

**SOSIAALIASIAMIESTEN NÄKEMYKSIÄ AMMATILISESTA ASEMASTAAN JA ROOLISTAAN
ORGANISAATIOSSA JA ASIAKASTYÖSSÄ**

VELI-MATTI KOSKI

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Sosiaalityön pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2015

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

KOSKI, VELI-MATTI: Sosiaaliamiesten näkemyksiä ammatillisesta asemastaan ja roolistaan organisaatiossa ja asiakastyössä

Pro gradu -tutkielma, 86 s, 2 liites.

Sosiaalityö

Ohjaaja: Ilmari Rostila

Toukokuu 2015

Sosiaaliamiestoimintaa säätelee ja ohjaa laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) eli ns. asiakaslaki. Sen mukaan sosiaaliamiehen on edistettävä asiakkaan oikeuksia, autettava muistutuksen tekemisessä, tiedotettava asiakkaan oikeuksista, neuvottava asiakasta lain soveltamiseen liittyvistä asioista ja edistettävä muutoinkin asiakkaan oikeuksia ja asemaa. Tutkimuksessa tarkastellaan sosiaaliamiesten näkemyksiä ammatillisesta asemastaan ja roolistaan organisaatiossa ja asiakastyössä.

Tutkimuksen taustaosuudessa luodaan katsaus sosiaaliamiestoiminnan taustalla olevasta lainsäädännöstä ja sosiaaliamiestoiminnan nykytilanteesta. Tutkimuksen teoreettinen osuus koostuu organisaation ja roolin käsitteiden esittelystä.

Tutkimusaineisto koostuu kuuden sosiaaliamiehen vapaamuotoisesta kirjoituksesta. Tutkimusaineisto on kerätty vuosien 2011 ja 2012 aikana. Tutkimukseen osallistuvat sosiaaliamiehet työskentelevät lähinnä kuntien palveluksessa Etelä- ja Keski-Suomessa. Monilla heistä on sosiaalityöntekijän pätevyys ja he ovat olleet sosiaaliamiehen tehtävässä monen vuoden ajan. Lisäksi heillä on aikaisempaa kokemusta sosiaalityön eri aloilla työskentelystä. Tutkimus on toteutettu kvalitatiivisin menetelmin ja käyttäen apuna sisällysanalyttistä metodia, jossa tarkastellaan ja analysoidaan asioiden ja tapahtumien merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä.

Keskeisinä tuloksina havaitaan, että sosiaaliamiehet korostavat riippumatonta ja puolueetonta asemaa ja roolia organisaatiossa. He pyrkivät tekemään yhteistyötä eri toimijoiden kanssa organisaation sisällä ja eri yhteistyötahojen kanssa. Organisaatiossa sosiaaliamies on ennen kaikkea asiakkaan aseman ja oikeuksien asiantuntija ja kehittäjä. Asiakastyössä sosiaaliamiehet näkevät itsensä ennen kaikkea sovittelijana ja neuvottelijana sekä asiakkaan avustajana ja neuvojana. Sosiaaliamiehet eivät kuitenkaan ole asianajajia oikeudellisesti käsitettynä. Lisäksi he näkevät itsensä toisinaan tekemässä sosiaalityöntekijälle kuuluvia tehtäviä.

Avainsanat: sosiaaliamies, organisaatio, asiakastyö, rooli

University of Tampere
School of Social Sciences and Humanities

KOSKI, VELI-MATTI: Social ombudsmen's views of their professional status and role in organisation and work with clients

Master's Thesis, 86 pages., 2 appendix pages

Social Work

Supervisor: Ilmari Rostila

May 2015

The work of social ombudsmen is defined by the Act on the Status and Rights of Welfare Clients (812/2000), that is, the so-called Clients Act. According to this, social ombudsmen must work for the rights of welfare clients, help clients with making complaints, inform clients of their rights, advise clients on issues related to application of the act, and altogether work for the improvement of clients' rights and status. This study examines social ombudsmen's views of their professional status and role in organisation and work with clients.

In the background part of this study is established an overview of the social legislation governing the work of social ombudsmen and of the current situation of this work. The theoretical part of this study consists of a presentation of the concepts of organisation and role.

The research data consists of informal writings of six social ombudsmen. The data was collected during years 2011 and 2012. The social ombudsmen participating this study work mainly in local government in southern and middle Finland. Many of them have the qualification of social worker and have worked as social ombudsmen for many years. Furthermore they have previous experience of working in various fields of social work. This study was accomplished in a qualitative approach using content analytic method in which the implications, consequences and connections of issues and events are investigated and analyzed.

As a main result was found that the social ombudsmen emphasize their neutral and impartial position and role in the organisation. They tend to cooperate with different partners within the organisation and with various external partners. Within the organisation a social ombudsman is first and foremost the specialist and developer of client's legal position and rights. In work with clients the social ombudsmen see themselves mainly as mediators and negotiators as well as client's advisers and counselors. However, they are not lawyers in the legal meaning of the word. Additionally they also see themselves sometimes doing tasks meant for social workers.

Keywords: Social ombudsman, organisation, work with clients, role.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
2. SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN TAUSTALLA OLEVA LAINSÄÄDÄNTÖ	
2.1. Sosiaalioikeus ja sosiaalipolitiikka	2
2.2. Sosiaalisten oikeuksien käsitteet ja perustelut	3
2.3. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva lainsäädäntö	5
2.4. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu	6
2.5. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien kehittyminen	7
2.6. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet	9
2.7. Hyvä hallinto ja asiakkaan oikeusturva	10
2.8. Sosiaaliasiamiestoimintaa määrittävä lainsäädäntö	11
3. SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN NYKYTILANNE	
3.1. Sosiaaliasiamiesten määrä ja koulutustausta	14
3.2. Sosiaaliasiamiespalvelujen järjestäminen	15
3.3. Sosiaaliasiamiehen tehtävät käytännössä	16
4. ORGANISAATION VIITEKEHYS	
4.1. Organisaatio käsitteenä	18
4.2. Erilaisia organisaatorakenteita	21
4.3. Organisaatiokulttuuri	22
4.4. Toimiva organisaatio	26
4.5. Organisaatio työympäristönä	28
5. ROOLIN VIITEKEHYS	
5.1. Rooli käsitteenä	29
5.2. Organisaatiossa ilmenevät rooliristiriidat	32
5.3. Subjektiivinen identiteetti ja rooli	33
5.4. Sosiaalinen ja subjektiivinen identiteetti	35
5.5. Ammatti-identiteetin kehitys	36
6. TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ JA TOTEUTUS	
6.1. Kirjoitusaineiston tulkinta	37
6.2. Tutkimuksen aineisto	40
6.3. Sisällönanalyttinen tarkastelutapa	41
7. SOSIAALIASIAMIESTEN KUVAUKSIA AMMATILLISESTA ASEMASTAAN JA ROOLISTAAN	
7.1. Sosiaaliasiamiesten asema ja rooli organisaatiossa	43
7.1.1. Sosiaaliasiamiesten riippumaton ja puolueeton asema	43
7.1.2. Yhteistyötä ja ristiriitoja organisaatiossa	49
7.1.3. Yhteistyötä eri toimijoiden kanssa	52

7.1.4. Asiakkaan aseman ja oikeuksien asiantuntija ja kehittäjä	54
7.1.5. Yhteenveto	58
7.2. Sosiaaliasiamiesten asema ja rooli asiakastyössä	60
7.2.1. Asiakkaan avustaja ja neuvoja	60
7.2.2. Sosiaaliasiamies ei ole asianajaja	63
7.2.3. Sovittelija ja neuvottelija	65
7.2.4. Sosiaalityöntekijä kuuntelijana ja tiedottajana	69
7.2.5. Ammatillinen rooli tilanteen mukaan	73
7.2.6. Yhteenveto	
8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	76
LÄHTEET	83
LIITTEET	
Liite1. VAPAAMUOTOINEN KIRJOITUS SOSIAALIASIAMIEHEN AMMATILLISESTA ASEMASTA JA ROOLISTA	

1. JOHDANTO

Suomalaisen hyvinvointivaltion tehtävänä on lisätä kansalaisten hyvinvointia ja edistää oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa kansalaisten välillä sosiaalisten riskien varalta. Hyvinvointivaltio osallistuu hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen tuottamiseen ja järjestämiseen, jotka rahoitetaan suurilta osin verovaroin. Pääosan sosiaali- ja terveystaloudesta tuottaa julkinen sektori eli valtio ja kunnat. Käytännön sosiaali- ja terveystaloudesta järjestetään kuntien toimesta eri tehtävistä vastaavissa organisaatioissa, joiden on sovittava yhteen lainsäädännön puitteet ja kuntatason sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat tavoitteet sekä asiakkaita ja potilaista koskevat oikeudet.

Sosiaalihuolto on kuntien perustoimintaa, eikä kuntien heikentyvä taloudellinen tilanne ole tuonut ainakaan kohennusta sosiaalihuollon mahdollisuuksiin puuttua riittävässä määrin sosiaalisten ongelmien lieventämiseen ja hyvinvoinnin lisäämiseen. Kuntien heikko taloudellinen tilanne on pakottanut monet kunnat priorisoimaan sosiaali- ja terveystaloudesta, jonka seurauksena suurimmat ja haitallisimmat vaikutukset ovat kohdistuneet huono-osaisimpiin ja yhteiskunnan normaalista elämäntilasta syrjäytyneisiin ihmisiin. Kun samalla otetaan huomioon sosiaalihuoltojärjestelmän monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus, niin monien sosiaalihuollon asiakkaiden kohdalla tämä on tarkoittanut heille kuuluvien sosiaalisten etujen ja palvelujen kaventumista.

Kansalaisten sosiaalista turvallisuutta on takaamassa joukko lakisääteisiä palveluja, jotka ovat universaaleja eli koskevat kaikkia tai rajoittuvat tiettyihin erityisryhmiin. Sosiaali- ja terveystaloudesta ovat osa Suomen perustuslaissa määritellyt perusoikeudet. Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta keskeinen on laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) eli ns. asiakaslaki. Asiakslain tarkoitus on vahvistaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta, parantaa asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja turvata asiakkaan oikeus hyvään palveluun ja kohteluun. Asiakslain mukaan jokaisella kunnalla tulee olla nimetty sosiaaliasiainjohtaja, jonka yleisenä tehtävänä on edistää sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia. Sosiaaliasiainjohtajan voidaan katsoa helpottavan tuomioistuimen työtaakkaa ja hidasta menettelyprosessia.

Suurin osa sosiaaliasiamiehistä on kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa ja he työskentelevät sosiaalihuollon organisaatioissa. Tämä järjestely, jossa sosiaaliasiamies on palvelu- ja järjestävän organisaation työntekijä, ei aina herätä luottamusta asiakkaiden keskuudessa. Sosiaaliasiamiehen puolueeton ja riippumaton asema ja rooli saatetaan kokea kyseenalaiseksi. Asiakkailta saattaa olla myös epärealistisia odotuksia sosiaaliasiamiehen tehtävistä ja mahdollisuuksista vaikuttaa asiakkaiden esittämiin vaatimuksiin.

Tässä tutkielmassa on tarkoitus selvittää, miten sosiaaliasiamiehet itse kokevat ammatillisen asemansa ja roolinsa organisaatiossa ja toisaalta käytännön asiakastyössä. Tutkimusaineistona ovat sosiaaliasiamiesten kirjoitukset. Alussa tuodaan esille ja käsitellään sosiaalihuollon asiakasta koskevaa yleistä lainsäädäntöä ja sosiaaliasiamiestoimintaa määrittävää lainsäädäntöä sekä sosiaaliasiamiestoiminnan nykytilannetta. Käsitteellinen tarkastelu kohdistuu organisaation ja roolin käsitteisiin ja tulkintoihin. Tutkielma päättyy johtopäätös- ja pohdintalukuun.

2. SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN TAUSTALLA OLEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1. Sosiaalioikeus ja sosiaalipolitiikka

Sosiaalioikeus on oikeudenala, joka sääntelee ja tutkii kansalaisten oikeutta sosiaalietuuksiin – palveluihin. Se on melko läheisessä yhteydessä sosiaalipolitiikkaan ja toteuttaa poliittisessa päätöksenteossa asetettuja tavoitteita sekä asettaa rajoituksia sosiaalipolitiikalle sekä sitä määrittäville ja toteuttavalle päätöksenteolle. Yhteiskuntapolitiikan lohkona sosiaalipolitiikka on julkisen vallan, lähinnä valtion ja kuntien toimintaa. Sosiaalipolitiikan tavoitteina ovat kohtuullisen toimeentulon takaaminen perheille ja yksilöille, kansalaisten turvaaminen erilaisten sosiaalisten riskien varalta, sosiaalipalvelujen saatavuuden varmistaminen sekä tasa-arvoisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen yhteiskunnassa. (Tuori & Kotkas, 2008, 7; Hänninen 2009, 16.)

Sosiaalioikeus täyttää monia tehtäviä sosiaalipolitiikan toteuttamisessa. Sen avulla toteutetaan sosiaalipoliittisia ohjelmia ja luodaan puitteet sosiaalipolitiikan tai sen jonkin lohkon tavoitteelliselle kehittämiselle. Sosiaalioikeuden avulla säädellään viranomaisia ja sosiaalipoliittisten ohjelmien täytäntöönpanosta huolehtivia toimintayksiköitä sekä yksilöiden ja perheiden asemaa suhteessa näihin toimintayksiköihin. Säännöksillä menettelyssä hoito- ja palvelutoiminnassa, pyritään takaamaan preventiivinen eli ennalta vaikuttava oikeusturva. Näitä menettelysääntöksiä täydentävät säännökset jälkikäteen vaikuttavasta oikeusturvasta, kuten muutoksenhausta ja muista yksityisten käytettävistä olevista valvonta- ja reagointikeinoista. (Tuori & Kotkas, 2008, 9.)

2.2. Sosiaalisten oikeuksien käsitteet ja perustelut

Sosiaaliset oikeudet voidaan määritellä julkiseen valtaan kohdistuviksi velvoitteiksi, jotka koskevat yksilön oikeuksia, sosiaalisia etuuksia eli toimeentuloturva ja sosiaali- ja terveyspalveluja. Sosiaalisten oikeuksien avulla vähennetään yksilöiden ja perheiden toimeentulon ja sosiaalisen suoriutumisen riippuvuutta markkinamekanismeista ja korjataan näiden aiheuttamia epäkohtia. Sosiaaliset oikeudet jakavat sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion yleiset eettiset ja moraaliset perustelut, jotka liittyvät solidaarisuuteen sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon. Kansallisen perustuslain yhteydessä ei yleensä puhuta niinkään sosiaalisista oikeuksista kuin laajemmin TSS-oikeuksista eli taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. TSS-oikeuksiin kuuluu myös esimerkiksi työ-, asunto- ja koulutuspolitiikan alaan sijoittuvia oikeuksia. (Tuori & Kotkas, 2008, 179-181; Hänninen 2009, 15-16.)

Ihmisten elämään liittyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen kannalta erityisen tärkeitä ovat perustuslakiin sisältyvät keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeisin perustuslain TSS-oikeus on oikeus sosiaaliturvaan. Perustuslain 19.1 §:n nojalla jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on laadittu yksilöllisen ja ehdottoman oikeuden muotoon ja sitä voidaan pitää esimerkkinä suoraan perustuslaissa turvatusta subjektiivisesta oikeudesta,

jokaiselle kansalaiselle luovuttamattomasti kuuluvasta oikeudesta etuuteen tai toimintaan. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso ja jonka saamisen edellytykset tulee selvittää yksilöllisellä tarveharkinnalla. Välttämättömän toimeentulon turvaamisesta on tarkemmin säädetty toimeentulotukilaissa (1412/1997). Myös muut tukijärjestelmät, esimerkiksi asumis- ja opintotuki sekä erityisryhmille suunnatut palvelut, voivat turvata vastaavalla tavalla toimeentuloa ja välttämätöntä huolenpitoa. (Narikka 2006, 42-43; Pajukoski 2009, 36.)

Perustuslain 19.2 §:ssä taataan jokaiselle toimeentulon turva työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksessä mainituissa tilanteissa yksilön normaalit toimeentulon mahdollisuudet ovat usein merkittävästi heikentyneet. Perustuslain 19.3 § koskee sosiaali- ja terveyspalveluja. Julkisen vallan on turvattava 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. Säännös asettaa lainsäätäjälle selkeästi veloitteen säätää riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista lailla. Säännös ei kuitenkaan edellytä palvelujen turvaamista subjektiivisina oikeuksina, eikä myöskään edellytä tiettyä palvelujen järjestämistapaa, vaan palvelut voi toteuttaa muukin kuin julkisyhteisö. (Narikka 2006, 44, Pajukoski 2009, 38.)

Perustuslain 19.3 §:ssä säädetty velvoite edistää väestön terveyttä on yleisluonteinen ja viittaa erityisesti ehkäisevän sosiaali- ja terveydenhuollon merkitykseen kaikilla julkisen vallan eri toiminta-alueilla. Julkisen vallan on säännöksen mukaan myös turvattava lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Myös tässä lähtökohtana on laaja julkiselle vallalle asetettu yleisluontoinen velvoite edistää lapsiperheiden aineellista hyvinvointia ja vaikuttaa siihen, että yhteiskunnalliset olot luovat edellytyksiä henkisessä ja sosiaalisessa suhteessa tasapainoiselle elämälle. On myös katsottu, että säännös velvoittaa julkista valtaa ylläpitämään lapsiperheille tarkoitettuja palveluja ja perhepoliittisia tulonsiirtoja. (Narikka 2006, 45.)

Perusoikeudet on yleensä muotoiltu siten, että niiden turvaaminen asettaa julkisyhteisölle velvollisuuden pidättäytyä perusoikeuksia rajoittavista toimista tai siten, että julkisyhteisöllä on toimintavelvollisuus aktiivisesti toteuttaa ja suojata perusoikeuksia. TSS-oikeudet on lähes poikkeuksetta kirjoitettu julkisyhteisöihin kohdistuviksi turvaamis- ja edistämismittaitteiksi, joiden täsmentäminen ja etuuksien tarkempi määrittely on tavallisen lainsäädännön varassa. Perusoikeussäännökset eivät takaa sitä, että perusturva ja palveluiden riittävyys pysyvät saavutetulla tasolla. Perustoimentuloon sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin voidaan puuttua. Olennainen puuttuminen edellyttää kuitenkin sitä, että ristiriita perustuslain kanssa voidaan ratkaista. (Narikka 2006, 46.)

2.3. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa lainsäädäntöä

Sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö on erittäin laaja kokonaisuus, joka on syytä jakaa pääpiirteittäin lohkoihin kokonaiskuvan saamiseksi. Palvelujärjestelmän rahoitusta koskevat yleislakeina ovat valtiosuusjärjestelmään liittyvä laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992) sekä kuntien valtiosuuslaki (1147/1996). Yleisemmällä tasolla palvelujärjestelmän rahoitukseen vaikuttavat esimerkiksi valtionavustuksia tai muita julkisia avustuksia ja verotusta koskevat lait sekä muiden hallinnonalojen lainsäädäntö. Palvelujen aineellista sisältöä ja järjestämistä ohjataan omilla erityislaeissaan, joita perinteisesti tarkastellaan erikseen sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen sekä terveyspalvelujen ja terveydenhuollon osalta. Asiakkaiden ja potilaiden kohtelua ja yleistä oikeudellista asemaa sääntelevien lakien voidaan nykyisin katsoa muodostavan oman kokonaisuutensa, johon liittyvät myös esimerkiksi tietosuojaa koskevat kysymykset. Sosiaali- ja terveyspalveluja ohjaavat edelleen yleiset hallinto-oikeudelliset lait sekä palvelujen valvontaa ja yksilöiden oikeusturva koskevat lait. Myös vastuukysymyksiin liittyvät vahingonkorvausoikeudelliset yleis- ja erityislait sekä rikosoikeudelliset säännökset muodostavat tärkeän osan käsiteltävässä palvelujärjestelmää kokonaisuutena. (Narikka 2006, 58.)

Sosiaalihuoltoa ja sosiaalipalveluja koskeva yleislaki on sosiaalihuoltolaki (710/1982). Lain 1 §:n mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaa-

liavustuksia ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksittäisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvia tehtäviä ovat muun muassa sosiaalipalvelujen järjestäminen kunnan asukkaille sekä toimeentulotuen antaminen kunnassa oleskeleville henkilöille (13 §). Sosiaalipalveluista säädetään tarkemmin lain 17§:ssä, jonka 1 momentin nojalla kunnan on huolehdittava sosiaalityön, kasvatusta ja perheneuvonnan, kotipalvelujen, asumispalvelujen, laitoshuollon, perhehoidon sekä omaishoidon tuen järjestämisestä. (Narikka 2008, 59-60.) Uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) tulee voimaan 1.4.2015 ja sen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa asiakaslähtöisyyttä, siirtää sosiaalihuollon painopistettä hyvinvoinnin edistämiseen ja varhaiseen tukeen sekä edistää sosiaalihuollon yhdenvertaista saatavuutta ja saavutettavuutta (www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo)

2.4. Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistävastuu

Suomessa kunnat vastaavat pääosin sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä. Kuntien järjestämistävastuuta tarkasteltaessa on otettava huomioon myös perustuslakiin sisältyvä kunnallisen itsehallinnon periaate. Hyvinvointitalvelujen järjestämistävastuu on hajautettu erittäin laajasti paikalliselle eli peruskuntien tasolle. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osuus kuntien nettomenoista on noin puolet, joten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen on tärkeimpiä kunnan erityistoimialaan kuuluvista tehtävistä. Yksilöiden oikeuksia vastaavat julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet. Käytännössä vastuu sosiaali- ja terveystalveluista kohdentuu suurelta osin kunnille lainsäädännössä määrättyihin tehtäviin. Yksilöille subjektiivisina oikeuksina turvattuina talveluja vastaa kuntien erityinen velvollisuus järjestää talveluja kaikille säädetyt edellytykset täyttävälle. Jos taas yksilön oikeus on subjektiivista oikeutta heikompi, on myös vastaava kunnan velvollisuus talvelun järjestämiseen heikommin sitova. Tällöin puhutaan yleensä kunnan yleisestä järjestämistävelvollisuudesta tai määrärahasidonnaisista talveluista. (Narikka 2006, 94-95, Pajukoski 2009, 73-74.)

Kuntien keskinäistä vastuuta koskevat säännökset rajaavat osaltaan yksittäisen kunnan vastuuta. Kuntien kesken sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistävastuu ratkeaa pää-

sääntöisesti asumisperiaatteen mukaan. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain nojalla sosiaalipalvelut on järjestettävä kunnan asukkaille eli henkilöille, joilla on kotikuntalain (201/1994) 14 §:n nojalla kunnassa kotipaikka. Sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa on eräissä tapauksissa poikettu asumisperiaatteesta soveltamalla oleskeluperiaatetta. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 15 §:n nojalla kunnan on kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin vaatiessa huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muullakin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Lisäksi lain 13.1 §:n 2 kohdan nojalla kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Myös eräisiin sosiaalihuollon erityislakeihin sisältyy sosiaalihuoltolaista poikkeavia säännöksiä siitä, miten kuntien järjestämisvastuu jakautuu. Säännökset koskevat eräitä lastensuojelussa ja kehitysvammahuollossa toteutettavia palveluja. (Narikka 2006, 99; Pajukoski 2009, 75-76.)

2.5. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien kehittyminen

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa on pitkään pyritty kehittämään. Keskeinen merkkipaalu oli sosiaalihuollon periaatekomitea, jonka vuonna 1971 esittämät periaatteet ovat ohjanneet sosiaalihuollon kehitystä. Myös esimerkiksi sosiaalihuoltolaki, joka tuli voimaan 1.1.1984, sisältää säännöksiä asiakkaan asemasta, oikeuksista ja kohtelussa noudatettavista periaatteista. Asiakkaan asemalle ratkaisevaa ovat asiakkaan kohtelu, neuvonta, asian valmistelu ja päätöksenteko. Sosiaalihuollon periaatekomitea suuntasi tulevien vuosien lainsäädäntötyötä ja palvelujen toteuttamista. Sen asettamisen tausta oli sosiaalihuollon kritiikissä ja pyrkimyksissä irrottautua vanhamuotoisesta sosiaalihuollosta. Komitean mukaan kaiken sosiaalihuollon periaatteena tuli olla asiakkaiden palveleminen. (asiakkaat tuli nähdä, itsenäisiksi olennoiksi, subjekteiksi eikä huolenpidon kohteiksi?) Sosiaalihuollon periaatekomitean muotoilemia periaatteita on sittemmin sisällytetty sosiaalihuollon lainsäädäntöön. Sosiaalihuoltolain voimaantulon jälkeen asiakkaiden asemaa ja osallistumista sekä niiden edelleen kehittämistä käsiteltiin vuonna 1986 sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä. Työryhmä asetettiin selvittämään ja kehittämään sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja heidän osallistumistaan ja vaikuttamistaan sosiaalihuollon

suunnitteluun ja toteuttamiseen. Työryhmän ehdotuksiin sisältyi ensimmäisen kerran käsite sosiaaliasiamies. (Haverinen ym. 2003, 1-2.)

Sosiaaliasiamies olisi työryhmän mukaan kunnan sosiaalilautakunnasta riippumaton viranhaltija, jonka tehtävänä olisi toimia välittäjänä ristiriitatilanteissa, antaa oikeudellista neuvontaa ja ohjausta sitä haluaville asiakkaille sekä avustaa tarvittaessa muutoksenhaussa. Hänellä tuli olla oikeus saada selvityksiä ja tietoja tehtävänsä hoitamiseen, muttei ratkaisuvalltaa kunnan sosiaalitoimen asioihin. Työryhmän ehdotusten taustalla olivat havainnot asiakkaiden ja työntekijöiden välillä ajoittain vallitsevasta luottamuspulasta. Asiakkaat eivät aina voineet luottaa viranhaltijoiden ratkaisujen objektiivisuuteen ja kokivat puutteita oikeusturvassaan. Työryhmä esitti kritiikkiä sosiaalihuollon ammatillistumisesta ja siihen liittyvää sosiaaliteknokratiana kohtaan ja pyrki laajentamaan asiakkaiden itsemääräämisoikeutta. (Haverinen ym. 2003, 2-3.)

Hallituksen esityksessä (HE 137/1999 vp.) tuodaan esille, että asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat säännökset yleislainsäädännössä ja sosiaalihuollon laeissa muodostavat vaikeasti hahmoteltavan kokonaisuuden. Edelleen esityksessä tuodaan esille, että erillisen sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain säätäminen selkiyttäisi tilannetta ja vahvistaisi asiakaslähtöisyyttä sekä asiakkaiden mielipiteiden ja tarpeiden huomiointia kaikilla sosiaalihuollon sektoreilla. Lisäksi esityksessä viitataan terveydenhuollossa potilaan asemasta ja oikeuksista säädettyyn ja vuonna 1993 voimaan tulleeseen lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki) ja siihen, että sosiaalihuollon alueella ei tällaista yhtenäistä lakia ole, eivätkä sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat nykyiset säännökset kata kaikkia vastaavia asioita kuin potilaslaki. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tehdään paljon yhteistyötä, joten käytännön toimivuuden edistämiseksi sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan sosiaalihuollon lainsäädännön tulisi lähentyä terveydenhuollon vastaavia säännöksiä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Laki sisältäisi sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet.

2.6. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat keskeiset oikeusohjeet ovat vuoden 2001 alusta sisältyneet lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, asiakaslaki). Asiakaslaki on sosiaalihuoltolain rinnalla sovellettava yleislaki, joka sisältää sosiaalihuollossa noudatettavat keskeiset menettelysäännökset. Niistä osa on vain sosiaalihuoltoa koskevia, osa informaatiomielessä asiakaslakiin kirjoitettuja, muuallekin yleislainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä ja osa viittauksia hallintoa koskeviin yleislakeihin. (Heiliö 2006, 539.)

Asiakaslaki (812/2000) koskee julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollon palvelut ovat sosiaalihuoltolaissa mainitut sosiaalipalvelut, toimeentulotuki, elatustuki ja sosiaalinen luototus. Asiakslain tarkoituksena on pyrkiä vahvistamaan asiakkaan osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta, parantamaan asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja turvaamaan asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Asiakaslaki kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvaan sellaisten asiakasryhmien kohdalla, joiden edellytykset valvoa omaa etuaan ovat heikentyneet. Tällaisia asiakkaita ovat esimerkiksi alaikäiset, kehitysvammaiset ja dementiaa sairastavat vanhukset. Laki sisältää säännökset myös tietosuojasta ja asiakastietojen käsittelystä asiakkaan ja sosiaalihuollon toimijoiden kesken. Asiakslain mukaan asiakkaalla on oikeus valittaa tekemällä muistutus huonosta palvelusta ja kohtelusta sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutukseen on vastattava kohtuullisessa ajassa. Muistutuksesta annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei kuitenkaan vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella asiastaan sosiaalihuoltoa valvovalle viranomaiselle (Heiliö 2006, 540; Kananoja ym. 2007, 242-244; Jämsä 2010, 43-46.)

Asiakslain (812/2000) mukaan jokaisella kunnalla pitää olla nimetty sosiaaliasiamies, joka toimii asiakkaan oikeuksien edistämiseksi. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on asiakkaan oikeuksista tiedottaminen, neuvonta asiakslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaminen muutoksenhaussa ja neuvonta muistutuksen laatimisessa. Sosiaaliasiamies ei tee asiakasta koskevia päätöksiä. Kunnilla on vastuu sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämises-

tä ja siitä, että sosiaaliasiamies voi toimia riippumattomasti. Kunta voi järjestää sosiaaliasiamiehen palvelut itsenäisesti tai yhteistyössä toisen kunnan kanssa. Sosiaaliasiamiespalvelut voidaan järjestää myös ostamalla ne yksityiseltä palveluntuottajalta. Sosiaaliasiamies seuraa asiakkaan oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvityksen kunnanhallitukselle. (Kananoja 2007, 245-247; Jämsä 2010, 47-48.)

2.7. Hyvä hallinto ja asiakkaan oikeusturva

Hallintolaissa (434/2000) säädetään hyvän hallinnon perusteista ja viranomaisia ohjaavista keskeisistä periaatteista. Laki säättää myös asiakkaan asemaan ja oikeusturvaan vaikuttavista hallinnollisista vaatimuksista. Hallintolakia sovelletaan myös ns. tosiasialliseen toimintaan eli palvelujen antamiseen käytännössä kuten hoitoon ja huoltoon laitoksissa. Lakiin kirjatut hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat asiakkaan kannalta merkityksellisiä. *Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen* viranomaisen on käytettävä toimivaltaa ainoastaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja *objektiiviperiaatteen* velvoittamana puolueettomasti ja objektiivisesti perusteltuina. *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. *Yhdenvertaisuusperiaate* velvoittaa viranomaisen asiakkaiden tasapuoliseen ja johdonmukaiseen kohteluun ja *luottamuksensuojan periaate* ilmaisee, että asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisten hallintopäätösten pysyvyyteen sekä viranomaisten toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Lisäksi laki velvoittaa viranomaisen antamaan neuvontaa ja palveluja asianmukaisesti. (Kulla 2008, 94-117; Mäenpää 2003, 162-172.)

Kansanvaltaisuusperiaatetta luonnehditaan perustuslaissa siten, että valtiovalta kuuluu kansalle ja yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa. Oikeusvaltioperiaatteella tarkoitetaan sitä, että kaiken julkisen toiminnan tulee perustua lakiin ja kaikessa toiminnassa on lakia tarkoin noudatettava. Julkinen valta lähtee kansan valitsimista toimielimistä, eduskunnasta ja kunnan valtuustoista. Toimivalta on voitava johtaa lakiin ja laista poikkeaminen ei ole sallittua. (Kopra & Lehikoinen 2008, 119.)

