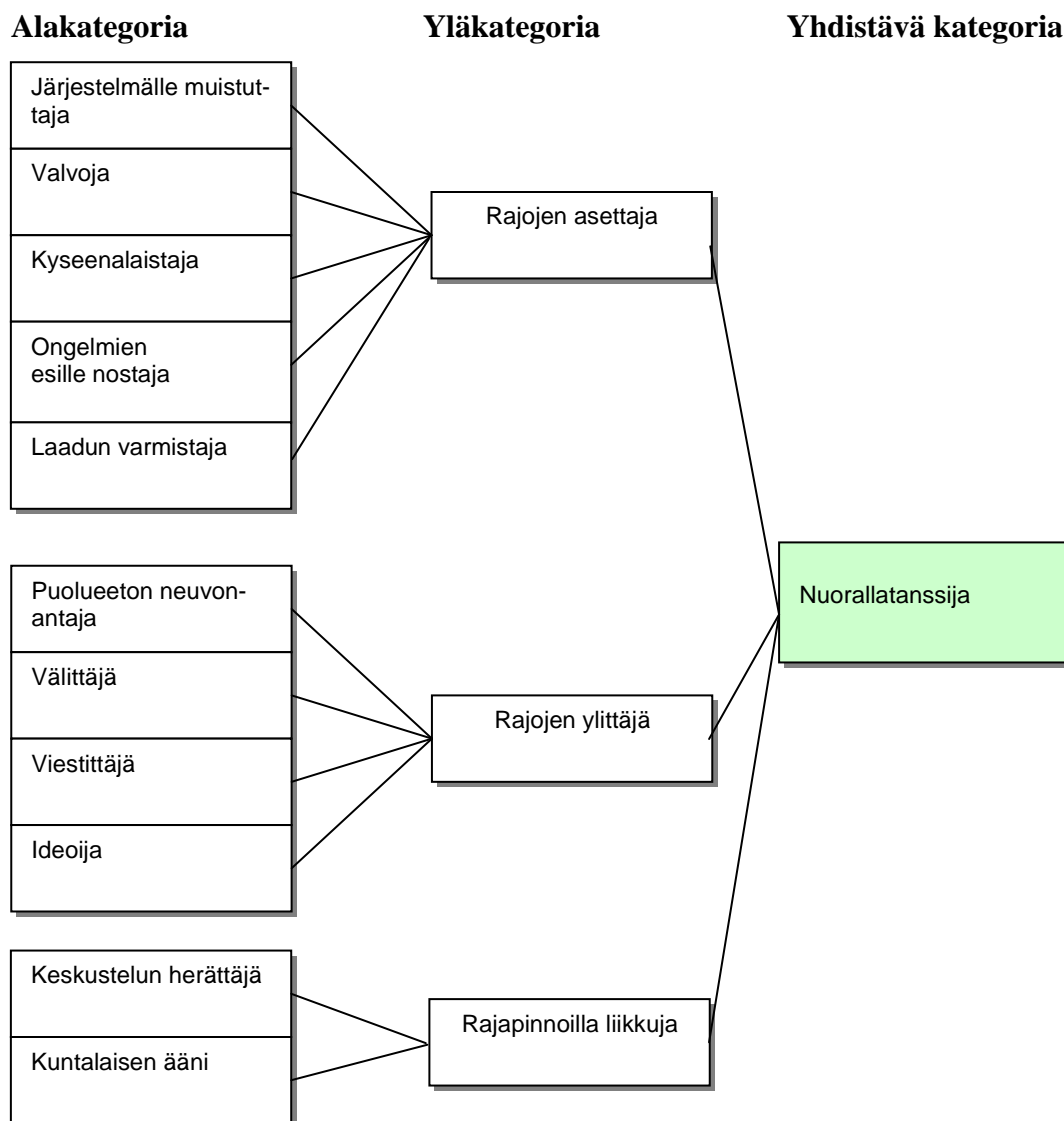
*” Roolini on olla koko sosiaalihuollon tukijärjestelmä, ei enää pelkästään
vaan asiakkaan. ” (Asiamies 1)*

*” Periaatteessa mä oon osa palvelujärjestelmää vähän kuin asiakkaiden
luottamushenkilö. ” Asiamies 3)*

Sosiaaliasiamiesten toiminnassa hyvän palvelun mahdollistajaksi kuvattiin myös se, että
sosiaaliasiamiehellä on oikeus lain puolesta arvioida palvelujärjestelmän toimintaa ja
tuoda esille järjestelmän epäkohtia sekä välittää kuvaa kuntalaisten ja asiakkaiden oike-
uksien toteutumisesta. Tästä seuraa asiamiehelle auktoriteettiasema, joka luo uskotta-
vuutta suhteessa asiakkaaseen ja palvelujärjestelmään.

8.2 Nuorallatanssija

Sosiaaliamiehet joutuvat jokapäiväisessä työssään koko ajan pohtimaan suhdettaan sekä asiakkaaseen että palvelujärjestelmään. Haastattelussa pyysin sosiaaliamiehiä kuvaamaan mahdollisimman lyhyesti, miten he näkevän oman asemansa (kuvio 10.)



Kuvio 10. Nuorallatanssija: ala- ja yläkategoriat sekä yhdistävä kategoria

Tarkasteltaessa sosiaaliamiehen roolia eikä tehtäviä, nousee kokonaiskuva esille. Eri rooleja yhdistävälle kategorialle olen antanut nimen nuorallatanssija. Sosiaaliamiehet tulkitsevat monin eri termein omaa rooliaan. Kategoriat muodostuivat kuin itsestään erilaisten rajojen ympärille eli sosiaaliamies rajojen asettajana, niiden ylittäjänä ja

rajapinnoilla liikkujana. Sosiaaliasiamies muistuttaa järjestelmää siitä, että pitää toimia lakien ja asetusten mukaan. Samanaikaisesti tehtäviin kuuluu valvoa, että näin myös toimitaan. Toiminnan tasolla ei riitä, että asiamiehillä on valvontatehtävä, on myös tarvittaessa kyseenlaistettava järjestelmän toimintaa, jos sosiaaliasiamiehet havaitsevat, ettei järjestelmä toimi oikein.

Kun sosiaaliasiamiehillä ei ole laissa määrättyä päätösvaltaa, johtaako se siihen, että koko järjestelmä on hampaaton? Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä on rakennettu niin, että taloudellisista resursseista päättävät luottamushenkilöt. Ohje- ja johtosäännöllä on taas viranhaltijoille delegoitu päättäväntä valtaa (Hallintolaki 434/2003). Sen lisäksi ovat valvonta- ja valitusviranomaiset erikseen. Sosiaaliasiamiehet näkevät, ettei järjestelmässä ole sellaista paikkaa, jossa voisi päättäväntä valtaa tuoda heille. Taloudellinen päättäväntä valta sitoisi heidät osaksi järjestelmää. Valvonta – tai valitusviranomaisuus aiheuttaisi sen, että asiamiesjärjestelmästä tulisi uusi virasto. Jos asiamiehet käsittelisivät valituksia tai kanteluja, silloin heidän työnsä luonne muuttuisi. He joutuisivat eri tavalla paneutumaan asioihin, ja yhden työntekijän järjestelmä muuttuisi asiakkaan kannalta hitaaksi. Sosiaaliasiamiehet korostavat järjestelmän hyvänä puolena nimenomaan sitä, että asiakas saa avun nopeasti. Näin ollen sosiaaliasiamiehille jää rooleiksi olla muistuttaja, valvoja, kehittäjä, keskustelun herättäjä ja kuntalaisen ääni. Sen sijaan sosiaaliasiamiehen auktoriteettiasemaa voisi heidän mielestään lisätä. He uskovat, että asiakkaat pitävät heitä asiantuntijoina ja luottavat heihin. Mutta yleisellä tasolla auktoriteettiasemaa pitäisi lisätä niin, että sosiaaliasiamiehen mielipiteille ja toimintaehdotuksille tulisi antaa enemmän painoarvoa.

” Hampaaton tämän täytyy olla, ei ole muuta vaihtoehto.” (Asiamies 3)

” Oleellista on, että asemaa korostetaan sillä, että on kovat pätevyysvaatimukset ja taustaorganisaatio riittävän tukeva ja niin, että sosiaaliasiamiehet saavat seisoa omilla jaloillaan eikä niitä tuupita. Jos ne tekis päätöksiä tai käsittelis asioita kuin lääninhallitus, silloin se ois pilkunviilaaja.” (Asiamies 2)

Luodessani kategorioita, analysoin asiamiesten ilmaisuja siitä, miten he tulkitsevat asiakkaan ja palvelujärjestelmän odotuksia. Odotukset ovat molempiin suuntiin moninaiset. Asiakkaalle sosiaaliasiamies antaa neuvoja, kysyy viranomaisten toiminnan perään ja kyseenalaistaa sitä tarvittaessa. Asiamies auttaa asiakasta eteenpäin häneen asiassaan. Palvelujärjestelmälle sosiaaliasiamies tuo esille epäkohtia, muistuttaa lain olemassaolosta, viestittää kehittämistarpeita, vaikuttaa poliittisiin päätöksentekijöihin, selittää tarvittaessa palvelujärjestelmän toimintaa ja on lisäksi asiakaspalautejärjestelmä. Miten sosiaaliasiamiehet selviävät tehtävästä.? Sosiaaliasiamiesten omat kommentit kertovat heidän näkemyksensä varsin selkeästi.

