

Arviointitieto ja sen käyttöala kuntien päätöksenteossa

Vuokko Niiranen

ABSTRACT

Evaluation information and its application in municipal decision-making

What sort of information is used in decision-making by municipal political decision-makers? Political decision-making in a municipality is based on the decision-makers' right to the information needed in the decision-making. The importance of these rights in Finland will increase at the end of the 2010s when national and local interests and decision-making resources are matched. Then, decisions will be expected to be based on empirical data, and the effects of these decisions will be evaluated both beforehand and in retrospect. The form of the data evaluated in formulating decisions and the applicability of the evaluation methods employed influence success in reaching goals, or how decision-makers implement planned resolutions.

This article examines the use of evaluation information through textual analysis of municipal evaluation reports. Based on interviews with elected officials and municipal officials, this article also examines the sources of information available to decision-makers, and the kinds of information that operational managers – mainly presenting officials, but also other employees and managers – communicate to the political decision-makers.

Keywords: evaluation information, municipalities, decision-making

JOHDANTO

Kuntien poliittisten päättäjien mahdollisuus käyttää arviointitietoa päätöksenteossään ja tapa arvioida päätöksenteon seurauksia on yhä tärkeämpää. Luottamushenkilöiden käytettävissä olevan tiedon ala ja arviointi toimintatapana ovat myös tulleet aikaisempaa näkyvämmiksi ja keskustelun kohteiksi.

Mistä kuntien poliittiset päättäjät saavat sen tiedon, jota päätöksenteko edellyttää? Kunnallisen demokratian toimintaperiaatteiden mukaan kunnan luottamushenkilöillä, siis poliittisilla päättäjillä, on oltava mahdollisuus saada tietoa päätöksenteon tueksi ja välineeksi. Lähtökohtaisesti kunnallisessa päätöksenteossa esittelijöiden, eli viranhaltijoiden, tehtävänä on valmistella päätökset ja tuoda luottamushenkilöiden käyttöön heidän tarvitsemansa tieto. Tietoa tarvitaan yhä enemmän sekä sen arvioimiseen, mitä tekeillä olevista päätöksistä seuraa, että jo tehtyjen päätösten vaikutusten arviointiin jälkikäteen.

Arvioinnin teema korostuu 2010-luvulla sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla. Valtiollisen ja paikallisen päätöksenteon intressejä ja resursseja sovitetaan yhteen aikaisempaa selvemmin. Tämä tapahtuu muun muassa valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa toteuttavan lakisääteisen peruspalveluohjelman ja vuosittaisen peruspalvelubudjetin avulla. Ne valmistellaan valtionalouden kehyspäätöksen yhteydessä ja niiden tavoitteena on tasapainottaa kuntien tehtävien, veloitteiden ja rahoituksen välistä suhdetta. (KuntaL 1375/2007, 8§ ja 8a§; VVM 2010; VVM 2011, 19.)

Eduskunta on kirjelmässään hallitukselle (Eduskunnan kirjelmä 16/2010 vp) edellyttänyt, että maan hallitus kehittää yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista ja aikaansaatuisten tulosten arvioimista. Kirjelmään sisältyy oletus, että päätökset perustuvat tutkittuun tietoon. Julkisessa taloudessa ja sitä koskevassa päätöksenteossa on välttämätöntä osata sovittaa yhteen toimintaa koskevat tavoitteet ja toimintaan käytettävissä olevat voimavarat. Valtion tulosoajajärjestelmässä tämä tapahtuu yleensä siten, että sovitetaan yhteen toiminnan vaikuttavuutta ja palvelutasoa koskevat tavoitteet sekä toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden edellyttämät vaatimukset ja osin myös resurssit (VTV 2011, 28).

Artikkelin teemana on kysymys, mistä kunnan luottamushenkilöt saavat päätöksenteossa tarvitsemansa tiedon ja käyttävätkö poliittiset päättäjät heille tulevaa tietoa aidosti myös päätöksenteon välineenä? Millaista tietoa viranhaltijajohtajat, lähinnä esittelijä mutta myös muut johtajat ja työntekijät välittävät päätöksentekijöille? Kuinka käytettävää tietoa se on? Artikkelin lähtöoletuksena on aiemman tutkimustiedon perusteella se tilanne, että kunnalliset luottamushenkilöt ovat päätöksiä tehdessään melko pitkälle riippuvaisia esittelijän tuottamasta tiedosta. Samaan aikaan on myös tutkimustietoa siitä, että kuntien poliittisessa päätöksenteossa on selvästi piirteitä uudenlaisesta, keskusteluvasta ja vuorovaikutuksellisesta toimintamallista. Tähän sisältyy edellä kuvattu oletus, että päätösten vaikutuksia arvioidaan kolmessa eri vaiheessa: ennakkoon päätöksiä suunniteltaessa, varsinaisessa päätöksenteossa sekä silloin, kun päätöksiä arvioidaan jälkikäteen ja pidemmällä aikavälillä. (Askim 2008; Joensuu & Niiranen 2011.) Jälkikäteistä arviointia tekevät kunnissa erityisesti tarkastuslautakunnat. Niiden lakisäänteenä tehtävänä on arvioida vuosittain, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet (KuntaL 1375/2007, 69–71§). Mikäli toiminnallisia tavoitteita ei ole asetettu lainkaan tai niiden arviointiin ei ole käyttökelpoisia mittareita, on tarkastuslautakunnan vaikea tehdä siltä edellytettyä arviointia. Tutkimuksellisesti kiinnostavaa on myös se, mitä arviointi tarkoittaa tarkastuslautakunnan työssä: onko se asioiden toteutamista vai arviointitiedolla argumentointia.

Lähestyn teemaa kahden tutkimuskysymyksen kautta: 1) mistä kunnallinen päätöksentekijä saa päätöksenteossa tarvitsemansa tiedon, ja 2) toimiiko tuotettu arviointitieto päätöksenteon välineenä? Tarkastelun kohteena on yleisesti kuntakokonaisuus ja kohdennetusti sosiaali- ja terveystalvet.

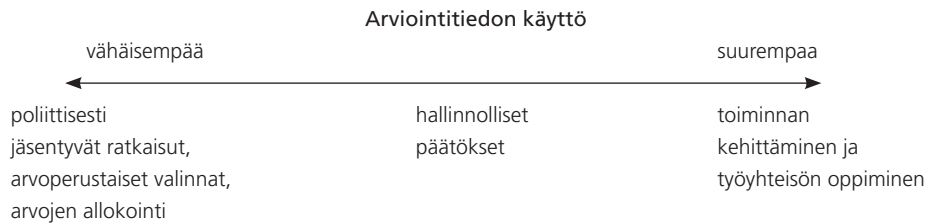
Artikkeli on osa Johtamisen duaalimalli-tutkimusta. Johtamisen duaalimalli on Kunnallisan kehittämissäätiön rahoittama vuosina 2011–2012 toteutettava tutkimushanke. Siinä selvitetään muun muassa kuntien poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta, poliittisen johtajuuden piirteitä sekä päätöksenteossa käytettävän tiedon muotoutumisen mekanismeja.

