



# Asiakaslähtöiset ja vaikuttavat sosiaalipalvelut

kuva: morquefile.com

Opas sosiaalihuollon käsitteelliseen tarkasteluun

Antero Lehmuskoski  
Itä-Suomen sosiaalialan  
osaamiskeskus



Sirpa Kuusisto-Niemi  
Itä-Suomen yliopisto  
STJ-laitos

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos  
Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus  
Itä-Suomen yliopisto  
2012

# Sisällys

Lukijalle	4
Käsittemallinnushanke ja sen tavoitteet	5
Sosiaalipalvelujen kristallimalli	6
Kristallimallin tarkastelukulmat	8
Arvot toiminnan perustana	10
Palveluja säätelevät normit	12
Normien sisältämät tehtävät	14
Kansalaisille järjestettävät palvelut	16
Palveluista vastaavat palvelunantajat	18
Asiakkaat palvelujen saajina	20
Asiakkaan tarpeet palvelujen lähtökohtana	22
Palvelujen kohteet	24
Palvelujen edellyttämät resurssit	26
Palveluille asetettavat tavoitteet	28
Palveluilla saavutettavat tulokset	30
Palvelutuotannon ohjaus	32
Palvelujen ja niiden tulosten arviointi	34
Lopuksi	36
Kirjallisuutta	37

# 1 Lukijalle

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen rakenteista käydään vilkasta keskustelua. Parhailtaan menossa olevalla palvelurakennemuutoksella tavoitellaan tehokkaampaa tapaa järjestää eri väestöryhmien tarvitsemat peruspalvelut ja erityistä ammatillista osaamista vaativat palvelut alueellisesti tasarvoisella tavalla.

Samaan aikaan uudistetaan sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Tavoitteena on muodostaa aiempaa selkeämpi säädösten kokonaisuus tukemaan kansalaisten erilaisia sosiaalisen tuen tarpeita. Asiakaslähtöisyys on nostettu esiin sekä säädösmuutoksessa että sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa. Yksilön tuen tarve nähdään lähtökohdiana yhteiskunnan järjestämien palvelujen sisällölle ja laajuudelle.

Sekä sosiaalihuollon sisältö että palvelujen järjestämisen ja tuottamisen rakenteet ovat siis liikkeessä. Pohjimmiltaan kyse on siitä, miten suomalaisessa yhteiskunnassa turvataan kansalaisten ihmisarvoinen elämä, sosiaalinen ja taloudellinen turvallisuus ja keskinäinen huolenpito. Näistä kysymyksistä muodostuu sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen ydin.

Sosiaalihuollon kokonaisuus muodostaa kuitenkin laajan ja moniulotteisen käsitteiden verkoston, jonka jäsentäminen ei ole yksinkertainen tehtävä. Tarkastelukulmia löytyy lukuisia ja kokonaisuuden hahmottamista vaikeuttavat osaltaan myös toisistaan poikkeavat paikalliset ja alueelliset toimintatavat. Sosiaalipalvelut, niiden toteuttamisen resurssit, ohjausmekanismit ja tavoitteet vaihtelevat kuntakohtaisesti.

Julkisen hallinnon palvelujen odotetaan enenevässä määrin perustuvan näyttöön niiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta. Näyttövaatimus liitetään usein sekä organisaation että siinä työskentelevien ammattilaisten toimintaan. Myös sosiaalihuollon palvelunantajilta kaivataan näyttöjä palvelujen, toimenpiteiden ja interventioiden vaikutuksista yhteiskunnan jäsenten hyvinvointiin.

Toiminnan vaikutusten arviointia tarvitaan muun muassa palvelujen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden osoittamiseen ja niihin tarvittavien kustannusten perustelemiseen poliittisille päättäjille. Toisaalta toiminnan arvioinnin korostaminen lähtee usein sosiaalialan ammattilaisten omasta aloitteesta, jolloin taustalla on tarve perustella alan ammatillisen toiminnan tarpeellisuutta, oikeutusta ja sosiaalipalvelujen volyyymia.

Nyt laadittu sosiaalihuollon käsitelmä on ensimmäinen yritys kuvata kansallisella tasolla sosiaalihuollon kokonaisuus niin, että malli on hyödynnettävissä sekä keskustelun apuvälineenä sosiaalihuollon lähtökohdista, sisällöstä ja tavoitteista että suoraan hyödynnettävissä myös sosiaalipalveluja tukevien tietoteknisten ratkaisujen perustana. Aika näyttää, miten tässä on onnistuttu.

Sosiaalihuollon käsitelmä antaa kokonaiskuvan sosiaalihuollon palvelutuotannon osatekijöistä ja yhteiskunnallisesta kontekstista. Tavoitteena on ollut kristallisoida julkinen palvelutuotanto muutamaan keskeiseen käsitteeseen ja kiinnittää lukijan huomio niiden avulla näkökulmiin, joiden tarkastelu on mielestämme välttämätöntä palvelujen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehittämiseksi.

Käsitelmässä korostettuja teemoja ovat sosiaalipalvelut asiakkaan ja palvelunantajan välisenä vuorovaikutuksena, niiden asiakaslähtöisyys sekä ohjauksen, johtamisen ja arvioinnin kysymykset. Toivomme mallin herättävän keskustelua näistä aina ajankohtaisista aiheista.

Samalla tavoitteena on ollut luoda sosiaalihuollon sisällöstä tietoteknisesti hyödynnettävä käsitteellinen malli, joka tukee nykyaikaista ohjelmistotuotantoa sosiaalihuollon asiakkaiden ja ammattilaisten hyödynnettäväksi. Asiakaslähtöiset ja vaikuttavat sosiaalipalvelut syntyvät pienistä teoista. Sosiaalihuollon käsitelmän laatiminen on osaltaan pyrkinyt edistämään tämän yhteisen tavoitteen toteutumista.

Kuopiossa ja Helsingissä, joulukuussa 2012  
tekijät

## 2 Käsitellinnushanke ja sen tavoitteet

Sosiaalihuollon käsitellinnushanke on osa laajaa sosiaalialan tiedonhallinnan kehittämiskokonaisuutta. Vuosina 2005–2011 toteutetussa Sosiaalialan tietoteknologiahankkeessa (Tikesos) kuvattiin Sosiaalihuollon kansallinen kokonaisarkkitehtuuri (SOKKA), joka toimii pohjana sosiaalialalla toimivien organisaatioiden tiedonhallinnan kehittämiseksi.

Kokonaisarkkitehtuuri (KA) on strategisen johtamisen ja toiminnan kehittämisen menetelmä, joka ohjaa tarkastelemaan tietoa ja sen hallintaa organisaation keskeisenä menestystekijänä. SOKKA perustuu Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriin (JHKA), joka on tarkoitettu tarkennettavaksi kaikilla julkisen hallinnon kohdealueilla ja niihin kuuluvissa organisaatioissa. Sosiaalihuoltoon on ensimmäisten joukossa laadittu toimialakohtainen kuvaus kansallisella tasolla hyödynnettävistä kokonaisarkkitehtuurin osatekijöistä.

Sosiaalialan tietoteknologiahanke alkoi sosiaalihuollon käsitteiden kuvauksella, mutta laajeni pian kattamaan tietoaarkkitehtuurin lisäksi myös esimerkiksi toimintaprosesseja ja kansallista sosiaalihuollon asiakastietovarantoa (KanSA) koskevan määrittelytyön. Sosiaalipalveluissa käsiteltävien asiakastietojen yhtenäistäminen oli kuitenkin keskeinen osa hanketta loppuun asti.

Yhtenäistämistyön tuloksena syntyi Sosiaalihuollon asiakastietomalli, joka koostuu tuhansista tietoelementeistä. Asiakastietomallin rakenne on modulaarinen: erilaisista tietoelementeistä on koottu komponentteja, joita yhdistelemällä muodostetaan kaikki erilaiset sosiaalihuollon asiakasasiakirjat. Käsitellin malli täydentää sosiaalihuollon tietoaarkkitehtuuria yhdistämällä asiakastietomallin sen sisältämien asiakastietojen syntykontekstiin.

Sosiaalihuollon käsitellin malli on laadittu osana Tikesos-tuotosten viimeistelyhanketta vuonna 2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimeksiannosta tehdystä työstä vastasi Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus (ISO). Mallinnustyöhön osallistui asiantuntijoita Itä-Suomen yliopiston kahdelta laitokselta: sosiaali- ja terveysjohtamisen laitokselta sekä IKE-tutkimusryhmästä tietojenkäsittelytieteen laitokselta. Yhteistyötä tehtiin myös samalla lai-

toksella toimivan HIS-yksikön kanssa.

Käsitellinnushanke on toteutettu hyvässä vuorovaikutuksessa THL:n tieto-osaston kanssa. Työhön on lisäksi saatu arvokasta asiantuntija-apua johtaja Katri Seppälältä Sanastokeskus TSK:sta ja Senior Advisor Hannu Ritvaselta SAS Institute Oy:stä, mistä esitämme lämpimät kiitokset.

Mallinnustyön tavoitteena oli tukea eri alan asiantuntijoiden välistä keskustelua sosiaalialan sisällöstä ja sen tiedonhallinnan kysymyksistä. Tiedonhallinnan kehittäminen edellyttää yhteisen kielen muodostumista sekä alan sisällä että useiden eri alojen asiantuntijoiden välillä. Eri ammattialojen kielellisen kuilun ylittämistä pyritään tukemaan käsitteiden mallintamisen avulla.

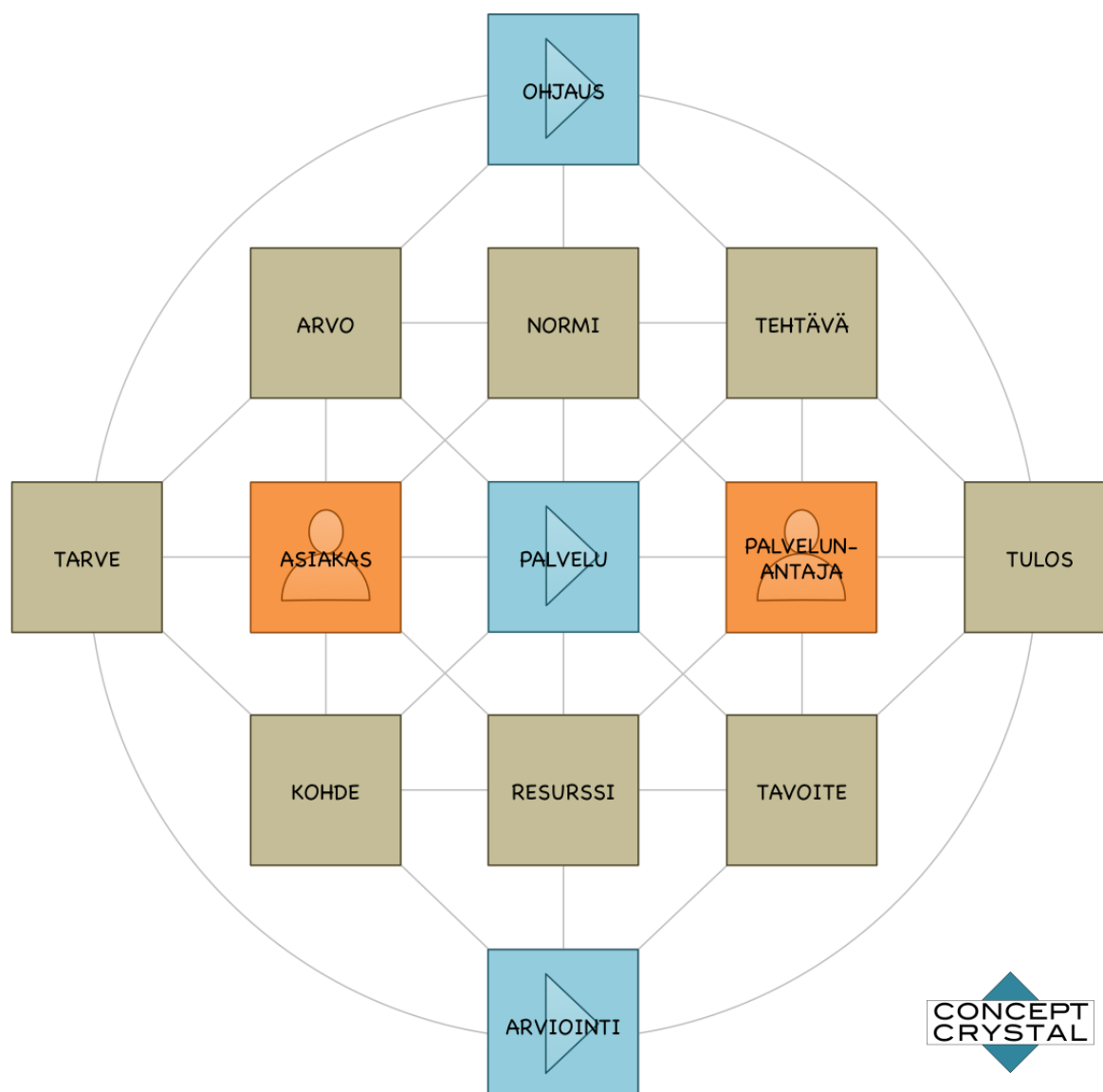
Toinen keskeinen tavoite on ollut muodostaa asiakastietomallia täydentävä, tietokoneen ymmärtämä semanttinen kuvaus sosiaalialasta ja sille laadittujen toiminta- ja tietomäärittysten keskinäisistä suhteista.

Työn tuloksena syntynyt sosiaalihuollon käsitellin malli kostuu siis kahdesta toisiaan täydentävästä kuvaustavasta: käsitteekristallista ja käsitteontologiasta. Edellinen on tarkoitettu havainnollistamaan sosiaalipalvelujen kontekstia ja antamaan kokonaiskuvan sen sisällöstä. Jälkimmäinen täydentää kuvaa yksityiskohtaisemmilla käsitteesuhteilla ja toimii yhdessä asiakastietomallin kanssa tukena ohjelmistotuotannolle sosiaalihuollossa.

Ontologia on tietokoneen ymmärtämällä kielellä laadittu kuvaus kohdealueen käsitteistöstä. Ontologioita käytetään tietämystietokantoina nykyaikaisten verkkosivustojen taustalla mahdollistamaan ns. älykkäitä hakuja. Keskeisimmät suomalaiset ontologiat on laadittu asiansastojen pohjalta, mikä näkyy niiden rakenteessa. Pääpaino on käsittehierarkian ja ohjaustermien määrittelyssä ohjaamaan tehtäviä hakuja.

Nyt laadittu sosiaalihuollon ontologia on formaali käsitellin malli, jossa pääpaino on käsitteiden ja niiden välisten suhteiden kuvauksessa. Malli sisältää yli 40 erilaista käsitteesuhdetta, joiden avulla muodostetaan kuva sosiaalialan käsitteistöstä yhteiskunnallisessa kontekstissa. Ontologia laadittiin RDF-kuvailukielellä TopBraid Composer -ohjelmalla.

### 3 Sosiaalipalvelujen kristallimalli



#### Käsitekristalli tiivistää keskeisen sosiaalihuollon sisällön

Sosiaalipalvelujen kristallimalli tiivistää sosiaalihuollon sisällön kolmeentoista ydinkäsitteeseen, jotka ohjaavat pohtimaan sosiaalipalvelujen tuotannon lähtökohtia, sisältöä ja tavoitteita. Malli soveltuu myös muiden julkisten palvelujen tarkasteluun.

Toimintaa kuvaavista käsitteistä *palvelu* on kristallimallin ytimessä. *Ohjaus* on toimintaa, jolla säädellään, valvotaan ja johdetaan palvelujen toteuttamista. *Arvioinnilla* tarkoitetaan palvelutuotannon tarkastelua esimerkiksi tehokkuuden tai vaikuttavuuden näkökulmista.

Toimijarooleista malli sisältää *asiakkaan* ja *palvelunantajan*, joiden välisessä vuorovaikutuksessa palvelu syntyy. Palvelu perustuu asiakkaan *tarpeeseen* ja tähtää tiettyyn *tulokseen*.

*Arvo*, *normi* ja *tehtävä* kuvaavat palvelutuotannon yhteiskunnallisia lähtökohtia. *Kohde*, *resurssi* ja *tavoite* ovat keskeisiä käsitteitä kuvattaessa palvelujen edellytyksiä ja tavoitteellisuutta.

Käsitekristallin sisältämiä ydinkäsitteitä kuvataan tarkemmin omissa luvuissaan.

Käsittemallinnuksen tarkoitus on auttaa hahmottamaan laajoja käsitteellisiä kokonaisuuksia – näkemään metsä pulta. Yhtä lailla sen tulee auttaa myös tarkastelemaan, mistä kokonaisuus koostuu. Kokonaiskuvan saamisen lisäksi on hyödyllistä nähdä metsässä myös puita ja niiden oksia, silmuja, lehtiä – ja miksei puista saatavia hedelmiäkin.

Jos yhteiskuntaa vertaisi metsään, sen sisältämät toimialat voisivat olla metsässä kasvavia puita. Yhteiskunnallinen maaperä koostuu yhteisistä arvoista, niiden perusteella säädetyistä oikeuksista ja velvollisuuksista, yhdessä sovituista periaatteista ja päätöksenteon mekanismeista. Puiden rungot ovat eri toimialoille annettuja tehtäviä ja oksat niiden toteuttamiseksi järjestettäviä palveluja.

Sosiaalihuolto on yhteiskunnan organisoimaa toimintaa, jonka juuret ovat elämän ainutkertaisuuteen ja yksilön huolenpitoon liittyvissä arvoissa sekä hänen oikeuksissaan sosiaaliseen turvallisuuteen. Runko, jonka varaan toiminta rakentuu, on sosiaalihuollon yhteiskunnallinen tehtävä vastata kansalaisten hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden tarpeisiin. Sosiaalihuoltoa toteutetaan pääasiassa kansalaisille tarjottavina sosiaalipalveluina ja niihin sisältyvänä taloudellisena tukena. Nämä ovat oksia, joilla tehtävää hoidetaan ja puun tuottamia hedelmiä ovat sosiaalipalvelujen tuotokset ja vaikutukset asiakkaiden elämässä.

Concept Crystal (2C13) on sosiaalihuollon käsittemallinnushankkeessa luotu kuvaustapa, jonka avulla on mahdollista tarkastella sosiaalihuoltoa osana julkista hallintoa. Kristallimalli tiivistää toimialan palvelutuotannon kolmeentoista kes-

keiseen käsitteeseen. Kyse on mallista, joka keskittyy tarkastelemaan yhteiskunnan jäsenilleen tarjoamia palveluja, ja palvelun käsite on siksi mallin keskiössä. Myös muut 12 käsitettä on valikoitu malliin tietuisten näkemyksellisten painotusten perusteella.

Toimintaa kuvaavat käsitteet *palvelu*, *ohjaus* ja *arviointi* edustavat käsitteekristallin kolmea keskeistä näkökulmaa. Sosiaalipalvelut ovat avain kansalaisten sosiaalisen tuen tarpeisiin vastamisessa. Kristallimalli esittää palvelut asiakkaan ja palveluntarjoajan yhteisenä toimintana, joka edellyttää kummankin aktiivista osallistumista ja resurssien varaamista. Palvelun lähtökohtana on asiakkaan kokema tuen tarve, joka ohjaa resurssien kohdentamista ja tavoitteiden asettamista palvelulle. Malli on siis palvelukeskeinen ja asiakaslähtöinen.

Palvelutuotannon jäsentämisen lisäksi malli pyrkii kiinnittämään huomion sosiaalihuollon ohjausmekanismeihin ja johtamiseen. Palvelurakenteiden muuttuessa käsittemallia tuleekin täydentää tukemaan niitä ohjaus- ja johtamismekanismeja, joita Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltoon kehitetään.

Kristallimallissa kiinnitetään lisäksi huomio julkisten palvelujen vaikutusten ja vaikuttavuuden tarkasteluun. Julkista palvelutuotantoa koskevassa keskustelussa on usein peräänkuulutettu toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden osoittamista uskottavalla tavalla. Koko julkista hallintoa koskeväksi tavoitteeksi tulisikin asettaa yhtenäisten työvälineiden luominen mittaamaan palvelutuotantoa sekä sen tuloksellisuutta, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta.

## ONTOLOGIA

### Käsiteontologia [sosmeta.fi](http://sosmeta.fi) -sivustolla

Kristallimallin sisältämät 13 käsitettä ovat tiiviste laajasta käsitteiden kokonaisuudesta, joka sisältyy osoitteessa [sosmeta.fi](http://sosmeta.fi) sijaitsevaan käsiteontologiaan.

Kuten kristallimallikin, käsiteontologia painottuu palvelun käsitteeseen. Se yhdistää sosiaalipalvelut sosiaalihuollon palvelutehtäviin ja palveluprosesseihin, niiden vaiheisiin ja niissä syntyviin asiakasasiakirjoihin.

