

Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus

Tutkimus sosiaalijohtajien johtamistyöstä, johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina

Vuokko Niiranen

TAUSTOITUS

Kunnan sosiaalitoimen johtajuutta ja reformia käsittelevä tutkimukseni sijoittuu yhteiskunnalliseen aikaan, jolloin koko julkiselta sektorilta edellytetään syvällekäyviä uudistuksia. Uudistamisvaatimukset koskevat sekä johtamista että johdettavaa toimintaa. Sosiaalitoimella tulisi laman aikana olla ihmisten taloudellisen auttamisen lisäksi valmiutta uudenlaisten sosiaalisten ongelmien kohtaamiseen. Toisaalta, poliittiset päätöksentekijät edellyttävät säästötoimia ja ovat olleet osoittamassa kunnan sosiaalipalveluja osasyyliseksi myös talouden kriiseihin.

Lähestyn johtajuutta ja sosiaalitoimen uudistamista kognitiivisen organisaatiotutkimuksen näkökulmasta. Se tunnistaa toimijan eli työn subjektin, ja tarkastelee asiaa hänen kannaltaan, hänen tiedollisista rakenteistaan ja hänen tavastaan tulkita työtään ja sen ympäristöä.

Kunnan sosiaalitoimen johtamistutkimuksessa käytettävältä teoreettiselta mallilta edellytetään, että se hahmottaa tutkimuskohteen monialaisuuden. Olen päättänyt käyttämään tutkimuksessani resurssiirippuvuusteoriaa ja organisaation kilpailevien arvojen mallia. Yhdistettynä ne auttavat ymmärtämään ja selittämään sosiaalitoimen asemaa hyvinvointivaltion ristipaineissa, johtamiseen kohdistuvia ristiriitaisia vaatimuksia, johtajan toimintaa organisaationsa voimavarojen ja toimintaehtojen puolustajana sekä uudistamismahdollisuuksia koskevan tiedon valikoijana, portinvartijana.

Johtamisteorioiden ja niihin liittyvien tutkimusten viime vuosikymmenen kehityksessä voidaan erottaa kolme teemaa: Ensimmäisenä on kiinnostus työntekijöiden käsitysten ja mielikuvien johtamiseen, eli painotus kognitiiviseen ja organisaatiokulttuuriseen suuntaan. Toisena ovat muuttuneet johtamiskäytännöt. Autoritaarisesta johtamisesta on siirrytty enemmän työntekijöiden henkisiä voimavaroja ja tunnepitoista sitoutumista ko-

rostaviin, myönteisiin ja samalla vaikeammin havaittaviin vallankäytön muotoihin. Kolmantena, ja ehkä myös ulospäin selvimmin näkyvänä on johtajakeskeisyys. Sen mukaan johtaja on organisaation pelastaja tai tuhoon viejä. Tämän päivän johtamismalleilla ja vuosisadan alun johtamisteorioilla on ainakin yksi yhteinen piirre. Se on pyrkimys lisätä organisaation toiminnan tehokkuutta johtamisen keinoin.

Tutkimukseni kohderyhmänä olivat Suomen kaikkien 56 vapaakunnan sosiaalitoimen johtavat viranhaltijat. Kutsun heitä tutkimuksessani sosiaalijohtajiksi. Käytännössä heidän ammattinimikkeensä vaihtelivat sosiaali- ja terveysjohtajasta toiminnanjohtajaan. Reformia, tietoista uudistusta edustaa tässä tutkimuksessa vapaakuntakokeilu. Se käynnistettiin vuonna 1989, osana ns. hallittua rakennemuutosta. Vuoden 1996 loppuun jatkuva kokeilu on siis osa laajempaa julkisen sektorin uudistamista.

Tutkimukseni oli kaksiosainen. Ensimmäisenä tehtävänä oli kuvata sosiaalitoimen johtamista ja tyyptellä sosiaalijohtajia tilanteessa, jossa toimintaan kohdistuu uudistamisvaatimuksia. Tämän osan tutkimusaineisto kerättiin vuoden 1992 loppulla. Toisena tehtävänä oli selvittää, millaisia käsityksiä sosiaalijohtajilla on yhdestä heille tarjotusta uudistamisohjelmasta, vapaakuntakokeilusta, ja sen käyttämisestä sosiaalitoimessa. Tätä selvittävä aineisto kerättiin vuosina 1991 ja 1992.

