

Demos Helsinki – Avanto Helsinki

Design for Government -kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta

Julkaisu
7/2015

Julkaisu on osa Design for Government -hanketta. Hanketta koordinoi Demos Helsinki -ajatushautomo kumppaneinaan Avanto Helsinki -tutkimuspaja sekä Aalto-yliopiston muotoilun laitos.

Hankkeen yhteydessä järjestettiin Design for Government -kurssi, jonka aikana 25 opiskelijaa ratkaisivat erilaisia julkishallinnon haasteita. Lisätietoa kurssista ja sen lopputöistä löytyy osoitteesta <http://dfg-course.aalto.fi>. Kurssin lisäksi järjestettiin seitsemän julkista tilaisuutta tai työpajaa ja tehtiin 20 haastattelua. Yhteensä hankkeen tilaisuuksiin osallistui arviolta 250 virkamiestä, muotoilijaa, tutkijaa, opiskelijaa ja hallinnon kehittämisestä kiinnostunutta.

Erityiskiitokset kuuluvat Ajatushautomo Tänkille, tutkija Veikko Erantille, muotoilija Sirpa Fourastielle, dosentti Nelli Hankoselle ja tutkija Kanerva Kuokkaselle julkaisun kommentoinnista sekä strateginen muotoilija Marco Steinbergille ja kaikille työpajoihin ja haastatteluihin osallistuneille.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/teas).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö edusta valtioneuvoston näkemystä.

Kirjoittajat: Mikko Annala, Tuuli Kaskinen, Seungho Lee, Juha Leppänen, Kalle Mattila, Aleksi Neuvonen, Johannes Nuutinen, Eevi Saarikoski ja Antti Tarvainen

Asiantuntijat: Antti Hautamäki ja Tuuli Mattelmäki

Kuvitus ja taitto: Eevi Saarikoski

Demos Helsinki on Suomen johtava riippumaton ajatushautomo. Toiminnan keskiössä on korkealuokkainen tutkimus, jonka tuloksena syntyy kokeiluja, raportteja, toimintamalleja ja verkostoja.

Avanto Helsinki on kokeilujen ja kumppanuuksien rakentamisen asiantuntija. Avanto auttaa yhteistyökumppaneitaan kasvattamaan yhteiskunnallista vaikuttavuuttaan viisaasti ja kestävästi.

ISSN PDF 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-179-4

ISBN nid. 978-952-287-180-0

**DEMOS
HELSINKI**

AVANTO
Helsinki

A!
Aalto-yliopisto

Sisällys

Tiivistelmä	4
Summary	5
Esipuhe: Suomalainen yhteiskunta on ihmistä varten	6
Johdanto: Monimutkainen maailma ja epärationaalinen ihminen	7
1 Hallinto, joka vastaa aikamme haasteisiin	11
1.1 Miksi käyttäytymisperusteista ohjausta juuri nyt?	13
1.2 Käyttäytymisperusteinen ohjaus: tausta ja käytäntö	15
2 Mikä toimii maailmalla? Kuusi oppia	19
2.1 Toimijoiden kartoitus	20
2.2 Kolme toimintamallia	26
2.3 Kuusi oppia Suomelle: käyttäytymisperusteisuus osaksi hallintoa	27
3 Kokeiluohjelma Suomelle	30
3.1 Toimintamalli lyhyesti	31
3.2 Toimintamallin vaiheet	34
3.3 Kuka toimintamallin toteuttaa?	42
3.4 Simulaatio: mitä kokeiluohjelma voisi tarkoittaa käytännössä?	44
3.5 Toimenpidesuosituksat: mitä pitää tehdä, jotta toimintamalli tulee käyttöön?	45
Lopuksi: Mitä kokeiluohjelman jälkeen?	47
Lähteet	48
LIITE 1: Kansainvälisten toimijoiden kuvaukset	50
LIITE 2: Kolme toimintamallia	57
LIITE 3: Miten kartoitus on toteutettu?	60
LIITE 4: Euroopan unionin komissio: käyttäytymisperusteisuus ohjauksessa	61

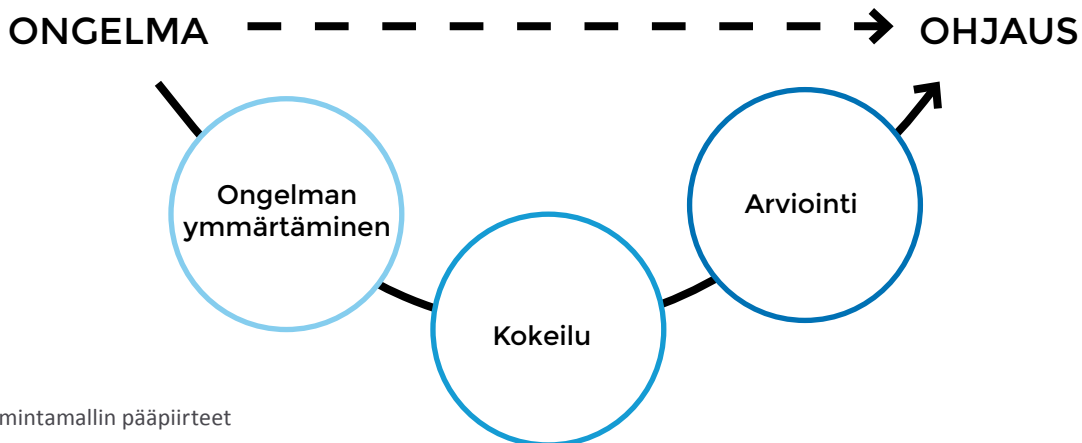
Tiivistelmä

Tässä Design for Government -projektin raportissa ehdotetaan nopeasti käyttöönotettavaa toimintamallia, jonka avulla käyttäytymisperusteista tietoa voidaan hyödyntää ohjauksen suunnittelussa, ja ohjauksen kehittämisestä kokeiluilla saadaan vaikuttavampaa.

Yhteiskunnallista ohjausta voidaan tehdä käyttäytymisperusteista tietoa hyödyntämällä aiempaa ihmislähtöisemmin, tehokkaammin ja kohdennetummin. Maailmalla on hyviä esimerkkejä näiden uusien lähestymistapojen hyödyntämisestä. Veroilmoitusviestejä muunnellut kokeilu tuotti Iso-Britanniassa miljoonasäästöt kolmessa viikossa (Hallsworth ym., 2014). Samaan tapaan henkilöityjen tekstiviestien on arvioitu kokeilujen pohjalta tuottavan Isossa-Britanniassa viikoittain yli 800 000 punttaa, kun ne saavat useammat yksityishenkilöt maksamaan heille osoitetut sakot (Haynes ym., 2013). Tällaisten käyttäytymisperusteisten interventioiden lisäksi kyse on myös laajemmin käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntämisestä ohjauspolitiikan suunnittelussa.

Raportin luvussa kolme ehdotetaan hallitusohjelmaan kytkeytyvää kaksivuotista kokeiluohjelmaa, jossa yhteiskunnallisia tavoitteita edistetään hallituskaudella hyödyntämällä käyttäytymisperusteisia lähestymistapoja. Tämä tarkoittaa, että ohjauksen suunnittelun yhteydessä arvioidaan, mitkä ohjaukseen liittyvät osat kytkeytyvät käyttäytymiseen ja millaisia käyttäytymisvaikutuksia toimenpiteillä on. Näin ohjauksesta voidaan tehdä sekä ihmislähtöisempää että vaikuttavampaa.

Toimintamalli koostuu ohjausta vaativan ongelman ymmärtämisestä, kokeilusta ja arvioinnista. Ehdotettavalla mallilla voidaan ennakoita ja kokeilla toimenpiteiden hyödyllisyyttä. Lähtökohtana on olemassa oleva tutkimustieto ja parhaat käytännöt: alussa tehdään katsaus valittuun tavoitteeseen liittyvään käyttäytymisperusteiseen kirjallisuuteen ja tutustutaan jo tehtyihin kokeiluihin ja käytäntöihin. Mikäli käyttäytymiseen liittyvää tietoa ei ole tarpeeksi, tehdään valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoilla kaksivaiheinen kokeilu, jossa ohjausta suunnitteleva ministeriö, kokeilun toteuttaja ja fasilitaattori tutkivat erilaisia käyttäytymisvaikutuksia ja ohjauksen mahdollisuuksia. Kokeilun suunnittelussa painotetaan mitattavuutta, ja lopuksi tulokset arvioidaan.



Toimintamallin pääpiirteet

Ennen toimintamalliehdotusta luvussa yksi esitellään käyttäytymisperusteisia lähestymistapoja yleisesti. Luvussa kaksi esitellään keskeisiä kansainvälisiä esimerkkejä ja toimintamalleja sekä näiden hyödyntämismahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Raportti on tehty osana valtioneuvoston kanslian tilaamaa Design for Government -hanketta ja siitä ovat vastuussa ajatushautomot Demos Helsinki ja Avanto Helsinki. Hankekonsortiossa on mukana myös Aalto-yliopiston muotoilun laitos ja Design for Government -kurssi.

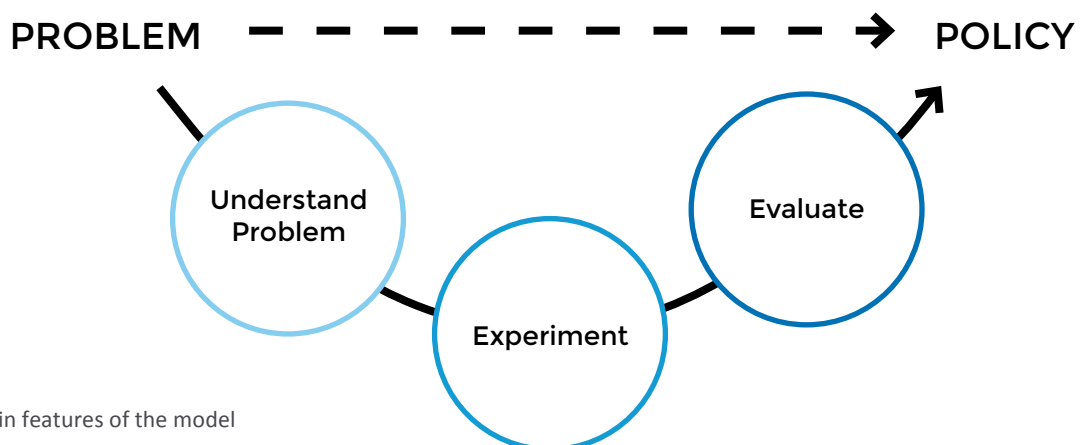
Summary

This report for the Design for Government project proposes a new, quick-to-implement model for incorporating experiments and behavioural approaches into Finnish policy design.

The use of behavioural approaches as part of governmental steering has been shown to make policy more user-orientated, targeted and efficient worldwide. An experiment in the UK for instance tweaked tax return notices, which resulted in millions of pounds of savings in three short weeks (Hallsworth et al., 2014). Similarly, a scheme that personalises text message reminders on unpaid fines has been estimated to benefit the UK government by over 800,000 pounds worth of additional payments each week (Haynes et al., 2013). This report expands on these behaviour-based interventions and looks at even broader uses of behavioural approaches in policy design.

Chapter 3 of the report advises that the Finnish government incorporate a two-year behavioural knowledge based experimentation system into its government plan this parliamentary term. The clause means that, while planning its policy, the government would also identify any parts of that policy linked to behaviour, and evaluate its decisions based on behavioural effects. This addition would help make Finnish government both more open and effective in its operations.

The proposed model consists of three parts: first, understanding the problem, then, experimenting and, finally, evaluating impacts. The suggested model is built specifically for understanding benefits of policy through experimentation. Its starting point is in existing literature and best practice: the model's process begins with a thorough review of the relevant literature, as well as an overview of the experiments and practices already tested or in use today. Should there not be enough information available on the behavioural aspect in question, the Prime Minister's Office would initiate a two-phase experiment financed from governments reporting and research budget. The Ministry responsible for that experiment – as well as the experimenter and facilitator themselves – would study the relevant behaviour and identify new ways to influence it. The design of the experiment would emphasise measurability of its impact, and would end with a thorough evaluation of its results.



Main features of the model

In addition to outlining this main method, Chapter 1 also gives an overview of other behavioural knowledge based approaches. Chapter 2 presents key international examples and methods, evaluating how these might work in Finland.

The report has been written as part of the Prime Minister's Office's Design for Government project, by think tanks Demos Helsinki and Avanto Helsinki. The project consortium also includes Aalto University's Department of Design and its Design for Government course.

Esipuhe: Suomalainen yhteiskunta on ihmistä varten

Vuonna 1906 käyttöön otettu yleinen ja yhtäläinen äänioikeus on suuri suomalainen tarina: pieni, syrjäinen ja köyhä maa nousi aikanaan demokratian edelläkävijäksi koko Euroopassa. Siitä eteenpäin Suomen menestys on nojannut kykyyn ottaa kaikki yhteiskunnan voimavarat mukaan ratkaisemaan yhteisiä ongelmia.

Yhteiskunta ja sen ongelmat ovat radikaalisti toisenlaisia vuonna 2015. Elämme ilmastonmuutoksen, elämäntapasairauksien, resurssiniukkuuden ja väestön ikääntymisen aikaa. Nämä viheliäiset ongelmat (wicked problems) ovat luonteeltaan monimutkaisia, eikä niiden ratkaisemiseksi ole yhtä oikeaa vastausta (Rittel & Webber 1973). Ilmiöiden monimutkaisuus ja syy-seuraussuhteiden epävarmuus tekee ratkaisujen kehittamisestä vaikeaa.

Samaan aikaan informaatiota on tarjolla yhä enemmän. Ymmärrämme asioita, joista emme sata vuotta sitten tienneet mitään. Yksi tällainen aihepiiri on ihmisen käyttäytyminen. Tiedämme, että ihminen ei usein käyttyädy rationaalisesti tai pelkästään taloudellista hyötyä optimoiden, vaan käyttäytymistä ohjaa iso joukko erilaisia päättelyvirheitä, rutiineja ja intuitioita. Silti suunnittelemme yhteiskuntia yhä ikään kuin osaisimme ennustaa ihmisten ja organisaatioiden toimintaa ja käyttäytymistä rationaalisuusoletuksen perusteella.

Kun aikamme suuria haasteita nyt ratkaistaan, täytyy kaikki yhteiskunnan voimavarat saada mukaan. Isoon osaan hallituksen asettamista yhteiskunnallisista tavoitteista löytyy jo ratkaisuja jostain päin Suomea. Ihmiset ympäri maan kunnissa, järjestöissä ja yrityksissä ovat jo kehittäneet keinoja vastata moniin tarpeisiin. Julkishallinnon ei uusia ohjauskeinoja luodessaan tarvitse aloittaa tyhjästä, vaan hyödyntää jo olemassa olevaa osaamista ja ratkaisuja.

Yhteiskuntamme tärkeimpiin päätöksiin täytyy luoda myös läpinäkyvyyttä ja vuorovaikutusmahdollisuuksia. Näissä asioissa on otettu merkittäviä askeleita viime vuosina: lainsäädäntöön on tuotu uusia osallistumisen rakenteita ja julkista dataa on avattu sekä valmisteluprosesseihin että verotukseen liittyen. Hallinto ei kuitenkaan muutu ihmislähtöiseksi pelkästään sillä, että avataan kansalaisille mahdollisuudet tulla mukaan lakien valmisteluun. On myös aidosti pyrittävä ymmärtämään ihmisiä ja heidän käyttäytymistä – sekä toimien vaikutusta näihin.

Järjestelmällisesti toteutetut kokeilut, käyttäytymisperusteiset tutkimusmenetelmät sekä käyttäytymisinterventioita tukevat digitaaliset ja fyysiset vuorovaikutusmahdollisuudet ovat jo olemassa. Näitä eväitä voidaan soveltaa Suomessa, jotta yhteiskunnan kehittäminen onnistuu ihmislähtöisemmin ja myös tehokkaammin.

Uusista työvälineistä ei ole pulaa. Islannissa toteutettu perustuslain joukkoistaminen ja Virossa käytössä oleva sähköinen kansalaisuus ovat esimerkkejä hallinnon uusista tavoista kehittää yhteiskuntaa. Käyttäytymisperusteisten menetelmien ja kokeilujen järjestelmällisen hyödyntämisen lupaus on suuri. Valtioneuvoston kanslia on tilannut tämän selvityksen siitä, miten näitä lähestymistapoja voidaan hyödyntää suomalaisen yhteiskunnan kehittämisessä.

Uusien toimintamallien hyödyllisyyttä on mahdoton tietää suunnittelemalla. Siksi niitäkin pitää kokeilla. Ehdotettu Design for Government -toimintamalli on askel käyttäytymisperusteisten lähestymistapojen ja kokeilujen hyödyntämisessä julkishallinnon kehittämisessä.

Johdanto: Monimutkainen maailma ja epärationaalinen ihminen

Yhteiskunnan kehittäminen ei ole koskaan helppoa. Ei varsinkaan nyt, kun maailmaa muuttavat niukkenevat resurssit, kansalaisten kokemus- ja arvomaailmojen eriytyminen, globaali talous ja muut näistä ilmiöistä noussevat viheliäiset ongelmat – haasteet, jotka ovat monimutkaisia ja ainutlaatuisia ja joiden ratkaisemiseksi ei ole yhtä oikeaa vastausta (Rittel & Webber, 1973). Viime vuosikymmeninä myös ymmärryksemme ihmisestä on muuttunut: monimutkaista käyttäytymistämme ei voikaan kattavasti ennustaa nojaamalla perinteiseen oletukseen rationaalisesta yksilöstä. Tämä kaikki vaatii enemmän päätöksentekijöiltä: lakien ja muiden ohjauskeinojen pitää olla aiempaa kohdistetumpia ja tehokkaampia.

Miten tämä tehdään? Käytetään paremmin sitä tietoa, mitä meillä jo on. Informaatiota on sekä laadullisesti että määrällisesti enemmän kuin koskaan. Sitä myös kerätään järjestelmällisemmin kuin aiemmin ja se on yhä tarkemmin mitattavissa ja arvioitavissa. Kohdistettu ja tehokas ohjaus on mahdollista, mikäli saatavilla olevaa informaatiota hyödynnetään nykyistä laajemmin myös vaikkapa lainsäädännön suunnittelussa.

Toinen kasvava mahdollisuus ohjauskeinojen kehittämiseen on ohjauksen alku- ja loppupään paremmassa yhteenkytkemisessä: julkishallinnossa ymmärretään hyvin väestötason muutoksia ja makrotalouden kehitystä. Toisessa päässä taas on ihmisen elämän ja ihmisten elämälleen antamien merkitysten ja motivaatioiden parempi ymmärtäminen yksilö- ja ryhmätasolla. Kun nämä maailmat kytketään ohjauksen kehittämiseen, se auttaa ymmärtämään ohjauksen vaikuttavuutta ja mahdollisuuksia niin politiikan agendan määrittelyyn kuin toimeenpanemiseen entistä paremmin. Tässä julkaisussa esiteltävä käyttäytymisperusteinen lähestymistapa hyödyntää näitä mahdollisuuksia.

Ihmisen ja käyttäytymisen ymmärtäminen onnistuu parhaiten, kun suurien suunnitelmien sijaan tehdään kokeiluja* (keskeiset termit selitetään taulukossa 2). Suomessa kokeiluja on tehty jo pitkään. Tunnettuja suomalaisen yhteiskunnan kehittämiskokeiluja ovat historiassa esimerkiksi Pohjois-Karjala-projekti ja neuvolan syntytarina. Uudemmissa kokeiluista kiinnostavia ovat esimerkiksi Kainuun hallintokokeilu ja Kohti hiilineutraalia kuntaa (HINKU) -hanke (Berg 2014, s. 9). Kokeilujen merkitystä on viime aikoina korostettu julkishallinnon kehittämisen yhteydessä. Kokeilujen asema nostettiin esiin moneen otteeseen myös hallitusohjelmassa: ohjelman mukaan kokeilukulttuuria edistetään paitsi toteuttamalla useita kokeiluja, myös luomalla kokeiluja tukeva säädöskehys sekä ottamalla käyttöön systemaattinen kokeiluohjelma (Hallitusohjelma, 2015, 25). Tässä raportissa ehdotetaan toimintamallia, jonka avulla kokeilut ja niistä saatavat ihmisten käyttäytymistä koskevat opit voidaan integroida osaksi suomalaista valtionhallintoa ja sen toimintaa. Näin kokeiluista oppiminen varmistetaan ja parhaita käytäntöjä voidaan levittää myös muualle.

Julkaisussa ehdotettavan Design for Government -toimintamallin hyödyt ovat:

- Ohjauskeinojen vaikuttavuuden parantaminen hyödyntämällä käyttäytymisperusteista tietoa
- Olemassa olevien parhaiden käytäntöjen löytäminen, hyödyntäminen ja monistaminen
- Toimenpiteiden hyödyllisyyden arviointi mittaamalla ennen niiden laajaa toimeenpanoa
- Käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntämiseen ja kokeiluihin liittyvän osaamisen kertyminen julkiselle sektorille
- Ohjauskeinojen kehittäminen yhdessä kansalaisten kanssa

* Kokeilulla tarkoitetaan väliaikaista asetelmaa, jonka avulla toimenpiteiden hyödyllisyyttä voidaan ennakoida ja tutkia ennen niiden laajempaa käyttöönottoa.

Viheliäisten ongelmien ratkaiseminen vaatii käyttäytymisen ymmärtämistä

Esimerkiksi Euroopan komissio (2013b, ks. liite 4) ja OECD (2015) ovat suositelleet käyttäytymisperusteisen ohjauksen kehittämistä jäsenmaissaan. Usein emme yrityksistä huolimatta kykene kunnolla ymmärtämään esimerkiksi sitä, miten lainsäädäntö vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Yksi tapa mallintaa lainsäädännön vaikutuksia ovat staattiset matemaattiset mallit, joita esimerkiksi valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö hyödyntävät. Staattiset mallit eivät kuitenkaan kykene sisällyttämään arvioonsa dynaamisia vaikutuksia, kuten tarkasteltavien muutosten aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia. Tämä on ymmärrettävää, sillä dynaamisten vaikutusten arviointi on erittäin vaikeaa. Kokeilut ovat tapa ymmärtää toimenpiteiden konkreettisia vaikutuksia käyttäytymiseen.

Suomalaisen yhteiskuntamallin piirteisiin kuuluu muun muassa avoimuuden, läpinäkyvyyden ja luottamuksen periaatteet sekä kuntien vahva autonomia. Aikaisemmin toimiva edustuksellinen järjestelmä on synnyttänyt luottamusta yhteiskunnalliseen ohjaukseen. Väkiluvultaan pienessä, etnisesti suhteellisen homogeenisessa ja varallisuuseroiltaan maltillisessa yhteiskunnassa valtaetäisyydet ovat olleet pienet ja luottamus instituutioita kohtaan korkea. Muuttuvassa toimintaympäristössä myös ohjauskeinojen toimivuuteen ja vaikuttavuuteen kohdistuu aiempaa enemmän odotuksia. Yhä isompaa osaa julkisen sektorin toiminnasta arvioidaan aktiivisesti ja hallinnolta vaaditaan aiempaa enemmän.

Suomalaisen hallinnon sisäinen esimerkki yhteiskunnallisen ohjauksen kehittämisestä on valtion ohjausjärjestelmän kehittämishankkeen OHRA-loppuraportti (Valtiovarainministeriö, 2014), jossa ehdotetaan nykyistä strategisempaa ohjauspolitiikkaa. Ohjauspolitiikalla tarkoitetaan kokonaisnäkemystä ohjauksesta, sen periaatteista ja pelisäännöistä ohjauskeinojen valinnalle (Heinonen, 2013). Raportin ehdotuksen ytimen muodostavat yhteinen ja jaettu tietopohja, agenda ja toimeenpano. Jaottelun pohjalle perustuu tässä julkaisussa esiteltävä toimintamalli käyttäytymisperusteisen ohjauksen kehittämiseen. Malli yhdistää OHRA-hankkeessa tunnistetut kolme osa-aluetta tuomalla tiedon ihmisistä ja ihmisten käyttäytymisestä mukaan ohjauspolitiikan suunnitteluun.

Käyttäytymisperusteisen tiedon avulla – eli ihmisen toimintaa ymmärtämällä – lainsäädäntöä, verotusta ja muita ohjauskeinoja voidaan suunnitella huomattavasti paremmiksi ja laadukkaammiksi, pienemmillä kustannuksilla.

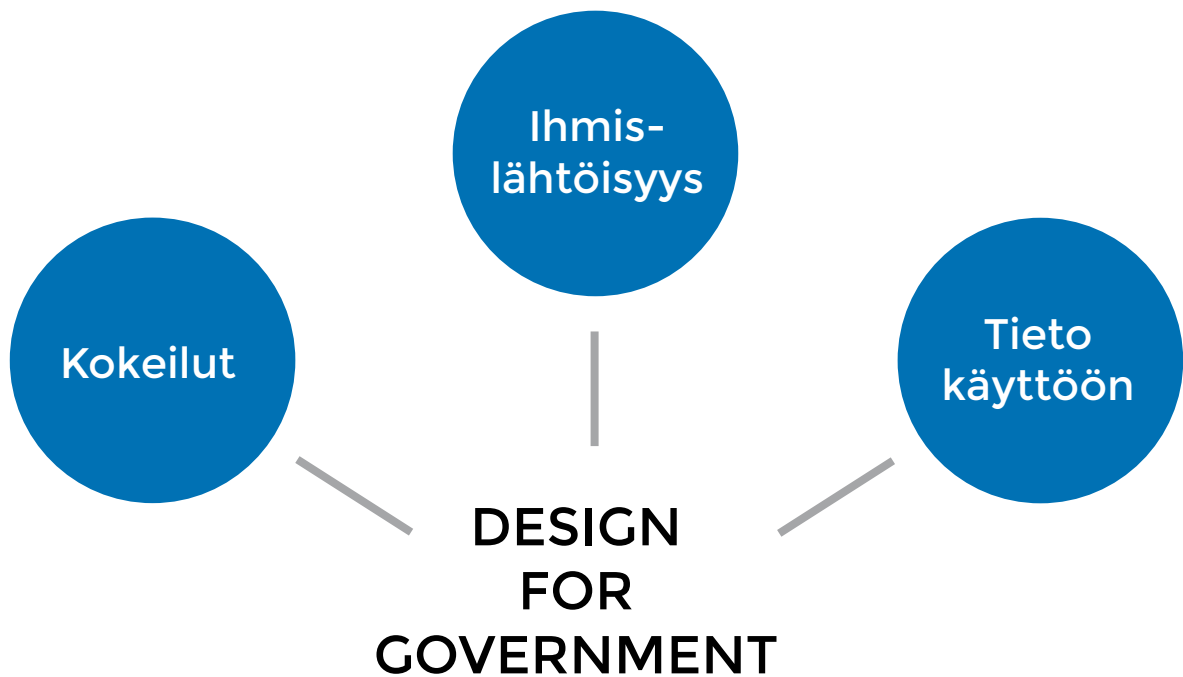
Toimintamallia kehitettäessä on huomioitu paitsi suomalainen sovellusympäristö myös kansainväliset esimerkit. Kansainvälisiä esimerkkejä on kartoitettu kirjallisuuskatsauksella ja haastatteleamalla muun muassa OECD:n ja brittiläisen Policy Lab UK:n asiantuntijoita (ks. taulukko 3). Hyviä kansainvälisiä käytäntöjä on paljon ja niitä voidaan tietyissä määrin soveltaa suomalaiseen ympäristöön. Edelläkävijä käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntämisessä on ollut Iso-Britannia, jossa on nähty mahdollisuus säästää resursseja ja parantaa julkisia palveluita. Alun perin maailman ensimmäisenä julkisen sektorin sisäisenä käyttäytymistieteitä soveltavana yksikkönä aloittanut Behavioural Insights Team (BIT) on kasvanut viidessä vuodessa yli viidkymmenen hengen organisaatioksi. BIT (2012a) on itse arvioinut tuottaneensa ensimmäisen kahden toimintavuotensa aikana yli 300 miljoonaa puntia säästöjä. Laskelmien luotettavuutta lisää se, että monet kokeiluista on tehty tiiviissä yhteistyössä valtion viranomaistahojen kuten verotoimiston kanssa (ks. lisää BIT, 2012b).

Keinot ovat joskus yksinkertaisia: BIT:n (2012b) kokeilussa muutettiin verojen karhukirjeiden sanankäännteitä käyttäytymistieteelliseen tietopohjaan perustuen. Psykologinen vaikutus oli niin suuri, että ihmiset todella maksoivat miljoonia puntia enemmän verorästejään. BIT:n kokeilut ovat osoituksia siitä, että ihmisen epärationaalistakin toimintaa voidaan järjestelmällisesti ymmärtää ja ennustaa.

Edellä mainittujen esimerkkien kritiikki liittyy usein siihen, että kansalaisiin kohdistetaan kokeiluja, joilla yritetään ohjata ihmisiä heidän toiveidensa vastaisesti tai heidän tietämättään. Kansainväliset toimintamallit eivät sellaisinaan ole siirrettävissä Suomeen. Nämä asiat on huomioitava, kun uusia menetelmiä aletaan hyödyntää suomalaisessa hallinnossa. Käytännössä tämä voidaan tehdä esimerkiksi niin, että ohjauksesta tehdään aiempaa avoimempaa ja kansalaiset otetaan vahvemmin ja vuorovaikutteisemmin mukaan sen suunnitteluun. Tämä ei tarkoita, että jokaisen virkamiehen tarvitsee opetella etnografian tai muotoiluajattelun periaatteita. Hyvin toteutettuna virkamiehet saavat tukea ja osaamista näissä asioissa. Uusien vuorovaikutteisten menetelmien hyödyntäminen tapahtuu näin helposti ja askel kerrallaan. Olennaista on tukea kulttuuria, jossa ihmisten käyttäytyminen on kiinnostavaa ja sen ymmärtämiseen on välineitä.

Mitä hyötyjä Design for Government -toimintamalli tarjoaa virkamiehen työhön?

- Monipuolisen ja uudenlaisen tavan ottaa kansalaiset mukaan valmisteluun asiantuntijoiden tuella ja vahvistaa kansalaisten luottamusta lainsäädäntötyöhön
- Järjestelmällisen kokeilumenetelmän, jolla toimenpiteiden hyödyllisyyttä voidaan testata oikeissa käyttöympäristöissä
- Mahdollisuuden mitata toimenpiteiden tehokkuutta
- Menetelmän, jolla hyödynnetään ja kerätään olemassa olevaa tietoa ja käytäntöjä



Kuva 1. Design for Government yhdistää ihmislähtöisyyden, tiedon ja kokeilujen hyödyntämisen.