PÄÄTÖKSENTEKO, VAIKUTTAVUUS JA ARVOJEN ALLOKOINTI

Hallinto ja toiminnallinen johtaminen sekä poliittinen päätöksenteko voidaan nähdä kunnissa monesta eri syystä toisilleen vastakkaisina. Poliittinen päätöksenteko kuvataan arvopeustaiseksi eli arvojen kohdentamiseksi, allokoinniksi, ja hallinto taas poliittisia päätöksiä neutraalisti toimeenpanevaksi, tehokkaaksi ja luonteeltaan rationaalisemmaksi. Weberiläiseen hallintomalliin, jota suomalainen kuntahallintokin edustaa, liitetään myös ennustettavuuden, oikeusvarmuuden ja luotettavuuden piirteet (Weber 1946/2011; Vartola 2006, 38).

Hallintoa voidaan myös tarkastella demokration toimintatapojen edistämisenä sekä arvioimalla demokraattiseen järjestelmään kuuluvia instituutioita ja prosesseja (Salminen 2009, 38–39, 42). Hallinnollisen päätöksenteon ja demokraattisen, poliittisen päätöksenteon luonne ovat erilaisia, mutta kunnan toimintaa koskevan arviointitiedon tuottamisessa ja käytössä niiden oletetaan kykenevän sujuvaan yhteistyöhön. Yhteistyön tilanne syntyy, kun hallinnossa tehty arviointi, sitä koskeva tieto ja arvioinnin tuloksia päätöksenteossaan käyttävä poliittinen päätöksentekijä kohtaavat.

Poliittisten päättäjien oletetaan käyttävän heille tarjottua tietoa, mutta onko heidän saamansa tieto käyttökelpoista ja mihin he arviointitietoa käyttävät? Eroavatko toiminnallisen johdon ja poliittisten päättäjien käyttämän arviointitiedon alat toisistaan? Tästä on



Kuvio 1. Arviointitiedon käyttö poliittisissa ja toiminnallisissa päätöksissä (Furubo 2004).

erilaisia käsityksiä ja erilaisia tutkimustuloksia. Esimerkiksi ruotsalainen tutkija Jan-Eric Furubo (2004) toteaa, että poliittisissa ratkaisuissa, jotka hänen mukaansa ovat voittopuolisesti arvojen kohdentamista eli allokointia, ei niinkään käytettäisi arviointitietoa. Sen sijaan toiminnallisessa johdossa ja työyhteisöjen toiminnan kehittämisen tai oppimisen välineenä arviointitietoa kyllä käytetään (kuviota 1).

Kuntien tarkastuslautakunnat muodostavat arviointitiedon käytössä aivan oman alueensa, sillä niiden lakisääteinen tehtävä edellyttää, että lautakunnilla on saatavillaan arviointitietoa ja että ne myös käyttävät sitä. Arviointityössään lautakunnat käyttävät, hiukan kunnista riippuen, sekä eri toimialojen ja kunnanhallituksen tuottamaa arviointitietoa ja toimintakertomuksia että itse keräämäänsä tietoa. Tarkastuslautakuntien toimintaan liitetään usein myös päätöksenteon avoimuuden ja vastuullisuuden käsitteet. (Niiranen 2007; Keski-Petäjä 2009.)

Kunnissa puhuttiin 2000-luvun alussa erityisen voimakkaasti tuloksellisuuden arvioinnista (Niiranen ym. 2005). 2010-luvun alussa korostetaan enemmän päätöksenteon vaikuttavuutta ja vaikutusten arviointia. Mistä puhutaan, kun puhutaan vaikuttavuudesta ja mitä arvioidaan, kun arvioidaan toiminnan vaikuttavuutta? Taloustieteellisessä vaikuttavuusarvioinnissa painotetaan panos-tuotos -sopimusta ja vaikuttavuus määritellään usein tavoitteiden saavuttamisen asteena. Vaikuttavuudesta puhutaan joskus tehokkuuden ja tuottavuuden rinnakkaiskäsitteenä. Laajemmin vaikuttavuudella tarkoitetaan myös organisaation kykyä toteuttaa yhteiskunnassa vallitsevia arvoja sekä arvoihin liitetyjä tarpeita ja tavoitteita. Jos vaikuttavuutta tarkastellaan erityisesti tuloksellisuusarvioinnissa ja kunnissa usein käytetyn tasapainotetun

mittariston näkökulmasta, vaikuttavuuden käsite on laajempi. Se sisältää kolme osa-aluetta: asiakasvaikuttavuus ja siihen sisältyvä yhteiskunnallinen vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus sekä palvelujen riittävyys ja kohdentuminen (Vakkuri 2009; Silvennoinen-Nuora 2010, 81–82, 135). Marketta Rajavaara (2006, 38–42) puolestaan kuvaa vaikuttavuuden arvioinnin vielä hiukan laajemmin ja sisällyttää siihen muun muassa seuraavia osa-alueita: tavoitteiden saavuttaminen, toimenpiteiden seuraukset, palvelujärjestelmän kyky saada aikaan haluttuja vaikutuksia, vaikuttavuus suhteessa tarpeisiin sekä erikseen vielä vaikuttavuuden mekanismien tarkastelu. Kaikki edellä mainitut alueet edellyttävät vaikuttavuuden tarkastelussa tietoa. Niille on yhteistä se, että vaikuttavuutta ei ylipäätään voi arvioida, ellei ole sitä koskevaa tietoa.

Vaikuttavuuden arviointia määrittää se, mitä näkökulmia, millaisia kohteita ja kenen tavoitteita arvioinnissa otetaan huomioon. *Monitoimijuuteen* sisältyy se, kenen tai keiden näkökulmasta vaikuttavuutta tarkastellaan. Mukana toiminnassa voi olla erilaisia verkostoja, eri organisaatioiden ja eri tasojen poliittisia päättäjiä, asiakkaita ja laajemmin kuntalaisia sekä työyhteisöissä johtajia ja työntekijöitä. *Monialaisuus* vaikuttavuuden arvioinnin taustalla tarkoittaa sitä, että vaikuttavuutta arvioidaan sekä eri alueilla että erilaisilla aikaväleillä ja sen laajuutta tai volyyymiä tulkitaan eri tavoin. Vaikuttavuuden *monitulkintaisuus* sisältää vaikuttavuudelle annetut erilaiset sisällöt ja niiden painotukset. Lähtökohdana on aikaisemmin määritelty tavoite tai tavoitteet siitä, *miten* tehdyn toimenpiteen tai ratkaisun pitäisi vaikuttaa. Tavoitteet saattavat olla sisällöltään ja selkeydeltään erilaisia.

Vaikuttavuutta arvioitaessa kohtaavat myös toiminnan prosessit ja niihin liittyvät erilaiset

aikakäsitykset. Organisaation aika on sisällöltään ja aikakäsitykseltään erilainen kuin esimerkiksi kalenteriaika, ja tapahtuma-aika taas erilainen eri prosesseissa. Vaikuttavuuden arviointiin heijastuvat sekä päätöksentekijöiden hallinnassa olevat tapahtumat ja suunnitellut uudistukset että laajemmat muutokset, mutta myös hallitsemattomat ja ei-suunnitellut tapahtumat. Hyvin usein tavoitellut vaikutukset näkyvät vasta pidemmän ajan kuluessa.