Oikeusturvan tärkeän osan muodostaa mahdollisuus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Osa julkisen vallan toimenpiteistä on sellaisia, että niihin ei voi luonteensa mukaan hakea muutosta tuomioistuimesta tai muutoksen hakeminen ei esimerkiksi ajallisista syistä ole mahdollista. Näissä tilanteissa korostuvat kantelujen ohella oikeusturvan ennakkolliset ulottuvuudet. Oikeusturva jaetaan ehkäisevään ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Ehkäisevä oikeusturvaa edustavat esimerkiksi viranomaistoiminnan säädellyt muodot, viranomaisten koulutus, esteellisyys, asianomaisen kuuleminen, päätösten perusteluvollisuus ja asiakirjajulkisuus. Jälkikäteistä oikeusturvaa edustavat ennen kaikkea valitus, mutta myös itseoikaisu, oikaisu, kantelu ja ylimääräiset muutoksenhakekeinot. Erilaiset asiamiesjärjestelmät asettuvat jonnekin ehkäisevän ja jälkikäteisen oikeusturvan välille, kun niillä voidaan katsoa olevan sekä ehkäisevää merkitystä että muutoksenhakua tukevaa merkitystä. Kuntien sosiaali- ja potilasasiamiehillä on katsottu olevan asiakkaiden oikeusturvan kannalta tärkeä rooli ja heidät on nähty olevan pikemminkin eräänlaisia edusmiehiä suhteessa kuntaan, kuin varsinaisena valvontakoneistona. (Kopra & Lehtikoinen 2008, 119-120; Pajukoski 2010, 26-31.)

2.8. Sosiaaliasiamiestoimintaa määrittävä lainsäädäntö

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetulla lailla (812/2000, asiakaslaki) säädetään asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista. Laki tuli voimaan 1.1.2001. Asiakaslaki on sosiaalihuoltolain (710/1982) rinnalla sovellettava yleislaki, joka sisältää sosiaalihuollossa noudatettavat keskeiset menettelysäännökset. Niistä osa on vain sosiaalihuoltoa koskevia, osa informaatiossa asiakaslakiin kirjoitettuja, muuallekin yleislainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä ja osa viittauksia hallintoa koskeviin yleislakeihin. (Heiliö 2006, 539.) Asiakaslakia tul- laan tarkastelemaan myöhemmin yksikohtaisemmin

Asiakaslaki (812/2000) koskee julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollon palvelut ovat sosiaalihuoltolaissa mainitut sosiaalipalvelut, toimeentulotuki, elatustuki ja sosiaalinen luototus. Asiakaslain tarkoituksena on, kuten jo todettiin, pyrkiä vahvistamaan

asiakkaan osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta, parantaa asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja turvata asiakkaan oikeus hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Asiakaslaissa ei säädetä asiakkaan oikeudesta saada erilaisia palveluja ja etuuksia eikä kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta järjestää sosiaalihuoltoa ja etuuksia. Asiakaslaki kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvaan sellaisten asiakasryhmien kohdalla, joiden edellytykset valvoa omaa etuaan ovat heikentyneet. Tällaisia asiakkaita ovat esimerkiksi alaikäiset, kehitysvammaiset ja dementiaa sairastavat vanhukset. Laki sisältää säännökset myös tietosuojasta ja asiakastietojen käsittelystä asiakkaan ja sosiaalihuollon toimijoiden kesken. Asiakslain mukaan asiakkaalla on oikeus valittaa tekemällä muistutus tai kantelu huonosta palvelusta ja kohtelusta. (Heiliö 2006, 540; Kananoja ym. 2007, 242-244; Jämsä 2010, 43-46; STM 2008:17, 14.) Sosiaalihuollon asiakaslailla on monia yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeuksiin. Asiakaslaissa säädetään asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää. Tällä on yhteys perustuslaissa turvatuissa perusoikeuksista ainakin yhdenvertaisuuteen, yksityiselämän suojaan, uskonnon ja oman tunnon vapauteen sekä kielellisiin oikeuksiin. Hyvään kohteluun sosiaalihuollossa kuuluu myös ihmisarvon loukkaamattomuus. (STM 2008:17.)

Sosiaalihuollon asiakkaan kohtelulla tarkoitetaan asiakaslaissa (812/2000) sitä tapaa, miten häneen eri asiakastilanteissa suhtaudutaan. Lain tavoitteena on toteuttaa sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta ottamalla huomioon asiakkaan tarpeet, toivomukset ja mielipiteet sen suuntaisina ja sellaisina, kuin asiakas ne itse ilmaisee. Tavoitteena on palveleminen ensisijaisesti asiakkaan esille tuomien lähtökohtien mukaan, ei auttajan tai organisaation tarpeesta. Lailla pyritään lisäämään asiakkaan aktiivisuutta ja edistämään asiakkaan myönteistä kohtelua. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Asiakkaalla on oikeus saada selvitys erilaisista toimenpidevaihtoehdoista ja hänelle on laadittava hoito- ja palvelusuunnitelma ellei kyse ole tilapäisestä neuvonnasta ja ohjauksesta. (STM 2001: 11, 17-18.)

Asiakslain (812/2000) mukaan jokaisella kunnalla pitää olla nimetty sosiaaliasiamies, joka toimii asiakkaan oikeuksien edistämiseksi. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on 1) asiakkaan oikeuksista tiedottaminen 2) neuvonta asiakslain soveltamiseen liittyvissä asioissa 3)

avustaminen muutoksenhaussa ja neuvonta muistutuksen laatimisessa 4) toimiminen muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä 5) antaa vuosittain selvitys kunnanhallitukselle asiakkaan oikeuksien ja aseman kehityksestä kunnassa. Sosiaaliamies ei tee asiakasta koskevia päätöksiä. Kunnilla on vastuu sosiaaliamiestoiminnan järjestämisestä ja siitä, että sosiaaliamies voi toimia riippumattomasti. Kunta voi järjestää sosiaaliamiehen palvelut itsenäisesti tai yhteistyössä toisen kunnan kanssa. Sosiaaliamiespalvelut voidaan järjestää myös ostamalla ne yksityiseltä palveluntuottajalta. (Kananoja 2007, 245-247; Jämsä 2010, 47-48; STM 2008:17, 15.)

Sosiaaliamiehelle ei asiakaslain säätämisen yhteydessä asetettu kelpoisuusvaatimuksia. Sosiaaliamiesten kelpoisuudesta säädettiin 1.8.2005 voimaan tullessa laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista (272/2005), jonka mukaan sosiaaliamiehen tehtäviin ovat päteviä henkilöt, joilla on sosiaalityöntekijän kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus. Sosiaalityöntekijältä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat opinnot sosiaalityössä. Sosiaaliamiehen tehtäviin kelpoisuuden antavia ylempiä korkeakoulututkintoja ovat esimerkiksi yhteiskuntatieteellinen tai oikeustieteellinen ylempi korkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto. (STM 2008:17, 16.)

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Sosiaaliamies on toiminnassaan sidottu hyvän hallinnon vaatimuksiin, joista keskeisimpänä sosiaaliamiestoiminnan kannalta voi pitää hallinnossa asioivien tasapuolista kohtelua ja toimien puolueettomuutta sekä hyvän kielenkäytön vaatimusta. Sosiaaliamiehen esteellisyyttä säätelevät hallintolaissa säädetyt virkamiehen esteellisyysperusteet. Sen mukaan olisi toivottavaa, ettei sosiaaliamies osallistuisi asiakkaiden sosiaalihuoltoa koskevien päätösten tekemiseen. (STM 2008:17. 15)

3. SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN NYKYTILANNE

3.1. Sosiaaliasiamiesten määrä ja koulutustausta

Suomessa oli vuoden 2005 lopulla yhteensä 134 sosiaaliasiamiestä, joista päätoimisia oli 22 henkeä (tammikuussa 2007 sosiaaliasiamiehiä oli yhteensä 120 henkeä). Päätoimisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että sosiaaliasiamies käyttää 100 prosenttia työajastaan sosiaaliasiamiehen tehtävien hoitamiseen. Päätoimisten joukkoon luetaan lisäksi sosiaali- ja potilasasiamiehen yhdistelmävirkaa hoitavat, joita on 7 henkeä. Sosiaaliasiamiehistä naisia oli noin 78 prosenttia ja miehiä noin 22 prosenttia. Syksyllä 2005 suurin osa sosiaaliasiamiehistä hoiti sosiaaliasiamiestehtäviä oman varsinaisen toimensa ohella. Mitä pienempi sosiaaliasiamiehen toimialue oli, sitä suuremmalla todennäköisyydellä hänellä oli myös muita tehtäviä sosiaaliasiamiestoiminnan lisäksi. Suuremmilla toimialueilla sosiaaliasiamies oli useimmiten päätoiminen. Vajaalla viidenneksellä asiamiehistä oli useita muita tehtäviä sosiaaliasiamiestehtävien lisäksi. Kun toimialueen koko oli yksi kunta, muina tehtävinä olivat muun muassa kunnan sosiaalihuollon hallintotehtävät, sosiaaliantekijän ja kunnan muun hallinnon tehtävät. (STM 2008:17, 17-20.)

Sosiaaliasiamiehen tehtävän hoitaminen edellyttää erityisiä tiedollista tai taidollista perehtyneisyyttä. Sosiaaliasiamiehen tulisi olla perehtynyt sosiaalilainsäädäntöön, sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaan ja sosiaalihuollon vastuu- ja oikeusturvakysymyksiin. (HE 137:1999 vp; STM 2001:11, 84.) Syksyllä 2005 sosiaaliasiamiehistä noin 60 prosenttia täytti sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain mukaisen kelpoisuuden. Sosiaaliasiamiehistä vajaa 40 prosenttia ei täyttänyt nykyistä kelpoisuusvaatimusta. Yleisimmin sosiaaliasiamiehillä oli yhteiskunta- tai hallintotieteellinen ylempi korkeakoulututkinto. Sosiaaliasiamiehillä oli sosiaaliasiamiestehtävien kannalta relevanttia työkokemusta varsin paljon esimerkiksi lastensuojelusta, vammaispalveluista, toimeentulokitehtävistä ja vanhustenhuollosta. Noin kahdeksalla prosentilla sosiaaliasiamiehistä ei ollut relevanttia työkokemusta. (STM 2008:17, 17-20.)

Suurimmat heikkoudet sosiaaliasiamiesten ammattitaidossa liittyvät sosiaalihuollon oikeusturvakysymyksiin ja hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin (Haverinen ym. 2003, 73). Monet sosiaaliasiamiehet kaipaavat juridista konsultaatiomahdollisuutta tai ylipäätään jotakin valtakunnallista tahoa, jonka puoleen voisi kääntyä ja kysyä neuvoja. Pääasiassa sosiaaliasiamiehet kysyvät neuvoja toisiltaan. Sosiaaliasiamiesten ammatillisen osaamisen lisäämisessä korostuu sosiaaliasiamiesten keskinäisen vuorovaikutuksen merkitys.

3.2. Sosiaaliasiamiespalvelujen järjestäminen

Sosiaaliasiamiespalveluja järjestetään kunnan omana toimintana, kuntien välisin sopimuksin tai kuntien toisilleen tuottamana ostopalveluna sekä kokonaan kunnan ulkopuolisen organisaation toimesta. Ostopalveluna sosiaaliasiamiespalveluja tuottavia tahoja ovat muun muassa erilaiset yhdistyspohjaiset toimijat, kuntayhtymät (terveydenhuollon kuntayhtymät, sairaalat, sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit), osaamiskeskukset sekä kokonaan yksityiset toimijat. Kunnan omana toimintana sosiaaliasiamiespalvelut tuotetaan noin 40-prosenttisesti. Kunnat ostavat myös toisiltaan sosiaaliasiamiespalveluja. Tällöin isäntäkunta tuotti sosiaaliasiamiespalvelun itselleen, minkä lisäksi se myi palvelua yhdelle tai useammalle kunnille. Lisäksi kunnat ovat järjestäneet sosiaaliasiamiestoimintaa keskinäisin sopimuksin, joissa ns. isäntäkunta tuottaa palvelut, mutta sosiaaliasiamiespalvelun kustannukset jaetaan palvelun tuottamiseen osallistuvien kuntien kesken esimerkiksi asukaslukujen suhteessa. Kaikkiaan kunnan omana toimintana tai kuntien keskinäisin sopimuksin sosiaaliasiamiespalveluja tuotetaan lähes 64-prosenttisesti. (STM 2008:17, 32-33.)

Kunnan ollessa riittävän suuri sen on taloudellisesti järkevää ja mahdollista palkata kokopäiväinen sosiaaliasiamies. Tällöin kyetään yleensä turvaamaan sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta korkeatasoinen palvelu, sosiaaliasiamiehen riippumattomuus sekä riittävän ajan varaaminen kaikille asiakaslain mukaisille tehtäville. Sosiaaliasiamiehellä on myös hyvä mahdollisuus vaikuttaa kunnan omaan sosiaalihuollon palvelujen kehittämiseen. Pienissä kunnissa sosiaaliasiamiespalvelut on yleensä järjestetty joko kunnan omana toimintana tai yhdessä toisten kuntien kanssa. Kunnan tuottaessa sosiaaliasiamiespalvelun itse on sosiaaliasiamiehen tehtävät usein yhdistetty johonkin muuhun tehtävään. Näissä

tilanteissa sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja ammatillinen osaaminen saattavat olla kyseenalaisia. Kuntien ja kuntayhtymien ulkopuolella toimivat sosiaaliasiamiespalvelujen tuottajat voidaan jakaa kokonaan yksityisiin (säätö- ja osuuskunnat, yrittäjät) ja kuntien omistamiin organisaatioihin (sosiaalialan osaamiskeskukset). Sosiaaliasiamiespalvelujen tuottaminen ostopalveluna perustuu kunnan tai kuntien ja palvelujen tuottajan välillä tehtyyn ostopalvelusopimukseen. (STM 2008:17, 33-35.)

Sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaaliasiamiestoimintaan kohdistuu myös ylimpien laillisuusvalvojen valvontavalta, jotka voivat kohdistaa valvontaa sosiaaliasiamiestoimintaan sekä omasta aloitteestaan että kanteluiden perusteella. Läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle (aluehallintovirasto 1.1.2010 alkaen), joka arvioi sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Lisäksi ne ohjaavat ja valvovat yksityisiä sosiaalihuollon palvelujen tuottajia. Aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa myös sosiaaliasiamiestoimintaa. (STM 2008:17, 43.)

3.3. Sosiaaliasiamiehen tehtävät käytännössä

Sosiaaliasiamiehen välitöntä asiakastyötä ovat neuvonta ja ohjaus sekä avustaminen muistutuksen tekemisessä. Neuvonnan pääpaino on oikeudellisten näkökulmien ja eri toimintavaihtoehtojen arvioinnissa. Sosiaaliasiamies voi ohjata asiakasta tekemään muistutuksen tai kantelun. Lisäksi sosiaaliasiamies voi ottaa oikeudellista kantaa sosiaalihuollon viranomaisen toimintaan tai päätökseen. Suurin osa asiakastyöstä tapahtuu puhelimitse, mutta asiakkaalla on myös mahdollisuus henkilökohtaiseen tapaamiseen sosiaaliasiamiehen kanssa. Sosiaaliasiamies voi myös toimia neuvottelijana ja sovittelijana asiakkaan ja työntekijän välillä vaikeissa ongelmatilanteissa. (STM 2008: 17, 24.) Varsinkin laajoissa ja monimutkaisissa tapauksissa sosiaaliasiamiehen on syytä tavata asiakas henkilökohtaisesti, jotta asiakkaan tilanteesta saadaan mahdollisimman kattava arvio ja asiakasta voidaan ohjata lainmukaisten menettelytapojen valinnassa. Sosiaaliasiamies toimii asiakkaiden oikeuksien ja edun turvaajana puolueettomassa asemassa eikä ole velvollinen toi-

minaan asiakkaan asiamiehenä tai asianajajana. Jos asiakas tarvitsee oikeudellista apua, sosiaaliasiamiehen tulee ohjata asiakas käyttämään esimerkiksi oikeusaputoimiston palveluja. (Heiliö & Ylipartanen 2006, 550.)

Sosiaaliasiamies on velvollinen avustamaan asiakasta muistutuksen (valitus) tekemisessä. Sosiaalihuollon palvelun käyttäjä, joka on tyytymätön kohteluunsa, voi tehdä muistutuksen sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus voi koskea esimerkiksi palvelujen tuottamistapaa, säännösten noudattamista ja tulkintaa sekä asiakassuhteessa ilmeneviä ongelmia. Muistutukseen on annettava kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Muistutuksen käsittelyn kohtuuajana voidaan pitää enintään yhtä kuukautta. Muistutusmenettelyn tarkoituksena on, että asiakas saa yksittäiseen asiaan nopean korjauksen ja ratkaisun. Muistutuksen vastauksessa on ymmärrettävällä ja asiallisella tavalla tuotava ilmi, mihin toimenpiteisiin muistutuksen kohteena olevassa asiassa on ryhdytty tai on tarkoitus ryhtyä. Muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei kuitenkaan estä asiakasta tekemästä kantelua sosiaalihuoltoa valvovalle viranomaisille. (Arajärvi 2011, 303, 570; STM 2008:17, 24-25.)

Sosiaaliasiamiehen tiedottaminen asiakkaan oikeuksista tulisi nähdä ennaltaehkäisevänä ja aktiivisena toimintana, jonka tavoitteena on asiakaslain mahdollisimman hyvä tuntemus ongelmien synnyn ennaltaehkäisemisessä. Tiedottaminen koskee sekä asiakkaiden asemaa ja oikeuksia, että sosiaaliasiamiestoiminnan tiedottamista. Tiedottamisen kanavina ja muotoina ovat painetut ja sähköiset esitteet sekä tiedotustilaisuudet asiakkaille ja erilaisille yhteistyötahoille. (STM 2008:17, 25-26.) Tiedottamista ja neuvontaa ei kuitenkaan aina voi selkeästi erottaa toisistaan. Voidaan sanoa, että tiedottaminen ei kohdistu mihinkään erityiseen ja konkreettiseen asiaan vaan on luonteeltaan suureen joukkoon henkilöitä kohdistuvaa informaatiota. Neuvonnasta on kyse silloin, kun kohteena on tietyn henkilön konkreettinen asia. (Posio 2003, 68.)

Asiakaslain mukaan sosiaaliasiamiehen tehtävänä on toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Tämä yleisluonteinen tehtävä voidaan tulkita sellaisiksi toimenpiteiksi, joita sosiaaliasiamieheltä ei ole säännösten mukaan suoraan kielletty.

Kyseessä voidaan ajatella olevan ennaltaehkäisevien toimien ja laadukkaan työn korostaminen jälkikäteisen ongelmien käsittelyn sijaan. Toimiessaan aktiivisena asiakkaan oikeuksien edistämiseksi sosiaaliasiamies luo puitteet jälkikäteisen oikeudellisen arvioinnin vähenemiseen. (Posio 2003, 73.) Sosiaaliasiamiehen tehtävät eivät rajoitu vain asiakastyön kautta tapahtuvaan asiakkaan oikeuksien edistämiseen vaan siihen kuuluvat myös kunnan sosiaalihuoltoa koskevien linjausten, lainsäädännön, kehittämistyön ja poliittisen päätöksenteon seuranta ja siihen vaikuttaminen. Yhteistyö kunnan johdon ja luottamushenkilöiden sekä sosiaalihuollon viranhaltijoiden kanssa on sosiaaliasiamiehen keskeisintä tehtäväaluetta. Sosiaaliasiamiehen on seurattava asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Selvitykselle ei ole annettu muodollisia sisältövaatimuksia ja määräaikaa. Selvitykset vaihtelevatkin sisällöltään ja muodoltaan eri kunnissa. Kunnanhallitus saa selvityksen avulla palautetta sosiaalihuollossa ilmenevistä epäkohdista ja puutteista ja voi tarvittaessa ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. (Posio 2003, 83-85; STM 2008:17, 30.) Selvityksellä voidaan katsoa olevan myös yhtymäkohtia ns. sosiaalityön sosiaaliseen raportointiin, jolla tarkoitetaan työstä kertyvän tiedon kokoamista ja raportointia oman organisaation johdolle.

4. ORGANISAATION VIITEKEHYS

4.1. Organisaatio käsitteenä

Organisaatiot ovat keskeisessä asemassa yhteiskunnan toiminnassa. Organisaatioita pidetään usein itsestäänselvyksinä, joiden olemassaoloa tuskin tiedostetaan tai mietitään tarkemmin niiden historiallisia tarkoituksia. Nykyaikaiset organisaatiot ovat syntyneet modernin ajan teollistumisen myötä. Organisaatiot ovat sosiaalisina toimijoina kuitenkin aina syntyneet ihmisten tarpeista käsin ja ovat siten ihmisten luomuksia. Jokainen ihminen on elämänsä eri vaiheissa jonkin organisaation vaikutuksen kohteena. Organisaation

käsitettä on toisaalta vaikea määrittellä ja helpompaa on antaa esimerkkejä organisaatioista. Yleisesti organisaatio voidaan määrittellä ihmisten muodostamaksi yhteistoimintajärjestelmäksi tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Ihmisten välinen yhteistoiminta ilmenee organisaatiossa ennalta laadituissa ja usein toistuvissa muodoissa. (Juuti 2006, 7; 204; Harisalo 2010, 19; 31.)

Tuomo Peltonen (2010, 9-14) määrittelee organisaatiot tietoisesti muotoiluiksi sosiaalisiksi järjestelmäksi, joiden rakenteet ovat rationaalisesti rakennettu mahdollisimman toimiviksi. Organisaatiot ovat ympäristöstään irrallisia yksiköitä, joilla on omat selväpiirteiset rajat, jotka erottavat ne toisista organisaatioista. Kuitenkin organisaatiot pyrkivät ottamaan toiminnassaan huomioon toimintaympäristön olosuhteet ja muutokset. Organisaatioiden merkitys korostuu ja liittyy ennen kaikkea ulkoisten tavoitteiden saavuttamiseen eli ne eivät ole olemassa esimerkiksi jäsentensä hyvinvoinnin vuoksi. Organisaatioita on usein tutkittu *realistisen* maailmankuvan näkökulmasta, jossa organisaatiot ovat määriteltä päämäärien saavuttamiseksi luoduiksi sosiaalisiksi yhteistoimintajärjestelmiksi. Organisaatioita voidaan tarkastella myös *tulkinnallisesta* näkökulmasta, jonka mukaan organisaatiot eivät jäseny ja hahmotu vain yhdenlaisen tulkinnan mukaan. Näkökulma on kiinnostunut esimerkiksi organisaation jäsenten tavoista ja uskomuksista sekä organisaatiossa arvoitettavista asioista. Tulkinnallisesta näkökulmasta organisaatioita pidetään kulttuurina. *Postmodernissa* organisaatiotutkimuksessa näkökulma kohdistuu arjen diskursseihin eli puhetapoihin, jotka tuottavat ja määrittävät organisaation jäsenten vallitsevaa ajattelua ja toimintaa sekä heidän ammatillista identiteettiä eli käsitystä itsestään työntekijänä. Myöskään postmoderni organisaatiotutkimus ei pyri tuottamaan yhtä oikeaa kuvaa organisaation toiminnan taustalla vaikuttavista ilmiöistä. *Systeemiteoreettinen* organisaatiotutkimus on kyseenalaistanut realistisen maailmankuvan määrittelemän suljetun mallin organisaatioista. Sen mukaan suljetun organisaation malli ei sovellu toimintaympäristön nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Systeemiteoriassa organisaatioiden tulkitaan olevan vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja sopeutuvan ympäristön muutoksiin joustavasti ja avoimesti. (Lämsä & Päivike 2010, 166-167; Tiuraniemi 1993, 64.)

Organisaation toimintaa voidaan kuvata hyvin erilaisista teoreettisista näkökulmista. Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana kriittiset, tulkinnalliset ja jälkimodernit teo-

reettiset näkökulmat ovat levinneet organisaatioteoriaan ja edelleen moniin johtamisen ja organisoinnin erityisaloihin. Ei ole kuitenkaan syytä unohtaa aiempia klassisia ja funktionalistisia tulkintoja, joita edelleen voidaan käyttää monella erityisalueella. Organisaatioiden toimintaa voidaan tarkastella seuraavien yleisten teoreettisten lähestymistapojen avulla. *Klassisessa* organisaatioteoriassa organisaatiot nähdään muodollisina ja tehokkaina rakenteellisina järjestelminä. *Kulttuurinen moderni* teoria näkee organisaatiot ryhmien yhteistoiminnan kautta rakentuvina kulttuurisina järjestelminä ja *rationaalinen moderni* teoria painottaa organisaatioiden sosiaalisen järjestelmän sopeutumista sisäisesti ja ulkoisesti erilaisiin välttämättömiin tarpeisiin ja vaatimuksiin sekä järjen ja tietojen käyttöä rationaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Harisalo 2010, 44; 69; 264-265; Peltonen 2010 17-18.)

Tulkinnallinen organisaatioteoria näkee organisaatiot ihmisten subjektiivisten tulkintojen ja heidän eri tapahtumille antamien vaihtoehtoisten merkitysten tuotteina (Harisalo 2010, 45; Peltonen 2010, 17-18). *Kriittisessä* organisaatioteoriassa yhteiskunnallis-historialliset ristiriidat ja jännitteet kietoutuvat organisaatioiden toimintaan ja *jälkimoderni* organisaatioteoria keskittyy organisaatioissa ilmeneviin, identiteettiä ja sosiaalisia suhteita määrittäviin vallan ja asiantuntijuuden rooleihin ja puhuttuun kieleen. Jälkimodernin teorian mukaan organisaatio on olemassa vain ihmisten kuvitelmissa ja uskomuksissa. (Harisalo 2010, 46; Peltonen 2010, 17-18.) Tässä tutkielmassa organisaatioita tarkastellaan lähinnä kulttuurisena järjestelmänä ja tulkinnallisesta näkökulmasta. Sosiaaliamiesten kirjoitukset asemastaan ja roolistaan nähdään subjektiivisina tulkintoina, jotka syntyvät organisaatioiden kulttuurisissa järjestelmissä ja edustavat sosiaaliamiesten arjen puhetapoja. Nämä puhetavat eivät ole asetettavissa arvojärjestykseen vaan ovat suhteellisia, eivätkä välttämättä ole yleistettävissä. Niitä voidaan kuitenkin arvioida kriittisesti, koska ne eivät välttämättä anna tarpeeksi tietoa sosiaaliamiesjärjestelmän kehittämiseksi.

4.2. Erilaisia organisaatorakenteita

Organisaatorakenteen käsite on ollut kiinnostuksen kohteena perinteisessä organisaatiotutkimuksessa. Organisaatorakenteita tutkimalla on haluttu selvittää organisaatioiden erilaisia tapoja organisoida toimintaa hyvien tulosten saavuttamiseksi. Kyse ei ole ollut vain organisaatiokaavioiden yksinkertaisella tarkastelulla, vaan rakenteella on tarkoitettu organisaatioiden työnjakoon ja hierarkkisiin aseisiin perustuvaa tutkimusta. Organisaatorakenteesta käy ilmi ihmisten väliset roolit ja työtehtävien väliset hierarkkiset suhteet. Se on muodollinen suunnitelma tehokkaan työnjaon ja toimivan yhteistyön saavuttamiseksi. (Juuti 2006, 207-208.)

Organisaatiokaavioiden avulla voidaan kuitenkin havainnollistaa erilaisia organisaatioiden rakenteita. Tavallisimmat organisaatioiden rakenteet ovat linjaorganisaatio, matriisiorganisaatio, linja-esikuntaorganisaatio ja projektiorganisaatio. Hierarkkista esimiesalaissuhdetta kuvaa parhaiten linjaorganisaatio, jossa hierarkioiden ja alaisten lukumäärää voidaan vaihdella. Linja-esikuntaorganisaatiossa taas organisaation johdon apuna voi olla tiettyyn tehtävään erikoistuneita yksiköitä. Matriisiorganisaatiossa työntekijällä saattaa olla useita esimiehiä ja se voi olla organisoitu sekä toiminnoittain että projektein. Organisaation rakenteiden reagointi toimintaympäristön muuttuneisiin tilanteisiin ja vaatimuksiin asettaa omat vaatimukset organisaatorakenteelle, jäykkä ja mekaaninen organisaatorakenne toimii sellaisessa ympäristössä, jossa muutokset tapahtuvat hitaasti. Joustava ja orgaaninen organisaatorakenne taas kykenee reagoimaan nopeasti ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. (Lämsä & Päikike 2010, 168; Tiuraniemi 1993, 65-66.) Organisaatorakenteella on myös vaikutuksensa organisaation kulttuurisiin tekijöihin, siihen miten työntekijöiden ajattelu- ja toimintamallit ja oletukset kehittyvät sekä miten vuorovaikutussuhteet ja käyttäytymistä määrittelevät normit syntyvät. Rakenteen ja kulttuurin välistä yhteyttä ei kuitenkaan pidä tarkastella suoraviivaisesti, koska kahdella organisaatiolla, joilla on samanlainen rakenne, voi olla täysin erilainen kulttuuri. (Schein 1991, 135.)

Organisaation piirteiden perusteella voidaan erottaa viisi organisaatiotyyppiä. *Yksinkertaisen* rakenteen mallissa päätöksenteko on keskitettyä ja johtaminen on suoraa. Esimerkkinä tästä on yhden henkilön perustama yritys, jonka perustehtävät ovat selkeitä ja koor-

dinaatio ja johtaminen tapahtuvat keskitetysti. *Konebyrokratia* tarkoittaa organisaatiota, jonka rakenne on jäykkä, ja jossa sääntely ja kontrolli ohjaavat toimintaa suunnitelmallisesti ja ennakoivasti sekä valta on keskittynyt johdolle. Esimerkkinä konebyrokratiasta on massatuotantoon perustuva tehdas, jossa työntekijät nähdään välineellistetyssä roolissa taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa. *Ammatillisessa byrokratiassa* organisaation keskeinen piirre on työntekijöiden ammatillinen pätevyys ja taidot. Työn pätevyysvaatimukset ovat määriteltyjä ja ammattien tietoperusta on pitkälle erikoistunutta. Organisaatiossa korostuu koulutuksen kautta hankittu ammatillinen osaaminen ja työyhteisön demokraattiset ihanteet. Organisaation heikkouksina voidaan pitää eri ammattiryhmien valta- ja eturyhmäpyrkimyksiä, jotka voivat vaikeuttaa organisaation toimintaa ja sen kehittämistä. Ammatillisen byrokratian perusorganisaatioita ovat julkisen sektorin organisaatiota. (Tiuraniemi 1993, 67-69.)

Jakautunut organisaatiomalli on yleinen yritysmaailmassa ja sen toiminta on eriytynyt eri tuotteiden mukaisesti. Perusosa on *tulosityksikkö*, jolle on keskitetty itsenäinen päätösvalta. Organisaatiotyypin edut liittyvät toiminnan tehokkuuteen ja yksiköiden tehokkuuteen. Innovatiivista ja joustavaa organisaatiotyyppiä edustaa keskinäisen yhteensovittamisen organisaatio. Organisaation rakenne on hyvin joustava ja sen toiminta on jakautunut eri yksiköihin ja niissä toteutettaviin projekteihin. Tällaisia organisaatiota ovat erilaiset asiantuntijuuteen perustuvat tieto- ja palveluorganisaatiot, joissa tukihenkilöstön merkitys on keskeinen. Nämä kaikki organisaatiotyypit ovat löydettävissä tämän päivän organisaatiossa ja varsinkin julkisella sektorilla tulosjohtamisen periaatteet ovat usein korvanneet tai vähentäneet ammatillista byrokratiaa. (Tiuraniemi 1993, 67-69.)