Design for Government -lähestymistavan keskiössä on kolme asiaa. Siinä hallinnon toimintatapojen kehittämisen lähtökohtina ovat ihmisen ymmärtäminen ja mukaan ottaminen, tiedon tehokkaampi hyödyntäminen sekä kehittyneet kokeilumenetelmät.

Käytännössä ihmislähtöisyys toteutuu vuorovaikutteisissa yhteiskehittämisprosesseissa ja hyödyntämälä menetelmiä, jotka auttavat ymmärtämään ihmisen käyttäytymisen syitä ja sitä, miten toimenpiteet vaikuttavat ihmisiin ja heidän käyttäytymiseensä. On tärkeää hyödyntää jo olemassa olevaa tietoa ja hyväksi todettuja käytäntöjä. Tieto saatetaan kaikkien saataville, läpinäkyväksi ja myös hyödynnettävään muotoon lisäämällä eri osapuolten keskenäistä ymmärrystä tuomalla heitä vuorovaikutukseen tasaisin väliajoin. Monipuolinen, järjestelmällinen ja tarkasti arvioitavissa oleva kokeilukäytäntö mahdollistaa hallinnon joustavan, yksiköiden rajat ylittävän ja haastelähtöisen kehittämisen sekä jatkuvan oppimisen. Design for Government -lähestymistavan avulla toimenpiteiden hyödyllisyyttä voidaan ennakoida aiempaa tarkemmin vuorovaikutteisyyden, ihmiskäyttäytymisen paremman ymmärtämisen ja arvioitavien kokeilujen seurauksena. Järjestelmällisillä kokeiluilla nopeutetaan reagointia ja ennakointia yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisissa.

Ehdotamme tässä julkaisussa käyttäytymisperusteista toimintamallia, jota voidaan kokeilla välitömmästi. Toimintamallin ydin perustuu julkisen sektorin ja ympäröivän yhteiskunnan voimavarojen ja osaamisen yhdistämiseen. Malli hyödyntää olemassa olevaa tieteellistä tietoa ja hyviä käytäntöjä, tuottaa mitattavissa olevia kokeiluja sekä tuo kansalaiset ja eri sidosryhmät mukaan yhteiskehittämään toimenpiteitä. Malli ei korvaa perinteisiä ohjauskeinoja vaan tuottaa niiden tueksi uuden työkalun. Järjestelmällisesti toteutetuilla ja mitatuilla kokeiluilla toimenpiteiden kuten lainsäädännön toimivuutta voidaan ennakoida paremmin. Lyhyesti sanottuna keskiöön nousevat ihmisen ja käyttäytymisen ymmärtäminen. Kokeilumallin läpivienti kestää noin 6–9 kuukautta. Kevyempiä versioita siitä voidaan toteuttaa nopeammin. Ehdotamme toimintamallin kokeilemistä tulevalla hallituskaudella sekä mallin hyötyjen arvioimista avoimesti ja läpinäkyvästi.

1 Hallinto, joka vastaa aikamme haasteisiin

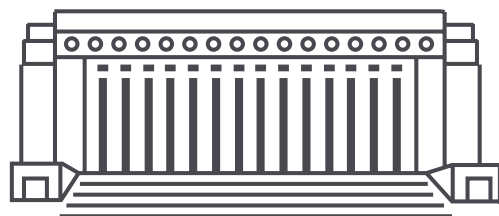
Julkishallinto pyrkii ohjauksen avulla vaikuttamaan yritysten ja muiden yhteisöjen, kuluttajien ja kansalaisten käyttäytymiseen ja toimintaan yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavat, joilla ohjausta tehdään, heijastavat kullekin ajalle ominaisia periaatteita ja pelisääntöjä.

Ohjauskeinojen pitää vastata aikansa ominaispiirteisiin. Nyt niitä ovat julkisen talouden rahoitusongelmat, yhteiskuntien moniarvoistuminen ja yhtenäiskulttuurien rapautuminen, nousevien talouksien avautuminen ja globalisoituminen sekä valtava murros informaation saatavuudessa, käsittelyssä ja ihmisten tavoissa kommunikoida keskenään.

Haasteiden seurauksena julkisen sektorin ohjaus kohtaa jatkuvasti kasvavia paineita sekä tehokkuuden parantamisessa että legitimitietin lunastamisessa eri kansalaisryhmiltä ja yrityksiltä. Samaan aikaan ratkaistavana on joukko viheliäisempiä eli erittäin perustavanlaisia ja hankalasti ratkaistavissa olevia ongelmia, aina väestön ikääntymisestä ilmastomuutokseen sekä monikulttuurisen väestön koulutuksen järjestämisestä elintapasairauksien ennaltaehkäisyyn. Suomalainen hallinto kohtaa paineita. Siksi hallinnon työkaluja tulee kehittää tehokkaammiksi ja kohdistetummiksi.

Ongelmien monimuotoistuminen tarkoittaa, että useimpiin ongelmiin ei ole suoria lainsäädännöllisiä tai verotuksellisia yleisratkaisuja, vaan tarvitaan moninainen kirjo hyvin kohdistettuja ja räätälöityjä täsmäratkaisuja. Syntyy tarve seurata ja verrata toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Yksi seuraus kehityksestä on ollut norminpurkutalkoot-keskustelu sääntelyn vähentämisestä ja julkisen sektorin koosta. Sääntely näyttää usein epätarkkana välineenä ja tuottaa kokemuksen hallinnon jäykkyy-



Tarve luottamukselle, hyvinvoinnille ja yhdenvertaisuudelle

Suomalainen hallinto kohtaa paineita. Siksi hallinnon työkaluja tulee kehittää tehokkaammiksi ja kohdistetummiksi.

Niukkenevat resurssit

Viheliäiset ongelmat

Digitalisaatio

Kuva 2. Suomalainen hallinto kohtaa paineita uusien työkalujen kehittämiseksi.

destä ja epäoikeudenmukaisuudesta. Sen myös väitetään estävän yritteliäisyyttä ja hidastavan yhteiskunnan uudistumista tai uusien toimintatapojen leviämistä. On kuitenkin selvää, että sääntelyä tarvitaan tulevaisuudessakin: teknologia, talous ja ihmisten muuttuva käyttäytyminen synnyttävät ilmiöitä, joille on luotava yhteiskunnalliset raamit. Parhaimmillaan nämä raamit antavat lähtökohdat uusien toimintatapojen hyödyntämiselle, investoinneille ja uusien markkinoiden synnyttämiselle.

Olennaista on, että ohjauksen rooli koetaan merkitykselliseksi ja sen vaikuttavuutta voidaan mitata avoimesti, laajalla ja hyväksytyllä kriteeristöllä läpinäkyvästi. Julkisten palveluiden laadun lisäksi myös julkisen ohjauksen laatuun kohdistuu yhä enemmän painetta ja kiinnostusta.

Monet tutkimuslaitokset ja ministeriöt ovat viimeisen parin vuoden aikana tutkineet ohjauksen kehittämistä ja muutostarpeita. Raporttien yhteinen viesti on se, että tarvitaan kokonaan uudenlaisia tapoja kehittää ohjausta vastaamaan aikamme haasteisiin (taulukko 1). Yksi ehdotettu tapa on ihmisen käyttäytymisen järjestelmällinen huomioiminen ohjauksen suunnittelussa sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen.

Raportti	Vuosi	Tilaja	Muutoksen tarpeen kuvaus
OHRA: Päätöksistä muutoksiin	2014	Valtiovarainministeriö	Suomalaisessa hallinnossa hallintoalat ja prosessit toimivat liian erillisinä ja itsenäisinä. Se ei välttämättä johda parhaaseen mahdolliseen kokonaiskuvaan eikä kattavaan lopputulokseen. Tarvitaan yksi keskeinen ja tiedolla tuettu strategiaprosessi, joka on yhdenmukainen eri hallinnonaloilla.
Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State	2014	Sitra	Systeemiset ongelmat, jotka ovat luonteeltaan kompleksisia ja toisistaan riippuvaisia, haastavat teollistuneiden yhteiskuntien hierarkkisen johtamismallin. Perinteinen malli perustuu siiloihin, ennakoitavien ongelmien ratkomiseen ja pienparannuksiin. Nyt tulee löytää uusia tapoja hallita ketterästi ja strategisesti.
Powering European Public Sector Reform: towards a new architecture	2013b	Euroopan komissio	Euroopan laajuinen taloudellinen turbulenssi ja paine julkisen sektorin kustannusten rajoittamiseen on yhdistynyt pitkäkestoisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin (vanheneva väestö, nousevat terveydenhuoltokustannukset ja korkea nuorisotyöttömyys). Tämän lisäksi ICT:n nopea murros on luonut uusia mahdollisuuksia julkiselle palvelutuotannolle ja hallinnon seuraamiselle. Siksi tarvitaan julkishallinnon sisäisiä innovaatioita, jotka mahdollistavat tuottavuuden kasvun.
Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance	2012	Nesta UK Cabinet Office	Maailman kompleksisuus ja epävarmuus on kasvanut. Tämä näkyy aikamme haasteissa. Julkinen sektori on käännepisteessä. Nyt voidaan radikaalisti uudistaa tavat hallita ja tuottaa julkista arvoa, mikä pohjimmiltaan tukee kansalaisten luottamusta demokraattiseen prosessiin. Tarvitaan innovatiivisia ratkaisuja politiikkaprosesseihin, ei vain sen lopputuloksiin.

<p>Open Public Services White Paper</p>	<p>2011</p>	<p>UK Cabinet Office</p>	<p>Julkisten palveluiden laatu ei ole kasvanut samassa suhteessa kansalaisten odotusten, virkamiesten toiveiden tai taloudellisten panosten kanssa. Vanha tapa organisoida julkiset palvelut on johtanut sosiaalisesti epätasa-arvoiseen ja taloudellisesti tehotomaan lopputulokseen. Organisoitumisen tavat tulee muuttaa ja antaa ihmisille enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa palveluihin.</p>
--	-------------	--------------------------	---

Taulukko 1. Yhteenveto keskeisistä raporteista, joissa käsitellään toimintaympäristön muuttumisesta seurannutta tarvetta kehittää yhteiskunnallisen ohjauksen tapoja.

1.1 Miksi käyttäytymisperusteista ohjausta juuri nyt?

Ohjauskeinoilla ja -järjestelmillä pyritään ohjaamaan ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymistä. Tästä huolimatta nykyiset ohjausvälineet eivät vielä järjestelmällisesti hyödynnä olemassa olevaa käyttäytymiseen liittyvää tietoa ja osaamista. Lisäksi ihmisen käyttäytymisestä saadaan koko ajan uutta ja tarkempaa tietoa. Ajankohtaista tietoa hyödyntämällä ja todellisissa sovellusympäristöissä tehtyjen kokeilujen myötä ohjausta voidaan kohdistaa tarkemmin.

Käytännössä uudenaikaisessa ohjauksessa on kyse siitä, miten ymmärrämme ihmisiä, ihmisryhmiä ja heidän käyttäytymistään aiempaa paremmin ja osaamme soveltaa tätä ymmärrystä ohjauskeinojen suunnittelussa. Suomalainen yhteiskunta perustuu kansalaisten laajaan koulutus pohjaan ja informaatioperusteiseen päätöksentekoon. Tällainen yhteiskunta tarjoaa paljon voimavaroja ohjauksen kehittämiseen paitsi aiempaa kohden tummaksi ja tehokkaammaksi, myös avoimemmaksi, vuorovaikutteisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi.

Samalla suomalainen yhteiskunta on perustunut vahvaan luottamukseen lakeja ja julkisia instituutioita kohtaan, mutta aivan viime vuosina sääntelyn vastainen paine ja liikehdintä on alkanut näkyä myös täällä. Uusien keinojen ja lähestymistapojen lisäksi luottamuksen säilyttäminen vaatii, että kansalaiset otetaan aiempaa paremmin mukaan ohjauskeinojen kehittämiseen.

Nykyinen yhteiskunnallinen ohjaus on monilta osin rakennettu nojaamaan oletukseen, jonka mukaan ihminen on voittopuolisesti rationaalinen toimija, jota on mahdollista ohjata tehokkaasti esimerkiksi rahallisilla palkinnoilla, tiedolla ja rangaistuksilla. Viimeisinä vuosikymmeninä sosiaalipsykologia, käyttäytymistaloustiede ja neurotieteet ovat esittäneet, että tämä lähtöoletus ei monissa tilanteissa pidä paikkaansa. Jo Aschin (1951; 1955) asetelmissa havaittiin, että ihminen on taipuvainen muuttamaan mielipiteensä muiden ihmisten mielipiteiden mukaisiksi usein myös tilanteessa, jossa tälle ei olisi perusteita ja alkuperäisen mielipiteen perusteet ovat vahvat. Tämän tapaiset löydökset tarkoittavat, että esimerkiksi verotus tai muut taloudelliset kannustimet eivät lähellekään aina ole tehokkaimpia tapoja ohjata ihmisten käyttäytymistä. Toisin sanoen on tärkeää pystyä tunnistamaan, missä tilanteissa kannattaa hyödyntää rationaalisuuteen pohjautuvia ohjauskeinoja – ja milloin on parasta hyödyntää muunlaista tietoa käyttäytymisestä. Tähän päästään tekemällä katsauksia olemassa olevaan tietoon sekä kokeilemalla.

Pyrkimys kohti uudenlaista ohjausta näkyy monissa hallinnon kehittämisraporteissa. Esimerkiksi Euroopan komission raportissa (2013a) todetaan, että julkishallinto on perinteisesti useimmiten nojannut oletukseen rationaalisesti käyttäytyvästä ihmisestä. Virheellisen lähtöoletuksen soveltaminen voi johtaa haitallisiin lopputulemiin. Kun epäterveellisten tuotteiden kulutusta yritettiin vähentää kiinnittämällä niihin kalorimäärästä kertovia tarroja, kulutus nousi (mt.).

Nykyisillä ohjausprosesseilla ei ole tukenaan yhtenäistä tietoon pohjautuvaa strategiaa (Valtiovarainministeriö, 2014). Euroopan komissio (2013b) on suositellut käyttäytymisperusteisen ohjauksen kehittämistä jäsenmaissaan. Yksityisellä sektorilla ihmisen käyttäytymiseen liittyvää tietopohjaa hyödynnetään jo laajasti. Accenturen (2013) selvitys osoitti, että yrityksen menestystä ennustaa monilla toimialoilla kyky analysoida kuluttajakäyttäytymistä ja reagoida sen muutoksiin nopeasti strategisella tasolla.

Suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteet

Suomalaisella yhteiskunnalla on erityispiirteitä, jotka täytyy huomioida myös käyttäytymisperusteista ohjausta suunniteltaessa. Julkisen tiedon avoimuusperiaate, matalat hierarkiat ja yksittäisen kuntien vahva asema palveluiden järjestämisessä kuvaavat hallintomme keskeisiä periaatteita. Voimakas luottamus instituutioihin ja oletus siitä, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ovat perinteisesti olleet yhteiskuntamallimme ytimessä (ks. esim. Borg 2013).

Vahva ennakoititoiminta, tutkimustietoon ja tilastoihin nojaava päätöksenteko sekä pyrkimys julkishallinnon rajat ylittävään konsensukseen ovat ohjauksen suunnittelun keskeisiä piirteitä, joita varten hallintoon on luotu käytäntöjä esimerkiksi ennakoititiedon keräämiseen sekä hyödyntämiseen ja asioiden yhteiseen käsittelyyn ministerivaliokunnissa ja neuvostoissa.

Viimeiset vuosikymmenet hallinnossa on nojattu organisatorisen niukkuuden periaatteeseen: uutta asiaa tai toimintoa varten ei ole ollut tapana perustaa uusia yksiköjä kehittämään toimintaa. On ajateltu, että kehittäminen on tehokkainta, kun se yhdistetään olemassa olevien yksiköiden perustointiin.

Eräs kuvaava suomalaisen yhteiskunnan periaate on ajatus kansalaisten tasa-arvoisuudesta. Tämä tasa-arvoisuuden periaate estää sellaisten kokeilujen tekemisen, joissa osa kansalaisista asetetaan heikompaan asemaan. Tasa-arvoisuuden ja yhteiskunnan kehittämiseen osallistumisen periaatteet tarkoittavat, että anglosaksisessa maailmassa usein käytettyjä käyttäytymistieteellisiä menetelmiä, joilla tutkitaan esimerkiksi ihmisen reagoitua eri insentiveihin, on haastavaa soveltaa sellaisinaan Suomessa. Tässä auttaa, jos menetelmiä täydennetään mahdollisuudella osallistua ohjauksen kehittämiseen tai kokeiluihin.

Suomalaisen yhteiskunnan merkittävä vahvuus on julkishallinnon sisällä oleva osaaminen ja tietopohja. Kokeilujen ja uudenlaisten lähestymistapojen hyödyntämisellä on tästä syystä hyvät edellytykset. Valtioneuvoston kansliassa toimii esimerkiksi tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA). TEA-työryhmässä ja myös eri ministeriöissä on kiinnostusta oman toiminnan aktiiviseen kehittämiseen myös sektorirajat ylittämällä. Samaan aikaan tarvitaan osaamista myös yhteiskunnan muilta alueilta. Sektoritutkimuslaitokset, yliopistot, Sitra sekä lukuisat yksityiset tutkimuslaitokset ja -toimistot voivat olla toteuttamassa ja tukemassa ihmislähtöisten menetelmien käyttöönottoa. Samalla tulee huolehtia oppimisen siirtymistä julkishallintoon.

Koska kansalaisten vahva osallistuminen ja hallinnon kehittäminen nähdään osana virkamiesten virkavastuuta, Suomessa on edellytykset uusien osallistumista tukevien ohjaustapojen kehittämiseksi. Kuitenkin laajojen satunnaistettujen kenttäkokeiden toteuttamisen edellytykset ovat epäselvät, sillä perustuslaissa taatun yhdenvertaisuusperiaatteen tiukan tulkinnan mukaan tämä saattaa asettaa kansalaiset epätasavertaiseen asemaan (Forss ja Kanninen 2014, s. 26–31). Tämä aiheuttaa taakkaa lainsäädännölle, ja hallinnon kokeiluihin tehdäänkin nykyään rajattuja lakimuutoksia, jotka mahdollistavat spesifien kokeilujen tekemisen (tästä esimerkkinä laki kevennettyjen rakennus- ja kaavamääräysten kokeiluista). Tähän hallinnollisesti raskaaseen toimintatapaan eräänä vaihtoehtona on ehdotettu rajattua ja tiukasti määriteltyä, mutta yleistä kokeilulakia, joka mahdollistaisi kenttäkokeiden toteuttamisen ilman erillistä lakimuutosta.

1.2 Käyttäytymisperusteinen ohjaus: tausta ja käytäntö

Käyttäytymistieteellinen näyttö on vuosikymmenien saatossa monipuolistanut ja tarkentanut kuvaa ihmisestä pohjimmiltaan hyvinkin epärationaalisena toimijana. Ihmisen on todennettu olevan taipuvainen käyttämään ajattelussaan lukuisia kognitiivisia oikoreittejä, jotka paitsi nopeuttavat myös vääristävät tiedonkäsittelyä ja vaikuttavat voimakkaasti mielipiteiden muodostumiseen ja valintojen tekemiseen (Kahneman, 2011). Sosiaaliset normit ja ryhmäpaine ohjaavat usein yksilön käyttäytymistä ryhmän käyttäytymisen mukaiseksi (Armitage & Conner, 2001; Fishbein & Ajzen, 2011; Robinson, Thomas, Aveyard & Higgs, 2014). Myös tunteet voivat saada ihmisen käyttäytymään hyvin toisin kuin rationaaliset mallit olettavat (Fishbein & Ajzen, 2011; Haidt, 2001). Ihmisen toiminta onkin ennustettavissa paremmin soveltamalla käyttäytymistieteellisiä malleja taloustieteellisten mallien sijasta.

Käyttäytymislähtöisiä lähestymistapoja on myös kritisoitu. Demos UK:n entisen johtajan Tom Bentley'n (2015) mukaan esimerkiksi BIT:n lähestymistapa soveltuu lähinnä ongelmiin, joihin on kehitettävissä suoraviivainen ratkaisu. Bentley'n (2015) mukaan käyttäytymistieteet näyttävät toimivan parhaiten esimerkiksi silloin, kun halutaan ohjata ihmiset maksamaan sakkonsa tai lopettamaan tupakointi. Lähestymistavan soveltaminen koko institutionaalisen järjestelmän kehittämiseen ja resurssien jakoon voi olla haastavampaa.

Toinen haaste liittyy ideologian ja tiedon yhteensovittamiseen. Käyttäytymistieteelliset lähestymistavat näyttävät tarjoavan poliitikoille mahdollisuuden nostaa politiikkasuunnittelun teknisluontoiset ongelmat keskustelun keskiöön. Bentley'n (2015) mukaan vaarana on, että käyttäytymisperusteista lähestymistapaa käytetään politiikan perusluonteen eli arvopohjaisten näkemyserojen piilottamiseen. Ongelmia liittyy myös käyttäytymistieteellisen tiedon yleistämiseen: yhdessä ympäristössä tai kulttuurissa saadut tulokset eivät aina päde toisessa (Arnett, 2008). Tämän lisäksi hyödyllisiäkään tuloksia ei aina pystytä uusintamaan (Winerman, 2013), mikä tekee niiden hyödyntämisestä kyseenalaista. Muualla toimivia ratkaisuja onkin syytä kokeilla järjestelmällisesti kohdeympäristössä. Tämän tapaisissa toistokokeissa täytyy olla avoinna sille, etteivät muualla toimiviksi todetut ratkaisut ja toimintamallit käyttäydy täysin samoin uudessa ympäristössä.

Silti käyttäytymistieteellisistä lähestymistavoista on kiistatta suurta hyötyä. Eräs esimerkki lähestymistavan tehokkuudesta on Iso-Britanniassa toteutettu veronmaksuun liittyvä kokeilu (Hallsworth, List, Metcalfe & Vlaev, 2014). Iso-Britanniassa valtiolta jää vuosittain saamatta 7–8 miljardia punttaa erilaisia velkasaatavia (mt.). Veroviranomaisten kanssa toteutetussa kokeilussa hallituksen Behavioural Insight Team -yksikkö muotoili sosiaalipsykologisen tutkimusnäytön pohjalta viisi erilaista kirjettä, joilla ilmoitettiin veron maksuun liittyvästä velasta. Lasku tuli samassa kuoressa. (ks. menetelmästä Cialdini, 2003.)

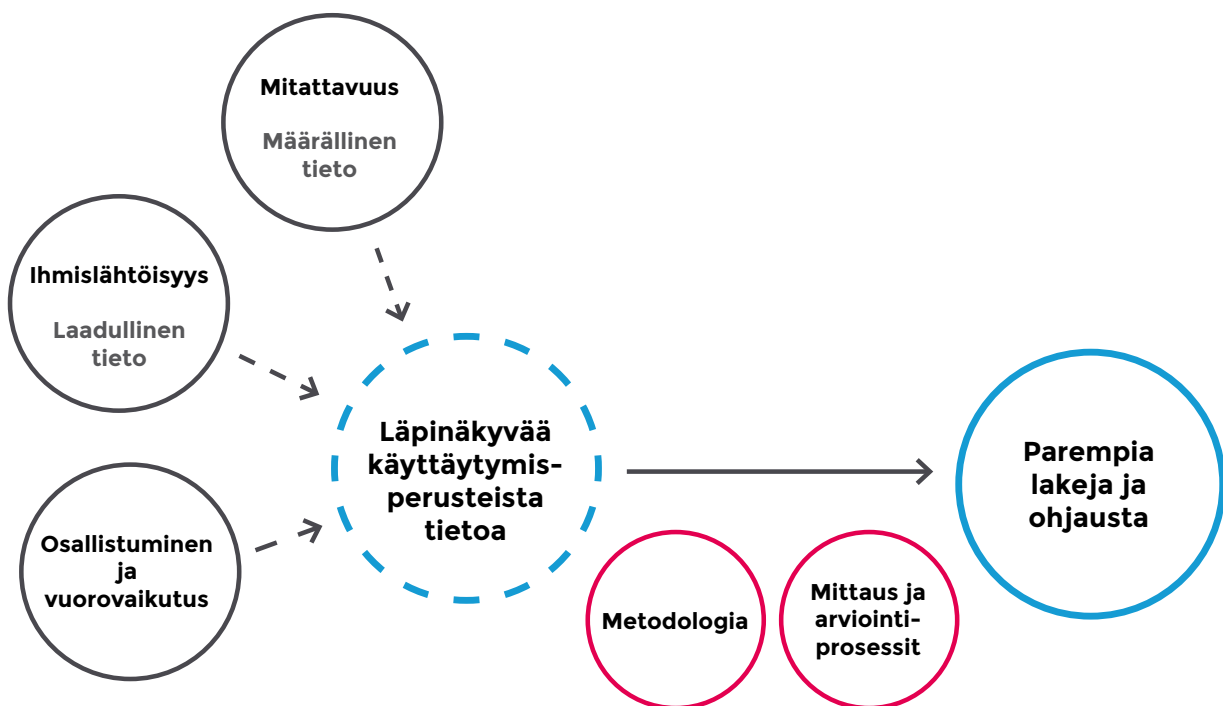
Tehokkaimmin toiminut viestimuunnos nosti verojen maksamista yli viidellä prosenttiyksiköllä (Hallsworth ym., 2014). Siis vain muuttamalla viestintätapaa. Tämä vastasi noin 2,4 miljoonan punnan tuloja valtiolle jo 23 päivän kokeiluvaiheen aikana. Koko väestöön käytettynä hyöty voi skaalautua täysin eri kokoluokkaan: on arvioitu, että yhden prosentin lisäys verojen maksamisessa toisi kassaan seitsemän miljardia punttaa (Cameron, 2012). Kokeilu oli käytännössä maksuton ja se on myös toistettu samansuuntaisilla tuloksilla (Hallsworth ym., 2014). Kun ihmisen käyttäytymistä ymmärretään, tämän tasoisen vaikutuksen saavuttaminen voi olla jopa vaivatonta. Käyttäytymistieteellisiä interventioita on toisinaan kritisoitu siitä, että niiden vaikutus toisinaan ajan mittaan heikkenee (Dwyer, Leeming, Cobern, Porter & Jackson, 1993). Näin on varmasti myös useiden muiden käyttäytymiseen vaikuttamiseen tähtäävien toimenpiteiden laita. Järjestelmällisissä katsauksissa on havaittu, että useimmat interventiot kykenevät säilyttämään tehonsa tai ainakin merkittäviä osia siitä myös pitemmällä aikavälillä (ks. esim. Fjelsoe, Neuhaus, Winkler, & Eakin, 2011). Jälkimittausten avulla voidaankin todeta toimenpiteen tehokkuus myös jälkeenpäin ja reagoida uusilla tai muokatuilla toimenpiteillä, jos tarvetta on.

Mainituissa esimerkeissä käyttäytymisperusteisia menetelmiä on käytetty julkisten toimintojen, kuten veronkeräyksen konkreettiseen kehittämiseen. BIT:n toiminta pohjautuu vahvasti tuuppaus-oppiin (engl. nudge). Tuuppauksella viitataan toimenpiteeseen, jolla ihmisen käyttäytymistä voidaan muuntaa ennakoitavasti, kieltämättä muita vaihtoehtoja tai muuttamatta merkittävästi kannusteita (Thaler & Sunstein, 2008, 5). Tuuppaus-opin mukaisissa interventioissa yleensä hyödynnetään ihmismielen vinoumia ja oikoreittejä.

Suomalaisen ohjauksen kehittämiseen Behavioral Insight Teamin lähestymistapa yksinään olisi liian suppea. Kuten Michie ja West (2013) katsauksessaan esittivät, BIT:n suosima tuuppaus-oppi ei juurikaan huomioi sitä, miten opitut tavat vuorovaikutuksessa tunteiden ja nopeiden mieleenjohtumien kanssa vaikutta-

vat käyttäytymiseen – silloinkin, kun ihmisellä on kiinnostus, aika ja kyvyt kunnollisen valinnan tekemiseen. Mikä ongelmallisinta, tuupaus-lähestymistavassa kokeilujen ja interventioiden yhteydessä ei riittävän kattavasti arvioida, mitkä lukuisista käyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä ovat olemassa olevan näytön mukaan juuri kyseisessä tavoitteessa ja sovellusympäristössä kaikkein tehokkaimpia (Michie & West, 2013). Behavioral Insight Teamin lupaavista tuloksista huolimatta yhteiskunnan monimutkaisia haasteita on lähestyttävä laajemmin (ks. lisää käyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä esim. Michie & West, 2013). Tehokkain tapa vaikuttaa käyttäytymiseen voi olla esimerkiksi lainsäädännöllisen toimenpiteen ja tuupaus-toimenpiteen yhdistelmä. Lisäksi on tärkeää varmistaa sopivilla rakenteilla, että kokeilujen tulokset ja kertynyt ymmärrys ovat virkamiesten ja päätöksentekijöiden tiedossa ja hyödynnettävissä. Tähän perehdytään lisää tämän raportin luvussa kolme.

Käyttäytymisperusteisen tiedon soveltamisessa politiikan ohjaukseen on kolme keskeistä etua: tulosten tarkka mitattavuus, tiedon kasaantuminen ja toimenpiteiden hyödyllisyyden parempi ennustettavuus. Kokeellinen asetelma mahdollistaa sen, että vaikutuksen suunta ja voimakkuus – tai vaikutuksen puuttuminen – voidaan todentaa. Oikeaoppinen arviointi ja dokumentointi puolestaan tuottaa uutta tietoa, jota voidaan hyödyntää seuraavissa ohjauksen toimenpiteissä. Näin tieto kasaantuu ja tarkentuu kokeilujen ja muualla tehtävän tutkimuksen myötä. Käyttäytymisperusteinen tieto tarkentuu jatkuvasti, kun tutkimusta tehdään sadoissa yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa eri puolilla maailmaa. Ohjauksen tukivälineenä voidaan siis hyödyntää jo olemassa olevia resursseja. Kokeilujen avulla tätä resurssia ja sen toimivuutta voidaan testata suomalaisessa käyttöympäristössä.



Kuva 3. Käyttäytymisperusteinen tieto yhdistettynä täsmälliseen metodologiaan ja mittaamiseen auttaa tekemään parempaa ohjausta.