Arvioinnissa saattaa käydä niin, että toisinaan arviointia tekevät henkilöt tunnistavat arvioitavan palvelun vain kunnan omissa organisaatioissa ja ottavat huomioon niissä olevat, entuudestaan tutut asiat, mutta eivät tunnista asiaan vaikuttavia ulkopuolisia tekijöitä tai kehityskulkujen muutoksia. Joskus myös organisaatiomuutoksen merkitys tai muutokset ammatillisen työn alueessa ja kohdentumisessa saattavat jäädä huomiotta. Tämä tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, jos arviointi kohdistuu rajatusti vain siihen, ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet euroina, käyttäjälukuna, palvelunkäyttäjien määrän kasvuna tai supistumisena. (Hansson 2006, 173–174.)

Vaikuttavuutta koskevan tiedon hankinnan ja tiedon käyttämisen välillä on paradoksi: arvioitavat asiat eivät ole yksiselitteisiä, toimijoita on useita, eivätkä päätösten seuraukset ole helposti arvioitavissa. Esimerkiksi kunnan sosiaali- ja terveyspalvelut ovat yhtä aikaa monessa eri roolissa. Kunnallinen palvelujärjestelmä on kansallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan kohde. Tästä esimerkkinä ovat vaikkapa sosiaali- ja terveysalan politiikkaohjelmat tai hallitusohjelmiin sisältyvä, kuntiin kohdistuva ohjelmajohtaminen. Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä on myös sosiaali- ja terveyspolitiikan väline, jolloin arvioidaan esimerkiksi palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Kolmanneksi, palvelujärjestelmä on konkreettinen sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnan ja tuottamisen ympäristö. Siinä on mukana erilaisia toimijoita, eri ammattiryhmiä ja palveluverkostoihin kuuluvia yksityisen sektorin ja järjestöjen toimijoita. Organisaatiiorakenteisiin ja palvelujen tuottamisen järjestelmiin liittyy vahvasti 2010-luvulla meneillään oleva kuntarakenneuudistus. Siinä uudistusvaatimusten kohteena ovat kuntamäärien ja -koon ohella hyvin konkreettisesti palveluja tuottavat organisaatiot.

TUTKIMUSAINEISTO

Tutkimusaineistona olivat johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden haastattelut neljästä keskisuuresta kaupungista sekä näiden kaupunkien (jäljempänä käytetään nimitystä kunta) tarkastuslautakuntien vuoden 2010 arviointikertomukset. Tutkimuksen metodologinen lähtökohta nojaa tutkimuskysymysten asettelussa ja aineiston analyysissä kriittisen realismiin viitekehukseen. Siinä organisaatio ymmärretään rakenteiden, prosessien ja toimijoiden kokonaisuutena, jossa ovat läsnä sekä toimijoiden tulkinnat että reaalin ja lakisäätien organisaatorakenne ja kunkin organisaation toimintasuhteet (Tsoukas 2000).

Haastatellut luottamushenkilöt (N=15) olivat tutkimuskuntien valtuustojen, hallitusten sekä sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavien erinimisten lautakuntien puheenjohtajia. Haastattelussa mukana olleet toiminnallisen johdon edustajat olivat kaupunginjohtajia, apulaiskaupunginjohtajia ja toimialajohtajia (N=6). Haastatteluissa sekä toiminnalliselta että poliittiselta johdolta kysyttiin, mistä poliittinen johto saa luottamushenkilötyössä tarvittavan tiedon. Haastattelukysymyksiä oli useita muitakin, mutta tässä artikkelissa käsittelen vain tätä teemaa. Haastattelujen analyysi noudatti teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä (Pietikäinen & Mäntynen 2009). Litteroiduista teksteistä poimin tiedonhankintaa, käyttöä ja siihen liittyvää vuorovaikutusta sekä päätöksenteon prosesseja koskevat maininnat, jotka tiivistin kuvaamaan ja edustamaan niiden taustalla olevia ilmiöitä mahdollisimman kattavasti (Back 2004). Tarkastuslautakuntien arviointikertomuksia analysoitaessa on otettava huomioon, että ne ovat dokumentteja, jotka toimivat kahdella tasolla. Ensiksi, ne ovat kunnan virallisia dokumentteja ja siten osa lakisäätelistä julkisen toiminnan ja julkisten varojen käytön kirjallista arviointia. Toisella tasolla ne ovat kunkin kunnan toiminnallisen ja poliittisen kulttuurin heijastumia. Ne syntyvät tietystä vuorovaikutuksellisessa prosessissa ja ne voivat olla myös valintojen ja kompromissien tuloksia. (Prior 2004, 388; Pawson & Tilley 1997.) Eri kunnissa arviointikertomuksia myös käytetään eri tavalla päätöksenteon ja johtamisen välineenä tai toiminnan kehittämisessä.

TIETO, PÄÄTÖKSENTEKO JA ARVIOINTI

Luottamushenkilöt tiedon käyttäjinä

Luottamushenkilöt jakautuivat haastatteluaineistoissa¹ tiivistetyksi kahteen ryhmään: 1) niihin, jotka kuvasivat käyttävänsä pääasias-
sa esittelijältä tulevaa tietoa ja 2) niihin, jotka hankkivat muuta tietoa esittelyteksteistä ja esittelijältä saatavan tiedon lisäksi. Selvästi pienemmälle osalle haastatelluista riittivät kokousten valmistelu- ja esittelytekstit sekä säännöllinen median seuraaminen. Suurempi osa haastatelluista kertoi etsivänsä lisätietoa itse aktiivisesti joko siksi, että he olivat siitä kiinnostuneita tai siksi, että monipuolinen tiedonhankinta kuuluu heidän mielestään luottamushenkilön tehtäviin ja heillä oli siihen tarvittavia verkostoja. Osa haki tietoa muualta myös siksi, että he katsoivat esittelyteksteissä olevan yksipuolisuksia tai he eivät luottaneet pelkästään esittelijän antamaan informaatioon. Johtavien viranhaltijoiden näkemys luottamushenkilöiden päätöksenteossa käyttämästä tiedosta oli jonkin verran suppeampi. He arvioivat luottamushenkilöiden olevan pääasiassa valmistelu- ja esittelytekstien sekä ennen kokousta tapahtuvan keskustelun varassa. Kuitenkin niissä tutkimuskunnissa, joissa oli tietoisesti omaksuttu keskusteleva toimintatapa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ja tähän oli olemassa vakiintuneet toimintamuodot, myös viranhaltijat korostivat tiedonhankinnan monialaisuutta.

Tietoperusta 1. Esittelijöiltä tuleva tieto ja media

Tähän ensimmäiseen ryhmään kuuluvat haastatellut luottamushenkilöt kuvasivat varsin yhdenmukaisesti omaa päätöksenteossa käyttämäänsä tietoperustaa. He kertoivat saavansa pääosan poliittisessa päätöksenteossa tarvitsemastaan tiedosta esityslistoista, niiden liitteistä, muista valmisteluasiakirjoista sekä esittelijöiltä. Toisinaan luottamushenkilöt myös palasivat aiemmin tehtyihin päätöksiin ja etsivät niistä lisäperusteluita tai lisätietoja. Myös säännöllinen median seuraaminen antoi tietoa ja näkökulmia päätettävänä oleviin asioihin.