4.3. Organisaatiokulttuuri

Organisaatioissa alkoi 1980-luvulla ilmetä asioita ja ilmiöitä, joihin ei pystytty vastaamaan vallitsevien organisaatioteorioiden avulla. Sellaiset organisaatiot, joiden aineelliset voimavarat olivat muita organisaatioita heikommat, näyttivät menestyvän muita paremmin. Havaittiin, että organisaatioiden ihmisten ajattelua ja toimintaa ohjasivat muodollisten ja

rakenteellisten tekijöiden kuten työnjaon ja talouden lisäksi, myös näkymättömissä olevat ja vaikeasti mitattavat tekijät. Näitä tekijöitä alettiin kutsua kulttuurisiksi tekijöiksi ja ne johtivat yleiseen näkemykseen organisaatioista kulttuureina. Tämä uusi ajattelumalli mahdollisti uuden tavan tarkastella organisaatioiden sisäistä ja henkistä todellisuutta, jonka jäseniksi organisaation työntekijät sopeutuivat ja jonka ajattelu- ja käyttäytymistavat he omaksuivat. Organisaatioiden kulttuuriteoriassa ihmisten ajatteluun, ymmärtämiseen ja kokemukseen liittyvät tekijät nousivat rakenteellisten näkökulmien edelle. Lisäksi ne tarjosivat perustan kehittää organisaation toimintaa ja nostaa esille sellaisia asioita ja ilmiöitä, joita ei aiemmin kyetty ymmärtämään. (Harisalo 2008, 264-266.)

Organisaation voidaan ajatella olevan avoimessa vuorovaikutuksessa yhteiskunnallinen ympäristön kanssa ja muodostavan oman sosiaalisen todellisuuden ja tilan. Tällöin organisaatio muodostaa toimiessaan myös oman organisaatiokulttuurin ja sitä kuvaavat tunnusmerkit. Organisaatiokulttuuri on kuitenkin hyvin moniulotteinen ja vaikeasti selitettävä käsite, jonka merkitys vaihtelee sitä koskevan lähestymistavan mukaan. Yleisesti organisaatiokulttuuria on hahmotettu ryhmäkohtaisten ja opittujen kokemusten avulla, jotka historian kuluessa ovat muodostuneet tiedostamattomia ja sisäisesti jaettuina ajattelu- ja toimintamalleja. Nämä ajattelu – ja toimintamallit ohjaavat organisaation toimintaa ja tavoitteita sekä luovat sen jäsenten käyttäytymistä ohjaavia normeja. (Mauno & Ruokolainen 2005, 142-144; Schein 1991, 24-26.) Organisaation työntekijät pitävät näitä ajattelu- ja toimintamalleja organisaation sosiaaliseen todellisuuteen kiinteästi kuuluvina ja toimintavaihtoehtoja määrittelevinä, minkä takia niillä voi olla myös rajoittava vaikutuksensa työyhteisön toimintaan. Toisaalta ne antavat uusille organisaation jäsenille valmiit mallit siitä, miten toimia ja ajatella eri ongelmatilanteissa.

Organisaation toiminnan ymmärtämiseksi on pyrittävä havaitsemaan niitä perusolettamuksia, jotka usein ovat tiedostamattomia, mutta määrittävät organisaation ajattelu- ja toimintamalleja. Nämä perusolettamukset rakentavat ja määrittävät organisaation suhteet ympäristöön, organisaation sisäiset sosiaaliset suhteet sekä vuorovaikutusta määrittävät arvot ja ihmiskuvat. (Tiuraniemi 1993, 70-71.) Zygmunt Baumanin (1997, 100-101) mukaan organisaatio ei vaadi jäseneltään kokonaisvaltaista sitoutumista ja organisaation toimintaa voidaan ymmärtää roolien avulla. Organisaation jäsenten oletetaan samastuvan

ja eläytyvän kokonaan rooleihinsa organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi ja kuitenkin samaan aikaan etäännyttävän itsensä niistä ja ymmärtävän roolien liittyvän vain työtehtäviin. Organisaation roolit ovat muuttumattomia ja pysyviä, vaikka näissä rooleissa olevat henkilöt vaihtuisivatkin. Organisaation toiminnan kannalta roolinhaltijoiden taidot ovat tärkeitä, eivät henkilöt itse, koska henkilöitä voidaan vaihtaa ja kierrättää tarpeen mukaan. Organisaatiokulttuurin vaikutuksesta organisaation jäsenille muodostuu yhteinen identiteetti, joka tarjoaa vastauksen kysymykseen, keitä ja millaisia olemme. Organisaatiokulttuuri myös edistää ihmisten sitoutumista organisaation tavoitteisiin ja perustehtävään sekä määrittää käyttäytymistä ohjaavat normit ja yhteistoiminnan tavat. (Lämsä & Päivike 2010, 179.)

Organisaation osa-alueina voidaan tarkastella edellä mainittujen arvojen ja artefaktien lisäksi myös organisaation normeja, jotka määrittävät ihmisten käyttäytymistä. Usein normeilla on moraalinen painotus. Organisaation jäseniin kohdistuu myös rooliodotuksia, joiden mukaan tietyn roolinhaltijan tulee käyttäytyä roolinsa mukaisesti tietyssä tilanteessa. Myytit ja kertomukset ovat tärkeä osa organisaatiokulttuurin ymmärtämisessä. Tarinoiden avulla organisaatioiden jäsenet voivat ilmaista itseään välillisesti ja helpommalla tavalla, puuttumatta suoraan arvoihin ja kulttuurisiin asioihin. Rituaalit ovat toistuvia ja vakiintuneita tapoja, jotka vahvistavat organisaation arvoja ja määrittävät jäsenten välistä vuorovaikutusta. Tabut ilmaisevat organisaatiossa vallitsevia kiellettyjä asioita ja ilmiöitä, joita ei ole soveliasta ottaa julkisesti esille. (Lämsä & Päivike 2010, 181-182.)

Käsitteellisistä eroista ja vaihteluista huolimatta voidaan todeta, että organisaatiokulttuurilla on merkittävä vaikutuksensa organisaation työntekijöiden toimintaan. Yksilötasolla organisaatiokulttuuri luo ne kontekstit, joiden mukaisesti työntekijän on ammatillisesti toimittava sekä määrittää ne arvot ja tavoitteet, jotka ovat toiminnan perustana. Organisaatiokulttuurilla on myös pakottava vaikutus työntekijän valinnan mahdollisuuksiin, koska se joko sallii tietynasteista ajattelun ja toiminnan vapautta ja riippumattomuutta, tai se pyrkii estämään erilaiset työntekijän esittämät muutosehdotukset organisaation toimintaan. Yksittäisen työntekijän kannalta tämä voi tarkoittaa hänen omien arvojensa sivuuttamista, koska hänen on pyrittävä sopeutumaan organisaatiokulttuurissa vallitseviin arvoihin ja tavoitteisiin. Organisaatiokulttuuri opitaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa

tarinoiden ja rituaalinen kautta kuten henkilöstön kehittämisohjelmien ja erilaisten kielenkäyttöön liittyvien tapojen ja sääntöjen avulla. Päästäkseen sisälle organisaatiokulttuuriin, onkin opeteltava käytettävä ammattikieli ja ymmärrettävä kielenkäyttöön sisältyvät merkitykset. (Lämsä & Päivike 2010, 183.) Voidaankin todeta organisaatiossa ilmenevän kulttuurin olevan toimintaympäristön vaikutusten, organisaation sisäisten mahdollisuuksien ja resurssien sekä kriittisiin tilanteisiin reagoinnin yhteisvaikutuksen tulos (Schein 1991, 97).

Juha Kinnusen (1990, 133-139) terveyskeskuksen organisaatiokulttuuria koskevassa tutkimuksessa tuodaan esille, kuinka henkilökunta toimii ja ajattelee perustehtävissään työyksikössä vallitsevan kulttuurin mukaisesti. Kulttuurin mukaista toimintaa arvostetaan ja pidetään toivottava, kun taas kulttuurista poikkeavaa toimintaa pyritään estämään. Kulttuurisia piirteitä oli havaittavissa muun muassa asiakkaiden hoidossa, johtamisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa. Ulla Kaupin (2001, 125-132) tutkimuksessa organisaatiokulttuurin ulottuvuuksista sosiaalialan organisaatioissa ilmenee, että kaikista tutkittavista organisaatioista löytyy ns. yhteiskulttuurisia arvoja, kuten sosiaalisuus, avunanto ja vastuuntunto. Myös organisaatiokulttuuriin liittyvät tekijät välittyvät organisaation jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa ja luovat jäsenten välistä yhteenkuuluvuutta. Lisäksi organisaatiokulttuurin kehityksen kannalta organisaatioon pyritään rekrytoimaan organisaatiokulttuuria säilyttäviä tai sitä muuttavia henkilöitä.

Työntekijät jakavat organisaation arvot ja normit, jotka ohjaavat heidän toimintaa. Vaikka työntekijät olisivatkin omaksuneet organisaation toiminnan arvot ja tavoitteet kollektiivisesti, näiden tavoitteiden saavuttaminen ja toimintatavat voivat vaihdella organisaation eri yksiköiden ja osastojen välillä. Tällöin organisaatio jakautuu erillisiin kulttuurisiin tapoihin ja käytäntöihin, jotka pyrkivät kukin erillään yhteisesti jaettujen päämäärien saavuttamiseen. Suuressa organisaatiossa toiminta voi olla hajautettu eri osastoihin, jotka toimivat toisistaan poikkeavalla tavalla ja erilaisia työtehtäviä soveltaen. Nämä eroavaisuudet ovat kehittyneet ajan kuluessa eikä niiden alkuperistä välttämättä olla tietoisia, vaan ne ovat ennen kaikkea syntyneet ja kehittyneet paikallisten olosuhteiden ja haasteiden seurauksena. Sellaisissa tilanteissa, jossa organisaation johto määrittää yhdenmukaiset työkäytännöt ja menettelyohjeet koko organisaatiolle, saattavat osastokohtaiset kult-

tuuriset erot tulla esille työntekijöiden toiminnassa ja samalla hidastaa uudistusten toteutumista.

Voidaan kysyä, onko organisaatiolla yksi ja yhteinen kulttuuri vai onko organisaatiolla monia erilaisia alakulttuureja. Integraationäkökulman mukaan on olemassa yksi ja yhtenäinen organisaatiokulttuuri, josta organisaation työntekijöillä on samanlainen käsitys. Näkökulmaa, jossa organisaatiokulttuuri ymmärretään epävakaaaksi, ristiriitaiseksi ja jatkuvasti muuttuvaksi, kutsutaan fragmentaationäkökulmaksi. Differentiaalinäkökulma korostaa organisaatiokulttuurissa ilmeneviä erilaisia alakulttuureja, jotka voivat olla luokiteltu esimerkiksi ammattinimikkeen ja työryhmän mukaan. (Lämsä & Päivike 2010, 177-178.) Organisaation kulttuuri voi olla joko vahvaa tai heikkoa. Vahvassa kulttuurissa enemmistö työntekijöistä on omaksunut yhteiset arvot ja ajattelu- ja toimintamallit ja siinä yhdistyvät tavoitteiden yksimielinen hyväksyminen sekä toimiminen hyvässä yhteistyössä ristiriitoja välttäen. Organisaatiolla on tällöin vahva yhtenäinen kulttuuri. Organisaatioon saattaa kuitenkin muodostua yhtenäiskulttuuria heikentäviä alakulttuureja, jolloin työntekijät alkavat kyseenalaistaa vallitsevaa työjakoa ja työn tekemisen muotoja koskevia periaatteita. Alakulttuurien välille saattaa myös kehittyä jännitteitä ja ristiriitoja, joita ei haluta käsitellä ja ratkaista osapuolten keskinäisellä yhteistyöllä. (Harisalo 2010, 270-271.) Toisaalta eri alakulttuurien väliset ristiriidat ja vastakkainasettelut auttavat rakentamaan ja säilyttämään näiden alakulttuurien sisäistä identiteettiä ja kulttuuria (Schein 1991, 55-56).

4.4. Toimiva organisaatio

Toimivan organisaation tunnusmerkkeinä voidaan pitää sitä, että se tekee hyvää tulosta, henkilöstö voi hyvin ja se on kilpailukykyinen. Tutkimuksissa on saatu selville organisaation menestyksen kannalta oleellisia tekijöitä, joita ovat muun muassa yhteisesti sovitut ja selkeät tavoitteet, työntekijöiden vaikutusmahdollisuudet, hyvä ilmapiiri ja johtaminen sekä yksimielisyys tärkeiden osa-alueiden toimivuudesta. Organisaation toiminnan tutkimukset eivät kuitenkaan anna suoraviivaisia ja selkeitä tuloksia. On mahdollista, että kuormittunut henkilöstö tekee hyvää tulosta tai toisaalta päinvastoin suhteellisen hyvinvoiva henkilöstö tekee huonoa tulosta. (Simola & Kinnunen 2005, 138.) Organisaation

toimintaa ei voida ymmärtää ilman sen yhteyttä yhteiskunnan vallitseviin arvoihin ja instituutioihin, jotka määrittävät sen toimintamahdollisuudet. Organisaatio ei myöskään voi toimia riippumattomana yksikkönä yhteiskunnassa, ilman minkäänlaista kulttuurista vuorovaikutusta ympäröivän todellisuuden kanssa. Yhteiskunnan lainsäädännön ja poliittisen päätöksenteon vaikutukset organisaation toimintaan ovat ilmeisen merkittäviä moderneissa hyvinvointivaltioissa. Organisaatio voidaankin nähdä systeemitoreettisesti (Juuti 2006, 206) tarkasteltuna yhtenä osana monimutkaisessa yhteiskunnallisessa vuorovaikutusjärjestelmässä, jossa eri osatekijät muodostavat toimivan ja vastavuoroisen kokonaisuuden.

Toimivan organisaation kannalta oleellista on, millainen ilmapiiri organisaatiossa vallitsee. Organisaatioilmapiiri on käsitteenä erilainen, kuin siihen läheisesti yhteydessä oleva organisaatiokulttuuri. Suurin ero on siinä, että organisaatioilmapiiri ymmärretään sen jäsenten sisäisten mielikuvien kollektiivisena koosteena, joka on syntynyt sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta. (Juuti 2006, 232.) Organisaation jäsenten yksilölliset havainnot ja kokemukset työympäristöstä ovat ikään kuin sulautuneet yhteen ja muodostaneet yhteisen kuvan organisaation ominaispiirteistä. Organisaatiokulttuuri käsitteenä taas on ryhmään ja yhteisöön liittyvä ilmiö, jossa keskeistä ovat arvot ja ajattelumallit, jotka eivät suoraan ilmennä jäsenten tietoista havainnointia ja tulkintaa organisaation piirteistä.

Tuloksellisuuden ja tehokkuuden kannalta hyvä ilmapiiri on organisaatiossa ensiarvoisen tärkeää. Hyvässä ilmapiirissä työntekijöiden välillä vallitsee avoin ja vuorovaikutukseen perustuva yhteistyö, joka mahdollistaa ristiriitojen ratkaisemisen rakentavalla ja toisia ymmärtävällä tavalla. Organisaatiolla on tällöin halua ja kykyä ratkaista vaikeitakin ongelmia ja pyrkiä sovittamaan yhteen erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja sekä arvostaa erilaisten mielipiteiden ja näkökulmien innovatiivinen ja uusia ajatuksia herättävä tehtävä. Hyvän ilmapiirin vallitessa työntekijät voivat luottaa toisiinsa ja tukevat toisiaan ongelmatilanteissa. (Simola & Kinnunen 2008, 136.)

Todellisuudessa organisaatiot sosiaalisen järjestelmänä eivät aina tue työntekijöitään riittävästi, vaan työntekijät jäävät yksin ongelmiansa kanssa. Syitä tuen puutteeseen voi olla monia, kuten esimerkiksi työntekijöiden persoonalliset luonteenpiirteet, jotka saattavat

vaikeuttaa luottamuksellisen yhteistyösuhteen syntymistä työntekijöiden välille. Eri ammattiryhmillä voi olla erilaisia näkemyksiä organisaation tavoitteista ja toimintatavoista, esimiesten johtamistavat voivat olla liian byrokraattisia sekä työnteon kannalta välttämättömien resurssien puutteet saattavat vaikeuttaa ammatillisesti laadusta työtä. Organisaation toiminnan ymmärtämiseksi on oleellista huomioida siellä vallitseva kulttuuri, koska työntekijät sopeutuessaan vallitsevaan kulttuuriin pystyvät sen välityksellä vähentämään tiedollista epävarmuuttaan ja ahdistustaan ja kohdistamaan huomion organisaation kannalta merkityksellisiin ja tärkeisiin tekijöihin (Schein 1991, 96-97).

4.5. Organisaatio työympäristönä

Yhä enemmän viime vuosien aikana ovat tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset lisääntyneet myös julkisen sektorin organisaatioissa, erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Tähän on ollut vaikuttamassa kuntien heikko taloustilanne ja yleinen keskustelu nykyisen kaltaisen hyvinvointivaltion tilasta ja tulevaisuudesta, jossa julkisen sektorin ylläpitämä ja järjestämä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä on kyseenalaistettu. Tässä keskustelussa on ollut mukana poliittisesti ideologinen ajatus vähentää julkisen sektorin osuutta kansalaisten hyvinvoinnin turvaajana sekä markkinatalouden varassa toimivien yksityisten hyvinvointialan yritysten toiminnan laajentaminen. (Koskiahho 2008, 26; 169-171) Jotta julkisen sektorin organisaatiot olisivat paremmin toimivia, niiden tulisi entistä tarkemmin ottaa huomioon toimintaympäristön ja organisaation sisäiset muutosvaatimukset sekä sopeuttaa joustavasti toimintansa niihin. Samalla ne pystyisivät entistä paremmin vastaamaan asiakkaiden moninaisiin tarpeisiin sekä lisäämään henkilöstönsä hyvinvointia ja tuottavuutta.

Organisaatio voidaan ymmärtää omana sosiaalisena todellisuutena, jonka kulttuurin ajattelu- ja toimintatavat työntekijät omaksuvat ja joiden kautta heille muodostuu käsitys itsestään työntekijänä organisaatiossa. Organisaatio muodostaakin työntekijöille tärkeän sosiaalisten suhteiden verkoston, jossa heillä on mahdollisuus saada ja kokea merkityksellisyyden tunnetta elämälleen.

Organisaatiossa tehtävä työ voidaan nähdä työn sisältämien vaatimusten ja työntekijän voimavarojen suhteena, jossa työntekijän edellytysten ja työn vaatimusten välinen tasapaino johtaa parempaan työsuoritukseen sekä työtyytyväisyyden ja motivaation kasvuun. Työn liiallisten vaatimustekijöiden oletetaan johtavan työntekijän alentuneeseen työkykyyn ja psyykkiseen pahoinvointiin, kun taas työn voimavaratekijöiden oletetaan käynnistävän työntekijän psyykkisen hyvinvoinnin kasvun ja suuremman sitoutumisen organisaatioon. Työn voimavaratekijöitä voivat olla esimerkiksi työstä saatu palaute, työsuhteen varmuus, sosiaalinen tuki muilta työntekijöiltä ja hyvät fyysiset työolot (Mäkikangas & Feldt & Kinnunen 2005, 56-58.) Osallisuus omien tehtävien suunnitteluun ja toimiva vuorovaikutus muiden työntekijöiden kanssa voi katsoa lisäävän työntekijän työssä viihtyvyyttä ja hyvinvointia. Kun työntekijä kokee, että häntä ja hänen työpanostaan arvostetaan organisaatiossa, vahvistaa se hänen työrooliaan ja sitoutumista työilmapiirin kehittämiseen sekä lisää myös hänen työmotivaatiota.

5. ROOLIN VIITEKEHYS

5.1. Rooli käsitteenä

Roolin käsitettä voidaan käyttää monessa yhteydessä. Sillä saatetaan viitata esimerkiksi epäaitoon ja teeskentelevään käyttäytymiseen tai tietyn tehtävän sosiaaliseen asemaan eli statukseen. Koska se on abstrakti käsite, sen käyttäminen tietyssä asiayhteydessä vaatii sen tarkkaa määrittämistä. Sosiaalipsykologisessa tarkastelussa roolin luonne kytkeytyy vuorovaikutuksessa syntyvään sosiaaliseen toimintaan ja sosiaaliseen asemaan, joka viittaa henkilön tunnistettuun toimintaan. Tietyissä asemassa olevaan henkilöön kohdistuu muiden ihmisten taholta tiettyjä käyttäytymisodotuksia, joten roolit määrittävät ja kuvaavat tässä tietyssä asemassa toimivan henkilön käyttäytymistä. Henkilöllä on myös oma näkemys roolin mukaisesta käyttäytymisestä, joka myös vaikuttaa henkilön roolikäyttäytymiseen. Opettaja opettaa oppilaita ja lääkäri tutkii potilaita, koska sitä heiltä odotetaan. Ihmiset odottavat lääkäriltä tietynlaista roolia potilasta tavatessa ja toisaalta

lääkäri odottaa, että potilas asettuu omaan roolinsa, eikä esimerkiksi liikaa kyseenalaista lääkärin tekemiä toimenpiteitä. Roolit ovat sekä virallisten että epävirallisten ryhmien yleinen ja keskeinen piirre. Ihminen sisäistää roolit jo lapsesta saakka (sukupuoliroolit) ja myöhemmin hänelle kehittyy esimerkiksi isänrooli ja ammattirooli. Voidaankin sanoa, että koko elämä on totuttelua uusiin rooleihin. (Juuti 2006, 134; Niemistö 2007, 84-85; Pennington 2005, 89-90; Sulkunen 1998, 107.)

Roolin käsite toimii kuitenkin yhteisön tasolla, vaikka roolin omaksuminen psykologisesti käsitetäänkin yksilötasolla tapahtuvaksi tiedolliseen ja tunneperäiseen käyttäytymiseen liittyväksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että sosiaalisesta ympäristöstä henkilöön kohdistuvat rooliodotukset määrittäisivät yksipuolisesti henkilön käyttäytymistä, vaan hänellä on myös oma tahto ja näkemys roolin mukaisesta käyttäytymisestä (Burr 2004, 85-86.)

Pekka Sulkusen (1998, 106-107) mukaan roolin keskeinen piirre on sen yhteys sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja sosiaalisiin suhteisiin. Rooliin läheisesti liittyvä käsite on normi, joka sekin perustuu ympäristöstä lähtöisin oleviin ja henkilöön kohdistuviin käyttäytymisodotuksiin tietyissä tilanteissa. Keskeinen ero normin ja roolin on se, että normi viittaa koko yhteisön ja yksilön väliseen vuorovaikutukseen, kun taas rooli ilmenee ryhmien välisissä suhteissa. Lisäksi normi kohdistaa näkökulman käyttäytymisen yhdenmukaisuuteen, kun roolin avulla voidaan selittää käyttäytymisen erilaisuutta. Roolin sosiaalinen puoli korostuu siinä, että henkilö ei voi yksinään muodostaa roolia vaan roolinmuodostukseen tarvitaan vuorovaikutus toiseen tai toisiin henkilöihin ja henkilöiden välisiä molemminpuolisia käyttäytymisodotuksia. Sosiaalista asemaa eli statusta voidaan pitää sosiaalisen roolin rinnakkaiskäsitteenä. Keskeinen ero näiden käsitteiden välillä on se, että sosiaalinen rooli määrittyy aktiiviseksi toiminnaksi, kun taas sosiaalinen asema määrittyy staattiseksi eli liikkumattomaksi henkilön suhteelliseksi asemaksi ryhmässä tai organisaatiossa. Sosiaaliseen asemaan vaikuttavat sellaiset asiat kuten koulutus, sukupuoli, henkilökohtaiset ominaisuudet, kokemus, erityisasiantuntijuus ja osaaminen. Kun puhutaan virallisesta statuksesta, tarkoitetaan henkilön muodollista asemaa organisaatiossa, epävirallisella statuksessa taas tarkoitetaan henkilön käytännön toiminnassa muodostuvaa asemaa kuten pitkän työkokemuksen tuomaa arvostusta. (Allardt 1988, 60-61; Lämsä & Päivike 2010, 120.)

Roolit voidaan määritellä eri tavoin ja niille voidaan antaa eri merkityksiä, mutta yleisesti on hyväksytty, että ne ovat henkilöiden käyttäytymiskaavoja tietyissä tilanteissa. Lisäksi ne liittyvät henkilöiden samaan sosiaaliseen asemaan ja heidän kokemuksiinsa yhteisestä sosiaalisesta identiteetistä kuten lääkärin ammatin professionaalisuus ja heidän kokemuksensa kollegiaalisuudesta. Henkilöihin kohdistuvien rooliodotusten vaikutuksesta henkilöt ovat usein tietoisia rooleistaan ja liitettynä sosiaalisiin systeemeihin roolit ovat pysyviä ja niillä on tiettyjä tehtäviä. (Biddle 1979, 8.) Rooleilla on monia eri tehtäviä, ne esimerkiksi mahdollistavat tehokkaan toiminnan jakamalla työtehtävät ryhmän jäsenten kesken ja luovat ennustettavuutta ja järjestystä ryhmässä. Lisäksi ne tuottavat yksilöille identiteetin tunteen. (Pennington 2005, 90.)

Reikko & Salonen & Uusitalo (2010, 46-48) ovat tarkastelleet lähijohtajuutta sosiaali- ja terveysalalla. Heidän mukaansa lähijohtajan asema ja rooli mielletään usein työyhteisön koossapitäjäksi ja työilmapiirin ylläpitäjänä. Hankalaksi lähijohtajan aseman tekee se, että hänen katsotaan edustavan sekä työntekijöitä että työnantajaa. Lähijohtajuuteen kohdistuukin melko paljon odotuksia, joka edellyttää lähijohtajalta tasapainoilua työyhteisössä. Sosiaaliasiamiestoiminnan alkuvaiheen arviointiraportissa kysyttiin sosiaaliasiamiesten arvioita sosiaaliasiamiehen roolista ja tehtävistä. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) eli asiakaslaki määrittää tehtävät väljästi, ja ne saavatkin muotonsa sosiaaliasiamiesten käytännön työssä. Suurin osa sosiaaliasiamiehistä piti asiakaslaissa määritetyjä tehtäviä ja rooleja selkeinä ja mainitut tehtävät onnistuivat käytännön työssä varsin hyvin. Varsinkin asiakaslaissa määritelty asiakkaan neuvonnan ja avustamisen rooli tuli selkeästi esille ja osa asiamiehistä oli ottanut itselleen myös eräänlaisen oikeusavustajan roolin. Tällöin asiamies oli toiminut aktiivisesti yksittäisen asiakkaan oikeuksien toteutumisen edistämiseksi ja parantamiseksi. Asiamiesten työssä korostui myös yhteistyö eri palveluista vastaavien viranomaisten kanssa. (Haverinen & Siltaniemi & Andersson & Kempainen & Maaniitty & Londen 2003, 36; 50-51.)

Tuija Nummelan (2011, 132) mukaan sosiaaliasiamies on usein asiakastyössä kuuntelijan ja neuvojan roolissa sekä asiakkaan mukana palaverissa puolueettoman asiantuntijan roolissa. Sosiaaliasiamiehen rooli asiakkaan ja työntekijän välisen luottamuksen rakenta-

misessa on myös tärkeä. Minna Doganin (2006, 70) tutkimuksessa sosiaaliasiamiesten rooleja kuvataan asiakkaiden avustamiseksi ongelmien ratkaisemisessa, jolloin asiamies määrittyy asiakkaan yhteistyökumppaniksi ja asioiden selventäjäksi. Sosiaaliasiamiehet eivät pitäneet tehtävänä toimia asiakkaan asianajajana ja tukihenkilönä, eivätkä muutostenhakujen ja valitusten tekeminen kuulunut heidän toimenkuvaan. Kuitenkin osa asiamiehistä teki valituksia ja muutoksenhakuja asiakkaiden puolesta. Asiamiehet varoivat kuitenkin puuttumasta liikaa asiakastapauksiin ja viranhaltioiden päätöksiin.

5.2. Organisaatiossa ilmenevät rooliristiriidat

Organisaatioon ja ryhmään muodostuu aina roolirakenne, olipa kyseessä sitten epäviralliset tai viralliset roolit. Organisaatiossa työskentelevillä henkilöillä on yhtä aikaa useita eri rooleja, joihin kohdistuu erilaisia ja eri tahoilta tulevia odotuksia. Roolit voivat olla keskenään sopusoinnussa, jolloin voidaan puhua *roolitasapainosta*. Henkilöön kohdistuvien epäyhtenäisten rooliodotusten vallitessa syntyy rooliristiriitoja, joita voi syntyä monesta eri syystä. *Roolinsisäinen ristiriita* on tilanne, jossa tietyssä tehtävässä olevaan henkilöön kohdistuu ristiriitaisia rooliodotuksia. Esimerkiksi organisaation johto odottaa työntekijältä säännösten ja määräysten tarkkaa noudattamista, kun taas asiakkaat odottavat työntekijältä tulkitsevaa ja heitä suosivaa näkemystä organisaation säännöistä. *Roolienvälinen ristiriita* syntyy tilanteessa, jossa henkilöllä on ainakin kaksi roolia, joihin kohdistuvia odotuksia hänen on vaikea täyttää yhtä aikaa. Esimerkiksi henkilön tehtävänä on tuottaa tiettyjä palveluja, mutta samanaikaisesti hän joutuu mukaan projekteihin, joiden tehtävänä on kehittää uusia palveluja. *Roolin ja persoonallisuuden välinen ristiriita* on kyseessä silloin, kun henkilön persoonallisuus ja roolin vaatimukset eivät sovi yhteen. Esimerkiksi henkilön työrooli on voi olla ristiriidassa henkilön arvojen kanssa. Myös *roolin epäselvyys* eli henkilö ei tiedä, mitä tehtäviä hänen rooliinsa kuuluu ja miten hänen tulisi toimia roolissaan, voi aiheuttaa ristiriitoja organisaation sisällä. (Juuti 2006, 135; Helkama & Myllyniemi & Liebkind 1998, 266; Lämsä & Päivike 2010, 119; Sulkunen 1998, 114.)

Rooliristiriitojen esiintyminen organisaation työntekijöiden välillä on aina epäsuotavaa. Ne voivat johtaa työntekijöiden tyytymättömyyden ja stressin kokemiseen sekä työsuori-

tuksen ja työmotivaation laskuun. Rooliristiriitojen syntyminen kannalta oleellista on se, millaisen toimintastrategian työntekijät ovat vallinneet työkäyttäytymisen perustaksi. Työntekijöiden keskinäinen kilpailu lisää todennäköisesti ristiriitojen syntyä. Yhteistoimintastrategian vallitessa organisaation työntekijöiden omat edut ja muiden edut tulevat käyttäytymisen perustaksi vähentäen riskiä ristiriitojen ilmaantumiseen. (Juuti 2006, 135-135). Rooliristiriidat häiritsevät organisaation toimintaa ja niihin voidaan puuttua rakenteellisilla järjestelyillä sekä koulutuksella ja työnohjauksella. Työntekijöiden vuorovaikutustasolla rooliristiriitoja voidaan ratkaista ja ehkäistä roolitietoisuuden avulla, jossa työntekijät keskinäisen kommunikoinnin avulla pyrkivät yksimielisyyteen roolien määrittelyssä. (Niemistö 2007, 105-106.) Rooliristiriidat saattavat aiheuttaa työntekijälle myös eettisiä ongelmia. Hän joutuu miettimään, mikä ratkaisu ristiriitatilanteessa on moraalisesti oikein ja kenen kannalta asiaa pitäisi tarkastella. (Lämsä & Päivike 2010, 119-120.)