Pelkkä käyttäytymisperusteinen tieto ei takaa ohjauksen parempaa onnistumista. Riskinä on, että lähestymistavoilla saavutetut tulokset näyttäytyvät soveltajilleen helposti pistemäisinä sen sijaan, että niiden avulla voisi kehittää esimerkiksi lainsäädäntöä. Ilman täsmällistä metodologiaa voidaan saada aikaan vaikutuksia, mutta ilman kunnollista mittaus- ja arviointiprosessia niiden syistä tai edes vaikutusten olemassaolosta ei voida olla varmoja. Tällöin onnistuneidenkin löydösten, kokeilujen tai ratkaisujen skaalaaminen ohjaukskeinoin on vaikeaa.

Tässä raportissa ehdotettava käyttäytymisperusteinen tapa kehittää ohjausta ei käänne nykyistä mallia pääläelleen vaan vahvistaa sitä. Erilaisten käyttäytymisperusteisten lähestymistapojen, kuten sosiaalipsykologian, käyttäytymistaloustieteen, design-menetelmien ja sosiaaliantropologian hyödyntäminen niille sopivilla vahvuusalueilla auttaa tuomaan uutta tietoa ohjauksen suunnitteluun. Ehdotettavaan malliin perehdytään luvussa kolme.

Käyttäytymisperusteisuuden ABC

Käyttäjälähtöisyys	Käyttäjälähtöisyys korostaa palveluiden käyttäjien eli erilaisten yksilöiden ja yhteisöjen merkitystä suunnittelussa. Käyttäjiä otetaan mukaan innovaatioprosessiin erilaisin tavoin. Näin uskotaan saatavan kohdennettumpia ja vaikuttavampia ratkaisuja.
Käyttäytymisperusteisuus	Käyttäytymisperusteisuus on tässä julkaisussa käytetty käsite, joka kokoaa yhteen laajan kirjon erilaisia ihmisen käyttäytymistä ymmärättäviä ja siihen vaikuttavia suuntauksia. Käyttäytymisperusteisuus nostaa keskiöön todistettavan näytön, kokeilujen hyödyntämisen sekä yksilöiden ja yhteisöjen käyttäytymisen ymmärtämisen.
Käyttäytymistaloustiede	Käyttäytymistaloustiede on taloustieteistä ja psykologiasta vaikutteita saanut suuntaus, joka etsii syitä ihmisten epärationaalisille valinnoille.
Käyttäytymistieteelliset lähestymistavat	Käyttäytymistieteellisissä lähestymistavoissa politiikan ohjauksen tavoitteena on muuttaa ihmisten (ja muiden toimijoiden) valintoja hyödyntämällä aiempaa monipuolisempaa tietoa ihmisen käyttäytymisestä.
Kokeilu	Kokeilut ovat ohjauksen näkökulmasta järjestelmällinen tapa saada tarkempaa ymmärrystä ihmisten käyttäytymisestä ja ohjauksen toimivuudesta. Kokeilujen avulla toimenpiteiden hyödyllisyyttä voidaan ennakoita ja tutkia ennen niiden laajempaa käyttöön ottoa. Vertailuryhmä ja erilaiset kokeiluryhmät mahdollistavat kokeiluissa eri toimenpiteiden järjestelmällisen vertailun.
Muotoiluajattelu (Design thinking)	Muotoiluajattelu pitää sisällään laajan kirjon eri menetelmiä ja suuntauksia, mutta kaikille lähestymistavoille on yhteistä mallinnettu ratkaisunkehittämisprosessi. Siinä korostuvat yleensä ongelmalähtöisyys, empatia tiedonkeruussa ja ratkaisuissa, uusien ratkaisujen vapaa ideointi ja kevyt ratkaisujen testaaminen yhdessä käyttäjien kanssa.
Nudge, tuuppaaminen	Nudge, suomeksi ”tuuppaaminen”, tarkoittaa yritystä vaikuttaa ihmisten päätöksentekoon, valintaan tai käyttäytymiseen ennustettavalla tavalla hyödyntäen ihmismielen sisäisiä vääristymiä ja oikoreittejä. Tuuppaus-toimenpiteillä pyritään lisäämään yksilön pitkän aikavälin etua esimerkiksi aktivoimalla tämän terveydelle edullista käyttäytymistä.

Näyttöpohjaisuus (evidence-based)	Näyttöpohjaisuus tarkoittaa politiikan suunnittelua parhaan mahdollisen tiedon pohjalta. Näyttöpohjaisessa politiikassa etsitään ja kootaan yhteen paras mahdollinen tieto päätöksenteon pohjaksi. Mikäli tietoa ei ole riittävästi pyritään tunnistamaan puutteet ja tuottamaan sitä.
Palvelumuotoilu	Palvelumuotoilussa hyödynnetään muotoilumenetelmiä palveluiden kehittämisessä. Palveluita kehitetään arvioimalla palvelukokemusta sekä käyttäjän että liiketoiminnan näkökulmasta.
RCT, satunnaistettu vertailukoe	RCT:t eli satunnaistetut vertailukokeet ovat tapa varmentaa ja todentaa intervention toimivuutta. RCT:ssä muodostetaan samanlaiset kontrolliryhmä ja testiryhmä, joista testiryhmälle tehdään interventio. Näitä tuloksia verrataan, jotta saadaan selville intervention vaikutus.
Systeemiajattelu	Systeemiajattelu on holistinen tapa ymmärtää monimutkaisten järjestelmien vaikuttavia osia ja näiden toiminnan yhteistulosta. Systeemiajattelussa rakennetaan usein vuorovaikutusmalleja niistä asioista, joiden nähdään vaikuttavan tutkittavaan kohteeseen.
Ymmärryspohjaisuus (knowledge-based)	Ymmärryspohjaisen politiikan käsite laajentaa näyttöpohjaisen politiikan käsitettä: se asettaa tärkeäksi näytön lähteeksi käyttäjien kokemuksen ymmärtämisen.

Taulukko 2. Yhteenveto käyttäytymisperusteisuuden termeistä.

2 Mikä toimii maailmalla? Kuusi oppia

Kansainvälisiä esimerkkejä tutkimalla voidaan ymmärtää, mitä käyttäytymisperusteiset ratkaisut oikeastaan ovat, millaisia hyötyjä ja puutteita niissä on ja kuinka niitä ollaan kytketty osaksi ohjausta. Tähän ymmärrykseen pääsemisen vuoksi raporttia varten on kartoitettu kansainvälisiä käyttäytymisperusteisen ohjauksen kehikoita sekä käyttäytymisperusteisia toimijoita, suuntauksia ja näiden oppeja. Kansainvälisten esimerkkien analyysi auttaa soveltamaan lähestymistapoja suomalaisessa yhteiskunnassa.

Käyttäytymisperusteisten toimijoiden kirjo on kansainvälisesti laaja. Uusia toimijoita syntyy vuosittain. Yksinomaan Iso-Britanniassa perustettiin vuosina 2012–2014 valtionhallinnon yhteyteen useita toimijoita, joiden voidaan nähdä edistävän työllään käyttäytymisperusteista ohjausta (taulukko 3). Samanaikaisesti toimijat ovat muodoltaan ja toiminnaltaan hyvin erilaisia. Kattavaa kokonaiskuvaa toimijoista on haastavaa muodostaa.

Kansainvälisesti uusia käyttäytymisperusteisia ratkaisuja käytetään jo laajalti, mutta niiden käyttö järjestelmällisesti osana ohjauspolitiikan kehittämistä on vajaavaista. Monet esimerkeistä ovat yksittäisiä projekteja kehittämisprosesseissa. Pisimmällä järjestelmällisessä käyttäytymisperusteisten ratkaisujen hyödyntämisessä ollaan Iso-Britanniassa, jossa pääministerin kanslian (Cabinet Office) johdolla on pyritty käyttäytymisperusteisilla ratkaisuilla parantamaan sääntelyä. Muualla Euroopassa käyttäytymisperusteisia ratkaisuja käytetään pääasiassa vastaamaan yksittäisten virkamiesten ymmärryksen tarpeeseen ja pienten prosessien kehittämisen haasteisiin. Näissä maissa, kuten Tanskassa, suurin osa käyttäytymisperusteisista ratkaisuista nähdään virkamiesten keskuudessa toimeenpanon, ei niinkään ohjauksen suunnittelun välineenä.

Kuitenkin käyttäytymisperusteisten ratkaisujen jokaiselta suunnalta löytyy esimerkkejä, joissa näitä lähestymistapoja on käytetty ohjauksen kehittämiseen. Osa on ollut menestyksekkäitä. Esimerkiksi englantilaisen, paremmasta ikääntymisestä tietoa keräävän What Works Centre for Ageing Better -keskuksen johtajan Greg Wilkinsonin mukaan "tästä on kasvamassa selkeästi yksittäisiä toimijoita laajempi liikehdintä, joka yhdistää niin virkamiehiä, akatemiaa kuin käyttäytymisperusteisten ratkaisujen tarjoajia".

Hallinnon kehittäminen uusia käyttäytymisperusteisia menetelmiä hyödyntämällä ei ole pelkästään eurooppalainen ilmiö. Esimerkiksi Singapore on hyödyntänyt design-menetelmiä hallinnon kehittämisessä. Singaporen valtion ja paikallisen yliopiston design-yksikön yhteistyöllä on kehitetty ministeriöiden välistä yhteistyötä käyttäjäystävällisemmäksi ja luotu palvelupolkuja tehokkaampiin ja joustavampiin passipalveluihin ulkomaisille työntekijöille (IDEO, 2011).

Toinen esimerkki hallinnon käyttäytymisperustaisesta kehittämisestä on Tansaniassa omaksuttu strategisen ohjauksen Big Results Now -aloite (Prime Minister's Office Tanzania, 2013). Siinä tiivistetään maan suurimmat haasteet kuuteen teema-alueeseen ja integroidaan kansalaiset, yritykset ja ministeriöt yhteen kehittämään niitä. Aloite on esimerkki etelä–etelä yhteistyöstä: se syntyi Malesian hallinnossa ja on nyt Tansanian lisäksi levinnyt esimerkiksi Ruandaan ja Nigeriaan. Tansanian presidentin Jakaya Kikweten mukaan Big Results Now -aloitteen myötä valtion kehitysohjelmat eivät ole enää salattuja johtavien virkamiesten yksityisasiota vaan koko kansakunnan avointa yhteiskehittämistä kestäväen talouskasvun rakentamiseksi.

Miten käyttäytymisperusteisuus ohjauksessa on saanut kansainvälisesti alkunsa? Iso-Britannian ja Tanskan toimijoiden synty

Iso-Britannian toiminnan voidaan nähdä kumpuavan epäsuorasti laajemmasta kehityskaaresta, jossa kaksi edellistä Iso-Britannian hallitusta ovat hajauttaneet julkisten palvelujen tuotantoa siirtämällä vastuuta yrityksille, järjestöille ja kansalaisille ja vähentäneet valtion sääntelyä ja kustannuksia. Taustalla on ollut pyrkimys kehittää julkishallintoa (kts. Civil Service Reform Plan 2012 ja Open Public Services White Paper 2011).

Käyttäytymisperusteiset lähestymistavat ovat samaan aikaan olleet kansainvälisesti kasvavan kiinnostuksen kohteena. Niihin tartuttiin Britanniassa aikaisin. Vuonna 2010 perustettiin pääministerin kanslian yhteyteen Behavioural Insights Team, joka on sittemmin irtautunut valtionhallinnosta. Vuoden 2010 jälkeen on perustettu suuri joukko muita toimijoita (kts. tarkemmin liite 1.), jotka toimivat pääosin samojen kysymysten parissa. Toimijoita yhdistää tavoite tuoda ymmärrystä ihmisestä ja ihmisen käyttäytymisestä paremmin osaksi ohjauksen kehittämistä ja politiikkaa.

Brittimallissa huomioitavaa on käyttäytymisperusteisuuden taustaksi tarvittu tuki, jonka muutammat korkeassa asemassa olevat valtionhallinnon virkamiehet ovat kääntäneet käyttäytymisperusteiseksi toiminnaksi. Tämä ei kuitenkaan yksinomaan ole riittänyt muutoksen aikaansaamiseksi, vaan samanaikaisesti on tarvittu eri ministeriöiden ja kuntatason virkamiesten kasvava kiinnostus uusille tavoille toteuttaa ohjausta. Iso-Britannian julkishallinnon sisäisiä designvetoisia projekteja koordinoiva ja UK Policy Labissa työskentelevä Beatrice Andrews korostaa, että “näille lähestymistavoille on havaittavissa kasvava alhaalta ylöspäin suuntautuva kysyntä ministeriöissä”.

Tanskassa käyttäytymisperusteisuuden edelläkävijä on Mindlab-niminen hallinnon sisäinen innovaatiotoimija. Mindlab perustettiin jo vuonna 2002 valtiovarainministeriön yhteyteen toimeenpanon kehittäjäksi ja fasilitaattoriksi. Mindlabille asetettiin vuonna 2007 uusia tavoitteita: ministeriö halusi toimijan, joka kykenisi nopeuttamaan hallinnon innovaatioita ja toimeenpanoprosesseja, joita ministeriö piti liian hitaina ja kalliina. “Ministeriö rekrytoi parhaat käyttäjälähtöisyyden ja designin asiantuntijat ulkopuolelta ja teki Mindlabista hallinnon läpileikkaavan toimijan, johon on integroitu niin ministeriöt kuin kuntatasokin”, kertoo Mindlabin Jakob Schjørring.

Vaikka Mindlabin syntyhistorian taustalla ei ole samanlaista poliittista tukea kuin Iso-Britannian mallilla, on Mindlab nauttinut vahvaa luottamusta ministeriöissä. Schjørring korostaa myös “bottom-up-kysynnän” tärkeyttä, jotta käyttäytymisperusteinen muutos saadaan aikaan. “Yleensä meidän tilaajana toimii keskitason virkamies, joka haluaa olla erityisen hyvä työssään.”

2.1 Toimijoiden kartoitus

Esimerkkitoimijat eroavat toisistaan käyttämässään menetelmissä, paikassaan hallinnon sisällä (tai sen ulkopuolella) ja siinä, tarjoavatko ne suoria interventioratkaisuja vai pyrkivätkö ne kehittämään politiikka-prosessia, jossa käyttäytymisperustaisia lähestymistapoja hyödynnetään.

Osa toimijoista tuottaa hallinnolle suoraviivaisia käyttäytymisperusteisia ratkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi Mindlab ja Behavioural Insights Team. Näille yksiköille on luonteenomaista kehittää projekti-kohtaisesti ratkaisuja tarkkarajaisiin tavoitteisiin ja löytää uusia tapoja toteuttaa ohjausta. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Behavioural Insights Teamin työ, jonka tavoitteena oli vähentää ulosottoja muuttamalla ulosottopäätöksien viestintää varsinaisten säädösten sijaan.

Toteuttajien lisäksi kansainvälisissä toimijoissa on niitä, jotka kytkeytyvät suuremmin ohjauksen kehittämiseen. OECD:n Observatory for Public Sector Innovationin (OPSI) tai What Works -keskusten kaltaiset toimijat keräävät tietoa ohjauksen tueksi sekä koostavat ja levittävät kokemuksia käyttäytymisperusteisuudesta laajemmin hallintoon. Tämä rooli näyttötyy haastattelujen pohjalta tärkeänä lisänä varsinaisten toteut-

tavien tahojen tukena, jotta käyttäytymisperusteisen ohjauksen vaikutukset leviävät pistemäisiä projekteja laajemmalle. Esimerkiksi OPSIn projektijohtajana työskentelevä Marco Daglio korostaa, että käyttäytymisperusteisen ohjauksen kypsymisen ja valtavirtaistumisen kannalta seuraava oleellinen askel on paitsi lisätä tiedon tarjontaa myös kehittää hallinnon sisäisiä arvioinnin ja tietopohjan hyödyntämiseen liittyviä prosesseja. Siten taataan, että toimijoiden näkemykset sekä niiden avaamat näkökulmat saadaan syöttämään paremmin tietoa poliittiseen prosessiin.

Oheisessa taulukossa on kuvattu kahdeksan toimijaa (taulukko 3), jotka tuovat esiin käyttäytymisperusteisten lähestymistapojen eri puolia ja luonteenomaisia piirteitä. Toimijoita on kuvattu tarkemmin liitteessä 1. Eri toimijoita erottaa toisistaan muun muassa niiden ensisijainen kumppani hallinnossa sekä kätetyt menetelmät.

Kuka?	Mikä?	Perustamisvuosi ja henkilömäärä	Kenen kanssa ensisijaisesti toimii?	Mitä tekee?
Mindlab mind-lab.dk/en/	Tanskan hallinnon sisäinen innovaatioyksikkö.	2002 22 hlö	Ministeriö ja kunnat	Mindlab tuo käyttäjälähtöisen tiedon design-menetelmin politiikkasuunnitteluun ja tehokkaampaan implementointiin.
iNudgeYou inudgeyou.com	Tanskalainen yksityinen, julkisille organisaatioille ja yrityksille käyttäytymisinterventioita toteuttava yritys.	2011 8 hlö	Kunnat	iNudgeYou tehostaa implementointia muuttamalla ihmisten kohtaamia valintatilanteita sellaisiksi, että yksilön valinta on sekä hänen itsensä että yhteiskunnan kannalta toivottava.
Kennisland www.kl.nl	Alankomaalainen voittoa tavoittelematon toimija, joka pyrkii ihmisten osallistamiseen paikallishallinnossa.	1999 20 hlö	Kunnat	Kennisland tuo käyttäjät ja paikallishallinnon yhteen design-menetelmin. Päämääränä kohdentummat ja sitä myötä paremmat palvelut.
Observatory for Public Sector Innovation www.oecd.org/governance/ observatory-public-sector-innovation/	OECD:n alainen julkisen sektorin innovaatioita koostava ja edistävä alusta.	2012 3 hlö	Valtiot	Observatory kokoaa yhteen kansainvälisiä esimerkkejä käyttäytymisperusteisista innovaatioista ja jakaa tietoa ja osaamista jäsenmaille.
Design and Foresight team, State of Alberta	Kanadan hallinnon sisäinen design- ja ennakointiyksikkö	2010 6 hlö	Osavaltiotaso	Käyttää strategista designia palveluiden kehittämiseen keräämällä käyttäjätietoa ja kokeilemalla uusia malleja julkisten palveluiden tarjontaan.

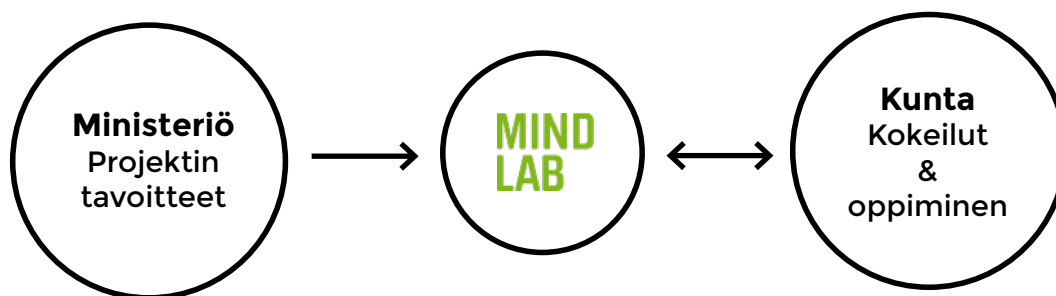
Behavioural Insights Team www.behaviouralinsights.co.uk	Iso-Britannian pääministerin kansliaan vuonna 2010 perustettu, sittemmin yksityistetty käyttäytymistieteitä hyödyntävä innovaatio-yksikkö	2010 50 hlö	Muuttuva	Soveltaa käyttäytymistieteitä ja satunnaistettuja vertailukokeita ihmisten valintoihin vaikuttamiseen.
What Works Centre for Ageing Better http://www.centreforageingbetter.com	Iso-Britannian hallinnon koordinoima näyttöpohjaisten tutkimuslaitosten verkosto	2013 3 hlö	Kunnat	Kerää, syntetisoi ja levittää näyttöä parhaista tavoista toteuttaa tiettyä tavoitetta. Ottaa mukaan käyttäjiä sekä hallinnon ulkopuolisia kumppaneita ja kokeilee ratkaisuja heidän kanssaan.
Policy Lab UK http://www.theiteams.org/case-studies/policy-lab-uk	Iso-Britannian valtioneuvoston alainen design-yksikkö	2014 3,5 hlö	Ministeriöt ja kunnat	Toimii yhdessä virkamiesten kanssa. Kasvattaa virkamiesten design-osaamista ja testaa designmenetelmiä ohjauksen kehittämisessä ja implementoinnissa.

Taulukko 3. Kansainvälisten esimerkkien oleelliset piirteet.

Kuka on tilaaja?

Mikäli tavoite on kehittää ohjauspolitiikan prosesseja, luonnollinen yhteistyökumppani on ministeriö tai valtion johto (vrt. kanadalainen Design and Foresight Team). Jos kuitenkin toivottu muutos on parempi ohjauksen lopputulos esimerkiksi toimenpiteitä kehittämällä, parhaat kokemukset on saatu kuntatasolla (vrt. What Works Centre for Ageing Better).

Tanskalaisella Mindlabilla on hyviä kokemuksia näiden kahden rakenteellisen tason yhdistämisestä. Mindlab määrittelee ministeriön kanssa projektin tavoitteet ja skaalaa mahdolliset ratkaisut, kun taas kuntakumppanin kanssa testataan kehitettäviä ratkaisuja konkreettisesti ja kerätään palautetta.



Kuva 4. MindLab on tanskalainen käyttäytymisperusteisia kokeiluja hallinnolle tuottava yksikkö.

Kumppanuuksia voidaan jäsentää myös toteuttavan yksikön roolin perusteella. OECD:n alainen Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) on tunnistanut uudenlaisen ohjausarkkitehtuurin kannalta kolme tärkeintä toimijaa:

1. Toteuttavan portaan toimijat, joilla on paras kuva ohjauksen kontekstista ja todellisista vaikutuksista sekä potentiaali innovaatioiden tekemiseen (esim. poliisit, opettajat)
2. Keskitason virkamiehet, joilla on toteuttava vastuu ohjauskeinoista
3. Virkamiehet, joilla on valmisteleva vastuu ohjauksen suunnittelussa.

Toteuttavan portaan toimijat, kuten opettajat ja poliisit, ovat parhaimmillaan uusien ratkaisujen lähteenä ja ohjauskeinojen realiteettien ja sovellusympäristön ymmärtäjinä. Keskitason virkamiehet voivat toiminnallaan mahdollistaa käyttäytymisperusteisen tiedon järjestelmällisemmän keräämisen ja näin edistää oman toimintansa kannalta tärkeää ohjauksen kehittämistä. Lainvalmistelijat ovat puolestaan tärkeä väylä uusien ohjauskeinojen ja innovaatioiden levittäjinä, ja heillä on mahdollisuus integroida toteuttavan portaan näkemyksiä osaksi lainvalmistelua ja muuta poliittista prosessia. Tämä tuo lopulta lainvalmisteluun oleellista ja tarkentavaa tietoa, jonka avulla virkamiehet kykenevät tekemään tarkempaa ohjausta. Näiden eri tasojen yhdistäminen ja systematisointi onkin käyttäytymisperusteisen toimintamallin oleellisin tehtävä – ja samalla haastavin.

Käytetyt menetelmät

Käyttäytymisperusteisia menetelmiä hyödyntävät toimijat ovat karkeasti jaettavissa kahteen luokkaan:

1. Design-menetelmillä analyysi- ja interventiomenetelmiä kehittävät toimijat
2. Käyttäytymislähtöiset yksiköt, jotka käyttävät työssään erityisesti käyttäytymistieteellisiä menetelmiä ja koeasetelmia.

Poikkeuksen muodostavat What Works -verkosto ja OECD:n alainen OPSI, jotka ovat pääasiassa tietoa keräviä ja kehittäviä toimijoita.

Designmenetelmillä ratkaisuja kehittävästä toimijoista hyvä esimerkki on kanadalainen Albertan osavaltion Muotoilu ja strateginen ennakointi -yksikkö (Design and Strategic Foresight Unit). Kuusihenkinen osavaltion hallinnossa toimiva muotoilijatiimi kehittää ohjauksen toteutusta tehokkaammaksi yhdessä sektoriministeriöiden kanssa ja käyttää työssään metodologiaa, joka koostuu neljästä vaiheesta:

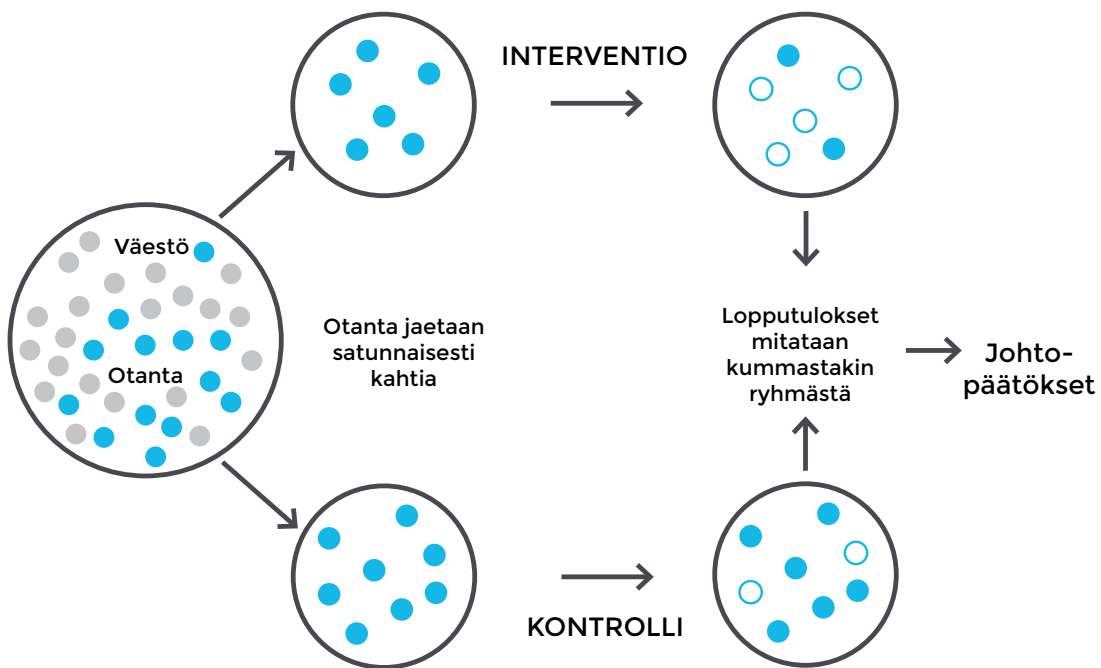
1. Ennakointityö, jossa yksikkö tutkii yhdessä tilaajaministeriön kanssa vaihtoehtoisia tulevaisuusskenaarioita ja eri palvelumalleja
2. Strateginen design, jonka aikana mahdollisia ratkaisuja etsitään yhdessä tilaajan ja kansalaisten kanssa järjestettävissä yhteiskehittämisyöpajoissa
3. Vaihtoehtoisia ratkaisuja kokeillaan käytännössä, mikä auttaa määrittämään toimivimman ratkaisun
4. Kokeilujen tulosten esittely tilaajaministeriölle

Lähestymistavan suurin arvo on yksikön johtajan Jonathan Vealen mukaan sen kyvyssä löytää ja etsiä uusia ja poikkeavia ratkaisuja vaikeisiin politiikkaongelmiin. Hän käyttää esimerkkinä Albertan osavaltion terveydenhuoltomallin uudistamisesta:

“Lähdimme liikkeelle hajautetun terveydenhuollon kestävydestä. Millä tavoin voimme järjestää osavaltion terveystalot kustannustehokkaammin ja käyttäjälähtöisemmin? Havaitimme, että mahdollistaaksemme uusia, esimerkiksi teknologiavetoisia terveydenhuollon ratkaisuja, tulisi meidän useissa tapauksissa muuttaa terveydenhuoltoa ohjaavaa lainsäädäntöä.”

Kuvaavin esimerkki käyttäytymistieteellisten menetelmien soveltamisesta ohjauksen kehittämiseen löytyy puolestaan Behavioural Insights Teamista, jota kutsutaan usein tuuppaus-yksiköksi. Yksikön lähestymistapa ammentaa käyttäytymistaloustieteestä, sosiaalipsykologiasta ja psykologiasta. Tavoitteena on löytää pehmeitä ja huomaamattomia keinoja, jotka ohjaavat ihmisten käyttäytymistä pitkän aikavälin hyvinvointia lisäävään suuntaan. Erityisen kiinnostavaa on heidän lähestymistapansa onnistuneiden interventioiden todentamiseen: BIT käyttää satunnaistettuja vertailukokeita (randomised controlled trials, RCT, kuva 5), joissa interventioita testataan muodostamalla kontrolliryhmiä ja testiryhmiä. Tämä tuottaa vaikuttavaa aineistoa interventioiden toimivuudesta, sillä tuloksia voidaan mitata ja vertailla.

RCT: Satunnaistetuilla vertailukokeilla tuloksia interventioiden vaikuttavuudesta



Useat käyttäytymislähtöisiä lähestymistapoja työssään käyttävät toimijat testaavat interventioidensa vaikutuksia RCT:illä eli satunnaistetuilla vertailukokeilla. RCT perustuu siihen, että otanta jaetaan kahteen (tai useampaan) ryhmään, joista osa on testiryhmiä ja ainakin yksi on kontrolliryhmä, jossa interventiota ei tehdä. Näin eri muuttujien vaikutuksia voidaan vakioida ja varmentaa.

Kuva 5. Satunnaistettu vertailukoe mahdollistaa ryhmien ja toimenpiteiden vertailun.

Tilaaajan ja toteuttajan käsitykset tavoitteista eroavat usein

Käyttätymisperusteista tietoa hyödyntävien toimijoiden tavoitteet on haastattelujen perusteella jaettavissa neljään osittain päällekkäiseen alueeseen. Toimijoiden oma analyysi toiminnan tavoitteista ja hyödyistä suuntaa toiminnan suunnittelua ja sen fokuointia. Monet haastateltavat totesivat käyttätymisperustaiselle ohjaukselle olevan niin pitkän kuin lyhyen tähtäimen tavoitteita. Ero on painotuksissa: Usein tilaaja (tai rahoittajataho) on kiinnostunut ensisijaisesti lyhyen tähtäimen “nopeista” hyödyistä kuten informaation keräämisestä ja implementoinnin tehostamisesta. Toimijat itse taas ovat fokuoituneet pidemmän aikavälin muutoksiin. Niitä olivat haastateltavien mukaan esimerkiksi virkamiesten osaamisen vahvistaminen tai koko politiikkaprosessin kulttuurin muuttaminen avoimemmaksi, vuorovaikutteisemmaksi ja tehokkaammaksi. Vaikka toimijat näkivät tavoitteet usein erilaisina, niiden koettiin olevan toisiaan täydentäviä. Implementoinnin tehostamisen nähtiin kehittävän politiikkaprosessia ja esimerkiksi käyttäjäinformaation keräämisen synnyttävän uutta politiikanteon kulttuuria.

