



TIENVIITTA

Itlan politiikkasuositukset
2020:3



TUTKIMUS VAIKUTTAVUUSINVESTOINNISTA (SIB)
LASTEN JA NUORTEN ENNALTAEHKÄISEVÄSSÄ TYÖSSÄ

JENNI AIRAKSINEN
JA ANNI KYÖSTI

Vaikuttavuusinvestointi mahdollistaa ennaltaehkäisyn lasten ja nuorten palveluissa

LASTEN JA NUORTEN PALVELUISSA on selkeä tarve siirtää toiminnan painopistettä korjaavista ennaltaehkäiseviin palveluihin sekä ylittää toimialarajoja. Molemmista on hyötyä sekä ihmisten hyvinvoinnin että palvelujärjestelmän kustannusten näkökulmasta. Vaikuttavuusinvestoimisen avulla voidaan rahoittaa kuntien ennaltaehkäisevää työtä niin, että se ei vähennä korjaavan työn resursseja. Social Impact Bond (SIB) on tulosperusteinen rahoitus sopimus ja vaikuttavuusinvestoimisen muoto. Mallissa yhdistetään julkisen sektorin määrittämä ja mitattavissa oleva pulma, yksityiset sijoittajat ja ratkaisun tarjoavat palveluntuottajat (esim. kolmas sektori). Toimenpiteet, joilla pulmaa ratkaistaan, rahoitetaan sijoitusrahastosta (SIB-rahasto). Sijoitusten tuotto on sidottu toimenpiteiden mitattaviin vaikutuksiin.

Käytännössä SIB-mallilla on kunnissa onnistuttu ylittämään toimialarajoja, panostamaan pulmien ennaltaehkäisyyn sekä tarkastelemaan palveluita lapsen/perheen näkökulmasta laajasti ja pitkäjänteisesti. Kuntien tulisi rohkeasti panostaa ennaltaehkäisyyn ja uudistaa toimintaansa esimerkiksi vaikutusten hankinnan avulla.

Kehitysaskleet vaikuttavuuteen

1

Rohkeudella kokeilemaan

2

Sinnikkyydellä kohti muutosta

3

Osaamisvajeesta ja resurssipulasta koulutukseen ja tukeen

4

Varhain perheiden tueksi

5

Toimiala- budjeista kokonaisvaltaisempaan budjetointiin

6

Kohti ihmislähtöisiä ja sujuvia asiakaspolkuja

Social Impact Bond

SIB = Tulosperusteinen rahoitussopimus. Siinä yhdistetään julkinen sektori (kunta tai valtio), yksityiset sijoittajat, mitattavissa oleva yhteiskunnallinen pulma sekä ratkaisun tarjoavat palveluntuottajat. Sijoittajan tuotto on sidottu toimenpiteiden mitattaviin vaikutuksiin.

SIB-MALLI MAHDOLLISTAA ENNALTAEHKÄISYÄ

Ennaltaehkäisevät palvelut vähentävät inhimillistä kärsimystä ja korjaavien palveluiden kustannuksia. Vaikka ennaltaehkäisystä puhutaan paljon, käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon budjeteista on kuitenkin vaikea ohjata rahaa ennaltaehkäisyyseen. Suurin osa budjetista käytetään pakollisiin, korjaaviin palveluihin.

SIB-mallissa kerätään aluksi tietoa kohderyhmästä sekä mallinnetaan, miten tiettyjen olosuhteiden ja riskitekijöiden yhdistelmän myötä palveluiden tarve ja kustannukset kehittyvät. Tämän tiedon pohjalta suunnitellaan toimet, joilla lasten ja nuorten elämän kannalta tuhoisa kierre voidaan katkaista ja palveluiden kustannuksia voidaan vähentää. Toimet rahoitetaan sijoitusrahastosta, jolloin ne eivät vähennä korjaavien palveluiden, esimerkiksi lastensuojelun resursseja. Sijoittajille maksetaan tulospalkkiota vain siinä tapauksessa, että toimet ovat olleet vaikuttavia ja kustannusten kasvu on kohderyhmän osalta onnistuttu katkaisemaan. SIB-mallissa toiminta-ajatus keskittyy vaikuttavuuteen ja vaikuttavuuden tavoite näyttää törmäävän erilaisiin järjestelmämme kankeudesta johtuviin karikoihin.

TUTKIMUSHAASTATTELUT JA MENETELMÄT

Tutkimus perustuu Hämeenlinnan ja Vantaan kaupunkien Lapset-SIB-mallien tarkasteluun. Hämeenlinnassa kaupungin keskeisenä kumppanina on Icehearts ja Vantaalla SOS-Lapsikylän Perhekumppanimalli.