Ristiriitatilanne voi syntyä, kun esimerkiksi sosiaalihuollon sosiaalityöntekijä ei voi toimia asiakkaan etujen mukaisesti. Sosiaalityöntekijän näkemykset asiakkaan palvelujen tarpeesta ja kunnan taloudelliset resurssit eivät tällöin kohtaa ja sosiaalityöntekijän täytyy sovittaa työnsä kuntatalouden tiukkoihin ehtoihin (Nummela 2011, 107.) Sosiaaliamiehet kokivat rooliristiriitaa tilanteessa, jossa asiakas ottaa yhteyttä asiamieheen sosiaalihuoltoon kuulumattomien asioiden takia kuten Kelan etuuksia koskevissa asioissa, ja samanaikaisesti sosiaaliamies toimii esimerkiksi sosiaalityöntekijänä. Tällaisessa tilanteessa henkilölle ei aina ollut selvää, missä roolissa asiakkaan kysymyksiin pitäisi vastata. (Dogan 2006, 71.)

5.3. Subjektiivinen identiteetti ja rooli

Identiteetiksi kutsutaan yksilön itseään koskevaa käsitystä ja kokemusta siten, että henkilö kokee itsenä samaksi olennoksi, vaikka aika ja tilanteet vaihtuvat. Yksilöllisen identiteetin lisäksi henkilöllä on eri osaintiteettejä, kuten ammatti-identiteetti, jonka ulkoinen ja toiminnallinen vastine on rooli. Identiteetti viittaa henkilön sisäisiin ajattelu- ja kokemusprosesseihin, joiden välityksellä ja yhteisvaikutuksesta henkilölle muodostuu tietyssä vuorovaikutustilanteessa tietynlainen rooli. Esimerkiksi uusien työtehtävien myötä henkilölle

saattaa muodostua uusi rooli ja vakiintuneiden toimintatapojen jatkuessa uusi ammatti-identiteetti. Rooli kehittyy toiminnassa kuten ammatti-identiteettikin. (Niemistö 2007, 94.) Vaikka henkilö ei olisikaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, hänelle muodostuu käsitys itsestään kaikkien niiden roolien kokonaisuudesta, jotka hän omaksunut eri vuorovaikutustilanteissa muodostuneiden rooliodotusten kautta. Henkilön ammatillinen rooli saattaa esimerkiksi alkaa hallita henkilön ajattelua ja käyttäytymistä elämän muillakin alueilla, jos ammatissa omaksuttu rooli on tullut hallitsevaksi osaksi henkilön persoonallisuutta. (Sulkunen 1998, 108.)

Bergerin & Luckmannin (1995, 195-197) mukaan yksilön identiteetti on sosiaalisten prosessien aikaansaamaa dialektista suhdetta yhteiskuntaan, eikä sitä voi ymmärtää ilman yksilön yhteyttä sosiaaliseen ympäristöön. Identiteetti on tulosta jatkuvasta vuorovaikutuksesta, jossa yksilö ja yhteiskunta rakentavat ja täydentävät toisiaan. Yksilön persoonallisen kasvun ja kehityksen kannalta identiteetin kehitys ja muotoutuminen ovat keskeisessä asemassa. Hyvin usein identiteettiä käytetään samassa merkityksessä kuin minäkäsitystä ja itsetuntoa. Tällöin ajatellaan, että yhteiskunnan modernisaatio ja kulttuurinen ympäristö ovat vaikuttamassa yksilön persoonallisuuteen. Yksilön persoonallisuus ja identiteetti ovat siis tulosta vuorovaikutusprosesseista toisten ihmisten kanssa. Identiteettiä kuvaa yksilön minäkäsitys ja tunne yhteisöllisyydestä. (Stenström 1993, 31-32; Niemelä 2002, 77.) Oleellista on, että yksilön identiteetin kehitys ja kypsyminen ovat ajallinen prosessi. Fornäsin (1998, 227; 277-278) mukaan yksilön identiteetti ei ole pysyvä yksilön elinkaaren eri aikoina, vaan se muuttuu sosiaalisen kontekstin vaihtuessa ja jatkuvan sosiaalisen vuorovaikutuksen vaikutuksesta.

Kari & Heikkinen (2001, 53) viittaavat identiteettiin hermeneuttisena kokemuksena. Hermeneuttinen tutkimusperinne on kiinnostunut ymmärtämisen ja tulkinnan kysymyksistä. Tämän näkemystavan perusteella identiteetti on rakentunut ihmisen tekemien ilmausten avulla. Ihminen kertoo itsestään tulkintoja muille ja pyrkii tätä kautta muodostamaan kokonaiskuvaa maailmasta. Ihminen pystyy näin paremmin löytämään paikkansa maailmassa ja hahmottamaan irralliset kokemuksensa. Subjektiivinen eli yksilöllinen identiteetti viittaa ihmisen kokemaan minäkuvaan ja minäkäsitykseen. Ihminen kehittyy ja kasvaa fyysisesti ja psyykkisesti ja arvioi itseään muihin ihmisiin sekä tekee itsestään määrittelyitä

kokemustensa perusteella. Identiteetti on jatkuvassa muutoksen tilassa, koska siihen vaikuttava sosiaalinen ja kulttuurinen ympäristö on myös jatkuvassa muutoksessa. Voidaan-kin sanoa, että ihmisen identiteetti ei ole koskaan lopullisesti valmis.

5.4. Sosiaalinen ja subjektiivinen identiteetti

Sosiaalisen identiteetin teoriassa ihmisen minäkäsitys rakentuu sekä sosiaalisesta että subjektiivisesta identiteetistä. Sosiaalinen identiteetti sisältää sosiaaliset samaistukset tiettyihin ryhmiin kuulumisen kautta esimerkiksi silloin, kun ihminen kuuluu tiettyyn ammattiryhmään. Ryhmän jäsenyydellä on myös vahva psykologinen vaikutus ihmisen itsearvostukseen. Yksilöllinen identiteetti sisältää persoonalliset samaistukset ja muodostuu usein läheisissä ja henkilökohtaisissa ihmissuhteissa. Ihmisen minäkäsitys on samaan aikaan sekä vakaa että tilannekohtaisesti joustava. (Tiuraniemi 1993, 29-30.)

Ei kuitenkaan ole syytä ymmärtää sosiaalisen identiteetin tarkoittamaa ryhmää tai yhteisöä yhdenmukaisesti rakentuneeksi. Sen sisäinen järjestys voi vaihdella suuresti. Se voi olla homogeeninen tai hyvinkin heterogeeninen. Oleellista on se puhetapa, jolla ryhmää esitellään ja tehdään tunnetuksi muille ihmisille. Ryhmän täytyy antaa ympäristölle itseltään yhtenäinen kuva, joka eroaa muista ryhmistä. (Kaunismaa 1997, 222.) Keskeistä on tehdä sosiaalinen jako ”meihin” ja ”muihin”. Ulkoisesti vahvalta näyttävä ryhmäidentiteetti luo kuvaa yhtenäisestä ryhmästä, vaikka ryhmän yksittäinen jäsen ei välttämättä olekaan omaksunut ryhmän kaikkia arvoja ja tavoitteita. Ulkopuolelta tarkasteltuna ryhmä tai yhteisö näyttäytyy yhtenäisestä sosiaaliselta kokonaisuudelta, vaikka todellisuudessa ryhmäidentiteetin vaikutus sen jäseniin voi olla heikkoa ja vaihdella eri tilanteissa. Liebkindin (1988, 72) mukaan vahva ryhmäidentiteetti voi myös merkitä uhkaa yksilölliselle identiteetille. Tällöin ihminen jää ikään kuin nimettömäksi ja tahdottomaksi oman ryhmän sisällä.

Kaikki ne ryhmät ja yhteisöt joihin ihminen kuuluu ja joiden kokemuksia ja merkityksiä hän jakaa, muodostavat ihmiselle käsityksen sosiaalisesta identiteetistä. Sosiaalinen identiteetti on eri ryhmien ja sosiaalisen ympäristön yhteisvaikutus. Se kuinka voimakkaasti

sosiaalinen identiteetti vaikuttaa ihmiseen, riippuu yksilöllisistä persoonallisista ominaisuuksista. (Liebkind 1988, 72-75; Vilkkö-Riihelä 1999, 674-675.) Subjektiiivinen identiteetti on rakentunut ja rakentuu jatkuvan prosessin tuloksena vuorovaikutuksessa sosiaalisen ympäristön kanssa. Toisaalta se on riippuvainen sosiaalisesta identiteetistä, koska ihminen kuuluu luonnostaan aina johonkin ryhmään tai yhteisöön. Sosiaalinen identiteetti antaa normeja ja arvoja, joiden puitteissa subjektiivinen identiteetti muodostuu ja kehittyy.

5.5. Ammatti-identiteetin kehitys

Ammatti-identiteetti on identiteetin osa-alue, joka liittyy työntekijän kokemuksiin ja käsitteisiin omasta työstään työorganisaatiossa. Ammatti-identiteetin kehittyminen voi olla vaikeaa ja vaatia pitkäaikaista sitoutumista työyhteisön arvoihin ja normeihin. Kaikilla ammatissa toimivilla on tietynlainen ammatti-identiteetti, joka voi olla enemmän tai vähemmän tiedostettu. Nykyaikaista yhteiskuntaa on kuvattu työyhteiskunnaksi, jossa työllä on suuri yksilöllinen ja sosiaalinen merkitys ihmiselle. Tämä on merkinnyt työn voimakasta osuutta yksilön identiteetin muodostumisessa. Objektiiivisesta näkökulmasta tarkasteluna tietty ammatti sisältää ajatuksen työnjaosta: työntekijä, jolla on ammatti-identiteetti, omaa ammatin vaatimat taidot. Samalla hän ymmärtää työn vaatimusten ja omien resurssien välisen suhteen. Ammatti-identiteetti tarkoittaa työntekijän samastumista työorganisaatiossa vallitseviin määräyksiin ja ohjeisiin. (Stenström 1993, 35-38.)

Ammatti-identiteetin tunnistaminen vaatii ominaisuuksia ja tunnuksia, jotka kuvaavat työntekijän samastumista ammattiin. Ammatti on tällöin oltava hyvin tunnistettavissa ja sillä on selkeä tehtävä työnjaossa. Työntekijän samastuminen ammattiin on persoonallinen prosessi, joka edellyttää työntekijän minäkuvan kehittymistä. (Räty 1982, 46-47.) Työntekijän ammatti-identiteetti voi olla joko hyvä tai huono. Työorganisaation kannalta työntekijän hyvä ammatti-identiteetti on tärkeää, koska se mahdollistaa työntekijän keskittymisen ja sitoutumisen työn tavoitteiden saavuttamiseen. Tästä taas seuraa koko organisaation tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisääntyminen. Työntekijän huono ammatti-identiteetti tarkoittaa oman aseman korostamista ja omiin rajoihin keskittynyttä toimin-

taa, jossa työyhteisön tavoitteet eivät ole ensisijaisia. (Heiske 1997, 157-158.) Kun työntekijällä on hyvä ammatti-identiteetti, hän pystyy lisäämään työyhteisön hyvinvointia ja saavuttamaan paremmin työn tavoitteet.

6. TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ JA TOTEUTUS

6.1. Kirjoitusaineiston tulkinta

Tämä tutkimus on toteutettu laadullisin eli kvalitatiivisin menetelmin. Kvalitatiivisen tutkimuksen yleisenä tunnuspiirteenä on pyrkimys ymmärtää ja tulkita tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä tai tapahtumaa (Pyörälä 1995, 12-13). Tällöin kiinnostus on suuntautunut ennen kaikkea ihmisten elämismaailmaan, joka toimii merkitysten lähteenä. Nämä merkitykset ovat suhteessa toisiinsa ja muodostavat merkityskokonaisuuksia. (Varto 1992, 23-24;56.) Ihmiset elävät todellisuudessa, joka näyttäytyy kulttuurisena merkitysmailmana, ja jonka seurauksena erilaisissa kulttuureissa elävät tulkitsevat asioita eri tavoin ja antavat ilmiöille erilaisia merkityksiä. Tällaista kulttuuristen merkitysten tutkimusta voidaan nimittää fenomenologis-hermeneuttiseksi metodiksi, ja sen keskeisenä tavoitteena on luoda ymmärrystä ja tulkintaa ihmisten toiminnalle. (Laine 2001, 26-29.) Tässä tutkimuksessa pyritään ymmärtämään ja tulkitsemaan sosiaaliamiesten käsityksiä omasta ammatillisesta asemastaan ja roolistaan.

Sosiaalinen yhteiselämä ei olisi mahdollista ilman ymmärrettävyyttä eli merkitysten antamista ja tulkitsemista, joka samalla tarkoittaa myös kulttuurisen yhteisön olomassaoloa (Sulkunen 1997, 13). Asioiden havaitsemisessa ja tulkitsemisessä on kysymys määrittelyprosessista, jossa ymmärrys katsotaan olevan sosiaalisesti konstruoitunutta (Hakkarainen 1998, 198-203). Kun tutkimuksen tekijä on jatkuvassa vuorovaikutuksessa aineiston kanssa, voidaan puhua hermeneuttisesta metodista, jossa perusteltu tulkinta on syntynyt pro-

sessin tuloksena (Ehnröth 1995, 36-37). Tutkimuksen tulokset perustuvat omaan tulkintaan aineistosta ja ovat syntyneet aineiston tiivistämisen ja pelkistämisen prosessissa.

Alasuutarin (1994, 46-51) mukaan ihmistieteellistä laadullista tutkimusta voidaan kutsua kulttuuritutkimukseksi, koska se on sidoksissa ymmärtävään selittämiseen perustuviin selitysmalleihin. Selitysmallit eivät perustu universaaleihin yleistyksiin, vaan paikalliseen selittämiseen, jossa merkityksillä ja merkitysvälitteisyydellä on keskeinen sija. Tällä tarkoitetaan, että todellisuus ei ole olemassa valmiina, vaan se on sosiaalisesti konstruoitunut. Todellisuus ilmenee ihmiselle merkitysvälitteisesti ja perustuu ihmisen ja maailman väliseen suhteeseen. Nämä todellisuudesta muodostuneet tulkinnat ovat osa merkityksenantoa ja ymmärrettävyyden tuottamista, mutta myös todellisuuden arvottamista. (Sulkunen 1997, 17-18.)

Merkitysvälitteisestä toiminnasta ja ymmärrettävyydestä puhuttaessa on huomioitava se seikka, että ne eivät ole yksiselitteisiä. Asiat ja ilmiöt näyttäytyvät eri tavoin ihmisille. Ihmistutkimuksessa tämä tarkoittaa, että aineiston merkitysten analysointi ei kohdistu merkityksistä vapaaseen kohteeseen, vaan jo tulkittuun ja käsitteellistettyyn ilmiöön. (Sulkunen 1997, 17; 27.) Tutkittavat aineistot sisältävät jo valmiita merkityksiä todellisuudesta, jotka ovat syntyneet sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tutkija tuottaa siis omaa tulkintaa muiden tulkinnasta. Palonen (1988, 14-15) korostaa jokaisen tulkinnan vajavaisuutta, koska tulkinta on vain yksi mahdollinen selitys todellisuuden luonteesta. Mikään tulkintamalli ei ole lopullinen, vaan sille voidaan aina löytää vaihtoehtoisia malleja, jotka asettavat kyseenalaisiksi entiset käsitykset. Aineiston analysointi ja ymmärtämiseen pyrkivä tulkinta perustuvat omaan käsitykseeni tutkittavasta ilmiöstä, eikä se siis edusta lopullista tulkintaa. Aineistoa voidaan myös tulkita toisenlaisista lähtökohdista, joten tuloksetkin voivat poiketa toisistaan.

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa voidaan tarkastella kahdesta lähtökohdasta: aineistolähtöisesti tai teorialähtöisesti. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkija ei ole sitoutunut teoreettisiin oletuksiin ja määritelmiin, vaan teoria rakennetaan aineiston pohjalta. Tämä

eroaa oleellisesti teorialähtöisestä analyysistä, jossa tutkijalla on olemassa tutkittavasta kohteesta teoreettisia oletuksia ja ennakkokäsityksiä, joiden mukaisesti aineiston analysointi tapahtuu. (Eskola & Suoranta 1998, 19-20; Eskola 2001, 137.) Teorianmuodostusta havaintojen perusteella kutsutaan induktiiviseksi menetelmäksi, joka tarkoittaa tutkimusprosessin etenemistä yksittäisistä tapahtumista yleistykseen. Usein laadullinen tutkimus on juuri induktiivista päättelyä, jossa empiirinen aineisto mahdollistaa yleistysten muodostamisen. Kun päättely etenee teoreettiselta tasolta yksityiskohtiin, on kyseessä deduktiivinen menetelmä, jossa keskeistä on teorian testaaminen tilastollisen tutkimuksen menetelmin. (Grönfors 1982, 29-31; Töttö 2000, 106.)

Ongelmallista onkin näiden kahden päättelyn käsitteellinen erottaminen toisistaan käytännön tutkimustyössä, koska jokainen tutkija on sidottu oman aikansa käsityksiin ilmiöiden ja asioiden todellisuudesta ja merkityksistä. Jokaisella on tiedostettuja ja tiedostamattomia oletuksia ja ennakkokäsityksiä todellisuuden tapahtumista, jotka saattavat vaikuttaa objektiiviseen aineiston tarkasteluun, varsinkin aineistolähtöisessä analyysissä. Parempi vaihtoehto olisi puhua teorian ja empirian välisestä vuorovaikutuksesta, jossa toisaalta aineistoa lähestytään tiettyjen hypoteesien ohjaamina, ja toisaalta taas annetaan aineiston tuoda uutta käsitteellistä ja teoreettista tietoa tutkittavasta ilmiöstä (Kiviniemi 2001, 72). On mahdollista, että tiedolliset käsitykset tutkittavasta ilmiöstä ovat vaikeuttamassa analysointia ja tulosten muodostamista, mutta olen kuitenkin pyrkinyt lähestymään ja ymmärtämään aineistoa mahdollisimman objektiivisesti.

Tässä tutkimuksessa aineistoa on tarkasteltu lähinnä aineistolähtöisin menetelmin, vaikka myös teorialähtöisyys on läsnä siinä mielessä, että sosiaaliamiesten ammatillinen asema ja rooli nähdään sosiaalilainsäädännöistä ja työ- ja organisaatiokulttuurista taustaan vasten. Tutkimuksessa tutkin sitä, millaisina sosiaaliamiehet näkevät ja tulkitsevat asemansa ja roolinsa organisaatiossa ja asiakastyössä. Millaisia ongelmatilanteita ja ristiriitoja sosiaaliamiehet kokevat.

Tutkimuskysymyksetni ovat seuraavat:

1. Millaisena sosiaaliasiamies näkee ja tulkitsee oman ammatillisen asemansa ja roolinsa organisaatiossa. Millaisessa asemassa ja roolissa hän kokee itsenä toimiessaan sosiaaliasiamiehenä organisaatiossa (viralliset ja epäviralliset roolit?) Millaisia ongelmatilanteita tai ristiriitoja toiminnassa on?
2. Millaisena sosiaaliasiamies näkee ammatillisen oman asemansa ja roolinsa asiakastyössä (viralliset ja epäviralliset roolit?) Millaisia ongelmatilanteita tai ristiriitoja asiakastyössä on?

6.2. Tutkimuksen aineisto

Tutkimukseni alussa lähetin vuoden 2011 lopulla kymmenelle sosiaaliasiamiehelle alustavan tiedustelun sähköpostin kautta halukkuudesta osallistua vapaamuotoisen kirjoituksen laatimiseen sosiaaliasiamiehen ammatista ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Kerroin samalla, että olin kandidaatin työssäni tarkastellut sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumista sosiaaliasiamiesten vuosittain antamien kirjallisten selvitysten perusteella. Sain lopulta myönteisen vastauksen seitsemältä sosiaaliasiamieheltä Etelä- ja Keski-Suomen alueelta. Näille lähetin sähköpostin liitteenä tarkemmat ohjeet ja kysymykset kirjoittamisen tueksi. Korostin ohjeessa kirjoittajille, että heidän kirjoitusaineistoa tarkastelen luottamuksellisesti ja tulokset tulen raportoimaan siten, ettei kirjoittaja pysty tunnistamaan. Tarkoitukseni oli, että sosiaaliasiamiehet voisivat kirjoittaa mahdollisimman vapaamuotoisesti ja tuoda kriittisestikin esille tutkimuskysymysten kannalta oleellisia asioita. Yksi sosiaaliasiamies perui myöhemmin osallistumisensa tutkimukseen. Tutkimuksen aineistoksi koostui lopulta kuuden sosiaaliasiamiehen kirjoitukset, joita he lähettivät minulle sähköpostin liitteenä vuoden 2012 aikana. Kirjoitusten pituudet ovat noin 3-5 sivun mittaisia ja ne ovat hyvin tiiviitä kokonaisuuksia, joissa keskitytään vastaamaan esittämiini kysymyksiin. Monilla kirjoittajilla on sosiaalityöntekijän pätevyys ja he

ovat olleet sosiaaliasiamiehen tehtävissä monen vuoden ajan. Lisäksi heillä on aikaisempaa kokemusta sosiaalityön eri aloilla työskentelystä.

Kirjeessäni, joka on liitteenä tutkielman lopussa, kysyin sosiaaliasiamiehiltä seuraavia asioita:

Millaisena näet ammatillisen asemani ja roolisi organisaatiossa? Millaisessa asemassa ja roolissa koet itsesi, kun toimit sosiaaliasiamiehenä organisaatiossa (viralliset ja epäviralliset roolit)? Kuvaile asemaasi ja rooliasi; onko ongelmatilanteita tai ristiriitoja?

(Organisaatiolla tarkoitetaan tässä sitä organisaatiota, jonka sosiaaliasiamiehenä toimit)

Millaisena näet ammatillisen asemasi ja roolisi asiakastyössä? Millaisessa asemassa ja roolissa koet itsesi, kun työskentelet asiakkaiden kanssa (viralliset ja epäviralliset roolit)? Kuvaile asemaasi ja rooliasi; onko ongelmatilanteita tai ristiriitoja?

6.3. Sisällönanalyttinen tarkastelutapa

Sisällönanalyttistä metodia voidaan soveltaa monenlaiseen laadulliseen tutkimukseen, jossa analyysin kohteina ovat kirjoitetut, kuullut ja nähdyt aineistot. Sitä voidaan pitää yksittäisenä metodina tai väljänä viitekehyksenä, eikä sen tarvitse rajoittua vain laadulliseen tutkimukseen. Menetelmänä sisällönanalyysissä tarkastellaan ja analysoidaan asioiden ja tapahtumien merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä. Tutkimusaineistosta etsitään eroja, samanlaisuuksia ja toimintatapoja. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, kuten ovat myös diskurssianalyysi ja historiallinen analyysi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91; Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2003, 21.) Tässä tutkimuksessa analysoin sosiaaliasiamiesten tuottamia tekstejä, joista etsitään tutkimuskysymysten kannalta merkityksellisiä asioita.

Sisällönanalyysissä tutkimusaineistoa tiivistetään niin, että tutkittavia ilmiöitä voidaan lyhyesti ja yleistävästi kuvailla ja ilmiöiden väliset suhteet tulevat esille. Olennaista on, että aineistosta saadaan esille erilaisuudet ja samanlaisuudet ja tekstin tutkittavat yksiköt

esimerkiksi sanat luokitellaan samaan luokkaan merkityksen perusteella eli ne merkitsevät samaa asiaa. Sisällönanalyysin prosessissa valitaan analyysiyksikkö, tutustutaan aineistoon, pelkistetään ja luokitellaan aineistoa sekä arvioidaan analyysin luotettavuutta. (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2003, 23-29.) Analyysiyksikkönä tutkimuksessa on yksittäinen lause tai useiden lauseiden muodostama ajatuskokonaisuus, joita ryhmitellään sisällöllisesti samanlaisiin alaluokkiin.

Tutkimusaineistoa tiivistetään ja selkeytetään, jotta voitaisiin tuottaa uutta informaatiota. Hajanaisesta aineistosta pyritään saamaan mielekäs kokonaisuus (Eskola & Suoranta 2000, 137). Tutkimusaineistona olevia sosiaaliamiesten kirjoituksia lähestyn aineistolähtöisen sisällönanalyysin menettelytavoin, jolloin niitä voidaan analysoida systemaattisesti ja objektiivisesti. Aineistoa siis pelkistetään ja ryhmitellään uudelleen, jotta saataisiin kestävä ja looginen kokonaisuus. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103-109.) Kirjoitusaineiston analysoinnin olen aloittanut lukemalla aineiston läpi useaan kertaan. Tämän jälkeen olen tarkastellut kirjoitusten sisällöllisiä aiheita, mitkä samat teemat ja aiheet toistuvat eri kirjoituksissa. Tämän jälkeen olen ryhmitellyt samansisältöiset kirjoitukset omaksi aihealueeksi ja tarkastellut niistä löytyviä kuvauksia ja merkityksiä. Esimerkiksi sosiaaliamiesten käsitykset ja kuvaukset sosiaalityöntekijän roolissa olemisessä muodostavat oman tarkasteltavan aihealueen. Kirjoitusaineiston analyysissä en ole pyrkinyt laajaan yleistettävyyteen vaan pyrin kuvaamaan kussakin aihealueessa jotakin olennaista ja keskeistä, sellaista joka auttaa ymmärtämään sosiaaliamiesten ammatillista asemaa ja roolia heidän itsensä kertomana. Suorien lainausten tarkoituksena tutkimuksessa on elävöittää tekstiä ja antaa sosiaaliamiesten itse kertoa käsityksiään ja tulkintojaan.

Seuraavassa luvussa kuvataan ja tuodaan esille tutkimuskysymysten kannalta olennaista kirjoitusaineistoa, jota olen pyrkinyt tiivistämään ja pelkistämään sellaiseen ulkoasuun ja tulkitsemaan tavalla, joka yleisluontoisesti kertoisi sosiaaliamiesten työstä ja heidän käsityksistään työnsä luonteesta onnistumisten ja vaikeuksien keskellä. Sosiaaliamiehet kertovat kirjoituksissaan käsityksiään omasta asemastaan ja roolistaan sen organisaation jäsenenä, jonka sosiaaliamiehinä he toimivat, sekä asemastaan ja roolistaan asiakkaan kanssa tehtävässä asiakastyössä.

7. SOSIAALIASIAMIESTEN KUVAUKSIA AMMATILLISESTA ASEMASTAAN JA ROOLISTAAN

Ensiksi kerron sosiaaliasiamiesten käsityksiä asemastaan ja roolistaan organisaation yhtenä työntekijänä ja sen jälkeen heidän kokemuksiaan asiakastyössä. Lopussa on kummatakin aiheesta lyhyt ja tiivistetty yhteenveto.

7.1. Sosiaaliasiamiesten asema ja rooli organisaatiossa

7.1.1. Sosiaaliasiamiesten riippumaton ja puolueeton asema

Sosiaaliasiamiesjärjestelmä, jossa kunnat toimivat asiamiesten työnantajaorganisaationa voi olla omiaan lisäämään jännitteisiä suhteita sosiaaliasiamiesten ja organisaatioiden välille, kuten seuraavassa sosiaaliasiamiehen kirjoituksessa ilmenee.

”Vaikka sosiaalihuollon asiakaslaki on monin tavoin nykyistä potilaslakia edistyneempi, mm. siinä, että sosiaaliasiamies on kunta- eikä toimipaikkakohtainen, sekin jättää tilaa ikäville jännitteille. Näkemuseromahdollisuuksia sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä on muutenkin enemmän kuin tarpeeksi. Niin kauan kuin kunnat voivat itse valita ja halutessaan vaihtaa sosiaaliasiamiehen, sosiaaliasiamies on turvaton. Kunnan vastuulla oleva sosiaaliasiamiesjärjestelmä ei nyky muodossaan mielestäni ole riittävän itsenäinen ja riippumaton eikä voi siten kunnolla ja parhaalla mahdollisella tavalla vastata asiakalain henkeä.” (Sosiaaliasiamies 2)

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) sosiaaliasiamiehen yhtenä tehtävänä on kuitenkin edistää asiakkaan oikeuksia sekä asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa. Tässä tehtävässä sosiaaliasiamies antaa myös kriittistä palautetta kunnan sosiaalihuollon organisaatiolle asiakkaiden oikeuksien ja aseman toteutumisesta. Sirpa Posio (2003, 39;41) näkeekin sosiaaliasiamiehen tehtävien luonteen asiakkaiden oikeusturvan varmistajana vaativan kunnalta sellaisia järjestelyjä, jotka edistävät sosiaaliasiamiehen puolueetonta ja riippumatonta asemaa.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistä pohtinut työryhmä on ehdottanut erityisesti sosiaaliasiamiesten riippumattomuuden ja puolueettoman aseman varmistamista varsinkin

tapauksissa, joissa asiamiesten näkemykset esimerkiksi asiakkaiden asemasta poikkeavat sosiaalihuollon henkilöstön ja poliittisten päätöksentekijöiden näkemyksistä. Sosiaaliamiehille tulisikin taata riittävät toimintavapaudet puuttua ja tuoda esille havaittuja epäkohtia asiakkaiden oikeuksien toteutumisessa ilman pelkoa työsuhteen päättymisestä tai määräaikaisen työsuhteen uusimatta jättämisestä. Myös ostopalvelujen tuottajan on sosiaaliamiestoimintaa hoitaessaan voitava riippumattomasti ja puolueettomasti arvioida kunnan sosiaalihuollon tilaa ilman, että se vaikuttaisi tuottajan ja kunnan välisen sopimuksen jatkuvuuteen tai sopimusehtoihin. (STM 2008:17, 48.) Myös sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa (2001:11), jossa esitellään sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia, korostetaan kunnan tehtävänä edistää ja varmistaa sosiaaliamiehen aseman puolueettomuus ja riippumattomuus.

Seuraavan kirjoittajan mielestä sosiaaliamiesjärjestelmä tulisi järjestää valtion instituutioiden kautta, jotta sosiaaliamiesten riippumaton ja puolueeton asema voidaan varmistaa.

”Mielestäni tukevin riippumattomuuden takaaja olisi SAM-palveluiden järjestäminen valtion kautta – olkoon työnantajaorganisaatio sitten oikeusaputoimisto tai aluehallintovirasto – näin ainakin saataisiin katkaistua riippuvuussuhde kuntaan. Se, kuinka kärkevää kritiikkiä ja millaisilla ilmauksilla arviot annetaan, on paljolti SAMin omasta tulkinnasta kiinni. Itse koen olevani ennemminkin sovittelua, ihmettelevä ja kyselevä kirjoittaessani kritiikkiä. En kovinkaan helposti totea, että toiminta on tehty väärin tai huonosti vaan lähdän pohtimaan sitä, voisiko asian hoitaa toisin, jotta palveluiden loppukäyttäjäasiakkaat saisivat heidän tarpeisiinsa vastaavaa sosiaalitoimen palvelua.” (Sosiaaliamies 5)

Seuraava kirjoittaja kokee, ettei kuulu minkään hoitamansa kunnan sosiaalihuollon organisaatioon, jonka sosiaaliamiehenä toimii. Olemalla ulkopuolinen ja etäinen organisaatioista hänelle mahdollistuu sellainen asema ja rooli, jossa hän voi esittää vapaammin ja helpommin kriittisiä näkökantoja kunnan sosiaalipalveluiden toiminnasta. Sosiaaliamies voidaan nähdä kriitikkona, jonka tehtävänä on arvioida kunnan sosiaalipalvelujen onnistumista ja tuoda esille havaittuja epäkohtia. Sosiaaliamies, joka on suoraan kunnan palveluksessa ja jonka esimies toimii sosiaalihuollon organisaatiossa, ei sosiaaliamiehen objektiivisen toiminnan kannalta ole tällöin välttämättä paras ratkaisu.

