Strategiajohtaja Markku Rimpelä
Hämeenlinnan kaupunki
markku.rimpela@hameenlinna.fi
+358400712219

Kirjallinen asiantuntija lausunto

Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+123/2018

Aihe: Hyvinvointi- ja elämänkaarimalli palvelujen järjestämisessä; Case Hämeenlinna: Lasten ja nuorten palvelujen yhteensovittaminen.

Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt 2.10.2018 saapuneella sähköpostilla strategiajohtaja Markku Rimpelän lausuntoa yllä olevaan asiaan.

Markku Rimpelä esittää lausuntonaan seuraavilla sivuilla olevaa kokonaisuutta. Lausunnon alussa on esitetty case Hämeenlinna. Hämeenlinnassa saadun kokemuksen mukaan Rimpelä esittää lasten ja nuorten palvelujen yhteensovittamista tehdään

- perustuen eri hallinnon aloja ja hallinnon tasoja yhdistäviin ilmiöihin ja niiden tuloksellisuuden arviointiin.
- Tuloksellisuuden arviointi perustuu tunnusluvista saatavaan tuloksellisuusinformaatioon, jota käytetään tuloksellisuusdialogin lähtökohtana.
- Tuloksellisuuden keskiössä on ilmiöitä edistävä toiminta, ei niinkään itse ilmiö.

Sisällys

Tiivistelmä 2
Case Hämeenlinna 4
Tavoitteeksi lasten ja nuorten hyvä päivä 4
Yksi asiakkuus 5
Haasteena kahden järjestäjän malli 6
Lasten ja nuorten palvelujen yhdistäminen ja hyvinvoinnin tuloksellisuuden arviointi 7
Kokemus kannustaa uudistamaan 7

Ilmiö 8
Tuloksellisuusdialogi 9
Tuloksellisuusinformaatio 10
Tunnusluvuista 10
Ehdotus lasten ja lapsiperheiden palvelujen yhdistämiseksi valtion budjetissa ja jalkauttamisesta toimintaan 11

Tiivistelmä

Hämeenlinnan kokemusten mukaan lasten ja nuorten palvelujen yhteensovittamisessa keskeistä on yhteinen ymmärrys yhdestä asiakkuudesta. Yhteinen asiakkuus nostaa johtamiseen yhteiset haasteet, ilmiöt, joiden eteen tulee kaikkien tehdä yhdessä töitä. Tällaisesta ilmiöstä lasten ja nuorten palvelujen kohdalla esimerkki on lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointi. Huoli hyvinvoinnista ulottuu presidentin työpöydältä erityistä tukea tarvitsevan lapsen perheeseen ja ammattilaisiin, jotka hänen kanssaan työskentelevät. Pelkkä ilmiö ei riitä, vaan menestyksen edellytys on toimenpiteiden valinta hallinnon eri tasoilla sekä eri hallinnon aloille ja niiden onnistumisen seuranta sekä tuloksiin reagoiminen. Toimenpiteet voivat kohdentua hyvinvoinnin osa-alueisiin kuten liikkumiseen tai syrjäytymisen riskiin.

Tulos- ja vaikuttavuuslähtöisen tavoiteasetannan perustana on yhteiskunnallisen ilmiön/kohteen sekä siihen liittyvien juurisyiden ja tarpeiden tietoperusteinen tunnistaminen. Tietoperusteinen tunnistaminen mahdollistaa ilmiön ja kohteen fokusoinnin. Tiedon kautta voidaan keskittyä ilmiön ja kohteen kannalta olennaisiin ja merkittäviin toimenpiteisiin. Ilmiöiden sekä niihin liittyvien tarpeiden tunnistamisen tietoperusta tarjoaa tavoitetilassa eri tasoisia näkymiä ilmiöön liittyvään tilannekuvaan. Näkymät voivat olla kansainvälisiä, Suomi –tasolla, alueellisesti tai paikallisesti. Näkymien yleisyys/erityisyys vaikuttaa merkittävästi tavoiteasetannan fokusointiin. Ilmiöiden keskeisen tietoperustan ja tuloksellisuusdialogin perustan muodostavat ilmiöön valitut tilastot ja tilastotietokannat, tutkimukset ja selvitykset sekä arvioinnit.

Tuloksellisuusdialogi on jatkuva prosessi, jolla hallinnossa ylläpidetään ja vahvistetaan johdon ja henkilöstön tuloksellisuustietoisuutta. Ihmisten kohdatessa keskustellaan onnistumisista ja epäonnistumisesta, kehitetään käytäntöjä ja opitaan toisilta. Yksittäisistä dialogeista rakentuu dialogien verkosto, jossa muodostuu tilannekuva, jota jatkuvasti täsmennetään ja verrataan tavoitteisiin. Johdetussa tuloksellisuusdialogissa on neljä perusominaisuutta: 1) selvä tavoite, 2) tuloksellisuuteen keskittyminen, 3) tuloksellisuusinformaatioon perustuminen sekä 4) dialogin hyvien toimintatapojen noudattaminen. Usein dialogit syntyvät ja ketjuuntuvat omalla tavallaan, ja siksi niiden johtaminen on haasteellista, mutta ei mahdotonta.

