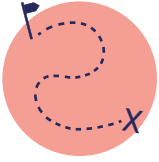




Hyvinvointipalveluiden tulevaisuus risteyskohdassa – kohti vaikutusten hankintaa?

ANNI KYÖSTI JA JENNI AIRAKSINEN

Julkaisija	Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr.	11.6.2020	
Tekijät	Anni Kyösti ja Jenni Airaksinen		
Julkaisun nimi	Hyvinvointipalveluiden tulevaisuus risteyskohdassa – kohti vaikutusten hankintaa?		
Julkaisusarja ja numero	Itlan raportit ja selvitykset 2020:2		
ISBN	978-951-97255-4-3 (PDF)		
ISSN	2670-2673		
Sivumäärä	36	Kieli	suomi
Asiasanat	SIB, Lapset-SIB, vaikuttavuuden hankinta, ennaltaehkäisy, lapset, kuntahallinto		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Vaikuttavuuden hankinnan ajatus ja SIB (Social Impact Bond) -toimintamalli edustavat uudenlaista ajattelua. Social Impact Bond eli tulosperusteinen rahoitussopimus on yksi vaikuttavuusinvestoimisen muoto. Siinä yhdistetään julkinen sektori (kunta tai valtio), yksityiset sijoittajat, mitattavissa oleva yhteiskunnallinen pulma sekä ratkaisun tarjoavat palveluntuottajat. Sijoittajan tuotto on sidottu toimenpiteiden mitattaviin vaikutuksiin.</p> <p>Tämä raportti perustuu tutkimukseen, jonka keskeisiä kysymyksiä ovat: 1. Miten SIB-toimintamalli on vaikuttanut toimijoiden käsityksiin vaikuttavista interventioista? 2. Millä tavalla SIB-hankkeita toteuttavissa kaupungeissa puhutaan palveluiden ja toimijoiden integraation merkityksestä? 3. Miten SIB-malli on onnistunut vahvistamaan painopisteen siirtymistä korjaavista palveluista ennaltaehkäisevään suuntaan?</p> <p>Kunnissa on tunnistettu tarve ennaltaehkäisevälle työlle, mutta ennaltaehkäisevän työn resurssointi on kunnissa haastavaa. Vaikuttavuuden hankinnan ja SIB-mallin avulla kunnissa on voitu rahoittaa ennaltaehkäisevää työtä. Tutkimus osoittaa, että SIB-mallin toteutus on kunnille vaativa ja moniulotteinen prosessi, johon tarvitaan koordinoitiresursseja myös kunnan sisäältä. Mallin avulla voidaan kuitenkin ylittää sellaisia karioita, jotka liittyvät kuntien kerrostuneeseen hallintajärjestelmään. Mallin avulla päästään aidosti lapsi ja perhelähtöiseen toimintatapaan ennaltaehkäisevän työn toteutuksessa. SIB-prosessi on kunnille myös oppimiskokemus, joka voidaan tiivistää neljään osa-alueeseen, joita ovat: vaikuttavuuden hankinta, tiedolla johtaminen, siilojen ylittäminen ja systeeminen muutos.</p> <p>Kuntien alkuvaiheessa olevasta toteutuksesta huolimatta nähdään, että uusi toimintamalli voi vaikuttaa monin tavoin kunnalliseen palvelukulttuuriin ja sen lähtökohtiin, hankintakäytäntöihin ja kustannuksiin sekä ennaltaehkäisyn ja palveluaukkojen tunnistamisen kautta lasten ja nuorten hyvinvointiin.</p> <p>Tässä tutkimuksessa SIB-toimintamallia tarkastellaan etenkin kuntien hallintojärjestelmän näkökulmasta. Tutkimuksen aineisto on kerätty, Hämeenlinnasta ja Vantaalta. Tutkimusote on laadullinen ja tutkimusmenetelmänä on käytetty realistista arviointia. Tutkimusaineisto koostuu 20 haastattelusta, jotka on tehty tutkimuskaupungeissa sekä aiheeseen liittyvissä asian-tuntijaorganisaatioissa.</p>			



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2020:2

Hyvinvointipalveluiden tulevaisuus risteyskohdassa
– kohti vaikutusten hankintaa?

Anni Kyösti ja Jenni Airaksinen
Tampereen yliopisto

Itlan raportit ja selvitykset 2020:2
ISSN 2670-2673
11.6.2020

Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr.
Helsinki

ISBN: 978-951-97255-4-3 (PDF)

Ulkoasu: Itla / Tilda Hopia
Kuvat: Itla / Tilda Hopia ja Ossi Gustafsson

Hyvinvointipalveluiden tulevaisuus risteyskohdassa – kohti vaikutusten hankintaa?

Johdanto	7
1 Tarkastelussa kahden kaupungin toiminta	8
2 2.1. SIB, toimijat ja käsitteet pähkinäkuoressa	8
2.2. Lapset-SIB Vantaa	8
2.3. Lapset-SIB Hämeenlinna	10
Tutkimuksella pintaa syvemmälle	11
3 3.1. Tutkimuksen toteutus ja aineisto	11
3.2. SIB-tutkimuksen keskeiset teemat ja kritiikki	11
3.3. Kerrostunut hallintajärjestelmä taustatekijänä	13
Uudet rakenteet ja toimintaprosessit	15
4 4.1. SIB-Ekosysteemi Suomessa	15
4.2. Suunnitelmasta toimintaan – 3 prosessinäkökulmaa	15
Havaintoja toteutuksesta: empiirinen analyysi	19
5 5.1. Mahdollistajat	19
5.2. Kitkatekijät	20
5.3. Odotukset	21
5.4. Pelot	21
5.5. Ratkaisuja toiminnanohjauksen ongelmiin	21
5.6. Toteutuksen pulmat	23
5.7. Kritiikki ja uhkakuvat	23
Oivalluksia Lapset-SIB-prosesseista	26
6 6.1. SIB-järjestelmämme karikoiden ylittäjänä – Suunnanmuutoksen ydinkysymykset	27
Mitä opimme vaikuttavuuden hankinnasta kunnissa	29
7 Lähteet	32



Johdanto

SIB = Social Impact Bond eli tulosperusteinen rahoitus sopimus on yksi vaikuttavuusinvestoimisen muoto. Siinä yhdistetään julkinen sektori (kunta tai valtio), yksityiset sijoittajat, mitattavissa oleva yhteiskunnallinen pulma sekä ratkaisun tarjoavat palveluntuottajat. Sijoittajan tuotto on sidottu toimenpiteiden mitattaviin vaikutuksiin.

Kunnat ovat paineet viime vuosina sekä synkkien talouslukujen että monimutkaisten ongelmien kanssa. Osa monimutkaisimmista ongelmista on luonteeltaan sosiaalisia ja sosiaalisten ongelmien tiedetään kumuloituvan. Asiantuntijat ovat pitkään korostaneet, että sosiaaliin ongelmiin tulisi päästä käsiksi riittävän aikaisessa vaiheessa. (vrt. esim. Hilli, Ståhl Merikukka & Ristikari 2017.) Tiedosta huolimatta kuntapalvelut näyttävät kuitenkin suuntautuvan korjaavaan työhön. Ongelmiin näytetään tarttuvan vasta, kun ne ovat jo edenneet pitkälle. Kunnilla on käytössään suhteellisen heikosti työkaluja ja taloudellisia resursseja ennaltaehkäisyyn ja ennakoivaan työhön ja Social Impact Bond -malli (SIB) tarjoaa tähän yhden keinon. Yksityisen pääoman turvin voidaan panostaa ennaltaehkäisevään työhön ilman että varat leikataan korjaavasta työstä.

SIB-malli on tullut Suomeen Sitran kautta vuonna 2014. Suomen ja Pohjoismaiden ensimmäinen SIB käynnistettiin vuonna 2015 ja kohteena oli julkisen sektorin työhyvinvoinnin edistäminen (TyHy-SIB). Muita Suomessa käynnistyneitä SIB-sopimuksia ovat Maahanmuuttajien kotouttaminen ja nopea työllistyminen (Koto-SIB) 2017 ja tutkimuskohteemme Lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen (Lapset-SIB I) 2018. Lapset-SIB II käynnistyi vuonna 2019. Lisäksi seuraavat kokonaisuudet ovat suunnitteluvaiheessa: Ikääntyvien itsenäisen toimintakyvyn tukeminen, Tyypin 2 diabeteksen ehkäisy ja Ympäristörahoisto (EIB). (Sitra 2020.)

Lapset-SIB on valittu tarkastelun kohteeksi tässä selvityksessä sen erityislaatuisuuden vuoksi. Lapset-SIB-toimintamalli on moniulotteinen ja sen kohde, lasten ja nuorten syrjäytymien, voidaan luokitella ilkeäksi ongelmaksi (wicked problems). Ilkeiden ongelmien ratkaiseminen on erityisen haastavaa ja edellyttää monenlaista yhteistyötä toimijoiden kesken. (Vrt. esim. Head 2008; Rittel & Webber 1973.) Lapset-SIB:n avulla pyritään varhaisen tuen keinoin ennaltaehkäisevään ennustettavissa olevia ongelmia, joihin liittyy esim. lastensuojelun tarvetta tai syrjäytymisen uhkaa.

Kunnan näkökulmasta SIB-malli tarjoaa uudenlaisen rahoitusmekanismin sekä ajattelutavan palveluiden toteuttamiseen.

SIB-mallissa on kyse vaikuttavuusinvestoinnista tai vielä laajemmin vaikutusten hankinnasta. SIB-mallissa on kaksi käänteentekevää elementtiä perinteiseen palveluajatteluun nähden. Ensinnäkin kunnat maksavat vain saavutetuista tuloksista eli palveluiden vaikuttavuudesta. SIB-mallissa taloudellisen riskin kantavat sijoittajat. Toiseksi SIB-mallissa valittuun interventioon tehdään huolellinen taustaselvitys ja yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus. Toiminta perustuu siis tietoon ja tämän olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen uudella tavalla ennaltaehkäisevässä työssä.

Tässä raportissa tarkastelemme Lapset-SIB-kokonaisuutta. Tulokulmamme on SIB-malli nimenomaan kunnallishallinnon ja siinä etenkin kahden kaupungin näkökulmasta. Kysymykset, joissa työhön haetaan vastauksia ovat: 1. Miten toimintamalli on vaikuttanut toimijoiden käsityksiin vaikuttavista interventioista? 2. Millä tavalla SIB-hankkeita toteutavissa kaupungeissa puhutaan palveluiden ja toimijoiden integraation merkityksestä? 3. Miten SIB-malli on onnistunut vahvistamaan painopisteen siirtymistä korjaavista palveluista ennaltaehkäisevään suuntaan? Tutkimusote on laadullinen ja tutkimusmenetelmänä on käytetty realistista arviointia. Tutkimuksen aineisto on kerätty Hämeenlinnan ja Vantaan kaupungeista sekä SIB-malliin liittyvistä asiantuntijaorganisaatioista.

Reportin ovat kirjoittaneet Tampereen yliopistolta HT Jenni Airaksinen ja HM Anni Kyösti. Tutkimustyötä on sparrannut johtava asiantuntija Timo Ståhl Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL). Työn on rahoittanut Itsenäisyyden juhlaruudun lastensäätiö (Itla).

Tarkastelussa kahden kaupungin toiminta

Tässä raportissa kuvaamme Vantaan ja Hämeenlinnan kaupunkien kokemuksia SIB-mallin suunnittelusta ja toteutuksen ensivaiheista. Molemmissa kaupungeissa kohteena on lasten ja nuorten tukeminen sekä rinnallakulkijuus lasten ja perheiden elämässä. Keskeistä malleissa on arjen tuki ja perheiden yksilöllisten haasteiden ratkaiseminen. Luvun alkuun olemme koonneet perustietoa SIB-toimintamallista.

2.1. SIB, TOIMIJAT JA KÄSITTEET PÄHKINÄNKUORESSA

Vaikuttavuusinvestoiminen on toimintamalli, jossa yksityistä pääomaa ohjataan esimerkiksi yhteiskunnallisten tai ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Tavoitteena on sekä taloudellinen tuotto että mitattava yhteiskunnallinen hyöty. Vaikuttavuusinvestoinnit murtavat raja-aitoja yhdistämällä eri toimijoiden (julkinen, yksityinen ja kolmas sektori) voimavaroja ja osaamista yhteisen ongelman ratkaisemiseksi. (Pehkonen, Horppu, Turunen, Ojajärvi, Toivio & Juvonen-Posti 2019, 15–16.) SIB (engl. Social Impact Bond) on tulosperusteinen rahoitussopimusmalli, joka kuuluu laajemmassa mittakaavassa vaikuttavuusinvestointien kategoriaan. SIB-sopimusten avulla kunnissa pyritään ehkäisemään erilaisia ongelmia sekä tukemaan asukkaiden hyvinvointia. SIB-mallin keskiössä on ehkäisevä ja ennakoiva toiminta. SIB-hankkeet rahoitetaan yksityisellä pääomalla (sijoittajat). Kunkin SIB-hankkeen tavoitteet asetetaan yhdessä mukana olevien eri toimijoiden kanssa ja ne perustuvat mitattaviin taloudellisiin tuloksiin ja hyvinvoinnin lisääntymiseen. Pääoman takaisinmaksu (kunnalta sijoittajille) perustuu toiminnan tuottamaan vaikuttavuuteen, mikä näkyy julkiselle sektorille tuotettuna säästönä ja taloudel-

lisena hyötynä. (Heliskoski, Humala, Kopola, Tonteri & Tykkyläinen 2018, 4.)

SIB-toimintamalli on monitoimijainen prosessi. Uusi toimintamalli on vaatinut myös uusia yhtenäisiä käsitteitä eri toimijoiden nimeämiseksi sekä mallista käytävän keskustelun helpottamiseksi. Nämä käsitteet liittyvät erilaisiin rooleihin sekä toiminnan arviointiin. SIB-mallin keskeiset toimijat ja toimijoiden roolit sekä keskeiset käsitteet on koottu seuraavan kuvioon (kuvio 1).

2.2. LAPSET-SIB VANTAA

Vantaan mallissa tuetaan perheitä, joissa lapsella on monimuotoisia keskittymisen, käyttäytymisen, sosiaalisen vuoro-vaikutuksen ja tunne-elämän haasteita. Lisäksi vanhemmilla on omia haasteita esim. pitkäaikainen sairaus tai toimeentuloon liittyviä ongelmia. Perheet saavat Vantaalla tuekseen Perhekumppanin, joka kulkee perheen rinnalla ja auttaa heitä eteenpäin. Toiminnan pohjana on SOS-Lapsikylän kehittämä Perhekumppani-malli. Lisäksi lasta ja vanhempia tukee laaja joukko muita toimijoita tarpeen mukaan (Lastensuojelun Keskusliitto 2020).

SIB Sanakirja

ASIAMIES (Lapset-SIB-hankkeessa Sitra) SIB-hankkeessa on usein julkinen sektori tai jokin sen alainen taho. Asiamies tunnistaa ongelmakokonaisuuden, jota lähdetään ratkaisemaan SIB-hankkeella (tässä tapauksessa lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy). Asiamies edistää hankesuunnittelua ja -sopimista, joiden pohjalta SIB luodaan.

HANKEHALLINNOIJA (Lapset-SIB-hankkeessa FIM) vastaa SIB-hankkeessa tavoitteiden mukaisen toiminnan organisoinnista, kuten palveluntuottajien rekrytoinnista ja toiminnan resursoimiseksi tarvittavan rahoitusinstrumentin rakentamisesta ja hallinnoinnista.

SIB-hankkeessa **SJOITTAJAT** investoivat julkisen sektorin vastuulle kuuluvaan hyvinvointipalveluun ja kantavat rahoitusriskin. Määriteltyjen tavoitteiden täyttyessä sijoittajalle maksetaan takaisin sijoitettu pääoma ja lisäksi sovittu tuotto-osuus.

PALVELUNTARJOAJALLA tarkoitetaan yrityksiä, jotka tuottavat Lapset-SIB hankintaan liittyviä palveluja kunnille. Hankkeissa on valittu **PÄÄTOTEUTTAJAKUMPPANI** (Icehearts ja SOS-Lapsikylä), jonka lisäksi muita oheispalveluita voidaan hankkia muilta palveluntarjoajilta tarpeen mukaan.

PANOKSET (Input) ovat lineaarisesti etenevässä vaikuttavuusarviointimallissa resursseja, joita hankkeeseen sisällytetään (esimerkiksi rahallinen panostus, työtuntien määrä).

TUOTOKSET (Output) ovat lineaarisesti etenevässä vaikuttavuusarviointimallissa intervention tuloksena syntyneet suorat seuraukset.

VAIKUTUKSILLA ts. tuloksilla (Outcome) tarkoitetaan lineaarisesti etenevässä vaikuttavuusarviointimallissa konkreettisia muutoksia organisaatioissa ja kohderyhmässä. Välittömillä vaikutuksilla tarkoitetaan muutoksia, joita voidaan tarkastella heti intervention toteuttamisen jälkeen.