Toimijoiden itse määrittelemät tavoitteet olivat:

1. Informaation kerääminen ja oppien skaalaaminen. Jotta hyvistä interventioista ja prosesseista saadaan suurin mahdollinen hyöty myös sovellusympäristön ulkopuolella, on esimerkiksi oleellista kerätä tietoa kokemuksista ja tehdä ne saavutettaviksi. Tietoa ovat mittaustulokset, hyvät esimerkit ja tarinat sekä tieto- ja menetelmäpankit. Oleellista on systematisoida ja levittää tätä tietoa ja parantaa hallinnon käytäntöjä.

2. Tehokas implementointi. Käyttätymisperusteisilla lähestymistavoilla halutaan parempi toimeenpanon lopputulos. “Me tulemme kuvaan, kun virkamiehellä on edessään implementointihaaste. Tavoitteemme on implementoida siten, että resursseja säästyy ja virkamiesten osaaminen lisääntyy”, kertoo iNudgeYoun Pelle G. Hansen. Toimijat tekevät ohjauksesta taloudellisesti ja laadullisesti tehokkaampaa ja parempaa. Samalla he auttavat virkamiehiä minimoimaan implementoinnin kuluja ja riskejä.

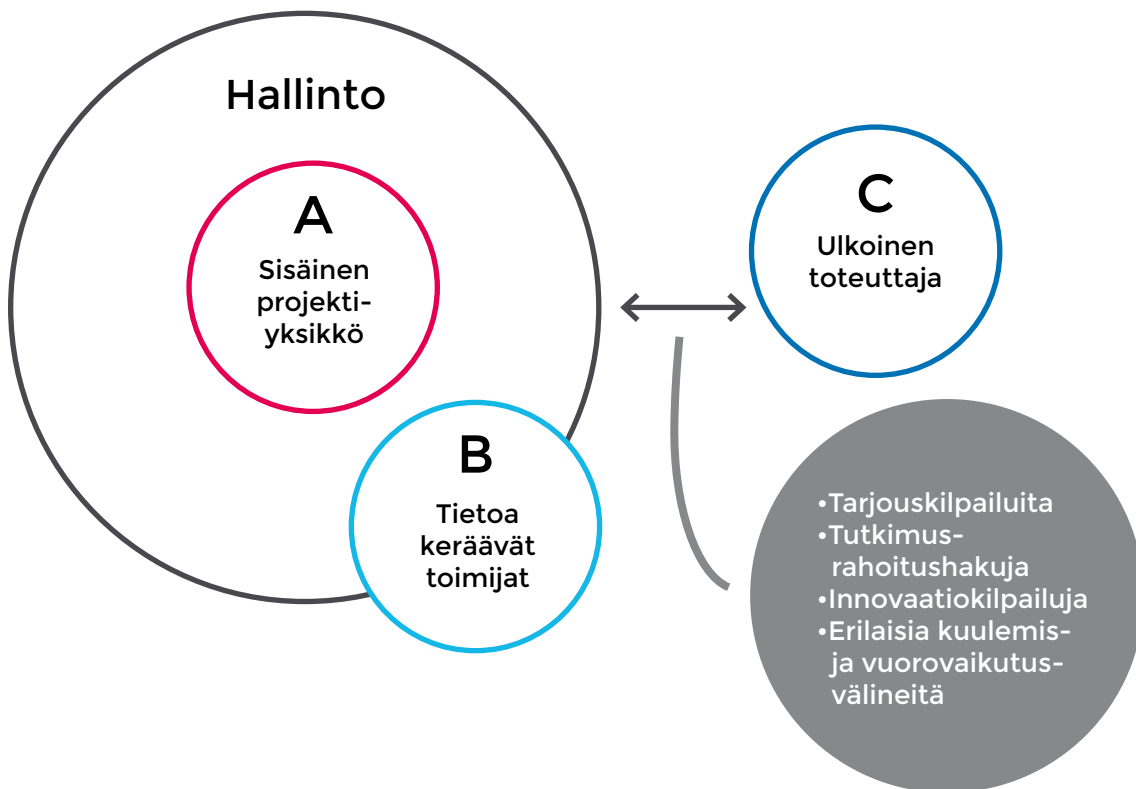
3. Poliittikkaprosessin kehittäminen. Käyttätymisperusteinen ohjaus ei tähtää vain parempiin lopputuloksiin (tehokkaampaan ohjaukseen), vaan myös parempiin ohjauksen toimintatapoihin (toimivampaan ohjauksen suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin prosessiin). “Me haluamme varmistaa, että paikallishallinnot osaavat isoissa rakenteellisissa uudistuksissa kytkeä kansalaiset politiikkaprosessiin ja ottaa kansalaisten potentiaalin ja haavoittuvuuden huomioon myös tulevaisuudessa”, kertoo Kennislandin johtaja Chris Sigaloff. Uusien ohjauksen työkalujen ja tekijöiden tavoite on siis rakentaa uudenlaista ohjauksen arkkitehtuuria, olkoon se tiiviimpää yhteistyötä kansalaisten kanssa tai parempaa ohjauksen vaikutusten arviointia.

4. Kulttuurinen muutos. Käyttätymisperusteisia menetelmiä hyödyntävät toimijat pyrkivät muuttamaan hallinnon toimintaa paremmin käyttätymistä huomioivaksi. Ihmislähtöisten toimintatapojen tulisi olla osa jokapäiväistä työtä ohjauksen parissa. Kulttuurin muutoksen kohteena ovat samaan aikaan niin hallinnon sisäiset ja ulkopuoliset toimijat kuin kansalaisetkin. “Me tuomme virkamiehiä ja kansalaisia yhteistyöhön. He ymmärtävät esimerkkien avulla uuden politiikanteon rakenteet ja mahdollisuudet”, kuvaa Mindlabin Jacob Shjørring.

Haastateltavien mukaan kohdissa kolme ja neljä on vaikeinta saada nopeita näkyviä tuloksia. Se johtuu rakenteellisen muutoksen hitaudesta ja vaikeudesta mitata muutosta sekä poliittisen tuen puutteesta. “Kulttuurisen muutoksen aikaansaaminen ja koko politiikkaprosessin kehittäminen notkeammaksi on hidasta”, kuvaili Mindlabin Jacob Shjørring.

2.2 Kolme toimintamallia

(A/B/C)



Kuva 6. Kolme toimintamallia: hallinnon sisäiset yksiköt, hallinnon rajapinnoissa olevat tietoa keräävät toimijat ja ulkoiset toteuttajat, joilta voidaan tilata tarvittavaa osaamista.

Tutkitut käyttäytymisperusteiset toimijat voidaan pelkistää kolmeen eri toimintamalliin. Tyypittely havainnollistaa mahdollisia käyttäytymisperusteisen ohjauksen yhteyteen kehitettäviä rakenteita. Oleellista eri toimintamalleissa on, millä tavoin hallinto voi hyödyntää erilaisten toimijoiden käyttäytymisperusteista osaamista ja mihin tätä osaamista käytetään.

Toiminnan eroavaisuudet liittyvät toimijoiden rooliin ja hallinnon läheisyyteen. Sisäiset projektityksiköt ovat hallinnon sisäisiä toimijoita, joiden roolina on tukea, kouluttaa ja toteuttaa hallinnon sisäisiä ohjauksen kehittämisen interventioita. Nämä toimijat ovat usein tieteenalaspesifejä ja tehokkaita rajattujen haasteiden ratkomisessa omasta lähtökohdastaan käsin.

Tietoa keräävät toimijat ovat puolestaan verkostomaisia usean toimijan yhteenliittymiä ja parhaimmillaan tiedon keräämisessä ja välittämisessä. Niille kerääntyy poikkisektoraalista osaamista ja ymmärrystä ja ne ovat parhaimmillaan päätöksenteon tukena ja arvioinnissa. Ulkoiset toteuttajat ovat puolestaan parhaimmillaan silloin, kun hallinnon sisältä ei löydy ongelmaspesifiä osaamista tarpeeksi tai kun tarvitaan puolueeton näkökulma esimerkiksi kokeilujen toteuttamiseen. Ulkopuolisten toteuttajien hyödyntäminen voi olla hyvä tapa aloittaa uusien menetelmien käyttö ja hankkia osaamista valtionhallinnon sisälle.

Toimintamallit on esitelty tarkemmin liitteessä 3.

Tarve systematisoinnille

“Tällä hetkellä tarvitsemme erityisesti uuden organisaatiokulttuurin ja sitä tukevan rakenteellisen muutoksen hallintoon, jotta voimme hyötyä kehittyneistä ohjauksen työkaluista.” – Tom Bentley, Demos UK:n entinen johtaja (2015)

Osana kansainvälisten käyttäytymisperustaisten toimijoiden identifiointia on haastateltu toimijoita, joilla on kansainvälinen näköalapaikka ohjauspolitiikan kehittämiseen: Tom Bentley on toiminut Demos UK:n johtajana ja neuvonantajana eri rooleissa Australian valtionhallinnossa. Liviu Stirbat työskentelee Euroopan unionin komissiossa julkisen sektorin innovaatioiden neuvonantajana.

Stirbat ja Bentley toteavat, että konkreettisia työkaluja ja työtapoja käyttäytymisperusteisen ohjauksen toteuttamiseen on noussut esiin monissa maissa. Oleellinen haaste on kuitenkin sellaisen rakenteellisen muutoksen aikaansaaminen, joka tukisi uusia ohjauksen toteuttamisen tapoja. Liviu Stirbat korostaa tarvetta uudelle innovaatioarkkitehtuurille, jossa hallinnon ulkopuolisilla toimijoilla, kuten kansalaisilla ja yrityksillä, on mittavampi rooli. Avoimilla politiikan ja palveluiden kehittämisen tavoilla saadaan paremmin hyödynnettyä kansalaisyhteiskunnan mittavat voimavirratt. Tom Bentley puolestaan korostaa keskitason virkamiesten roolia muutoksen aikaansaamisessa.

Stirbat korostaa: “Meillä on työkalut ja mekanismit uuden ohjauspolitiikan toteutukseen, mutta on tärkeää löytää näiden juurruttamiseen tahtoa hallinnon ylätasoilta.”

2.3 Kuusi oppia Suomelle: käyttäytymisperusteisuus osaksi hallintoa

Kansainvälisiä toimintamalleja ei voi suoraan kopioida Suomeen. Kansainvälisistä haastatteluista ja lähdemateriaalista on tunnistettu kuusi keskeistä huomiota. Huomiot auttavat hahmottamaan suomalaisen toimintamallin ominaisuuksia. Osaamisen, tiedon ja tuen täytyy keskittyä valtionhallinnon sisälle, mutta toteuttamisen tueksi voidaan hankkia osaamista myös valtionhallinnon ulkopuolelta.

1. Hallinnon läpäisevä oppimisprosessi. Ilman uutta osaamista ja sen ainakin osittaista keskittämistä hallinnon sisälle käyttäytymisperusteinen ohjaus ei yleisty. Niin Mindlab, iNudgeYou, Kennisland kuin Design and Foresight Team korostavat virkamiesten koulutuksen tärkeyttä. Toimintamallin vaikuttavuus riippuu sen kyvystä vahvistaa virkamiesten kapasiteettia käyttää käyttäytymisperusteisia lähestymistapoja ohjauksen suunnittelussa. Tämä varmistetaan kytkemällä kulloisenkin ongelman kannalta olennaiset virkamiehet, ministeriöt ja hallinnon ulkopuoliset toimijat jakamaan kokemuksiaan ja toiminnalliseen yhteistyöhön. Käytännössä tämä taataan uusilla kannustimilla sekä erityisesti tukemalla ja perustamalla oppimisyhteisöjä.

2. Tiiviit linkit politiikkaprosessiin. Toiminnan tiivis kytkös politiikkaprosessiin on tärkeää. Haastateltavien mukaan ihmislähtöinen ymmärrys ei aina siirry politiikan valmistelijoille. Siksi tarvitaan hyviä tiedollisia väyliä: rakenteita, kuulemistilaisuuksia ja mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan ohjauksen valmisteluun. Kansainvälisten toimijoiden kartoituksessa havaittiin, että käyttäytymisperusteisen ohjauksen tekemiseen liittyy sekä toimenpiteiden toteuttamiseen että ohjauksen tukemiseen erikoistuneita toimijoita. Molemmat toimijatyypit tuovat arvoa ohjaukseen ja parhaimmillaan täydentävät toisiaan. Yhdistämällä toimijoita voidaan linkittää tiiviimmin toteuttajat ohjauksen suunnitteluun ja politiikkaprosessiin. Toteuttajien ja linkittäjien yhdistämistä kannattaa arvioida.

3. Aktiivinen ja avoin suhde kansalaisiin. Kaikki haastatellut toimijat pitivät tärkeänä luoda selkeän käsityksen siitä, miten ulkoiset toimijat kytkeytyvät käyttäytymisperusteen ohjaukseen. Haastateltujen välillä oli selkeitä eroja näkemyksissä esimerkiksi kansalaisten roolin tavoitteista: Kennisland pitää vuorovaikutteista ja avointa hallintoa toimintansa tavoitteena, kun Mindlab taas määrittelee kansalaisten roolin tarkempaa tietoa tuottavana. “Me emme anna valtaa kansalaisille, vaan pikemminkin kehitämme politiikan tavoitteita ja toteutusta osallistamalla käyttäjiä”, sanoo Mindlabin Jacob Schjørring. Tavoitteen määrittely Mindlabin toiminnassa tapahtuu ministeriöissä ja kansalaisten kanssa näitä tavoitteita tarkennetaan. Käytännössä hallinnon ulkopuolisten toimijoiden huomioiminen osana käyttäytymisperusteista ohjausta tarkoittaa paitsi ulkopuolisten toimijoiden ja kansalaisten ottamista mukaan tiedontuotantoon työpajoilla, haastatteluilla ja kyselyillä, myös ohjaukseen avaamista hallinnon ulkopuolisille kommentoijille, joiden avulla ohjausta voidaan tarkentaa.

4. Ohjauksen kehittäminen vaatii vahvaa ja monitieteistä arviointia. Tehokkaan käyttäytymisperusteisen ohjauksen voima on vahvassa näyttöpohjaisuudessa. Sen tavoitteena on pystyä selkeästi arvioimaan, tuottavatko prosessin vaiheet tietoa, jota voidaan hyödyntää ohjauksen kehittämisessä. Tämän aikaansaamiseksi arviointi vaatii monitieteistä lähestymistapaa, joka tuottaa niin määrällistä kuin laadullista ymmärrystä erilaisten ratkaisujen vaikuttavuudesta. Tämä varmistetaan keräämällä, kokeilemalla ja syntetisoimalla mahdollisimman laajaa, monitieteistä ja mitattavissa olevaa tietopohjaa erilaisilta toimijoilta.

5. Käyttäytymisperusteinen ohjaus vaatii tukea. Käyttäytymisperusteisuuden tukeminen vaatii koordinaatiota ja tukea hallinnon sisällä. Tukea tarvitaan sekä käytännön toimijoiden työn avuksi että ministeriöiden virkamiesten vuorovaikutuksen vahvistamiseksi. Valtioneuvoston kanslia on luonteva paikka kerätä osaamista ja kohdentaa tukea. Tärkeää on, että niin virkamiehet kuin käyttäytymisperusteisten lähestymistapojen toteuttajat ovat alusta lähtien mukaan ja jakavat osaamistaan ja tietoa.

6. Tarvitaan sekä osaamista että verkostoja hallinnon ulkopuolelta. Käyttäytymisperusteisen ohjauksen hyödyntäminen vaatii osaamista. Käyttäytymisperusteisen ohjauksen toteutukseen tulee mahdollisuuksiensa mukaan käyttää olemassa olevia resursseja ja verkostoja, ja täydentävän osaamisen voi hankkia hallinnon ulkopuolelta. Pienilläkin resursseilla voidaan tukea käyttäytymisperusteisuuden hyödyntämistä ohjauspolitiikassa ja tarvittava lisäosaaminen voidaan hankkia alkuvaiheessa hallinnon ulkopuolelta. Nykyiset verkostot ja olemassa olevat (hallinnon sisäiset ja ulkoiset) toimijat, kuten tutkimuslaitokset, tuovat osaamista ja takaavat parhaan mahdollisen toteutettavuuden. Uutta osaamista tarvitaan käyttäytymisperusteisen ohjauksen tukemiseen, koordinointiin ja verkostojen ohjaamiseen.

Esimerkki Suomesta: Design for Government -kurssi

Design for Government -kurssi järjestettiin ensimmäisen kerran vuonna 2014. Opiskelijoiden keskuudessa suosittu kurssi on Aalto-yliopiston muotoilun laitoksen järjestämä. Kurssilla noin 25 eri tieteenalojen opiskelijaa ratkaisevat erilaisia hallinnon haasteita muun muassa muotoiluajattelun työkaluin. Kurssi koostuu useasta intensiiviosiosta, jotka perehdyttävät opiskelijat ymmärtämään ratkaistavaa haastetta eri näkökulmista.

Kurssi alkaa ryhmäytymisellä ja katsauksella design-menetelmiin. Aluksia tavataan sekä tilaajaa eli ministeriön virkamiehiä että keskeisiä sidosryhmiä. Opiskelijat järjestävät työpajan, jossa pyritään ymmärtämään ongelman ydintä. Opiskelijat ja virkamiehet alkavat heti työskennellä yhdessä.

Seuraavaksi opiskelijat tutustuvat erilaisiin tutkimuksen ja yhteiskehittämisen työkaluihin kuten haastattelumenetelmiin, etnografiaan, design-luotaukseen ja työpajamenetelmiin. Näin saadaan ymmärrystä eri ihmisten todellisuuksista tutkimalla todellisen elämän ongelmakohtia. Kenttätyön ohessa opiskelijat tutkivat mihin kaikkiin järjestelmiin annettu haaste kytkeytyy. Tämä auttaa tunnistamaan mahdollisia vipupisteitä, joissa piilee ratkaisumahdollisuuksia.

Systeemiajattelun perusteiden opettamisen jälkeen tutustutaan käyttäytymistieteelliseen tutkimukseen. Samalla aletaan ideoida ratkaisuja nopeaa kokeilua ja prototypointia varten. Ideoita kehitetään yhdessä virkamiesten kanssa. Kurssilla ei tehdä varsinaista kokeellista asetelmaa, vaan pyritään yllä kuvatuin menetelmin kehittämään luovia ratkaisuja hallinnon haasteisiin.

Yksi esimerkki vuoden 2015 haasteista on maa- ja metsätalousministeriön pyyntö keventää maanviljelijöiden byrokraattista taakkaa. Suuri osa maanviljelijöiden työajasta kuluu paperityöhön, joka koetaan raskaana ja osittain turhana.

Yksi ongelmaa työstävistä ryhmistä kehitti ilmoituslomakkeita parantavia lisäyksiä. Otsikkoa selkeytettiin niin, että se valottaa paremmin lomakkeen tarkoitusta. Mukaan lisättiin mahdollisuus olla täyttämättä aiemmin ilmoitettua tietoa ja visualisoitu prosessikaavio, joka antaa lisätietoa ilmoitetun tiedon käytöstä ja käsittelyprosessista. Lisäksi konseptiin kuului yksinkertainen palvelu, jonka avulla oma lomake löytyy internetistä. Tämän toivotaan alentavan kynnystä lähettää lomake sähköisesti. Palvelu kautta voi myös jättää palautetta. Keskeisenä tavoitteena on parantaa dialogia maanviljelijöiden ja virkamiesten välillä.

Toinen ryhmistä taas kiteytti termin “april madness”, joka viittaa siihen, että huhtikuu on vuoden kiireisintä aika maanviljelijöille. Tällöin sekä varsinainen maanviljely että lupa- ja tukihaut ovat käynnissä päällekkäin. Ryhmä ehdotti lomakkeet korvaavaa digitaalista palvelua, jossa maanviljelijät pitävät tietonsa ajan tasalla ja viranomaiset saavat hakemuksiin tarvitsemansa tiedot automaattisesti.

Vuoden 2015 toukokuussa opiskelijaryhmät esittelivät ratkaisuitaan Säätytalolla 170 kuulijalle. Esitellyt konseptit saivat innokkaan vastaanoton niin asiakkailta kuin asianomaisilta. Design for Government -kurssi on kevyt ja olemassa oleva tapa hyödyntää käyttäytymisperusteisia lähestymistapoja hallinnon työn kehittämisessä.



3 Kokeiluohjelma Suomelle

Tämän tutkimuksen toimeksiannossa tilattiin toimintamallisuositus kokeilujen ja käyttäytymisperusteisten menetelmien hyödyntämisestä ohjauskeinojen, kuten lainsäädännön ja verotuksen kehittämisessä. Tässä luvussa esiteltävä ehdotus perustuu kansainvälisistä esimerkeistä saatuihin oppeihin, jotka on kuvattu edellisessä luvussa.

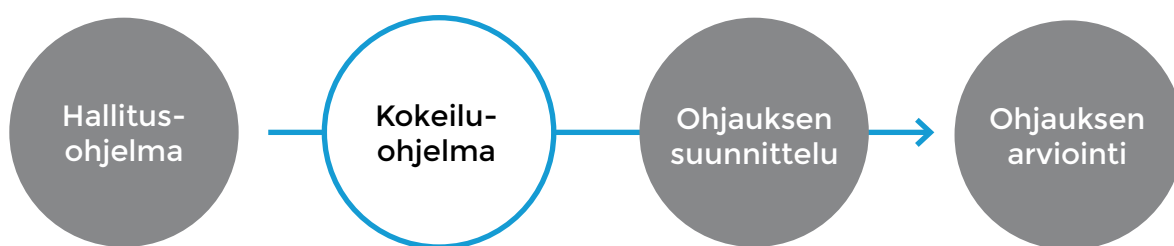
Ehdotetulla toimintamallilla pyritään

1. parantamaan ohjauskeinojen vaikuttavuutta hyödyntämällä käyttäytymisperusteista tietoa
2. löytämään, hyödyntämään ja monistamaan olemassa olevia parhaita käytäntöjä
3. mittaamaan ja ennakoimaan toimenpiteiden hyödyllisyyttä ennen niiden laajaa toimeenpanoa
4. lisäämään julkisen sektorin kokeilu- ja käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntämiseen liittyvää osaamista
5. kehittämään ohjauskeinoja yhdessä kansalaisten kanssa

Lisäksi menettelytapa auttaa ministeriöiden välisen yhteistyön kehittämisessä. Toimintamalli luo kulttuurista muutosta, kun ohjauskeinoja aletaan suunnitella ihmislähtöisillä välineillä ja entistä avoimemmin. Ihmislähtöisyys on lähtökohtaisesti sektorirajat ylittävää.

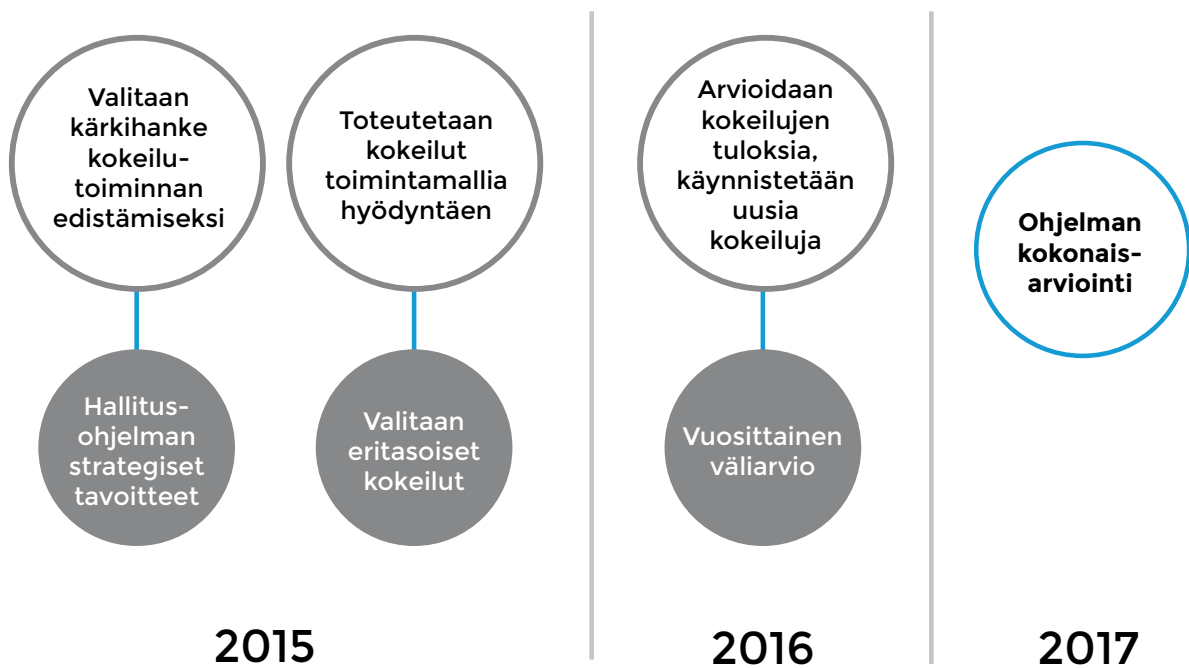
Ehdotettava toimintamalli on hallitusohjelman rakenteeseen kytkeytyvä kokeiluohjelma. Toimintamallissa luodaan ohjauskeinojen kehittämisprosessi, jossa hyödynnetään käyttäytymisperusteista tietoa.

Toimintamalli voidaan viedä läpi hallituskauden aikana (2015–2019) kaksivuotisena ohjelmalla, joka on havainnollistettuna kaavioon 2. Tässä ajassa voidaan toteuttaa useampia kokeiluja, joiden määrä riippuu kokeilujen laajuudesta. Useampi kokeilu mahdollistaa niiden vertailun, niistä oppimisen sekä erilaisten tulosten soveltamisen ohjauskeinojen suunnitteluun. Tärkeää on myös arvioida ohjauksen laatua kokeiluohjelman yhteydessä. Valituissa ohjauskeinoissa kehitävissä kokeiluissa täytyy toteutua kaksi ehtoa: 1) yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseen liittyy käyttäytymiselementti ja 2) vastaavassa ministeriössä on kiinnostusta uudenlaisten käyttäytymisperusteisten lähestymistapojen hyödyntämiseen ohjauksen suunnittelussa.



Kaavio 1. Kokeiluohjelma kytkeytyy hallitusohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena on hyödyntää kokeiluja ohjauksen kehittämisessä.

Hallitusohjelman strategisuuden lisääntyminen mahdollistaa käyttäytymisperusteisen lähestymistavan kytke-
misen suoraan ohjauskeinojen suunnitteluun. Valitsemalla tietyt tavoitteet, joiden kohdalla kokeiluohjelmaa sovelletaan, voidaan arvioida käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyllisyyttä suhteessa perinteisiin lähesty-
mistapoihin.



•Käynnistetään ensimmäiset kokeilut, joissa arvioidaan toimenpiteitä käyttäytymisperusteisia menetelmiä hyödyntäen.

•Arvioidaan ensimmäisten kokeilujen tulokset hallitusohjelman väliarviointiin yhteydessä.

Kaavio 2. Toimintamallia kokeillaan kahden vuoden ajan, ja sen tulokset arvioidaan vuosittain.

Toimintamalli noudattaa OHRA-hankkeen ehdotusta, jossa hallitusohjelman toteutumista arvioidaan vuosittain. Vastaavasti myös toimintamallin toteutumista ja hyödyllisyyttä arvioidaan vuosittain (ks. kaavio 2). Haastavissa yhteiskunnallisissa tavoitteissa riittävän arviointitiedon saaminen ei välttämättä onnistu 12 kuukaudessa. Ennen kokeilua voidaan määrittää, minkälaisista epäsuorista vaikutuksista toivotun muutoksen tapahtumista voidaan ennakoita. Toimenpiteiden vaikutusten arviointia kannattaa myös jatkaa pidemmällä aikajänteellä.

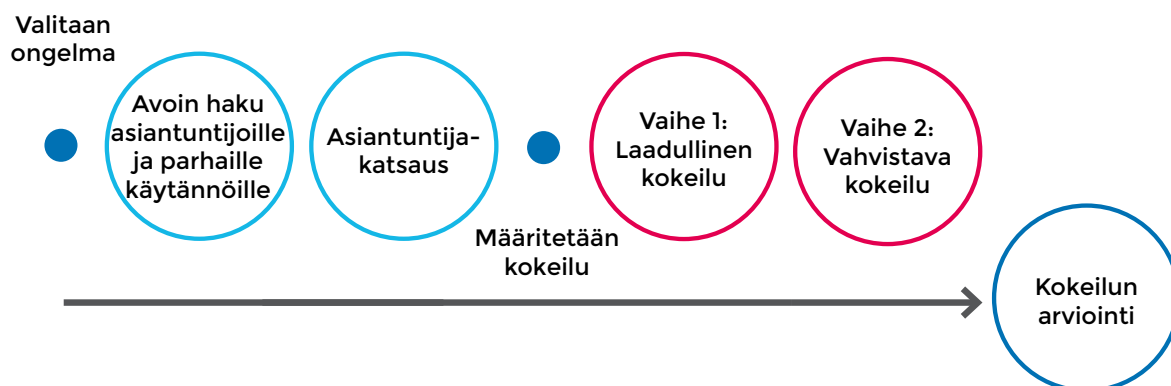
3.1 Toimintamalli lyhyesti

Toimintamallissa käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntäminen ohjauksen suunnittelussa tarkoittaa, että sen sijaan, että ohjauksenoja suunnitellaan suoraan yhteiskunnallisista tavoitteista (ongelmasta) käsin, pyritään aluksi kuvaamaan ja ymmärtämään ongelmaa ja sen systeemisyyttä laajemmin. Toimintamallin avulla voidaan kokeilla, miten lait, verot tai muut toimenpiteet toimivat testiympäristössä ja ennakoita näytön perusteella, miten ne toimivat muissa sovellusympäristöissä.

Toimintamallin eteneminen on tiivistetty kaaviossa 3. Ensimmäisessä vaiheessa laajennetaan ja tarkennetaan ymmärrystä ongelmasta hakemalla ongelmaan liittyviä parhaita käytäntöjä ja asiantuntijoita sekä tekemällä järjestelmällinen asiantuntijakatsaus aiheeseen kytkeytyvään käyttäytymistieteelliseen tietoon. Avoin haku ja asiantuntijakatsaus eivät syrjäytä perinteisiä kuulemisia, vaan ovat toimintamalliin liittyviä erityistoimenpiteitä, jotka muodostavat kokeilun tietopohjan. Näiden tietojen pohjalta toteutetaan kevyempi laadullinen kokeilu sekä järjestelmällisempi ja mitattavampi vahvistava kokeilu. Viimeiseksi toteutetaan kokeilun arviointi.

