

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Kokkonen, Tuomo; Rantamäki, Niina

**Title:** Sosiaalijohto palvelujärjestelmän kehittäjänä

**Year:** 2023

**Version:** Published version

**Copyright:** © Kirjoittajat 2023

**Rights:** CC BY 4.0

**Rights url:** <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Please cite the original version:**

Kokkonen, T., & Rantamäki, N. (2023). Sosiaalijohto palvelujärjestelmän kehittäjänä. In K. Närhi, S. Kannasoja, T. Kokkonen, N. Rantamäki, & S. Ruonakangas (Eds.), *Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa* (pp. 236-253). Jyväskylän yliopisto. Sophi, 154.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9712-0>

## 14.

# Sosiaalijohto palvelujärjestelmän kehittäjänä

*Tuomo Kokkonen & Niina Rantamäki*

Tämä luku tarkastelee sosiaalijohdon näkemyksiä rakenteellisesta sosiaalityöstä. Tarkastelussa painottuu tietotyö. Suomalainen rakenteellisen sosiaalityön perinne antaa suuren painon asiakastyötä tekevien sosiaalityöntekijöiden tuottamalle tiedolle palvelujärjestelmän kehittämisessä (Viirkorpi 1990; ks. Närhi, luku 2 & Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa). Tiedon analysointi ja välittäminen on siten myös sosiaalijohdon keskeisiä työtehtäviä. Tiedon välittämisen lisäksi johtajat ovat palveluita koskevien päätösten toimeenpanijoita ja johtavat henkilöstöä. Sosiaalijohto on siis tärkeä linkki siinä ketjussa, jonka välityksellä sosiaalityön tieto muuntuu palvelujärjestelmää kehittäviksi päätöksiksi.

Tutkimuksen kenttätöskentelyn alkuvaiheessa sosiaalijohto sijoitettiin sosiaalityöntekijöiden ohella monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön keskeiseksi toimijaksi. Käsitystä perusteli myös se, että valtaosa haastatelluista informanteista omasi sosiaalityön pätevyyden ja oli työskennellyt urallaan sosiaalityöntekijänä. Tutkimuksen edetessä kuitenkin havaittiin, ettei sosiaalijohdon rooli rakenteellisen sosiaalityön toi-

mijana ole yksiselitteinen tai vailla jännitteitä. Vastapainona asemaansa sisältyvälle vallalle ja toimintamahdollisuuksille johtajat ovat monenlaisten velvollisuuksien ja vastuiden rajoittamia. Sosiaalijohdon työssä näkyy viimeisten vuosikymmenten aikana suomalaista julkishallintoa muokanneen new public management -johtamisopin (NPM) vaikutus (Lähdesmäki 2003; Yliaska 2017). Se on tehnyt julkisjohtamisesta aikaisempaa managerialistisempää ja tuloskeskeisempää. Pohjimmiltaan NPM-johtamisoppi on kuitenkin jännitteistä: vaikka NPM korostaa organisaation operationaalisessa toiminnassa johtajakeskeisyyttä, rajaa se toisaalta johtajan työtä asettamalla sille tarkat puitteet liittyen erityisesti talouteen ja organisaation tehokkuuteen.

NPM-johtamisopin vaikutus näkyy aineistossa kenties erityisen selvästi sen vuoksi, että monet haastatteluihin osallistuneista johtajista olivat nimikkeeltäänkin ”tulosaluejohtajia”. Heidän vastuullaan oli jokin sosiaalityön tai sosiaalipalvelujen sektori, esimerkiksi aikuissosiaalityö, maahanmuuttopalvelut tai nuorten palvelut. NPM-johtamisopille lähes ideaalituypillisella tavalla ”tulosalueen” johtajien vastuu on kokonaisvaltaista ja päämääräsuuntautunutta (Lähdesmäki 2003; Yliaska 2017). Taloudellisen vastuun sekä toiminnan tehokkuuden lisäksi he kantavat vastuuta johtamansa henkilöstöjohtamisesta, organisaation toiminnan lainmukaisuudesta sekä suhteista tiedotusvälineisiin ja yleisemminkin julkisuuteen. Organisatorisen asemansa vuoksi johtajalla on periaatteessa mahdollisuus – valtaa – toteuttaa organisaatiossaan rakenteellisessa sosiaalityössä tärkeitä muutoksia tai vähintäänkin edistää niitä. NPM-opin sanoma on tässä suhteessa kuitenkin kaksijakoinen. Yhtäällä johtaja nähdään siinä organisaation uudistumista vauhdittavana innovaattorina. Johtajakeskeisyyden toinen puoli on kuitenkin johtajan työhön liittyvän taloudellisen tilivelvollisuuden korostuminen. Vastuun kantaminen ei suosi muutoksien tekemistä, vaan se korostaa organisaation toiminnan jatkuvuuden turvaamista ja riskien välttämistä (Lähdesmäki 2003).

Luvun seuraava jakso esittelee kirjallisuuteen perustuen julkisjohtamisen ja hyvinvointivaltion muutoksen yhteyksiä. Tämän jälkeen luku tarkastelee ryhmähaastatteluihin perustuen johtamistyötä siihen sisältyvien käytännön tehtävien sekä ennen kaikkea tietotyön kannalta. Luvun johtopäätöksissä esitettävä teesi on, että huolimatta NPM-joh-

tamisoppiin sisältyvästä päämäärätietoisestä tavasta ymmärtää organisaation toimintaa tai toimintaedellytyksiä käsittelevä taloudellinen tieto oleellisimmaksi, sisältyy johtamiseen myös mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon tavalla, joka on sosiaalityön arvojen mukaista ja myös poliittista. Luvun lopussa johtajien tietoa ja tiedon hyödyntämiseen liittyviä valintoja analysoidaankin poliittiseen toimintaan liittyvän erilaisten näkökulmien välisen puntaroinnin ja uudenlaisten vaihtoehtojen löytämisen kannalta. Keskeinen sosiaalijohtajien työhön liittyvä kysymys on, missä määrin siihen voi liittyä samanlaista toisin päättämisen ”pelivaraa” kuin poliittiseen päätöksentekoon ajatellaan sisältyvän (Palonen 2010; Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa). Ajatus ”johtamisen pelivarasta” on siinä suhteessa keskeinen, että toteutuessaan se murtaa uusliberaalin NPM-johtamisen päämäärätietoista ja epäpoliittista vaihtoehtottomuutta sekä osoittaa mahdollisuuksia politisoida sosiaalihuollon toimintaa järjestelmän sisältä käsin.