Tuloksellisuusinformaation tuottamiseen liittyy monenlaisia ongelmia. Päämäärän kannalta merkittävien ilmiöiden ja prosessien kehityksen kuvaaminen on usein vaikeaa. Helposti tarjolla olevat mittarit ohjaavat usein väärään suuntaan. Lisäksi niiden tuloksia tulkitaan eri avoin. Suurin pulma on siinä, että usein mittareiden olemassaolo ja niiden tuottama tieto koetaan riittäväksi, mutta harvoin, jos koskaan, mittausinformaatio tarjoaa suoraan valmiita vastauksia. Käytettävissä oleva informaatio kertoo aikaisemmin tehdyistä valinnoista. Ajantasaisesti seurataan talousarviota, ja budjetin ylityksiin reagoidaan viipymättä. Tästä seuraa, että talousarvion valmistelu ja toteutuma hallitsevat usein arjen tuloksellisuusdialogia.

Tunnusluku ilman yhteyttä päätöksentekoon ei ole strategisesti merkittävää. Tunnuslukujen kriittisiä ominaisuuksia ovat osuvuus ja herkkyys ja ajantasaisuus. Osuvuus tarkoittaa, että tunnusluku mittaa päätöksen kohteena olevien ilmiöiden olennaisia ulottuvuuksia. Herkkyys kertoo tunnusluvun kyvystä tehdä muutos näkyväksi. Ajantasaisuuden perusvaatimus on, että edellisen vuoden tieto on käytettävissä, kun seuraavaa suunnitellaan. Parhaimmillaan tuloksellisuusinformaatio on pääosin yhtä ajantasaista kuin nykyisin talousinformaatio on.

Ehdotus lasten ja lapsiperheiden palvelujen yhdistämiseksi valtion budjetissa ja jalkauttamisesta toimintaan

1. Luodaan lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelut kattava yksi lainsäädäntö, joka kokoaa erillislait yhteen.
2. Perustetaan lasten, nuorten ja lapsiperheiden valiokunta.
3. Valitaan yhteiseksi ilmiöksi *lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointi* yhdistämään ministeriöiden toimintaa, rahoitusta ja seurantaa. Ohjaavaksi asiakirjaksi otetaan käynnistetty valtakunnallinen lapsistrategia.
4. Käynnistetään valtion ja kuntien budjettien vaikuttavuuden seuranta lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnista tilinpäätöstiedolla. Tämä ei tarkoita valtio tai kuntien budjetin mullistamista vaan lasten ja lapsiperheiden kustannusten näkyväksi saattamista hyvinvoinnin ilmiön ja sen toimenpiteiden kautta.

5. Luodaan valtakunnallinen lapsistrategiaan perustuva tuloksellisuusdialogin perusta yhdessä sovittavilla ilmiöiden tuloksellisuusindikaattoreilla. Indikaattoreilla mitataan eri hallinnonaloille ja –tasoille sovittujen toimenpiteiden onnistumista.
6. Puretaan erityislakeihin perustuvat strategisen suunnittelun velvoitteet kunnilta ja annetaan tilaa sekä aikaa kokonaisuuden hallintaan keskitetymmällä strategisella ohjauksella. Kuntien harkintaan jäisi, missä määrin tarvitaan kuntastrategiaa täydentämään lasiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen keskittyviä poikkihallinnollisia toteuttamisohjelmia ja hallinnonalojen kehittämissuunnitelmia.
7. Eri hallinnon tasoja ei kuitenkaan jätettäisi yksin. Vahva tutkimuksen, koulutuksen ja kokeilujen tuki tulisi suunnata tuloksellisuusdialogiin ja sen osaamisen ja johtamisen vahvistamiseen.
8. Valtion johdolla ja resursoimana tulisi käynnistää kansallinen tutkimus- ja kokeiluohjelma kehittämään eri hallintotasojen ja -alojen omasta toiminnasta kertyvää tuloksellisuusinformaatiota yhtä ajantasaiseksi kuin miten taloutta kuvaava tuloksellisuusinformaatiota jo raportoidaan.

Tämä uusi suunta toisi mukanaan monia myönteisiä asioita. Tekstien, kuvien ja indikaattoreiden tuottamisesta siirryttäisiin dialogiin ja tekemiseen. Ne voisivat jatkua ja vahvistua ilmiöiden sisällä riippumatta edessä olevista hallintoreformeista ja muista valtion ja kuntien tehtävien ja toimintaympäristön muutoksista. Valtionhallinnon ja tutkimuksen tuki suuntautuisi enemmän kuntien strategiatyön valmentamiseen kuin lukuisten irrallisten strategia-asiakirjojen tuottamiseen.

Case Hämeenlinna

Tavoitteeksi lasten ja nuorten hyvä päivä

Hämeenlinnan kaupunki siirtyi tilaaja-tuottaja toimintamalliin sekä elämänkaarimalliseen lautakuntarakenteeseen vuoden 2009 alusta. Lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuutta lähdettiin muodostamaan perinteiset siirtymävaiheet ylittävällä ikäsegmentoinnilla. Esimerkiksi ikäsegmentissä 4-8 tavoiteltiin joustavaa siirtymää päivähoidosta kouluun ja neuvolasta kouluterveydenhuoltoon sekä näiden muodostamaa kokonaisuutta. Ratkaiseva onnistuminen saavutettiin, kun lasten ja nuorten lautakunta nosti vuoden 2012 tilausbudjetissa yhteisiksi hyvinvoinnin edistämisen tavoitteiksi lapsen ja nuoren hyvän päivän toteuttamisen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisen. Kolmen vuoden kokemus yhteisestä lautakunnasta ja tilaajasta oli lisännyt ymmärrystä toimintamallin haasteista. Tilaajan ja palvelutuotannon tavoitteet eivät kohdanneet riittävästi ikäsegmentoinnin kautta. Tarvittiin yhteinen strateginen tulevaisuuden näkymä johtamaan lasten ja nuorten palveluja kokonaisvaltaisesti.