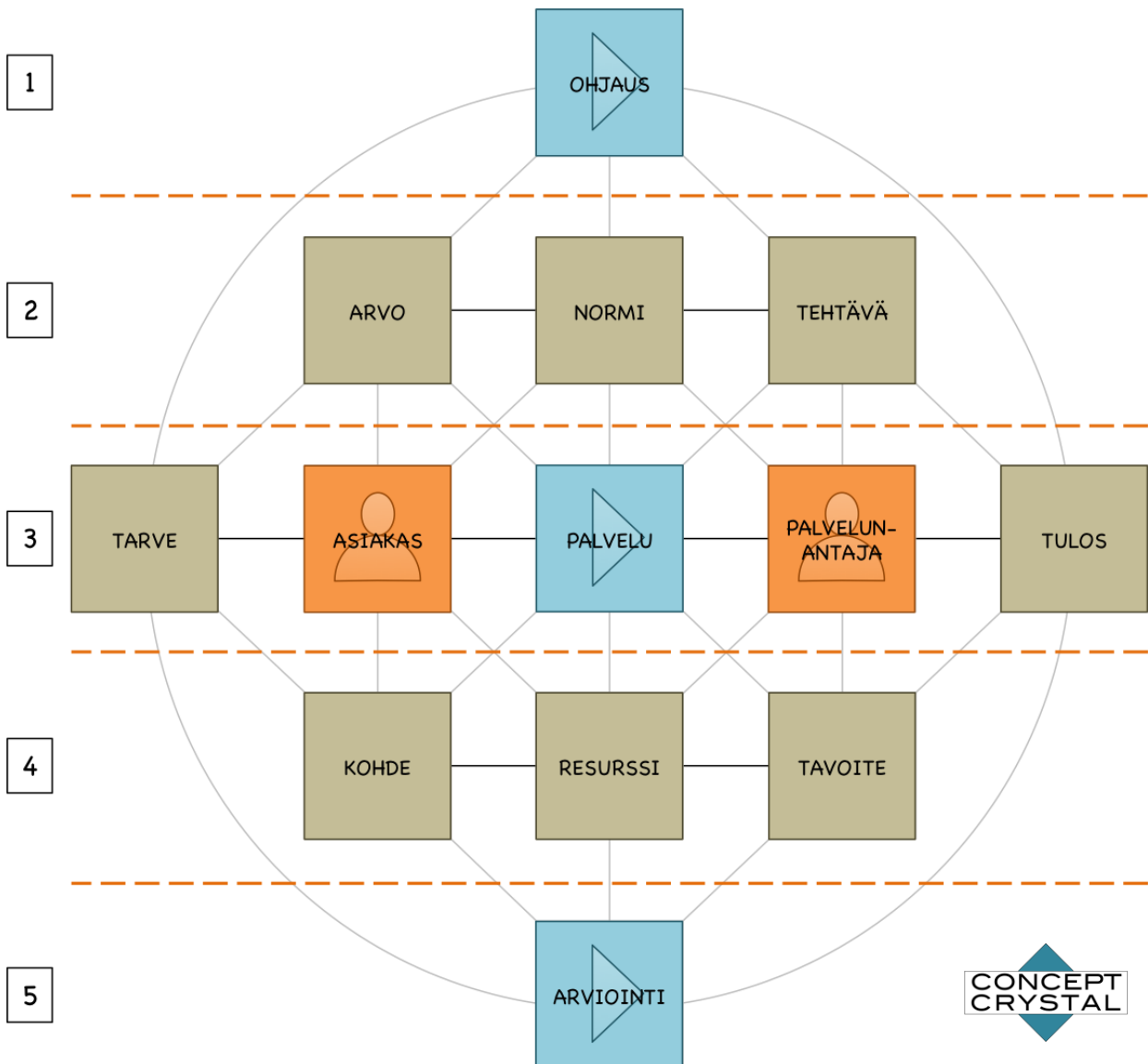
Ontologiaan on lisäksi sisällytetty muun muassa yhteiskunnallisia arvoja, sosiaalihuoltoa säänteleviä lakeja ja lainkohtia, niissä säädetyjä oikeuksia ja velvollisuuksia sekä säädöksissä sosiaalihuollon eri tehtäviin liitettjä tavoitteita.

Käsiteontologian tarkastelun voi aloittaa lähtemällä liikkeelle jostakin käsitteekristallin 13 ydinkäsitteestä. Käsitesuhteiden kautta avautuu näkymä käsitteisiin, joista kokonaisuus koostuu.

Tämän oppaan parittomien sivujen alalaidan kehystekstit ohjaavat käsiteontologian tarkasteluun.



## 4 Kristallimallin tarkastelukulmat



### Horizontaalinen tarkastelu avaa toimintaa ja sen määreitä

Käsitekristallia voidaan tarkastella eri toimintoja erittelevinä vaakasuorina tasoina.

Taso 1 on *ohjaus*, joka on julkisten palvelujen toiminnallinen lähtökohta. Ohjaus kattaa ne mekanismit, joilla luodaan edellytykset ja rakenteet kansalaisten tarvitsemille palveluille.

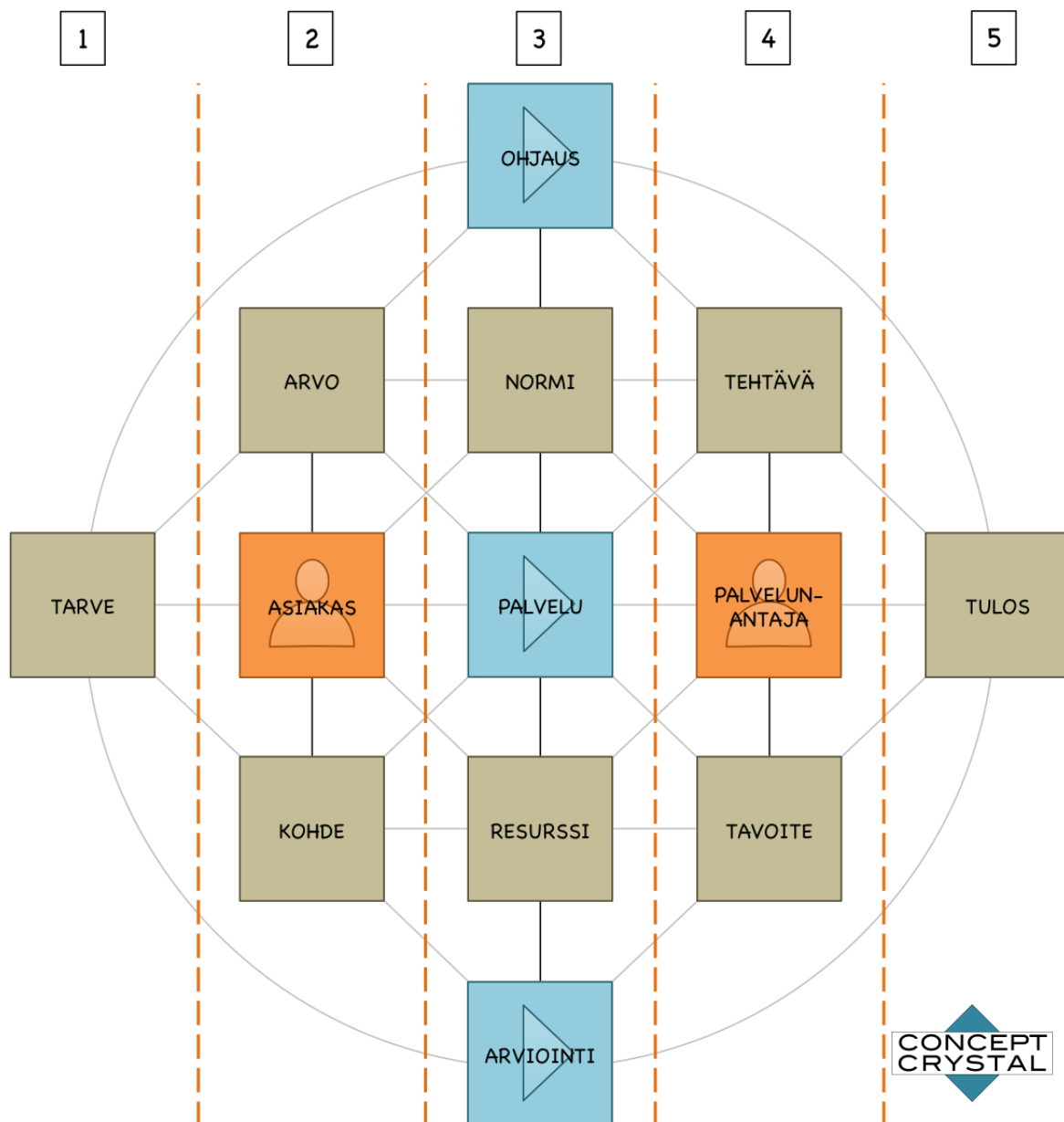
Tasolla 2 sijaitsevat palvelun tarkoitusta kuvaavat käsitteet. *Arvot* ovat ohjauksen ideologinen lähtökohta ja *normit* sekä niissä asetetut *tehtävät* ohjauksen välineitä.

Taso 3 kuvaa *palvelun* toteutusta *asiakkaan* ja *palveluntajan* yhteistyönä. Palvelun lähtökohtana on asiakkaaksi hakeutuvan *tarve* ja päätepisteenä sillä aikaansaatuva *tulos*.

Tasolla 4 kuvataan palvelun suunnitelmallisuuteen liittyviä käsitteitä. Palvelulle määritellään *kohde*, varataan tarvittavat *resurssit* ja asetetaan toiminnalle *tavoitteet*.

Taso 5 sisältää palvelujen kehittämisen kannalta välttämättömän *arviointin*. Arvioinnissa hankitaan tietoa palvelusta, siihen käytetyistä resursseista sekä sen tavoitteista ja tuloksista.





## Vertikaalinen tarkastelu kuvaa palvelun rakentumisen tarpeista tuloksiin

Käsitekristallin voi hahmottaa myös toiminnan ja toimijat erittelevinä pystysuuntaisina vaiheina.

Vaiheessa 1 sijaitsee kansalaisen kokemana *tarve*, joka toimii lähtökohdaksi ja käynnistäjänä palvelulle. Tarpeen perusteella asiakas ottaa yhteyttä palvelunantajaan.

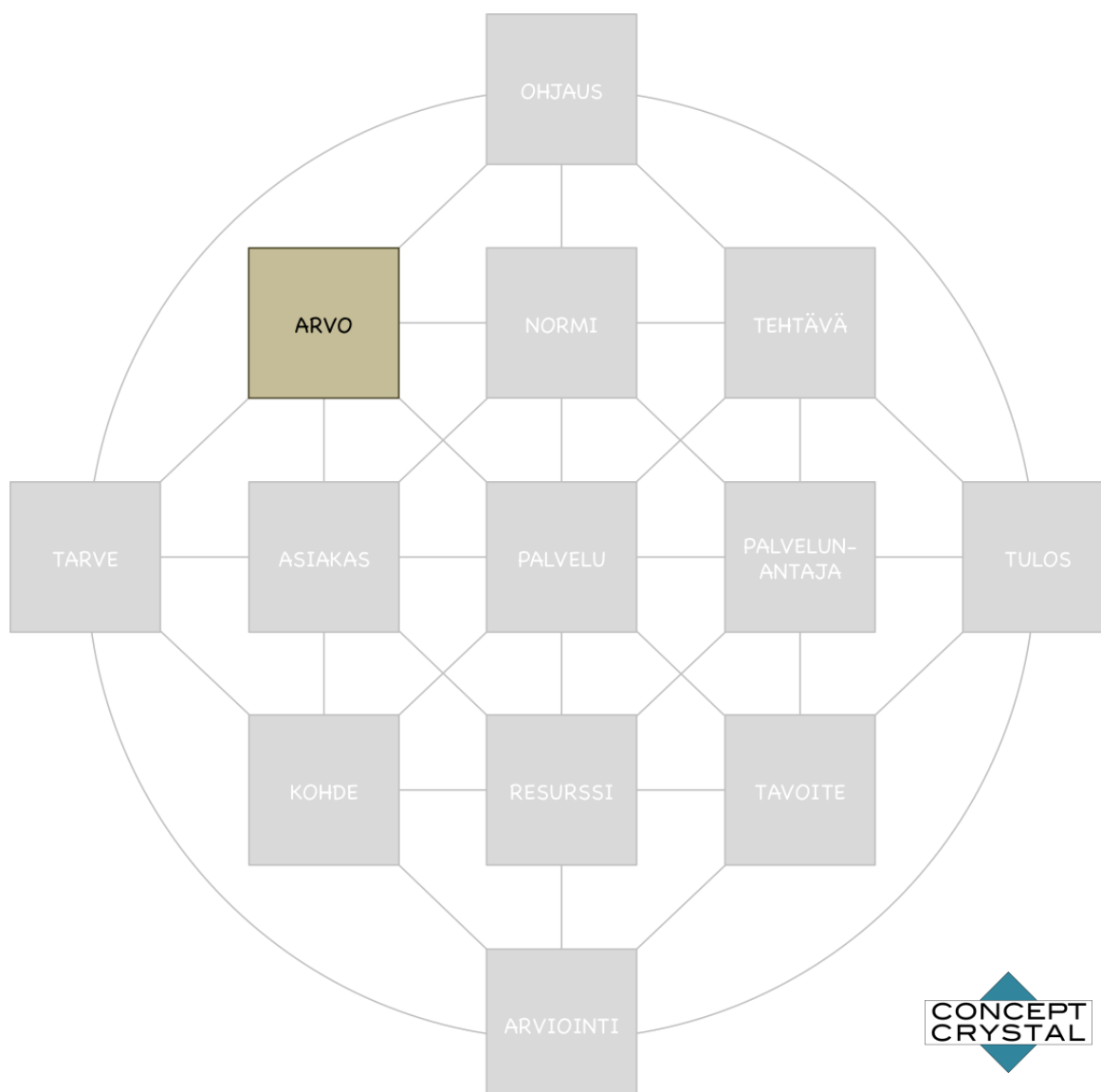
Vaihe 2 kuvaa *asiakkaan* roolia palvelussa sekä siihen läheisesti kuuluvia käsitteitä. Asiakas tuo mukanaan omat *arvonsa* ja työn *kohteiksi* otettavat omaan elämäänsä kuuluvat asiat.

Vaiheessa 3 keskellä ja koko mallin fokuksessa on palvelu. Palvelua *ohjataan* muun muassa *normien* ja *resurssien* avulla. Palvelua ja sen resursointia tulee myös *arvioida* kaiken aikaa.

Vaihe 4 esittää *palvelunantajan* roolin palvelun toteuttajana. Palvelunantaja saa *tehtäväkseen* huolehtia palvelujen organisoimisesta ja vastaa *tavoitteiden* asettamisesta.

Vaiheessa 5 ovat palvelujen aikaansaannokset. *Tulos* kuvaa sekä palveluprosesseissa syntyviä tuotoksia että palvelun vaikutuksia asiakkaan asiassa.

## 5 Arvot toiminnan perustana



### Sosiaalipalvelut perustuvat yhteiskunnallisiin arvoihin

Palvelut, joita yhteiskunta tarjoaa jäsenilleen, perustuvat yhteisesti hyväksytyihin arvoihin. Palvelujen kehittämisen lähtökohtana on yhteiskunnallinen arvokeskustelu, jossa punnitaan palvelutuotantoa suhteessa kulloinkin hyväksyttävänä pidettäviin arvoihin.

Arvot muuttuvat ajan myötä, ja eri aikoina ne saavat erilaisia painotuksia. Esimerkiksi arvojen painottuminen yhteisöllisyyden tai yksilöllisyyden tukemiseen seuraa kulloinkin vallalla olevia arvotrendejä.

Yhteiskunta perustuu elämän lähtökohtaiseen kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenten tasa-arvoon. Nämä arvot taataan jo perustuslailla. Sosiaalihuollon taustalla on sosiaaliseen turvallisuuteen ja toimintakykyyn liittyviä arvoja, joita sosiaalilainsäädännöllä pyritään vaalimaan.

Palvelujen toteutukseen vaikuttavat lisäksi sekä asiakkaan että sosiaalihuollon ammattilaisten henkilökohtaiset arvot. Ajoittain on hyvä pohtia myös niiden merkitystä asiakastyössä.

Yhteiskunnallisen päätöksenteon taustalla on yleisesti hyväksytty käsitys tietyistä perusarvoista, jotka ohjaavat yhteisen hyvän toteutumista. Esimerkiksi yhteiskunnan jäsenten tasa-arvoinen kohtelu on asia, jonka tulee toteutua yhteisten asioiden hoitamisessa ja kansalaisille tarjottavissa palveluissa.

Arvolla tarkoitetaan toimintaympäristössä ja laajemmin yhteiskunnassa tärkeänä ja tavoiteltavana pidettävää asiantilaa. Vallalla olevat arvot vaikuttavat siihen, millaisia lakeja ja muita säädöksiä laaditaan ja mitkä näkemykset asetetaan tärkeimmiksi toimintaa ohjaaviksi periaatteiksi. Myös julkisen hallinnon tarjoamien palvelujen lähtökohtana ovat yhteiskunnassa vallitsevat arvot. Perusarvoja ovat esimerkiksi perustuslaissa (731/1999) mainitut elämä, vapaus, koskemattomuus, yhdenvertaisuus, yksityisyys, osallisuus, huolenpito ja toimeentulo.

Sosiaalihuollossa on aikojen kuluessa esiintynyt painotuksia, joissa tietyt arvot nostetaan esiin ja toimintaa pyritään suuntaamaan niiden mukaisesti. Sosiaalihuollon kehittymisen alkuvuosina painopiste oli vaivahoidossa, jolla tavoiteltiin irtolaisväestön määrän sääntelyä ja joka takasi vain hengissä pysymisen. Lähtökohtana oli paikallisyhteisön näkökulma ja yhteiskunnallisen rauhan säilyttäminen. Sosiaalihuollon periaatekomitea nosti vuonna 1971 sosiaalihuollon yleisiksi toimintaperiaatteiksi palveluhenkisyyden, pyrkimyksen normaalisuuteen, valinnanvapauden, luottamuksellisuuden, ennaltaehkäisyn ja omatoimisuuden edistämisen [1].

Nykyistä arvomaailmaa kuvastavat esimerkiksi vammaispalvelulaissa (380/1987) korostettu vammaisen henkilön yhdenvertaisuus ja itse-

näinen selviytyminen, sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000) mainitut tasa-arvoisuus, osallistuminen ja asiakaslähtöisyys sekä laissa toimeentulotuesta (1412/1997) mainittu ihmisarvoinen elämä. Valmisteilla olevassa sosiaalihuoltolain uudistuksessa keskeisiä arvoja ovat hyvinvointi ja asiakkaan henkilökohtaiset tarpeet. Lisäksi lakiluonnoksessa on mainittu muun muassa turvallisuuden, osallisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sekä yhteisöjen toimivuuden arvojen edistäminen.

Sosiaalihuollon arvopohja ei synny pelkästään sosiaalihuollon sisäisten keskustelujen ja johtopäätösten tuloksena. Siihen vaikuttavat enenevässä määrin kansainväliset sopimukset ja sitoumukset, lähtien YK:n ihmisoikeussopimuksista ja Euroopan Yhteisön asetuksista ja direktiiveistä ja päätyen Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksiin. Suomen liittyessä yhä kiinteämmin eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteisöön ja informaation siirtyessä kansallisten rajojen yli entistä nopeammin ja helpommin myös olemassa olevat arvomme ja asenteemme joutuvat kriittisen uudelleenarvioinnin kohteiksi.

Kansallisella tasolla sosiaalihuollon arvopohjaa koetellaan paitsi palvelujärjestelmän muuttuessa yhä verkostomaisemmaksi, myös kansalaisten informaatiolukutaidon ja tiedon lisääntyessä. Media luo mielikuvia ja tuo esiin kertomuksia, joiden perusteella ihmiset arvottavat sosiaalihuoltoa ja sen käytäntöjä. Sosiaalihuollon tulee pystyä vastaamaan yhä selkeämmin vaikeisiin moraalisiin ja eettisiin kysymyksiin toimintansa lähtökohdista ja käytännöistä ja perustelemaan oman arvopohjansa ymmärrettävästi.

## ONTOLOGIA

### Arvot ovat perusta tavoitteellisille sosiaalipalveluille

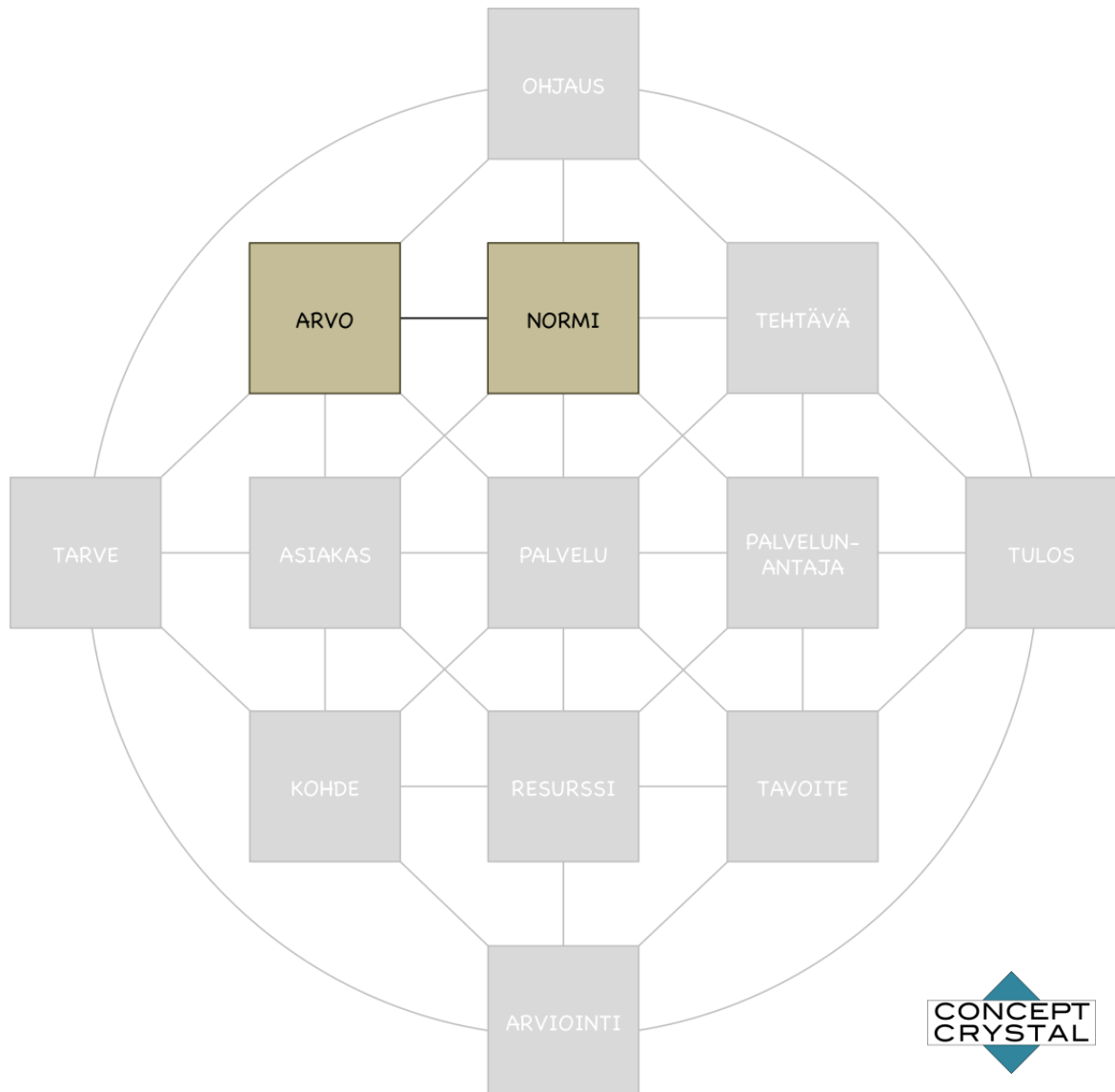
Mitä lähemmin sosiaalipalveluja ja niiden tavoitteita tarkastellaan, sitä todennäköisemmin joudutaan myös pohtimaan toiminnan taustalla olevia arvoja. Sosiaalihuollon säädökset sisältävät runsaasti viittauksia arvoihin, joiden toteutumista niillä pyritään turvaamaan.