### **14.1 Julkisjohtaminen hyvinvointivaltion murroksessa**

1990-luvun alun laman jälkeisellä hyvinvointivaltion murrosten aikakaudella sosiaalijohdon asemaa suomalaisessa rakenteellisessa sosiaalityössä on korostanut erityisesti kaksi kehityskulkua: yhtäällä toistuvat pyrkimykset uudistaa sosiaali- ja terveystalouden rakenteita sekä toisaalla julkisjohtamisessa tapahtuneet opilliset muutokset. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen käynnistyi Suomessa itseasiassa jo 1970-luvulla, melkein ennen kuin hyvinvointivaltio oli kasvanut täyteen mittaansa. Tärkeitä 1970–1980-luvuille sijoittuneita muutoksia sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä olivat vuoden 1972 kansanterveyslaki, 1980-luvun alun Valtava-uudistus sekä 1984 voimaan tullut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuuslaki. Näitä uudistuksia yhdisti niiden keskittyminen sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoon sekä kietoutuminen yhteen kuntarakennetta koskevan keskustelun kanssa. 1990-luvulla kuntien asemaan ja tehtäviin kulminoitunutta sosiaali- ja terveystalouden kehittämistä jatkoivat vapaakuntakokeilu sekä kuntalain uudistaminen vuonna 1995. Kuntalaki oli rakenteellisen sosiaalityön ja palvelujärjestelmän kehittämisen

kannalta siinä mielessä tärkeä, että se korosti kuntien mahdollisuutta valita vapaasti palveluiden järjestämistapa, mukaan luettuna kuntien välinen yhteistyö sekä palveluiden ostaminen yksityisiltä palveluiden tuottajilta. (Rautiainen, Taskinen & Rissanen 2020.)

Palvelujärjestelmän 1970-luvulla käynnistynyt kehittäminen ei alkuaan tähdännyt palveluiden keskittämiseen, eikä myöskään palvelujen tuottamisen tehokkuus ollut sen keskeinen argumentti. Pikemminkin huomio oli tuolloin hyvinvointivaltion rakentamisessa ja laajenemisessa. 2000-luvulle tultaessa palvelujärjestelmän kehittämisen perusvire muuttui kuitenkin suuntaan, joka korosti sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamista ”leveämpien hartioiden” avulla. Vuosituhannen vaihteen jälkeen palveluiden kehittämällä oli myös läheisempi yhteys asiantuntijuuden ja ammatillisuuden kysymyksiin – tämän voi myös ymmärtää suurempia yksiköitä puoltavaksi argumentiksi. Tärkeä askel palveluiden keskittämisen suuntaan oli vuonna 2005 käynnistynyt Paras-hanke. Se kannusti kuntia kuntaliitoksiin sekä yhteistyöhön sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä. Kaikki nämä palvelujärjestelmän muutokset ovat heijastuneet johtamiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Uudistusten kautta poliittinen päätöksenteko on muuttanut sosiaali- ja terveyspalveluiden organisatorisia rajoja, rahoitusta sekä kumppanuuksia ja yhteistyösuhteita palveluiden tuottamisessa. Poliittiset päätökset palvelujärjestelmän muutoksista ovat heijastuneet paikallisten organisaatioiden tasolle muun muassa sen kautta, että ne ovat pakottaneet organisaatioita uudistamaan strategioitaan. Johtamisella on siis ollut keskeinen rooli siinä, miten palvelujärjestelmän muutoksia on implementoitu paikallisissa käytännöissä (Lammintakanen & Rissanen 2017).

Paras-hankkeen jälkeen 2010-luvulla palvelujärjestelmän kehittäminen kulminoitui useisiin eri versioihin sote-uudistuksista, joita kaikkia yhdisti ajatus palveluiden järjestämisvastuun siirtämisestä pois kunnilta alueellista itsehallintoa edustaville maakunnille. Vaihtelevasti uudistusehdotuksiin sisältyi myös painetta eriyttää palveluiden järjestämisestä ja tuottamista tavalla, joka laajentaa yksityisten palveluntuottajien roolia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestelmässä. Työ sote-uudistuksen parissa vakiinnutti siten edelleen käsitystä siitä, että markkinat ja toimijoiden välinen kilpailu on tärkeää myös julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevien hyvinvointipalveluiden tuottamisessa (Rautiai-

nen, Taskinen & Rissanen 2020). Sote-uudistuksen lopullisessa, hyvinvointialueiden muodostamiseen päätyneessä, versiossa radikaaleimmat ajatukset palvelutuotannon yksityistämisestä tosin karsiutuivat. Hyvinvointialueista muodostui paljolti kuntien tehtävää sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä pelastuspalveluissa jatkava edustuksellisen demokratian ohjauksessa olevia organisaatioita. Merkittävä ero kuntien ja nykyisten hyvinvointialueiden välillä on kuitenkin se, ettei hyvinvointialueilla ole kuntien tavoin verotusoikeutta (Laki hyvinvointialueesta 611/2021).

Palvelujärjestelmän kehittämisen lisäksi sosiaalijohtamisen edellytyksiä ovat viime vuosikymmeninä muokanneet johtamisopeissa ja johtamisen käytännöissä tapahtuneet muutokset. Erityisen merkitykselliseksi on noussut NPM-johtamisoppi. Aatteellisesti NPM sivuaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestelmässä tällä vuosituhanella tehtyjä uudistuksia muun muassa liittyen muutokseen kohti suurempia yksiköitä, tavoitteena toiminnan tehostaminen. Tehostamisen ohella tärkeä NPM-johtamisopin ulottuvuus on ajatus johtamisen yleistettävyydestä. Johtaminen hahmotetaan yleisratkaisuksi julkisen sektorin toiminnan (näennäiseen) tehottomuuteen ja byrokraattisuuteen. NPM-opissa korostetaan, että kaikkea saa johtaa ja pitää johtaa, eikä julkisen sektorin johtamista nähdä erityislaatuisena verrattuna yksityisten yritysten johtamiseen Kirsi Lähdesmäki (2003) puhuukin NPM-johtamisopista doktriinina, joka sisältää uusliberalismiin viittaavia normatiivisia käsityksiä johtamisen lisäksi siitä, mihin suuntaan julkisen sektorin organisaatioita tulisi muuttaa. (Ks. Busso 2017.)