Johtamisteorioiden mukaan johtajalla on asemastaan käsin valta määritellä organisaation muiden jäsenten todellisuutta. Johtajaa ja hänen käsityksiään pidetään keskeisenä myös uudistusten toteuttamisessa. Johtajan asemaan kuuluu aina valtaa. Keskeistä on se, mihin hän valtaa käyttää. Mitä vallankäytöllä edistetään tai saavutetaan?

Hahmottaakseni sosiaalitoimen johtamisen moniulotteisuutta olen kehittänyt edelleen Robert E. Quinnin luomaa, organisaation kilpailevia arvoja kuvaavaa mallia, muokaten siitä sosiaalitoimen johtajuutta kuvaavan teoreettisen kehikon. Kutsun tätä moniulotteisen johtajuuden malliksi.

Sen mukaan johtaja joutuu ottamaan työssään yhtä aikaa huomioon organisaation toimintaympäristön vaatimukset eli *avoimen organisaation ulottuvuuden*, toiminnan talouden ja tulokellisuuden eli organisaation *rationaalisen ulottuvuuden*, toiminnan luotettavuuden ja oikeellisuuden eli *byrokraattisen ulottuvuuden* sekä työtä tekevät ihmiset eli *humaanin ulottuvuuden*. Lisäksi työssä heijastuu johdettavan toiminnan substanssista nouseva *professionaalinen ulottuvuus*. Eri ulottuvuuksilta välittyä keskenään ristiriitaisia vaatimuksia, jotka eivät tule vuorotellen, vaan ovat yhtä aikaa läsnä johtajan työssä.

Olen käyttänyt johtajuuden analysoinnissa weberiläistä ideaalityyppimetodia. Ideaalityypit olen luonut empiiristä käsin, induktiivisesti. Analyysin perustana on metodinen triangulaatio, jossa yhdistyvät kvantitatiivinen klusterianalyysi ja kvalitatiiviset muutoskertomukset. Ideaalityyppi pelkistää johtamisessa ilmeneviä piirteitä. Se ei ole esikuva siitä, mihin todellisuudessa tulisi pyrkiä, eikä se tarjoa ihannejohtajan mallia. Käytännöstä ei voi löytää juuri tällaisia sosiaalijohtajia, mutta sekä sosiaalitoimen että kunnan muiden sektoreiden johtajilla saattaa olla piirteitä yhdestä tai useammasta johtajatyypistä.

JOHTAMISEN RISTIPAINET JA MONIULOTTEISUUS

Sosiaalitoimen johtamisen ymmärtäminen edellyttää siis toisaalta johtajuuden ilmiön tarkastelua ja toisaalta sen kontekstitekijöiden hahmottamista. Kontekstinäkökulmana tarkastelen *hyvinvointivaltion ammattilaisen näkökulmaa* niihin muutosvaatimuksiin, joita hänen työhönsä kohdistuu. Kun hyvinvointivaltiota tutkitaan, jää sen palveluja toteuttavien ihmisten näkökulma usein taustalle. Monet palvelujen tuottamista ja rahoitusta koskevat ratkaisut on haluttu siirtää kuntiin. Hyvinvointivaltioellinen teoriakäsitys ei tunnista kuntaa, mutta taloudellisten ratkaisujen seuraukset näkyvät usein kunnassa.

Tutkimukseni osoitti, että sosiaalijohtajien johtamistyö oli heidän oman arvionsa mukaan toimintaympäristöön suuntautuvaa, mutta myös mukauttavaa eli reaktiivista. Sisäisessä johtamisessa korostuivat osallistava johtaminen ja työntekijöiden keskinäisen yhteistyön edistäminen. Vaikka johtajat korostivatkin tulosjohtamistyyppistä työtettä, eli toisaalta rationaalista ja toisaalta humaania ulottuvuutta, he kuvasivat silti tulosjohtamista aika epätasaisesti. Tulosjohtaminen on otettu julkisen sektorin viralliseksi johtamisjärjes-

telmäksi, mutta se ei ole saavuttanut sosiaalitoimen arkea eivätkä kaikki sosiaalijohtajat olleet kovin halukkaita sitä edistämään.