”Mikä organisaatio? Kysymys ja roolin määrittely olisi varmaankin helpompaa, jos toimii vain yhden kunnan SAMina. Nykylainsäädännön mukaisestihan useammalla kunnalla voi yhteinen SAM, toisin kuin rinnakkainen asiantuntijajärjestelmä, potilasasiamiehet, jotka ovat yksikkökohtaisia. Yhden kunnan SAM tai yhden organisaation PAM voisi varmaan helpommin ja loogisemmin analysoida paikkaansa ja rooliaan organisaatiossa. Kun minulla on nyt reviirinäni nuo 19 kuntaa (- -) Eli kohdallani toimintaorganisaation kuvaaminen on vaikeaa – ehkä juuri siksi koen olevani myös ulkopuolinen kuntien sosiaalipalveluihin. Ulkopuolinen, etäinen – nuo termit ehkä kuvaavat asemaani organisaatiossa, joiden sosiaaliasiamiehenä toimin. Tavallaan se onkin tavoitekin, pysyminen mahdollisimman puolueettomana ja neutraalina. Silloin voisi myös olla helpompi löytää kriittinen ajatusmalli kunnan tarjoamiin sosiaalipalveluihin.” (Sosiaaliasiamies 5)

”Kriitikko. SAM on aina myös kriitikko, joka arvioi ja arvostelee kunnan onnistumista sosiaalipalvelujen tuottamisessa. Ainakin tämä tapahtuu kerran vuodessa kunnanhallituksille suunnatun raportin yhteydessä. Jossakin määrin kriitikon roolista saattaa seurata myös ongelmia, sillä nykyinen järjestelmä, jossa kunnat pääsääntöisesti ostavat SAM-palvelut joko toiselta kunnalta, kuntayhtymältä, osaamiskeskukselta tai yrityksiltä, on aina jossakin määrin painostukselle altis. Toki jotkut kunnat ovat ratkaisseet asian niin, että SAM on suoraan kunnan palveluksessa – tällöin kuitenkin myös esimies on samassa kunnassa, eikä ole vakuuttunut senkään rakenteen objektiivisuudesta.” (Sosiaaliasiamies 5)

Apulaisoikeuskansleri (2006) tutki omasta aloitteesta sosiaaliasiamiesjärjestelmän riippumattomuutta ja uskottavuutta mahdollisesti heikentäviä rakenteellisia ongelmia kunnissa ja pyysi tätä varten sosiaali- ja terveysministeriön toimittamaan asiaan liittyen tarpeellisen selvityksen ja lausunnon. Selvitysten perusteella todettiin osin ongelmallisena sosiaaliasiamiesten aseman riippumattomuus. Ongelmat liittyivät myös toiminnan vakiintumattomuuteen ja ammattiasemasta aiheutuneisiin ristiriitaisuuksiin asiakkaan aseman ja oikeuksien edistämiseksi sekä sosiaaliasiamiestoiminnan vähäisiin resursseihin. Apulaisoikeuskansleri korosti kannanotossaan saatujen selvitysten perusteella, että sosiaaliasiamiehen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sosiaaliasiamiehen aseman riippumattomuuden vahvistaminen on välttämätöntä. Tavoitteen saavuttamiseksi tulisi selvittää lainsäädännöllisiä ratkaisuja sosiaaliasiamiesten viran sijoittamiseen ja rooli-identiteettiä liittyvien rakenteellisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Minna Doganin (2006, 93-96) haastattelemat sosiaaliasiamiehet suhtautuvat osin ristiriitaisesti hallinnollisen sijoituspaikan merkitykseen. Joillekin heistä ammatillinen osaaminen ja mahdollisuus käyttää aikaa työhön olivat enemmän tärkeitä, kuin kysymys hallin-

nollisesta sijoituspaikasta. Osalle toimiminen sosiaalitoimen alaisuudessa aiheutti jääviysongelmia, kun taas toisille sosiaalialan organisaatio oli hyvä vaihtoehto pitää yllä ja saada tietoa sosiaalialan asioista. Jotkut näkivät sosiaaliasiamiehen sijoittuvan parhaiten kokonaan kunnan ulkopuoliseen organisaatioon riippumattomuuden aseman varmistamiseksi. Joidenkin mielestä kunnan yleishallinto oli paras sijoituspaikka neutraaliutensa vuoksi. Parhaimmiksi sijoituspaikoiksi arvioitiin kokonaan kuntien ulkopuolinen organisaatio ja kunnan yleishallinto. Sosiaaliasiamiesten sijoittumista terveystoimeen ei pidetty hyvänä vaihtoehtona lääkärivaltaisuuden ja potilasasiamiehiin nähden toisarvoisen aseman takia.

Seuraavan kirjoittajan mielestä sosiaaliasiamies voi joutua myös henkilökohtaisen kritiikin kohteeksi hoitaessaan lakisääteisiä tehtäviä ja asettumalla asiakkaiden oikeuksien edistäjäksi. Hän kokee, ettei kunta välttämättä halua ottaa vastaan sosiaaliasiamiehen esittämää arvostelua asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin liittyvistä epäkohdista, vaikka se kuuluu sosiaaliasiamiehen tehtäväkuvaan. Olemalla irrallaan kunnan organisaatiosta kritiikin esittäminen kunnan toiminnasta voi olla helpompaa ja luontevampaa. Myös Dogan (2006, 99-100) on tuonut sosiaaliasiamiehiin kohdistuvaa uhkailua ja painostusta kunnan taholta esimerkiksi tapauksissa, jossa sosiaaliasiamies esittää liian kriittisiä kannanottoja vuosiraportissaan tai tuo julkisuuteen tiettyjä sosiaalitoimen ongelmia. Hänen mukaansa uhkailu ja painostus olivat yllättävän yleisiä (40 prosenttia) sosiaaliasiamiesten keskuudessa.

”Viime aikoina ajatukset ovat kieltämättä aina silloin tällöin olleet sen suuntaisia, että kokonaan kunnan ulkopuolisena toimijana voisi olla helpompaa antaa kritiikkiä kunnalle heidän toiminnastaan. (- -) Kunnan organisaatiossa herättää joskus ihmetystä, että miten joillakin voi olla oikeus arvostella työnantajaansa sosiaaliasiamiesten tavoin. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaiset tehtävät ja asetelma kuntalaisten ja kunnan kanssa voi olla ristiriitainen. (- -) Asiakkaiden oikeuksien ajaminen ei ole aina sellainen tehtävä, joka kuntaa miellyttäisi. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on kuitenkin esittää kritiikkiä järjestelmälle ja ajaa asioita asioina. Tätä ei aina muisteta, vaan sosiaaliasiamies voi joutua tehtävässään myös henkilökohtaisen kritiikin alle.” (Sosiaaliasiamies 4)

Sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta organisaatiossa voidaan tarkastella myös työn fyysisen sijaintipaikan mukaan.

”Sosiaaliasiamiehen sijoituspaikasta on valtakunnallisesti keskusteltu pitkään. Monet kunnat ostavat palvelun esim. toiselta kunnalta tai osaamiskeskuksilta. Oma asemani sosiaali- ja terveystoimessa mahdollistaa mm. tiedonsaannin organisaatiossa ja palveluissa tapahtuvista muutoksista. Hallinnollinen sijaintini ei mielestäni riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksen suhteen aiheuta suurempia ongelmia mm. fyysisen ja organisatorisen etäisyyden vuoksi. (- -) Työhuoneeni on erillään muusta sosiaalitoimesta, joten jatkuvaa kontaktia ei tähän henkilökuntaan ole.” (Sosiaaliasiamies 6)

Vaikka sosiaaliasiamies työskentelee sosiaalihuollon organisaatiossa, hänen työhuoneensa on erillään organisaation muista työntekijöistä. Tämä antaa sosiaaliasiamiehelle henkisen tunteen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Etäisyys ja jatkuvan kontaktin vähäisyys organisaation työntekijöihin ei kuitenkaan estä sosiaaliasiamiestä saamasta joustavasti informaatiota organisaation sisällä.

”Sosiaaliasiamiehen sijoituspaikasta on valtakunnallisesti keskusteltu pitkään. Monet kunnat ostavat palvelun esim. toiselta kunnalta tai osaamiskeskuksilta. Oma asemani sosiaali- ja terveystoimessa mahdollistaa mm. tiedonsaannin organisaatiossa ja palveluissa tapahtuvista muutoksista. Hallinnollinen sijaintini ei mielestäni riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksen suhteen aiheuta suurempia ongelmia mm. fyysisen ja organisatorisen etäisyyden vuoksi. (- -) Työhuoneeni on erillään muusta sosiaalitoimesta, joten jatkuvaa kontaktia ei tähän henkilökuntaan ole.” (Sosiaaliasiamies 6)

Seuraava kirjoittaja työskentelee sosiaalialan osaamiskeskuksessa, joten hän on fyysisesti etäällä kunnan organisaation toiminnasta. Etäisyydellä ja erillisyydellä on sekä hyviä että huonoja puolia.

”Työskentelen kunnan ulkopuolisessa organisaatiossa, sosiaalialan osaamiskeskuksessa. Siitä syystä olen etäämpänä kunnista ja sen toiminnoista. (- -) Etäisyydellä on sekä myönteisiä että kielteisiä puolia. Haittana pidän pisimpiä välimatkoja. Todellista tarvetta henkilökohtaiseen asiointiin on varsin harvoin ja tarvittaessa tapaaminen järjestetään asukkaan omalla paikkakunnalla. Yllättävän moni asiakas järjestää niissäkin tilanteissa mieluummin asiansa siten, että tulee asioimaan sosiaaliasiamiehen toimistossa.” (Sosiaaliasiamies 2)

”jos toimisin kunnan tai vastaavan yhteenliittymä organisaatiossa, saisin todennäköisesti automaattomasti enemmän ja ajantasaisempaa tietoa tulossa olevista muutoksista ja

muista kunnan sisäisistä asioista. Ulkopuolisena toimijana olen enemmän oman aktiivisuuden ja esim. internetin, lehtitietojen ja muun median varassa.” (Sosiaaliamies 2)

”Ammatillinen asemani ei mielestäni kärsi siitä, että työskentelen kunnan ulkopuolella. Jos en olisi työskennellyt pitkään kunnallisella puolella ja tuntisi sitä puolta, tilanne voisi olla toinen. Uskon, että yleisessä tiedossa on kunnallinen työkokemukseni – enkä päästä itseäni niistä kokemuksista unohtamaan. (- -) Pitkä ja monipuolinen työkokemus, vuosien kokemus monen kunnan sosiaaliamiehenä ja työnantajaorganisaationa sosiaalialan osaamiskeskuksen tunnustettu asema mielestäni vahvistavat myös sosiaaliamiehen ammatillista asemaa ja työroolia.” (Sosiaaliamies 2)

Haittina voidaan pitää pitkiä välimatkoja ja tiedonsaantiin liittyviä ongelmia. Kunnan organisaatiossa työskentely helpottaisi todennäköisesti tietojen saantia kunnan sisäisistä asioista ja sosiaalihuollon organisaatiossa tapahtuvista muutoksista. Fyysinen etäisyys korostaa sosiaaliamiehen omaa aktiivista roolia informaation hakijana ja tulkitsijana. Kirjoittaja ei kuitenkaan pidä työskentelyä kunnan organisaatiosta erillään ongelmallisena, vaan katsoo pitkän kunnalliselta alalta hankitun työkokemuksen ja sosiaalialan osaamiskeskuksen arvostetun aseman vahvistavan omaa ammatillista asemaa ja roolia.

Muutamassa kirjoituksessa myös asiakkaat tuovat esille ja kyseenalaistavat sosiaaliamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman organisaatiossa.

”Moni kysyy puhelunsa ensimmäisenä kysymyksenä kenen palveluksessa sosiaaliamies on ja on tyytyväinen, kun kuulee, että tämä ei ole kunnan palkkalistoilla, vaikka onkin kunnan nimeämä asiamies. Moni haluaa pitää sosiaaliamiesasioinnin omana asianaan ja täysin erillään muusta asiakkuudesta. Olen joskus pohtinut miksi ihmiset ovat valmiita näkemään enemmän vaivaa ja ottamaan itselleen kustannuksia siitä, että sosiaaliamiehen tapaaminen toteutuu neutraalilla maaperällä.” (Sosiaaliamies 2)

”Asiakkaiden palautteen perusteella on luottamusta herättävämpää, että sosiaaliamies on etäämpänä varsinaisesta palveluntuottajasta. Asiakkaat ovat monesti todenneet, että on vaikea uskoa esim. sosiaalityöntekijöiden esimiesten selityksiä ja perusteluja, koska ”ovat samaa systeemiä eikä korppi korpin silmää noki”. Toki asiakkaiden asioinnin, palvelun tuottajiin tutustumisen ja suoran palautteen antamisen kannalta olisi helpompaa, jos välimatkat olisivat lyhyitä ja luontaisia tapaamismahdollisuuksia työntekijöiden kanssa tarjoutuisi useasti.” (Sosiaaliamies 2)

Asiakkaat eivät ilmeisesti koe saavansa asiansa selvittämiseksi laadukasta palvelua, jos sosiaaliasiamies on kunnan palveluksessa. Luottamuksellisen asiakassuhteen kannalta kunnan organisaatiosta erillään oleva sosiaaliasiamies palvelisi asiakkaan etuja paremmin ja puolueettomammin kuin kunnan palkkasuhteessa ja suoraan kunnan määräys- ja ohjaussuhteessa oleva sosiaaliasiamies. Lisäksi asiakkaat haluavat pitää muun sosiaalihuollon asiakkuuden erillään sosiaaliasiamiehen kanssa asioidessaan.

7.1.2. Yhteistyötä ja ristiriitoja organisaatiossa

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on selvittää sosiaalihuollon asiakkaiden ja organisaation työntekijöiden välisiä ristiriitatilanteita. Sosiaaliasiamies joutuu tässä tehtävässä olemaan tiiviissä yhteistyössä kunnan organisaation muiden työntekijöiden kanssa, lähinnä asiakkaan asioita hoitavan työntekijän kanssa. Negatiivisen palautteen antaminen työntekijälle ei kuitenkaan aina ole helppoa, kuten seuraavissa kirjoituksissa ilmenee.

”Toisaalta olen kuullut, että sosiaaliasiamiehen asema ei aina ole kovin helppo kunnan organisaatiossa. Jos sosiaaliasiamies on kovin läheinen työkaveri, hän voi olla toisille työntekijöille liian tuttu. Hän voi joutua ambivalenttiin asemaan tai jäädä yksin, jos työkavereiden ymmärrys ei aina riitä asioiden riidellessä. Asiakkaiden silmissä luottamus voi kärsiä, jos asiamies työskentelee samalla käytävällä kuin esim. lastensuojelu- tai toimeentulotukityötä tekevät.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on tuoda esiin asiakkaan esittämää kritiikkiä ja sen käsittelemisen saattaa työntekijöistä tuntua joskus raskaalta. Tämä saattaa näkyä työntekijän asennoitumisessa sosiaaliasiamiehen. Sosiaaliasiamiehen yhteydenottoa saatetaan jopa joskus vähän pelätäkin, että mitähän tästä nyt seuraa. Myöskään sosiaaliasiamiehelle ei ole aina ihan helppoa tuoda esiin asiakkaiden esittämää kritiikkiä, jos työntekijä reagoi viestiin voimakkaasti. Sosiaaliasiamiehen tehtävä ei kuitenkaan ole osoitella ketään vaan kertoa työntekijälle, mitä asiakas on sanonut ja selvittää asiaan myös työntekijän kanta. Sosiaaliasiamies pyrkii aina esittämään negatiivisenkin asiansa rakentavalla tavalla.” (Sosiaaliasiamies 4)

”Olen toiminut (- -) sosiaaliasiamiehenä sosiaalihuollon asiakaslain tultua voimaan. Sosiaaliasiamiestoiminta oli vierasta ja työntekijät suhtautuivat varauksella sosiaaliasiamiehen yhteydenottoihin. Kun sosiaaliasiamiestoimintaa on jatkunut yli kymmenen vuotta, tällaiseen ”ulkopuoliseen” on totuttu ja usein on kyse yhteistyöstä asiakkaan asioissa. Sosiaaliasiamiehen työ painottuu asiakkaiden antamaan negatiiviseen palautteeseen. Siksi onkin

luonnollista erään työntekijän tokaisu, että kaikki on varmaan hyvin, kun sosiaaliasiamies ei ole pitkään aikaan soittanut.” (Sosiaaliasiamies 6)

Läheinen työtoveruus voi joutua koetukselle, jos yhteistä ymmärrystä ja ratkaisua asiakkaan tilanteeseen ei löydy. Sosiaaliasiamiehelle voi olla kritiikin esittäminen työntekijälle vaikeaa, varsinkin jos työntekijä kokee tilanteen epämiellyttäväksi eikä rakentavaa yhteistyötä pääse syntymään. Työntekijöiden puolelta sosiaaliasiamiehen yhteydenotot saattavat tuntua epämiellyttävältä kokemukselta, ja toisaalta taas sosiaaliasiamiehen yhteydenottojen vähäisyys saatetaan kokea ongelmien puuttumisena eli asioiden ajatellaan olevan hyvin. Toisaalta sosiaaliasiamiehet nähdään myös työntekijöiden yhteistyökumppaneina ja tukihenkilöinä, joiden puoleen voi kääntyä ongelmallisissa asiakastilanteissa, eikä vain pelkästään työntekijöiden vastapuolena ja tuomitsijana. (Dogan 2006, 104.)

Sosiaaliasiamiehen yhtenä tärkeänä tehtävänä on vuosittain tuottaa kunnan päättäjille ajantasaista informaatiota kirjallisen selvityksen muodossa kunnan sosiaalitoimen tehtävien suoriutumisesta.

”Eniten toimintaani varmaan kyseenalaistetaan työntekijä ja virastopuolelta, mutta en näe sitä ongelmana, koska tehtäväni on asiakkaan aseman parantaminen. Toiset tehtävät ovat hankalampia ja pitkäaikaisempia kuin toiset. Selvitys on ehkä ristiriitaisin asia työssäni; otetaanko aidosti vastaan, poimitaanko virastossa ja kaupungilla siitä tuotu informaatio esille. Olen vuosi vuodelta tullut epäilevämmäksi. Mietin myös sitä, tehdäänkö virastossa aidosti asiakkaita auttavaa työtä vai onko rutiinit ja valitut toimenkäytännöt joissakin tilanteissa ajaneet asiakkaiden ja heitä auttavien palveluiden ja työn ohi.” (Sosiaaliasiamies 3)

”Takavuosina kollegat ovat saaneet pyyhkeitä kirjoitettuaan sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta ja oikeuksista annetun lain 24 § 5 kohdan mukaisen selvityksen kaupunginhallitukselle. Arvostelun mukaan selvityksessä tuotiin sosiaaliviraston vastuualueiden toiminta liian asiakasvihamielisessä valossa esiin. Ristiriita viraston strategioihin ja asiakkaiden sosiaaliasiamiehelle kertomiin tilanteisiin oli liian syvä.” (Sosiaaliasiamies 1)

Selvityksessä tuodaan esille asiakkaan oikeuksien ja aseman kannalta merkittävää tietoa esimerkiksi, missä asioissa asiakkaat ovat ottaneet yhteyttä sosiaaliasiamieheen, paljonko muistutuksia ja kanteluita on tehty ja millaisia jatkotoimenpiteitä esille tuotujen epäkohtien korjaamiseksi on suositeltavaa tehdä. Selvityksen saama vastaanotto ja siitä tehdyt

johtopäätökset eivät kuitenkaan aina näyttäytyä sosiaaliamiehille ristiriidattomasti. Epäilyksiä herättää selvityksen vaikutus ja hyöty asiakkaiden aseman ja oikeuksien parantamiseksi. Jossain tapauksissa sosiaaliamiehiä on arvosteltu selvityksessä esille tulleiden kunnan toiminnan kannalta epämiellyttävien toimien julkituomisesta. Myös ristiriitaiset käsitykset sosiaalivirastojen todellisen asiakkaita auttavan työn ja virastojen virallisen toimintaperiaatteiden välillä herättävät muutamissa sosiaaliamiehissä kysymyksiä sosiaalitoimen tekemän työn luonteesta ja vaikuttavuudesta.

Vaikka edellä on tuotu esille ristiriitoja sosiaaliamiesten ja sosiaalitoimen organisaation johdon välillä, niin seuraavan kirjoittajan mukaan hän ei ole joutunut kokemaan työssään eturistiriitoja eikä hänen työhönsä ole puututtu rajoittavasti.

"(- -). Eturistiriitoja ei ole ollut eikä sosiaaliamiehen toimintaan ole pyritty rajoittavasti vaikuttamaan. Asetelma on kuitenkin mielestäni hyvä tiedostaa ja arvioida sitä ajoittain avoimesti. Voi jopa olla, että kunnassa työskentelevän "oman" sosiaaliamiehen toimintaan ja esim. vuosittain laadittavan selvityksen sisältöön on johtavilla virkamiehillä suurempi houkutus pyrkiä vaikuttamaan kuin ostopalveluasiamieheen. Kunnassa yksin ja lähellä palveluista vastaavia tahoja työskentelevän sosiaaliamiehen asemassa jaksaminen voi vaatia erityisen hyvää tasapainoelintä ja ammatillista ja eettistä vahvuutta – näin olen ymmärtänyt kollegoilta." (Sosiaaliamies 2)

Hän on kuitenkin tietoinen organisaation sisällä mahdollisesti olevista ristiriitaisista asetelmista, jotka voivat vaikuttaa sosiaaliamiehen mahdollisuuksiin tehdä itsenäisesti työtään. Hän arveleekin kunnan oman sosiaaliamiehen aseman olevan riskialttiimpi erilaisille ulkopuolisille vaikuttamisille. Tämän asian ymmärtäminen edellyttää kunnan omalta sosiaaliamieheltä erityisen vahvaa oman ammatillisen aseman ja roolin omaksumista ja siihen sisältyviin tehtäviin sitoutumista eettisesti korkealla tasolla.

7.1.3. Yhteistyötä eri toimijoiden kanssa

Sosiaaliasiamiehet korostavat yhteistyön ja keskustelevan työtteen merkitystä eri viranomaisten kanssa asiakkaiden aseman parantamiseksi.

”Mielestäni minulla on selkeästi asiakkaan aseman arvioimiseksi ja tutkimiseksi sekä parantamiseksi oleva rooli. Rooli on mielestäni selkeä. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi minun tulee tehdä hyvin erilaisia työtehtäviä ja olla hyvinkin diplomaattinen ja keskusteleva tämän organisaation eri toimijoiden kanssa. Edustan aina asiakasta eri tavoin. On tilanteita, joissa olen hyvinkin yksin, mutta se kuuluu tähän tehtävään. Kirjoitan sähköposteja asiakkaiden tilanteista heidän asioissaan päätöksiä tekeville henkilöille; yritän tuoda inhimillisyyttä ja ihmisyyttä ja asiakkaiden yksilöllistä tilannetta esille; välillä nämä asiat tuntuvat katoavan isossa organisaatiossa.” (Sosiaaliasiamies 3)

”Yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen ja muiden viranomaisten kanssa asiakkaiden asioissa on hyvää ja rakentavaa. Asiakkaiden kertoman mukaan sosiaali- ja terveystoimen työntekijät saattavat ohjata sosiaaliasiamiehelle, kun esim. toimeentulotuessa tai vammaispalveluissa keinot asiakkaan auttamiseksi eivät riitä. Esim. toimeentulotuessa on ollut tilanteita, että etuuskäsittelijän on tehtävä ohjeiden mukainen päätös, mutta työntekijä katsoo, että päätös ei ole asiakkaalle oikeudenmukainen ja ohjaa asiakkaan sosiaaliasiamiehelle.” (Sosiaaliasiamies 6)

Doganin (2006, 889) mukaan sosiaaliasiamiehet tekevät eniten yhteistyötä sosiaalitoimen, toisten sosiaaliasiamiesten ja lääninhallitusten (1.1.2010 alkaen aluehallintovirasto) kanssa. Rakentava yhteistyö eri toimijoiden kanssa ja erilaiset asiakkaan asioiden yksilökohtaiset selvittämiset kuvaavat sosiaaliasiamiesten ammatillista roolia. Samalla sosiaaliasiamiesten asema on vaativa ja heihin kohdistuu odotuksia monelta taholta, apua voivat pyytää samanaikaisesti sekä asiakkaat että palveluntuottajat. Tällaisessa tilanteessa sosiaaliasiamiehen neuvotteleva ja keskusteleva rooli ja rakentava vuorovaikutus ongelmallisen tilanteen eri osapuolien välillä auttavat pääsemään sovinnolliseen lopputulokseen. Posio (2003, 46) korostaakin sosiaalimiehen yhteistyön tärkeyttä kunnan henkilöstön ja organisaation kanssa ristiriitojen ennalta ehkäisyssä ja sosiaalihuollon epäkohtien sekä sosiaalihuollon lainsäädännön tulkinnoissa ja viranomaisohjeissa.

”Sosiaaliasiamiehen ammatillinen asema on toisaalta vaativa ja häneen kohdistuu odotuksia monelta taholta. Apua ja tukea tarvitsevat samassakin asiassa monesti sekä asiakkaat että palveluntuottajat. Toisaalta sosiaaliasiamiehen asema on helpompi kuin varsi-

naisilla palveluntuottajilla, sillä varsinaisesti hänen vastuullaan ei ole pitkiä asiakasprosesseja eikä viranomaisille kuuluvaa julkisen vallankäytön päätöksentekoa.” (Sosiaaliamies 2)

”Asema organisaatiossa on melko epämääräinen: päätöksenteko-oikeutta, esimiesasemaa tms. ei ole.” (Sosiaaliamies 1)

Sosiaaliamies ei tee asiakaan sosiaalietuuksia koskevia päätöksiä. Sosiaaliamiehellä ei siis ole julkiseen valtaan perustuvaa viranomaisen päätöksenteko-oikeutta. (Posio 2003, 44.) Ensimmäisen kirjoittajan mukaan virallisen päätöksenteko-oikeuden puuttuminen ei välttämättä ole huono asia, koska silloin ei tarvitse osallistua vastuullisena viranomaisena asiakkaan etuuksia koskevaan viralliseen päätöksentekoon ja asiakkaan palveluprosessiin. Jälkimmäinen kirjoittaja liittyy päätöksenteko-oikeuden puuttumisen epämääräiseen asemaan organisaatiossa. Sosiaaliamies on organisaation jäsen, mutta hän ei välttämättä koe löytävänsä ammatilliselle asemalleen sopivaa paikkaa organisaation rakenteessa.

”Sosiaaliamiehen ammatillinen asema on toisella tavalla vaativa ja vastuullinen. Yleensä takana on jo pitempi asiointi ennen kuin yhteyttä otetaan. Asiamiehen on perehdyttävä nopeasti asiaan perusteellisesti, enemmän kuin pelkän läpileikkauksen verran, ja mielellään nähtävä jo vähän tulevaakin. Sosiaaliamies on näköalapaikalla ja varsinkin näin on, jos on töissä käytäntöä, koulutusta ja tutkimusta yhdistävässä kehittämissyönteisessä sosiaalialan osaamiskeskuksessa. Ammatillisesti tukeva ja ymmärtävä taustayhteisö on sosiaaliamiestyössä jaksamisen ja menestymisen a ja o.” (Sosiaaliamies 2)

Sosiaaliamiehen ammatillinen vaativuus tarkoittaa nopeaa ja kokonaisvaltaista perehtymistä asiakkaan asioihin, jonka puitteissa olisi kyettävä hahmottaan käsiteltävän asian monia näkökulmia myös ajallisesti eli mitkä tekijät ovat johtaneet käsiteltävään ongelmalliseen tilanteeseen ja mitkä ovat asiakkaan kannalta suositeltavia ratkaisukeinoja.

”Uskon, että sosiaalihuoltoa toteuttava organisaatio, kuten sosiaalivirasto, voi toimia asiakkaan kannalta hyvin tai huonosti riippumatta sen mallista: millaiset vastualueet, millä kriteerillä asiakkaat millekin viranhaltijalle ohjautuvat jne. Vaikutusta on viimekädessä asiakkaan kohtaavalla viranhaltijalla, hänen tiedoillaan, kokemuksellaan ja asenteellaan. Lisäksi mahdollisuuteen perehtyä asiakkaan tilanteeseen riittävästi vaikuttavat mitoitus, päivähoitossa lapsiryhmän koko ja siihen osoitetut työntekijät, lastensuojelussa työntekijää kohti olevien perheiden määrä, toimeentulotessa on myös henkilökunnan mitoi-

tus ja koulutus on oleellinen, koska kyse on viimesijaisesta etuudesta ja asiakkailla on yleensä paljon ohjauksen tarvetta.” (Sosiaaliasiamies 1)

Ongelmat sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalihuoltoa toteuttavan organisaation välillä voivat johtua myös siitä, että asiakas on organisaatioon verrattuna heikompana osapuolena, jonka roolina on sopeutua ja vastaanottaa organisaation tarjoamat sosiaalihuollon palvelut ja etuudet. Organisaation rakennetta ja sisäisiä työnjaollisia rooleja tärkeämpää on kuitenkin asiakkaan ja työntekijän kohtaaminen, vuorovaikutuksellinen tilanne, jonka menestyksen ratkaisee työntekijän tiedollinen osaaminen ja asenne sekä työhön osoitetut riittävät resurssit.

7.1.4. Asiakkaan aseman ja oikeuksien asiantuntija ja kehittäjä

Sosiaaliasiamiestä voidaan luonnehtia ennen kaikkea sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvien asioiden asiantuntijaksi.

”Asiantuntija. Toki SAM on toimintaympäristössään myös aina jonkinlainen asiantuntija. SAMin oletetaan tuntevan koko suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä ja joskus uskon niin itsekin. Ehkä kuitenkin tärkeämpää, kuin koko järjestelmän täydellinen hallinta, on kyky etsiä löytää tietoa: lakia ja oikeustapauksia kuten vaikkapa eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoja kuntien toimintaa. Toisaalta se, mistä SAM periaatteessa on keskimääräistä paremmin selvillä, on laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Tuossa laissa käsitellään asiakkaan itsemääräämisoikeutta, tietojensaantioikeutta ja asiakkaan osallisuuden korostamista. Käytännössä juuri asiakkaan oikeuksista saattaakin tulla paljon keskustelua asiakkaan, sosiaalitoimen ja SAMin välillä.” (Sosiaaliasiamies 5)

”Asiakasmäärät kunnissa kasvavat nopeammin kuin resurssit, yhä useampi kokee saavansa riittämättömiä palveluja. Asiakkaiden aiemmin saamia palveluja lakkautetaan ja ymmärrettävästi se herättää tyytymättömyyttä ja epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia. Sosiaaliasiamiehellä on yhä enemmän kysyntää ja seuraamista asiakkaiden aseman ja oikeuksien kehittämisessä.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Selvää on, että asiakkaat ottavat sosiaaliasiamieheen yhteyttä, kun kokevat jonkin asian olevan ongelmallinen tai epäoikeudenmukainen. Olen ymmärtänyt sosiaaliasiamiehen tehtävän perustuvan olemassa olevan sosiaalihuollon ja sen rajapinnoilla olevien lakien

soveltamiseen vastatessa asiakkaiden kysymyksiin ja selvitettäessä asiakkaan asemaa sosiaalihuollon tukien ja palvelujen hakijana ja saajana.” (Sosiaaliamies 1)

Vaikka sosiaaliamiehen oletetaan tuntevan ja osaavan sosiaaliturvajärjestelmä kokonaisuudessaan, on asiantuntijuuden pääpaino kuitenkin sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvissä tapauksissa ja niiden kehittymisen seuraamisessa. Sosiaaliamies voidaan nähdä asiakkaan ja sosiaalihuollon organisaation välissä olevana asiakkaan aseman ja oikeuksien tulkitsijana, jonka odotetaan tuovan vastauksia ja ratkaisuehdotuksia asiakkaiden ja organisaation välisiin, sosiaalihuollon etuuksia ja palveluja koskeviin ristiriitaisiin tulkintaongelmiin.