Suomessa NPM-johtamisoppi löi läpi 1990-luvun alun laman jälkeisten julkisen sektorin muutosten yhteydessä. Tuolloin siihen liittyi läheisesti pyrkimys jakaa julkisen talouden niukkuutta valtiolta alas myös kuntien kannettavaksi. 1990-luvulla NPM osaltaan mahdollistikin kansallisella politiikan tasolla päätettyjen säästöjen ja leikkausten käytännön toteuttamisen (Yliaska 2017). Toiminnan tehokkuuden ja päämäärätietoisuuden lisäksi NPM-johtamiseen sisältyy pyrkimys korostaa budjettikuria toiminnan kaikilla tasoilla. Paul Pierson (2002) kuvaa tämän tyyppistä julkista taloutta hyvinvointivaltioiden siirtymiseksi pysyvän niukkuuden aikaan. Piersonin mukaan pysyvän niukkuuden aika kertoo, että menoja karsivasta, tai vähintäänkin niiden kasvua hidastavasta, julkisen talouden ”rekalibroinnista” on tullut hyvinvointipalve-

luiden tuottamisessa paitsi vallitseva käytäntö, niin myös moraalinen asia.

NPM-johtaminen ja yleinen julkisen talouden katsominen niukkuuden (Pierson 2002) kautta kietoutuvat siis yhteen. Niukkuuspolitiikassa budjettikuri ei ole ainoastaan organisaation sisäinen asia, vaan se liittyy jatkumoon, joka ylittää sosiaali- ja terveystalouden paikallistasoisesta järjestämisestä aina valtion budjettiin. Julkisiin menoihin liittyvä uudenlainen niukkuuden moraalinen konkretisoituu budjettikehyksissä, joita ei saa ylittää. Ei olekaan kärkeä väittää, että NPM-johtaminen on harmoniassa uusliberalismin kanssa ja tärkeä työkalu niukkuusajattelun täytäntöönpanossa julkisen sektorin kaikissa osissa. NPM-johtaminen muokkaa julkisen vallan toimintaa suuntaan, joka suosii resursien suuntaamista taloudellista kasvua ja kansantalouden kansainvälistä kilpailukykyä parantaviin kohteisiin (Yliaska 2017). NPM-johtamisen kannalta sosiaali- ja terveystaloudet ovat tärkeä kansantalouden sektori, jota tulee kehittää taloudellista näkökulmaa korostaen. NPM-johtaminen jakaa uusliberaalin oletuksen, että pienempi ja ”rönsyistään karsittu” organisaatio sekä toimii paremmin että maksaa vähemmän. Suomalaisen hyvinvointivaltion viime vuosikymmenten kehitystä tästä julkisen sektorin roolin muuttumisen näkökulmasta on tutkinut muun muassa Raija Julkunen (2001; 2006; 2017). (Rissanen & Hujala 2017.)

NPM-johtamisopin kietoutuminen yhteen 1990-luvulla tapahtuneiden hyvinvointivaltion leikkausten ja niitä seuranneiden julkisen talouden tehostamisen kanssa on muuttanut perustavalla tavalla käsitystä julkisista palveluista. Tämän prosessin seurauksena on tullut mahdottomaksi ajatella julkisen talouden arvokysymyksiä ainoastaan sen kannalta, miten hyvin julkinen sektori palvelee kansalaisia ja turvaa heidän elämänsä. NPM-oppi on nostanut sosiaalisen vastuun rinnalle kysymyksen siitä, mitä palvelut maksavat ja kuinka tehokkaasti julkisia käytetään. Keskeiseksi on tullut myös se, että veronmaksaja saa julkisista palveluista ”vastinetta rahoilleen”. Julkisia palveluja on alettu tarkastella kolmen E:n näkökulmasta: *economy* (talous), *efficiency* (tehokkuus) ja *effectiveness* (vaikuttavuus). Yhdistettynä tietoisuuteen resurssien niukkuudesta, tämä on johtanut ajatukseen, että julkisen sektorin toimintaa tulee kirittää sekä organisaation sisäisen kilpailun avulla että suhteessa yksityisen sektorin kykyyn tuottaa vastaavia palvelusuoritteita (Lähdesmäki 2003).



Edelliseen pohjautuen NPM-johtamisen voi olettaa olevan rakenteellista sosiaalityötä depolitisoivaa (Keränen 2013; Palonen ym. 2019; Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa). Sosiaalityön asiakkaiden tai haavoittuvassa elämäntilanteessa olevien kansalaisten kuulemisen sijaan NPM sisältää kehotuksen suuntautua päätöksenteossa ennalta annettuihin – usein talouskeskeisiin – päämääriin. Mahdollisuus vaikuttaa johtamisessa tehtyihin päätöksiin sosiaalisia näkökohtia korostavalla, palveluiden käyttäjistä ja kansalaisyhteiskunnasta tulevalla tiedolla tai vetoamalla julkisen hyvinvointivastuun kaltaisiin hyviin tarkoitukseen, on siis vähäinen. Toinen piirre NPM-johtamisopissa korostuvassa tiedossa on, että se hahmottaa julkista palvelutoimintaa lähes ainoastaan yksittäisen kansalaisen välittömän palvelutarpeen kannalta (Busso 2107). Rakenteellisessa sosiaalityössä tärkeitä eriarvoisuutta ja sosiaalisia ongelmia aiheuttavia yhteiskuntarakenteita on sen vuoksi vaikea huomioida palveluiden kehittämisessä.