”[...] Sen perussubstanssitudon, sehän tulee tietysti asiakirjoista, kuten päätöksenteon taustat ja tämmöiset. Mutta sen lisäksi niin lehdet, radio, televisio, netti, ne on ne keskeisimmät sen oikean tiedon hakemis- taikka ammentamispaikat.” (LH 11², kaupunginvaltuuston pj.)

Tietoperusta 2. Keskustelut, esittelijätieto ja itse hankittu tieto

Toisen ryhmän muodostivat ne luottamushenkilöt, jotka kyllä saavat tietoa esittelijöiltä, asioiden valmistelijoilta ja varsinaisesta esittelytekstistä. Tämän lisäksi luottamushenkilöt ovat itse aktiivisia. He käyvät keskusteluita oman ryhmänsä, toisten poliittisten ryhmien edustajien, toisten esittelijöiden, kunnan johdon, kunnan työntekijöiden ja kuntalaisten kanssa. Tärkeäksi tiedon jakamisen foorumiksi erityisesti valtuusto- ja hallitustasolla koettiin puheenjohtajistopalaverit, joihin osallistuvat kaupungin ylin johto sekä valtuuston ja hallituksen, joskus myös lautakuntien kaikki puheenjohtajat. Useissa vastauksissa korostui esittelijöiden ja poliittisten päättäjien välinen aktiivinen vuorovaikutus.

”Kyllä sitä tietoa saa kyselemällä, voi ottaa virkamiehiin yhteyttä, voi lukea, voi keskustella [...] mutta totta kai se vaatii sitten sitä omaa aktiivisuutta.” (LH7, lautakunnan³ pj.)

”Meillä on sellainen tapa, että viikkoa ennen kuin (esitys)lista lähetetään, niin istutan pöydän ääreen kaikki vastuualueiden virkamiehet ja varapuheenjohtaja ja minä. Virkamiehet kertovat sitten, mitä he ovat ajatelleet tuoda listalle [...] ja myöskin sitten avaavat sen asian meille [...] ihan perusteellisesti käydään sitten läpi ne asiat jotka on tulossa listalle.” (LH4, lautakunnan pj.)

Aina ei pelkkien esityslistojen antaman tiedon katsottu riittävän, vaan sen lisäksi edellytettiin runsaastikin omaa aktiivisuutta. Toisinaan esityslistoissa oleva tieto voi jäädä kapeaksi. Jonkin verran esiintyi myös epäluuloa esittelijöiden ehdotuksia kohtaan, samoin pelkoa esittelijöiden taustaintresseistä.

”Ei sillä pärjääkään, jos kuvittelee niin että tulee valtuuston kokoukseen esityslista ja sä saat sen ja lähdet lukemaan sitä. [...] Päätöksenteosta on vähän ulkona jos vaan lukee pelkkiä esityslistoja. Kyllä täytyy uhrata siihen vaivaa ja aikaa että selvittää ja selvittää, et miksi tehdään näin.” (LH14, kaupunginvaltuuston pj.)

Luottamushenkilöt ovat itse aktiivisia sekä etsimään tietoa muista kanavista että hankkimaan tietoa keskustelemalla. Kuntaliiton tuottama materiaali mainittiin usein käyttökelpoisena ja sellaisena, josta on hyötyä sekä paikallisesti että tehtäessä valtakunnallisia vertailuja. Osa luottamushenkilöistä kuvasi hankkivansa paljon tietoa myös käymällä kunnan eri toimipisteissä ja keskustelemalla henkilöstön ja kuntalaisten kanssa. Lisäksi muutamat haastattemistani luottamushenkilöistä kertoivat pitävänsä yhteyttä oman puolueensa kansanedustajiin, ministereihin sekä jossain kysymyksissä puolueen johtoon.

”Mut et hyvin paljonhan tää on verkostotyötä, jolloin tietoa hankitaan myöskin epävirallisten kanavien kautta sillä lailla että ollaan yhteyksissä eri ihmisiin eri paikkakunnilla ja eri myös puolueissa.” (LH 3, kaupunginhallituksen pj.)

Lisätietoa kaivattiin esimerkiksi päätösten talousvaikutuksista sekä lyhyemmällä että pidemmällä aikavälillä.

Sitä [lisätietoa] [...] usein se on talousvaikutukset, käyttötalousvaikutukset. [...] Ja sitten tämä [sosiaali- ja terveystoimen hanke] [...] niin siinä on muun muassa tää vaikutus ihmisiin, niin se on yksi semmoinen asia, joka olisi aiheellista selvittää ja tutkia. [...] Se jäi niinku meidän luottamushenkilöiden vahdittavaksi se asia.” (LH 6, kaupunginvaltuuston pj.)

”Ja totta kai sähköiset välineet on tärkeitä, että koko ajan tietää, mitä valtakunnan tasolla tapahtuu politiikassa. [...] Haen tietoa itse. Totta kai poliittiset ryhmät keskustele ja siellä tulee erilaisia kysymyksiä, joihin pyrin hakemaan vastauksia muutoinkin kuin vain

niiden esityslistojen tiimoilta [...]” (LH 10, kaupunginhallituksen pj.)

Toiminnallisen johdon näkemykset

Johtavat viranhaltijat näkivät luottamushenkilöiden tiedonkäyttökysymyksen samansuuntaisesti kuin luottamushenkilötkin, mutta jonkin verran suppeampana. He katsoivat luottamushenkilöiden olevan pääasiassa esittelijöiden tuottaman tiedon varassa. Viranhaltijat pitivät selvänä sitä, että luottamushenkilöt myös käyttävät heille annettua valmistelutietoa.

”[...] meillä poikkeuksellisen hyvin, ne lukee [...] meillä ei kukaan avaa kirjekuorta vasta kokouksessa, [...] ne on ollu tässä valmisteluprosessissa mukana. Ennen kuin asia on päätöksessä, se on käsitelty, niin kyllä ne lähetekeskustelussa ja iltakoulussa on pyrkinyt haastaa meitä [...] mutta enemmänkin ne vois tutkia itsekin asioita ja keskustella kuntalaisten kanssa.” (VH1, toimialan johtaja⁴)

Viranhaltijat näkivät, että erityisesti valtuustotasolla käytettävän tiedon ala on laaja. Heidän mukaansa oli selvää, että aina luottamushenkilöt eivät kykene perehtymään asioihin kovin syvällisesti tai perusteellisesti. Heidän mukaansa lautakuntatasolla käytetään jossain määrin perusteellisemmin esittelijöiden tuottamaa tietoa ja luottamushenkilöt ovat perehtyneitä esittelyteksteihin.