Sosiaalityöntekijän asiantuntijarooli ei välttämättä ole kaikenkattavaa, ja hänkin saattaa ottaa yhteyttä sosiaaliamieheen, kuten seuraavat kirjoittajat toteavat.

”Muutoinkin asiantuntijarooli saattaa korostua, vaikka toisaalta sosiaalityöntekijä, joka työkseen tekee tiettyä kapeaa sosiaalialan sektoria, vaikkapa vammaispalvelupäätöksiä, todennäköisesti tuntee lain ja oikeuskäytännöt tarkemmin kuin satunnaisemmin asiaan paneutuva SAM. Täytyy vielä muistaa myös se, että satunnaisesti viranhaltijatkin saattavat ottaa yhteyttä ja tiedustella miten minun mielestäni tietyssä asiakastilanteessa kannattaisi toimia. Oikeastaan toivoisin viranhaltijoiden yhteydenottojen olevan yleisempiäkin. Tuohon suuntaan tulleiden yhteydenottojen perusteella saattaisi parhaiten päästä vaikuttamaan asiakkaan asemaan neuvottelemalla päättävän tahon kanssa.” (Sosiaaliamies 5)

”(- -) työntekijät voivat konsultoida oman organisaation lakimiehen kanssa, mutta jonkin verran sosiaalitoimen työntekijät ottavat yhteyttä asiakkaiden asioissa myös sosiaaliamieheen paitsi mm. lakiin liittyvissä tulkinta-asioissa myös pyrkiessään etsimään ratkaisua asiakkaiden haasteisiin. Sosiaali- ja terveystoimen ulkopuolelta yhteyttä asiakkaiden asioissa ottavat mm. diakonit ja terveydenhuollon sosiaalityöntekijät.” (Sosiaaliamies 6)

”Viime aikoina työntekijät ovat alkaneet esim. epäselvissä toimeentulotuen kysymyksissä ottamaan sosiaaliamieheen yhteyttä. Tällöin voidaan yhdessä pohtia sitä, että mikä asiassa olisi oikeudenmukainen ratkaisu. Esim. toimeentulotuen ohjeet eivät ole aina ihan selviä ja osa tilanteista saattaa olla varsin hankalasti ratkaistavissa monimutkaisuudessaan. Sosiaaliamiehelle on paljon tietoja erilaisista toimeentulotuen asioista. Ongelmalliseksi tilanne saattaa muodostua silloin, jos samaa asiaa joutuu käsittelemään myös asiakkaiden kanssa.” (Sosiaaliamies 4)

Organisaatiossa myös sosiaalialan ammattilaiset omaavat sellaista oman alansa ajankoh- taista ja tiedollista asiantuntijuutta, jota sosiaaliasiamiehellä ei välttämättä ole. Organi- saation työntekijät voivat myös halutessaan ottaa sosiaaliasiamieheen yhteyttä asiakasti- lanteissa, joissa tarvitaan tulkinta-apua lain soveltamisessa ja sosiaalietuuksia koskevissa ratkaisussa. Sosiaaliasiamies ei kuitenkaan pysty päättämään tai muuttamaan asiakasta koskevaa viranomaispäätöstä vaan hänen asiantuntijaroolinsa rajoittuu neuvotteluun ja omien tulkintojen ilmaisemiseen viranomaispäätöksiä tekevän työntekijän kanssa asiakas- ta koskevasta asiasta. Sosiaaliasiamiehellä voi kuitenkin olla yleisempää ja laajempaa tie- toa erilaisista sosiaalietuuksia koskevista tulkinnoista ja ratkaisukäytännöistä, joista voi olla hyötyä organisaation työntekijöille päätöksenteossa ja asiakastilanteissa.

Sosiaaliasiamiehen asiantuntijarooli on moniulotteista ja sisältää erilaisia tehtäviä, kuten seuraavista kirjoituksia ilmenee.

”Välitön palaute asiakkaiden kautta tulleista yksityiskohtaisista epäkohdista tapahtuu usein ottamalla yhteyttä esim. johtavaan sosiaalityöntekijään tai toimistopäällikköön. Asiat koskevat esim. hakemuslomakkeen informatiivisuutta, tiedottamista kaupungin si- vulla tai yksityiskohtia palvelujen toteuttamisessa. Osa asioista otetaan esille sosiaaliosas- ton palaverissa, joissa en kuitenkaan ole mukana. Välitän tietoja esim. tulosaluevastaavalle ja toimistopäällikölle mm. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksistä tai KHO:n pää- töksistä, mikäli ao. asiaa koskevissa päätöksissä on ollut epäselvyyksiä.” (Sosiaaliasiamies 6)

”Toimin sosiaaliasiamiehenä monessa roolissa ja eri tasoilla. Teen eniten asiakastyötä eri kunnista tulevista asioissa, työskentelen asiakasasioissa asiakkaiden luvalla palvelutuotta- jien kanssa, toimin jonkin verran kouluttajana eri oppilaitoksissa ja kehittämishankkeissa. Osallistun maakunnan sosiaalihuollon ammattilaisten työkokouksiin ja vastaaviin yhteisiin tilaisuuksiin mahdollisuuksien mukaan. Jonkin verran on ollut mahdollisuuksia valtakun- nalliseen toimintaan, mm. lakiuudistusten kommentointiin, asiantuntijaseminaareihin ja koulutustehtäviin.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Sosiaaliasiamies on jäsenenä sosiaaliviraston eettisessä toimikunnassa, jossa on mahdol- lisuus tuoda esiin eettisiä ongelmia. Olen aikeissa viedä toimikunnan pohdittavaksi asun- nottomuuteen liittyviä ongelmia: tulisiko vuokratiloihin aina (ja kuinka monta kertaa samalle henkilölle/perheelle) myöntää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, jos sillä voidaan mahdollistaa vuokrasuhteen jatkaminen? Pitäisikö toimeentulotukea myön-

tää myös vuokra-asuntojen välittäjien palkkioihin, jos asiakas (esim. maahanmuuttaja) ei muuten löydä vuokra-asuntoa?” (Sosiaaliamies 1)

Sosiaaliamies ottaa esille asiakkaiden tuomia epäkohtia ja keskustelee niistä organisaation johtavien viranhaltijoiden kanssa sekä tuo organisaation johdon tietoon korkeimpien oikeusasteiden ja viranomaisten päätöksiä esillä olevien ongelmallisten ja epäselvien asiakkaita koskevien päätösten arvioimiseksi ja selvittämiseksi sekä työskentelee asiakkaiden asioissa palvelutuottajien kanssa. Asiantuntijaroolissaan sosiaaliamies toimii myös koulutus- ja kehittämistehtävissä ja osallistuu myös sosiaaliviraston eettisten ongelmien toimikunnan toimintaan. Myös Dogan (2006, 69) korostaa sosiaaliamiehen työn monimuotoisuutta. Työhän sisältyy erilaisia työtapoja puhelimeen vastaamisesta kotikäyn- teihin ja informaation etsimiseen ja jakamiseen eri yhteistyötahoille.

Sosiaaliamies joutuu työssään kohtaamaan ja ottamaan kantaa erilaisiin asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyviin ristiriitatilanteisiin. Sosiaaliamies edustaa tällöin organisaation työntekijän ja asiakkaan välissä olevaa neuvottelijaa, jonka mielipiteellä ja näkemysellä koetaan olevan vaikutusta ulkopuolisena tulkitsijana, vaikkakaan sosiaaliamies ei aktiivisesti hae tilanteen ratkaisijan roolia, kuten seuraava kirjoittaja toteaa.

”Neuvottelija. Sam on myös neuvottelija asiakkaan ja sosiaalitoimen välisessä ristiriitatilanteessa. Joissakin tapauksessa sosiaalitoimen viranhaltijat ovat päätyneet kutsumaan oma-aloitteisesti SAMin mukaan vaikkapa asiakaspalaveriin tai kotikäynnille – toisaalta jotta pystyttäisiin turvaamaan asiakkaan oikeudet, toisaalta siksi, että aiemmat neuvottelut ovat päätyneet entistä pahempaan ristiriitaan ja luottamuspulaan. Toki pitää olla rehellinen siinä, että harvoin riittävä tilanne ratkeaa SAMin ilmaantuessa paikalle, mutta ainakin asiaan saadaan silloin lukkiutuneen tilanteen havainnoijan ulkopuolinen näkemys, mielipide, vaikka nimenomaan vältänkin ottamasta tiukasti kantaa siihen, miten joku tilanne pitäisi ratkaista.” (Sosiaaliamies 5)

”Toinen mielipide. Kun viranhaltija ei saa asiakasta ”uskomaan, että näin tämä nyt on” saattaa hän ohjata asiakkaan ottamaan yhteyttä SAMiin ja ikään kuin tiedustelemaan, onko nyt toimittu oikein. Hankkimaan second opinion. Itse asiassa yllättävänkin monesti alueellani tulee vastaan tilanteita, joissa nimenomaan joutuu vahvistamaan esim. sosiaalityöntekijän tekemää toimeentulotukipäätöstä lain mukaiseksi. Asiakkaalla saattaa olla vahvanakin eriävä näkemys asiasta, mutta ei edes SAM löydä asiasta valitusperustetta. Silloin onkin tärkeää osata perustella toisen henkilön tekemä päätös, selkeämmällä kielellä siten, että tosiasiat huomioiden asiakas ymmärtää päätöksen rakenteen ja perusteet. Syyt ja seuraussuhteet.” (Sosiaaliamies 5)

”Eri osapuolten tilanteiden ja näkemysten huomioon ottaminen rakentavalla tavalla on erityisen tärkeää sosiaaliasiamiestyössä. Työssä on paljon neuvontaa ja informaatiota, mutta yleensä taustalla on joku kielteinen palvelukokemus tai muu kenties pitkälle edennyt ristiriitatilanne. Asetelmat ovat monesti valmiiksi hyvin jännitteiset ja sosiaaliasiamiehestä toivotaan tilanteen pelastajaa. Joskus tehtävät onnistuvat yli odotusten ja saavutetaan win-win –tilanteita, mutta ei suinkaan aina. Yleensä selvittelystä on kuitenkin jotakin apua, osapuolet tuntevat tullessa kuulluksi ja asiaan on ainakin tartuttu.” (Sosiaaliasiamies 2)

Tästä huolimatta sosiaaliasiamiehen rooli puolueettomana näkemysten esittäjänä asiakkaalle tärkeässä ja jännitteisiä näkemyseroja koskevassa kiistakysymyksessä on huomattava, koska asiakas saa tällöin ”toisen mielipiteen”. Nummela (2011, 133) näkee sosiaaliasiamiehen roolin asiakasneuvotteluissa juuri puolueettomana asiantuntijana, joka tukee asiakasta ja varmistaa hänen oikeuksien toteutumisen. Aina ei kuitenkaan vaikeissa ristiriitatilanteissa pystytä saavuttamaan kaikkia osapuolia tyydyttävää lopputulosta, vaikka sitä olisi tavoiteltu. Merkittävää sosiaaliasiamiehen läsnäolossa neuvotteluissa on nimenomaan sen vaikutus läsnäolijoihin; kaikki saavat tuntea itsensä kuulluksi ja asiaa on lähdetty selvittämään perusteellisesti sekä lopputulokseen vaikuttaneet perusteet ovat tuotu selkeästi ja asiantuntemuksella kaikkien osapuolten tietoon.

7.1.5. Yhteenveto

Sosiaaliasiamiesjärjestelmän lähtökohtana ja tavoitteena voidaan pitää sosiaaliasiamiesten puolueettoman ja riippumattoman aseman vahvistamista sosiaalihuollon organisaatioissa. Asiakkaan oikeusturvan kannalta juuri sosiaaliasiamiehen puolueeton rooli organisaatiossa on keskeisen tärkeää, koska asiakkaalla on oikeus saada ongelmiinsa pätevää ja asiantuntevaa apua sosiaaliasiamieheltä. Ilman puolueettoman ja riippumattoman aseman varmistamista sosiaaliasiamiehen ammatillinen rooli voi joutua kyseenalaistetuksi ja sitä kohtaan voidaan osoittaa epäluottamusta. Sosiaaliasiamies organisaation yhtenä työntekijänä on ensisijaisesti asiakasta varten, eikä hän tässä tehtävässään voi menettää

asiakkaan luottamusta siihen, että asiakkaiden oikeudelliseen asemaan liittyvät epäkohdat saavat puolueettoman tarkastelun organisaatiossa.

Sosiaaliasiamiehet pitävät puolueettoman ja itsenäisen aseman turvaamista organisaatiossa tärkeänä. Joissakin tapauksissa sosiaaliasiamiehet ovat kokeneet painostusta ja kritiikkiä organisaation johdon taholta. Tapaukset ovat liittyneet sosiaaliasiamiesten esittämisiin kriittisiin kommentteihin sosiaalihuollon asiakkaiden oikeudellisen aseman puutteista sosiaalitoimessa. Sosiaaliasiamiesjärjestelmän riippumattoman aseman varmistamiseksi tulisikin edistää sellaisia rakenteellisia järjestelyjä, joiden avulla sosiaaliasiamiesten asemaan ja tehtäviin liittyvät ongelmat saadaan ratkaistuksi. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on sosiaaliasiamiesten hallinnollinen sijoittuminen sosiaalihuollon ulkopuolisiin organisaatioihin esimerkiksi valtionhallintoon. Tämä voisi myös lisätä sosiaalihuollon asiakkaiden luottamusta sosiaaliasiamiesten puolueettomaan asemaan ja rooliin, koska sosiaaliasiamiehet eivät enää toimisi sosiaalihuollon organisaatioiden alaisina.

Yhteistyö organisaation muiden työntekijöiden kanssa on tärkeä osa sosiaaliasiamiehen työtä. Asiakkaan asioita selvitellessään ja sovitellessaan sosiaaliasiamies joutuu olemaan tiiviissä yhteistyösuhteessa asiakkaan asioita hoitaviin työntekijöihin. Aina nämä sosiaaliset suhteet eivät välttämättä ole ongelmattomia, varsinkin jos sosiaaliasiamiehen ja työntekijän välille ei pääse syntymään rakentavaa ja ongelmien ratkaisemiseen pyrkivää aktiivista yhteistyötä. Vaikka työntekijät saattavat tuntea sosiaaliasiamiehen yhteydenotot toisinaan epämiellyttävinä, heidät myös nähdään ja koetaan positiivisena tekijänä, yhteistyökumppanina ja tukihenkilönä. Toisinaan sosiaaliasiamiehiä askarruttaa kunnanhallitukselle tekemien selvitysten lopullisesta vaikutuksesta asiakkaiden oikeudellisen asemaan vahvistumiseen. Myös sosiaalihuollossa tehtävän sosiaalityön vaikuttavuus asiakkaan tilanteeseen herättää ajoittain ristiriitaisia tunteita; tehdäänkö sosiaalityötä aidosti asiakkaan tarpeita ja olosuhteita huomioiden.

Myös yhteistyö organisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa koetaan tärkeäksi sosiaaliasiamiehen työssä ja merkittäviä yhteistyökumppaneita ovat lähinnä toiset sosiaaliasiamiehet ja aluehallintovirastot. Yhteistyötä tehdessään sosiaaliasiamiehiin saattaa samanaikaisesti kohdistua eri tahoilta ristiriitaisia odotuksia, joiden yhteensovittaminen vaatii

sosiaaliasiamiehiltä keskustelevaa ja rakentavaa roolia. Yhteistyön merkitys korostuu ennen kaikkea ristiriitojen ennaltaehkäisyssä asiakkaiden ja henkilöstön välillä.

Sosiaaliasiamiehellä on organisaatiossa ensisijaisesti asiantuntijarooli, joka on sisällöltään hyvin moniulotteinen. Sosiaaliasiamiehen asiantuntijuus ulottuu yksittäisestä asiakkaan kanssa käydystä puhelinkeskustelusta erilaisiin koulutus- ja kehittämistehtäviin. Asiantuntijaroolin tärkein elementti liittyy sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvään tulkintaan. Asiakkaan ja työntekijän välisissä ristiriitatilanteissa sosiaaliasiamies edustaa puolueetonta asiantuntijaa, jonka tuo esille oman tulkintansa ja näkemyksensä käsiteltävästä asiasta. Epätietoinen tai ehkä työntekijään luottamuksensa menettänyt asiakas saa näin asiastaan ns. toisen mielipiteen. Asiakasta koskevaa hallinnollista viranomaispäätöstä sosiaaliasiamies ei pysty muuttamaan asiakkaan eduksi, mutta hän voi tuoda esille oman mielipiteensä ja asiantuntemuksensa ja tätä kautta pyrkiä luomaan yhteisymmärryksen ja luottamukseen perustuvaa ilmapiiriä esimerkiksi neuvottelun osallistujien välille.

7.2. Sosiaaliasiamiesten asema ja rooli asiakastyössä

7.2.1. Asiakkaan avustaja ja neuvoja

Asiakkaat voivat varata sosiaaliasiamieheltä myös ajan henkilökohtaiseen tapaamiseen, jolloin korostuu sosiaaliasiamiehen kasvokkain asiakkaan kanssa tapahtuva asiakastyö, ja jossa asiakkaan ongelmalliseen tilanteeseen voidaan paneutua syvemmin ja yksityiskohteisemmin.

”(Sosiaaliasiamiehen) aktiivisuudesta on kiinni, miten asiakkaiden (perustellusti) ongelmalliseksi kokemia asioita sosiaalihuollon asiakkuudessa vie eteenpäin. (- -) Mikäli päätöksessä näyttää olevan selkeä virhe, asiavirhe (esim. tt-laskemassa tulot/menot väärin) tai menettelyvirhe (hakemuksen käsittely kestänyt yli laissa säädetyn määräajan), ohjaan tilanteen mukaan asiakasta hakemaan päätökseen korjausta tai olen itse yhteydessä päätöksentekijään tai hänen esimieheensä. Jos kyse on tulkinnasta, esim. kuinka suuri on tarpeellisen suuruinen vuokra tai olisiko jokin tiliotteelta näkyvä (velaksi saatu) tilisiirto

”Asiakkaat voivat ottaa sosiaaliamiehen yhteyttä puhelinajalla, jolloin voidaan varata tapaamisaika. Näin on usein tapauksissa, joissa asiakas on tyytymätön saamaansa päätökseen ja tarvitsee apua muutoksenhaun tekemiseen. Ennen muutoksenhakuun ryhtymistä on myös asian selkeydestä riippuen mahdollista, että sosiaaliamies ottaa päätöksentekijään yhteyttä ja tuo esille tietämiään esim. KHO:n päätöksiä, joissa asia on ratkaistu toisin. Jos muutosta ei neuvottelemalla saada, sosiaaliamies voi auttaa asiakasta muutoksenhaun tekemisessä. Sosiaaliamiehen tehtävänä on myös mm. avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä. Myös tällöin varataan aika.” (Sosiaaliamies 6)

Nummelan (2011, 133) mukaan henkilökohtainen asiakastyö on auttamistyötä, jossa keskustelun kautta pyritään luottamuksellisen vuorovaikutuksen aikaansaamiseen. Usein kyseessä on tilanne, jossa asiakas on tyytymätön saamaansa päätökseen ja haluaa muutosta siihen. Sosiaaliamies voi tällaisissa tapauksissa, jos katsoo aiheelliseksi, ottaa yhteyttä päätöksentekijään ja tuoda tulkintojaan ja kantojaan esille kyseisen asian kohdalla. Tarvittaessa sosiaaliamies voi aiheeseen perehdyttyä ohjata ja neuvoa asiakasta tekemään päätöksestä muutoksenhaun. Samoin sosiaaliamies voi tilanteen mukaan avustaa asiakasta kirjoittamaan muistutuksen esimerkiksi työntekijän epäasiallisesta käytöksestä tai muista sosiaalihuollon organisaation toiminnan epäkohdista ja puutteista, vaikka pääsääntöisesti sosiaaliamiehen tehtäväkuvaan ei kuulu muutostenhakujen ja valitusten tekeminen asiakkaan puolesta (Dogan 2006, 70).

Asiakastyössä sosiaaliamies voi ammatillisessa roolissaan asemoitua eri tavoin asiakkaan tilanteeseen, kuten seuraava kirjoittaja, joka kokee voimakasta yhteenkuuluvuuden tunnetta asiakasta kohtaan.

”Asiakkaan puolella. Olen kokenut olevani asiakastyössä asiakkaan puolella – enemmän kuin asiakkaani kokevat oman sosiaalityöntekijänsä olevan. Työskentelen yksinäisessä vastaanottotilassa, joka työsuojelullisessa mielessä ei ole turvallisimpia ratkaisuja. Usein minulta kysytäänkin, tunnenko pelkoa, onko ollut vaaratilanteita jne.? Kuitenkaan tämän pian viiden vuoden aikana ei ole ollut, tai ainakaan en ole tunnistanut, vaaratilanteita. Olen asiakkaan puolella. Asiakkaan kaveri. Eikä minulla ole siihen ymmärtämättömyyden ja byrokraattiseen sosiaalityöntekijään yhtään enempää valtaa kuin asiakkaallakaan. Ja asiakkaat käsittääkseni tiedostavat tämän. Yhdessä sitten pohdimme, mitä asiakkaan hankalalle tilanteelle voisi tehdä, millaisia ratkaisuja olisi löydettävissä. Kielteistä päätöstä en pääse muuttamaan, mutta apua on silti tarjolla.” (Sosiaaliamies 5)

Tässä tapauksessa sosiaaliasiamies pyrkii olemaan asiakkaan kumppani, ja tämän sosiaaliasiamies ilmaisee sanalla ”kaveri” ja jonka puolelle hän asettuu selvittäessään eri ratkaisuvaihtoehtoja asiakkaan ongelmalliselle tilanteelle. Päätöksiä hän ei pysty muuttamaan asiakkaan eduksi, mutta muuten hän on valmis tarjoamaan apujaan ja neuvojaan asiakkaalle.

Avustavassa ja neuvovassa roolissa sosiaaliasiamies myös tiedostaa asiakastyön asettamat rajat, eikä hän kaikissa tapauksissa pysty auttamaan asiakasta. Usein tämän tyyppiset tapaukset liittyvät asiakkaan esittämiin äärimmäisiin vaatimuksiin ja todellisuuskuvan vääristymiin, joiden taustalla ovat asiakkaan henkiseen toimintakykyyn vaikuttavat tekijät kuten mielenterveys- ja päihdeongelmat.

”Joskus asiakas on tavallaan aiheetta harmistunut ja haluaisi vaihtaa kaikki sosiaaliviraston työntekijät. Ilmiö liittyy usein jonkinlaiseen avuttomuuteen tai toimintavajeeseen: ei muistisairauden, akuutin päihdeongelman tms. takia kykene käsittämään oikeudellista asemaansa ja luulee, että on henkilökohtaisesti joutunut kiusattavaksi. Tällöin ei sosiaaliasiamiehestäkään ole konkreettista apua.” (Sosiaaliasiamies 1)

”Kaikki tehtävät ja kirjalliset vastaukset pitää hoitaa siten, että jälki kestää asiakkaan ja työntekijän tarkastelun. Työntekijät ovat liittäneet antamiani sähköpostivastauksia asiakasrekisteritietoihin. Asiakkaat ovat käyttäneet lähettämiäni tietoja muutoksenhakujensa liitteinä. Kummatkin ovat toimineet sosiaaliasiamiehelle tarkoitusta kertomatta ja häneltä lupaa kysymättä. Sosiaaliasiamiestyössä on oltava rohkea ja samalla varovainen oman tiensä kulkija.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Ongelmatilanteista ja ristiriidoista totean omalta osaltani, että on tilanteita, jolloin asiakas ei saa sosiaalivirastosta sitä palvelua tai tukea, joka hänelle lain mukaan tilanteessaan kuuluisi. On myös tilanteita, jolloin asiakkaalla on lakiin perustumattomia odotuksia, joiden täyttymättä jääminen aiheuttaa sitten pettymystä ja suuttumusta. Suurin osa työntekijöistä toimii lain – ja asianmukaisesti ja joskus kyse on vain siitä, ettei asiakas ole asiasta päättävälle viranhaltijalle kertonut kaikkia etuuteen tai palvelun saamiseen vaikuttavia asioita. Useimmiten asiat ovat selvinneet joko siten, että viranhaltija on tarkistanut päätöstä tai asiakas on ymmärtänyt, ettei oikeutta johonkin hänen vaatimaansa ole ja jättänyt muutoksenhaun tekemättä.” (Sosiaaliasiamies 1)

Syynä saattavat olla myös asiakkaan omien velvollisuuksien laiminlyönti kuten esimerkiksi puutteellisten tietojen antaminen päätöstä tekeväälle työntekijälle sosiaalihuollon etuutta tai palvelua haettaessa. Sosiaaliamiehen sanomisia ja dokumentteja saatetaan myös käyttää erilaisissa yhteyksissä ja erilleen irrotettuina, eikä sosiaaliamiehellä välttämättä ole tietoa tästä eikä häneltä ole kysytty lupaa niiden käyttämiseen. Tästä syystä sosiaaliamieheltä voidaan odottaa tarkkuutta ja vastuuta asiakkaille ja työntekijöille antamisessa kirjallisissa vastauksissa.

7.2.2. Sosiaaliamies ei ole asianajaja

Sosiaaliamieheen ammatilliseen rooliin kohdistuu asiakkaiden taholta joskus odotuksia, joihin sosiaaliamies ei aina pysty vastaamaan. Asiakkaat olettavat, että sosiaaliamies lähtisi automaattisesti ajamaan heidän asiaansa ja toimisi heidän oikeudellisenä avustajana neuvotteluissa organisaation työntekijöiden kanssa.

”Työni on laajassa mittakaavassa asiakkaan aseman ja asiakkaiden oikeuksien puolesta puhuja. Tämähän on lähtökohta. Työssäni kuitenkin erittäin merkittävässä roolissa on myös lainsäädäntö ja hallintomenettely. Asiakkailla on välillä oletuksia, joissa he olettavat sosiaaliamiehen ajavan heidän asiaansa aina. Ei tehdä eroa sille, että mikä sosiaaliamiehen rooli on ajattaessa yksittäisen asiakkaan asiaa. Asiakkailla saattaa olla oletuksia, että kun hän ottaa yhteyttä, sosiaaliamies ajaisi juuri hänen asiaansa niin, että esim. hänen toimeentulotukiasiansa otettaisiin tänään käsittelyyn jonosta huolimatta. Näinhän asia ei tietenkään voi olla, että ne ihmiset, jotka ovat löytäneet sosiaaliamiehen palvelut, saisivat etulyöntiaseman muihin asiakkaisiin nähden. Kaikessa tulee ottaa huomioon tasa-arvo ja lainmukaisuus. Toki sosiaaliamiehelle on paljon tilanteita, joissa on tärkeää viedä asiakkaan sosiaaliamiehelle kertomaa tietoa eteenpäin ja sovittaa työntekijöiden kanssa asiakkaan asiaa.” (Sosiaaliamies 4)

”Sosiaaliamiehen tehtävä on myös neuvoa antava. Sosiaaliamiehen tehtävänä on kertoa asiakkaalle hänen oikeuksistaan ja myöskin tarvittaessa oikaista asiakkaan vääriä käsityksiä. Sosiaaliamiehet myös osallistuvat jonkin verran asiakkaiden pyynnöstä sosiaalitoimessa käytäviin neuvotteluihin. Sosiaaliamies ei kuitenkaan ole asiakkaan oikeudellinen avustaja ja että sosiaaliamies menisi mukaan asiakkaan kaikkiin neuvotteluihin. Asiakkaan kanssa aina keskustellaan neuvottelusta ja yhdessä mietitään, mitkä ovat asiakkaan hyödyt siitä, että sosiaaliamies tulee mukaan neuvotteluun. Tällöin sosiaaliamies aina korostaa sitä, että hän on puolueeton taho neuvotteluun osallistuessaan. Sosiaaliamiehen tehtävänä ei ole puuttua esim. lastensuojelun menettelyyn. Sosiaaliantekijä on se, joka päätökset tekee.” (Sosiaaliamies 4)

Sosiaaliasiamies kuitenkin voi, keskusteltuaan ensin asiakkaan kanssa, osallistua yhteisiin neuvotteluihin ja toimia sovittelijan roolissa. Lähtökohtana tällöin on, että sosiaaliasiamies toimii puolueettomassa roolissa, eikä puutu työntekijän työmenettelyyn ja päätöksentekoon. Sosiaaliasiamies vie eteenpäin asiakkaalta saamaansa informaatiota ja sovittelee asiakkaan asiaa työntekijöiden kanssa, mutta jättää lopullisen ratkaisun asiakkaan ja työntekijän sovittavaksi. Sosiaaliasiamies ei hoida asiakkaan asioita, eikä edusta asiakasta eri viranomaisyhteyksissä. Posion (2003, 54) mukaan sosiaaliasiamiehen neuvonantajan rooli ei tarkoita toimimista asiakkaan asianajajana. Myös Doganin (2006, 70) haastattelemat sosiaaliasiamiehet olivat yksimielisiä siitä, etteivät he ole asianajajia, jotka ryhtyisivät ajamaan asiakkaan etuja myönteiseen suuntaan. Kirjoittajat tuovatkin painokkaasti esille sen, että sosiaaliasiamies ei ole sanan varsinaisessa merkityksessä asianajaja tai juristi, joka lähtisi asianajajan tavoin ajamaan ja edustamaan asiakkaan oikeudellisia etuja.

”Avustaja. Olen ottanut asiaksemi auttaa asiakkaita heidän asiassaan, mutta teen kuitenkin selvän eron asianajajiin. En ota asiaa hoitaakseni, vaikka asiakkaat sitä usein toivovatkin. Siis sillä tavalla hoitaakseni, kuin mitä lakimies ottaa saatuaan asianajovaltakirjan. En laadi asiakkaan puolesta valituksia, enkä lähde avustajaksi oikeuteen. Toisaalta on mahdollista yhdessä asiakkaan kanssa suunnitella mahdollista oikaisumahdollisuutta tai valitusta ja saatan joissakin tapauksessa kirjoittaa sen puhtaaksikin. Kuitenkin aina niin, että varsinainen asia ja teksti on asiakkaan omaa näkemystä, omaa asiaa. Asiakkaat itse päättävät mitä vaatimukseensa kirjaavat, vaikka vieressä asiaa kommentoinkin. Koen myös siis tärkeäksi, että asiakkaalta itseltä löytyy se näkemys, ajatus ja voimavara, jonka perusteella mahdollista muutoksenhakua suunnitellaan. SAM kertoo lakipykälistä ja asiakas arvioi itse sen perusteella tilannettaan.” (Sosiaaliasiamies 5)

Sosiaaliasiamiehen rooli korostuu enemminkin yleisenä neuvojana esimerkiksi viranomaispäätösten muutoksenhaussa, jossa sosiaaliasiamies voi avustaa konkreettisesti asiakasta oikaisuvaatimuksen puhtaaksikirjoittamisessa. Tällöinkään sosiaaliasiamies ei laadi itse varsinaista tekstiä, vaan sen tulee perustua asiakkaan näkemyksiin ja tulkintoihin. Sosiaaliasiamies toimii vain auttavana ja puolueettoman välineenä, eikä pyri vaikuttamaan asiakkaan ajatuksiin ja muuttamaan niitä. Sosiaaliasiamies ei myöskään voi ja eikä hänellä ole valtuuksia puuttua suoraan viranomaisten toimintaan, eikä hän voi, kuten seuraavassa kirjoituksessa kerrotaan, nuhdella tai antaa opetusta viranomaiselle.