Käsiteontologia sisältää lähes 60 arvoa, joilla on yhteys säädöksiin, niihin sisältyviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, kansalaisen tuen tarpeisiin ja sosiaalihuollon tavoitteisiin.

Esimerkkinä yhteiskunnallisesta arvosta mainittakoon työ. Lait kuntouttavasta työtoiminnasta, toimeentulotuesta ja maahanmuuttajien kotouttamisesta sisältävät viittauksen työhön arvona. Yksi esimerkki työhön liittyvistä oikeuksista on pitkään työttömänä olleen subjektiivinen oikeus kuntouttavaan työtoimintaan.

Työhön sijoittuminen on työhön liittyvä tavoite, johon tähdätään useissa sosiaalihuollon palvelutehtävissä, muun muassa sekä vammaisten henkilöiden että pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tukemisessa.

## 6 Palveluja säätelevät normit



### Sosiaalipalveluja ohjataan sosiaalihuollon lainsäädännöllä

Yhteiskunnassa vallalla olevat arvot havainnollistuvat, kun niitä etsii voimassa olevasta lainsäädännöstä. Pian huomaa, että koko yhteiskunta rakentuu tiettyjen perusarvojen varaan, mistä esimerkkeinä ovat perustuslailla turvattavat oikeudet elämään, vapauteen ja tasa-arvoon.

Julkisten palvelujen tuotantoa ohjataan eri tasoilla normeilla. Juridisesti sitovimpia niistä ovat säädökset eli oikeusnormit, joita ovat lait, asetukset, direktiivit ja määräykset. Julkiset palvelut ovat suurelta osin lakisääteisiä, mutta palvelut voivat perustua myös organisaation sisäiseen päätökseen.

Säädökset sisältävät tehtäviä julkisen hallinnon organisaatioille. Niissä on myös oikeuksia ja velvollisuuksia sekä julkiselle hallinnolle että kansalaisille. Osa palveluista perustuu säädöksissä annettuihin subjektiivisiin oikeuksiin.

Sosiaalihuollon kannalta keskeisimmät säädökset ovat sosiaalihuoltolaki, sosiaalihuollon asiakaslaki ja eri palvelutehtäviä ohjaavat sosiaalihuollon erityislait.

Normeja voidaan tarkastella joko yleisessä tai erityisessä merkityksessä. Yleisellä tasolla normilla tarkoitetaan sääntöä tai velvoitetta, joka asettaa rajat tavanomaisena, normaalina pidetyille toiminnalle. Normi voidaan siksi ymmärtää esimerkiksi toimintaohjeena, käyttäytymissääntönä tai oikeudellisesti sitovana säädöksenä. Tässä käsitelmässä painottuvat julkisia palveluja ohjaavat oikeusnormit eli säädökset. Palveluja ohjataan lisäksi organisaatioiden sisäisillä ohjeilla ja toimintaperiaatteilla.

Yhteiskunnalliset arvot muodostavat pohjan säädöksille, joilla säädellään kansalaisten ja julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaa sekä kansalaisille tarjottavia julkisia palveluja. Lainsäädäntösanaston [2] mukaan säädös on yleisnimitys laeille ja asetuksille sekä muille säädöskokoelmassa julkaistuille oikeussäännöille. Lakien ja asetusten lisäksi säädöksiä ovat viranomais määräykset ja direktiivit. Säädökset ovat aina julkista valtaa käyttävän elimen yksipuolisesti antamia ja niihin sisältyy noudattamisvelvoite.

Säädöksille on ominaista arvojärjestys eli hierarkia. Ristiriitatapauksissa ylemmänasteinen säädös syrjäyttää alemmanasteisen. Lisäksi alemmanasteinen säädös voidaan antaa vain ylemmänasteisessa säädöksessä olevan valtuutussäännön nojalla.

Sosiaalihuollossa säädöksen käsite on keskeinen siksi, että sosiaalipalvelujen järjestämistä ja palvelujen sisältöä ohjataan monilla eri laeilla ja asetuksilla ja niiden lisäksi valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksillä. Samansisältöisetkin palvelut voivat perustua eri säädöksiin ja säädöskohtiin, ja yhtä palvelua voi ohjata myös use-

ampi säädös. Sosiaalihuollossa käytetään julkista valtaa asioissa, jotka ovat suurelta osin henkilökohtaisia yksityisasioita. Toiminnan tulee siksi olla perusteltavissa säädöksillä ollakseen yhteiskunnallisesti hyväksyttävää ja juridisesti varmalta pohjalla.

Säädöksen käsite ei kata ohjeita, periaatteita ja sääntöjä. Esimerkiksi työn etiikkaan liittyvät periaatteet heijastavat vallalla olevia arvoja ja ovat siten osa yhteisön normatiivista perustaa. Myös niillä on suuri merkitys käytännön palvelutoiminnassa ja asiakkaan kohtaamisessa. Säädösten rinnalla merkittävä normiperusta on myös yleinen oikeuskäsitys eli kansan oikeustaju, joka voi olla moraalisesti velvoittava, mutta ei sido juridisesti.

Sosiaalihuollon säädöksiä päivitetään jatkuvasti sekä palvelujen uudistuessa että uusia palveluja kehitettäessä. Säädösten laatimisen ajankohtana vallinneet arvot ovat vaikuttaneet siihen, missä muodossa säädös on kirjoitettu. Tämä ilmenee muun muassa säädökseen kirjattujen tavoitteiden asettamisessa ja säädöksessä käytetyissä käsitteissä.

Sosiaalihuollon säädösten kieli on erityisalaan sovellettua yleiskieltä, mikä aiheuttaa sen, että säädösten tulkinnassa on oltava huolellinen. Niissä käytetyt käsitteet voivat olla varsin samankaltaisia silloinkin, kun niiden normittama ala on täysin erilainen. Myös sosiaalihuollon sisällä eri palvelutehtäviä koskevia säädöksiä uudistettaessa on käsitteellistetty ilmiöitä eri termein, jolloin saattaa syntyä ongelmia säädöksen tulkinnassa ja yhteensovittamisessa eri sosiaalihuollon tehtävien välillä.

## ONTOLOGIA

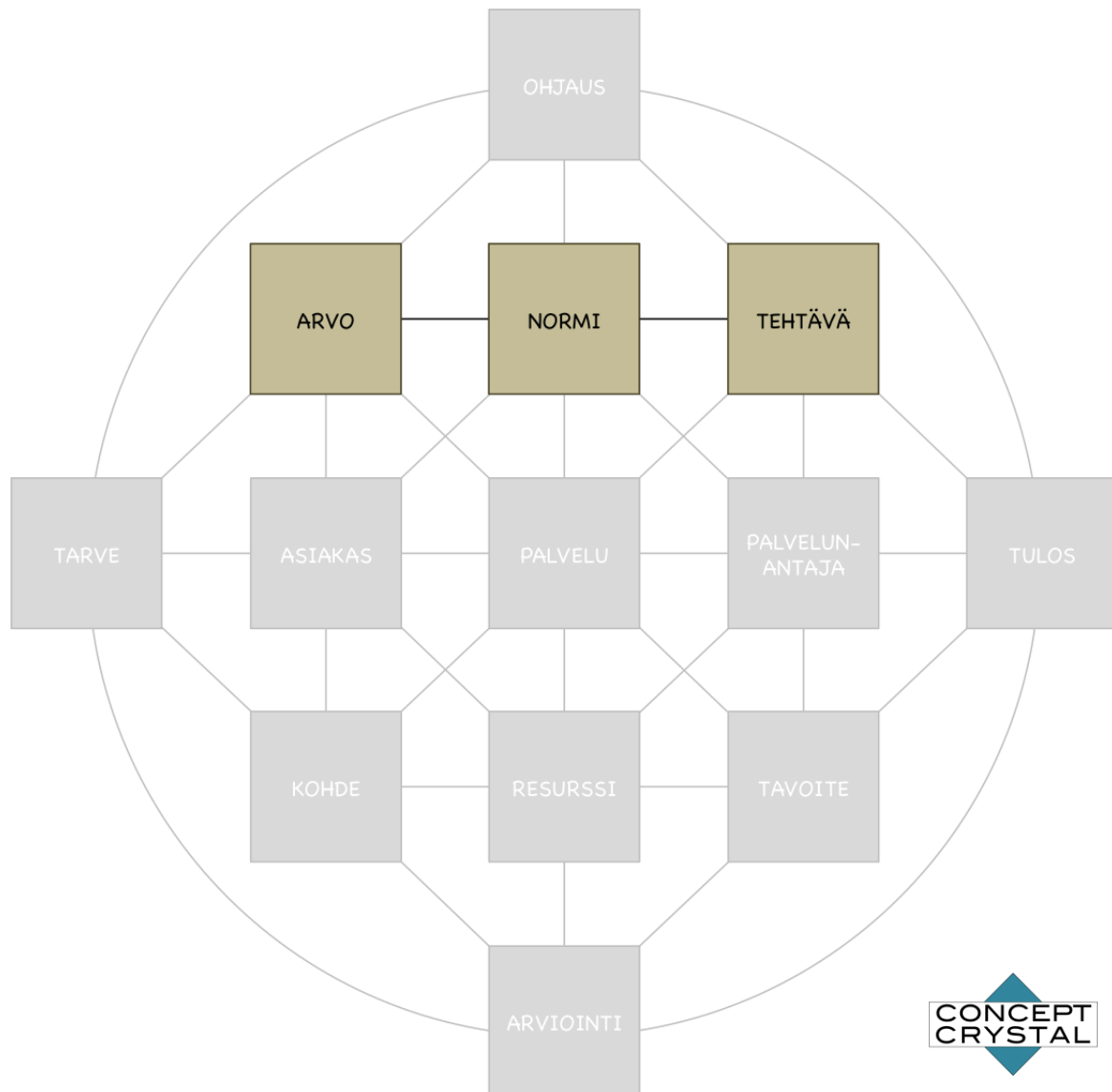
### Säädökset sisältävät oikeuksia, velvollisuuksia ja tavoitteita

Sosiaalihuollon lainsäädäntö toimii palveluperusteena sosiaalihuollon palvelutehtäviin sisältyville sosiaalipalveluille. Sen lisäksi, että lait sisältävät velvoitteen järjestää palveluja ja taloudellista tukea, niissä säädetään tarkemminkin sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia tietyille ihmisryhmille.

Ontologiaan on sisällytetty perustuslaissa esiintyviä perusoikeuksia, sosiaalihuollon säädöksissä esiintyviä subjektiivisia oikeuksia sekä tapauskohtaiseen harkintaan ja määrärahoihin sidottuja oikeuksia. Subjektiivisia oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus toimeentulotukeen, oikeus oppilashuoltopalveluihin perusopetuksessa sekä vaikeavammaisen henkilön oikeus palveluasumiseen. Velvollisuuksia ovat esimerkiksi ilmoitusvelvollisuus, tiedonantovelvollisuus sekä velvollisuus lapsen elatukseen.

Säädökset sisältävät myös tavoitteiden asettelua, mikä on hyvä huomioida asiakaskohtaisia tavoitteita pohdittaessa. Lastensuojelulaissa asetetaan tavoitteiksi muun muassa lapsen osallisuuden edistäminen ja lapsen suotuisan kasvuympäristön turvaaminen.

## 7 Normien sisältämät tehtävät



### Sosiaalipalvelut sisältyvät sosiaalihuollon palvelutehtäviin

Säädökset sisältävät tehtäviä julkisen hallinnon organisaatioille suhteessa yhteiskunnan jäseniin. Sosiaalihuoltolaissa on säädetty, että kunnan on järjestettävä asukkailleen sosiaalihoolto ja sen sisältämät palvelut kunnassa esiintyvää tarvetta vastaavasti.

Sosiaalipalvelujen luokitus sisältää 21 sosiaalihuollon palvelutehtävää. Jokainen niistä on yhdistettävissä yhteen palveluperusteena toimivaan säädökseen. Esimerkiksi lastensuojelulaissa asetetaan tehtäväksi järjestää lastensuojelu ja siihen sisältyvät sosiaalipalvelut. Adoptioneuvonta perustuu adoptiolakiin ja vammaispalvelut lakiin vammaisuuden perusteella annettavista palveluista. Osa tehtävistä perustuu sosiaalihooltolakiin eikä niitä varten ole säädetty omia erityislakejaan.

Tehtäviä voidaan tarkastella myös alemmilla tasoilla: palveluyksikön, ammattiryhmän tai yksittäisen ammattihenkilön työtehtävinä. Tehtäväjaosta päätetään pääasiassa organisaatiokohtaisesti, mutta säädökset sisältävät myös ammattiryhmäkohtaista sääntelyä työtehtävistä.

Julkisen hallinnon organisaatioiden tehtävät heijastavat yhteiskunnassa vallalla olevia arvoja. Tehtävällä tarkoitetaan tässä käsitelmässä ensisijaisesti säädöksissä palvelunantajalle asetettua velvollisuutta huolehtia tiettyjen palvelujen järjestämisestä yhteiskunnan jäsenille. Yhteiskunnan tehtävä- ja palvelurakenteet muodostuvat sen perusteella, miten tehtävät jaetaan.

Kunnille asetetaan sosiaalihuollon laeissa tehtäviä sosiaalipalvelujen järjestämiseksi. Sosiaalipalvelujen luokituksen sanastossa [3] sosiaalihuollon palvelutehtävä on määritelty palveluperusteessa kunnalle asetetuksi tehtäväksi sosiaalipalvelujen ja niihin kuuluvan taloudellisen tuen järjestämiseksi. Palveluperuste on puolestaan määritelty normiksi, joka velvoittaa järjestämään sosiaalipalveluja tai myöntämään niihin kuuluvaa taloudellista tukea.

Palvelutehtävällä on siten suhde säädöksiin, jotka toimivat perusteina sosiaalipalvelujen järjestämiselle. Kukin palvelutehtävä sisältää määritetyt sosiaalipalvelut, joiden järjestämisestä palvelunjärjestäjän on huolehdittava. Lainsäädäntö antaa palvelunjärjestäjille kuitenkin laajat mahdollisuudet organisoida tarjoamansa palvelut haluamallaan tavalla, sillä yksityiskohtaisia säädöksiä palvelujen järjestämisestä tai niiden hallinnollisesta organisoinnista sosiaalihuollon lainsäädännössä on vain vähän.

Organisaatioissa palvelutehtäviä delegoidaan ammattihenkilöiden työtehtäviksi. Koska sosiaalihuollon organisaatioiden rakenne vaihtelee sekä palveluiden järjestämistavan että delegointimallien suhteen, työtehtävien sisältö ja laajuus on paikallisesti määriteltävissä. Kunnissa, joissa

sosiaalihuollon ammattihenkilöitä on vähän, ammattihenkilöltä vaaditaan monialaista asiantuntemusta eri sisältöisten palvelutehtävien hoitamiseksi. Erityisesti yksin työskentelevillä ammattilaisilla tulisi olla mahdollisuus palvelutehtäväkohtaiseen konsultointiin. Sitä onkin nykyisin saatavilla muun muassa virtuaalisesti Sosiaaliportin ([www.sosiaaliportti.fi](http://www.sosiaaliportti.fi)) kautta.

Sosiaalihuollolla on kansalaisille tarjottavia palveluja koskevien tehtävien lisäksi myös laajempi yhteiskunnallinen tehtävä. Sosiaalihuoltolaissa kuntien tehtäväksi on säädetty sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä huolehtiminen sekä toimiminen sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi (SHL 13§). Sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on siis oikeus ja velvollisuus tuoda esille havaitsemiaan yhteisön toimivuuteen ja asiakkaidensa elämään vaikuttavia seikkoja, joiden kehittäminen on paitsi sosiaalihuollon, myös koko yhteisön asia.

Tikesos-hankkeessa on tuotettu sosiaalihuollon palvelutehtäviä ja niissä annettavia palveluja jäsentävä luokitus [4] osana sosiaalihuollon kansallista kokonaisarkkitehtuuria. Sosiaalipalvelujen luokituksen avulla pyritään yhdenmukaistamaan palvelutehtävien, sosiaalipalvelujen ja palveluprosessien kuvausta sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmissä. Luokituksen tarkoituksena on myös yhdenmukaistaa asiakirjojen ryhmittelyn periaatteet, sosiaalihuollon henkilörekisterien muodostumisen periaatteet sekä asiakastiedon käytön perusteet kansallisella tasolla.

## Palvelutehtävät jäsentävät sosiaalihuollon kokonaisuuden

Sosiaalihuollon palvelutehtävä on keskeinen sosiaalihuoltoa jäsentävä ja ryhmittelevä käsite. Sosiaalihuolto on jaettu 21 tehtävään, joilla kullakin on oma palveluperusteensa, omat tavoitteensa ja oma valikoimansa siinä annettavia palveluja.

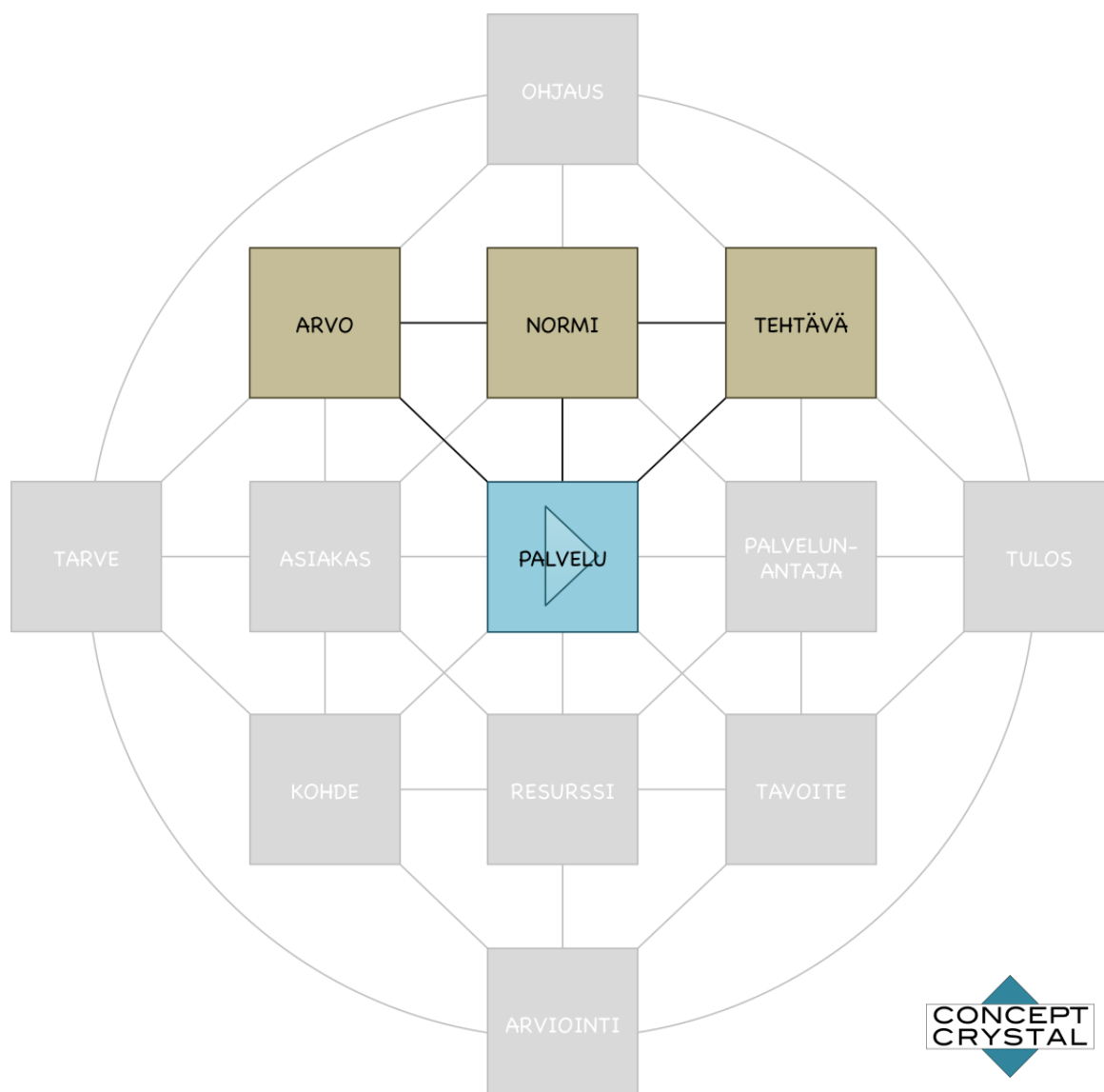
Ontologiasta voi nähdä esimerkiksi, että päihdehuolto on sosiaalihuollon palvelutehtävä, joka perustuu päihdehuoltolakiin. Päihdehuolto vastaa muun muassa toimintakykyyn ja asumisen järjestämiseen liittyviin tuen tarpeisiin ja sillä tavoitellaan päihteiden ongelmakäytön ehkäisemistä ja vähentämistä sekä toimintakyvyn ja turvallisuuden ylläpitämistä ja edistämistä.