## **14.2 Rakenteellinen muutos sosiaalijohdon työssä**

Julkisen sektorin muutosta ja johtamista koskeva taustakirjallisuus nostaa esille seikkoja, jotka tukevat tämän tutkimuksen kenttätyöskentelyssä syntynyttä käsitystä sosiaalijohdon työn tiukoista reunaehdoista. Kirjallisuuden mukaan nykyaikaisen julkisjohtamisen on tavoiteltava yksityisellä sektorilla hyväksi nähtyä ketteryyttä sekä tehokkuutta (Lähdesmäki 2003). Organisaatioiden tulisi olla ”laihoja ja matalia”, mutta samanaikaisesti palvelujen tuotannolla on oltava ”leveät hartiat”. Kirjallisuus antaa myös syyn olettaa, että palvelujärjestelmän jatkuva kehittäminen puristaa käsillä olevan muutoksen niin ahtaisiin rajoihin, että muutoksesta on tullut osa hyvinvointivaltion arkipäivää ja jopa itsetarkoitus. Julkisen (2017) mukaan hyvinvointivaltiollisen palvelujärjestelmän reformointi onkin paljolti jo institutionalisoituneen järjestelmän purkamista ja auki repimistä, ei olemassa olevan päälle rakentamista. Tämä jatkuvan muutoksen mylly uhkaa jauhaa alleen myös ne poliittiset tavoitteet, jotka muutokselle on alkujaan asetettu.

Haastatellut johtajat olivat pääosin niin sanottuja tulosaluejohtajia. Heidän vastuullaan oli yksi sosiaalihuollon- tai palveluiden sektori, esi-



merkiksi aikuissosiaalityö, maahanmuuttopalvelut tai vammaispalvelut. Haastatteluissa tuli selvästi esille se, että nykyaikaisen julkisjohtajan valta ja vastuu omalla tulosalueellaan on kokonaisvaltainen. Vallankäyttönsä tärkeimmiksi osa-alueiksi haastatteluun osallistuneet johtajat hahmottivat organisaation palvelutehtävän turvaamisen sekä henkilöstön johtamisen. Sosiaalijohdon sitoumus ammattikuntaansa näkyy siinä, että he kantavat huolta sosiaalityöntekijöiden työoloista ja haluavat tarjota heille mahdollisuuden tehdä työtään vaikuttavalla tavalla.

Varmasti johtajan ensimmäinen rooli tässä on mahdollistaa se, luoda niitä mahdollisuuksia sille sosiaalityöntekijälle muuttaa näitä olosuhteita. Raivata tavallaan tietä siihen, että se on asiakastyössä mahdollista, ja on myöskin alueellisesti mahdollista. Siinä varmasti johtajan roolissa varmaan on käydä sitä ylemmän tason keskustelua siitä, että millaisia muutoksia halutaan ja mihin kaikki sitoutuu, niin, raivata tietä, lyhyesti sanottuna. (J1/A/1)

Johtajalle organisaation tulos ja sen onnistumiset näyttäytyvät selkeästi. Onnistumisen tärkeimmät mittarit ovat määrällisiä, kuten esimerkiksi oikealla tasolla oleva asiakasmäärä sosiaalityöntekijää kohden. Johtajan on myös palvelutyötä tekevää sosiaalityöntekijää helpompaa suhteuttaa tulos ja resurssit toisiinsa tavalla, joka vähintäänkin vaikuttaa onnistumiselta, tai ainakin tuottaa myönteisen näköalan tulevaisuuteen.

Toki toinen asia on se, että usein sitten kun katsotaan vaikka taaksepäin, mitäs tuli tehtyä viime vuoden aikana, niin ihmiset on jotenkin vähän yllättyneitä siitä, että miten ne voi näyttää näin hyvältä nämä vaikka luvut ja muut, kun tämä itse työ on niin tuntuu että hukutaan siihen ja muuta. Sitten tulee vähän semmoinen epäusko, että näinkö tosiaan, onko meidän asiakasmäärä vain 28 asiakaslata per sosiaalityöntekijä, mikä on oikeasti tosi hyvä luku. Mutta tunnistan sen, että se jää helposti, ellei sitä oteta tietoisemmin työvälineeksi myös siinä lähijohtamisessa. (J3/A/2)

Johtamisen käänköpuoli on siinä, että uusliberalismin oloissa muutos ja organisaation kehittymisen tarve ovat loppumattomia. Organisaatio-

tioon kohdistuu jatkuvasti uusia paineita ja riskejä, joista monet ovat talouteen liittyviä. Haastatteluja tehdessä johtajien työtaakkaan vaikutti myös käynnissä oleva sosiaali- ja terveystalouden järjestämismuutosten siirto kunnilta hyvinvointialueille. Lisääntyvä palvelutarve sekä organisaatiosta lähtöisin olevat säästöt kirittävät tehostamiseen, joka näkyy usein välittömämmin henkilöstön johtamisessa. Johtajan on pidettävä organisaationsa toimintaympäristön ja lainsäädännön muutosten tasalla, hänen on huolehdittava taloudesta sekä pyrittävä hyödyntämään käytössään olevia resursseja maksimaalisesti. Keskeisiä reunaehtoja ovat myös työntekijöiden työolot sekä työssä jaksaminen.

Sitten se, että kaikki jaksaisi pysyä siinä kelkassa, niin se on minun näkemyksen mukaan tehtävä, että miten sen hyvinvoinnin turvaa, että kaikki jaksaa olla siinä ikuisessa muutoksessa mukana. Ja tavaltaan sitten semmoinen turhautuminen työntekijöillä siihen, että kun tuotetaan niille yhteistyötahoille, vaikka sitä tietoa siitä, että kun peruspalveluissa on vajetta ja puutetta, niin miten se näkyy meidän asiakkuusmäärien kasvamisessa ja muussa. Et joo, me on saatu ihan hirveästi aikaiseksi, enkä sitä lyttää ollenkaan, enkä tarkoita etteikö olisi. Mutta että realistisesti kun katsoo, niin ihan hirveästi on duunia aina vaan. (J2/C/1)

Eri toimijaryhmistä johdolle avautuu ehkä selkein kokonaiskuva rakenteelliseen sosiaalityöhön, jos ja kun se ymmärretään palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Johdon käsitys rakenteellisesta sosiaalityöstä perustuu heidän koulutukseensa – useimmat haastatteluihin osallistuneista johtajista olivat koulutukseltaan sosiaalityöntekijöitä – mutta myös määrällisten mittareiden luomaan mahdollisuuteen seurata organisaation toimintaa. Johtajat ovatkin erittäin hyvin selvillä siitä, etteivät arkityön realiteetit aina kohtaa sosiaalityön ihanteita. Haastattelussa esitettyyn kysymykseen rakenteellista sosiaalityötä edistävästä ja estävästä tekijöistä johtajat reagoivat kääntämällä keskustelun toiminnan tehokkuuteen palvelujen tuottamisessa annettujen – niukkojen – resurssien puitteissa. Johtajille rakenteellisen sosiaalityön ensimmäinen konteksti on siis jatkuvan niukkuuden oloissa (Pierson 2002) tapahtuva organisaation toiminnan tehostaminen (Lähdesmäki 2003; Yliaska 2017).