Kokeiluohjelman aikana on käynnissä useita hankkeita. Avoin haku ja asiantuntijakatsaus voidaan toteuttaa nopeasti, mutta varsinkin vahvistavat kokeilut voivat erota tavoitteiltaan ja testiasetelmiltaan melko suuresti, minkä vuoksi niille on haasteellista arvioida tarkkarajaista kestoa ilman tarkempaa tietoa kokeilusta. Yhden täysimittaisen kokeiluhankkeen kaikkien vaiheiden läpivienti kestää minimissään 6–9 kuukautta.

Kevyempiä versioita kokeiluohjelmasta voidaan toteuttaa nopeammin. Lisäksi ministeriöt voivat toteuttaa hankkeita oma-aloitteisesti tavoitteissa, joihin he näkevät toimintamallin soveltuvan. Virkamiehille järjestetään koulutuksia, joilla kehitetään kokeilumalliin liittyvää osaamista.



Kaavio 3. Ohjausta kehitetään tutustumalla valittuun ongelmaan liittyviin hyviin käytäntöihin ja käyttäytymisperusteiseen tietoon sekä kokeilemalla niihin pohjautuvia toimenpiteitä.

Kokeiluohjelman aluksi arvioidaan, missä hallitusohjelman tavoitteissa ihmisen käyttäytymisen ymmärtäminen on olennaista. Tällaisia ovat esimerkiksi terveyteen, hyvinvointiin ja koulutukseen liittyvät kysymykset. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan lähestymistavasta voi olla merkittävää hyötyä myös esimerkiksi liikennevalintoihin, energiankulutukseen ja yleisemmin kilpailukyvyyn kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Kokeiluohjelman soveltaminen ulkopoliittikan ja teollisuuspolitiikan kaltaisiin sektoreihin on lähtökohtaisesti haasteellisempaa mutta mahdollista. On arvioitava perusteellisesti ja tavoitekohtaisesti, mistä tavoitteista löytyy käyttäytymiskomponentti ja onko kokeiluohjelman hyödyntäminen tarkoituksenmukaista. Arvioinnin ja tavoitteiden määrittelyn jälkeen siirrytään kokeiluohjelman ensimmäiseen vaiheeseen.

Avoin haku asiantuntijoille ja parhaille käytännöille

Tässä osiossa tutustutaan hyviin käytäntöihin, joista voi olla hyötyä kokonaishaasteen ratkaisemisessa. Käytäntöjä haetaan Suomesta ja ulkomailta. Lisäksi avataan ilmoituspalvelu, jonka kautta kuka hyvänsä voi ilmoittaa ja kuvailla tavoitteeseen liittyvän käytännön tai ratkaisun. Vastaavasti kuka tahansa saa ehdottaa asiantuntijoita, joilla on tietoa tai näkemystä aihepiiristä. Asiantuntijuus voi olla niin akateemista, ammatillista kuin kokemuksellista.

Asiantuntijakatsaus

Seuraavaksi tehdään katsaus olemassa olevaan ja tavoitteen kannalta olennaiseen tieteelliseen tietoon käyttäytymisestä. Katsaus toteutetaan työpajassa, jossa työpajaan kutsutut asiantuntijat käyvät monipuolisesti läpi tavoitteeseen liittyvää tutkimusta ja käyttäytymistieteellistä kirjallisuutta. Työpajassa luodaan katsaukset myös avoin haku -osion käytäntöihin ja etsitään niihin liittyvää teoreettista tietoa ja näyttöä. Työpajaan osallistuu arviolta 6–8 asiantuntijaa ja se kestää 3–5 päivää riippuen aiheen laajuudesta. Tavoitteena on saada tiiviissä ajassa ymmärrys jo olemassa olevasta tiedosta ja keinoista.

Avoin haku- ja katsausosioista saadun tiedon pohjalta määritellään tarve uudelle tiedolle yhdessä vastaavan ministeriön tai ministeriöiden kanssa. Tarvittaessa valmistellaan tilaus kokeilusta, jolla pyritään saamaan lisää käyttäytymiseen liittyvää tietoa suoraan suomalaisesta sovellusympäristöstä.

Kokeiluvaihe

Kokeilu tehdään, mikäli on tarvetta uudelle tai tarkentavalle käyttäytymiseen liittyvälle tiedolle. Kokeilussa rakennetaan ensimmäisessä vaiheessa kartoitetun käyttäytymisperusteisen tiedon ja hyvien käytäntöjen pohjalle. Kokeiluvaihe sisältää laadullisen ja vahvistavan kokeilun. Laadullisessa kokeilussa aiemmista osioista saatuja oletuksia testataan kevyesti. Vahvistava kokeilu pyrkii tulosten tarkkaan määrälliseen arviointiin ja yleistettävyyteen. Kokeilulle määritellään tarkat mitattavat tavoitteet, jotka liittyvät tavoiteltavaan tulokseen suoraan tai epäsuoraan, mikäli tavoitteen kannalta olennaisia tuloksia ei voida nähdä kokeilun aikajänteen aikana. Laadullisen kokeilun ensisijainen tavoite on ymmärtää paremmin sidosryhmien näkökulmaa ja sovellusympäristöä. Vahvistavalla kokeilulla testataan, millaisilla ratkaisuilla voidaan saada aikaan parasta ja vaikuttavinta ohjausta. Kokeilun tekevät yhdessä kokeiluprosessin fasilitaattori, vastaava ministeriö(t) ja mahdollinen ulkopuolinen toteuttaja tai tutkimuslaitos. Kokeiluissa huomioidaan kokeilualusta, joka voi olla esimerkiksi kunta tai kansalaisjärjestö.

Kokeilun arviointi

Lopuksi arvioidaan, ovatko kokeillut toimenpiteet tavoitteen kannalta hyödyllisiä ja millä tavalla niitä voidaan hyödyntää ohjauskeinojen suunnittelussa. Asiantuntija-arvioinnissa hyödynnetään ennen kokeilua muodostettuja kriteerejä, joiden toteutuminen tai toteutumattomuus on selkeästi todettavissa. Kokeilu ja siitä saatu tieto avataan läpinäkyviksi julkiselle arvioinnille. Lopuksi järjestetään kohderyhmän edustajat, toteuttajat, tutkijat, virkamiehet ja muut asianomaiset yhdistävä työpaja liittyen tulosten hyödynnettävyyteen.

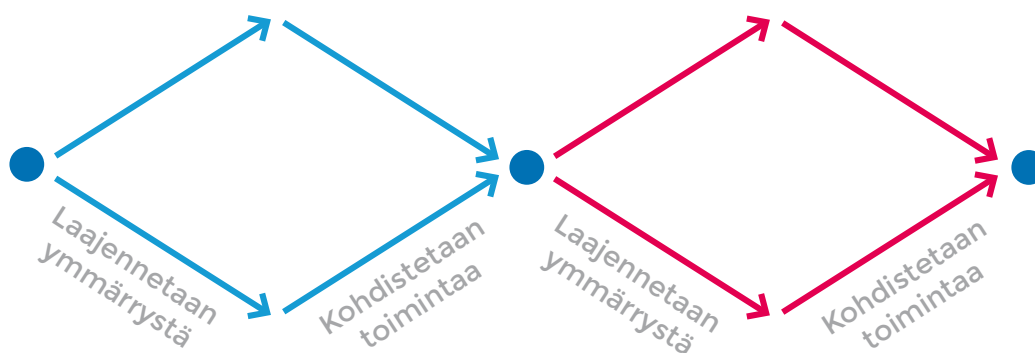
Toimintamallin lähtökohtana on vahvistaa eri ohjauskeinojen vaikuttavuutta käyttäytymisperusteisella lähestymistavalla ja kokeiluilla. **Tuloksena voi olla esimerkiksi verotuksen tai sääntelyn tarkentaminen käyttäytymisperusteisen tiedon pohjalta, informaatio-ohjauksen parempi kohdentaminen tai erilaisten käyttäytymisinterventioiden monistaminen.**

Käyttäytymisperusteisuus edellyttää julkishallinnolta kykyä ymmärtää ihmistä ja ihmisen käyttäytymistä, ja lisäksi myös avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta, joiden avulla voidaan oppia ja kehittää toimintaa. Vuorovaikutteisuus on tapa parantaa ohjauksen vaikuttavuutta. Käyttäytymisperusteista ohjausta ei voi suunnitella ylhäältä alaspäin, vaan yhdessä ”loppukäyttäjien” eli kansalaisten kanssa. Toimintamallissa tämä saavutetaan tunnistamalla sopivia ohjauksen keinoja yhdessä sidosryhmien kanssa ensimmäisessä vaiheessa ja huolehtimalla arvioinnin avoimuudesta.

Design for Government -toimintamallissa hyödynnettäviä menetelmiä

Ehdotetun toimintamallin toimeenpanossa hyödynnetään erilaisia menetelmiä, joiden avulla ohjausta voidaan kehittää ihmislähtöiseksi ja samalla innovatiiviseksi ymmärtämällä ongelman eri näkökulmia ja rohkeitakin vaihtoehtoja. Tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi systeemiajattelu ja muotoiluajattelu.

Systeemiajattelun avulla pyritään ymmärtämään mihin järjestelmiin annettu tavoite kytkeytyy ja millaisia epäsuoria vaikutuksia eri toimenpiteillä on. Esimerkiksi vanhusten asumiseen liittyvät kysymykset kytkeytyvät myös liikkumisen, ruoan ja terveydenhoidon järjestelmiin. Systeemiajattelun avulla voidaan tunnistaa mikä on mielekkäin ja merkittävin ratkaistava haaste ja siten ymmärtää paremmin myös ratkaisujen vaihtoehtoja.



Kuva 6. Muotoiluajattelun ytimessä on ongelman ja ratkaisun arkkitehtuurin ymmärtäminen. Ymmärrystä laajennetaan ja kohdennetaan iteratiivisesti.

Muotoiluajattelu on laaja menetelmäperhe. Menetelmien ytimessä on ajatus ongelman ja ratkaisujen arkkitehtuurien ymmärtämisestä, empatiasta käyttäjää kohtaan ja kokeilullisesta otteesta. Ymmärryksen laajentamisen ja kohdentamisen avulla (kuva 6) voidaan järjestelmällisesti kehittää näkemystä ja ideoita ongelmanratkaisuprosessissa. Iteratiivisuudella puolestaan tarkoitetaan ratkaisun systemaattista testaamista oppimalla jo tehdyistä kokeiluista.

Design for Government -toimintamallin (kaavio 3) toteuttamisessa hyödynnetään muotoiluajattelun periaatteita ja muotoiluosaamista. Asiantuntijakatsauksessa sovelletaan systeemiajattelun periaatteita ja monipuolistetaan näkökulmia. Näin vältetään ajattelun siiloutumista ja ideoiden hakemista vain perinteisistä vaihtoehdoista. Toimintamallin eri vaiheiden välillä arvioidaan edetäkö mallin toteutuksessa vai palataanko askel taaksepäin ja kokeillaan jotain muuta lähestymistapaa. Olennaista on, että eri vaiheiden välillä ja aikana opitaan ja saadaan lisää ymmärrystä sekä ongelman että mahdollisen ratkaisun piirteistä.

3.2 Toimintamallin vaiheet

Toimintamallin ydin on hyödynnettävää käyttäytymisperusteista tietoa tuottava prosessi, joka on monistetavissa. Toimintamallia voidaan soveltaa tavoitteisiin, joissa on ihmisen käyttäytymiseen liittyvä elementti. Prosessi esitellään kokonaisuutenaan seuraavalla sivulla. Tämän jälkeen toimintamallin päävaiheet käydään yksityiskohtaisemmin läpi prosessitaulukon jälkeen.

Toimintamallin vaiheet

0.1. Kokeilutoiminnan kehittäminen hallitusohjelman kärkihankkeena.

0.2. Hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa valitaan tarkemmat tavoitteet, joiden yhteydessä mallia sovelletaan.

0.3. Tarkastellaan, onko valitussa tavoitteessa käyttäytymiselementti ja onko vastaava ministeriö (tai ministeriöt) halukas uusien lähestymistapojen hyödyntämiseen. Jos nämä ehdot toteutuvat, siirrytään kohtaan 1.

1. Avataan avoin Parhaat käytännöt -haku kunnille, järjestöille ja yrityksille. Tavoitteena on ymmärtää ongelmaa paremmin ja etsiä jo olemassa olevia käytäntöjä ja ratkaisuja. Samalla annetaan mahdollisuus nimetä tavoitteen saavuttamiseen liittyviä asiantuntijoita. Tässä vaiheessa hyödynnetään erityisesti valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintaa koordinoivan työryhmän sekä strategisen tutkimuksen neuvoston osaamista.

1.1. Järjestetään asiantuntijakatsaus tavoitteeseen liittyvästä tieteellisestä tiedosta. Katsaus tehdään 3–5 päivän työpa-jassa, jossa etsitään myös teoreettista tietoa ja näyttöä liittyen aiemmassa vaiheessa löydettyihin käytäntöihin ja ratkai-suihin.

1.2. Järjestetään tilannekatsaustyöpaja (no 1), jossa tutkijat, virkamiehet, toteuttajat ja muut keskeiset asianomaiset tutustuvat kokeiluun toistensa näkökulmista ja muodostavat tilanteesta yhteisen kuvan.

2. Kokeilufasilitaattori käy läpi löytyneet parhaat käytännöt sekä asiantuntijakatsauksen tulokset. Jos katsaustietoa on tarpeeksi, sitä voidaan hyödyntää politiikkaprosessissa ilman kokeilua. Tiedon suora hyödynnettävyys on arvioitu asian-tuntijakatsauksessa. Jos kokeilu tarvitaan, kokeilufasilitaattori yhdessä vastuullisen ministeriön kanssa valmistelee valtio-neuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoilla kaksivaiheisen tarjouspyynnön asiantuntijakatsauksen tuotta-man tiedon pohjalta.

2.1. Avataan kaikille tarjoajille avoin haku. Tarjouksista arvioidaan a) konsortion menetelmällinen osaaminen, b) innova-tiivisuus valituissa lähestymistavoissa ja c) kyky ymmärtää ongelman systeemisyttä sekä ihmisen toimintaa suhteessa ongelmaan. Tämän pohjalta valitaan tarjoaja, joka saa kevyen rahoituksen toteuttaa laadullisen kokeilun. Ensimmäisen tarjousvaiheen jälkeen arvioidaan tarve vahvistavalle kokeilulle.

2.1.1. Järjestetään tilannekatsaustyöpaja (no 2), jossa tutkijat, virkamiehet, toteuttajat ja muut keskeiset asianomaiset tutustuvat kokeiluun toistensa näkökulmista ja muodostavat tilanteesta yhteisen kuvan.

2.1.2. Tilataan vahvistava kokeilu. Tarjouksessa vaaditaan arvio kokeilun vaikuttavuus- ja toteutuskelpoisuudesta, joihin sisältyy kustannusarvio sekä kartoitus hyväksyttävyydestä ja haittavaikutuksista. Jos kokeilu on ulkopuolisen arvioijan mielestä riittävän vaikuttava, levitettävissä ja tehtävissä kohtuullisin resurssein, siirrytään vahvistavaan kokeiluun. Tarjo-uksen yhteydessä toimitetaan eettinen ennakoarviointi, jonka tulee läpäistä kokeilufasilitaattorin arvio. Kokeilufasilitaat-tori hyödyntää ensimmäisen vaiheen asiantuntijoita.

2.2. Toteutetaan vahvistava kokeilu. Kokeilun avulla kerätään käyttäytymisperusteista tietoa valitun tavoitteen toteutta-miseksi. Kokeilu suunnitellaan niin, että se pohjautuu olemassa olevaan tietoon käyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä. Ennen kokeilua määritellään kriteerit, joiden täytyminen viittaa siihen, että tuloksia voidaan hyödyntää. Vaikutusten arviointia kehitetään huomioimalla ensisijaisesti ihmisten hyvinvointia ja käyttäytymistä. Kokeilu toteutetaan yhdessä ulkopuolisen toteuttajan, ministeriön ja kokeilufasilitaattorin kanssa.

3. Kokeilun menetelmistä, onnistumisesta ja tuloksista tehdään arviointi. Arvioinnissa on mukana kokeilufasilitaattori, kokeilun toteuttaja sekä ensimmäisen vaiheen asiantuntijat. Mahdollisesti myös ulkopuolinen arviointiryhmä.

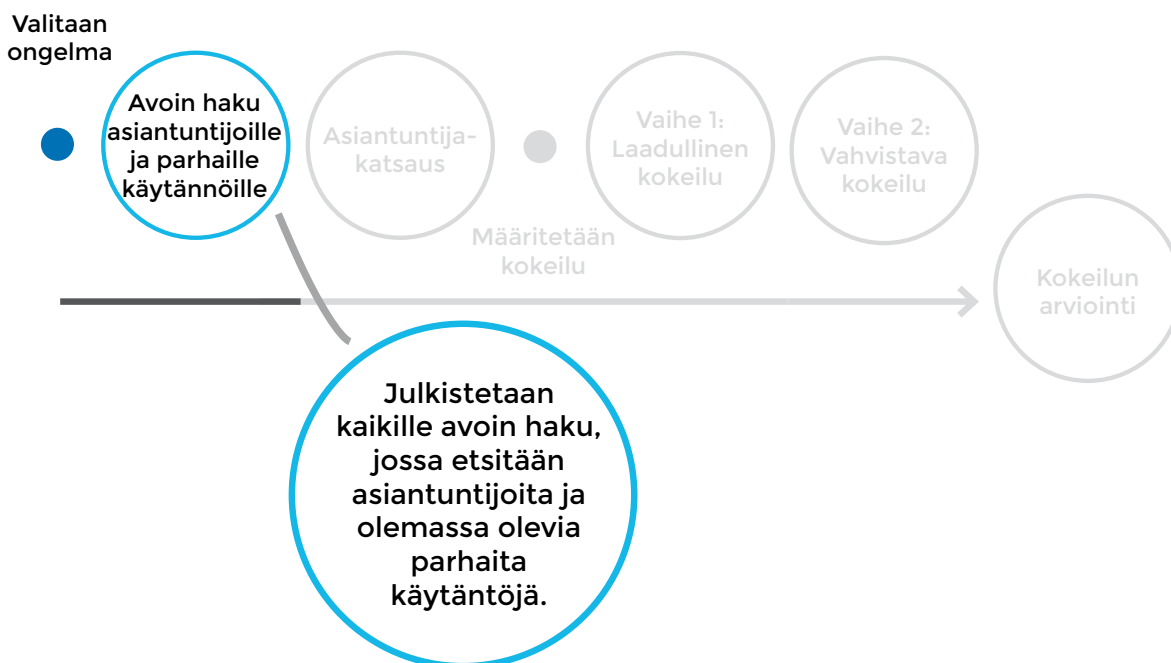
3.1. Kokeilufasilitaattorin johdolla toteutetaan vuorovaikutteinen kuulemistilaisuus, jossa tavoitteeseen liittyvät palve-luntarjoajat, kohderyhmän jäsenet, virkamiehet, päättäjät ja muut keskeiset asianomaiset kehittävät yhdessä kokeilusta saadun tiedon pohjalta toimenpide-ehdotuksia.

4. Vastaava ministeriö, tai ministeriöt TEA-työryhmän tuella valmistelevat ohjauksen. Ministeriö voi tarvittaessa pyytää tukea kokeilufasilitaattorilta siinä, miten kokeilusta saatua tietoa voidaan hyödyntää ohjauksen suunnittelussa.

5. Lopuksi arvioidaan sekä kokeilu että kokeiluohjelma. Kaksi näkökulmaa painottuu: onko ohjauksessa hyödynnetty käyt-täytymisperusteista tietoa ja onko toimintamallista ollut hyötyä tavoitteen saavuttamisessa.

Ongelman ymmärtäminen

Toimintamallin ensimmäisessä vaiheessa pyritään ymmärtämään ongelmaa ja olemassa olevaa käyttäytymisperusteista tietoa sekä parhaita käytäntöjä. Tarvittaessa tehdään tarjouspyyntö, jonka avulla pyritään täydentämään tavoitteen kannalta merkityksellistä tietoa kokeilun avulla. Tässä vaiheessa ohjauksen tavoitetta tarkennetaan ja hallinnon ymmärrystä tavoitteen taustaongelmasta parannetaan. Tämä on edellytys oikeiden keinojen löytämiselle.

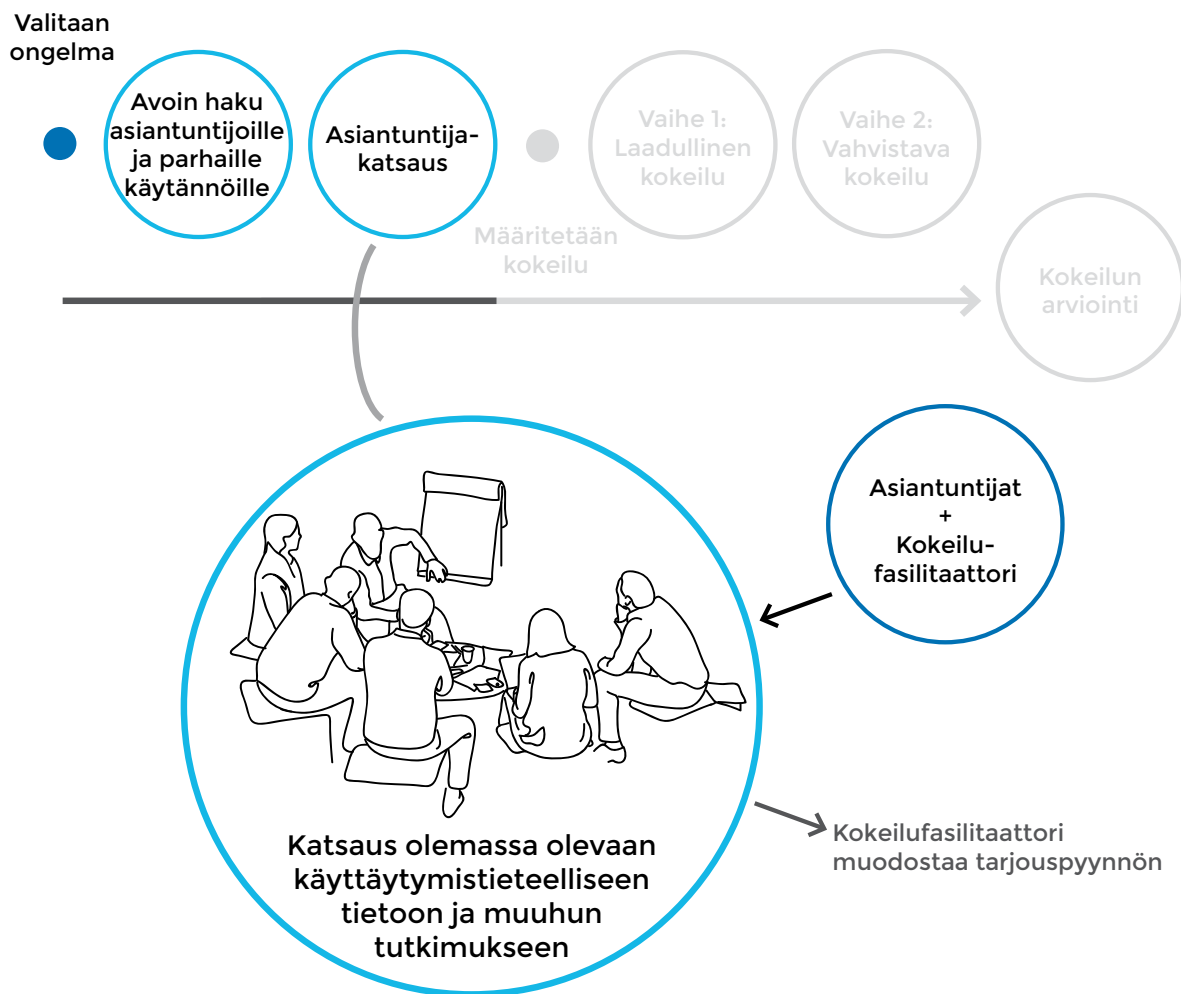


Kaavio 4. Avoimen haun avulla kartoitetaan kysymykseen liittyviä olemassa olevia käytäntöjä ja ratkaisuja sekä etsitään parhaita asiantuntijoita

1 Avoin haku. Ensimmäisessä vaiheessa halutaan ensisijaisesti tarkentaa ymmärrystä siitä, mitä jo tiedetään kyseisen tavoitteen haasteista ja mahdollisuuksista sekä todeta, mitä ei vielä tiedetä ja mitä ohjauksen keinoista ja niiden muodostamisesta tulee selvittää.

Hallinnon ulkopuolisilta toimijoilta haetaan kokemuksia tavoitteeseen liittyvistä kokeiluista tai toimenpiteistä (call for what works). Tämä tieto tarkentaa tavoitetta ja auttaa ongelmaan liittyvän nykytilan hahmottamista. Samalla ohjauksen suunnitteluun voidaan sisällyttää kansalaisten, yritysten, järjestöjen ja muiden hallinnon ulkopuolisten toimijoiden tietoa ja ymmärrystä siitä, mikä kyseisessä tavoitteessa on arvokasta ja millä tavoin tavoite voidaan parhaiten toteuttaa.

Tässä vaiheessa pyritään ymmärtämään myös ongelman syitä kokonaisvaltaisesti. Asiantuntijajoukko hyödyntää muun muassa muotoiluajattelun työkaluja (ks. s. 34).



Kaavio 5. Seuraavaksi järjestetään asiantuntijatyöpaja, jossa tehdään järjestelmällinen katsaus tavoitteeseen liittyvään käyttäytymistieteelliseen kirjallisuuteen.

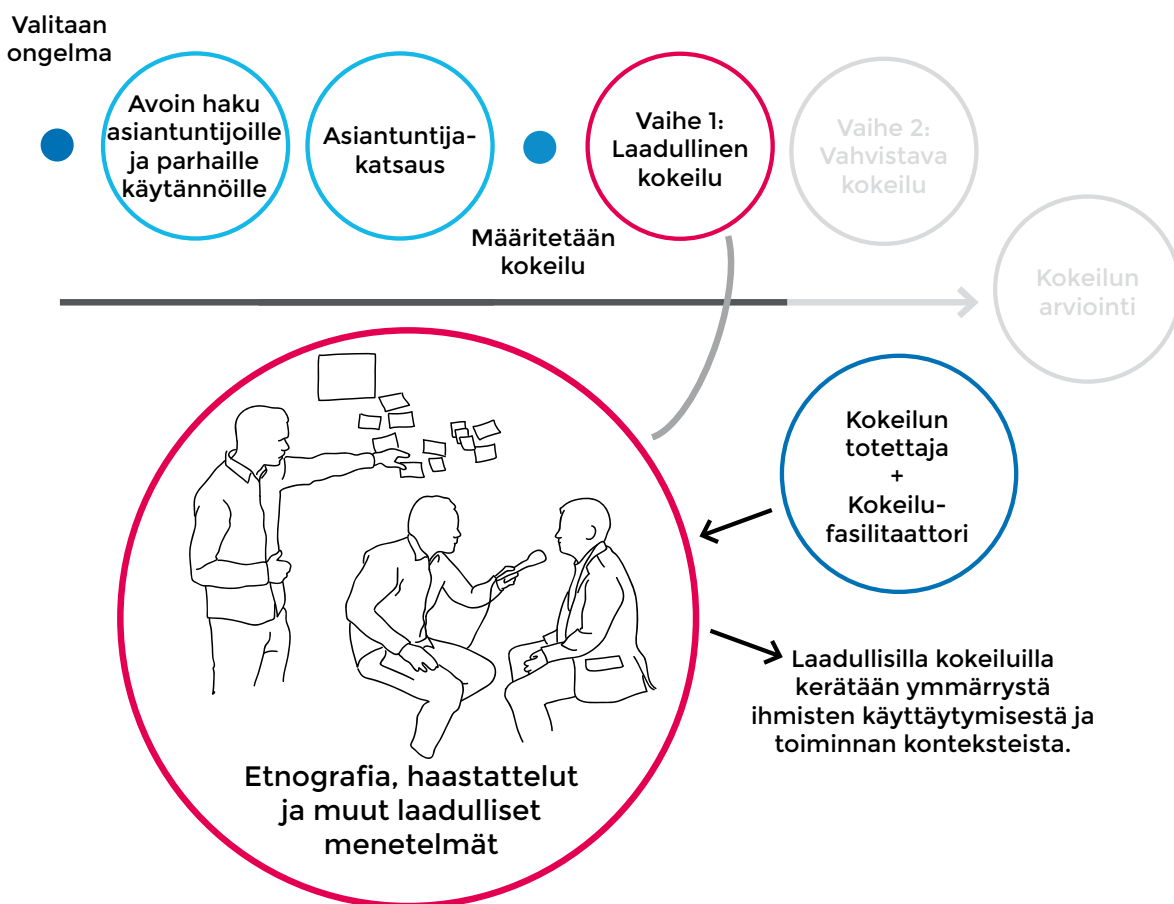
1.1 Asiantuntijakatsaus. Asiantuntijakatsauksessa kootaan yhteen mahdollisimman laaja tietopohja jo olemassa olevasta tutkimuksesta ja käyttäytymistiedosta, joka liittyy valittuun tavoitteeseen. Samalla etsitään aiemassa vaiheessa tunnistettuihin käytäntöihin liittyvää tieteellistä tietoa. Tässä vaiheessa arvioidaan, onko käyttäytymisperusteista tietoa riittävästi, jotta sitä voidaan ilman kokeilua soveltaa politiikkaprosessissa vai tarvitaanko kokeilu. Jotta tietoa voitaisiin soveltaa ilman kokeilua, sitä pitää olla kattavasti, mutta sen on oltava myös riittävän hyvin sovellettavissa suomalaisen käyttöympäristöön. Katsaus tehdään kokeilufasilitaattorin johdolla.