Päihdehuolto sisältää 15 erilaista sosiaalipalvelua, muun muassa sosiaalityötä, sosiaaliohjausta, tilapäisasumispalvelua sekä katkaisuhoidtoa, korvaushoidtoa, selviämishoidtoa ja vieroitusohjausta. Neljää viimeksi mainittua palvelua voidaan toteuttaa joko päihdehuollon avo- tai laitospalveluna.

Edellä mainitut käsitteet on liitetty ontologiassa toisiinsa eri tyyppisillä käsitesuhteilla. Esimerkiksi sosiaalityö (sosiaalipalvelu) *sisältyy palvelutehtävään* päihdehuolto.



## 8 Kansalaisille järjestettävät palvelut



### Sosiaalipalveluilla turvataan elämisen arvoinen elämä

Julkiselle hallinnolle säädettyihin tehtäviin sisältyy kansalaisille tarjottavien palvelujen järjestämisvelvollisuus. Palveluilla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenten turvallisuus ja hyvinvointi. Niillä turvataan kansalaisten oikeuksia ja edistetään yhteiskunnallisten arvojen toteutumista.

Sosiaalihuoltoa koskevat julkisen hallinnon tehtävät sisältävät sosiaalipalvelujen järjestämisvelvollisuuden. Sosiaalipalvelujen luokitus sisältää noin 60 erilaista sosiaalipalvelua. Niitä ovat esimerkiksi sosiaalityö ja sosiaaliohjaus, erilaiset hoitopalvelut, kuten laitoshoido, perhehoito, selviämishoito ja katkaisuhoido, erilaiset neuvontapalvelut ja tukipalvelut.

Yhteiskunnassa voimassa olevat normit säätelevät palvelujen sisältöä ja toteutusta. Sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolailla, sosiaalihuollon asiakaslalla ja palvelutehtäväkohtaisesti sosiaalihuollon erityislaeilla.

Julkiset palvelut perustuvat säädöksiin ja niissä organisaatioille asetettuihin tehtäviin. Palvelujen järjestämisen taustalla olevan lainsäädännön tarkoituksena on turvata arvojen toteutuminen palvelujen avulla. Julkista hallintoa säädellään esimerkiksi hallintolailla (434/2003) ja julkisuuslailla (621/1999). Sosiaalipalveluja säädellään erityisesti sosiaalihuoltoon säädetyillä laeilla ja asetuksilla. Lisäksi valtioneuvosto ja sosiaali- ja terveysministeriö voivat antaa palveluja koskevia tarkempia määräyksiä.

Palvelu on palvelunantajan organisoimaa toimintaa, joka lähtee asiakkaan tarpeista, kohdistuu asiakkaan ja palvelunantajan määrittelemään kohteeseen sekä tuottaa lisäarvoa palvelunsaajalle. Sosiaalipalvelujen tarjoaminen kansalaisille on sosiaalihuoltolain (710/1982) mukainen tehtävä, jonka tarkoituksena on edistää asiakkaan sosiaalista hyvinvointia ja toimintakykyä sekä ehkäistä, vähentää ja poistaa sosiaalisia ongelmia.

Sosiaalipalvelussa osapuolina ovat aina asiakas ja palvelunantaja. Lisäksi palvelunsaajia voivat olla esimerkiksi asiakkaan perheenjäsenet. Sosiaalihuollon asiakkaille annettavat palvelut perustuvat suurelta osin palvelunantajan ja asiakkaan väliseen vuorovaikutukseen, mikä tarkoittaa sitä, että palvelun toteuttaminen edellyttää yhteiseen näkemykseen pyrkimistä asiakkaan tilanteesta ja palvelutarpeesta. Asiakkaan rooli on keskeinen erityisesti palvelusuunnitelman laatimisessa, palvelun tavoitteiden asettamisessa ja palvelun arvioimisessa. Asiakas saattaa olla aktiivinen osapuoli myös asiakassuhteen pituuden määrittelemisessä. Uuden sosiaalihuoltolaikiehdotuksen [5] mukaan asiakkaiden osalli-

suuden lisääminen on keskeinen tehtävä sosiaalihuollon toimintatapojen kehittämisessä.

Palvelun käsitettä on määritelty eri tavoin eri yhteyksissä. Palvelua määriteltäessä sitä on yleensä tarkasteltu suhteessa konkreettisiin tuotteisiin, jolloin sillä on yksi tai useampia seuraavista erityispiirteistä:

- Palvelut ovat ainakin osaksi aineettomia.
- Palvelut ovat prosesseja tai toimintasarjoja.
- Palvelut kulutetaan (tai koetaan) samanaikaisesti kun niitä tuotetaan.
- Käyttäessään palveluja asiakas itse osallistuu palvelutapahtuman tuottamiseen.

Usein määritelmällä pyritään tekemään eroa tavaratuotantoon siten, että palvelu rinnastetaan tavaraan toiminnan tuloksena. Sosiaalialan sanastonkin [6] mukaan palvelu on organisoidun toiminnan tuloksena syntyvä aineeton hyödyke tarpeiden tyydyttämiseksi.

Palveluliiketoiminnan sanastossa [7] palvelu on kuitenkin määritelty asiakkaan kanssa vuorovaikutuksessa tapahtuvaksi toiminnaksi, jolla vastataan hänen tarpeisiinsa. Tämä vastaa myös palvelutieteissä vallalla olevaa teoreettista jäsenystä.

Palvelu on siksi tässäkin kuvattu palvelunantajan ja asiakkaan välisenä vuorovaikutuksena, johon kumpikin osapuoli varaa tietyt resurssit. Sosiaalipalvelujen luokituksessa [4] palvelut jäsenetään vielä tarkemmin eri prosesseihin ja niiden vaiheisiin. Esimerkiksi sosiaalityö voi sen mukaan sisältää esimerkiksi hallintoasian käsittelyn ja palvelun järjestämisen prosesseja. Kullekin eri tyyppiselle prosessille on määritelty sen erityispiirteet huomioivat prosessivaiheet.

## ONTOLOGIA

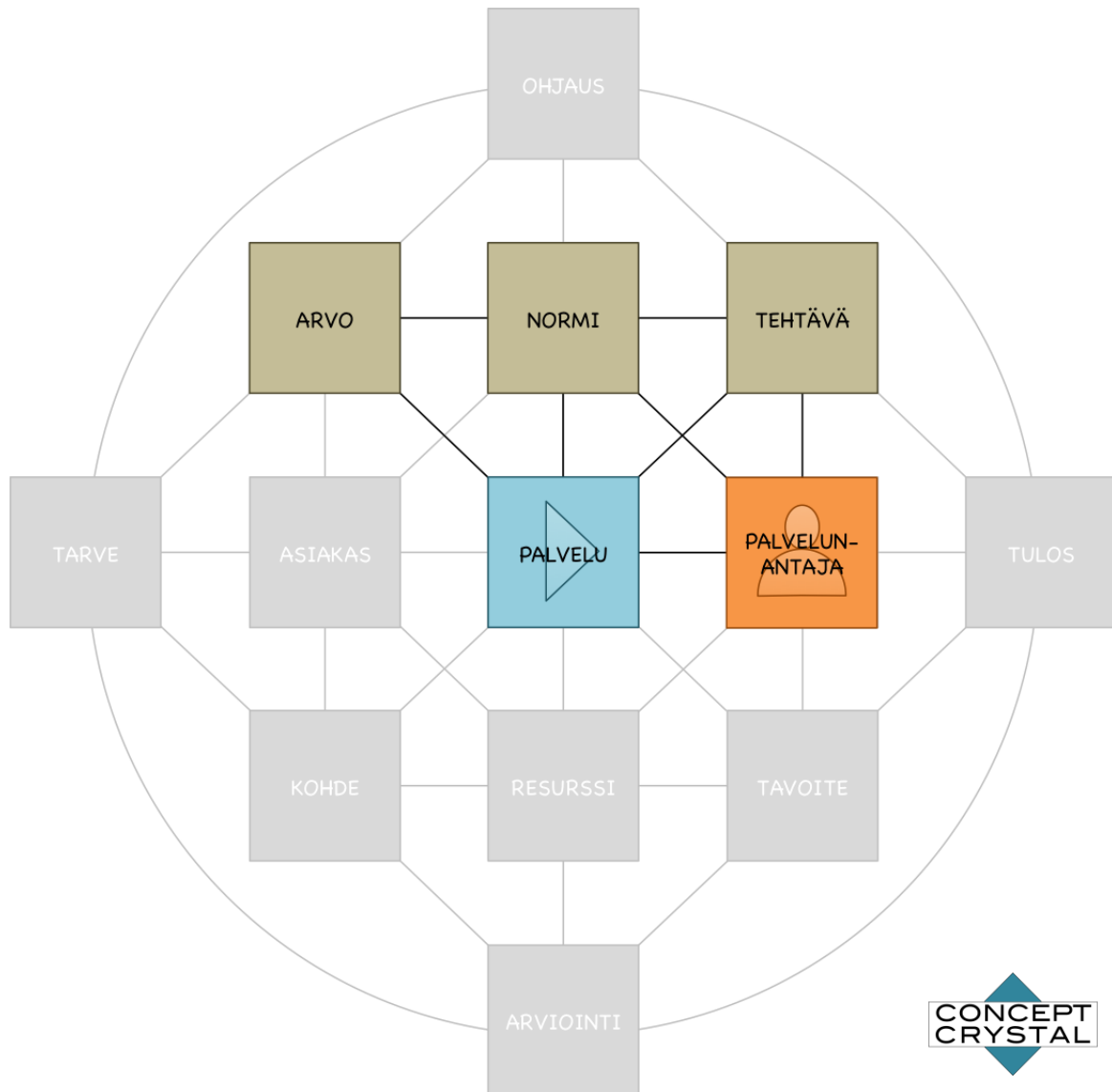
### Sosiaalipalvelut syntyvät palveluprosesseissa

Sosiaalipalvelut sisältyvät sosiaalihuollon palvelutehtäviin siten, että esimerkiksi adoptioneuvon-  
tapalvelu sisältyy vain adoptioneuvonnan palvelutehtävään, mutta esimerkiksi sosiaalityö, asiakas- ja resurssiohjaus ja laitoshoido hyvinkin moneen eri tehtävään. Palvelutehtävä voi sisältää yhden tai useampia palveluja, ja vastaavasti samaa palvelua voidaan antaa yhdessä tai useammassa tehtävässä.

Palvelujen toteutusta jäsenetään palveluprosesseilla, jotka puolestaan koostuvat prosessin vaiheista. Ontologiassa on kuvattu yksityiskohtaisesti, mistä prosesseista ja niiden vaiheista palvelut rakentuvat eri palvelutehtävissä. Esimerkiksi palvelutehtävä toimeentulotuki sisältää taloudellisen tuen palvelun. Se sisältää toimeentulotuen hallintoasian käsittelyn prosessin, joka koostuu vireilletulon, selvittämisen ja ratkaisemisen vaiheista.

Joillekin palveluille on mallinnettu ontologiaan myös tavoitteet, joita niille on säädöksissä asetettu. Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on työhön palaaminen.

## 9 Palveluista vastaavat palvelunantajat



### Sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu kuuluu kunnille

Palvelunantajat ovat palvelujen toteuttamisesta vastaavia organisaatioita ja henkilöitä. Palvelunantaja on yläkäsite palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan rooleille.

Säädöksissä asetetaan julkisen hallinnon organisaatioille tehtäviä, jotka sisältävät velvollisuuksia järjestää kansalaisten tarvitsemia palveluja. Sosiaalihuollon osalta tehtävistä ja niihin kuuluvien palvelujen järjestämisestä vastaa kunnan sosiaalilautakunta tai vastaava monijäseninen toimielin. Kunta on silloin palvelunjärjestäjän roolissa. Palvelunjärjestäjänä voi toimia myös kuntayhtymä.

Toinen palvelunantajan käsitteeseen sisältyvä rooli on palveluntuottaja. Kunta voi tuottaa järjestämänsä sosiaalipalvelut itse, mutta palveluntuottajana voi toimia myös yritys, yhteisö tai yksityishenkilö. Palveluntuottaja on sopimussuhteessa palvelunjärjestäjään.

Säädökset ja muut normit ohjaavat ja säätelevät muutoinkin palvelunantajan toimintaa. Ne sisältävät esimerkiksi henkilöstöä, menettelytapoja ja tiedonhallintatapaa koskevia velvoitteita. Säädöksissä annetaan palvelunantajille myös oikeuksia, kuten tiedonsaantioikeus.

Palvelunantaja on velvollinen huolehtimaan sille säädöksillä asetetuista tehtävistä. Sen toimintaa ohjataan säädösten lisäksi muun muassa strategioilla, ohjeilla, määräyksillä, sopimuksilla ja suunnitelmilla sekä arvioimalla ja mittaamalla toimintaa ja sen tuloksia. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjasanaston [8] mukaan palvelunantaja on toimija, joka saa aikaan palveluja järjestämällä tai tuottamalla niitä. Palvelunantajia ovat siis palvelunjärjestäjä ja palveluntuottaja, jotka voivat olla sama tai eri toimija. Joissakin yhteyksissä puhutaan myös palveluntarjoajista, mikä viittaa käsitteenä siihen, että organisaatiolla tai henkilöllä on valmius toimia palveluntuottajana.

Palvelunantaja on käsitteenä toimijarooli, joka voidaan yhdistää erilaisiin toimijoihin, kuten julkisen hallinnon organisaatioihin, yrityksiin, yhdistyksiin ja henkilöihin. Palvelunjärjestäjä puolestaan on toimijarooli, joka sisältää lakisääteisen velvoitteen palvelujen aikaansaamisesta vastaamaan yhteiskunnan jäsenten tarpeisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslainsäädännössä on määritelty tavat, joilla palvelunjärjestäjä voi järjestää palvelun.

Palveluntuottaja on sosiaalipalvelujen luokituksen sanastossa [3] määritelty palvelunantajaksi, joka toteuttaa palveluja. Palveluntuottaja voi olla organisaatio, toimintayksikkö tai yksittäinen henkilö. Määritelmä ei ota kantaa siihen, toimii-ko palveluntuottaja osana julkista palvelutuotantoa vai yksityisesti.

Sosiaalihuollon palvelut organisoidaan yhä useammin julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin yhteistyönä. Yksityinen palveluntuottaja tai yhteisö tuottaa palvelun tällöin toimeksiannon perusteella tai ostopalveluna. Palveluja organi-

soidaan yhä useammin myös kuntayhtymissä tai isäntäkuntaperiaatteella.

Palvelunjärjestäjään kohdistuu monenlaisia velvoitteita. Julkisen vallan käyttö on aina sen vastuulla, eikä tätä vastuuta voi siirtää yksityiselle tai yhteisöpalveluntuottajalle. Tiedonhallinnan näkökulmasta palvelunjärjestäjän vastuulla on määritellä toiminnassa syntyvien asiakirjallisten tietojen säilytysaika sekä huolehtia siitä, että ostopalvelussa syntyneet tiedot säilytetään ja hävitetään asianmukaisesti sekä palvelun aikana että sen päätyttyä. Muun muassa Kuntaliitto on antanut ohjeita ostopalvelusopimusten tekemiseen [9].

Säädökset sisältävät paitsi velvollisuuksia, myös oikeuksia palvelunantajille esimerkiksi tiedon saannista. Jotta palveluntuottaja voi tuottaa palvelunjärjestäjän kanssa sovittua ja asiakkaan tarpeiden mukaista palvelua, sillä on oltava asiakkaasta tarpeelliset tiedot. Toisaalta palvelunjärjestäjällä on oikeus saada tietoja asiakkaasta palveluntuottajalta muun muassa ostopalvelusopimuksen ehtojen toteutumisen seuraamiseksi sekä kustannusten korvaamiseksi. Palvelunjärjestäjällä on sosiaalihuollossa muutoinkin laaja tiedonsaantioikeus asiakkaan palveluntarpeen arvioimiseksi.

Tiedonsiirron käytännöt eri palvelunantajien välillä vaihtelevat suuresti. Tikesos-hankeesta tehty tietosisältöjen yhtenäistämistyö tähtää tietoturvalliseen sähköiseen tiedonvaihtoon. Sosiaalihuollon lainsäädännössä on verraten vähän asiakasasiakirjoja tai tiedonvaihtoa koskevaa ohjeistusta. Asiasta on säädetty lähinnä henkilötietojen suoja koskevassa henkilötietolaissa (532/1999).

## ONTOLOGIA

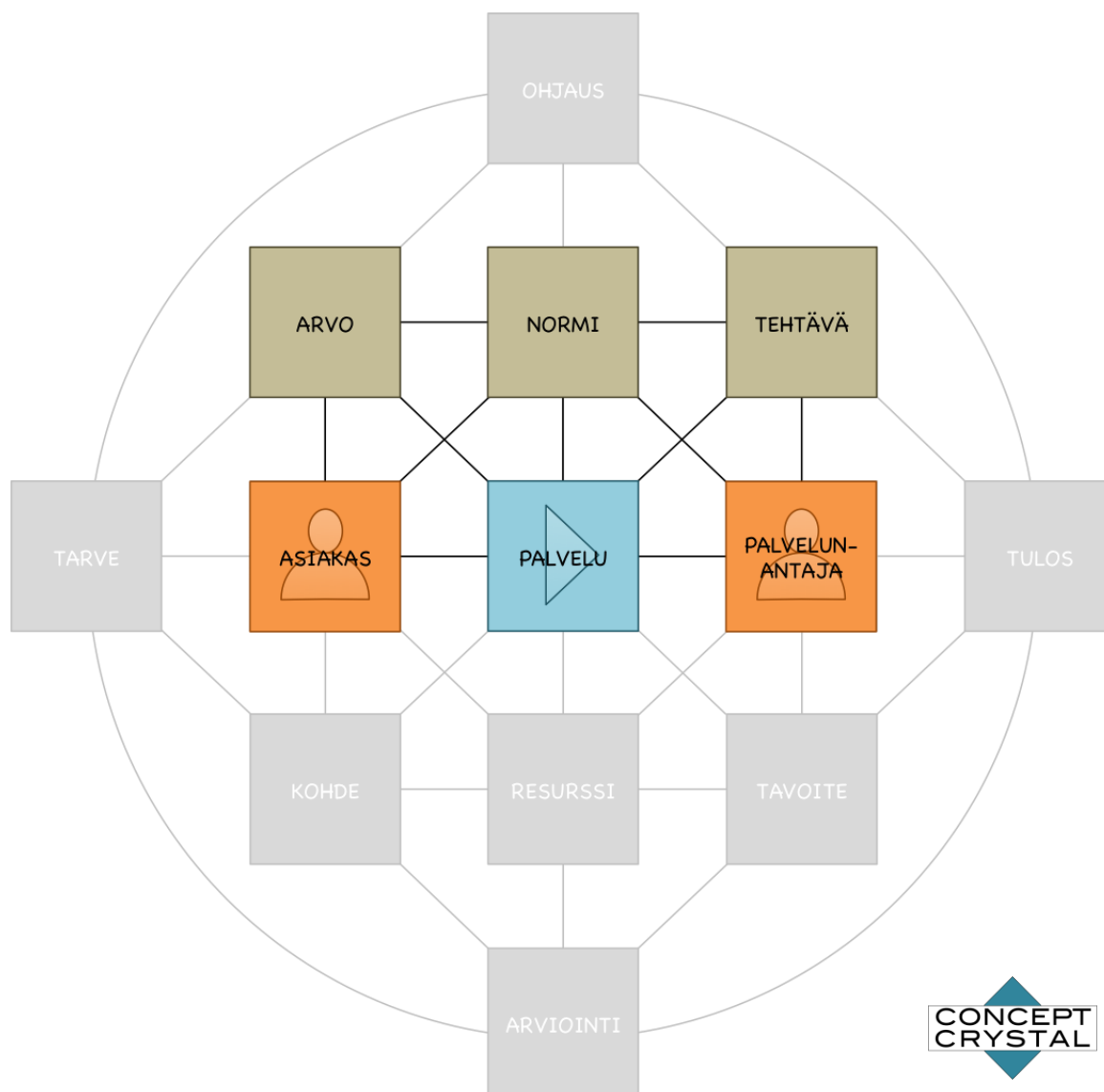
### Palvelunantaja vastaa palvelun suunnittelusta ja toteutuksesta

Hoitaessaan julkista tehtävää palvelunantaja organisoi siihen kuuluvien palvelujen toteuttamisen. Palvelunantajan vastuulla on arvioida asiakkaaksi hakeutuvan henkilön palvelutarve, päättää hänelle myönnettävistä palveluista ja suunnitella yhdessä hänen kanssaan palvelujen toteutus ja palvelulle asetettavat tavoitteet. Palvelunantaja myös vastaa palveluprosessien etenemisestä suunnitelman mukaan sekä palvelujen tuloksellisuudesta.

Palvelunantajat ovat usein kuvanneet palvelutuotantonsa palvelutuotteina, jotka perustuvat palvelukonsepteihin. Palvelutuotteet konkretisoituvat asiakkaan kanssa toteutettuna toimintana.

Sosiaalipalvelujen sisältämiä prosesseja ovat muun muassa palvelun järjestäminen asiakkaalle ja palvelun tuottaminen asiakkaalle. Palvelun järjestämisprosessin omistajuus on sosiaalihuollossa kuntaorganisaatiolla, mutta tuottamisen prosessin omistajana voi olla myös yritys, yhdistys, ammatinharjoittaja tai esimerkiksi perhehoitoa tarjoava yksityishenkilö. Palveluntuottaja toimii palvelunjärjestäjän toimeksiannosta.