Niin minä ajattelen, että tietysti ne resurssit, mitkä meille, sekä taloudelliset resurssit että muut resurssit, annetaan, tai mikä se osaamis-resurssi vaikka alueella on tietyn ammattikunnan suhteen. Kyllähän sekin asettaa niitä reunaehtoja, että onko tiettyjä osaajia tarpeeksi tietyllä alueella. Et miten kattavasti ne palvelut voidaan tarjota. Ja miten voidaan, tietenkin se on osa sitä rakenteellista. (J1/B/1)

Niin tavallaan, kun henkilöt vaihtuu koko ajan, niin me ei päästä siinä työssä eteenpäin, vaan me aina jankataan niitä samoja asioita. Se on varmaan se yksi, mikä jarruttaa tätä. (J1/C/1)

Resurssien niukkuuden lisäksi johtajat kokivat, että rakenteellista sosiaalityötä estää sosiaalityön suuntautuminen hallintoon. Byrokraattisuus vie aikaa, lisää kiirettä ja kärjistää työntekijäpulaa. Paradoksaalisella tavalla jopa Suomessa rakenteellisen sosiaalityön keskiöön nostettuun kirjaamiseen menevä työmäärä vaikeuttaa haastateltujen johtajien mielestä rakenteellisen sosiaalityön tekemistä. Tietojärjestelmien kehittymiseen tukeutuva päätöksenteon tietoperustaisuus ei siis välttämättä kohtaa rakenteellisen sosiaalityön tekemistä sosiaalityön arkipäivässä. Huomionarvoista on myös se, etteivät johtajat aina tunnistanee, että kirjaaminen on rakenteellisen sosiaalityön keskeisimpiä toimintoja Suomessa (ks. Juurikkala 2022).

Se on totta mitä X ja Y tuossa sanoi, että tämä kirjaamisen monimutkaisuus ja prosessimaisuus, mitä sosiaalihuoltolaki ja Kanta on siihen tuonut. Nyt yhden päätöksen tai yhteydenoton kirjaaminen vie paljon enemmän aikaa, mitä se on aikaisemmin vienyt. Toki se tuottaa sitä, että me varmaan tulevaisuudessa saadaan rakenteellista tietoa tuotettua. Mutta siinä on se toinen puoli, että se vaatii paljon isompia henkilöstöresursseja mitä aikaisemmin. (J1/B/1)

Kaiken kaikkiaan myös johtajien oli vaikea saada selkeää otetta siitä, mitä rakenteellinen sosiaalityö on.

Kyllä vähän tai hyvä kysymys oli, kun pisti oikein miettimään, että mikä olisi päätös käytännössä, että missä tämä nyt näkyisi tämä rakenteellinen sosiaalityö. Pistää todellakin miettimään sitä. (J3/A/2)

Vaikka sosiaali johto paikantaa itsensä monessa suhteessa rakenteellisen sosiaalityön keskiöön sekä liittää sosiaalityöntekijöiden tekemän tietotyön ja rakenteellisen sosiaalityön yhteen, he eivät välttämättä tavoittaneet rakenteellisen sosiaalityön syvempää sisältöä: sen yhteyttä pyrkimykseen muuttaa sosiaalisia ongelmia ja eriarvoisuutta aiheuttavia yhteiskunnallisia rakenteita (ks. Närhi, luku 2 tässä teoksessa). Johtajien näkökulma rakenteelliseen sosiaalityöhön oli uuden julkisjohtamisen suodattama sekä depolitisoitunut (Keränen 2013; Palonen ym. 2019). Heidän käsityksensä rakenteellisessa sosiaalityössä tavoiteltavasta muutoksesta rajautui palvelujärjestelmään. Usein johtajat keskustelivatkin rakenteellisesta sosiaalityöstä samaan tapaan kuin esimerkiksi poliittiset päättäjät, eli korjaavan ja ennaltaehkäisevän työn vastakkaisuuden kautta (ks. Kokkonen luku 13 tässä teoksessa).

Mut kyllä minä itse mietin, että rakenteellinen sosiaalityö, minä ymmärrän sen niin, että sen tavoite on ennaltaehkäistä sosiaalisia ongelmia. Se, että kun tehdään rakenteellista sosiaalityötä, se on ihan eri juttu kuin se, että tehdään korjaavaa sosiaalityötä. (J7/A/2)

Rakenteellisen sosiaalityön laajempaa ymmärtämistä vaikeuttaa myös se, ettei johtajien ole helppoa löytää sille selkeää paikkaa organisaation tulosalueittain järjestäytyvässä rakenteessa tai strategiassa. Haastatteluissa pohdittiin muun muassa sitä, että rakenteellinen sosiaalityö on hiljaisesti läsnä monissa sosiaalihuollon toiminnoissa, mutta sitä koskevat selkeäsanaiset kirjaukset puuttuvat. Rakenteellista sosiaalityötä haettiin siis alueilta, joita NPM-johtamisoppi (Lähdesmäki 2003) osoittaa johtajan vastuulle kuuluvaksi.