Lapsen ja nuoren hyvällä päivällä ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisellä tarkoitettiin palvelujen tuottamisen tapaa, jolla
− rakennetaan lapsen ja nuoren tervettä kehitystä tukevaa kokonaisuutta
− vähennetään palvelujen päällekkäisyyttä ja raskaiden palveluiden tarvetta
− lisätään tuottavuutta
− vahvistetaan lautakuntien, tilaajaorganisaation, palvelun tuottajien, järjestöjen ja asukkaiden yhteistä toimintaa
− otetaan huomioon kaupungin yhteiset painopisteet: laatu, kestävä kehitys, asiakaspalaute, arkiliikunta, päihteettömyys ja mielenterveyden edistäminen
− hyödynnetään alueiden elinvoimaisuutta ja luodaan edellytyksiä alueen toimijoille osallistua palvelujen tuottamiseen.

Yhteinen tavoite selvensi, mitä elämänkaarisuudella ja asiakaslähtöisyydellä tosiasiassa tarkoitettiin palvelujen kehittämisessä. Kun ne esiteltiin luottamushenkilöille, vastaanotto oli alusta alkaen myönteinen. Lapsen ja nuoren hyvä päivä omaksuttiin nopeasti tilaajan ja tuottajan yhteiseksi tavoitteeksi. Se kirjattiin keskeiseksi näkökulmaksi myös puitesopimukseen, tilausbudjettiin ja palvelusopimuksiin.

Vuodesta 2013 alkaen lapsen ja nuoren hyvä päivä tiivistyi tilausbudjetissa ja palvelusuunnitelmassa kolmeen strategiseen näkökulmaan: 1) tulevaisuuden kehitysyhteisöt, 2) syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisääminen sekä 3) tuottavuus. Jokaiselle kolmelle näkökulmalle johdettiin puitesopimuksessa pidemmän aikavälin tavoitteet, joista johdettiin tilausbudjettiin vuosittain tarkentuvat tavoitteet. Tämä strateginen näkökulmajako säilyi aina vuoteen 2017 asti kunnes luovuttiin tilaaja-tuottaja –toimintamallista ja elämäkaarisesta lautakuntarakenteesta.

Lapsen ja nuoren hyvä päivä, yhteisenä strategisena tulevaisuuden näkymänä, siivitti myös palvelutuotantoa tarkastelemaan johtamismalliaan uudelleen. Valtuusto velvoitti kesäkuussa 2012 työryhmän valmistelemaan lasten ja nuorten palvelujen yhdistämistä yhdeksi palvelualueeksi ja päätti uuden organisaation aloitusajankohdaksi 1.1.2014. Valmistelun periaatteiksi määriteltiin *yhteiset asiakkaat, yhteinen henkilöstö, yhteiset resurssit ja yhteinen johtaminen*. Kaupunginhallitus tarkensi lisäksi helmikuussa 2013 muutosvalmistelun perusteisiin *asiakaslähtöisen, perinteisiä sektorirajoja ylittävän prosessiajattelun ja alueellisuuden*.

Yksi asiakkuus

Valmistelun tuloksena kaupunginhallitukselle esitettiin syksyllä 2013 toimintamallia, jossa kaikki lapset ja perheet nähdään samassa palveluprosessissa. Palvelu alkaa siitä, kun perhettä suunnitellaan ja lapsi saadaan perheeseen tai kun perhe muuttaa Hämeenlinnaan. Palvelut neuvolasta kouluun kuuluvat kaikille perheille. Tukitoimia sisältäviä palveluja tarjotaan tilanteissa, joissa perheet tarvitsevat tukea tai apua. Näin lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuudessa syntyy kaksi asiakasprosessia (kuva 1)

− Kaikille lapsille ja nuorille tarjolla oleva palvelupolku, johon sisältyy yleinen tuki.
− Tukea tarvitsevan lapsen ja nuoren palvelupolku, jossa on saatavilla tehostettua ja erityistä tukea.



Kuva 1. Yksi asiakkuusprosessi

Yhteisten asiakkuusprosessien sujuvuuden parantamiseksi ja monialaisen yhteistyön lujittamiseksi määriteltiin neljä ehkäisevän työn prosessia, jotka olivat myös *keinoja* lautakunnan asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Nämä prosessit velvoittavat kaikkia lasten ja nuorten palvelujen ammattilaisia arjessa, niin omassa kuin yhteisessä työssäkin:
− huolen puheeksi ottaminen ja palveluohjaus
− laadukas monialainen työskentely
− vanhemmuuden valmennus varhaisesta vuorovaikutuksesta nuorisoikään
− sosiaalisten taitojen vahvistaminen.
Neljä ehkäisevän työn prosessia eivät olleet uusia keksintöjä, vaan aiempaa tarkemmin auki kirjattuja kuvauksia monialaisesta työstä ja sen eri vaiheista sekä työotteesta, jolla saavutetaan ongelmia ennaltaehkäisevä vaikutus.