”[...] lautakuntatasolla varmasti tietoa käytetään enemmän kuin esimerkiksi valtuustotasolla. [...] Kyllä mun kokemus on sellainen, että esittelytekstit on luettu huolella ja niihin on perehdytty. [...] luottamushenkilöt perehtyy laajasti siihen päätettävään asiaan.” (VH 2, toimialan johtaja)

”[...] jos ajatellaan, mitä materiaaleja käyttää, niin sitten tällaista päivittäistä viestintää. Vähemmän ne perehtyy tällaiseen syvällisempään ja filosofisempaan puoleen.” (VH6, kaupunginjohtaja)

Usein oletetaan, että poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksen pitäisi olla sujuvaa ja

saumatonta, jotta toiminta olisi mahdollisimman tehokasta ja jotta kuntaorganisaatio pystyisi huolehtimaan yhteiskunnallisesta perustehtävästään. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että johtamisen duaalimalliin, poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutukseen liittyy aina myös poliittisia ja ammatillisia intressejä sekä jännitteitä. Luottamushenkilöt tunnistivat tarkoitukselliset ja yksipuoliset esittelytekstit, ja täydensivät niitä hakemalla näissä tilanteissa itse lisätietoa. Esittelijöinä olevat viranhaltija-haastateltavat puolestaan kuvasivat, että luottamushenkilöiden tiedonkäytössä ja keskustelu- tai päätöksentekotilanteissa erottuvat ne poliittiset johtajat, jotka argumentoivat saadulla asiatiedolla ja joita kuunnellaan yli puoluerajojen. Tieto-käsite sai haastatteluissa kaksi hiukan toisistaan eroavaa sisältöä. Luottamushenkilöillä tieto sisälsi myös tiedonhankinnan prosessin ja siihen liittyvän vuorovaikutuksen. Viranhaltijat taas käyttivät tieto-käsitettä pääasiassa dokumenttipohjaisesta esittelytiedosta ja teksteistä, ja he kuvasivat erikseen paikkoja tai foorumeita, joista luottamushenkilöt heidän arvionsa mukaan saavat itselleen tietoa.

ARVIOINTITIEDON ARVIOINTIKERTOMUSTEN KÄYTTÖVOIMANA

Kunnan luottamushenkilöistä muodostuvan tarkastuslautakunnan yhtenä, demokratian kannalta keskeisenä tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta toimii kuntalaisten edustajana suhteessa kunnan toimintaorganisaatioon ja arvioi sitä, kuinka kunnan henkilöstö ja poliittiset päättäjät ovat omalla työllään ja ratkaisullaan toteuttaneet kunnan perustehtävää.

”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan”.
(KuntaL 1375/2007, 1§3 mom.)

Tarkastuslautakunnan tekemän arvioinnin muotona on valtuustolle annettava kirjallinen arviointikertomus. Arviointikertomuksen muotoa ei ole varsinaisesti säädelty, joskin esimerkiksi arviointia ja tarkastuslautakuntien toimintaa koskevat valtakunnalliset ohjeistot ja koulutukset heijastuvat myös arviointikertomusten

muodoissa ja rakenteissa (Laihanen 2009). Lähes aina arviointityöhön ja arviointikertomuksen valmisteluun liittyy tarkastuslautakunnan vierailuja eri toimialoilla ja organisaatioissa. Tarkastuslautakunnan työ muotoutuu siten, että valtuusto asettaa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja kunnanhallitus selvittää toimintakertomuksessaan niiden toteutumisen. Tarkastuslautakunta tekee valtuustolle oman arvionsa näiden tilikaudelle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. (KuntaL 1375/2007, 69–71§.) Arviointikertomusten muoto ja sisältö vaihtelevat luonnollisesti myös sen mukaan, millaisia voimavaroja ja henkilöstöä tarkastuslautakunnilla on käytössään. Toisinaan tarkastuslautakunnat tasapainoilevat käytössään olevien henkilöstöresurssien, kunnanhallituksen ja kunnan eri toimialojen tuottaman tiedon ja oman arviointiosaamisensa keskellä. Tieteellinen arviointitutkimus ja sen periaatteet ovat lisäksi eri asia kuin tarkastuslautakunnan suorittama arviointi (Laihanen 2009). Kaikki tätä tutkimusta varten analysoimani arviointikertomukset olivat luonteeltaan informatiivisia, taustoittavia ja innovatiivisia. Yhteistä kaikille analysoituille neljän kaupungin arviointikertomuksille oli kolme pääteemaa: tavoitteiden relevanttius, arviointitiedon käyttöala sekä vaikuttavuuden arvioinnin korostaminen.

1. Tavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden arvioitavuus

Arviointikertomuksissa korostettiin lähtökohdaisesti sitä, että valtuuston asettamien tavoitteiden tulee olla kaupungin strategian mukaisia ja sellaisia, että niiden toteutumista voi arvioida. Valtuustojen asettamat tavoitteet olivat usein hyvin monialaisia, joten niiden toteutumista voidaan arvioida eri toimijoiden tai erilaisten palvelun käyttäjien näkökulmasta. Toisinaan tavoitteisiin tai niiden saavuttamiseen liittyy myös monitulkintaisuutta. Arviointikertomusten teksteissä muistutettiin, että tavoitteita ei tule asettaa liian paljon, mutta niitä pitää kuitenkin olla. Tavoitteiden pitää olla helposti arvioitavissa, eli niille tulisi olla selkeät ja luotettavat arviointimittarit. Tavoitteiden pitää olla johdonmukaisia suhteessa kaupungin strategiaan ja kunkin toimialan omaan strategiaan.

2. Arviointitiedon käyttö päätöksenteossa

Tarkastuslautakunnat painottivat sitä, että arviointikertomusten ja laajemmin kunnan toiminnasta tuotetun tiedon pitäisi näkyä nykyistä enemmän poliittisen ja toiminnallisen päätöksenteon sekä palvelujen kehittämisen välineenä. Tähän liittyi erityisesti tarkastuslautakuntien esittämä tavoite eri toimialojen sekä niiden poliittisen ja toiminnallisen johdon vuoropuhelusta. Sama asia tuli esille myös johtavien luottamushenkilöiden haastatteluuissa.

3. Vaikuttavuustiedon tuottaminen ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi

Tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa käytettiin usein sanaa vaikuttavuus tai vaikutukset, silloinkin kun tekstissä esitettiin myös selkeitä panos-tuotos -sopimuksia. Erityisesti tarkastuslautakunnat kaipasivat arviointia päätöksenteon vaikutuksista kuntalaisiin, eli ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia (IVA), niissä kunnissa, joissa se ei ollut vielä käytössä.

Seuraavaan taulukkoon (taulukko 1) on koottu analysoitujen neljän kunnan arviointikertomusten tyypilliset piirteet. Strategisuus painottui kaikissa arviointikertomuksissa, kuten sen tarkastuslautakunnan tehtävän mukaisesti pitääkin. Tarkastuslautakunnat kiinnittivät jokaisessa tutkimuskunnassa huomiota tavoitteisiin. Kyse oli joko siitä, että tavoitteita ei ole asetettu jollekin toimialalle lainkaan, jolloin niitä ei voitu arvioidakaan, tai siihen, että tavoitteita on liian paljon, liian vähän tai ne olivat ylimallaisia. Yksi tarkastuslautakunta huomautti, että toimintakertomuksissa tulee kertoa myös siitä, mikäli tavoitteita ei ole saavutettu sekä kuvata syyt tähän. Tarkastuslautakunnat esittivät säännönmukaisesti joko kannustavia mainintoja siitä, miten olisi hyvä toimia, suosituksia tulevaan toimintaan ja joissain tapauksissa ne ottivat kantaa tavoitteisiin tai antoivat hyvin selviä toimintaohjeita. Arviointikertomuksissa puhuttiin myös luottamushenkilöiden ja toimintaorganisaation oppimisprosessista osana arviointia.