Piti ihan avata organisaation strategia ja arvot ja kriittiset menestystekijät. Ja ajattelisin, että sopii ihan hyvin rakenteelliseen sosiaalityöhön, tai sen saa kyllä sinne kirjattua. Toisaalta minä voisin ajatella, kommentoisin tuota mitä X tuossa sanoi, että voi olla, että ei olisi mikään huono idea, vaikka sille rakenteelliselle sosiaalityölle olisikin kirjattu tavoitteet. Ehkä me sillä tavalla saataisiin nostettua sitä vähän esille. Tai voisihan se meillä olla vaikka parina vuotena joku teema tai että me nostetaan sitä erityisesti esille tässä. (J2/B/1)

Kiinnostavasti yksi ratkaisu tähän dilemmaan löytyi siitä, että rakenteellinen sosiaalityö hahmotettiin organisaation menestystekijäksi – tai ”sen saa ainakin sellaiseksi kirjattua”, kuten haastateltava yllä olevassa aineisto-otteessa toteaa. Hyvien organisatoristen käytäntöjen mukaisesti nähtiin myös tärkeäksi, että arvojen ja tulevaisuuden näköalojen vaikeasti hahmotettavaa kokonaisuutta selkiytettäisiin ottamalla rakenteelliselle sosiaalityölle selkeitä vuosittaisia tavoitteita tai teemoja.

Sosiaalijohtajat elävät organisatorisessa todellisuudessa, sitoutuneina tehtäviinsä ja niihin liittyvään palvelujärjestelmän operationaalisen toiminnan tehokkuutta korostavaan vastuuseen. Heille luontevinta on tarkastella rakenteellista sosiaalityötä NPM-johtamisopin heille osoittamien tehtävien sekä palvelujärjestelmän ongelmien kautta, ratkaisuna niukkojen resurssien ja lisääntyvän palvelujen tarpeen väliseen jännitteeseen. Johtajien käsitys rakenteellisesta sosiaalityöstä sulautuu siis yhteen sen kanssa, että uusliberalismissa julkisia palveluja tarkastellaan talouden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta. (Lähdesmäki 2003).

### **14.3 Johtaja tiedon analysoijana sekä vaikuttajana**

Työtehtäviensä ja vastuidensa kautta johtajille avautuu runsaasti mahdollisuuksia tehdä tietotyötä, siis kerätä, analysoida ja välittää tietoa. Asioiden selvillä oleminen ja ”tiedolla johtaminen” ovat NPM-tyyppisen johtajan perusominaisuuksia – onhan kysymys asiaperustaisesta ja päämäärätietoisesta managementista (Lähdesmäki 2003). Sosiaalijohtamisen yhteydessä tiedolla on kuitenkin kaksoismerkitys. Tieto ei ole pelkkää management-ajatteluun perustuvaa johtamista, vaan se tarjoaa sosiaalihuollon johtajille myös mahdollisuuden korostaa ammatillista taustansa, tai ainakin sosiaalityön asioiden perinpohjaista tuntemusta. Tieto muuttaa siten tulosalueen johtamista sävyltään vähemmän managerialistiseksi. Se saattaa myös lisätä sosiaalityön arvostusta palvelujärjestelmän kokonaisuudessa, esimerkiksi suhteessa terveydenhuoltoon. Tässä mielessä rakenteellisella sosiaalityöllä on siis sen kaltainen strateginen merkitys, joka on istutettavissa myös osaksi julkisen palvelujärjestelmän NPM-todellisuutta.

Elikkä meistä johtavista jokainen handlaa sen oman tonttinsa niin sanotusti elikkä, tietää sen lainsäädännön, ja osaa sen homman, ja sitten luotsaa sitä muuta porukkaa ja antaa ohjeita ja neuvoja ja tiedottaa. Jos sitten on semmoisia työntekijöitä, jotka ei ole vielä niin pitkään tässä työtehtävässä ollut. Mä näen sen asiantuntijuuden ja jotenkin toivoisin, että koko organisaation sisällä eri hallintokuntien välillä myös tätä arvostettaisiin, sitä meidän osaamista ja yhteistyötä. (J1/C/1)

Rakenteellisen sosiaalityön kehittäminen onkin ymmärrettävissä toiminnaksi, joka auttaa sosiaalityötä tulemaan toimeen NPM-julkisjohtamisen vaatimusten kanssa. Suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinteen ja kehittämisen kannalta ehkä hieman yllättävästi johtajat eivät kuitenkaan erityisesti painottaneet kvantitatiivisen ja tiedon tai mittaritiedon merkitystä omalle työlleen. Mittaritieto on heidän mukaansa johtamisen tärkeä perusta, mutta monet haastatteluihin osallistuneet johtajat kokivat erityisen tärkeäksi täydentää sitä sosiaalisia oloja ja hyvinvointia koskevalla kvalitatiivisella tiedolla. Alaisilta tai asiakaspalautteen kautta saatava laadullinen tieto on lähellä organisaation arkitodellisuutta. Se tarjoaa johtajalle mahdollisuuden luoda alueensa tilanteesta monisävyisempää ja nopeammin päivittyvää ”tilannekuvaa” kuin mihin tietojärjestelmien kautta kertyvä tieto kykenee tuottamaan.

Sosiaalihuollossa erityisenä roolina näkisin juuri tämän ihmisten hyvinvoinnin tilan, sen, niitten tietojen ja et jos kuulee että nyt on paljon nuoria joutunut, vaikka meillä tuonne sairaalaan huumeitten käytön takia tai jotain tämmöistä. Niin tämä nyt oli aika raflaavamasta päästä, mutta tämmösiä asioita. Tai puhutaan, että meidän vanhukset ovat niin yksinäisiä. Että miten tämä nyt tämä koronatilanne vaikuttaa siihen, että kohta niiden toimintakyky laskee. Mielestäni tällaisia asioita on tärkeä sosiaalihuollon johtajan tuoda esille. (J5/B/1)

Kyllä mä katsoisin et tilannekuvaakin pitää luoda. Koska jos me jäämme odottamaan jotain, että millon kuntaliiton tai Sotkanetin jotkut tilastot on valmistunut ja me sitten vasta niistä puhutaan, niin se on minusta aika myöhästä. (J3/B/1)

”Tilannekuvan” luomisen ja itse tekemänsä tiedon analyysin lisäksi johtajat saavat tuntuman alueen sosiaalisiin ongelmiin. He korostavat myös sitä, että tieto avaa näköaloja tulevaisuuden ennakointiin. Monia kanavia pitkin hankkimansa tiedon kautta johtaja on askeleen edellä muita organisaationsa toimijoita, mukaan luettuna asiakastietoa lähellä olevat sosiaalityöntekijät, joiden on pelkästään oman työnsä perusteella vaikeampi hahmottaa sosiaalityön kokonaisuutta.

