

Sosiaalihuollon ohjaustoiminnan kehittämishanke — katsaus erään sisäisen koulutushankkeen toteuttamiseen

Seppo Peisa

1. JOHDANTO

Suomessa työskentelee sosiaalihuollon eri tasoilla ja erilaisissa työtehtävissä kaikkiaan noin 100 000 henkilöä.

Tuotettavat sosiaalihuollon palvelut ovat luonteeltaan joko yleisiä, kaikille kansalaisryhmille tarkoitettuja (mm. päivähoitopalvelut, lapsilisät) tai sitten erityisessä tarpeessa oleville tarkoitettuja (mm. toimeentulotuki, kotipalvelut, vammaispalvelut, kehitysvammaisille tarkoitettua palvelua jne.).

Palveluiden tuottajina toimivat tavallisimmin kunnat, kuntainliitot ja palvelujärjestöt (mm. a-klinikat, Kehitysvammaliitto).

Palveluiden tuottamisen ohjaamiseen osallistuu hyvin monimutkainen järjestelmä, jonka »rungon» muodostaa sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaalihuolto ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot. Huomattava vaikutus palveluiden tuottamiseen on myös kansalaisjärjestöillä, kunnallisilla keskusjärjestöillä, tutkimusta suorittavilla tahoilla sekä julkisella mielipiteellä.

Sosiaalihuolto on vuonna 1968 perustettu keskusvirasto, jonka tehtävänä on lain mukaan — valvoa, hoitaa ja edistää sosiaalihuoltoa ja muuta siihen liittyvää sosiaalista toimintaa; — hoitaa ja valvoa sosiaalivastuuksia; — huolehtia valtion huoltolaitosten toiminnasta ja hallinnosta.

Tällä hetkellä keskusvirasto jakaantuu viiteen osastoon, huolto-osastoon, perheasiain osastoon, kuntoutusosastoon, suunnitteluosastoon ja hallinto-osastoon. Osastojako perustuu pääpiirteissään kohderyhmittäiseen ajatteluun. Sosiaalisten ongelmien monimutkaistumisesta ja perustason uudelleen organisoitumisesta johtuen on toimintatapa osastorakenteen sisällä johtanut lisääntyvään »poikkisektoriaalisuuteen».

Tämän artikkelin tarkoituksena on selvittää vuosien 1985—1987 aikana toteutettua ohjaustoiminnan kehittämishanketta menetelmällises-

tä näkökulmasta. Koska hankkeen päätelmät ovat vielä keskustelun alla viraston sisällä, ei niitä käydä tässä erikseen selostamaan.

Hankkeen käytännön »prosessoinnista» ovat vastanneet koulutussuunnittelijat Erik Arnkil ja Seppo Peisa. Luonnollisesti »raa'an» työn ovat suorittaneet sosiaalihuollon osastojen johtoon ja tarkastajakuntaan kuuluvat henkilöt.

2. OHJAUSTOIMINNAN KEHITTÄMISHANKKEEN TAVOITTEET JA KÄYTÄNNÖN TOTEUTUS

Lähtökohtana hankkeen toteuttamiselle oli luonnollisesti tietoisuus viraston toiminnan kehittämisen tarpeesta. Tätä tietoisuutta muodosti yleisemmin ottaen viraston toiminnan muuttaminen delegointien ja valtakunnallisen suunnittelujärjestelmän muotoutuessa. Suunta on ollut hyvin selvä — pyrkimys erillispäätöksistä kohti asiantuntijuuteen perustuvaa ohjaamistointia.

Hanke konkretisoitui siinä yhteydessä kun viraston sisällä syntyi keskustelua ohjaustoiminnan välineistä ja niiden vaikuttavuudesta. Tämä taas siirsi huomiota yleisemmin ohjaamisen ja vaikuttamisen probleemeihin. Kysymysten edessä jäi itse asiassa ainoaksi mahdollisuudeksi selvitys- ja sitä kautta tapahtuva kehittämistyö.

Oleellisiksi kysymyksiksi nousivat seuraavat:

- Kuinka hyvin sosiaalihuollon perustyöprosessit vastaavat kansalaisten muuttuviin tarpeisiin?
- Millaisin toimenpitein ja miten pätevin toimenpitein sosiaalihuollon perustyöprosessi ohjataan ja mitkä tahot hallinnollisessa järjestelmässä loppujen lopuksi osallistuvat ohjaamiseen?