Lasten ja nuorten palvelujen lautakunnan määrittelemät kolme ”kivijalkaa” ja niihin pohjautuvat tavoitteet ohjasivat yhteistä johtamista (syrjäytymisen ehkäisy, tulevaisuuden kehitysyhteisöt, tuottavuuden parantaminen). Uusi lasten ja nuorten palvelualue lisäsi tämän lisäksi kaksi henkilöstöön liittyvää tavoitetta: osaava henkilöstö ja hyvinvoiva työyhteisö.

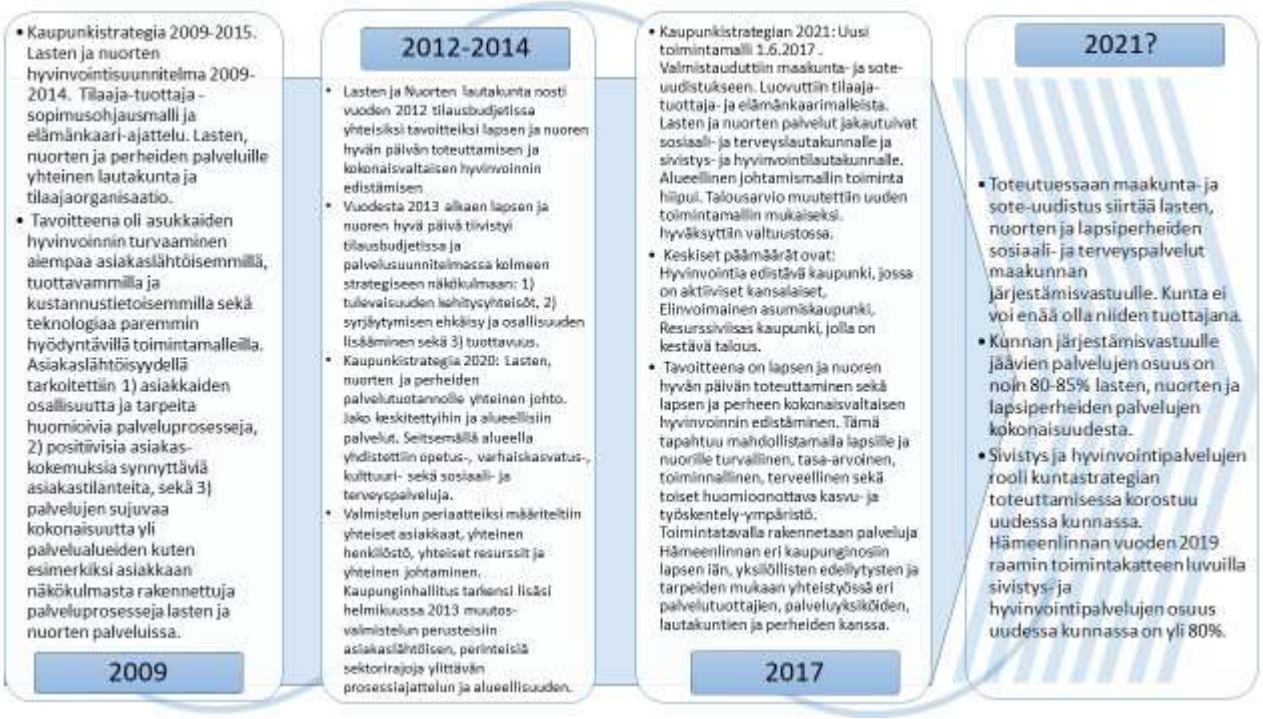
Johtamisjärjestelmää kehitettiin tukemaan uutta toimintatapaa. Hämeenlinnassa vuoden 2014 alusta alkaen lasten ja nuorten palvelujen omaa tuotantoa johtivat työparina kaksi palvelujohtajaa, joista toiselle kuuluivat talous- ja henkilöstöprosessit ja toiselle asiakkuusprosessit. Tällä haettiin onnistumista talouden ja palvelujen johtamisessa.

Haasteena kahden järjestäjän malli

Valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus ovat haastaneet Hämeenlinnassa kehitetyn lasten ja nuorten palvelujen toimintamallin siinä määrin, että edellä esitetystä mallista luovuttiin kesäkuun 2017 alusta lukien. Valtakunnallinen uudistus vei voiton paikallisesta onnistuneeksi koetusta innovaatiosta. Lasten ja nuorten palvelut hajautettiin sivistys- ja hyvinvointilautakunnalle sekä sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Lasten ja nuorten hyvä päivä

tavoitteen ohitti organisaatiorakenne, jolla helpotetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymistä maakuntaan.