VAIKUTTAVUUS (Impact) tarkoittaa lineaarisesti etenevässä vaikuttavuusarviointimallissa asetetun tavoitteen mukaista muutosta, joka saavutetaan tiettyjen toimenpiteiden ansiosta. Lineaarisesti etenevässä vaikuttavuusarviointimallissa vaikuttavuusajattelu perustuu logiikkaketjuun: panos, tuotos, vaikutus, vaikuttavuus.

KUVIO 1. SIB-käsitteet ja toimijat. (Mukaiillen: Pehkonen, Horppu, Turunen, Ojajarvi, Toivio & Juvonen-Posti 2019, 10-11.)

SOS-LAPSIKYLÄN PERHEKUMPPANI -TOIMINTAMALLI (PÄÄTOTEUTTAJAKUMPPANI)

Perhekumppanit tarjoavat perheille varhaista tukea tilanteissa, jossa perhe ei ole saanut tarvitsemaansa palveluita tai palveluverkosto ei ole perheen tarpeiden mukainen. Työskentelyn tavoitteena on löytää perheen haasteiden juurisyyt ja perheen tarpeet riittävän ajoissa sekä vastata niihin ennen haasteiden kasautumista. Palvelulla ehkäistään tulevaisuuden kalliita korjaavia palveluita. (SOS-Lapsikylä 2020.)

Perhekumppani perheen näkökulmasta
(SOS-Lapsikylä 2020):

- asettuu rinnallakulkijaksi ja luo luottamusta
- selvittää syitä, jotka ovat johtaneet palveluiden toimimattomuuteen
- etsii asioita, joita perheen ja palvelujärjestelmän yhteistyönä viedään eteenpäin
- auttaa järjestämään ja organisoimaan perheen palvelut.

Perhekumppani kunnan näkökulmasta
(SOS-Lapsikylä 2020):

- auttaa järjestämään perheelle vaikuttavan palvelukokonaisuuden
- tuottaa tietoa yhdessä perheen kanssa tuen tarpeesta
- voi olla esimerkiksi sosiaalityöntekijälle yksi keino auttaa perhettä
- tuottaa tietoa muutoksista perheen hyvinvoinnissa.

2.3. LAPSET-SIB HÄMEENLINNA

Hämeenlinnan mallissa tuetaan lapsia, joiden vanhemmilla on elämässä haasteita esimerkiksi toimeentulon tai yksinhuoltajuuden vuoksi. Lapsia tuetaan joukkueurheilun avulla, jossa painottuu sosiaali- ja kasvatustyö. 6-7-vuotiaista pojista muodostetaan joukkue, jonka kanssa kasvattaja työskentelee seuraavat 12 vuotta. Joukkue toiminnan pohjana on Icehearts-toimintamalli ja sen lisäksi Hämeenlinnan Lapset-SIB-mallissa kasvattajan kanssa lapsia ja perheitä tukee laaja joukko muita toimijoita. Lapsille ja vanhemmille on tarjolla mm. psy-

kologipalveluita, kotiin vietävää tukea/perhetyötä ja oppimisen tukea (Lastensuojelun Keskusliitto 2020).

Icehearts toimintamalli (pää toteuttajakumppani)

*”Yhdessä lapsuudesta
aikuisuuden kynnykselle”*

Icehearts-toimintamalli on pitkäkestoinen ja kokonaisvaltaisen työkalu lapsiin suuntautuvaan sosiaalityöhön. Toiminta on pitkäjänteistä, sillä Icehearts-kasvattaja sitoutuu toimintaan lapsen kanssa 12 vuodeksi. Icehearts toiminnan filosofia perustuu lapsen kasvun (mm. itseluottamus ja toisten huomiointi) tukemiseen joukkue toiminnan avulla. Toiminnan tavoitteena on ennaltaehkäistä syrjäytymistä, edistää sosiaalisia taitoja ja luoda lapsille pitkäkestoinen ja turvallinen aikuisen läsnäolo kasvun eri vaiheissa. (Icehearts 2020.)

Icehearts-kasvattajat ja -ohjaajat ovat mukana lasten elämässä sekä koulussa, että vapaa-ajalla. Kasvattajat ovat mukana koulun arjessa esimerkiksi oppitunneilla kannustamassa, auttamassa ja ylläpitämässä opiskelurauhaa. Toiminta tukee koko luokan opiskelua ja opettajan työtä. Kasvattajat ovat läsnä lasten elämässä 12 vuotta tukien kasvun nivelvaiheita. Aikuinen toimii lapsen turvana ja tukena tavallisessa arjessa ja mahdollistaa opiskelun ja huolehtii lapsesta myös sellaisissa tilanteissa, joissa jokin ulkopuolinen huoli saattaisi haitata normaalia elämää ja koulunkäyntiä. Icehearts-kasvattaja tekee tiivistä yhteistyötä sosiaalitoimen ja opetustoimen kanssa lapsen hyväksi. (Icehearts 2020.)

Toimintamallista on saatu hyviä kokemuksia erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien poikien kanssa työskentelystä ja miesten toimimisesta sosiaali- ja kasvatustyössä. Toiminnassa on havaittu, että suuri osa pojista on kiinnostunut liikunnasta ja osallistuu mielellään ohjattuun urheiluharrastukseen. (Icehearts 2020.)

Tutkimuksella pintaa syvemmälle

Tässä luvussa esittelemme tarkemmin tutkimuksen toteutustapaa ja aineistoa. Olemme tarkastelleet tutkimusaineistoa realistisen arvioinnin tutkimuskehikon avulla. Näkökulmamme aineistoon on järjestelmälähtöinen eli tarkastelemme tutkimusaihetta osana kunnallista hallintojärjestelmää. Luvussa teemme tiiviin katsauksen aiempaa SIB-malliin liittyvään tutkimukseen sekä siihen kohdistuvaan kritiikkiin. Lisäksi tarkastelemme tutkimuksen teoreettisena taustana kuntahallinnon kerrostuneisuutta, joka auttaa ymmärtämään vallitsevaa toimintaympäristöä.

3.1. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA AINEISTO

Tutkimuksessa on laadullinen ote ja aineisto on kerätty eri lähteistä. Pääasiallinen aineisto koostuu haastatteluista. Haastatteluaineisto on kerätty tutkimuskaupungeista, joita ovat Vantaa ja Hämeenlinna sekä Lapset-SIB:iin liittyvistä asiantuntijaorganisaatioista. Haastatteluaineistojen lisäksi tutkimuksessa on käytetty erilaisia dokumentteja sekä kansainvälistä keskustelua, mm. raportteja ja tieteellisiä artikkeleita aiheeseen liittyen.

Tutkimusta varten haastattelimme yhteensä 20 henkilöä. Haastattelut tehtiin joulukuussa 2019 – tammikuussa 2020. Haastattelut litteroitiin analysointia varten. Haastattelut olivat teemahaastatteluja ja ne seurasivat yhteistä haastattelurunkoa. Haastatteluteemat olivat seuraavat: Taustatekijät, SIB & organisaatio, Lapset-SIB-toimintamalli kunnassa, integraatioajattelu, ennaltaehkäisy ja mittaaminen, tiedolla johtaminen, SIB:n tunnettavuus ja käytännöt.

Tutkimusmenetelmänä on käytetty realistista arviointia. Realistisessa arvioinnissa peruskysymyksenä on, miksi jokin interventio vaikuttaa? Realistisen arvioinnin avulla voidaan kehittää tulevaa työtä. Tulevan työn kehittämisen edellytyksenä on nykyisen työn systemaattinen dokumentointi. Erittäin

keskeistä on ymmärtää se, mistä tulokset sekä vaikutukset muodostuvat. (Lindqvist 2005, 13-14.)

Realistinen arviointi voidaan kuvata vaikuttavuuskehänä, jossa tarkastellaan 1) nykytilanne/lähtötilanne, 2) oletukset/hypoteesit, 3) havainnot, 4) toteutunut toimintamalli. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan kysymystä, mikä saattaisi toimia, kenelle ja missä olosuhteissa? Toisessa vaiheessa hankitaan tietoa mekanismeista, olosuhteista ja tuloksista. Kolmannessa vaiheessa saadaan selville, mitkä mekanismit, miten ja missä olosuhteissa vaikuttavat siihen, että asiakkaiden tilanteissa tapahtuu halutun suuntaista muutosta. (Pawson & Tilley 1997; Rostila & Tornainen 1999.)

3.2. SIB-TUTKIMUKSEN KESKEISET TEEMAT JA KRITIIKKI

Kansainvälisellä tutkimuskentällä on saatavilla tutkimus- ja arviointitietoa SIB-malleihin liittyen, ja Suomessa tieteellinen keskustelu aiheesta on vasta alkanut. Erityisesti kansainvälisessä keskustelussa on kuitenkin syytä huomioida se, että jokaisessa maassa SIB-malli on toteutettu käytännön tasolla omalla tavallaan. Tähän vaikuttavat paikalliset hallintajärjestelmät ja eri hallinnon tasojen roolit palvelutuotannossa. Tästä

Realistinen vaikuttavuuskehä

3. Saadaan selville, mitkä mekanismit, miten ja missä olosuhteissa vaikuttavat siihen, että asiakkaiden tilanteissa tapahtuu halutun suuntaista muutosta.



KUVIO 2. Realistinen vaikuttavuuskehä.

syystä eri maiden toteutukset eivät aina ole suoraan vertailukelpoisia keskenään.

SIB-mallin keskiössä on yhtäältä ennaltaehkäisevä työ ja toisaalta olemassa olevan tiedon kerääminen, analysoiminen ja hyödyntäminen mallintamisen avulla. Toimintamallina SIB perustuu oletettuihin kustannuksiin, joiden uskotaan realisoituvan ilman ennaltaehkäisevää työtä. Hilli, Ståhl, Merikukka & Ristikari (2017) esittelevät artikkelissaan, miten datan avulla voidaan tunnistaa ne kohteet, riskitekijät ja muuttujat, jotka altistavat syrjäytymiselle. Mallin avulla voidaan laskea syrjäytymisen oletettu hinta ja tehdä kannattavuuslaskentaa ennaltaehkäisevälle investoinnille. Pennasen (2019) SIB-mallin tarkastelu nojaa NPM-ajatteluun ja uudentyypiseen rahoitusmalliin, jossa riskiä kantavat kuntien ohella sijoittajat. Lisäksi tarkastelussa on havaittu pyrkimyksiä hyvinvointijärjestelmämme systeemiseen muutokseen. SIB-mallia on tarkasteltu sosiaalipolitiikan muutoksen näkökulmasta hyvinvointivaltiossa (Pennanen & Liukko 2019). Uutta toimintamallia on tarkasteltu myös kriittisestä näkökulmasta (kts. esim. Pennanen & Liukko 2019; Fraser, Tan, Lagarde & Mays 2016; McHugh, Sinclair, Roy, Huckfield, Donaldson 2013; Sinclair, McHugh & Roy 2019).

Kansainvälisessä SIB-tutkimuksessa on tunnistettavissa kolme keskeistä tutkimusteemaa. Ensimmäinen keskeinen teema kirjallisuudessa on arvokeskustelu julkisista ja yksityisistä arvoista. Tästä näkökulmasta on tarkasteltu sekä teoreettisia että ideologisia käsitteitä. Yksityisiä ja julkisia arvoja on analysoitu organisaatioissa mm. siitä näkökulmasta millaisia eroja ja yhtäläisyyksiä niistä on tunnistettavissa. (Vrt. Noordeggraaf & Abma 2003; Beck, Jørgensen & Bozeman 2007;

Watson, Papamarcos, Teague & Bean 2004; Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen 2008; Fraser, Tan, Lagarde & Mays 2016.) Toisena teemana keskusteluun nousee tuloksen mittaaminen julkisten palveluiden sopimuksissa SIB-mallin kaltaisessa rahoitusmekanismeissa. Kirjallisuus tarjoaa eri näkökulmia siihen, millaisia hyötyjä ja vaikutuksia mallista voidaan saada. Jonkinasteinen laaja näkemys on muodostunut siitä, että tulospohjaisella sopimuksella voidaan saavuttaa tiettyjä hyötyjä. Kolmantena teemana tunnistettiin riskin jakaminen eri toimijoiden kesken SIB-mallissa. (Fraser & al. 2016, 5.)

Tutkimuskirjallisuus kuvaa lisäksi kolme olennaista narratiivia malliin liittyen. Nämä narratiivit ovat 1) julkisen sektorin uudistaminen, 2) yksityisen rahoitussektorin uudistaminen ja 3) varoittava narratiivi. Ensimmäinen narratiivi yhdistää SIB-mallin uuteen julkisjohtamiseen (NPM), jossa julkiselle sektorille tuodaan yritysmaailmasta tuttuja johtamis- ja kannustekäytäntöjä. Toisen narratiivin taustalla on ajatus siitä, että julkisten ja yksityisten arvojen sekoittuminen tarjoaa yksityisen sektorin toimijoille mahdollisuuden vaikuttaa sosiaalisesti hyödylliseen muutokseen yhteiskunnallisen yrittäjyyden kautta pyrkimällä samanaikaisesti kaupallisiin tavoitteisiin. (Fraser & al. 2016; Liebman, 2011; Mosenson 2013; Nicholls and Muddock 2012; Moore & al. 2012.) Kolmas narratiivi kyseenalaistaa yksityisen sektorin arvojen ja mekanismien soveltuvuuden julkiselle sektorille. (Fraser 2016; Warner 2013; Whitfield 2012; McHugh et al. 2013; Malcolmson 2014; Sinclair et al. 2014.) Viimeisimmässä tutkimuksessa (Albertson, Fox, O’Leary & Painter 2020) on noussut esille SIB:n teoretisoinnin merkitys. Aiemman NPM-teorian rinnalle on nostettu uusina teoreettisina tulokulmina hallinta-ajattelu sekä innovaatioteoria.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty SIB-kritiikkiä, joka kohdistuu kolmeen pääkohtaan. Ensimmäinen niistä koskee mallinnusta ja sopimuksia. Kritiikki pureutuu siihen, miten tuloksia voidaan luotettavasti arvioida ja miten yksittäisistä ja monimutkaisista tapauksista voidaan rakentaa syy-seuraus-suhde -malli, jonka vaikutuksia arvioidaan. Lisäksi sosiaalisten prosessien luonne verrattuna mekaanisiin prosesseihin herättää kysymyksiä. Toinen kritiikki kohdistuu SIB-mallin ei-toivottuihin vaikutuksiin kolmannella sektorilla. Kritiikki kohdistuu siihen, että toimintamalli ajaisi kolmatta sektoria toimimaan kohti mitattavia tuloksia sen sijaan, että keskitytään eniten apua tarvitseviin ihmisiin. Riskinä on nähty keskittyminen haluttuihin tuloksiin asiakkaiden edun kustannuksella. Toisaalta malli on nähty myös välineenä yksityistämiseksi. Kolmas näkökulma kritiikissä on julkisen ja demokraattisen vastuun rapautuminen. Pelkona on suoran yhteyden puuttuminen palveluntuottajan ja julkisen sektorin väliltä, mikä voisi johtaa epätasaiseen informaatioon tuottajan eduksi. Esiin on nostettu julkisen sektorin valvontarooli ja kyky puuttua toimintaan esimerkiksi väärinkäytöksissä. Viimeisenä näkökulmana tähän on noussut moraalinen kysymys markkinoiden roolista yhteiskunnassa ilmenevien sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa. (Vrt. esim. Sinclair, Roy, Huckfield, Donaldson 2013; Fraser, Tan, Lagarde & Mays 2016.)

3.3. KERROSTUNUT HALLINTAJÄRJESTELMÄ TAUSTATEKIJÄNÄ

Jotta voi ymmärtää SIB-toimintamallia ja etenkin sen soveltamista kuntien toimintaan, pitää ymmärtää hiukan kuntien kehityksen suuria linjoja. Nykyinen kuntien palvelujärjestelmä on rakentunut vuosikymmenien aikana otettujen kehitysaskelten tuloksena. Julkisojohtamisen muutokset ja kehittyminen eivät kulje irrallaan menneestä, vaan uudet mallit rakentuvat vanhojen toimintamallien päälle. (vrt. esim. Osborne 2006; Peters 2011 & Salamon 2002, 9). Palvelujärjestelmän eri kerrokset heijastuvat osaltaan toiminnassa edelleen, vaikka järjestelmässä tapahtuu koko ajan monen tasoista evoluutiota.