2 Tarjouspyynnön muotoilu. Tarjouspyyntö tehdään mikäli uutta tietoa tarvitaan. Jotta avoimesta kokeilujen ja kokemusten keräämisestä saadaan ohjauksen kehittämistä tukevaa ja käytettävää tietoa, laaja ymmärrys koostetaan yhteen. Tarjouspyynnössä kuvataan tarkasti kehittynyt ymmärrys a) ongelmasta, b) ihmisistä ja toimijoista, joihin ohjaus vaikuttaa ja joiden osaaminen on hyödyllistä valjastaa ohjauskeinojen kehittämiseen, sekä c) ensimmäinen käsitys mahdollisista keinoista, joilla ongelmaan voidaan vastata ja tavoite voidaan toteuttaa. Tarjouspyyntö voidaan toteuttaa esimerkiksi valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan avoimella hakuprosessilla.

Kokeilu ja yhteiskehittäminen

Tarjouspyynnöllä etsitään toteuttajia, jotka pystyvät monimenetelmällisesti esittämään, miten tavoitteiseen liittyvää käyttäytymisperusteista tietoa voidaan saada kokeilun avulla. Katsotaan eduksi, jos toteuttajalla on kokemusta käyttäytymistieteellisistä menetelmistä, designmenetelmistä ja kuntakentästä tai muusta toteutusympäristöstä. Kaksivaiheisessa kokeilussa etsitään ja todennetaan erilaisia käyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä. On eduksi, jos laadullisen ja vahvistavan kokeilun toteuttaa sama organisaatio ja parhaassa tapauksessa samat tekijät. Vahvistava kokeilu rakentuu paljolti laadullisen kokeilun tiedon pohjalle.

Kokeilun toteuttaja voi olla tutkimuslaitos, julkishallinnon sisäinen konsortio tai ulkopuolinen toteuttaja. Kaikissa kokeiluissa on hyvä olla julkishallinnon edustus. Varsinaisessa kokeilussa hyödynnetään yhteiskehittämisen menetelmiä. Näin varmistetaan osaamisen jakautuminen toteuttajien välillä ja uudenlaisten yhteistyötapojen kehittäminen.

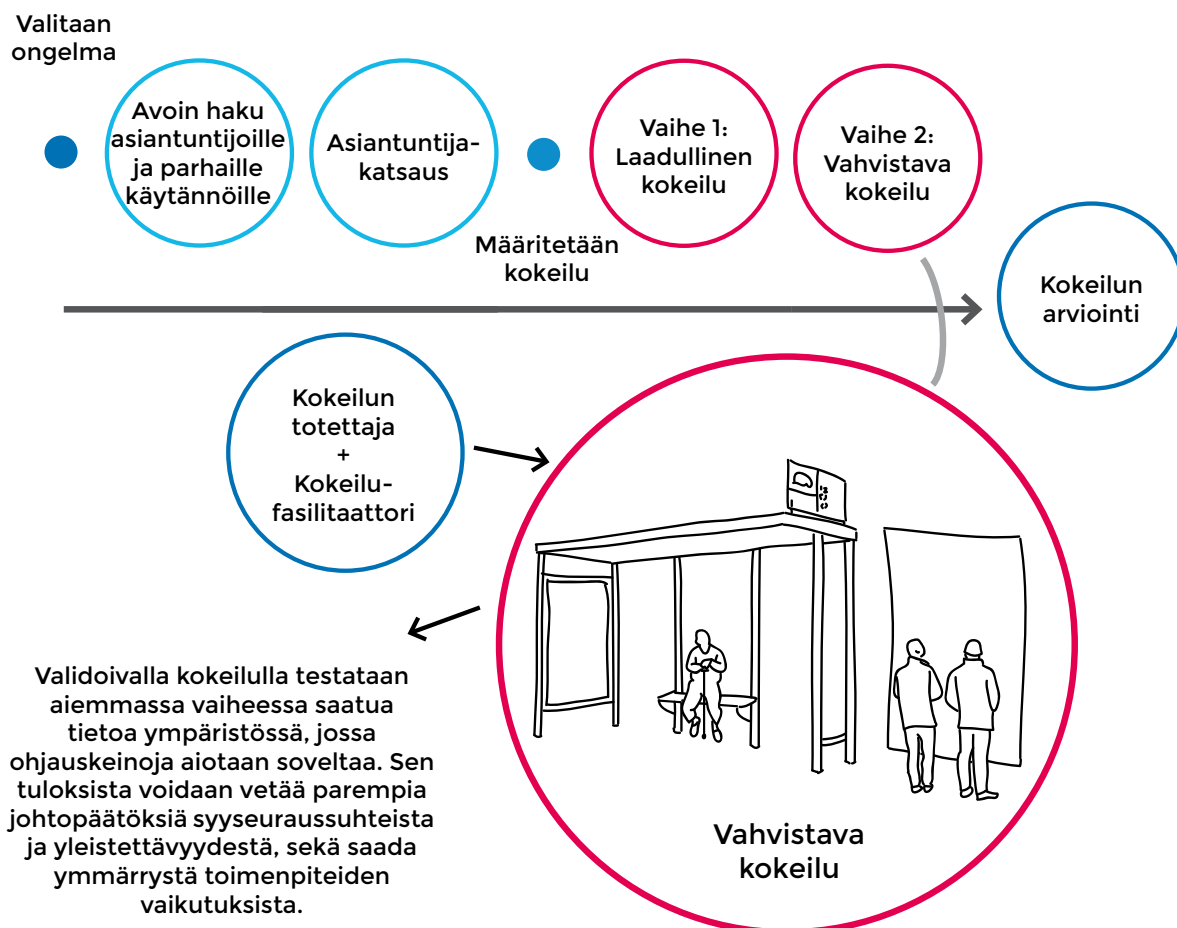


Kaavio 6. Kokeiluvaiheen laadullisessa vaiheessa tutustutaan aihepiiriin kevyemmällä menetelmällä. Löydösten pohjalta tehdään yleistettävissä ja tarkasti mitattavissa oleva vahvistava kokeilu.

2.1 Laadullinen kokeilu. Haastatteluun, etnografiassa tai muilla laadullisilla menetelmillä tehdyllä kokeilulla kerätään ymmärrystä ihmisten käyttäytymisestä valitun ohjaustavoitteen piirissä. Laadullisen kokeilun tai tutkimuksen voi toteuttaa esimerkiksi tutkimuslaitos, kunta, sen yksikkö tai ulkopuolinen toimija. Kokeilussa suositetaan kokeilukonsortioita, joissa on monitieteellistä osaamista ja ymmärrystä tavoitteen sisällöstä. Yhdessä ministeriön kanssa toteutettu kokeilu lisää myös hallinnon osaamista käyttäytymisperusteisuudesta.

Laadullisella kokeilulla saadaan ohjausprosessin alkuvaiheessa tarkennettua mahdollisia ohjauksen haasteita ja löydettyä parhaita tapoja huomioida ihmisten käyttäytyminen osaksi ohjausratkaisua. Laadullisia kokeiluja voidaan resurssien rajoissa toteuttaa useita. Mahdollisia laadullisia kokeilumenetelmiä ovat esimerkiksi kohderyhmä- tai asiantuntijahaastattelut, etnografia, hackathon-tapahtumat, vinjettikokeet ja skenaariomallinnukset.

Laadullisen kokeilun jälkeen tilausta tarkennetaan. Mikäli on edellytyksiä ohjauksen suunnittelun kannalta hyödyllisen käyttäytymisperusteisen tiedon saamiseen, jatketaan vahvistavaan kokeiluun.



Kaavio 7. Kokeiluvaiheen vahvistavassa vaiheessa tutustutaan aihepiiriin sellaisilla määrällisillä menetelmillä, jotka mahdollistavat syy-seurausyhteyden havaitsemisen. Kokeilussa pyritään tarkkaan mitattavuuteen.

2.2 Vahvistava kokeilu. Vahvistavassa kokeilussa vahvistetaan edellisissä vaiheissa tuotettuja alustavia tuloksia. Tässä vaiheessa laadullisen kokeilun ja kirjallisuuskatsauksen pohjalta tehdään oletuksia ohjauksen kannalta olennaisesta käyttäytymisestä ja määritellään oletukset siten, että niitä voidaan testata suomalaisessa ympäristössä. Kokeilussa siis testataan aiemmassa vaiheessa saatua tietoa oikeassa ympäristössä. Vahvistava kokeilu rakennetaan oletusarvoisesti siten, että sen tuloksista voidaan vetää johtopäätöksiä syy-seuraussuhteista ja yleistettävyydestä. Tällaisten kokeilujen rakentaminen on usein suhteellisen työlästä, vaativaa ja aikaa vievää, mutta niiden tulosten hyödynnettävyysarvo on yleensä korkea. Vahvistavissa kokeiluissa on myös mahdollista vakiodia muuttujia, minkä seurauksena saadaan tarkkarajaista tietoa vaikuttavista tekijöistä ja toimenpiteistä.

Mahdollisia vahvistavia menetelmiä ovat esimerkiksi satunnaistettu ja verrokkiryhmällinen kokeellinen asetelma, satunnaistamaton verrokkiryhmällinen kvasikokeellinen asetelma sekä ennen-jälkeen-interventio-

asetelma, jossa mittaukset voidaan toteuttaa koko ryhmässä ennen ja jälkeen intervention eli ilman verrokki-ryhmää. Sekä laadullisen että vahvistavan kokeilun kohdalla tutkimuskysymys määrittää, millainen asetelma, menetelmä ja mittaristo parhaiten sopii kysymykseen vastaamiseen. Liian pienten ja epäedustavien otosten osalta ei tule vetää voimakkaita johtopäätöksiä. Tilastolliset voimalaskelmat, ryväsastunnaistus ja muut toimenpiteet auttavat tiettyjen epäedustavien otosten kanssa työskennellessä. Ennen vahvistavan kokeilun toteuttamista on arvioitava toimenpiteen haittavaikutukset, levitettävyyden ja kulut sekä hyväksyttävyyden.

Kokeilun toteuttamiseen tarvitaan käyttäytymisperusteisen tiedon tuottamisen hallitseva tutkimusyksikkö tai -toimisto sekä toimija, joka kykenee toteuttamaan kokeilun. Kevyemmissä vahvistavissa tutkimusasetelmissä toteuttaja voi olla yksittäinen tutkimusyksikkö, mutta vaativammassa asetelmassa kuten aidossa käyttäytymisympäristössä tapahtuvissa kokeiluissa tarvitaan muita yhteistyökumppaneita kuten kunta. Kokeilussa suositetaan konsortioita, joissa painottuu julkisen sektorin oma osaaminen ja kokemusten hyödyntäminen. Kokeilun toteuttajan tulee pyrkiä täyttämään taulukon 5 mukaiset laadukkaan kokeilun kriteerit.

Kriteeri	Kuvaus
Kokeilun nimi	Kokeilulla tulee olla nimi, joka kuvaa kokeilua ytimekkäästi.
Kesto	Kokeilulla on aina rajattu kesto. Jo alussa tulee olla tiedossa, milloin kokeilu loppuu.
Tavoite	Kokeilulla on selvä tavoite kahdella tasolla: toisaalta kokeilun konkreettiset tavoitteet, toisaalta mitä muutosta tavoitellaan.
Mitattavuus	Kokeilulla on tavoitteiden toteutumista heijastavat (laadulliset/määrälliset) mittarit, jotka on määritetty ennen kokeilua ja joiden toteutumista voidaan seurata.
Kohde	Kokeilulla pyritään lähtökohtaisesti muuttamaan jotain toimintaa. Kohde voi olla organisaatio, yksilö, ryhmä tai sosiaalinen rakenne. Samalla määritetään, mitä haittavaikutuksia kokeiluilla mahdollisesti on.
Muutosteoria	Jokaisella kokeilulla on hypoteesi, joka tulee tehdä näkyväksi. Vain tällä tavoin tietoa voidaan kerätä järjestelmällisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa hypoteesin avaamista ja eri vaihtoehtojen esittelyä.
Tiedonkeruu	Kokeilun alussa tulee olla selvää, miten kokeilussa kerättyjä tietoja ja oppeja dokumentoidaan ja kenelle oppeista tiedotetaan.
Skaalaaminen	Jo kokeilun alussa käydään läpi, millä tavoin mahdollisesti onnistunut kokeilu skaalataan tai monistetaan. Oleellista on huomioida, muuttuuko kokeilun luonne kokoluokan kasvaessa, koska se vaikuttaa kerättävään dataan.

Taulukko 5. Laadukkaan kokeilun kriteerejä (Mukaiillen Michie et al. 2014)

Arviointi. Arviointiryhmä arvioi yhdessä vastaavien ministeriöiden kanssa kokeiluvaiheen tulokset ja antaa arvionsa tukemaan ohjauksen suunnittelua. Arvioinnin voivat toteuttaa esimerkiksi kokeilufasilitaattori, asiantuntijakatsaukseen osallistuneet asiantuntijat ja valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA-työryhmä). Tarvittaessa hyödynnetään ulkopuolista asiantuntemusta.

Arvioinnissa painotetaan vaikuttavuutta ja toteutettavuutta. Kokeilun täytyy tähdätä tavoitteiden kannalta hyödyllisiin tuloksiin, ja ehdotettavien toimenpiteiden täytyy olla kustannuksiltaan realistisia sekä levitettävissä olennaisiin sovellusympäristöihin. Samalla voidaan arvioida, miten käyttäytymisperusteista tietoa ja kokeiluja on hyödynnetty tai aiotaan hyödyntää. Kokeilun toteutus ja tulokset avataan myös läpinäkyviksi ja julkiseen arviointiin. Tämä tarkoittaa, että kokeilun toteuttajan itsearviointi julkaistaan ja kokeiluprosessia voidaan arvioida esimerkiksi median tai kansalaisyhteiskunnan toimesta.

Kokeilujen etiikka

Kokeilun toteuttajan on ennen kokeilun toteuttamista toimitettava kokeilusuunnitelma eettiseen ennakoarviointiin kokeilufasilitaattorille. Kokeilusuunnitelmassa tulee olla selonteko siitä, miten eettiset asiat on huomioitu kokeilun suunnittelussa. Kokeiluissa tulee huomioida kaikkea ihmistieteellistä tutkimusta koskevat eettiset periaatteet (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2012), joiden pääkohdat ovat listattuna alapuolella:

1. Osallistujien vapaaehtoisuus. Tutkimukseen osallistumisen tulee olla vapaaehtoista ja perustua riittävästi tietoon.

2. Tutkittavien informointi. Osallistujille on annettava paras mahdollinen tieto tutkimuksen aiheesta ja menettelyistä kuitenkin niin, että kokeilun toteuttaminen on mahdollista. Harhauttamista on vältettävä. Jos tietoon perustuvan suostumuksen periaatteesta poiketaan, tämä täytyy perustella.

3. Itsemääräämisoikeus ja alaikäisten tutkiminen. Suomen perustuslain mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Jos tutkimuksen toteuttamiseen ei pyydetä huoltajan suostumusta tai informoida huoltajaa tutkimuksesta, alle 15-vuotiaisiin kohdistuvissa tutkimuksissa tämä tulee perustella tarkasti eettisessä ennakoarvioinnissa.

4. Henkisten haittojen välttäminen. Henkisten haittojen välttämiseen kuuluu tutkittavia arvostava kohtelu sekä tutkittavia kunnioittava kirjoittamistapa tutkimusjulkaisuissa.

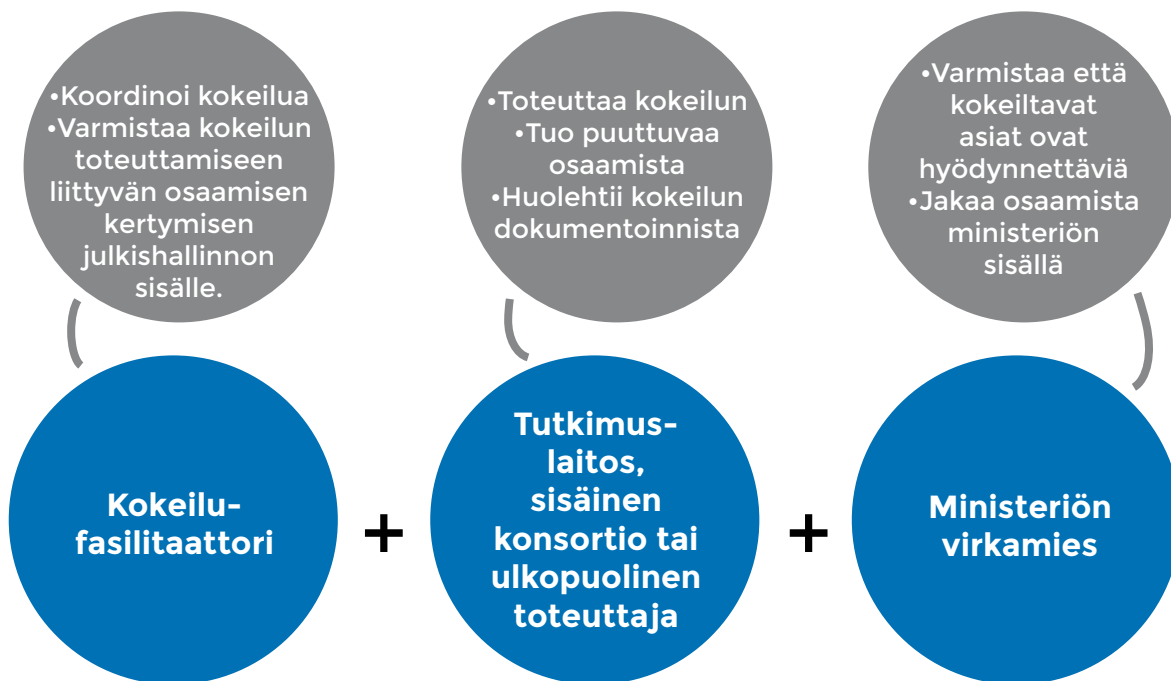
5. Taloudellisten ja sosiaalisten haittojen välttäminen. Kokeilun tulosten julkaisuilla voi toisinaan olla tutkimuskohteelle vahingollisia seurauksia. Tätä tulee tarkastella tulosten julkaisun yhteydessä. Julkaisussa on pyrittävä anonymiteettiin ja kunnioittavaan ilmaisutapaan. Periaate ei kuitenkaan saa estää tutkimustulosten julkaisemista silloin, kun tulokset eivät todennäköisesti ole tutkimuksen kohteena oleville kaikilta osin mieluisia.

6. Tutkimusaineiston suojaaminen ja yksityisyys. Kokeiluista saatava tutkimusdata on salattava ja siihen liittyvä tieto ei saa olla yhdistettävissä yksityishenkilöihin.

Kokeilufasilitaattori arvioi suunnitelman kiinnittäen erityishuomiota siihen, onko mahdollisten eettisten periaatteiden poikkeuksiin riittäviä perusteita. Tarvittaessa kokeilun tekijää pyydetään muokkaamaan suunnitelmaa vastaamaan paremmin eettisiä periaatteita. Kokeilufasilitaattori voi käyttää eettisessä arvioinnissa tukunaan ulkoista toimijaa, esimerkiksi Tutkimuseettistä neuvottelukuntaa.

3.3 Kuka toimintamallin toteuttaa?

Toimintamallin tavoitteena on luoda prosessi, joka auttaa julkishallintoa oppimaan käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntämisestä ja kokeilujen järjestämisestä. Tällä hetkellä riittävää osaamista käyttäytymisperusteisen tiedon tuottamiseen ei välttämättä ole julkishallinnon sisällä. Siksi puuttuva osaaminen hankitaan aluksi tarvittaessa julkishallinnon ulkopuolelta kuitenkin niin, että osaamista kertyy koko ajan hallinnon sisälle. Toimintamallin toteuttamisessa hyödynnetään ensisijaisesti julkishallinnon sisäistä osaamista ja tutkimuslaitoksia kuten sektoritutkimuslaitoksia ja yliopistoja. Kokeilun toteuttajat ja tehtävät on tiivistetty kaavioon 8.



Kaavio 8. Toimintamallin toteuttajat ja vastuut tiivistetyssä muodossa.

Toimintamallin järjestämiseen ehdotetaan kolmea vaihtoehtoista tapaa, jotka esitellään seuraavaksi.

Vaihtoehto 1: Kokeilufasilitaattori valtioneuvoston kansliassa. Tässä ehdotuksessa kokeiluohjelman toteuttamisesta vastaa valtioneuvoston kanslia yhdessä ohjauksesta vastaavien ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston kansliaan rekrytoidaan henkilö, jolla on osaamista käyttäytymisperusteista tietoa tuottavien tarjouspyyntöjen laatimisesta sekä kokeilujen fasilitoinnista. Varsinaiset kokeilut toteuttaa ryhmä, joka koostuu kokeilufasilitaattorista, vastaavasta ministeriöstä ja mahdollisesta kokeilun toteuttajasta. Kokeilufasilitaattori toimii kokeilujen tukijana sekä ohjauskeinojen uusien lähestymistapojen ajatusjohtajana ja kehittäjänä valtionhallinnon sisällä. Lisäksi fasilitaattori tarvittaessa auttaa kiinnostuneita ministeriöitä.

Myöhemmin kokeilufasilitaattorin rooli voi kehittyä, mikäli kokeiluohjelman tulokset ovat hyviä. Näin esimerkiksi valtioneuvoston kanslian täydennetty kokeilutiimi muodostaa käyttäytymisperusteisen ohjauksen pysyvän tukirakenteen. Tässä tapauksessa kokeilutiimi arvioi jatkuvasti hallituksen määrittämiä tavoitteita ja suosittelee käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntämistä ohjauksen suunnittelussa tapauksissa, joissa se arvioi käyttäytymisperusteisuudesta olevan hyötyä ohjauksen suunnittelussa. Kokeilutiimi voi toimia liputusperiaatteella eli siten, että se kertoo voivansa auttaa käyttäytymisperusteisen tiedon hankkimisessa ja halutessaan ministeriö voi hyödyntää tiimin osaamista. Mikäli vastaava ministeriö tai ministeriöt ovat halukkaita, aletaan toimintamallia käyttäytymisperusteisen tiedon saamiseksi toteuttaa.

Vaihtoehto 2: Virtuaaliyksikkö. Toisessa vaihtoehdossa toimintamalli toteutetaan virtuaaliyksikkönä. Yksiköstä vastaava virkamies kokoaa yhteen tavoitteen kannalta keskeisen joukon, joka huolehtii ongelman määrittämisestä, nykyisen tietomäärän arvioinnista ja tarvittaessa tilauksen tekemisestä. Virtuaaliyksikkö kokoaa käyttäytymisperusteisen tiedon ydinkehittäjät ja auttaa jakamaan osaamista ja tietoa.

Virtuaaliyksikön vahvuudet ovat toimintamallin kevyessä toteuttamisessa. Sen avulla saadaan mahdollisimman paljon olemassa olevaa osaamista käyttöön. Virtuaaliyksikkö vaatii toimiakseen kuitenkin vastuullisen virkamiehen, joka vastaa yksikön toiminnasta ja toimintamallin soveltamisesta.

Vaihtoehto 3: Verkosto. Kolmannessa vaihtoehdossa käyttäytymisperusteisen tiedon hankinta kilpailutetaan jollekin kokeilun tavoitteeseen kytkeytyvälle tutkimuslaitokselle. Tällainen voisi olla esimerkiksi terveyteen liittyvissä kysymyksissä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tutkimuslaitos huolehtii siitä, että toimintamallin eri osat toteutetaan. Olennaista vaihtoehdon toteutumisessa on, että tieto on hyödyllistä ja sen voi siirtää takaisin ohjauksen suunnitteluun.

Pitkällä aikavälillä tutkimuslaitokset voivat muodostaa verkoston, joka kokoaa tietoa siitä millaista käyttäytymisperusteista tietoa on ja millainen ohjaus on käyttäytymisvaikutusten kannalta tehokkainta. Vastaava malli on esimerkiksi Iso-Britanniassa toimiva What works -verkosto (ks. liite 1).

Suositus

Kaikissa vaihtoehdoissa korostuu tarve pitää kytkentä ohjauspolitiikan suunnitteluun vahvana. Suositus on, että valtionhallintoon palkataan oikeanlaista osaamista omaava henkilö, jonka vastuulla toimintamallin toteutus on. Hänen keskeinen tehtävänsä on pitää huolta siitä, että uusi käyttäytymisperusteinen tieto on ministeriöille hyödyllistä, tukea toimintamallin käyttämisessä sekä olla kehittämässä toimintamallia eteenpäin. Yksi tällainen mahdollisuus on esimerkiksi suomalaisten kokeilujen kerääminen systemaattisesti ja parhaiden käytäntöjen jakaminen.

Muut toimijat

Ohjauksen suunnittelusta vastaava ministeriö. Valitun tavoitteen toteutumisen edellytyksenä on usein useampi kuin yksi ministeriö. Toimintamallissa ehdotetaan, että ainakin yhden vastaavan ministeriön tulee olla mukana tarjouspyynnön tekemisessä ja itse kokeilussa. Vastaava ministeriö on tavoitteen kannalta olennainen ja sieltä tulee löytyä kiinnostusta käyttäytymisperusteiseen ohjaukseen. Näin ministeriöiden sisään kertyy osaamista uusista lähestymistavoista. Ministeriöstä osallistuu vähintään ohjausta valmisteleva henkilö.

Kokeilun ulkopuolinen toteuttaja. Varsinaisen kokeilun toteuttaa tarvittaessa ministeriön ulkopuolinen toimija. Ulkopuoliseksi toimijaksi suositellaan konsortiota, jossa on tutkimusosaamista, kykyä laadullisen ensimmäisen vaiheen tutkimuksen tekemiseen sekä käyttäytymistieteellistä ja kokeiluosaamista tiedon validoimiseksi toisessa vaiheessa (esim. satunnaistettujen kenttäkokeiden avulla). Design- ja käyttäytymistieteellinen osaaminen ovat hyödyllisiä kokeilun toteuttamiseksi. Kokeilun suunnittelijan lisäksi tarvitaan myös kokeilualusta. Kokeilualustana voi toimia esimerkiksi kunta, aluehallinto tai järjestö.

Muutoksenteelijät-verkosto. Virkamiesten Muutoksenteelijät-verkoston avulla voidaan etsiä ministeriöiden sisältä henkilöitä, joilta löytyy kiinnostusta uusien lähestymistapojen soveltamiseen. Verkoston avulla voidaan myös jakaa parhaita käytäntöjä ja kokeilujen tuloksia ministeriöiden kesken. Tällaisten virkamiesten omasta kiinnostuksesta ponnistavien aloitteiden tukeminen auttaa käyttäytymisperusteisten menetelmien hyödyntämisessä.

3.4 Simulaatio: mitä kokeiluohjelma voisi tarkoittaa käytännössä?

Hallitus voi käynnistää kokeilun esimerkiksi aiheesta arvokkaan vanhuuden edistäminen seuraavassa simuloitulla tavalla. Tämä kuvaus on rakennettu niin, että kokeiluprosessista vastaa valtioneuvoston kansliassa työskentelevä kokeilufasilitaattori (vaihtoehto 1).

0.1. Hallitusohjelmaan kirjataan strategiseksi tavoitteeksi pyrkimys edistää arvokasta vanhuutta kansallisesti.
0.2. Toimintasuunnitelmassa arvokkaan vanhuuden tavoite tarkennetaan, ja yksi osatavoite on lisätä ikääntyneiden kansalaisten laadukasta kotona asumista vuodella. Muutoksentakijät-verkoston avulla tunnistetaan ministeriöiden motivaatioita selvittää tavoitteen käyttäytymisperusteiset mahdollisuudet ja rajoitteet.
0.3. Valtioneuvoston kanslian kokeilufasilitaattori arvioi, onko tavoitteessa perusteet käyttäytymisperusteisuuden hyödyntämiseksi sen toteutuksessa ja tarkemmassa määrittelyssä ja onko vastaavassa ministeriössä (STM) tai ministeriöissä kiinnostusta uusien lähestymistapojen hyödyntämiseen.
1. Jos käyttäytymisperusteisen tiedon hyödyntämiseksi on perusteita, tavoitteesta valmistellaan ja avataan Parhaat käytännöt -haku. Tässä haetaan avoimesti olemassa olevia kokeiluja ja kokemuksia. Näin kerätään keskushallinnon ulkopuolisilta toimijoilta näkemyksiä siitä, mikä vaikuttaa ikääntyneiden kotona asumiseen ja sen mahdollisuuksiin. Kokeilufasilitaattori aktivoi olennaisia tahoja (sairaanhoitopiirit, vanhuspalveluiden tuottajat ja palveluntarjoajat, seniorityön järjestöt) osallistumaan hakuun. Samalla etsitään asiantuntijoita avoimella haulla.
1.1. Järjestetään asiantuntijakatsaus, jossa valitut asiantuntijat kokoavat ikääntyneiden kotona asumiseen liittyvää tieteellistä tietoa. Katsaus tehdään pidennetyssä 3-5 päiväisessä työpajassa, jossa etsitään myös teoreettista tietoa ja näyttöä liittyen aiemmassa vaiheessa löydettyihin käytäntöihin ja ratkaisuihin.
1.2. Järjestetään tilannekatsaustyöpaja (no 1), jossa tutkijat, virkamiehet, toteuttajat ja muut keskeiset asianomaiset tutustuvat kokeiluun toistensa näkökulmista ja muodostavat tilanteesta yhteisen kuvan.
1.3. Kokeilufasilitaattori kokoaa haun aikana tulleilla ratkaisulla ja kokemuksilla tarkennetun tarjouspyynnön, jossa haetaan monitieteisiä ja osallistavia kokeiluita ikääntyneiden kotona asumisen lisäämiseksi.
2. Kokeilukonsortiot vastaavat tarjouspyyntöön. Kokeilufasilitaattori yhdessä ministeriön kanssa arvioivat tarjoukset perustuen konsortioiden monitieteisyyteen, pätevyyteen sekä ehdotettujen kokeilujen avoimuuteen perustuen.
2.1. Aloitetaan laadullinen kokeilu, jossa kerätään ymmärrystä siitä, miten ihmisten käyttäytyminen vaikuttaa ikääntyneiden kotona jaksamiseen ja mitkä ihmisryhmät ovat tavoitteen kannalta olennaisimpia. Jokaiseen kokeiluun osallistuu kokeilufasilitaattorin lisäksi STM:n virkamies, joka helpottaa ja tukee kokeilua.
2.1.1. Kokeilufasilitaattori yhdessä STM:n kanssa arvioi kokeilun ja päättää, edetäänkö seuraavaan vaiheeseen.
2.1.2. Järjestetään tilannekatsaustyöpaja (no 2), jossa tutkijat, virkamiehet, toteuttajat ja muut keskeiset asianomaiset tutustuvat kokeiluun toistensa näkökulmista ja muodostavat tilanteesta yhteisen kuvan.
2.1.3. Tilataan vahvistava kokeilu. Tarjouksessa vaaditaan arvio kokeilun vaikuttavuus- ja toteutuskelpoisuudesta sekä eettisyydestä. Jos kokeilu on ulkopuolisen arvioijan mielestä riittävän vaikuttava, levitettävissä ja tehtävissä kohtuullisin resurssein, siirrytään vahvistavaan kokeiluun. Suunnitelma tulee läpäistä myös kokeilufasilitaattorin tekemä eettinen arviointi

<p>2.2. Vahvistavassa kokeilussa kokeilukonsortio toteuttaa kokeilun, joka tuottaa mitattavia ja yleistettävissä olevia tuloksia (esim. hyödyntämällä RCT-prosessia). Ennen kokeilua määritellään ikääntyneiden kotona asumiseen edistämiseen liittyvät onnistumisen kriteerit. Kriteerien toteutuminen viittaavat siihen, että kokeilun tuloksia voidaan hyödyntää. Tutkimustulokset tehdään avoimiksi ja läpinäkyviksi ja kokeilun toteuttajan itsearviointi julkaistaan.</p>
<p>3. Kokeilufasilitaattori, ministeriö ja asiantuntijat arvioivat kokeilun tulokset ja antavat asiantuntijalausannon kokeilun tulosten yleistettävyydestä, pätevydestä, hyödyllisyydestä ja siitä, onko aiempaa tietopohjaa hyödynnetty.</p>
<p>3.1. Kokeilufasilitaattorin johdolla toteutetaan vuorovaikutteinen kuulemistilaisuus, jossa tavoitteeseen liittyvät palveluntarjoajat, kohderyhmän jäsenet, virkamiehet, päättäjät ja muut keskeiset asianomaiset yhteiskehittävät kokeilusta saadun tiedon pohjalta toimenpide-ehdotuksia.</p>
<p>4. STM valmistelee tarvittavan ohjauksen tukeutuen kokeilun avulla kerättyyn tietoon.</p>
<p>5. Ohjauksen vaikutusarvioinnin yhteydessä arvioidaan, onko ikääntyneiden kansalaisten kotona jaksamiseen kehitetyssä ohjauksessa hyödynnetty käyttäytymisperustaisuutta.</p>

3.5 Toimenpidesuosituks: mitä pitää tehdä, jotta toimintamalli tulee käyttöön?

Toteutuakseen ehdotettu toimintamalli vaatii ensimmäisessä vaiheessa seuraavia toimenpiteitä:

1. Toteutetaan hallitusohjelmassa mainittu kokeiluohjelma. Kokeiluohjelmassa käyttäytymisperusteista tietoa hyödynnetään hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa valittujen tavoitteiden yhteydessä.

2. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahat muotoillaan uudelleen siten, että viidesosalla rahoituksesta rahoitetaan kokeiluhankkeita. Tällä rahalla toteutetaan esitetyissä tavoitteessa tehtävät käyttäytymisperusteisen tiedon hankinnan kokeilut. Nämä kokeilut ovat luonteeltaan tutkimuksellisia sekä uutta ja hyödynnettävää tietoa tuottavia.

3. Palkataan kokeilufasilitaattori. Kokeilufasilitaattorilla on tarvittavaa osaamista tukea kokeiluja ja tarvittaessa tehdä tarjouspyyntö, jonka kautta olennaista käyttäytymisperusteista tietoa voidaan hankkia. Kokeilufasilitaattori on myös mukana kokeilun toteuttamisessa ja varmistaa, että osaaminen käyttäytymisperusteisten kokeilujen tekemisestä alkaa kertyä valtionhallinnon sisälle. Myös kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin piirissä tehtävien kokeilujen kerääminen avoimen haun kautta kuuluu fasilitaattorin tehtäviin.

4. Mikäli hallitusohjelmaan kirjattua lainsäädännön vaikutusten systemaattista arviointia kehitetään, tulee vaikutusten arvioinnin yhteydessä arvioida käyttäytymisvaikutuksia. Ohjauskeinojen dynaamisten, käyttäytymiseen kytkeytyvien vaikutusten arviointi on vaikeaa, mutta kokeilut ovat tapa kehittää tätä osaamista.

5. Kokeiluohjelma käynnistetään keskeisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten keskustelutapaamisella. Tavoitteena on rakentaa hallinnon yhteistä osaamista ja näkemystä käyttäytymisperusteisten lähestymistapojen ja kokeilujen hyödyntämisestä osana ohjausta.

Nämä toimenpiteet eivät yksinään riitä. Lisäksi virkamiehillä täytyy olla kiinnostusta uusien lähestymistapojen testaamiseen ja hyödyntämiseen. Muun muassa Muutoksenteijät-verkoston kautta voidaan etsiä ja tunnistaa tätä kiinnostusta. Muutoksenteijöiden avulla voidaan myös jakaa parhaita käytäntöjä ja oppeja valtionhallinnon sisällä. Kulttuurisen muutoksen nopeutta lisää virkamiesten motivointi ja insentivointi uusien lähestymistapojen hyödyntämiseen. Yksi tapa on kertoa, miten työkalut auttavat nykyisen työn tekemisessä.

Toimenpidesuositusten lisäksi seuraavat aloitteet auttavat vahvistamaan pitkän aikavälin muutosta hallinnon sisällä:

Kumppanuus suomalaisten yliopistojen kanssa. Tutkimuksen ja opetuksen kytkeminen kehittämistyöhön auttaa kokeilemaan uusia lähestymistapoja.

Koulutusjakso käyttäytymisperusteisesta osaamisesta kiinnostuneille virkamiehille ja päättäjille. Koulutuksessa kehitetään virkamiesten osaamista ja omistajuutta käyttäytymis perusteisiin menetelmiin. Koulutusjakso voitaisiin muodostaa hallitusohjelman toimintasuunnitelman valmistuttua.

Vaihtoehtoinen reitti: perustetaan yksikkö

Useassa maassa käyttäytymisperusteista lähestymistapaa on tuotu hallinnon kehittämiseen perustamalla erillisiä yksiköjä, joihin käyttäytymisperusteinen ymmärrys ja toiminta hallinnossa on keskitetty. Tällainen reitti on mahdollinen myös Suomessa.

Eri maissa hallintoa kehittämään perustetut yksiköt käyttävät erilaisia menetelmiä: esimerkiksi Tanskassa päädyttiin perustamaan design-menetelmiä hyödyntävä Mindlab, kun taas Iso-Britanniassa perustettiin käyttäytymistieteitä soveltava BIT. Tyypillisesti nämä yksiköt edustavat tietyn käyttäytymisperusteisen lähestymistavan erityisosaamista ja ovat kooltaan aluksi 5–15 henkilöä. Yksiköt auttavat erityisesti implementoinnin kehittämisessä ja toimivat projektiluontoisesti yhteistyössä sektoriministeriöiden tai paikallistason hallinnon kanssa.

Käyttäytymisperusteisten yksikköjen etuna on niiden kyky kerryttää ja vahvistaa osaamista hallinnon sisällä. Usein yksiköt ovat onnistuneet myös toimimaan uuden ja vielä tuntemattoman lähestymistavan ääninä julkisessa keskustelussa. Toisaalta yksikkökeskeisten lähestymistapojen haasteena on kansainvälisten haastattelujen perusteella niiden fragmentoituneisuus: yksiköjä ei ole kytketty suoraan ohjauksen tai keskushallinnon ohjauspolitiikan suunnitteluun, vaan niitä käyttävät tilauspohjaisesti yksittäisten ministeriöiden tai paikallishallintojen virkamiehet.

Lopuksi: Mitä kokeiluohjelman jälkeen?

Tämän tutkimuksen toimeksiantona oli kehittää suomalaiseen yhteiskuntaan sopiva toimintamalli, jonka avulla käyttäytymisperusteisia menetelmiä voidaan hyödyntää ohjauksen kuten lainsäädännön tai verotuksen suunnittelussa. Design for Government -toimintamallissa on lähdetty siitä, että sen kanssa voidaan päästä nopeasti liikkeelle ilman tarvetta uusiin rakenteisiin. Myöhemmin toimintamallia ja sen eri vaiheita voidaan laajentaa.

Kokeiluihin on yhdistetty monissa keskustelunavauksissa lupaus hallinnon jatkuvasta kehittämisestä, jossa ei ole enää suuria ja raskaita uudistusprosesseja. Design for Government on ensimmäinen ja vielä melko pieni askel uuteen suuntaan. Sen aikana synnytetään yhteistä näkemystä ihmislähtöisestä hallinnosta. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi toimintamallin yhteydessä toteutettavaa koulutusohjelmaa. Sen avulla virkamiehet ja päätöksentekijät pääsevät helposti tutustumaan konkreettisiin esimerkkeihin, joissa käyttäytymisperusteisia menetelmiä hyödynnetään.

Design for Government -toimintamallin ytimessä on ajatus ihmislähtöisemmästä hallinnosta ja ohjauksesta. Malli on toteutettu siten, että se tukee virkamiesten työtä ja auttaa uusien lähestymistapojen käytössä. Virkamies voi fasilitoidun kokeiluohjelman aikana oppia, mitkä ovat itse hyödyllisimpiä menetelmiä ja missä tarvitaan lisätukea. Virkamiesten kiinnostus eri ministeriössä on keskeistä, jotta toimintamalli voi olla aidosti hyödyllinen myös pidemmällä aikavälillä. Parhaimmillaan käyttäytymisperusteinen tieto auttaa tekemään paremmin perusteltua ja ihmisen jo olemassa olevia toimintamalleja huomioon ottavaa ohjausta, joka myös tuottaa laadukkaampia tuloksia.

Suomalaisessa yhteiskunnassa on tehty vuosikymmenten aikana laaja joukko kokeiluja. Osa kokeiluista on kytkeytynyt myös ohjauksen kehittämiseen, mutta kaikissa kokeiluissa ei ole aina pyritty aitoon oppimiseen. Seuraavassa vaiheessa tarvitaan oppivaa hallintoa ja päätöksentekoa, joka järjestelmällisesti hyödyntää sekä olemassa olevan että kokeiluissa syntyvän tiedon. Uuden hallituksen kohdalla tämä tarkoittaa, että kun hallitusohjelman toteutumista arvioidaan vuosittain, tulee tämän arvioinnin pohjalta myös oppia. On selvitetävä, missä ollaan onnistuttu, mikä ei ole toiminut ja mitä voidaan tehdä toisin.

Selvää on, että uusia ohjauksen ja hallinnon kehittämisen työkaluja tarvitaan. Suomalainen yhteiskunta muokkaa käytäntöjä ja instituutioitaan globaaliin ja digitaaliseen maailmaan sopiviksi. Edessä on isoja uudistuksia, joita on mahdotonta suunnitella täydelliseksi etukäteen. Siksi on järkevämpää kokeilla, mutta systemaattisesti ja siten, että kokeilujen opit kertyvät hallinnon sisälle. Tieto käyttäytymisestä on tärkeässä roolissa, mutta sen hyödyntäminen ei muuta sitä, että politiikka on lopulta arvovalintoja.

Tästä syystä kaiken, mitä toimintamallin puitteissa tehdään, tulee olla läpinäkyvää ja avointa kansalaisille. Ottamalla ihmiset nykyistä paremmin mukaan ohjauskeinojen kehittämiseen voi ohjauksen suunnittelu, ja myös hallinto, kehittyä avoimemmaksi ja demokraattisemmaksi.

Täytyy myös kokeilla, jotta tiedetään miten tässä ehdotettu Design for Government -toimintamalli toimii käytännössä. Siksi ehdotus on kaksivuotinen kokeiluohjelma. Kokeiluohjelmaa tulee arvioida avoimesti. Ehdotuksessa kokeiluohjelma rahoitetaan pääosin suuntaamalla olemassa olevia resursseja. Mikäli toimintamalli tuottaa mitattavaa arvoa, voidaan resursseja myöhemmin lisätä.

Lähteet

- Accenture. (2013). Energizing Global Growth: Understanding the Changing Consumer. Haettu 15.03.2015 osoitteesta <http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/us-en/landing-pages/energizing-global-growth/Energizing-Global-Growth-Final.pdf>
- Armitage, C. J., & Conner, M. (2001). Efficacy of the Theory of Planned Behaviour: A meta-analytic review. *British Journal of Social Psychology*, 40, 471–499.
- Arnett, J. (2008). Why American Psychology Needs to Become Less American. *American Psychologist*, 63, 602–614.
- Asch, S. E. (1951). Effects of group pressure upon the modification and distortion of judgements. Teoksessa Harold Guetzkow (toim.), *Groups, leadership and men; research in human relations*, 177–190.
- Asch, S. E. (1955). Opinions and Social Pressure. *Scientific American*, 193, 31–35.
- Bentley, Tom (2015). Henkilökohtainen tiedonanto, 19.01.2015.
- Berg, A., Hilden, M., & Lahti, K. (2014). Kohti kokeilukulttuuria. Analyysi Jyväskylän resurssiviisaista kokeiluista strategisen kehittämisen työkaluina. Sitran selvityksiä 77.
- BIT. (2012a). Government's nudge unit goes global. *Lehdistötiedote* 20.07.2012. Haettu 18.03.2015 osoitteesta <https://www.gov.uk/government/news/governments-nudge-unit-goes-global>
- BIT. (2012b). Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt. Cabinet Office Behavioural Insights Team. Haettu 18.03.2015 osoitteesta https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/202060539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf
- Borg, S. (2013) *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013.
- Cameron, S. (11.7.2012). The nudge, nudge unit has ways to make you pay. *The Telegraph*. Haettu 10.03.2015 osoitteesta <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9392224/The-nudge-nudge-unit-has-ways-to-make-you-pay.html>.
- Cialdini, R. B. (2003). Crafting normative messages to protect the environment. *Current Directions in Psychological Science*, 12, 105–109.
- Christiansen, B., & Blunt, L (2012). Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public policy. Nesta .
- UK Cabinet Office. (2012). *Civil Service Reform Plan*. HM Government, official public document, published June 2012.
- Doz, Y., & Kosonen, M. (2014). Governments for the future: building the future of the agile state. *Sitra studies* 80.
- Dwyer, W. O., Leeming, F. C., Cobern, M. K., Porter, B. E., & Jackson, M. J. (1993). Critical Review of Behavioral Interventions to Preserve the Environment: Research Since 1980. *Environment and Behavior*, 25, 275–321.
- Euroopan komissio. (2013a). *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making*. JRC Scientific and Policy Reports. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Euroopan komissio (2013b). *Powering European Public Sector Reform: towards a new architecture*. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (2011). *Predicting and Changing Behavior: The reasoned action approach*. New York: Taylor & Francis.
- Fjeldsoe, B., Maïke, N., Winkler, E., & Eakin, E. (2011). Systematic review of maintenance of behavior change following physical activity and dietary interventions. *Health Psychology*, 30, 99–109.

- Forss, M. & Kanninen, O. (2014). Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä. Aja-tushautomo Tänk.
- Haidt, J. (2001). The Emotional Dog and Its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment. *Psychological Review*, 108, 814–834.
- Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D., & Vlaev, I. (2014). The Behaviorist As Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance. The National Bureau of Behavioural Research, Working Paper No. 20007.
- Haynes, L., Green, D. P., Gallagher, R., John, P., & Torgerson, D. J. (2013). Collection of Delinquent Fines: An Adaptive Randomized Trial to Assess the Effectiveness of Alternative Text Messages. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32, 718–320.
- Heinonen, O-P. (2013) Puheenvuoro: Onko valtioneuvostolla ohjauspolitiikkaa ja voiko julkista sektoria johtaa kokonaisuutena? Tilaisuudessa: Johdon VTV-seminaari 23.9.2013.
- IDEO. (2011). Business Process Redesign for The Ministry of Manpower's Work Pass Division
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, 47, 263–291.
- Kahneman, D., (2011). *Thinking Fast and Slow*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Michie, S., & West, R. (2013). Behaviour change theory and evidence: a presentation to Government. *Health Psychology Review*, 7, 1–22.
- Michie, S., Campbell, R., Brown, J., West, R. & Gainforth, H. (2014). *ABC of Behavior Change Theories: an essential resource for researchers, policy makers and practitioners*. Silverback Publishing, Great Britain.
- OECD. (2015). *OECD Economic Surveys: Estonia 2015*. OECD Publishing.
- Prime Minister's Office Tanzania. (2013). Big Results Now. Ladattu 9.6.2015 osoitteesta <http://www.pmoal.gov.tz/quick-menu/brn/>
- Puttick, R., Baeck, P., & Colligan, P. (2014): I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world, Nesta & Bloomberg Philanthropies.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Robinson, E, Thomas, J., Aveyard, P., & Higgs, S. (2013). What Everyone Else Is Eating: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Effect of Informational Eating Norms on Eating Behavior. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 114, 414–429.
- Thaler, R., & Sunstein, S. (2008). *Nudge*. Penguin Books.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012). Tutkimuseettisen neuvottelukunnan laatimat eettiset periaatteet. Haettu 05.06.2015 osoitteesta <http://www.tenk.fi/fi/eettinen-ennakkoarviointi-ihmistieteiss%C3%A4/eettiset-periaatteet>
- UK Cabinet Office (2011). *Open Public Service White Paper*. HM Government, Official Public Document, published July 2011.
- Valtiovarainministeriö (2014). Päätöksistä muutoksiin: valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset, OHRA / Valmistelutyöryhmän raportti. 1.12.2014, VM142:00/2013.
- Winerman, L. (2013). Interesting results: Can they be replicated. *Monitor on Psychology*, 44, 38.

LIITE 1: Kansainvälisten toimijoiden kuvaukset

CASE 1. Mindlab

Perustiedot: Mindlab on valtion sisäinen design-innovaatioyksikkö, joka toimii valtiovarain-, työ- ja opetusministeriön lisäksi yhteistyössä Odensen kunnan kanssa. Sen tehtävänä on nopeuttaa politiikan toimeenpano- ja innovaatiotahtia ja tehdä siitä kustannustehokasta, sekä varmistaa käyttäjien kanssa, että suunnitellut innovaatiot toimivat. Mindlab työllistää noin 20 työntekijää, joista taustaltaan noin puolet ovat muotoilijoita tai etnografeja ja loput hallintotieteilijöitä ja politiikantutkijoita.

Toiminta: Mindlabin toiminnan lähtökohtana ovat muotoiluajattelu ja käyttäjälähtöiset innovaatiot. Se välittää informaatiota käyttäjän ja virkamiehen välillä hyödyntämällä “empatiataktiikoita”, eli ihmisten omia sanoja ja käsityksiä videoiden ja kuvien avulla. Mindlab kokeilee erilaisia politiikan toimeenpanotapoja kumppaneidensa kanssa ja kerää tietoja käyttäjistä tulevaa politiikkasuunnittelua varten.

Tarve: Mindlab tilataan kehittämään ohjausta tilanteissa, joissa on selvät tavoitteet mutta epäselvät tavat toteuttaa ohjausta. Organisaatio auttaa toteuttamaan tavoitteita, jotka eivät perinteisin sääntelyn keinoin onnistu, tai jotka olisivat liian kalliita ja vaikeita. Mindlab toimiikin tilaajille riskienhallinnan välineenä tarjoamalla mahdollisuuden kokeilla uutta ja tehokasta toimeenpanon tapaa rajatussa kontekstissa.

Prosessi: Ministeriöt tilaavat 90 %:ssa tapauksista hallinnon sisäisenä, mutta ulkopuolisena yksikkönä auttamaan ohjauksen toimeenpanossa. Näitä toimeenpanon tapoja Mindlab kokeilee kumppanikuntansa Odensen kanssa. Mindlab yrittää myös itse ehdottaa projekteja tuttujen virkamiesten kautta. Yleensä tilaajana on keskitason virkamies ministeriön sisältä, joka haluaa nopeita ja kustannustehokkaita tuloksia ja näyttää esimiehilleen selkeitä ja innostavia esimerkkejä, joita levitetään julkisuuteen Mindlabin verkkosivujen kautta.

Rahoittaja: Mindlabin toiminnan rahoittavat ministeriöt.

Suhde hallintoon: Suhteessa hallintoon Mindlab on selkeässä palveluntarjoajan asemassa, mutta sen status ministeriöiden sisällä on korkea. Organisaatio yrittää esimerkiksi johdonmukaisesti kieltäytyä hankkeista, jotka ovat pelkästään toimeenpanoa eivätkä pidä sisällään uuden käyttäjätiedon tuomista ministeriöihin. Mindlabin tavoitteena on asema, jossa se voisi vaikuttaa enemmän hallinnon kulttuuriin.

Vahvuudet: Mindlab on edelläkävijä laadullisen käyttäjätiedon tuottamisessa. Organisaatio toimii niin kunta- kuin ministeriötasollakin, joten se pystyy yhdistämään hankkeissaan paikalliset kontekstit (kokeilut) ja ohjaukseen. Mindlabilla on kyky saada virkamiehet innostumaan muotoilumenetelmien käytöstä. Mindlab hahmottaa hyvin hallinnon sisällä tai ulkopuolella toimimiseen liittyvät vahvuudet ja heikkoudet.

Heikkoudet: Mindlab ei ole aivan siinä asemassa, jossa se haluaisi olla kokonaisvaltaisen hallintokulttuurin kehittäjänä. Lisäksi sen toiminta on projektiluontoista ja avustavaa, joten sen mahdollisuudet skaalata oppejaan ovat rajalliset.

Vaikuttavuus: Mindlab mittaa vaikuttavuuttaan sisäisesti kahden tekijän kautta: 1) onko ministeriö saanut parempaa tietoa käyttäjistä ja 2) onko Mindlab löytänyt konkreettisen tavan toteuttaa ohjausta tehokkaammin. Jälkimmäistä kohtaa arvioidaan mm. kustannus-hyötyanalyyseilla.

Esimerkkityö: Cutting off the red tape -hankkeessa Mindlab tutki tapoja vähentää erilaisiin haavoittuviin ryhmiin kohdistuvaa kallista ja turhaa byrokratiaa. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi nuoret freelancerit ja sairaseläkeläiset. Ottamalla käyttäjät mukaan hallinnon palvelujen kehittämiseen pystyttiin osoittamaan monta ongelma-kohtaa, joista voitiin luopua, tai joiden kohdalla voitiin säästää rahaa ja lisätä käyttäjätyytyväisyyttä.

CASE 2. iNudgeYou

Perustiedot: iNudgeYou on yksityinen, Tanskassa toimiva julkiselle sektorille palveluja tarjoava konsultti-yritys, joka on tuupaus-ajattelun edelläkävijä. Sen tehtävänä on auttaa hallintoa tehostamaan kehittämisprosessiaan. iNudgeYou työllistää 8 ihmistä.

Toiminta: iNudgeYou hyödyntää toiminnassaan käyttäytymistieteellisiä tapoja vaikuttaa ihmisten valintoihin. Organisaatio vastaanottaa virkamiehiltä erilaisia ongelmia ja testaa niihin sopivia käyttäytymisperusteisia ratkaisuja, joiden avulla voidaan vaikuttaa ennakoivasti ihmisten päätöksiin, valintoihin ja käyttäytymiseen. Lisäksi se siirtää osaamistaan hallinnon omaan käyttöön tarjoamalla koulutuksia.

Tarve: iNudgeYousta kiinnostuneet virkamiehet voi jakaa kolmeen luokkaan: 1) metodeista innostuneet, 2) toimeenpanon haasteita kohtaavat ja 3) muutoksesta kiinnostuneet uransa ja organisaationsa edistäjät. iNudgeYoun tilaamisen taustalta löytyy usein tarve toimia kustannustehokkaammin, halu vähentää sääntelyä ja ymmärrys systemaattisempien ratkaisujen tarpeesta monimutkaisessa maailmassa.

Prosessi: iNudgeYoun tilaaminen lähtee yksittäisten virkamiesten yritteliäisyydetä ja kiinnostuksesta, ei niinkään hallinnon strategisista linjauksista.

Rahoittaja: Toiminnan rahoittaa kulloinenkin tilaaja.

Suhde hallintoon: iNudgeYou on hallinnon ulkopuolinen konsultti, joka kokee, ettei hallinnossa ole riittävästi jaettuja käytäntöjä ja osaamista esimerkiksi iNudgeYoun tuottamien tulosten arvioimiseen tai hyödyntämiseen.

Vahvuudet: iNudgeYoun käyttämät ratkaisut ovat kevyitä toteuttaa. Lisäksi yritys haluaa vahvistaa julkisen sektorin toimijoiden omaa kapasiteettia, eikä vain toimia toteuttavana osapuolena.

Heikkoudet: iNudgeYou on pakotettu menetelmiensä puolesta toimimaan hyvin rajatuissa tapauksissa, joissa on selkeästi määritellyt ongelmat ja toimeenpanon haasteet. iNudgeYou keskittyy vain interventioihin, ei ohjauksen kehittämiseen.

Esimerkkityö: iNudgeYou onnistui lisäämään hedelmien valintaa 84% ja vähentämään makeisten valintaa 30% muuttamalla buffetpöydän antimien järjestystä.

CASE 3. Kennisland

Perustiedot: Kennisland on hollantilainen kansalaisjärjestö, jonka tavoite on rakentaa älykkäämpää hallintoa ottamalla paikallistaso mukaan. Kennisland on ollut hallinnon apuna erityisesti hallinnon hajauttamisen vaikutusten tunnistamisessa ja ihmisten ottamisesta mukaan palveluiden kehittämiseen ja tuotantoon. Yrityksessä työskentelee noin 20 henkilöä, joilla on monitieteellinen tausta mm. sosiologian, muotoilun, taloustieteen ja antropologian saralta.

Toiminta: Kennisland toimii monitieteellisesti, paikallisesti, kokeillen ja yhteiskehittäen. Organisaatio hyödyntää julkisten palveluiden kehittämisessä muotoilu- ja vuorovaikutustyökaluja sekä rakentaa kohderyhmille tarkennettuja kokeiluja palveluiden kehittämiseen.

Tarve: Kennisland tilataan ennakoimaan hallinnon hajauttamisen vaikutusta ja potentiaalia paikallistasolla, lisäämään kansalaisvuorovaikutusta ja luottamusta sekä tuomaan uutta ajattelua ja innostusta paikallishallintoon.

Prosessi: Organisaatio toimii paikallishallinnon virkamiesten kanssa, jotka tilaavat Kennislandilta palveluiden kehittämiseen tähtäviä kokeiluja.

Rahoittaja: Kennislandin projektit rahoittaa tilaaja, eli paikallishallinto.

Suhde hallintoon: Kennisland haluaa toimia paikallishallinnon, ei korkeimman virkamiestason kanssa, koska näkee suurimman muutospotentiaalinsa ja tarpeen muutokselle nimenomaan paikallishallinnossa. Organisaatio toimii tapauskohtaisesti, yksittäisen paikallishallintokumppanin kanssa, ja uskoo muutoksen ja innovaatiopotentiaalinsa olevan erilainen eri konteksteissa.

Vahvuudet: Kennisland kykenee tuomaan ihmiset yhteen kehittämään palveluita ja viemään käyttäjätietoa ihmisten tarpeista ja resursseista hallintoon. Yli kymmenen vuotta jatkuneesta onnistuneesta työstä on osoituksena vuosia jatkunut yhteistyö useiden paikallishallintojen kanssa.

Heikkoudet: Kennisland ei lähtökohtaisesti etsi skaalattavia malleja vaan ainutlaatuisia kontekstiin sopivia ratkaisuja. Sen tarjoamien ratkaisujen yleistettävyyden ja mittaamisen suhteen on haasteita.

Esimerkkityö: Kennisland kokeili Amsterdammassa yhdessä eläkeläisten kanssa, millaisia terveyspalveluita nämä kykenisivät ja haluaisivat tuottaa. Projekti antoi hallinnolle ymmärrystä siitä, mitä terveydenhuollon palveluita eläkeläiset tarvitsevat kaikkein kipeimmin.

CASE 4: The Observatory for Public Sector Innovation (OECD)

Perustiedot: Observatory of Public Sector Innovation on OECD:n perustama ohjelma, joka kerää verkkoportaaliin innovaatiokokemuksia ja kokeiluja OECD-maista edistääkseen maiden ja sektoreiden välistä oppimista. Organisaatio on perustettu auttamaan jäsenmaita kehittämään uutta innovaatioarkkitehtuuria kutistuvien resurssien ja kansalaisluottamuksen aikakaudella. Sen henkilöstö koostuu viiden henkilön ydintimistä, joka on OECD:n alaisuudessa ja toimii yhteistyössä 25 jäsenmaan kanssa.

Toiminta: OPSIn toiminnan keskiössä on verkkoportaali, joka kerää jatkuvasti tietoa innovaatioista ja arvioi niiden vaikuttavuutta. Lisäksi OPSI toimii verkkosivustonsa kautta keskustelufoorumina, jossa jäsenmaat käyvät läpi innovaatioita estäviä ydinongelmia ja kehittävät olemassaolevia ratkaisuja paremmiksi.

Tarve: OPSI auttaa jäsenmaitaan ennen kaikkea vähentämään innovaatioihin kytkeytyviä tiedonhankintakuluja ja toimimaan tukirakenteena maiden omissa innovaatioprosesseissa.

Prosessi: OPSI tarjoaa palvelujaan ja keskustelufoorumejaan aktiivisesti jäsenmaille ja yrittää houkutella jäseniä jakamaan innovaatioitaan eteenpäin.

Rahoittaja: Hankkeeseen osallistuvat maat maksavat jäsenmaksua, jolla toimintaa pidetään yllä.

Suhde hallintoon: OPSIlla on hyvä yhteys jäsenmaidensa virkamiesjohtoon. OPSI kokee, että tietokatkokset ruohonjuuritason paikallisten innovaattoreiden kanssa (opettajat, poliisit, siivoojat yms.) ovat rakenteel-

linen ongelma, ja ettei paikallishallinnollakaan aina ole tarvittavia ruohonjuuritason yhteyksiä. Tämä estää hyviin käytäntöihin liittyvän tiedon leviämistä.

Vahvuudet: OPSilla on selkeä rooli parhaiden käytäntöjen jakajana. Järjestö toimii jäsenmaille luotettavana tiedonlähteenä ja hyvien käytäntöjen varmistajana. OPSIn ansiona voidaan pitää jatkuvasti kasvavaa innovaatiopankkia.

Heikkoudet: OPSilta puuttuu yhteys ruohonjuuritason toimijoihin ja se myös kokee tämän koko innovaatiojärjestelmää leimaavaksi piirteeksi. Jäsenmailla ei ole tarpeeksi hyvää yhteyttä ruohonjuuritason elämään ja siten ei myöskään tietoa syntyvistä innovaatioista.