## 10 Asiakkaat palvelujen saajina



### Asiakas on sosiaalipalvelujen keskiössä

Yhteiskunnan jäsen on asiakkaan roolissa käyttäessään julkisia palveluja. Asiakkuus alkaa pääsääntöisesti silloin, kun asia tulee vireille esimerkiksi hakemuksen tai ilmoituksen kautta. Asiakkuus on asiakkaan ja palvelunantajan vuorovaikutussuhde, jonka tarkoituksena on toteuttaa asiakkaan tarvitsema palvelu.

Asiakas osallistuu palvelun toteutukseen ja vaikuttaa osaltaan sen sisältöön ja tavoitteisiin. Palvelunantaja vastaa palveluprosessien etenemisestä, mutta asiakas on avainasemassa niiden suunnittelusta hänen tarpeidensa tueksi.

Yhteiskunnalliset arvot ohjaavat palvelutuotantoa, mutta asiakkaan kokemus hänelle tärkeistä arvoista on syytä huomioida palvelun toteuttamisessa.

Oikeusormit sisältävät asiakkaalle kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia julkisissa palveluissa. Tiettyihin palveluihin asiakkaalla on subjektiivinen oikeus, muut ovat harkinnanvaraisia. Asiakkaan velvollisuutena on antaa palvelun toteuttamisessa tarvittavat tiedot palvelunantajalle.

Säädökset sisältävät myös yhteiskunnan jäseniä koskevia oikeuksia suhteessa julkisiin palveluihin. Käyttäessään oikeuttaan julkisiin palveluihin ihmisestä tulee kyseisen palvelun asiakas. Sosiaalihuollon asiakas on määritelty asiakaslaissa (812/2000) sosiaalipalvelua hakevaksi tai käytettäväksi henkilöksi. Asiakaslain lisäksi asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia on kuvattu muun muassa hallintolaissa (434/2003) ja rikoslaisissa (39/1889).

Palvelu on palvelunantajan ja asiakkaan välistä vuorovaikutusta, jonka tarkoitus on tuottaa lisäarvoa asiakkaalle. Asiakas osallistuu saamansa palvelun, sen kohteen ja palvelulle asetettavien tavoitteiden määrittelyyn. Asiakas ei ole toiminnan kohde, vaan hän kohdistaa resurssejaan toimintaan sen aktiivisena osapuolena. Täysikäisen henkilön lisäksi myös lapsi tai nuori voi olla sosiaalihuollon asiakas. Useissa sosiaalihuoltoa ja julkista hallintoa koskevissa säädöksissä on lasten ja nuorten asiakkuutta koskevia määräyksiä.

Asiakaslähtöisyys tarkoittaa sitä, että asiakkaan palvelutarve on toiminnan lähtökohtana. Sen perusteella otetaan asia käsittelyyn viranomaisessa. On myös tilanteita, joissa asiakas itse ei ole aktiivinen palvelun hakija, vaan hän saa palvelua tai joutuu sen piiriin vastoin tahtoaan. Esimerkiksi huostaanotto tai sijoitus päihdehuollon laitokseen voidaan tehdä asiakkaan tahdosta riippumatta. Sosiaalihuollon viranomaisella on näissä tilanteissa erityinen velvollisuus tarkastella palvelua asiakkaan edun näkökulmasta. On myös keskusteltu siitä, voidaanko asiakkaalle vastoin hänen tahtoaan annettua palvelua kutsua ylipäätään palveluksi, vai pitäisikö se nimetä jotenkin toisin. Tässä käsitel-

lissa on päädytty käyttämään termiä palvelu myös tässä merkityksessä.

Asiakas on toimijarooli, jossa useimmiten toimii yksityishenkilö. Samassa palvelussa voi asiakkaana olla myös useita henkilöitä. Esimerkiksi perheen asema sosiaalihuollon asiakkaana on vieläkin osin jäsentymätön sen seurauksena, että eri sosiaalipalveluissa ja niitä ohjaavissa laeissa perheellä tarkoitetaan eri asioita. Sosiaalihuollossa asiakkaana voi olla myös asiakkaan läheinen, esimerkiksi henkilö, joka vastaa lapsen kasvatuksesta ja hoidosta.

Asiakkuuden perusteena on lähtökohtaisesti kunnan jäsenyys, mutta joissakin tilanteissa palvelun tarve ylipäätään velvoittaa sosiaalihuoltoa järjestämään palvelun riippumatta henkilön tosiasiallisesta kotipaikasta tai -maasta. Lain-säädäntö on kehittynyt hitaammin kuin sen säätelämä yhteiskunta, ja siihen sisältyy edelleen jäänteitä kuntaperusteisesta vaivahoitoajattelusta esimerkiksi vanhusten sosiaalipalvelujen osalta, joskin viime vuosina asiakkuuden sitominen kotikuntaan on lieventynyt.

Tikesos-hankkeessa on sosiaalihuollon asiakaslain hengen mukaisesti määritelty asiakasprosessi siten, että asiakkuus alkaa vireilletulovaiheessa [3]. Asiakkaan asia tulee vireille silloin, kun asiakas itse, hänen läheisensä tai esimerkiksi toinen viranomainen jättää hakemuksen tai ilmoituksen palvelun tarpeesta [10]. Lastensuojelulaissa (417/2007) on yksityiskohtaisempia määräyksiä asiakkuudesta, sen kestosta ja päättämisestä. Tiedonhallinnan näkökulmasta on olennaista, että asiakkuus myös päätetään tietoisesti, jotta päätös voidaan dokumentoida.

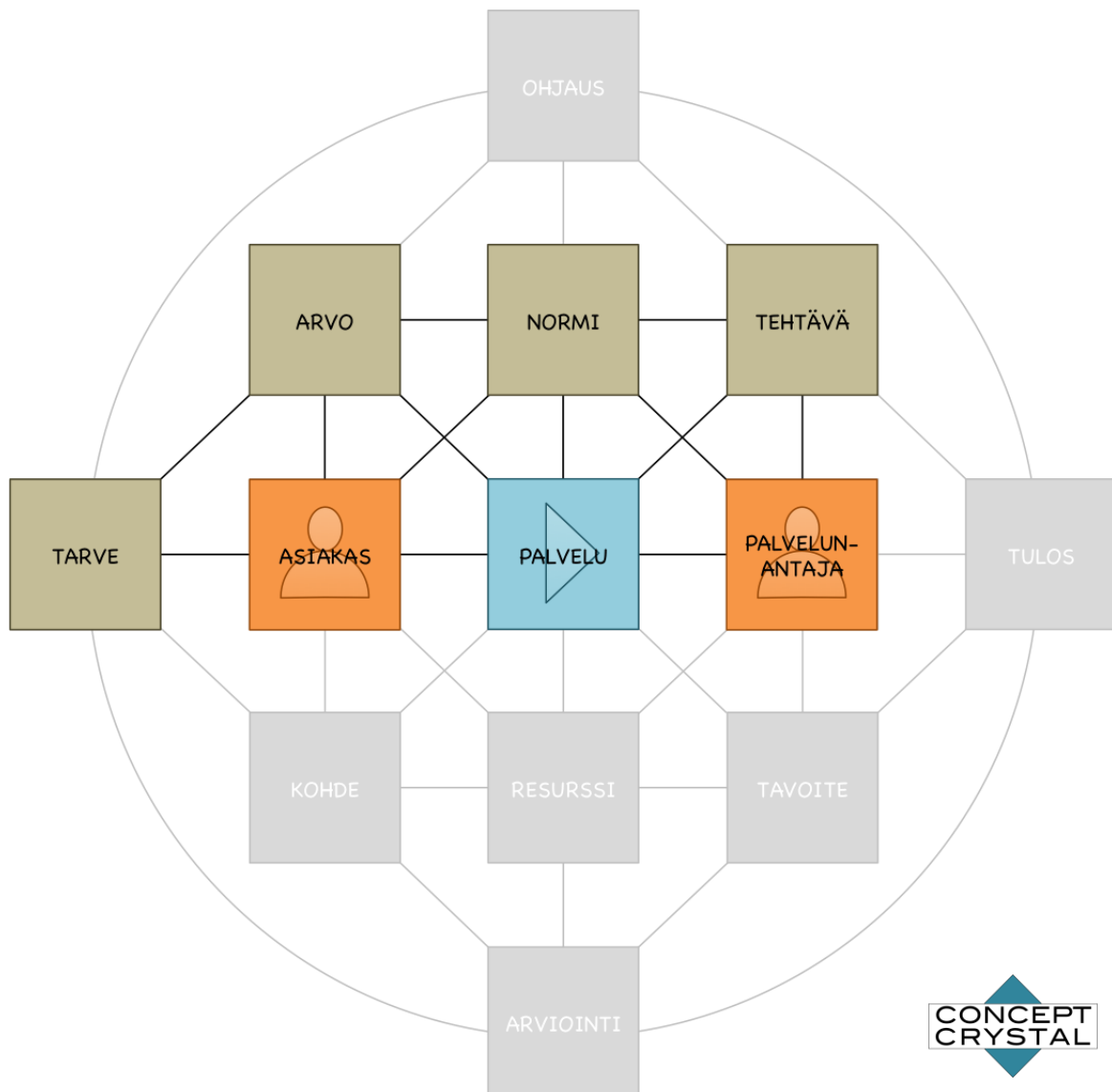
## ONTOLOGIA

### Asiakkuus alkaa asian vireillepanosta

Käsiteontologiassa asiakas on toimijarooli, jossa voi olla ainoastaan ihminen. Ihmisiä voi samassa palvelussa olla asiakkaan roolissa kuitenkin useampikin kuin yksi. Esimerkiksi perheasiakkuuden määrittely on osoittautunut hankalaksi sen takia, että perhe on määritelty eri palveluissa ja niitä ohjaavissa säädöksissä eri tavoin. Perhe kuitenkin koostuu ihmisistä, jotka voivat saada palvelua yhdessä.

Asiakas toimii yhteistyössä palvelunantajan kanssa, osallistuu palveluun ja on toimijana sen sisältämissä prosesseissa. Asiakkaan käsite liittyy myös muihin ydinkäsitteisiin siten, että hänen kotkemansa tuen tarve on palvelun lähtökohta ja hän määrittelee palvelutarpeensa ja palvelun kohteen yhdessä palvelunantajan kanssa. Asiakas asettaa myös palvelun tavoitteet yhteistyössä palveluun osallistuvan työntekijän kanssa.

## 11 Asiakkaan tarpeet palvelujen lähtökohtana



### Asiakslähtöinen palvelu alkaa palvelutarpeen tunnistamisesta

Asiakslähtöisyyden periaatteen mukaan palveluja toteutetaan siten, että ne pohjautuvat palveluun hakeutuvan ihmisen kokemiin tarpeisiin. Palvelu tulee suunnata siten, että asiakas kokee häntä palveltavan niissä asioissa, joihin hän tarvitsee tukea.

Asiakkaaksi hakeutuva henkilö kokee palvelujen tarpeen luonnollisesti oman arvomaailmansa ohjaamana, mutta palvelutarvetta arvioitaessa sitä peilataan myös yhteiskunnallisiin arvoihin, jotka ohjaavat palvelutuotantoa. Aina asiakkaan ja häntä palvelevan ammattilaisen käsitykset arvokkaina pidettävistä asiantiloista eivät ole sopusoinnussa keskenään. Jos esimerkiksi toimeentulotuen asiakas ei pidä työllistymistä tavoittelemisen arvoisena asiana, palvelutarvetta arvioitaessa on syytä keskustella myös siitä, mihin tarpeisiin yhteiskunnan tarjoamilla palveluilla vastataan.

Päätös palvelun toteuttamisesta tulee olla asiakkaan suuntaan selkeästi ilmaistu ja sen tulisi pääsääntöisesti tapahtua yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa.



Asiakaslähtöinen palvelu perustuu asiakkaan kokemuksiin tarpeisiin. Tarpeet heijastavat asiakkaan omaa arvomaailmaa, mutta ovat myös sidoksissa yhteiskunnan arvoperustaan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaan tarpeet voivat olla luonteeltaan sosiaalisia, psyykkisiä, fyysisiä, kognitiivisia tai taloudellisia, ja ne voivat olla peräisin joko asiakkaasta itsestään tai ne voivat liittyä asiakkaan elinympäristöön tai olla sen aiheuttamia.

Palvelutarve on Sosiaalipalvelujen luokituksen sanastossa [3] määritelty tarpeeksi, jonka tyydyttäminen edellyttää tiettyjen palvelujen saamista. Sosiaalihuollon asiakkaalle on lainsäädännön mukaan järjestettävä neuvontaa, tukea, hoitoa ja huoltoa sekä palvelutarpeen edellyttämiä sosiaalipalveluja.

Palvelutarpeen arviointiin osallistuvat asiakas ja yksi tai useampi sosiaalihuollon ammattihenkilö sekä tarvittaessa muita asiantuntijoita ja asiakkaan läheisiä. Palvelutarpeen voi arvioida myös joku muu kuin asiakas itse, esimerkiksi asiakkaan läheinen tai sosiaalihuollon ammattihenkilö, jos asiakkaalla ei ole kykyä tai tahtoa ilmaista itse palvelutarvettaan.

Sen lisäksi, että hallintolaki (434/2003) edellyttää ylipäätään, että viranomaiset käsittelevät asiakkaan asian ilman tarpeetonta viivytystä, asiakkaan palvelutarpeen arvioimiselle asetetaan tarkempia määräaikoja. Asiakkaan palvelutarve on arvioitava säädettyssä ajassa esimerkiksi lastensuojeluasian ja toimeentulotukiasian käsittelyssä.

Palvelutarpeen perusteella määritellään asiat, joihin palvelut kohdistetaan, sekä tavoitteet, joihin niillä tähdätään. Asiakkaan tarpeiden poh-

jalta arvioidaan yhdessä, millaisilla palveluilla tarpeisiin voidaan vastata. Sosiaalihuollon yleisessä palveluprosessissa palvelutarpeen selvittäminen sijoittuu prosessin alkuun, mutta koska sosiaalihuollon palveluprosessit eivät useinkaan etene suoraviivaisesti vireilletulosta palvelun päättämiseen, myös palvelutarpeen selvittämiseen voidaan joutua palaamaan palvelun aikana useaan otteeseen.

Asiakkaan palvelutarpeen syy dokumentoidaan aina asiakastietojärjestelmään. Sosiaalihuollon ammattihenkilö saa asiakaslain (812/2000) perusteella dokumentoida asiakasta koskevaa tietoa vain asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi. On tärkeää, että myös asiakkaan oma näkemys hänen palvelutarpeestaan dokumentoidaan. Kyse on asiakkaan osallistamisesta ja palvelun läpinäkyvyydestä. On myös työntekijän oikeuksien kannalta tärkeää, että dokumentointi on mahdollisimman selkeää ja kuvaa asiakkaan tarpeet täsmällisesti. Palvelupäätöksen, olipa se asiakkaalle myönteinen tai kielteinen, tulee perustua ilmaistuihin tai havaittuihin tarpeisiin.

Sosiaalityön kohdeluokitus THL:n Koodistopalvelimella kuvaa ja ryhmittelee yksilöön, ympäristöön ja niiden väliseen suhteeseen liittyviä ja asiakastyössä kohdattavia asioita, ilmiöitä, tarpeita ja ongelmia [11]. Luokitus, johon palataan lähemmin seuraavassa luvussa, on keino jäsentää asiakkaan palvelutarvetta. Se ei rajoita palvelutarpeen arviointia tai palvelujen saamista, vaan antaa sosiaalihuollon ammattilaiselle välineen työstää palvelutarvetta yhdessä asiakkaan kanssa.

## ONTOLOGIA

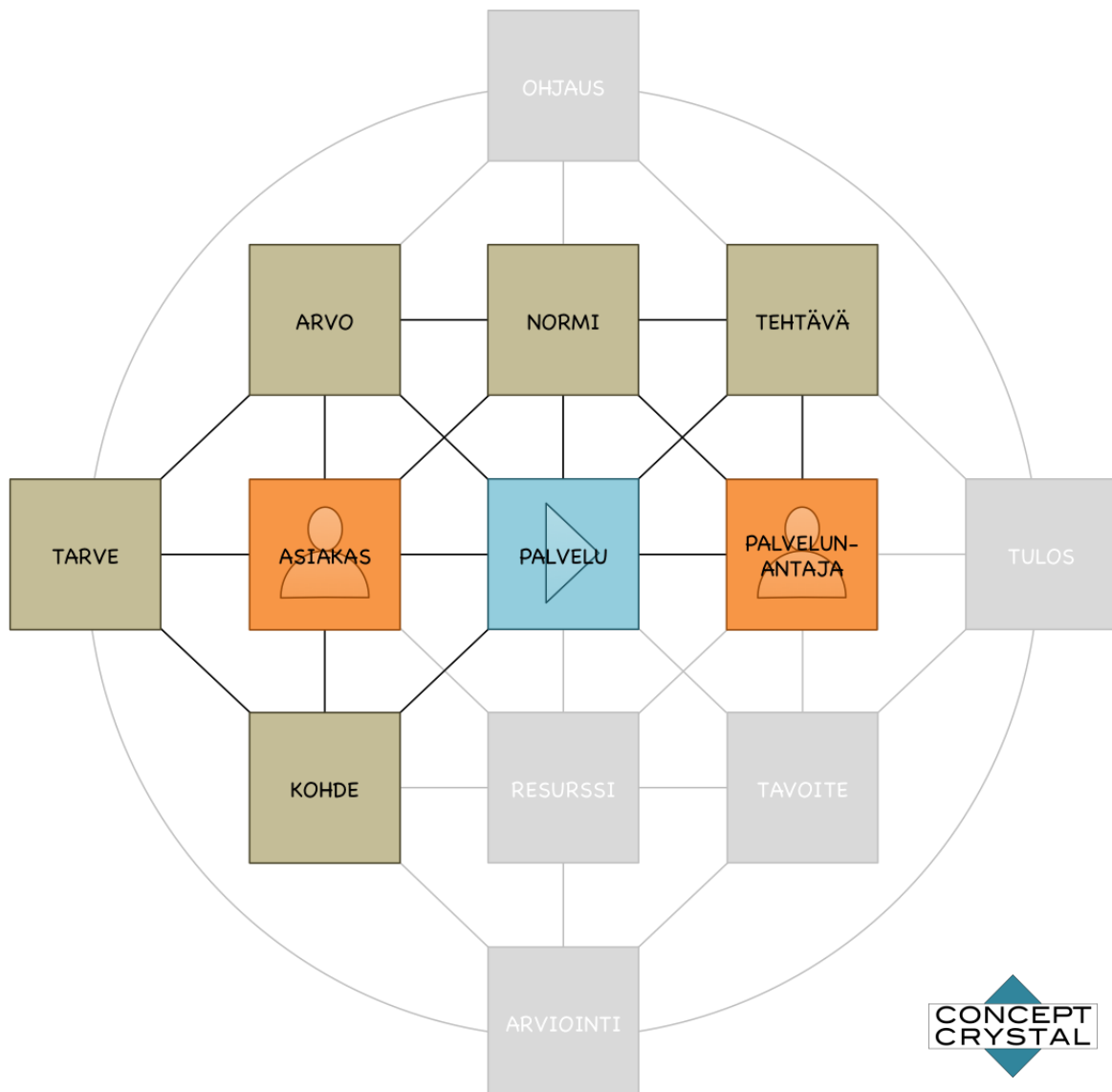
### Asiakkaan tuen tarpeet ohjaavat palvelujen toteutusta

Tarpeen käsite on ontologiassa yläkäsite asiointiperusteelle, tuen tarpeelle ja palvelutarpeelle. Asiointiperuste on kansalaisen kokemus, sosiaalihuollon toimialaan liittyvä tarve, joka saa hänet ottamaan yhteyttä palvelunantajaan. Yhdessä palvelunantajan kanssa henkilö arvioi asiointiperusteena olevaa tarvettaan suhteessa tarjolla oleviin palveluihin. Arvion tuloksena syntyy käsitys asiakkaan palvelutarpeesta.

Ehdotuksessa uudeksi sosiaalihuoltolaiksi tuen tarve on nostettu keskeiseksi sosiaalihuollon tarjoamia palveluja jäsentäväksi käsitteeksi. Lakiluonnoksessa luetellaan kahdeksan erilaista tuen tarvetta, joihin pyritään vastaamaan sosiaalipalveluilla ja tukitoimilla. Ontologiaan on sisällytetty lakiehdotuksessa esiintyvät tuen tarpeet ja yhdistetty ne sosiaalihuollon palvelutehtäviin ja sosiaalipalveluihin, joilla kuhunkin tarpeeseen vastataan.

Esimerkkinä mainittakoon omaisen ja läheisen tuen tarve, johon vastataan omaishoidon tuen, lastensuojelun ja kehitysvammaisten erityishuollon sisältämällä sosiaalipalveluilla.

## 12 Palvelujen kohteet



### Sosiaalipalveluilla pyritään vaikuttamaan asiakkaan asiaan

Kun asiakkaan palvelutarve on arvioitu, asiakas ja palvelunantaja sopivat siitä, mihin asioihin järjestettävillä palveluilla pyritään vaikuttamaan. Asiakas ei ole työn kohde, vaan aktiivinen osallistuja palvelun toteutuksessa. Palvelun kohteen nimeäminen on tärkeää siksi, että sen avulla pystytään paremmin seuraamaan, missä asioissa kansalaiset tarvitsevat palveluja ja miten näihin asioihin pystytään vaikuttamaan.

Palvelun kohde liittyy sosiaalihuollossa usein asiakkaan tarvitsemaan hoivaan, toimeentuloon, sosiaaliin suhteisiin tai elämänhallintaan. Myös asiakkaan elinympäristöä pyritään kohentamaan sosiaalipalveluilla sellaiseksi, että hän pystyy suoriutumaan arjesta omassa asuin ympäristössään.