Tutkimusaineisto kerättiin tutkimuskaupungeista ja asiantuntijaorganisaatioista. Haastattelut (20 kpl) tehtiin joulukuussa 2019 ja tammikuussa 2020 ja analysoitiin sisällönanalyysillä, jonka kehyksenä toimi realistinen arviointi. Realistisessa arvioinnissa on neljä vaihetta: 1) lähtötilanteen tarkastelu, 2) oletuksien tunnistaminen, 3) havaintojen tekeminen, 4) toteutuneen mallin tarkastelu. Tutkimuksessa on tarkasteltu vaiheita 1-3, koska Lapset-SIB toteutukset ovat vielä käynnissä.

KARIKOISTA VAIKUTTAVUUTEEN

SIB-mallin toteutus paljasti karikoita, jotka ovat osittain syntyneet sivuvaikutuksena erilaisista hallintouudistuksista. Tutkimuksen havainnot voidaan tiivistää viiteen ydinkysymykseen:

1. Toimiiko kunta ihminen edellä vai lainsäädännön ehdoilla?

Kuntien toiminta perustuu lainsäädäntöön ja ammattilaiset tulkitsevat asiakkaan tarpeita oman alansa lakeihin nojaten. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan aina palvele ihmisiä tai johda asiakkaan näkökulmasta parhaaseen palveluun. Lainsäädännön minimivaatimusten täyttäminen on nurinkurinen lähtökohta ihmisten auttamiselle. SIB-mallissa lähdetään ratkaisemaan ongelmia asiakkaan tarpeista käsin.

2. Ennaltaehkäisevän työn kokonaisbudjetointi vai siilobudjetit?

SIB-mallissa on yksi yhteinen budjetti lasten ja nuorten auttamiseksi. Budjetti ei jakaudu eri sektoreille (ns. siilobudjetti), kuten normaalisti kuntapalveluissa. SIB-mallissa vältetään keskustelu siitä, minkä sektorin tai tulosalueen budjettia käytetään ennaltaehkäisevään työhön. Talouden näkökulmasta malli on riippumaton eri sektoreista ja niiden sisäisistä budjeteista.

3. Asiakkaan näkökulma vai profession näkökulma?

SIB-mallissa ydinryhmä eri organisaatioista ratkoo yhdessä lasten ja nuorten auttamisessa esiin tulevia kysymyksiä. Ydinryhmä katsoo asiaa aina lapsen tai nuoren näkökulmasta. Tällainen malli takkaa erillisiä auttamisprosesseja ja toimii erinomaisesti palveluohjauksen välisenä. Ryhmä tukee myös ammattilaisia. Päätöksiä ei tehdä vain yhden ammattiryhmän näkökulmasta. Ratkaisuja tehdään kunnan sisällä eri toimijoiden välillä ja yhdessä kolmannen sektorin toteuttajakumppanien kanssa.

4. Jatkuvuus ja arjen tuki vai yksittäinen käynti palveluissa?

SIB-mallin keskeinen oivallus on uusi tapa auttaa lapsia ja nuoria. Uusi tapa perustuu jatkuvuuteen ja arjen tukeen. Yksittäisen asiantuntijatapaaamisen tai asiakaskäynnin sijaan lapsi, nuori tai perhe saa apua arkeensa ja rinnalleen tukijoita. Tätä kutsutaan rinnallakulkijuuksi. Ongelmia ratkaistaan lasten ja perheiden näkökulmasta kokonaisuutena ja apu tulee avun tarvitsijan luo, eikä ihmisten tarvitse hakea apua eri paikoista.

5. Pitkäjänteinen muutos vai vanhat toimintatavat?

Monimutkaisissa pulmissa ja ratkaisuisissa pitää hyväksyä hitaus ja yhteistyön tarve. Pitkään vallinnut toimintatapa ei muutu hetkessä. SIB-mallissa uuden tavan toteutukseen on useita vuosia aikaa. Uudella tavalla toteutetun lapsi-, nuori- ja perhelähtöisen toiminnan juurruttaminen kuntiin on mahdollista pitkällä aikavälillä ja SIB-malli antaa kunnalle avaimet muutokseen.

SIB OPPIMISKOKEMUKSENA

VAIKUTTAVUUDEN HANKINTA

Uuden hankintalogiikan tunnistaminen ja oppiminen.

TIEDOLLA JOHTAMINEN

Toiminnan ja ratkaisujen perustaminen tietoon. Kokemukset ennaltaehkäisyn vaikutuksista.

SIILOJEN YLITTÄMINEN

Malli ylittää perinteiset toimialarajat ja keskittyy lapsen pitkäjänteiseen tukemiseen.

SYSTEMINEN MUUTOS

Mahdollisuus laajempaan muutokseen kuntien palveluajattelussa.