SIB-toimintamallin tarkastelu kuntien hallinnon näkökulmasta paljastaa kiinnostavalla tavalla erilaisten uudistus-aaltojen kautta näitä kerrostuneita rakenteita, jotka ohjaavat kuntien toimintaa. Järjestelmän kerrostumien tarkastelu auttaa myös ymmärtämään nykyistä tilannekuvaa. Suomalainen hallintajärjestelmä on pitkään nojannut perinteiseen julkishallinnolliseen toimintamalliin (Public Administration), joka muodostaa edelleen sen pohjan, jonka päälle julkinen hallintomme rakentuu. Olenaisina ohjaavina periaatteina ovat lakisääteisyys, byrokratia, professiovalta palvelujen tuottamisessa sekä politiikan ja hallinnon erottaminen toisistaan. (Vrt. esim. Osborne 2010, 2–3.)

Uusi julkisojohtaminen (New Public Management) on tuonut tähän uuden kerroksen, jossa on ollut mukana yritysmaistä johtamiskulttuuria ja tehokkuuden tavoittelua sekä oivallus siitä, ettei julkisen sektorin tarvitse olla palveluissa tuottajana, tilaajan roolissa toimiminen riittää. Markkinaehtoisten toimintatapojen myötä hallinnon (juristit ja kamreerit) asemaa pyrittiin kasvattamaan suhteessa professioihin ja poliittikkoihin. Yritysmäinen toimintatapa levisi voimakkaasti ja näkyi mm. panosten ja tuotosten kontrollissa sekä suorituskyvyn

mittaamisessa. NPM-uudistusten myötä markkinat, asiakkaat, kilpailu ja sopimusohjaus tulivat mukaan kuntien toimintaan – ainakin toistaiseksi jäädäkseen. (vrt. esim. Gruening 2001; Bryson, Crosby & Bloomberg 2014.)

Näitä vaiheita on seurannut uuden julkisen hallinnan aika 2000-luvun taitteessa. Uusi julkinen hallinta (New Public Governance) nojaa yhteisöihin ja verkostomaisiin järjestelyihin politiikan toteuttamisessa. Palvelutuotantoajattelussa hyödynnetään sekä hallinnon sisäisiä että ulkopuolisia verkostoja. Aiempaan julkisojohtamiseen verrattuna hallinta-ajattelussa huomio kiinnittyy voimakkaammin ulkoisiin prosesseihin sisäisten prosessien sijaan ja tekee asiakkaista osallisia. (Osborne 2006, 378–382; Hakari 2013, 40–41.)

SIB-toimintatapa on analysoitu osana NPM-tyylisten reformien toteutusta (ks. Pennanen 2019; 518; Fraser ym. 2016), mutta omat havaintomme nostavat näkyville hallintojärjestelmämme kaikki kolme kerrosta. Kaikkein vaikeimmin SIB-toimintamalli näyttää soveltuvan yhteen legalistis-byrokraattisen hallintojärjestelmämme perustan kanssa, jossa on toisena kerroksena sopimuksellisuus sekä hankintamenettely. Näyttää joltain osin jopa siltä, että lakisääteisen toiminnan perustalta ponnistava yksilön ja asiakkaan suojaksi luotu järjestelmä saattaa joissain tapauksissa johtaa tilanteeseen, joka hidastaa tai estää esimerkiksi varhaisen puuttumisen ja tuen antamisen lapsille ja perheille. Sen sijaan järjestelmämme uuden julkisen hallinnan periaattein muotoutuneet verkostot näyttävät toimivan hyvänä pohjana SIB-toimintamallin yhteistyölle. Tästä kehyyksestä käsin on tunnistettavissa kolme erityispiirrettä, jotka edustavat NPM-ajattelua huomattavasti paremmin SIB-malliin liittyviä toimintatapoja. Tällaisia piirteitä ovat 1) asiakaslähtöinen palvelulogiikka sekä palveluiden kehittämisessä että järjestämisessä, 2) tulosperustainen palveluiden hankinta sekä 3) kumppanuusperusteinen & monimuotoinen palveluiden tuotanto. (Hakari 2013, 66–67.) Kumppanuusperusteisissa palveluiden tuotantoverkostoissa koordinaatiomekanismeina ovat yhteiset tavoitteet ja luottamus. Toiminta perustuu varsin itsenäisten toimijoiden muodostamaan koalition, josta kaikki hyötyvät.

Verkostomaisuus ja eri toimialojen (julkinen, yksityinen ja kolmas sektori) osaamisen ja toimintamallien yhdistäminen mahdollistaa kokonaan uudenlaisen lähestymiskulman. Erilaiset rahoitusratkaisut, hankintalogiikka ja toiminnan painopisteen uudelleen asemointi ovat ensimmäisiä askeleita, jotka voivat pidemmällä aikavälillä johtaa kuntien palvelu- ja hankintalogiikan systeemiseen muutokseen. Yhteistyörakenteiden keskiössä on kokemus siitä, että kaikki osapuolet saavat yhteisestä tekemisestä vastinetta panokselleen. Asiakaslähtöinen palvelumalli, jota SIB-toimintamallit edustavat, murtaa käsityksiä siitä, että talous, professio, hallinto tai poliittikka yksin määrittelisivät asiakkaiden tarpeita. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa vallitsevat normit ja toimintakulttuuri sekä toiminnan tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään (vrt. esim. Osborne, Radnor & Nasi 2013).

Hakari (2013, 60) tunnistaa laajemminkin käynnissä olevan muutoksen professiovetoisesta palvelulogiikasta kohti asiakastarpeen määrittelyyn perustuvaa toimintatapa. Prosessi, jossa yhdistyvät asiakkaiden kokemukset sekä ammattilaisten osaamiset, vaatii luottamuksen rakentamista ja hyvää yhteistyötä toimijoiden kesken. Profioiden taipuminen tähän ei

ole yksinkertaista ja olennaista onkin löytää tasapaino ammattilaisuuteen perustuvien julkisten palvelujen sekä asiakaslähtöisyyttä ja kumppanuutta tavoittelevien toimintamallien välillä. (Ks. Tuurnas 2016.) Kunnissa on jo muutaman vuoden ajan keskusteltu siirtymisestä suoritteisiin perustuvista hankinnoista (NPM-logiikka) kohti tulosperusteisia hankintoja (kts. esim. Hakari 2013, 76–77; Tuurnas, Stenvall, Rannisto, Harisalo & Hakari 2014, 11). Lapset-SIB-mallin toteutus kunnissa on tarkoittanut käytännöllistä siirtymistä näiden tiettyjen asiakasryhmien osalta tulosperustaisen ts. vaikuttavuuteen perustavan hankintatavan käyttöön.

Hallintojärjestelmämme on pirstaloitunut. Tämä on johtanut keskenään ristiriitaisiin ja päällekkäisiin toimintoihin sekä asiakkaan kannalta kapea-alaisiin tarkastelukulmiin. (kts. Airaksinen 2009; Anttiroiko 2009; Stenvall & Airaksinen 2009.) Kun käsitellään lasten ja perheiden palveluita ja tuen tarvetta sekä erityisen kerrostuneita ja monitahoisia ilmiöitä, hallintojärjestelmä tunnistaa yksittäisiä ongelmia, mutta kokonaisnäemyksen saaminen lapsen ja koko perheen tilanteesta on erittäin vaikeaa, toimintaa ohjataan erilaisten lakien ja asetusten kautta ja perheiden pulmat eivät kovinkaan usein ratkea yhden professoryhmän tai edes sektorin interventioon. SIB-malleilla pyritään palauttamaan lasten ja perheiden arki ja pärjääminen toiminnan keskiöön ja toteuttamaan lasten ja perheiden kannalta toimivia palvelualueiden rajat ylittäviä palvelumalleja. Rajojen ylittäminen ja toimintojen rajoilla toimiminen on tässä yhteydessä olennaista. Tuurnas (2016, 83) on tunnistanut palveluissa toimivien ammattilaisten osalta näitä moninaisia hallinnan rajapintoja, joita ovat a) kuntalainen/asiakas/yhteisö b) horisontaalinen ammattilaisverkosto ja c) vertikaalinen yhteys johdon ja profession välillä. Nämä rajapinnat kuvastavat toimintaympäristöä, jossa professiot toimivat ja joissa yhteistä

todellisuutta tuotetaan. Näillä rajapinnoilla syntyvät myös ne esteet, jotka vaikeuttavat yhteistä tekemistä.

SIB-mallissa yhtenä tavoitteena on tunnistaa järjestelmän palveluaukkoja ja korjata niitä. Tämän vuoksi interventioiden päätoteuttajakumppanit on valittu kolmannen sektorin toimijoista, jotka eivät kiinnity pelkästään yhteen sektoriin. Tämä tuo kunnan viranomaistoiminnan rinnalle uudenlaisia toimintatapoja, jotka ylittävät perinteisiä organisaatioiden rajoja. Tällaisten verkostomaisten toimijoiden hyötynä on nähty erityisesti kyky tunnistaa ja tehdä näkyviksi eri puolia, jotka saattavat jäädä tunnistamatta sektori- tai hierarkiapainotteisessa organisaatiossa. (vrt. esim. Klijn, 2010; Koppenjan & Klijn, 2002; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1997.) Tämä on erityisen tärkeää myös siitä syystä, että asiakkaiden on hyvin vaikea muodostaa arkensa pulmista palvelutarpeita ja etsiä apua tarjoava oikea taho. Voidaan puhua palveluviidakosta, jossa suunnistamiseksi asiakkaan pitäisi ymmärtää hallintojärjestelmä logiikkaa. Jos ihmisiä ja perheitä tarkastellaan vain yhden sektorin näkökulmasta, on mahdollista, että tietyt osat ja tuen tarpeet jäävät kokonaan tunnistamatta tai päädytään sirpaleiseen palvelukokonaisuuteen. Sirpaleinen palvelujärjestelmä katkoo palvelupolut ja pirstoo perheiden elämän sektorikohtaisesti määriteltäviksi ongelmiksi. Käytännössä tämä voi realisoitua myös rakenteellisina palveluaukkoina tai loputtomana palvelusta toiseen siirtymisenä. (Vrt. Tuurnas ym. 2014, 8–10; Ahuja 2000).

Uudet rakenteet ja toimintaprosessit

Tässä luvussa tarkastelemme SIB-ekosysteemiä eli niitä toimijoita, jotka ovat olleet osaltaan luomassa ja toteuttamassa SIB-mallia Suomessa. SIB-mallin sovittaminen suomalaiseen hallintojärjestelmään on vaatinut monitahoista yhteistyötä sekä aivan uusien prosessien suunnittelua ja toteutusta. Luvussa esittelemme myös kolme keskeistä SIB-prosessimallia, joita ovat ohjelmaprosessi, kuntaprosessi ja asiakasprosessi.

4.1. SIB-EKOSYSTEEMI SUOMESSA

SIB-toiminnan käynnistäminen ja juurruttaminen Suomeen on vaatinut pitkäjänteistä työtä. Sitralla on ollut keskeinen rooli informaation levittämisessä sekä toimintamallin luomisessa. SIB-malli on lähtöisin Britanniasta ja on vaatinut melko paljon soveltamista, koska hallintoperinteet, olosuhteet, järjestelmät ja rakenteet ovat Suomessa hyvin erilaisia. Kuvaamme suomalaisista SIB-toimijoista koostuvaa verkostoa nimellä SIB-ekosysteemi. SIB-ekosysteemi kuvaa yhtäältä sitä, millaisten eri tahojen informointia prosessien käynnistäminen on vaatinut ja toisaalta sitä, millaisia verkostoja toimintaan tarvitaan. Sitran rooli suomalaisen SIB-ekosysteemin rakentamisessa on ollut oleellinen. Lisäksi SIB-mallin käyttöönottoon on tarvittu edelläkävijöitä; kuntia, rahoittajia, toteuttajia ja asiantuntijoita, joilla on ollut rohkeutta lähteä toteuttamaan ja kokeilemaan SIB-mallin käyttöönottoa Suomessa.

SIB-ekosysteemi rakentuu erilaisista toimijoista ja asiantuntijoista. SIB-ekosysteemistä on tämän tutkimuksen yhteydessä tunnistettu seuraavat jäsenet: Sitra, ministeriöt, kunnat ja kuntayhtymät, hankehallinnoija, palveluntuottajat, sijoittajat, asiantuntijat sekä tutkijaverkosto. Sitra on toiminut SIB-mallin kokoavana tahona vuoden 2019 loppuun saakka. Vuoden

2020 alusta SIB-asiat ovat siirtyneet Työ- ja elinkeinoministeriön alaiseen osaamiskeskukseen.

4.2. SUUNNITELMASTA TOIMINTAAN – 3 PROSESSINÄKÖKULMAA

Lapset-SIB-toiminnan aloitus on ollut kunnille erityinen ponnistus, koska toimintamalli on täysin uusi. Se on vaatinut mukaan lähteneiltä kunnilta prosessien luomista ikään kuin tyhjistä. Valmiit prosessit, mallit ja esimerkit ovat aineistoa, jota kunnissa olisi kaivattu käytännön toteuttamisen tueksi. Tästä syystä olemme pitäneet tärkeänä erilaisten prosessien näkyväksi tekemistä ja kuvaamista nimenomaan kuntien tukemisen ja toimijoiden oppimisen näkökulmasta.

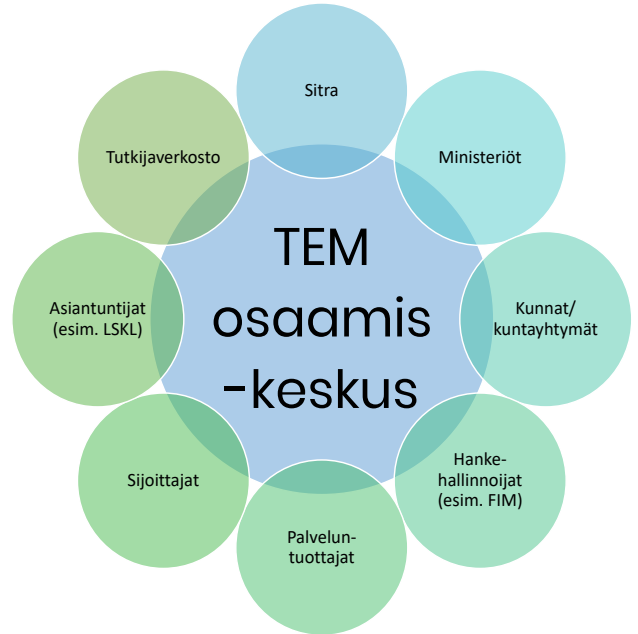
Olemme koostaneet kolme keskeistä prosessia Lapset-SIB-hankkeiden toteutukseen liittyen. Nämä prosessit on nimetty seuraavasti 1) Ohjelmaprosessi, joka kuvaa Lapset-SIB-prosessia kokonaisvaltaisesti, 2) Kuntaprosessi, joka kuvastaa sitä, millaisin askelin prosessi on edennyt kunnassa sekä 3) Asiakasprosessi, joka kuvastaa asiakasprosessin vaiheita.

Prosessikuvat on koottu eri aineistoista ja ne ovat ns. keskimääräisiä kuvauksia prosesseista. Kaikkia eri prosesseja ei ole

SIB-ekosysteemi Suomessa vuoteen 2019



SIB-ekosysteemi Suomessa 2020 alkaen



KUVIO 3. SIB-ekosysteemit Suomessa.