Lasten ja nuorten palvelujen näkökulmasta riskinä on kokonaisuuden hämärtyminen ja palveluketjujen jakautuminen kahden järjestäjän ketjuiksi, joissa kohtaavat kaksi erilaista näkökulmaa, kunnan lasten ja nuorten palvelujen näkökulma sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon painottunut näkökulma. Tämä riski ymmärrettiin molempien lautakuntien keskijohdossa alkuvuodesta 2018 ja sen johdosta Hämeenlinnaan perustettiin väliaikainen lasten ja nuorten palvelujen johtoryhmä. Johtoryhmän tavoitteena on toimia sivistys- ja hyvinvointilautakunnan ja sosiaali ja terveyslautakunnan yhdyspinnassa niin, että palvelujen järjestäminen toteutetaan edelleen lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuutta ymmärtäen sujuvien palveluketjujen muodostamiseksi. Tavoitteena on luoda lapsen ja nuoren hyvä päivä tavoitteeseen perustuva toimintamalli, joka toimii myös mahdollisessa uudessa maakunta – kunta järjestämisen mallin yhdyspinnassa.



Kuva 2. Elämänkaarimallin kukoistus ja ulkoa tullut haaste Hämeenlinnassa 2009-2021

Lasten ja nuorten palvelujen yhdistäminen ja hyvinvoinnin tuloksellisuuden arviointi

Kokemus kannustaa uudistamaan

Hämeenlinnan kokemusten mukaan lasten ja nuorten palvelujen yhteensovittamisessa keskeistä on yhteinen ymmärrys yhdestä asiakkuudesta. Yhteinen asiakkuus nostaa johtamiseen yhteiset haasteet, ilmiöt, joiden eteen tulee kaikkien tehdä yhdessä töitä. Tällaisesta ilmiöstä lasten ja nuorten palvelujen kohdalla esimerkki on lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointi. Huoli hyvinvoinnista ulottuu presidentin työpöydältä erityistä tukea tarvitsevan lapsen perheeseen ja ammattilaisiin, jotka hänen kanssaan työskentelevät. Pelkkä ilmiö ei riitä, vaan menestyksen

edellytys on toimenpiteiden valinta hallinnon eri tasoilla sekä eri hallinnon aloille ja niiden onnistumisen seuranta sekä tuloksiin reagoiminen. Toimenpiteet voivat kohdentua hyvinvoinnin osa-alueisiin kuten liikkumiseen tai syrjäytymisen riskiin.

Jorma Sipilä hahmotteli vuonna 1987 tutkimusta hyvinvointikunnasta.

”Siitä saakka, kun tutkiskelin sosiaalisuunnitelmia kymmenen vuotta sitten – on mieltäni vaivannut rohkean tavoitteenasettelun puute kunnallisessa sosiaalipolitiikassa. Pyrittäisiin käynnistämään prosessi, jossa todella nostetaan alhaalta ylös (asiakkaista kunnanvaltuustoon) yhteiskuntapoliittisia tehtäviä, arvioidaan ne, valitaan otolliset vaikuttamisen kohteet, toimitaan ja arvioidaan lopuksi tulokset. Prosessin käynnistäminen saattaa edellyttää, että hallinto-organisaatiota ja etenkin hallintokulttuuria ollaan valmiita ajattelemaan uudelleen. Pelkään vain, että sektorointilogiikka on itse asiassa meidän näennäisesti tehokkaan yhteiskuntamme suurimpia tehottomuutta luovia kulttuurisia rakenteita.”[1]

Jorma Sipilän ehdotus tähän päivään ja tämän lausunnon kontekstiin tuotuna ja yhdistettynä aikaisemmin esitettyyn Hämeenlinnan kaupungin kokemukseen voisi ohjata uuteen suuntaan valtion lapsiperhestrategiatyössä. Suunnitelmallinen ja jatkuva ja valtion hallinnon eri suuntiin läpäisevä tuloksellisuusdialogi olisi ensisijaista. Tuloksellisuusdialogista rakentuisi yhteisten ilmiöiden voimalla jatkumo valtion hallinnosta aina lapsen ja aikuisen väliseen vuorovaikutukseen kuntien palveluissa.

Seuraavassa avaan hieman ilmiötä, tuloksellisuusdialogia, tuloksellisuusinformaatiota ja tunnuslukuja.

Ilmiö

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden tavoiteasetannan ja budjetoinnin fokuksessa voisi olla **yhteiskunnallinen ilmiö, johon**

- liittyvä tilanne halutaan tietää ja ymmärtää (tieto & tulkinta & ymmärrys)
- halutaan vaikuttaa ja tavoitteistaa vaikuttamisen suunta (mitä halutaan saada aikaan)
- haetaan ratkaisu- ja toimenpidevaihtoehtoja (miten halutaan saada aikaan)
- halutaan suunnata rahoitusta (budjetointi)
- liittyvillä tavoitteilla halutaan ohjata ministeriöiden, virastojen, kuntien yms. toimintaa.

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden keskisin ilmiö on hyvinvointi, jota voidaan edistää kohdennetuilla toimenpiteillä mm. syrjäytymiseen, syntyvyyteen, lapsiköyhyyteen, lasten liikkumiseen, alueiden eriarvoistumiseen jne. Keskistä ilmiöissä ja niitä edistävissä toimenpiteissä on, että ne ovat monialaisia ja toiminnan parantamisen kannalta keskeisiä. Ilmiöt sinällään ovat merkityksellisiä yhteisen ymmärryksen ja toiminnan käynnistämiseksi. Ilmiöön liittyvät toimenpiteet aina valtion hallinnosta lasten palvelujen rajapintaan asti ovat ratkaisevia ja niiden onnistumista tulee mitata.