7.2.3. Sovittelija ja neuvottelija

Sosiaaliasiamiehen yhtenä tärkeimpinä ja oleellisimpina roolina asiakastyössä on toimia sovittelijana ja neuvottelijana asiakkaan ja organisaation työntekijän välillä. Sovittelijan roolissa sosiaaliasiamies on usein asiakkaan pyynnöstä henkisenä tukena ja rauhoittamassa tilannetta osapuolten välillä (Nummela 2011, 133; Dogan 2006, 104).

”Sosiaaliasiamiehen yhtenä tärkeimpänä tehtävänä on sovittaa asiakkaiden asiaa. Kun asiakas pyytää sosiaaliasiamiestä selvittämään asiaa päätöksen tehneen työntekijän kanssa, sosiaaliasiamies ottaa lähes aina työntekijään yhteyttä. Sosiaaliasiamies ei koskaan ole yhteydessä työntekijöihin ilman asiakkaan suostumusta. (- -) Kun sosiaaliasiamies ottaa työntekijään yhteyttä n. 30 prosentissa asioista päätös tai ratkaisu saattaa muuttua. 70 prosentissa asioissa sosiaaliasiamies vahvistaa asiakkaalle sen tiedon, jonka asiakas on jo mahdollisesti aiemmin saanut työntekijältä ja asia ei muutu. Toki sosiaaliasiamiehen yhteydenotolla saattaa olla asiakkaan asiaan vaikutuksia, jotka näkyvät pidemmällä aikavälillä, kuten esim. se, että sosiaaliasiamiehen yhteydenoton jälkeen asiakasta ja hänen mieli-pidettään kuullaan jatkossa paremmin.” (Sosiaaliasiamies 4)

”Neuvottelussa sosiaaliasiamies on usein rauhoittamassa tilannetta sekä turvaamassa sitä, että kaikki osapuolet tulevat neuvotteluissa kuulluksi. Sosiaaliasiamiehen rooli neuvottelussa saattaa myös olla, että sosiaaliasiamies on se taho joka asian selkeyttämiseksi esittää tarkentavia kysymyksiä ja sanoo ääneen sen, mitä neuvottelussa on sovittu. Usein myös asiakkaalle on hyötyä siitä, että paikalla on sosiaaliasiamies, joka jälkepäin kertoo asiakkaalle neuvottelua ja miten se meni.” (Sosiaaliasiamies 4)

”Asiakas voi kutsua sosiaaliasiamiehen mukanaan asiakstapaamisiin. Usein asiakas on tällöin kokenut aiemman sosiaalityöntekijän kanssa tapaamisen sellaiseksi, että hän ei uskalla mennä yksin uuteen tapaamiseen. Tai joidenkin asiakkaiden kohdalla on kyse siitä, että toisen henkilön mukanaolo auttaa stressaavaan tilanteeseen eikä asiakasta hermostuta niin paljon. Ilmoitan työntekijälle etukäteen osallistumisestani tapaamiseen ja pyydetessä myös sen, onko jokin erityinen syy osallistumiseeni. Eräässä esimerkillisessä tapaamisessa, kun asiakas oli kokenut aiemman tilanteen pelottavaksi ja pyytänyt sosiaaliasiamiehen mukaan, sosiaalityöntekijän mukana oli myös johtava sosiaalityöntekijä. Yhdessä asiakkaan kanssa sosiaalityöntekijä ja johtava sosiaalityöntekijä kävivät läpi edellisen tapaamisen tapahtumat ja asiat, jotka olivat aiheuttaneet asiakkaan negatiivisen kokemuksen. Tämän positiivisen kokemuksen jälkeen asiakas ei enää tarvinnut ainakaan tässä asiassa sosiaaliasiamiehen palveluja.” (Sosiaaliasiamies 6)

Sovittelijana neuvotteluissa sosiaaliamies huolehtii ja valvoo eräänlaisena puolueettomana ja epävirallisena puheenjohtajana, että kaikki osapuolet saavat tulla kuulluiksi sekä selventää osapuolille yhteenvetona neuvottelussa sovitut asiat. Asiakkaalle sosiaaliamiehen läsnäolo neuvottelussa voi helpottaa epävarmuuden ja turvattomuuden tunnetta, koska neuvottelun toisena osapuolena on organisaatiota ja asiantuntijuutta edustava työntekijä. Tällöin päästään helpommin purkamaan ja selvittämään niitä tekijöitä, jotka ovat johtaneet asiakkaan kielteisen kokemuksen tunteeseen ja parhaassa tapauksessa rakentamaan luottamusta ja yhteistyökykyä asiakkaan ja työntekijän välille.

”Neuvottelija. Kun asiakkaan ja sosiaalitoimen välillä tarvitaan neuvottelijaa tai selvittäjää voi SAM yrittää selvittää tilannetta. Toisaalta yllättävän moni asiakas ei uskalla antaa lupaa olla yhteydessä kotikunnan sosiaalitoimistoon. Pelkona on, että jos yhteydenotto SAMiin tulee kunnan tietoon, voi kohtelu muuttua vielä kylmemmäksi ja vaikeammaksi. En tosin osaa arvioida, onko näille peloille perusteita. Mutta jos lupa saadaan, mielellään neuvotellaan. Ja jälleen kuitenkin niin, että yllytetään tai ”voimaannutetaan” asiakasta itse neuvottelemaan asiallisesti asiasta päättävän viranhaltijan ja esimiestason kanssa. Ja kai neuvottelua on sekin, että asiakas kertoo sosiaalitoimistossa ”sosiaaliamiehen sanoneen niin ja näin ja luvanneen sen ja tuon” vaikka tosiasiasa ei oltaisi edes oltu asiakkaan kanssa puheissa asiasta. Eräänlainen kättäpidempi siis... .” (Sosiaaliamies 5)

Sosiaaliamies ei kuitenkaan aina saa lupaa asiakkaalta neuvottelun järjestämiseen, koska asiakas ei halua, että sosiaalitoimisto saa tietää asiakkaan yhteydenotosta sosiaaliamieheen. Asiakas saattaa pelätä asioidensa hoitamisen ja kohtelun vaikeutuvan työntekijöiden taholta, koska asiakas on mennyt valittamaan työntekijöiden tekemistä päätöksistä tai käyttäytymisestä. Jos neuvottelu saadaan järjestettyä, sosiaaliamiehen roolina ei ole käyttää asiakkaan puhevaltaa tai toimia asiakkaan sanansaattajana vaan asiakasta kannustetaan neuvottelemaan itse työntekijän kanssa. Kaikessa asiakastyössä on suuri väärinymmärtämisen ja puutteellisen informaation riski, jonka myös sosiaaliamiehen on syytä tiedostaa. Kuten seuraavista kirjoituksista ilmenee, joskus asiakkaat saattavat myös käyttää hyväkseen sosiaaliamiehen sanomisia tai muulla tavoin käyttää edukseen sosiaaliamiehen asemaa. Paras tapa selventää ristiriitatilanteita ja vähentää epäselvyyksiä on järjestää yhteistapaaminen asiakkaan ja työntekijän kesken, varsinkin jos tilannetta ei päästä muulla tavalla purkamaan ja pitkittyessään vaarana on ristiriitojen syveneminen.

”Pyrin usein asettautumaan hetkeksi sekä asiakkaan että työntekijän rooleihin, etenkin jos tulossa on yhteispalaveri. Selvitän asiakkaalle usein mihin asioihin työntekijä kiinnittää huomiota, mikä huolettaa ja miksi. Teen mielestäni erittäin paljon kunnille kuuluvaa kansalaisten informointityötä, mutta sitäkin kuuluu myös sosiaaliasiamiestyöhön. Pyrin kuitenkin olemaan tulkitsematta liian pitkälle viranomaisten toimia ja ohjaan ja evästän usein asiakkaita kysymyksineen takaisin asian käsitelleelle työntekijälle. En myöskään mielelläni ota vastaan välittäjän tai sanansaattajan viittaa, vaikka sitä kovin usein harteilleni tarjotaan. Joskus sellainenkin tehtävä on perusteltua ottaa vastaan, jos asiakkaan ja työntekijän välit ovat täysin poikki ja asian selvittäminen sitä vaatii.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Asiakastyöhön liittyy ristiriitatilanteiden riskejä. Väärinymmärryksiä ja informaatiokatkoja voi tulla puolin ja toisin. Joskus asiakkailta jää joku oleellinen asiaan vaikuttava seikka mainitsematta, vaikka kriittisimmät seikat osaa kokemuksen perusteella yleensä selvittää. Jos tilanne tuntuu epäselvältä, on hyvä pyytää asiakkaalta lupa ottaa yhteyttä palvelun tuottaneeseen tahoon ja kuulostella sekin näkökulma. Yleensä ne täydentävät hyvin toisiansa ja auttavat eteenpäin. Joskus asiakas menee sosiaaliasiamiehen selän taakse, asettaa sanoja suuhun oman ymmärryksensä mukaan tai irrottaa asioita yhteyksistään poimien mukaan mieleisimmät osat. Kriittisimmissä tilanteissa pyydän asiakasta järjestämään, tai luvan järjestää itse, yhteisen palaverin, jotta jokainen asianosaistaho kuulee jokaisen osallistujan kysymykset ja vastaukset eikä epäselvyyksille jää kasvualustaa.” (Sosiaaliasiamies 2)

Sosiaaliasiamiehellä on tärkeä sovittelijan rooli varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaalla on vakavia epäluuloja ja epäluottamusta sosiaalihuollon työntekijöitä kohtaan tai yksilöllisiä sosiaalipalvelujen tarpeita, jotka ovat ristiriidassa vallitsevien hoito- tai hoivapalvelun kanssa. Usein tällaisissa tapauksissa ilmenee keskusteluyhteyden puuttuminen asiakkaiden ja työntekijöiden välillä, varsinkin sosiaalihuollon laitoksissa tapahtuvissa ristiriitatilanteissa, kuten seuraavista esimerkkitalouksista ilmenee.

”Yleensä esim. toimeentulotukiasioissa palaverit sujuvat kohtalaisen hyvin. Ulkopuolisen läsnäolo yleensä rauhoittaa esim. asiakassuunnitelman laatimiseen tähtäävää tilannetta, kun sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välillä on ollut ristiriitoja. Joillakin asiakkailla on syvään juurtuneita epäluuloja sosiaalitoimintaa kohtaan ja kutsuvat sosiaaliasiamiehen mukaan kerran vuodessa tapahtuviin sosiaalityöntekijän tapaamisiin.” (Sosiaaliasiamies 6)

”Ongelmallisimpia tilanteita syntyy palaverissa, joissa on kyse laitoksessa asuvan henkilön asioista. Laitoksilla on omat sääntönsä ja henkilökunnan saattaa joskus olla vaikea huomioida yksilöllisiä tarpeita, joita asiakkaalla on. Tällaisia tilanteita on ollut vanhainkodissa ja lastenkodeissa. Tällaiset palaverit ovat ehkä selkeimmin sellaisia, että tulee esille vastakkainasettelu työntekijät vastaan asiakas ja sosiaaliasiamies. Varsinkin vanhainko-

deissa saattaa kyse olla vakiintuneista työtavoista, mutta myös henkilökunnan vähäisyyden mukanaan tuomista käytännöistä, jotka saattavat määrittää esim. sen, käytetäänkö vanhusta ollenkaan vessassa vai vaihdetaanko vaippa kolme kertaa päivässä. Lastenkohteissa rutiinit ovat monesti tärkeitä lapsille ja myös käytännön määrittelemiä pakkoja, mutta joskus rutiinit vyöryvät yli lapsen/nuoren tarpeiden. Ongelmallisia tilanteita, joihin esim. henkilökunnan saattaa olla vaikea suhtautua, tulee silloin, kun nuori on itsenäistymisasunnossa ja hänellä itsellään on lapsi.” (Sosiaaliasiamies 6)

Monesti ongelmien taustalla saattavat olla henkilökunnan työkäytännöistä ja käytettävissä olevien resursseista johtuvat tekijät, jotka eivät vastaa asiakkaan yksilöllisiä ja elämäntilanteen kannalta tärkeitä odotuksia. Sovittelijan roolin merkitys asiakkaan aseman kannalta korostuu siinä, että viranomaisilla on velvollisuus antaa asiakkaalle mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa itseään koskevien palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen sekä ratkaisuja tehtäessä otettava ensisijaisesti huomioon asiakkaan etu (Avuttomuus lainsäädännössä –raportti 2008, 35). Sosiaaliasiamiehen osallistuminen asiakkaan ja työntekijän väliseen neuvotteluun sovittelijana voikin edesauttaa työntekijää näkemään asiakkaan tilanteen uudesta ja asiakkaan tarpeiden mukaisesta näkökulmasta. Päätöksenteossa ja asiakastyössä on oleellista ottaa huomioon asiakkaan lainsäädännölliset oikeudet (Nummela 2011, 134).

Seuraavaan kirjoituksen sosiaaliasiamies näkee sovittelijan ja ristiriitojen lievittäjän roolinsa olevan vahvasti sidottu lainsäädäntöön, jonka kautta sosiaaliasiamiehen asema ja rooli määrittyvät organisaatiossa ja asiakastyössä. Hän arvioi ja peilaa asiakkaan yksittäistä tilannetta asiakkaan oikeudelliseen asemaan yleisesti. Tärkeää on asiakkaiden saaman palvelujen laadun kasvu, jota voidaan edesauttaa lisäämällä keskustelua ja vuorovaikutusta kiistan osapuolten välille.

”(-). Toimin tietyllä tavalla tutkijana ja arvioijana asiakkaan yksilöllisessä tilanteessa jota peilaan yleensä asiakkaiden asemaan; miten asiakkaan asema näyttäytyy yksittäisen asiakkaan tilanteen kautta. Toimin suoraan sanoen, mutta mietin aika lailla, miten sanon, mitä välitän käyttämilläni sanoillani. Sosiaaliasiamiesroolissa on aina reilu puhumisen mahdollisuus, jonka asiakkaat antavat sosiaaliasiamiehelle. Yksi tehtävistäni on saada asiakkaan ja hänen työntekijänsä/työntekijöidensä välille toimiva keskusteluyhteys, jotta palvelut vaikuttaisivat siihen suuntaan, mihin niillä olisi tarkoituskin ja järjestettäisiin sel-

laisia palveluita, jotka aidosti veisivät asioita eteenpäin ja toimisivat esim. vanhemmuutta vahvistaen. Välillä epäluulo työntekijöitä kohtaan on asiakkailta suurta, joskus epäluulo on ihan oikeaan pohjaan perustuenkin, joskus vain väärinkäsityksiä käytetyistä sanoista jne. Kaiken työn perustanahan on se moninainen lainsäädäntö, jolla sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja hänen kanssa toimimistaan ja hänelle annettuja palveluita ja etuuksia säädel-lään. Lainsäädäntö on se perusta, josta katson omaa asemaani organisaatioissa ja teke-mässäni asiakastyössä.” (Sosiaaliamies 3)

7.2.4. Sosiaalityöntekijä kuuntelijana ja tiedottajana

Sosiaaliamiehet vertaavat ammatillista rooliaan sosiaalityöntekijöihin ja löytävät niistä paljon samankaltaisia piirteitä. Molemmissa ammateissa tehdään paljon yksilökohtaista asiakastyötä ja tavoitellaan asiakkaan sosiaalisten ongelmien vähentämistä ja hyvinvoinnin ja turvallisuuden lisäämistä.

”Lopuksi totean, että minusta tuntuu vähän hassulta ja paradoksaaliselta se, että valtaosaltaan työni koostuu asiakkaiden yksilöllisiin tilanteisiin liittyviin asioihin, siis aivan samanlaisista asioista kuin sosiaalityöntekijöidenkin tehtävät. Ehkä sosiaaliamiestoiminnalla on kuitenkin jonkin verran vaikutusta koko virastonkin toimintaan. Yksilöasioista tehdyt huomiot toivottavasti vaikuttavat laajemmin kuin aina vain siihen yhden asiakkaan silloiseen tilanteeseen.” (Sosiaaliamies 1)

”Sosiaalityöntekijä. Ainakin minä koen olevan jossakin määrin myös sosiaalityöntekijä toimiessani asiakkaan kanssa. Sosiaalihuoltolain 19§:n mukaan: ”*Sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.*” Väitän siis tekeväni sosiaalityötä, vaikkakin vailla päätösvaltaa. Mutta ohjaan, neuvon ja selvitän sosiaalisia ongelmia, joita kunnan sosiaalityöntekijä ei tiukkojen toimintaohjeiden vuoksi pysty eikä ehdi järjestää... tai kun asiakkaan ja oman sosiaalityöntekijän kemia eivät asiakkaan tulkinnan mukaan kohtaa.” (Sosiaaliamies 5)

Yleiset asiakkaan ohjauksen ja neuvonnan menetelmät ovat keskeisiä molemmilla ammattiryhmillä, mutta suurimpana erona on sosiaalityöntekijöiden päätösvalta asiakkaan sosiaalihuollon etuja ja palveluja koskevissa päätöksissä. Yhtäläiset työtehtävät voivat selittyä myös sillä, että molemmilla ammattiryhmillä on sama asiakaskunta ja asiakastyö tehdään samassa organisaatiossa, saman sosiaalihuoltoa määrittävän lainsäädännön rajoissa. So-

siaaliasiamiehillä on kuitenkin enemmän lakiin perustuvia vaikuttamiskeinoja, kuin sosiaalityöntekijöillä. He voivat ammatillisessa roolissaan helpommin ja luontevammin ottaa esille palvelujärjestelmässä ilmenneitä epäkohtia eri viranomaisten kanssa (Nummela 2011, 134).

Sosiaaliasiamies omalta osaltaan täydentää asiakkaalle kuuluvaa laadukasta palveluketjua, joka varsinkin sosiaalihuollon monimutkaisen ja vaikeaselkoisen lainsäädännön sekä palvelujärjestelmän takia saattaa tuottaa vaikeuksia etuuksia ja palveluja hakevalle asiakkaalle. Asiakkaan yhteydenoton kannalta ei ole väliä, vaikka hänen asiansa ei suoraan kuuluisikaan sosiaaliasiamiehelle, koska sosiaaliasiamiehen tehtävänä ja velvollisuutena on ohjata ja neuvoa asiakasta saamaan tarpeitaan vastaavaa palvelua sekä saada asiansa selvitettyksi asianmukaisesti.

”Olen mielestäni päässyt sosiaaliasiamiestyössä tekemään sosiaalityötä enemmän ja puhtaammin kuin aiemmissa tehtävissäni yhteensä. Varsinaisia viranomaisvelvoitteita, esim. päätöksentekoa, dokumenttivelvoitetta, kontrollia ja määräaikoja ei ole, työ on aika paljasta kuuntelu-, puhe ja vuorovaikutustyötä erilaisen informaation kera. Pysin olemaan tarkka siitä, että en lähde tekemään ensisijaiselle taholle kuuluvaa työtä, vaikka aika lähelle sitä se monesti olenkin. Parhaimmillaan sosiaaliasiamies täydentää hyvällä tavalla muiden aloittamia palveluja jos toki antaa monesti myös alkuvaiheen ensitietoa. Sosiaalipalvelujärjestelmä on mutkikas, moniulotteinen ja nykyään hyvin tiuhaan muuttuva. Kuntalaisten on vaikea pysyä ajan tasalla ja usein yhteydenotto alkaa sanoilla: ”En tiedä soitinko oikeaan paikkaan...” Kerron, että ihan oikeaan paikkaan, ja että selvitetään yhdessä mihin seuraavaksi on mahdollista tarpeen ottaa yhteyttä.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Olen kokoaikainen sosiaaliasiamies. Toimin nyt kahdeksatta vuotta sosiaaliasiamiehenä. Tämä on hieno työ, johon on helppo tulla monissa eri sosiaalihuollon tehtävissä aiemmin toimittuani. Tähän työhön sosiaalialan opinnot minut valmensivat 80-luvulla. Tällaista työtä sen perussosiaalityön kuuluisi olla; miten auttaa asiakasta, miten edistää sosiaalihuollon asiakkaan asemaa. Yksilö- ja monin tavoin rakenteellista työtä samassa paketissa.” (Sosiaaliasiamies 3)

Kirjoittaja sanookin sosiaaliasiamiehen tehtävän mahdollistavan sellaisen perussosiaalityön, mitä sen oikeasti kuuluisi olla. Asiakasta autetaan ja samalla edistetään yleisesti sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa yhteiskunnassa. Yksittäisten asiakastapausten kautta voi avautua mahdollisuus vaikuttaa yleisemmin asiakkaiden oikeudelliseen aseman parantamiseen. Eri asia kuitenkin on, miten vaikuttaminen käytännössä yhteiskunnan tasolla

tulisi tapahtua ja voiko yksittäisellä sosiaaliasiamiehellä olla siihen tosiasiallisia mahdollisuuksia.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on tiedottaa asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuollon henkilöstölle ja yhteistyötahoille (asiakaslaki 812/2000; Posio 2003, 68). Useinkaan sosiaalihuollon asiakkaat eivät välttämättä tiedä oikeuksistaan asioidessaan ja toimiesseen esimerkiksi sosiaalitoimistossa.

”Oikeuksista tiedottaja. Eräs tärkeimmistä rooleista asiakkaan kanssa tehtävässä työssä on asiakkaan oikeuksista kertominen ja tiedottaminen. Vaikka Hallintolaki ja Laki sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista ovat olleet voimassa jo vuosikaudet, vaikuttaa valitettavasti siltä, että vieläkin päätöksiä tekevät viranhaltijat eivät kerro asiakkaille heidän oikeuksistaan – eivät ainakaan riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi. Toki sosiaalitoimistosta tietoa saa, jos osaa suoraan tiettyä asiaa kysyä, mutta edelleen vaikuttaa, että avoin asiakaslähtöinen tiedottaminen – joka siis lähestyisi käsittääkseen jopa sosiaalipalveluiden markkinointia – on harvinaista toimintaa. Niinpä SAM, joka ei joka päivä mieti sitä, paljonko jonkun palvelun tuottaminen kunnalle kustantaa, auliisti kertoo asiakkaalle palveluista, joita lakiin on kirjattu, mutta joita ei välttämättä saa ilman erityistä syytä.” (Sosiaaliasiamies 5)

”Vielä kerron, että olen käynyt kertomassa sosiaaliasiamiestoiminnasta yhden sosiaaliaseman asiakasraadille ja (- -) päihdekuntoutuskeskuksessa. Tällaista tiedonvälitystä voisi ehkä tehdä enemmänkin, kuitenkin turhaa toivoa (jostain suuremmasta toimivallasta asiakkaiden palveluihin tai etuuksiin vaikuttamisen suhteen) lietsomatta.” (Sosiaaliasiamies 1)

Kirjoittajan mukaan sosiaalitoimistojen työntekijät eivät välttämättä aktiivisesti ja omaloitteisesti asiakkaan kanssa asioidessaan kerro asiakkaan laissa määritellyistä oikeuksista ja asemasta. Toimintaa ei voi tällaisissa tapauksissa luonnehtia kovinkaan asiakaslähtöiseksi ja avoimeksi, vaan ennemminkin passiiviseksi tiedottamiseksi, joka toteutuu vasta asiakkaan oman aktiivisen toiminnan kautta. Tiedonvälityksessä asiakkaan oikeuksista asiakkaille ja eri sidosryhmille sosiaaliasiamiehellä on keskeinen ja ajankohtainen rooli, joka ei saa olla sidottu sosiaalihuollon organisaation taloudellisiin resursseihin. Yksi merkittävimmistä esteistä asiakkaiden oikeuksien toteutumiseksi ovat tiedottamisongelmat. Epäselvyyttä aiheuttaa ensinnäkin se, kuuluuko vastuu tiedottamisesta kunnille vai sosiaaliasiamiehille sekä millaisin keinoin ja keihin tiedottaminen pitäisi kohdistaa. (Dogan 2006, 64-65.)

Asiakkaat ottavat yhteyttä sosiaaliasiamieheen hyvin erilaisissa asioissa ja sosiaaliasiamies onkin usein se henkilö, joka toimii kuuntelijan roolissa ja jolla on aikaa paneutua perusteellisesti asiakkaan elämäntilanteeseen.

”Sosiaaliasiamiehen rooli on hyvin paljon myös asiakkaiden murheiden kuuntelemista. Sosiaaliasiamiehen työssä on kuitenkin muistettava se, ettei sosiaaliasiamies ole se taho, jolle asiakas voi aina purkaa pahaan oloaan terapeutin tavoin. Siihen on omat ammattilaisensa. Toki tässä nykyisessä järjestelmässä, kun kaikki asiat käsitellään yhä enemmän kirjallisesti ja asiakas ei kerta kaikkiaan tavoita ketään, saattaa sosiaaliasiamies olla se ainoa taho, jonka saa kiinni ja joka edes hiukan kuuntelee. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa esim. siihen kierteeseen, että aina kun tulee hiukankin ongelmia sosiaalitoimen kanssa, soiteetaan ensimmäiseksi sosiaaliasiamiehelle ja pyydetään häntä auttamaan.” (Sosiaaliasiamies 4)

”Kuuntelija. Asiakkaalla on aina oma tarinansa kerrottavana ja koen, että asiakkaan asiasta pitää olla kiinnostunut. Pitää kuunnella asiakkaan näkemys asiasta, jotta voi etsiä palveluja ja ratkaisuja käsillä oleviin pulmatilanteisiin. Varsinkin asiakkaat, jotka tulevat vastaanotolle saman pöydän ääreen, kertovat usein omaan tarinaansa pitkästi ja tuon kuuntelun ja molemminpuolisen keskustelun aikana ja avulla helposti löydetään ratkaisuja ja toimintamalleja samalla, kun kerrotaan asiakkaalle hänen mahdollisista oikeuksistaan sosiaalipalveluihin. Toki monesti pelkkä kuunteleminen auttaa vaikeassa tilanteessa olevaa asiakasta. On tärkeää, että jollakin on aikaan kuunnella ja paneutua hänen elämäänsä. Helposti luulisi, että sosiaalityöntekijä olisi se viranhaltija jolla olisi mahdollisuus paneutua kokonaisvaltaisesti asiakkaan elämäntilanteeseen.” (Sosiaaliasiamies 5)

Sosiaaliasiamies ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole niinkään ammatillinen terapeutti, joka ensisijaisesti auttaisi asiakkaita terapeutin hoitomenetelmin tai sellainen henkilö, jonka puoleen automaattisesti käännetään kaikenlaisissa ongelmatilanteissa, kuten kirjoituksissa todetaan. Kuuntelijan roolissa ja asiakkaiden kokemusten tulkitsijana sosiaaliasiamies voidaan nähdä myös tekemässä sosiaalityöntekijälle kuuluvaa roolia, koska ilmeisestikään sosiaalityöntekijöiden resurssit eivät mahdollista riittävän perusteellista paneutumista asiakkaan asioiden selvittämiseen, millä taas on vaikutusta asiakkaiden saamaan kokemukseen sosiaalityön palveluiden laadusta. Kiire ja asiakkaiden kokema kohtaamattomuuden tunne työntekijöiden kanssa eivät palvele asiakkaiden tarpeita ja odotuksia. Dogan (2006, 64) tuo esille sosiaaliasiamiesten huolen sosiaalityöntekijöiden ajankäytöstä, jossa pitäisi panostaa enemmän asiakkaiden tapaamisiin ja palvelusuunnitelmien laatimi-

seen ja vähemmän kirjalliseen toimeentulotuen käsittelyyn. Myös ennalta ehkäisevän sosiaalityön roolia tulisi lisätä entisestään.

7.2.5. Ammatillinen rooli tilanteen mukaan

Sosiaaliasiamiehen ammatillinen rooli on hyvin monivivahteinen ja tilanteiden mukaan vaihtuva. Ei ole yhtä ainoaa ja oikeaa työtapaa, vaan jokainen sosiaaliasiamies muodostaa itse itselleen ominaisen työtavan ja roolin työskennellessään organisaation jäsenenä muiden työntekijöiden kanssa ja suoraan asiakkaan kanssa.

”Sosiaaliasiamiehen ammatillinen asema on mielestäni sitä vahvempi mitä osuvampi koulutus, laajempi ja syvempi työkokemus ja muukin elämäkokemus hänellä on. (- -) Yhteiskuntatieteellinen koulutus ja sosiaalityön kelpoisuus ja työkokemus on tavattoman hyvä pohja sosiaaliasiamiestyössä. Suurin osa asiakasasioista liittyy sosiaalityön alueeseen, lastensuojeluun, vammaispalveluun ja etenkin toimeentulotukityöhön. On sitä parempi mitä perusteellisemmin tuntee nämä keskeiset ja paljon soveltamisvaraa sisältävät sosiaalihuollon alueet. Hallintolaki ja hyvän hallinnon periaatteet sekä niiden merkitys ovat avautuneet asiamiestyössä paremmin kuin missään aiemmissa tehtävissäni.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Sosiaaliasiamiehen ammatillinen rooli on mielestäni tilanteen mukaan vaihteleva. Asiointi vaihtelee lyhyestä puhelusta tai sähköpostista useisiin tapaamisiin ja moniammatillisiin palavereihin tai palvelusuunnitelmiin. Ääriesimerkkeinä voi mainita, että asiamiestyö on johtanut osallistumaan rikosasian sovitteluun kuin myös todistajaksi oikeuden istuntoon.” (Sosiaaliasiamies 2)

”Uskon, että jokainen sosiaaliasiamies tekee työtään omien edellytystensä mukaan ja kulloinkin tarkoituksenmukaisimmaksi ja parhaaksi katsomallaan tavalla. Sosiaaliasiamiestyötä on niin monenlaista kuin asiamiehiäkin eikä yhtä oikeaa tapaa ole. Työtehtävissä on toistuvuutta ja samankaltaisuuksia, mutta kaavamaisuus ei asiamiestyötä rasita (ellei sellaisena pidä vuosittain laadittavaa ja asiakastyön ohella aika rankaksi työrupeamaksi kehittynyttä selvityksen kirjoitustyötä). Jokainen tuleva tehtävä on hoidettava ja ratkaistava minkä kokoiisiin ponnistuksiin se antaa aihetta.” (Sosiaaliasiamies 2)

Tilanteista riippuen asiakas saa apua jo lyhyen puhelinkeskustelun aikana, tai asiakkaan kanssa työskentely vaatii monia yhteydenottoja eri tahoihin ja palavereiden pitämistä. Vaikka työssä on paljon rutiinia ja samankaltaisia tilanteita, jokainen asiakastilanne on

hoidettava siihen vaadittavalla ammatillisella osaamisella ja paneutumisella ja jossa auttavat sosiaalityön koulutus ja työkokemus sekä lainsäädännön hyvä tuntemus.

Seuraavissa kirjoituksissa sosiaaliasiamiehet kuvaavat työhönsä liittyviä ristiriitaisia ja kohtuuttomia asiakastilanteita, jotka herättävät sosiaaliasiamiehillä pohdintoja asiakkaiden oikeudellisesta asemasta sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä ja sen kyvystä vastata asiakkaiden ongelmiin kohtuullisella tavalla.