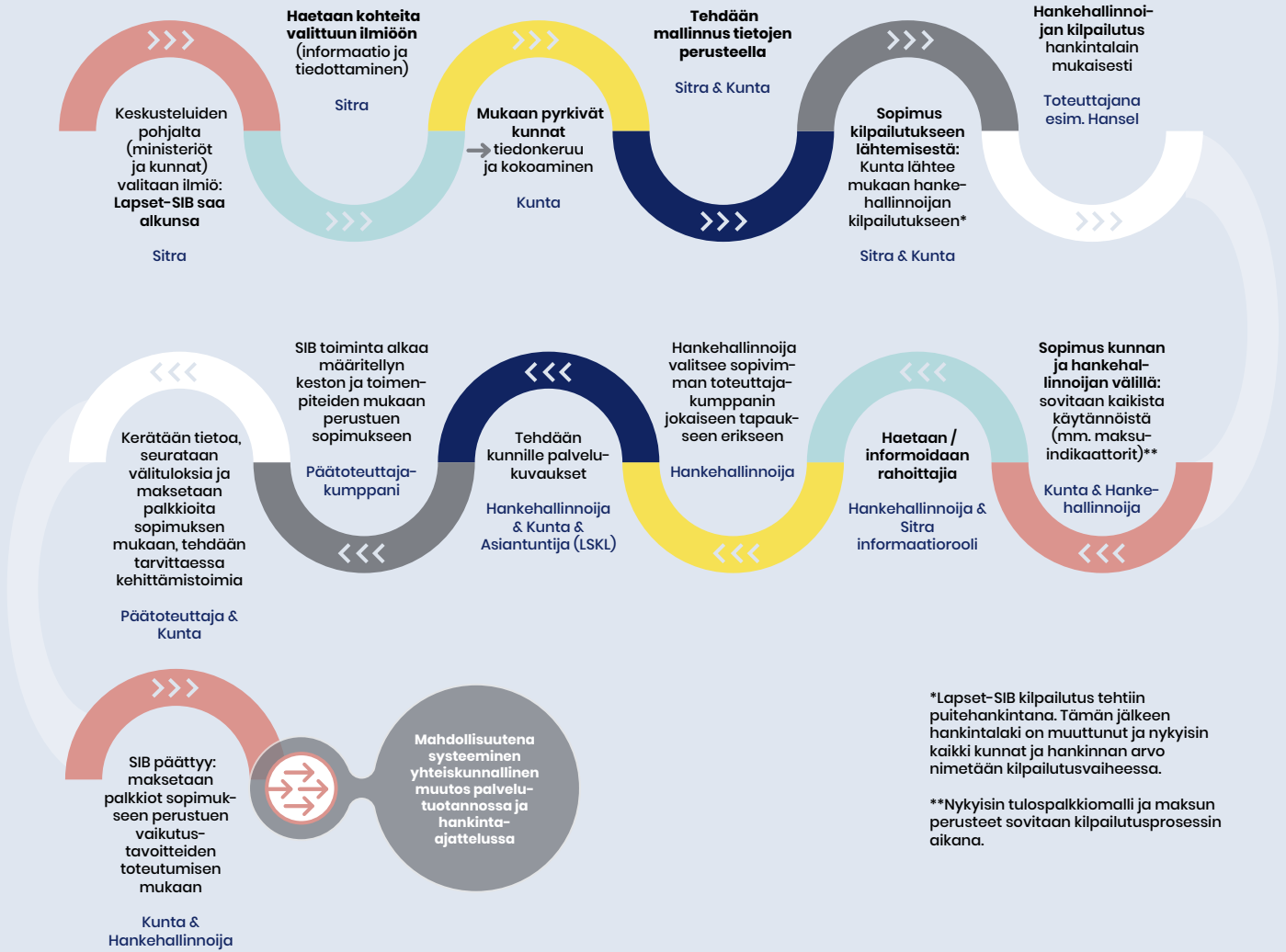
tarkoituksenmukaista kuvata ominaan, vaan tärkeää on esittää prosessien päälinjat sekä keskeiset askelmerkit, jotta seuraavat toteuttajat voivat jatkaa evoluution tiellä ja kehittää omaan toimintaansa soveltuvat prosessit.

Lapset-SIB-kokonaisuus on toiminut havainnollistuksena uudelle tavalle ajatella ja toimia lasten ja nuorten pulmien ennaltaehkäisyssä. Ensimmäinen toteutuskierto on ollut tekijöilleen haastava. Kyse ei ole siitä, ettei toimijoilla olisi ollut osaamista tai hyvää tahtoa, vaan siitä, että kokemustietoa aiemmista vastaavista toteutuksista ei ole ollut. Haastateltavat tunnistivat prosessin suunnitteluvaiheen ja toteutuksen aloituksen välillä tärkeän nivelvaiheen. Prosessin suunnitteluvaihe

näyttyy vaiheena, joka vaatii erityisen paljon aikaa ja panostusta ja sen vaatimia resursseja ei ole osattu arvioida etukäteen. Laaja valmisteluryhmä on koettu tärkeänä keinona lisätä tietoa ja osaltaan valmistella mallin aloitusta eri toimialoilla. Valmisteluvaiheessa mallinnuksen ja sopimusten ohella nähtiin tärkeänä konkreettisen toiminnan aloituksen suunnittelu ja valmistelu.

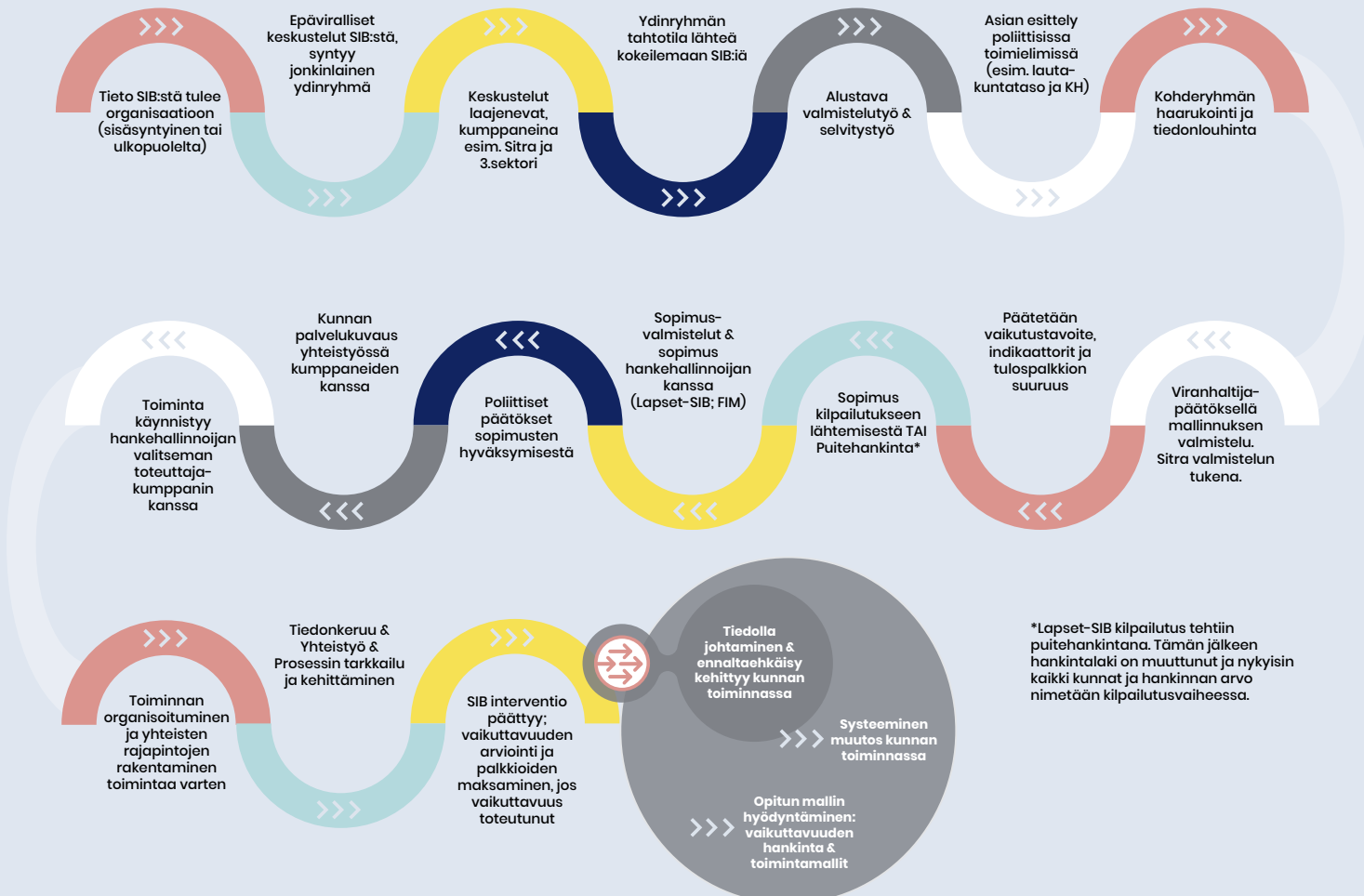
LAPSET-SIB OHJELMAPROSESSINA

KUVIO 4. SIB-ohjelmoproessi.



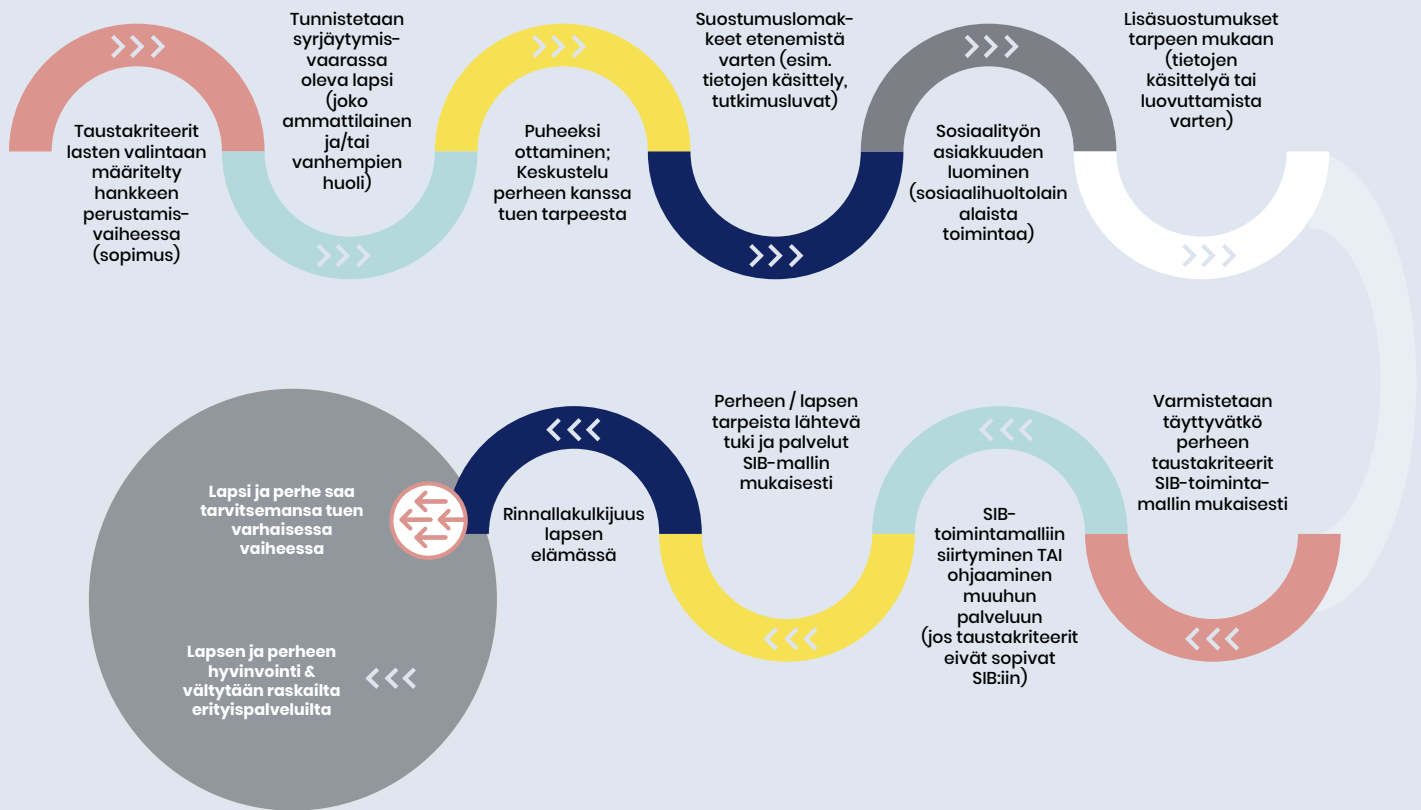
LAPSET-SIB PROSESSI KUNNAN NÄKÖKULMASTA

KUVIO 5. SIB-Kuntaproessi



LAPSET-SIB ASIAKASPROSESSI

KUVIO 6. SIB-Asiakasprosessi



Havaintoja toteutuksesta: empiirinen analyysi

Olemme empirian valossa tarkastelleet SIB-toimintamallia hallintojärjestelmämme näkökulmasta. Kysyimme aineistolta, millaisia erityispiirteitä kuntien toiminnassa on ja miten ne vaikuttavat SIB-toimintamallin toteutuksessa. Olemme analyysin perusteella jakaneet nämä piirteet neljään kategoriaan (taulukko 1): mahdollistajat, kitkatekijät, odotukset ja pelot. Ensinnostamme esiin niitä tekijöitä, jotka ovat mahdollistaneet SIB-toimintamallin soveltamisen osana hyvinvointijärjestelmäämme. Sen jälkeen nostamme esille kitkatekijät ja asiat, jotka ovat hankaloittaneet SIB-toimintamallin soveltamista. Kolmas kategoria kokoaa yhteen odotukset tällaiselle toimintamallille ja neljännessä kategoriassa kootaan yhteen ne pelot ja uhat, jotka haastatteluissa nousivat esille.

Näiden jälkeen tarkastelemme aineistoa toiminnanohjauksen näkökulmasta. Tarkastelussa on ensinkysymys siitä, mitä kuntien toiminnanohjaukseen liittyviä ongelmia SIB-mallilla voidaan ratkaista. Ja tämän jälkeen eritellään sitä, mitä pulmia SIB-mallin toteutus tuo mukanaan toiminnan ohjauksen näkökulmasta. Nämä näkökulmat on koottu taulukkoon 2. Lopuksi avaamme aineistosta nousutta kritiikkiä sekä huolia SIB-mallia kohtaan (taulukko 3). Tarkastelussa tulee esiin osittain päällekkäisiä asioita eri näkökulmissa. Huomioita on kuitenkin haluttu tarkastella aineistonmukaisesti eri näkökulmista ja tuoda esille eri yhteyksissä.

5.1. MAHDOLLISTAJAT

Kyky kokeilla: Kuntien vahvasti säädellystä toiminnasta riippumatta SIB-toimintamalli osoittaa, että kunnilla on valmiutta ja halukkuutta kokeilla uudenlaisia toimintatapoja ja palvelumalleja. Kunnat haluavat kehittää toimintaansa ja oivaltavat, että asioita on tarkasteltava laaja-alaisesti. Erityisesti kuntien kasvavat sosiaali- ja terveyspalvelumenot asettavat kunnat tilanteeseen, jossa on etsittävä uudenlaisia tapoja, joilla voidaan varhaisemmassa vaiheessa puuttua ongelmiin. SIB-mallin käyttöönotto on osoitus yhtäältä siitä, että kunnallinen järjestelmä taipuu uudenlaisiin palveluratkaisuihin sekä toisaalta osoitus siitä, että kunnallisessa päätöksenteossa (viranhaltijat

ja poliittiset päättäjät) on valmiutta kokeilla uudentyyppisiä palveluiden rahoitus- ja toteutusmalleja.

Sitoutuneet kehittäjät: SIB-prosessi ei ole yksinkertainen, eikä se ole helppo toteuttaa. SIB-prosessit vaativat vahvaa ja pitkäkestoista sitoutumista toimijoilta. Kunnissa on tyypillisesti ydinryhmä, joka vastaa hankkeeseen liittyvistä asioista. SIB-mallin käynnistäminen vaatii mm. tiedonlouhintaa, uusien prosessien luomista, yhteistyötä eri suuntiin, viestintää läpi organisaation, ongelmien ratkaisukykyä ja pitkäjänteistä valmiutta edistää yhteisiä tavoitteita. Prosessin käynnistämisen ja läpiviemisen vaatii laajaa poikkihallinnollista ymmärrystä kunnan toimintaympäristöstä. Lisäksi se vaatii valmiutta ottaa selvää asioista ja tehdä yhteistyötä monialaisesti toteu-

tukseen liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi.

Muutosjohtamisen ymmärrys: Prosessin toteutus on yhtäältä suuri järjestelmälähtöinen ponnistus, jossa on ratkaistavana paljon käytännön kysymyksiä toteutuksesta. Toisaalta se on suuri muutosjohtamisen prosessi, joka sukeltaa syvälle organisaation toiminta- ja ajattelumalleihin. Tämäntyyppiset prosessit eivät toteudu itsestään, vaan ne vaativat erityistä johtamis- ja koordinoitiresurssia. SIB-prosesseille on lisäksi todettu, että tämäntyyppisen resurssin tarve on jatkuvaa. Prosessit elävät ja kehittyvät jatkuvasti ja muutostarpeisiin on kyettävä reagoimaan. Kuntien kannalta on oleellista tunnistaa, että toteuttajakumppanista huolimatta SIB-malli vaatii kunnan sisäistä työpanosta erityisesti koordinoinnin, viestinnän ja yhteistyön näkökulmista. Erityisen tärkeää muutosjohtamiseen liittyen on lisäksi ymmärrys muutoksen hitaudesta. Uudenlaisen toimintakulttuurin juurruttaminen läpi organisaation voidaan toteuttaa pitkällä aikavälillä.

Asiakaslähtöinen näkökulma: Kuntien perinteinen toimintatapa nojaa julkisen hallinnon perinteeseen, jossa keskeisiä tarkastelukohteita ovat lainsäädännön vaatimukset ja kunnan taloudellinen liikkumavara. Kuntien palveluliikenne on erilaisten kerrostuneiden vaiheiden ja toimialajakojen kautta päätyneet tilanteeseen, jossa asiakaslähtöisen näkökulman sijaan asioita tarkastellaan sektorilähtöisesti. SIB-mallin yhtenä keskeisenä ajatuksena on palauttaa asiakaslähtöinen näkökulma toiminnan keskiöön ja tarjota kokonaisvaltaista, sektorirajat ylittävää tukea asiakkaan tarpeiden mukaan. Lisäksi pyrkimyksenä on ketteröittää tukiprosesseja, jotta tuen ja avun saaminen tapahtuisi helpommin ja nopeammin.