Tulos- ja vaikuttavuuslähtöisen tavoiteasetannan perustana on yhteiskunnallisen ilmiön/kohteen sekä siihen liittyvien juurisyiden ja tarpeiden tietoperusteinen tunnistaminen. Tietoperusteinen tunnistaminen mahdollistaa ilmiön ja kohteen fokusoinnin. Tiedon kautta voidaan keskittyä ilmiön ja kohteen kannalta olennaisiin ja merkittäviin toimenpiteisiin. Ilmiöiden sekä niihin liittyvien tarpeiden tunnistamisen tietoperusta tarjoaa tavoitetilassa eri tasoisia näkymiä ilmiöön liittyvään tilannekuvaan. Näkymät voivat olla kansainvälisiä, Suomi –tasolla, alueellisesti tai paikallisesti. Näkymien yleisyys/erityisyys vaikuttaa merkittävästi tavoiteasetannan fokusointiin. Ilmiöiden keskeisen tietoperustan muodostavat tilastot ja tilastotietokannat, tutkimukset ja selvitykset sekä arvioinnit.

[1] Sipilä, katso Sosiaalihallitus 1987, 9–11.

Tuloksellisuusdialogi

Sotarauta kritisoi 1990-luvun suunnittelua:

”Yksi pisimmälle kehittyneistä taidoista on taito pilkkoa. Olemme siinä niin hyviä, että usein unohdamme asettaa palaset takaisin paikoilleen. Pilkkominen on perustunut uskoon siitä, että yhteiskunnalliset ongelmat voidaan rajata, syy ja seuraus tunnistaa ja erottaa toisistaan ja että ongelma on mahdollista lopullisesti poistaa, kunhan syy tunnistetaan. Sitten olisi aika käydä seuraavan ongelman kimppuun. Epävarmuutta pyrittiin hallitsemaan osoittamalla se organisaatio, instituutio, yksikkö tai yksilö, joka oli vastuussa tietyn ongelman muotoilusta, ratkaisuehdotuksesta ja usein myös ratkaisemisesta.”

Sotarauta esitti vaihtoehdoksi pehmeää strategiaa: ”Ajattelua ja toimintaa ei voi erottaa toisistaan, suunnittelu ja toimeenpano nivoutuvat yhteen. Strategian laatu, oppiminen, uudet oivallukset – suunnitelmien varsinaiset sisällöt – nousevat esiin jatkuvasta organisaatioiden sisäisistä ja välisistä kommunikaatio- ja oppimisprosesseista.”[2] Viime vuosina on puhuttu paljon dialogisuudesta ja dialogisesta johtamisesta, kun etsitään ratkaisuja monimutkaistuvan toimintaympäristön tuottamiin ”pirullisiin” ongelmiin[3]. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tutkijaryhmä on tutkinut ja kehittänyt dialogisuuden soveltamista kuntien hallinnossa.[4] Tutkimuksen rungon ja empiirisen aineiston muodostavat tutkimushankkeet kolmella paikkakunnalla: Turussa, Tampereella ja Espoossa. Kaikissa kaupungeissa yhteisenä tavoitteena on muuttaa toimintatapoja niin, että eteneminen kohti ilmiökeskeisempää ja avoimempia tuloksellisuuden johtamisen menetelmiä olisi mahdollista.

Pelkistetysti voidaan todeta, että vaihtoehdon ydin on suunnitelmallinen ja jatkuva keskustelu päämäärästä, tavoitteista, tekemisestä, tuloksista ja vaikuttavuudesta ja niiden suhteista toisiinsa.

Laihosen tutkijaryhmän mukaan nykyisessä kehitysvaiheessa menestymisen ydinkysymys on dialogisuus ja erityisesi arjessa jatkuvasti käynnissä olevien dialogien tunnistaminen ja ymmärtäminen sekä mahdollisuuksien mukaan myös ohjaaminen ja johtaminen. Tavoitteista ja tuloksista suunnitelmallisesti keskusteleva ihmisryhmä on huomattavasti kyvykkäämpi ratkaisemaan monimutkaisia ongelmia kuin yksittäinen henkilö.[5] Tuloksellisuusdialogin rinnalla toinen peruskäsite on tuloksellisuusinformaatio. Kun nämä yhdistyvät suunnitelmallisesti hallinnossa ja henkilöstön keskuudessa, tuloksellisuustietoisuus vahvistuu.

Tuloksellisuusdialogi on jatkuva prosessi, jolla hallinnossa ylläpidetään ja vahvistetaan johdon ja henkilöstön tuloksellisuustietoisuutta. Ihmisten kohdatessa keskustellaan onnistumisista ja epäonnistumisesta, kehitetään käytäntöjä ja opitaan toisilta. Yksittäisistä dialogeista rakentuu dialogien verkosto, jossa muodostuu tilannekuva, jota jatkuvasti täsmennetään ja verrataan tavoitteisiin. Johdetussa tuloksellisuusdialogissa on neljä perusominaisuutta: 1) selvä tavoite, 2) tuloksellisuuteen keskittyminen, 3) tuloksellisuusinformaatioon perustuminen sekä 4) dialogin hyvien toimintatapojen noudattaminen. Usein dialogit syntyvät ja ketjuuntuvat omalla tavallaan, ja siksi niiden johtaminen on haasteellista, mutta ei mahdotonta.