Koonta: arviointitiedon käytöstä ei ole yhtä totuutta

Tiedon tuottaminen ja käyttäminen erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa eivät aina toimi kuten oletetaan, vaan erityisesti vaikuttavuutta koskevan tiedon osalta on toisinaan tarjolla sekä ristikkäistä informaatiota että useita totuuksia. Yksi selitys voi olla se, että koko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä on yhtä aikaa useassa eri roolissa, jolloin sitä voidaan tarkastella niin toiminnan alan kuin toiminnan kohteenkin kannalta. Haastatellut poliittiset johtajat tunnustivat selvästi omassa kunnassaan olevien poliittisten näkökulmaerojen lisäksi myös eri toimialoilla olevat, keskenään jännitteiset professionaaliset intressit. Vaikuttavuuden arvioinnin ongelmaksi voi nousta se, mistä näkökulmasta vaikuttavuutta arvioidaan ja se, että kunnassa ei ole tietoisesti otettu käyttöön ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia.

Yhtä totuutta arviointitiedon käytöstä päätöksenteossa ei varmastikaan ole edes olemassa. Esimerkiksi synerginen arviointitieto – koottu tieto samansisältöisenä kaikille ja kaikkiin tarkoituksiin – ei sellaisenaan toimi. Arviointitiedolla, vaikka se perustuisi vankkaankin arviointitutkimukseen, saattaa olla vain vähän todellista merkitystä päätöksenteossa, mikäli tiedon käyttö hajoaa tai tiedosta ei voi muodostaa yhtenäistä tulkintaa. (Van de Walle & Van Dooren 2008.)

POHDINTA – ARVIOINTITIEDON KÄYTÖN ALA JA KOHDE

Arviointitiedosta ja tiedon käytöstä keskusteltaessa ei riitä vain sen toteaminen, että vaikuttavuustavoitteiden asettaminen ja asetettujen tavoitteiden arviointi on keskeistä. Sekä tavoitteiden asettaminen että vaikuttavuuden arviointi edellyttävät päätöksenteon arvopohjan tunnistamista ja sen tekemistä näkyväksi myös arvioinnissa. Arviointi edellyttää myös sitä, että päätösten toivotuista, syntyneistä ja vajaaksi jääneistä vaikutuksista käydään keskustelua (Sundquist & Oulasvirta 2011). Eduskunnan asettamien tavoitteiden (16/2010 vp) ohella esimerkiksi terveydenhuoltolaki (1236/10, 11§) edellyttää, että kunnan sekä sairaanhoitopiirin kuntayhtymän päätöksenteon valmistelussa ar-

Taulukko 1. Koonta arviointikertomusten analyysistä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osoittamisen, arviointitiedon käytön ja arviointikertomusten keskustelevuuden näkökulmasta.

<i>Analysoitu piirre</i>	<i>Kuvaus tai ilmaisu arviointikertomuksissa</i>
Arviointikertomusten yleispiirteet	Tavoitteiden yhteys strategiaan. Kertomuksiin listattiin valtuuston asettamia tavoitteita ja niiden toteutuminen. Arviointikertomusten muoto kannustava ja suostutteleva, suosituksia antava tai suoria toimenpide-ehtotuksia sisältävä.
Tavoitteiden asettaminen	Tavoitteiden määrä, selkeys ja johdonmukaisuus. Tavoitteiden loogisuus suhteessa visioon ja strategiaan. Kuvattu hyvän tavoitteen tunnusmerkit. Arviointitieto oppimisen välineenä – ei samoja tavoitteita useana vuonna peräkkäin.
Mittarit tavoitteille ja niiden toteutuminen	Tavoitteiden mitattavuus ja mittareiden toimivuus. Mittareita joissain kunnissa riittämättömästi, toisissa liikaa. Toimialan toimintakertomuksessa mainittava myös se, jos tavoitteita ei ole saavutettu ja syyt tähän.
Arviointitiedon käyttö päätöksenteossa	Arviointitieto poliittisen päätöksenteon, johtamisen ja kehittämisen välineenä. Vertailutieto muista kunnista. Henkilöstönäkökulma huomioon päätöksenteossa.
Vaikuttavuusarviointi	Ihmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA). Asiakas- ja asukasnäkökulman esilläolo ja näkyvyys. Tavoitteiden johdonmukaisuus, vaikuttavuustilastoja eri toimialoille.
Arviointikertomusten keskustelevuus	Lisää vuoropuhelua luottamushenkilöiden ja kaupungin eri toimijoiden välille. Avoimuus, vaikuttavuusarvioinnin tulosten näkyvyys sekä tiedon välittäminen kuntalaisille.
Missä arviointitieto toimii ja kenelle?	Luottamushenkilöille poliittisen päätöksenteon välineeksi. Johdolle johtamisen ja kehittämisen välineeksi. Henkilöstönäkökulman esillä pitämiseen. Sisäisen tarkastuksen merkitys myös kunnan omassa johtamisjärjestelmässä.

vioidaan ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Haastatellut luottamushenkilöt tutkimuskunnissa tunnustivat ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin merkityksen ja sen käyttömahdollisuudet poliittisessa päätöksenteossa.

Tutkimuksen tulokset osoittivat sen, että arviointitietoa kyllä käytetään toiminnan johtamisessa ja päätöksenteossa, mutta käyttö vaihtelee. Tarkastuslautakunnat edellyttivät, että arviointitiedon tulisi elää kunnan eri toimialoilla ja että sitä tulisi käyttää johtamisen välineenä sekä kunnan keskusjohdon tasolla että eri toimialoilla ja kunnan organisaatioissa. Saatavilla olevan tiedon muoto ja erityyppisen tiedon arvostus vaikuttavat kuitenkin tiedon käyttöön. Pelkkiä talouslukuja, käyttäjämääriä tai kustannuksia

sisältävä tuottavuustieto antaa päätöksentekoon erilaista informaatiota kuin sekä sanallista että numerotietoa sisältävä vaikuttavuuden arviointi. Kunnissa erityisesti 2000-luvun alussa käyttöön otettu ja 2010-luvun alussa jossain määrin vakiintunut tuloksellisuuden käsite kiinnittää huomion myös kunnan poliittis-hallinnollisiin vaikutusketjuihin ja ennen kaikkea palvelun käyttäjiin, asiakkaisiin ja laajemmin kaikkiin kuntalaisiin (Niiranen ym. 2005; Vakkuri 2009, 12–16). Haastatteluissa kiinnostavaa tiedon sisältöjen kannalta oli se, että luottamushenkilöt puhuivat vaikuttavuudesta, mutta eivät tuloksellisuudesta tai tehokkuudesta.