” Jos oot liikaa asiakkaiden puolella, tulee potkut. Jos arvioit liikaa palvelujärjestelmää, siitäkään ei hyvä seuraa. Se on sitä nuoralla tanssimista. ” (Asiamies 3)

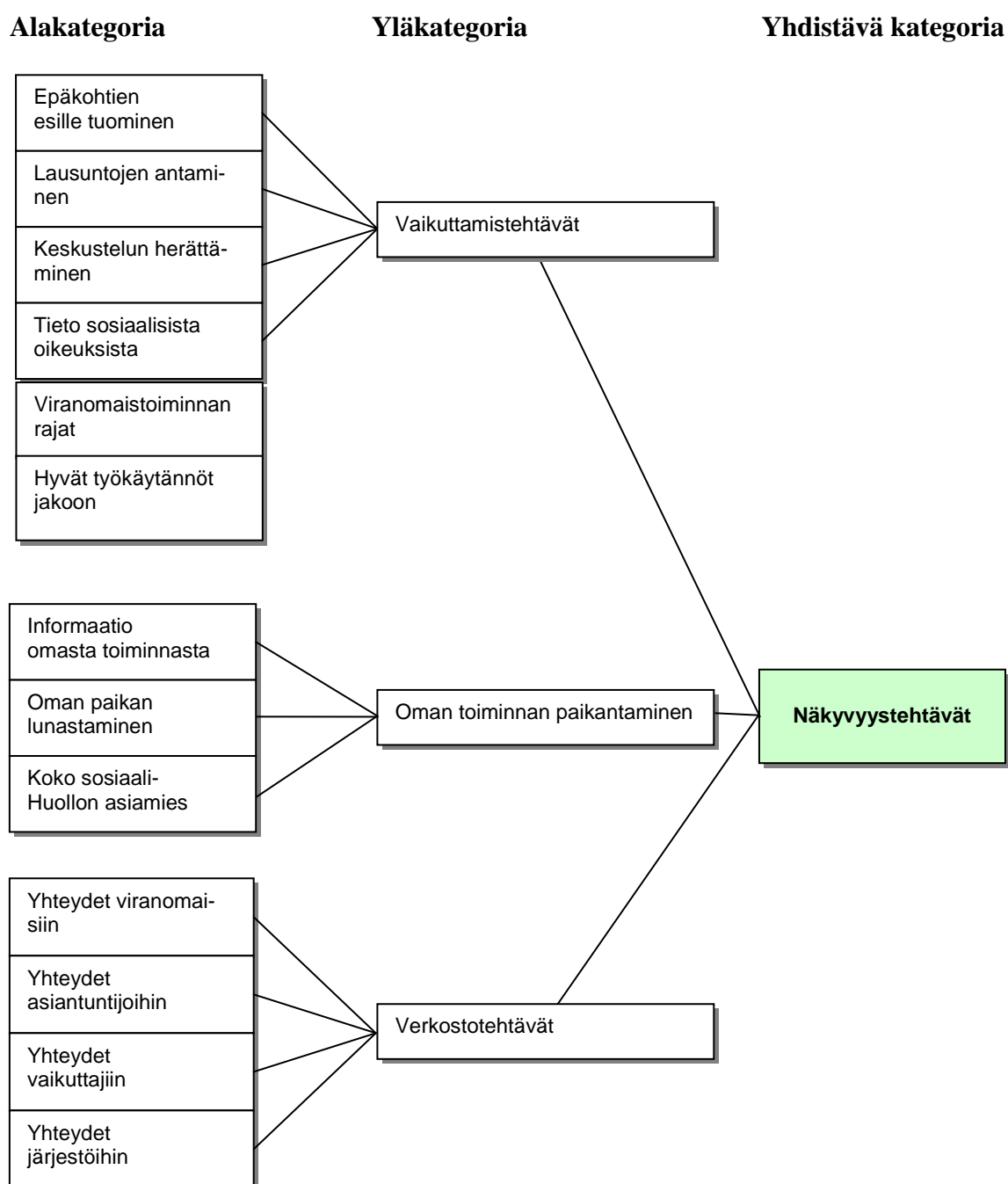
”Jossain välimaastossa, tekee mieli pysytellä erillään palvelujärjestelmästä. Jos on siinä liikaa ja mieltää itsensä palvelujärjestelmään, sokeutuu ihmisten elämysmaailmalle.” (Asiamies 5)

” On palkattu selittäjäporukka, joka ottaa vastaan kuntalaisten vihat. Poliitikotkin voi selittää, että onhan teillä sosiaaliasiamies. Meidät on palkattu järjestelmän paimentajiksi, kun ei halutakaan tehdä järjestelmää toimivaksi. ” (Asiamies 3)

Sosiaaliasiamiehen rooli voidaan kiteyttää niin, että hänen pitää olla uskottava asiakkaalle ja lojaali palvelujärjestelmälle. Asiamiehet ovat pohtineet myös hyvin kriittisesti omaa asemaansa jo toiminnan perustamisesta alkaen. Asiamiehet ovat odottaneet ja odottavat sosiaaliministeriöltä tukevampaa ohjausta toiminnalleen. Sosiaaliasiamiesoppaan lisäksi (STM 2001, Oppaita 11) ei ole muita ohjeita tullut. He olisivat kaivanneet tukea esimerkiksi raportin rakenteeseen ja tilastointimenetelmien kehittämiseen. He pitävät tärkeänä valtakunnallista tukea, miten ja mitä tietoja kerätään ja miten tietoa koordinoita.

8.2 Sosiaaliamiehen näkyvyystehtävät

Asiakaspalvelutehtävä on vain osa sosiaaliamiehen työkenttää. Asiakaslain mukaan sosiaaliamiehen tulee toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa. Sosiaaliamiehen toiminnan ja työkentän laajuus tulee näkyväksi vasta, kun tarkastellaan niitä kaikkia laajoja tehtäväalueita ja yhteistyötahoja, joissa he ovat mukana (kuviot 11).



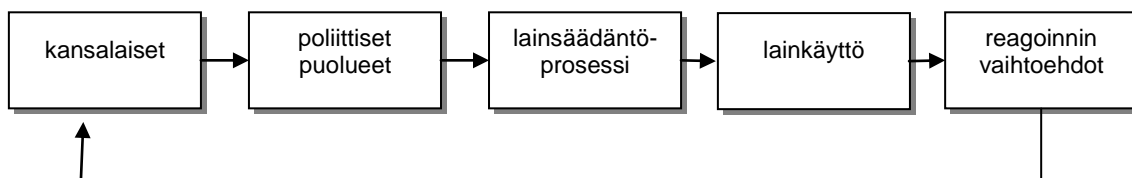
Kuvio 11. Sosiaaliasiamiehen näkyvyystehtävät: ala- ja yläkategoriat ja yhdistävä kategoria

Puhuttaessa sosiaaliasiamiehen muista kuin asiakastehtävistä käytän niistä nimeä näkyvyystehtävät. Ne sisältävät vaikuttamistehtävät, oman toiminnan paikantamiseen liittyvät tehtävät ja verkostotehtävät. Sosiaaliasiamiehen vaikuttavuutta ja näkyvyyttä yhteiskunnassa tarkastelen julkisen sääntelyn näkökulmasta.

Harisalo (2004, 90-91) toteaa, ettei hyvinvointivaltiolle kuitenkaan riitä huolenpito neutraalista juridisesta viitekehuksesta, vaan se on ottanut itselleen aktiivisen kehittäjän ja ongelmanratkaisijan roolin. Se uskoi voivansa korjata markkinoiden synnyttämiä ongelmia ja epäkohtia sääntelyvaatimuksillaan. Julkisen sääntelyn perimmäisenä tarkoituksena on tarjota yhteiskunnalle mahdollisimman neutraali oikeudellinen viitekehys, jonka avulla ihmiset voivat toteuttaa omat erilaiset, toisilleen jopa täysin vastakkaiset elämänsuunnitelmansa. Tätä tarkoitusta palvelevien lakien on oltava luonteeltaan yleisiä eli lainsäädäntö ei ole räätälöinyt niitä vain joidenkin ihmisten hyödyksi tai haitaksi. Lakien on oltava myös sellaisia, että ne kohtelevat mahdollisimman monia ihmisiä tasavertaisesti samanlaisissa olosuhteissa. Hyvinvointivaltio laajentaa sääntelyn alaa. Ajatuksellisena lähtökohtana on, että yhteiskunnassa esiintyy siinä määrin vakavia ongelmia, että ne eivät ratkea perinteisellä ja luonteeltaan rajoitetulla ja varovaisella lainsäädännöllä eikä spontaanilla sääntelyllä. Ajatuksena on, että valtion on puututtava sääntelyvaltuuksillaan aktiivisesti, ohjaavasti ja jopa ennakoivasti ongelmiin.