Näiden kysymysten pohjalta muotoiltiin hankkeen tavoitteiksi seuraavat:

1. Sosiaalihuollon ohjaustoiminnan relevanssin kriittinen arviointi kansalaisten

muuttuvien tarpeiden näkökulmasta sekä ohjauksen kehittämistehtävien paikantamisen suoritettun analyysityön pohjalta.

2. Sosiaalihuollon ohjaustoimintaan liittyvien tahojen ja ohjaustoimenpiteiden selvittäminen.
3. Sosiaalihuollon oman toiminnan kehittämistä palvelevien ajattelumallien ja analysointimallien yhteinen opiskelu ja omaksuminen.

Hankkeen toteuttamisen teoreettisena viitekehäksenä on toiminut kehittävän työntutkimuksen ajattelumalli, josta selkeän kokonaiskuvan voi saada muun muassa Yrjö Engeströmin, Kari Toikan ja Robert Arnkilin laatimista artikkeleista.

Hankkeessa olivat mukana kaikki sosiaalihuollon osastojen johtoon ja tarkastajakuntaan kuuluvat henkilöt (n. 100 henkilöä).

Keskeisimpinä työskentelymuotoina hankkeessa käytettiin osastokohtaisia työseminareja, erilaisia välitehtäviä, välipalavereita sekä kuntakäyntejä (Lahteen ja Lammille). Kahdesta neljään päivää kestäviä työseminareja toteutettiin kaikkiaan 22 kappaletta.

Niin sanotut toiminnalliset osastot työskentelivät jossakin määrin toisenlaisin tehtävin kuin mitä suunnittelu- ja hallinto-osastot.

Hanke päättyi erilliseen loppuseminaariin, johon osallistuivat sosiaalihuollon ylimpään johtoon kuuluvat sekä kaikki hankkeessa mukana olleet.

3. HANKKEEN ERI VAIHEET JA TOIMENPITEET

Seuraavassa esitellään hankkeen eri vaiheet ja niihin sisältyneet toimenpiteet.

3.1. Tarveperustan problematisointi

Hanke aloitettiin alkutehtävällä, jonka tuloksia käsiteltiin ensimmäisessä työseminaarissa. Alkutehtävä käsitti kysymyssarjan:

Mitkä ovat keskeisimpiä tekijöitä, jotka vaikuttavat sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakykyisyyden muotoutumiseen. Mitä näiden tekijöiden alueella on tapahtumassa?

Miten sosiaalihuollon toiminta kokonaisuudessaan liittyy em. tekijöihin?

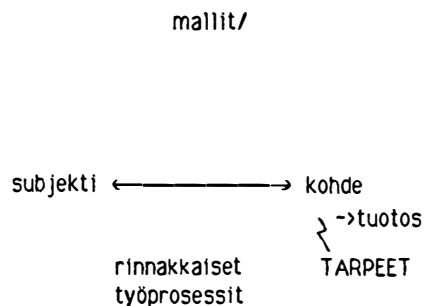
Miten oman osaston ja sektorin toiminta kytkeytyy em. tekijöihin — eli miten vaikutatte toimenpiteillänne sosiaalisen turval-

lisuuden ja toimintakykyisyyden ylläpitämiseen?

Tämän alkutehtävään sisältyvän kysymyssarjan keskeinen merkitys oli problematisoida sosiaalihuollon tarveperustaa nimenomaisesti muuttuvana ja useiden eri tekijöiden muodostamana systeeminä. Samoin näiden tehtävien kautta haluttiin osanottajia ohjata havaitsemaan ohjaustoiminnan kohdistumisen ongelmallisuus ja välittyneisyys. Selvimpänä tuloksena tästä oli kuitenkin se, että osanottajat hahmottivat itse ne oleelliset tasot, jotka on otettava tarkastelun kohteiksi eriteltäessä sosiaalihuollon ohjaustoimintaa.

3.2. Ohjauksen kohteen mallittaminen — perustyövälineen muodostaminen

Edellinen vaihe tuotti suhteellisen karkean »vision» sosiaalihuollon tarveperustasta sekä niistä tahoista ja toiminnoista, joilla pyritään vaikuttamaan sosiaaliseen turvallisuuteen ja toimintakykyisyyteen. Sosiaalihuollon ohjaustoiminta kohdistuu sosiaalipalveluja tuottaviin perustyöprosesseihin. Tästä oli siis lähdettävä liikkeelle. Jotta perustyöprosessien tarkastelu olisi mahdollinen, oli ensimmäisessä vaiheessa muodostettava niistä pelkistetty, systeeminen malli. Tässä tukeuduttiin työtoiminnan niin sanottuun kolmiomalliin — eli työtä ei tarkastella vain sarjana osatehtäviä ja operaatioita, vaan systeemisenä kokonaisuutena, jossa ilmenee työn tarveperusta, sen kohde ja tuotos, työn tietoperusta ja välineet sekä työn subjekti, työn suorittajat.