Toki se kaikki tieto varmaan mitä saadaan, niin itse sillä tietysti yrittää analysoida toimintaa ja taloutta. Ja kai se pääpointti siinä on, että pyritään ennustamaan sitä tulevaa. Mitä on tehty, mitä muutoksia pitäisi tehdä, onko muutosten tarvetta ja sitä kehityksen suuntaa. (J2/A/2)

Ja vielä tuohon tiedolla johtamiseen, niin kun näitä tilannehuoneita on luotu eri paikoissa, niin siellähän on käyty sitä keskustelua, vaikka perhekeskustelimeissä. Missä on eri paikoista niitä edustajia ja siellä on asiakkaita myös mukana tai perheitä mukana, asukkaita. Ja on keskusteltu siitä, että miltä tämä vaikuttaa, tähän alueeseen. Miltä tämä tilannehuone näyttää, että teidän alueella tämä tilanne on, että näyttäytyykö se tämmöseltä. (J1/B/2)

Sosiaalijohdon tekemä tietotyö ei siis palaudu ainoastaan menneisyyteen. Se sisältää rajankäyntiä sen kanssa, missä määrin johtaminen on niukkenevien resurssien ja uuden julkisjohtamisen määrittämää NPM-managerialismia ja missä määrin se liittyy sosiaalityön ammatillisuuteen, arvoihin tai käsityksiin toivottavasta tulevaisuudesta. Monipuolinen tietäminen on johtajalle siten yhtä tärkeä asia kuin vastuun kantaminen niukkojen resurssien säästeliäästä ja mahdollisen tehokkaasta käytöstä (ks. Pierson 2002).

Kyllä johtajan rooli on olla se ankkuri, joka pysyy siellä pohjassa, vaikka se muu ympäristö myrskyää ympärillä, tavallaan on se joka, se koossa pitävä voima, et täällä jaksetaan tehdä tätä työtä eteenpäin. (J3/C/1)



Pyrkimys saada ja jäsentää tietoa mahdollisimman monipuolisesti kertoo myös johtajien tavoitteesta säilyttää yhteys rakenteellisen sosiaalityön arvoihin ja tavoitteisiin – vaikka he joutuvat tekemään sen NPM-julkisjohtamisen muokkaamassa ympäristössä ja uusliberalismin ehdoilla. Tietäminen on tasapainoilua johtamistyötä määrittävän uusliberalistisen todellisuuden kanssa. Tietoon sisältyy sekä sosiaalityölle vieraampia että hyvin lähellä sosiaalityön arkea olevia elementtejä. Tieto voi olla mittaritietoa, mutta yhtä tärkeää on, että sosiaalityöntekijöiden kanssa käytyjen päivittäisten keskustelujen ja asiakaspalautteen kautta tieto kristallisoituu määrällisiä ja laadullisia asioita yhdistäväksi kokonaisuudeksi. Johtajan ”tilannekuva” auttaa häntä näkemään päivittäisen NPM-manageroinnin yli ja tekemään strategisia päätöksiä, jotka organisaation toiminnan varmistamisen ja tehostamisen lisäksi ottavat huomioon haavoittuvassa elämäntilanteessa olevien ihmisten näkökulman sekä sosiaalisten ongelmien ehkäisemisen.

Hyvinvointisuunnitelmaa on tehty, kaupunkistrategiaa, hyvinvointisuunnitelmaan liittyviä erillisohjelmia, siellä on asunnottomuutta, kotoutumista, köyhyyttä, varmasti itse on vaikuttanut osaan niistä jollakin tasolla. Mutta että se työskentely ehkä, strategiatyöskentely tai ohjelmatyöskentely, niin se vaatii tosi paljon aikaa ja keskittymistä. Et miten paljon siihen pystyy panostaan, on aina asia erikseen. Ja toki tietysti, kun sanottiin, että sosiaalihuollon näkökulma näkyy aika vähän. Välillä jotkut asiat ovat, kompromisseja pitää tehdä. Elikkä strategioihin, suunnitelmiin valitaan tiettyjä aiheita. Ne ei voi olla ihan mahdottoman laajoja ja sieltä otetaan ne tietyt kärjet. Ja tietysti meidän paikka siinä on vaikuttaa, et me sosiaalipalvelut näytään siellä niitten kärkien alla. (J2/A/2)

Lähimpänä rakenteellisen sosiaalityön tavoitteita johtaja on silloin, kun hän pystyy monipuoliseen tietämiseensä tukeutuen painamaan kädenjälkensä sellaisiin ylhäällä organisaatiossa tehtäviin linjauksiin, jotka määrittelevät laajasti palvelujärjestelmän suunnitelmia ja toimintaa. Haastateltavamme mukaan kysymys ei kuitenkaan ole suoraviivaisesta tietoon perustuvasta argumentoinnista ja vaikuttamisesta, vaan tavoitteiden saavuttamiseen vaaditaan myös organisatorista oveluutta,

jossa tieto, tavoitteet ja realiteetit sovitetaan yhteen. Toivotun lopputuloksen saavuttaminen edellyttää asioiden ”sorvaamista” ja ”uudelleen muotoilemista”.

Kyllähän kaupunkistrategia on semmoinen ylätasoinen strategia, joka sitten ohjaa esimerkiksi talousarviovalmistelua ja toimintaa valtuustokaudelle ja sitten aina vuosittain. Ja kyllähän siellä semmoisia, siis kaikki isot tavoitteet, ylätavoitteet ei ehkä just aina ihan suoranaisesti niin kuin meidän palveluissa näy. Mutta just joku tommoinen osallistuvat ja hyvinvoivat asukkaat niin, kyllä näiden tavoitteiden alle on sitten, ollaan niin kuin vuosittain talousarvioon laitettu aina näitä kaupunkistrategiaa toteuttavia tavoitteita. Ja varmaan se on sitten minun ja palvelujohtajien asia aina vähän sorvata niitä asioita ja palvelutarpeita, jotka nousee sieltä meidän omista palveluista, ja meidän omia painopistealueita, mitä me nähdään joku kotona asumisen tukeminen ja tämän tyyppiset asiat, osallisuuden edistäminen ja muut, niin ne sitten muotoillaan sinne tavoitteiksi ja niitä seurataan vuosittain. (J3/A/2)

Tietoa monipuolisesti yhdistellen johtajan on siis mahdollista löytää sellaista ”päätöksenteon pelivaraa”, joka auttaa vaikuttamaan organisaatiossa keskeiseen päätöksentekoon tai löytämään toimintavaihtoehtoja sieltäkin, missä niitä ei alun perin ollut. ”Päätöksenteon pelivara” vertautuu poliittisten päättäjien toiminnassa olevaan ”politiikan pelivaraan” – poliittisten keskustelujen kautta avautuvaan mahdollisuuteen löytää ratkaisuja päätettävänä olevia asioita koskeviin ristiriitoihin (ks. Palonen 2010).