Harisalo (2004, 104-105) jatkaa, julkisella sääntelyllä tarkoitetaan sitä hyvin monimutkaista kokonaisuutta, jossa valtiovalta saattaa voimaan kansalaisia yhteisesti sitovat säännöt ja valvoo niiden noudattamista erilaisten sanktioiden uhalla. Poliittinen prosessi edustaa julkisen sääntelyn ensimmäistä ulottuvuutta, jossa kansalaiset ilmaisevat poliittisille päättäjille toiveitaan ja vaatimuksiaan julkiseksi sääntelyksi ja jossa poliittiset päättäjät tarjoavat kansalaisille omia käsityksiään tarpeellisena pitämästään julkisesta sääntelystä. Toinen ulottuvuus on lainsäädäntöprosessi, jossa lainsäätäjät kohtaavat lakeja valmistelevat ammattilaiset. Kolmatta ulottuvuutta voidaan kutsua perustuslaillisuudeksi. Tässä on kysymys niistä instituutioista ja säännöistä, joissa ja joiden mukaan lainsäätäjien toivotaan toimivan. Perustuslaillisuus määrittää, mihin tarkoitukseen ja

missä asioissa julkista valtaa voidaan käyttää. Neljäs ulottuvuus on lakien soveltaminen ja tulkinta erilaisissa oikeudellisissa kiistakysymyksissä. Tuomioistuimet päättävät, mitä niissä on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena kantana. Julkisen sääntelyn viides ulottuvuus on jäänyt selvästi vähemmälle huomiolle kuin aikaisemmat. Tässä on kysymys siitä, kuinka ihmiset reagoivat julkiseen sääntelyyn ja millaisia vaikutuksia, ennustettavia ja ennustamattomia, sillä on yhteiskunnassa lyhyellä ja pitkällä tähtäyksellä. Perinteisesti oletetaan, että ihmiset toimivat lainsäätäjien toiveiden mukaan ja että lakien seuraukset ovat pääsääntöisesti halutun kaltaisia, mutta näin ei ole aina (kuvio 12).



Kuvio 12. Julkisen sääntelyn ulottuvuudet (Harisalo 2004, 89)

Sosiaaliasiamiehen näkyvyystehtävät liittyvät kaikkiin julkisen sääntelyn ulottuvuuksiin. Sosiaaliasiamiehet katsovat, että heillä on enemmän vaikuttamiskeinoja kuin esimerkiksi yksittäisellä sosiaalityöntekijällä. Laki antaa siihen mahdollisuuden. He voivat omasta roolistaan käsin olla luontevasti yhteydessä viranomaisiin ja neuvotella, kun he huomaavat epäkohtia tai aukkoja sosiaaliturvan rakenteissa. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmään kohdistuu paineita ja kritiikkiä muutenkin monelta taholta. Tämän vuoksi palvelujärjestelmä ei kestä kaikkea kritiikkiä ja kaikkeen puuttumista. Sosiaaliasiamiesten puuttuminen epäkohtiin on sitä, että he voivat kyseenalaistaa ja kysyä perusteista, mutta eivät voi määrätä. Asiamiesten mielestä tämä on hyvä lähtökohta yhteistyölle, kun viime kädessä vastuu jää aina palvelujärjestelmälle. He voivat myös ottaa yhteyttä poliittisiin päättäjiin. Kunnanhallitukselle tehtävä raportti on yksi väline tähän. Myös lainsäädäntöprosessiin he voivat vaikuttaa. Sosiaaliasiamiesten haastatteluissa ilmeni, että he ovat oman yhdistyksen kautta ottaneet kantaa esimerkiksi omien pätevyysvaatimusten suhteen.

” Olen yhteydessä viranomaisiin ja neuvottelen niiden kanssa, kun alkaa näkemään rakenteellisia ongelmia. Se asia voi olla pieniäkin kuten postilaatikon puuttuminen sosiaalitoimiston edestä. Asiakkaalle se on kuitenkin iso juttu, kun voi iltakävelyllä pudottaa liput ja laput siihen.” (Asiamies 2)

Sosiaaliasiamiehen vaikutusmahdollisuuksia on esimerkiksi hyvien työkäytäntöjen leittäminen. Heille muodostuu oman työnsä kautta yleiskuva palvelujärjestelmän toiminnasta. Varsinkin, jos asiamies työskentelee monen kunnan alueella. Ne, joilla on useita kuntia, ovat omalla alueellaan tehneet kyselyjä eri kuntien työkäytännöistä ja välittäneet saamaansa tietoa eteenpäin. He ovat tehneet kyselyjä elatusapumaksujen ja toimeentulotuen soveltamiseen liittyvistä käytännöistä. Kun asiamiehet ovat havainneet, että sosiaalityöntekijät tarvitsevat lisätukea esimerkiksi toimeentulotukilain soveltamiseen, he ovat järjestäneet koulutusta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Kuntien työkäytäntöjen lisäksi sosiaaliasiamiehet ovat lähteneet selvittämään palvelujen sisältöjä. Vaikka vanhustenhuollosta tulee sosiaaliasiamiehille vähän yhteydenottoja, sosiaaliasiamiehet havaitsevat jo asioita, jotka ovat ikään kuin pinnan alla. Yksi tällainen esimerkki on, miten kotihoidossa annettava hoito ja hoiva tukevat asiakkaan kotona selviytymistä. Asiakkaiden yksittäiset yhteydenotot nostavat esiin laajempia kysymyksiä. Sosiaaliasiamies paneutui asiaan kysymällä kuntien työkäytäntöjä. Vastaavia esimerkkejä, että sosiaaliasiamies selvittää, onko olemassa valtakunnallisia ohjeistuksia elatusapumaksujen käytännöistä.

”Tein pikakyselyn kuntiin saadakseni tietoa kuntien käytännöistä, niin siten sain levitettyä, miten muualla toimitaan. Tein myös kyselyn kunnille, jossa tiedustelin mitkä tehtävät kuuluvat kotipalveluun ja tukipalveluun, ja mitkä ohjataan ulkopuolelle.” (Asiamies 5)

Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutehtävässä painottuu ohjaus ja neuvonta. Tiedottaminen ja vaikuttaminen yleisellä tasolla on myös sosiaaliasiamiehen tehtäviä. Sosiaaliasiamiehet katsovat tehtäviinsä kuuluvan tiedottaa sosiaalista oikeuksista asiakkaille ja yhteistyötahoille ja ylläpitää keskustelua tiedotusvälineissä. Sosiaalihuoltoon kuuluu jo lainsäädännön perusteella tiedottaminen (Sosiaalihuoltolaki710/1982). Etenkin kaupun-

geissa on sosiaalineuvoja-nimikkeellä henkilöitä, jotka ovat opastaneet kuntalaisia sosiaalihuollon palveluista. Haastatteluissa kysyin, miten sosiaaliasiamiestoiminta ja sosiaalineuvonta eroavat toisistaan, ja voitaisiinko sosiaaliasiamiesjärjestelmä korvata hyvällä sosiaalineuvojaverkostolla. Sosiaaliasiamiehet näkevät oman roolinsa paljon sosiaalineuvontaa laajempänä.

Niiden funktio on erilainen, tässä (sosiaaliasiamiehen) on paljon enemmän työtä, tarkistetaan, kerätään ja tarkistetaan tietoja kuten oikeuden päätöksen. Katson olevani sosiaalityön ja sosiaalialan tuki, joka suuntaa viestejä ulospäin.” (Asiamies 1)

Koska sosiaaliasiamiestoiminta on käynnistynyt vuoden 2001 alusta ja käytännön tasolla vasta myöhemmin, yksi tehtävä on myös asiamiesten oman toiminnan paikantaminen ja ennen kaikkea oman paikan lunastaminen. Ensimmäisen vuoden raporttien sisällöt kertovat, että sosiaaliasiamiestoiminnan alku on ollut työn suunnittelua, käytäntöjen luomista, tehtävien rajaamista ja yhteistyön virittämistä eri tahoille. Tiedottaminen asiamiehen tehtävistä ja asiakaslaista olivat ensimmäisen vuoden päätehtäviä. Seuraavana vuonna nousevat esille uuden työnkuvan mukanaan tuomat haasteet. Koko työkenttä ja sen tarjoamat mahdollisuudet alkavat selvitä. Tehtäväkuvissa näkyy yksilöllisyys. Jokaisen sosiaaliasiamiehen on luotava itselleen, asiakkailleen ja yhteistyötahoilleen sopivat toimintatavat.

”Meinaa unohtua, että koko ajan pitää tehdä työtä, että alueella tunnetaan.” (Asiamies 5)

Verkostotehtävät mahdollistavat sosiaaliasiamiehen näkymisen sekä palvelujärjestelmän sisällä että ennen kaikkea sen ulkopuolella. Yksi keskeinen työmuoto on yhteydet viranomaisiin, jota jo aiemmin käsiteltiin. Lisänä tähän sosiaaliasiamiehet näkevät oman työn vaikuttavuutena sen, että he voivat ottaa yhteyttä asian kannalta avainasemassa oleviin viranomaisiin, jotka eivät ole välttämättä hallinnollisesti keskeisiä viranomaisia. Verkostoituminen on sosiaaliasiamiesten tehtävien kannalta yksi keskeinen työmuoto. Verkostoituminen ei tule annettuna, vaan se on luotava. On olemassa viralliset verkos-

tot, joiden kautta asiat hallinnollisesti kulkevat, mutta on myös olemassa epäviralliset verkostot. Verkostoitumista tapahtuu monella tasolla, moniin suuntiin.