SIB-MALLI OPETTAA VAIKUTTAVUUDEN HANKINTAA JA TIEDOLLA JOHTAMISTA

Tutkimus osoittaa, että SIB-malli on kunnille oppimiskokemus. Se on opettanut kunnille vaikuttavuuden hankintaa. Lisäksi se on avannut keskusteluja toiminnasta myös laajemmin. Kunnat ovat oppineet tarkastelemaan omia toimintatapojaan ja asiakkaiden tarpeita uudesta näkökulmasta.

Tiedolla johtaminen: SIB-mallin perustana on kunnista kerätty tieto (data). Kunnat hyödyntävät mallissa tietoa uudella tavalla. Malli on konkreettinen tapa testata ja todentaa ennaltaehkäisyn vaikutuksia. Tämä avaa kunnille uusia mahdollisuuksia ja välineitä tiedolla johtamiseen.

Siilojen ylittäminen: Kunnissa on tunnistettu toimialarajoihin liittyvät ongelmat. SIB-toiminta ylittää toimialarajoja eli siiloja monella tavalla. Ennaltaehkäisevän työn budjetti kohderyhmälle on mallissa kokonaisuus. Sitä voidaan käyttää juuri niihin palveluihin, joita lapsi/nuori/perhe tarvitsee. Lapsen asioita hoidetaan pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti. Toiseksi SIB-malli ylittää myös toiminnan ja auttamisen rajoja. Kolmannen sektorin työntekijät tukevat siilojen ylittämistä toteutuksessa ja voivat joustavammin tukea lapsia niin koulussa kuin vapaa-ajalla.

Systeminen muutos: SIB-malli on kunnille mahdollisuus laajempaan muutokseen palveluajattelussa. Yhtäältä kunnat voivat oppia ja käyttää uudenlaista tapaa ajatella omassa toiminnassaan. Toisaalta kunnat voivat oppia uudenlaisen hankintatavan, joka perustuu vaikuttavuuteen, ei yksittäisiin suoritteisiin. Tähän muutokseen kunnat tarvitsevat tukea, aikaa ja resursseja.

KEHITYSASKELEET KOHTI VAIKUTTAVAA ENNALTAEHKÄISYÄ

1. Rohkeudella kokeilemaan

Kunnissa tarvitaan rohkeutta ja innovaatioukalluutta systeemisen muutoksen aikaansaamiseksi. Ennaltaehkäisyyän panostamisella, uusien kekseliäiden ja

poikkileikkaavien mallien avulla, voidaan saavuttaa merkittäviä hyvinvointi- ja kustannusvaikutuksia. Kuntien arvo on paikallisten keksintöjen luomisessa; tämä voima on valjastettava lasten, nuorten ja perheiden auttamiseen.

2. Sinnikkyydellä kohti muutosta

Tiedostetaan, että kerrostuneen hallintajärjestelmän muutoshitauden ja vakauden vastavoima on sinnikäs pyrkimys uuteen toimintaan. Muutosprosessissa on kuljettava hyötynäkökulma mielessä. Uusia vaikuttavia käytäntöjä ja laajempia muutoksia kohti päästään käytännön tekemisen avulla. Reformien odottamisen sijaan muutetaan toimintaa askel kerrallaan ja aloitetaan työ heti.

3. Osaamisvajeesta ja resurssipulasta koulutukseen ja tukeen

Tunnistetaan, mitkä osaamis- ja resurssivajeet estävät kuntien tietopohjaista ennaltaehkäisevää työtä ja vaikuttavuuden hankintaa. Toiminnan jatkuvuus ja laajeneminen vaatii kokoavan toimijan, jollaisena tällä hetkellä toimii vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus. Kunnat kaipaavat apua osaamiskapeikkojen ylittämiseen, mm. palveluaukkojen tunnistamisessa, interventoiden mallinnuksessa, prosessien toteuttamisessa sekä vaikuttavuuden analysoimisessa ja arvioinnissa.

4. Varhain perheiden tueksi

Lasten ja perheiden asioissa varhaisella tuella on suuri merkitys. Pienellä panoksella voidaan ehkäistä suuria ongelmia, kun ollaan liikkeellä riittävän ajoissa. Kunnissa olisi tarpeen kehittää uusia keinoja tuen tarpeen tunnistamiseen ja pulmien puheeksi ottamiseen. Toiminnan arvoa tulee katsoa lapsen ja perheen näkökulmasta; olennaisin on tunnistaa, mikä voisi auttaa juuri tämän perheen arkea? Tarjotaan tämän perusteella matalan kynnyksen tukea ja taataan avun jatkuvuus.