Sosiaalijohtajat puolustivat työssään sekä organisaatiotaan, työntekijöitään että asiakkaitaan. Tilannetta kuvaa kaksoiskriisi; vähentääkseen sosiaalitoimeen kohdistuvaa kritiikkiä, heidän olisi pitänyt vähentää palveluja niiltä, joille työn tavoitteiden mukaan olisi pitänyt antaa enemmän. Sosiaalijohtajien työn informaatioperusta oli panosasiakkaissa, heissä, jotka säätelevät toiminnan voimavaroja. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalijohtajan työn keskeinen tietoperusta nousi ensisijaisesti kunnan poliittisista ja hallinnollisista päätöksistä sekä sosiaalitoimen omilta työntekijöiltä. Asiakkaat ja kuntalaiset olivat kolmannella tai neljännellä sijalla.

Muodostin tutkimusaineiston pohjalta sosiaalijohtajatyypologian, jossa erottui viisi erilaista johtajatyyppeä; Näistä kaksi on suhteellisen tasaisen johtamisen mallia; varovainen, jonka olen nimenyt Perusjohtajaksi ja harmoninen, rohkea, jota kutsun Professiojohtajaksi.

Kolme johtajatyyppeä ovat eri tavoin toimintaympäristöön suuntautuvia: Tulosjohtaja huolehtii voimavarojen hankkimisesta korostamalla ulospäin työn tuloksia. Hän käyttää osallistavaa johtamista organisaation tulokellisuuden parantamiseen. Muutosjohtaja mukauttaa sosiaalitoimen tehtävät kunnan keskushallinnon ratkaisuihin. Hänkin käyttää osallistavaa johtamista, mutta sopeuttaakseen toiminnan ja työntekijät kunnan keskushallinnon päätöksiin. Markkinointijohtaja käyttää runsaasti aikaa vakuuttaakseen kunnan keskeiset päättäjät sosiaalitoimen palvelujen tarpeellisuudesta. Hänen johtamisensa saa jossain määrin myös poissaolojohtajan piirteitä.

VAPAAKUNTAKOKEILU

Tutkimukseni toinen alue oli vapaakuntakokeilu sosiaalitoimen uudistamisessa. Näkökulmani oli tarkastella kokeilun käyttökelpoisuutta sosiaalitoimen tietojen uudistamisen keinona. Pohjoismaisen vapaakuntakokeilun taustalla ovat julkisten palvelujen uudelleenarviointi sekä niiden talouskehitykseen liittyvien ongelmien ratkaiseminen. Kokeilun tavoitteet poikkeavat hyvinvointivaltion tavoitteista. Esimerkiksi hyvinvointivaltiossa keskeiset tasa-arvon ja hyvinvoinnin tavoitteet korvautuvat vapaakuntakokeilun tavoitteissa yksilöllisyydellä ja kuntien toiminnallisen vapauden myötä syntyvällä palvelujen responsiivisuudella. On muistettava, ettei vapaakuntakokeilun tavoit-

teena ole ainakaan julkilausutusti ollut hyvinvointivaltion purkamisen. Vapaakuntakokeilun tavoitteiden ja hyvinvointivaltion kritiikin välillä on silti selviä yhtäläisyyksiä. Oletin yhtäläisyyksien synnyttävän jännitteitä silloin, kun sosiaalijohtajat arvioivat kokeilun käyttökelpoisuutta omalla sektorillaan.

Sosiaalijohtajien käsitykset kokeilusta vaihtelivat. Kaksi kolmannelta näki, että kokeilulla oli ainakin jonkin verran käyttöarvoa sosiaalitoimessa. Heidän mukaansa kokeilun suurimpana hyödynä oli kunnan yleisen ilmapiirin vapautuminen ja uudistamishalukkuuden lisääntyminen. Kokeilun avulla voitiin edistää sellaisia uudistuksia, joita sosiaalitoimessa oli suunniteltu jo aikaisemmin. Yksi kolmasosa sosiaalijohtajista puolestaan ei nähnyt kokeilulle sosiaalitoimessa mitään käyttöarvoa.