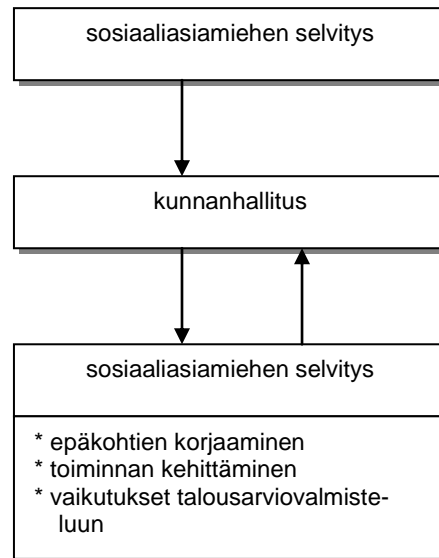
”Olen tehnyt lausuntoja kansanedustajien ja järjestöjen kanssa ministeriölle ja eduskunnalle. Epävirallisissa tapaamisissa tuon epäkohtia esille ja sitten käyn järjestöjen tilaisuuksissa kuulostelemassa, mitä ne puuhaavat.” (Asiamies 3)

”Tärkeää on verkostoituminen, pitää käydä seminaareissa ja luoda yhteyksiä. Pitää luoda kontakteja ihmisiin, jotka tietävät syvällisesti jostakin, että osaa auttaa.” (Asiamies 1)

Julkisen keskustelun aktivointi on yksi keino julkisen säätelyn seurauksien näkemiseksi. Se auttaa myös tunnistamaan ne ihmiset ja ryhmät, jotka hyötyvät sääntelyn muutok-
sista ja jotka juuri siksi suosivat niitä. Sosiaaliasiamiesten näkyvyystehtävät palvelevat hyvin tätä tarkoitusta. Heidän tehtävään on tunnistaa niitä heikkoja signaaleja, joita kansalaiset välittävät asiamiehelle.

8.3.1 Raportin merkitys

Asiakaslain mukaan sosiaaliasiamiehen tehtävänä on seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Selvityksessään sosiaaliasiamies voi puuttua epäkohtiin, joita hän työssään on havainnut sekä kiinnittää huomiota siihen, miten kunta on varannut tai suunnannut määrärahoja ja järjestänyt sosiaalipalvelujaan. Näiden selvitysten avulla päätöksentekijän, kunnanvaltuuston, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen sekä virkamiesten, on mahdollisuus saada tietoa, jota voidaan hyödyntää päätöksenteossa esimerkiksi varattaessa tarpeen mukaan määrärahoja sosiaalihuoltoon (Haverinen 2003, 39-43). STM:n oppaan perusteella selvitys kulkisi ideaalimallina seuraavanlaisesti (kuvio 13).



Kuvio 13 Sosiaaliasiamiesten selvityksen ideaalimalli (STM 2001, OPPAITA)

Miten raportit näkyvät sosiaaliasiamiesten käytännössä, on jonkin verran erilainen kuva. Asiamiehet ovat sitä mieltä, että kunnanhallitus on oikea taho, johon ne tehdään. Käsitely heidän mielestään pitäisi tapahtua sosiaalilautakunnissa, joissa käytäisiin raportissa ehdotetut asiat läpi ja pohdittaisiin, mitä näille asioille voitaisiin tehdä. Asiamiehet epäilevät, että kunnanhallitukset ohittavat raportin kevyesti merkitsemällä sen tiedoksi. Osa asiamiehistä oli lähettänyt raportin myös tarkastuslautakunnalle tiedoksi, mutta tarkastuslautakunnan rooli ei noussut muuten esille raportin käsittelyssä. Asiamiesten työhöihin kuuluu, että he käyvät kunnanhallituksessa/sosiaalilautakunnissa informoimassa raportista. Asiamiehet ovat kohdanneet myös hyviä käytäntöjä.

”Alueellani on yksi mallikunta. Kun raportti lähti, niin kunnanhallitus pyysi välittömästi sosiaalilautakunnan lausunnon. Lautakunta käsitteli raportin seikkaperäisesti ja esitti omat kommentit ja ratkaisuehdotukset. Sen jälkeen kunnanhallitus otti raportin uudelleen käsittelyyn ja päätti, mitä tehdään.” (Asiamies 5)

Stakesin selvityksen (Haverinen 2003,45) mukaan useissa kunnissa sosiaaliasiamiehen selvitys käsiteltiin ensin sosiaalilautakunnassa, joka lähetti sen edelleen kunnanhallitukselle. Sosiaalilautakunta ei voi puuttua selvitykseen, vaan merkitsee sen tiedoksi. Kun myös kunnanhallituksessa asia merkitään tiedoksi, on vaara, ettei missään vaiheessa tartuta selvitykseen. Sosiaaliasiamiesjärjestelmän vaikuttavuutta arvioitaessa tämä on tärkeä huomio. Lain mukaan asiamies antaa selvityksen kunnanhallitukselle, mutta monissa asiat kulkevat hallitukseen lautakuntien kautta.

Sosiaaliasiamiehet näkevät, että raportti on keino, jolla tuodaan epäkohdat ja asiat poliittisille päättäjille. Raportti on myös väline tuoda sosiaalihuollossa esiin tulevia epäkohtia päättäjien tietoon. Raportissa voidaan nostaa asioita esille, jotka saavat julkisuutta ja sitä kautta asiat voivat mennä eteenpäin. Yksi tällainen asia on sosiaaliasiamiesten esille ottama kuntien tekemä alibudjetointi. Kuntien talousarvioissa sosiaalitoimen osalta erityisesti toimeentulotukeen oli varattu liian vähän määrärahoja. Kun menot ovat ylittyneet, niin siitä on tullut ikään kuin mielikuva sosiaalitoimen huonosta hallinnosta.

” Laitoin raporttiin, ettei Mallilan kunta alibudjetoi, nyt tieto on levinnyt laajemmalle.” (Asiamies 3)

” Sillä on oma mielenkiintoinen merkitys, Vaikuttaako se budjettiohjaukseen, sitä epäilen, mutta sen avulla voi nostaa esille isoja kysymyksiä ja aihekokonaisuuksia, jotka saavat julkisuutta sitä kautta.” (Asiamies 2)

Raporttien tiedot perustuvat asiakkaiden yhteydenottoihin, kuntien antamiin selvityksiin, lääninhallituksen antamiin tietoihin ja sosiaaliasiamiestoiminnassa muuten esille tulleisiin asioihin. Sisällöllisesti niistä voidaan erottaa kaksi tärkeää asiaa, ensiksi tuoda esille sosiaalihuollon palveluissa ilmeneviä puutteita, ja toiseksi tuoda toimenpideehdotuksia asioiden parantamiseksi. Yhteydenottojen esiin nostamat asiat olen kuvannut palvelujärjestelmän puutteina ja toimenpide-ehdotuksiin koonnut asioista, joissa asiamiehet selkeästi tekevät toimenpide-ehdotuksen asioiden muuttamiseksi. Keskeisimmät asiat, jotka asiamiehet ottivat raporteissaan esille, koskivat sosiaalityön henkilöresurssien vähäisyyttä ja työntekijöiden vaihtuvuutta sekä toimeentulotukiasioissa yhteydenot-

tojen suurta määrää. Hallintomenettelyn osalta nousivat esille päätösten viivästyminen, päätösten ymmärrettävyyden tärkeys ja virheellisten päätösten korjaaminen

Toimenpide-ehdotuksista voidaan yleistää vain sosiaalityöntekijöiden henkilöstöresursien lisääminen. Sosiaaliasiamiesten raportit ovat keskittyneet tuomaan esille niitä puutteita, jotka he ovat havainneet sosiaalipalveluissa. Lisäksi sanallisissa viesteissä he kuvaavat kehittämiskohteita ja toimintaperiaatteita, mutta varsinaisia konkreettisia toimenpide-ehdotuksia on vähemmän. On luonnollista, että kahden ensimmäisen vuoden raportit ovat luonteeltaan enemmän selvityksiä kuin kantaa ottavia, koska asiamiestointi hakee paikkaansa. Mielenkiintoista on jatkossa nähdä, tuleeko koko sosiaalihuollon palvelujärjestelmästä yhteinen kehittämisen väline.

Asiakaslaki on tuonut sosiaalihuoltoon myös muistutusmenettelyn. Kahtena toimintavuonna muistutuksia on tehty varsin vähän. Useissa tapauksissa sosiaaliasiamiehet ovat kehottaneet asiakasta tekemään muistutuksen, jolloin asiakkaan kanssa on voitu sopia siitä, että vastaus muistutukseen annetaan tiedoksi myös sosiaaliasiamiehelle, jotta hän voi seurata, miten asia on edennyt. Sosiaaliasiamiehillä ei ole automaattista tiedonsaantioikeutta yksittäisten asiakkaiden muistutuksiin, ellei sosiaaliasiamiehelle ole annettu lupaa. Sosiaaliasiamiehet näkevät muistutuksen merkityksen eri toimintayksiköiden itse arvioinnin ja työn kehittämisen apuvälineenä, mikäli niitä käsitellään toimintayksiköissä.

8.3.2 Alueellinen eriarvoisuus

Kuntalaisten samanarvoisuus lain edessä ja palvelujen saaminen asuinpaikasta riippumatta on hyvin oleellinen kysymys. Tästä aineistosta nousi alueellisen eriarvoisuuden teemoja suhteellisen vähän esille. Osaksi se johtui pienestä aineistosta ja siitä, että vain kolmella sosiaaliasiamiehistä oli alueenaan useampia ja hyvin erikokoisia kuntia. Tulevaisuudessa sosiaaliasiamiehet hoitavat yhä suurempia aluekokonaisuuksia, koska heitä on lukumääräisesti vähemmän kuin lain voimaan tullessa. Myös kunnilla on halukkuutta tuottaa palveluja seudullisesti (Dogan 1995).