Systeminen muutos: SIB-mallissa on kysymys uudenlaisen toimintatavan ja -mallin sovittamisesta kuntien toimintaympäristöön. Tässä mallissa nähdään mahdollisuus laajempaan toimintatapojen muutokseen kunnallisessa palvelutuotannossa. SIB-prosessin aikana toteutettu malli (asiakaslähtöisyys, varhainen tuki, ennaltaehkäisy) nähdään toimintatapana, joka voidaan jatkossa siirtää kunnan omaan toimintaan. Kunnilla on kykyä nähdä uudenlaiset toimintatavat alustoina systeemille muutokselle.

Verkosto-osaaminen: SIB-prosessi vaatii kunnilta laajaa verkosto-osaamista. Mallin toteutuksessa on mukana laaja joukko eri toimijoita ja asiantuntijoita. Prosessi näyttää sekä sisäisenä laajana verkostoprosessina (eri toimialat horisontaalisesti ja vertikaalisesti) että kunnan ulkopuolelle (kolmas sektori, hankehallinnoija, asiantuntijaorganisaatiot, SIB-verkostot) kurkottavana mallina. Tiedonkulku eri toimijoiden välillä on osoitus siitä, että kunnissa on verkosto-osaamista, jonka myötä tämänkaltaiset monialaiset prosessit on mahdollista toteuttaa.

Kunnan vahva rooli: Vaikka SIB-mallissa palveluun valitaan päätoteuttajakumppani kolmannen sektorin toimijoista, se ei kuitenkaan poista kunnan vastuuta toiminnasta lainsäädännön näkökulmasta. Kunnalla säilyy vahva yhteys toimintaan valvojan roolissa.

5.2. KITKATEKIJÄT

Pirstaloituneet rakenteet: Lapset-SIB-prosesseissa on tunnistettu palveluaukkoja, joiden täyttämiseen vaaditaan sektorirajat ylittäviä toimintamalleja. Tällä hetkellä auttamisen

rakenteet ovat pirstaloituneita ja eri toimialojen prosessit eivät ole yhteydessä toisiinsa. Valittujen asiakasryhmien tuen tarve ei tunnista toimialasektorien rajoja, vaan tuen ja palvelun on toimiakseen kyettävä ylittämään nämä rajat.

Järjestelmälähtöisyys ja viranomaiskieli: Palveluliikenne näyttyy tällä hetkellä järjestelmälähtöisenä. Palvelut on luokiteltu tietyille sektoreille ja niiden rajojen ylittäminen on hankalaa. Asiakkaan tarpeet eivät puolestaan, varsinkaan monimutkaisissa tilanteissa, lokeroitu sektoreihin. Tämä tilanne on omiaan hankaloittamaan tuen saamista. Myös viranomaiskieli saatetaan kokea vaikeaselkoisena tai liian virallisena (esim. viranomaismainen menee asiakaskäynnille vrt. rinnallakulkija tulee kylään asiakkaan luo). Käsitteistö on usein järjestelmälähtöistä asiakaslähtöisyyden sijaan.

Yksilökeskeisyys ja diagnoosilähtöisyys: Palvelujärjestelmälle on tyypillistä keskittyminen yksilöön. SIB-mallissa on laajennettu auttamisen kenttää ja toiminnassa otetaan huomioon koko perheen tilanne ja pyritään ottamaan se parhaalla tavalla huomioon ja hakemaan kokonaisvaltaisia ratkaisuja. Ennaltaehkäisevän työn ongelmaksi on tunnistettu lisäksi järjestelmän diagnoosilähtöisyys. Joidenkin palveluiden tarjoamisen ehtona on tietyt diagnoosit. Ennaltaehkäisevän työn keskiössä on sen sijaan tunnistettu huoli, jonka perusteella halutaan tarjota tukea ja apua, ei mikään tarkka diagnoosi. Diagnoosilähtöinen toimintamalli ja ennaltaehkäisevän työn logiikka ovat törmäyskurssilla keskenään.

Työntekijöiden vaihtuvuus: Työntekijöiden vaihtuvuus on asia, jota tapahtuu monista syistä, eikä sitä voida muuttaa. Työntekijöiden tiheä vaihtuvuus asiakasprosessien aikana on kuitenkin nähty osittain haitallisena tukiprosesseissa. Yhtäältä se voi hidastaa auttamisprosesseja, jos tarvittavat viranomaispäätökset ruuhkautuvat. Toisaalta se katkaisee yhteistyöprosessin eri toimijoiden välillä (esim. toteuttajakumppani/sosiaalityöntekijä) sekä asiakkaan ja työntekijän välillä. Uuden asiakas- ja yhteistyösuhteen aloittaminen vaatii uutta luottamuksen rakentamista toimijoiden välille.

Tiedonkulku organisaatiossa: Vahvat sektorirajat näyttävät myös tiedonkulussa ja palveluun ohjautumisessa. SIB-mallin juurruttaminen organisaatioon vaatii laajamittaista perehdytystä aiheeseen. Jotta malli toimisi optimaalisesti, on ensin saatava tieto mallista, sen kohderyhmästä ja asiakkaiden valintakriteereistä kulkemaan läpi organisaation. Tämän jälkeen on luotava prosessit, joiden avulla asiakkaat voidaan ohjata hallitusti tuen piiriin ja tietenkin saatava tämä tieto kulkemaan läpi koko organisaation johtajatasolta suorittavaan työhön. Tiedonkulku kaupunkien eri alueilla nähdään tärkeänä, jotta ohjautuminen palvelun piiriin olisi tasaista.

Ennaltaehkäisevän työn resursointi: Panostaminen ennaltaehkäisevään työhön on osoittautunut resurssisysteistä hyvin vaikeaksi. Resurssit kuluvat lakisääteisten palveluiden hoitamiseen, minkä vuoksi ennaltaehkäisevää työtä ei pystytä resursoimaan toivotulla tavalla. SIB on rahoitusmallina tarjonnut mahdollisuuden panostaa ennaltaehkäisevään työhön.

Perinteinen hankintalogiikka: Kuntien perinteinen tapa tehdä hankintoja on suoritepainotteinen. Tämä hankintatapa ei tunnista toiminnan vaikuttavuuden arviointia. Hankintatoiminnan muuttaminen kohti vaikuttavuuteen perustuvaa hankintamallia vaatii uudenlaista hankintalogiikkaa.

Vuosibudjetoinnin logiikka: Kunnan toimintaa ja talout-

ta ohjataan vähintään kolmeksi vuodeksi laadittavalla taloussuunnitelmalla ja taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi (Kuntaliitto 2020). Taloussuunnittelun aikaikkuna on verrattain lyhyt ennaltaehkäisevän työn näkökulmasta. Ennaltaehkäisevän työn taloudellisista vaikutuksista puhuttaessa aikaikkuna venyy jopa kymmeneen vuosiin. Tämän hetkinen budjetoitilogiikka ei tue pidempijänteistä työtä. Taloussuunnittelun muutos tästä näkökulmasta vaatisi sekä toiminnan että ajattelutapojen muutosta niin viranhaltijatyössä kuin poliittisessa päätöksenteossa.

Palveluaukot: SIB-mallin käynnistysvaiheessa kunnissa on tunnistettu palveluaukkoja. Tällaisia aukkoja on esimerkiksi universaalien palveluiden ja erityispalveluiden välimaastossa. Varhaisen puuttumisen malli ja reagointi huolen perusteella on usein vaikeaa, koska tukimuotoja ei välttämättä ole tai niistä ei ole riittävästi tietoa. Järjestelmä pystyy reagoimaan ongelmiin, kun ihmiset voivat ”riittävän” huonosti. Palveluaukot, jotka tunnustetaan ja joihin pystytään luomaan varhaisen puuttumisen malleja ja tukea, ovat avainasemassa siinä, että asiakkaat eivät päätyisi raskaiden erityispalveluiden piiriin, joiden kustannukset ovat merkittäviä.

Asiakastietojärjestelmät ja tiedolla johtaminen: SIB-prosesseissa on oleellista tiedon kerääminen mallin kohteena olevasta toiminnasta. Tietoa käytetään esimerkiksi kustannusvaikutusten arvioinnissa sekä työn vaikuttavuuden mittareina. Kunnallisessa toimintaympäristössä tiedonkeruu tämän tyyppisestä toiminnasta ei ole kovin yleistä. SIB-toiminnan kautta kunnat ovat kosketuksissa myös uudenaikaiseen tapaan käyttää tietoa ja tarkastella palveluiden vaikuttavuutta eri mittareilla. Tämä antaa näkökulmaa ja välineitä uudenaikaiseen tiedolla johtamisen malliin. Samanaikaisesti on kuitenkin huomattu, että kuntien tietojärjestelmät eivät useinkaan vastaa tämänkaltaiseen tiedontarpeeseen.

5.3. ODOTUKSET

Moniääninen toimintaympäristö: Hankkeet ja uudet keikeilut ovat oivallisia alustoja testata uusia toimintamalleja. SIB-mallissa erityistä on se, että kunnan kumppaneina ja apuna on monia asiantuntijoita. SIB-toiminnassa on monia kuntasektorille uusia asioita (mm. vaikuttavuuden hankinta), joiden toteuttaminen vaatii erityisosaamista. Osaamista ja tukea on ollut tarjolla eri vaiheissa (mm. Sitra, Lastensuojelun Keskusliitto, FIM). Malli mahdollistaa oppimista kuntaorganisaation eri tasoilla ja ravistelee vanhoja toimintatapoja.

Win-win-win-asetelma: Onnistuessaan SIB-hanke synnyttää parhaimmillaan asetelman, jossa kaikki hankkeen osapuolet ovat voittajan asemassa. 1) Kunnalla on mahdollisuus säästää ennaltaehkäisyllä raskaiden palveluiden aiheuttamia suuria kuluja, 2) asiakas saa apua varhaisessa vaiheessa, mistä seuraa hyvinvointivaikutuksia ja 3) sijoittaja saa tuottoa panokselleen ja uusien SIB-mallien rahoittaminen mahdollistuu.

Uusien rajapintojen syntyminen: SIB-toiminnan kautta perinteinen toimialoihin (ns. siilot) perustuva malli saa rinnalleen toimintaa, joka synnyttää yhteistyötä ja yhteisiä rajapintoja eri toimialojen välille. Malli tarjoaa jäsentyneen yhteyden ja selkeän päämäärän, jonka eteen yhteistyötä tehdään.

Mallinnus ongelmien syntykaavasta: Onnistuessaan SIB-mallin avulla pystytään osoittamaan varhaisia merkkejä

ja toimintatapoja, joilla päästään ennaltaehkäisemään isoja ongelmia. Toiminnassa on mahdollisuus oppia tunnistamaan varhaisia merkkejä tuen tarpeesta ja löytää keinoja ja tapoja tukea lapsia, nuoria ja perheitä.

Ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuus: Onnistuessaan SIB-malli tekee näkyväksi ja osoittaa tutkimustuloksilla mallin hyvinvointivaikutukset ja kustannusvaikutukset. Tämänkaltaisen tutkittu tieto on erittäin merkittävässä asemassa ennaltaehkäisevän työn ja kustannusten näkökulmasta.

Joustavammat palvelut ja sosiaalityön muutos: Mallin avulla on mahdollisuus tuoda korjaavien palveluiden rinnalle ennaltaehkäiseviä palvelumalleja, jotka siirtyvät diagnoosilähtöisyydestä huoleen reagointiin varhaisessa vaiheessa ja muuttavat käsityksiä ja ajatuksia sosiaalityön asiakkuudesta perhettä leimaavana. Muutos vaatii lainsäädännön ja toiminnan sujuvoittamista sekä kokonaisbudjetoinnin mallia, jossa menot ei tarkastella vain toimialakohtaisesti.

Uudenlainen toiminta- ja ajattelutapa: Malli mahdollistaa pitkällä aikavälillä uudenlaisten toiminta- ja ajattelutapojen juurtumisen kuntien ennaltaehkäisevään työhön, sosiaalityöhön ja toimialojen väliseen yhteistyöhön, asiakaslähtöisyyteen sekä palvelutuotantoon.

5.4. PELOT

SIB ei ole nopea ratkaisu ongelmiin: Malli ei ole nopea ratkaisu ongelmiin. Malli vaatii paljon valmistelua, sisäistä resurssia, tiedonlouhintaa eri vaiheissa sekä erittäin vahvaa sitoutumista toimintaan läpi organisaation. Pelkona on, että muutokselle ei anneta riittävästi aikaa ja siitä luovutaan liian varhaisessa vaiheessa.

SIB jää erilliseksi: Uhkana on, että SIB jää erilliseksi hankkeeksi, eikä se integroidu kunnan toimintaan riittävällä tasolla. Pelkona on riittämätön tiedonkulku ja tiedon omaksuminen läpi eri toimialojen sekä se, että hankkeessa tehty toimialarajaton yhteistyö unohdetaan ja palataan toimimaan siiloissa.

Byrokratia ja lainsäädäntö: Uhkakuvana näyttäytyy se, että byrokratia ja lainsäädännön (erityisesti tietosuojalaki) vaatimukset syövät mallin ketteryyttä ja apua tarvitsevia kuntalaisia jää mallin ulkopuolelle, koska vaatimukset erilaisista suostumuksista ovat vaikeaselkoisia.

Ennaltaehkäisevän työn toimintamallit puuttuvat: Raskaissa palveluissa (esim. lastensuojelu) kunnilla on selvät toimintamallit. Niin sanotulla ”harmaalla alueella” (huoli lapsesta, jota ei osata määrittellä tarkemmin) ei ole selvää toimintamallia. Tällainen tilanne voi johtaa siihen, että asiakas saa lähteen moneen eri paikkaan ns. varmuuden vuoksi tai sitten asian kanssa jäädään odottelemaan, koska oikeaa auttavaa tahoa ei osata määrittellä. Uudenlainen lähestymistapa (esim. perhekumppanimalli), jossa lähdetään asiakkaan tarpeista ja etsitään yhdessä arkea helpottavia asioita ja etsitään ratkaisuja, kuormittaa vähemmän sekä asiakasta että järjestelmää, kun toimenpiteet on kohdennettu oikein.