Esimerkkityö: OPSIn verkkoportaaliin on kerätty julkisen sektorin innovaatioita, joita kuka tahansa virkamies voi sinne viedä. Portaalista voi valikoida eri innovaatiot maittain, sektoreittain, hallinnon tasottain, vuosittain ja innovaation tyyppin tai tulosten perusteella. Portaali toimii helppokäyttöisenä resurssipankkina niin virkamiehille kuin tutkijoille.

CASE 5: Design and Foresight Unit at the Ministry of Health (State of Alberta)

Perustiedot: Design and Foresight Unit on hallinnon sisäinen muotoiluyksikkö, joka kiertää muutaman vuoden jaksoissa eri sektoriministeriöiden palveluksessa. Viimeksi se siirtyi energiaministeriöstä terveysministeriöön. Yksikkö perustettiin kehittämään ohjausta tehokkaammaksi ja auttamaan tapauksissa, joissa perinteiset sääntelyn keinot eivät tuo toivottuja tuloksia. Yksikköön kuuluu kuusi jäsentä, jotka ovat kaikki taustaltaan muotoilijoita.

Toiminta: Yksikön toiminta perustuu kolmivaiheiselle strategiselle muotoiluprosessille, joka lähtee liikkeelle ennakoituvuudesta, jossa tutkitaan palveluntarjoajille suunnattuja vaihtoehtoisia skenaarioita ja liiketoimintamalleja. Sen jälkeen vuorossa on strateginen muotoiluosio, jossa muotoiluyksikkö toimii tulkkina käyttäjien ja politiikan suunnittelijoiden välillä. Kolmannessa vaiheessa rakennetaan prototyyppi mahdollisesta ratkaisusta ja viedään tulokset hallinnon sisälle. Design and Foresight -yksikkö tarjoaa johtaville virkamiehille työkaluja, joiden avulla he voivat ottaa käyttäjätiedon paremmin huomioon päätöksenteossa.

Tarve: Yksikön hyödyntämisen tavoitteena on monissa tapauksissa resurssien säästö ja kansalaisluottamuksen vahvistaminen.

Prosessi: Yksikkö toimii projektivetoisesti. Se ottaa työstettäväkseen yhden projektin kerrallaan. Nykyisin se valitsee usein projektinsa itse poislukien tapaukset, joissa yksikköä tarvitaan suoraan ministerin, johtavan virkamiehen tai pääministerin toimesta.

Rahoittaja: Yksikön toiminnan rahoittaa siitä vastuussa oleva sektoriministeriö.

Suhde hallintoon: Yksikkö toimii itsenäisesti sektoriministeriön sisällä tai pää- tai sektoriministerin halutessa palveluksia. Design and Foresight -yksikkö kokee vaikuttavansa paitsi yksittäisiin projekteihin, myös koko hallintokulttuuriin, jossa se näkee suuria haasteita.

Vahvuudet: Yksikkö on liittänyt tulevaisuusskenaariot ja perinteisen sääntelyn keinojen kyseenalaistamisen osaksi strategista muotoiluprosessia. Yksikön mandaattiin kuuluu ohjauskeinojen projektikohtainen kehittäminen ja kommentointi. Yksikkö avustaa hallintoa vaikeimmissa projekteissa alusta loppuun.

Heikkoudet: Design and Foresight -yksikkö on pieni yksikkö, jonka resurssit riittävät vain yhteen projektiin kerrallaan. Organisaatorinen paikka sektoriministeriön sisällä ja reuna-osavaltiossa (Alberta) auttaa sektoriministeriötä yksittäisissä projekteissa, mutta vaikuttavuuden skaalaaminen ja toimintatapojen levittäminen

muihin ministeriöihin osoittautuu väistämättä haasteelliseksi. Yksikkö toimii yhteistyössä vaikuttavuus- ja mittausyksikön kanssa, joka arvioi yksikön projekteja mutta kokee, ettei muotoilumenetelmien tuloksia vielä osata mitata. Yksikkö ei myöskään itse ole kehittänyt muotoilutyölleen vaikuttavuusmittaria.

Esimerkkityö: Yksikkö sai tehtäväkseen pohtia minkälaisella palvelumallilla terveydenhuoltoa pystyttäisiin uusimaan laajaan sairaalaverkostoon ja pitkään taloudelliseen nousukauteen pohjautuneen mallin jälkeen. Design and Foresight -yksikkö kehitti esimerkiksi mobiilipohjaisia, kustannustehokkaampia palvelumalleja ja auttoi hallintoa ymmärtämään erityisryhmien ja käyttäjien tarpeita paremmin terveydenhuollon uudistamisessa.

CASE 6: Policy Lab UK

Perustiedot: Iso-Britannian hallinnon alla tomiva Policy Lab on vuonna 2014 perustettu hallinnon sisäinen yksikkö, joka pyrkii edistämään muotoilumenetelmien käyttöönottoa Iso-Britannian hallinnossa, ja erityisesti ministeriötasolla. Yksikköön kuuluu 3,5 henkilöä. Policy Lab on osa Iso-Britannian valtioneuvoston kanslian (Cabinet Office) Government Innovation Groupia.

Toiminta: Käytännössä Policy Lab edistää etnografisien metodien, muotoiluajattelun, ja kokeilukulttuurin hyödyntämistä valtionhallinnossa. Tämä tapahtuu tekemällä esimerkkiprojekteja yhdessä ministeriöiden kanssa, joissa spesifejä haasteita ratkotaan yksikön menetelmillä, sekä järjestämällä LabLight-työpajoja, joissa esitellään ja koulutetaan Policy Labin menetelmiä ministeriöiden virkamiehille.

Tarve: Hallinnon ylätasolla Policy Lab vastaa Iso-Britannian tavoitteeseen uudistaa valtionhallinnon käytäntöjä (kts. tarkemmin Civil Service Reform Plan 2012). Kuitenkin ministeriöissä on kasvava ymmärrys ja kysyntä uusille politiikan ja palveluiden kehittämisen tavoille, johon Policy Lab tarjoaa kokeiluareenan.

Prosessi: Policy Lab kehittää ratkaisuja ministeriöiden haasteisiin käyttäen muotoilumenetelmiä (empathia-työ, käyttäjäprofiilit, palvelupolut). Yksikkö myös tilaa tukevaa työtä ulkopuolisilta designtoimijoilta.

Rahoittaja: Policy Labin rahoittavat eri ministeriöt (11 ministeriötä) perusrahoituksella. Yksiköllä on taattu vuoden kestoinen rahoitus, jonka jälkeen rahoitus arvioidaan uudelleen. Tällä hetkellä (2015, kevät) Policy Labilla on menossa 5 projektia, jotka maksavat n. 30 000 puntaa per projekti.

Suhde hallintoon: Policy Lab on valtioneuvoston kanslian sisäinen, mutta toiminnallisesti kohtalaisen itsenäinen yksikkö, jota ei ohjata kovin vahvasti. Yksiköllä on ministeriöihin puhtaan kysyntävetoinen suhde eli Policy Lab tarjoaa tukea kiinnostuneille ministeriön virkamiehille.

Vahvuudet: Policy Labilla on vahva metodinen osaaminen muotoilun käytöstä ohjauksen suunnittelussa.

Heikkoudet: Policy Lab on pieni yksikkö rajatuilla resursseilla, jonka vaikuttavuus kokonaisvaltaisessa hallinnon kehittämisessä jää väistämättä pieneksi.

Esimerkkityö: Yhdessä sisäministeriön ja Sussexin ja Surreyn poliisin kanssa Policy Lab kehitti palvelupolon, jolla madalletaan kynnystä rikoksen ilmoittamiseen.

CASE 7. BIT

Perustiedot: Behavioural Insights Team on maailman johtava käyttäytymistieteellisten lähestymistapojen soveltaja. BIT:n tehtävänä on käyttää käyttäytymistieteellistä ymmärrystä ihmisten valintojen muuttamiseen sellaisiksi, että ne ovat parempia heidän itsensä ja yhteiskunnan kannalta. BIT aloitti hallinnon sisäisenä yksikkönä, mutta on nyt siirtynyt osittain hallinnon ulkopuoliseksi toimijaksi. BIT:n omistajat ovat sen työn-

tekijät, Nesta sekä Iso-Britannian pääministerin kanslia (Cabinet Office). BIT on perustettu vuonna 2010 ja työllistää tällä hetkellä yli 50 ihmistä.

Toiminta: BIT on erikoistunut käyttäytymistieteelliseen lähestymistapaan ja on erityisesti tunnettu RCT-kokeistaan eli satunnaistetuista vertailukokeista, joilla erilaisia interventioita voidaan testata kevyesti ja mitattavasti.

Tarve: BIT:llä on vahvat referenssit onnistuneista kontrollikokeista, joiden taloudellisia resursseja säästävä potentiaali on valtava. Lähestymistavan kokeiluilla on vahva noste virkamiesten keskuudessa.

Prosessi: BIT aloittaa työn usein muotoilua muistuttavilla työkaluilla, joissa erilaisia ratkaisuja etsitään. Tämän jälkeen ratkaisuja testataan satunnaistetuin kenttäkokein.

Rahoittaja: BIT:n rahoitus koostuu pääosin projektirahoituksesta.

Suhde hallintoon: BIT:llä on vahvat yhteydet hallintoon niin organisatorisen historian, kuin yksittäisten henkilöiden yhteyksien takia. BIT aloitti hallinnon sisäisenä yksikkönä, mutta toimii nyt konsulttipohjaisesti myyden projekteja niin yksityiselle, kuin julkiselle sektorille. BIT:n johtaja David Halpern on verkottunut niin johtaviin ministereihin kuin virkamiehiinkin. David Halpern toimii mm. Cabinet Officen neuvonantajana What Works -keskuksiin liittyen.

Vahvuudet: BIT:n vahvuutena on metodin selkeä mitattavuus ja vaikutusten arviointi. BIT pystyy myös osoittamaan metodinsa hyödyt suhteellisen kevyillä kokeilla, joiden tilaaminen ei ole raskasta virkamiehille.

Heikkoudet: BIT:n heikkoudeksi voidaan laskea sen toiminnan systemaattisuuden puute. BIT:llä ei ole järjestelmää sen tekemien projektien valintaan vaikuttavuuden perusteella. Yhtälailta se on toistaiseksi kyennyt osoittamaan tuloksia haasteissa, joissa ongelma on kohtalaisen suljettu ja kapearajainen.

Esimerkkityö: BIT teki satunnaistettuja kenttäkokeita Guatemalassa, jossa se pyrki löytämään uusia tapoja kasvattaa verojen maksua ja verokertymää. BIT testasi erilaisia tapoja viestiä verojen ilmoittamisesta valtiolle: tunnepohjaisista viesteistä sanktioilla uhkaaviin viesteihin. Kokeilussa havaittiin, että paikallishyvinvointia korostavat viestit saivat verovelvollisiksi ilmoittautuneiden nousemaan rajatulla yli 40%.

CASE 8. WHAT WORKS CENTRE FOR AGEING BETTER

Perustiedot: What Works Centre for Ageing Better on Iso-Britannian Cabinet Officen tukemana toimiva itsenäinen verkostomainen keskus, jonka tehtävänä on kehittää tapoja pidentää työuria ja yksilöiden ja yhteiskunnan hyvinvointia. Keskus ei vielä toimi vaan sen rakennetta, missiota ja visiota kehitetään Cabinet Officen ja kolmen palkatun henkilön toimesta. What Works Centre for Ageing Better on osa What Works -verkostoa, jonka itsenäiset verkostot keskukset keskittyvät erilaisiin teemoihin hyvinvoinnista koulutukseen ja paikallistalouden kiihdyttämiseen. What Works Centre For Ageing Better toimii osittain hallinnon rahoituksella ja osittain vuonna 2013 saamansa 50 miljoonan punnan taustarahoituksen voimin, jonka se sai BIG Lottery Fundilta.

Toiminta: Alkaessaan toimimaan vuonna 2015 What Works For Ageing Better syntetisoi olemassa olevaa tietoa, rahoittaa tutkimuksia ja aloitteita, kytkee näyttöä politiikan ja ohjauksen kehittämiseen sekä tunnistaa ja kannustaa hallinnon ulkopuolisia yrityskumppaneita ja yksittäisiä kansalaisia laadukkaaseen työurien pidentämiseen. Konkreettinen työ pitää sisällään käyttäjätiedon ja näytön keräämistä ja tämän tiedon systematisointia verkkosivustolle sekä aktiivista tiedon levittämistä mm. yrityksille. Keskuksella on selkeä arviointikehikko, jolla se arvioi oman toimintansa menestystä ja näytön riittävyyttä.

Tarve: What Works Center perustettiin tehostamaan niukkenevien resurssien käyttöä ja lisäämään näyttöpohjaisuutta politiikkasuunnittelussa ja ohjauksen kehittämisessä.

Prosessi: Ensimmäisen vuoden aikana keskus kerää näyttöä ja rakentaa visiota ja missiotaan työelämän jättävien tai jättäneiden kansalaisten kanssa. Sen ensimmäiset käyttäytymisperusteiset kokeilut on tarkoitus aloittaa vuoden 2015 aikana.

Rahoittaja: Tällä hetkellä keskus toimii vuonna 2013 saamansa 50 miljoonan punnan rahoituksen turvin. Myöhemmin keskus alkaa konsultoimaan isoja työllistäjiä työuran pidentämisestä.

Suhde hallintoon: What Works Centre For Ageing Better kokee roolinsa itsenäiseksi, mutta on vahva yhteys hallintoon Cabinet Officen kautta. Cabinet Officen alaisessa jaostossa työskentelee kolme henkilöä, jotka työskentelevät yhteistyössä kaikkien seitsemän What Works -keskuksen kanssa. Hallinnon rooli on asettaa What Works -keskuksen kriteerit siitä, mihin ongelmiin What Works-keskuksia kehitetään. Hallinto pyrkii rahoittamaan 50% What Works -keskusten toiminnasta.

Vahvuudet: Vahva mandaatti ja vapaus kerätä tietoa, rakentaa verkostoa ja kritisoida ja kehittää hallinnon toimintatapoja. What Works -keskukset saavat itse päättää metodologiastaan, kunhan ne tuottavat selkeää näyttöä. Centre For Ageing Betterin vahvuus on kyvyssä hahmoittaa erilaisten käyttäytymisperustaisten lähestymistapojen vahvuuksia tapauskohtaisesti.

Keskus on laskenut laajasti mahdolliset hyödyt ja vaikutukset, joita työurien pidentämisellä ja yhtäaikaisella elämänlaadun parantamisella voi olla niin yksilö- kuin valtiotatasolla. Esimerkiksi ennenaikaisista tahdonvastaisista eläkkeellejäämisistä koituu valtiolle neljän miljardin punnan menetykset saamattomien verotulojen kautta ja työurien pidentäminen yhdellä vuodella kasvattaisi bruttokansantuotetta 1 %.

Heikkoudet: What Works -keskukset eroavat lähestymistavoissaan suuresti ja ovat vahvan riippuvaisia alkuvaiheessa keskusten vetäjien kyvystä kehittää ongelmaan sopivaa toimintamallia.

Esimerkkityö: Keskus kehittää tällä hetkellä rakennettaan ja ekosysteemiä paremman vanhenemisen ilmiön ympärille, ottaa mukaan eläkeläisiä ja eläkkeelle jääviä ilmiön ymmärtämiseksi ja kerää tietoa olemassa olevasta tutkimuksesta. Vuoden 2015 aikana valmistuu toimintasuunnitelma ja keskus palkkaa sen toteuttajat eli varsinaiset työntekijät.

LIITE 2: Kolme toimintamallia

A. Hallinnon sisäinen projektiyksikkö

Kuvaus: Hallinnon sisäisten käyttäytymisperustaisten yksiköiden tehtävänä on tukea ja kouluttaa ministeriöitä sekä toteuttaa käyttäytymislähtöisiä interventioita hallinnon sisällä. Nämä ovat usein designlähtöisiä hallinnon interventioita toteuttavia tai käyttäytymisperusteisia lähestymistapaa soveltavia yksiköitä. Ne toimivat sisäisesti käyttäytymisperusteisen ohjauksen toteuttajina ja suunnittelun tukena.

Esimerkki: Mindlab on kolmen ministeriön ja yhden kunnan yhdessä omistama julkishallinnon sisäinen innovaatioyksikkö. Sen perustehtävänä on nopeuttaa ja keventää ohjauksen implementointia ja käyttäytymisperusteisen ohjauksen kehittämistä. Muotoiluajattelusta ammentava Mindlab on hallinnon sisäinen, mutta erillinen yksikkö. Siltä eri ministeriöt saavat tukea tilanteisiin, jossa ohjauksen tavoitteet ovat selvät mutta tavat toteuttaa ohjausta epäselvät. Mindlab saa omistajiltaan perusrahoitusta toimintansa ylläpitämiseen ja tekee vuosittain sovittun määrän konsultointeja omistajilleen.

Osaaminen: Hallinnon sisäisiin projektiyksiköihin on perinteisesti rekrytoitu parhaita asiantuntijoita: Mindlabin työntekijöiden osaamis pohja pohjautuu muotoiluosaamiseen ja yhteiskuntatieteisiin, kun taas esimerkiksi BIT:n työntekijät ovat käyttäytymistieteellisten lähestymistapojen asiantuntijoita. Sisäisiin projektiyksiköihin kerätään siis usein spesifien metodien ja lähestymistapojen asiantuntijuutta.

Hyödyt: Hallinnon sisäisen, projektivetoisen yksikön hyödyt ovat sen toiminnan riipeydessä ja läheisessä suhteessa politiikkaprosessiin. Toimimalla yhdessä sektoriministeriöiden ja kuntien kanssa julkishallinnon sisälle taataan tiedon kertyminen. Tämän lisäksi hallinnon sisäisellä toimijalla on helpommin pääsy luottamukselliseen dataan ja epäviralliseen tietoon, joka tekee projekteista nopeampia ja helpommin toteutettavia.

Rajoitteet: Haasteena voidaan nähdä toiminnan pistemäisyys: yksikkö työskentelee spesifien hallinnon sisäisten projektien parissa, ja projektien tulosten systemaattinen vieminen hallinnon läpi voi muodostua usein vaikeaksi. Tilaajan kannalta tämä ei välttämättä ole ongelma, sillä sisäinen yksikkö ratkoo hyvin tehokkaasti sille annettuja spesifejä haasteita ja näin palvelee virkamiehiä ja hallinnon aloja hyvin, mutta laajempien hyötyjen saamiseksi on hallinnossa arvokasta rakentaa väyliä joilla muutkin virkamiehet ja hallinnon yksiköt voivat oppia sisäisen yksikön työn tuloksista.

Kriittistä hallinnon kannalta: Rahoitusmalli. Sisäinen yksikkö voi toimia joko Mindlabin tapaan ministeriöiden antamalla vuosittaisella perusrahoituksella tai puhtaana konsulttivetoisena, projektirahoituksella toimivana hallinnon sisäisenä yksikkönä. Tämä vaikuttaa suoraan yksikön mandaattiin: onko yksikkö vastuussa hyvien lopputulosten tuottamisesta vai onko sillä laajempi mandaatti edistää käyttäytymisperustaisuutta hallinnossa.

B. Tietoa keräävät toimijat

Kuvaus: Tiedon keräämiseen ja systematisointiin erikoistuneet toimijat ovat usein verkostomaisia monien toimijoiden yhteenliittymiä. Käytännössä näiden toimijoiden rooli on käyttäytymisperusteista systeemiä ylläpitävä ja kehittävä. Hallinnon kannalta nämä verkostot tuottavat politiikkaprosessia ja oleellisia politiikkasektoreita tukevaa tietoa niin tutkimuksen kuin käyttäytymisperustaisten interventioiden pohjalta.

Esimerkki: What Works -verkoston jäseninä on tutkimuslaitoksia, jotka muodostavat verkoston: verkoston tavoitteena on taata kattava, korkealaatuinen ja itsenäisesti arvioitu tietopohja päätöksentekijöille oleellisilla politiikka-aloilla (esimerkiksi vanheneminen, terveys, koulutus ja rikoksien ehkäisy) ja viedä tietoa relevantteille toimijoille ja kytkeä sekä kannustaa heidät politiikkaprosessin osaksi. Seitsemän What Works -keskusta (ja kaksi liitännäisjäsentä) toimivat pääasiassa tietoa koostavina, arvioivina ja syntetisoivina tahoina, jotka tuottavat päättäjille relevanttia ymmärrystä olemassaolevaan tutkimukseen perustuen. Tämän lisäksi ne kouluttavat päättäjiä ja tekevät kansalaisvaikuttamista. Keskukset on perustettu pääosin olemassaolevien tutkimuslaitosten yhteyteen ja rahoituksellisesti ne toimivat sekoituksella säätiöiden rahoitusta ja suoraa valtion budjettitukea.

Osaaminen: Verkostomaisten toimijoiden kannalta oleellista on poikkitieteellinen osaaminen ja kyky keskustella ja toimia tiedonvälittäjänä eri tieteenalojen ja toimijoiden välillä. Näihin toimijoihin onkin usein rekrytoitu yleisosaajia, joiden vahvuus on tiedon yhdistämisessä ja kansantajuistamisessa.

Hyödyt: Perusrahoituksella toimivan, mutta itsenäisen hallinnon sisäisen toimijan vahvuus on sen kyvyssä kerätä laajempaa tietopohjaa ohjauksen tueksi ja toimia pitkäjänteisenä ymmärryksen kerääjänä. Nämä toimijat voivat tarkkailla käyttäytymisperusteisen ohjauksen vaikuttavuutta ja toimivuutta kokonaisuutena keskittymättä ainoastaan spesifeihin interventioihin. Selkeänä etuna on myös vahva mandaatti levittää kokemuksia ja informaatiota ja luoda verkostoa, joka kytkee relevantit toimijat (kuten yritykset ja kansalaiset) osaksi politiikkaprosessia.

Rajoitteet: What Works -keskukset toimivat ohjauksen suunnittelun ja tiedontuotannon rajassa tulkiten tietoa molemmille. Tämä on toiminnan vahvuus, mutta luo samalla sille rajoitteita: tietoa keräävien toimijoiden tulee syöttää politiikkaprosessiin, mutta olla selkeän itsenäisiä ja poliittisesta ohjauksesta irrallisia.

Kriittistä hallinnon kannalta: Hallinnon kannalta tietoa keräävän verkoston on oleellista saada laajamittainen poliittinen ja korkean tason virkamiesten tuki sekä näyttää uskottavasti sen toiminnan hyöty. Rahoituksellisesti yhteistyö tutkimuslaitosten ja säätiöiden kanssa on kiinnostava vaihtoehto, jotta rahoitustaakka ministeriöille pysyy kohtuullisena.

C. Ministeriöiden tilauskäytännöt

Kuvaus: Julkinen hallinto on aina hankkinut käyttöönsä osaamista, jota sillä ei entuudestaan ole. Tapoja on monia: tarjouskilpailuita, tutkimusrahoitushakua, yleisiä innovaatio- ja haastekilpailuja tai erilaisia kuulemis- ja vuorovaikutusvälineitä, joilla ruohonjuuritason kansalaistoimijoita otetaan mukaan ohjauksen kehittämiseen. Näillä keinoilla voidaan saada hallinnon ulkopuoliset käyttäytymisperusteiset ratkaisut ja osaamiset hallinnon käyttöön.

Esimerkki: Hollannissa on poliittisesti julkilausuttu tavoite hallinnon hajauttamisesta paikallistasolle. Paikallishallinto voi tilata Kennisland-organisaatiolta tukea paikallishallinnolle kansalaislähtöisyyden vahvistamiseen. Järjestö tukee tavoitteen toteuttamista ja tarkempaa määrittelyä ruohonjuuritasolla.

Osaaminen: Jotta tilaustoiminnot saadaan hyödyttämään hallintoa parhaalla mahdollisella tavalla, on oleellista taata monitieteisen osaamisen lisäksi vahva ymmärrys hallinnon tilaus- ja toimeksiantoprosesseista, vuorovaikutuksen välineistä sekä syvälinen osaaminen hallinnon toimivuudesta. Näissä toimijoissa yhdistyy hallinnon tuntemus ja kyky yhdistää ja ymmärtää eri tieteealojen ja ammattiryhmien yhdistelmiä ja täydentävyyttä.

Hyödyt: Perinteisestä järjestötoiminnasta Kennisland eroaa projektiluontoisuutensa kautta: se rahoittaa toimintansa puhtaasti konsulttimaisella, projektivetoisella rahoitusmallilla. “Me teemme konkreettista kehitystyötä paikallistason hallinnon kanssa, josta kerromme laajasti onnistumisen tarinoita”, Kennislandin johtaja Chris Sigaloff kuvailee. Euroopan komission Liviu Stirbat korostaa kansalaisten lisäksi myös yritysten ja erilaisten sosiaalisten liikkeiden osaamisen mukaan saamista julkisen sektorin haasteisiin vastaamiseen: “Esimerkiksi Ruotsissa ja Italiassa on onnistuttu avaamaan implementointia sosiaalisille liikkeille ja saatu näin palveluista parempia ja resurssitehokkaita.”

Rajoitteet: Yritysten, järjestöjen ja muiden kansalaistoimijoiden saaminen osaksi hallinnon kehittämistä vaatii virkamiehiltä mittavaa osaamista ja ymmärrystä siitä, mihin ja miten ulkoisia toimijoita kannattaa hyödyntää sekä millaisia resursseja ulkopuolisilla toimijoilla on. Käytännössä tämä tarkoittaa erilaisten vipupisteiden määrittämistä politiikkaprosessissa (esimerkiksi mihin politiikan vaiheeseen tarvitaan ulkoinen arviointi tai milloin kansalaisten mukaan ottaminen on mahdollista) ja kumppanuusosaamisen kasvattamista (esimerkiksi tarjouspyyntöjen muotoilu). Tämän lisäksi pitää huomioida demokraattisuus ja tasa-arvoisuus: on kansalaisia, jotka on vaikea tavoittaa ja saada mukaan yhteiskehittämiseen. Nämä ryhmät eivät saa asettua entistä marginaalisempaan asemaan uusien lähestymistapojen myötä.

Kriittistä hallinnon kannalta: Tarvitaan selkeä malli, milloin ja millä tavalla hallinnon ulkopuolisia toimijoita tuodaan mukaan ohjauksen kehittämiseen. Tämän lisäksi tavoitteiden selkeä ja avoin määrittely saa parhaimmillaan aikaan uusien, ohjausta kehittävien toimijoiden määrän kasvun: esimerkiksi Alankomaiden vahva tavoite hallinnon hajauttamisesta on saanut aikaan Kennislandin profiloitumisen ja osaamisen kehittämisen nimenomaan tämän tavoitteen kehittäjänä ja sen vaikutusten ymmärtäjänä. Hallinnolla on ollut tämän tarjonnan herättämisessä oleellinen rooli.

LIITE 3: Miten kartoitus on toteutettu?

Kansainväliset esimerkit on kerätty kirjallisuuskatsauksella (mm. Puttick et al., 2014), jonka avulla on muodostettu kuva käyttäytymisperusteisia menetelmiä hyödyntävistä toimijoista ja eri maissa käytössä olevista toimintamalleista. Toimijalista on täydennetty haastatteleamalla kansainvälisiä asiantuntijoita. Asiantuntijoita haastatteleamalla on muodostunut kattava kuva toimijoista ja kriittisistä kysymyksistä.

Tämän työn kannalta relevanteimmiksi toimijoiksi on identifioitu kahdeksan tahoja, joiden toimintaa on analysoitu tarkemmin. Nämä toimijat on haastateltu, ja heidän toiminnastaan on koostettu tapauskuvaus, jossa esitellään toimijan toimintalogiikka, metodit sekä toimintamallin oleelliset osat.

Haastatteluiden lisäksi Iso-Britannian toimintamalliin ja sen keskeisiin toimijoihin on perehdytty kenttämatkalla. Matkan tavoitteena oli kansallisen toimintamallin ja sen keskeisten haasteiden ymmärtäminen syvällisesti ja toimintamalliin liittyneiden oppien sisällyttäminen suomalaiseen toimintamalliin.

Hankkeen yhteydessä järjestettiin Design for Government -kurssi, jonka aikana 25 opiskelijaa ratkaisivat erilaisia julkishallinnon haasteita. Kurssin lisäksi järjestettiin seitsemän julkista tilaisuutta tai työpajaa ja tehtiin kaksikymmentä haastattelua. Yhteensä hankkeen tilaisuuksiin osallistui 250 virkamiestä, muotoilijaa, tutkijaa, opiskelijaa ja hallinnon kehittämisestä kiinnostunutta. Lisätietoa kurssista ja sen lopputöistä löytyy osoitteesta <http://dfg-course.aalto.fi>.

Kansainvälisen toimijakartoituksen, haastatteluiden, työpajojen ja kurssin kautta on luotu pohja suomalaisen käyttäytymisperusteisen ohjauksen toimintamallille (ks. luku kolme).

Työtä ohjaavat tutkimuskysymykset ovat olleet:

- Millaisia kansainvälisiä kokemuksia on ohjauksen toimintamalleista valtioneuvostotasolla, joissa hyödynnetään kokeilevuutta ja käyttäytymistieteellistä otetta ja menetelmiä?
- Mitä tällaisen toiminnan vahvistaminen Suomessa edellyttäisi? Mitä muutoksia tarvittaisiin (lainsäädäntöön, ohjaukseen, organisatoriseen rakenteeseen, toimintatapoihin ja toimintakulttuuriin)?
- Millaisia hyviä käytäntöjä löytyy kokeilutoiminnasta, jossa on sovellettu ihmisten käyttäytymiseen liittyvää ohjausotetta?
- Minkälaisia hyviä toimintamalleja ja kehittämisen välineitä keskeisissä kokeilukulttuuria ja käyttäytymistieteitä hyödyntävissä kansainvälisissä organisaatioissa (esimerkiksi Mindlab ja NESTA) on käytössä?

LIITE 4: Euroopan unionin komissio: käyttäytymisperusteisuus ohjauksessa

Euroopan unionin komissio (2013a) on tehnyt mallinnuksen, jolla käyttäytymispohjaista tietoa voidaan järjestelmällisesti hyödyntää ohjauksessa. Mallin alussa tunnistetaan tavoite ja selvitetään, liittyykö tavoitteeseen käyttäytymiskomponenttia. Ainoastaan käyttäytymiskomponentilliset tavoitteet ovat mallin kannalta olennaisia ja etenevät vaiheeseen, jossa aihepiiristä toteutetaan kirjallisuuskatsaus. Komission mallin ehdotuksen mukaan käyttäytymiskokeilua ei tarvita, jos aihepiiristä tiedetään riittävästi. Mikäli tietoa ei ole riittävästi, kilpailutetaan kokeilu, jonka tulee olla tarkasti mitattavissa ja hyödynnettävissä politiikkaprosessissa.