Petri Kinnusen (2003,62-67, 71) mukaan 1990-luvun alun sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus- ja suunnittelujärjestelmän purkaminen sekä lääninhallitusten sosiaali- ja terveystalousten roolin madaltaminen ovat esimerkkejä, joissa on luovuttu toimimattomasta hyvinvointivaltiollisesta suunnittelujärjestelmästä. Hyvinvointipolitiikka hänen mukaansa näyttäytyi lähes yksinomaan tuotannollista, taloudellista, työvoimaa ja ympäristöä koskevien ehtojen järjestelyinä. Ihmisen elämäntavalliset ja hyvinvointia koskevat kysymykset jäivät taka-alalle. Kaikki tapahtui nopean yhteiskunnallisen muutoksen oloissa, joissa sosiaalisen näkökulman tunnistamiseen, osaamiseen ja tekemiseen olisi ollut suurin tarve. Maakunnallisten ja seudullisten hyvinvointipoliittisten ohjelmien puutteeksi muodostui se, että maakunnan tai seudun ominaispiirteitä kyettiin nostamaan esiin vain vähän. Parhaiten tulivat näkyviin elinkeino-, työvoima- ja väestöpoliittiset näkemykset, jotka liitettiin toiveeseen sosiaali- ja terveyspalveluiden laadukkaasta ylläpidosta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen määrä ja laatu uskotaan voitavan turvata, kunhan muut yhteiskuntapoliittiset asiat ovat kunnossa. Kinnusen mukaan sosiaaliselle ei ole taloudellisen näkökulman rinnalla jäänyt riittävästi tilaa perustella omaa merkitystään, eikä sitä siten ole yhteiskuntakehityksen näkökulmasta tunnistettu itsenäiseksi painopistealueeksi. Alueellinen kehitys riippuu entistä enemmän sen toiminnallisesta varustuksesta ja tämän valjastamisesta alueen kehitystä palvelevaksi. Kansalaisten hyvinvointi on yksi alueen sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen voimavarojen ilmenemismuoto ja siten toiminnallisen kehityksen lähtökohta.

Sosiaaliasiamiesten ammatillisuudelle monen kunnan asiamiehenä oleminen asettaa suuret haasteet. Asiamiehen pitää jollakin tavalla hallita usean kunnan organisaatio ja palvelukulttuuri. Samalla se on myös mahdollisuus päästä näkemään erilaisuutta ja oppia siitä. Sosiaaliasiamiesten havainnot kertovat, että toimeentulotukeen oikeuttavien harkinnanvaraisten menojen laskemisperusteet ovat varsin kirjavia eri kunnissa, samoin elatusavun laskentaperusteet vaihtelevat kunnittain. Myös sosiaalityöntekijöiden määrä ja tehtävärakenne ovat kuntakohtaisia. Samoin pienten kuntien haavoittuvuus etenkin lastensuojelun ja vammaispalvelun erityisosaamista vaativissa tehtävissä huolestuttaa. Sosiaaliasiamiehet tuottivat tietoa erilaisista tavoista tuottaa palveluja, ja he havainnoivat alueelliseen eriarvoisuuteen liittyviä tekijöitä, mutta kannanotoissa tai toimenpideehdotuksissa ne eivät nousseet esille.

”On eri asia, kun tehtäväkenttänä on lähes kaksikymmentä kuntaa. Joutuu tutustumaan kaikkien organisaatioon, pitämään yhteyttä ja hahmottamaan kaikkien kuntien palvelut, samoin kuin raportin kirjoittaminen.” (Asiamies 5)

Sosiaaliasiamiesten rooli onkin noussut yhteisten hyvien työkäytäntöjen levittäjiksi ja verkostojen luojiksi. He ovat koonneet viranhaltijoita yhteen ja pitäneet linjapalavereja esimerkiksi toimeentulotukiasioissa. He ovat tehneet kyselyjä kunnan menettelytavoista, kuten miten huomioidaan ulosotosta aiheutuvat menot toimeentulotukilaskelmassa. Asia saattaa tuntua sosiaalihuollon kokonaisuudessa pieneltä, mutta kohteena oleville asiakkaille se on suuri asia. Samoin he ovat tehneet alueen sosiaalijohdolle kyselyjä ja niiden pohjalta järjestäneet yhteisiä koulutustilaisuuksia esimerkiksi sosiaalityöntekijöille toimeentulotukilainsäädännön tulkinnasta.

Alueellinen erilaistumiskehitys merkitsee kunnalliselle hyvinvointipalveluille haastetta. Kuntien on kyettävä vastaamaan kysymykseen, miten turvataan muuttuneet, määrällisesti laajenevat ja laadultaan vaikeutuvat palvelutarpeet. Monissa tapauksissa ratkaisuja on löydyttävä myös vähentyneillä resursseilla. Sosiaaliasiamiestoiminnan vakiintuessa ja raportoinnin kehittyessä he voivat tuottaa luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa paikallisen ja alueellisen palvelujärjestelmän kehittämiseen.

9 YHTEENVETO JA POHDINTA

9.1 Yhteenveto

Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutehtävä on varsin laaja. Se sisältää ohjausta, neuvontaa, asiakkaan asian selvittelyjä, asiakkaiden kohtaamista sekä edunvalvontatehtäviä. Ammatissaan asiamiehen pitää hallita sosiaalihuollon palvelukokonaisuus ja keskeinen lainsäädäntö sekä tietää sosiaalihuollon etuuksista ja palveluista. Hänellä pitää olla lainopillista tietoa asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä muutoksenhakumenettelystä. Työ edellyttää myös hyviä vuorovaikutustaitoja, kun toimitaan asiakkaan ja työntekijän välissä puolueettomana asiantuntijana. Sosiaaliasiamies tuo sosiaalihuollon

palvelukenttään uudenlaista asiakkuutta, joka edustaa palveluasiakkuutta. Tänä päivänä kuntalaiset haluavat tietoa ja ohjeita kysymyksiinsä nopeasti ja yhdeltä luukulta. He ovat kiinnostuneita tietämään omista oikeuksistaan ja punnitsemaan eri palveluvaihtoehtoja.

Sosiaaliasiamiehille välittyy kuva myös asiakkaan sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä kohtaamista kynnyksistä. Nämä ovat tilanteita, joissa asiakas ei ole tullut kuulluksi tai ei ole saanut apua. Silloin, kun on kysymys neuvoista ja toimintaohjeista, asiakkaalle riittää tieto ilman rekisteröintiä ja tilanteen selvittelyä. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmä vastaa huonosti kuntalaisten palveluasiakkuuden vaatimuksiin ohjauksen ja neuvonnan suhteen. Palvelujärjestelmän ja asiakkaan kohtaamisen kynnyksistä on kysymys myös silloin, kun sosiaaliasiamies joutuu varmentamaan asiakkaalle viranomaisten toiminnan oikeellisuuden. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on myös kertoa asiakkaalle hänen lainmukaisista oikeuksistaan palvelujen ja etuuksien suhteen. Kun asiakkaan ja sosiaalihuollon työntekijän välillä ei ole syystä tai toisesta luottamusta, on sosiaaliasiamies rakentamassa asiakassuhdetta.