Arviointitiedon käyttöä tai käyttämättä jättämistä voidaan kunnallisessa päätöksenteossa argumentoida monella seikalla, kuten

arviointitiedon muodolla, päätösten tasolla tai sillä, mitä päätöksillä on tarkoitus legitimoida. Arviointitiedon merkitys on myös erilainen kuntatason toiminnalliselle johdolle ja kuntien poliittisille päättäjille kuin esimerkiksi eduskunnalle tai arvioinnin ammattilaisille. Ellei näitä erilaisia merkityksiä tunneta tai jos ne vain ylimalkaisesti oletetaan sisällöltään yhdenmukaisiksi, saatetaan myös helposti syyllistyä arviointitietoa käyttävien tahojen päätöksentekotapojen yli- tai aliarvioimiseen. (Van de Walle & Van Dooren 2008; Niiranen & Stenvall 2009, 306–307.)

Tarkastuslautakunnat painottivat arviointikertomuksissaan erityisesti kolme seikkaa. Ensiksi, tarkastuslautakunnat tarvitsevat lisää välineitä vaikuttavuuden arviointiin. Toiseksi, kun arvioidaan vaikuttavuutta, joka pystytään yleensä osoittamaan vasta pidemmällä aikavälillä, tarvitaan myös väliarviointia, eli tietoa siitä, miten toiminta on edennyt. Kolmanneksi, luottamushenkilöt edellyttivät arviointitiedon kautta syntyviä ja arviointitiedon muodossa olevia vankempia johtamisen välineitä sekä poliittiselle että toiminnalliselle johdolle.

Tutkimuskuntien arviointikertomukset osoittivat, että tarkastuslautakunnat edellyttivät käyttöönsä relevanteilla mittareilla tuotettua tietoa ja arvioivat sen tiedon perusteella asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tarkastuslautakunnat huomauttivat kertomuksissaan, mikäli asetetut mittarit eivät kertoneet tavoitteen toteutumisesta, tavoitteet eivät olleet kunnan strategian mukaisia tai jos joillain toimialoilla tavoitteita ei ollut asetettu lainkaan. Tarkastuslautakunnat halusivat myös käyttöönsä tietoa, jolla arvioidaan tehtyjen ratkaisujen vaikuttavuutta pidemmällä aikavälillä.

Tutkimushaastattelut osoittivat myös, että tutkimuskuntien poliittinen johto on päätöksenteossaan riippuvainen siitä, kuinka käytettävää ja luotettavaa tietoa toiminnallinen johto ja esittelijät tuottavat. Ellei tietoa ole heidän mielestään riittävästi, osa etsii sitä itse. Tarjotun tiedon luonne, poliittisen ja toiminnallisen johdon välisen suhteen luonne ja kenties myös luottamushenkilön koulutus vaikuttavat siihen, ottaako luottamushenkilö vastaan hänelle esittelytekstissä tarjotun tiedon sellaisenaan vai etsiikö hän aktiivisesti sitä tukevaa, täydentävää tai kumoavaa tietoa. Poliittiset päättäjät kyllä käyttävät

saatavilla olevaa tietoa, kuten norjalainen tutkija Jostein Askim (2007; 2008) toteaa. Tämän tutkimuksen haastatteluaineisto osoitti myös, että vaikka puoluepoliittiset ideologiat ja arvojen allokointi vaikuttavatkin luottamushenkilöiden ratkaisuihin, he nojautuvat joissain kuntakokouksen kannalta keskeisissä ratkaisuissaan enemmän arviointitietoon ja keskustelemaan, kommunikatiiviseen toimintatapaan. Tulosta voi varovasti arvioiden tulkita myös niin, että ainakin joissain tilanteissa kuntanäkökulma, kuntalaisten tarpeet tai perusteltu arviointitieto ohittaa ideologiset perustelut. Toisen tulkinnan mukaan taustalla voisi yksinkertaisesti vain olla kuntalaki, joka edellyttää, että luottamushenkilö edistää toiminnassaan kunnan ja sen asukkaiden parasta. (KuntaL 1375/2007, 32§ 2 mom.)

Tiedon käsite kuvattiin tässä tutkimuksessa kahdella eri sisällöllä. Haastatteluissa johtavat viranhaltijat kuvasivat luottamushenkilöiden käyttämänsä *tietona* pääasiassa sen, mitä *esittelyteksteissä* on saatavilla. Niissä tutkimuskunnissa, joille oli luonteenomaista keskusteleva toimintatapa ja erilaiset valmisteluseminaarit, esittelijät liittivät nämä myös osaksi päättäjien tietolähteitä. Haastatellut luottamushenkilöt kuvasivat käyttämänsä tietoa pääsääntöisesti laajemmin ja prosessimaisemmin. Heillä käsite *tieto* sisälsi *sekä* esittelytekstit ja itse hankitun tiedon *että* tiedon hankkimisen prosessin. Monimuotoinen prosessi tarkoitti laajaa vuorovaikutusta ja useiden eri viranhaltijoiden sekä muiden poliittisten päättäjien kanssa käytäviä keskusteluja. Lisäksi siihen sisältyi kaikilla haastatetuilla vuorovaikutus kuntalaisten kanssa.

Tutkimuksen tuloksissa korostuivat myös tiedon tuottamisen, omaksumisen ja käyttämisen prosessimaisuus ja keskusteleva ote. Arvioinnin prosessi ja arviointitiedon käyttö voivat parhaimmillaan toimia yhteisenä oppimisen alustana (Van Der Meer & Edelenbos 2006, 204–206). Tämä näkyi erityisesti niissä tutkimuskunnissa, joissa muutoinkin kehitettiin keskustelevaa toimintatapaa poliittisten päättäjien ja toiminnallisen johdon tai viranhaltijoiden välille (Joensuu & Niiranen 2001).

Arvioinnin merkitys oppimisen mahdollistajana korostuu moniammatillisissa ja monialaisissa organisaatioissa. Monitoimijaisissa organisaatioissa on paitsi useita toimijoita, myös erilaisia näkökulmia sekä erilaista ammatillista

ja kokemusperäistä tietoa ja intressejä. (Van Der Meer & Edelenbos 2006, 202–203). Ollakseen tehokasta poliittinen päätöksenteko ja tavoitteiden toteuttaminen edellyttävät relevanttia ja kohdennettua tietoa päätösten vaikutuksista kunnan eri toimijatahoille, mutta myös talouteen, palveluihin ja päätöksentekijöihin itseensä.

Mielenkiintoinen ja arviointikertomuksissa yhä lisääntyvä piirre oli tarkastuslautakuntien omaksuma tapa antaa toimintasuosituksia, kehotuksia tai selviä toimintaohjeita eri toimialoille. Tässä nousee esille kysymys, onko tarkastuslautakunnan rooli olla arvioitsijan lisäksi myös myötäkehittäjä ja hallinnollinen ohjaaja. Vai voisiko se olla strateginen informantti ja keskustelujen avaja, joka kehittää eräänlaisia huomaamisen järjestelmiä ja tunnistaa myös vallitsevan kehityksen piiloisemmat puolet tai heikot signaalit. (Niiranen 2007, 92–93; Keski-Petäjä 2009, 89–90.)