Näennäisestä epäpoliittisuudestaan ja NPM-johtamisopin paineesta huolimatta sosiaalityön ja sosiaalipalveluiden tietoon perustuva johtaminen sisältää siis ulottuvuuden, joka voidaan ymmärtää poliittisen työn kaltaiseksi uudentilaisiksi vaihtoehtojen mahdollistavaksi muutostyöksi. Tällöin muutostyössä etusijalla ei ole uusliberaalin NPM-managerin tärkein toimialue, eli tehokkuuden tavoittelu (Lähdesmäki 2003; Yliaska 2017). Tehostamisen sijaan johtajan monipuolinen tieto avaa siinä mahdollisuuksia rakenteellisen sosiaalityön tavoitteiden mukaiselle kauaskantoisemmalle ja sosiaalityön asiakkaiden asemaa parantavalle muutostyölle.

## 14.4 Johtopäätöksiä

Johtajien arkisessa työssä korostuu vastuu palvelutarpeiden ja lainsäädännön mukaisten palvelujen tuottamisesta niukoista taloudellisista resursseista sekä henkilöstön korkeasta työkuormasta huolimatta. Johtajien päätehtävä on pitää huolta organisaationsa perustoiminnasta – eli palvelujen tuottamisesta – ja tehostaa sitä. Päätöksenteon ja suunnittelun prosessien yhteydessä johtajien on kuitenkin ajoittain mahdollista vaikuttaa organisaatiossa tehtävään päätöksentekoon sosiaalityön arvojen mukaisesti siten, että se mahdollistaa palvelujärjestelmän kehittämisen sosiaalityön palveluiden käyttäjille sekä alueen asukkaille edullisella tavalla. Näin tehdessään sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen johtaja astuu askeleen alueelle, joka ei suoranaisesti liity nykyaikaisen NPM-julkishallinnon keskiössä oleviin tavoitteisiin: tehokkuus, tuottavuus ja vaikuttavuus (Lähdesmäki 2003). Vaikka johtaja tekee tällöin muutostyötä, hänen toimintansa ei ole avoimesti poliittista. Sosiaalisia ongelmia ehkäisevän ja eriarvoisuutta aiheuttavia rakenteita poistavan muutostyönsä johtaja perustaa ”tilannekuvaan”, jonka hän on pystynyt muodostamaan asemansa tarjoaman monipuolisen tiedon perusteella. Varsinaisen poliittisuuden sijaan johtajien tekemä muutostyö on pikemminkin sillä tavoin organisatorisesti ovelaa – tai innovatiivista – että se pysyy viranomaisroolin tai tulosalueen rajojen sisällä.

Tässä tutkimuksessa haastateltujen johtajien muutostyö ei siis muistuta rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisessä perinteessä tarkoitettua poliittista pyrkimystä muuttaa yhteiskuntaa radikaalilla ja näkyvällä tavalla (Mullaly 2007; Hick & Murray 2013; Mullaly & Dupré 2019). Läheisempää sukua haastateltujen johtajien käsitys rakenteellisen sosiaalityön poliittisuudesta on alan suomalaiselle perinteelle, joka korostaa eriarvoisuuden vähentämistä sekä kansalaisten hyvinvoinnin kohottamista palvelujärjestelmän tietoon perustuvan käytäntöpoliittisen kehittämisen avulla (Viirkorpi 1990; Pohjola 2014). Suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinteeseen sitä yhdistää tietoperustaisuus sekä kiinnittyminen hyvinvoinnin edistämisen, sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn ja palvelutarpeisiin vastaamisen kaltaisiin julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa tärkeinä pidettyihin tavoitteisiin. Johtajien ”tilannekuva” on sukua suomalaiselle rakenteellisen sosiaalityön perinteelle myös siinä,

että se on monipuolista ja ottaa huomioon organisaatiossa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden tekemässä asiakastyössä syntyneen tiedon.

Johtajien tekemän poliittisia sävyjä omaavan muutostyön ja suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinteen poliittisuuden välillä on kuitenkin yksi tärkeä ero. Suomalainen rakenteellisen sosiaalityön perinne painottaa hyvinvointivaltion reformistisen kehittämisen sosiaalista eetosta. Sen ajatuksena on, että vaikka rakenteellinen sosiaalityö rajautuukin pääasiassa palvelujärjestelmän toiminnan kehittämiseen, on sillä laajakantoinen ja näkyvästi yhteiskuntaa muuttava vaikutus. Suomalaisessa rakenteellisessa sosiaalityössä on siis kysymys hyvinvointivaltion rakentamisesta ja parantamisesta. Haastatellut johtajat puolestaan kertovat tarinaa, jonka perusteema on, miten sosiaalityö voi tulla toimeen hyvinvointivaltion uusliberaalin murroksen sekä NPM-johtamisopin kanssa (Lähdesmäki 2003; Yliaska 2017). Heidän tekemänsä muutostyö on uusliberalismin varjossa tapahtuvaa ja korostetun vähittäistä. Paradoksaalisella tavalla johtajien työn poliittisuuskin on myös depolitisoitua (Keränen 2013, 93; Palonen ym. 2019). Se on järjestelmän sisällä tapahtuvaa ideologisuudesta tai radikaalisuudesta etäisyyttä ottavaa business-as-usual-tyyppistä käytäntöpolitiikkaa. Johtajien tarkoituksena on uusliberalismin pelinsäännöt huomioiden – ja niitä hyväksi käyttäen – säätää johtamansa organisaation toimintaa siten, että se ottaisi paremmin huomioon palvelujen käyttäjien elämäntilanteen ja tarpeet.