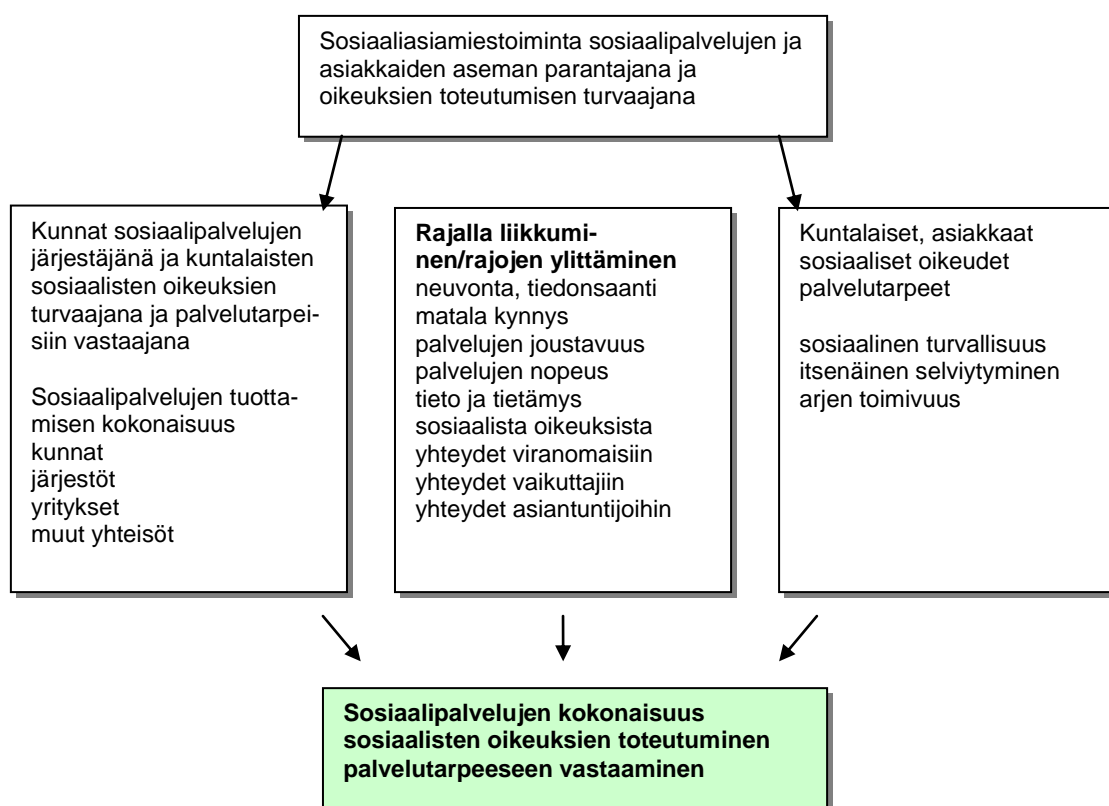
Sosiaalisten oikeuksien turvaamisen ongelmakohdat sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä ilmenevät monella eri tasolla. Puutteet hallintomenettelyssä ovat osa sosiaalihuollon todellisuutta. Päätökset viivästyvät, eikä päätöksiä tehdä aina kirjallisina. Myöskään harkintaa ei asiakkaiden mielestä käytetä riittävästi. Puutteet tai viiveet palvelussa voivat johtua monestakin syystä liittyen henkilökunnan määrään tai ammatilliseen osaamiseen. Henkilökunnan riittämättömyys on yksi tekijä, joka aiheuttaa sen, etteivät asiakkaat saa palvelujaan. On tilanteita, joissa sosiaalialan työntekijät eivät voi toimia omien eettisten arvojen mukaisesti, koska työntekijöitä on liian vähän. Lisäksi sosiaaliasiamiehet välittävät tietoa ns. näkymättömistä ryhmistä, joiden omat voimavarat ovat heikot tuomaan esille omia oikeuksiaan. Tällaisia ryhmiä ovat mielenterveyskuntoutujat, päihdeongelmaiset ja ennen kaikkea ne, joilla on ongelmia useilla elämänalueilla. He eivät myöskään ole viranomaisille kaikkein halutuimpia asiakkaita. Myös yksinäiset vanhukset ovat ryhmä, joiden tilanteesta sosiaaliasiamiehet ilmaisevat huolensa.

Sosiaalityön asiakkuuden ongelmat kiteytyvät toimeentulotukiasiakkuuteen ja sen palvelujärjestelmään. Silloin kun asiakkaalla on kyse jokapäiväisen elämän selviytymisestä, pitäisi palvelujärjestelmän mahdollistaa asiakkaalle avun saanti viivytyksettä. Palvelujärjestelmä ei kuitenkaan useinkaan pysty toimimaan niin nopeasti kuin asiakkaan tarpeet edellyttäisivät, vaan asiakkaat joutuvat jonottamaan asiansa käsittelyä. Asioimisen joustavuutta on parannettu luomalla etuuskäsittelyjärjestelmä, jossa osa asiakkaista saa päätöksensä kirjallisen hakemuksen perusteella. Tämä on nopeuttanut päätöksentekoa ja on parantanut palvelua niiden osalta, joiden ongelmana on vain riittävien varojen puute toimeentuloon. Etuuskäsittelymenettely on vähentänyt tai jopa poistanut kokonaan asiakkaan ja työntekijän välisen henkilökohtaisen vuorovaikutuksen. Toimeentulon ongelmiin liittyy yleensä myös muita elämäntilanteen vaikeuksia. Ongelmia syntyy silloin, jos asiakkaat eivät halutessaan pääse henkilökohtaisesti puhumaan työntekijän kanssa. He eivät saa asiakkuutta, eivät edes kohdeasiakkuutta. Asiakkaat kokevat, että heidät on ulkoistettu omassa asiassaan.

Sosiaaliamies voi omassa toiminnassaan olla monien asioiden mahdollistaja suhteessa sekä asiakkaaseen että palvelujärjestelmään. Hän katsoo palvelujärjestelmää ulkopuolelta, mutta kuitenkin tuntee sen hyvin. Paitsi, että hän itse palvelee asiakkaita matalan kynnyksen periaatteella, hän on myös erilaisten yhteyksien luoja. Hän on osa sosiaalihuollon palvelujärjestelmää, mutta hän katsoo kuitenkin sitä ulkopuolelta. Sosiaaliamiehellä ei ole päätäntävaltaa, vaan hänen asemansa perustuu auktoriteettiasemaan ja oikeuteen kyseenalaistaa sosiaalipalvelujärjestelmänkin toimintaa. Sosiaalimiehet määrittelevät itse oman asemansa nuorallatanssijaksi, joka asettaa rajoja järjestelmälle, ylittää myös näitä rajoja ja liikkuu itse monilla rajapinnoilla. Sosiaaliamies samankaltaisesti puolustaa sekä asiakkaiden sosiaalisia oikeuksia että pitää myös suhteita yllä palvelujärjestelmään. Asiakaspalvelutehtävän lisäksi asiamiehillä on myös näkyvyystehtävät. He tuovat tietoa asiakkaiden asemasta viranomaisille, päättäjille ja yhteistyötaidoille. Asiamiehet ovat mukana monenlaisissa verkostoissa ja pitävät yhteyttä moniin eri tahoihin.

Nuorallatanssijan täytyy nuoralla pysyäksään tasapainotella asiakkaan ja palvelujärjestelmän odotusten suhteen. Voisi ajatella, että pitkän päälle nuorallatanssiminen on raskasta ja vaatii erityistä taidokkuutta. Nuorallatanssimisen yhdistävään kategoriaan

olen päätyntä yläkategorioiden kautta, jotka kuvaavat erilaisilla rajapinnoilla toimimista rajojen asettajana, niiden ylittäjänä ja rajapinnoilla liikkujana. Sosiaaliasiamiehen vahvuutena on toimiminen erilaisilla rajoilla, mikä mahdollistaa erilaisia toimintamuotoja asiakkaan ja palvelujärjestelmän välille. Seuraavassa olen kuvannut niitä mahdollisuuksia, joita sosiaaliasiamiehellä on toimiessaan sosiaalipalvelujen ja asiakkaiden aseman parantajana ja oikeuksien toteutumisen turvaajana (kuvio 13).



Kuvio13 Sosiaaliasiamies koko sosiaalihuollon palvelujärjestelmän asiamies

Yhteenvetona tutkimuksesta voidaan kiteyttää, että sosiaaliasiamiestoiminnan vahvuutena on toimiminen erilaisilla rajapinnoilla, joista käsin hän voi joustavasti toimia sekä asiakkaan että palvelujärjestelmän hyväksi. Asiakkaille hän välittää tietoja ja antaa neuvontaa matalan kynnyksen periaatteella. Asiakas saa palvelunsa joustavasti ja nopeasti. Hänellä on tieto ja tietämys asiakkaan sosiaalisista oikeuksista ja palvelujärjestelmän

toimivuudesta. Hänellä on yhteydet ja verkostot asiantuntijoihin, sosiaalihuollon henkilöstöön ja poliittisiin päätöksentekijöihin. Kun tasapaino on hyvä, niin nuorallatanssiminenkin sujuu.

9.2 Pohdinta

Käsillä olevassa ammatillisen lisensiaatin tutkimuksessa olen rajannut tarkasteluun sosiaaliasiamiesten tuottamaa tietoa kuntalaisten ja asiakkaiden palvelutarpeista ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Tässä tutkimuksessa palvelujärjestelmään tulleet uudet viranhaltijat kertovat, miten palvelujärjestelmä toimii ja missä ovat heikot kohdat. Tutkimuksellisenä lähtökohtana se oli varsin mielenkiintoinen ja haastava. Tutkimustulosten kannalta koin onnistuvani nostamaan esille sosiaalihuollon palvelujärjestelmän kipupisteitä ja palvelukulttuuriin liittyviä pulmia. Lisäksi onnistuin välittämään kuvaa sosiaalihuollon asiakkuudesta ja kuvaamaan sosiaaliasiamiesten omaa asiakaspalvelutehtävää, mikä toi uutta näkökulmaa koko palvelujärjestelmän asiakkuuden tarkasteluun. Samoin sosiaaliasiamiehen aseman kuvaamisessa koin onnistuneeni.

Analyysimenetelmänä sisällön analyysi oli toimiva. Kategorisoinnin avulla käsitteellistäminen eteni loogisesti, mikä auttoi aineiston analyysin tekoa. Teemahaastattelussa sosiaaliasiamiehet tuottivat paljon tietoa sosiaalisista oikeuksista työnsä kautta. Haastattelutilanteessa en rajannut heille sosiaalisten oikeuksien sisältöä. Haastattelussa kysyin, miten heidän mielestään sosiaaliset oikeudet toteutuvat ja missä ne eivät toteudu tai toteutuvat huonosti. Jotta olisin saanut esille vielä jäsentyneempiä ilmaisuja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, olisin voinut asettaa teemahaastattelun kysymykset tarkemmiksi. Sain vastauksen tutkimuskysymykseen, mutta jakamalla sosiaalisia oikeuksia koskevan kysymyksen alakysymyksiin, olisin saanut syvällisempää tietoa vaikeissa elämäntilanteissa olevista ryhmistä. Mutta on myös todettava, että sosiaaliset oikeudet ovat jossakin määrin näennäisoikeuksia. On hyvin vaikeaa antaa perusteltu määrällinen sisältö esimerkiksi sellaisille asioille kuin riittävät sosiaali- ja terveystalvet, riittävä asumistaso tai jopa riittävä perustoimeentulo, vaikka sen taso määritelläänkin valtakunnallisesti. On myös todettava, että hyvinvointivaltion on vaikea tunnistaa ihmisiä, joita sen on todella autettava. On kuitenkin tärkeää, että sosiaalisten oikeuksien teema nostetaan esille, vaikka niiden kuvaamiseen liittyy edellä mainitun kaltaisia haasteita.