”Joidenkin tällaisten henkilöiden asiakastiedoissa ilmenee lastensuojelun asiakkuutta, joillakin vammaispalvelun asiakkuutta. Joillakin voi olla ADHD-, ADD-, Dysfasia –diagnoosi ja todettu lukihäiriö. Kehitysvammaisuuden kriteerit eivät kuitenkaan täyty, eikä näin oikeus erityishuolto-ohjelmaan. Joku näiden asiakkaiden vanhemmista tuo esiin myös lapsensa asunnon hoitamattomuuden ja jopa sen, ettei lapsi huolehdi edes hygieniastaan. Tämä on ehkä ilmiö – vaikka määrällisesti pieni – niin henkilön ja hänen perheensä kannalta niin kohtuuton, että kirjoitan siitä ainakin seuraavaan kaupungin hallitukselle osoitettuun selvitykseen.” (Sosiaaliasiamies 1)

”Ristiriitaisimpina olen kokenut tilanteen, jossa täysi-ikäisen nuoren aikuisen, useimmiten äiti ottaa yhteyttä ja kertoo hakevansa lapsensa puolesta valtakirjalla toimeentulotukea, jotta ainakin vuokra tulisi maksettua. Tällaisia tapauksia ei ole monta, mutta niihin liittyy monia (kaikkien osapuolten kannalta) kohtuuttomia elementtejä ja aivan selvästi myös jonkin oleellisen tiedon puuttuminen: Miksi nuori aikuinen, jolla yleensä ei ole ammattikoulutusta eikä näin ollen oikeutta työttömyysturvaan ei hae (voi/pysty/halua) edes toimeentulotukea itse? Onko toimintakyvyllä tehtävissä jotain? Lääkitys? Terapia? (Sosiaaliasiamies 1)

”Sosiaaliasiamies saattaa olla viimeinen keino, jota kautta asiakas yrittää saada asiaansa hoidetuksi. Aina ei ole mahdollisuutta saada tilanteeseen minkäänlaista muutosta. Osa asiakkaista on sellaisia, että he eivät kuulu minkään palvelun piiriin, mutta tarvitsevat kuitenkin apua elämäntilanteeseen. Tällaisia henkilöitä ovat esim. lievästi kehitysvammaiset, henkilöt joilla on ADHD tai aivovamma. (- -) On myös tilanteita, joissa viranomaiset ovat erimielisiä siitä, mikä on avun tarpeen päällimmäinen syy, joka taas määrittää asiakkuuden. Esimerkkinä tästä on vammaisen henkilö, jolla on päihdeongelma. Erityisen ongelmallinen on tilanne silloin, jos asiakas tarvitsee laitosasumista. Päihdelaitosten henkilökuntaa ei ole tarpeeksi, että pystyvät avustamaan ja vammaispuolen asumisyksiköiden henkilökunnalla ei ole valmiutta hoitaa päihdeongelmaista asukasta.” (Sosiaaliasiamies 6)

Asiakkaiden kohtaamien ongelmien erilaisuus ja monitulkintaisuus vaatii sosiaaliasiamieheltä ammatillista asiantuntijuutta ja asiayhteyksien laajaa tunnistamista, jonka puitteissa jokaisella sosiaaliasiamiehellä oma tapansa ajatella ja toimia kuten esimerkin sosiaa-

liasiamies, joka aikoo kirjoittaa sosiaaliasiamiehen vuosittaiseen selvitykseen kaupunginhallitukselle huomionarvoisesta ja vakavasta asiakkaan kohtaamasta palvelun- ja hoidonpuutteesta. Aina ei kuitenkaan sosiaaliasiamiehestään ole apua saamaan muutosta asiakkaan tilanteeseen vaikka asiakas niin toivoisikin.

7.2.6. Yhteenveto

Sosiaaliasiamiesten asema ja rooli asiakastyössä näyttyy henkilökohtaiseen ja luottamukselliseen vuorovaikutukseen pyrkivänä, asiakkaan ongelmallisen tilanteen selvittelynä ja ratkaisuyritysten hakemisena. Tarvittaessa sosiaaliasiamies voi avustaa asiakasta viranomaispäätösten muutostenhaussa, mutta hän ei kuitenkaan tee asioita asiakkaan puolesta. Sosiaaliasiamies ei ole asiakkaan asianajaja eikä oikeudellinen edustaja, joka lähtisi ajamaan asiakkaan oikeudellisia etuja vaan hänen ammatillinen rooli on nähtävä sovittelvana ja neuvottelevana. Hän voi tuoda esille omia käsityksiään ja tulkintojaan yhteistyössä asiakkaan ja organisaation työntekijän välillä. Hänet voidaan nähdä puolueettomana ja neutraalina tahona, jonka läsnäolo voi edistää neuvotteluilmapiiriä ja tätä kautta auttaa saavuttamaan osapuolia tyydyttävän lopputuloksen.

Sosiaaliasiamiehet näkevät välillä itsensä sosiaalityöntekijän roolissa. He tekevät sellaisia sosiaalityöhön sisältyviä tehtäviä, jotka perinteisesti kuuluvat sosiaalityöntekijän tehtäväkuvaan. He ohjaavat ja neuvovat asiakkaista sosiaaliturvan lainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa ja yleisemmin pyrkivät vähentämään asiakkaiden sosiaalisten ongelmien aiheuttamia haittoja. Sosiaaliasiamiehillä ei kuitenkaan ole sosiaalityöntekijöihin verrattuna oikeudellista päätösvaltaa eli he eivät voi tehdä asiakasta koskevia sosiaalihuollon viranhaltijapäätöksiä. Sosiaaliasiamiehen vaikuttamiskeinot asiakkaiden ongelmien ja epäkohtien esiin nostamisessa ovat esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden nähden monipuolisempia ja joustavampia. Sosiaaliasiamiehen on omassa ammatillisessa roolissaan helpompaa ja luontevampaa tuoda esille asiakkaiden kokemuksia sosiaalihuollon organisaatioissa havaituissa ongelmista ja pyrkiä edistämään niiden vähentämistä, kuin yksittäisen organisaation työntekijän, jonka työnkuva on toisenlainen.

Sosiaaliamies on myös aktiivinen tiedottaja, joka jakaa informaatiota asiakkaiden asemasta ja oikeudesta sosiaalihuollon henkilöstölle ja eri sidosryhmille. Tiedottamistehtävän tarkoituksena on edistää asiakkaiden aseman ja oikeuksien tuntemusta ja parantaa asiakastyön laadukkuutta. Asiakastyötä tehdessään sosiaaliamies kuuntelemalla ja kyselemällä asiakasta paneutuu asiakkaan kertomaan kokemukseen hyvin yksityiskohtaisesti. Sosiaaliamies kokeekin olevansa kuuntelijan roolissa, jolle asiakas voi kertoa tarinansa kokonaisuudessa, vaikka hän ei olekaan asiakkaan henkilökohtainen terapeutti. Sosiaaliamies voi kokea olevansa organisaation ainoa työntekijä, jolla on aikaa kuunnella asiakkaan huolia ja murheita. Sosiaaliamiehen ammatillinen rooli asiakastyössä on monivivahteinen ja tilanteiden mukaan vaihteleva, vaikka työssä on paljon myös rutiininomaista työskentelyä. Jokaisella sosiaaliamiehellä on kuitenkin oma tapansa kohdata asiakas ja tehdä työtä hänen kanssaan.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Sosiaaliamiestoimintaa säätelee ja ohjaa laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) eli ns. asiakaslaki, joka tuli voimaan vuoden 2001 alusta. Sen mukaan sosiaaliamiehen on toimittava asiakkaan oikeuksien edistämiseksi. Tarkemmin asiakaslaki määrittelee sosiaaliamiehen tehtäviksi asiakkaan oikeuksista tiedottamisen, neuvomisen muistutuksen teossa sekä asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvän neuvonnan ja informaation. Lisäksi sosiaaliamiehen on raportoitava kerran vuodessa kunnanhallitukselle sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien kehittymisestä. Sosiaaliamiehen on myös muilla tavoin edistettävä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumista, joka tarkoittaa mielestäni sitä, että sosiaaliamiehillä on mahdollisuus ja vapaus työssään valita ja kehittää omia vaikutus- ja toimintamenetelmiä.

Sosiaaliamiesjärjestelmä on osa sosiaalihuollon palvelujärjestelmää. Sosiaalياهوollon asiakas voi kääntyä sosiaaliamiehen puoleen saadakseen apua, jos hän kokee saaneen-

sa epäasiallista kohtelua tai katsoo, että ei ole saanut tarvitsemiaan sosiaalihuollon palveluja ja etuuksia. Käytännössä asiakas voi olla yhteydessä sosiaaliamieheen kaikkeen sosiaalihuoltoon liittyvässä asiassa, koska asiakkaan ei tarvitse tietää kuuluuko häntä as-karruttava asia sosiaaliamiehen tehtäväkuvaan vai ei. Sosiaaliamiehen on asiakkaan yhteydenoton jälkeen tehtävä arviointi asiakkaan esille tuomasta asiasta ja otettava asia hoidettavakseen tai ohjattava asiakas sellaisen palvelun piiriin, mistä asiakas saa tarvitsemansa avun. Sosiaaliamies on ennen kaikkea asiakkaan apuna, mutta myös sosiaalihuollon organisaation työntekijöiden tukena ja konsultoivana asiantuntijana. Lisäksi sosiaaliamiehen tehtäväkenttä laajenee oman organisaation ulkopuolelle erilaisiin viranomaisyhteistyön muotoihin joihin sisältyy tiedottamista ja koulutustoimintaa eri sidosryhmille.

Tämän tutkielman kiinnostuksen kohteina ovat olleet sosiaaliamiesten työtä ja sosiaalista vuorovaikutusta kertovat kuvaukset, ja ensisijaisena tarkoituksena on ollut tuoda esille sosiaaliamiesten omia näkemyksiä ammatillisesta asemastaan ja roolistaan organisaation yhtenä työntekijänä, sekä samalla kertoa siitä, miten sosiaaliamiehet tulkitsevat asemaansa ja rooliaan asiakkaan kanssa tehtävässä välittömässä asiakastyössä. Organisaation ymmärrän sellaisena kontekstuaalisena toimintakenttänä, jossa sosiaaliamiehet työskentelevät tiettyjen lainsäädännöllisten puitteiden rajoissa, mutta pystyvät myös samanaikaisesti luomaan ja kehittämään omanlaisiaan työtapoja sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistämiseksi. Tässä tutkielmassa sosiaaliamiesten asemaa ja roolia sekä organisaatioita on lähestytty tulkinnallisesta ja kulttuurisesta näkökulmasta. Sosiaaliamiesten kirjoitukset omasta asemastaan ja roolistaan ovat subjektiivisia kokemuksia, eikä niiden avulla ole tarkoitus yleistää ja muodostaa kaiken kattavaa kuvaa sosiaaliamiesten työstä. Kukin kirjoittaja kuvaa ja tulkitsee vain omaa työtään sen hetkisen tietämyksensä ja kokemuksensa turvin, omana itsenään.

Toimiessaan eri organisaatioissa sosiaaliamiehet toteuttavat myös organisaation rationaalisia päämääriä sekä sellaisia arvoja ja normeja, jotka organisaatioille on asetettu ja jotka ovat julkituotu. Julkisen sektorin organisaatioissa työskentelevät sosiaaliamiehet ovat sellaisten yleisesti hyväksytyjen arvojen ja sosiaalisten oikeuksien toteuttajia, joiden päämääränä ovat kansalaisten yleisen hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden lisäämi-

nen oikeudenmukaisen ja tasavertaisen kohtelun periaatteiden avulla. Sosiaalihuollon asiakkaiden taloudellinen ja sosiaalinen asema yhteiskunnassa on usein heikko, eivätkä heidän kykynsä ja resurssinsa ole aina sellaiset, jotka mahdollistaisivat heidän itse tuoda esille kohtaamiaan epäoikeudenmukaisia kokemuksia ja kohteluaan sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä. Tämä tuo sosiaaliamiehen työhön oman inhimillisen ulottuvuuden, miten kohdata asiakas myös ihmisenä, ei vain väärin kohdeltuna asiakkaana organisaatiokoneiston rattaissa.

Sosiaaliamiehen työhön vaikuttaa aina myös vallitseva organisaatiokulttuuri, joka ohjaa ja vaikuttaa sosiaaliamiehen toimintaa enemmän tai vähemmän sosiaaliamiehen itsensä tiedostamana. Sosiaaliamiehen täytyykin vallitsevan organisaationkulttuurin mahdollistamissa rajoissa tehdä myös eettistä pohdintaa omasta asemastaan ja roolistaan organisaatiossa yhtenä jäsenenä sekä kohdatessaan konkreettisesti sosiaalihuollon asiakas. Sosiaaliamiehet kertovat kirjoituksissaan varsin avoimesti ja seikkaperäisesti työstään ja kohtaamistaan ongelma- ja ristiriitatilanteista niin organisaation yhtenä työntekijä kuin asiakkaan kanssa tehtävässä vuorovaikutteisessa asiakastyössä. Ristiriitatilanteita ja ongelmia luonnollisesti esiintyy organisaatioiden eri tasoilla ja eri voimakkuuksilla, mutta ne eivät kuitenkaan ylitsepääsemättömiä tai sellaisia, joiden eteen ei voi tehdä korjaavaa ja ongelmia poistavaa työtä.

Sosiaaliamiestoimintaa tarkasteltaessa organisaation tasolla ja sosiaaliamiesten kuvaukset asemastaan ja roolistaan organisaatiossa tuovat esille sosiaaliamiesten halun korostaa heidän riippumatonta ja puolueetonta asemaa ja roolia organisaatiossa. Sosiaaliamiehet haluavat olla riippumattomassa asemassa organisaation johtoon nähden, he eivät halua joutua sellaiseen tilanteeseen, että heidän tekemää työtä kohtaan voidaan esittää epäluottamusta asiakkaiden taholta. Asiakkailta saattaa luonnollisesti esiintyä epäluottamusta sosiaaliamiestä kohtaan, koska sosiaaliamies usein työskentelee samassa organisaatiossa, jonka toimintaan asiakas on tyytymätön. Keskeinen tavoite on, että sosiaaliamiehen tosiasialliset mahdollisuudet tehdä työtään olisivat organisaation sisäisin ja rakenteellisin järjestelyin tehty sellaisiksi, jotka mahdollistaisivat ja turvaisivat sosiaaliamiesten riippumattoman aseman organisaation sisällä. Sosiaaliamiestoiminnan

siirtämistä esimerkiksi valtionhallinnon organisaatioon on ehdotettu yhdeksi vaihtoehdoksi itsenäisen ja puolueettoman aseman varmistamiseksi.

Mielestäni sosiaaliasiamiehillä on hyvät mahdollisuudet toimia sosiaalihuollon organisaatioissa, jos heidän asemansa ja roolinsa tiedostetaan paremmin lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Sosiaaliasiamiehen rooli olisi ymmärrettävä sellaiseksi, että se lisää sosiaalihuollon palvelujärjestelmän laatua, niin asiakkaiden kuin organisaation työntekijöiden kohdalla. Pitäisi pyrkiä eroon ajattelumalleista, jotka näkevät sosiaaliasiamiehen työntekijöiden vastakohtana ja ei-toivottuna henkilönä, jonka tehtävänä on vain vaikeuttaa työntekijöiden toimintaa. Sosiaaliasiamiesten kokema rooliristiriita asiakkaiden ja organisaation välissä sekä heidän kokemukset painostuksen ja kritiikin kohteina tulisi asettaa organisaatiossa avoimen tarkastelun kohteeksi ja pyrkiä ratkaisemaan kaikkien osapuolten keskinäisellä yhteistyöllä. Sosiaaliasiamiehen ammatillisen ja sosiaalisen identiteetin kannalta keskinäiseen yhteisymmärrykseen perustuva sosiaaliasiamiehen aseman ja roolin tarkempi määrittely antaisi paremmat mahdollisuudet kehittää organisaatioiden asiakkaiden saamaa oikeusturvaa ja sitä kautta sosiaaliturvajärjestelmän tehokkuutta ja tuottavuutta monenkertaisten ja päällekkäisten työsuoritteiden vähenemisen kautta.

Monesti asiakkaan ja työntekijän välit ovat päässeet kehittymään niin huonoiksi, ettei ilman ulkopuolista sovittelijaa asioiden ratkaisuun pääsyyn ole mahdollisuuksia. Sosiaaliasiamies onkin usein se ulkopuolinen ja sovitteleva henkilö, joka tuo neuvotteluissa esille puolueettoman ja objektiivisen tulkinnan erityisesti asiakkaan oikeuksien näkökulmasta. Vaikka sosiaaliasiamiehellä ei olekaan oikeuta suoraan vaikuttaa ongelmatilanteeseen, hän voi omilla kannanotoillaan ja näkemyksillään tuoda esille sellaisia asiaan liittyviä näkökulmia, jotka auttavat yhteisymmärrykseen syntymiseen asiakkaan ja työntekijän välille. Luottamuksellisten yhteistyömuotojen syntyminen sosiaaliasiamiehen ja organisaation työntekijöiden välille on tärkeää ja se palvelee kaikkien sosiaalihuollossa työskentelevien ja siellä asioivien asiakkaiden etuja.

Sosiaaliasiamiehen työnkuva ei rajoitu vain organisaation sisälle vaan laajenee koskemaan myös organisaation ulkopuolisia yhteistyökumppaneita. Sosiaaliasiamies on yhteydessä moniin eri tahoihin erityisesti asiakkaiden aseman ja oikeuksien asiantuntijaroolissa. Asi-

antuntijuus voi tarkoittaa aktiivista tiedottamista tai koulutustilaisuuksien pitämistä. Sosiaaliamies liikkuu eri organisaatioiden rajapinnalla ammatillisesti varsin joustavasti. Joustavuus tarkoittaa sosiaaliamiehen ammatillisen roolin muuntautumiskykyä, toimimista kussakin tilanteessa asiakkaiden oikeuksien edistäjänä moniulotteisesti omaan ammattikokemukseen luottaen. Yhteistyötä tehdessään sosiaaliamieheen saatetaan kohdistaa epäluuloa, joka kumpuaa tiedon puutteesta sosiaaliamiehen työnkuvaa kohtaan, ei tiedetä mitä sosiaaliamies tekee ja mikä on sosiaaliamiehen rooli organisaatiossa. Sosiaaliamiehen tiedottamis- ja informaatiotyö omasta työstään onkin ensiarvoisen tärkeää. Vain siten sosiaaliamiehen ammatillista asemaa voidaan vahvistaa ja samalla lisätä häneen kohdistuvaa luottamusta sellaisena asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjänä, joka hyödyttää koko sosiaalihuollon palvelujärjestelmää.

Sosiaaliamies on konkreettisesti tekemisissä asiakkaan kanssa asiakastyössä. Tämä suora asiakastyö voi olla puhelimeen vastaamista tai tapaamista asiakkaan kanssa. Asiakkaalla ei aina ole selvää kuvaa sosiaaliamiehen roolista ja tehtävistä. Asiakkaalla saattaa myös olla epärealistisia odotuksia sosiaaliamiehen mahdollisuuksista vaikuttaa asiakkaan asiaan. Sosiaaliamiehellä on toimenkuvansa mukaisesti erilaisia vaikuttamiskeinoja, mutta ne ovat enemmänkin välillisiä, neuvotteluun ja yhteistyöhön perustuvia, kuin asioiden suoraan päättämiseen ja määräämiseen perustuvia.

Sosiaaliamies voi auttaa asiakasta valitusten tekemisessä ja ohjata ja neuvoa muutostenhaussa, mutta hän ei tee asioita asiakkaan puolesta, asiakkaan toimeksiannosta. Sosiaaliamies ei siis ole ammatillisessa roolissaan asiakkaan asianajaja. Monesti asiakkaat saattavat odottaa, että sosiaaliamies ottaisi heidän asiansa hoidettavakseen ja lähtisi ajamaan heidän oikeudellisia etuja asianajajan tavoin. Käytännön asiakastyössä asiakkaiden asioiden hoitaminen ja asioiden selvittely on kuitenkin varsin liukuvaa ja sosiaaliamiehestä riippuvaa ja jokaisella sosiaaliamiehellä on omat tapansa ja käsityksensä tehtäviensä rajoista ja mahdollisuuksista.

Sosiaaliamiehen tehtävien rooliristiriitaa ja tehtäväkuvan moninaisuutta kuvastaa se, että jotkut sosiaaliamiehet kokevat tekevänsä sosiaalityötä etenkin sosiaalityöntekijän roolissa. He tapaavat asiakkaita ja kuuntelevat heidän huoliaan ja ongelmiaan sekä yrittä-

vät ratkaista niitä. Asiakkailta on oikeus tulla kuulluksi ja saada asiansa julki tuotua, ja vaikuttaakin siltä, että juuri sosiaaliasiamiehellä on tähän parhaimmat resurssit. Heillä on aikaa kuunnella ja jakaa asiakkaan kokemuksia. Organisaation muiden työntekijöiden, etenkin sosiaalityöntekijöiden aika ei näyttäisi riittävän asiakkaiden kohtaamiseen ja heidän ongelmien kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Sosiaaliasiamiehen rooli asiakastyössä rajoittuu kuitenkin ohjaukseen ja neuvontaan, sillä hänellä ei ole valtaa ja oikeuksia muuttaa esimerkiksi asiakkaan etuuksia ja palveluja. Sosiaaliasiamies voi olla yhteydessä asiakkaan asioista vastaavaan työntekijään ja tuoda esille näkemyksiään ja tulkintoja asiakkaan asioista. Tässä korostuu sosiaaliasiamiehen yhteistyön ja sovitteluun pyrkivä rooli asiakkaiden ja työntekijöiden välillä. Ilman sosiaaliasiamiehen joustavaa ja ongelmallisten asioiden yhteensovittamiseen pyrkivää työtettä organisaation mahdollisuudet ongelmien ratkaisuun olisivat selvästi huonommat.

Sosiaaliasiamies on se sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien asiantuntija, jonka rooli korostuu asiakkaiden ja organisaation työntekijöiden ristiriitatilanteissa, koskivat ne sitten asiakkaiden saamia sosiaalihuollon päätöksiä etuuksista ja päätöksistä tai luottamuspulaa asiakkaiden ja työntekijöiden välillä. Vaikka sosiaaliasiamies ei olekaan asiakkaiden ongelmien ratkaisuun pyrkivä terapeutin työntekijä, hän kuitenkin ottaa huomioon asiakkaiden kokemukset ja pyrkii auttamaan asiakasta parhaansa mukaan myös organisaation näkökulmasta katsoen. Avoin ja luottamukseen perustuva asiakastyö luo mahdollisuuden kehittää organisaation toimintaa tehokkaampaan ja tuottavampaan suuntaan ja tätä kautta vähentää sosiaalisten ongelmia esiintymistä ihmisten jokapäiväisessä elämässä. Sosiaaliasiamiehellä on tärkeä rooli niin organisaatiossa kuin asiakastyössä, sillä ilman sosiaaliasiamiestä asiakkaan oikeudellinen asema olisi huomattavasti heikompi.

Jotta sosiaaliasiamies voi toimia asiakkaiden ja organisaation hyväksi on sosiaaliasiamiehen mahdollisuuksia puolueettoman ja riippumattoman asiantuntijaroolin vahvistamiseksi entisestään kehitettävä. Sosiaaliturvajärjestelmä on jo nyt hyvin monimutkainen ja vaikeaselkoinen ja asiakkaiden näkeminen organisaatiosta käsin hallintoalamaisen roolissa ei vastaa modernin yhteiskunnan oikeudellisen tasavertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteita. Sosiaaliasiamies voi olla keskeisessä asemassa kehittämässä sellaisia hyviä

käytäntöjä organisaatioiden toiminnassa, jotka palvelevat kaikkia sosiaalihuoltoon osallistuvia, asiakkaista organisaatio työntekijöiden kautta poliittisiin päätöksentekijöihin.

LÄHTEET

Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät työryhmä. Raportti 1. Helsinki. STAKES.

Apulaisoikeuskanslerin päätös. Dnro 13/50/05. 20.12.2006.

Allardt, Erik (1988) Sosiologia I. Helsinki: WSOY

Arajärvi, Pertti (2011) Johdatus sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Helsinki: Talentum.

Bauman, Zygmunt (1997) Sosiologinen ajattelu. Tampere: Vastapaino.

Berger, Peter & Luckman, Thomas (1995) Todellisuuden sosiaalisuuden rakentuminen. Helsinki: Gaudeamus.

Biddle, Bruce J. (1979) Role Theory. Expectations, Identities, and Behaviors. New York: Academic Press.

Burr, Vivien (2004) Sosiaalipsykologisia ihmiskäsityksiä. Tampere: Vastapaino.

Dogan, Minna (2006) Sosiaaliamiehet asiakkaan aseman ja oikeuksien puolustajina. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Fornäs, Johan (1998) Kulttuuriteoria. Tampere: Vastapaino.

Harisalo, Risto (2008) Organisaatioteoriat. Tampere: Tampere University Press.

Haverinen, Riitta & Siltaniemi, Aki & Andersson, Sirpa & Kemppainen, Erkki & Maaniitty, Maisa & Londen, Piia (2003) Sosiaaliamiestoiminta käynnistyi – Alkuvaiheen arviointia. Arviointiraportteja 1/2003. Helsinki: Stakes.

HE 137:1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamiseksi ja eräihin niihin liittyviksi laeiksi.

Heiliö, Pia-Liisa (2006) Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.) Sosiaali- ja terveystalouden lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanomaa, 539-550.

Heiske, Pirkko (1997) Hyvinvointia työyhteisöön. Helsinki: Yrityskirjat.

Helkama, Klaus & Myllyniemi, Rauni & Liebkind, Karmela (1998) Johdatus sosiaalipsykologiaan. Helsinki: Edita.

Hänninen, Sakari (2009) Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti II. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Juuti, Pauli (2006) Organisaatiokäyttäytyminen. Helsinki: Otava.

Jämsä, Ville (2010) Oikeusturvahavaintoja sosiaaliamiehen työssä. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Helsinki: terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo & Laiho, Kristiina & Sarvimäki, Pirjo & Karjalainen, Pekka & Seppänen, Marjaana (2007) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanomat.

Kari, Jouko & Heikkinen, Hannu (2001) Opettajaksi kasvamisen. Teoksessa Kari, Jouko & Moilanen, Pentti & Rähä, Pekka (2001) Opettajan taipaleelle. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä, 41-60.

Kauppi, Ulla (2001) Organisaatiokulttuurin ulottuvuudet sosiaalialan organisaatioissa. Tutkimuksia 238. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Kaunismaa, Pekka (1997) Keitä me olemme? Kollektiivisen identiteetin käsitteellisistä lähtökohdista. Sosiologia 34:4, 220-230.

Kinnunen, Juha (1990) Terveyskeskuksen organisaatiokulttuuri. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Kopra, Ville & Lehikoinen, Heidi (2008)(toim.) Parempaa sosiaaliturvaa. 40 ensimmäistä esitystä. 2/2008. Helsinki: Kalevi Sorsa säätiö.

Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapino.
Lämsä, Anna-Maija & Päivike, Taru (2010) Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Helsinki: Edita.

Kulla, Heikki (2008) Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

Liebkind, Karmela (1988) Me ja muut – ryhmärajat ihmisten suhteissa. Helsinki: Gaudeamus.

Mauno, Saija & Ruokolainen, Mervi (2005) Organisaatiokulttuurin yhteys henkilöstön työhyvinvointiin ja työasenteisiin. Teoksessa Kinnunen, Ulla & Feldt, Taru & Mauno, Saija (toim.) Työ leipälajina. Työhyvinvoinnin psykologiset perusteet. Jyväskylä: PS-kustannus, 142-165.

Mäenpää, Olli (2003) Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY.

Narikka, Jouko (toim.)(2006) Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanomat.

Niemelä, Jorma (2002) Identiteetti, sosiaalinen pääoma ja marginaalista murtautuminen. Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Jyväskylä: PS-kustannus, 76-93.

Niemistö, Raimo (2007) Ryhmän luovuus ja kehitysehdot. Helsinki: Palmenia.

Nummela, Tuija (2011) Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.

Pajukoski, Marja (2009) Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti II. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Pajukoski, Marja (2010) Mitä on oikeusturva? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 20-41.

Peltonen, Tuomo (2010) Organisaatioteoria. Klassisesta jälkimoderniin. Helsinki: WSOY-pro.

Pennington Donald C. (2005) Pienryhmän sosiaalipsykologia. Helsinki: Gaudeamus.

Posio, Sirpa (2003) Sosiaaliamies. Lisensiaatintutkimus. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turun yliopisto.

Raunio, Kyösti (2009) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Reikko, Kai & Salonen, Kari & Uusitalo, Ilkka (2010) Puun ja kuoren välissä. Lähijohtajuus sosiaali- ja terveysalalla. Tutkimuksia 31. Turku: Turun ammattikorkeakoulu.

Räty, Olli (1982) Koulutus ammattiin. Helsinki: WSOY.

Schein, Edgar (1987) Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Espoo: Weilin & Göös.

STM 2008:17. Sosiaaliamiestoiminnan kehittäminen . Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM 2001:11. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaalihuoltolaki (710/1982).

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Stenström, Marja-Leena (1993) Ammatillinen identiteetin kehittyminen. Teoksessa Etelä-Pelto, Anneli & Miettinen, Raija (1993) Ammattitaito ja ammatillinen kasvu. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, 31-45.

Sulkunen, Pekka (1998) Johdatus sosiologiaan. Käsitteitä ja näkökulmia. Helsinki: WSOY.

Tiuraniemi, Juhani (1993) Yksilö, ryhmä, organisaatio. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Julkaisuja A:15.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2008) Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro.

Vilkko-Riihelä, Anneli (1999) Psyhyke. Psykologian käsikirja. Helsinki: WSOY.

www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo

Liite 1

Tampereen yliopisto

21.11.2011

Sosiaalityö, Porin yksikkö

Veli-Matti.Koski@uta.fi

VAPAAMUOTOINEN KIRJOITUS SOSIAALIASIAMIEHEN AMMATILISESTA ASEMASTA JA ROOLISTA

OHJEITA JA KYSYMYKSIÄ KIRJOITTAMISEN AVUKSI

Kirjoittamisen tarkoituksena on saada tutkimusaineistoa sosiaalityön pro gradu - tutkielmaani varten. Kirjoita n. 3-5 sivua tai enemmän, ylärajaa ei ole. Kirjoituksen voit palauttaa sähköpostilla osoitteeseen Veli-Matti.Koski@uta.fi viimeistään tammikuun loppuun. Jos tarvitset lisää aikaa, niin ilmoita siitä minulle sähköpostilla. Käsittelen kirjoitusaineiston luottamuksellisesti ja tulokset tulen raportoimaan siten, ettei kirjoittajaa ole tunnistettavissa. Voit kirjoittaa vapaamuotoisesti, ei ole yhtä ja oikeaa tapaa kirjoittaa. Kirjoita sosiaaliasiamiehen ammattiin liittyviä näkemyksiä, ajatuksia, kokemuksia ja tunteita seuraavien kysymysten avulla. Alkuun voit laittaa maininnan siitä, oletko pää- vai sivutoiminen sosiaaliasiamies ja kuinka kauan olet toiminut tehtävässä.

1. Millaisena näet ammatillisen asemasi ja roolisi organisaatiossa? Millaisessa asemassa ja roolissa koet itsesi, kun toimit sosiaaliasiamiehenä organisaatiossa (viralliset ja epäviralliset roolit)? Kuvaile asemaasi ja rooliasi; onko ongelmatilanteita tai ristiriitoja?

(Organisaatiolla tarkoitetaan tässä sitä organisaatiota, jonka sosiaaliasiamiehenä toimit)

2. Millaisena näet ammatillisen asemasi ja roolisi asiakastyössä? Millaisessa asemassa ja roolissa koet itsesi, kun työskentelet asiakkaiden kanssa (viralliset ja epäviralliset roolit)? Kuvaile asemaasi ja rooliasi; onko ongelmatilanteita tai ristiriitoja?

Kiitos ajastasi ja menestystä kirjoittamiseen

Veli-Matti Koski