[2] Sotarauta 1996, 318–331.
[3] Vartiainen ym. 2013.
[4] Laihonen ym. 2017.
[5] Laihonen ym. 2017, 7–8

Tuloksellisuusinformaatio

Lapsiperhestrategiakirjallisuudessa on kannettu huolta tarjolla olevan informaatiosta suhteesta tarvittavaan informaatioon. Tämä huoli kertoo ehkä tärkeimmästä kriittisestä polusta. Toimijat keräävät, raportoivat ja hyödyntävät strategiatyössään tietoja kukin omalla tavallaan. Helposti saatava tieto tallentuu ja tulee hyödynnetyksi. Strategiakeskustelut, seuranta ja arviointi suuntautuvat useimmiten talouteen ja seuraavaksi suoritteisiin tai jäävät väljäksi retoriikaksi.

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen strategiatyössä tarvitaan suunnitelmallisesti kerättyä, kattavaa, ajantasaista ja vertailukelpoista informaatiota väestön hyvinvoinnista ja sen kehityksestä, toimintaohjelmista, käytetyistä resursseista, tuotoksista ja vaikutuksista, sekä erityisesti hyvinvoinnin haasteiden, resurssien, tuotoksien ja vaikutusten välisistä suhteista.

Tuloksellisuusinformaation tuottamiseen liittyy monenlaisia ongelmia. Päämäärän kannalta merkittävien ilmiöiden ja prosessien kehityksen kuvaaminen on usein vaikeaa. Helposti tarjolla olevat mittarit ohjaavat usein väärään suuntaan. Lisäksi niiden tuloksia tulkitaan eri avoin. Suurin pulma on siinä, että usein mittareiden olemassaolo ja niiden tuottama tieto koetaan riittäväksi, mutta harvoin, jos koskaan, mittausinformaatio tarjoaa suoraan valmiita vastauksia. Käytettävissä oleva informaatio kertoo aikaisemmin tehdyistä valinnoista. Ajantasaisesti seurataan talousarviota, ja budjetin ylityksiin reagoidaan viipymättä. Tästä seuraa, että talousarvion valmistelu ja toteutuma hallitsevat usein arjen tuloksellisuusdialogia.

Parhaimmillaan tuloksellisuusinformaatiossa yhdistyvät hiljainen tieto ja tiedon tuottajasta riippumatta välitettävissä oleva tieto. Viimeksi mainittu voi olla laadullista tai määrällistä. Hiljaisen tiedon tavoittaminen on mahdollista vain dialogissa ja edellyttää siis dialogiin osallistumista. Osallisuus on hiljaisen tiedon tavoittamisen ja hyödyntämisen välttämätön edellytys. Jälkimmäistä ryhmää edustavat tavallisimmin tunnusluvut.

Tunnusluvuista

Viime vuosina suurin huoli strategiatiedosta on kohdistunut tunnuslukuihin eli indikaattoreihin. Lapsipolitiikan kansallisia tunnuslukuja on määritelty, niitä kerätään useista eri lähteistä ja tallennetaan sähköisiin hyvinvointikertomuksiin ja myös erilaisiin muihin johtamisen tietojärjestelmiin. Tunnuslukuja ja niiden muutoksia kuvataan usein ikään kuin ne olivat sellaisenaan tärkeitä. Harvoin kukaan pääse kovin helposti katsomaan lapsiperhestrategian tunnuslukuja, puhumattakaan niistä tehtyjä tulkintoja.

Millä tavalla tunnusluvut voisivat nykyistä paremmin tukea toimia tuloksellisuusinformaation ytimen lapsiperhestrategiaa valmistelevaa dialogia? Ensimmäiseen kysymys on, miksi tunnuslukuja kannattaa tuottaa. Ydinasia on merkityksellisyys päätöksenteossa. Tunnusluku tulee useimmiten merkitykselliseksi kahdessa suunnassa. Se antaa tärkeäksi koettua ja vertailukelpoista informaatiota strategiavaihtoehdoista, kun on päätettävä, mihin suuntaan edetään. Tai tunnusluku kuvaa tekemisessä etenemistä päämäärän suuntaan. Yhdistettynä tämä tarkoittaa, että tunnusluvun merkityksellisyys ratkaistaan strategisesti merkittävien päätösten valmistelussa ja päätöksentekoa seuraavassa tekemisessä sekä tekemisen vaikutusten arvioinnissa.

Tunnusluku ilman yhteyttä päätöksentekoon ei ole strategisesti merkittävää. Tunnuslukujen kriittisiä ominaisuuksia ovat osuvuus ja herkkyys ja ajantasaisuus. Osuvuus tarkoittaa, että tunnusluku mittaa päätöksen kohteena olevien ilmiöiden olennaisia ulottuvuuksia. Herkkyys kertoo tunnusluvun kyvystä tehdä muutos näkyväksi. Ajantasaisuuden perusvaatimus on, että

edellisen vuoden tieto on käytettävissä, kun seuraavaa suunnitellaan. Parhaimmillaan tuloksellisuusinformaatio on pääosin yhtä ajantasaista kuin nykyisin talousinformaatio on.