Toinen työseminaarissa suoritettava tehtävä kuului:

»Kuvatkaa sektorinne ohjauksen kohteena oleva työprosessi sellaisena kuin se teidän käsityksenne mukaan toteutuu tällä hetkellä!»

Tehtävän suorittaminen eteni siten, että ensimmäisessä vaiheessa tarkennettiin työprosessiin sisältyvät osat ja viimeisessä vaiheessa mallitettiin työprosessit em. kolmion muotoon.

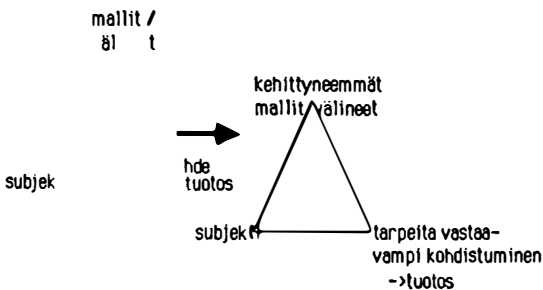
Tämän jälkeen siirryttiin mallittamistyössä tarkastelemaan perustyöprosessien sisäisiä ristiriitoja erittelemällä kolmion »kulmien välisiä suhteita» ja paikantamalla ristiriidat laadittuihin malleihin.

Perustyöprosessien erittelytyön viimeinen vaihe käsitti »olettamuksen» tekemisen perustyöprosessien kehittyneemmästä tilasta eli kysymys oli lähikehitysvision tuottamisesta.

Varsinainen toimeksianto oli seuraavanlainen:

»Laatikaa malli perustyöprosessien sellaisesta läheisestä kehityksestä, jolla vastataan nykyistä paremmin ilmenneisiin tarpeisiin ja jolla ylitettäisiin samalla työn sisäisiä ristiriitaisuuksia.»

Tehtävä suoritettiin laatimalla malli perustyöprosessissa toivottavasta kehityksestä seuraavan mukaisesti:



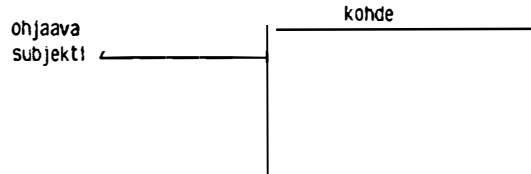
Tämän työskentelyvaiheen tuloksena saatiin tietoinen olettamus siitä, millainen tulisi olla ohjattavien perustyöprosessien seuraava kehitysvaihe. Nuo olettamukset käsiteltiin toisessa yhteydessä peruspalveluja tuottavien henkilöiden kanssa (Lahti, Lammi) ja tarvittavat tarkennukset tehtiin. Oleellisin tässä vaiheessa on kuitenkin se, että vaiheen *tuotoksena syntyi merkittävä kriteeri ohjaustyölle: sen tulee tukea perustyöprosessien siirtymää lähikehitykseen.*

3.3. Ohjausjärjestelmän erittely

Ohjaustoimenpiteiden analyysi oli tehtäväkentän laajuuden vuoksi suoritettava useamassa vaiheessa. Yhtäältä erittelytyötä oli suoritettava »hallinnon tasojen pohjalta» ja toisaal-

ta ohjaustoimenpiteiden oman kehityksen pohjalta.

Työ aloitettiin kunnallisen ohjausjärjestelmän analysoinnilla. Tätä työtä ohjaavaksi malliksi laadittiin seuraavanlainen:



Tehtävänä oli siis ensimmäisessä vaiheessa sijoittaa ohjaustoiminnan kohteeksi eri sektoreiden ohjauksen kohteena oleva perustyöprosessi ja tämän jälkeen eritellä kunnallisen ohjauksen välineitä sekä ohjaavaa subjektiä. Erityisesti painotettiin tässä kohden sitä, millaiset ohjaustoimenpiteet näyttäisivät edistävän peruspalveluja tuottavien työprosessien kehitystä lähikehityksen suuntaan ja mitkä toimenpiteet päinvastoin näyttäisivät estävän halutun kehityksen saavuttamista. Tämä vaihe toimi hankkeen etenemisen kannalta myös mallina ohjaustoiminnan erittelylle. Ohjaustoimintaa tulee myös tarkastella systeemisenä kokonaisuutena, jossa eri tekijöiden välisten suhteiden selvittäminen on merkityksellistä.