Laadullisessa tutkimuksessa arviointi luotettavuudesta pelkistyy kysymykseksi koko tutkimusprosessin luotettavuudesta, ja tutkijana olen joutunut jatkuvasti pohtimaan tekemiäni ratkaisuja ja ottamaan yhtä aikaa kantaa analyysin kattavuuteen ja työn luotettavuuteen.(vrt. Eskola 1998). Vaikka kvalitatiivisen tutkimuksen tulokset eivät ole yleistettävissä, vaan sen tehtävänä on ymmärtää ja tulkita asioita, suuntaa antavina nämä tulokset ovat yleistettävissä niiden kattavuuden takia. Päätoimisia sosiaaliasiamiehiä on tämän hetken tietojen mukaan 16 (Dogan 2005). Haastattelin heistä viittä henkilöä. Väestömäärältään asiamiehet edustavat noin 1,3 miljoonaa asukasta. He edustavat erilaista koulutustaustaa ja erilaisia kuntia. Kvalitatiivinen tutkimus ymmärtää ja tulkitsee asioita. Tutkimukseni on pyrkinyt ymmärtämään sosiaaliasiamiehen tehtävää, omaa asiakkuutta ja sosiaalihuollon palvelujärjestelmän asiakkuutta sekä sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Sosiaaliasiamiehen tehtävän ja aseman sekä asiakkuuden tulkinnassa teoria ja tulkinta ovat mielestäni tukeneet toisiaan. Sen sijaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa teoria ja tulkinta eivät ole olleet riittävästi vuoropuhelussa keskenään. Sosiaaliasiamiesten omaa ääntä olen pyrkinyt tuomaan esille myös suorissa lainauksissa.

Sosiaalihuollon lainsäädännössä on kysymys palvelujärjestelmästä, mutta myös kansalaisista ja kansalaisuudesta. Sosiaalihuolto peilaa vaikeimmassa asemassa olevien elämäntilanteita, ja tässä mielessä se on keskeinen instituutio. Sosiaaliasiamiehet toivat esille myös sosiaalityön asiakkuutta. Asiakkuuden oikeutusta ei voida sivuuttaa missään sosiaalihuollon kohtaamisissa. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmä on rakennettu vahvasti yksilölliseen avunantoon. Viime kädessä varmistetaan työntekijän ja asiakkaan yksilöllinen kohtaaminen silloin, kun on kysymyksessä sosiaalityön asiakkuus. Kuitenkin kuntalaisilla on monenlaisia tarpeita palvelujärjestelmän suhteen. Kaikki eivät suinkaan tarvitse yksilöllistä kohtaamista, vaan he tarvitsevat tietoa palveluista, vaihtoehtoista ja toimintaperiaatteista tehdessään omaan elämäntilanteeseensa liittyviä valintoja. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmään tarvitaan sosiaalineuvontaan liittyviä palveluja, joissa kuntalaisilla olisi mahdollisuus saada neuvoja ja ohjeita. Tämä edellyttää myös sosiaalihuollon palvelukulttuurin muutosta, jossa asiakas nähdään entistä enemmän kohteen sijasta palvelujen käyttäjänä tai kuluttajana. Tutkimustulokset eivät tuoneet esille

sosiaalityön ammattihenkilöstön osaamisen tai ammattitaidon vajeita. Myöskään sosiaalihuollon johtamiseen liittyvät kysymykset eivät nousseet esille.

Sosiaalihuollon palvelurakenne on moninainen. On entistä enemmän erilaisia palvelujen tuottajia. Palvelujen käsitteistö ja sisältö muuttuvat koko ajan. Esimerkkinä asumispalvelut, joissa puhutaan esimerkiksi tukiasumisesta, tuetusta asumisesta, palveluasumisesta ja tehostetusta palveluasumisesta. Samansisältöistä palvelua voivat tuottaa kunnat, järjestöt ja yksityiset palvelujen tuottajat, esimerkkinä kotipalvelun tukipalvelut, perhehoito tai asumispalvelut. Palvelujen käyttäjät tarvitsevat tietoa jo palvelujärjestelmästä. Tämä edellyttää tulevaisuudessa sitä, että sosiaalihuollon palvelurakennetta tulisi kehittää entistä enemmän palvelemaan kuluttajia ja palvelujen käyttäjiä. Tiedottaminen ja tiedon lisääminen palveluista korostuu, ja on syytä pohtia, mikä tässä voisi olla sosiaaliamiehen tehtäväkenttä.

Kuntalaisten suhdetta palveluihin on syytä tarkastella kokonaisuutena. Sosiaalialan lainsäädäntö on pääosin peräisin 1980-luvulta, ja osa on hyvin yleisellä tasolla. Sosiaalihuoltolaissa on laajasti määritelty kunnan velvollisuudeksi järjestää esimerkiksi vanhusten sosiaalipalvelut. Käytännössä monet tukipalvelut tuottavat järjestöt tai yksityiset palvelujen tuottajat. Toimintaympäristö on sitten lakien säätämisen muuttunut suuresti. Myös kuntien ja valtion välinen kustannusten jakosuhte on ongelmallinen. Monissa kunnissa on palvelujen tuottamisessa jouduttu taiteilemaan selviytymisestä. Sosiaaliamiehet toivat esille, että pitäisikö kunnilla olla minimikriteerit, joiden alapuolelle ei voida mennä. Onko sosiaaliamiehen rooli tulevaisuudessa olla näiden minimien valvoja?

Raija Julkunen (Julkunen 2004) on tuonut esiin teemat kannustavan sosiaalipolitiikan mallista, jossa kannustava sosiaaliturva voi joutua ristiriitaan sosiaaliturvan varsinaisen tehtävän eli köyhyyden poistamisen tai tuloerojen tasaamisen kanssa. Sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta tämä on hyvin keskeinen asia. Sosiaaliamiesten haastatteluissa tämä ei noussut esille. He tuottivat enemmän tietoa vain niistä ryhmistä, joiden oikeudet toteutuvat huonosti. Myöskään tutkijana en osannut riittävästi nostaa sosiaalipolitiikan muutokseen liittyviä teemoja esille.

Tutkimuksessa sosiaaliasiamiehet tuottivat hyvin vähän tietoja asiakkaan asemasta ja oikeuksista liittyen alueelliseen eriarvoisuuteen. Useamman kunnan sosiaaliasiamiesten raporteissa oli kuntakohtaiset arviot sekä yleinen arvio. Raportteihin ei sisälly kuntakohtaisia vertailutietoja tai seudullisia arvioita palvelujen tasosta alueella. Kuitenkin sosiaaliasiamiehelle työnsä kautta tulee hyvä näkemys kuntien tilanteesta ja palvelujärjestelmän aukoista. Sosiaalibarometrin (Sosiaalibarometri 2005) mukaan maakunnallisilla hyvinvointistrategioilla on ollut vähiten ohjaavaa vaikutusta. Sen sijaan kunnallisilla ja seudullisilla sektorikohtaisilla strategioilla on ollut paljon merkitystä toiminnan ohjauksessa. Sosiaaliasiamiesten rooli voisi tulevaisuudessa olla seudullisen tiedon tuottaminen väestön hyvinvoinnin tilasta ja sosiaalisen ulottuvuuden tuominen elinkeino-, työvoima- ja väestöpoliittisten näkemysten rinnalle

Tutkimuksen haastattelujen tekemisen jälkeen sosiaaliasiamiesten asema on muuttunut. Jokainen asiamies toi puutteena esille, että asiakaslaissa ei ole asetettu sosiaaliasiamiehelle kelpoisuusvaatimuksia. Asiakaslain valmistelussa päädyttiin siihen, että kelpoisuusvaatimukset jätettäisiin kunnan harkintaan, kuten on tehty potilasasiamiehen kelpoisuusvaatimustenkin suhteen. Eduskunta hyväksyi 5.4.2005 sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun lain, jossa edellytetään sosiaaliasiamieheltä sosiaalityöntekijän kelpoisuutta tai tehtävään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Tämä vaikuttaa tulevaisuudessa sosiaaliasiamiehen aseman vahvistumiseen.

LÄHDELUETTELO

Aarnio, Reijo. Tietosuoja verkossa Euroopan unionin säännösten mukaan. Tietosuoja 1/2000.

Alasuutari, Pentti (1999) Laadullinen tutkimus, Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000). Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere.

Arajärvi, Pentti (2002). Toimeentuloturvan oikeellisuus: toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- terveysturvan tutkimuksia. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Berger, Peter.L. & Luckman, Thomas. (1995) Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki: Caudeamus.

Cox, Robert Henry. (1998). The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights and Changing. Journal of Social Policy 27:1, 1-16.

Dey. Ian. Qualitative data analysis. A user – friendly guide for social scientists. Biddles Ltd, Guildford and King's Lynn: London and New York.

Dogan Minna (2005). Onko sosiaaliasiamiehillä virkaa. Tutkimus sosiaaliasiamiesten edellytyksistä edistää sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja oikeuksia. Julkaisematon sosiaalityön pro gradu. Turun yliopisto.