Kokeilu ei siis tämän tutkimuksen tulosten mukaan saavuttanut sellaista merkitystä sosiaalitoimen reformina, kuin mitä odotettiin tai pelättiin. Jälkikäteen arvioituna alkuvaiheen uhkakuvat kokeilusta hyvinvointivaltion purkajana osoittautuivat ylimitoitetuiksi, sillä tässä suhteessa lama ja talouden vaikeudet toimivat tehokkaammin. Kokeilua ei käytetty kunnissa alkuperäisen ideansa mukaisesti, vaan se sai osan sisällöstään muista julkisen sektorin uudistus suunnista. Kokeilu ei ole muutenkaan yksiselitteinen. Sen kiehtovin piirre olisi mielestäni ollut reflektiiviseen oppimiseen perustuva oman toiminnan uudistaminen. Monestakin syystä, tämä puoli ei päässyt toteutumaan parhaalla mahdollisella tavalla. Illusio vapaudesta arkipäiväistyi. Laitimani sosiaalijohtajatypologia selitti vapaakuntakokeilun käyttöarvoa osittain. Selvästi uudistuksiin muutoinkin suuntautuva Markkinointijohtaja oli myös kokeilun varaukseton käyttäjä.

Lopuksi, tutkimukseni tulokset houkuttelevat vielä luonnehtimaan sekä sosiaalijohtajan työtä että julkisen sektorin uudistamisohjelmia ja niiden tutkimista. Sosiaalijohtajan tehtävissä hahmottuivat yhtäaikaiset generalistin ja spesialistin vaatimukset. Sosiaalitoimen sisällä johtajalta

edellytetään generalismia. Hänen on oltava yleisjohtaja, joka saa työntekijät käyttämään omia tietojensa kehittämiseen, ja joka osaa kytkeä kunnan poliittiset päättäjät mukaan uudistuksiin, ja joka myös ymmärtää johtaa merkityksiä organisaation sisällä niin, että asiakkaiden osallistuminen on aitoa, vaikuttavaa. Organisaation ulkopuolella sosiaalijohtajalta edellytetään lisäksi spesialistin tietoja, ymmärrystä siitä, mitä kunnassa suunnitellut ratkaisut merkitsevät sosiaalitoimelle sekä sen asiakkaiden, kuntalaisten arkipäivään. Suuntaus näyttää korostuvan muidenkin peruspalvelujen johtamisessa.

Entä mitä pitää ajatella julkisen sektorin uudistuksesta, jonka merkitys osoittautui tutkimusaineiston valossa suhteellisen vähäiseksi? Vapaakuntakokeilu ei tuottanut sosiaalitoimelle edes uudistamisen paineita. On tarpeen nostaa jälleen esille kysymys uudistusten tavoitteiden asettamisen, uudistusten vaikutusten ja uudistusten tutkimisen erilaisista näkökulmista. Kun vapaakuntauudistusten yhteydessä sosiaalitoimessa on kehitetty joku uusi työtapo, asiakkaiden osallistumismuoto tai uusi palvelu, ansio siitä palautuu luonnollisesti sen kehittäjille, ei vapaakuntakokeilulle tai sitä ohjanneelle ministeriölle. Kunnanjohtaja tai kokeilun vastuuhenkilö kunnassa ymmärtää ehkä kokeilun tavoitteet eri tavoin kuin sektorijohtaja, jonka työn päämäärät saattavat lisäksi erota kansainvälistä markkinaistamissuuntaa edustavasta vapaakuntareformista. Tänä päivänä julkisella sektorilla suunnitellaan ja toteutetaan entistä laajempia uudistuksia. Kun uudistuksen tulokset perustuvat työntekijän omaan oppimisprosessiin, tämä edellyttää prosessin tunnistamista sekä uudistusten suunnittelussa, niiden toimeenpanossa että niiden tutkimisessa.

Vuokko Niiranen: Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Tutkimus sosiaalijohtajien johtamistyöstä, johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 20. Kuopio 1994.