Sosiaalityön osalta kohteita on luokiteltu Asiakaskohtaisen sosiaalityön kohdeluokituksessa. Muun sosiaalihuollon osalta vastaavaa luokittelutyötä ei toistaiseksi ole tehty. Hallintoasioiden käsittelyssä työn kohteena on ratkaisua vaativa asiakkaan asia.

Sosiaalihuollon asiakkaan palvelutarpeiden perusteella palvelunantaja ja palvelunsaaja määrittelevät yhdessä kohteen, jota palvelussa ryhdytään käsittelemään. Palvelun kohteella tarkoitetaan asiakkaan elämäntilanteeseen tai elinympäristöön liittyvää asiaa, johon nähdään tarpeelliseksi saada aikaan muutos. Joissakin tapauksissa kohdetta ei ole mahdollista nimetä yhdessä, vaan sosiaalihuollon ammattihenkilö joutuu valitsemaan sen oman ammatillisen asiantuntemuksensa perusteella. Silloin on pidettävä huolta siitä, että asiakkaalle annetaan riittävä informaatio perusteista, joilla palvelun kohde on valittu.

Kohteet pohjautuvat säädöksiin, joissa määritellään, mihin ilmiöihin palveluilla pyritään vaikuttamaan. Kohteet siis konkretisoivat lainsäädännön tavoitteet ja samalla ne heijastavat yhteiskunnassa vallitsevia arvoja. Sosiaalihuollon lainsäädännössä kohteita on kuvattu osittain viitteellisesti ja osittain varsin tarkasti, joten palvelunantajalla on verraten laajat mahdollisuudet soveltaa kohteiden määrittelyä omien asiakkaitensa palvelutarpeista ja omasta toiminnan organisointitavastaan lähtien.

Sosiaalityön kohteita on määritelty ja luokiteltu Asiakaskohtaisen sosiaalityön kohdeluokituksessa [11,12]. Kohde on määritelty siten, että se on yksilöön, ympäristöön tai niiden väliseen suhteeseen liittyvä tarve, toiminta, sosiaalinen ongelma tai muu asia, joka pyritään ratkaista sosiaalityön menetelmin. Määritelmä on laajennettavissa koskemaan myös muuta sosiaalialan ammatillista työtä. Määritelmä siis yksilöi asiakastyön sosiaalihuollon ammatillisen toiminnan kohteeksi sen sijaan, että henkilö olisi toiminnan kohde.

Sosiaalihuollossa annettavat palvelut voidaan kuvata erillisinä prosesseina, jotka puolestaan koostuvat useista erillisistä prosessivaiheista. Sosiaalipalvelujen luokituksessa [13] omiksi prosesseikseen on nimetty hallintoasian käsittely, sosiaalipalvelun järjestäminen ja sosiaalipalvelun tuottaminen. Prosessin vaiheita ovat muun muassa vireilletuleminen, selvittäminen, ratkaiseminen, suunnitteleminen, toteuttaminen ja seuraaminen. Saman palvelun sisällä voidaan käsitellä eri prosesseissa ja niiden vaiheissa erilaisia asiakkaan elämäntilanteeseen liittyviä asioita. Työn kohteita voidaankin määrittellä prosessi- tai jopa toimintokohtaisesti.

Hallintomenettelyssä kohteita kutsutaan hallintoasioiksi. Sosiaalihuollon palveluprosessissa on erotettu hallintoasian käsittelyprosessi omaksi kokonaisuudekseen, millä on tahdottu painottaa sitä, että hallintoasiassa on aina tehtävä päätös, jota koskevat hallintolain (434/2003) säädökset. Tämä ei tarkoita, että kohteen määrittelyn näkökulmasta hallintoasian merkitys olisi vähäisempi kuin palvelun toteutuksen. Tosiasiassa hallintopäätös tiedoksiantoineen ja muutoksenhaku-mahdollisuuksineen edistää asiakkaan osallisuutta oman palveluprosessinsa toteutuksessa, jos se halutaan nähdä vuorovaikutuksen luomisen mahdollisuutena.

Asiakaskohtaisen sosiaalityön kohdeluokitus on tarkoitettu käytettäväksi yhdessä asiakaskohtaisen toimintoluokituksen [11,12] kanssa. Molempien luokitusten tavoitteena on työtä kuvaavien käsitteiden ja termien yhdenmukaistaminen ja vakiinnuttaminen sekä työn näkyväksi tekemisen edistäminen.

## ONTOLOGIA

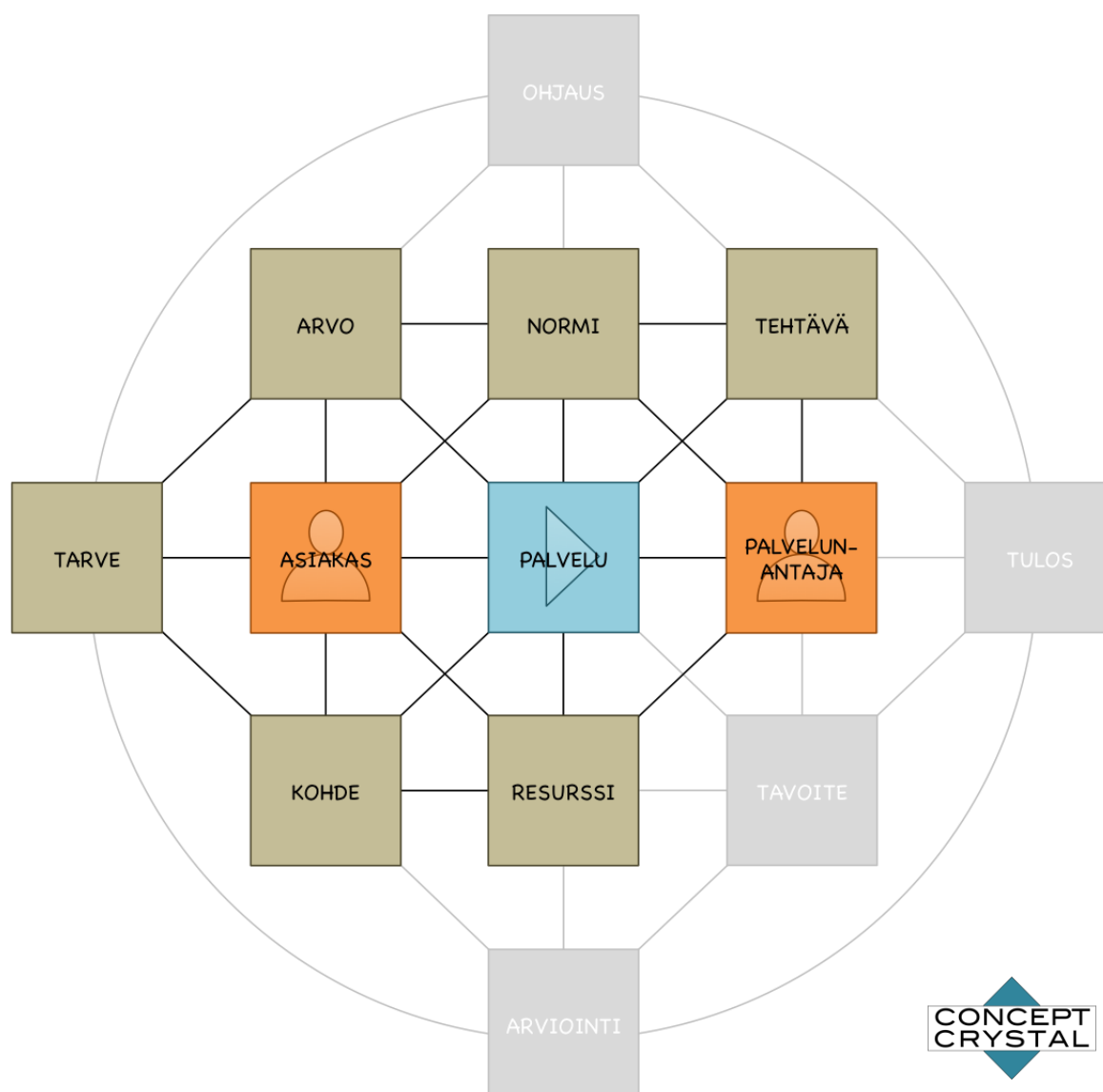
### Yhdessä määritelty työn kohde auttaa tavoitteelliseen toimintaan

Kohde on ontologiassa määritelty siten, että se toimii palvelun kohteena ja suuntaa palveluun kohdistettavia resursseja. Kohde perustuu palvelun lähtökohtana olevaan tarpeeseen ja liittyy palvelussa osallisena olevaan asiakkaaseen sekä niihin arvoihin, jotka ovat palveluun hakeutumisen tai palvelunantajalle tehdyn ilmoituksen taustalla.

Työn kohteet määritellään tapauskohtaisesti asiakkaan omista lähtökohdista. Kohteiden määrittelyä kuitenkin ohjaa myös sosiaalihuollossa asetetut tehtävät ja sovitut työn sisällöt. Sosiaalityön osalta onkin määritelty edeltä, millaisia asiakkaan elämään kuuluvia asioita kuuluu sosiaalityöhön ammatillisena toimintana. Ontologiassa sosiaalityö onkin ainoa sosiaalipalvelu, jonka kohteet on määritelty.

Hallintoasian käsittelyssä kohteena oleva asia on määritelty siten, että se liittyy aina yhteen asiakkaaseen ja yhteen palvelunantajaan. Asian käsittely kirjataan aina vähintään yhteen asiakasasiakirjaan.

## 13 Palvelujen edellyttämät resurssit



### Sosiaalipalveluissa tarvitaan asiakkaan ja palvelunantajan resursseja

Palvelujen onnistunut toteutus edellyttää sekä palvelunantajan että asiakkaan voimavaroja. Palvelunantaja varaa toimintaan esimerkiksi toimitilat ja ammattitaitoista henkilöstöä. Palvelunantajan osaaminen ja tietämys sekä asiakkaasta aiemmin tallennetut asiakastiedot ovat palvelutoimintaan tarvittavaa aineetonta pääomaa.

Asiakas osallistuu sosiaalipalvelun toteuttamiseen antamalla siihen omaa aikaansa ja palvelun toteuttamisessa tarvittavia tietoja sekä joissakin tapauksissa myös sijoittamalla palveluun omaa rahaansa esimerkiksi asiakasmaksuna.

Resurssien kohdentumista asiakkaan tarvitsemaan palveluun seurataan erilaisin seurantamenetelmin, kuten työaikakirjanpidon avulla. Resurssien käytön seuranta antaa tietoa prosessien tehokkuudesta ja palvelujen kustannuksista.

Palvelun suunnitteluvaiheessa arvioidaan, mitä resursseja palvelun kohteena olevaan asiaan tulee varata.

Palvelujen toteuttaminen ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tiettyjä resursseja. Resurssilla tarkoitetaan tässä käsitelmässä kaikkia toimintaan kohdistettavia voimavaroja, kuten henkilöstö, toimitilat, tieto, tietojärjestelmät, raha ja osaaminen. Palvelunjärjestäjä ja palveluntuottaja varaavat palvelulle sen organisoimisen vaatimat resurssit. Myös asiakas kohdistaa palveluun omia voimavarojaan. Sekä asiakkaan että henkilöstön resursseja ovat tiedot, taidot, asiantuntemus ja persoona. Valtiovalta kohdentaa palvelunantajille taloudellisia resursseja sekä maksamalla valtionosuuksia että kohdentamalla niille esimerkiksi ministeriöiden toiminta-, tutkimus- ja kehittämismäärärahoja.

Tilat ja raha ymmärretään helposti resurssiksi, sillä ne ovat määrällisesti osoitettavissa, mutta osaamisen suhteen asia ei ehkä ole yhtä selkeä. Henkilöstön osaamisen tunnistaminen ja johtaminen on kuitenkin keskeinen organisaation tulokseen vaikuttava tekijä. Siihen pyritään muun muassa kehityskeskusteluilla ja portfolion laatimisella [14]. Asiakkaiden osaamisen tunnistamiseen on kehitetty menetelmiä, joissa ammattilaiset ja asiakkaat yhdessä etsivät ratkaisuja palvelutarpeiden kohtaamiseen ja määrittelyyn. Tällainen on esimerkiksi Hyvien käytäntöjen dialogit, jossa ammattilaisten ja asiakkaiden vuoropuhelua yhdistellen päästään aiempaa avoimempaan eri tahojen yhteistoimintaan [15].

Käytännön työssä kertyvä asiakastieto on yksi sosiaalihuollon keskeisistä voimavaroista. Yhdistettynä sosiaalialan tutkimuksessa syntyvään teoreettiseen tietoon se luo perustaa ammatilliselle toiminnalle. Sosiaalihuollon työ on tietotyötä, jota tekevät ammattitutkinnon suorittaneet,

työssään tietotekniikkaa käyttävät työntekijät [16]. Eri arvioiden mukaan 10–60 prosenttia sosiaalialan ammattilaisen työajasta kuluu tietokoneen ääressä. Sosiaalialan ammattilaisten eettisissä ohjeissa todetaan, että sosiaalialan työssä tarvitaan tutkittua tietoa ja kykyä soveltaa tätä tietoa arjen asiakastilanteissa. Lisäksi todetaan, että oman ammattitaidon ylläpitäminen vaatii koulutuksessa opittujen tietojen päivittämistä ja saatavilla olevan uuden tiedon ja taitojen hankintaa. [17]

Sosiaalihuollon sähköiset asiakastietojärjestelmät ovat nyt käytössä valtaosassa Suomen kunnista [18]. Niiden laatu on kuitenkin vaihteleva, ja kansallisesti yhtenäisiä ja eri ohjelmistojen rajat ylittäviä tapoja dokumentoida asiakastietoa sähköisesti on kehitetty vasta Tikesos-hankkeessa. Tietojärjestelmät toimivat kyllä paikallisesti ja toimintayksikkökohtaisesti tietovarastona, mutta niiden laajempi hyödyntäminen tiedonvälityksen, toiminnan kehittämisen, arvioinnin ja johtamisen tai tutkimuksen välineenä on toistaiseksi mahdollista vain rajatusti. Asiakaskohtaamisissa kertyvä informaatio on näin resurssina vajaakäytössä. Myös sosiaalihuoltolain uudistusta pohtinut työryhmä on nostanut esille systemaattisen tiedonkeruun merkityksen sosiaalihuollon kehittämisessä.

Palvelunantaja mitoittaa voimavaransa asetettujen tavoitteiden perusteella toiminnan ohjauksena, jossa myös seurataan voimavarojen riittävyyttä suhteessa asiakkaiden palvelutarpeisiin. Arvioitaessa niitä asiakaskohtaisesti otetaan huomioon myös asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuus ja asiakkaan voimavaraisuuden edistäminen.

## ONTOLOGIA

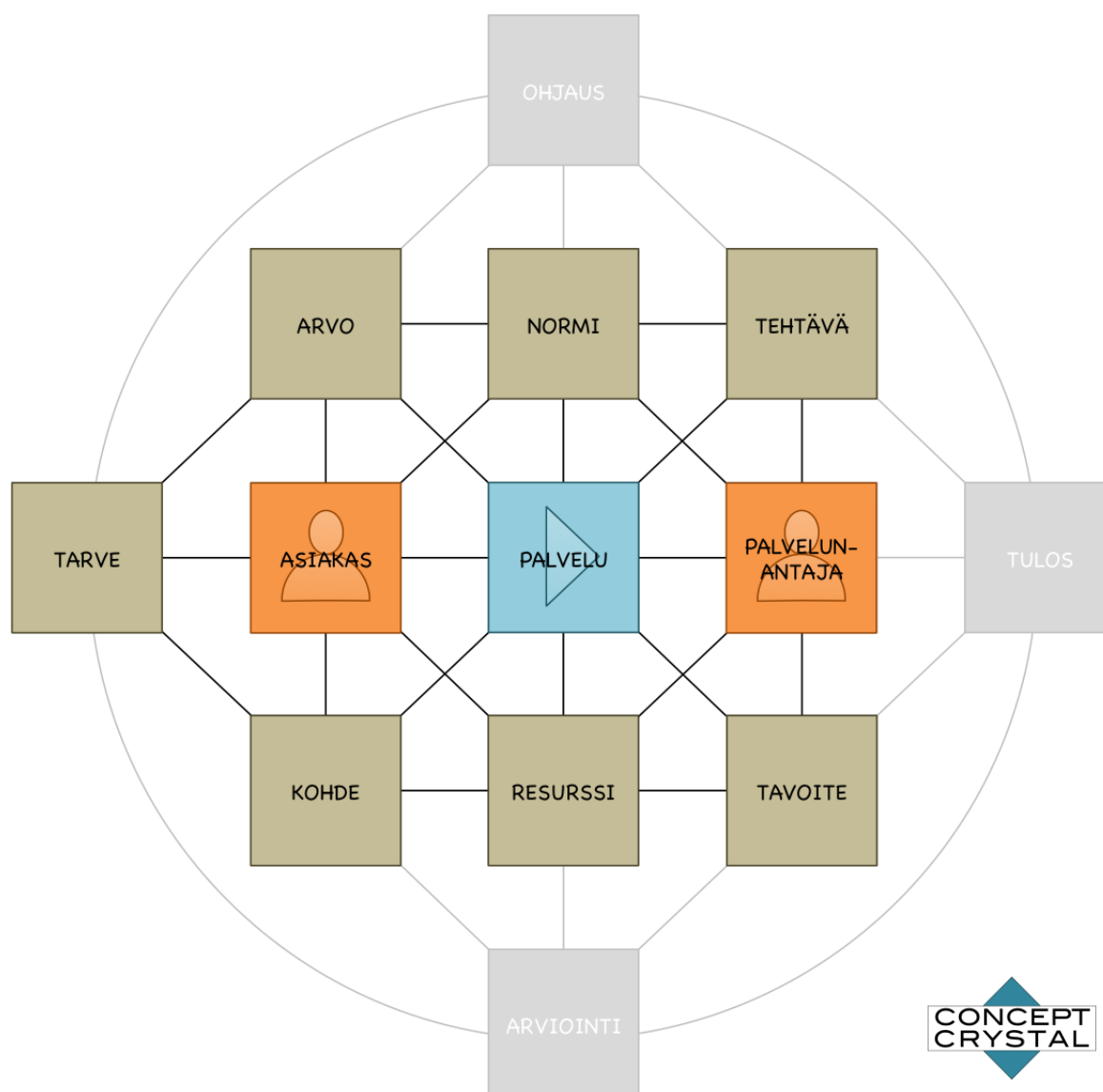
### Asiakastieto on arvokas resurssi sosiaalipalveluissa

Resurssi on käsiteontologiassa ominaisuus, joka voidaan liittää moniin eri käsitteisiin. Kyseessä on siis rooli, joka tietyllä entiteetillä on tietyllä hetkellä suhteessa toteutettavaan palveluun. Esimerkiksi asiakasasiakirja on jossakin palveluprosessissa syntyvä tuotos ja siten yksi palvelun tuloksista. Sen avulla palvelusta jää dokumentaatio, johon voidaan palata myöhemmin. Sama asiakirja voi olla seuraavassa prosessissa tai myöhemmässä palvelussa hyödynnettävä resurssi.

Asiakirja on henkinen tuotos, joka koostuu tiedosta. Asiakasasiakirja puolestaan koostuu tarkemmin asiakastiedosta ja kuuluu rekisterinpitäjälle. Asiakirjat perustuvat asiakirjatyyppeihin, joilla ryhmitellään asiakirjoja ja määritellään niiden rakennetta.

Yleisiä asiakirjatyyppejä ovat esimerkiksi arvio, asiakaskertomus, hakemus, ilmoitus, laskelma ja päätös. Esimerkiksi päätöksen tarkennettuja asiakirjatyyppejä on noin 60, kuten toimeentulotukipäätös, päätös omaishoidon tuesta ja lapsen kiireellistä sijoittamista koskeva päätös. Jokaiselle tarkennetulle asiakirjatyypille on määritetty, mihin yleiseen tyyppiin se perustuu, mihin palvelutehtävään se sisältyy ja onko sen laatija yksityishenkilö vai sosiaalihuollon ammattihenkilö.

## 14 Palveluille asetettavat tavoitteet



### Asiakas ja palveluntajaja asettavat tavoitteet yhdessä

Kun on tehty päätös palvelun aloittamisesta ja määritelty, mihin asioihin sillä pyritään vaikuttamaan, voidaan ryhtyä asettamaan toiminnalle tavoitteita. Tavoitteet ovat sidoksissa asiakkaan tarpeisiin ja työn kohteeseen, mutta niiden asettamisessa on huomioitava myös käytettävissä olevat resurssit.

Tavoitteiden asettaminen tapahtuu palveluprosessiin kuuluvassa suunnitteluvaiheessa, johon osallistuu palveluntajan edustaja, asiakas ja usein myös asiakkaalle läheisiä henkilöitä ja yhteistyötahoja. On sekä asiakkaan että palveluntajan etu, että palvelu on tavoitteellista ja suunnitelmallista. Palveluntajan velvollisuus on huolehtia tavoitteiden määrittelystä yhdessä asiakkaan kanssa.

Tavoitteiden tulee olla konkreettisia ja mitattavia ja suhteessa käytettävissä olevien resurssien määrään ja laatuun. Suunnittelussa on hyvä arvioida yhdessä asiakkaan omien resurssien määrä ja laatu ja asettaa tavoitteet niin, että ne tulevat hyödynnetyksi palvelussa.

Yhteiskunnassa vallitsevat arvot konkretisoituvat lainsäädännössä tavoitteina, jotka ohjaavat sosiaalipalvelujen järjestämistä. Hallintolaissa (434/2003) esitetyt hyvän hallinnon perusteet painottavat viranomaistoiminnan tuloksellisuutta.