5.5. RATKAISUJA TOIMINNANOHJAUKSEN ONGELMIIN

Mitä kuntien toiminnanohjauksen ongelmia SIB-mallilla voidaan ratkaista? Tässä alaluvussa tarkastelemme aineiston

Mahdollistajat

- **Kyky kokeilla** uudenlaisia toimintatapoja ja kokeilla uusia toimintamalleja
 - sisältäen poliittisen valmiuden
- Kunnissa on **sitoutuneita kehittäjiä**, joilla on tahtotila ja kyky viedä SIB:n kaltaisia prosesseja eteenpäin
- **Muutosjohtamisen ymmärrys** ja reagointi muutostarpeisiin
 - koordinoitiresurssit
 - muutosten pitkäjänteisyys
- **Asiakaslähtöisen näkökulman** palauttaminen keskiöön ja pyrkimys ketteriin tukitoimiin
- Kyky nähdä uudet toimintatavat alustoina **systemiselle muutokselle**
- Kuntien **verkosto-osaaminen**: Tiedon jakaminen sisäisesti, kuntien ja asiantuntijoiden kesken sekä kansallisesti (SIB-ekosysteemi)
- Kunnan **vahva rooli** palveluiden määrittäjänä. Kunnan rooli valvojana säilyy SIB-mallissa, vaikka toteuttajana 3.sektori

Kitkatekijät

- **Pirstaloituneet** auttamisen **rakenteet** ja prosessit
- **Järjestelmälähtöisyys ja viranomaiskieli**
 - asiakasystävällisyys/lähtöisyys heikkoa
- **Yksilökeskeisyys** (vrt. SIB:n perhelähtöisyys) ja **diagnoosilähtöisyys**
- **Työntekijöiden vaihtuvuus** katkaisee auttamisketjuja
- **Tiedonkulku läpi organisaation** kaikilla tasoilla. Ohjautuminen eri alueilta – onko tasaista?
- **Ennaltaehkäisevän työn resursointi** on vaikeaa, SIB:n kautta pystytty resursoimaan ennaltaehkäisevää työtä
- **Perinteinen hankintalogiikka**, joka perustuu suoritteisiin, ei arvio vaikuttavuutta
- **Vuosibudjetoinnin logiikka** ei tue pidempijänteistä työtä (vaatii toiminnan ja ajattelutapojen muutosta myös poliittisessa järjestelmässä)
- **Palveluaukot** universaalien ja erityispalveluiden välimaastossa (ihmisten pitää voida ”riittävän” huonosti, että saavat apua)
- Kuntien **asiakastietojärjestelmät** eivät aina vastaa tiedontarpeeseen ja **tiedolla johtamiseen**

Odotukset

- Kokeilut ja hankkeet: **moniääninen toimintaympäristö**, jossa voidaan hyödyntää mm. asiantuntijakumppaneita
 - uudet rahoitusmallit & vaikuttavuuden hankinta
 - mahdollistaa oppimista eri tasoilla
 - systeemin ravistelu ja muutos
- Parhaimmillaan SIB-toimintamallissa syntyy **win-win-asetelma** (kunta-asiakas-sijoittaja)
- **Uusien rajapintojen syntyminen** eri toimialojen ja toimijoiden välille
 - Jäsentyneempi yhteys eri toimialojen välillä esim. sote-sihy
- Isojen **ongelmien syntykaavan mallinnus** ja kehittyminen/kehittäminen. Miten tunnistetaan varhaisemmat merkit tuen tarpeesta?
- SIB tekee näkyväksi **ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuuden & tieto lisääntyy**
- **Joustavammat palvelut** asiakkaille
 - diagnoosilähtöisyydestä huoleen reagointiin
 - lainsäädännön & toiminnan sujuvoittuminen
 - kokonaisbudjetoinnin malli
- **Sosiaalityön muutos** (asiakkuuden stigma poistuu) ja uudet ennaltaehkäisevät palvelumallit
- Pitkällä aikavälillä vakiinnuttaa **uudenlaisen toiminta- ja ajattelutavan** kuntaan

Pelot

- **SIB ei ole nopea ratkaisu ongelmiin**; vaatii paljon valmistelua, resurssia ja tiedonlouhintaa sekä vahvaa sitoutumista
- **SIB jää erilliseksi** ”hankkeeksi” eikä integroidu kunnan toimintaan
 - tiedonkulku (onko riittävää läpi eri toimialojen)
 - hankkeen jälkeen palataan silloihin
- **Byrokratian ja lainsäädännön** (tietosuojaja) vaatimusten vuoksi **apua tarvitseva kuntalainen jää ulkopuolelle** (ei saada kaikki vaadittavia suostumuksia asiakkaalta)
- **Ennaltaehkäisevän työn toimintamallit puuttuvat**. Raskaissa palveluissa on selvät toimintamallit, mutta ”harmaalla alueella”, kun huomataan, että on jotain, mutta ei osata heti määritellä mitä, niin silloin ei osata välttämättä toimia tai tehdään ns. viuhkalähete

TAULUKKO 1: Mitä järjestelmämme piirteitä SIB-toimintamalli tekee näkyväksi?

valossa sitä, millaisiin nykyjärjestelmämme pulmiin SIB-toimintamalli voisi tuoda ratkaisuja.

Tiedon puute: Kunnat tuottavat paljon erilaisia palveluita, mutta niistä kerätään hyvin vähän tietoa. Tai jos tietoa kerätään tai sitä on saatavilla, sitä käytetään ja analysoidaan erittäin vähän. SIB-malliin liittyy vahvasti tietopohjaisuus, mallinnus ja toiminnasta kerättävän tiedon analysointi ja hyödyntäminen. Malli antaa valmiuksia niin tiedon keruuseen kuin tiedon hyödyntämiseen johtamisessa.

Korjaavasta ennaltaehkäisyyn: Mallin kautta on mahdollisuus päästä käsiksi ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuuteen ja saada uutta vaikuttavuustietoa. Tämä mahdollistaa painopisteen muutoksen korjaavista palveluista ongelmien ennaltaehkäisyyn.

Yksin tekemisen ongelmat: Laaja asiantuntijoiden joukko ja poikkihallinnollinen yhteistyö taklaavat ongelmaa siitä, että asiat jäävät yksittäisen työntekijän harteille. Malli tarjoaa tukea oikean/oikeiden tukikanavien kartoittamiseen ja löytämiseen. Malli tuo yhteen eri sektoreiden eri toimijat (kunta, kolmas sektori, asiantuntijaorganisaatiot) ja erityinen yhteistyörakenne mahdollistaa uudenlaisen tiedon jakamisen, kun päätoteuttajakumppanit työskentelevät tiiviisti yhdessä kunnan työntekijöiden kanssa.

Eriytyneet prosessit: SIB yhdistää eriytyneitä, eri toimialojen auttamisprosesseja. Malli ylittää toimialarajoja ja samalla yhdistää eri alojen toimijoita.

Pirstaloitunut rakenne ja lyhytjänteisuus: SIB-malli pakottaa kuntien eri sektorit yhteistyöhön ja sitouttaa toimijat pitkäkestoisella mallilla yhteisen toiminnan äärellä.

Kumuloituvat ongelmat: Asiakkaiden ongelmille on tyypillistä kumuloituminen ja monisyiset ongelmat, joihin ei ole yksinkertaisia ratkaisuja, jos tilanteet pääsevät pitkittymään. SIB-mallin keskiössä on palveluiden ja tuen tarjoamisen oikea-aikaisuus. Varhaisella puuttumisella voidaan estää ongelmien kumuloitumista.

Korkeat kustannukset: Erityisesti lastensuojelun kustannuksien kasvu on muuttunut vallitsevaksi tilaksi. Pitkällä aikavälillä ennaltaehkäisevän työn malli nähdään ratkaisuna kasvavien kustannusten taittumiseen, jos ennaltaehkäisevän työn oletetut vaikutukset realisoituvat.

Korkea kynnyksen hakea tukea: SIB-mallissa halutaan tarjota matalan kynnyksen apua lapsille ja perheille. Perheiden on helpompi ottaa apua vastaan, koska kolmannen sektorin toimijoilla ei ole viranomaisleimaa, heillä on enemmän aikaa perhettä kohden (kohtaamisen merkitys), apu ja tuki on lapsija perhelähtöistä ja työn muodot ovat vapaampia ja joustavampia.

5.6. TOTEUTUKSEN PULMAT

Millaisia pulmia SIB -mallin käyttöönottoon ja toteutukseen liittyen kunnissa on ratkaistu? Kuten olemme usean kerran tässä raportissa todenneet, SIB-toimintamalli on ollut mukana oleville kunnille ponnistus. Tämä johtuu osin siitä syystä, ettei valmiita malleja tai prosesseja ole ollut löydettävissä, mutta myös siitä syystä, että järjestelmämme kerrostuneisuus on luonut oivalliset mahdollisuudet kitkatekijöille, joiden ylittämiseen tarvitaan sekä osaamista että tahtoa. Tässä alaluvussa tarkastelemme pulmia, joita kunnissa on ratkaistu mallin käyt-

töönoton ja toteutuksen yhteydessä.

Budjetointi: SIB-mallin soveltaminen kunnalliseen budjetointiin on herättänyt pohdintaa, koska kyseessä on pitkä toteutusaika ja pitkä sopimuskausi, joka ei istu tavalliseen vuosisbudjetoinnin logiikkaan tai sektoribudjetointiin.

Prosessit ja resurssit: Koska SIB on uudenlainen toimintamalli, on se vaatinut prosessien luomisen ns. tyhjästä. Kunnat ovat pohtineet, miten työ organisoidaan, millaisia asioita tulee ottaa huomioon ja mistä saadaan tarvittavat koordinoitiresurssit mallin eteenpäin viemiseen.

Käytännön kysymykset: SIB-mallin toteuttaminen on aiheuttanut paljon käytännön ongelmia ja kysymyksiä, joita kunnissa on ratkaistu, koska vastaavaa mallia ei ole ollut aiemmin käytössä. Nämä kysymykset ovat olleet monesti käytännönläheisiä asioita, jotka ovat vaatineet selvitystyötä ja koordinoitiresurssia. Kysymys ei ole ollut siitä, että asioihin ei löytyisi ratkaisua, vaan enemmän siitä, että uudessa mallissa on useita ratkaistavia kysymyksiä. Lapset-SIB-mallissa on poikkeuksellista myös se, että kaikissa kunnissa on omanlainen ongelma, jota on lähdetty ratkaisemaan kuhunkin kuntaan spesifoidulla SIB-mallilla. Tästä syystä vertaistukikaan ei aina tarjoa ratkaisuja käytännön kysymyksiin.

Byrokraatia ja sääntely: Kunnallinen palvelujärjestelmä on byrokraattinen ja vahvasti säännelty toimiala. Tähän liittyen on jouduttu selvittämään, millaisin ehdoin ihmisiä voidaan auttaa esimerkiksi tietosuojalain näkökulmasta ja millaisia suostumuksia asiakkailta tulee kerätä. Lainsäädännön ja käytännön yhteensovittaminen on vaatinut paljon työtä SIB-malleissa.

Viestintä ja tiedottaminen: SIB-malli on kokonaisuudessaan monimutkainen ja sen ymmärtäminen vaatii onnistunutta tiedottamista ja viestintää. Tätä tiedonjakamista tarvitaan prosessin eri vaiheissa kohdistuen eri tahoihin. Alkuvaiheessa viestinnän tarve korostuu päätöksenteossa ja toimijoiden sitouttamisessa prosessiin. Toiminnan käynnistysvaiheessa on tärkeää saada tieto ja viesti kulkemaan läpileikkaavasti kaikille toimialoille ja mukana oleville toimijoille. Toteutusvaiheessa tarvitaan viestintää ohjaavien ja toteuttavien tahojen kesken, tiedon jakamista arviointia varten sekä viestintää koko hankkeen etenemisestä mm. poliittiseen päätöksentekoon.

Eettiset kysymykset: SIB-malli perustuu mallinnukseen ja valittuihin taustakriteereihin, joiden puitteissa asiakkaat (lapset) valitaan mukaan. Kriteereiden suhteen on käyty eettistä keskustelua siitä, millä perusteilla lapsia valitaan ja onko kriteereissä joustavuutta.

Seuranta ja raportointi: Valmiit mallit hankkeiden seurantaan ja raportointiin puuttuvat. Tämä on herättänyt pohdintoja siitä, millaista sisäistä raportointia kunnan tulisi tehdä toteutukseen liittyen. Ja mikä on riittävä raportoinnin taso ajatellen tulevaisuutta? Näihin kysymyksiin ei ole olemassa valmiita ratkaisuja.

5.7. KRITIIKKI JA UHKAKUVAT

SIB-malli on herättänyt myös kritiikkiä, huolia ja uhkakuvia tulevaisuudesta. Seuraavaan alalukuun olemme koonneet tiivistetysti SIB-malliin liittyvät huolenaiheet. Seuraavaan koontiin on sisällytetty myös ne näkemykset, joita on tullut esiin SIB-mallin valmisteluvaiheessa, jotta erilaiset prosessin valmisteluvaiheessa näyttyvät huolet tulisivat myös näkyviksi.

Oma toiminta vs. SIB: Erityisesti SIB-mallin valmisteluvaiheessa heräsi kysymyksiä siitä, miksi vastaavaa toimintaa ei toteuteta kunnan omana toimintana.

Ideologiset kysymykset: Malli herätti pohdintoja siitä, miten suhtaudutaan mallissa maksettaviin palkkioihin, jos tavoitteet saavutetaan. Keskustelua käytiin lisäksi siitä, miten suhtaudutaan siihen, että palveluita tuotetaan muulla tavalla kuin kunnan omana tuotantona.

Vaikuttavuus ja mallinnus: Vaikuttavuuteen liittyen on herännyt kysymys siitä, miten voidaan olla varmoja siitä, että SIB-mallin toimenpiteet ovat tuottaneet haluttuja vaikutuksia? Mitä, jos kustannukset laskisivat jostain muusta syystä? Tai jos kustannukset kasvavat SIB-mallista huolimatta ja kohderyhmä ei olekaan kustannuksia aiheuttava? Yhtenä näkökulmana on myös esitetty kritiikki siitä, perustuuko mallinnus riittävälle tietopohjalle ja voidaanko siihen luottaa?

Taloudelliset riskit: Taloudelliseen riskiin liittyen näkemykset asettuvat hyvin ääripäihin toisistaan. Toiset kokevat, että malliin liittyy suuri taloudellinen riski. Riskinä pidetään sitä, että palkkiot tulevat kunnan maksettavaksi ja samalla kuitenkin kustannukset kasvavat, eikä säästöjä syntyisi. Toiset taas näkevät, että malli tarjoaa oivan mahdollisuuden kokeilla ennaltaehkäisevää työtä pienellä taloudellisella riskillä.

Asiakasvalinta: Asiakasvalintaan liittyen on noussut esiin kaksi teemaa. Yhtäältä on pohdittu sitä, että jos ns. ”väärät asiakkaat”, joista ei muutenkaan olisi aiheutunut korkeita kustannuksia, päätyvät asiakkaiksi. Ja toisaalta taas erityisesti hankkeen alkuvaiheessa on saatettu epäillä sitä, että asiakasvalinnassa ilmenee ns. ”kermankuorintaa” eli asiakkaiksi valitaan tapauksia, joista on helposti saatavilla hyviä tuloksia. Tähän liittyen on kuitenkin täsmennettävä, että asiakkaat va-

litaan mallinnuksen taustakriteerien mukaisesti eli asiakkaiksi ei voi päätyä kuka tahansa. Lisäksi palveluntuottaja ei saa tulospalkkiota ja hankehallinnoija saa ainoastaan pseudonymisoitua tietoa asiakkaista.

Aikaikkuna: Systeemisen muutoksen mahdollisuuden näkökulmasta on pohdittu sitä, onko muutokselle annettu riittävästi aikaa eli riittääkö SIB-hankkeen aikaikkuna laittamaan alulle systeemistä muutosta organisaatiossa?

Maakuntaudistus: Tulevaisuuden kannalta spekuloidtiin siitä, että entä jos maakuntaudistus toteutuu lähivuosina: kenen maksettavaksi palkkiot ja maksut jäävät? Tässä nähdään riski siitä, että maksut jäisivät kunnan maksettavaksi ja tällä tavoin ne horjuttaisivat kunnan taloudellista tilannetta.

Mitä ongelmia SIB:llä voidaan ratkaista?

- **Tiedon puute:** Olemassa olevan tiedon tai kerättävissä olevan tiedon hyödyntäminen & tiedolla johtaminen
- **Korjaavasta ennaltaehkäisyyn:** Mahdollisuus panostaa ennaltaehkäisevään työhön ja osoittaa työn vaikuttavuus
- **Yksin tekemisen ongelmat:** moniäänisyys ja asiantuntijoiden tukiverkosto. SIB tuo eri toimijat (kunta & kolmas sektori & asiantuntijat) yhteen; SIB:ssä erityinen yhteistyörakenne palveluntuottajan kanssa, mm. työskennellään samassa tilassa & yhteiskehittäminen (vrt. perinteinen ostopalvelu ☒ erillinen)
- **Eriytyneet prosessit:** SIB tuo yhteen eriytyneet (eri toimialat) auttamisprosessit ja ylittää toimialarajat
- **Pirstaloitunut rakenne ja lyhytjänteisyys:** Pitkäkestoisen sitoutumisen ja jatkuvuuden toimintamalli
- **Kumuloituvat ongelmat: Palveluiden oikea-aikaisuus** ja varhainen puuttuminen, jolloin ongelmat eivät pääse kumuloitumaan
- **Korkeat kustannukset:** Pitkällä aikavälillä kustannussäästöt raskaista palveluista (ennaltaehkäisyyn vaikuttavuus)
- **Korkea kynnys hakea tukea:** SIB tarjoaa matalan kynnyksen apua. Perheiden on helpompi ottaa vastaan apua toteuttajakumppaneilta
 - ei ole viranomaisleimaa,
 - enemmän aikaa perheille,
 - perhe & lapsilähtöisyys,
 - vapaammat työmuodot (ei niin tarkkoja toimenkuvia)

Mitä pulmia SIB tuo mukanaan?

- SIB:n **sovittaminen kunnalliseen budjetointiin** (lyhytjänteisyys ja sektoribudjetointi): Kustannukset ja palkkiot tulevaisuudessa
 - Poikkeuksellisen pitkät sopimuskaudet
- **Prosessin luominen** ”tyhjistä” ja **työntekijäresurssit:** Miten prosessi järjestetään, mistä resurssit/tekijät?
- Paljon ratkaistavia **käytännön kysymyksiä** (koska kaikki SIB:it uniikkeja)
- Kunnan **byrokraattinen toimintaympäristö ja vahva sääntely** (voidaanko ihmisiä auttaa? – tietosuoja/ sosiaalihuoltolaki) Miten saadaan lainsäädäntö ja käytännön toiminta kulkemaan yhteen & toimimaan saumattomasti?
- Riittävä **viestintä ja tiedottaminen:** SIB-malli on monimutkainen ja sen ymmärtäminen vaatii onnistunutta viestintää
- **Eettiset kysymykset** lasten valinnasta; kriteerit
- Mallit **seurantaan ja raportointiin** puuttuvat. Mikä on riittävää sisäistä raportointia tulevaisuutta varten?