Tällaisen alustavan kunnallisen tason ohjaustoimenpiteiden erittelyn jälkeen siirryttiin koko sosiaalihuollon ohjausjärjestelmän analysointiin päämääränä paikantaa ohjaustoiminnan sisäisiä ristiriitaisuuksia. Tässä työssä ei ollut mielekäästä pitäytyä vain nykytilanteen poikkeikkaukseen, vaan merkittävää on nähdä ohjaustoiminta *kehityksessään*. Eli kehittämissuunnan kannalta on tärkeää ymmärtää, että ohjaavat toimenpiteet ovat kehittyneet ratkaisuihin kussakin vaiheessa tiedostettuihin ongelmiin ja ristiriitoihin. Niiden tiedostaminen on välttämätön ehto pyrittäessä ratkaisemaan sitä, millainen ohjaustyö olisi kehittyneempää.

Konkreettiseksi tutkimustehtäväksi muotoutui selvittää seuraavia kysymyksiä:

Miten väestön sosiaaliset tarpeet ovat muuntu-
neet ja millaisiin perustyöproesseihin on kussakin

vaiheessa pyritty vastaamaan vallitseviin sosiaalisiin tarpeisiin? Millaiset työprosessien sisäiset ristiriitaisuudet ovat »pakottaneet» ne muuttamaan? Missä vaiheessa, miksi ja minkä muotoisena alkoi kehittyä perustyötä ohjaavia toimenpiteitä eri hallinnon tasoille?

Tutkimustyön tuotokset koottiin sektoreittain laajoille lomakkeille, joille oli kiteytetty pääpiirteissään sosiaalihuollon eri osa-alueitten perustyöprosesseja koskeva kehitys sekä niitä koskevan ohjauksen kehitys. Samoille listoille oli kiteytetty myös olettamus siitä, millaiset tekijät ovat oleellisinmin vaikuttaneet ohjauksen kehittymiseen.

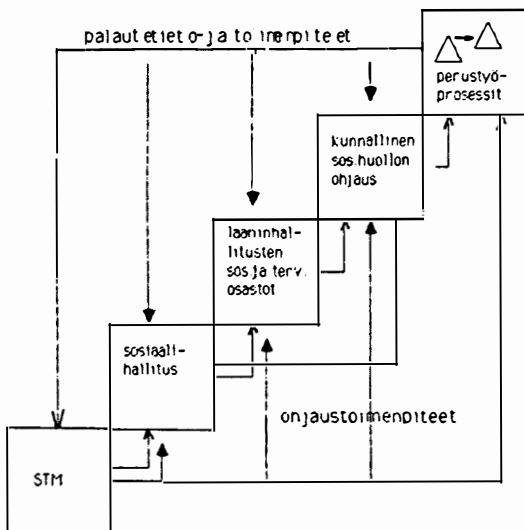
Eli hankkeen kannalta tämä vaihe loi esiin jo alkua jäsentyneemmän kuvan siitä, mihin sosiaalihuollon peruspalvelut kohdistuvat, miten niin sanotut ohjaavat toimenpiteet ovat historiansa myötä kehittyneet ja millainen on tämän hetken ohjaustoimenpiteiden kokonaisuus yleisesti ottaen.

Pulmana kuitenkin kehittämistyön jatkon kannalta oli se, että näkemys oli vielä perin yleispiirteinen. Työn jatkon kannalta muodostui keskeiseksi näkemyksen tarkentaminen sekä kehittämistyön tarpeiden paikantaminen.

3.4. Sosiaalihuollon ohjausjärjestelmän yksityiskohtaisempi erittely

Yksityiskohtaisempi analysoiminen edellytti jälleen »työvälineen» hankkimista ja sen omaksumista.

Konkreettisempi jäsentäminen suoritettiin käyttämällä työvälineenä DAJE-matriisia (Dava-yhtiössä kehitetty metodi eritellä tietovirtoja eri toimintahierarkioiden tasolla).



Edellä kuvattu matriisi mahdollistaa sekä »alaspäin» suuntautuvan ohjeistuksen ja suositukset että »ylempiin viranomaisiin» päin suuntautuvan tietovirran erittelyn yhtä aikaa.