Mitä edellä esitetty tarkoittaa käytännössä? Esimerkiksi imeväiskuolleisuus on äitiysneuvolaa koskevissa päätöksissä osuva, mutta ei herkkä eikä ajantasainen tunnusluku. Tapahtumat ovat harvinaisia. Tarvitaan usean vuoden kertymä, jotta päätelmiä kehityssuunnasta voidaan tehdä. Kouluterveyskyselyn tuottama tieto kiusaamisen yleisyydestä ei välttämättä ole osuva, ei herkkä eikä ajantasainen. Tunnuslukuun tuottavat satunnaisvaihtelua vastaustilanne ja vastaajien edustavuus suhteessa saman ikäiseen väestöön. Kun kiusaaminen on keskimääräistä harvinaisempaa, vastaamiskynnys on matalampi kuin yleisemmän kiusaamisen luokissa ja kouluissa. Muutosten havaitsemiseen tarvitaan useimmiten vähintään neljä vuotta. Harvoin muutokset ovat niin suuria, että kahden vuoden välein tehdystä mittauksista voisi tehdä luotettavia päätelmiä. Kun mittauksia tehdään joka toinen vuosi, tieto on ajantasaista jonkin aikaa vain kahden vuoden välein.

Lapsipolitiikan tunnuslukujen kehitellyssä tarjolla olevan informaation rikkaus on usein koettu ongelmaksi. Nykyisessä tiedonhallinnan kehitysvaiheessa se ei kuitenkaan ole ongelma vaan pikemminkin tavoite. Päätöksentekotilanteet vaihtelevat. Ennalta ei ole mahdollista rajata lapsiperhestrategian päätöksentekotilanteita niin, että niissä selviytyisi kapealla ydinindikaattoreiden kokoelmalla. Pitkän ajan strategiatyön rinnalla tyypillinen tilanne on, että vuoden edetessä tulokertymä jää alle budjetoidun. Talouden sopeutuksessa valmistellaan leikkauksia myös lapsiperhepalvelujen määrärahoihin. YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa tekemään lapsivaikutusten ennakkoarvioinnin, johon olisi lisättävä perhevaikutusten ennakkoarviointi.

Ehdotus lasten ja lapsiperheiden palvelujen yhdistämiseksi valtion budjetissa ja jalkauttamisesta toimintaan

9. **Luodaan lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelut kattava yksi lainsäädäntö , joka kokoaa erillislait yhteen.**
10. **Perustetaan lasten, nuorten ja lapsiperheiden valiokunta.**
11. **Valitaan yhteiseksi ilmiöksi lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointi yhdistämään ministeriöiden toimintaa, rahoitusta ja seurantaa. Ohjaavaksi asiakirjaksi otetaan käynnistetty valtakunnallinen lapsistrategia.**
12. **Käynnistetään valtion ja kuntien budjettien vaikuttavuuden seuranta lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnista tilinpäätöstiedolla. Tämä ei tarkoita valtio tai kuntien budjetin mullistamista vaan lasten ja lapsiperheiden kustannusten näkyväksi saattamista hyvinvoinnin ilmiön ja sen toimenpiteiden kautta.**
13. **Luodaan valtakunnallinen lapsistrategiaan perustuva tuloksellisuusdialogin perusta yhdessä sovittavilla ilmiöiden tuloksellisuusindikaattoreilla. Indikaattoreilla mitataan eri hallinnonaloille ja –tasoille sovittujen toimenpiteiden onnistumista.**
14. **Puretaan erityislakeihin perustuvat strategisen suunnittelun velvoitteet kunnilta ja annetaan tilaa sekä aikaa kokonaisuuden hallintaan keskitetymmällä strategisella ohjauksella. Kuntien harkintaan jäisi, missä määrin tarvitaan kuntastrategiaa täydentämään lasiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen keskittyviä poikkihallinnollisia toteuttamisohjelmia ja hallinnonalojen kehittämissuunnitelmia.**
15. **Eri hallinnon tasoja ei kuitenkaan jätettäisi yksin. Vahva tutkimuksen, koulutuksen ja kokeilujen tuki tulisi suunnata tuloksellisuusdialogiin ja sen osaamisen ja johtamisen vahvistamiseen.**
16. **Valtion johdolla ja resursoimana tulisi käynnistää kansallinen tutkimus- ja kokeiluohjelma kehittämään eri hallintotasojen ja -alojen omasta toiminnasta kertyvää**

tuloksellisuusinformaatiota yhtä ajantasaiseksi kuin miten taloutta kuvaava tuloksellisuusinformaatiota jo raportoidaan.

Tämä uusi suunta toisi mukanaan monia myönteisiä asioita. Tekstien, kuvien ja indikaattoreiden tuottamisesta siirryttäisiin dialogiin ja tekemiseen. Ne voisivat jatkua ja vahvistua ilmiöiden sisällä riippumatta edessä olevista hallintoreformeista ja muista valtion ja kuntien tehtävien ja toimintaympäristön muutoksista. Valtionhallinnon ja tutkimuksen tuki suuntautuisi enemmän kuntien strategiatyön valmentamiseen kuin lukuisten irrallisten strategia-asiakirjojen tuottamiseen.