TAULUKKO 2: Ongelmanratkaisu ja pulmat.

Kritiikki

- Miksi ei tehdä omana toimintana?
- Ideologiset kysymykset palkkioista ja muusta kuin kunnan omasta palvelutuotannosta
- Miten voidaan todentaa intervention vaikuttavuus? Mitä jos joudutaan maksamaan ”tuplana” (kustannukset kasvavat ja maksetaan palkkiot)
- Kritiikki mallinnusta kohtaan
- Taloudelliset riskit (Kysymys ja spekulointi siitä, mikä tulee olemaan lasku kunnalle: sitähän ei kukaan voi tietää vielä. Mutta osa näkee, että suhteellisen pienellä riskillä pystytään kokeilemaan. Toisten mielestä taas taloudelliset riskit ovat suuria. Sama asia näyttäytyy eri ihmisille eri tavalla.)
- ”Kermankuorinta” asiakasvalinnassa (huom. rahasto saa vain pseudonymisoitua tietoa asiakkaista ja mahdollinen tulospalkkio maksetaan rahastolle, ei päätoteuttajakumppanille)
- Mitä, jos ”väärät” asiakkaat ohjautuvat toimintaan (joista ei olisi syntynyt suuria kustannuksia ilman interventiotakaan)?
- Annetaanko systeemiselle muutokselle riittävästi aikaa?
- Mitä jos tulee maakuntaudistus; kenen maksettavaksi palkkiot/kulut tulevat?
- Kritiikin kritiikki: Se, että ei tehdä mitään, ainakin aiheuttaa riskejä (parempi yrittää ja kompastua kuin olla tekemättä mitään)

TAULUKKO 3: Kritiikki.

Oivalluksia Lapset-SIB- prosesseista

SIB-prosessien tarkastelu on tarjonnut monenlaisia tärkeitä oivalluksia, ja kuntien SIB-prosessit ovat kiinnostavia kunnallisen hallintajärjestelmän näkökulmasta. Prosessit poikkeavat perinteisistä kunnallisista palveluiden järjestämistavoista monin tavoin emmekä esitä, että tällaisten mallien soveltaminen olisi ongelmatonta. On lisäksi monia eri näkökulmia, joilla voidaan lähestyä SIB-keskustelua (kts. kuvio 7). Empiirinen analyysimme kuitenkin osoittaa, että kunnissa on monia muutosta mahdollistavia tekijöitä, joiden varaan uusien toimintatapojen rakentaminen onnistuu. SIB-toimintamalli paljasti paljastaa kerrostuneen kunnallisen hallintojärjestelmämme sisään ja reunoille syntyneitä karikoita myös tarjoaa välineitä navigoida karikoiden ohi. SIB-toimintamallin arvokkaimmaksi osaksi nousee se, millä tavalla malli ylittää organisaatioiden sisäisiä ja ulkoisia rajoja sekä luo kannustavat puitteet, joissa verkosto toimii yhteisen tavoitteen eteen ja kykenee ongelmanratkaisuun.

Hallinta-ajattelun (governance) kautta tarkasteltuna

SIB-mallin erityinen piirre on yhteistoiminnan rakenne, joka sitoo eri toimijat (kunta, kolmas sektori, hallinnoija/rahoittaja) hyvin tiiviisti yhteen. Perinteisen verkostotoiminnan kritiikki kohdistuu siihen, että verkostot eivät ole vaikeissa tilanteissa päätöskykyisiä ja ne purkautuvat helposti (kts. esim. Kjær 2011, 107). SIB-mallissa on onnistuttu luomaan verkostotyyppinen rakenne, jossa kaikkien osapuolien sitoutuminen ja yhteinen päämäärä on niin vahva, että hankalista vaiheista huolimatta järjestelmä säilyy toimintakykyisenä ja tiiviinä. SIB-mallissa selkeä ja kaikkien osapuolien yhdessä jakama tavoite ja sopimuksellisuus pitävät verkoston kasassa. Tavoitteiden toteuttamista seurataan ja toimintaa suunnataan sen perusteella uudelleen aktiivisesti ja ratkaisukeskeisesti.

Kunnallinen palvelujärjestelmämme on kerrostunut ja eri kerrokset ovat tulosta pitkäaikaisesta kehityksestä (kts. esim. Osborne 2006; Hakari 2013). Näiden kerrostuneiden lähtökohtien tarkastelu osoittaa, että emme ole sattumalta päätyneet niihin painotuksiin ja toimintatapoihin, joita hallintojärjes-

SIB-mallista puhuttaessa voidaan puhua monista eri asioista. SIB-mallilla voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä muun muassa:

- rahoitusmallia, jossa ennaltaehkäisevää työtä rahoitetaan rahaston kautta tulleilla sijoitusvaroilla
- operatiivista toimintamallia, jossa palveluntuottajana ennaltaehkäisevässä työssä toimii kolmannen sektorin toimija eli ns. päätoteuttajakumppani
- uudenlaisena, vaikuttavuuteen perustuvana toimintatapana, jossa nähdään mahdollisuus skaalata toimintalogiikka (operatiivisessa mielessä) kunnan omaan toimintaan; systeemisen muutoksen näkökulma.

KUVIO 7: SIB-tulkinnat.

telmämme edustaa (mm. lainsäädäntö ja talous). Nämä painotukset hallinnon lähtökohdissa ja päämäärissä vaikuttavat edelleen kuntien toiminnassa ja uudet toimintatavat rakentuvat näiden aikaisempien periaatteiden varaan – ja toisaalta niiden puristuksessa.

Asiakastyössä ja asiakasrajapinnasta tarkasteltuna SIB-malli ei näyttäyty poikkeuksellisenä toimintatapana, vaan pikemminkin yhdenlaisena havainnollistuksena ja keinona muiden joukossa tarjota apua ja tukea perheille. SIB-mallin erityinen luonne tulee esiin lähinnä yhteiskunnallisen hyödyn mallinuksessa sekä sen perusteella rakennetuissa asiakasvalinnan kriteereissä. Sen sijaan kuntien päätöksenteossa ja hallinnon tasolla malli näyttäytyy uudenlaisena toimintatapana, joka vaatii sekä kattavaa informaatiota että valmistelua. Uudenlainen vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen perustuva hankintalogiikka vaatii tietopohjan keräämistä ja arviointia. Lisäksi hallinnon näkökulmasta mallin toteutukseen tarvitaan erityistä koordinaatioresurssia, joka samalla näyttäytyy tärkeänä linkkinä kunnan, hankehallinnoijan ja toteuttajakumppanin vuorovaikutuksessa ja sitä kautta myös interventioiden evoluutiiossa.

Kun SIB-mallia tarkastellaan eri professioiden välisillä rajapinnoilla, tulee huomioida neljä keskeistä elementtiä (kts. Tuurnas 2016, 83), joiden avulla voidaan tukea yhteisen prosessin luomista. Johtamisen tueksi tarvitaan esimerkiksi arviointia ja riskienhallintaa. Kunnan sisäinen arviointitieto, toteutuksessa kerättävä tieto sekä ulkopuolinen arviointitieto ovat tärkeitä prosessin johtamisen näkökulmasta. Organisaation näkökulmasta SIB-mallissa tehdään sektorien välistä yhteistyötä ja samalla tulee varmistaa, että horisontaaliset vastuurakenteet ovat olemassa. Prosessin näkökulmasta tarvitaan tietoalustojen laajentamista sekä prosessiin keskittyvät vastuurakenteet. SIB on osoittanut, että tiedolla johtaminen mahdollistuu ainoastaan siinä tapauksessa, että tietoa on käytettävissä riittävästi. Myös prosessien erilaiset vastuut on tunnistettava, jotta eri toimijoiden roolit osana prosessia kirkastuvat. Toimintakulttuurin näkökulmasta on tärkeää ammatillisten prosessien laajentuminen sekä arvomaailman ja normien huomiointi. SIB-malli pakottaa ja houkuttelee eri professiot ja eri toimialat yhteistyöhön. Lisäksi siinä palautetaan kerta toisensa perään asiakas, lapsi tai perhe kaiken toiminnan lähtökohdaksi ja keskiöön.

SIB-malli on tuonut kuntien palvelutuotannosta käytäviin keskusteluihin näkökulmia ennaltaehkäisyyn tähtäävistä interventioista. SIB-malli on yksi keino testata varhaisten interventioiden vaikutuksia niin hyvinvointiin kuin kustannuskehitykseen. SIB-mallia tarkasteltaessa on hyvä huomioida, että ensimmäisessä vaiheessa voidaan arvioida panoksista saatavia tuotosia. Tämän jälkeen voidaan siirtyä vaikutusten arviointiin ja lopulta pidemmällä aikavälillä vaikuttavuuden arviointiin. Vaikuttavuustieto saadaan siis vasta vuosien päästä, mutta vaikutuksia voidaan tarkkailla läpi koko toteutusprosessin. SIB-prosessi on paljastanut sen, että kunnissa on

sisäistä halua kehittää palveluintegraatioita, mutta siihen on ollut hankala löytää väyliä ja resursseja (aika, osaaminen, raha). SIB-malli on ratkaissut sektoribudjettiin liittyviä ongelmia. SIB-mallissa rahoitus tulee hankehallinnoijan kautta (SIB-rahoisto sijoittajilta). Käytettävissä oleva budjetti suunnataan kokonaisuudessa ennaltaehkäisevään työhön, joka puolestaan suuntautuu läpileikkaavasti yli toimialarajojen. Ennaltaehkäisevän työn budjetti ei kilpaile toimialojen muiden tehtävien kanssa samoista resursseista. SIB-mallissa resurssit seuraavat asiakasta ja auttaminen ei kangertele perinteisissä toimialojen budjettiraameissa. SIB-malli on toiminta-alusta, joka läpi leikkaa toimialojen rajat ja mahdollistaa asiakaslähtöiset interventiot näiden rajojen ylitse.

Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisuudessa Lapset-SIB-toteutukset ovat spesifejä, tietyille valitulle asiakassegmentille suunnattuja interventioita. Onnistuessaan SIB-toteutus katkaisee tämän kohteena olevan ryhmän osalta kasvavaa kulukierrettä. Rohkaisevat kokemukset ja onnistumiset ovat keino löytää vaikuttavia toimintatapoja, joita skaalaamalla voidaan päästä merkittäviin laajempiin muutoksiin kustannuskehityksessä.

SIB nähdään mahdollisuutena vakiinnuttaa kuntiin uusi palvelumalli, joka on vaikuttava ja lisää perheiden hyvinvointia ja tuo kustannussäästöjä, kun painopiste siirtyy korjaavista raskaista palveluista arjen tukeen. Keinoina näiden saavuttamiseksi ovat vaikuttavien mallien löytäminen ennaltaehkäisevään työhön ja parempi asiakasarvon tuottaminen tietoon pohjautuen.

6.1. SIB-JÄRJESTELMÄMME KARIKOIDEN YLITTÄJÄNÄ – SUUNNANMUUTOKSEN YDINKYSYMYKSET

Olemme tunnistaneet viisi keskeistä kysymystä liittyen siihen, miten SIB-mallin avulla voidaan ylittää kunnallisen hallintojärjestelmämme karikoita. Nämä karikat ovat syntyneet osana kerrostunutta hallintajärjestelmää ja ne ovat vuosikausien kehityskulun seurauksia. SIB-malli on ravistellut järjestelmää ja esittelee uudentyypisiä, asiakaslähtöisiä toimintatapoja palvelujärjestelmäämme. Seuraavaksi esitämme viisi ydinkysymystä, jotka ovat keskiössä hallintojärjestelmämme muutokeskustelussa.

1. Ydinkysymys: Ihminen vai lainsäädäntö keskiössä?

SIB-malli on paljastanut järjestelmämme suurimmat vahvuudet ja heikkoudet: kunnallisen toimintamallin keskiössä ovat lakipykälät. Tämä lähtökohta ei aina palvele ihmisiä tai perheitä. Profiilit tulkitsevat asiakaslähtöisyyden ammattisilmälasiensa läpi, eivät aina ihmisestä käsin. Lainsäädännön minimivaatimusten täyttäminen on nurinkurinen lähtökohta ihmisten auttamiselle, erityisesti

ennaltaehkäisevän työn kannalta. Se, että SIB-mallissa lähdetään asiakkaan tarpeista katsottuna, yhdessä ratkaisemaan ongelmia, on uudenlainen lähestymistapa, joka palvelee ennaltaehkäisevän työn toimintalogiikkaa.

2. Ydinkysymys: Ennaltaehkäisevän työn kokonaisbudjetointi vai siilobudjetit?

SIB ylittää ja ohittaa keskustelun siilobudjeteista. Ilman SIB-mallia ajaututtaisiin keskusteluun siitä, kenen budjetista ennaltaehkäisevän työn menot katetaan ja toisaalta siitä, kenen budjetissa ennaltaehkäisevän työn vaikutukset näkyvät? SIB-malli mahdollistaa toimialariippumattoman ennaltaehkäisevän työn toteutuksen talouden näkökulmasta.

3. Ydinkysymys: Asiakkaan näkökulma vai toimialan/profession näkökulma?

SIB-mallissa keskeisistä henkilöistä (eri organisaatiot edustettuina) koostuva ydinryhmä ratkoo ongelmia ja kysymyksiä, joita SIB-mallin toteutuksessa kohdataan. Tämän ryhmän toiminnan lähtökohtana on asiakkaan näkökulma. Toiminta taklaa perinteisiä toimialoihin rajoittuneita prosesseja ja keskusteluita ydinryhmän avulla. SIB-toiminta vaatii organisaatiolta lisäksi niin horisontaalista kuin vertikaalista että rajat ylittävää yhteistyötä. Samalla se tarjoaa mahdollisuuden yhteisiin oppimiskokemuksiin niin organisaatio sisällä kuin ulkoisten toimijoiden kanssa.

4. Ydinkysymys: Jatkuvuus ja rinnallakulkijuus arjesta käsin vai lyhytaikainen diagnosoilähtöinen hoito?

Päätoteuttajakumppanin toimintamalli (esim. Icehearts tai SOS-Lapsikylän perhekumppanimalli) ei sinällään ole ratkaisu kaikkiin ennaltaehkäisevän työn tarpeisiin. Mallit ovat uudenlaisen työtavan oivallisia havainnollistuksia. Näiden mal-

lien kautta paljastuu ihmislähtöinen näkökulma, jonka pitäisi olla meille itsestäänselvyys: arki ja siinä pärjääminen on kaikki kaikessa ja toisinaan siinä tarvitaan rinnallakulkijaa. Mallit tarjoavat lapsille ja perheille pitkäaikaisia rinnallakulkijoita, jotka parhaimmillaan paikkaavat luottamuspulaa, joka voi syntyä julkiseen viranomaistoimintaan esim. työntekijöiden vaihtuvuuden vuoksi.

5. Ydinkysymys: Pitkäjänteinen muutos vai vanhoissa tavoissa pitäytyminen?

SIB osoittaa myös sen, että monimutkaisissa pulmissa pitää hyväksyä hitaus. Ei ole nopeita ratkaisuja, jotka kääntäisivät pitkäaikaista kehityskulkua salaman nopeasti uusille urille. SIB-mallissa on, kunnasta riippuen, useita vuosia aikaa muuttaa toimintatapoja ja rakentaa uutta ihmislähtöistä palvelumallia.

Mitä opimme vaikuttavuuden hankinnasta kunnissa

Tiedämme, että monimutkaisiin ongelmiin ei ole olemassa yksinkertaisia ratkaisuja. Sen ei kuitenkaan pidä tarkoittaa sitä, että niitä ei pitäisi yrittää ratkaista. Lapset-SIB toteutus näyttäytyy rohkeana avauksena tarttua niin sanottuihin ilkeisiin ongelmiin. Tätä olemme tarkastelleet nimenomaan kuntien toiminnan näkökulmasta. Lapset-SIB-toimintamallin käytännön toteutus vaatii kunnalta paljon. Jotta prosessi onnistuu ja tuloksia voidaan saavuttaa, on kunnassa tapahduttava monia muutoksia ajattelutavoissa, organisoitumisessa, viestinnässä sekä poikkihallinnollisuudessa. SIB-malli pakottaa eri professiot saman pöydän ääreen ratkomaan ja ehkäisemään ilkeitä ongelmia. Prosessit ovat pitkiä ja niissä joudutaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa keskittymään valittujen kohderyhmien arkeen ja elämään sekä muokkaamaan interventioita niistä saatujen kokemusten perusteella. Jo nyt on nähtävissä, että uusi toimintamalli voi vaikuttaa monin tavoin kunnalliseen palvelukulttuuriin ja sen lähtökohtiin, hankintakäytäntöihin ja kustannuksiin sekä ennaltaehkäisyyn ja palveluaukkojen tunnistamisen kautta lasten ja nuorten hyvinvointiin. Nämä vaikutukset tietenkin korostuvat, mikäli etukäteen määritellyt tavoitteet toteutuvat.