Matriisin käyttö edellytti ensimmäisessä vaiheessa relevanttien ohjaustahojen määrittämisen sekä näiden sijoittamisen matriisiin lävistäjäruudukoille. Toinen matriisin käyttöön liittyvä vaihe oli työläs ja aikaaviepä. Tällöin konkretisoitiin matriisiin kunkin ohjaavan tahon suorittamat oleelliset ohjaustoimenpiteet sekä samalla selvitettiin palautetiedon luonne ja suunta matriisin kustakin osasta.

Kolmas ohjausjärjestelmän yksityiskohtaiseen erittelyyn liittyvä työskentelyvaihe käsitti konkretisoitujen ohjaustoimenpiteiden merkittävyyden ja relevanssin arvioinnin. Arvioinnin kannalta merkittävän vertailukohdan tarjosi se, missä määrin ohjaustoimenpiteen keinoin tuetaan perustyöprosessien siirtymää haluttuun suuntaan tai missä määrin ohjaustoimenpiteet itse asiassa vastustivat tätä haluttua siirtymää. Toisinsanoen relevanssin arvioinnin keskeinen tehtävä oli sen selvittäminen, missä määrin ohjaustoimenpitein edistettiin tai estettiin perustyöprosessien siirtymää lähikehitykseen. Relevanssia koskevat kysymykset koskivat muun muassa seuraavaa: Mitä tapahtuisi, jos ohjaustoimenpide poistettaisiin? Mihin ohjaustoimenpide oleellisinmin vaikuttaa? Estääkö vaiko edistääkö ohjaustoimenpide perustyöprosessien kohdalla haluttua siirtymää? Millaisia, aivan uusia ohjaustoimenpiteitä tarvittaisiin?

Tiivistelmänä tästä työskentelyvaiheesta on todettava se, että tällä monikerroksisella tarkastelulla onnistuttiin saamaan esiin koko sosiaalihuollon työkenttään sisältyvä ohjaustoiminnan kokonaisuus sekä yleisesti että konkreettisesti. Samalla työskentelyvaihe tuotti suhteellisen selkeän olettamuksen siitä, millaista ohjauksen tulisi olla ja päinvastoin, mitkä piirteet ohjauksessa tulisi karsia.

4. OHJAUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN SOSIAALIHALLITUKSESSA

Viimeisessä vaiheessa tehtävänä oli lähteä hahmottamaan suoritettujen analyysien pohjalta konkreettista näkemystä sosiaalihuollon oman ohjaustoiminnan kehittämiseksi. Tämän vaiheen työskentely aloitettiin kokoamalla aikaisemmista tuotoksista ne ohjaustoimenpiteet, jotka selvästi edistivät perustyöprosessien kehitystä haluttuun suuntaan. Samoin koottiin

esiin myös hahmotelmat kehittyneemmästä ohjaamisesta.

Näiden päämäärien suhteen edettiin osasto-kohtaisesti siten, että lähdettiin erittelemään tarkemmin sitä, miten osastot jäsentävät ohjaustoimintansa tällä hetkellä (siis nykyinen kohde, välineet, työnjako) ja millaista siirtymää toiminnassa kehittyneempi ohjaaminen edellyttää (kehitettävä työn tietoperusta, välineet, uudenlainen työnjako). Kysymys oli siis sosiaalishallituksen osastojen oman lähikehityksen hahmottamisesta. Varsinaisen mallittamistyön jälkeen edettiin priorisoimaan osastokohtaisesti niitä toimenpiteitä, joilla haluttu siirtymä on mahdollista toteuttaa.

Samoin tähän vaiheeseen koottiin niitä toimenpiteitä, joita tulee toteuttaa koko viraston tasolla sekä suhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön. Periaatteessa osastokohtainen toiminnan kehittämistyö jatkuu sosiaalishallituksessa ns. normaaliorganisaation työnä. Onhan kysymyksessä kunkin osaston kannalta viraston ydintehtävistä.

5. OHJAUSTOIMINNAN KEHITTÄMISHANKE — SISÄLTÄÄKÖ SE AINEKSIA UDESTA KOULUTUSAJATTELUSTA

Olen tarkoituksellisesti esitellyt hyvinkin yksityiskohtaisesti sosiaalishallituksen ohjaustoiminnan kehittämishankkeen eri vaiheita ja niihin sisältyviä toimenpiteitä. Keskeisenä synnä tähän on ollut se, että vain riittävän konkreettisen ja yksityiskohtiin menevän tarkastelun kautta on mahdollista päätellä, missä suhteessa toteutettu koulutus- ja kehittämishanke eroaa siitä, mikä on perinteistä. Esittelen tässä lopuluvussa kuitenkin eräitä niistä keskeisimmistä piirteistä, joissa hanke eroaa perinteisestä virastokohtaisesta koulutustoiminnasta.