Dryton, Windy & Mytton, Jill (1999). Four approaches to Counselling and Psychotherapy. London: Routledge.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja (PTK 33/2005 vp).

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Fook, Jan (2000) Practice and Research in Social Work. Qualitative Social Work 1/2000.

Granfelt, Riitta (1993). Psykososiaalinen orientaatio sosiaalityössä. Teoksessa Kirsi Juhila, Hannele Forsberg, Irene Roivainen (toim.) Monisärmäinen sosiaalityö. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Hallberg, Pekka & Hannus, Arno (1997). Kuntalaki. Helsinki: WSOY.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999vp).

Hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksesta (HE 226/2004vp).

Harisalo, Risto & Miettinen, Esko (2004) Hyvinvointivaltio houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere :Tampere University Press.

Harjula, Heikki & Laakso, Riitta (1997). Kunnan hallintomenettely Helsinki: Edita.

Harjula, Heikki, Prättälä, Kari (2004) Kuntalaki tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Haverinen, Riitta (1999). Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Stakes tutkimuksia 106. Helsinki: Stakes.

Haverinen, Riitta, Siltaniemi Aki, Andersson, Sirpa, Kemppainen Erkki, Maaniittu Maisa, Londén Pia (2003). Sosiaaliasiamiestoiminta käynnistyi - alkuvaiheen arviointi. FinSoc arviointiraportteja 1/2003. Helsinki:Stakes.

Heikkilä, Matti (1997). Kuinka perustella sosiaalipoliittista supistuksia. Teoksessa Heikkilä, M & Uusitalo H (toim.) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes Raportteja 208. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Heikkilä, Matti (2004). Normiohjaus ja kuntarakenteen remontti, hyvinvointivaltion pelastus. Kuntalehti 4/2004.

Heino, Tarja (2000) Lasten psykososiaaliset palvelut ja lastensuojelu. Teoksessa Uusitalo Hannu, Parpo Antti, Hakkarainen Anni (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Stakes raportteja 250. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Heuru, Kauko (2002). Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki:Talentum.

Hirsjärvi, Sirkku, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula (2004). Tutki ja kirjoita. Helsinki:Tammi.

Jouttimäki, Riitta-Maija (2000). Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista: tausta ja pääperiaatteet. Teoksessa Sundman Eila (toim.) Potilaan asema ja oikeudet. Tampere. Tammer-Paino Oy.

Julkunen, Raija (2004) Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa Henriksson Lea & Wrede Sirpa (toim.) Hyvinvoinnin ammatit. Helsinki: Gaudeamus.

Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kauppinen, Sari, Niskanen, Tapani (2005). Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Stakes Raportteja 288. Helsinki:Stakes.

Kemppainen, Erkki (2001). Huollettavasta asiakkaaksi: sosiaalihuollon oikeudet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Kinnunen, Petri (2003). Maakunnallinen hyvinvointi ja sen ennakointi. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Jyväskylä: PS-kustannus.

Kunnalliskomitean mietintö. KM 1993:33.

Kröger, Teppo (1997). Hyvinvoinnin aika: kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa (1999). Sisällön analyysi, Hoitotiede 1/1999.

Lehtinen, Ville & Taipale, Vappu (2000) Mielenterveyspalvelut. Teoksessa Uusitalo, Hannu, Parpo Antti, Hakkarainen Anni (toim.) Sosiaali- ja teveydenhuollon palvelukat-saus, Stakes raportteja 250.

Marshall, T.H. (1950). Citizenship and Social Class. Gambridge.

Metteri, Anna (2004). Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsin-ki:Edita

Mikkola, Matti, Pietiläinen, Seppo, Valpola Olli (2002). Suomalainen toimeentuloturva. Helsinki:Legisactio.

Murto, Lasse (2003).Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvointipalvelujen tuottajina. Teok-sessa Jorma Niemelä & Virpi Dufva (toim.) Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat, Juva: PS-kustannus.

Mäenpää, Olli (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeus-tieteellinen tiedekunta.

Mönkkönen, Kaarina (2001). Ammatillinen vuorovaikutustietoisuus asiakaskeksisyy-den ja dialogisuuden jännitteissä, Janus 2/2001,123-140.

Möttönen, Sakari (2002). Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Teoksessa Ruuska-nen, Petri (toim.) Sosiaalinen pääoma hyvinvointi: näkökulmia sosiaali- ja terveysalalle. Jyväskylä: PS-kustannus.

Nieminen Liisa (1999). Perusoikeudet Suomessa. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Niiranen Vuokko (2001). Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttaminen - sosiaalipoliit-tinen näkökulma. Muistio. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. Kuopion yliopisto. Kuopio 2001.

Niiranen, Vuokko (2002). Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityös-säkin. Teoksessa Kirsi Juhila, Hannele Forsberg, Irene Roivainen (toim.) Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä:SoPhi.

Pohjola, Anneli (1993). Asiakas sosiaalityön määrittäjänä. Teoksessa Riitta Granfelt, Harri Jokiranta, Synnöve Karvinen, Aila-Leena Matthies, Anneli Pohjola (toim.) *Monisärmäinen sosiaalityö*. Jyväskylä: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Posio, Sirpa. (2003). Sosiaaliamies. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2003, 87-99.

Potilaan aseman vahvistaminen (2002) Työryhmäraportti. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 51, Helsinki: Hakapaino.

Raivio Kari toim. (1984). *Sosiaalihuolto*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalihuolto.

Raunio, Kyösti (2000). *Sosiaalityö murroksessa..* Helsinki: Gaudeamus.

Sailas Raimo (2004). Päivähoito-oikeutta karsittava, *Etelä-Saimaa* 15.8.2004, 10.

Silverman, David (2000). *Doing Qualitative Research.*, London: SAGE Publications.

Sipilä, Jorma (1989) *Sosiaalityön jäljillä*. Helsinki: Tammi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 4/2005 vp (StVM 4/2005 vp).

Sosiaaliamiestoiminta Etelä-Suomen läänissä. Sosiaaliamiesten raportit kunnanhallituksille vuodelta 2003, Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2004.

Sosiaalibarometri 2003. Eronen, Anne, Kinnunen, Petri, Londén Pia, Selkälä, Arto, Siltaniemi Aki, Särkelä, Riitta, Urponen, Kyösti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Sosiaalibarometri 2005. Eronen Anne, Londén Pia, Perälä Anne, Siltaniemi Aki, Särkelä Riitta. Helsinki 2005: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1 (1971) Yleiset periaatteet. *Komietanmietintö* 1971:A 25.

STM (2001). *Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet*. Oppaita 2001:11. Helsinki.

STM (2003) *Opas toimeentulotuen soveltajille*. Oppaita 2003:10. Helsinki.

Södergård, Hans (1998). *Sosiaali- ja terveysala käännekohdassa: yksityisen ja kolmannen sektorin perusanalyysi ja kehittämisen suuntaviivat*. Helsinki: Taloustieto.

Tuomi, Jouni, Saramäki Anneli (2002). *aadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Helsinki: Tammi.

Tuori, Kaarlo (2004) *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY.

Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 911.

Vaarama, Marja , Hakkarainen, Anne, Voutilainen Päivi & Päivärinta Eeva, Vanhusten palvelut. Teoksessa Uusitalo Hannu, Parpo Antti, Hakkarainen, Anni (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Stakes raportteja 250. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Vähätalo, Kari (1998). Työttömyys ja suomalainen yhteiskunta. Helsinki Gaudeamus.

Väisänen, Raija & Hämäläinen, Juha (2003). Opettajien ja ohjaajien jaksaminen Itä-Suomen työkoulussa. Kuopio: Itä-Suomen työkoulun julkaisuja 3.

LAIT JA ASETUKSET

Asetus sosiaalihuollon ammatillisesta kelpoisuudesta (804/1992)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

Hallintolaki (434/2003)

Kansanterveyslaki (66/1972)

Kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977)

Kuntalaki (365/1995)

Laki lasten päivähoidosta (36/1973)

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)

Lastensuojelulaki (683/83)

Perusopetuslaki (628/1998)

Päihdehuoltolaki (41/1986)

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

Sosiaalihuoltoasetus (607/1983)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Liite

HAASTATTELURUNKO

1. TAUSTATIEDOT

koulutus
lisäkoulutus
päätoiminen/sivutoiminen
työssäolo aika
toimialueen laajuus

2. SOSIAALIASIAMIEHEN TEHTÄVÄT

tehtävät lain mukaan, mihin painottuu
mistä tehty eniten yhteydenottoja
toimeentulotuki
lastensuojelu
päivähoito
kotipalvelu
vanhusten palvelut
eläkkeet
muut

3. YHTEYDEN OTTAMINEN

miten
mitkä asiat
etuudet
palvelut
ovatko yhteydenotot lisääntyneet/ vähentyneet

4. ASIAKKAAN SOSIAALISTEN OIEKUKSIEN TOTEUTUMINEN

miten toteutuu
mitkä ei toteudu
jos ei niin mistä johtuu
missä on selviä aukkoja

5. SOSIAALIASIAMIEHEN OMA ROOLI

mikä on suhteesi palvelujärjestelmään
mikä on suhteesi asiakkaaseen
miten kuvaisit itseäsi suhteessa asiakkaaseen ja palvelujärjestelmään

6. MUUTA