Sosiaalihuollon lainsäädäntöuudistuksessa tavoitteellisuutta korostetaan palvelunantajan toimintaa ja asiakastyötä läpäisevänä elementtinä. Kunnan on lakiehdotuksen mukaan asetettava strategisessa suunnittelussaan paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet ja määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet. Sen on myös kerättävä asukkaidensa näkemyksiä väestön hyvinvoinnin tilasta ja sosiaalihuollon toimivuudesta kunnassa sekä varattava heille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa hyvinvoinnin edistämisen tavoitteiden asettamiseen ja niitä tukevien toimenpiteiden määrittelyyn [5].

Lakiehdotus sisältää tavoitteita myös sosiaalihuollon ammattihenkilöille. Sen mukaan henkilöstön toiminnan on oltava suunnitelmallista ja tavoitteellista ihmisten hyvinvoinnin, turvallisuuden, osallisuuden, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden sekä yhteisöjen toimivuuden edistämiseksi [5].

Asiakaskohtaisille sosiaalipalveluille määritellään aina tavoitteet, jotka liittyvät käsiteltäviin asioihin asiakkaan elämäntilanteessa sekä perustuvat asiakkaan tarpeisiin ja palvelun kohteisiin. Asiakas on avainasemassa tavoitteiden määrittelyssä, ja sosiaalihuollon palvelu tähtää asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Lakiehdotuksen mukaan asiakkaalle tehtävään asiakassuunnitelmaan on kirjattava muun muassa

asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön yhdessä asettamat tavoitteet, joihin palvelujen ja muiden tukitoimien avulla pyritään [5].

Tavoitteiden asettelun tulisi kuitenkin olla realistista suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin, jotta toisaalta asiakkaan odotukset palvelujärjestelmän suhteen ja toisaalta palvelujärjestelmän odotukset asiakkaan suhteen eivät muodostu ylivoimaisiksi toteuttaa myös käytännössä.

Sosiaalihuollon tietokomponenttisanastossa [19] tavoite on ammattihenkilön ja asiakkaan yhdessä määrittämä tila, joka pyritään saavuttamaan asiakassuunnitelmaan kirjatuin keinoin. Määritelmä on tarkoitettu kuvaamaan sosiaalipalveluihin sisältyvä suunnitelmallisuus elementtinä, joka jäsentää ja suuntaa palvelutoimintaa vastaamaan esiintyvää tarvetta. Asiakaspalveluprosessissa asetettujen tavoitteiden toteutumista arvioidaan erityisesti palvelusuunnitelman arviointivaiheessa [3].

Tavoitteiden kirjaaminen sosiaalihuollon lainsäädäntöön on sisällytetty usein lain tarkoituksen kuvaamiseen (esim. laki toimeentulotuesta 1§ ja 13§). Tavoitteiden sisällyttäminen useisiin uuden sosiaalihuoltolakiehdotuksen pykäliin kuvastanee sitä, että sosiaalihuollossa keskustellaan enenevästi tavoitteen ja tuloksen suhteesta, kun palveluihin käytettävissä olevat resurssit ovat rajalliset. Tämä keskustelu on tervetullutta, sillä sosiaalihuolto voi palveluillaan vaikuttaa kansalaisten elämään vain osittain ja yhteistyössä muiden toimijatahojen kanssa. Minkä tahansa organisaation on hyvä ymmärtää oman toimintansa reunaehdot sille annettujen tehtävien hoitamisessa.

## ONTOLOGIA

### Tavoitteet kytkeytyvät arvoihin, tehtäviin ja tuen tarpeisiin

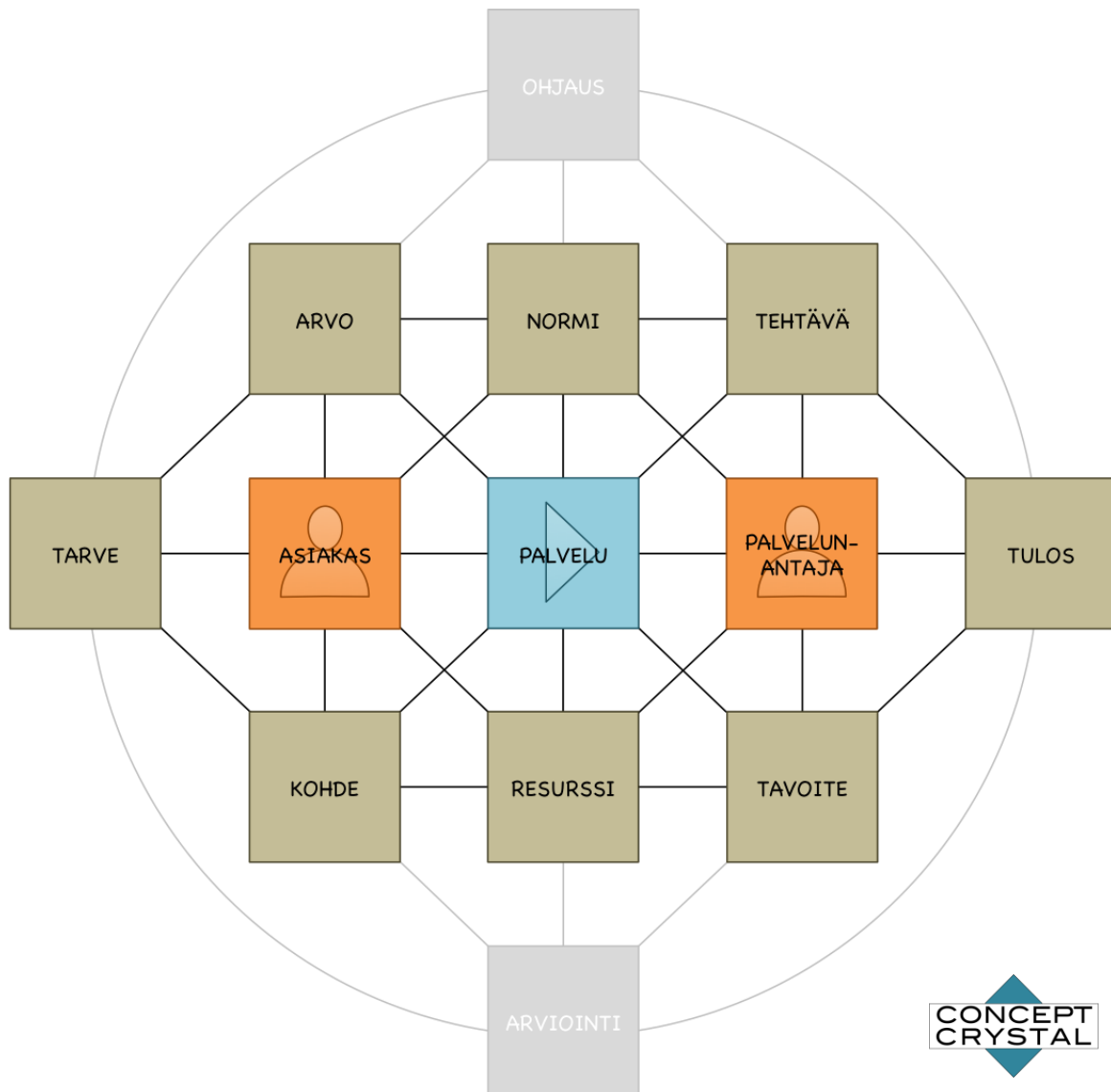
Tavoite on ontologiassa määritelty ammattihenkilön ja asiakkaan yhdessä määrittämäksi tilaksi, joka pyritään saavuttamaan asiakassuunnitelmaan kirjatuin keinoin. Jokin asia tai asiantila voi esiintyä tavoitteena palvelussa, vaikka toisessa yhteydessä se nähtäisiin esimerkiksi toteutuneena työn tuloksena. Siinä mielessä tavoite on rooli, joka asialla voi olla tietyn ajanjakson.

Tavoitteita ei ole vaikea löytää sosiaalihuoltoon ohjaavista säädöksistä. Esimerkiksi vammaispalvelulaissa asetetaan vammaispalveluille useitakin tavoitteita, kuten esteettömyyden edistäminen, valinnanvapauden turvaaminen sekä vammaisuuden aiheuttamien haittojen ja esteiden ehkäiseminen ja poistaminen.

Tavoitteilla on myös läheinen kytkentä niihin tuen tarpeisiin, joihin palvelutehtävillä ja niiden sisältämällä palveluilla pyritään vastaamaan. Vammaispalveluilla pyritään vastaamaan toimintakykyyn sekä asunnon järjestämiseen liittyviin tarpeisiin sekä sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen tarpeisiin. Mainittujen tavoitteiden taustalla oleva yhteiskunnallinen arvo on esteettömyys.



## 15 Palveluilla saavutettavat tulokset



### Sosiaalipalveluilla tulee olla vaikutuksia asiakkaan hyvinvointiin

Sosiaalipalvelulle asettamissaan tavoitteissa asiakas ja palvelunantaja ennakoivat palvelulla tavoiteltavaa muutosta asiakkaan hyvinvoinnissa, elinolosuhteissa, sosiaalisissa suhteissa, toimintakyvyssä tai taloudellisessa tilanteessa. Se, saavutetaanko palvelun avulla toivottu muutos, käy ilmeiseksi palvelun edetessä tai viimeistään sen päättymisen jälkeen. Usein palvelu päätetään siinä vaiheessa, kun asetetut tavoitteet on saavutettu eikä asiakas koe enää tuen tarvetta.

Palvelulla saatavat tulokset eivät aina ole ilmeisiä tai toivotun muutoksen saavuttaminen on vaikea osoittaa. Aina ei myöskään ole selvää, mikä osuus palvelulla on ollut asiakkaan elämäntilanteen korjautumiseen. Palvelujen tavoitteellisuudesta, suunnitelmallisuudesta ja tuloksista kertovia indikaattoreita pyritään siksi tunnistamaan osana laadun kehittämistä.

Tehtävää hoitava palvelunantaja vastaa siihen sisältyvien palvelun tuloksista, mutta tuloksiin vaikuttavat monet tekijät palvelun toteutuksessa. Näitä ovat esimerkiksi siinä syntynyt keskinäinen luottamus, asiakkaan osallistuminen tavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen sekä yhteisesti jaettu arvomaailma.

Palvelunantajalle asetetun tehtävän tuloksellinen hoitaminen tarkoittaa siitä huolehtimista, että palvelujen vaikutukset asiakkaan elämässä vastaavat asetettuja tavoitteita. Tulosta voidaan tarkastella paitsi toiminnan tuloksellisuutena, myös palveluprosessin tuotoksena tai siihen liittyvänä vaikutuksena asiakkaan elämänhallinnassa. Käsitteinä tarve ja tulos liittyvät kiinteästi yhteen. Asiakastasolla tulos liittyy asiakkaan palvelutarpeeseen tai palvelutoiminnan kohteeseen, joiden suhteen sitä voidaan arvioida.

Palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen on kirjattu myös hallintolakiin (434/2003). Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että tuloksellisuuteen kuuluu taloudellisuuden ja tuottavuuden ohella hallinnon toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastyytyväisyys (HE 72/2002).

Tavoiteltu tulos on sosiaalihuollon lainsäädännössä sisällytetty usein lain tarkoituksen kuvaukseen, eikä tarjottavien palvelujen tuloksia ole asetettu erikseen. Uudessa sosiaalihuoltolakiehdotuksessa asiaa on selkeytetty. Siinä määritellyn hyvinvointiraportoinnin ja -kertomuksen avulla on tarkoitus kuvata toiminnan tuloksia arvioimalla tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia muun muassa asukkaiden sosiaaliseen hyvinvointiin.

Palveluprosessin tuotokset voivat olla joko konkreettisia tai abstrakteja. Paikka hoivakodissa tai maksusitoumus on konkreettinen, mutta annettu informaatio tai tehty hallintopäätös abstrakti palvelun tuotos. Palvelun tuloksellisuuden mittaaminen on abstraktien tuotosten osalta välillistä; voidaan mitata palveluun käytettyä aikaa, päätösten lukumäärää tai käytetyn asiantuntemuksen laatua. Palvelujen mittaamisen työvälineet eivät ole vielä kovin kehittyneitä. Sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmät on myös rakennettu ensisijaisesti asiakaskohtaisten hallintopäätösten kirjaamiseen. Hallinnollisen työn ulkopuolelle jää esimerkiksi ohjaukseen, tukeen ja neuvontaan perustuva työ [20].

Toisaalta yhä enemmän on näyttöä siitä, että ehkäisevä työ, kuten varhaisessa vaiheessa annettu neuvonta ja ohjaus, tuottaa myönteisiä tuloksia. Aikuissosiaalityöhön kohdistuneissa tutkimuksissa on havaittu, että paneutuva ja pitkäjänteinen työ edistää asiakkaiden psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia ja esimerkiksi parantaa asiakkaan itsetuntoa [21, 22].

Tuloksen käsite sisältää ajatuksen, että siitä vastaavalla toimijalla on itsenäistä vastuuta toiminnastaan [6] ja tuottamansa palvelun vaikutuksista. Aina saavutettu tulos ei ole tavoitteiden mukainen eikä vaikutus toivotun suuntainen. Tuloksellisuuden ”pehmeät” arvot, palvelukyky ja asiakastyytyväisyys, ovat sosiaalihuollossa toisinaan vaikeasti mitattavissa, erityisesti tahdonvastaisten palvelujen osalta.

Saattaa myös olla, että palvelu on ollut tuloksellista asiakkaan lähipiiriin, mutta ei asiakkaan näkökulmasta arvioituna. Näissäkin tilanteissa asiakkaan omaa näkemystä on kunnioitettava ja häntä on kuunneltava, vaikka hänen toivomuksiinsa ei voidakaan aina suostua. Ammattihenkilöllä on näissä tilanteissa suuri vastuu siitä, että palvelun tavoitteet ja tavoiteltu tulos on ilmaistu kyllin selkeästi. Sosiaalihuollon lainsäädäntö ohjeistaa näiden asiakastilanteiden kulkua.

Saattaa myös olla, että palvelu on ollut tuloksellista asiakkaan lähipiiriin, mutta ei asiakkaan näkökulmasta arvioituna. Näissäkin tilanteissa asiakkaan omaa näkemystä on kunnioitettava ja häntä on kuunneltava, vaikka hänen toivomuksiinsa ei voidakaan aina suostua. Ammattihenkilöllä on näissä tilanteissa suuri vastuu siitä, että palvelun tavoitteet ja tavoiteltu tulos on ilmaistu kyllin selkeästi. Sosiaalihuollon lainsäädäntö ohjeistaa näiden asiakastilanteiden kulkua.

## ONTOLOGIA

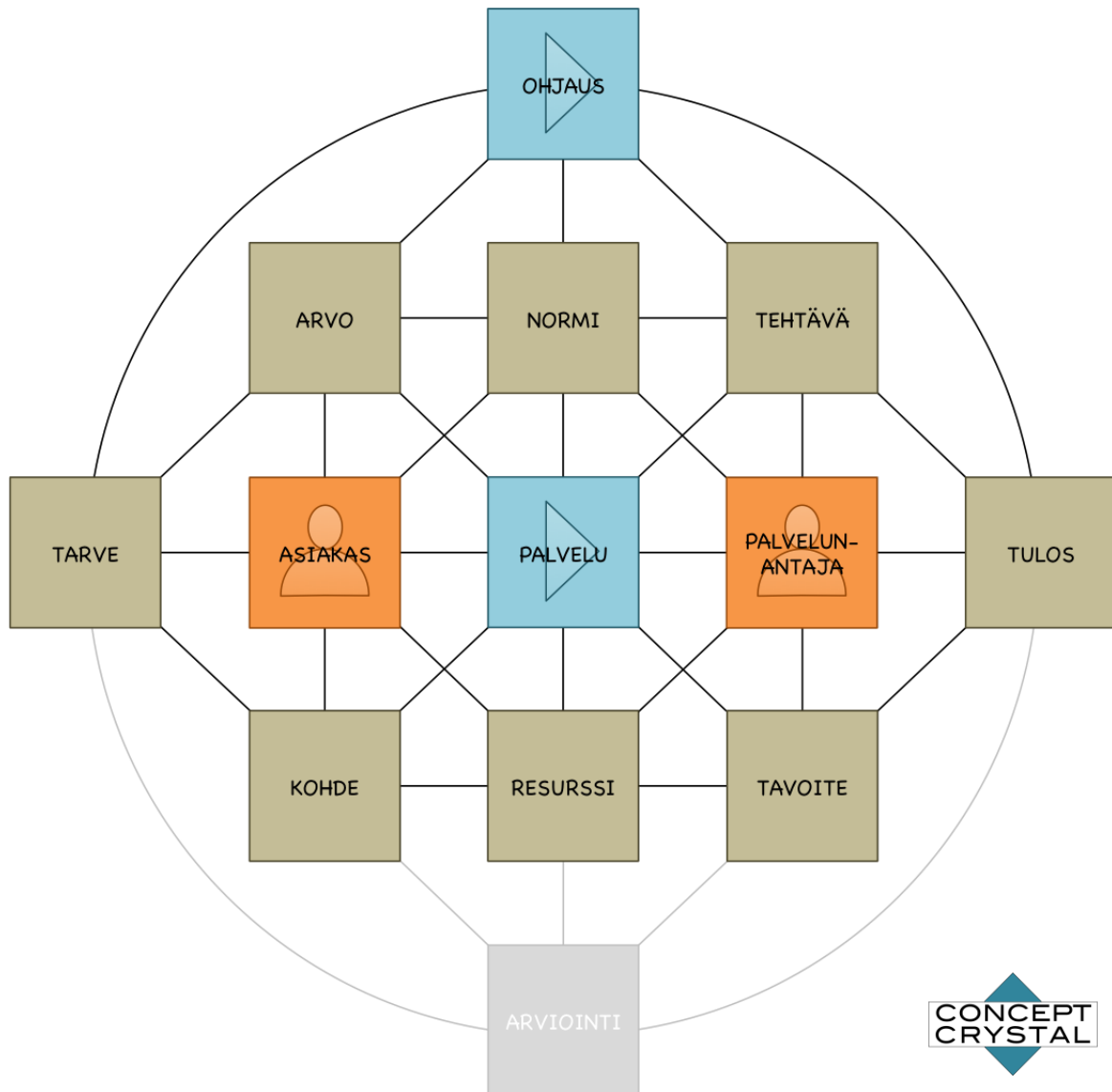
### Palveluissa syntyy tuotoksia ja niillä vaikutetaan asiakkaan elämään

Tulos on ontologiassa jaoteltu karkeasti palvelun tuotoksiin ja vaikutuksiin. Tuotoksella tarkoitetaan palveluprosesseissa aikaansaattavia konkreettisia tuloksia, kuten laaditut asiakirjat, myönneetyt taloudelliset avustukset ja apuvälineet sekä tehdyt asunnonmuutostyöt. Palvelun tuotokset on siten suhteellisen helppo tunnistaa ja dokumentoida.

Vaikutuksilla tarkoitetaan sitä, miten palvelun saaminen muuttaa asiakkaan elämää ja sen laatua. Vaikutusten dokumentoiminen on vaikeampaa siksi, että aina ei voida olla varmoja siitä, mikä osuus palvelulla on asiakkaan elämässä tapahtuviin muutoksiin. Käsitellämme halutaan siksi kiinnittää huomiota palvelujen ja niiden vaikutusten mittaamisen kehittämishaasteisiin.

Sosiaalipalveluilla tavoiteltavia tuloksia nimetään joissakin sosiaalihuoltoa ohjaavissa laeissa. Esimerkiksi adoptiolaisissa asetetussa adoptioneuvonnan palvelutehtävässä annettava neuvontapalvelu tuottaa tuloksena lapsen sijoituksen adoption sekä informaatiota asiakkaille adoption tarkoituksista, edellytyksistä ja oikeusvaikutuksista.

## 16 Palvelutuotannon ohjaus



### Sosiaalipalvelujen toteutusta ohjataan monin eri tavoin

Yhteiskunta ohjaa ja valvoo julkisen hallinnon palvelujen toteuttamista. Valtiovalta rahoittaa sosiaalipalvelujen järjestämistä ja asettaa niitä koskevia normeja ja tehtäviä. Valtio myös valvoo säädöksissä asetettujen tehtävien hoitamista ja niihin kuuluvien palvelujen laatua ja määrää.

Ohjauksen käsite sisältää myös palvelunantajaorganisaatioiden sisäisen työnjaon, hallinnon ja johtamisen. Johtaminen kattaa muun muassa strategiatyöstä, taloudesta, henkilöstön työhyvinvoinnista ja operatiivisesta ohjauksesta huolehtimisen.

Ohjauksen tehtävänä on huolehtia siitä, että yhteiskunnalliset arvot ja niistä johdetut oikeudet toteutuvat yhteiskunnan jäsenten saamista sosiaalipalveluissa. Ohjauksella varmistetaan myös, että normeissa asetetut velvoitteet täyttyvät, palvelujen määrä ja tulokset vastaavat esiintyvää tarvetta ja palveluihin varatut resurssit ovat riittäviä.

Ohjauksella tarkoitetaan edellytysten luomista palvelutuotannolle. Käsitteenä se sisältää johtamisen ja valvonnan sekä resurssien allokoinnin, kohdentamisen ja mitoittamisen palveluille. Se sisältää kaikki johtamisen osa-alueet strategisesta johtamisesta esimerkiksi talouden, tiedonhallinnan ja henkilöstön johtamiseen. Ohjauksen käsite on keskeinen palvelujen ja sen rakenteiden kehittämisessä, henkilöstörakenteen suunnittelussa, henkilöstön määrän mitoittamisessa ja palvelujen sisällön kehittämisessä. Ohjauksella myös konkretisoidaan niitä arvoja, jotka on kulloinkin asetettu toiminnan perustaksi.

Poliittinen ohjaus käyttää informaatio-, resurssi- tai normiohjausta tai niiden yhdistelmää toiminnan ohjauksen välineenä. Sosiaalilainsäädännössä ohjauksesta puhutaan sosiaalihuollon suunnitteluna, ohjauksena ja valvontana. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tehtävänä on sosiaalihuollon yleinen ohjaus. Aluehallintovirastoille puolestaan kuuluu toiminnan ohjaus alueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa.