Yhteistoiminnallisuus ja toimialarajojen ylittäminen voivat tuoda ongelmia silloin, jos

tavoitteiden asettamisessa tai tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa halutaan rajata tiukasti sitä, kenen ansiota saavutettu tulos tai vaikuttavuus on. Yhteistoiminnallisessa mallissa, jossa toimintatapana on keskusteleminen ja vuorovaikutus, myös arviointi noudattaa samaa linjaa ja osoittaa, että tulokset ovat yhteinen saavutus, eivät jonkun yksittäisen ryhmän aikaansaannos. Voisiko päätösten arviointi ja jälkikäteen toiminnan sekä tehtyjen ratkaisujen arviointi toimia kuntasektorilla myös oppimisen alustana? Ehkä, mikäli arviointitiedon tuottaminen, sen käyttäminen ja myös itse arviointiprosessi luovat toimijoille uusia näkökulmia (ks. Van Der Meer & Edelenbos 2006, 216). Parhaimmillaan arviointi saattaa vähentää vastakkainasettelua ja luoda yhteistä näkemystä. Tämän vahvistivat myös haastatellut luottamushenkilöt, joiden mukaan keskusteleminen ei missään tapauksessa häivyttänyt poliittisia rajoja eri puolueiden väliltä, mutta keskustelujen ja kuuntelemisen avulla asioihin saatettiin löytää uusia ratkaisuja.

VIITTEET

¹ Haastattelusitaatit on valittu siten, että ne edustavat mahdollisimman hyvin sitä tiedonkäyttäjärühmää, johon ne tutkimusaineiston analyysin perusteella sijoittuivat.

² Haastattelukoodi ilmoitetaan juoksevilla numerolla. LH = luottamushenkilö, VH = viranhaltija.

³ Tutkimuseettisistä syistä sosiaali- ja terveyst-

palveluista vastaavien erinimisten lautakuntien tarkempia nimiä ei ilmoiteta.

⁴ VH = johtava viranhaltija. Haastattelut mainitaan haastattelukoodilla. Tutkimuseettisistä syistä sosiaali- ja terveydenhuollon tai vastaavan toimialan johtavien viranhaltijoiden ammattinimikkeitä ei ilmoiteta.

LÄHTEET

Askim, Jostein (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453–472.

Askim, Jostein (2008). Determinants of performance information utilization in political decision making. In Van Dooren, Wouter & Van de Walle, Steven (Eds.), *Performance information in the public sector. How it is used* (pp. 125–139). Palgrave: Macmillan.

Back, Les (2004). Politics, research and understanding. In Seale, Clive & Gobo, Giampietro & Gubrium, Jaber F. & Silverman, David (Eds.),

Qualitative research practice (pp. 261–275). London: Sage Publications.

Eduskunnan kirjelmä 16/2010 vp. *Valtion tilinpäätöskertomus 2009*. Haettu sivulta http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ek_16_2010_p.shtml, 30.12.2010.

Furubo, Jan-Erik (2004). *The role of evaluations in political and administrative learning and the role of learning in evaluation praxis*. 29th Session of the Public Governance Committee. GOV/PGC/RD 2004/4. OECD Public Governance and Territorial Development Directorate.

Hansson, Finn (2006). Organizational use of evaluations: Governance and control in research

- evaluation. *Evaluation*, 12(2), 159–178.
- Joensuu, Minna & Niiranen, Vuokko (2011). *Local government dualism revisited – actorship and deliberation in the local government decision-making. Towards new political decision-makers?* PSG IV: Local Governance and Democracy. European Group of Public Administration. EGPA Annual Conference 7.–9.9.2011, Bukarest, Romania. <http://www.egpa2011.com>.
- Keski-Petäjä, Timo (2009). Merkintöjä kunnan organisoitumisesta. Teoksessa Haatainen, Jaana & Keski-Petäjä, Timo & Vartola, Juha (toim.), *Muuttuva hallinto ei sammaloitu* (s. 65–92). Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino.
- Kuntalaki 21.12.2007/1375.
- Laihanen, Anna-Leena (2009). *Ajopuusta asian tuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 339. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Niiranen, Vuokko (2007). *Tarkastuksesta dialogiin. Tarkastuslautakunnat kunnallisten palvelujen tuloksellisuutta arvioimassa*. OSAATKO-KARTUKE -hankkeen julkaisuja 8. Minna Canth-instituutti. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (2005). Tuloksellisuusarviointi kunnissa: onnistumisen ja kriittisten kohtien tarkastelua. Teoksessa Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (toim.), *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa* (s. 243–262). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari (2009). Synerginen arviointitieto – mahdollisuus vai mahdottomuus. Teoksessa Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.), *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin* (s. 296–309). Taloustieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne (2009). *Kurssi kohti diskursssia*. Tampere: Vastapaino.
- Prior, Lindsay (2004). Documents. In Seale, Clive & Gobo, Giampietro & Gubrium, Jaber F. & Silverman, David (Eds.), *Qualitative research practice* (pp. 375–390). London: Sage Publications.
- Rajavaara, Marketta (2006). *Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin*. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Kelan tutkimusosasto. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Salminen, Ari (2009). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. 9. painos. Helsinki: Edita Prima.
- Silvennoinen-Nuora, Leena (2010). *Vaikuttavuuden arviointi hoitoketjussa. Mikä mahdollistaa vaikuttavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin*. Universitatis Tampereensis 1558. Tampere: Tampere University Press.
- Sundquist, Salme & Oulasvirta, Leena (toim.) (2011). *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Terveystieteiden tutkimuskeskus* 30.12.2010/1326.
- Tsoukas, Haridimos (2000). What is management? An outline of a metatheory. In Ackroyd, Stephen & Fletwood, Steven (Eds.), *Realist perspectives on management and organizations* (pp. 26–44). London: Routledge.
- Van Der Meer, Frans-Bauke & Edelenbos, Jurian (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: Accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 12(2), 201–218.
- Van de Walle, Steven & Van Dooren, Wouter (2008). Introduction: Using public sector performance information. In Van de Walle, Steven & Van Dooren, Wouter (Eds.), *Performance information in the public sector* (pp. 1–8). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Vakkuri, Jarmo (2009). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.), *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat* (s.11–39). Helsinki: Gaudeamus.
- Vartola, Juha (2006). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- VTV 2011. *Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville*. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp. Helsinki: Edita Prima.
- VVM 2010. *Peruspalvelubudjettitarkastelu 2011*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 38a/2010. Haettu sivulta http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20100908Perusp/name.jsp, 18.8.2011.
- VVM 2011. *Peruspalveluohjelma 2012–2015*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 18a/2011. Haettu sivulta http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110322Perusp/name.jsp, 16.5.2011.
- Weber, Max (1946/2011). Bureaucracy. In Ott, Steven J. & Shafritz, Jay M. & Jang, Yong Suk (Eds.), *Classic readings in organization theory* (pp. 77–82). 7th edition. Canada: Wadsworth, Cengage Learning.