Ensiksi, väitän että oleellinen ero piilee koulutustarpeiden käsityksessä ja koulutustarpeiden arvioinnin menetelmissä. Projektin toinen vetäjä Erik Arnkil on verrannut osuvasti perinteistä koulutustoimintaa »huoltoasemaperiaatteella» toimivaksi. Tämän mukaan organisaatiossa koetaan jonkinlaista kehittämisen tarvetta. Koulutukseen eli »huoltoasemalle» lähetetään yksi tai kaksi henkilöä, joille välitetään jotakin keskimääräistä tietoa ja viimein oletetaan, että »huoltoasemalta» palaavat »lähetyssaarnaajat» johtaisivat koko työyhteisön tarpeiden mukaiseen kehitykseen. Jokainen ymmärtää tehtävän mahdollisuuden.

Koulutustarpeita koskeva käsitys ohjaustoiminnan kehittämishankkeessa sitoutuu kiinteästi kollektiiviseen työtoiminnan tutkimiseen, työtoiminnan sisäisten ristiriitojen paikantamiseen ja kehittyneempää työtoimintaa vastaavan yksilöllisen ja kollektiivisen tietoisuuden (työorientaatio) luomiseen. Toisin sanoen koulutustarpeet eivät ole jotakin kertaluontoista organisaation toiminnasta lähtevää tieto-taito -vaatimusten ulkoista määrittämistä, vaan sen suhteen terävöittämistä, jossa yhtenä kohtiona on työtoiminta kehityksessään ja toisena yksilöiden ja ryhmien työtä koskevat ajattelu- ja toimintamallit — työtä koskeva tietoisuus.

Toisena erottavana piirteenä suhteessa perinteiseen koulutustoimintaan on koulutustoiminnan kohdistuminen. Tunnettua lienee, että perinteinen koulutustoiminta pyrkii kurssiin tai kurssimuotoiseen koulutuskokonaisuuteen.

Omassa hankkeessamme kohteena oli laajempi hanke, joka kytki sisäänsä tutkivia työkentelyvaiheita, selviä omaksumisvaiheita sekä soveltamis- ja kokeiluvaiheita. Yleistäen voitaneen todeta, että päämääränä tulisi olla tutkimus-, koulutus- ja kokeilutoiminnan kytkeminen läheisemmin toisiinsa. Perinteisen kurssipainotteisen koulutustoiminnan kohdalla päämäärää ei ole mahdollista saavuttaa.

Kolmantena seikkana voidaan painottaa sitä, että tavanmukaiset didaktiset ja koulutussuunnittelulliset toimintamallit eivät riitä laajempien hankkeiden toteuttamiseen ohjaamiseen. Erityisesti työtoiminnan analysointimallit ja työn kehittämisen mallit asettuvat hyvin keskeiseen asemaan.

Neljäntenä seikkana tulkoon esiin vielä kouluttajien toimintatapa ja työnjako. Kurssimuotoisen koulutustilaisuuden kohdalla kouluttaja on asiantuntija- asemansa puolesta tiedonjakaja. Työnjaon rajat ovat myös usein tiukat; kukin kouluttaja vastaa vain omasta osuudestaan. Kehittämishankkeen kohdalla taas toteuttajana voi toimia vain moniasiantuntijuuteen perustuva kollektiivi. Kollektiivin tehtävänä ei ensisijaisesti ole välittää tietoa joistakin asioista, vaan paremminkin ohjata ja prosessoida opiskelutyötä.

Luonnollisesti erottelevina piirteinä olisi mahdollista lähteä luettelemaan hyvinkin yksityiskohtaisia piirteitä (esim. koulutusaktien muotona ovat paremminkin yhteiset työseminaarit kuin kurssit jne.), mutta tämä ei liene mielekää.

Oleellisimpana tunnuspiirteenä toteutetulle hankkeelle on ollut tietoinen pyrkimys murtua ulos siitä asetelmasta, jonka mukaan hen-

kilöstön kehittäminen olisi joidenkin ulkopuolisten tahojen tarjoamaa valmiiden ratkaisumallien vastaanottamista ja omaksumista. Tärkein-

tä on mielestämme työyhteisöön kuuluvien toiminnan suuntaaminen tutkimaan omaa työtään ja kehittämään tietoisuuttaan suhteessa siihen.