Tutkimuksen lähtökohtana on kunnallisen hallintojärjestelmän näkökulma. Olemme tunnistanee kolme keskeistä prosessia, jotka liittyvät SIB-mallissa. Nämä prosessit ovat ohjelmaprosessi, kuntaprosessi ja asiakasprosessi. Olemme tarkastelleet SIB-malliin liittyviä mahdollisuuksia, kitkatekijöitä, odotuksia ja pelkoja. Kunnallisen hallintojärjestelmämme näkökulmasta olemme avanneet näkökulmia siihen, millaisia ongelmia SIB-mallin avulla voidaan ratkaista ja toisaalta, millaisia pulmia malli tuo mukanaan. Realistisen arvioinnin kehikon avulla olemme tässä vaiheessa päässeet tarkastelemaan ensimmäistä hypoteesivaihetta mallinnukseen peilaten siitä, mikä saattaisi toimia, kenelle ja missä olosuhteissa. Lisäksi olemme voineet tarkastella alustavia havaintoja toteutuksen mekanismeista, olosuhteista ja odotettavissa olevista tuloksista. Toteutus on kunnissa hyvin alkuvaiheessa. Tästä syystä säännöllinen tarkastelu ja jatkotutkimus aiheesta on tärkeää, jotta lopulta voidaan päästä realistisessa arviointike-

hässä kolmanteen vaiheeseen eli toteutuneen toimintamallin vaikuttavuuden arviointiin. (Vrt. Pawson & Tilley 1997; Rostila & Torniainen 1999.)

Tutkimuksen ensimmäisenä keskeisenä kysymyksenä on ollut, miten toimintamalli on vaikuttanut toimijoiden käsityksiin vaikuttavista interventioista? SIB-malli on oivallinen ja konkreettinen esimerkki toimintatavasta, jolla voidaan käytännössä testata ja todentaa varhaisen puuttumisen merkitystä vakavampien ongelmien ehkäisemiseksi. Se on tarjonnut mallin, joka mahdollistaa myös tiedolla johtamisen käytettävissä olevan datan avulla, tässä erityisen tärkeää on yhteiskunnallisen hyödyn mallintaminen, johon koko malli meillä Suomessa perustuu. Vaikutusten osalta tunnelma on kaupungeissa odotettava, mutta varsin myönteinen.

Toisena tutkimuskysymyksenä tarkastelimme, millä tavalla SIB-hankkeita toteutettavissa kaupungeissa puhutaan palveluiden ja toimijoiden integraation merkityksestä? SIB-toiminta-

malla soveltavissa kaupungeissa oli jo pidempään tunnistettu tarve poikkihallinnolliseen yhteistyöhön sekä lapsi- ja perhelähtöiseen näkökulmaan. Erillisten, eri toimialojen auttamisprosessien hankaluus ja niiden välisen tiedonkulun ongelmat ovat laajasti tiedossa ja kaikki toimintamallit, joilla lapsen ja perheen asioita voidaan tarkastella pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti, ovat kaupungeissa tervetulleita. SIB-mallissa tällainen toimintamalli on syntynyt: näissä prosesseissa kolmannen sektorin palvelutuottaja pitää yllä lapsi- ja perhelähtöistä näkökulmaa sekä toimii yli toimialarajoen.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä on ollut, miten SIB-malli on onnistunut vahvistamaan painopisteen siirtymistä korjaavista palveluista ennaltaehkäisevään suuntaan? Tarve ennaltaehkäisevälle työlle on ollut selvä, mutta ongelmana on ollut rahoituksen riittämättömyys ennaltaehkäisevään panokseen. SIB-mallin avulla rahoitus toimialarajat ylittävään ennaltaehkäisevään, perhelähtöiseen työhön, löytyy eikä ole pois korjaavasta, välttämättömästä toiminnasta. Mallin toteutus on hyvin alkuvaiheessa, minkä vuoksi painopisteen laajamittaisesta siirtymisestä ennaltaehkäisyyn ei voida tässä vaiheessa vielä puhua. Malli nähdään kuitenkin mahdollisuutena painopisteen siirtämiseen korjaavista toimista ennaltaehkäisyyn. SIB-malli on herättänyt toiveita myös systeemisen muutoksen mahdollisuudesta kahdella tavalla. Yhtäältä se on nähty mahdollisuutena vaikutusperustaisen hankintalogiikan yleistymiseen. Toisaalta se on taas nähty mahdollisuutena omaksua uudenlainen toimintatapa ja palvelumalli, jossa otetaan oppia kolmannen sektorin toimintamalleista perhekeskeisissä ja pitkäjänteisissä perhelähtöisissä auttamisprosesseissa sekä perheiden arjen tuessa.

Tulkintamme SIB-mallista on samoilla linjoilla viimeisimmän tutkimuksen kanssa (kts. Albertson, Fox, O'Leary & Painter 2020). Sen sijaan, että kyseessä olisi markkinaehtoiseen kehittämiseen (NPM) liittyvä malli, kyseessä on itse asiassa varsin hyvin hallinnan teoriaa (NPG) ilmentävä sovellus. SIB-malli edellyttää syvällistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken niin kunnan sisäisten kuin ulkoisten sidosryhmien kanssa. Vaikka mallissa lasten ja perheiden auttaminen on kumppaneiden vastuulla, vaatii malli toimiakseen myös hyvin laajaa panostusta kaupungilta. Yhtäältä tätä panosta vaaditaan Lapsi-SIB-mallin erityislaatuisen luonteen vuoksi sosiaalialan viranhaltijatyöltä ja toisaalta erityistä panosta tarvitaan myös hankkeen koordinointiin sekä jalkauttamiseen läpi organisaation. Malli pakottaa kunnat poikkihallinnolliseen työskentelyyn. Tähän tarvitaan myös johdon tuki.

SIB-malli ei ole yksinkertainen ja siihen liittyy myös riskejä ja uhkakuvia. Toiminnan yhteydessä kerätään tietoa ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuudesta. Tämänkaltaisen työn tuloksia voidaan kuitenkin arvioida vasta hyvin pitkällä aikavälillä, käytännössä puhutaan useista vuosista. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta on tarpeellista käydä keskustelua siitä näkökulmasta, onko kunnilla varaa jäädä odottamaan esimerkiksi 15 vuoden päähän ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuusarvioiteja vai onko parempi yrittää katkaista erityispalveluiden nousevia kustannuksia ennaltaehkäisevillä tukitoimilla, vaikka niiden vaikuttavuudesta ei vielä ole tarjolla vedenpitäviä todisteita.

SIB:n kohdalla kysytään usein, mihin horisonttiin toimijoiden katse on kiinnittynyt. Onko toiminnan mittari ja horisontti käsillä olevassa toimintavuodessa tai kuluva valtuustokau-

dessä. Vai onko katse suunnattu kauemmas tulevaisuuteen, kymmenien vuosien päähän, jolloin tavoitteena on kunnallisen palvelulogiikan systeeminen muutos ja painopisteen siirtäminen korjaavista, raskaista palveluista varhaisempaan tukeen ja perhelähtöiseen matalan kynnyksen rinnallakulkijuuteen. Tällä hetkellä lastensuojelun kustannukset jatkavat nousuaan. Nykyinen järjestelmä ei pääse käsiksi lasten ja nuorten ongelmiin riittävän ajoissa, vaan ongelmat kumuloituvat huolestuttavalla tavalla. SIB-toimintamallin tarkastelu osoittaa yhtäältä, että systeemissämme on kehitettävää sekä muutettavaa ja toisaalta, että muutoksia pidetään mahdollisina ja toivottavina. Jos tässä raportissa kuvatun analyysin tulokset pitäisi tiivistää lyhyesti, niin voisimme sanoa seuraavasti: yhteiskunnallisen hyödyn mallinnus antaa loistavan pohjan pohtia varhaisen vaiheen interventioita ja vaikutusten hankintaa, mutta suurin arvo lopulta onkin ollut sillä, että SIB-toimintamalli pakottaa palaamaan yhteistyössä aina peruskysymykseen: mikä tätä perhettä auttaisi?

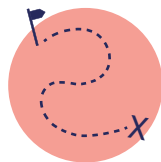


itla Itsenäisyyden
juhlavuoden
lastensäätiö

Lähteet

- Ahuja Gautam (2000). Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, nro 45, vol 3, s. 425–455. Saatavissa: [10.2307/2667105](https://doi.org/10.2307/2667105)
- Airaksinen Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampere University Press. Tampere.
- Albertson Kevin, Fox Chris, O'Leary Chris & Painter Gary (2020). Towards a Theoretical Framework for Social Impact Bonds. *Nonprofit Policy Forum*. Saatavissa: <https://doi.org/10.1515/npf-2019-0056> (Katsottu 5.3.2020.)
- Anttiroiko Ari-Veikko (2009). Innovations as a source of change: innovation activities in municipalities as directing change in municipal administration. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, nro 37 vol. 3, s. 276–295.
- Jørgensen Torben B. & Bozeman, Barry (2007). The public values universe: An inventory. *Administration and Society* nro 39, vol. 3, s. 354–81.
- Bryson John M., Crosby Barbara C. & Bloomberg Laura (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol. 74, nro. 4, s. 445–456.
- Fraser Alec, Tan Stephanie, Lagarde Mylene & Mays Nicholas (2016). Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. *Social policy & administration* nro 52, vol. 1, s. 1–25.
- Gruening Gernod (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal* nro. 4, vol. 1, s. 1–25.
- Gustafsson-Wright Emily & Gardiner Sophie (2015). Policy Recommendations for the Applications of Impact Bonds: A Summary of Lessons Learned from the First Five Years of Experience Worldwide, Washington, DC. Brookings Institution.
- Hakari Kari (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Head Brian W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, vol. 3, nro 2, s. 101–118.
- Heliskoski Jonna, Humala Heidi, Kopola Riina, Tonteri Anna & Tykkyläinen Saira (2018). Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. *Sitran selvityksiä* 130.
- Hilli Petri, Ståhl Timo, Merikukka Marko & Ristikari Tiina (2017). Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskenta. *Yhteiskuntapolitiikka*, nro. 82, vol. 6, s. 663–675.
- Icehearts (2020). Icehearts toiminta. <https://www.icehearts.fi/visio-ja-toiminta/> (Katsottu 13.2.2020.)
- Julkunen Ilse, Lindqvist Tuija & Kainulainen Sakari (toim.) (2005). Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet. *Stakes*. Verkkojulkaisu. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204194029> (Katsottu 12.11.2019)
- Lastensuojelun Keskusliitto (2020). Koordinaatiohanke auttaa kuntia alkuun. <https://www.lskl.fi/keskusliitto/hankkeet/lapset-sib/koordinaatiohanke-auttaa-kuntia-alkuun/> (Katsottu 10.3.2020.)
- Kjær Anne M. (2011). Rhodes' contribution to governance theory: praise, criticism and the future governance debate. *Public Administration*, vol. 89, nro. 1, s. 101–113.
- Klijin Erik-Hans (2010). Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes. Teoksessa Osborne Stephen (toim.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 321–333). London. Routledge.
- Koppenjan Joop & Klijin Erik-Hans (2002). *Managing uncertainties in networks*. London. Routledge.
- Kuntaliitto (2020). Budjetointi ja taloussuunnittelu. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/budjetointi-ja-taloussuunnittelu>. (Katsottu 20.2.2020.)
- Liebman Jeffrey B. (2011). *Social Impact Bonds: A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance*, Washington, DC. Center for American Progress.
- Lindqvist Tuija (2005). Realistisen arvioinnin lähtökohdat. Teoksessa Julkunen Ilse, Lindqvist Tuija & Kainulainen Sakari (toim.) *Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet*. Helsinki. Stakes. *Työpapereita*. 3/2005, 13–16.
- Malcolmson John D. (2014). Social impact bonds: cleared for landing in British Columbia. CUPE Research. Saatavissa: <file:///C:/Users/ak90713/AppData/Local/Temp/Researchnote-SIBscometoBC.pdf> (Katsottu 5.3.2020.)
- McHugh Neil, Sinclair Stephen, Roy Michael, Huckfield Leslie & Donaldson Cam (2013). Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice*, vol 21, nro 3, s. 247–57.
- Moore Michele-Lee, Westley Frances S. & Nicholls Alex (2012). The social finance and social innovation nexus. *Journal of Social Entrepreneurship*, vol. 3, nro 2, s. 115–32.
- Mosenson Steven (2013). *New models of private sector financing of not-for-profit corporations*. Northeastern University Boston.
- Nicholls Alex & Murdock Alex (2012). The nature of social innovation. Teoksessa Nicholls Alex & Murdock Alex (toim.) *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*, (s.1–32). London. Palgrave Macmillan
- Noordegraaf Mirko & Abma Tineke (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration*, vol. 81, nro. 4, s. 853–71.

- Osborne Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, nro. 3, s. 377–387.
- Osborne Stephen P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne Stephen P. (toim.) *The New Public Governance?* (s. 1–16). Routledge. London.
- Osborne Stephen P., Radnor Zoe & Nasi Greta (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, vol. 43, nro. 2, s. 135–158.
- Pawson Ray & Tilley Nick (1997). *Realistic evaluation*. Sage Publications, London
- Pehkonen Irmeli, Horppu Ritva, Turunen Jarno, Ojajärvi Anneli, Toivio Pauliina & Juvonen-Posti Pirjo (2019). Työkykyjohtamisen monitoimijaista kehittämistä. Työhyvinvointi-SIB-hankkeen arviointi. Työterveyslaitos. Helsinki.
- Pennanen Pekka (2019). Sijoittajat sosiaalisia ongelmia ratkaisemassa Sosiaalisen tulosrahoituksen tavoitteet asiantuntijapuheessa. *Yhteiskuntapolitiikka* vol. 84 nro. 5–6, s. 516–527.
- Pennanen Pekka & Liukko Jyri (2019). Sosiaalipolitiikan järjestäminen muuttuvassa hyvinvointivaltiossa: tarkastelussa tulosperusteinen rahoitussopimus. *Janus* vol. 27 nro. 2, s. 127–143.
- Peters, Gay (2011). Comparative public administration: after new management, what? Teoksessa Hyyryläinen Esa & Viinamäki Olli-Pekka (toim.). *Julkisen hallinto ja julkinen johtaminen* (s. 20–32). *Acta Wasaensia* nro. 238. Vaasa.
- Pierre Jon & Peters Gay (2000). *Governance politics and the state*. Basingstoke. Macmillan.
- Rhodes, Roderick (1997). *Understand governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University press.
- Rittel Horts & Webber Melvin (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, vol. 4, nro. 2, s. 155–169.
- Rostila Ilmari & Torniaainen Kati (1999). Mikä toimii? Monet-projektin toiminnan väliarviointi 1999. *FinSoc työpapereita* 6/1999.
- Salamon Lester M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press. Oxford.
- Sinclair Stephen, McHugh Neil, Huckfield Leslie, Roy Michael & Donaldson Cam (2014). Social impact bonds: Shifting the boundaries of citizenship. *Social Policy Review* 26.
- Sinclair Stephen, McHugh Neil & Roy Michael (2019). Social innovation, financialisation and commodification: a critique of social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*. Saatavissa: <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1571415>
- Sitra (2020). SIB-rahastot. Saatavissa: <https://www.sitra.fi/hankkeet/sib-rahastot/> (Katsottu 4.3.2020.)
- SOS-Lapsikylä (2020). Perhekumppani. <https://www.sos-lapsikyla.fi/perhekumppani/> (Katsottu 13.2.2020).
- Stenvall Jari & Airaksinen Jenni (2009). *Manse mallillaan - Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Acta nro 211, Suomen Kuntaliitto.
- Tuurnas Sanna (2016). *The Professional Side of Co-Production*. Tampere University Press. Tampere.
- Tuurnas Sanna, Stenvall Jari, Rannisto Pasi-Heikki, Harisalo Risto & Hakari Kari (2014). Coordinating co-production in complex network settings. *European Journal of Social Work*, vol. 18, nro. 3, s. 370–382.
- Van der Wal Zeger, De Graaf Gjal & Lasthuizen Karin (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, vol. 86, nro. 2, s. 465–82.
- Warner Mildred (2013). Private finance for public goods: Social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 16, nro. 4, s. 303–19.
- Watson, George, Papamarcos Steven, Teague Bruce & Bean Cindy (2004). Exploring the dynamics of business values: A self-affirmation perspective. *Journal of Business Ethics*, vol. 49, nro. 4, s. 337–46.
- Whitfield Dexter (2012). The payment-by-results road to marketization. Teoksessa Silvestri Arianna (toim.) *Critical Reflections: Social and Criminal Justice in the First Year of Coalition Government*. London. Centre for Crime & Justice Studies, s. 22–23.



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2020:2