Kuntien ja toimintayksikköjen tasolla ohjaukseen sisältyy myös organisaation sisäinen työnjako ja ohjeistus sekä esimiestyö. Strategisen ja operatiivisen johtamisen lisäksi johtamista jaotellaan esimerkiksi henkilöstö-, muutos- ja tietojohtamiseen. Johtamistoiminnan nimet ja käytännöt vaihtelevat organisaatioiden ja ajankohdista vallitsevien johtamisoppien mukaan.

Ohjaukseen sisältyvät johtamisen lisäksi suunnittelun ja valvonnan elementit. Näitä molempia

voidaan tarkastella sekä lainsäädännön, hallinnon että käytännön tasolla.

Uudessa sosiaalihuoltolakiehdotuksessa vahvistetaan suunnittelun osuutta sosiaalihuollon toiminnan ohjauksessa. Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet ja määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet väestöryhmäkohtaisten suunnitelmien perusteella.

Asiakastasolla toimintaedellytykset on turvattava muun muassa asiakassuunnitelmissa osoitettujen palvelujen suhteen. Asiakastyössä suunnittelu dokumentoidaan asiakassuunnitelmiin. Sosiaalihuollon suunnitelmissa asetetaan tavoitteet asiakastyölle sekä kuvataan keinot, joilla tavoitteisiin päästään. Asiakassuunnitelmia on toistaiseksi pystytty hyödyntämään vain vähän palvelujen johtamisessa ja kehittämisessä.

Ministeriöiden ja aluehallintoviranomaisten lisäksi palvelunjärjestäjät harjoittavat valvontaa suhteessa palveluntuottajiin ja asiakkaisiin. Esimerkiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvontavastuu jakautuu useiden valvontaviranomaisien kesken. Valvontaa suorittavat yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (922/2011) mukaan sekä kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija, aluehallintovirasto että Valvira.

Johtamisen tietotarpeita on tähän asti tarkasteltu sosiaalihuollossa ensisijaisesti tilastonäkökulmasta. Tikesos-hankkeessa tehtiin selvitys asiakastietojen tarpeesta johtamisessa [20], mutta koska asiakastietojärjestelmien tietosisältöjen yhtenäistämistä on toistaiseksi tehty vain vähän, niiden sisältämää tietoa ei juuri ole pystytty hyödyntämään johtamisen välineenä.

ONTOLOGIA

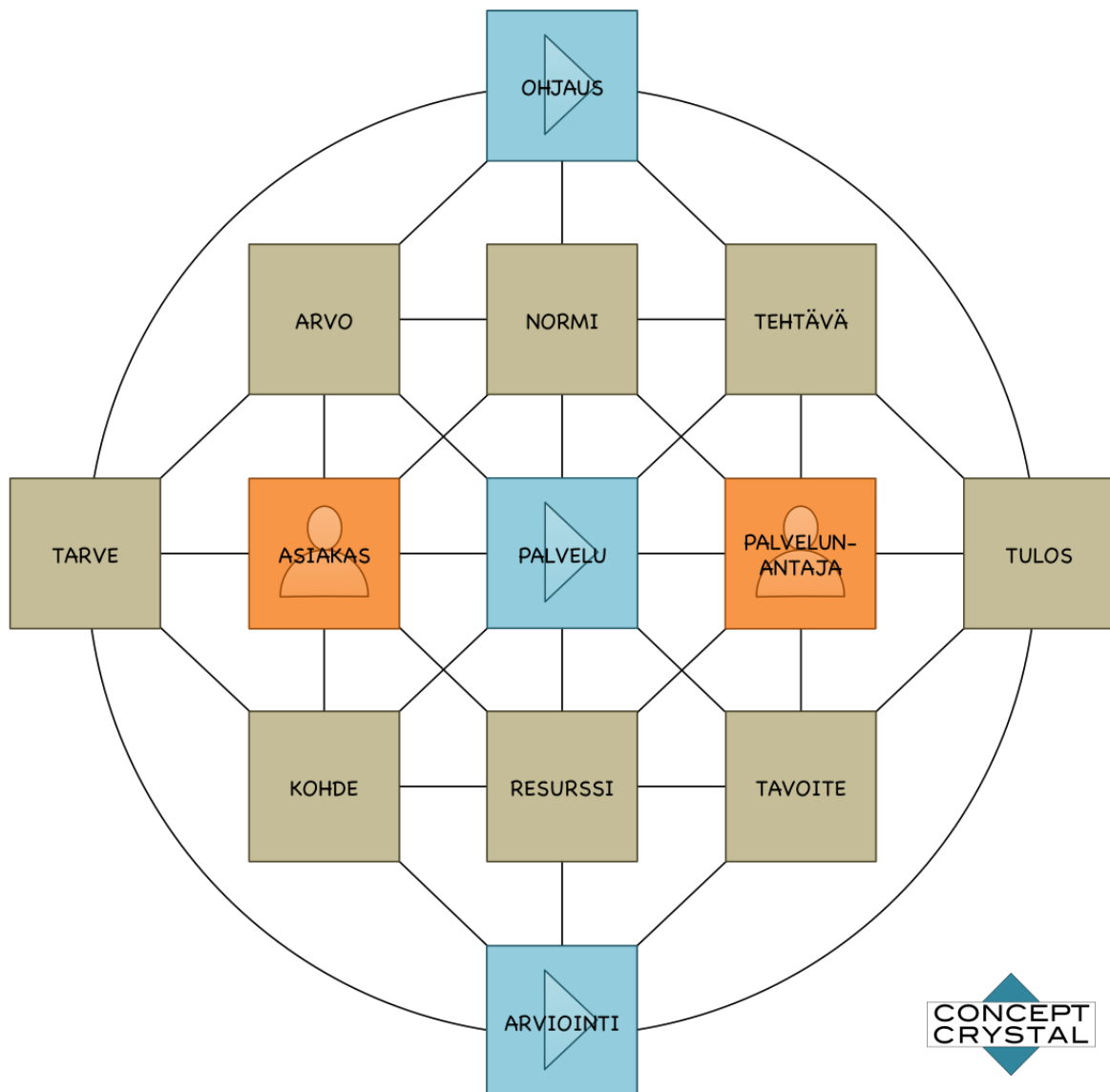
## Ohjaus sisältää myös sosiaalipalvelujen valvonnan

Valtiollisilla organisaatioilla on ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä, jotka liittyvät kuntien järjestämiin sosiaalipalveluihin. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vastaa sosiaalihuollon yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta.

Sosiaalihuollon säädöksissä annetaan aluehallintovirastojen tehtäväksi valvoa toimeentulotuen, kotouttamisen, perheasioiden sovittelun ja kehitysvammaisten erityishuollon toteutumista omalla alueellaan. Ne valvovat myös yksityisten palveluntuottajien toimintaa ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Joidenkin palvelutehtävien osalta niille on kirjattu lakiin myös ohjausvelvoite.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on mainittu useissa säädöksissä sosiaalihuoltoa valvovana ja ohjaavana viranomaisena. Erityisesti Valviralle on säädöksissä annettu tehtävä ohjata kehitysvammaisten erityishuollon ja siihen sisältyvien palvelujen toteuttamista.

## 17 Palvelujen ja niiden tulosten arviointi



### Sosiaalipalvelujen vaikuttavuutta on syytä arvioida

Jotta julkisilla palveluilla saavutettaisiin niitä hyötyjä ja vaikutuksia, joita niillä tavoitellaan asiakkaiden elämässä, on syytä myös arvioida palveluja ja niihin käytettäviä resursseja. Arviointi kohdistuu yksittäisiin prosesseihin tai laajempiin kokonaisuuksiin ja siinä tarkastellaan palvelun tuloksia suhteessa lähtökohtana olleisiin tarpeisiin, käytettyihin resursseihin ja asetettuihin tavoitteisiin.

Arvioinnin näkökulmana voi olla esimerkiksi palvelujen tuottavuus, tehokkuus, vaikuttavuus tai kustannushyöty. Se voi tapahtua ulkopuolisen tahon toteuttamana tai palvelunantajan sisäisenä oman toiminnan arviointina. Myös asiakkaan oma arvio palvelun vaikutuksista on keskeinen.

Asiakkaan hyvinvointiin vaikuttavat palvelujen lisäksi monet muut tekijät hänen elinympäristössään ja sosiaalisissa suhteissaan. Sosiaalipalvelujen vaikuttavuus ei siksi ole yksiselitteisesti mitattavissa, vaan palveluilla saatavaa hyötyä arvioitaessa joudutaan sulkemaan pois useita väliin tulevia muuttujia. Arviointimenetelmien ja siinä tarvittavien työvälineiden kehittämiseen onkin viime aikoina kiinnitetty erityistä huomiota.

Arviointi on nostettu yhdeksi käsitelmällin keskeisistä käsitteistä siksi, että mallissa halutaan korostaa julkisten palvelujen tavoitteellisuutta ja tarvetta niiden arviointiin osana palvelujen ja palvelurakenteen kehittämistä. Julkisen talouden tulee olla kestävä ja julkisen hallinnon käytäntöjen hyväksyttäviä. Siksi niiden tuloksellisuus ja vaikuttavuus tulee myös asettaa arvioinnin kohteiksi.

Julkisten palvelujen tulee olla perusteltavissa sillä, että ne edistävät yhteiskunnan jäsenten etua. Tuloksellisuutta voidaan arvioida esimerkiksi prosessien tehokkuutena ja tuottavuutena tai toiminnalla aikaan saatavien vaikutusten kautta. Arvioinnin käsite on keskeinen palvelujen strategisessa suunnittelussa, palvelurakenteiden kehittämisessä, henkilöstörakenteen suunnittelussa, henkilöstön määrän mitoittamisessa ja palvelujen sisällön kehittämisessä.

Arvioinnin käsitteistö vaihtelee riippuen siitä, mistä toimialasta on kyse. Sosiaalipalvelujen osalta arvioinnilla tarkoitetaan yleensä palvelujen tarkastelemista niiden tehokkuuden, tuottavuuden tai vaikuttavuuden näkökulmasta. Sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden arviointiin on viimeaikaisessa keskustelussa kiinnitetty paljon huomiota. Vaikuttavuuden käsitettä pidetään osin vaikeanakin, ja sillä tarkoitetaan hieman eri asioita eri tieteenaloilla. Sosiaalitaloustieteessä puhutaan myös kustannusvaikuttavuudesta, jolla tarkoitetaan palvelun tehokkuutta.

Arvioinnissa tarkastellaan lähtökohtana ollutta tarvetta, asetettuja tavoitteita, käytettyjä resursseja, saatua ohjausta ja lopulta saavutettuja tuloksia. Kokonaisuutta tulee myös peilata kaiken taustalla oleviin arvoihin.

Sosiaalipalveluja arvioidaan monella tasolla. Eduskunta on viime aikoina keskustellut lastensuojelun ja vanhuspalveluiden tilasta ja arvioinut, että niille on varattava lisää resursseja. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja aluehallintovirastot arvioivat sosiaalipalvelujen tasoa ja laatua tarkastusten perusteella. Kuntatasolla poliittisessa päätöksenteossa arvioidaan sosiaalipalvelujen resurssitarpeita sekä hallituksen, valtuuston että toimielimen työskentelyssä.

Asiakastyössä arvioidaan esimerkiksi asiakkaan vammaispalvelujen tarvetta, lastensuojelun tarvetta tai rahan tarvetta. Tikesos-hankkeessa tehdyn käsitelmäärityksen [3] mukaan arviointi sisältää asiakkaan tietyn elämänalueen tai tilanteen tarkastelun ja päätelmien tekemisen, mikä tarkoittaa, että palvelujen tosiasialliset vaikutukset palvelunsaajan elämäntilanteessa, elämönhallinnassa tai toimintakyvyssä on otettu päätöksenteossa huomioon. Tietokomponenttisanaston [19] mukaan ammattihenkilön yhdessä asiakkaan kanssa tekemään arviointiin kuuluu elämänalueen, riskin, tilanteen, muutoksen ja tavoitteen saavuttamisen arviointi. Riskillä tarkoitetaan asiakkaan tarpeen tai ongelman ja sen vakavuuden asteen arviointia, ja tilanteella asiakkaan tämänhetkisen elämäntilanteen ja sen tyydyttävyyden arviointia.

Edellä kuvatun mukaisena arviointi muodostaa jatkumon koko asiakasprosessin ajan. Arviointia voidaankin suorittaa sekä käytännössä että tutkimuksessa arvioitavaa prosessia edeltävänä, sen aikaisena tai sen jälkeisenä. Sosiaalityön tutkimuksessa toiminnan vaikuttavuus on keskeisiä arvioinnin kohteita. Tällöin arviointi kohdistuu prosessin aikaiseen tai useimmiten sen jälkeiseen tilanteeseen.

## ONTOLOGIA

### Arviointi on perusta sosiaalipalvelujen kehittämiselle

Palvelun arviointi on toimintaa, jossa tarkastellaan kriittisesti sen prosesseja, siihen osallistuvien toimijoiden osuutta toiminnassa sekä palvelun tavoitteellisuutta ja tuloksia. Kaikkiaan arviointi on laaja kokonaisuus, joka kattaa useita mahdollisia näkökulmia palveluun. Arvioinnin alakäsitteitä ontologiassa ovat tehokkuuden arviointi, tuottavuuden arviointi ja vaikuttavuuden arviointi. Näiden määrittely ja tarkentaminen ovat ontologian jatkokehittämiseen kuuluvia tehtäviä.

Arvioinnissa käytetään apuna erilaisia tunnuslukuja ja niitä hyödyntäviä mittareita. Ontologiaan on mahdollista sisällyttää tarkkaakin tietoa erilaisten tunnuslukujen ja mittarien ominaisuuksista. Toistaiseksi niitä on sisällytetty ontologiaan vain muutama esimerkki.

ASCOT on esimerkki palvelun vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnettävästä mittarista. Se on työväline, joka mittaa aikuisille annettavan sosiaalipalvelun vaikutuksia asiakkaan elämänlaatuun. Elämänlaatu koostuu siinä kahdeksasta mitattavissa olevasta osatekijästä, joita ovat muun muassa arjen hallinta, ruoka ja juoma, mielekäs tekeminen sekä arvokkuus.

## 18 Lopuksi

Tässä oppaassa esitelty sosiaalihuollon käsitteellinen malli tarjoaa työvälineen yhden julkisen hallinnon toimialan muodostaman kokonaisuuden tarkasteluun. Mallia voi hyödyntää sosiaalialalla toimivan organisaation palvelujen, niiden organisoitirakenteiden ja tiedonhallinnan kehittämisessä.

Käsitteellistä on pyritty luomaan mahdollisimman tiivis esitys, joka tarjoaa mahdollisuuden hahmottaa sosiaalihuollon ydin yhtenä kokonaisuutena. Samalla on kuitenkin tiedostettu tarve yksityiskohtaisempaan tietoon sosiaalipalvelujen taustalla olevista tekijöistä ja toimintakontekstista alalla toimivien ammattilaisten ja sosiaalihuollon kehittäjien käyttöön. Formaali käsitteologia tarjoaa yksityiskohtaisempaa tietoa alan käsitteistä ja niiden suhteista.

Formaalin ontologian laatiminen julkisen hallinnon toimialan muodostamasta kokonaisuudesta on mittava tehtävä, jonka suorittamisessa on nyt läpiviedyssä hankkeessa päästy vasta alkuun. Vastaavista ontologioista ei ole käytettävissä esimerkkejä, joten mallinnus on ollut suurelta osin kokeilua ja hyvien mallinnustapojen etsimistä. Ontologiaa tulisikin kehittää edelleen nyt tehdyn työn pohjalta. Jalostettuna siitä voi muodostua kattava alaa koskevan käsitteellisen tiedon varasto.

Sosiaalihuollon ontologia on kehitetty tukemaan nykyaikaista tietojärjestelmäkehitystä. Yhdessä asiakastietomallin kanssa se muodostaa pohjan semanttisen tiedonhallinnan tekniikoiden hyödyntämiselle sosiaalihuollon asiakastyötä, johtamista ja tutkimusta tukevien tietoteknisten ratkaisujen kehittämisessä. Samalla se voi toimia lähtökohtana erilaisten kansalaisille tarjottavien verkkopalvelujen kehittämiseksi sosiaalipalvelujen tarjonnasta ja saatavuudesta.

Ontologiaa voi hyödyntää myös sosiaalihuoltoon kuuluvien käsitteiden hakuun ja niiden sisällön ja käsitesuhteiden tarkasteluun. Ontologiaan voi kohdistaa hakuja omassa työssä merkityksellisistä teemoista, kuten työssä tärkeistä arvoista, asiakkaan oikeuksista ja laadittavista asiakirjoista. Sosiaalihuollon käsitteelliseen sisältöön tutustuminen voi olla merkityksellistä, paitsi sosiaalialan ammattilaisille, myös alan tutkijoille ja kehittäjille. Käsitteellisiä voivat hyödyntää niin asiakastyössä toimivat ammattilaiset kuin strategisia linjauksia pohtivat johtajatkin. Ei sovi myöskään unohtaa sosiaalihuollon tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien kehittäjiä, jotka voivat kehittää omaa alan tuntemustaan perehtymällä käsitteellisen avulla sosiaalihuollon toimintaympäristöön ja sen taustalla oleviin yhteiskunnallisiin ilmiöihin.



## 19 Kirjallisuutta

### Lainsäädäntö

Arkistolaki 23.9.1994/831

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. HE 71/2002.

<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/akxhref.sh?{KEY}=HE+72/2002>

Hallintolaki 6.6.2003/434

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 3.8.1992/733

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412

Laki vammaisuuden perusteella annettavista palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/380

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 22.7.2011/922

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417

Rikoslaki 19.12.1889/39

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

### Kirjallisuusviitteet

[1] Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö1971:A25. 1. Yleiset periaatteet. Valtioneuvosto, Helsinki.

[2] Lainsäädäntösanasto.  
<http://www.finlex.fi/data/muut/saadkaan/laki.pdf>

[3] Sosiaalipalvelujen luokituksen sanasto.  
[www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

[4] Sosiaalipalvelujen luokitus xlsx-muodossa.  
[www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos)

[5] Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21. Sosiaali-

ja terveysministeriö, Helsinki.  
[http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/\\_julkaisu/1823395](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1823395)

[6] Lehmuskoski Antero ja Kuusisto-Niemi Sirpa (2008). Sosiaalialan sanasto asiakastietojärjestelmää varten. Stakes, Helsinki.  
[www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

[7] Palveluliiketoiminnan sanasto.  
<http://www.tekes.fi/serve>

[8] Sosiaalihuollon asiakasasiakirjasanasto.  
[www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

[9] Suomen kuntaliitto (2007). Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Helsinki

[10] Sosiaalihuollon palvelutehtäväkohtaiset prosessit. Toiminnalliset määritykset.  
[www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

[11] Kärki Jarmo (2007) Asiakaskohtaisen sosiaalityön luokitukset. Ohjeita ja luokituksia 2007:2. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki.

[12] Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Koodistopalvelin.  
[http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tutkimus/palvelut/koodistopalvelu](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/palvelut/koodistopalvelu)

[13] Laaksonen Maarit, Kärki Jarmo, Lehmuskoski Antero (2011). Sosiaalipalvelujen luokitus. Soveltamisopas. [www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

[14] Peda.net (2012). Portfolion tarkoitus.  
<http://peda.net/veraja/jyu/ac/all/portfolio/pofoopas/tarkoitus> .

[15] Koskimies Mimosa, Pyhäjoki Jukka ja Arnkil Tom Erik (2012). Hyvien käytäntöjen dialogit. THL Opas 24/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

[16] Blom Raimo , Melin Harri ja Pyöriä Pasi (2000). Tietotyön lumo ja realiteetit. Yhteiskuntapolitiikka (65)5.

[17] Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Talentia 2005. Moniste.

[18] Kärki Jarmo, Laaksonen Maarit, Hyppönen Hannele (2011). Tieto- ja viestintäteknologian

käyttö sosiaalihuollossa vuonna 2011. THL Raportti 2/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

[19] Sosiaalihuollon tietokomponenttisanasto. [www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

[20] Jormalainen Liisa (2010). Sosiaalitoimen johtamisen, hallinnon ja tilastoinnin tietotarpeet. 24.3.2010. Sosiaalialan tietoteknologiahanke. [www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos)

[21] Hinkka, Terhi, Koivisto Juha, Haverinen Riitta (2006). Kartoittava kirjallisuuskatsaus sosiaalisen kuntoutuksen työmuodoista ja niiden vaikutuksista. Stakes, Raportteja. Helsinki.

[22] Blomgren, Sanna (2005) Toimivia palveluohjauksen elementtejä etsimässä? Kirjallisuuskatsaus suomalaisista palveluohjaustutkimuksista. Stakes, FinSoc Työpapereita 1. Helsinki.

### **Muuta aiheeseen liittyvää kirjallisuutta**

Huovila Mikko ja Lehmuskoski Antero (2011). Sosiaalihuollon kansallinen kokonaisarkkitehtuuri. Yleiskuvaus. [www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

Leinonen Paula, Hotti Virpi, Nevalainen Jaana, Lehmuskoski Antero, Huovila Mikko, Mykkänen Juha, Laaksonen Maarit, Ailio Erja, Saarelainen Miia-Maarit, Alonen Miika, Lintula Heli, Paakkonen Esa (2011). Sosiaalihuollon kansallinen kokonaisarkkitehtuuri. Linjaukset ja kuvaukset. [www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).

Röppänen Päivi, Miettinen Aki, Laaksonen Maarit, Hotti Virpi, Lintula Heli (2011). Sosiaalihuollon toimintaprosessien kuvaaminen. Soveltamisopas ja toimintaraportti. [www.sosiaaliportti.fi/tikesos](http://www.sosiaaliportti.fi/tikesos).