5. Toimialabudjeteista kokonaisvaltaisempaan budjetointiin

Siilobudjetit ja niiden vartiointi (toimialabudjetteina) vaikeuttavat ennaltaehkäisevää työtä. Vaikuttavat interventiot ovat toimialat läpileikkaavia. Budjetoin-

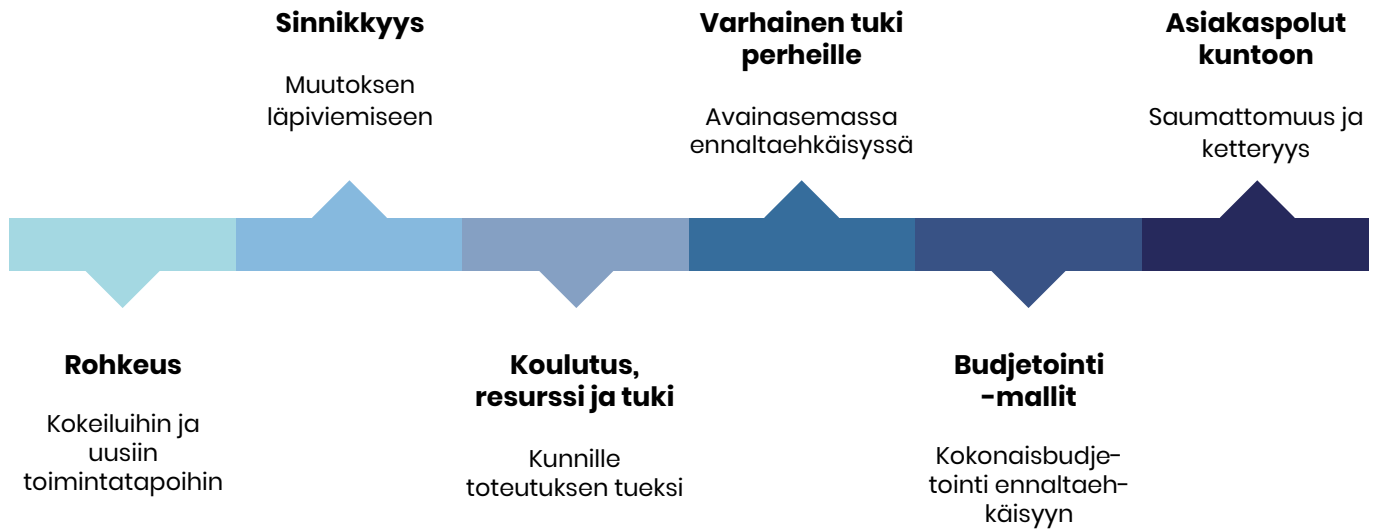
tiperinne ei saisi estää tällaisen ennaltaehkäisevän työn tekemistä. Kuntien on mietittävä uusia budjetointimalleja ennaltaehkäisevän työn toteutuksessa. Tavoitteena kunnille olisi tunnistaa ennaltaehkäisyn hyödyt ja ratkaisut niiden rahoittamiseen.

6. Kohti ihmislähtöisiä ja sujuvia asiakaspolkuja

Kokemukset SIB-mallin vaiheista auttavat tunnistamaan prosessien tärkeitä nivelvaiheita. Yksi keskeinen nivelvaihe on siirtyminen suunnittelusta toteutukseen. Jatkossa erityistä huomiota kannattaa kiinnittää asiakaspolun sujuvuuteen. Asiakaspolun suunnittelu pitää tehdä yhdessä niin, että siinä ovat mukana kaikki

osapuolet mm. lakiasiantuntijat ja toteuttajakumppanit. Monien tahojen mukanaolon avulla varmistetaan lainsäädännön vaatimat toimenpiteet sekä lapsi- ja perhelähtöinen toiminnan aloitus. Lisäksi toteutuksen aikana on tarpeen palata säännöllisesti yhteisen keskustelun äärelle tarkastelemaan, että toteutustavat vastaavat tavoitteita perheiden arjen pitkäjänteisessä tuesta. Jos toiminnassa on sujuvoitettavaa, on tärkeää tehdä tarpeelliset korjausliikkeet.

KEHITYSASKELEET VAIKUTTAVAAN ENNALTAEHKÄISYYN



LUE LISÄÄ

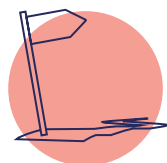
Kyösti Anni & Airaksinen Jenni (2020) Hyvinvointipalveluiden tulevaisuus risteyskohdassa – kohti vaikutusten hankintaa? itla.fi/aineistot

LISÄTIETOJA

Jenni Airaksinen, HT, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, jenni.airaksinen@tuni.fi

Anni Kyösti, HM, tutkija, Tampereen yliopisto, anni.kyosti@tuni.fi

Tiina Ristikari, YTT, kehitysjohtaja, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö, tiina.ristikari@itla.fi



TIENVIITTA

Itlan politiikkasuositukset
2020:3

itla

Itsenäisyyden
juhlavuoden
lastensäätiö